

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА В СУБСИДИРОВАНИИ ПРЕМИЙ В АГРОСТРАХОВАНИИ

Введение

Программы субсидированного сельскохозяйственного страхования хорошо развиты во многих странах. Субсидии и государственная поддержка играют важную роль в поддержке уровня дохода фермерских хозяйств. Правительство может субсидировать часть или полную сумму страховых премий, по программам мультирискового страхования или страхование от поименованных рисков, особенно если риски возникают часто или несут серьезные убытки агропроизводителям.

Как показывает международная практика, сельскохозяйственное страхование требует помощи со стороны государства, в частности – субсидирования страховых премий. Данная практика широко используется в странах с развитыми программами агрострахования: США, Канада, Испания, Турция, Австрия, Швейцария и др.

Некоторые страны разрабатывают программы агрострахования от катастрофических убытков для мелких фермеров, в которых государство субсидирует до 100% ставок страховых премий. Такие программы особенно важны в странах, где в сельскохозяйственном производстве страны участвуют преимущественно мелкие фермеры, которые обычно ограничены в финансовых средствах и не могут приобрести страховой полис (Филиппины¹, некоторые страны Африки, страхование катастрофических рисков в США – CAT²). Страховые программы от катастрофических рисков служат инструментом управления рисками на уровне страны. Такие национальные программы предполагают конкретное перестраховочное покрытие, что снижает финансовую нагрузку на государственный бюджет. (Например, индексные программы страхования в странах Африки, Мексике, Индии, и др.)

Исторически, страховые продукты с поименованными рисками выборочно субсидируются в большинстве стран с развитыми системами агрострахования. Зачастую такие программы финансово доступны лишь коммерческим фермерам, в то время как мелкие фермеры имеют низкую покупательную способность.

Критерии участия

Программы субсидируемого агрострахования обычно включают в себя определенные критерии, которые помогают лучше структурировать и распределять финансовую помощь от государства. Они могут варьироваться в зависимости от:

- особенности растениеводства и животноводства в стране;

¹ <https://pcic.gov.ph/free-agricultural-insurance-to-continue/>

² <https://legacy.rma.usda.gov/policies/2020policy.html>

- типа фермерского хозяйства (мелкие фермеры, коммерческие и средние фермерские хозяйства, крупные фермерские хозяйства, сельскохозяйственные холдинги и т. д.);
- земледельческой практики (традиционное/интенсивное, неорошаемые/орошаемые земли и т. д.);
- площади сельхозугодий в расчете на одно хозяйство;
- типа культуры или животных;
- видов рисков;
- отдельных видов страховых продуктов.

Наиболее эффективным подходом является комбинирование субсидированного страхования с другими программами, финансируемыми государством (ситуативные выплаты, субсидированные кредиты, субсидии на приобретение семян, удобрений и т. д.). Например, финансовые учреждения в Канаде принимают полис программы AgriInsurance в качестве залога, потому что стоимость страхового покрытия известна, и в случае убытков - выплаты гарантированы. Аналогичный подход наблюдается и в других странах (США, Испания, Турция и др.).

Данные критерии могут потребовать от фермера становиться более квалифицированным, чтобы участвовать в программе субсидированного агрострахования. Такой фермер будет принимать соответствующие решения относительно методов управления хозяйством, неся полную ответственность за используемые производственные технологии. Квалифицированный производитель должен получать большую часть выручки от дальнейшей продажи застрахованных сельскохозяйственных культур или животных. Доступна и другая возможность – применение коллективных (групповых) страховых полисов (Испания, Индонезия, Филиппины и др.), что упрощает администрирование программ с участием большого количества мелких фермеров (0,5-5 га).

Критерии также могут включать предоставление фермером страховщику и соответствующему государственному органу, отвечающему за выплату субсидии, информации о своем правовом, рабочем и финансовом состоянии. Такие производители должны следовать передовым практикам управления хозяйством, соблюдать установленные программой сроки, своевременно сообщать об убытках, страховать всю площадь хозяйства под выбранной культурой (избегая анти-селекции), или страховать всех животных на ферме. В некоторых странах государство требует от фермеров регулярную отчетность об урожайности и данные о технологии производства.

Стандартные продукты и процедуры

Устойчивость субсидируемой программы агрострахования во многом зависит от внедрения стандартных страховых продуктов, ориентированных на конкретный тип фермеров. Администратору субсидий важно понимать конкретные риски, покрываемые каждым субсидируемым страховым продуктом. В большинстве случаев страховая защита соответствует государственной стратегии в отношении сельскохозяйственного производства и региональных производственных особенностей.

Большинство программ, финансируемых государством, включают с себя страховые продукты, предлагающие покрытие по всем погодным рискам (мульти-риск) или по расширенному перечню

поименованных рисков. Лучшие примеры диверсифицированных программ субсидированного страхования предлагаются следующими администраторами программ:

- Risk Management Agency (RMA, США);
- Agricultural Insurance Pool - Agroseguro (Испания);
- Agricultural Insurance Pool – TARSIM (Турция)
- Alberta Finance Services Corporation (Канада);
- Manitoba Agricultural Services Corporation (Канада);
- Agricorp (Штат Онтарио, Канада).

Обычно программа субсидированного агрострахования устанавливает стандартные процедуры и протоколы, которым следуют страховщики и фермеры. Стандартные принципы актуарных расчётов, методические рекомендации по андеррайтингу и процедуры урегулирования убытков обеспечивают прозрачность процесса и качество услуг. Единые правила урегулирования убытков помогают обеспечить соблюдение одних и тех же принципов при оценке состояния сельскохозяйственных культур или животных на каждой стадии производства. Наличие процедур и протоколов позволяет объективно и прозрачно оценивать деятельность страховщиков. Правительство часто проводит сертификацию (лицензирование) оценщиков страховых убытков (аджастеров), чтобы гарантировать соответствие услуг установленным процедурам и протоколам.

Уровень субсидии

Развитые страны, как правило, устанавливают уровень субсидии в зависимости от уровня страхового покрытия или франшизы. Относительно низкий уровень покрытия считается катастрофическим покрытием, и он может быть полностью субсидирован (100%). Программа страхования от катастрофических рисков в США является таким примером, в которой страхователь платит только административный сбор. Во многих современных программах субсидирования субсидии выделяются непропорционально - чем меньше удержание риска фермером, тем меньше применяемый уровень субсидирования премий.

Фермеры обычно либо выплачивают полную сумму премии и получают субсидию обратно (Сербия, Украина (2005-2008гг.)), либо оплачивают свою долю премии страховщику, а остальная сумма выплачивается страховщику администратором программ - ответственным государственным органом (страны Центральной Европы, Канада, США, Испания, Турция и др.).

Исторически, многие страны начинали с программ со сравнительно низкими ставками субсидий, хотя позже им пришлось пересмотреть эти ставки и увеличить бюджетные расходы. Отдельные административные и операционные субсидии также не оказывают особого влияния на уровень участия фермеров в программе субсидированного агрострахования.

Для государства стоимость агрострахования нельзя определять только по размеру выплаченных субсидий. Правительство несет дополнительные расходы по проведению информационных кампаний для фермеров, разработке и принятию соответствующего законодательства, положений о

регулировании страхового рынка. Все эти затраты следует учитывать в реальную стоимость программы.

Лимиты субсидий

В зависимости от целей программы субсидированного агрострахования, некоторые страны могут ограничивать размеры страхуемых площадей или общей суммы субсидии на страховую премию. Основанием для таких ограничений считается, что более крупные хозяйства имеют достаточно финансовых возможностей справиться с последствиями погодных рисков. Например, в Сербии установлены ограничения для фермеров, которые определены в Законе о стимулировании развития сельского хозяйства и сельской местности и в правилах распределения ежегодных субсидий (последние обычно принимаются в начале календарного года).

Многие страны пытались сократить уровень субсидии из-за состояния бюджета страны. Однако им пришлось пересмотреть тип фермеров и значительно повысить уровень субсидии. Анализ типов агропроизводителей в стране помогает лучше понять и адресовать их специфические потребности в агростраховых продуктах. В противном случае страховое проникновение в стране долгое время может оставаться низким, из-за сформировавшегося устойчивого низкого уровня доверия к субсидированной программе агрострахования.

Существуют разные подходы к определению размера субсидии. В некоторых юрисдикциях (Канада) ставка субсидии (60%) одинакова для всех продуктов агрострахования. Практика других стран заключается в применении разных ставок субсидирования премий для разных типов продуктов и культур (США, Испания, Турция), с учетом их стратегической важности для экономики страны. Размер субсидии может зависеть от типа страхового полиса (индивидуального или коллективного), страхуемых рисков и т.д.

Международный опыт программ субсидированного агрострахования

Зачастую правительство очень осторожно при вступлении в долгосрочную программу субсидирования сельскохозяйственного страхования. Расходы бюджета необходимо планировать на длительный период (5-10 лет). При правильном планировании, на программу субсидированного агрострахования необходимо выделять значительные средства. В то же время нельзя быть уверенным в том, что выделенных средств будет достаточно. Ключевыми факторами, влияющими на бюджет субсидий по страховым премиям, являются:

- Часть премии, выплачиваемой фермером;
- высокая волатильность урожайности для определенных культур;
- значительные колебания цен на закупку сельскохозяйственной продукции.

Еще сложнее оценить необходимый бюджет субсидии на начальном этапе программы агрострахования или при полном пересмотре существующей программы субсидирования.

Примечательно, что каждая программа национального масштаба имеет множество специфических особенностей и характеристик, которые могут отличаться от схожих программ в других странах. Такие особенности включают: законодательство и нормативно-правовую базу, применяемые агротехнологии, структуру и особенности с/х производства, типичные риски для каждой отдельно взятой страны.

Приведенные ниже примеры дают общий обзор основных характеристик каждой программы субсидированного агрострахования.

США

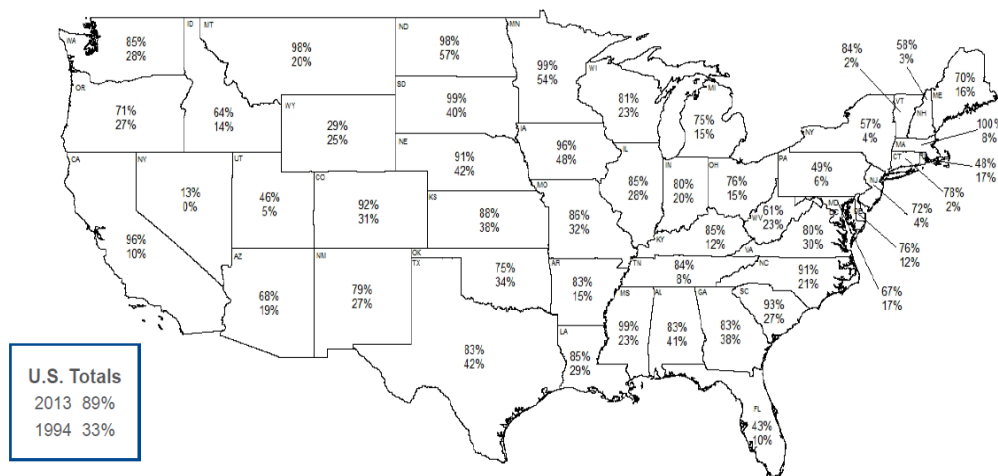
Субсидия на агрострахование в США составляет от 38% до 100% страховой премии. Размер субсидии снижается по мере повышения уровня страхового покрытия, но общая сумма субсидии в долларовом выражении увеличивается, поскольку полисы с более высоким страховым покрытием дороже в администрировании. В таблице ниже представлена информация о размерах субсидий по типам страховых полисов в США:

Table 1. Crop Insurance Premium Subsidy Schedule
(government-paid portion of premium as a percent of total premium)

Type of policy	Coverage Level (%)									
	CAT	50	55	60	65	70	75	80	85	90
Premium subsidy (%)										
Policies with basic or optional units	100	67	64	64	59	59	55	48	38	n/a
Policies with enterprise units	n/a	80	80	80	80	80	77	68	53	n/a
Area yield plans	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	59	59	55	55	51
Area revenue plans	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	59	55	55	49	44
Whole farm (one commodity)	n/a	67	64	64	59	59	55	n/a	n/a	n/a
(two commodities)	n/a	80	80	80	80	80	80	n/a	n/a	n/a
(three commodities)	n/a	80	80	80	80	80	80	71	56	n/a
Supplem. Coverage Option (SCO)					65 ^a					
Stacked Income Protection Plan (STAX) for upland cotton	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	80	80	80	80	80

Существует прямая связь между размером субсидии и уровнем участия фермеров. До принятия Закона о реформе страхования сельскохозяйственных культур в 1994 г., правительство США субсидировало 30% «актуарно-рассчитанной премии». В течение 1980-1993 годов уровень участия (с точки зрения доли от общей посевной площади) составлял в среднем лишь немногим более 20%. В 1994 году правительство увеличило субсидию примерно до 40% и уровень участия увеличился до 40-

50% в основных сельскохозяйственных штатах. После увеличения субсидии примерно до 60% в 2000 году уровень участия увеличился до 80-85% и составил 89% в 2013 году.



Правительство Соединенных Штатов покрывает административные и операционные расходы частных страховых компаний, что является важным фактором, который следует учитывать при пересмотре уровней субсидий для программы агрострахования.

Субсидия на администрирование программы (A&O) страховыми компаниями отличается в зависимости от типа продукта и варьируется от 6,0% для покрытия катастрофических рисков, до 21,9% по страхованию дохода. В 2006 году средний уровень субсидии на администрирование программ в США составил 26,2% от общей суммы премии, что покрыло маркетинговые затраты и расходы на продажу полисов (комиссионные агентам), собственные административные расходы страховщиков и расходы на урегулирование убытков. Это намного выше, чем расходы, выделенные на государственную программу субсидирования агрострахования в Канаде (8,5%). В случае США общие обязательства по крупным убыткам распределяются между правительством, частными страховыми компаниями и международными перестраховочными компаниями (частные страховщики должны перестраховывать определенную часть своего портфеля в перестраховочных компаниях с наивысшим рейтингом).

КАНАДА

Канада начала развитие программы субсидированного агрострахования в 1960 году со ставкой субсидии в размере 25%, предоставляемой федеральным правительством. В течение короткого периода стало очевидно, что такая низкая ставка субсидии не окажет существенного влияния на уровень участия фермеров, и она была пересмотрена. В таблице ниже показаны изменения в размере субсидии программы AgriInsurance, включая последующее участие правительств отдельных провинций в увеличении размера страхового покрытия.

Таблица: Процентная доля субсидий на страховые премии, Канада, 1960 - 2011 гг. (Страхование урожая)

Time Period	Percentage Share of Premium Costs		
	Federal (%)	Provincial (%)	Producer (%)
1960-1967	25	0	75
1968-1972	25	5-6	69-70
1973-1989	48-49	2-3	49-50
1990-1995	25	25	50
1996-2002	27-35	26-32	36-41
2003-2011*	33-35	26-27	39-40

Source: PINSS, AAFC

Ставка субсидии постепенно увеличивалась с 25% до формулы «60-40», где производители платят 40% от суммы премии, а федеральное и провинциальное правительства вместе платят 60%.

Доля страховых взносов федерального правительства также зависит от категории программы агрострахования: 60% для покрытия катастрофических убытков (нечастые, объемные или которые происходят в среднем один раз в 15-20 лет); 36% за полное страховое покрытие (базовое покрытие MPC1); и 20% для покрытия стоимости урожая (планы с более высоким риском, такие как разделение рисков и уровни покрытия выше 80%). Эта структура приводит к тому, что фактический процент, выплачиваемый правительствами, ниже или выше согласованной процентной доли. Федеральное правительство также полностью субсидирует административные и операционные расходы, включая расходы на урегулирование убытков, которые несут страховые компании (королевские корпорации – Crown Corporations).

ИСПАНИЯ И ТУРЦИЯ

Программа страхового пула в Испании (Agroseguro) – одна из первых и наиболее успешная программа субсидированного страхования в Европе. Аналогичная программа была инициирована в Турции (TARSIM) в 2006 году, которая стала самой эффективной и динамично развивающейся программой субсидированного агрострахования в мире за последние 10 лет. Испанские и турецкие программы во многих случаях схожи, и обе они в значительной степени поддерживаются национальными правительствами, при этом административные и операционные расходы покрываются из государственного бюджета, в дополнении к субсидиям по страховым премиям. Следует отметить, что программы Турции и Испании отделяют услуги по урегулированию убытков от деятельности страховых компаний. Урегулирование убытков остается под операционным и финансовым контролем страховых пулов, с управленческим участием правительства. Оценщики

убытков назначаются администрацией государственной программы. Они получают плату за урегулирование убытков и отчитываются непосредственно перед администратором программы (пулом).

Другие виды программ государственной поддержки сельского хозяйства, помимо субсидирования страховых премий

Государственная поддержка не ограничивается субсидированием страховых премий. Связь других субсидируемых программ с субсидированным агрострахованием оказалась наиболее эффективным инструментом стимулирования фермеров к приобретению страхового покрытия. Другие виды субсидий могут покрывать следующее:

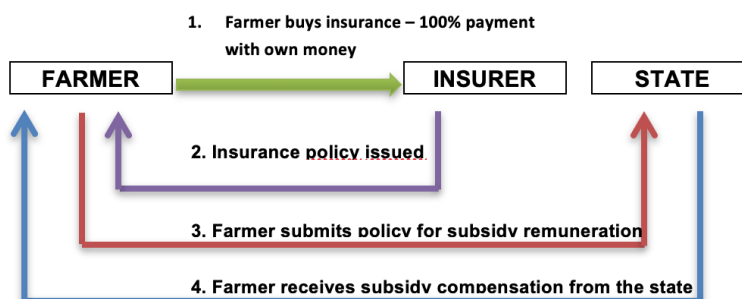
- Данные о растениеводстве/животноводстве и погодные данные, которые предоставляются страховщикам бесплатно с учетом конкретных ограничений использования (Испания, Турция, США и т. д.);
- Обработка данных и актуарный анализ (США, Испания, Турция);
- Налоговые льготы – в Канаде премии по страхованию сельскохозяйственного имущества, включая урожай, не облагаются налогом. В США премии по субсидированной программе агрострахования не облагаются налогами – согласовываются между федеральными налоговыми органами и налоговыми органами штата;
- Возможность перестрахования катастрофических убытков и регулярных рисков (США, Канада, Турция, Испания и др.);
- Законодательные положения, способствующие созданию и развитию страховых продуктов;
- Информационная и образовательная деятельность (правительство США тратит значительные средства из государственного бюджета каждый год на регулярные тренинги по агрострахованию и образовательные мероприятия для фермеров);
- Разработка страховых продуктов и анализ результатов программы субсидированного агрострахования (США, Испания, Турция).
- Предоставление данных существующей инфраструктуры (метеостанции, ирригационные системы, и т.д.)
- Более низкие требования к капиталу платежеспособности для микростраховщиков (Бразилия - требование к оплаченному капиталу фирм, занимающихся исключительно микрострахованием, установлено на уровне 20% от обычно необходимого базового капитала для страховых компаний).
- Механизмы ценовой поддержки, гарантированные государством, которые используются для сглаживания колебаний цен на сырье, для обеспечения стабильного дохода и поддержки мелких фермеров посредством использования таких механизмов в целях страхования.

Способы распределения и доставки субсидий

Обычно существует два варианта предоставления субсидии:

№1: Первый вариант - выплата субсидии производителю после приобретения страхового полиса

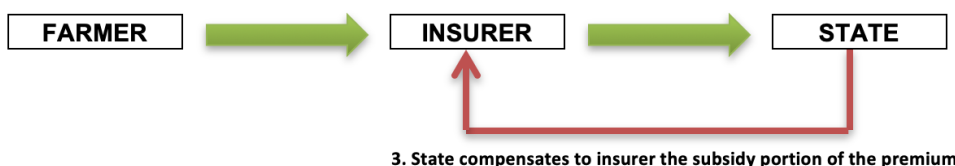
Однако, между началом действия страхового покрытия и оформлением премии может пройти длительный период. Корректировка ставки премии для некоторых страховых продуктов возможна только после того, как производитель предоставит отчет об актуальной площади под посевами. Это может занять до 3 месяцев между выдачей полиса и фактической выплатой возмещения страховой премии. Этот вариант окажет влияние на бюджеты агропроизводителей, так как они должны будут заплатить полную сумму премии, а затем ждать некоторое время получения субсидии на свой банковский счет.



№2 - Второй вариант - выплата субсидируемой части премии непосредственно страховщику

В этом случае от страховой компании может потребоваться регистрация в качестве утвержденного/квалифицированного поставщика субсидируемых продуктов агрострахования. При использовании этого варианта агропроизводителю нужно будет оплатить только свою часть премии. Правительство выплатит субсидию страховщику согласно условиям программы. Практический опыт в мировом агростраховании показывает, что такой подход положительно влияет на развитие программ. Этот метод применяется во многих странах.

1. Farmer buys insurance – pay only the unsubsidized portion 2. Insurer Submits the bordereaux of policies for premium subsidy transfer



Предложения для Республики Казахстан

При обсуждении возможной реструктуризации программы субсидирования страховых премий по агрострахованию предлагается учитывать следующие моменты:

I. Внедрить стандартизированные страховые решения для применения в национальном масштабе с учетом потребностей различных групп фермеров. В настоящее время в Казахстане используется программа индексного страхования, основанная на индексе влажности почвы, рассчитываемого с использованием данных спутников. Обычно индексные страховые продукты используются для запуска или перезапуска программы страхования. Такие страховые продукты позволяют быстро внедрить страховые решения для управления такими системными рисками как засуха, наводнение и др. Однако индексные продукты имеют свои особенности и ограничения, а также возможность неполучения страховой выплаты из-за риска базиса³. Небольшим фермерам могут потребоваться другие инструменты по снижению риска по сравнению с коммерческими сельскохозяйственными предприятиями. Такой дифференцированный подход поможет более нацелено удовлетворить потребности фермеров из разных групп. Возможно, программа страхования катастрофических рисков будет более актуальна для группы самых бедных фермеров страны, обеспечивая им защиту от таких системных рисков как наводнения, засухи и др. Международный опыт свидетельствует, что производителям сельскохозяйственной продукции нужны разные страховые продукты для управления рисками. Развитые программы субсидирования обычно включают широкий спектр страховых продуктов – мультирисковое страхование (большинство погодных рисков), страхование от поименованных рисков (град, огонь, заморозки, и др.), различные индексные и гибридные страховые решения. Например, для полевых культур могут предлагаться такие страховые продукты как мультириск, индекс влажности почвы, индекс урожайности в административном районе. Для производителей фруктов и овощей больше подойдут страхование от поименованных рисков и гибридные страховые решения, включающие элементы традиционного и индексного страхования.

II. Разработать и внедрить стандарты и методологию урегулирования убытков. Этот шаг необходим для оптимизации процесса урегулирования убытков, чтобы сделать его более прозрачным и понятным для фермеров. Применение стандартной методологии расчета убытков будет способствовать в будущем большему доверию к страхованию со стороны фермеров.

III. Применить программу обучения для специалистов по урегулированию убытков. Этот шаг поможет поддерживать надлежащий уровень квалификации специалистов, урегулирующих убытки по государственной программе. Это также обеспечит должное качество результатов.

IV. Разработать системную обучающую и информационную программу для регулярного информирования производителей сельскохозяйственной продукции о возможностях страхования и управления рисками в сельском хозяйстве. Такая программа должна включать информационные мероприятия перед началом посевных работ (за 2-3 месяца), тренинги и брифинги по управлению рисками в агросекторе с объяснением как работает страхование в стране, как заполнять заявление на страхование, какие документы нужно подготовить и как действовать с случае наступления рисковых

³ Ситуация, когда урожай может быть потерян из-за неблагоприятной погоды, но выплаты не производятся поскольку граничные показатели индекса не будут выше или ниже оговоренного уровня согласно условий договора.

событий. Программа также должна предусмотреть подготовку печатных, видео- и радио-материалов, и детальный план каналов и частоты предоставления этой информации всем производителям в Казахстане.

Общие рекомендации

Каждая поддерживаемая государством модель субсидированного агрострахования - это всегда индивидуальное решение, учитывающее потребности конкретных фермеров в стране. Возможные изменения в программе субсидирования требуют глубокого исследования:

- Сельскохозяйственные особенности страны;
- Изменение стандартных климатических моделей в стране;
- Тенденции в погодных условиях, относящиеся к каждому отдельному региону страны;
- Профиль рисков страны / сельскохозяйственных культур / животноводства / фермеров - определение точных потребностей фермеров в защите от конкретных рисков в каждом административном районе, удовлетворение этих потребностей с помощью более адекватных страховых решений;
- Определить полномочия государственного органа, который будет отвечать за контроль всех аспектов программы субсидированного агрострахования, включая разработку стандартных субсидируемых страховых продуктов и методологий, внедрение необходимых процессов, сертификацию специалистов по урегулированию убытков, распределение субсидий и т.д. Важно, чтобы такой орган проводил анализ работы программы с обсуждением результатов каждого сезона страхования с правительством, производителями и страховыми компаниями.
- Разработать и принять среднесрочную/долгосрочную стратегию программы субсидированного агрострахования, гарантирующую непрерывность государственной поддержки определенных групп фермеров (5-10 лет).

В данном документе представлен общий обзор, который рекомендуется рассмотреть перед дальнейшим обсуждением возможных изменений в существующей программе субсидированного агрострахования в Казахстане. Для принятия решений следует учитывать существующий опыт других стран, описанных в этом документе. Проблемные области программы агрострахования должны быть четко определены и приняты меры для повышения эффективности программы. Любое решение о государственной поддержке программы (программ) агрострахования будет иметь долгосрочные последствия, которые могут быть как положительными, так и отрицательными. Такие последствия зависят от:

- (а) глубины проведенного анализа;
- (б) способов исполнения решения правительства;
- (в) профессионального уровня исполнителей, ответственных за предполагаемые изменения.

Аспекты, перечисленные в этом документе, разработаны для дальнейшего обсуждения и тщательного рассмотрения возможностей по дальнейшему развитию программы субсидированного сельскохозяйственного страхования в Республике Казахстан.