



# บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑. กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘

ที่ ..... วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

เรื่อง ขอสั่งเอกสารวิชาการ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ)

ตามที่ ข้าพเจ้านายศุภวัฒน์ ต้อนรับสกุล กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สำนักกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา สำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำเอกสารวิชาการเรื่อง “อนาคตประกันภัยการเกษตรของไทย : ภาคสมัครใจ หรือบังคับ ?” เรียบร้อยแล้ว จึงขอนำส่งเอกสารดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(นายศุภวัฒน์ ต้อนรับสกุล)  
นิติกรชำนาญการ

(นางสาวนิภา ก้วสกุล)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง  
การธนาคาร และสถาบันการเงิน

เห็นชอบ / เผยแพร่ผ่าน Intranet ๑๕/๒

(นายณรงค์เกียรติ ก้วสกุล)  
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑  
๑๕ ก.พ. ๒๕๖๑

แบบประเมินมาตรฐานเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องของสำนักกรรมการ ๑

ชื่อเรื่อง อนาคตประกันภัยการเกษตรของไทย : ภาคสมัครใจหรือบังคับ ?

ลำดับที่	ประเด็นการประเมิน	ผ่าน	แก้ไข	ไม่ผ่าน
<b>เกณฑ์การพิจารณาด้านเนื้อหา และความถูกต้อง</b>				
๑.	ชื่อเรื่อง	/		
๒.	บทนำ	/		
๓.	เนื้อเรื่อง	/		
๔.	บทสรุป	/		
๕.	ข้อมูลที่ใช้มีความถูกต้อง เหมาะสม ทันสมัย และเป็นกลาง	/		
๖.	แหล่งที่มาของข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ	/		
<b>เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษา และรูปแบบการเขียน</b>				
๑.	การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา	/		
๒.	การใช้ภาษาและการเรียบเรียง	/		
๓.	ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน	/		
<b>เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาของข้อมูล</b>				
๑.	การอ้างอิงระบบนามปี หรือเชิงอรรถ และบรรณานุกรม	/		

(ลงชื่อ) ศุภวัฒน์ ผู้จัดทำ (ลงชื่อ) กัญญา ผู้ตรวจสอบ  
 (นายศุภวัฒน์ ต้อนรับสกุล) (นางสาวกัญญา ก้าวสกุล)  
 นิติกรชำนาญการ ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง  
 วันที่ ๑๕ ก.พ. ๖๑ การธนาคาร และสถาบันการเงิน  
 วันที่ ๑๕ ก.พ. ๖๑

(ลงชื่อ) จอมพลาพล ผู้รับรอง  
 (นางอารยะหญิง จอมพลาพล)  
 ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑  
 วันที่ ๑๕ ก.พ. ๖๑



เอกสารวิชาการ

เรื่อง

อนาคตประกันภัยพิชผลการศึกษาของประเทศไทย : ภาคสมัครใจหรือบังคับ ?

จัดทำโดย

นายศุภวัฒน์ ต้อนรับสกุล

ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน

สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
กรอบแนวคิด ความหมาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยพืชผลการเกษตร	๒
การประกันภัยพืชผลการเกษตรในต่างประเทศ	๔
พัฒนาการการประกันภัยพืชผลการเกษตรของไทย	๘
- การดำเนินการประกันภัยพืชผลการเกษตรช่วงก่อนปี ๒๕๕๔	๘
- การดำเนินการประกันภัยพืชผลการเกษตรในช่วงปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘	๘
- ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล และการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร	๑๐
- การประกันภัยพืชผลการเกษตรของไทยในปัจจุบัน	๑๕
ประกันภัยพืชผลการเกษตร ทำไมต้องบังคับ	๑๙
วิเคราะห์ สรุป	๒๑
บรรณานุกรม	๒๔

## อนาคตประกันภัยพิบัติผลการเกษตรของไทย : ภาคสมัครใจหรือบังคับ ?

### บทนำ

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๖๐ เกี่ยวกับภาวะการทำงานของประชากรไทยพบว่า มีจำนวนผู้มีงานทำ จำนวน ๓๗.๑๙ ล้านคน โดยเป็นผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม จำนวน ๑๒.๒๖ ล้านคน และ เป็นผู้ที่ทำงานนอกภาคเกษตรกรรม จำนวน ๒๔.๙๓ ล้านคน เห็นได้ว่าประเทศไทยมีประชากรจำนวนมากทำงานอยู่ในภาคการเกษตร หรือประมาณ ๓๐% ของผู้มีงานทำ มีอาชีพเป็นเกษตรกร เนื่องจากประเทศไทยมีภูมิอากาศและภูมิประเทศที่เหมาะสมแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยสภาพภูมิอากาศที่เอื้ออำนวยจึงจะสามารถทำการเพาะปลูกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลผลิตตามความมุ่งหวัง อันจะนำมาซึ่งรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต แต่ด้วยความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติในปัจจุบัน ซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำในทุก ๆ ปี ไม่ว่าจะเป็นภาวะภัยแล้งหรือฝนทิ้งช่วง น้ำท่วมจากฝนตกหนักหรือลมพายุ ภัยจากอากาศหนาวหรือน้ำค้างแข็ง ลูกเห็บและไฟไหม้ ตลอดจนภัยศัตรูพืชและโรคระบาด ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของเกษตรกรโดยตรง ส่งผลให้พืชผลทางการเกษตรได้รับความเสียหาย ประสบปัญหาผลผลิตตกต่ำที่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการเพาะปลูก รวมทั้งก่อให้เกิดหนี้ภาคครัวเรือนตามมาอีกด้วย จึงเห็นได้ว่า สภาพภูมิอากาศเป็นตัวแปรสำคัญ ทั้งเป็นปัจจัยเสี่ยงในการเพาะปลูกของเกษตรกร ซึ่งมีอาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้าและไม่ใช่เรื่องง่ายในการวางแผนรับมือกับสภาพภูมิอากาศ จึงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของเกษตรกรไทย

แม้ว่าในปัจจุบัน เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเกษตรกรจะได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ เป็นเบื้องต้น แต่เงินช่วยเหลือดังกล่าวก็มีจำนวนเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ เนื่องจากการช่วยเหลือหลังจากที่เกษตรกรประสบภัยพิบัติแล้ว ประกอบกับเงินช่วยเหลือมีจำนวนไม่มากเพียงพอต่อการลงทุนในการเพาะปลูกในปีถัดไป และไม่ครอบคลุมเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายทั้งหมด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และสภาพดินฟ้าอากาศดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นกับเกษตรกรในหลาย ๆ ประเทศ เพียงแต่วิธีการในการแก้ปัญหาของประเทศอื่นได้ก้าวไปไกลกว่าการจ่ายเงินช่วยเหลือ เนื่องจากประเทศเหล่านั้นเข้าใจแล้วว่าความช่วยเหลือที่สำคัญที่สุดก็คือการเข้าไปช่วยบริหารจัดการความเสี่ยง ในส่วนที่เกษตรกรไม่สามารถจะรับภาระได้ด้วยตนเอง การจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาให้แก่เกษตรกรจึงไม่ใช่ทางออกเดียว และไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุด (เกียรตินันต์ ล้วนแก้ว, ๒๕๕๙)

เกษตรกรจำเป็นที่จะต้องมามีเครื่องมืออย่างหนึ่งอย่างใดที่สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประสบการณ์จากหลาย ๆ ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา หลายประเทศในยุโรป ออสเตรเลีย หรือแม้แต่จีน และเม็กซิโก ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบประกันภัยพิบัติที่ยั่งยืนจะสามารถเป็นเครื่องมือที่เข้ามาเติมเต็มการบริหารจัดการความเสี่ยงให้กับเกษตรกร และสถาบันการเงิน ในการบริหารความเสี่ยงสินเชื่อกเกษตร และให้กับรัฐบาลในการบริหารงบประมาณและในการบูรณาการมาตรการช่วยเหลือภาคเกษตรได้อย่างเป็นระบบ (โสภณรัตน์ จันทรัตน์, ๒๕๕๙, น. ๒)

หน่วยงานภาครัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายแก่พืชผลทางการเกษตร และสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกร จึงได้ทำการศึกษาและทดลองนำระบบการประกันภัยการเกษตร หรือการประกันภัยพืชผลมาใช้ในประเทศไทย โดยเริ่มจาก

โครงการประกันภัยฝ้าย ในปี ๒๕๒๑ จนกระทั่งต่อยอดมาเป็นโครงการประกันภัยข้าวนาปี ซึ่งมีการดำเนินโครงการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ จนถึงปัจจุบัน (ปี ๒๕๖๐) โดยในระหว่างปี ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ ได้มีการเสนอแนวทางในการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล และการประกันภัยการเกษตร โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้สามารถนำระบบประกันภัยมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินให้กับเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในระยะแรกเป็นการสร้างระบบการประกันภัยข้าวนาปีให้มีความยั่งยืน หลังจากนั้นจึงขยายไปยังผลผลิตทางการเกษตรประเภทอื่น ๆ ต่อไป

จึงเป็นประเด็นนำมาซึ่งการศึกษา วิเคราะห์และรวบรวมความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผล การเกษตรทั้งในประเทศและต่างประเทศ การดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปีของไทย ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ตลอดจนรูปแบบการเข้าร่วมโครงการที่เหมาะสมและควรนำมาใช้กับประเทศไทยว่า ควรเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการตามความสมัครใจ ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หรือภาครัฐจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือยกร่างกฎหมายใหม่ โดยกำหนดให้การประกันภัยการเกษตร เป็นการประกันภัยภาคบังคับ ดังเช่น การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ และการประกันสังคมในภาคแรงงาน เพื่อให้ระบบประกันภัยพืชผลของไทยสามารถดำเนินไปได้ด้วยความยั่งยืน เพื่อประโยชน์ในการบริหารความเสี่ยงทางการเงินของเกษตรกรไทย

## **กรอบแนวคิด ความหมาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยพืชผล**

### **กรอบแนวคิดของการประกันภัยพืชผล**

การประกันภัยเป็นแนวทางหนึ่งของการบริหารความเสี่ยง โดยผู้มีความต้องการบริหารความเสี่ยง หรือที่เรียกว่าผู้เอาประกันภัยจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยเพื่อแลกเปลี่ยนกับการถ่ายโอนความเสี่ยงไปยังผู้รับประกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้เอาประกันและผู้รับประกันตกลงกันได้ สำหรับผู้มียรายได้น้อย เช่นเกษตรกรนั้น การเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ อย่างไม่คาดคิดจะส่งผลกระทบต่อระดับรายได้และการบริโภคมากกว่าผู้มียรายได้ปานกลางถึงรายได้สูง นอกจากนี้ ผู้มียรายได้น้อยมีทางเลือกในการป้องกันความเสี่ยงของตนเอง ในระดับที่ต่ำกว่าผู้อื่น ซึ่งอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้มียรายได้น้อยไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ ดังนั้น การให้บริการประกันภัยสำหรับผู้มียรายได้น้อย จึงมีบทบาทสำคัญต่อการบรรเทาผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ผู้มียรายได้น้อย และทำให้ผู้มียรายได้น้อยมีทางเลือกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

รายได้ของเกษตรกรผู้มียรายได้น้อยส่วนหนึ่งผันแปรตามสภาพอากาศ เช่น ภัยแล้งและภัยน้ำท่วม ส่งผลต่อปริมาณผลผลิตของเกษตรกร ซึ่งถือเป็นหนึ่งในความเสี่ยงที่เกษตรกรได้รับ ที่เรียกว่า ความเสี่ยงด้านการผลิต (Production Risk) นอกเหนือจากความเสี่ยงอื่น ๆ เช่น ความเสี่ยงด้านราคา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะมีผลต่อระดับผลผลิตของเกษตรกร แต่ละฤดูกาลจะแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละพื้นที่ สำหรับประเทศไทยซึ่งอยู่ในเขตอบอุ่นและเขตร้อนจะได้รับผลกระทบจากทั้งภัยแล้ง ภัยน้ำท่วม ภัยหนาวและลูกเห็บ การประกันภัยพืชผลเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยบริหารความเสี่ยงทางการเงินให้กับเกษตรกร (ผู้เอาประกันภัย) โดยเกษตรกรถ่ายโอนความเสี่ยงไปยังบริษัทประกันภัย (ผู้รับประกันภัย) การถ่ายโอนความเสี่ยงในระบบประกันภัยนั้น ผู้เอาประกันภัยจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันภัยตามสัญญาเพื่อที่จะได้รับความคุ้มครองทางการเงิน (ค่าสินไหมทดแทน) เมื่อได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติที่ได้เอาประกันภัยไว้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๓, น. ๘)

## ทฤษฎีและกฎที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย

ทฤษฎีว่าด้วยความน่าจะเป็นไปได้ (Theory of Probability) เป็นทฤษฎีว่าด้วยการคำนวณโอกาสว่าเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งจะเกิดขึ้นได้กี่ครั้ง ในจำนวนครั้งที่ได้กำหนดไว้ทั้งหมด ในการประกันภัย บริษัทประกันภัยจะใช้หลักของทฤษฎีว่าด้วยความน่าจะเป็นไปได้ กับสถิติการสูญเสียในอดีตเพื่อเป็นแนวทางในการคาดคะเนว่าในอนาคตจะเกิดการสูญเสียเท่าใด ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถคำนวณเบี้ยประกันภัยที่ต้องเรียกเก็บจากผู้เอาประกันภัยให้เพียงพอที่จะนำไปชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อมีภัยเกิดขึ้นในอนาคตตามที่ได้รับประกันภัยไว้

กฎว่าด้วยจำนวนมาก (Law of Large Number) หรือกฎการถ่วงเฉลี่ย (Law of Average) คือ หลักความจริงที่ว่าถ้าเหตุการณ์ที่ทำการสังเกต หรือทำการทดลอง มีจำนวนมากเท่าใด ความน่าจะเป็นไปได้อื่นๆ ก็มีความถูกต้องมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ดังนั้นในการดำเนินการประกันภัยเพื่อให้ได้ใกล้เคียงต่อจำนวนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น จำต้องอาศัยข้อมูลตัวเลขจำนวนความเสี่ยงภัยมากขึ้น เพื่อลดขนาดของความไม่แน่นอน ซึ่งกฎนี้ถือเป็นหัวใจของการประกันภัย (ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการประกันภัย, ม.ป.ป.)

## ความหมายของการประกันวินาศภัย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๖๑ และ ๘๖๔ ให้ความหมายว่า

“สัญญาการประกันวินาศภัย คือ สัญญาซึ่งผู้รับประกันวินาศภัยตกลงจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันวินาศภัย เมื่อมีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้น ซึ่งรวมถึงความสูญเสียในสิทธิผลประโยชน์หรือรายได้ที่อาจจะประมาณความเสียหายหรือความสูญเสียเหล่านั้นเป็นเงินได้ ทั้งนี้ผู้เอาประกันวินาศภัยตกลงจะส่งเบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันวินาศภัยเป็นการตอบแทน” จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า

การประกันวินาศภัย (Non-life Insurance) หมายถึง การที่ “ผู้รับประกันภัย” ทำสัญญายินยอมตกลงจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือชดใช้เงินจำนวนหนึ่งในกรณีเกิดความสูญเสียหรือเสียหายต่อทรัพย์สินที่ได้เอาประกันภัยไว้ ซึ่งความเสียหายนั้นสามารถประเมินมูลค่าหรือกำหนดเป็นวงเงินได้ รวมทั้งความเสียหายจากการสูญเสียในสิทธิผลประโยชน์หรือรายได้ โดย “ผู้เอาประกันภัย” ต้องชำระเบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันภัย

ผู้รับประกันภัย คือ บริษัทประกันวินาศภัยที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเพื่อรับประกันต่อความเสียหายต่าง ๆ เช่น อัคคีภัย ภัยรถยนต์ ภัยทางทะเลและขนส่ง เป็นต้น

ผู้เอาประกันภัย คือ บุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินซึ่งเอาประกันภัย (อาจจะเป็นผู้เอาประกันภัยคนเดียวกับผู้รับผลประโยชน์หรือไม่ก็ได้)

หลักการสำคัญของการประกันวินาศภัย คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะถือว่าเป็นวินาศภัยก็ต่อเมื่อเป็นความเสียหายที่สามารถประเมินเป็นมูลค่าได้ เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการถูกรถชนได้รับบาดเจ็บ ไม่ว่าจะเป็นการนำผู้บาดเจ็บส่งโรงพยาบาล ค่ายา ค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งค่าเสียเวลา เนื่องจากการได้รับบาดเจ็บไม่สามารถทำงานได้ ฯลฯ ความเสียหายเหล่านี้ล้วนแต่เป็นความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้ทั้งสิ้น จึงถือว่าเป็นวินาศภัย ส่วนความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินเป็นจำนวนเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่แท้จริงได้ ไม่ถือว่าเป็นวินาศภัย เช่น การสูญเสียชีวิตหรืออวัยวะของบุคคล เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การประกันวินาศภัย คือ การประกันภัยทุกประเภทที่นอกเหนือจากการประกันชีวิต โดยผู้รับประกันภัยตกลงจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้ผู้เอาประกันภัยหากทรัพย์สินที่ทำประกันภัยเอาไว้เกิดความสูญเสีย หรือ เสียหายจากภัยต่าง ๆ ซึ่งความเสียหายนั้นสามารถประเมินค่าเป็นตัวเงินได้ (ความหมายของการประกันวินาศภัย, ม.ป.ป.)

### ความหมายของประกันภัยทางการเกษตร

การประกันภัยทางการเกษตร หมายถึง การเฉลี่ยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลอื่นโดยมีผู้รับประกันภัยทำหน้าที่เป็นคนกลางคอยเฉลี่ยความเสียหายให้ วิธีการคือ ให้ผู้ที่เต็มใจจะเข้าร่วมโครงการประกันภัยจ่ายเงินซึ่งเป็นจำนวนไม่มากนักที่เรียกว่าเบี้ยประกันภัยให้กับผู้รับประกันภัย โดยผู้รับประกันภัยจะทำหน้าที่รวบรวมไว้เป็นเงินกองกลาง เมื่อบุคคลในโครงการคนใดได้รับความเสียหายจากภัยที่เอาประกันไว้ผู้รับประกันภัยจะนำเงินจากกองกลางนั้นไปชดเชยให้ตามจำนวนที่ตกลงกันไว้

ผู้เอาประกันภัย หมายถึง ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองการประกอบอาชีพการเกษตรจากบริษัทประกันภัย และเมื่อเกิดความเสียหายจากภัยธรรมชาติที่ทำให้การเพาะปลูกหรือการเลี้ยงสัตว์หรืออื่น ๆ เกิดความเสียหาย เกษตรกรสามารถรับค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ซึ่งสามารถนำไปลงทุนใหม่ทดแทนที่เสียหายได้ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ๒๕๕๑)

ผู้รับประกันภัย หมายถึง บริษัทประกันวินาศภัยที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งตกลงจะชดเชยเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย เมื่อเกิดความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกรมธรรม์

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยพืชผล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยพืชผลของไทย มีดังนี้

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๐ ประกันภัย

- หมวด ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป มาตรา ๘๖๑ - ๘๖๘

- หมวด ๒ ประกันวินาศภัย ส่วนที่ ๑ ประกันวินาศภัยทั่วไป มาตรา ๘๖๙ - ๘๘๒

๒. พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕

### การประกันภัยพืชผลในต่างประเทศ

การประกันภัยพืชผลในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จนั้น มักจะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์การดำเนินการทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยการดำเนินมาตรการหลายรูปแบบเพื่อสนับสนุนการประกันภัยพืชผล เช่น การออกกฎหมายหรือการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลโดยเฉพาะ การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย ตลอดจนการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา จากการศึกษาข้อมูลการประกันภัยพืชผลในต่างประเทศ สามารถสรุปข้อมูลภาพรวมการประกันภัยพืชผลในแต่ละประเทศ ซึ่งมีการดำเนินการในบริบทที่แตกต่างกันไป ดังนี้

#### การประกันภัยพืชผลในสหรัฐอเมริกา

การประกันภัยพืชผลในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยจัดตั้งบริษัทประกันภัยพืชผลแห่งชาติ (Federal Crop Insurance Corporation - FCIC) มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด โดยมีรูปแบบการประกันภัยที่เน้นการประกันภัยชนิดรวมหลายภัย

ในอดีตที่ผ่านมา การประกันภัยพืชผลในประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นแบบสมัครใจ (Voluntary Feature) มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการน้อยมาก ทำให้การประกันภัยพืชผลที่ FCIC จัดขึ้นมาไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ ถึงแม้รัฐจะเป็นผู้จ่ายเบี้ยประกันภัยทั้งหมดแทนเกษตรกร ในการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัย (Catastrophic Crop Insurance Protection) มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการบริหารงาน (Administrative Fee) แต่จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วม ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ มีเพียงร้อยละ ๙.๖ เท่านั้น และในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๔.๕ แต่ก็นับว่าน้อยมาก มีจำนวนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของเกษตรกรทั่วประเทศ



และผู้ที่เกี่ยวข้องจะเป็นเกษตรกรที่มีความเสี่ยงภัยสูง จึงทำให้อัตราความเสียหายต่อเบี้ยประกันภัย (Loss Ratio) สูงมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๑.๓๕ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๓ – ๒๕๓๓ (นอกเหนือจากการมีโปรแกรมประกันภัยพืชผลแล้ว รัฐบาลยังมีโปรแกรมความช่วยเหลือภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Disaster Assistance Program) ที่ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยในลักษณะให้เปล่า จึงส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือจากโครงการทั้งสอง สำหรับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลด้วย

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ปรับปรุงกฎหมายประกันภัยพืชผลใหม่ เป็นกฎหมายปฏิรูปการประกันภัยพืชผล พ.ศ. ๒๕๓๗ (The Crop Insurance Reform Act of ๑๙๙๔) โดยเปลี่ยนลักษณะของการเข้าร่วมแบบภาคสมัครใจ มาเป็นแบบภาคบังคับให้เกษตรกรทุกคนที่อยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง (Federal Farm Program) มีประกันภัยพืชผลขั้นพื้นฐาน และยกเลิกโปรแกรมการช่วยเหลือภัยพิบัติของรัฐบาลกลางเป็นให้ความช่วยเหลือเฉพาะกิจทั้งหมด เป็นผลให้เกษตรกรต้องหาวีธีปกป้องความเสียหายของพืชผลทางการเกษตรด้วยตนเอง จึงทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพิงการประกันภัยพืชผล ซึ่งเป็นวิธีเดียวที่จะจัดการและลดความเสี่ยงภัยในการเพาะปลูกพืชที่มีอยู่ ส่งผลให้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ มีพื้นที่ที่ได้รับความคุ้มครองเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ ๘๐ ของพื้นที่ที่มีสิทธิทั้งหมด โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้เกษตรกรทุกคนต้องได้รับความคุ้มครองขั้นต่ำชดเชยความเสียหายของผลผลิตเมื่อเกิดภัยธรรมชาติรุนแรง เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม หรือภัยธรรมชาติตามที่ FCIC กำหนด เรียกว่า แบบการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัย (Catastrophic Crop Insurance Protection – CAT Insurance) จะคุ้มครองผลผลิตที่ลดลงต่ำกว่า ๕๐% ของระดับปริมาณผลผลิตที่กำหนดไว้ และที่ระดับราคา ๕๕% ของราคาตลาดที่กำหนดโดย FCIC การประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัยนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการให้ฟรี คือ เกษตรกรไม่ต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันภัย (รัฐบาลสนับสนุนเบี้ยประกันภัยให้ทั้งหมด) เพียงแต่จ่ายค่าธรรมเนียมในการดำเนินงาน ๖๐ ดอลลาร์สหรัฐต่อพืชต่อเขตเทศบาล (County) ซึ่งจะต้องชำระเมื่อมาลงทะเบียน สำหรับเกษตรกรรายเล็กจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม ส่วนเกษตรกรที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ไม่มีการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัย จะได้รับความคุ้มครองภายใต้โปรแกรมความช่วยเหลือสำหรับผู้ไม่มีประกันภัย (Noninsured Assistance Program - NAP) ซึ่งจะให้ความคุ้มครองเช่นเดียวกับการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัยตามที่กฎหมายกำหนด ต่อมารัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายไร์นา พ.ศ. ๒๕๓๙ (๑๙๙๖ Farm Act) ยกเลิกข้อบังคับที่ต้องมีการประกันภัยพืชผล คุ้มครองมหันตภัยของผู้เข้าร่วมในโปรแกรมเพิ่มเติมอื่น ๆ เช่น โปรแกรมการประกันรายได้ (Crop Revenue Coverage) ทำให้อัตราการเข้าร่วมของเกษตรกรในโปรแกรมการประกันภัยคุ้มครองมหันตภัยลดลง เหลือเพียงร้อยละ ๖๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐

นอกจากนี้ FCIC ได้มีการเสนอโปรแกรมความคุ้มครองประกันภัยพืชผลเพิ่มเติมอีกหลายแบบ ซึ่งรัฐบาลกลางจะช่วยเหลือสนับสนุนเบี้ยประกันภัยส่วนหนึ่งเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรซื้อความคุ้มครองเพิ่มเติมมากกว่าความคุ้มครองขั้นต่ำของแบบการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัย ซึ่งรูปแบบความคุ้มครองเพิ่มเติม เช่น แบบการประกันภัยพืชผลคุ้มครองทุกภัย และแบบการประกันภัยคุ้มครองรายได้ เป็นต้น (วิซิต หล่อจิริชุนท์กุล และวีณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง, ๒๕๔๖, น. ๕๗๒-๕๗๔)

### การประกันภัยพืชผลในยุโรป

ระบบประกันภัยพืชผลในแต่ละประเทศในยุโรปมีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของรูปแบบการรับประกันภัยแบบภัยเดียว หรือรวมหลายภัย และการประกันภัยผลผลิต ซึ่งการพัฒนาระบบประกันภัยในยุโรปแบบภัยเดียว เช่น ภัยจากลูกเห็บได้รับการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว และยังคงพบว่าภาครัฐเองมีส่วนสำคัญในการเข้าไปพัฒนาระบบดังกล่าว นอกจากนี้ รูปแบบประกันภัยในยุโรปยังมีความแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาเนื่องจาก ยุโรปใช้วิธีการประกันภัยผลผลิต โดยระบุชนิดของภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งให้ความสำคัญ

กับปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ และไม่นำภัยที่เกิดจากโรคพืชและแผ่นดินไหว เข้าวรรณไว้ในขอบข่ายของการรับประกันภัย ประเด็นนี้เป็นข้อแตกต่างจากการประกันภัยพืชผลในสหรัฐอเมริกา อย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากสหรัฐอเมริกาใช้การประกันผลผลิตแบบรวมหลายภัย โดยคำนวณผลต่างระหว่าง ผลผลิตจริงกับผลผลิตที่รับประกัน การแยกแยะประเภทของภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลผลิต จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการรับประกันภัยในยุโรป จากรูปแบบที่แตกต่างกันดังกล่าวทำให้การรับประกันภัย พืชผลในยุโรปจะมีต้นทุนที่สูงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้นทุนประเภทการจัดการค่าสินไหมทดแทนที่สูง แต่ก็มีข้อดี คือช่วยลดและป้องกันปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ซึ่งเป็นปัญหาที่พบมากในการรับประกันภัย พืชผลของสหรัฐอเมริกา

การรับประกันภัยแบบภัยเดี่ยวในยุโรปนี้ มักจัดทำในรูปแบบของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งภาครัฐ อาจเข้าไปสนับสนุนหรือไม่ก็ได้ ขณะที่การรับประกันภัยแบบหลายภัยและการรับประกันภัยในระดับผลผลิต ยังมีการ ดำเนินการไม่มากนัก ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ประเทศกรีซและไซปรัส ภาครัฐได้เข้ามาดำเนินการ ทั้งหมด โดยถือเป็นประกันภัยภาคบังคับสำหรับเกษตรกร และในส่วนของอัตราเบี้ยประกันภัยมีความ แตกต่างกันตั้งแต่ร้อยละ ๑ ของมูลค่าการรับประกันภัยไปจนถึงร้อยละ ๖ - ๘ ในบางประเทศ (สำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๓, น. ๒๑-๒๓)

### การรับประกันภัยพืชผลในประเทศอินเดีย

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเทศอินเดียมีการผลักดันการรับประกันภัยพืชผล โดยมีวัตถุประสงค์ ทางสังคมอย่างเด่นชัด มีการจัดทำแผนประกันภัยการเกษตรแห่งชาติ (National Agricultural Insurance Scheme - NAIS) ซึ่งเป็นการรับประกันภัยผลผลิตแบบรวมหลายภัย และครอบคลุมไปทั่วทุกรัฐ รัฐบาลได้บังคับให้ ผู้ขอสินเชื่อทุกรายต้องเอาประกันภัย ส่วนเกษตรกรอื่นที่ไม่ได้ขอสินเชื่อให้เป็นไปตามความสมัครใจ อย่างไรก็ตาม เกษตรกรให้ความสนใจประกันภัยแบบสมัครใจค่อนข้างต่ำ และการบริหารจัดการระบบประกันภัย ดังกล่าวนี้อาจไม่ได้เป็นไปตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยอย่างแท้จริง

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ บริษัทประกันภัยทางการเกษตรแห่งอินเดียของรัฐที่มีชื่อว่า The Agricultural Insurance Company of India (AIC) เป็นผู้บริหารแผนดังกล่าว และได้มีการนำการรับประกันภัยแบบดัชนี สภาพอากาศมาใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ในการรับประกันภัยแล้ว ซึ่งการรับประกันภัยโดยอาศัยดัชนีสภาพอากาศใน ประเทศอินเดีย เริ่มต้นดำเนินงานโดยองค์กรการเงินระดับฐานรากของอินเดีย มีชื่อว่า Bhartiya Samruddhi Finance Ltd. หรือที่เรียกว่า BASIX โดยมีวัตถุประสงค์ของการรับประกันภัย คือ ต้องการให้มีการบริหารจัดการ ความเสี่ยงในสองระดับ ทั้งความเสี่ยงระดับสถาบันโดยการคัดกรองผู้กู้ และความเสี่ยงระดับ เกษตรกรผู้กู้ เนื่องจากเกษตรกรมักประสบภาวะภัยแล้ง จนผลผลิตไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และท้ายที่สุด ส่งผลต่อเนื่องถึงการชำระคืนเงินกู้

ในประเทศอินเดียนอกจากจะมีการดำเนินการรับประกันภัยโดย BASIX และ AIC แล้ว ยังมีบริษัทประกันภัยเอกชนอื่นเข้ามารับประกันภัยพืชผลโดยใช้รูปแบบนี้ด้วย เช่น ICIC Lombard ซึ่งเป็น บริษัทประกันวินาศภัยที่ใหญ่ที่สุดของอินเดีย จึงส่งผลให้ตลาดการรับประกันภัยพืชผลในอินเดียมีการพัฒนาขึ้น อย่างมาก (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๓, น. ๑๙)

### การรับประกันภัยพืชผลในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่อยู่ในเขตร้อนชื้นที่เกิดภัยธรรมชาติเป็นประจำ ภาคการเกษตร ในญี่ปุ่นจึงได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติสูง ส่งผลให้พืชผลทางการเกษตรได้รับความเสียหายจากพายุไต้ฝุ่น น้ำท่วม และสภาพอากาศหนาวเย็น ด้วยเหตุนี้ กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงของญี่ปุ่น จึงจัดตั้ง

หน่วยงานรับประกันภัยพืชผลทางการเกษตร เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ และช่วยให้ภาคการเกษตรของญี่ปุ่นเจริญเติบโต นอกจากนี้ รัฐยังให้เงินอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย และดำเนินการรับประกันภัยต่อด้วย

การเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลตามแผนงานการประกันภัยทางการเกษตรของญี่ปุ่นนั้น เป็นการตกลงร่วมกันระหว่างเกษตรกรและสมาคมร่วมกันทางการเกษตร หรือองค์การบริการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกษตรกรสามารถเข้าร่วมโครงการได้ใน ๒ รูปแบบ คือ แบบสมัครใจ และแบบบังคับ ซึ่งจะครอบคลุมพืชและสัตว์ที่แตกต่างกัน ดังนี้

๑. แบบสมัครใจ จะเป็นการประกันภัยผลไม้และต้นผลไม้ การประกันภัยพื้นที่เพาะปลูก และการเลี้ยงไหม ซึ่งเมื่อเกษตรกรมีพื้นที่เพาะปลูกอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด เกษตรกรสามารถเลือกได้ว่า จะเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลหรือไม่ก็ได้ ตามความสมัครใจของเกษตรกร

๒. แบบบังคับ จะเป็นการประกันภัยข้าว ข้าวสาลี และข้าวบาร์เลย์ และการประกันภัยพืชไร่ ซึ่งเมื่อเกษตรกรมีพื้นที่เพาะปลูกอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด เกษตรกรจะต้องเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลตามแผนงานการประกันภัยทางการเกษตร โดยอัตโนมัติ ถือเป็นหน้าที่ที่เกษตรกรจะต้องเข้ามาอยู่ในระบบการประกันภัยพืชผล โดยไม่มีสิทธิเลือกที่จะไม่เข้าร่วมโครงการ

เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลจะได้รับการคุ้มครองความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ รวมทั้งโรคพืช โรคสัตว์ และแมลงศัตรูพืช ตามที่กำหนดไว้ในแต่ละโครงการ นอกจากนี้ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยจากรัฐบาลจำนวน ๕๐% หรือ ๕๕% ของอัตราค่าเบี้ยประกัน ตามที่กำหนดไว้ในแต่ละโครงการ (ศักดิ์ชัย ดีละม้าย, ๒๕๔๙, น. ๗๖-๗๗)

ระบบประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของญี่ปุ่น มีโครงสร้างแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ ดังนี้

๑) สหกรณ์เกษตรกรร่วมกันจัดตั้งเงินกองทุนสำรองเพื่อเป็นเบี้ยประกันเมื่อเกิดความสูญเสียทางธรรมชาติขึ้น โดยมี Agricultural Mutual Relief Associations (AMRAs) เป็นผู้รับประกันภัยแก่เกษตรกร

๒) สมาคมในจังหวัด มีหน้าที่เป็นผู้รับประกันภัยให้แก่ AMRAs และ

๓) กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง มีหน้าที่เป็นผู้รับประกันภัยต่อให้แก่สมาคมในจังหวัด และสมาคมประกันภัยพืชผลทางการเกษตรเป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนา และการสนับสนุนการดำเนินงาน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๓, น.๒๐)

**สรุปได้ว่า** การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรนั้น มีการดำเนินการในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นอเมริกาเหนือ ยุโรป และเอเชีย โดยส่วนใหญ่มีหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดระบบประกันภัยพืชผล การอุดหนุนเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ การทำหน้าที่รับประกันภัยต่อ การสนับสนุนต้นทุนในการดำเนินการ ตลอดจนการวิจัยและพัฒนาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ประกันภัยรูปแบบใหม่ ๆ ให้เหมาะสมกับความต้องการของเกษตรกร นอกจากนี้ พบว่า รูปแบบการดำเนินการประกันภัยจะแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ กล่าวคือ มีทั้งที่เป็นการประกันภัยภาคบังคับ ภาคสมัครใจ และแบบผสมผสานที่มีทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา มีการเปลี่ยนระบบจากประกันภาคสมัครใจ มาเป็นการประกันภัยภาคบังคับ และยกเลิกการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบอื่นทั้งหมด เพื่อให้เกษตรกรเข้ามาร่วมใช้ระบบประกันภัยเพื่อจัดการความเสี่ยงในการเพาะปลูก โดยภาครัฐจ่ายเงินอุดหนุนเบี้ยประกันภัยให้ทั้งหมด และเกษตรกรมีหน้าที่จ่ายค่าธรรมเนียมในการดำเนินงาน ซึ่งเกษตรกรรายเล็กอาจไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใด ๆ เลย ส่งผลให้เกษตรกรต้องเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลของรัฐเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก การประกันภัยพืชผลในอินเดีย อาจเรียกได้ว่าเป็นรูปแบบกึ่งบังคับ กล่าวคือ รัฐบาลบังคับให้เกษตรกรที่ขอสินเชื่อทุกราย

ต้องเอาประกันภัย ส่วนเกษตรกรอื่นที่ไม่ได้ขอสินเชื่อให้เป็นไปตามความสมัครใจ แต่ก็พบว่า มีจำนวนเกษตรกรที่สมัครใจทำประกันภัยไม่มากนัก นอกจากนี้ ในญี่ปุ่นมีรูปแบบการเข้าร่วมโครงการแบบผสมผสาน ทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจ โดยใช้เกณฑ์พื้นที่เพาะปลูก และชนิดของพืช เป็นตัวกำหนดว่าเกษตรกรจะต้องเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลของรัฐบาลหรือไม่ หรือสามารถเลือกที่จะเข้าร่วมโครงการตามความสมัครใจ ซึ่งถือเป็นแนวทางที่น่าสนใจ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยในอนาคต

### พัฒนาการการประกันภัยพืชผลของไทย

#### **การดำเนินการประกันภัยพืชผลช่วงก่อนปี ๒๕๕๔**

ในอดีตจนถึงปัจจุบันภาครัฐและเอกชนได้ร่วมกันดำเนินการเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งพัฒนาการของการประกันภัยพืชผลของไทย เริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ กรมการประกันภัย ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการประกันภัย แต่ไม่ได้ทดลองนำมาปฏิบัติใช้จริงในพื้นที่ใด ๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึง ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ กรมส่งเสริมการเกษตรได้ทดลองโครงการประกันภัยฝ้ายที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา และมีการรับประกันภัยจริง โดยบริษัทรับประกันภัยเอกชน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ถึง ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มีการขยายการรับประกันภัยไปยังพืชอีก ๓ ชนิด ได้แก่ ข้าวโพด ข้าวฟ่าง และถั่วเหลือง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากปัจจัยหลายประการที่สำคัญ คือ การใช้เกณฑ์การประเมินความเสียหาย โดยการใช้คณะกรรมการประเมินทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้เอาประกันภัยและบริษัทผู้รับประกันภัยเป็นอย่างมาก รวมทั้งมีต้นทุนในการบริหารจัดการสูงด้วย ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ได้ยกร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. .... ขึ้น แต่ยังมีได้มีการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เนื่องจาก มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การประกันภัยพืชผลมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ นี้เอง เนื่องจากธนาคารโลกได้เลือกประเทศไทยเป็นประเทศทดลองในการนำรูปแบบการประกันภัย โดยใช้ดัชนีสภาพอากาศมาใช้ โดยมี ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการในพื้นที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา จนกระทั่งมีการรับประกันภัยจริง สำหรับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ประเภทภัยแล้ง โดยสมาคมประกันวินาศภัย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประกันภัยพืชผลในประเทศไทยจะได้รับการเริ่มต้นศึกษาและทดลองมาเกือบ ๔๐ ปีแล้ว แต่การขาดความต่อเนื่องของการศึกษาในบางช่วง จนกระทั่งถึงปัจจุบัน จึงยังไม่ประสบผลสำเร็จในวงกว้าง ทั้งในมิติของพื้นที่รับประกันภัย มิติของพืช และมิติของภัย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๓, น.๒๗)

#### **การดำเนินการประกันภัยพืชผลในช่วงปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘**

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการประกันภัยพืชผล โดยหน่วยงานภาครัฐ ร่วมกับภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๕ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมส่งเสริมการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และสมาคมประกันวินาศภัยได้ร่วมกันผลักดันให้เกิดโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการประกันภัยพืชผล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการสร้างระบบประกันความเสี่ยงให้แก่เกษตรกรไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรทั่วประเทศมีทางเลือกในการใช้เครื่องมือประกันภัยเพื่อคุ้มครองความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติต่าง ๆ ได้แก่ อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง ลมพายุ อากาศหนาว ลูกเห็บ และอัคคีภัย ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ภาคเอกชนดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งจะช่วยให้เกษตรกรทุกพื้นที่ทั่วประเทศที่ไม่เคยมีระบบประกันความเสี่ยงภัยธรรมชาติใด ๆ มีหลักประกันเพิ่มเติมที่มั่นคง และทำให้สามารถหลุดพ้นจากภาวะหนี้สิน มีเงินทุนเพียงพอสำหรับการเพาะปลูกในรอบปีการผลิตต่อไป

และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะเป็นการวางรากฐานสำคัญสู่การขยายผลการรับประกันภัยไปสู่พืชเศรษฐกิจหลักชนิดอื่น ๆ ด้วย ในอนาคต นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการภาครัฐจะอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรในส่วนที่เกินกว่า ๖๐ บาท/ไร่ จากอัตราเบี้ยประกันภัยสุทธิ ๑๒๙.๔๗ บาท/ไร่ ซึ่งในกรณีที่เกิดความเสียหายจากภัยธรรมชาติ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทผู้รับประกันภัยเอกชนเพิ่มเติม นอกเหนือจากเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยของรัฐในปัจจุบัน ทั้งนี้ จำนวนค่าสินไหมทดแทนจะขึ้นอยู่กับระยะเวลาเพาะปลูก ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ ๖๐ วันแรกนับจากวันเริ่มเพาะปลูกจะได้รับในอัตรา ๖๐๖ บาท/ไร่ และวันที่ ๖๑ จนถึงวันสุดท้ายก่อนการเก็บเกี่ยวจะได้รับในอัตรา ๑,๔๐๐ บาท/ไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๔)

ผลการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ สรุปได้ดังนี้

- ปี ๒๕๕๔ มีพื้นที่เอาประกันภัย ๑,๐๕๙,๑๓๑ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑.๗๓ ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปีทั่วประเทศ ค่าเบี้ยประกันภัยรวมทั้งสิ้น ๑๓๖,๕๖๔,๕๓๓ บาท มีพื้นที่ขอรับค่าสินไหมทดแทน ๖๒๕,๐๖๙ ไร่ เป็นจำนวนเงิน ๗๕๖,๔๘๗,๙๗๑ บาท คิดเป็นอัตราความเสียหาย (loss ratio) ร้อยละ ๕๕๓.๙๔

- ปี ๒๕๕๕ มีพื้นที่เอาประกันภัย ๘๗๒,๔๔๐.๕๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑.๓๔ ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปีทั่วประเทศ ค่าเบี้ยประกันภัยรวมทั้งสิ้น ๑๑๒,๔๙๒,๖๑๘ บาท มีพื้นที่ขอรับค่าสินไหมทดแทน ๕๓๘,๙๐๐ ไร่ เป็นจำนวนเงิน ๕๙๘,๗๑๗,๖๒๒ บาท คิดเป็นอัตราความเสียหาย (loss ratio) ร้อยละ ๕๓๒.๒๓

- ปี ๒๕๕๖ มีพื้นที่เอาประกันภัย ๑๒๐ ไร่ เบี้ยประกันภัยรวมทั้งสิ้น ๔๓,๑๙๒.๖๙ บาท มีพื้นที่ขอรับค่าสินไหมทดแทน ๒๘ ไร่ เป็นจำนวนเงิน ๓๑,๑๐๘ บาท คิดเป็นอัตราความเสียหาย (loss ratio) ร้อยละ ๗๒.๐๒

- ปี ๒๕๕๗ มีพื้นที่เอาประกันภัย ๘๓๐,๖๗๓.๗๕ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑.๓๑ ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปีทั่วประเทศ ค่าเบี้ยประกันภัยรวมทั้งสิ้น ๓๓๔,๙๓๑,๓๙๒.๕๐ บาท หลังหักคืนเบี้ยประกันภัยเหลือพื้นที่เอาประกันภัยสุทธิ ๖๕๐,๓๔๘.๒๕ ไร่ เบี้ยประกันภัยสุทธิ ๒๖๔,๐๐๐,๖๘๗.๕๐ บาท มีพื้นที่ขอรับค่าสินไหมทดแทน ๑๑๕,๒๘๗.๘๖ ไร่ เป็นจำนวนเงิน ๑๒๘,๐๕๕,๒๒๕.๖๔ บาท คิดเป็นอัตราความเสียหาย (loss ratio) ร้อยละ ๔๘.๕๑

- ปี ๒๕๕๘ มีพื้นที่เอาประกันภัย ๑,๕๑๒,๑๘๗.๒๕ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓.๐๖ ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปีทั่วประเทศ ค่าเบี้ยประกันภัยรวมทั้งสิ้น ๕๗๑,๘๐๙,๖๙๑.๒๕ บาท หลังหักคืนเบี้ยประกันภัยเหลือพื้นที่เอาประกันภัยสุทธิ ๑,๔๖๓,๑๔๓.๗๐ ไร่ เบี้ยประกันภัยสุทธิ ๕๕๓,๐๖๕,๑๖๔.๐๔ บาท มีพื้นที่ขอรับค่าสินไหมทดแทน ๑๓๖,๒๙๐.๔๘ ไร่ เป็นจำนวนเงิน ๑๕๑,๐๐๑,๒๓๓.๙๒ บาท คิดเป็น อัตราความเสียหาย (loss ratio) ร้อยละ ๒๗.๓๐

อัตราค่าเบี้ยประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ (ไม่รวมอาการแสดมภ์และภาษีมูลค่าเพิ่ม) สรุปได้ดังนี้

- ปี ๒๕๕๔ ถึง ๒๕๕๕ อัตราเบี้ยประกันภัยไร่ละ ๑๒๐ บาท เท่ากันทั้งประเทศ
- ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ อัตราเบี้ยประกันภัยไร่ละ ๑๒๐ - ๔๗๕ บาท ตามโซนความเสี่ยงภัย
- ปี ๒๕๕๘ อัตราเบี้ยประกันภัย ไร่ละ ๑๑๕ - ๔๕๐ บาท ตามโซนความเสี่ยงภัย (พจนีย์ ธนวรรณิช, ม.ป.ป.)

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงการประกันภัยข้าวนาปี ที่ดำเนินการในช่วงปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ ดังนี้ โครงการประกันภัยข้าวนาปีทั่วประเทศที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ เป็นต้นมานั้น กำหนดให้ชาวนาที่ลงทะเบียนปลูกข้าวกับกรมส่งเสริมการเกษตรสามารถซื้อประกันภัยข้าวนาปี เพื่อคุ้มครองความเสียหายจากภัยธรรมชาติดังกล่าวข้างต้น โดยใช้ระบบการประเมินความเสียหายจากการจ่ายเงินเยียวยา

ของภาครัฐ กรณีเกิดภัยพิบัติ เกษตรกรผู้ซื้อประกันภัยจะได้ค่าสินไหมทดแทนไร่ละ ๑,๑๑๑ บาท เพิ่มเติมจากเงินเยียวยาของภาครัฐ โดยมีบริษัทประกันภัยจำนวน ๕ - ๗ บริษัท เป็นผู้รับประกันความเสี่ยง ๑๐% ของทั้งระบบ และถ่ายโอนความเสี่ยงที่เหลือทั้งหมดให้บริษัทประกันภัยต่อต่างประเทศ การที่บริษัทประกันภัยไม่มีข้อมูลความเสี่ยงของเกษตรกรที่เพียงพอ ประกอบกับกลไกการประเมินความเสียหายที่เป็นการประเมินโดยภาครัฐ รวมทั้งความไม่แน่นอนในขนาดและการกระจายตัวของผู้ซื้อ จึงส่งผลให้อัตราเบี้ยประกันสูงถึง ๑๑๕-๑๕๐ บาทต่อไร่ ตามความเสี่ยงของพื้นที่ และเพื่อให้ระบบการประกันภัยดังกล่าวเกิดขึ้นได้ รัฐบาลจึงอุดหนุนเบี้ยประกันภัย ๖๐-๘๕% และจำเป็นต้องอุดหนุนมากในพื้นที่เสี่ยงสูง (ซึ่งไม่ควรได้รับการสนับสนุนให้มีการปลูกข้าว) โดยมี ธ.ก.ส. เป็นตัวกลางในการขายและให้ความรู้แก่เกษตรกร แต่ปรากฏว่า มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการเฉลี่ยไม่ถึง ๒% ของพื้นที่นาข้าวทั่วประเทศ และใช้งบประมาณในการอุดหนุนเบี้ยประกันจำนวนมาก แต่เกษตรกรที่เคยเข้าร่วมโครงการแล้วไม่เข้าร่วมโครงการในปีต่อ ๆ มา ปัญหาการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนอกพื้นที่การประกาศเขตภัยพิบัติ และความไม่คุ้มค่าของเบี้ยประกันภัยเมื่อเทียบกับค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาของการดำเนินโครงการที่ผ่านมา (โสภณรัตน์ จันทร์รัตน์, ๒๕๕๙, น. ๓)

ในระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา มีเกษตรกรที่ซื้อกรมธรรม์ประกันภัยซ้ำในปีการผลิต ๒๕๕๔ ถึง ๒๕๕๘ จำนวน ๑,๑๐๔ ราย หรือคิดเป็นพื้นที่เอาประกันภัย ๑๙,๔๗๙ ไร่ โดยมีแต่เกษตรกรในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงเลือกทำประกันเป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้อัตราค่าเบี้ยประกันภัยสูงในขณะที่วงเงินคุ้มครองยังต่ำ เกษตรกรจึงยังคงไม่ให้ความสำคัญกับโครงการฯ มากเท่าที่ควร รวมทั้งเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ยังคงอาศัยการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในบางกรณีไม่ครอบคลุมพื้นที่ประสบภัยทุกพื้นที่ ทำให้เกษตรกรในบางพื้นที่มีปัญหาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งระบบการประเมินการจ่ายสินไหมทดแทนยังคงล่าช้า เนื่องจากขาดการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้เกษตรกรบางส่วนที่เคยเข้าร่วมโครงการฯ จำนวนมากไม่ซื้อประกันภัยซ้ำในปีถัดไป ขณะเดียวกันความสามารถในการรับความเสี่ยงภัยไว้ของบริษัทประกันภัยในประเทศ ยังอยู่ในระดับต่ำ จึงต้องพึ่งพาผู้รับประกันภัยต่อต่างชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๙, น. ๒)

จึงเห็นได้ว่า โครงการประกันภัยข้าวนาปี ที่ดำเนินการในช่วง ปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ ยังคงมีปัญหาในการดำเนินการในหลายประเด็น โดยเฉพาะจำนวนเกษตรกรและพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยยังคงมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ โดยเฉพาะในปีการผลิต ๒๕๕๖ มีพื้นที่เอาประกันภัยเพียง ๑๒๐ ไร่ และในปี ๒๕๕๘ มีพื้นที่เอาประกันภัยมากที่สุด จำนวน ๑,๕๑๒,๑๘๗.๒๕ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓.๐๖ ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปีทั่วประเทศ ซึ่งถือเป็นตัวเลขที่ยังน้อยมากเมื่อเทียบกับพื้นที่เพาะปลูกข้าว ๗๐ ล้านไร่ ทั่วทั้งประเทศ ระบบการประกันภัยที่ซบเซาในช่วงเวลาดังกล่าวจึงยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกฎว่าด้วยจำนวนมาก (Law of Large Number) ซึ่งจะส่งผลต่อความคุ้มค่าในเชิงธุรกิจของบริษัทผู้รับประกันภัย และส่งผลกระทบต่ออัตราเบี้ยประกันภัยที่สูง และวงเงินค่าสินไหมทดแทนยังคงต่ำ ไม่เพียงพอต่อการลงทุนเพาะปลูกของเกษตรกรในปีการผลิตถัดไป รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสม และปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินโครงการใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล และการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรของสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ในช่วงปี ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เล็งเห็นความสำคัญของระบบการประกันภัยพืชผล หรือการประกันภัยการเกษตร จึงได้นำเสนอแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล และการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ตามลำดับ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

จากรายงานแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล ของคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อปี ๒๕๕๘ สรุปได้ว่า ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลที่จำเป็นจะต้องดำเนินการปฏิรูป มีดังนี้

๑. รัฐบาลริเริ่มนำระบบประกันภัยพืชผลมาใช้เป็นเวลานานแล้ว แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง เพียงแต่ทดลองใช้ในเขตพื้นที่เล็ก ๆ หรือชักชวนให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลบางชนิด ส่งผลให้ประสบปัญหาขาดทุนในปีที่เกิดภัยธรรมชาติ และผลขาดทุนแต่ละครั้งสูงกว่าเบี้ยประกันที่ได้รับสะสมมาหลายปี การทดลองด้วยโครงการขนาดเล็กมีพื้นที่จำกัด และมีเกษตรกรเข้าร่วมน้อย จึงไม่สามารถพิสูจน์ประสิทธิภาพหรือความสำเร็จของการประกันภัยพืชผลได้ นอกจากนี้ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลในช่วงที่ผ่านมา มีจำนวนไม่มากพอที่จะทำให้เกิดความคุ้มทุนในเชิงธุรกิจ จึงส่งผลให้มีอัตราเบี้ยประกันที่ค่อนข้างสูง แม้รัฐบาลจะอุดหนุนค่าเบี้ยประกัน โดยให้เกษตรกรรับภาระไม่เกิน ๑๐๐ บาทต่อไร่ แต่ก็ไม่สามารถกระตุ้นให้เกษตรกรสนใจเข้าร่วมโครงการมากขึ้น

๒. เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของการประกันภัยพืชผล และเนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีเงินออมเพียงพอที่จะรับภาระจากภัยพิบัติได้ รัฐบาลจึงต้องให้ความช่วยเหลือ แต่รัฐบาลก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรได้มากนักเพราะความจำกัดของงบประมาณ

๓. การตัดสินใจเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลในปัจจุบันนั้น เกษตรกรจะตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเฉพาะเมื่อตระหนักว่าจะได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติค่อนข้างแน่นอน เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น จึงส่งผลให้สัดส่วนของผู้ขอรับสินไหมทดแทนต่อจำนวนผู้เอาประกันทั้งหมดสูงตามไปด้วยทำให้บริษัทผู้รับประกันต้องกำหนดอัตราเบี้ยประกันสูงในการรับประกันภัยในปีต่อ ๆ มา หรือไม่เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากไม่คุ้มทุนทางธุรกิจ

๔. เกษตรกรยังไม่มีความเชื่อมั่นในบริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานโครงการประกันภัยพืชผลบรรลุวัตถุประสงค์เป็นที่พอใจ และมีจำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการมากขึ้น บริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการจะต้องเสริมสร้างภาพลักษณ์ให้มีความน่าเชื่อถือ ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่แนวทางในการปฏิรูป เพื่อให้ระบบการประกันภัยพืชผลประสบความสำเร็จ มีประสิทธิภาพ มีจำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลเพิ่มขึ้น โดยมีอัตราเบี้ยประกันลดลง และเกิดกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิกตามหลักจำนวนมาก (Law of Large Number) ซึ่งเกษตรกรจะได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรม อันจะส่งผลให้มีความมั่นคงในอาชีพ มีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนรัฐบาลสามารถวางแผนงบประมาณได้ดีขึ้น ส่งผลให้การคลังภาครัฐมีเสถียรภาพมากขึ้น ดังนั้น ภาครัฐจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการขยายขอบเขตของการประกันให้ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง และครอบคลุมพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญทุกประเภท โดยมีข้อเสนอแนะในการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ผนึกกำลังภาครัฐร่วมกับภาคเอกชนในการผลักดันให้การประกันภัยพืชผลเป็นมาตรการหลักในการรักษาความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกร และเสริมสร้างให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องว่า การประกันภัยเป็นมาตรการกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิก และเพื่อให้การกระจายความเสี่ยงบังเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกทุกคน เกษตรกรควรเข้าร่วมโครงการอย่างพร้อมเพรียงกัน ในระยะยาวควรส่งเสริมให้มีการประกันภัยพืชผลทั่วประเทศและครอบคลุมพืชเศรษฐกิจทุกชนิด

๒. รัฐบาลจะต้องสนับสนุนค่าเบี้ยประกันบางส่วน เนื่องจากภาคการเกษตรมีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ความมั่นคงทางการเกษตรจึงเป็นหลักประกันความมั่นคงของชาติ รัฐบาลทุกประเทศจึงมีมาตรการสนับสนุนการเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ การอุดหนุนเบี้ยประกันเป็นมาตรการหนึ่งที่มีการใช้อย่างแพร่หลายเพราะมีประสิทธิภาพมากกว่ามาตรการอื่น ๆ สถาบันการเงินในฐานะเจ้าหนี้ของเกษตรกรสามารถลดความเสี่ยงของตนได้ โดยกำหนดให้การทำประกันภัยพืชผล เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการกู้เงิน รวมทั้งการผ่อนปรนเงื่อนไขของเงินกู้ โดยการลดดอกเบี้ยให้แก่เกษตรกรที่เอาประกัน เพื่อเป็นการจูงใจให้เข้าร่วมโครงการ

๓. ส่งเสริมให้มีการจัดทำโซนนิ่งและส่งเสริมการเพาะปลูกพืชชนิดเดียวกันในเขตเดียวกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตร และสะดวกแก่การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรด้วยมาตรการต่าง ๆ

๔. ส่งเสริมให้มีช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยเพิ่มขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกษตรกรสามารถซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยได้อย่างทั่วถึงตามความต้องการ

๕. สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา เพื่อให้มีการพัฒนาฐานข้อมูลที่เป็นจำเป็นในการออกแบบผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้ขยายความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงพืชเศรษฐกิจทุกประเภท และพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สามารถตอบสนองความต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖. กำกับดูแลให้ธุรกิจประกันภัยมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อให้บริการประกันภัยมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส เป็นที่เชื่อถือของเกษตรกร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๘, น. ๑๗-๑๘)

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เรื่อง แนวทาง การปฏิรูปการประกันภัยพืชผลของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลัก รับข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประมง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ในภาพรวม แล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๘)

สืบเนื่องจาก ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผลของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้วนั้น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปสืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจพิจารณาเห็นว่า การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เนื่องจากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเกษตรกรมักประสบปัญหาด้านการเงินอันมาจากต้นทุนการเพาะปลูกที่เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากความเสียหายของพื้นที่เพาะปลูกทางการเกษตรอันเป็นผลมาจากภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย และแมลงศัตรูพืช ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มรุนแรงและผันผวนมากขึ้นในแต่ละปี ซึ่งปัญหาดังกล่าว ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณภาครัฐจำนวนมากในการช่วยเหลือเยียวยาเกษตรกรในแต่ละปี รวมทั้งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการคลังในระยะต่อไป หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายโดยในรอบ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา รัฐบาลใช้งบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรเฉลี่ยปีละ ๗,๘๓๘ ล้านบาท โดยมีการเบิกจ่ายงบประมาณที่ใช้สำหรับการชดเชยเยียวยาเกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติ



จำนวนตั้งแต่ ๑,๓๕๔ ล้านบาท ถึง ๓๑,๒๑๙ ล้านบาท แต่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้เพียงร้อยละ ๒๕ ของต้นทุนการผลิตข้าว ในขณะที่ต้นทุนการผลิตข้าวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี โดยเฉลี่ยต่อไร่ อยู่ที่ประมาณ ๔,๐๐๐ – ๕,๐๐๐ บาท การช่วยเหลือเยียวยาเกษตรกรในลักษณะดังกล่าวของภาครัฐ จึงไม่มีความยั่งยืนและเพียงพอที่เกษตรกรจะนำไปลงทุนทำการเกษตรในปีต่อ ๆ ไป นอกจากนี้ ประเทศไทย ยังขาดกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ระบบประกันภัยทางการเกษตรเกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุมและยั่งยืน การขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับการประกันภัยการเกษตร ส่งผลให้ภาครัฐยังคงดำเนินนโยบายแบบปีต่อปี โดยการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการ ในแต่ละปี โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณารูปแบบการรับประกันภัยทุกปี ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่อง ของโครงการฯ อีกทั้ง ระบบบริหารจัดการข้อมูลด้านการประกันภัยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีกรดำเนินการเก็บข้อมูลย้อนหลัง ส่งผลให้มีข้อจำกัดในการใช้ข้อมูลและ ขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานและบริษัทผู้รับประกันภัย รวมทั้งในประเด็นสำคัญ คือ เกษตรกร จำนวนมากยังไม่มีความรู้เรื่องการบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและระบบการประกันภัยเท่าที่ควร จึงไม่มีความพร้อมและแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบประกันภัยการเกษตร จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้อง ปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรในประเทศไทย ดังนี้

๑. นำระบบประกันภัยการเกษตรมาใช้ในประเทศอย่างจริงจังและครอบคลุม ทั้งในด้านพื้นที่ การเพาะปลูก และประเภทของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร โดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติและตั้ง คณะกรรมการเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนในระยะยาว ดำเนินนโยบายอย่างจริงจังในการนำระบบการประกันภัย การเกษตรมาใช้กับเกษตรกรไทยทั่วประเทศ โดยอาศัยกลไกการอุดหนุนจากภาครัฐร่วมกับการให้ธนาคาร เฉพาะกิจของรัฐและธนาคารพาณิชย์เข้ามาช่วยในการกระจายผลิตภัณฑ์ไปสู่เกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ

๒. เปลี่ยนบทบาทภาครัฐจากการเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนซึ่งขาดความยั่งยืน กลายเป็นผู้สร้าง ระบบประกันภัย โดยรัฐทำหน้าที่สำคัญในการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรผู้เอาประกันภัย ในช่วงแรก เพื่อสนับสนุนให้ระบบการประกันภัยการเกษตรเกิดขึ้นได้ แทนการทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายเงิน ช่วยเหลือเยียวยาเมื่อเกิดความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ซึ่งทำให้เกษตรกรมีค่านิยมไม่พึ่งตนเอง ซึ่งจะทำให้ รัฐสามารถลดต้นทุนและสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สร้างความยั่งยืน ทางการคลังและทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่เกษตรกร

๓. เปลี่ยนระบบการจัดการการประกันภัยการเกษตร ให้เป็นระบบที่ทำได้จริง ครอบคลุม และ ยั่งยืน โดยการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับการดำเนินการการประกันภัยการเกษตร เปลี่ยนหลักเกณฑ์การ จ่ายค่าสินไหมทดแทน ใช้ระบบธนาคารพาณิชย์เข้ามาช่วยให้ระบบประกันภัยการเกษตรสามารถดำเนินการ ได้ในวงกว้าง และนำมาตรการอื่นๆมาใช้ประกอบการดำเนินนโยบายเพื่อทำให้ความเสี่ยงภัยทางการเกษตร สามารถรับประกันได้อย่างเป็นระบบจากกฎของจำนวนมาก (law of large number)

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เห็นควรให้มีการดำเนินการ เพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร ดังต่อไปนี้

๑. ให้มีการอุดหนุนเบี้ยประกันภัยแทนการจ่ายเงินชดเชย ซึ่งจะส่งผลให้รัฐสามารถลดต้นทุน และสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สร้างความยั่งยืนทางการคลังและทำให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุดแก่ระบบการประกันภัยการเกษตรในระยะต่อไป โดยในระยะแรกรัฐบาลสามารถลด วงเงินชดเชยเยียวยา ลง และไปเพิ่มในส่วนของวงเงินคุ้มครองให้สูงขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุน ที่แท้จริงในการเพาะปลูกข้าว ทำให้ความเสี่ยงของรัฐบาลในการจ่ายเงินชดเชยเยียวยาในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ

ถูกโอนไปสู่ตลาดประกันภัย ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างให้เกษตรกรมีการบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติด้วยตนเองมากขึ้น และเป็นการลดภาระทางการคลังของภาครัฐ

๒. เปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการจ่ายสินไหมทดแทน จากการใช้การประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัด มาเป็นการใช้การประกันภัยแบบดัชนีน้ำฝน (Weather Index) หรือการประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตต่อพื้นที่ (Area Yield Index) ในปัจจุบันการใช้การประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ครอบคลุมพื้นที่ประสบภัยทุกพื้นที่ ทำให้เกษตรกรในบางพื้นที่มีปัญหาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งมีข้อกำหนดแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งบางกรณีเกิดความล่าช้าในการประเมินและการจ่ายสินไหมทดแทน จึงควรเปลี่ยนมาใช้ในการประกันภัยแบบดัชนีน้ำฝน (Weather Index) หรือการประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตต่อพื้นที่ (Area Yield Index) ซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในการกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน เช่นเดียวกับในต่างประเทศ

๓. ใช้ระบบธนาคารพาณิชย์เพื่อช่วยให้ระบบประกันภัยการเกษตรสามารถดำเนินการได้ในวงกว้างและอย่างยั่งยืน โดยศึกษาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้ลูกหนี้ทุกคนซื้อประกันภัยการเกษตรกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดยพิจารณาเปลี่ยนแปลงระดับผู้เอาประกันส่วนหนึ่งจากการขายโดยตรงให้เกษตรกร เป็นการขายให้ ธ.ก.ส. หรือกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ เช่น การสร้างผลิตภัณฑ์สินเชื่อใหม่ที่ผูกติดกับระบบประกันภัยการเกษตร (Risk Contingent Credit) โดย ธ.ก.ส. อาจทำประกันโดยตรงกับบริษัทประกันเพื่อคุ้มครอง Risk contingent loan portfolio ทั้งหมด และส่งผ่านต้นทุนในส่วนเบี่ยงประกันไปในรูปแบบของดอกเบี้ยของสินเชื่อที่จะแพงขึ้นจากสินเชื่อปกติเล็กน้อย แต่เมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้นในพื้นที่ของเกษตรกรผู้กู้เงิน สัดส่วนของหนี้ที่เกษตรกรต้องจ่ายคืนจะลดน้อยลงตามลำดับ โดยมีผู้รับประกันจ่ายเงินชดเชย ธ.ก.ส. โดยตรง ซึ่งสามารถขยายผลไปยังธนาคารอื่นได้ในระยะต่อไป

๔. นำมาตรการอื่น ๆ มาใช้ประกอบการดำเนินนโยบายเพื่อทำให้ความเสี่ยงภัยทางการเกษตรสามารถรับประกันได้อย่างเป็นระบบจากกฎของจำนวนมาก (law of large number) เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เกษตรกรในการบริหารจัดการความเสี่ยง พร้อมทั้งสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบการประกันภัยการเกษตร โดยการอุดหนุนเบี้ยประกันภัยในระยะแรก สร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรกลับมาซื้อประกันซ้ำ โดยการลดเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรที่เป็นลูกค้ารายเดิม สร้างระบบการประกันภัยการเกษตรร่วมกับภาคเอกชนให้ครอบคลุมและเกิดประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอทุกปี และสามารถกระจายความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร คือ เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนานปี ๑.๕ ล้านครัวเรือน สามารถเข้าร่วมโครงการในช่วงปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑ ซึ่งจะช่วยลดความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติได้อย่างเป็นระบบ และเกษตรกรมีความรู้ในการใช้ระบบการประกันภัยการเกษตรเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ และมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการรับประกันภัยซ้ำจากการใช้การประกาศเขตพื้นที่ประสบภัยพิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการประกันภัยแบบดัชนีน้ำฝน (Weather Index) รวมทั้ง พิจารณารูปแบบการประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตต่อพื้นที่ (Area Yield Index) ที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถขยายผลโครงการประกันภัยการเกษตรให้ครอบคลุมพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ไม้ผล (ลำไย) และปศุสัตว์ (โค) เป็นต้น และครอบคลุมเกษตรกรกว่า ๒๐ ล้านคนภายในระยะเวลา ๓ ปี

ดังนั้น คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ จึงมีข้อเสนอแนะว่า รัฐบาลต้องผลักดันให้การประกันภัยการเกษตรเป็นวาระแห่งชาติ และให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับการดำเนินการประกันภัยการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป โดยในระยะสั้น รัฐบาลควรแต่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายการประกันภัยการเกษตร คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร และ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรระดับจังหวัด เพื่อเป็นกลไกในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร รวมทั้งขับเคลื่อนนโยบายการประกันภัยการเกษตรของประเทศ ประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ คปภ. ในการจัดให้มีโครงการอบรมให้ความรู้ด้านการประกันภัยการเกษตรให้แก่เกษตรกร โดยในระยะแรก เป็นการสร้างระบบการประกันภัยข้าวนาปี จากนั้นจึงขยายไปยังผลผลิตทางการเกษตรประเภทอื่น ๆ ในระยะต่อไป เพื่อที่เกษตรกรจะสามารถใช้ระบบประกันภัยเป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติได้อย่างเหมาะสม มีความยั่งยืน และก่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อการใช้งบประมาณภาครัฐมากที่สุด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๙, น. ๑๓-๑๖)

ทั้งนี้ ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๙ เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ได้พิจารณาและเห็นชอบให้เสนอรายงานเรื่อง การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร ต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๙-๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จึงได้มีหนังสือกราบเรียน นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับข้อเสนอดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙

จากข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้การดำเนินโครงการประกันประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๙ มีการดำเนินการในรูปแบบที่แตกต่างจากการดำเนินการในช่วง ๕ ปี ที่ผ่านมา กล่าวคือ

### การประกันภัยพืชผลของไทยในปัจจุบัน

#### โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๙

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนดำเนินการในรายละเอียดเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการดำเนินมาตรการ และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมาตรการด้านการเงินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต ๒๕๕๙/๖๐ ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดยกำกับดูแลให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๔ เดือน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๙) โดยมีพื้นที่เป้าหมายการเอาประกันภัย จำนวน ๓๐ ล้านไร่ทั่วประเทศ วงเงิน ๓,๒๑๗.๑๓ ล้านบาท ครอบคลุมภัยธรรมชาติ ๗ ประเภท ได้แก่ อุทกภัย/น้ำท่วม ฝนทิ้งช่วง วาดภัย ภัยแล้ง อากาศหนาว/ลูกเห็บ อัคคีภัย และภัยศัตรูพืชหรือโรคระบาด แบ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายสำหรับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปีที่เป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. จำนวน ๒๙.๕ ล้านไร่ และสำหรับเกษตรกรทั่วไปอีกไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ โดยมี ธ.ก.ส. ทำหน้าที่บริหารโครงการ และเป็นตัวกลางระหว่างเกษตรกรผู้เอาประกันภัยกับผู้รับประกันภัยเอกชน โดยแบบกรมธรรม์ประกันภัยข้าวนาปี ปี ๒๕๕๙ มีอัตราเบี้ยประกันภัย ๑๐๐ บาทต่อไร่ (ไม่รวมอากรแสตมป์และภาษี) โดยรัฐบาลจะอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย ๖๐ บาทต่อไร่ เกษตรกรชำระเบี้ยประกันภัย ๔๐ บาทต่อไร่ ทั้งนี้ เกษตรกรที่เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. เพื่อการเพาะปลูกข้าวนาปี ธ.ก.ส. จะจ่ายเบี้ยประกันภัยแทนเกษตรกรเฉพาะในส่วน ของวงเงินกู้ สำหรับส่วนเกินวงเงินกู้หากเกษตรกรต้องการที่จะทำประกันภัยเพิ่มเติมต้องจ่ายเบี้ยประกันภัยเอง

วงเงินความคุ้มครอง ๑,๑๑๑ บาทต่อไร่ และสำหรับภัยศัตรูพืชและโรคระบาดวงเงินความคุ้มครอง ๕๕๕ บาทต่อไร่ โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายการเอาประกันภัยทั่วประเทศเป็นจำนวน ๓๐ ล้านไร่ มีบริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการ ๑๖ บริษัท เช่น บริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยประกันภัย จำกัด (มหาชน) บริษัท เจ้าพระยาประกันภัย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) และบริษัท เทเวศประกันภัย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น (ศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจ การเกษตร, ๒๕๕๙)

การดำเนินการดังกล่าวนี้ถือเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการประกันภัยข้าวนาปีใหม่ โดยการกำหนดให้ลูกค้าสินเชื่อเพื่อการเพาะปลูกข้าวนาปีของ ธ.ก.ส. จะต้องเข้าร่วมโครงการโดยอัตโนมัติ โดย ธ.ก.ส. จะจ่ายเบี้ยประกันภัยแทนเกษตรกรเฉพาะในส่วนของวงเงินกู้ ทั้งนี้ เกษตรกรทั่วไปสามารถซื้อกรมธรรม์นี้ได้จนถึงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ส่วนเกษตรกรที่เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. สามารถซื้อกรมธรรม์นี้ได้จนถึงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๙ และสำหรับพื้นที่ภาคใต้สามารถซื้อกรมธรรม์นี้ได้จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ ซึ่งกำหนดวันดังกล่าวจะสอดคล้องกับช่วงเวลาเพาะปลูกของเกษตรกรในแต่ละภูมิภาค

ทั้งนี้ เจือใจสำคัญในกรมธรรม์โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๙ อีกประการหนึ่งก็คือ ระยะเวลาปลอดภัย โดยผู้รับประกันภัยจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย ในกรณีที่ข้าวนาปีที่เอาประกันภัยได้รับความเสียหายเมื่อพ้นระยะเวลาปลอดภัย ๗ วันแรก นับแต่วันที่ผู้เอาประกันภัยได้ขอเอาประกันภัย ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นและปรากฏว่าจำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่เอาประกันภัยไว้ต่ำกว่าจำนวนพื้นที่เพาะปลูก (ไร่) ทั้งหมดในแปลงที่แจ้งขึ้นทะเบียนเกษตรกร (ทบก.) ที่ได้รับการปรับข้อมูลการเพาะปลูกข้าวนาปีจริงในปี ๒๕๕๙/๖๐ จากข้อมูล ทบก. ปี ๒๕๕๘/๕๙ ให้เป็นปัจจุบัน โดยกรมส่งเสริมการเกษตรให้ถือว่าผู้เอาประกันภัยเป็นผู้รับประกันภัยเองในส่วนที่แตกต่างกัน และในการคำนวณค่าสินไหมทดแทนผู้เอาประกันภัยต้องรับภาระส่วนเฉลี่ยความเสียหายไปตามส่วน (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, ๒๕๕๙)

ทั้งนี้ ผลการประกันภัยนาข้าวเมื่อปี ๒๕๕๙ มีเกษตรกรเข้าร่วมทำประกันภัยทั้งสิ้น ๑.๕๑ ล้านราย มีพื้นที่เอาประกันภัย ๒๗.๑๗ ล้านไร่ ในจำนวนนี้มีพื้นที่ประสบภัยทั่วประเทศ ๖๒๔,๗๗๐ ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ประกาศภัยพิบัติ ๖๒๐,๒๒๙ ไร่ และพื้นที่ไม่ประกาศภัยพิบัติ ๔,๕๔๑ ไร่ มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว รวมทั้งสิ้น ๖๘๔.๙ ล้านบาท (เรื่องประกันนาข้าว น้ำท่วมจ่ายไร่ละ ๑,๒๖๐ บาท, ๒๕๖๐)

ข้อสังเกตต่อรูปแบบการประกันภัยนาข้าวที่รัฐบาลประกาศใช้ในปี ๒๕๕๙ นี้ เป็นการดำเนินการที่มีรูปแบบใหม่และแตกต่างจากครั้งที่ผ่านมาหลายประการ นั่นคือ ประการที่หนึ่ง ภาครัฐกับ ธ.ก.ส. สนับสนุนเบี้ยประกันภัยแก่เกษตรกรทั้งหมด เกษตรกรที่กู้เงินกับ ธ.ก.ส. ทุกรายมีประกันภัยนาข้าวควบคู่ไปด้วยแบบอัตโนมัติ (กึ่งบังคับ) ต่างจากครั้งที่ผ่านมาซึ่งจะเป็นแบบสมัครใจและรัฐจ่ายสมทบเพียงบางส่วนที่เหลือให้เกษตรกรจ่ายเพิ่มเติม ส่งผลให้ที่ผ่านมาเกษตรกรจำนวนมากไม่เข้าร่วมโครงการเพราะไม่ต้องการจ่ายเงินเพิ่ม และมีเหตุผลส่วนหนึ่งที่ไม่ได้เข้าร่วมเพราะไม่มั่นใจว่าจะได้รับค่าชดเชยที่คุ้มค่ากับความเสียหาย ประการที่สอง โครงการประกันภัยพืชผลที่ผ่านมารัฐบาลทำเป็นโครงการนำร่องจำนวน ๑.๕ ล้านไร่ ซึ่งภาคเอกชนหรือบริษัทประกันภัยซึ่งรับช่วงต่อจากรัฐบาลมองว่า มีความเสี่ยงสูงเพราะพื้นที่ไม่กระจายตัวจึงกำหนดเบี้ยประกันสูงตั้งแต่ราคา ๑๒๐ - ๔๘๓ บาท ต่อไร่ การชดเชยสินไหมอยู่ที่ไร่ละ ๑,๑๑๑ บาท แต่การประกันภัยนาข้าวในรอบนี้จะเป็นรูปแบบการกระจายความเสี่ยงทุกพื้นที่ที่มีอัตราเบี้ยประกันภัยเท่ากันหมดโดยไม่เลือกว่าพื้นที่นั้นจะมีความเสี่ยงมากหรือเสี่ยงน้อย รวมถึงอัตราค่าชดเชยความเสียหายเกษตรกรก็จะได้รับเท่าเทียมกันทุกพื้นที่เช่นกัน (อารีวรรณ คูสันเทียะ, ๒๕๕๙)

เมื่อนำผลกระทบของโครงการมาสะท้อนแผนของรัฐบาลที่จะให้ประกันพริกกับลูกค้า ธ.ก.ส. ทุกคนในฤดู ๒๕๕๙/๖๐ ในงบประมาณกว่า ๓ พันล้านบาท มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ระบบประกันนี้ จะมีประโยชน์กับเกษตรกร กับการชำระหนี้และพอร์ตสินเชื่อของ ธ.ก.ส. แค้ไหน และคุ้มค่างบประมาณหรือไม่ และหากจุดประสงค์ที่สำคัญอีกอย่างของโครงการคือทำให้เกษตรกรได้เรียนรู้กลไกระบบประกันภัย ระบบปัจจุบันเหมาะสมแค้ไหน และโครงการนี้จะสร้างแรงจูงใจที่ผิดให้เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง หรือจะทำให้เกษตรกรเพิ่มความเสี่ยง เช่น การปลูกข้าวนอกฤดูหรือไม่ เพราะความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ต้นทุนประกัน และงบประมาณของรัฐที่ต้องใช้เพิ่มขึ้นอย่างไม่ยั่งยืนอีกด้วย (โสภณรัตน์ จันทรัตน์, ๒๕๕๙)

### โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๖๐

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๐ เห็นชอบโครงการประกันภัยข้าวนาปี (โครงการฯ) ปีการผลิต ๒๕๖๐ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวนาปี ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งเป็นไปตามมติคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยมีหลักการและรายละเอียดของการรับประกันภัย ดังนี้

๑. พื้นที่เป้าหมาย กำหนดพื้นที่เป้าหมายขั้นต่ำจำนวน ๒๕ ล้านไร่ สำหรับเกษตรกรที่เป็นลูกค้าสินเชื่อเพื่อการเพาะปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๖๐ ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ กำหนดพื้นที่จำนวนไม่เกิน ๘ แสนไร่ สำหรับเกษตรกรที่เป็นลูกค้าสินเชื่อเพื่อการเพาะปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๖๐ ของ ธ.ก.ส. และประสงค์จะซื้อความคุ้มครองเพิ่มเติม และเกษตรกรทั่วไปที่ไม่ได้เป็นลูกค้าสินเชื่อของ ธ.ก.ส.

๒. เงื่อนไขในการรับประกันภัย ในปีการผลิต ๒๕๖๐ มีอัตราเบี้ยประกันภัย ๙๐ บาทต่อไร่ (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรแสตมป์) หรือคิดเป็นอัตรา ๙๗.๓๗ บาทต่อไร่ (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรแสตมป์) โดยเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ จะได้รับวงเงินความคุ้มครอง ๑,๒๖๐ บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติทั้งหมด ๖ ประเภท ได้แก่ น้ำท่วมหรือฝนตกหนักภัยแล้ง ฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วง ลมพายุหรือพายุไต้ฝุ่น ภัยอากาศหนาวหรือน้ำค้างแข็ง ลูกเห็บ และไฟไหม้ และวงเงินความคุ้มครอง ๖๓๐ บาทต่อไร่ สำหรับภัยศัตรูพืชหรือโรคระบาด

๓. การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยของรัฐบาล รัฐบาลจะอุดหนุนเงินค่าเบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้เอาประกันภัยทั้งหมด ในอัตรา ๖๑.๓๗ บาทต่อไร่ (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรแสตมป์) ทั้งนี้ ธ.ก.ส. จะอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยในส่วนที่เหลืออีก ๓๖ บาทต่อไร่ สำหรับเกษตรกรที่เป็นลูกค้าสินเชื่อเพื่อการเพาะปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๖๐ ของ ธ.ก.ส.

๔. งบประมาณและแหล่งที่มาสำหรับโครงการฯ ปีการผลิต ๒๕๖๐ การดำเนินโครงการฯ ปีการผลิต ๒๕๖๐ กระทรวงการคลังประเมินเบื้องต้นว่า อาจมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการฯ มากกว่าพื้นที่เป้าหมายที่กำหนด ดังนั้น จึงเสนอขออนุมัติเพื่อใช้กรอบวงเงินงบประมาณในการอุดหนุนเบี้ยประกันภัย สำหรับพื้นที่เอาประกันภัยจำนวน ๓๐ ล้านไร่ คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑,๘๔๑,๑๐๐,๐๐๐ บาท (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๖๐)

ทั้งนี้ ปรากฏผลการดำเนินงานโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๖๐ ยอดสะสมถึงเดือนธันวาคม ๒๕๖๐ ปีบัญชี ๒๕๖๐ มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ จำนวน ๑.๗๖ ล้านราย จำนวนพื้นที่ ๒๖.๑๒ ล้านไร่ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ม.ป.ป.)

การดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๖๐ เป็นการดำเนินโครงการต่อเนื่องจากปีการผลิต ๒๕๕๙ โดยมีหลักเกณฑ์การเข้าร่วมโครงการของเกษตรกรคล้ายคลึงกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบผลการดำเนินโครงการในด้านต่าง ๆ แล้ว พบว่า

- จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ปี ๒๕๕๙ มีเกษตรกรเข้าร่วมทำประกันภัย จำนวน ๑.๕๑ ล้านราย ในขณะที่ปี ๒๕๖๐ มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ จำนวน ๑.๗๖ ล้านราย หรือเพิ่มขึ้นประมาณ ๒.๔ แสนราย

- พื้นที่เอาประกันภัย ปี ๒๕๕๙ มีพื้นที่เอาประกันภัย ๒๗.๑๗ ล้านไร่ แต่ในปีการผลิต ๒๕๖๐ จำนวนพื้นที่เอาประกันภัยลดลงเป็น ๒๖.๑๒ ล้านไร่ หรือลดลงประมาณ ๑.๐๕ ล้านไร่

- อัตราเบี้ยประกันภัย ปี ๒๕๕๙ มีอัตราเบี้ยประกันภัย ๑๐๐ บาทต่อไร่ แต่ในปี ๒๕๖๐ อัตราเบี้ยประกันภัยลดลงเหลือ ๙๐ บาทต่อไร่ โดยรัฐบาลจะอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย ๖๐ บาทต่อไร่ เช่นเดียวกัน โดยเกษตรกรจะต้องจ่ายเบี้ยประกันในส่วนที่เหลือเอง ทั้งนี้ ธ.ก.ส. จะอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยในส่วนที่เหลือดังกล่าว ให้แก่เกษตรกรที่เป็นลูกค้าสินเชื่อเพื่อการเพาะปลูกข้าวนาปีของ ธ.ก.ส. โดยเกษตรกรไม่ต้องจ่ายเบี้ยประกันภัยเอง

- วงเงินคุ้มครอง ปีการผลิต ๒๕๕๙ วงเงินคุ้มครอง ๑,๑๑๑ บาทต่อไร่ แต่ในปีการผลิต ๒๕๖๐ เกษตรกรจะได้รับวงเงินความคุ้มครองเพิ่มขึ้นเป็น ๑,๒๖๐ บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติทั้งหมด ๖ ประเภท ได้แก่ น้ำท่วมหรือฝนตกหนักภัยแล้ง ฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วง ลมพายุหรือพายุไต้ฝุ่น ภัยอากาศหนาวหรือน้ำค้างแข็ง ลูกเห็บ และไฟไหม้ ส่วนวงเงินความคุ้มครองสำหรับภัยศัตรูพืชหรือโรคระบาด ปีการผลิต ๒๕๕๙ วงเงินคุ้มครอง ๕๕๕ บาทต่อไร่ แต่ในปีการผลิต ๒๕๖๐ วงเงินคุ้มครองเพิ่มขึ้นเป็น ๖๓๐ บาทต่อไร่

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี ในปีการผลิต ๒๕๕๙ และปีการผลิต ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการต่อเนื่อง โดยมีลักษณะเป็นการประกันภัยกึ่งบังคับ (ลูกค้าสินเชื่อเพื่อการเพาะปลูกข้าวนาปีของ ธ.ก.ส. จะต้องเข้าร่วมโครงการโดยอัตโนมัติ โดย ธ.ก.ส. จะจ่ายเบี้ยประกันภัยแทนเกษตรกรเฉพาะในส่วนของวงเงินกู้) โดยที่ภาครัฐคาดหวังให้มีจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการจำนวนมากในระดับที่จะสามารถกระจายความเสี่ยงไปยังพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ ไม่กระจุกตัวอยู่เฉพาะในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง เหมือนเช่นในปีการผลิต ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕ อีกทั้งเป็นการสร้างระบบการประกันภัยพืชผลเพื่อให้เกษตรกรได้มีโอกาสเข้ามาเรียนรู้การบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติด้วยตนเอง เนื่องจากรัฐบาลและ ธ.ก.ส. จ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้ทั้งหมด ส่งผลให้มีจำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการมากขึ้น ในการดำเนินโครงการทั้ง ๒ ปีที่ผ่านมา จึงทำให้ความเสี่ยงภัยทางการเกษตรสามารถรับประกันได้อย่างเป็นระบบจากกฎของจำนวนมาก และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในปีการผลิต ๒๕๕๙ อัตราเบี้ยประกันภัยลดลงเหลือ ๑๐๐ บาทต่อไร่ (ไม่รวมอากรแสตมป์และภาษี) โดยมีวงเงินความคุ้มครอง ๑,๑๑๑ บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติ ๖ ประเภท และวงเงินความคุ้มครอง ๕๕๕ บาทต่อไร่ สำหรับภัยศัตรูพืชและโรคระบาด และในปีการผลิต ๒๕๖๐ อัตราเบี้ยประกันภัยลดลงเหลือ ๙๐ บาทต่อไร่ (ไม่รวมอากรแสตมป์และภาษี) โดยมีวงเงินความคุ้มครอง ๑,๒๖๐ บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติ ๖ ประเภท และวงเงินความคุ้มครอง ๖๓๐ บาทต่อไร่ สำหรับภัยศัตรูพืชและโรคระบาด ซึ่งผู้เขียนถือเป็นความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการในด้านพื้นที่เอาประกันภัย และจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามมาตรการการประกันภัยกึ่งบังคับที่หน่วยงานภาครัฐออกมาใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษารูปแบบการเข้าร่วมโครงการประกันภัยการเกษตรของต่างประเทศ จะเห็นว่าหลายประเทศได้มีการนำรูปแบบการประกันภัยภาคบังคับมาใช้กับการประกันภัย

การเกษตร เช่น สหรัฐอเมริกา กรีซ ไชปรัส อินเดีย รวมทั้งญี่ปุ่นที่มีทั้งการประกันภัยภาคบังคับ และภาคสมัครใจ ผสมผสานอยู่ด้วยกัน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนจากระบบประกันภาคสมัครใจมาเป็นการประกันภัยภาคบังคับ และยกเลิกการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบอื่นทั้งหมด เพื่อให้เกษตรกรเข้ามาอยู่ในระบบประกันภัยเพื่อจัดการความเสี่ยงในการเพาะปลูก โดยภาครัฐจ่ายเงินอุดหนุนเบี้ยประกันภัยให้ทั้งหมด ส่งผลให้เกษตรกรต้องเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลของรัฐเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก การที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยมีมาตรการให้เกษตรกรที่เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. ต้องเข้าร่วมโครงการประกันภัยข้าวนาปี โดยอัตโนมัติ ซึ่งมีลักษณะกึ่งบังคับ ที่มีลักษณะเดียวกับการดำเนินโครงการของอินเดีย จึงอาจเป็นพัฒนาการก้าวแรก เพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศที่มีระบบการประกันภัยการเกษตรภาคบังคับในอนาคตหรือไม่ เพื่อให้ระบบการประกันภัยการเกษตรเป็นเครื่องมือของเกษตรกรในการบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติด้วยตัวเอง โดยมีภาครัฐทำหน้าที่จ่ายเงินอุดหนุนเบี้ยประกันภัย ทดแทนการจ่ายเงินเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ซึ่งภาครัฐอาจจะต้องลดบทบาทในการทำหน้าที่ดังกล่าวลงในอนาคต จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษากรณีดังกล่าวต่อไป

### ประกันภัยพืชผลการเกษตร ทำไมต้องบังคับ

การประกันภัยพืชผลจะมีประสิทธิภาพต่อเมื่อเป็นการประกันเพื่อคุ้มครองเกษตรกรจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยเป็นอิสระต่อกัน แต่ความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้งและอุทกภัยที่เกิดครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดและสร้างความเสียหายแก่เกษตรกรไทยเป็นประจำทุก ๆ ปี ไม่ใช่ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยเป็นอิสระต่อกันอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นฐานของความเสี่ยงที่สามารถทำประกันภัยได้ ๖ ประการ ซึ่งประกอบด้วย ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องสามารถประเมินได้อย่างถูกต้อง โดยมีผู้เอาประกันภัยจำนวนมากและเป็นอิสระต่อกันพอสมควรจากความเสี่ยงที่จะเอาประกัน จะต้องไม่มีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายระดับรุนแรง โดยสามารถคำนวณโอกาสที่จะเกิดความเสียหายเพื่อกำหนดเบี้ยประกันได้โดยมีอัตราเบี้ยประกันอยู่ในระดับที่เหมาะสม และการจ่ายค่าสินไหมทดแทน มีเงื่อนไขในการจ่ายเฉพาะกรณีที่มีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเป็นเหตุสุดวิสัย

นอกจากนี้ ปัญหาการเลือกที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ผู้เอาประกันภัยเลือกที่จะให้ข้อมูลความเสี่ยงเพียงบางส่วนแก่บริษัทผู้รับประกันภัย เพื่อให้ได้รับการประเมินว่ามีความเสี่ยงน้อย โดยที่บริษัทผู้รับประกันภัยไม่มีข้อมูลอย่างเพียงพอในการจัดระดับความเสี่ยงของผู้เอาประกันภัย อาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงิน อันเนื่องมาจากการรับภาระจากความเสี่ยงที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นของบริษัทประกันภัย ซึ่งในบริบทของการประกันภัยพืชผล ปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นในกรณีที่เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงจากภัยธรรมชาติเลือกทำประกันภัยพืชผลมากกว่าเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อย ในต่างประเทศจึงใช้แนวทางการกำหนดให้การประกันภัยพืชผลเป็นการประกันภัยภาคบังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะกับเกษตรกรที่กักเงินจากธนาคารของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ดังเช่น ธ.ก.ส. ของไทย ดังนั้น การให้เกษตรกรสามารถเลือกทำประกันภัยพืชผลโดยสมัครใจ เกษตรกรซึ่งอยู่ในพื้นที่เสี่ยง จะเข้าร่วมเป็นส่วนใหญ่ โดยที่เกษตรกรที่ประเมินแล้วว่าตนเองมีความเสี่ยงน้อยจะไม่ให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินของบริษัทผู้รับประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการจนประสบภาวะขาดทุนและไม่สามารถดำเนินการต่อได้ อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการในระยะยาว และการได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันภัยพืชผลของเกษตรกร จึงเป็นที่มาของการนำระบบการประกันภัยพืชผลภาคบังคับมาใช้แทนระบบประกันภัยภาคสมัครใจในประเทศต่าง ๆ (เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, ๒๕๕๙)

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า การจะกำหนดให้การประกันภัยการเกษตร หรือประกันภัยข้าวนาปี ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เป็นการประกันภัยภาคบังคับ อาจทำให้ถูกมองว่า เป็นการบีบบังคับเกษตรกร ซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอจ่าย หรืออาจไม่พร้อมที่จะจ่ายเบี้ยประกันภัยได้ แม้มองดูว่าอัตรา เบี้ยประกันภัยจะไม่สูงเท่าใดนัก (ปีการผลิต ๒๕๖๐ ประมาณ ๓๐ บาทต่อไร่) แต่ก็ยังดูเป็นการไม่สมควร และไม่เหมาะสมในบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน ดังนั้น จึงอาจนำแนวทางการดำเนินการตามแผนงาน การประกันภัยทางการเกษตรของญี่ปุ่นมาใช้บังคับ กล่าวคือ กำหนดให้การประกันภัยการเกษตรมีรูปแบบ ผสมผสาน ทั้งที่เป็นภาคสมัครใจ และภาคบังคับ โดยใช้เกณฑ์พื้นที่ที่ทำการเกษตร และชนิดของพืชที่เพาะปลูก เป็นตัวกำหนดว่า เกษตรกรจะต้องทำประกันภัยภาคบังคับหรือสมัครใจ เช่น กำหนดให้เกษตรกรที่เพาะปลูก ข้าวที่มีพื้นที่ตั้งแต่ ๑๐ ไร่ขึ้นไป จะต้องเข้าร่วมโครงการประกันภัยข้าวนาปี เนื่องจากมีความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหายจำนวนมาก หากเกิดภัยธรรมชาติประเภทใดประเภทหนึ่งขึ้นมา โดยจะได้รับการอุดหนุนเบี้ย ประกันภัยจากภาครัฐส่วนหนึ่ง และต้องจ่ายเบี้ยประกันเองอีกส่วนหนึ่ง ส่วนเกษตรกรที่มีพื้นที่เพาะปลูก น้อยกว่า ๑๐ ไร่ ให้สามารถเลือกได้ว่า จะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ก็ได้ ซึ่งถ้าเข้าร่วมโครงการ ก็จะได้รับเงิน อุดหนุนจากภาครัฐเช่นเดียวกัน แต่ถ้าไม่ประสงค์เข้าร่วมโครงการ และได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ จะได้รับเงินช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายจากภาครัฐตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุน ราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเงินช่วยเหลือดังกล่าวอาจมีจำนวน น้อยกว่าวงเงินความคุ้มครองของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจ ให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบประกันภัยการเกษตรเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง โดยไม่รอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งจะก่อให้เกิดการเรียนรู้ในการนำระบบประกันภัยมาใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยง ในการประกอบอาชีพทางการเกษตร รวมทั้งจะเป็นการเสริมสร้างให้การประกันภัยมีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากขึ้นจากกฎของจำนวนมาก (law of large number) ส่วนเกษตรกรที่เป็นลูกค้าสินเชื่อ ของ ธ.ก.ส. นั้น สามารถนำหลักเกณฑ์การประกันภัยกึ่งบังคับของโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๙ และ ๒๕๖๐ มาใช้บังคับได้ด้วย และหากต้องการความคุ้มครองในส่วนนอกเหนือวงเงินกู้ ก็สามารถ ทำประกันเพิ่มเติมได้ อย่างไรก็ดี การจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี จากภาคสมัครใจเป็นภาคบังคับ หรือรูปแบบผสมผสานนั้น จะต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วย ประกันภัยของไทยประกอบด้วย โดยเฉพาะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๐ ประกันภัย หมวด ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป มาตรา ๘๖๑ ถึงมาตรา ๘๖๘ และหมวด ๒ ประกันวินาศภัย ส่วนที่ ๑ ประกันวินาศภัยทั่วไป มาตรา ๘๖๙ ถึงมาตรา ๘๘๒ รวมทั้ง พ.ร.บ. ประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย โดยเฉพาะ



## วิเคราะห์ สรุป

### วิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยพืชผลการเกษตร

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยของไทยในปัจจุบัน ทั้ง ป.พ.พ. และพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.๒๕๓๕ แล้ว พบว่า มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์เฉพาะประเด็นปัญหาอุปสรรคทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากมีการนำระบบการประกันภัยภาคบังคับ หรือผสมผสาน ภาคบังคับและสมัครใจ มาใช้กับการประกันภัยพืชผลของไทยในอนาคต ดังนี้

#### ๑. รูปแบบการประกันภัย

ป.พ.พ. มาตรา ๘๖๑ บัญญัติว่า “อันว่าสัญญาประกันภัยนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้ในกรณีวินาศภัยหากมีขึ้น หรือในเหตุอย่างอื่นในอนาคตตั้งได้ระบุไว้ในสัญญา และในการนี้บุคคลอีกคนหนึ่งตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัย” และมาตรา ๘๖๙ บัญญัติว่า “อันคำว่า "วินาศภัย" ในหมวดนี้ ท่านหมายรวมเอาความเสียหายอย่างใด ๆ บรรดาซึ่งจะพึงประมาณเป็นเงินได้” (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๒๐ ประกันภัย, ม.ป.ป.)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวแล้วสรุปได้ว่า สัญญาประกันภัยตามกฎหมายปัจจุบัน มีลักษณะเป็นเอกเทศสัญญา ซึ่งคู่สัญญา ๒ ฝ่าย ตกลงที่จะทำสัญญากัน โดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งตกลงที่จะใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือใช้เงินจำนวนหนึ่ง เมื่อมีเหตุวินาศภัยหรือเกิดเหตุอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งตกลงจะส่งเบี้ยประกันภัยให้แก่คู่สัญญาฝ่ายแรก การประกันภัยพืชผลซึ่งเป็นการประกันวินาศภัยอีกรูปแบบหนึ่ง จึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยประกันภัยมาใช้บังคับด้วยสัญญาประกันภัยจึงเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของคู่สัญญาทั้ง ๒ ฝ่าย ตามที่ตกลงกัน ดังนั้นในอนาคตหากจะมีการกำหนดให้การประกันภัยการเกษตรเป็นการประกันภัยภาคบังคับ หรือมีรูปแบบผสมผสาน คือ มีทั้งที่เป็นการประกันภัยภาคสมัครใจ และภาคบังคับ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งส่งผลให้การประกันภัยการเกษตรมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาประกันภัยโดยทั่วไป จึงอาจต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม ป.พ.พ. ว่าด้วยประกันภัย โดยอาจเพิ่มส่วนที่ว่าด้วยการประกันภัยการเกษตร โดยกำหนดลักษณะของสัญญาประกันภัยพืชผลไว้โดยเฉพาะในส่วนที่มีความแตกต่างจากการประกันภัยโดยทั่วไป ดังเช่น การประกันภัยในการรับขน ประกันภัยค้ำจุนและประกันภัยทางทะเล

อย่างไรก็ดี เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในการกำหนดให้การประกันภัยการเกษตรเป็นวาระแห่งชาติ จึงอาจดำเนินการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยพืชผลการเกษตรขึ้นใหม่ เพื่อใช้บังคับโดยเฉพาะเหมือนเช่นในต่างประเทศ โดยการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลการเกษตร เช่น รูปแบบการประกันภัย หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องทำประกันภัยภาคบังคับ (เช่น มีพื้นที่เพาะปลูกเกิน ๑๐ ไร่ หรือเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ) รูปแบบกรรมกรรม ประเภทของพืชผลและปศุสัตว์ที่รับประกันภัย ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประกันภัย รวมถึงการอุดหนุนเบี้ยประกันภัย และอาจกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายการประกันภัยการเกษตร ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันวางนโยบายการดำเนินโครงการในระยะยาว และให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกร ทดแทนการดำเนินการในปัจจุบันซึ่งใช้รูปแบบให้หน่วยงานเสนอเรื่องเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการ ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินโครงการ

#### ๒. การอุดหนุนเบี้ยประกัน และการสงเคราะห์เบี้ยประกัน

ใน ป.พ.พ. ไม่ได้กำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ เนื่องจากสัญญาประกันภัยตาม ป.พ.พ. เป็นสัญญาระหว่างเอกชนสองฝ่ายที่สมัครใจเข้าทำสัญญาเสียภัย ซึ่งผู้เอาประกันภัยมีส่วนได้เสียในเหตุ

ที่ประกันภัยไว้ โดยทั้งสองฝ่ายมีหน้าที่จะต้องชำระตอบแทนซึ่งกันและกัน ดังนั้น เมื่อมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับการประกันภัยการเกษตรโดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องกำหนดไว้ ให้รัฐต้องอุดหนุนเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรส่วนหนึ่ง ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งสามารถแก้ไขเพิ่มเติมอัตรการอุดหนุนเบี้ยประกันภัยได้ง่ายกว่าการกำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระในการจ่ายเบี้ยประกันภัยของเกษตรกรลง และเป็นการจูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมทำประกันภัยมากขึ้นด้วย

### ๓. ผู้เอาประกันภัย

ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๘๖๑ ดังกล่าวข้างต้น ผู้เอาประกันภัย คือ คู่สัญญาที่ตกลงจะส่งเบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันภัย แต่เมื่อเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการประกันภัยการเกษตร จึงต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า ผู้เอาประกันภัย หมายถึงใครบ้าง เนื่องจากการประกันภัยภาคบังคับ ซึ่งเกษตรกรที่มีการประกอบเกษตรกรรมตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด จะต้องทำประกันภัย รวมทั้งจะมีสิทธิได้รับการอุดหนุนเบี้ยประกันภัยจากภาครัฐด้วย ทั้งนี้ อาจกำหนดว่า ผู้เอาประกันภัย หมายถึง เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรไว้กับกรมส่งเสริมการเกษตร และมีการประกอบเกษตรกรรมตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำประกันภัยภาคบังคับ

### ๔. ผู้รับประกันภัย

เมื่อพิจารณา ป.พ.พ. มาตรา ๘๖๑ ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจะกระทำได้เมื่อได้จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และโดยได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจากรัฐมนตรี โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี” และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศจะตั้งสาขาของบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามพระราชบัญญัตินี้ได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ในการนี้ รัฐมนตรีจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขก็ได้” (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, ม.ป.ป.)

จะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นผู้รับประกันภัยตามที่กฎหมายกำหนดนั้น จะต้องจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายความรวมถึงบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศ ที่จะตั้งสาขาของบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย ก็จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงต้องบัญญัติไว้โดยเฉพาะด้วยเช่นกันว่า ผู้รับประกันภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยการเกษตร จะต้องเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และจะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจากรัฐมนตรี โดยได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

### บทสรุป

จากการศึกษาพัฒนาการการประกันภัยพืชผลการเกษตรของไทยที่ผ่านมา โดยเฉพาะการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี พบว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปียังไม่ประสบผลสำเร็จ คือ จำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่เอาประกันภัยและจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการยังมีจำนวนไม่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ สืบเนื่องจากเกษตรกรยังมีความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของการประกันภัย และการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติไม่เพียงพอ จึงส่งผลให้ระบบการประกันภัยพืชผลในช่วงที่ผ่านมาจึงยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกฎว่าด้วยจำนวนมาก (Law of Large Number) เนื่องจาก มีการกระจายความเสี่ยงไม่มาก จึงส่งผลต่อความคุ้มทุนในเชิงธุรกิจของบริษัทผู้รับประกันภัย และส่งผลกระทบให้อัตราเบี้ยประกันภัยยังสูง เกษตรกร

จึงไม่ค่อยให้ความสนใจทำประกันภัย หรือเกษตรกรที่เคยทำประกันภัยแล้ว ถ้าไม่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติธรรมชาติในปีที่ทำประกันภัย ก็มักจะไม่ทำประกันภัยต่อในปีต่อมา โดยเห็นว่าเป็นการเสียเงินโดยเปล่าประโยชน์ ซึ่งเมื่อพิจารณาการดำเนินโครงการตั้งแต่ ปีการผลิต ๒๕๕๔ จนถึงปีการผลิต ๒๕๖๐ ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเข้าร่วมโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้มีจำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการมากขึ้น จากเดิมในช่วงปีการผลิต ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ เป็นการเปิดให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ มีพื้นที่เพาะปลูกเข้าร่วมโครงการตั้งแต่ ๑๒๐ ไร่ ถึง ๑.๕ ล้านไร่ เฉลี่ยไม่ถึง ๒% พื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ จำนวน ๗๐ ล้านไร่ และมีอัตราเบี้ยประกันภัยตั้งแต่ ๑๑๕ - ๔๗๕ บาทต่อไร่ โดยมีรัฐจ่ายเงินอุดหนุนเบี้ยประกันภัยให้บางส่วน และเกษตรกรจ่ายเพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่ง จนกระทั่งในปีการผลิต ๒๕๕๙ และ ๒๕๖๐ ภาครัฐออกมาตรการกึ่งบังคับให้เกษตรกรที่เป็นลูกค้าสินเชื่อเพื่อการเพาะปลูกข้าวนาปี ของ ธ.ก.ส. จะต้องทำประกันภัยนาข้าวควบคู่ไปด้วย โดย ธ.ก.ส. จะสนับสนุนเบี้ยประกันภัยในส่วนที่เกษตรกรจะต้องจ่าย นอกเหนือจากส่วนที่รัฐบาลอุดหนุน ส่งผลให้มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการมากขึ้น โดยมีจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ปี ๒๕๕๙ จำนวน ๑.๕๑ ล้านราย ในขณะที่ปี ๒๕๖๐ มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ จำนวน ๑.๗๖ ล้านราย ปีการผลิต ๒๕๕๙ มีพื้นที่เอาประกันภัย ๒๗.๑๗ ล้านไร่ และในปีการผลิต ๒๕๖๐ มีจำนวนพื้นที่เอาประกันภัย ๒๖.๑๒ ล้านไร่ ส่งผลให้อัตราเบี้ยประกันภัยลดลงเหลือ ๙๐ บาทต่อไร่ และมีวงเงินคุ้มครองเพิ่มขึ้นเป็น ๑,๒๖๐ บาทต่อไร่ ในปีการผลิต ๒๕๖๐

จึงเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบเป็นการประกันภัยกึ่งบังคับดังกล่าวนี้ เป็นกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนให้การประกันภัยการเกษตรการดำเนินการต่อไปได้อย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีจำนวนเกษตรกรมากในระดับที่จะมีการกระจายความเสี่ยงระหว่างเกษตรกรผู้เอาประกันภัยด้วยตนเอง โดยไม่ใช้การถ่ายโอนความเสี่ยงจากเกษตรกรไปยังบริษัทผู้รับประกันภัยเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้บริษัทรับประกันภัยให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการน้อยลง เนื่องจากประสบปัญหาขาดทุน จึงถือได้ว่าระบบการประกันภัยดังกล่าวนี้ ได้พัฒนาการประกันภัยการเกษตรของไทยไปอีกก้าวหนึ่งแล้ว

อย่างไรก็ดี ในอนาคตการประกันภัยข้าวนาปีของไทย จะมีรูปแบบการเข้าร่วมโครงการของเกษตรกร โดยเป็นการประกันภัยภาคสมัครใจดังเช่นปัจจุบัน โดยมีลักษณะกึ่งบังคับกับเกษตรกรที่ขอสินเชื่อจากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารโครงการ หรือจะมีการพัฒนาเป็นการประกันภัยภาคบังคับ ดังเช่นการดำเนินการของสหรัฐอเมริกา หรือนำรูปแบบผสมผสานทั้งภาคบังคับและสมัครใจ ดังเช่นการประกันภัยของญี่ปุ่น มาใช้กับระบบการประกันภัยการเกษตรของไทย ซึ่งรูปแบบการดำเนินการทั้ง ๒ รูปแบบดังกล่าว น่าจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ในอนาคต เนื่องจากระบบประกันภัยของไทยเป็นการประกันภัยโดยเอกชน ซึ่งจะมีประสิทธิภาพเมื่อมีผู้เอาประกันเป็นจำนวนมากตามหลักของการกระจายความเสี่ยง โดยมีภาครัฐเข้ามาเติมเต็มช่องว่างของกลไกตลาดที่ภาคเอกชนยังไม่สามารถดำเนินการได้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่ชีวิตเกษตรกรได้ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องศึกษาแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไปว่า อนาคตประกันภัยพืชผลการเกษตรของไทย ควรเป็นการประกันภาคสมัครใจหรือบังคับ ?

## บรรณานุกรม

- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (๒๕๕๙). **ประกันภัยพืชผล ทางที่ต้องเลือก**. สืบค้น ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐  
จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/637607>
- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (๒๕๕๙). **ประกันภัยพืชผล ทำไมต้องบังคับ**. สืบค้น ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐  
จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/637852>
- ตาสินโบรกเกอร์ อินซัวร์รันส์. (ม.ป.ป.) **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประกันวินาศภัย**. สืบค้น ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐  
จาก <http://www.taksinins.com/articles-details.php?id=22>
- จรรยา สุทธิไชยา, (ม.ป.ป.) **การประกันภัยพืชผลทางการเกษตร**. สืบค้น ๑๑ มกราคม ๒๕๖๑  
จาก <http://siteresources.worldbank.org/INTTHAILANDINTHAI/Resources/PPTofAgriEconomics.pdf>
- ทีเอ็นเอ็น๒๔ออนไลน์. ๒๙ พ.ค. ๖๐. **รื้อ'ประกันนาข้าว'น้ำท่วมจ่ายไร่ละ ๑,๒๖๐ บาท**. สืบค้น ๑๐ มกราคม ๒๕๖๑  
จาก [http://www.tnnthailand.com/news\\_detail.php?id=139082&t=news](http://www.tnnthailand.com/news_detail.php?id=139082&t=news)
- ไทยรัฐ. (๒๕๖๐). **ประกันภัยข้าวนาปี ลดเสี่ยงชาวนาไทย**. สืบค้น ๑๐ มกราคม ๒๕๖๑  
จาก <https://www.thairath.co.th/content/1157812>
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (ม.ป.ป.) **ผลการดำเนินงานโครงการประกันภัยข้าวนาปี  
ปีการผลิต ๒๕๖๐**. สืบค้น ๑๑ มกราคม ๒๕๖๑  
จาก [https://www.baac.or.th/content-report.php?content\\_group\\_sub=4](https://www.baac.or.th/content-report.php?content_group_sub=4)
- บ้านจอมยุทธ. (ม.ป.ป.) **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๒๐ ประกันภัย**. สืบค้น ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑  
จาก [https://www.baanjomjut.com/library/law/02/002\\_3\\_20.html](https://www.baanjomjut.com/library/law/02/002_3_20.html)
- พจนีย์ ธนวานิช, (ม.ป.ป.) **การปฏิรูปการประกันภัยพืชผล**. สืบค้น ๑๐ มกราคม ๒๕๖๑  
จาก [http://www.oic.or.th/sites/default/files/institute/course/85449/public/crop\\_5907121\\_thaanphcchniyy\\_15\\_kkh\\_59.pdf](http://www.oic.or.th/sites/default/files/institute/course/85449/public/crop_5907121_thaanphcchniyy_15_kkh_59.pdf)
- วิชิต หล่อจีระขุนท์กุล และวีณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง. (๒๕๕๖). **การประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล**.  
สืบค้น ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ จาก <http://portaledu.chula.ac.th/pub/jrm/oldweb/book/o16i4.pdf>
- ศักดิ์ชัย ติละม้าย. (๒๕๕๙). **มาตรการทางกฎหมายในการประกันภัยพืชผลเกษตร**. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชานิติศาสตร์.  
สืบค้น ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ จาก <http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/124317.pdf>
- ศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตร. (๒๕๕๙). **เกาะติดผลกระทบเศรษฐกิจจากโครงการ  
ประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๙/๖๐** สืบค้น ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐  
จาก [http://www.oae.go.th/ewt\\_news.php?nid=22977&filename=new](http://www.oae.go.th/ewt_news.php?nid=22977&filename=new)
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (๒๕๕๙). **การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร**. สืบค้น ๑๐ มกราคม ๒๕๖๑  
จาก [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive\\_econ/download/article%20/article\\_20161114094136.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_econ/download/article%20/article_20161114094136.pdf)
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (๒๕๕๘). **วาระปฏิรูปพิเศษ ๑๒ : แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล**.  
สืบค้น ๑๐ มกราคม ๒๕๖๑ จาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/parcy/013.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parcy/013.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, (๒๕๕๙). เกษตรกรไทยเฮ...! นาข้าว  
ได้รับความคุ้มครองภัย คปภ.ไฟเขียวกรมธรรม์ประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๙ สำหรับรายย่อย  
(ไมโครอินซัวร์นส์) สืบค้น ๑๑ มกราคม ๒๕๖๑

จาก <http://www.oic.or.th/en/consumer/news/releases/85726>

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, (ม.ป.ป.). ความหมายของการประกัน  
วินาศภัย สืบค้น ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐

จาก <http://www.oic.or.th/th/education/insurance/disaster/meaning>

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, (ม.ป.ป.). พระราชบัญญัติประกัน  
วินาศภัย พ.ศ.๒๕๓๕. สืบค้น ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

จาก <http://www.oic.or.th/sites/default/files/intermediaries-file/1038-2106.pdf>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (๒๕๕๑). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับการประกันภัยพืชผลของเกษตรกร.

สืบค้น ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ จาก [http://www.oae.go.th/ewtadmin/ewt/oae\\_baer/download/article/article\\_20091117142743.pdf](http://www.oae.go.th/ewtadmin/ewt/oae_baer/download/article/article_20091117142743.pdf)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (๒๕๕๓). การพัฒนาเครื่องมือทางการเงินสำหรับเกษตรกร : กรณีศึกษา  
การประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีสภาพอากาศในประเทศไทย. สืบค้น ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

จาก [http://www.fpo.go.th/e\\_research/pdf/FinancialInstrument2553.pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/pdf/FinancialInstrument2553.pdf)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (๒๕๕๔). พิธีเปิดโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔. สืบค้น

๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=1123>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๘). ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล) สืบค้น ๑๑ มกราคม ๒๕๖๑

จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=99315440](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99315440)

โสมรัตน์ จันทรัตน์. (๒๕๕๙). ทำไมระบบประกันภัยที่ยั่งยืนจึงยังไม่เกิดในประเทศไทย.

สืบค้น ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๐ จาก <https://thaipublica.org/2016/07/pier-8//>

อารีวรรณ คูสันเทียะ. (๒๕๕๙). ประกันภัยพืชผล การรักษาความมั่นคงในชีวิตเกษตรกร.

สืบค้น ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๐ จาก [http://www.landactionthai.org/land/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1591](http://www.landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1591)