รายงาน

ของ

คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปเพิ่มเติม แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล

สำนักกรรมาธิการ ๑
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

(สำเนา)

ที่ (สปช) ๖๐๗๑ / ๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๕) คณะกรรมาธิการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายสมชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมาธิการ
๒. นางสาวพจนีย์ ธนวรานิช	รองประธานกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายไกรฤทธิ์ บุณยเกียรติ	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายสุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สาม
๕. นายกงกฤช หิรัญกิจ	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สี่
๖. นายไพบูลย์ นลินทรางกูร	โฆษกกรรมาธิการ
๗. ศาสตราจารย์พิเศษ กิติพงศ์ อุรพีพัฒนพงศ์	โฆษกกรรมาธิการ
๘. นายจรูญ จึงยิ่งเรืองรุ่ง	กรรมาธิการ
๙. นายจิรวัฒน์ เวียงด้าน	กรรมาธิการ
๑๐. นายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณธะ	กรรมาธิการ
๑๑. นายชาลี ตั้งจีรวงษ์	กรรมาธิการ
๑๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	กรรมาธิการ
๑๓. นายธำรง อัศวสุธีรกุล	กรรมาธิการ
๑๔. นายนิมิต สิทธิไตรย์	กรรมาธิการ
๑๕. นายนำชัย กฤษณาสกุล	กรรมาธิการ
๑๖. นางประภา เหตระกูล ศรีนวลนัด	กรรมาธิการ
๑๗. นางประภาศรี สุฉันทบุตร	กรรมาธิการ
๑๘. พลเอก ประสูตร รัศมีแพทย์	กรรมาธิการ
๑๙. นายพนา ทองมีอาคม	กรรมาธิการ
๒๐. นายพรชัย มุ่งเจริญพร	กรรมาธิการ
๒๑. นายพรายพล คุ้มทรัพย์	กรรมาธิการ

๒๒. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ กรรมาธิการ
๒๓. นายศิริ จิระพงษ์พันธ์ กรรมาธิการ
๒๔. นายธวัชชัย ยงกิตติกุล เลขานุการคณะกรรมาธิการ
๒๕. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล เสร็จแล้ว โดยได้นำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา เพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

วาระปฏิรูปเพิ่มเติม แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

ปัจจุบันประเทศไทยมีเกษตรกรคิดเป็นร้อยละ ๓๕ ของประชากรทั้งหมด ภาคการเกษตรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงทางสังคมและการเมือง นอกจากเกษตรกรเป็นอาชีพที่มีความสำคัญแล้วยังพบว่ามีความเสี่ยงสูงทั้งในด้านภัยธรรมชาติและด้านราคา ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถรับภาระความเสี่ยงเหล่านี้ได้ เมื่อได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก็จะถึงขั้นสูญเสียที่ดินทำกิน หากกรณีที่ความเสียหายไม่รุนแรงก็อาจมีภาระหนี้สินและประสบปัญหาความยากจน ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือในการลดความเสี่ยงของเกษตรกรจึงเป็นนโยบายสำคัญ ประเทศส่วนใหญ่ในโลกทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็มีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในการลดความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ กัน นอกจากการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแล้วก็มีการสนับสนุนการประกันภัยโดยภาคเอกชนด้วย

ประเทศไทยมีระบบการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนจากภาครัฐให้แก่เกษตรกรโดยตรงด้วยการจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ แต่ก็เป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อย และไม่ครอบคลุมเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่ ความจำกัดของงบประมาณ ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ และการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อหวังผลคะแนนนิยมมากกว่าเหตุผลอื่น อีกทั้งระบบการประกันภัยจากภาคเอกชนในประเทศไทยเพิ่งจะมีขึ้นเมื่อไม่นาน และก็ยังมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการน้อย เนื่องจากค่าเบี้ยประกันค่อนข้างสูง (ซึ่งสืบเนื่องจากมีผู้เอาประกันน้อย) ประกอบกับระบบการจ่ายเงินชดเชยยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้เกิดการพิพาทระหว่างเกษตรกรและรัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ จนส่งผลให้ความนิยมการทำประกันคุ้มครองภัยจากธรรมชาติไม่แพร่หลาย เพราะขาดระบบการประกันภัยพืชผลที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ จากปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้เป็นอุปสรรคในการสร้างความมั่นคงในชีวิต การยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้หลุดพ้นจากภาวะยากจน และสะท้อนให้เห็นปัญหาของระบบการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของประเทศไทยในภาพรวม จนทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

๑. เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลในช่วงที่ผ่านมา แม้จะมีจำนวนเพิ่มในอัตราที่สูง แต่จำนวนที่เข้าร่วมโครงการยังนับว่าน้อยมาก ซึ่งไม่เพียงพอที่จะช่วยกระจายความเสี่ยงของเกษตรกรแต่ละคนให้ลดลงตามหลักของจำนวนมาก จึงทำให้อัตราเบี้ยประกันค่อนข้างสูง แม้รัฐบาลจะอุดหนุนค่าเบี้ยประกัน โดยให้เกษตรกรรับภาระไม่เกิน ๑๐๐ บาทต่อไร่ จำนวนอุดหนุนต่อเกษตรกรแต่ละรายก็ยังค่อนข้างสูง

๒. เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของการประกันภัย และการเตรียมความพร้อมสำหรับตนเอง โดยเฉพาะในสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โอกาสและความสามารถในการอาศัยพึ่งพาสมาชิกในครอบครัวจะมีน้อยลง และรัฐบาลก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรได้มากนักด้วยความจำกัดของงบประมาณที่จะต้องรับภาระหนักขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศ ซึ่งทำให้มีภัยธรรมชาติรุนแรงและบ่อยขึ้น

๓. การตัดสินใจเข้าโครงการประกันภัยพืชผลในปัจจุบันยังมีช่องว่างทำให้เกษตรกรตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเฉพาะเมื่อตระหนักว่าจะได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ (Adverse Selection) ดังนั้นเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น สัดส่วนของผู้ขอรับสินไหมทดแทนต่อจำนวนผู้เอาประกันทั้งหมดก็จะสูงด้วย ทำให้บริษัทผู้รับประกันต้องกำหนดอัตราเบี้ยประกันสูง หรือไม่รับประกันเพราะไม่คุ้ม

๔. การจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามดัชนีสภาพอากาศเป็นวิธีที่นิยมใช้เพราะสามารถหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจจากการสำรวจรายแปลง ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งบ่อยครั้ง แต่การใช้ดัชนีสภาพอากาศให้ได้ประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับได้จะต้องมีความแม่นยำ ดังนั้นจึงต้องลงทุนในการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ให้ได้มาตรฐานและมีจำนวนเพียงพอ

๕. เกษตรกรยังขาดความมั่นใจในความน่าเชื่อถือของบริษัทประกันภัย ดังนั้นเพื่อให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการมากขึ้นและเพื่อให้การดำเนินงานในโครงการประกันภัยพืชผลบรรลุวัตถุประสงค์เป็นที่พอใจของเกษตรกร บริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการจะต้องมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี

ในการนี้ คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง และคณะกรรมาธิการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชย์ การท่องเที่ยวและบริการ จึงมีความประสงค์จะกำหนดแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล เพื่อให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการประกันภัยพืชผลทั่วประเทศ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เกษตรกรไทยมีความมั่นคงในชีวิต เป็นพลังสำคัญในการพัฒนาภาคเกษตรให้เป็นหลักประกันความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ เป็นแหล่งสร้างงานและรายได้ที่สำคัญของประเทศ และลดความเหลื่อมล้ำ ทำให้เกษตรกรไทยเป็นพลเมืองที่มีศักดิ์ศรีในสังคมไทย โดยการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการและประโยชน์ของการประกันภัย ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันภัย และให้มีการรับประกันต่อโดยภาครัฐ พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยอย่างหลากหลาย สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา และดูแลให้ธุรกิจประกันภัยมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

๒. สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

๒.๑ เกษตรกรมีความมั่นคงในอาชีพ และมีความมั่นใจในชีวิตมากขึ้น

๒.๒ ลดภาระในการลดความเสี่ยงของตนเองและได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

๒.๓ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ทำให้รายได้ของเกษตรกรมีเสถียรภาพมากขึ้น

๒.๔ การคลังภาครัฐมีเสถียรภาพมากขึ้น ไม่ต้องจัดงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีใดปีหนึ่งที่เกิดภัยธรรมชาติ ทำให้รัฐบาลวางแผนงบประมาณได้ดีขึ้น

๓. กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น หรือขั้นตอนการดำเนินการ

๓.๑ คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง นำเสนอแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผลต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาหากเห็นชอบโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ระยะเวลาดำเนินการ จากเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึง เดือนสิงหาคม ๒๕๕๘

๓.๒ รัฐบาลพิจารณากำหนดนโยบายในการปฏิรูปประกันภัยพืชผลตามที่เสนอเพื่อดำเนินการ ระยะเวลาดำเนินการ จากเดือนมกราคม ๒๕๕๙ ถึง เดือนธันวาคม ๒๕๕๙

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผลเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สมชัย ฤชุพันธุ์

(นายสมชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

สำนักกรรมาธิการ ๑

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการเงิน การคลังฯ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘ - ๙

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๗๐๕

สำเนาถูกต้อง

(นางนงนุช เศรษฐบุตร)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๑

พิมพ์อาภา/ร่าง

รัชนีวรรณ/พิมพ์

นิภา/ทาน

สารบัญ

รายงานคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

วาระปฏิรูปเพิ่มเติม แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล

๑. หลักการและเหตุผล
๒. ประเด็นการปฏิรูป
๓. วิธีการพิจารณาวิเคราะห์
๔. สรุปผลการศึกษา
๕. ประเด็นปัญหา
๖. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางที่นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณา
๗. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้
๘. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล

๑. หลักการและเหตุผล

การเกษตรเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูงทั้งในด้านภัยธรรมชาติและในด้านราคา เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถรับภาระความเสี่ยงเหล่านี้ได้ และเมื่อได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก็ถึงขั้นสูญเสียที่ดินทำกิน ในกรณีที่ความเสียหายไม่รุนแรงก็อาจเป็นหนี้เป็นสิน ประสบปัญหาความยากจนเช่นเดียวกัน

เนื่องจากประเทศไทยมีเกษตรกรถึงร้อยละ ๓๕ ของประชากรทั้งประเทศ ภาคการเกษตรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคงทางสังคมและการเมือง การให้ความช่วยเหลือในการลดความเสี่ยงของเกษตรกรจึงเป็นนโยบายสำคัญ ประเทศส่วนใหญ่ในโลกทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็มีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในการลดความเสี่ยงในรูปแบบต่างๆ กัน นอกจากการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแล้วก็มีการสนับสนุนการประกันภัยโดยภาคเอกชนด้วย รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนมีดังแสดงในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ : ตัวอย่างความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนผู้รับประกันภัยในการขับเคลื่อนกลไกการประกันภัยพืชผล

ประเทศ	ปีที่เริ่มดำเนินการ (ค.ศ.)	รูปแบบการสนับสนุนกลไกการประกันภัยจากรัฐ				
		รัฐร่วมเป็นผู้รับประกันภัยกับภาคเอกชน	การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย	การสนับสนุนค่าบริหารจัดการ	การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา	การรับประกันภัยต่อโดยรัฐ
ประเทศพัฒนาแล้ว						
สหรัฐอเมริกา	ทศวรรษที่ ๑๙๓๐	ไม่มี	มี	มี	มี	มี
แคนาดา	ทศวรรษที่ ๑๙๗๐	ไม่มี	มี	มี	มี	มี
สเปน	๑๙๘๐	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	มี
โปรตุเกส	๑๙๗๙	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	มี
อิตาลี	ทศวรรษที่ ๑๙๗๐	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
ฝรั่งเศส	๒๐๐๕	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
ประเทศกำลังพัฒนา						
อินเดีย	๑๙๘๕	ไม่มี	มี	มี	ไม่มี	มี
ฟิลิปปินส์	๑๙๘๐	ไม่มี	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี
จีน	ทศวรรษที่ ๑๙๕๐	มี	มี	มี	ไม่มี	มี
บราซิล	ทศวรรษที่ ๑๙๕๐	ไม่มี	มี	มี	ไม่มี	มี
เม็กซิโก	๑๙๙๐	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	มี
ชิลี	๒๐๐๐	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี
โคลัมเบีย	๒๐๐๐	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
เกาหลีใต้	๒๐๐๑	มี	มี	มี	ไม่มี	มี
ตุรกี	๒๐๐๕	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	มี

ที่มา: การศึกษาของธนาคารโลก (Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Options for Developing Countries, ๒๐๑๐)

จากการศึกษาของธนาคารโลกในรายงาน Government Support to Agricultural Insurance Challenges and Options for Developing Countries แสดงว่ารูปแบบการสนับสนุนของรัฐมีหลายแนวทาง คือ มีทั้งเป็นการประกันร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย การสนับสนุนค่าบริหารจัดการ การสนับสนุนในด้านการวิจัย และการรับประกันภัยต่อโดยรัฐ

จากผลการศึกษาดังกล่าว พบว่า ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือที่กำลังพัฒนา ส่วนใหญ่ไม่นิยมใช้ระบบระบบประกันร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน แต่ประเทศทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีระบบการรับประกันภัยต่อโดยรัฐ ข้อสรุปที่ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ ทุกประเทศมีการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย ประเทศส่วนใหญ่ไม่มีการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา คงเป็นหน้าที่ของบริษัทรับประกันในการดำเนินงานเอง ส่วนการสนับสนุนค่าบริหารและการจัดการนั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาการสนับสนุนจากรัฐจะมีจำนวนมากกว่าประเทศที่ไม่มีการสนับสนุน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งมีภาคเกษตรที่เจริญก้าวหน้ามากกว่าประเทศใดในโลก รัฐให้การสนับสนุนการประกันของภาคเอกชนทุกรูปแบบ เว้นแต่การเป็นผู้รับประกันร่วม

ในประเทศไทยนั้น การอุดหนุนจากภาครัฐส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนแก่เกษตรกรโดยตรง โดยการจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ แต่ก็เป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อย และไม่ครอบคลุมเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่ ความจำกัดของงบประมาณ ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ และการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อหวังผลคะแนนนิยมมากกว่าเหตุผลอื่น

การประกันภัยจากภาคเอกชนในประเทศไทยเพิ่งจะมีขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ แต่ก็ยังมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการน้อย เนื่องจากค่าเบี้ยประกันค่อนข้างสูง (ซึ่งสืบเนื่องจากมีผู้เอาประกันน้อย) และระบบการจ่ายเงินชดเชยยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้เกิดการพิพาทระหว่างเกษตรกรและรัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ ความนิยมการทำประกันคุ้มครองภัยจากธรรมชาติจึงยังไม่แพร่หลาย ขาดระบบการประกันภัยพืชผลที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ จึงเป็นอุปสรรคในการสร้างความมั่นคงในชีวิต และในการยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้หลุดพ้นจากภาวะยากจน

๒. ประเด็นการปฏิรูป

ประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ซึ่งภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อม รัฐจำต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ แต่การดำเนินงานของรัฐนั้น ย่อมมีจุดอ่อนหลายประการซึ่งเป็นที่ทราบกันดี ได้แก่ ความไม่คล่องตัวของกลไกภาครัฐ ความไม่แน่นอนของภัยพิบัติและขอบเขตความเสียหายที่เกิดขึ้น ในกรณีที่เกิดความเสียหายมาก จะมีปัญหาในการจัดทำงบประมาณซึ่งยากที่จะวางแผนล่วงหน้าได้ ความไม่แน่นอนจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดทำแผนงานงบประมาณให้ถูกต้อง นอกจากนี้การแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะในกรณีที่คะแนนนิยมต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งมีความโดดเด่นในบางพื้นที่ก็ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ ในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งภาคเอกชนมีความพร้อม การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารความเสี่ยงแทนภาครัฐจึงเป็นทางเลือกที่สามารถแก้ไขจุดอ่อนต่างๆ ได้ แม้กระนั้น รัฐก็ยังจำเป็นต้องมีบทบาทในการสนับสนุนภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อขจัดปัญหาหรือเติมเต็มช่องว่าง ซึ่งภาคเอกชนยังไม่สามารถดำเนินการให้สมความมุ่งหมายในการสร้างความมั่นคงแก่ชีวิตเกษตรกรได้

ในประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันภัยพืชผลมาร่วม ๔ ทศวรรษ โดยมีการศึกษาแนวทางต่างๆ แต่ก็ไม่มีนโยบายในเรื่องนี้แต่อย่างใด จนถึงปี ๒๕๕๔ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงได้จัดทำโครงการประกันภัยข้าวในขอบเขตที่จำกัด และดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันโดยไม่มีการขยายขนาดของโครงการ และเป็นการประกันโดยความสมัครใจของเกษตรกร รัฐเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณบางส่วน การประกันโดยภาคเอกชนจึงยังมีความอ่อนแอ ไม่สามารถสร้างระบบความมั่นคงเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของเกษตรกรได้ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปเพื่อให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการประกันภัยพืชผลทั่วประเทศ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เกษตรกรไทยมีความมั่นคงในชีวิต เป็นพลังสำคัญในการพัฒนาภาคเกษตรให้เป็นหลักประกันความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ เป็นแหล่งสร้างงานและรายได้ที่สำคัญของประเทศ และลดความเหลื่อมล้ำ ทำให้เกษตรกรไทยเป็นพลเมืองที่มีศักดิ์ศรีในสังคมไทย

๓. วิธีการพิจารณาวิเคราะห์

การปฏิรูประบบประกันภัยพืชผลต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์หลายด้าน โดยเฉพาะความเชี่ยวชาญด้านการเกษตร ด้านการเงินและการคลัง ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ โครงการนี้จึงเป็นโครงการที่ดำเนินงานร่วมกันโดยคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบการเงิน และสถาบันการเงินในคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง และคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปการเกษตรในคณะกรรมาธิการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชย์ การท่องเที่ยวและบริการ

นอกจากนี้ยังได้เชิญผู้เชี่ยวชาญในด้านประกันวินาศภัย ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ซึ่งเป็นผู้จัดหาข้อมูล และให้ข้อคิดเห็นต่างๆที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำข้อสรุปเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๔. สรุปผลการศึกษา

๔.๑ รูปแบบประกันภัยพืชผล

การประกันภัยพืชผลสามารถทำได้หลายรูปแบบ ซึ่งมีความแตกต่างตามวัตถุประสงค์และประสิทธิผลของแต่ละรูปแบบ และมีความเหมาะสมตามสภาพภูมิอากาศและลักษณะความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องที่ ดังแสดงในตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ : รูปแบบของการประกันภัยพืชผล

ผลิตภัณฑ์ประกันภัย	ประเภทของภัยที่ประกัน	วงเงินประกัน	การจ่ายค่าสินไหมทดแทน	ข้อดี	ข้อจำกัด
๑. รูปแบบการคุ้มครองความผันแปรของปริมาณผลผลิต					
๑.๑ แบบดั้งเดิม การประเมินความเสียหายเป็นการประเมินที่แปลงผลิต					
๑.๑.๑ แบบกำหนดชนิดภัย (Named Peril) ใช้แพร่หลายในหลายประเทศ	• เหมาะสำหรับภัย เช่น ลูกเห็บ ไฟไหม้ น้ำค้างแข็ง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายที่กะทันหันและวัดได้ ความคุ้มครองที่พบบ่อยที่สุดคือ ประกันภัยลูกเห็บ • ไม่เหมาะกับภัยที่มีความซับซ้อน เช่น ภัยแล้ง และแมลงศัตรูพืช	เกษตรกรสามารถเลือกวงเงินต่างๆ ได้ภายในขอบเขตที่กำหนด	ตั้งอยู่บนความเสียหายทางกายภาพโดยวัดเป็นร้อยละของความเสียหายแล้วคูณกับวงเงินประกันและลบด้วยการรับผิดส่วนแรก (deductible) ที่เกษตรกรรับไว้เอง		• ไม่มีความเสี่ยงพื้นฐาน (basis risk) การจ่าย ค่าสินไหมไม่ตรงกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงต้องใช้ผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทน (loss adjusters) ที่มีประสบการณ์สูง
๑.๑.๒ การประกันผลผลิตแบบรวมหลายภัย (Multiple Peril Crop Insurance - MPCI) ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา	• ภัยธรรมชาติและชีวภาพทุกชนิดที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้	ปริมาณผลผลิตที่ประกัน คูณราคาล่วงหน้า (forward price) ของผลผลิต สำหรับเดือนที่จะเก็บเกี่ยวหรือวงเงินกู้ที่เกษตรกรกู้มาลงทุนเพาะปลูก	ถ้าปริมาณผลผลิตจริง (actual yield) น้อยกว่าปริมาณผลผลิตที่ประกัน (insured yield) ค่าสินไหมทดแทนเท่ากับผลต่างของปริมาณผลผลิตที่เอาประกันและผลผลิตจริงคูณกับราคาล่วงหน้าและจำนวนไร่ที่เอาประกัน	• ให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมทุกภัยที่เกิดขึ้น • เพาะปลูกขนาดเล็ก	• ไม่มีความเสี่ยงพื้นฐาน (basis risk) • ปัญหาเกษตรกรเอาประกันเฉพาะกรณีมีความเสี่ยงสูง (adverse selection) และปัญหาการเผชิญความเสี่ยงโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น (moral hazard) • ค่าเบี้ยประกันภัยสูง • ต้นทุนการบริหารจัดการสูง • ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาการอุดหนุนจากรัฐสูงไม่เหมาะกับแปลง

ผลิตภัณฑ์ประกันภัย	ประเภทของภัยที่ประกัน	วงเงินประกัน	การจ่ายค่าสินไหมทดแทน	ข้อดี	ข้อจำกัด
๑.๒ การประกันภัยแบบที่ใช้ดัชนี การประเมินความเสียหายใช้ดัชนีที่กำหนดไว้ล่วงหน้า					
๑.๒.๑ การประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตของเขตพื้นที่ (Area Yield Index Insurance) • เกษตรกรทุกคนที่อยู่ในเขตพื้นที่ประกันเดียวกันถือว่าได้รับความเสียหายเท่ากัน ประเมินความเสียหายโดยใช้ข้อมูลผลผลิตจริงประจำปีของเขตพื้นที่ประกันที่ประกาศไว้ล่วงหน้าตามที่ได้ตกลงกันไว้ • ใช้ในประเทศอินเดีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา และบราซิล	• ภัยธรรมชาติและชีวภาพทุกชนิด	ปริมาณผลผลิตที่ประกันคูณราคาล่วงหน้า (forward price) ของผลผลิตเดือนที่จะเก็บเกี่ยว	ผลต่างระหว่างปริมาณผลผลิตจริงเฉลี่ย (actual average yield) ของเขตพื้นที่ประกันกับปริมาณผลผลิตที่ประกันคูณกับราคาล่วงหน้าและจำนวนไร่ที่เอาประกัน	• เหมาะกับภัยที่ กระทบเป็นวงกว้าง • ไม่มีปัญหา (adverse selection) และ (moral hazard)	• ต้องมีข้อมูลผลผลิตของพื้นที่ที่มีความแม่นยำ • การวัดผลผลิตจริงเฉลี่ยอย่างแม่นยำในเขตพื้นที่ประกัน ทำได้ยากส่งผลต่อการยอมรับของเกษตรกร
๑.๒.๒ การประกันภัยโดยใช้ดัชนีสภาพอากาศ (Weather Index Crop Insurance) • ไม่มีการประเมินความเสียหายที่แปลงปลูก ค่าดัชนีจะวัดที่สถานีตรวจวัดอ้างอิง • ใช้ในประเทศอินเดีย เม็กซิโก มาลาวี แคนาดา และสหรัฐอเมริกา	• จำกัดเพียงตัวแปรทางสภาพอากาศซึ่งวัดที่สถานีตรวจวัดที่ใกล้ที่สุด เช่น ปริมาณน้ำฝน และอุณหภูมิ	ส่วนใหญ่จะใช้ต้นทุนการผลิต	ใช้การวัดค่าตัวแปรสภาพอากาศเพียงอย่างเดียวตามสูตรที่ได้กำหนดไว้ในกรมธรรม์	• เหมาะสำหรับการประกันภัยเดี่ยวที่มีความร้ายแรง • เป็นมาตรฐาน โปร่งใส	• ไม่มีปัญหา (adverse selection) และ (moral hazard) • มีความเสี่ยงพื้นฐาน (basis risk) • ต้องทำความเข้าใจกับเกษตรกร • มีค่าใช้จ่ายสูงช่วงเริ่มโครงการ • ไม่สามารถใช้กรมธรรม์เดียวกันทุกที่ ต้องมีการออกแบบดัชนีใหม่ให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่

ผลิตภัณฑ์ประกันภัย	ประเภทของภัยที่ประกัน	วงเงินประกัน	การจ่ายค่าสินไหมทดแทน	ข้อดี	ข้อจำกัด
๑.๒.๓ การประกันภัยแบบดัชนีการเจริญ เติบโตของพืช (Normalized Difference Vegetation Index Insurance - NDVI) • ดัชนีการเจริญเติบโตของพืชวัดโดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมเพียงอย่างเดียว ค่าดัชนีสะท้อนให้เห็นการเจริญเติบโตของพืชในฤดูกาลหนึ่งๆ แล้วใช้ค่าเปรียบเทียบกับฤดูกาลที่ผ่านมา • ใช้ในประเทศเม็กซิโก สเปน แคนาดา	• ที่ผ่านมาใช้กับการประกันทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์เท่านั้น	จำนวนที่ตกลงกัน เช่น จำนวนที่กำหนดต่อเฮกตาร์ (hectare) หรือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงสัตว์	ขั้นการจ่ายค่าสินไหมกำหนดตามหลักการเดียวกับดัชนีสภาพอากาศ		• ดัชนี NDVI มีความสัมพันธ์ต่ำกับพืช เช่น ธัญพืช และข้าว • ในหลายประเทศไม่มีข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมย้อนหลังที่เพียงพอสำหรับการตั้งค่าเบี้ยประกัน
๒. การประกันรายได้จากพืชผล (Crop Revenue Insurance)					
• เป็นส่วนผสมของการประกันภัยแบบหลายภัยกับการประกันราคา • ใช้กับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และถั่วเหลืองในบางรัฐของสหรัฐอเมริกา	• รายได้ที่รับประกันกำหนดเป็นร้อยละ (โดยปกติอยู่ที่ร้อยละ ๖๐ -๗๕) ของระดับผลผลิตเฉลี่ยย้อนหลังของเกษตรกรคูณด้วยราคาล่วงหน้าของผลผลิตสำหรับเดือนที่จะเก็บเกี่ยว	-	ขึ้นกับกรณีที่ผลผลิตตกต่ำ ราคาตกต่ำ หรือทั้งสองอย่าง โดยอัตราค่าสินไหมส่วนประกันผลผลิตคำนวณโดยคำนึงถึงความผันแปรของระดับผลผลิตเฉลี่ยรายปีย้อนหลังของเกษตรกรและส่วนประกันราคาคำนวณโดยใช้ราคาตลาด	• เหมาะที่จะเชื่อมโยงกับการให้สินเชื่อทางการเกษตร เนื่องจากความสามารถในการจ่ายทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยของเกษตรกรขึ้นกับรายได้	• จำเป็นต้องมีตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ที่มา : เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง (Workshop between Thailand and World Bank on Collaboration for a Stronger Thailand) ระหว่างกระทรวงการคลังและธนาคารโลก เมื่อวันที่ ๓ - ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ณ เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

รายละเอียดของการประกันรูปแบบต่าง ๆ มีดังนี้

๑. รูปแบบการคุ้มครองความผันแปรของปริมาณผลผลิต

๑.๑ การประเมินแบบดั้งเดิม คือ การประกันความผันแปรของปริมาณผลผลิต ซึ่งมี ๒ แบบ คือ

๑.๑.๑ แบบที่กำหนดชนิดของภัย (Named Peril) การประกันแบบนี้ใช้ในหลายประเทศที่ประสบภัยเฉพาะบ่อย เช่น ลูกเห็บ ไฟไหม้ หรือน้ำค้างแข็ง เป็นภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างกะทันหันและสามารถวัดได้ ไม่มีความซับซ้อน เกษตรกรสามารถเลือกวงเงินค้ำประกันได้ การจ่ายสินไหมทดแทนคำนวณจากกายภาพโดยวัดเป็นร้อยละแปลงผลิตคูณด้วยวงเงินค้ำประกันแล้วจึงลบด้วยการรับผิดส่วนแรก (deductible) ซึ่งเกษตรกรต้องรับเอง จุดอ่อนของการประกันแบบนี้ไม่มีความเสี่ยงพื้นฐาน (Basis risk) เป็นฐานในการคำนวณทำให้ต้องใช้ผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนที่มีประสบการณ์สูง (loss adjusters) เพื่อให้ได้ข้อยุติที่ยอมรับได้ทั้ง ๒ ฝ่าย การประกันรูปแบบนี้นิยมใช้ในหลายประเทศ

๑.๑.๒ แบบรวมหลายภัย (Multiple Peril) คือการประกันภัยธรรมชาติและชีวภาพหลายชนิด วงเงินประกันอาจใช้วงเงินกู้เพื่อการลงทุนหรือคำนวณจากปริมาณผลผลิตที่ประกันคูณด้วยราคาล่วงหน้า (forward price) ของเดือนที่จะเก็บเกี่ยว การจ่ายสินไหมทดแทนคำนวณจากผลต่างของปริมาณผลผลิตที่เอาประกันกับผลผลิตจริง (ในกรณีที่ต่ำกว่า) คูณด้วยราคาล่วงหน้าและจำนวนไร่ที่เอาประกัน จุดอ่อนของการประกันแบบนี้จะเหมือนกรณีแรก คือ ไม่มีความเสี่ยงพื้นฐานเหมือนแบบแรก นอกจากนี้ยังอาจทำให้เกิดปัญหาการเอาประกันเฉพาะเขตพื้นที่เสี่ยง (adverse selection) การผลักภาระแก่ผู้รับประกันโดยขาดความสำนึกรับผิดชอบ (moral hazard) และมีค่าใช้จ่ายสูง ส่วนใหญ่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากรัฐ การประกันรูปแบบนี้มีใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

๑.๒ การประเมินแบบใช้ดัชนี คือ การประกันที่ใช้ดัชนีที่กำหนดไว้ล่วงหน้า มี ๓ แบบ คือ

๑.๒.๑ แบบดัชนีผลผลิตของเขตพื้นที่ ครอบคลุมภัยธรรมชาติและชีวภาพทุกชนิด โดยมีหลักการว่าเกษตรกรทุกคนที่อยู่ในเขตพื้นที่ประกันเดียวกันถือว่าได้รับความเสียหายเท่ากัน ไม่ต้องประเมินเป็นรายแปลง การประเมินความเสียหายใช้ข้อมูลผลผลิตจริงประจำปีของเขตพื้นที่ประกันที่ประกาศล่วงหน้าตามที่ตกลงกันไว้ วงเงินประกันใช้ปริมาณผลผลิตที่ประกันคูณราคาล่วงหน้าของผลผลิตเดือนที่จะเก็บเกี่ยว การจ่ายสินไหมทดแทนคำนวณจากผลต่างของปริมาณผลผลิตจริงเฉลี่ยของเขตพื้นที่ประกันกับปริมาณผลผลิตที่ประกันคูณด้วยราคาล่วงหน้าและจำนวนไร่ที่เอาประกัน การประกันแบบนี้เหมาะกับภัยที่กระทบเป็นวงกว้าง ไม่เกิดปัญหาการเลือกเอาประกันเฉพาะเขตพื้นที่เสี่ยง และการผลักภาระความเสี่ยงโดยขาดความรับผิดชอบ จุดอ่อนคือไม่เหมาะกับกรณีที่ไม่มีข้อมูลผลผลิตของพื้นที่ที่ถูกต้องและแม่นยำ เกิดการโต้แย้งระหว่างเกษตรกรและผู้รับประกัน การประกันรูปแบบนี้มีใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา อินเดีย และบราซิล

๑.๒.๒ แบบใช้ดัชนีสภาพอากาศ (Weather index) ค่าดัชนีอ้างจากสถานีตรวจวัดสภาพอากาศที่ใกล้ที่สุด เช่น ปริมาณน้ำฝน อุณหภูมิ ฯลฯ ไม่มีการประเมินความเสียหายเป็นรายแปลง วงเงินประกันจะใช้ต้นทุนการผลิต ส่วนการจ่ายสินไหมทดแทนใช้ดัชนีจากสถานีตรวจวัด และตามสูตรที่กำหนดไว้ในกรมธรรม์ ข้อดีของการประกันแบบนี้คือ มีความโปร่งใส และไม่มีข้อเสียในเรื่องเลือกประกันเฉพาะเขตพื้นที่ที่มีความเสี่ยงหรือการผลักภาระโดยไม่รับผิดชอบ แต่ต้องทำความเข้าใจกับเกษตรกรและไม่สามารถใช้กรมธรรม์เดียวกันทุกพื้นที่ การประกันรูปแบบนี้ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา เม็กซิโก และอินเดีย

๑.๒.๓ แบบใช้ดัชนีการปรับความแตกต่างของความเจริญเติบโตของพืชเข้าสู่สภาพปกติ (Normalized Difference Vegetation Index) ดัชนีนี้วัดโดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมเพียงอย่างเดียว ค่าดัชนีสะท้อนการเจริญเติบโตของพืชในฤดูกาลหนึ่ง ๆ และใช้เปรียบเทียบกับฤดูกาลที่ผ่านมา มีการใช้ประกันทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์เท่านั้น วงเงินประกันขึ้นอยู่กับข้อตกลง เช่น จำนวนเงินต่อเฮกตาร์ หรือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงสัตว์ การจ่ายค่าสินไหมทดแทนใช้วิธีเดียวกับการประกันภัยแบบใช้ดัชนีสภาพอากาศ ข้อเสียของการประกันแบบนี้คือ ใช้กับกรณีธัญพืชและข้าวไม่ได้เพราะดัชนีมีความสัมพันธ์ต่ำกับธัญพืช หากประเทศไม่มีข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมย้อนหลังที่เพียงพอจะไม่สามารถตั้งค่าเบี้ยประกันได้ การประกันรูปแบบนี้มีใช้ในประเทศแคนาดา เม็กซิโก และสเปน

๒. รูปแบบการคุ้มครองความผันแปรของรายได้ (Crop Revenue Insurance) การประกันรูปแบบนี้เป็นส่วนผสมของการประกันแบบหลายภัย (๑.๑.๒) กับการประกันราคา มีการใช้บางรัฐของสหรัฐอเมริกาในกรณีปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และถั่วเหลือง รายได้ที่รับประกันกำหนดเป็นร้อยละ (ประมาณร้อยละ ๖๐-๗๕) ของระดับผลผลิตเฉลี่ยย้อนหลังคูณด้วยราคาล่วงหน้าของผลผลิตสำหรับเดือนที่จะเก็บเกี่ยว การจ่ายสินไหมทดแทนขึ้นอยู่กับสาเหตุผลผลิตตกต่ำ ราคาตกต่ำ หรือทั้งสองอย่าง ในกรณีที่เกิดจากผลผลิตตกต่ำคำนวณโดยคำนึงถึงความผันแปรของระดับผลผลิตเฉลี่ยรายปีย้อนหลัง ส่วนกรณีที่เกิดจากราคาตกต่ำคำนวณโดยใช้ราคาตลาด การประกันแบบนี้เหมาะที่จะเชื่อมโยงกับการให้สินเชื่อเพราะความสามารถในการชำระหนี้ขึ้นกับรายได้ แต่จำเป็นต้องมีตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๒ ผลกระทบของภัยธรรมชาติต่อการเกษตรและเกษตรกรในประเทศไทย

ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา เกษตรกรในประเทศไทยประสบภัยธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่รุนแรงและไม่รุนแรง ภัยธรรมชาติที่สร้างความสูญเสียมาก ๓ อันดับแรก ได้แก่ อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง และภัยแล้ง ที่สร้างความเสียหายรองลงมา ได้แก่ วาตภัย และศัตรูพืช

ตารางที่ ๓ : พื้นที่เพาะปลูกและเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ

หน่วย : เกษตรกร – ครัวเรือน
พื้นที่เพาะปลูก - พันไร่

	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
จำนวนเกษตรกรที่ประสบภัย	๒,๐๒๑,๗๔๘	๙๙๒,๒๙๓	๗๒๑,๓๒๐	๗๕๒,๐๙๑	๑,๐๔๙,๓๒๒	๕๓๔,๙๘๙	๑,๓๖๐,๐๙๐	๑,๓๙๒,๐๕๓	๙๔๒,๒๔๒	๖๒๔,๓๖๕
จำนวนเกษตรกรทั้งหมด	๕,๗๙๕,๐๐๐	๕,๗๘๕,๐๐๐	๕,๗๗๘,๐๐๐	๕,๗๘๒,๐๐๐	๕,๘๖๔,๐๐๐	๕,๘๗๕,๔๓๔	๕,๘๗๑,๐๔๘	๕,๙๑๐,๗๙๑	๕,๗๑๓,๐๐๐	๗,๐๗๔,๓๕๕
ร้อยละ	๓๔.๘๙	๑๗.๑๕	๑๒.๔๘	๑๓.๐๑	๑๗.๘๙	๙.๑๑	๒๓.๑๗	๒๓.๕๕	๑๖.๔๙	๘.๘๓
จำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่เสียหาย	๑๑,๕๓๖.๗	๔,๔๕๒.๕	๑,๒๒๒.๗	๓,๓๑๑.๓	๒,๖๙๕.๕	๔,๕๙๒.๖	๔,๔๕๓.๗	๑,๒๗๖.๔	๖,๘๑๒.๓	-
จำนวนพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด	๑๕๐,๙๕๗.๙	๑๕๐,๙๑๗.๗	๑๕๐,๘๖๗.๕	๑๕๐,๖๑๕.๑	๑๔๙,๗๙๔.๒	๑๔๙,๖๙๓.๙	๑๔๙,๔๑๖.๗	๑๔๙,๒๔๖๔	๑๔๙,๒๔๐.๑	-
ร้อยละ	๗.๖๔	๒.๙๕	๐.๘๑	๒.๒๐	๑.๘๐	๓.๐๗	๒.๙๘	๐.๘๖	๔.๕๖	-

ที่มา: กรมส่งเสริมการเกษตร

เมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้นรัฐบาลมักจะจ่ายเงินชดเชยบางส่วน แต่ละรายเป็นจำนวนเงินน้อยมาก ต่ำกว่าต้นทุนการเพาะปลูกที่ได้รับความเสียหาย แม้กระนั้นก็เป็นภาระงบประมาณเป็นจำนวนเงินสูง ตารางที่ ๓ และ ๔ แสดงพื้นที่เพาะปลูกที่ได้รับความเสียหายและช่วยเหลือเกษตรกรในช่วงปี ๒๕๔๗ – ๒๕๕๗

ตารางที่ ๔ ภาระงบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติ ปี ๒๕๔๗ – ๒๕๕๗

(หน่วย : พันบาท)

ชนิดภัย	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
อุทกภัย	๙๑๕,๘๒๖	๙๔๖,๑๒๒	๓,๔๗๓,๕๔๙	๒,๑๔๙,๙๒๓	๓,๙๗๐,๘๐๑	๑,๐๑๙,๖๗๑	๑๗,๗๗๘,๕๒๓	๓๐,๕๒๖,๓๖๓	๙๖๙,๕๐๗	๒,๐๖๙,๕๕๑	๒,๐๖๙,๕๕๑
ฝนทิ้งช่วง	๒,๗๖๗,๘๔๖	๕๔๓,๔๒๖	๔๐๙,๖๗๐	๙๖๕,๖๖๔	๑,๒๒๒,๙๕๙	๑๐๑,๘๑๕	๑๒๐,๐๙๐	๓๓,๖๐๐	๖,๖๒๒,๕๘๐	๗๖,๘๒๐	๕๙๙,๗๕๐
ภัยแล้ง	๖๐,๖๕๕	๔๘๐,๖๔๘	๘,๓๘๓	๑๙๑,๗๕๕	๖๒,๖๔๙	๕๑,๗๓๓	๑,๕๐๘,๗๕๘	๘๒,๑๕๖	๑๑๖,๔๗๖	๔๒,๗๘๘	๑,๑๙๕,๑๔๖
วาตภัย	๗,๑๒๘	๒,๖๑๑	๔,๑๔๒	๘,๘๓๒	๑๕,๖๒๘	๔๓,๙๕๑	๑๐๔,๒๖๐	๑๐,๔๙๒	๘๙,๕๗๘	๕๘,๑๔๔	๕๔,๘๙๒
ภัยหนาว	-	-	-	๗๘,๔๔๕	-	๒๔,๑๓๒	๒๔,๑๓๒	-	-	-	-
ศัตรูพืช	๔๐,๘๘๕	๑๒,๐๔๙	๑๗,๐๐๒	๘๓,๔๙๗	๗๑,๐๐๗	๑๑๒,๐๑๗	๑,๒๙๑,๖๕๘	๕๖๖,๗๗๕	๒๓๘,๕๘๒	๒๑,๔๘๓	๖๐,๐๗๓
อัคคีภัย	-	๑๗๐	๙๑	๒,๐๕๕	๔๓๐	๖๕๙	๔,๒๕๕	๒๓๘	๗๒๑	-	๑,๖๖๖
พายุลูกเห็บ	๒,๒๗๒	๑,๒๖๓	-	๙๙๓	๗,๑๓๐	-	-	-	-	-	๓๘๖
ช้างป่าทำลายพืชผล	-	-	-	๖๔๕	๓๐	-	๑๗	๓๑	๒๘๗	-	๒๗๘
รวม	**๓,๗๙๔,๖๑๒**	**๑,๙๘๖,๒๘๙**	**๓,๙๑๒,๘๓๗**	**๓,๔๘๑,๘๐๘**	**๕,๓๕๐,๖๓๕**	**๑,๓๕๓,๙๗๘**	**๒๐,๘๓๑,๖๙๓**	**๓๑,๒๑๙,๖๕๕**	**๘,๐๓๗,๗๓๒**	**๒,๒๖๘,๗๘๖**	**๓,๙๘๑,๗๔๑**

ที่มา: กรมส่งเสริมการเกษตร

จากตารางที่ ๓ จะเห็นว่า จำนวนเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติในแต่ละปีมีจำนวนสูงและมีความผันผวนระหว่างร้อยละ ๑๐ ถึงกว่าร้อยละ ๒๐ ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด แม้ในปีที่มีครัวเรือนเกษตรกรได้รับความเสียหายน้อย คือ ในปี ๒๕๕๒ และปี ๒๕๕๖ ก็มีจำนวนถึง ๕๓๔,๙๘๙ ครัวเรือน (ร้อยละ ๙.๑๑) และ ๖๒๔,๓๖๕ ครัวเรือน (ร้อยละ ๘.๘๓) ตามลำดับ ในปี ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นปีที่มีภัยธรรมชาติรุนแรงที่สุดในช่วง ๑๐ ปีนั้น มีเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายถึงกว่า ๒ ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๘๙ ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด

เมื่อพิจารณาจำนวนพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกในแต่ละปีจะเห็นว่า ก่อนหน้าปี ๒๕๕๑ นั้น มีพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศมากกว่า ๑๕๐ ล้านไร่ แต่หลังจากนั้นก็ลดลงเหลือเพียงประมาณ ๑๔๙ ล้านไร่ ปริมาณที่ลดลงนี้อาจเกิดจากหลายสาเหตุ ซึ่งมีทั้งที่เกิดจากการขยายตัวของตัวเมือง หรือเกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง ทำให้เพาะปลูกไม่ได้ เป็นต้น

ตารางที่ ๔ แสดงจำนวนเงินงบประมาณที่รัฐใช้เพื่อการช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ในปี ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นปีที่จำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบสูงสุดคือมีจำนวนกว่า ๒ ล้านครัวเรือนนั้น เป็นปีที่มีจำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่เสียหาย มีจำนวนสูงสุดด้วย คือ ๑๑.๕ ล้านไร่ หรือคิดเป็นประมาณ ๗.๖๔ ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด รัฐบาลจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรเป็นจำนวน ๓,๗๙๔.๖ ล้านบาท เป็นเงินช่วยเหลือสำหรับอุทกภัย ๙๑๕.๘ ล้านบาท และฝนทิ้งช่วง ๒,๗๖๗.๘ ล้านบาท

แต่ในปี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๔ ซึ่งจำนวนเกษตรกรและพื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายค่อนข้างสูง แต่ก็น้อยกว่าปี ๒๕๔๗ รัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรเป็นจำนวนเงินสูงสุดติดต่อกันเป็นเงิน ๒๐,๘๓๑.๗ ล้านบาท และ ๓๑,๒๑๙.๖ ล้านบาท ตามลำดับ ภัยที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๕๓ ได้แก่ อุทกภัย ใช้งบประมาณ ๑๗,๗๗๘.๕ ล้านบาท และ ๑,๕๐๘.๘ ล้านบาท สำหรับภัยแล้ง ส่วนในปี ๒๕๕๔ เป็นอุทกภัย อย่างเดียวถึง ๓๐,๕๒๖.๓ ล้านบาท ดังนั้นจะเห็นความไม่แน่นอนของจำนวนเงินชดเชยที่จะต้องเตรียมไว้

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อเกษตรกรจากภัยธรรมชาติ มีข้อสรุปที่สำคัญ ดังนี้

๑. ในจำนวนเกษตรกรทั้งหมด ๕.๘ ล้านครัวเรือนนั้น จำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติไม่มีความแน่นอน มีจำนวนต่ำสุด ๕๓๔,๙๘๙ ครัวเรือน ในปี ๒๕๕๒ จนถึงจำนวนสูงสุดกว่า ๒.๐ ล้านครัวเรือน ในปี ๒๕๔๗ แต่โดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ประมาณ ๑ ล้านครัวเรือนต่อปี

๒. ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด ๓ อันดับแรก คือ อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง และภัยแล้ง ในบางปีก็มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นมากกว่า ๑ ประเภท เช่น อุทกภัยและฝนทิ้งช่วง หรืออุทกภัยและภัยแล้ง ในปี ๒๕๔๗, ๒๕๔๙, ๒๕๕๑ และ ๒๕๕๒ ในบางปีมีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นในปีเดียวกันถึง ๓ ประเภท เช่น ปี ๒๕๔๘, ๒๕๕๐, ๒๕๕๓, ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๗

๓. งบประมาณที่รัฐบาลใช้ในการอุดหนุนเยียวยาความเสียหายในแต่ละปีมีความแตกต่างกันมาก ตั้งแต่ต่ำสุด ๘,๐๓๗.๗ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๕ จนถึงจำนวนสูงสุด ๓๑,๒๑๙.๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๔ ความไม่แน่นอนนี้ทำให้รัฐบาลไม่สามารถวางแผนงบประมาณล่วงหน้าได้ ซึ่งนอกจากจะกระทบเสถียรภาพทางการคลังแล้ว ในทางปฏิบัติยังทำให้เกิดความล่าช้าในการเยียวยาความเดือดร้อนของเกษตรกรด้วย

๔. จำนวนเงินที่รัฐบาลจ่ายเยียวยาหรือชดเชยแก่เกษตรกรแต่ละรายนั้นต่ำว่าต้นทุนการผลิตที่ได้รับความเสียหาย และบ่อยครั้งที่เกิดการร้องเรียนว่าไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ทั่วถึง หรือไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจริงได้รับเงินช่วยเหลือน้อยกว่าเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายน้อยกว่า หรือในบางกรณีเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันได้รับความเสียหายเท่ากัน แต่ไม่ได้รับความช่วยเหลือที่เท่าทียมกัน เป็นต้น

๔.๓ การประกันพืชผลในประเทศไทย

หลักการของการประกันภัย คือ การที่กลุ่มบุคคลร่วมกันจัดตั้งกองทุนเพื่อให้สมาชิกช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติต่าง ๆ เป็นการเฉลี่ยความเสี่ยงในระหว่างสมาชิกเพื่อมิให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระแต่เพียงผู้เดียว ในสังคมดั้งเดิมนั้นเป็นความตกลงอย่างหลวม ๆ ไม่เป็นทางการ แต่เมื่อสังคมมีสมาชิกมากขึ้นและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นสามารถสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวง ประเพณีปฏิบัติแบบดั้งเดิมจึงไม่สามารถใช้ได้ จำเป็นต้องมีการจัดรูปแบบที่เป็นข้อตกลงที่ชัดเจนและต้องการความร่วมมือเข้าร่วมเป็นสมาชิกเป็นจำนวนมาก จึงจะสามารถกระจายความเสี่ยงนั้นได้สำเร็จตามหลักการของ “กฎว่าด้วยจำนวนมาก” (Law of Large Number)

การประกันภัยพืชผลเป็นกิจการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ได้ด้วยหลักการที่กล่าวข้างต้น ในต่างประเทศได้มีการดำเนินกิจการประกันภัยพืชผลมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ได้เริ่มดำเนินงานตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๓๐ (พ.ศ. ๒๔๗๓) หลังจากนั้นก็มีประเทศอื่น ๆ ดำเนินงานในทำนองเดียวกัน ดังได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๑

ประเทศไทยได้เริ่มมีการประกันภัยพืชผลเกษตรในปี ๒๕๑๓ มีรายละเอียดดังนี้

พ.ศ. ๒๕๑๓	กรมการประกันภัยเริ่มศึกษารูปแบบประกันภัยทางการเกษตร
พ.ศ. ๒๕๒๑ – ๒๕๒๓	ทดลองทำโครงการประกันภัยฝ้าย ที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ในปีแรกมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวน ๔๙๖ ราย ปีที่ ๒ จำนวน ๕๔๒ ราย ปีที่ ๓ จำนวน ๘๓ ราย อัตราเบี้ยประกันไร่ละ ๕๐ บาท คุ้มครองไร่ละ ๑,๔๐๐ บาท ผลการดำเนินงาน ๒ ปีแรก ได้กำไร ๑.๘๓ แสนบาท ปีที่ ๓ ขาดทุน ๑.๒๓ แสนบาท
พ.ศ. ๒๕๒๕ – ๒๕๒๗	กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินโครงการต่อ ผลการดำเนินงาน ๓ ปี ขาดทุน ๑.๐๔ ล้านบาท
พ.ศ. ๒๕๒๙	มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อ โดยมอบให้กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นเจ้าภาพหลัก คณะกรรมการได้จัดทำโครงการประกันภัยฝ้ายและถั่วเหลือง เสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่มีการยุบสภาเสียก่อน โครงการนี้จึงเลิกล้มไป
พ.ศ. ๒๕๓๑ – ๒๕๓๔	บริษัทเอกชน ๓ ราย ร่วมกันจัดทำโครงการประกันภัยข้าวโพด ข้าวฟ่าง และถั่วเหลือง โดยคิดเบี้ยประกันร้อยละ ๘ ของทุนประกัน ผลการดำเนินงาน ๔ ปี มีผู้ทำประกันปีที่ ๑ จำนวน ๙๐ ราย ปีที่ ๒ จำนวน ๕๕๒ ราย ปีที่ ๓ ไม่มีข้อมูล ปีที่ ๔ จำนวน ๒๒๘ ราย ผลการดำเนินงาน ๔ ปี ได้รับเบี้ยประกัน ๑.๔๕ ล้านบาท จ่ายค่าสินไหมทดแทน ๔.๙๑ ล้านบาท
พ.ศ. ๒๕๓๙	คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำโครงการประกันภัยพืชผลในรูปกองทุนรวมบรรเทาความเสียหายโดยทำทุกพื้นที่ คุ้มครองเฉพาะข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ คุ้มครองเฉพาะอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง รัฐบาลและเกษตรกร จ่ายค่าเบี้ยประกันภัยฝ่ายละครึ่ง แต่สำนักงบประมาณไม่อนุมัติจึงไม่ได้ดำเนินการ
พ.ศ. ๒๕๔๔	ธ.ก.ส. จัดทำโครงการจัดตั้งกองทุนประกันภัยทางการเกษตร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคุ้มครองข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ให้ความคุ้มครองเฉพาะอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง และให้ดำเนินการทั่วประเทศ
พ.ศ. ๒๕๔๖	คณะกรรมการกลั่นกรองนำเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งมีมติมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาและนำเสนอคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง
พ.ศ. ๒๕๔๘	ธนาคารโลกได้จัดทำโครงการทดลองนำร่องประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยใช้ดัชนีสภาพอากาศในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา เป็นสถานีเก็บรวบรวมข้อมูลในการทำสถิติเพื่อเป็นฐานในการคำนวณความเสี่ยง และการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย โดยมี ธ.ก.ส. ร่วมดำเนินงาน

พ.ศ. ๒๕๕๐	- ธนาคารโลกเริ่มดำเนินโครงการร่วมกับสมาคมประกันวินาศภัย - ในปีเดียวกัน ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation) ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการประกันภัยข้าวทั่วประเทศ โดยร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้รับประกันภัยภาคเอกชน โครงการนี้ใช้ดัชนีสภาพอากาศเช่นเดียวกัน และเริ่มดำเนินงานจริงในปี ๒๕๕๓
พ.ศ. ๒๕๕๔ – ปัจจุบัน	- กระทรวงการคลังจัดทำโครงการประกันภัยข้าวทั่วประเทศ โดยร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้รับประกันภัยภาคเอกชน โครงการนี้ใช้วิธีประเมินความเสียหายโดยคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) - โครงการนี้ดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน เป็นการประกันโดยความสมัครใจของเกษตรกร เกษตรกรผู้เอาประกันจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้รับประกันภัยภาคเอกชนเป็นผู้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่เกษตรกร

<u>การดำเนินงานโครงการประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และข้าวนาปีที่กล่าวข้างต้นมีผลสรุปดังนี้</u>

<u>ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์</u> การประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นรูปแบบที่เกษตรกรเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับบริษัทประกันภัย โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นผู้ประสานงาน กรณีเกิดความเสียหาย อัตราค่าเบี้ยประกันในระยะ ๒ ปีแรกอยู่ระหว่าง ๘๐ – ๑๒๐ บาทต่อไร่ ตามดัชนีสภาพอากาศ แต่ต่อมาได้ปรับเป็นอัตราเดียว ๑๐๐ บาทต่อไร่ ระยะเวลาคุ้มครองแบ่งเป็น ๓ ระยะ คือ ระยะแรกเป็นช่วงของการเพาะปลูก ๓๐ วัน ระยะที่ ๒ เป็นช่วงของการเติบโต ๒๐ วัน และระยะที่ ๓ เป็นช่วงของการออกดอกออกฝัก ๓๐ วัน โดยใช้ดัชนีน้ำฝนสะสมรายวันเป็นตัวชี้วัด หลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนจะแบ่งตามช่วงเวลาเพาะปลูกรวม ๘๐ วัน

ในปี ๒๕๔๙ ได้เริ่มทดลองโดยโครงการนำร่องในเขตพื้นที่ของ ธกส. มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ๑๐๖ ราย ไม่มีการจ่ายเบี้ยประกันและค่าสินไหมทดแทน

ในปี ๒๕๕๐ ดำเนินโครงการจริง มีเกษตรกรเข้าร่วม ๓๕ ราย ในปีนี้ไม่เกิดภัย

ในปี ๒๕๕๑ มีการขยายโครงการเป็น ๕ จังหวัด มีเกษตรกรเข้าร่วม ๓๘๘ ราย ผลการเพาะปลูกปรากฏว่ามีภัยแล้งในเขตพื้นที่ของ ธกส. ๒ สาขา และมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ในปี ๒๕๕๒ มีการดำเนินโครงการใน ๕ จังหวัดเดิม มีเกษตรกรเข้าร่วม ๘๑๗ ราย มีการจ่ายชดเชยในเขตพื้นที่ของ ธกส. ๗ สาขา

ในปี ๒๕๕๓ มีการขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นอีก ๒ จังหวัด มีเกษตรกรเข้าร่วม ๓,๑๙๔ ราย มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในพื้นที่ ธกส. สาขานครไทย

ข้าวนาปี การประกันภัยข้าวนาปีใช้รูปแบบเดียวกับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมีการทดลองในจังหวัดขอนแก่น ในปี ๒๕๕๒ มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ๒๗๖ ราย ไม่มีการจ่ายเบี้ยประกันและค่าสินไหมทดแทนเมื่อสิ้นสุดโครงการทดลองไม่ปรากฏว่ามีภัยแล้ง

ในปี ๒๕๕๓ ได้มีการดำเนินงานจริง โดยมี ธกส. เป็นผู้ประสานงานเช่นเดียวกัน ครอบคลุมพื้นที่ทุกอำเภอของจังหวัดขอนแก่น มีเกษตรกรเข้าร่วม ๑,๑๕๘ ราย หลักเกณฑ์การจ่ายสินไหมทดแทนกำหนดตามระดับความเสี่ยง ซึ่งวัดโดยขั้นสูง – ขั้นต่ำ และมีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า บริษัทประกันภัยจะจ่ายสินไหมทดแทนไม่เกิน ๔ ล้านบาทต่อ ๑ สถานีน้ำฝน แต่หากค่าสินไหมทดแทนต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของค่าสินไหมทั้งสิ้นภายใต้โครงการ บริษัทจะจ่ายคืนเบี้ยประกันเป็นค่าสินไหมทดแทนที่อยู่ในเกณฑ์ดี ดังนี้

ค่าสินไหมทดแทนที่อยู่ในเกณฑ์ดี = ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ของเบี้ยประกันทั้งสิ้นของโครงการ
– ค่าสินไหมทั้งสิ้นของโครงการ

เมื่อสิ้นสุดโครงการ มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ และมีการจ่ายคืนค่าสินไหมทดแทนที่อยู่ในเกณฑ์ดี ตามที่กำหนดไว้

ในปี ๒๕๕๓ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ทำการสำรวจความเห็นของเกษตรกรเกี่ยวกับโครงการประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีอากาศ และสอบถามความเห็นของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และข้าวนาปี มีข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

๑. การกำหนดพื้นที่รับประกันให้อยู่ในรัศมี ๒๕ กิโลเมตร จากสถานีตรวจน้ำฝน ส่วนที่เห็นด้วยมีมากกว่าที่ไม่เห็นด้วย (๕๒.๖ : ๔๗.๔) ส่วนที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่าควรเป็นรัศมีไม่เกิน ๑๐ กิโลเมตร

๒. การแบ่งช่วงการคุ้มครองและการจ่ายเป็น ๓ ระยะ ตามลำดับการเจริญเติบโตของพืช คือ ระยะเพาะปลูก ระยะเจริญเติบโต และระยะออกดอกออกฝักนั้น เกษตรกรร้อยละ ๖๙.๓ เห็นว่าการจ่ายค่าสินไหมสอดคล้องกับลำดับการเจริญเติบโตของข้าวโพด แต่ร้อยละ ๓๐.๗ เห็นว่า สินไหมที่จะได้รับในแต่ละระยะไม่สอดคล้องกับต้นทุนการดำเนินงาน กล่าวคือ ต้นทุนในระยะเพาะปลูกสูงถึงร้อยละ ๕๓.๓ ในระยะเจริญเติบโตร้อยละ ๒๒.๘ และระยะออกดอกออกฝักร้อยละ ๒๓.๙ แต่ค่าสินไหมมิได้เป็นสัดส่วนเช่นนั้น

๓. เงื่อนไขการชดเชยที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ มีเกษตรกรร้อยละ ๖๔.๙ ที่เห็นว่าเหมาะสมและคุ้มค่าในการซื้อประกัน แต่ร้อยละ ๓๕.๑ เห็นว่าค่าสินไหมน้อยเกินไป ไม่เพียงพอต่อต้นทุนการผลิต

๔. การกำหนดอัตราเบี้ยประกัน ๑๐๐ บาทต่อไร่ เกษตรกรร้อยละ ๕๗.๔ เห็นว่าเหมาะสม แต่ร้อยละ ๔๒.๖ เห็นว่าสูงเกินไปเมื่อเทียบกับค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับ และเห็นว่าอัตราเบี้ยประกันควรไม่เกิน ๘๖ บาทต่อไร่

ข้าวนาปี

๑. การกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายตามระดับความเสี่ยงนั้น เกษตรกรร้อยละ ๗๓.๒ ตอบว่ามีความเข้าใจ แต่ร้อยละ ๒๖.๘ ตอบว่าไม่เข้าใจ ในจำนวนที่ตอบว่าเข้าใจนั้น ร้อยละ ๘๑.๘ เห็นว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้นั้นเหมาะสมแล้ว แต่ร้อยละ ๑๘.๒ เห็นว่าไม่เหมาะสม

๒. เกษตรกรร้อยละ ๘๐.๙ เห็นว่าการกำหนดอัตราเบี้ยประกันร้อยละ ๔.๖๔ นั้นเหมาะสำหรับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๑๕ ของเงินกู้ในกรณีภัยแล้ง และร้อยละ ๔๐ หากเกิดภัยแล้งรุนแรง ทั้งนี้วัดตามค่าดัชนีน้ำฝนสะสม แต่ร้อยละ ๑๙.๑ เห็นว่าควรกำหนดค่าสินไหมสูงกว่านี้

๓. เกษตรกรร้อยละ ๗๖.๖ พอใจกับความแม่นยำของปริมาณน้ำฝนที่แปลงเพาะปลูกกับปริมาณที่วัดจากสถานีตรวจนับน้ำฝน

๔. เพื่อให้ได้ความคุ้มครอง ๒,๐๐๐ บาทต่อไร่ ซึ่งเท่ากับต้นทุนพื้นฐานของเกษตรกรนั้น เกษตรกรเห็นว่าอัตราเบี้ยประกันควรอยู่ในช่วง ๑๐๐ – ๑๔๐ บาทต่อไร่ ซึ่งใกล้เคียงกับอัตราที่เกษตรกร เข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลของสมาคมประกันวินาศภัย และบริษัทสมโพธิ์ เจแปนประกันภัย (ประเทศไทย) จำกัด

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ได้จากการสอบถามความเห็นของเกษตรกรทั้ง ๒ กลุ่ม คือเกษตรกรร้อยละ ๕๑.๓ ไม่เคยซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยหรือประกันชีวิต แต่ในกลุ่มที่ซื้อหรือเคยซื้อนั้น ร้อยละ ๕๒.๔ เคยซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิต ร้อยละ ๓๒.๒ เคยซื้อประกันภัยรถจักรยานยนต์ ร้อยละ ๔ เคยซื้อประกันอัคคีภัย และร้อยละ ๑๑.๔ เคยซื้อประกันภัยประเภทอื่น ๆ เช่น ประกันภัยรถยนต์ เกษตรกรที่เคยซื้อประกันภัยพืชผลมีน้อยมาก ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนที่เอาประกันในปัจจุบัน

เพื่อเป็นการจูงใจให้เกษตรกรสนใจเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลมากขึ้น อันจะเป็นการลดความเสี่ยงของเกษตรกรแต่ละคน และลดภาระในการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือทุกครั้งที่เกิดภัยธรรมชาติ คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติอัตราเบี้ยประกันสำหรับฤดูกาลผลิตปี ๒๕๕๘ ดังนี้

รายละเอียด	พื้นที่เสี่ยงต่ำที่สุด	พื้นที่เสี่ยงต่ำมาก	พื้นที่เสี่ยงต่ำ	พื้นที่เสี่ยงปานกลาง	พื้นที่เสี่ยงสูง
เบี้ยประกันภัยเบื้องต้น	๑๑๕.๐๐	๒๒๐.๐๐	๓๓๐.๐๐	๔๒๐.๐๐	๔๕๐.๐๐
เบี้ยประกันภัยรวมภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรแสตมป์	๑๒๔.๑๒	๒๓๖.๔๗	๓๕๕.๒๔	๔๕๑.๕๔	๔๘๓.๖๔
เบี้ยประกันภัยที่รัฐอุดหนุน	๖๔.๑๒	๑๖๖.๔๗	๒๗๕.๒๔	๓๖๑.๕๔	๓๘๓.๖๔
เบี้ยประกันภัยที่เกษตรกรต้องชำระ	๖๐.๐๐	๗๐.๐๐	๘๐.๐๐	๙๐.๐๐	๑๐๐.๐๐
เบี้ยประกันภัยที่ ธ.ก.ส. สมทบกรณีเป็นลูกค้า	๑๐				
เบี้ยประกันภัยที่ลูกค้า ธ.ก.ส. จ่าย	๕๐	๖๐	๗๐	๘๐	๙๐

ตารางที่ ๕ : ผลการดำเนินงานของการประกันภัยข้าวนาปี ปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๗

	ปี ๒๕๕๔	ปี ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗
อัตราความเสียหายของประเทศ				
๑. พื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ	๖๑,๐๗๔,๗๘๐ ไร่	๖๔,๙๕๐,๕๙๓ ไร่	๖๒,๐๗๙,๙๐๔ ไร่	๖๑,๗๓๙,๕๐๐.๐๐ ไร่
๒. พื้นที่เสียหายทั้งประเทศ	๑๐,๐๗๙,๘๓๘ ไร่	๖,๗๐๑,๗๗๙ ไร่	๓,๐๘๖,๓๖๓ ไร่	๑,๙๘๒,๒๔๘.๐๐ ไร่
๓. Damage Ratio (%) ของรัฐ (๒/๑)	๑๖.๕%	๑๐.๓๒%	๔.๙๗%	๓.๒๑%
โครงการประกันภัยข้าวนาปี				
๑. พื้นที่เอาประกันภัย (% ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ) (หลังจากหักคืน)	๑,๐๕๘,๑๓๑.๐๐ ไร่ (๑.๗๓%)	๘๗๒,๔๔๐.๕๐ ไร่ (๑.๓๔%)	๑๒๐.๐๐ ไร่ (๐.๐๐๐๑๙%)	๘๓๐,๖๗๔ ไร่ (๑.๓๕%) (๖๙๒,๙๙๓ ไร่)
๒. พื้นที่ขอรับค่าสินไหมทดแทน	๖๒๕,๐๖๙.๐๐ ไร่	๕๓๘,๙๐๐.๐๕ ไร่	๒๘ ไร่	๘๑,๙๗๐ ไร่ (ดำเนินการแล้ว)
๓. Damage Ratio (%) ของโครงการฯ (๒/๑)	๕๙%	๖๑.๘%	๒๓.๓%	๑๑.๘๓%
๔. ค่าเบี้ยประกันภัย (หลังจากหักคืน)	๑๓๖,๕๖๔,๕๓๓ บาท	๑๑๒,๔๙๒,๖๑๘.๑๖ บาท	๔๓,๑๙๒.๖๙ บาท	๓๕๙,๘๖๑,๖๖๑.๐๘ บาท (๓๐๑,๗๒๙,๓๗๗.๗๓ บาท)
๕. ค่าสินไหมทดแทน	๗๕๖,๔๘๗,๙๗๑ บาท	๕๙๘,๗๑๗,๖๒๒ บาท	๓๑,๑๐๘ บาท	๙๑,๐๕๓,๑๓๗ บาท
๖. Loss Ratio (%) (๕/๔)	๕๕๓.๙๔%	๕๓๒.๒๒%	๗๒.๐๑%	๓๐.๑๘%

ที่มา: รวบรวมโดยสมาคมประกันวินาศภัย

ตารางที่ ๕ แสดงผลการดำเนินงานของโครงการประกันภัยข้าวนาปี ในช่วงปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๗ ของสมาคมประกันวินาศภัยมีข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

๑. พื้นที่เอาประกันภัยในช่วงเวลาทั้ง ๔ ปี ยังนับว่าต่ำมาก คือ เพียงร้อยละ ๑.๓๔ – ๑.๗๓ ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ

๒. พื้นที่เพาะปลูกที่ได้รับความเสียหายในช่วงปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๕ ค่อนข้างสูง คือ ร้อยละ ๑๖.๕ ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ ในปี ๒๕๕๔ และร้อยละ ๑๐.๓๒ ในปี ๒๕๕๕ ส่วนปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ มีอัตราที่ใกล้เคียงกัน ปรากฏการณ์ทั่วไป คือ ไม่เกินร้อยละ ๕

๓. ในปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๕ ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกประสบความเสียหายสูง พื้นที่เอาประกันก็สูงเช่นเดียวกัน และในปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายน้อย พื้นที่เอาประกันก็น้อยด้วย แสดงให้เห็นพฤติกรรม Adverse selection คือ เกษตรกรที่ซื้อประกันค่อนข้างมั่นใจว่ามีความเสี่ยงสูง

๔. ด้วยเหตุนี้ ในปีที่มีภัยธรรมชาติรุนแรง สัดส่วนของพื้นที่ที่ขอรับสินไหมทดแทนต่อพื้นที่ที่เอาประกันจึงสูง (ร้อยละ ๕๙ ในปี ๒๕๕๔ และร้อยละ ๖๑.๘ ในปี ๒๕๕๕) แม้ในปีที่พื้นที่ที่ได้รับความเสียหายน้อยมีสัดส่วนไม่มากนัก สัดส่วนของพื้นที่ที่ขอรับสินไหมต่อพื้นที่เอาประกันก็ยังค่อนข้างสูง (ร้อยละ ๒๓.๓ ในปี ๒๕๕๖ และร้อยละ ๑๑.๘๓ ในปี ๒๕๕๗)

๕. และด้วยเหตุนี้เช่นเดียวกัน สัดส่วนค่าสินไหมทดแทนต่อค่าเบี้ยประกันจึงค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๕๔ คิดเป็นร้อยละ ๕๕๓.๙๔ , ในปี ๒๕๕๕ ร้อยละ ๕๓๒.๒๒, ในปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๗๒.๐๑ และในปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๓๐.๑๘

๕. ประเด็นปัญหา

๑. เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลในช่วงที่ผ่านมา แม้จะมีจำนวนเพิ่มในอัตราที่สูง แต่จำนวนที่เข้าร่วมโครงการยังนับว่าน้อยมาก ซึ่งไม่เพียงพอที่จะช่วยกระจายความเสี่ยงของเกษตรกรแต่ละคนให้ลดลงตามหลักของจำนวนมาก จึงทำให้อัตราเบี้ยประกันค่อนข้างสูง แม้รัฐบาลจะอุดหนุนค่าเบี้ยประกันโดยให้เกษตรกรรับภาระไม่เกิน ๑๐๐ บาทต่อไร่ จำนวนอุดหนุนต่อเกษตรกรแต่ละรายก็ยังค่อนข้างสูง

๒. เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของการประกันภัย และการเตรียมความพร้อมสำหรับตนเอง โดยเฉพาะในสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โอกาสและความสามารถในการอาศัยพึ่งพาสมาชิกในครอบครัวจะมีน้อยลง และรัฐบาลก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรได้มากนักด้วยความจำกัดของงบประมาณที่จะต้องรับภาระหนักขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศ ซึ่งทำให้มีภัยธรรมชาติรุนแรงและบ่อยขึ้น

๓. การตัดสินใจเข้าโครงการประกันภัยพืชผลในปัจจุบันยังมีช่องว่างทำให้เกษตรกรตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเฉพาะเมื่อตระหนักว่าจะได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ (Adverse Selection) ดังนั้นเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น สัดส่วนของผู้ขอรับสินไหมทดแทนต่อจำนวนผู้เอาประกันทั้งหมดก็จะสูงด้วย ทำให้บริษัทผู้รับประกันต้องกำหนดอัตราเบี้ยประกันสูง หรือไม่รับประกันเพราะไม่คุ้ม

๔. การจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามดัชนีสภาพอากาศเป็นวิธีที่นิยมใช้เพราะสามารถหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจจากการสำรวจรายแปลง ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งบ่อยครั้ง แต่การใช้ดัชนีสภาพอากาศให้ได้ประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับได้จะต้องมีความแม่นยำ ดังนั้นจึงต้องลงทุนในการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ให้ได้มาตรฐานและมีจำนวนเพียงพอ

๕. เกษตรกรยังขาดความมั่นใจในความน่าเชื่อถือของบริษัทประกันภัย ดังนั้น เพื่อให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการมากขึ้นและเพื่อให้การดำเนินงานในโครงการประกันภัยพืชผลบรรลุวัตถุประสงค์เป็นที่พอใจของเกษตรกร บริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการจะต้องมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี

๖. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางที่นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณา

๑. <u>ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการและประโยชน์ของการประกันภัย</u>
หลักการประกันภัยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้สมาชิกช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการรองรับภาระจากภัยพิบัติต่าง ๆ การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้จะต้องมีสมาชิกเข้าร่วมโครงการจำนวนมากเพื่อกระจายภาระที่จะเกิดขึ้นแก่สมาชิกแต่ละคน ภาครัฐไม่ควรทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำประกันโดยตรงเพราะไม่สามารถคาดการณ์ภัยธรรมชาติที่จะเกิดขึ้นได้ล่วงหน้า ทำให้ยากแก่การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีได้อย่างเหมาะสม ประการสำคัญ คือ การจ่ายเงินชดเชยโดยบริษัทประกันภัยให้แก่เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติสามารถทำได้ด้วยความโปร่งใสและมีการหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองที่ใช้มาตรการจ่ายชดเชยเป็นโครงการประชานิยม ซึ่งทำให้เกิดความสูญเสียงบประมาณแผ่นดินโดยไม่สมควร

ภาครัฐและบริษัทประกันภัยจะต้องร่วมมือกันในการรณรงค์ให้เกษตรกรมีความเข้าใจที่ถูกต้อง และสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันภัยให้มากที่สุดเพื่อลดภาระของเกษตรกรแต่ละคน

๒. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันภัย การประกันภัยเป็นการลดความเสี่ยงของเกษตรกรและสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ สถาบันการเงินสามารถเพิ่มสิ่งจูงใจให้เกษตรกรเอาประกันโดยการลดอัตราดอกเบี้ยหรือกำหนดเงื่อนไขผ่อนปรนสำหรับสินเชื่อที่มีการประกันภัย หรืออุดหนุนเบี้ยประกันทั้งโดยสถาบันการเงินเองและโดยรัฐบาล ดังที่ปฏิบัติในแทบทุกประเทศที่มีภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศ

๓. การรับประกันต่อโดยภาครัฐ เนื่องจากภัยธรรมชาติสามารถสร้างความเสียหายแก่ภาคเกษตรได้เป็นอย่างมาก บริษัทประกันภัยในประเทศจึงมักลดความเสี่ยงโดยส่งประกันภัยต่อไปยังบริษัทขนาดใหญ่ในต่างประเทศ หากรัฐบาลมีความประสงค์จะลดการสูญเสียรายได้แก่ต่างประเทศ ก็อาจรับประกันภัยต่อบางส่วนจากบริษัทประกันภัย ซึ่งจะเป็นการลดภาระในการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันด้วย

๔. สนับสนุนให้มีช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยอย่างหลากหลาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกษตรกรสามารถซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยได้อย่างทั่วถึงและสามารถเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด

๕. สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา เพื่อให้มีการพัฒนาฐานข้อมูลที่จำเป็นในการออกแบบผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้ขยายความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงพืชผลทุกประเภท และพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖. ดูแลให้ธุรกิจประกันภัยมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อให้บริการประกันภัยมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส เป็นที่เชื่อถือของเกษตรกร

จึงเสนอเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๗. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

๑. เกษตรกรมีความมั่นคงในอาชีพ และมีความมั่นใจในชีวิตมากขึ้น

๒. ลดภาระในการบริหารความเสี่ยงของตนเองและได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

๓. ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ทำให้รายได้ของเกษตรกรมีเสถียรภาพมากขึ้น

๔. การคลังภาครัฐมีเสถียรภาพมากขึ้น ไม่ต้องจัดงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีใดปีหนึ่งที่เกิดภัยธรรมชาติ ทำให้รัฐบาลวางแผนงบประมาณได้ดีขึ้น

๘. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. จำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลเพิ่มขึ้น และอัตราเบี้ยประกันลดลงตามหลักจำนวนมาก (Law of Large Number)

๒. ลดความผันผวนของรายได้เกษตรกร ทำให้ชีวิตมีความมั่นคงสูงขึ้น

๓. การกระจายรายได้ระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมและบริการมีความเสมอภาคมากขึ้น

คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง และคณะกรรมาธิการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชย์ การท่องเที่ยวและบริการ ขอเสนอรายงานวาระปฏิรูปเพิ่มเติมเรื่องแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา หากสภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นชอบด้วย ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง และคณะกรรมาธิการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชย์ การท่องเที่ยวและบริการ สภาปฏิรูปแห่งชาติ

แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล

๑. หลักการและเหตุผล

การเกษตรเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูงทั้งจากภัยธรรมชาติและราคาตกต่ำ เมื่อได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เกษตรกรส่วนใหญ่จะไม่สามารถรับภาระได้ ทำให้เป็นหนี้เป็นสิน หรืออาจสูญเสียที่ดินทำกิน

ประเทศส่วนใหญ่มีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับภัยพิบัติ ความช่วยเหลือมีทั้งการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง และการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันบางส่วน การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันเป็นมาตรการที่ใช้ในทุกประเทศ แต่บางประเทศก็มีการรับประกันภัยต่อโดยรัฐด้วย

น่าสังเกตว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งมีภาคเกษตรที่เจริญก้าวหน้ามากกว่าประเทศใดในโลก รัฐบาลให้การสนับสนุนการประกันภัยทุกรูปแบบเว้นแต่การเป็นผู้ประกันร่วมกับภาคเอกชน มาตรการสนับสนุนนอกจากการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันแล้ว ยังมีการสนับสนุนค่าบริหารจัดการ การวิจัยและพัฒนา เป็นต้น

๑. หลักการและเหตุผล (ต่อ)

ในประเทศไทยการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนหรือชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติโดยตรง แต่เป็นจำนวนเงินแต่ละรายเพียงเล็กน้อย และไม่ครอบคลุมเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายอย่างเท่าเทียมกัน การซื้อประกันจากบริษัทประกันภัยเพิ่งจะมีขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ แต่ก็ยังมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการน้อยมาก ทำให้ค่าเบี้ยประกันค่อนข้างสูง นอกจากนี้หลักเกณฑ์การจ่ายเงินชดเชยยังขาดความชัดเจน ต้องอาศัยการสำรวจเป็นรายแปลงโดยรัฐ ทำให้เกิดข้อพิพาทบ่อย ปัญหาต่าง ๆ ทำให้การประกันภัยไม่ได้รับความนิยมเท่าที่ควร จึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากรัฐเพื่อส่งเสริมให้การประกันภัยพืชผลเป็นมาตรการหลักในการสร้างความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกร

๒. ประเด็นการปฏิรูป

๑. ในประเทศกำลังพัฒนาที่กิจการประกันภัยยังไม่มีความพร้อม รัฐจำต้องมีบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติธรรมชาติ

๒. แต่การช่วยเหลือของรัฐมีอุปสรรคหลายประการ คือ

- ภัยพิบัติธรรมชาติไม่มีความแน่นอน ทำให้มีปัญหาในการจัดเตรียมงบประมาณได้ทันท่วงที และมีความเพียงพอ
- กลไกของรัฐบาลไม่มีความคล่องตัว
- มีการแทรกแซงทางการเมือง ทำให้การจ่ายเงินชดเชยไม่เท่าเทียมกันและมีการทุจริต

๓. แม้กิจการประกันภัยในปัจจุบันได้พัฒนาไปมากแล้ว เกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่นิยมประกันตนเอง เพราะขาดความรู้ความเข้าใจ และเนื่องจากมีเกษตรกรประกันตนเองน้อย จึงทำให้ค่าเบี้ยประกันแพง

๔. รัฐจำเป็นต้องมีบทบาทในการสนับสนุนให้เกษตรกรประกันตนเองมากขึ้น เพื่อลดภาระของรัฐ และช่วยเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกร

๓. ผลกระทบของภัยธรรมชาติต่อเกษตรกรในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา

- ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา เกษตรกรประสบภัยธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง เช่น อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง ภัยแล้ง วาตภัย และศัตรูพืช
- ประเทศไทยมีเกษตรกรประมาณ ๕.๘ – ๕.๙ ล้านครัวเรือน แต่ในปี ๒๕๕๖ เกษตรกรมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น ๗.๐ ล้านครัวเรือน
- จำนวนเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติมีความผันแปรสูง มีจำนวนต่ำสุด ๐.๕๓ ล้านครัวเรือน ในปี ๒๕๕๒ และจำนวนสูงสุด ๒.๐ ล้านครัวเรือน ในปี ๒๕๔๗ แต่ส่วนใหญ่จะผันแปรในช่วงประมาณ ๐.๙ ล้านครัวเรือน ถึง ๑.๓ ล้านครัวเรือน
- สัดส่วนของเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายต่อจำนวนเกษตรกรทั้งประเทศ มีความผันแปรสูง ในปีที่สัดส่วนต่ำสุด คือ ปี ๒๕๕๒ คิดเป็นร้อยละ ๙.๑๑ แต่ในปีที่มีสัดส่วนสูงสุด คือ ปี ๒๕๔๗ คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๘๙ แต่โดยทั่วไปจะผันแปรในช่วงร้อยละ ๑๓ – ๒๓ ของเกษตรกรทั้งหมด

- ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศประมาณ ๑๕๐ ล้านไร่ จำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่ได้รับความเสียหายผันแปรระหว่างปีที่ต่ำสุด ๑.๒ ล้านไร่ในปี ๒๕๔๙ จนถึงสูงสุด ๑๑.๕ ล้านไร่ในปี ๒๕๔๗ แต่โดยทั่วไปจะผันแปรอยู่ในช่วงประมาณ ๓ – ๔ ล้านไร่
- เมื่อคิดเป็นสัดส่วนพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายต่อพื้นที่ทั้งประเทศจะผันแปรระหว่างร้อยละ ๒ – ๓ แต่ในปี ๒๕๔๗ ซึ่งเกิดภัยพิบัติอย่างรุนแรง สัดส่วนหนี้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๗.๖ ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ

๔. ภาระงบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา

- ในปี ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นปีที่จำนวนเกษตรกรและพื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายสูงสุดในรอบ ๑๐ ปี รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยเกษตรกรเป็นจำนวนเงิน ๓,๗๙๔.๖ ล้านบาท
- อย่างไรก็ตามในปี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๔ ซึ่งจำนวนเกษตรกรและพื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายน้อยกว่าปี ๒๕๔๗ รัฐบาลใช้งบประมาณในการชดเชยเกษตรกรเป็นจำนวนสูงกว่ามาก และจัดว่าสูงสุดติดต่อกันทั้ง ๒ ปี คือ ๒๐,๘๓๑.๗ ล้านบาท และ ๓๑,๒๑๙.๖ ล้านบาท ตามลำดับ
- ดังนั้น จะเห็นความไม่แน่นอนของจำนวนเงินชดเชยที่จะต้องจัดเตรียมทุกปี แต่โดยทั่วไปจะผันแปรในช่วงประมาณ ๔ – ๕ พันล้านบาทต่อปี
- แม้จำนวนเงินที่รัฐบาลจ่ายชดเชยจะค่อนข้างสูง แต่ก็ยังต่ำกว่าต้นทุนของผลผลิตที่ได้รับความเสียหาย และบ่อยครั้งมีการร้องเรียนว่าเกษตรกรได้รับไม่ทั่วถึง และไม่เป็นธรรม

๕. การประกันภัยพืชผลในประเทศไทย

- หลักการของการประกันภัย คือ การที่กลุ่มบุคคลร่วมกันจัดตั้งกองทุน เพื่อให้สมาชิกช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ
- การประกันภัยทุกประเภทจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อสมาชิกเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก ตามหลักการของ “กฎว่าด้วยจำนวนมาก” (Law of Large Number)
- ในสังคมดั้งเดิมที่สมาชิกในชุมชนใกล้เคียงกันสามารถพึ่งพากันได้ มีข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการที่จะช่วยเหลือกัน แต่ระบบนี้จะใช้ไม่ได้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นทั้งชุมชน หรือเกิดขึ้นแก่สมาชิกส่วนใหญ่ของชุมชน
- เพื่อแก้ไขปัญหานี้ จึงได้เกิดธุรกิจประกันภัยขึ้นเพื่อขยายความร่วมมือจากสมาชิกในวงกว้างขึ้น

- การประกันภัยพืชผลเป็นกิจการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ได้ด้วยหลักการเดียวกัน
- ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีภาคการเกษตรที่เจริญก้าวหน้ามากกว่าประเทศอื่น ๆ มีการดำเนินกิจการประกันภัยพืชผลตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๐ (พ.ศ. ๒๔๗๓) หลักจากนั้น ก็มีประเทศอื่น ๆ ดำเนินการเช่นเดียวกัน
- ประเทศจีน และบราซิล ค.ศ. ๑๙๕๐
- ประเทศแคนาดา อิตาลี โปรตุเกส ทศวรรษ ๑๙๗๐
- ประเทศสเปน อินเดีย ฟิลิปปินส์ ทศวรรษ ๑๙๘๐
- หลังจากนั้นกิจการประกันภัยพืชผลก็มีการแพร่กระจายไปยังประเทศอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก

- ประเทศไทยเริ่มมีการศึกษาการประกันภัยพืชผลมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ โดยกรมการประกันภัย
- ปี ๒๕๒๑ – ๒๕๒๓ ได้มีการทดลองโครงการประกันภัยฝ้ายที่อำเภอปากช่อง โดยมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการเพียงประมาณ ๕๐๐ ราย อัตราค่าเบี้ยประกันไร่ละ ๕๐ บาท คุ้มครองไร่ละ ๑,๔๐๐ บาท ผลการดำเนินงานมีกำไร ๒ ปีแรกเป็นเงิน ๑.๘๓ แสนบาท แต่ในปีที่ ๓ ขาดทุนเป็นเงิน ๑.๒๓ แสนบาท
- ปี ๒๕๒๕ – ๒๕๒๗ กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินงานต่อ ผลการดำเนินงาน ๓ ปี ขาดทุน ๑.๐๔ ล้านบาท

- หลังจากนั้นมีบริษัทประกันภัยร่วมจัดทำโครงการประกันภัยข้าวโพด ข้าวฟ่าง และถั่วเหลือง ในช่วงปี ๒๕๓๑ – ๒๕๓๔ ผลการดำเนินงานขาดทุนเช่นเดียวกัน
- ปี ๒๕๔๘ ธนาคารโลกได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ของการประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยใช้ดัชนีสภาพอากาศในอำเภอปากช่องแทนการสำรวจผลความเสียหายเป็นรายแปลง และมีการดำเนินงานจริงในปี ๒๕๕๓
- ปี ๒๕๕๔ – ปัจจุบัน กระทรวงการคลังจัดทำโครงการประกันภัยข้าวทั่วประเทศร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และบริษัทประกันภัยเป็นการประกันโดยตามความสมัครใจของเกษตรกร

- เนื่องจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการยังมีน้อยมาก รัฐบาลจึงให้สิ่งจูงใจ เพื่อชักจูงให้มีเกษตรกรเข้าร่วมมากขึ้น ในปี ๒๕๕๘ รัฐบาลได้อนุมัติอัตราเบี้ยประกันตามระดับความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่เพาะปลูก โดยมีอัตราตั้งแต่ไร่ละ ๑๒๔.๑๒ บาท จนถึงไร่ละ ๔๘๓.๖๔ บาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม)
- รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนค่าเบี้ยประกันไร่ละ ๖๔.๑๒ บาท จนถึงไร่ละ ๓๘๓.๖๔ บาท และ ธ.ก.ส. สมทบกรณีที่เป็นลูกค้าไร่ละ ๑๐ บาท ดังนั้น เกษตรกรจ่ายสุทธิไร่ละ ๕๐ – ๙๐ บาท
- เป้าหมายเกษตรกรเข้าร่วมทั้งหมด ๑.๕ ล้านไร่

๖. ผลการดำเนินงานของบริษัทประกันภัย

- บริษัทประกันภัยเข้าร่วมโครงการประมาณ ๑๐ บริษัท โดยมี ธ.ก.ส. เป็นแกนนำในการประสานงาน
- ผลการดำเนินงานประกันภัยข้าวในช่วงปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๗ มีดังนี้
  - ในจำนวนพื้นที่ปลูกข้าวทั่วประเทศประมาณ ๖๑ ล้านไร่ มีพื้นที่เอาประกันเพียงร้อยละ ๑.๓ – ๑.๗ ของพื้นที่ทั้งหมด
  - ในจำนวนพื้นที่เอาประกันแต่ละปีมีพื้นที่ขอรับสินไหมทดแทนในปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๕ ร้อยละ ๕๙ และร้อยละ ๖๑.๘ ต่อมาในปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ พื้นที่ขอรับสินไหมทดแทนลดลงเหลือร้อยละ ๒๓.๓ และร้อยละ ๑๑.๘ ตามลำดับ
  - สัดส่วนค่าสินไหมทดแทนต่อค่าเบี้ยประกันในปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๕ สูงถึงร้อยละ ๕๕๓.๙๔ และร้อยละ ๕๓๒.๒๒ ตามลำดับ ต่อมาในปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ สัดส่วนดังกล่าวลดลงเล็กน้อย แต่ก็ยังนับว่าสูง คือ ร้อยละ ๗๒ และร้อยละ ๓๐.๑๘ ตามลำดับ

๗. ประเด็นปัญหา

๑. การประกันภัยพืชผลยังไม่เป็นที่นิยมของเกษตรกรไทย การที่เกษตรกรเข้าร่วมโครงการน้อยนั้นไม่เพียงพอที่จะกระจายความเสี่ยงตามหลัก Law of Large Number ทำให้อัตราค่าเบี้ยประกันสูง

๒. เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและประโยชน์ของการเอาประกัน

๓. การเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศทำให้ภัยธรรมชาติเกิดบ่อยขึ้นและรุนแรงมากขึ้น จะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดเตรียมงบประมาณช่วยเหลือได้เพียงพอและเท่าเทียมกัน

๔. เกษตรกรอาศัยช่องว่างของสัญญาสามารถตัดสินใจเอาประกันเฉพาะกรณีที่มีความชัดเจนว่าจะได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก (adverse selection) ทำให้บริษัทประกันภัยต้องคิดอัตราค่าเบี้ยประกันค่อนข้างสูง หรือไม่รับประกันเพราะมีความเสี่ยงที่จะขาดทุน

๕. เกษตรกรยังไม่มีความเชื่อมั่นในความน่าเชื่อถือของบริษัทประกันภัย จึงเป็นหน้าที่ของบริษัทที่จะต้องทำความเข้าใจกับเกษตรกร พร้อมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพและระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในส่วนของรัฐจะต้องดูแลให้ธุรกิจประกันภัยมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี มีความโปร่งใส

๘. ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

๑. รัฐและภาคเอกชนร่วมมือกันสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่เกษตรกรให้เห็นประโยชน์ของการประกันภัยพืชผล

๒. รัฐบาลอุดหนุนค่าเบี้ยประกันบางส่วนและสถาบันการเงินอุดหนุนบางส่วนสำหรับเกษตรกรที่เป็นลูกค้า โดยมีเป้าหมายที่จะให้อัตราเบี้ยประกันที่เกษตรกรจ่ายเองอยู่ในอัตราที่เกษตรกรยอมรับได้

๓. เนื่องจากบริษัทประกันภัยในประเทศยังมีการประกันต่อกับบริษัทในต่างประเทศเพื่อลดความเสี่ยงของตนเอง รัฐบาลอาจจะพิจารณาเป็นผู้รับประกันต่อบางส่วนเพื่อลดการสูญเสียรายได้แก่ต่างประเทศ

๔. ส่งเสริมให้มีช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยอย่างแพร่หลาย

๕. สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการประกันภัยพืชผล

๖. ดูแลให้ธุรกิจประกันภัยมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม มีระบบธรรมาภิบาลที่ดี

๙. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

๑. เกษตรกรมีความมั่นคงในอาชีพ และมีความมั่นใจในชีวิตมากขึ้น

๒. ลดภาระในการบริหารความเสี่ยงของตนเองและได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

๓. ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ทำให้รายได้ของเกษตรกรมีเสถียรภาพมากขึ้น

๔. การคลังภาครัฐมีเสถียรภาพมากขึ้น ไม่ต้องจัดงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีใดปีหนึ่งที่เกิดภัยธรรมชาติ ทำให้รัฐบาลวางแผนงบประมาณได้ดีขึ้น

๑๐. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. จำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลเพิ่มขึ้น และอัตราเบี้ยประกันลดลงตามหลักจำนวนมาก (Law of Large Number)

๒. ลดความผันผวนของรายได้เกษตรกร ทำให้ชีวิตมีความมั่นคงสูงขึ้น

๓. การกระจายรายได้ระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมและบริการมีความเสมอภาคมากขึ้น