



รายงาน
ของ
คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
เรื่อง “การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร”

**๖/๒๑/สปช.

สำนักกรรมการ ๑
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปท) ๑๗/๑๙ / ๒๕๕๙

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองโน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายคณิสสร นาวานุเคราะห์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายทวีศักดิ์ กอนันต์กุล	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. พลเอก วิชิต ยาทิพย์	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. นายมนู เลียวไพโรจน์	ที่ปรึกษากรรมการ
๘. นายสันตศักดิ์ จรุงญางามพิเชษฐ์	ที่ปรึกษากรรมการ
๙. นายสมชัย ฤชุพันธุ์	โฆษกกรรมการ
๑๐. นายกฤษฎา จินะวิจารณ์	ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ
๑๑. นายกลินท์ สารสิน	กรรมการ
๑๒. นายเฉลิมศักดิ์ อบสุวรรณ	กรรมการ
๑๓. นายชูชาติ อินสว่าง	กรรมการ
๑๔. นายชูศักดิ์ เกวี	กรรมการ
๑๕. นายดุสิต ลีลาภัทรพันธุ์	กรรมการ
๑๖. พันเอก ธนศักดิ์ มิตรภานนท์	กรรมการ
๑๗. นายธเนศพล ธนบุญวัฒน์	กรรมการ
๑๘. นายเลิศวิโรจน์ โกวัฒนะ	กรรมการ
๑๙. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	กรรมการ
๒๐. นายสุวัฒน์ จิราพันธุ์	กรรมการ

/๒๑. นางอรมน ททรัพย์วิธรรม...

- | | |
|-------------------------------|-------------------------|
| ๒๑. นางอรมน ททรัพย์ทวีธรรม | กรรมการ |
| ๒๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล | เลขานุการกรรมการ |
| ๒๓. นางปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล | ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ |

และตามที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๙ วันอังคารที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร” แล้ว โดยให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุง ก่อนเสนอรายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาปรับปรุงรายงานดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงขอส่งรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร” ให้กับประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อโปรดนำเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร” ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สติชัย ลิมพงศ์พันธุ์

(นายสติชัย ลิมพงศ์พันธุ์)

ประธานกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ

สำนักกรรมการ ๑

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๗๒, ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๘๐

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๗๙

สำเนาถูกต้อง



(นางนงนุช เศรษฐสุนทร)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

นายฤกษ์ กิตติธรรมทรัพย์/ร่าง
นางจิระชญา ชินะประภา/พิมพ์
นางสาวพิมพ์อาภา พันธุ์สี/ตรวจ

สารบัญ
รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ
เรื่อง “การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร”

๑. บทนำ	๑
๒. ความจำเป็นในการปฏิรูป	๓
๓. วิธีการปฏิรูป	๗
๔. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๙
๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๑๕
๖. ข้อเสนอแนะ	๑๖
๗. ข้อเสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ	๑๖
๘. แนวทางการขับเคลื่อนในระยะต่อไปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านเศรษฐกิจ	๑๖
๙. ภาคผนวก	
วิวัฒนาการการประกันภัยการเกษตรของประเทศไทย	
โครงการอบรมให้ความรู้ด้านการประกันภัย	
การประกันภัยการเกษตรในรูปแบบอื่น ๆ และกรณีศึกษาของต่างประเทศ	

รายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านเศรษฐกิจ เรื่อง "การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร"

๑. บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรจำนวนมากประกอบอาชีพเกษตรกรรม^๑ ซึ่งกิจกรรมทางการเกษตรมีความเสี่ยงสูง และส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาสภาพภูมิอากาศทางธรรมชาติเป็นหลัก เนื่องจากระบบชลประทานมีจำกัดและการกำหนดเขตเพาะปลูกพืชเฉพาะ (Zoning) ยังทำได้ยาก ในแต่ละปี เกษตรกรจึงต้องพบกับความเสี่ยงทางการผลิตนอกเหนือจากความเสี่ยงด้านราคาที่ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แม้ความเสี่ยงด้านการผลิตบางส่วนสามารถใช้การบริหารจัดการในหลาย ๆ ด้าน อาทิ การเลือกใช้พันธุ์พืชที่เหมาะสม การใช้เทคโนโลยีในการจัดการความเสี่ยง การป้องกันความเสี่ยงด้วยตนเอง หรือการมีระบบชลประทานขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม ความเสียหายทางการผลิตที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติยังคงเป็นความเสี่ยงที่เกษตรกรมีโอกาสหลีกเลี่ยงได้ เกษตรกรจึงมักประสบปัญหาด้านการเงินที่เกิดจากความเสียหายของแปลงเพาะปลูกการเกษตรอันเป็นผลมาจากภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย และแมลงศัตรูพืช ทำให้เกษตรกรประสบปัญหาต้นทุนการเพาะปลูกที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในสภาพปัจจุบัน ภาวะโลกร้อนทำให้ภูมิอากาศโลกมีความแปรปรวนสูง โอกาสเกิดภัยพิบัติธรรมชาติจึงเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านความถี่และระดับความรุนแรง สะท้อนจากจำนวนเกษตรกรและพื้นที่เพาะปลูกในประเทศที่ได้รับผลกระทบและได้รับความเสียหายในแต่ละปีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแม้ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผลผลิตและรายได้ของเกษตรกรมาโดยตลอด แต่ปัจจุบันประเทศไทยกลับยังไม่มีกลไกการนำระบบการประกันภัยการเกษตรมาใช้กับกิจกรรมทางการเกษตรอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

การประกันภัยการเกษตรถือเป็นการจัดการความเสี่ยง (Disaster Risk Management) และการพัฒนาระบบสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า เพื่อรองรับเหตุการณ์ภัยพิบัติในเชิงรุกโดยไม่รอให้เหตุการณ์ภัยธรรมชาติเกิดขึ้นก่อน การใช้ระบบการประกันภัยจึงถือเป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินรูปแบบหนึ่งที่ช่วยให้เกษตรกรสามารถคาดการณ์และป้องกันความเสี่ยงด้านการเงินได้ด้วยตนเอง โดยในระบบประกันภัย เกษตรกรในฐานะผู้เอาประกันภัยสามารถถ่ายโอนความเสี่ยงไปยังบริษัทประกันภัยในฐานะผู้รับประกันภัย โดยที่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยจะต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้กับผู้รับประกันภัย เพื่อจะได้รับค่าคุ้มครองทางการเงิน หรือได้รับการชดเชยหากเกิดความเสียหายขึ้น ถือเป็นทางเลือกเพิ่มเติมในการบริหารความเสี่ยงทางการเงินได้ด้วยตนเองนอกเหนือจากการใช้บริการสินเชื่อเพื่อการเพาะปลูก หรือเพื่อลดต้นทุนการผลิต

อย่างไรก็ดี ระบบการประกันภัยการเกษตรจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการของการจัดการร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยการส่งผ่านความเสี่ยงของเกษตรกรและของภาครัฐสู่ตลาดประกันภัย และตลาดประกันภัยต่อ โดยระบบการประกันภัยที่ดีและยั่งยืน จะต้องพึ่งพิงหรืออาศัยเงินสนับสนุนจากภาครัฐในสัดส่วนที่น้อยหรือไม่ต้องใช้ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบการประกันภัยการเกษตรต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน

^๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานสถิติแห่งชาติรายงานว่า ประชากรของประเทศไทยมีทั้งสิ้น ประมาณ ๖๕ ล้านคน โดยมีจำนวนเกษตรกร ๑๗ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๖.๑๕ ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ ซึ่งในจำนวนนั้นเป็นเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว หรือชาวนา จำนวน ๑๕ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๘.๒๔ ของจำนวนเกษตรกรในประเทศไทยและคิดเป็นร้อยละ ๒๓ ของประชากร ทั้งประเทศ

ในการสร้างกลไกเกื้อหนุนให้ระบบไปต่อได้ ต้องอาศัยทั้งการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่เกษตรกรให้เข้ามาใช้ระบบ และการสนับสนุนจากภาครัฐในระยะแรก เพื่อให้บริษัทประกันภัยเอกชนสามารถเข้าร่วมดำเนินการ รวมทั้ง ทำให้ระบบการประกันภัยการเกษตรสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพจากกฎจำนวนมาก (law of large number)

ในช่วงที่ผ่านมา ภาครัฐให้ความสำคัญกับนโยบายการประกันภัยการเกษตร โดยถือเป็นเรื่องเร่งด่วน และเป็นโครงการที่ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะโครงการประกันภัยข้าวนาปี เนื่องจากเป็นโครงการที่มีความสำคัญต่อเกษตรกรอย่างมาก โดยเป็นพืชที่มีการเพาะปลูกจำนวนมากที่สุดถึง ๗๐ ล้านไร่ หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ ๒๐ ของพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศ^๒ โดยการพัฒนาการประกันภัยข้าวนาปีของประเทศไทยได้มีการพัฒนาและต่อยอดมาจากแนวคิดของการใช้ระบบการประกันภัยการเกษตรในโครงการประกันภัยฝ้ายมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ มีวัตถุประสงค์สำคัญในการนำระบบการประกันภัยมาเป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงทางการเงินให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นเครื่องมือบริหารความเสี่ยงชนิดเดียวที่เกษตรกรสามารถนำมาใช้เพื่อบริหารความเสี่ยงด้านภัยธรรมชาติ ให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมภัยธรรมชาติที่ครบถ้วนตามที่เกษตรกรต้องการ ขณะที่เกษตรกรรับภาระในการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยในระดับต่ำ โดยกระทรวงการคลังได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปีมาตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๕๔ จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ สามารถลดภาระหนี้สินและมีเงินทุนเพียงพอสำหรับการเพาะปลูกในรอบถัดไป รวมทั้งเป็นการต่อยอดความช่วยเหลือของภาครัฐตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อรองรับต้นทุนในการเพาะปลูกข้าว เพื่อให้เกษตรกรรู้จักการพึ่งพาตนเอง สร้างภูมิคุ้มกันตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ

อย่างไรก็ดี การดำเนินการของโครงการฯ ในช่วงที่ผ่านมายังทำได้จำกัด พื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการฯ ยังน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่เพาะปลูกข้าวนานาปีทั่วประเทศ โดยเกษตรกรกลับมาซื้อประกันภัยข้าวนาปีในโครงการน้อย ทั้งนี้ เกษตรกรที่ซื้อกรมธรรม์ประกันภัยข้าวนาปีการผลิต ๒๕๕๔ ๒๕๕๕ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ มีอยู่เพียง ๑,๑๐๔ ราย หรือคิดเป็นพื้นที่เอาประกันภัย ๑๙,๔๗๙ ไร่ ทำให้เกิดปัญหาการเลือกที่ขัดประโยชน์ (Adverse Selection) โดยมีแต่พื้นที่ความเสี่ยงสูงเลือกทำประกัน ส่งผลให้อัตราค่าเบี้ยประกันภัยสูง ในขณะที่วงเงินคุ้มครองยังคงต่ำ โดยรัฐบาลจ่ายเงินเยียวยาแก่เกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติในอัตราไร่ละ ๑,๑๑๓ บาท ซึ่งไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตในปัจจุบัน เกษตรกรจึงยังคงไม่ให้ความสำคัญกับโครงการฯ มากเท่าที่ควร รวมทั้งเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนยังคงอาศัยการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในบางกรณีไม่ครอบคลุมพื้นที่ประสบภัยทุกพื้นที่ ทำให้เกษตรกรในบางพื้นที่มีปัญหาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งระบบการประเมินการจ่ายสินไหมทดแทนยังคงล่าช้าเนื่องจากขาดการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้เกษตรกรบางส่วนที่เคยเข้าร่วมโครงการฯ จำนวนมากไม่ซื้อประกันข้าวนาปีถัดไป ขณะเดียวกัน ความสามารถในการรับความเสี่ยงภัยไว้เองของบริษัทประกันภัยในประเทศยังอยู่ในระดับต่ำจึงต้องพึ่งพาผู้รับประกันภัยต่อต่างชาติ

^๒ ประเทศไทยสามารถผลิตข้าวเปลือกได้ปีละประมาณ ๓๐ ล้านตัน ใช้บริโภคในประเทศคิดเป็นมูลค่าประมาณปีละ ๒๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ส่งออกเพื่อสร้างรายได้ให้ประเทศถึงปีละไม่ต่ำกว่า ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ข้าวจึงเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดการหมุนเวียนทางการเงินในระบบเศรษฐกิจของประเทศกว่า ๔๓๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๓๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ

๒. ความจำเป็นในการปฏิรูป

๒.๑ ปัญหาความเสียหายต่อพื้นที่เพาะปลูก

การขาดการนำระบบประกันภัยมาใช้ในภาคการเกษตรของไทยในช่วงที่ผ่านมา ส่งผลให้ในแต่ละปีเกษตรกรมักประสบปัญหาด้านการเงินอันมาจากต้นทุนการเพาะปลูกที่เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากความเสียหายของแปลงเพาะปลูกการเกษตรอันเป็นผลมาจากภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย และแมลงศัตรูพืช ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มรุนแรงและผันผวนมากขึ้นในแต่ละปี โดยข้อมูลจากกรมส่งเสริมการเกษตรแสดงให้เห็นว่าในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗ มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปีที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ภัยโรคและแมลงศัตรูพืช เฉลี่ยรวม ๖.๐๒ ล้านไร่ คิดเป็นอัตราความเสียหาย (Damage Ratio) เฉลี่ยร้อยละ ๑๐.๑๙ โดยภัยธรรมชาติหลักของประเทศไทย ได้แก่ ภัยแล้ง ฝนทิ้งช่วงและอุทกภัย และปัญหาจากภัยโรคและแมลงศัตรูพืช โดยเฉพาะเพลี้ยกระโดดสีน้ำตาลที่ระบาดอย่างต่อเนื่อง ดังมีรายละเอียดปรากฏในตารางที่ ๑ การใช้กลไกการประกันภัยทางการเกษตรมาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงให้แก่เกษตรกรอย่างครอบคลุมและเป็นระบบจึงเป็นนโยบายที่จำเป็นอย่างยิ่งในการช่วยบรรเทาปัญหาด้านการเงินและปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ซึ่งเป็นนโยบายที่ต่างประเทศใช้อย่างแพร่หลายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการบริหารจัดการการประกอบอาชีพของเกษตรกร

๒.๒ ปัญหาต่อภาระงบประมาณภาครัฐ

ในปัจจุบัน โครงการการประกันภัยทางการเกษตรที่ดำเนินการโดยกระทรวงการคลัง รวมทั้งโครงการฯ อื่น ๆ ในรูปแบบดังกล่าว ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณภาครัฐที่ต้องสูญเสียในการช่วยเหลือเยียวยาเกษตรกรในแต่ละปีในจำนวนที่สูงมาก ซึ่งจะส่งผลต่อความมั่นคงทางการคลังในระยะต่อไปหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบาย โดยในรอบ ๑๑ ปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๗) รัฐบาลใช้เงินงบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรเฉลี่ยปีละ ๗,๘๓๘ ล้านบาท ซึ่งช่วยเหลือเกษตรกรได้เพียงร้อยละ ๒๕ ของต้นทุนการผลิตข้าว ตามตารางที่ ๒ นอกจากนี้ งบประมาณที่ใช้สำหรับการชดเชยเยียวยาเกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติยังมีความผันผวนสูง โดยตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ ถึง ๒๕๕๗ ได้มีการเบิกจ่ายงบประมาณที่ใช้สำหรับการชดเชยเยียวยาเกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติจำนวนตั้งแต่ ๑,๓๕๔ ล้านบาท ถึง ๓๑,๒๑๙ ล้านบาท ขณะเดียวกัน ต้นทุนการผลิตข้าวได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี โดยในปัจจุบันต้นทุนการปลูกข้าวเฉลี่ยต่อไร่อยู่ที่ประมาณ ๔,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ บาท การช่วยเหลือของภาครัฐภายใต้โครงการฯ ในปัจจุบันจึงยังไม่ยั่งยืนและไม่เพียงพอที่เกษตรกรจะนำไปประกอบอาชีพในรอบใหม่ได้^๓ อีกทั้งยังมีเกษตรกรที่ประสบความเสียหายและได้ขอรับการช่วยเหลือแต่ยังไม่ได้รับการชดเชยอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการอุดหนุนการประกันภัยการเกษตร ภาครัฐจะไม่สามารถดำเนินโครงการฯ ได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งโครงการฯ ในรูปแบบดังกล่าวจะสร้างปัญหาความมั่นคงทางการคลังในระยะต่อไป

^๓ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณในการช่วยเหลือเยียวยาเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ประสบภัยธรรมชาติ ในกรณีเสียหายอย่างสิ้นเชิงเป็นเงินจำนวน ๖๐๖ บาทต่อไร่ (ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ - มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖) โดยมีการปรับเพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษสำหรับอุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๒,๐๙๘ บาทต่อไร่ (ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ - เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔) และเพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษสำหรับอุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นจำนวน ๒,๒๒๒ บาทต่อไร่ (ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ - มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕) ซึ่งต่อมาได้มีการปรับอัตราการจ่ายเงินช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ในอัตราไร่ละ ๑,๑๑๓ บาท ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นมา

๒.๓ ปัญหาการขาดกลไกสนับสนุนระบบประกันภัยการเกษตรในประเทศไทย

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังขาดกลไกในการทำให้ระบบประกันภัยทางการเกษตรเกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุมและยั่งยืน ที่สำคัญได้แก่ การขาดการพัฒนาเครื่องมือในการประเมินความเสียหายจากภัยธรรมชาติ การขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับการประกันภัยการเกษตร ขณะเดียวกัน ภาครัฐยังคงดำเนินนโยบายแบบปีต่อปี ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของโครงการฯ โดยต้องมาพิจารณารูปแบบการรับประกันภัยทุกปี รวมทั้งนโยบายบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) ยังไม่สามารถดำเนินการให้มีความครอบคลุมวัตถุประสงค์ ทำให้มีการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่ที่ไม่ควรปลูก ระบบบริหารจัดการข้อมูลด้านการประกันภัยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่มี การดำเนินการเก็บข้อมูลย้อนหลัง ส่งผลให้มีข้อจำกัดในการใช้ข้อมูลและขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ เกษตรกรจำนวนมากยังไม่มี ความรู้เรื่องการบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและระบบการประกันภัยเท่าที่ควร จึงไม่มีความพร้อมและ แรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบประกันภัยการเกษตร ขณะเดียวกัน ความสามารถในการรับความเสี่ยงภัยไว้เองของ บริษัทประกันภัยในประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำจึงยังต้องพึ่งพาผู้รับประกันภัยต่อต่างชาติ

ตารางที่ ๑ แสดงสถิติพื้นที่เพาะปลูกข้าวในปีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยธรรมชาติและภัยโรคและแมลงศัตรูพืชในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗

ปี	พื้นที่เพาะปลูก (ไร่)	อุทกภัย (ไร่)	ภัยแล้ง/ฝนทิ้งช่วง (ไร่)	ภัยโรคและแมลงศัตรูพืช (ไร่)	वादภัย (ไร่)	ภัยหนาว (ไร่)	อัคคีภัย (ไร่)	ลูกเห็บ (ไร่)	รวม (ไร่)	อัตราความเสียหาย (Damage Ratio)
๒๕๔๘	๕๗,๗๗๓,๘๔๔	๒,๖๘๕,๙๗๓	๑,๘๔๕,๓๓๐	๔๓,๖๘๑	๓๗๑	๐	๐	๐	๔,๕๗๕,๓๕๕	๗.๙๒%
๒๕๔๙	๕๗,๕๕๑,๘๒๕	๕,๓๐๑,๙๒๑	๗๘๑,๑๔๗	๒๐๓,๒๐๖	๐	๐	๐	๐	๖,๒๘๖,๒๗๔	๑๐.๙๒%
๒๕๕๐	๕๗,๓๘๕,๙๒๑	๓,๒๘๗,๖๐๐	๒,๑๕๔,๑๗๒	๑๔๒,๖๓๓	๑,๓๐๔	๔๔๗,๕๘๖	๐	๕๕๙	๖,๐๓๓,๘๙๔	๑๐.๕๑%
๒๕๕๑	๕๗,๔๒๒,๓๓๗	๔,๖๕๑,๐๙๘	๒,๑๗๖,๐๔๕	๑๔๔,๕๐๗	๑,๔๒๑	๐	๐	๑,๖๓๘	๖,๘๗๕,๗๐๙	๑๒.๑๕%
๒๕๕๒	๕๗,๔๙๗,๔๔๑	๑,๑๖๓,๙๔๗	๓๖๘,๓๖๑	๓,๖๒๔,๑๔๒	๑๑,๘๓๑	๓๙,๘๒๒	๐	๐	๕,๒๐๘,๑๐๓	๙.๐๖%
๒๕๕๓	๕๗,๐๔๓,๕๖๑	๖,๑๘๙,๙๒๘	๑,๐๗๖,๙๑๑	๑,๖๓๔,๓๙๒	๑๗,๓๗๕	๐	๓	๐	๘,๙๑๘,๖๐๙	๑๕.๖๓%
๒๕๕๔	๖๑,๐๗๔,๗๘๐	๙,๓๑๖,๓๕๓	๕๕,๐๗๒	๗๐๓,๑๐๖	๕,๓๐๗	๐	๐	๐	๑๐,๐๗๙,๘๓๘	๑๖.๕๐%
๒๕๕๕	๖๔,๙๕๐,๕๙๓	๕,๘๗๐,๘๕๕	๕,๖๕๐,๕๔๑	๔๕๘,๐๒๔	๖,๑๒๙	๐	๐	๐	๖,๗๐๑,๗๗๙	๑๐.๓๒%
๒๕๕๖	๖๒,๐๗๙,๙๐๔	๒,๖๔๑,๑๖๕	๔๐๐,๒๖๓	๒๘,๔๗๐	๑๖,๔๓๓	๐	๓๒	๐	๓,๐๘๖,๓๖๓	๔.๙๗%
๒๕๕๗*	๖๐,๗๙๐,๕๙๙	๕,๘๒๘,๘๑๘	๑,๖๑๒,๒๑๑	๓๔,๐๗๕	๖,๗๙๔	๑๔๓,๗๙๒	๐	๓๔๗	๒,๓๘๐,๐๓๗	๓.๙๑๕%
ค่าเฉลี่ย	๕๙,๓๕๖,๐๘๑	๓,๖๔๐,๗๘๙	๑,๖๑๒,๐๐๕	๗๐๑,๖๒๔	๖,๖๙๗	๒๓,๑๒๐	๔	๒๕๘	๖,๐๒๔,๔๙๖	๑๐.๑๙%

ที่มา กรมส่งเสริมการเกษตร

* ข้อมูล ณ วันที่ ๑๑ มิ.ย. ๕๘

ตารางที่ ๒ แสดงการงบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติทุกพืช ทุกภัย ปีการผลิต ๒๕๕๘ - ปีการผลิต ๒๕๕๗

(หน่วย : พันบาท)

ชนิดภัย	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗*
อุทกภัย	๙๕๖,๑๒๒	๓,๔๗๓,๕๔๙	๒,๑๕๙,๙๒๓	๓,๙๗๐,๘๐๑	๑,๐๑๙,๖๗๑	๑๗,๗๗๘,๕๒๓	๓๐,๕๒๖,๓๖๓	๙๖๙,๕๐๗	๒,๐๖๙,๕๕๑	๙๓๙,๙๑๕
ฝนทิ้งช่วง	๕๕๓,๔๒๖	๔๐๙,๖๗๐	๙๖๕,๖๖๔	๑,๒๒๒,๙๕๙	๑๐๑,๘๑๕	๑๒๐,๐๙๐	๓๓,๖๐๐	๖,๖๒๒,๕๘๐	๗๖,๘๒๐	๕๕๔,๔๒๗
ภัยแล้ง	๔๘๐,๖๔๘	๘,๓๘๓	๑๙๑,๗๕๕	๖๒,๖๔๙	๕๑,๗๓๓	๑,๕๐๘,๗๕๘	๘๒,๑๕๖	๑๑๖,๔๗๖	๔๒,๗๘๘	๑,๕๐๕,๐๒๓
วาตภัย	๒,๖๑๑	๔,๑๕๒	๘,๘๓๒	๑๕,๖๒๘	๔๓,๙๕๑	๑๐๔,๒๖๐	๑๐,๔๙๒	๘๙,๕๗๘	๕๘,๑๕๔	๕๕,๙๗๒
ภัยหนาว	-	-	๗๘,๔๕๕	-	๒๔,๑๓๒	๒๔,๑๓๒	-	-	-	๑๖๐,๐๔๐
ศัตรูพืช	๑๒,๐๔๙	๑๗,๐๐๒	๘๓,๔๙๗	๗๑,๐๐๗	๑๑๒,๐๑๗	๑,๒๙๑,๖๕๘	๕๖๖,๗๗๕	๒๓๘,๕๘๒	๒๑,๔๘๓	๘๒,๕๓๑
อัคคีภัย	๑๗๐	๙๑	๒,๐๕๕	๔๓๐	๖๕๙	๔,๒๕๕	๒๓๘	๗๒๑	-	๑,๖๖๖
พายุ ลูกเห็บ	๑,๒๖๓	-	๙๙๓	๗,๑๓๐	-	-	-	-	-	๓๘๖
ช้างป่า ทำลาย การเกษตร	-	-	๖๕๕	๓๐	-	๑๗	๓๑	๒๘๗	-	๒๙๘
รวม	๑,๙๘๖,๒๘๙	๓,๙๑๒,๘๓๗	๓,๔๘๑,๘๐๘	๕,๓๕๐,๖๓๕	๑,๓๕๓,๙๗๘	๒๐,๘๓๑,๖๙๓	๓๑,๒๑๙,๖๕๕	๘,๐๓๗,๗๓๑	๒,๒๖๘,๗๘๖	๓,๒๘๙,๒๕๗

ที่มา กรมส่งเสริมการเกษตร

*ข้อมูล ณ วันที่ ๑๑ มิ.ย. ๕๘

ปัญหาดังกล่าว จึงทำให้มีความจำเป็นในการปฏิรูประบบประกันภัยการเกษตรในประเทศไทย ดังนี้

๑. นำระบบประกันภัยการเกษตรมาใช้ในประเทศอย่างจริงจังและครอบคลุม ทั้งในด้านพื้นที่ การเพาะปลูก และประเภทของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร โดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ ตั้งคณะกรรมการ เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนในระยะยาว ดำเนินนโยบายอย่างจริงจังในการนำระบบการประกันภัยการเกษตรมาใช้ กับเกษตรกรไทยทั่วประเทศ โดยอาศัยกลไกการอุดหนุนจากภาครัฐในระยะแรก ร่วมกับการให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐและธนาคารพาณิชย์เข้ามาช่วยในการกระจายผลิตภัณฑ์ไปสู่เกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ

๒. เปลี่ยนบทบาทภาครัฐจากการเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนซึ่งขาดความยั่งยืน กลายเป็นผู้สร้างระบบประกันภัย โดยรัฐทำหน้าที่สำคัญในการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยในช่วงแรก เพื่อสนับสนุนให้ระบบการประกันภัยการเกษตรเกิดขึ้นได้ แทนการทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยา เมื่อเกิดความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ซึ่งทำให้เกษตรกรมีค่านิยมไม่พึ่งตนเอง ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถลดต้นทุน และสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สร้างความยั่งยืนทางการคลังและทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่ระบบ เนื่องจากความเสี่ยงของภัยธรรมชาติถูกโอนไปยังผู้รับประกันภัยที่มีความสามารถในการบริหารจัดการความเสี่ยงสูง

๓. เปลี่ยนระบบการจัดการการประกันภัยการเกษตร ให้เป็นระบบที่ทำได้จริง ครอบคลุม และยั่งยืน โดยการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับการดำเนินการการประกันภัยการเกษตร เปลี่ยนหลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน ใช้ระบบธนาคารพาณิชย์เข้ามาช่วยให้ระบบประกันภัยการเกษตรสามารถดำเนินการได้ในวงกว้าง และนำมาตรการอื่น ๆ มาใช้ประกอบการดำเนินนโยบายเพื่อทำให้ความเสี่ยงภัยทางการเกษตรสามารถรับประกันได้อย่างเป็นระบบจากกฎของจำนวนมาก (law of large number)

๓. วิธีการปฏิรูป

จากการศึกษาการดำเนินโครงการประกันภัยการเกษตรในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจเห็นควรให้รัฐบาลกำหนดแนวทางในการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร โดยผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติและพัฒนาให้มีกฎหมายเฉพาะ เพื่อการแก้ไขจุดอ่อน (Weakness) และข้อจำกัด (Threats) ในการดำเนินการประกันภัยการเกษตร ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยในระยะแรกเป็นการสร้างระบบการประกันภัยชั่วคราวปี จากนั้นจึงขยายไปยังผลผลิตทางการเกษตรประเภทอื่น ๆ ในระยะต่อไป เพื่อที่เกษตรกรจะสามารถใช้ระบบประกันภัยเป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงให้เหมาะสม ยั่งยืน และก่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อการใช้งบประมาณภาครัฐมากที่สุด ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจเห็นควรให้มีการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. ให้มีการอุดหนุนเบี้ยประกันภัยแทนการจ่ายเงินชดเชย ซึ่งจะส่งผลให้รัฐสามารถลดต้นทุนและสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สร้างความยั่งยืนทางการคลังและทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่ระบบการประกันภัยการเกษตรในระยะต่อไป โดยในระยะแรกรัฐบาลสามารถลดวงเงินชดเชยเยียวยา และไปเพิ่มในส่วนของวงเงินคุ้มครองให้สูงขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริงในการเพาะปลูกข้าว ทำให้ความเสี่ยงของรัฐบาลในการจ่ายเงินชดเชยเยียวยาในกรณีที่เกิดภัยพิบัติถูกโอนไปสู่ตลาดประกันภัย ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างให้เกษตรกรมีการบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติด้วยตนเองมากขึ้น และเป็นการลดภาระทางการคลังของภาครัฐ

๒. เปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการจ่ายสินไหมทดแทน จากการใช้การประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัด มาเป็นการใช้การประกันภัยแบบดัชนีน้ำฝน (Weather Index) หรือการประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตต่อพื้นที่ (Area Yield Index) ในปัจจุบัน การใช้การประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ครอบคลุมพื้นที่ประสบภัยทุกพื้นที่ ทำให้เกษตรกรในบางพื้นที่มีปัญหาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งมีข้อกำหนดความแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ ไม่มีมาตรฐานเดียวกันและในบางกรณีทำให้เกิดความล่าช้าในการประเมินและการจ่ายสินไหมทดแทน จึงควรเปลี่ยนมาเป็นการประกันภัยแบบดัชนีน้ำฝน (Weather Index) หรือการประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตต่อพื้นที่ (Area Yield Index) ซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในการกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน สอดคล้องกับในต่างประเทศ

๓. ใช้ระบบธนาคารพาณิชย์เข้ามาช่วยให้ระบบประกันภัยการเกษตรสามารถดำเนินการได้ในวงกว้างและอย่างยั่งยืน โดยอาจศึกษาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้ลูกหนี้ทุกคนซื้อประกันภัยการเกษตรกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ อาทิ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดยพิจารณาเปลี่ยนแปลงระดับผู้เอาประกันส่วนหนึ่งจากการขายโดยตรงให้เกษตรกร เป็นการขายให้ ธ.ก.ส. หรือกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ เช่น อาจสร้างผลิตภัณฑ์สินเชื่อใหม่ที่ผูกติดกับระบบประกันภัยการเกษตร (Risk Contingent Credit) โดย ธ.ก.ส. อาจทำประกันโดยตรงกับบริษัทประกันเพื่อคุ้มครอง Risk contingent loan portfolio ทั้งหมด และส่งผ่านต้นทุนในส่วนเบี้ยประกันไปในรูปแบบของดอกเบี้ยของสินเชื่อที่จะแพงขึ้นจากสินเชื่อปกติเล็กน้อย แต่เมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้นในพื้นที่ของเกษตรกรผู้กู้เงิน สัดส่วนของหนี้ที่เกษตรกรต้องจ่ายคืนจะลดน้อยลงตามลำดับ โดยมีผู้รับประกันจ่ายเงินชดเชย ธ.ก.ส. โดยตรง ซึ่งสามารถขยายผลไปยังธนาคารอื่นได้ในระยะต่อไป

๔. นำมาตรการอื่นๆมาใช้ประกอบการดำเนินนโยบายเพื่อทำให้ความเสี่ยงภัยทางการเกษตรสามารถรับประกันได้อย่างเป็นระบบ จากกฎของจำนวนมาก (law of large number) อาทิ การสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบการประกันภัยการเกษตรโดยการอุดหนุนเบี้ยประกันภัยในระยะแรก พร้อมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจให้เกษตรกรในการบริหารจัดการความเสี่ยง สร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรกลับมาซื้อซ้ำ โดยอาจมีการลดเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรที่เป็นลูกค้ารายเดิม สร้างระบบการประกันภัยการเกษตรร่วมกับภาคเอกชนให้ครอบคลุมและเกิดประสิทธิภาพ สามารถทำให้มีเกษตรกรมาเข้าร่วมโครงการฯ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอทุกปี จึงสามารถกระจายความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. ศึกษา และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ และความพร้อมของเกษตรกรเกี่ยวกับการประกันภัยการเกษตร (รายได้ การเป็นเจ้าของที่ดิน และอื่น ๆ) รวมทั้งทัศนคติของเกษตรกรในการทำประกันภัย เพื่อให้การดำเนินโครงการประกันภัยการเกษตรเกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร

๖. ผลักดันกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร หรือให้มีการจัดตั้งบริษัทประกันภัยการเกษตรแห่งชาติ (National Insurance Pool) เพื่อเป็นองค์กรกลางในการประสานงานระหว่างเกษตรกรและบริษัทประกันภัย ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่เอาประกันภัย และดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำหน้าที่ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว หรือ One - Stop Service ทั้งนี้ ภาครัฐอาจทำหน้าที่ค้ำประกัน เมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรง อุดหนุนเบี้ยประกันภัยให้กับเกษตรกรบางส่วน หรือจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรที่ไม่สามารถจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยได้

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปีกว่า ๑.๕ ล้านครัวเรือน (ข้อมูล ธ.ก.ส) สามารถเข้าร่วมโครงการในช่วง ๓ ปีนี้ (๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงจากค่าใช้จ่ายจากภัยธรรมชาติได้อย่างเป็นระบบ และมีความรู้ในการนำเครื่องมือไปใช้

๒. เปลี่ยนแปลงรูปแบบการรับประกันภัยข้าว จากการใช้การประกาศภัยของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการประกันภัยแบบดัชนีน้ำฝน (Weather Index) รวมทั้ง พิจารณาวិธีการประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตต่อพื้นที่ (Area Yield Index) อาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการระยะหนึ่ง เนื่องจากสามารถขยายผลโครงการประกันภัยการเกษตรกรให้ครอบคลุมการประกันภัยการเกษตรเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ไม้ผล (ลำไย) และ ปศุสัตว์ (โค) เป็นต้น ในระยะเวลา ๓ ปี ครอบคลุมเกษตรกรกว่า ๒๐ ล้านคน

๔. กำหนดเวลาการปฏิรูป

ระยะสั้น (๑ - ๓ ปี) ประกอบด้วย การเร่งจัดตั้งและแต่งตั้งคณะกรรมการ ๓ ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรระดับประเทศ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร และคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรระดับจังหวัด การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยทางการเกษตร การปรับเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน การใช้เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในการกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน การลดอัตราค่าเบี้ยประกันภัย การเพิ่มบทบาทของภาครัฐในการรับประกันภัย และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการประกันภัยทางการเกษตร รวมทั้ง การจัดทำมีโครงการอบรมให้ความรู้ด้านการประกันภัยแก่เกษตรกรในจังหวัด นำร่องการบูรณาการข้อมูลและการพัฒนาระบบบริหารจัดการข้อมูลด้านการประกันภัยให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการปรับปรุงระบบการทำงานประสานกันระหว่างหน่วยงาน

ระยะปานกลาง (๓ - ๕ ปี) ประกอบด้วย การเพิ่มพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการฯ ให้ครอบคลุมมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของปลูกข้าว การกระจายความเสี่ยงไปยังผู้รับประกันภัยต่อต่างชาติ การเพิ่มจำนวนเกษตรกรผู้กลับมาซื้อซ้ำในโครงการปีถัดไป การพัฒนาการใช้เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในการกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน และการจัดตั้งบริษัทประกันภัยการเกษตรแห่งชาติ (National Insurance Pool)

ระยะยาว (ภายใน ๑๐ ปี) ประกอบด้วย การเพิ่มพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการฯ ให้ครอบคลุมทั้งประเทศ การพัฒนาการใช้เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในการกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน

๑. การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายการประกันภัยการเกษตร ๓ ระดับ

เพื่อให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ ยั่งยืนและบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร รวมถึงเป็นไปตามเป้าหมายในการดำเนินการโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๙ และการดำเนินการในระยะต่อไป คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจจึงเห็นควรแต่งตั้งกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร ในระดับต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประกันภัยการเกษตร ระดับประเทศ เพื่อดำเนินการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในการรับประกันภัยการเกษตรในอนาคต และเพื่อเกิดความต่อเนื่องของการดำเนินการปฏิรูปในระยะยาว ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการที่เกี่ยวกับการประกันภัย

การเกษตร (Agricultural Insurance) ติดตาม กำกับ และดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน และมาตรการ ที่อนุมัติ ผลักดันการประกันภัยการเกษตรให้เป็นวาระแห่งชาติ ส่งเสริมให้มีพระราชบัญญัติการประกันภัย การเกษตรของประเทศไทย รวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดำเนินการอื่นใดที่ จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการประกันภัยการเกษตร โดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีเป็น ประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย นายกษมาคม ประกันวินาศภัยไทย และผู้แทนจากภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาคเกษตรกรรม และจากองค์กรเกี่ยวกับการ ค้ำครองผู้บริโภค โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและ เลขาธิการ มีเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็น กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๑.๒ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย การประกันภัยการเกษตรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ผลักดันให้การประกันภัยการเกษตรเข้าไปเป็น เครื่องมือสำคัญในการบริหารความเสี่ยงภัยธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นของเกษตรกร รมรณรงค์ ส่งเสริมให้ การประกันภัยการเกษตรเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง สนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานการประกันภัยการเกษตรให้มีความต่อเนื่อง ยั่งยืน และบรรลุผลสำเร็จในการปฏิรูป การประกันภัยการเกษตร รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนากฎหมายของการประกันภัยการเกษตร โดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการ คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือผู้แทน อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนหรือผู้แทน อธิบดี กรมการปกครองหรือผู้แทน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือผู้แทน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรือ ผู้แทน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรหรือผู้แทน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือผู้แทน เลขาธิการสำนักงาน เศรษฐกิจการเกษตรหรือผู้แทนผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือผู้แทน นายกษมาคม ประกันวินาศภัยไทยหรือผู้แทน ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติหรือผู้แทน และผู้แทนจากภาคเอกชน และ ภาคเกษตรกรรม โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน สำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ

๑.๓ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร ระดับจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนนโยบายประกันภัยการเกษตรไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาอุปสรรค ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานการประกันภัยการเกษตรในจังหวัด แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการปฏิรูป การประกันภัยการเกษตรระดับอำเภอเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในระดับอำเภอ ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้แก่ ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการ กรรมการประกอบด้วย หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ปลัดจังหวัด พัฒนาการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงาน ธ.ก.ส.จังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ประธานสภาเกษตรกรจังหวัด ประชาสัมพันธ์จังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนจากภาคเอกชน และภาคเกษตรกรรม โดยมี ผู้อำนวยการ คปภ. ภาคหรือจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

๑. แนวทางการปฏิรูปในระยะสั้น (๑ - ๓ ปี)

หัวข้อ	เรื่องที่จะปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
จุดอ่อน	<p>๑. กฎหมาย</p> <p>๒. เกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนยังคงอาศัยการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมพื้นที่ประสบภัยทุกพื้นที่ทำให้เกษตรกรในบางพื้นที่มีปัญหาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและทำให้เกษตรกรบางส่วนไม่เข้าร่วมโครงการฯ ในปีการผลิตถัดไป</p> <p>๓. อัตราค่าเบี้ยประกันภัยสูงในขณะที่วงเงินคุ้มครองยังต่ำ</p>	<p>๑.๑ ควรมีกฎหมายเฉพาะการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร เช่น ออกเป็นพระราชบัญญัติการประกันภัยการเกษตรสำหรับประเทศไทย เพื่อให้ครอบคลุมทั้งการประกันภัยการเกษตรและปศุสัตว์ รวมทั้งศึกษาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถใช้ ธ.ก.ส. เป็นช่องทางในการนำการประกันภัยการเกษตรสู่เกษตรกรและเพิ่มแรงจูงใจให้ลูกหนี้ทุกคนซื้อประกัน</p> <p>๒.๑ สำหรับผู้เอาประกันภัยที่ประสบภัยจริง แต่ไม่ได้อยู่ในเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัด จะช่วยเหลือในรูปแบบของสินไหมภรณ์ (Ex - gratia payment) ทั้งนี้ สมาคมประกันวินาศภัยไทยจะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน</p> <p>๒.๒ จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการประกันภัยการเกษตรเพื่อการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของโครงการฯ</p> <p>๒.๓ อาจใช้วิธีการดัดแปลงเก็บเกี่ยวผลผลิต (Crop Cutting Experiment) ในการประเมินความเสียหายในรายพื้นที่แต่ย่อยลงมา เช่น ตำบล หรือหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นการประเมินความเสียหายอย่างเป็นระบบและใช้แพร่หลายในการสร้างระบบการประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตต่อเขตพื้นที่ (Area Yield Index Insurance) ในหลายประเทศ ทั้งนี้ ควรสร้างวินัยและกติกาที่โปร่งใสร่วมกันของระบบประกันภัย โดยการเขียนเงื่อนไขที่ชัดเจน ในการช่วยเหลือผู้เอาประกันที่ประสบภัยแต่ไม่ได้รับค่าชดเชย ซึ่งก็รวมถึง</p> <p>(๑) เงื่อนไขที่จะให้เกิดการพิจารณาช่วยเหลือ (Trigger) ในกรณีเกิดความเสียหายพื้นฐาน (Basis Risk) เช่น จะต้องเป็นผู้เอาประกันมาร้องเรียนว่าไม่ได้รับค่าตอบแทนมากกว่า X% ของผู้ซื้อประกันในพื้นที่นั้น ๆ</p> <p>(๒) เงื่อนไขการจัดตั้งคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการตรวจสอบความเสียหาย ตลอดจนกฎเกณฑ์การเข้าไปสังเกตการณ์ ในการตรวจสอบความเสียหายของเกษตรกรผู้เอาประกัน</p> <p>(๓) เงื่อนไขกระบวนการการตรวจสอบความเสียหาย โดยใช้วิธีการดัดแปลงเก็บเกี่ยวผลผลิต (Crop Cutting Experiment)</p> <p>๓.๑ ในปีการผลิต ๒๕๕๙ จะดำเนินการเพื่อให้มีการปรับลดอัตราค่าเบี้ยประกันภัยให้อยู่ในอัตราไม่เกิน ๑๒๐ บาทต่อไร่ และเพิ่มพื้นที่เข้าร่วมโครงการเป็น ๓๐ ล้านไร่ เพื่อให้ครอบคลุมเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว โดยมีวงเงินคุ้มครอง ๑,๑๑๑ บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติ ๖ ภัย ได้แก่ อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง ลมพายุ หรือไต้ฝุ่น อากาศหนาว ลูกเห็บ และไฟไหม้ และ ๕๕๕ บาทต่อ</p>	<p>๑. ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>๒. ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>๓. สมาคมประกันวินาศภัยไทย</p>

หัวข้อ	เรื่องที่จะปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<p>๔. เกษตรกรกลับมาซื้อซ้ำ ในโครงการปีถัดไปน้อย ทั้งนี้ เกษตรกรที่ซื้อ กรมธรรม์ประกันภัยในปี การผลิต ๒๕๕๔ ๒๕๕๕ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ มีอยู่ เพียง ๑,๑๐๔ ราย หรือ คิดเป็นพื้นที่เอาประกันภัย ๑๙,๔๗๙ ไร่</p> <p>๕. ความสามารถในการรับ ความเสี่ยงภัยตัวเองของ บริษัทประกันภัยใน ประเทศอยู่ในระดับต่ำ จึงต้องพึ่งพาผู้รับ ประกันภัยต่อต่างชาติ</p> <p>๖. การบูรณาการข้อมูล และระบบบริหารจัดการ ข้อมูลด้านการประกันภัย ยังไม่มีประสิทธิภาพ</p>	<p>ไร่ สำหรับภัยจากศัตรูพืชและโรคระบาด เช่นเดียวกับโครงการ ในปี ๒๕๕๘ สำหรับปีการผลิต ๒๕๖๐ และปีการผลิต ๒๕๖๑ อาจคงพื้นที่เป้าหมายเช่นเดียวกับปีการผลิต ๒๕๕๙ หากยังใช้ รูปแบบการประกันภัยเช่นเดียวกับปีการผลิต ๒๕๕๙ ทั้งนี้ การเพิ่มพื้นที่เป้าหมายจะต้องมีกลยุทธ์ในการดำเนินโครงการ หลัก ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) การประชาสัมพันธ์ ๒) การสร้างการรับรู้ ๓) การบูรณาการส่วนงานที่เกี่ยวข้อง และ ๔) การเข้าถึง เป้าหมายและชุมชน</p> <p>๔.๑ สร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรกลับมาซื้อซ้ำ โดยอาจมีการลด เบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรที่เป็นลูกค้ารายเดิม</p> <p>๔.๒ อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงระดับผู้เอาประกันส่วนหนึ่งจาก การขายโดยตรงให้เกษตรกร เป็นการขายให้ ธ.ก.ส. หรือกลุ่ม เกษตรกร หรือสหกรณ์ เช่น อาจสร้างผลิตภัณฑ์สินเชื่อใหม่ที่ผูก ติดกับระบบประกันภัยการเกษตร (Risk Contingent Credit) โดย ธ.ก.ส. อาจทำประกันโดยตรงกับบริษัทประกันเพื่อคุ้มครอง Risk contingent loan portfolio ทั้งหมด และส่งผ่านต้นทุน ในส่วนเบี้ยประกันไปในรูปแบบของดอกเบี้ยของสินเชื่อที่จะแพง ขึ้นจากสินเชื่อปกติเล็กน้อย แต่เมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้นในพื้นที่ของ เกษตรกรผู้กู้เงิน สัดส่วนของหนี้ที่เกษตรกรต้องจ่ายคืนจะลด น้อยลงตามลำดับ โดยมีผู้รับประกันจ่ายเงินชดเชย ธ.ก.ส. โดยตรง</p> <p>๕.๑ เพิ่มจำนวนผู้รับประกันภัยในประเทศ โดยจูงใจให้บริษัท ประกันภัยเข้าร่วมโครงการมากขึ้น</p> <p>๖.๑ ปรับปรุงระบบบริหารจัดการข้อมูลด้านการประกันภัยให้มี ประสิทธิภาพ โดยจัดทำเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อรองรับการเอา ประกันภัยที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มการประสานงานและบูรณาการ ในการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้น ผ่านการ ประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการประกันภัยการเกษตร และ เพิ่มบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการประกันภัย การเกษตร</p> <p>๖.๒ ศึกษา และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ และความพร้อมของเกษตรกรเกี่ยวกับการประกันภัยการเกษตร (รายได้ การเป็นเจ้าของที่ดิน และอื่น ๆ) รวมทั้งทัศนคติของ เกษตรกรในการทำประกันภัย เพื่อให้การดำเนินโครงการ ประกันภัยการเกษตรเกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด แก่เกษตรกร</p>	<p>๔. สำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง กรมส่งเสริม การเกษตร สมาคม ประกันวินาศภัยไทย และธนาคารเพื่อ การเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร</p> <p>๕. สมาคมประกันวินาศ ภัยไทย</p> <p>๖. สำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง ร่วมกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p>

หัวข้อ	เรื่องที่จะปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
ข้อจำกัด	<p>๑. รัฐบาลยังคงมีการจ่ายเงินเยียวยาแก่เกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติในอัตราไร่ละ ๑,๑๑๓ บาท ซึ่งต่ำ เกษตรกรจึงยังคงไม่ให้ความสำคัญกับโครงการฯ มากเท่าที่ควร</p> <p>๒. ความเข้าใจของเกษตรกรในการเอาประกันภัยมีค่อนข้างจำกัด</p> <p>๓. เกิดปัญหาการเลือกที่ขัดประโยชน์ (Adverse Selection) โดยมีแต่พื้นที่ความเสี่ยงสูงเลือกทำประกัน</p> <p>๔. การดำเนินงานแบบปีต่อปีของนโยบายภาครัฐทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของโครงการโดยต้องมาพิจารณารูปแบบการรับประกันภัยทุกปี ซึ่งทำให้ยากต่อการประชาสัมพันธ์</p> <p>๕. การพัฒนาเครื่องมือในการประเมินความเสียหายจากภัยธรรมชาติต้องอาศัยเวลาในการศึกษา</p>	<p>๑.๑ ลดวงเงินชดเชยเยียวยา และไปเพิ่มในส่วนของวงเงินคุ้มครองให้สูงขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริงในการเพาะปลูกข้าว ทำให้ความเสี่ยงของรัฐบาลในการจ่ายเงินชดเชยเยียวยาในกรณีที่เกิดภัยพิบัติถูกโอนไปสู่ตลาดประกันภัย ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างให้เกษตรกรมีการบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติด้วยตนเองมากขึ้น และเป็นการลดภาระทางการคลังของภาครัฐ</p> <p>๒.๑ จัดโครงการอบรมให้ความรู้ด้านการประกันภัย สำหรับผู้ที่ จะถ่ายทอดความรู้ให้กับเกษตรกร (Training for the trainers)</p> <p>๓.๑ อาจพิจารณากำหนดจำนวนพื้นที่เป้าหมายที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ในแต่ละระดับความเสี่ยง และแบ่งพื้นที่ความเสี่ยงในหน่วยที่เล็กลง เช่น จากพื้นที่ความเสี่ยงในระดับจังหวัดเป็นระดับอำเภอ เพื่อการสะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริงในแต่ละพื้นที่ และควรเก็บเบี้ยประกันเพิ่มตามความเสี่ยง (Risk - Based pricing) โดยใช้ข้อมูลในระดับอำเภอ หรือตำบล นอกจากนี้ ต้องมีการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) ที่เหมาะสม</p> <p>๓.๒ ภาครัฐอาจอุดหนุนเบี้ยประกันกับเกษตรกรที่มีความเสี่ยงสูงมาก ๆ ในอัตราที่ต่ำกว่าเกษตรกรอื่น ๆ</p> <p>๔.๑ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปีในระยะสั้น (๓ ปี) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้รับประกันภัย และผู้เอาประกันภัย อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขในการรับประกันภัยต่าง ๆ จะมีการพิจารณาปีต่อปี</p> <p>๕.๑ ศึกษาวิจัยรูปแบบในการรับประกันภัยอื่น ๆ ที่เหมาะสม เช่น การประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตของเขตพื้นที่ (Area Yield Index Insurance) โดยให้มีโครงการนำร่องหรือทดลองกับพื้นที่จริง</p> <p>๕.๒ ศึกษาปรับปรุงเครื่องมือในการรับประกันภัยให้เป็นวิทยาศาสตร์ โดยอาจอาศัยความร่วมมือของกรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี</p>	<p>๑. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง</p> <p>๒. สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย</p> <p>๓. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสมาคมประกันวินาศภัยไทย</p> <p>๔. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง</p> <p>๕. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง</p>

๒. แนวทางการปฏิรูปในระยะปานกลาง (๓ - ๕ ปี)

หัวข้อ	เรื่องที่จะปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
จุดอ่อน	<p>๑. พื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการฯ ยังน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ</p> <p>๒. การพัฒนาเครื่องมือในการประเมินความเสียหายจากภัยธรรมชาติต้องอาศัยเวลาในการศึกษา</p> <p>๓. ความสามารถในการรับความเสี่ยงไว้เองของบริษัทประกันภัยในประเทศอยู่ในระดับต่ำ จึงต้องพึ่งพาผู้รับประกันภัยต่างชาติ</p>	<p>๑.๑ เพิ่มพื้นที่เป้าหมายให้มากกว่าการดำเนินการในระยะสั้น (๑ - ๓ ปี) ทั้งนี้ การเพิ่มพื้นที่เป้าหมายจะต้องมีกลยุทธ์ในการดำเนินโครงการหลัก ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) การประชาสัมพันธ์ ๒) การสร้างการรับรู้ ๓) การบูรณาการส่วนงานที่เกี่ยวข้อง และ ๔) การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและชุมชน</p> <p>๒.๑ มีการศึกษาวิจัยรูปแบบในการรับประกันภัยอื่น ๆ ที่เหมาะสม เช่น การรับประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตของเขตพื้นที่ (Area Yield Index Insurance) โดยให้มีโครงการนำร่องหรือทดลองกับพื้นที่จริง</p> <p>๒.๒ มีการศึกษาปรับปรุงเครื่องมือในการรับประกันภัยให้เป็นวิทยาศาสตร์ โดยอาจอาศัยความร่วมมือของกรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี</p> <p>๓.๑ เพิ่มจำนวนผู้รับประกันภัยในประเทศ โดยจูงใจให้บริษัทประกันภัยเข้าร่วมโครงการมากขึ้น</p> <p>๓.๒ เพิ่มบทบาทของภาครัฐในการรับประกันภัย โดยอาจเน้นการช่วยเหลือไปในการเป็นผู้รับประกันภัยต่อ (Reinsurer) เมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรง</p> <p>๓.๓ สนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งบริษัทประกันภัยทางการเกษตรแห่งชาติ หรือ National Insurance Pool เพื่อเป็นองค์กรกลางในการประสานงานระหว่างเกษตรกรและบริษัทประกันภัย ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่มีการประกันภัย ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย และเพิ่มความสามารถและประสิทธิภาพให้บริษัทประกันในการบริหารจัดการความเสี่ยงได้มากขึ้น หลายประเทศได้ก่อตั้ง Insurance Pool ดังกล่าว เช่น ตุรกี เม็กซิโก มองโกเลีย เป็นต้น</p>	<p>๑. ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>๒. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง</p> <p>๓. สมาคมประกันวินาศภัยไทย</p>
ข้อจำกัด	<p>๑. เกิดปัญหาการเลือกที่ขัดประโยชน์ (Adverse Selection) โดยมีแต่พื้นที่ความเสี่ยงสูงเลือกทำประกัน</p>	<p>๑.๑ อาจพิจารณาแบ่งพื้นที่ความเสี่ยงในหน่วยที่เล็กลง เช่น จากพื้นที่ความเสี่ยงในระดับจังหวัดเป็นระดับอำเภอ เพื่อการสะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริงในแต่ละพื้นที่ และควรเก็บเบี้ยประกันเพิ่มตามความเสี่ยง (Risk - Based pricing) โดยใช้ข้อมูลในระดับอำเภอ หรือตำบล</p> <p>๑.๒ ภาครัฐอาจอุดหนุนเบี้ยประกันกับเกษตรกรที่มีความเสี่ยงสูงมาก ๆ ในอัตราที่ต่ำกว่าเกษตรกรอื่น ๆ</p>	<p>๑. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสมาคมประกันวินาศภัยไทย</p>

๓. แนวทางการปฏิรูปในระยะยาว (ภายใน ๑๐ ปี)

หัวข้อ	เรื่องที่จะปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
จุดอ่อน	๑. พื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการฯ ยังน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ	๑.๑ เพิ่มพื้นที่เป้าหมายการรับประกันภัยให้ครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูกข้าวมากขึ้น และสร้างความรู้ด้านประกันภัยให้กับเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง	๑. ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ข้อจำกัด	๑. แนวโน้มการเกิดภัยที่เพิ่มมากขึ้นและทวีความรุนแรงขึ้น ๒. นโยบายบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) ยังไม่สามารถดำเนินการให้มีความครอบคลุมวัตถุประสงค์ ทำให้มีการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่ที่ไม่ควรปลูก ๓. การพัฒนาเครื่องมือในการประเมินความเสียหายจากภัยธรรมชาติต้องอาศัยเวลาในการศึกษา ๔. หากเกิดความเสียหายในวงกว้าง เกษตรกรอาจรวมตัวกันเพื่อขอให้รัฐบาลช่วยเหลือเยียวยาเพิ่มเติม	๑.๑ ขยายโครงการรับประกันภัยการเกษตรไปยังพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ ในอนาคต โดยมีความเป็นไปได้ในการรับประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และการรับประกันภัยลำไย ๒.๑ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาจพิจารณาแนวทางการจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมให้คำแนะนำระยะเวลาเหมาะสมในการเพาะปลูกแต่ละพืช ๓.๑ มีการศึกษาวิจัยรูปแบบในการรับประกันภัยอื่น ๆ ที่เหมาะสม เช่น การประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตของเขตพื้นที่ (Area Yield Index Insurance) โดยให้มีโครงการนำร่องหรือทดลองกับพื้นที่จริง ๓.๒ มีการศึกษาปรับปรุงเครื่องมือในการรับประกันภัยให้เป็นวิทยาศาสตร์ โดยอาศัยความร่วมมือของกรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ๔.๑ สร้างความรู้ความเข้าใจแก่เกษตรกรให้สามารถบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติด้วยตนเอง	๑. ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๒. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๓. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ๔. ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

๑. กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๒. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยกรมส่งเสริมการเกษตร และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
๓. กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
๔. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
๕. สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

๖. สมาคมประกันวินาศภัยไทย

๗. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๖. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔ ถึงปัจจุบัน คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เห็นว่ารัฐบาลต้องผลักดันให้การประกันภัยการเกษตรเป็นวาระแห่งชาติ และให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับการดำเนินการประกันภัยการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะต่อไป โดยในระยะสั้น รัฐบาลควรแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายการประกันภัยการเกษตร คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร และ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรระดับจังหวัด เพื่อเป็นกลไกในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรรวมทั้งขับเคลื่อนนโยบายการประกันภัยการเกษตรของประเทศ ประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ คปภ. ในการจัดให้มีโครงการอบรมให้ความรู้ด้านการประกันภัยการเกษตรให้แก่เกษตรกร รวมทั้งดำเนินแผนระยะสั้น (๑ - ๓ ปี) ระยะปานกลาง (๓ - ๕ ปี) และแผนระยะยาว (ภายใน ๑๐ ปี)

๗. ข้อเสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เพื่อให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ ยั่งยืนและบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรกว่า ๒๐ ล้านคนทั่วประเทศ คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรมีข้อเสนอที่สามารถดำเนินการได้ ดังนี้

๑. ขอให้ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบกับรายงานและข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจเรื่อง “การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร”

๒. ขอให้ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบกับเอกสารแนบของวาระเรื่องการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร

๓. ขอให้ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบให้นำส่งรายงานการศึกษาการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญควรที่จะมีการขับเคลื่อนต่อไป และเห็นควรเสนอแนะให้กับรัฐบาลเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

๘. แนวทางการขับเคลื่อนในระยะต่อไปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านเศรษฐกิจ

๑. ทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนระบบประกันการเกษตรในระดับต่าง ๆ

๒. ทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการให้ความรู้เกี่ยวกับการประกันภัยการเกษตร

๓. ทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงระบบประกันภัยการเกษตรของไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ จึงขอเสนอรายงานเรื่อง “การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร” ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

(นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล)
เลขาธิการคณะกรรมการ

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ	ร่าง พรบ. หรือร่าง พรบ. (ถ้ามี)
	<p>วงกว้างและอย่างยั่งยืน</p> <p>๔. นำมาตรการอื่น ๆ มาใช้ประกอบการดำเนินนโยบายเพื่อทำให้ความเสียหายทางการเกษตรสามารถรับประกันได้อย่างเป็นระบบจากกฎของจำนวนมาก (law of large number)</p> <p>๕. ศึกษา และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ และความพร้อมของเกษตรกรเกี่ยวกับ การประกันภัยการเกษตร (รายได้ การเป็นเจ้าของที่ดิน และอื่น ๆ) รวมทั้งทัศนคติของเกษตรกรในการทำประกันภัย เพื่อให้การดำเนินโครงการประกันภัยการเกษตรเกิดประสิทธิภาพ และ</p>	<p>ต้องถิ่นเข้ามาจับบทบาทในการประกันภัยทางการเกษตร</p> <p>๒. ระยะปานกลาง (๓ - ๕ ปี)</p> <p>ประกอบด้วย การเพิ่มพื้นที่เข้าร่วมโครงการฯ ให้ครอบคลุมมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการปลูกข้าว การกระจายความเสี่ยงไปยังผู้รับประกันภัยต่อต่างชาติ การเพิ่มจำนวนเกษตรกรผู้กลับมาซื้อซ้ำในโครงการปีถัดไป</p> <p>การพัฒนาการใช้เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในการกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน และการจัดตั้งบริษัทประกันภัย การเกษตรแห่งชาติ</p>				<p>(๑-๓ ปี) ระยะปานกลาง (๓ - ๕ ปี) และแผนระยะยาว (ภายใน ๑๐ ปี)</p>	

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ	ร่าง พรบ. หรือร่าง พรป. (ถ้ามี)
	เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร ๖. ผลักดันกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร หรือให้มีการจัดตั้งบริษัทประกันภัย การเกษตรแห่งชาติ (National Insurance Pool) เพื่อเป็นองค์กรกลางในการประสานงานระหว่างเกษตรกรและบริษัทประกันภัย ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่เอาประกันภัย และดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำหน้าที่ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว หรือ One - Stop Service	กำหนดเวลาการปฏิรูป (National Insurance Pool) ๓. ระยะยาว (ภายใน ๑๐ ปี) ประกอบด้วย การเพิ่มพื้นที่เข้าร่วมโครงการฯ ให้ครอบคลุมทั้งประเทศ การพัฒนาการใช้เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ในการกำหนดเกณฑ์ การจ่ายค่าสินไหมทดแทน แต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายการประกันภัยการเกษตร ได้แก่ -ระดับประเทศ -ระดับจังหวัด และจัดตั้ง คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป การประกันภัย การเกษตร	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ	ร่าง พรบ. หรือร่าง พรป. (ถ้ามี)	

ภาคผนวก

ภาคผนวก

๑. วิวัฒนาการการประกันภัยการเกษตรของประเทศไทย

ผลการศึกษาการประกันภัยการเกษตรในประเทศไทยพบว่า การประกันภัยในประเทศไทย ได้เริ่มต้นและศึกษาโดยหน่วยงานภาครัฐ และมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ ดังนี้

๑.๑ การประกันภัยฝ้าย

มีการประกันภัยการเกษตรในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ในโครงการประกันภัยฝ้ายในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๑ - พ.ศ. ๒๕๒๓ ในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งถือเป็นโครงการนำร่องเพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรสามารถใช้กรรมธรรม์ประกันภัยการเกษตรเป็นหลักประกันการกู้เงินกับสถาบันการเงิน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น เกษตรกรสามารถแก้ปัญหาและดำเนินการผลิตต่อไปได้ การดำเนินการประกันภัยฝ้ายใช้วิธีการตรวจสอบพื้นที่เสียหายจริงเป็นเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนทำให้มีต้นทุนในการตรวจสอบพื้นที่สูง จึงต้องขอรับการช่วยเหลือจากรัฐ เพื่อให้ผู้รับประกันสามารถจ่ายอัตราเบี้ยประกันในระดับต่ำไว้ได้ ต่อมาได้มีการประกันภัยทางการเกษตรโดยภาคเอกชน ซึ่งดำเนินงานในการประกันภัยข้าวโพด ข้าวฟ่าง และถั่วเหลืองตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ แต่ประสบผลขาดทุนจนต้องยุติการดำเนินงานในปี พ.ศ. ๒๕๓๔

๑.๒ การประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และข้าวนาปี โดยใช้ดัชนีภูมิอากาศ (Weather Index)

(๑) ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานที่จัดทำโครงการนำร่องและเป็นตัวกลางระหว่างเกษตรกรผู้ขอเอาประกันภัย มีภาคเอกชนเป็นผู้รับประกันและเริ่มประกันภัยแล้งสำหรับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยจัดทำเป็นโครงการนำร่องในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และเริ่มดำเนินการจริงในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา

(๒) การประกันภัยการเกษตรที่ใช้ดัชนีภูมิอากาศ มีการประกันภัยแล้งในการปลูกข้าวนาปี โดยมีภาคเอกชนบริษัท สมโพธิ์ เจแปน นิปปอนโคอะ ประกันภัย (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) เป็นผู้รับประกันภัย และ ธ.ก.ส. เป็นตัวกลางระหว่างเกษตรกรกับผู้รับประกันภัยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น และได้ขยายการดำเนินงานในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือทุกจังหวัดในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

สำหรับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานประกันภัยโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศพบว่า สถานีตรวจวัดปริมาณน้ำฝนอยู่ห่างจากแปลงเพาะปลูกทำให้ผลที่ได้ไม่สะท้อนสภาพภูมิอากาศที่แท้จริง นอกจากนี้เกษตรกรในประเทศยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการประกันภัย และการใช้เครื่องมือดัชนีภูมิอากาศ รวมทั้ง อัตราค่าเบี้ยประกันภัยยังอยู่ในเกณฑ์สูงซึ่งการดำเนินงานประกันภัยโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศที่ดำเนินการในปัจจุบันไม่ได้รับการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยจากรัฐแต่อย่างใด

๑.๓ การประกันภัยลำไย

โครงการวิจัยรูปแบบการประกันภัยการเกษตรทางการเกษตรที่เหมาะสมในลำไยของประเทศไทย เป็นโครงการที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) ดำเนินการร่วมกับศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและพยากรณ์ทางการเกษตร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เนื่องจากปัจจุบันภัยพิบัติทางธรรมชาติมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและมีความถี่เพิ่มมากขึ้น และสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตร ทำให้พื้นที่การเกษตรและผลผลิตทางการเกษตรได้รับความเสียหาย ส่งผลต่อรายได้ และความมั่นคงในการประกอบอาชีพของเกษตรกร การประกันภัยการเกษตรทางการเกษตรจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ภาครัฐบาลนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาหรือลดความเสี่ยงของเกษตรกรจากปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ แต่ที่ผ่านมายังคงมีอุปสรรคในหลาย ๆ ด้าน เช่น ข้อมูลความเสี่ยงของพืชนั้น ๆ ทำให้การประกันภัยถูกจำกัดอยู่เฉพาะในพืชไร่บางชนิด

(ข้าว และข้าวโพด) ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อหารูปแบบการประกันภัยทางการเกษตรที่เหมาะสม ทั้งในด้านการประกันภัยการเกษตรจากความเสี่ยงด้านภัยธรรมชาติและราคาที่ตรงกับความต้องการของเกษตรกร และสามารถนำไปใช้ในเชิงพาณิชย์ได้อย่างแท้จริง โดยได้เริ่มต้นจากลำไย ซึ่งเป็นไม้ผลเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศเป็นอันดับ ๑ ของผลไม้ส่งออกของไทย ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกปีละประมาณ ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท และด้วยมหาวิทยาลัยแม่โจ้ เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับลำไยเพื่อการวิจัยได้อย่างดี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงมอบทุนสนับสนุนแก่ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและพยากรณ์ทางการเกษตร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เพื่อดำเนินการจัดทำ งานวิจัยเรื่อง “รูปแบบการประกันภัยการเกษตรทางการเกษตรที่เหมาะสมในลำไยของประเทศไทย”

การดำเนินการ

ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและพยากรณ์ทางการเกษตร ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดรูปแบบการประกันภัย พร้อมวิเคราะห์ข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถามเกษตรกรชาวสวนลำไยที่ทำการผลิตลำไยในพื้นที่ทั่วประเทศไทย รวม ๔ ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคกลาง และภาคตะวันออก ทั้งหมด ๙๖๖ ราย และเข้าหารือกับสำนักงาน คปภ. เกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบการประกันภัย และแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งในเบื้องต้นได้กำหนดต้นแบบของการประกันภัยการเกษตรทางการเกษตรที่เหมาะสมในลำไยของประเทศไทย ซึ่งต้องมีการพิจารณาร่วมกับสำนักงาน คปภ. และสมาคมประกันวินาศภัยไทยในรายละเอียดต่อไป อย่างไรก็ตามสามารถสรุปรูปแบบการประกันภัยการเกษตรทางการเกษตรที่เหมาะสมในลำไยของประเทศไทย (ต้นแบบ) ได้ดังนี้

ประเด็น	ประกันภัยประเภทที่ ๑ (จ่าย ๑๐๐% ของทุนประกัน)	ประกันภัยประเภทที่ ๒ (จ่าย ๗๕% ของทุนประกัน)	ประกันภัยประเภทที่ ๓ (จ่าย ๕๐% ของทุนประกัน)
วิธีการทำประกัน	- ทำประกันต้นสำเนาตามจำนวนที่เกษตรกรต้องการ โดยคิด ต่อไร่ (๒ ไร่ = ๒๕ ต้น) - ทำเป็นรอบการผลิต (๑ ฤดูกาล ประมาณ ๕ - ๑๒ เดือน ตามวิธีการผลิตแบบเดิม) โดยแบ่งเป็น ๓ ช่วง ซึ่งมีความเสี่ยงแตกต่างกันตามช่วงเวลา ช่วงที่ ๑. เดือน ตุลาคม - กันยายน (ในฤดูกาลผลิต) ช่วงที่ ๒. มีนาคม - กุมภาพันธ์ (นอกฤดูกาลผลิต) ช่วงที่ ๓. มิถุนายน - พฤษภาคม (นอกฤดูกาลผลิต)		
ฐานในการพิจารณาความเสียหาย	- ความเสียหายรวมสำเนา (ความเสียหายต่อการเก็บผลผลิต) เฉพาะความเสียหาย - ช่วงระยะเวลาในการผลิตสำเนา - ระดับความเสี่ยงของการเกิดภัยที่เกิดขึ้นในที่ - ลักษณะของพื้นที่ (ที่ราบ ที่ดอน) - สภาพการชลประทาน - ขุดดิน - บริเวณน้ำท่วม - การบริหารจัดการสวนสำเนาของเกษตรกร ประกอบด้วย - วิธีการให้น้ำ เช่น ระบบสปริงเกอร์ ระบบสายยาง - วิธีการดูแลรักษา เช่น การตัดแต่งกิ่ง การค้ำยันกิ่ง และการดูแลสภาพแวดล้อมของสวน		
การพิจารณาความเสียหาย ๓ ส่วน	๑. ใช้เกณฑ์ หลักเกณฑ์ในการพิจารณา ๑) เสียหายบางส่วน ๒) เสียหายโดยสิ้นเชิง (ดูตารางที่ ๑ ประกอบ) ๒. ใช้บุคคลอ้างอิง ๓. ใช้ข้อมูลภาครัฐ สนับสนุน		
การจ่ายสินไหมทดแทน	<u>กรณีเสียหายบางส่วน</u> - จ่ายเงินทุนประกัน โดยพิจารณาเป็นร้อยละของความเสียหาย ต้นไร่ <u>กรณีเสียหายโดยสิ้นเชิง</u> - จ่ายเงินทุนประกัน	<u>กรณีเสียหายบางส่วน</u> - จ่ายร้อยละ ๗๕ ของทุนประกัน โดยพิจารณาเป็นร้อยละของความเสียหาย ต้นไร่ <u>กรณีเสียหายโดยสิ้นเชิง</u> - จ่ายร้อยละ ๗๕ ของทุนประกัน	<u>กรณีเสียหายบางส่วน</u> - จ่ายร้อยละ ๕๐ ของทุนประกัน โดยพิจารณาเป็นร้อยละของความเสียหาย ต้นไร่ <u>กรณีเสียหายโดยสิ้นเชิง</u> - จ่ายร้อยละ ๕๐ ของทุนประกัน

รายการ	ภัยจากพายุ ภัยจากลูกเห็บ	ภัยจากน้ำท่วม ภัยแล้ง
องค์ประกอบในการพิจารณาความเสียหาย ๓ องค์ประกอบ ประกอบด้วย		
๑. มีเกณฑ์ หลักเกณฑ์ในการพิจารณา	๑. เสียหายโดยสิ้นเชิง - ลำต้นหักโค่น ล้ม จนกิ่งหักเสียหาย (มากกว่า ร้อยละ ๗๕) จนต้องตัดกิ่งหลักทิ้ง ทำให้ไม่สามารถเก็บผลผลิตได้ภายในระยะเวลา ๒ ปี) ๒. เสียหายบางส่วน - กิ่งหลักเสียหายไปบางส่วน (แต่ไม่เกินร้อยละ ๗๕) ยังเหลือกิ่งหลักที่จะสามารถเก็บผลผลิตได้ - เสียหายเฉพาะกิ่งย่อย ยังเหลือกิ่งหลักที่สามารถแตกกิ่งย่อยได้อีก - เสียหายจากใบร่วง แต่กิ่งหลักและกิ่งย่อยยังอยู่ * ร้อยละของความเสียหายพิจารณาจากรูปทรงของต้น ซึ่งประกอบด้วยลำต้น กิ่งหลัก กิ่งรอง ดอก และผล * มีหลักฐานประกอบเป็นซากความเสียหายที่สังเกตเห็นด้วยตาเปล่าบริเวณนี้ใกล้เคียงกับต้น	เสียหายโดยสิ้นเชิง - เกิดจากการแช่น้ำนานเกิน ๓ วัน ส่งผลให้ใบเหลืองทั้งต้น ต้องอาศัยระยะเวลาฟื้นตัวอย่างน้อย ๒-๓ ปี - เกิดจากการขาดน้ำเกิน ๓ สัปดาห์ ลำต้นจะยืนต้นตาย * ร้อยละของความเสียหายพิจารณาจากรูปทรงของต้น ซึ่งประกอบด้วยลำต้น กิ่งหลัก กิ่งรอง ดอก และผล * มีหลักฐานประกอบเป็นซากความเสียหายที่สังเกตเห็นด้วยตาเปล่าบริเวณนี้ใกล้เคียงกับต้น
๒. มีบุคคลอ้างอิง	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่เกษตรประจำตำบล ให้การรับรอง ยืนยันถึงการเกิดขึ้นของภัยธรรมชาติ	
๓. มีข้อมูลภาครัฐ สนับสนุน	ข้อมูลจากกรมอุตุนิยมวิทยา	

๑.๔ การประกันภัยข้าวนาปี

หลักเกณฑ์เงื่อนไขในการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕

รายการ	ปี ๒๕๕๔	ปี ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๘
มติ คณะรัฐมนตรี	๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔	๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕	๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๖	๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗	๒๘ เมษายน ๒๕๕๘
๑. ผู้รับ ประกันภัย	สมาคมประกันวินาศ ภัยไทย และกลุ่มบริษัทรับ ประกันภัย ๘ แห่ง (บมจ.ทิพยประกันภัย เป็นหลัก)	กองทุนส่งเสริมการ ประกันภัยพิบัติ บมจ. ประกันภัย ไทยวิวัฒน์ และ บมจ. ทิพย ประกันภัย	บมจ. ประกันภัย ไทยวิวัฒน์ บมจ. ทิพย ประกันภัย บมจ. เจ้าพระยา ประกันภัย	บมจ. ประกันภัยไทย วิวัฒน์ บมจ. ทิพยประกันภัย บมจ. เจ้าพระยา ประกันภัย บมจ. วิริยะประกันภัย	บมจ. ประกันภัยไทย วิวัฒน์ บมจ. ทิพยประกันภัย บมจ. เจ้าพระยา ประกันภัย บมจ. วิริยะประกันภัย บมจ. กรุงเทพประกันภัย บมจ. ทูนประกันภัย บมจ. นวกิจประกันภัย
๒. คุณสมบัติ	เป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวและขึ้นทะเบียนกับ กรมส่งเสริมการเกษตร (ทพศ.๑)		ต้องทำประกันภัย ๔๕ วันนับตั้งแต่วันที่เริ่ม เพาะปลูก		-
๓. อัตราค่าเบี้ย ประกันภัย	๑๒๙.๔๗ บาท/ไร่		๑๒๙.๔๗ - ๕๑๐.๓๙ บาท/ไร่		๑๒๔.๑๒ - ๔๘๓.๖๔ บาทต่อไร่
๔. ประเภทภัยที่ คุ้มครอง	๖ ประเภท : อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง ลมพายุ หรือไต้ฝุ่น อากาศ หนาว ลูกเห็บ ไฟไหม้	๗ ประเภท : อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง ลมพายุหรือไต้ฝุ่น อากาศหนาว ลูกเห็บ ไฟไหม้ ศัตรูพืชและ โรครະบาด			
๕. ระยะเวลารอ คอย	๗ วัน (waiting period : ระยะเวลาที่บริษัทจะไม่จ่ายชดเชยหากเกิดความเสียหายนับจาก วันขอเอาประกันภัย)				
๖. ระยะเวลา ขายกรมธรรม์	- ภาคอื่น ๑ ก.ค. - ๓๑ ส.ค. ๒๕๕๔ - ภาคใต้ ๑ ก.ค. - ๓๑ ส.ค. ๒๕๕๔	- ภาคอื่น ๒๗ ก.ค. - ๒๖ ต.ค. ๒๕๕๕ - ภาคใต้ ๒๗ ส.ค. - ๒๖ พ.ย. ๒๕๕๕	๙ ก.ย. - ๓๑ ธ.ค. ๒๕๕๖	๒๔ มิ.ย. - ๓๑ ธ.ค. ๒๕๕๗	หลังจากที่ คณะรัฐมนตรีมีมติ อนุมัติ และสิ้นสุดการ ขายกรมธรรม์ ภายใน ๓๐ วัน หลังจาก เดือนที่มีปริมาณพื้นที่ เพาะปลูกสูงสุดผ่านไป คือ ตั้งแต่วันที่ ๖ พฤษภาคม - ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ สำหรับ ทุกภาค ยกเว้นภาคใต้ และตั้งแต่วันที่ ๖ พฤษภาคม - ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ สำหรับ ภาคใต้

รายการ	ปี ๒๕๕๔	ปี ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๘
๗. เจียนโซ	ซื้อประกันในพื้นที่ทุกแปลงในแต่ละอำเภอ	เลือกซื้อเฉพาะแปลงที่ขอเอาประกัน			
๘. พื้นที่เอาประกันภัย	๑,๐๕๙,๑๓๑.๐๐ ไร่	๘๗๒,๔๔๐.๕๐ ไร่	๑๒๐ ไร่	๘๓๑,๗๓๕.๐๐ ไร่	๑,๕๑๒,๑๑๙.๕๐ ไร่

จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค หรือการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) ของการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี

๑. จุดแข็ง (Strength)

- ๑) เป็นโครงการที่ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญ จึงเกิดความต่อเนื่องในการดำเนินโครงการ
- ๒) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นหน่วยงานกลางในการบริหาร ทำให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงบริการได้สะดวกและรวดเร็ว
- ๓) การให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมภัยธรรมชาติที่ครบถ้วนตามที่เกษตรกรต้องการ
- ๔) เป็นเครื่องมือบริหารความเสี่ยงชนิดเดียวที่เกษตรกรสามารถนำมาใช้เพื่อบริหารความเสี่ยงด้านภัยธรรมชาติ
- ๕) เกษตรกรรับภาระในการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยในระดับต่ำ

๒. จุดอ่อน (Weakness)

- ๑) การบูรณาการข้อมูล และระบบบริหารจัดการข้อมูลด้านการประกันภัยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- ๒) พื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการฯ ยังน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ
- ๓) อัตราค่าเบี้ยประกันภัยสูงในขณะที่วงเงินคุ้มครองยังต่ำ
- ๔) เกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนยังคงอาศัยการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมพื้นที่ประสบภัยทุกพื้นที่ทำให้เกษตรกรในบางพื้นที่มีปัญหาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและทำให้เกษตรกรบางส่วนไม่เข้าร่วมโครงการฯ ในปีการผลิตถัดไป
- ๕) การทำงานประสานกันระหว่างหน่วยงานไม่มากเท่าที่ควร
- ๖) ระบบการประเมินการจ่ายสินไหมทดแทนที่ล่าช้า
- ๗) ความสามารถในการรับความเสี่ยงไว้เองของบริษัทประกันภัยในประเทศอยู่ในระดับต่ำ จึงต้องพึ่งพาผู้รับประกันภัยต่อต่างชาติ
- ๘) เกษตรกรกลับมาซื้อซ้ำในโครงการปีถัดไปน้อย ทั้งนี้ เกษตรกรที่ซื้อกรมธรรม์ประกันภัยในปีการผลิต ๒๕๕๔ ๒๕๕๕ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ มีอยู่เพียง ๑,๑๐๔ ราย หรือคิดเป็นพื้นที่เอาประกันภัย ๑๙,๔๗๙ ไร่

๓. โอกาส (Opportunities)

- ๑) เกษตรกรเพาะปลูกข้าวเป็นอาชีพหลัก และมีพฤติกรรมการเพาะปลูกต่อเนื่องทุกปีการผลิต ทำให้มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวจำนวนมาก
- ๒) การขับเคลื่อนประเทศโดยภาคเกษตรกรรมได้รับความใส่ใจมากขึ้น

๓) การสร้างความยั่งยืนทางการคลัง เนื่องจากรัฐทำหน้าที่สำคัญในการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรผู้เอาประกันภัย ทำให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณ ในกรณีที่รัฐต้องทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยา เมื่อเกิดความเสียหายจากภัยธรรมชาติ เนื่องจากความเสี่ยงของภัยธรรมชาติถูกโอนไปยังผู้รับประกันภัย

๔) ปัจจุบันมีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติมากขึ้น ส่งผลให้เกษตรกรหันมาให้ความสนใจในระบบประกันภัย

๕) การสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศและการให้ความสนใจจากผู้รับประกันภัยต่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้ระบบประกันภัยการเกษตรสามารถนำเทคโนโลยีใหม่มาปรับใช้ในประเทศไทย

๔. ข้อจำกัด (Threats)

๑) แนวโน้มการเกิดภัยที่เพิ่มมากขึ้นและทวีความรุนแรงขึ้น

๒) ความเข้าใจของเกษตรกรในการเอาประกันภัยมีค่อนข้างจำกัด

๓) รัฐบาลยังคงมีการจ่ายเงินเยียวยาแก่เกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติในอัตราไร่ละ ๑,๑๑๓ บาท เกษตรกรจึงยังคงไม่ให้ความสำคัญกับโครงการฯ มากเท่าที่ควร

๔) เกิดปัญหาการเลือกที่ขัดประโยชน์ (Adverse Selection) โดยมีแต่พื้นที่ความเสี่ยงสูงเลือกทำประกัน

๕) การดำเนินงานแบบปีต่อปีของนโยบายภาครัฐ ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของโครงการฯ โดยต้องมาพิจารณารูปแบบการรับประกันภัยทุกปี ซึ่งทำให้ยากต่อการประชาสัมพันธ์

๖) นโยบายบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) ยังไม่สามารถดำเนินการให้มีความครอบคลุมวัตถุประสงค์ ทำให้มีการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่ที่ไม่ควรปลูก

๗) หากเกิดความเสียหายในวงกว้าง เกษตรกรอาจรวมตัวกันเพื่อขอให้รัฐบาลช่วยเหลือเยียวยาเพิ่มเติม

๘) การพัฒนาเครื่องมือในการประเมินความเสียหายจากภัยธรรมชาติต้องอาศัยเวลาในการศึกษา

๙) ไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการประกันภัยการเกษตร

๒. โครงการอบรมให้ความรู้ด้านการประกันภัย

เพื่อให้การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม มีความต่อเนื่องและยั่งยืน สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) จึงจัดทำโครงการอบรมให้ความรู้ด้านการประกันภัย (Training for the trainers)

๑. วัตถุประสงค์ของโครงการ

๑.๑ เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านประกันภัยให้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่จะไปเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ต่อให้เกษตรกร (Training for the trainers)

๑.๒ เพื่อผลักดันให้การประกันภัยการเกษตร เข้าไปเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารความเสี่ยงภัยธรรมชาติที่อาจจะเกิดขึ้นของเกษตรกร

๑.๓ เพื่อรณรงค์ และส่งเสริมให้การประกันภัยการเกษตร เช่น การประกันภัยข้าว ฯลฯ เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง

๑.๔ เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวที่ผ่านมาของรัฐบาล ให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืนในการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร

๒. วิธีดำเนินการและขอบเขตเนื้อหา

วิธีการดำเนินการ : การจัดอบรมบรรยายความรู้ด้านการประกันภัยให้กับเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่จะไปถ่ายทอดความรู้ต่อให้เกษตรกร (Training for the trainers) และการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop)

ขอบเขตเนื้อหา : ประกอบด้วยเนื้อหาการอบรม ได้แก่

- หลักการประกันภัย
- เหตุผลและความจำเป็นของการทำประกันภัย
- เงื่อนไขความคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยข้าวนาปี
- หลักการพิจารณาการประกาศเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉิน
- อื่น ๆ (ถ้ามี)

สื่อการอบรม : จัดทำคู่มือด้านการประกันภัยสำหรับการเป็นวิทยากร ตามโครงการประกันภัยการเกษตร (ประกันภัยข้าวนาปี) ในรูปแบบเอกสารและแผ่น CD โดยมีหัวข้อขอบเขตเนื้อหาเป็น power point พร้อมรายละเอียดของแต่ละหัวข้อ รวมทั้งบันทึก VDO คำบรรยายของวิทยากร และสามารถสืบค้นหรือเรียนรู้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ www.oic.or.th สื่อสังคมออนไลน์ และ facebook fanpage

การจัดกิจกรรมนิทรรศการประกอบการอบรม โดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธ.ก.ส. สำนักงาน คปภ. สมาคมประกันวินาศภัยไทย เป็นต้น

๓. กลุ่มเป้าหมาย

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเป็นวิทยากรในการเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้สู่เกษตรกร กลุ่มเป้าหมายจึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรโดยตรง ได้แก่

- ๑) กรมส่งเสริมการเกษตร ได้แก่ เกษตรจังหวัด เกษตรอำเภอ
- ๒) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
- ๓) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด อบจ. อบต.
- ๔) กรมการพัฒนาชุมชน ได้แก่ พัฒนาการจังหวัด พัฒนาการอำเภอ
- ๕) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้แก่ ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส.
- ๖) สำนักงาน คปภ. ได้แก่ ผอ.คปภ.ภาค/จังหวัด

๔. วิทยากร: จากหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ สำนักงาน คปภ. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมส่งเสริมการเกษตร ธ.ก.ส. และสมาคมประกันวินาศภัยไทย

๕. งบประมาณดำเนินการ

งบประมาณของสำนักงาน คปภ. และสมาคมประกันวินาศภัยไทย

๖. ระยะเวลาดำเนินการ

ในช่วงเดือนมีนาคม - พฤษภาคม ๒๕๕๙ จำนวน ๑ วันต่อครั้ง

๗. สถานที่ดำเนินการ (จังหวัดนาร่อง)

จำนวน ๘ ครั้ง ได้แก่ ๑.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๒.สุพรรณบุรี ๓.นครราชสีมา ๔.อุดรธานี ๕.อุบลราชธานี ๖.พิษณุโลก ๗.เชียงราย และ ๘.นครศรีธรรมราช

๘. ผู้รับผิดชอบโครงการ

สำนักงาน คปภ. ประกอบด้วยสายงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สายส่งเสริม สายกำกับผลิตภัณฑ์ ประกันภัย และสายประกันภัยภูมิภาค

๙. ผลลัพธ์ของโครงการ

๑. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการประกันภัย โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับหลักการประกันภัย ก่อนเข้าสู่ความรู้ในโครงการประกันภัยแต่ละเรื่อง เพื่อที่จะไปเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ต่อให้เกษตรกร (Training for the trainers) ได้เป็นอย่างดี

๒. การประกันภัยการเกษตรสามารถเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารความเสี่ยงภัยธรรมชาติที่อาจจะเกิดขึ้นให้กับเกษตรกร

๓. เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืนในการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร

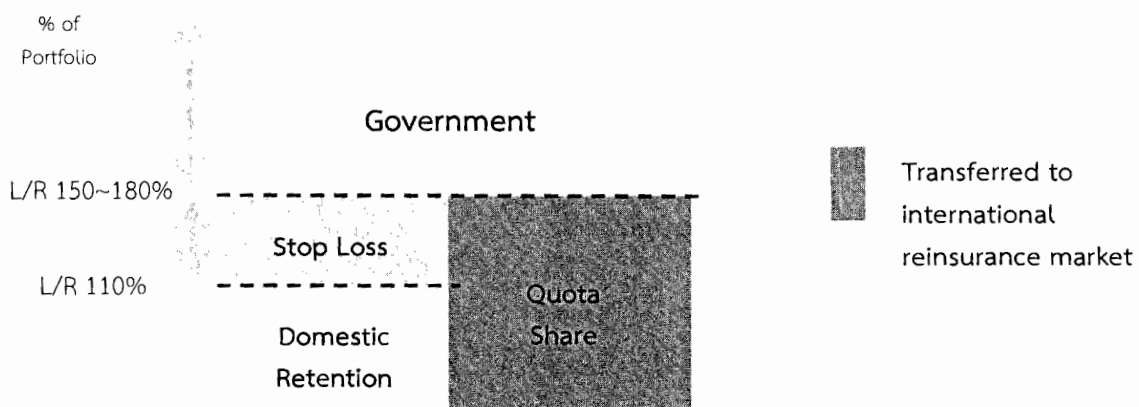
๓. การประกันภัยการเกษตรในรูปแบบอื่น ๆ และกรณีศึกษาของต่างประเทศ

๓.๑ แนวทางการประกันภัยต่อโดยรัฐ (Government Reinsurance)

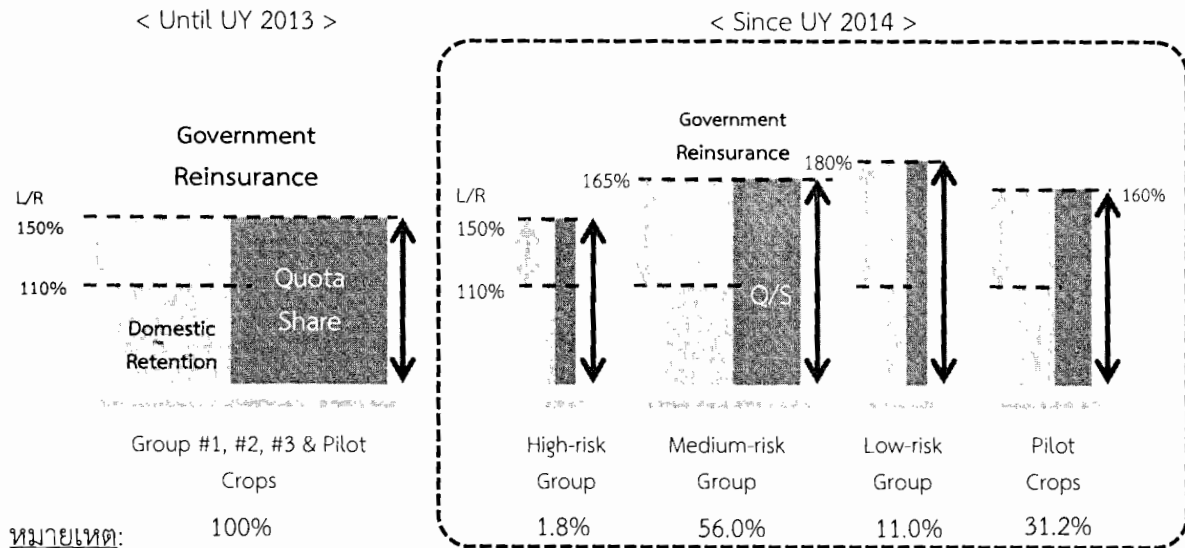
นอกจากการแก้ไขปัญหาการขยายพื้นที่เข้าร่วมรับประกันภัยให้มากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ในระยะปานกลาง ภาครัฐอาจพิจารณาแนวทางให้มีกลไกการประกันภัยต่อโดยรัฐ เพื่อให้ระบบประกันภัยการเกษตรมีความยั่งยืน โดยรัฐเข้ามามีบทบาทในการประกันภัยต่อแหล่งสุดท้าย (Reinsurer of Last Resort) เพื่อดูแลเฉพาะความเสี่ยงระดับสูงสุดที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งในอัตราเบี้ยประกันภัย (Catastrophe Load)

การเข้ามามีบทบาทเป็นผู้รับประกันภัยต่อโดยรัฐนั้น มีการดำเนินการในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา สเปน เม็กซิโก จีน อินเดีย และเกาหลี ในที่นี้จะยกตัวอย่างกลไกการประกันภัยต่อของรัฐในประเทศเกาหลี ซึ่งมีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะ คือ Agricultural and Fishery Disaster Insurance Act ๒๐๑๑ และมีการกำหนดอัตราความเสียหาย (Loss Ratio) ที่จะเข้าสู่การประกันภัยต่อโดยรัฐอย่างชัดเจนสำหรับพืชแต่ละประเภท โดยอัตราความเสียหายกำหนดไว้ที่ร้อยละ ๑๕๐ ถึงร้อยละ ๑๘๐ ขึ้นกับกลุ่มความเสี่ยงของการเกษตร (ตามรูปที่ ๑) และรัฐกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยต่อที่ร้อยละ ๖.๒๕ โดยเฉลี่ย

รูปที่ ๑: กลไกการประกันภัยต่อของรัฐ ในประเทศเกาหลี



รูปที่ ๒: อัตราความเสียหาย (Loss Ratio) ที่รัฐกำหนดระดับการประกันภัยต่อ ตามกลุ่มความเสี่ยงของพืช ๔ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มความเสี่ยงสูง กลาง ต่ำ และนำร่อง



หมายเหตุ:

- ๑) High Risk Group : Astringent Persimmon, Sweet Potato Soybean (๓ Crops)
- ๒) Medium Risk Group: Apple, Pear, Sweet Persimmon, Autumn Potato, Onion (๑๒ Crops)
- ๓) Low Risk Group: Tangerine, Chestnut, Spring Potato, ๘ Greenhouse crops, Greenhouse
- ๔) Pilot Crops: Pear (MPCI), Sweet Persimmon (MPCI), Apple (MPCI), Peach, Grape, Rice (๑๕ Crops)

๓.๒ กรณีศึกษาการบูรณาการการจัดการความเสี่ยงของเกษตรกร ตลาดประกันภัยและภาครัฐอย่างมีระบบ (Public Private Partnership) ในระบบประกัน index based livestock insurance ของประเทศมองโกเลีย

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ รัฐบาลมองโกเลียได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก (World Bank) ในการจัดทำระบบประกันภัยปศุสัตว์ให้กับเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ทั่วประเทศ ซึ่งมีร้อยละ ๓๐ ของประชากรทั่วประเทศและทำรายได้มากถึงร้อยละ ๘๐ จากรายได้ทางการเกษตรทั้งหมดของประเทศ ระบบประกันภัยนี้ใช้ดัชนีมาช่วยในการประเมินความเสียหาย โดยใช้อัตราการตายของสัตว์แต่ละประเภทในระดับตำบล ที่ประเมินอย่างเป็นระบบโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ และเกษตรกรซื้อประกันจากบริษัทประกัน ซึ่งจะจ่ายชดเชยความเสียหายเมื่ออัตราการตายของสัตว์ในตำบลที่เกษตรกรทำประกันไว้มากกว่าร้อยละ ๖ และค่าชดเชยจะเพิ่มขึ้นตามอัตราการตายของสัตว์ที่ประเมินได้

เกษตรกรสามารถซื้อประกันนี้ที่ถือได้ว่ามีความคุ้มครองสูง (จ่ายค่าชดเชยเมื่ออัตราการตายของสัตว์ที่วัดได้มากกว่าร้อยละ ๖ ขึ้นไป) ในราคาที่ไม่สูงมากนัก เพราะมีการบูรณาการในการจัดการความเสี่ยงของระบบประกันภัย โดยบริษัทประกันภัยเกือบทุกบริษัทในประเทศ ได้ร่วมกันจัดตั้ง National Insurance Pool เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการรับประกันความเสียหาย เมื่ออัตราการตายของสัตว์ที่ประเมินได้อยู่ระหว่างร้อยละ ๖ ถึง ๓๐ และรัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้รับประกันภัยต่อ (Reinsurer) และรับความเสี่ยงต่อจากบริษัทประกันในการชดเชยความเสียหายให้เกษตรกรผู้ประกันตน เมื่ออัตราการตายของสัตว์มากกว่าร้อยละ ๓๐ ขึ้นไป ทั้งนี้ เกษตรกรจะสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐได้ก็ต่อเมื่อได้ซื้อประกันภัยในตลาดแล้วเท่านั้น

ระบบประกันภัยนี้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๕ และมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการมากขึ้นทุกปี เนื่องจากได้รับความคุ้มครองที่สูงภายใต้เบี้ยประกันที่ไม่สูงนัก และใช้ความช่วยเหลือของภาครัฐมาเพิ่มแรงจูงใจในการประกันตน

ตัวอย่าง ความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนผู้รับประกันภัยในการขับเคลื่อนกลไกการประกันภัยการเกษตร

ประเทศ	ปีที่เริ่มดำเนินการ (ค.ศ.)	รูปแบบการสนับสนุนกลไกการประกันภัยจากรัฐ				
		รัฐร่วมเป็นคู่รับประกันภัยกับ	การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย	การสนับสนุนค่าบริหารจัดการ	การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา	การรับประกันภัยต่อโดยรัฐ
ประเทศพัฒนาแล้ว						
สหรัฐอเมริกา	ทศวรรษที่ 1980	ไม่มี	มี	มี	มี	มี
แคนาดา	ทศวรรษที่ 1970	ไม่มี	มี	มี	มี	มี
สเปน	1980	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	มี
โปรตุเกส	1979	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	มี
อิตาลี	ทศวรรษที่ 1970	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
ฝรั่งเศส	2005	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
ประเทศกำลังพัฒนา						
อินเดีย	1985	ไม่มี	มี	มี	ไม่มี	มี
ฟิลิปปินส์	1980	ไม่มี	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี
จีน	ทศวรรษที่ 1990	มี	มี	มี	ไม่มี	มี
บราซิล	ทศวรรษที่ 1990	ไม่มี	มี	มี	ไม่มี	มี
เม็กซิโก	1990	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	มี
ซีลี	2000	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี
โคลัมเบีย	2000	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
เกาหลีใต้	2001	มี	มี	มี	ไม่มี	มี
ตุรกี	2005	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	มี

บทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษาที่สามารถนำมาใช้กับประเทศไทยได้

๑. รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบตลาดประกันภัยการเกษตร โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ข้อมูลความเสี่ยงของเกษตรกรอาจไม่ดีเท่าที่ควร จึงทำให้เบี้ยประกันอยู่ในระดับสูง และเป็นสัดส่วนแปรผันกับภัยที่เกิดความเสียหายร้ายแรง (catastrophic load) ซึ่ง Catastrophic Load เป็นส่วนประกอบหลักในเบี้ยประกัน

๒. ดังนั้น บทบาทที่เหมาะสมของภาครัฐใน Public Private Partnership ของระบบประกันภัยการเกษตร คือ

๒.๑ รัฐควรทำหน้าที่เป็นผู้รับประกันภัยต่อ (Reinsurer) เมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรง ซึ่งจะสามารถช่วยลดอัตราเบี้ยประกันให้ถูกลงได้ ทำให้เบี้ยประกันถูกลงและเกษตรกรสามารถเข้าถึงการประกันภัยได้มากขึ้น

๒.๒ ความช่วยเหลือของรัฐควรออกแบบให้ส่งเสริมแรงจูงใจในการประกันตนมากขึ้น ดังเช่นกรณีดังกล่าว

๒.๓ รัฐควรมีบทบาทหลักในการลงทุนในการเก็บข้อมูลความเสียหายที่มีคุณภาพ จะเป็นการช่วยให้เกิดการพัฒนาระบบประกันภัยการเกษตรที่ยั่งยืนได้ในอนาคต ยกตัวอย่างในกรณีประเทศมองโกเลีย ซึ่งรัฐบาล

สนับสนุนให้มีการบูรณาการการประเมินความเสียหายอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ในปีแรก ๆ ของโครงการซึ่งจะเป็นประโยชน์ขึ้นเรื่อย ๆ ต่อการคิดเบี้ยประกันเมื่อเวลาผ่านไปได้ระยะหนึ่ง

๒.๔ ในระยะยาว ควรมีการออกกฎหมายการประกันภัยการเกษตร โดยระบุว่า กฎหมายควรมีหลักการอะไรบ้าง อาทิ การศึกษากฎหมายการประกันภัยพิบัติสำหรับการเกษตรและประมงของประเทศเกาหลี โดยมีรายละเอียดครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เช่น ขอบเขตกฎหมาย การตั้งคณะกรรมการดูแลนโยบายครบวงจร ประเภทของภัยพิบัติ สิ่งที่เขาประกันภัย ขอบเขตความคุ้มครอง บุคคลที่จะมาทำประกันภัย บริษัทรับประกันภัย การจัดทำอัตราเบี้ยประกันภัย การประเมินความเสียหาย ผู้ประเมิน ผู้สำรวจภัย การรับรองและการตรวจสอบความเสียหาย การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ การยกเลิก ผู้รับประโยชน์ กรณีมีปัญหา การระงับข้อพิพาท การทำประกันภัยต่อ การตั้งสำรอง การตั้งกองทุน แหล่งที่มาของกองทุน การใช้กองทุน และการบริหารจัดการกองทุน ผู้จัดทำบัญชีกองทุน การรวบรวมและการจัดการข้อมูลสถิติ การจัดทำโครงการนำร่อง การอำนวยความสะดวกในการจัดซื้อประกันภัย การรายงาน การรับฟังความคิดเห็น การกำหนดบทลงโทษ และการบริหารจัดการค่าปรับ เป็นต้น

**สรุปประเด็นการปรับปรุงแก้ไขรายงาน
ของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ
เรื่อง "การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร"**

.....

ตามที่ ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๙ วันอังคารที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง "การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร" แล้ว โดยให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุง ก่อนเสนอรายงาน พร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของ สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศให้สมบูรณีก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาทบทวนรายงานดังกล่าวแล้ว โดยมีการปรับปรุงเนื้อหา รายงาน เรื่อง "การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร" ในประเด็นสำคัญ ดังนี้

- **วิธีการปฏิรูป** จากเดิมที่คณะกรรมการ ได้เสนอไว้ ๔ ข้อ ได้เสนอเพิ่มเติม

๕. ศึกษา และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ และความพร้อมของเกษตรกรเกี่ยวกับการประกันภัยการเกษตร (รายได้ การเป็นเจ้าของที่ดิน และอื่น ๆ) รวมทั้งทัศนคติของเกษตรกรในการทำประกันภัย เพื่อให้การดำเนินโครงการประกันภัยการเกษตรเกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร

๖. ผลักดันกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร หรือให้มีการจัดตั้งบริษัทประกันภัยการเกษตรแห่งชาติ (National Insurance Pool) เพื่อเป็นองค์กรกลางในการประสานงานระหว่างเกษตรกร และบริษัทประกันภัย ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่เอาประกันภัย และดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำหน้าที่ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว หรือ One - Stop Service ทั้งนี้ ภาครัฐอาจทำหน้าที่ ค้ำประกัน เมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรง อดหนุนเบี้ยประกันภัยให้กับเกษตรกรบางส่วน หรือจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรที่ไม่สามารถจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยได้

- **กำหนดเวลาการปฏิรูป**

ระยะสั้น (๑ - ๓ ปี) นอกจากที่คณะกรรมการได้เสนอให้เร่งจัดตั้งและแต่งตั้งคณะกรรมการ ๓ ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรระดับประเทศ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร และคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตรระดับจังหวัด ได้เสนอเพิ่มเติมให้ มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยทางการเกษตร รวมถึง ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการประกันภัยทางการเกษตร

ระยะปานกลาง (๓ - ๕ ปี) คณะกรรมการเสนอเพิ่มเติมให้มีการจัดตั้งบริษัทประกันภัยการเกษตรแห่งชาติ (National Insurance Pool)

ระยะยาว (ภายใน ๑๐ ปี) เพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประกันภัยการเกษตร ระดับทั้ง ๓ ระดับตามที่คณะกรรมการได้เสนอไว้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประกันภัยการเกษตร ระดับประเทศ จากเดิม ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัด

กระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ
 ประกันภัย นายกสมาคมประกันวินาศภัยไทย โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
 แห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ มีเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และผู้อำนวยการสำนักงาน
 เศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการได้เสนอเพิ่มเติม ผู้แทนจากภาคประชา
 สังคม ภาคเอกชน ภาคเกษตรกรรม และจากองค์กรเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

๒. คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย
 การประกันภัยการเกษตรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ จากเดิม ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงาน
 เศรษฐกิจการคลังเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ
 ประกันภัย เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือ
 ผู้แทน อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนหรือผู้แทน อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้แทน อธิบดีกรมส่งเสริมการ
 ปกครองท้องถิ่นหรือผู้แทน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรือผู้แทน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรหรือผู้แทน
 อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือผู้แทน เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรหรือผู้แทนผู้จัดการธนาคารเพื่อ
 การเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือผู้แทน นายกสมาคมประกันวินาศภัยไทยหรือผู้แทน ประธานสภา
 เกษตรกรแห่งชาติหรือผู้แทน โดยมีผู้อำนวยการสำนักนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน
 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการได้เสนอเพิ่มเติม ผู้แทนจาก
 ภาคเอกชน และภาคเกษตรกรรม

๓. คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร ระดับจังหวัด จากเดิม
 ประกอบด้วย หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ปลัดจังหวัด พัฒนาการจังหวัด
 ผู้อำนวยการสำนักงาน ธ.ก.ส.จังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ประธานสภาเกษตรกรจังหวัด
 ประชาสัมพันธ์จังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้อำนวยการ คปภ. ภาคหรือจังหวัด
 เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการได้เสนอเพิ่มเติม ผู้แทนจากภาคเอกชน และภาคเกษตรกรรม

บัดนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขรายงาน
 เรื่อง "การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร" แล้ว จึงขอเสนอรายงานดังกล่าวต่อประธานสภาขับเคลื่อน
 การปฏิรูปประเทศ เพื่อส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

.....