

ด่วนที่สุด
ที่ กค 1006/20682



เลขที่หนังสือราชการคณะรัฐมนตรี
8353
วันที่ 18 มี.ค. 2551 1402

กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 กท. 10400
สด 3/44
18.03.51
18.03.51

17 พฤศจิกายน 2551

เรื่อง การดำเนินงานโครงการนำร่องการประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง: หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/21856

ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2550

ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2550 ที่เห็นชอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำประกันภัยพืชผลทางการเกษตรในพื้นที่ประสบภัยธรรมชาติ เพื่อเป็นกลไกการลดความเสี่ยงและสร้างหลักประกันความเสียหายแก่เกษตรกร รวมทั้งลดภาระด้านงบประมาณของรัฐ และนำเสนอผลการศึกษาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป นั้น

กระทรวงการคลังขอเรียน ดังนี้

1. ความเป็นมา

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2550 รับทราบผลการประชุมหารือของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติ ปี 2549 และปี 2550 และเห็นชอบให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามผลการประชุมต่อไป ซึ่งการประชุมของ สศช. ดังกล่าว ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้กระทรวงการคลังศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำประกันภัยพืชผลทางการเกษตรในพื้นที่ประสบภัยธรรมชาติ เพื่อเป็นกลไกการลดความเสี่ยงและสร้างหลักประกันความเสียหายแก่เกษตรกรรวมทั้งลดภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ และนำเสนอผลการศึกษาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

2. การดำเนินการของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังได้เริ่มดำเนินการศึกษาเรื่องการจัดทำประกันภัยพืชผลทางการเกษตรมาตั้งแต่ปี 2548 โดยผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกได้หารือกับกระทรวงการคลังเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการโครงการนำร่องการประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศ

(Weather Index Insurance) และในปี 2549 กระทรวงการคลังได้มีหนังสือถึงธนาคารโลก
แจ้งขอรับความช่วยเหลือเพื่อทำการศึกษาด้านเทคนิควิชาการเพื่อสร้างตัวแบบการประกันภัย
พืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศ โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
(ธ.ก.ส.) ดำเนินการ โครงการดังกล่าวมีระยะเวลา 3 ปี คือ ปี 2549 – 2551 ซึ่งการดำเนินการ
ดังกล่าวสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2550

3. โครงการนำร่องการประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศของ ธ.ก.ส.

เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2549 - 2551 ในพื้นที่ 9 อำเภอ 5 จังหวัด คือ
อำเภอบึงสามพัน อำเภอวิเชียรบุรี อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์ อำเภอดงหลวง อำเภอตากดี
อำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี
และอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

3.1 วัตถุประสงค์

- 3.1.1 เพื่อสร้างเครื่องมือการลดความเสี่ยงในการทำการเกษตร
- 3.1.2 เพื่อลดความเสี่ยงในการผลิตพืชผลการเกษตรที่เกิดจากภาวะฝนแล้ง
ของเกษตรกร
- 3.1.3 พัฒนารูปแบบการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยอย่างเป็นระบบ
และยั่งยืน

3.2 หน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน

- 3.2.1 ธนาคารโลกสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ
- 3.2.2 สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ
ประกันภัย (คปภ.) มีหน้าที่กำกับและดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิด
ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย
- 3.2.3 สมาคมประกันวินาศภัยและบริษัทประกันวินาศภัยร่วมกันออกแบบ
ระบบงานประกันภัย ออกแบบกรมธรรม์ กำหนดราคาเบี้ยประกันภัย และเป็นผู้รับประกันภัย
หรือร่วมทั้งดำเนินการประกันภัยต่อต่างประเทศกับบริษัทไทยรับประกันภัยต่อ
- 3.2.4 กรมอุตุนิยมวิทยามีหน้าที่ตรวจวัดปริมาณน้ำฝนแล้วประกาศ
แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 3.2.5 กรมชลประทานมีหน้าที่ตรวจวัดปริมาณน้ำท่าแล้วแจ้งหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้อง

3.2.6 ธ.ก.ส. มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเกษตรกร พร้อมทั้งเป็นผู้แทนบริษัทประกันภัยในการจัดทำเอกสารพร้อมจัดเก็บค่าเบี้ยประกันภัยให้กับบริษัท และโอนเงินสินไหมชดเชยความเสียหาย (หากเกิดภัย) ให้แก่เกษตรกรตามที่บริษัทประกันภัยสั่งจ่าย

3.2.7 ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมเป็นคณะกรรมการ

3.3 หลักการประกันภัย

3.3.1 ใช้ตัวแปรสภาพอากาศที่มีผลต่อการเจริญเติบโตของพืช ซึ่งไม่อยู่ในการควบคุมของเกษตรกรและบริษัทประกันภัยมาเป็นดัชนีชี้วัด โดยไม่มีการตรวจสอบความเสียหายของแปลงเพาะปลูก

3.3.2 ใช้ดัชนีตามข้อ 3.3.1 เป็นฐานในการคิดคำนวณจ่ายเงินสินไหมชดเชยความเสียหาย ในกรณีที่เกิดสภาวะเหตุการณ์ของสภาพอากาศตามเกณฑ์ที่ได้ตกลงไว้ล่วงหน้า

3.3.3 วิเคราะห์หาปริมาณความต้องการน้ำของพืชในแต่ละช่วงของระยะเพาะปลูก โดยใช้รูปแบบอุตุนิยามเกษตรเพื่อกำหนดค่าปริมาณความต้องการน้ำสะสมของพืชขั้นต่ำในแต่ละช่วงการเพาะปลูกไว้ล่วงหน้า

3.3.4 จัดแบ่งช่วงการเพาะปลูกพืชออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงเพาะปลูกให้มีความคุ้มครองเป็นเวลา 30 วัน ช่วงเจริญเติบโตให้มีความคุ้มครองเป็นเวลา 20 วัน และช่วงสร้างผลผลิตให้มีความคุ้มครองเป็นเวลา 30 วัน

3.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

3.4.1 ลดความเสี่ยงในด้านการลงทุนของเกษตรกร

3.4.2 เกษตรกรได้รับความรู้ในการสร้างกระบวนการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศและวิชาการเกษตรแผนใหม่ในการทำการเกษตรซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาในการเพาะปลูกพืช

3.4.3 หลังจากสิ้นสุดโครงการนำร่องจะได้นำระบบการดำเนินงานที่ผ่านการปรับปรุงและพัฒนาไปใช้เพื่อการขยายผลต่อไปในอนาคต

3.4.4 เกษตรกรมีภูมิคุ้มกันในการประกอบอาชีพเกษตร

4. ผลการดำเนินงาน

4.1 พื้นที่ดำเนินโครงการนำร่องใน 5 จังหวัดดังกล่าวข้างต้น ในปี 2551

ขายกรมธรรม์ได้จำนวน 388 ราย คิดเป็นพื้นที่ 7,238 ไร่ ดังนี้

พื้นที่ดำเนินการ	ปีการผลิต 2549	ปีการผลิต 2550	ปีการผลิต 2551
อ.ปาล์มสด จ.นครราชสีมา	ทดลองระบบ 106 ราย	ขายประกัน 35ราย/962ไร่	ขายประกัน 58 ราย/499 ไร่
อ.ตาบะอี อ.ตาบะฟ้า อ.ไพศาลี จ.นครสวรรค์	-	ทดลองระบบ 63 ราย	ขายประกัน 71ราย/1,771ไร่
อ.ชัยบาดาล จ.ลพบุรี	-	ทดลองระบบ 64ราย	ขายประกัน 21ราย/329ไร่
อ.วิเชียรบุรี อ.วังสามพัน อ.ศรีเทพ จ.เพชรบูรณ์	-	ทดลองระบบ 32 ราย	ขายประกัน 232ราย/4,589ไร่
อ.มวกเหล็ก จ.สระบุรี	-	-	ขายประกัน 6 ราย/50 ไร่
รวมขายประกัน	-	35 ราย/962 ไร่	388 ราย/7,238 ไร่

4.2 การขายสินไหมทดแทน

ผลการคุ้มครองช่วงการคุ้มครองที่ 1 (ช่วงเพาะปลูก) ระยะเวลา

คุ้มครอง 30 วัน เกิดภัยแล้งบางส่วนในพื้นที่การดำเนินงานของสาขาลำานารายณ์ จ. ลพบุรี

วัดปริมาณความแห้งแล้งจากการขาดน้ำของข้าวโพดผสมในจำนวน 30 วัน ได้ 96.8 ม.ม.

เมื่อเปรียบเทียบกับค่าดัชนีความแห้งแล้งขั้นต่ำตามกรมธรรม์ (50 ม.ม.) จะเกิดภัยแล้งบางส่วน

เท่ากับ 46.8 ม.ม. (96.8 ม.ม. - 50 ม.ม.) บริษัทประกันก็จ่ายค่าสินไหมให้เกษตรกรผู้เอาประกัน

จำนวน 21 ราย รวมเป็นเงินค่าสินไหมทั้งสิ้น 43,188.46 บาท ดังนี้

4.2.1 เกษตรกรผู้เอาประกัน แผนที่ 1 (80 บาทต่อไร่) จำนวน 7 ราย

พื้นที่ 99 ไร่ จ่ายค่าสินไหม ม.ม. ละ 2.05 บาทต่อไร่ รวมเป็นเงิน 9,498.06 บาท

4.2.2 เกษตรกรผู้เอาประกัน แผนที่ 2 (120 บาทต่อไร่) จำนวน 14 ราย

พื้นที่ 230 ไร่ จ่ายค่าสินไหม ม.ม. ละ 3.13 บาทต่อไร่ รวมเป็นเงิน 33,690.40 บาท

ทั้งนี้ ได้มีการจ่ายชดเชยให้แก่เกษตรกรไปแล้วเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2551

4.3 ปัญหาและอุปสรรค

4.3.1 สถานีตรวจวัดอากาศอุดุนิยมวิทยามีน้อย ไม่ครอบคลุมพื้นที่การเกษตร

เนื่องจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะต้องมีแปลงเพาะปลูกอยู่ในรัศมีความคุ้มครองระยะ

25 กิโลเมตร จากสถานีตรวจวัดอากาศ

4.3.2 อัตราค่าเบี้ยประกันภัยต่อไร่ที่คำนวณตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย มีอัตราสูง แต่ไม่สามารถตั้งราคาค่าเบี้ยประกันในอัตราสูงได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มภาระ ให้เกษตรกรผู้เอาประกันภัย

4.3.3 ต้องใช้นักวิชาการด้านพืชแต่ละชนิดวิเคราะห์กำหนดค่าดัชนี การประกันภัย ซึ่งทำให้บริษัทประกันภัยมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูง

4.3.4 การขยายพื้นที่ประกันภัยเพิ่มขึ้นจะต้องหาข้อมูลปริมาณน้ำฝนย้อนหลัง 30 - 50 ปี เพื่อคำนวณหาความเสี่ยงในแต่ละพื้นที่เป็นการเฉพาะ ทำให้มีค่าใช้จ่ายสูง ในการหาตัวแทนเงื่อนไขกรมธรรม์

4.4 ข้อเสนอแนะ

4.4.1 จัดตั้งสถานีตรวจวัดอากาศอุตุนิยมวิทยาทุกตำบลเพื่อเป็นตัวแทน ปริมาณน้ำฝนที่เหมาะสมของแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

4.4.2 จัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อสมทบค่าเบี้ยประกันภัยให้กับ เกษตรกร และยุติการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่ไม่จัดทำประกันภัยพืชผล

4.4.3 หากเกิดภัยพิบัติให้รัฐจ่ายเงินชดเชย เพื่อสมทบกับค่าสินไหมชดเชยให้ใกล้เคียงกับต้นทุนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงให้กับเกษตรกร

4.4.4 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้การสนับสนุนนักวิชาการด้านพืชต่างๆ ในการศึกษา วิเคราะห์และกำหนดเงื่อนไขค่าดัชนีในการประกันภัย

5. แผนการดำเนินงานปีการผลิต 2552

ท.อ.ส. มีเป้าหมายการขยายพื้นที่การรับประกันภัยพืชผล ประเภทกล้วย การเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปีการผลิต 2552 จำนวน 100,000 ไร่ ในจังหวัดที่มีพื้นที่การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ 60,000 ไร่ขึ้นไป และมีสถานีตรวจวัดอากาศอุตุนิยมวิทยาตั้งอยู่ 18 จังหวัด

6. ความเห็นกระทรวงการคลัง

6.1 โครงการนำร่องประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศมีข้อดี คือ จะช่วยลดข้อโต้แย้งระหว่างเกษตรกรกับบริษัทประกันภัยในเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะเป็นการใช้สภาพอากาศ (ปริมาณน้ำฝน) ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการคำนวณอัตรา การชดเชย โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบความเสียหายของพืชผล ซึ่งแตกต่างจากการรับประกันภัยรูปแบบเดิมที่จ่ายชดเชยตามความเสียหายที่เกิดขึ้นและมีข้อโต้แย้งมาก จึงเห็นควรสนับสนุนให้มีการนำประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศ มาใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือเกษตรกร

6.2 การดำเนินโครงการดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่กล่าวข้างต้น ประกอบด้วย ต้องมีงบประมาณสำหรับติดตั้งสถานีตรวจวัดอุณหภูมิซึ่งเป็นอุปกรณ์สำคัญในการดำเนินโครงการ ต้องมีข้อมูลสถิติปริมาณน้ำฝนในแต่ละพื้นที่ เพื่อกำหนดอัตราความเสี่ยงที่จะเกิดภัยแล้ง ต้องมีนักวิชาการด้านการเกษตรเพื่อศึกษาปรับปรุงรูปแบบการรับประกันพืชชนิดต่างๆ รวมถึงการคิดอัตราเบี้ยประกันที่ปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมต้นทุนที่แท้จริง และหากจะนำการรับประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศมาใช้ต่อไป จะต้องมีการคำนวณค่าใช้จ่ายในการติดตั้งสถานีตรวจวัดอากาศอุณหภูมิวิทยา และการถ่ายสมทบค่าเบี้ยประกันให้เกษตรกร เปรียบเทียบกับงบประมาณที่ชดเชยความเสียหายให้ภาคเกษตรกรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในเรื่องนี้จึงเห็นควรมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำรายละเอียดด้านการบริหารจัดการ และค่าใช้จ่ายจากโครงการรับประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศ พร้อมกับแผนงานเสนอ สสช. เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป

6.3 โครงการนำร่องรับประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศที่ ธ.ก.ส. ดำเนินการสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2550 ที่มอบหมายให้กระทรวงการคลังศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการรับประกันภัยพืชผลทางการเกษตรในพื้นที่ประสบภัย และสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรี (นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์) แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 ในนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ข้อ 1.8 การจัดตั้งสมาคมเกษตรกร และสร้างระบบประกันความเสี่ยงให้เกษตรกร เพื่อให้มีระบบประกันความเสี่ยงที่ช่วยลดความเสี่ยงอันเนื่องมาจากผลกระทบความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ในการนี้จึงเห็นควรรายงานผลการดำเนินงานโครงการนำร่องรับประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศแก่คณะรัฐมนตรีทราบในเบื้องต้น

๗. ประเด็นที่เสนอคณะรัฐมนตรี

7.1 พิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการให้มีการนำรับประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศมาใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือเกษตรกร

7.2 มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำรายละเอียดด้านการบริหารจัดการ และค่าใช้จ่ายดำเนินการตามโครงการรับประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศ พร้อมกับแผนงาน เสนอต่อ สสช. เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป

7.3 รับทราบผลการดำเนินงานโครงการนำร่องประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนี
ภูมิอากาศ ที่กระทรวงการคลังดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2550
ที่มอบหมายให้กระทรวงการคลังศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำประกันภัยพืชผล
ทางการเกษตรในพื้นที่ประสบภัย และโครงการดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี
ที่นายกรัฐมนตรี (นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์) แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันอังคารที่ 7 ตุลาคม 2551
ในนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ข้อ 1.8 การจัดตั้งสภาเกษตรกร และสร้างระบบ
ประกันความเสี่ยงให้เกษตรกร เพื่อให้มีระบบประกันความเสี่ยงที่ช่วยลดความเสี่ยงอันเนื่องมาจาก
ผลกระทบความเสียหายจากภัยธรรมชาติ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน
โครงการนำร่องประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีภูมิอากาศตามที่กล่าวข้างต้นต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุชาติ ชาดารังเวช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายระบบการเงินฯ

โทรศัพท์ 02-273 9020 ต่อ 3235

โทรสาร 02-618 3374