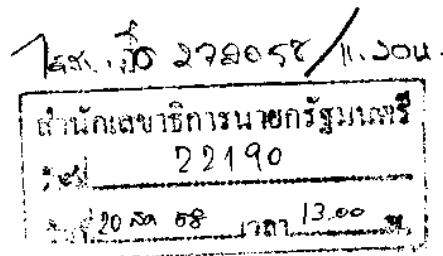


ด่วนที่สุด

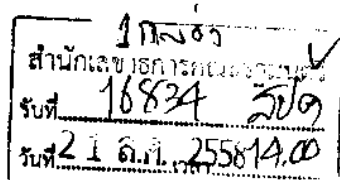
ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/๕๗๕๙



สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘



เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพิผล

สท.รับที่ ๕๔/
วันที่ ๒๗/๑๑/๕๘
เวลา ๑๐.๓๕ น.

ด้วยในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบให้เสนอรายงาน เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพิผล ต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อนึ่ง ผลการพิจารณาศึกษารายงาน เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพิผล มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

ปัจจุบันประเทศไทยมีเกษตรกรคิดเป็นร้อยละ ๓๕ ของประชากรทั้งหมด ภาคการเกษตร จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงทางสังคมและการเมือง นอกจากเกษตรกรเป็นอาชีพที่มีความสำคัญแล้วยังพบว่ามีความเสี่ยงสูงทั้งในด้านภัยธรรมชาติและด้านราคา ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถรับภาระความเสี่ยงเหล่านี้ได้ เมื่อได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก็จะถึงขั้นสูญเสียที่ดินทำกิน หากกรณีที่มีความเสียหายไม่รุนแรงก็อาจมีภาระหนี้สินและประสบปัญหาความยากจน ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือในการลดความเสี่ยงของเกษตรกรจึงเป็นนโยบายสำคัญ ประเทศส่วนใหญ่ในโลกทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็มีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในการลดความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ กัน นอกจากการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแล้วก็มี การสนับสนุนการประกันภัยโดยภาคเอกชนด้วย

ประเทศไทยมีระบบการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนจากภาครัฐให้แก่เกษตรกรโดยตรงด้วยการจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ แต่ก็เป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อย และไม่ครอบคลุมเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่ ความจำกัดของงบประมาณ ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ และการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อหวังผลคะแนนนิยมมากกว่าเหตุผลอื่น อีกทั้งระบบการประกันภัยจากภาคเอกชนในประเทศไทยเพิ่งจะมีขึ้นเมื่อไม่นาน และก็ยังไม่มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการน้อย เนื่องจากค่าเบี้ยประกันค่อนข้างสูง (ซึ่งสืบเนื่องมาจากมีผู้เอาประกันน้อย) ประกอบกับระบบการจ่ายเงินชดเชยยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้เกิดการพิพาทระหว่างเกษตรกรและรัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ จนส่งผลให้ความนิยมการทำประกันคุ้มครองภัยจากธรรมชาติไม่แพร่หลาย เพราะขาดระบบการประกันภัย

ในชีวิต การยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้หลุดพ้นจากภาวะยากจน และสะท้อนให้เห็นปัญหาของระบบการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของประเทศไทยในภาพรวม จนทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

๑) เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลในช่วงที่ผ่านมา แม้จะมีจำนวนเพิ่มในอัตราที่สูง แต่จำนวนที่เข้าร่วมโครงการยังนับว่าน้อยมาก ซึ่งไม่เพียงพอที่จะช่วยกระจายความเสี่ยงของเกษตรกรแต่ละคนให้ลดลงตามหลักของจำนวนมาก จึงทำให้อัตราเบี้ยประกันค่อนข้างสูง แม้รัฐบาลจะอุดหนุนค่าเบี้ยประกันโดยให้เกษตรกรรับภาระไม่เกิน ๑๐๐ บาทต่อไร่ จำนวนอุดหนุนต่อเกษตรกรแต่ละรายก็ยังค่อนข้างสูง

๒) เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของการประกันภัย และการเตรียมความพร้อมสำหรับตนเอง โดยเฉพาะในสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โอกาสและความสามารถในการอาศัยพึ่งพาสมาชิกในครอบครัวจะมีน้อยลง และรัฐบาลก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรได้มากนักด้วยความจำกัดของงบประมาณที่จะต้องรับภาระหนักขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศ ซึ่งทำให้มีภัยธรรมชาติรุนแรงและบ่อยขึ้น

๓) การตัดสินใจเข้าโครงการประกันภัยพืชผลในปัจจุบันยังมีช่องว่างทำให้เกษตรกรตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเฉพาะเมื่อตระหนักว่าจะได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ (Adverse Selection) ดังนั้น เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น สัดส่วนของผู้ขอรับสินไหมทดแทนต่อจำนวนผู้เอาประกันทั้งหมดก็จะสูงด้วย ทำให้บริษัทผู้รับประกันต้องกำหนดอัตราเบี้ยประกันสูง หรือไม่รับประกันเพราะไม่คุ้ม

๔) การจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามดัชนีสภาพอากาศเป็นวิธีที่นิยมใช้เพราะสามารถหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจจากการสำรวจรายแปลง ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งบ่อยครั้ง แต่การใช้ดัชนีสภาพอากาศให้ได้ประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับได้จะต้องมีความแม่นยำ ดังนั้นจึงต้องลงทุนในการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ให้ได้มาตรฐานและมีจำนวนเพียงพอ

๕) เกษตรกรยังขาดความมั่นใจในความน่าเชื่อถือของบริษัทประกันภัย ดังนั้น เพื่อให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการมากขึ้นและเพื่อให้การดำเนินงานในโครงการประกันภัยพืชผลบรรลุวัตถุประสงค์เป็นที่พอใจของเกษตรกร บริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการจะต้องมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี

ทั้งนี้ จึงมีความประสงค์จะกำหนดแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล เพื่อให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการประกันภัยพืชผลทั่วประเทศ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เกษตรกรไทยมีความมั่นคงในชีวิต เป็นพลังสำคัญในการพัฒนาภาคเกษตรให้เป็นหลักประกันความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ เป็นแหล่งสร้างงานและรายได้ที่สำคัญของประเทศ และลดความเหลื่อมล้ำ ทำให้เกษตรกรไทยเป็นพลเมืองที่มีศักดิ์ศรีในสังคมไทย โดยการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการและประโยชน์ของการประกันภัย ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันภัย และให้มีการรับประกันต่อโดยภาครัฐ พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยอย่างหลากหลาย สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา และดูแลให้ธุรกิจประกันภัยมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

๒. สิ่งที่ประชาชนจะได้รับ

๒.๑ เกษตรกรมีความมั่นคงในอาชีพ และมีความมั่นใจในชีวิตมากขึ้น

๒.๒ ลดภาระในการลดความเสี่ยงของตนเองและได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

๒.๓ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ทำให้รายได้ของเกษตรกรมีเสถียรภาพมากขึ้น

๒.๔ การคลังภาครัฐมีเสถียรภาพมากขึ้น ไม่ต้องจัดงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีใดปีหนึ่งที่เกิดภัยธรรมชาติ ทำให้รัฐบาลวางแผนงบประมาณได้ดีขึ้น

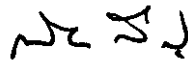
๓. กรอบระยะเวลาการดำเนินการ

๓.๑ คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง นำเสนอแนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพิพลต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาหากเห็นชอบโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ระยะเวลาดำเนินการ จากเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึง เดือนสิงหาคม ๒๕๕๘

๓.๒ รัฐบาลพิจารณากำหนดนโยบายในการปฏิรูปการประกันภัยพิพลตามที่เสนอเพื่อดำเนินการ ระยะเวลาดำเนินการ จากเดือนมกราคม ๒๕๕๙ ถึง เดือนธันวาคม ๒๕๕๙

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายเทียนฉาย กีระนันทน์)

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๒๙

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๓๘