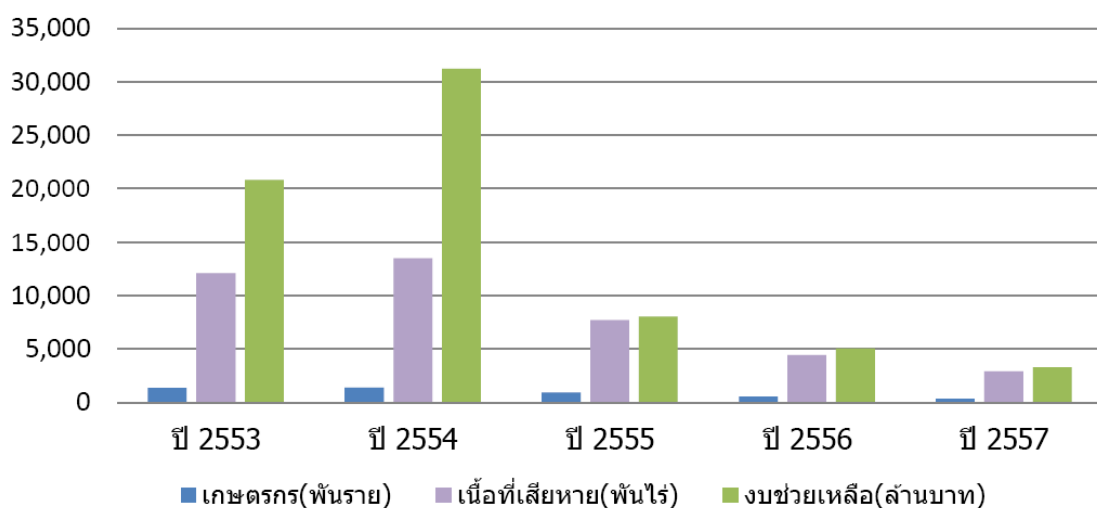


## การปฏิรูปด้านการบริหารความเสี่ยงของเกษตรกร : การประกันภัยพืชผล

สุภัทร คำมุงคุณ  
วิทยากรชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

ภาคการเกษตรมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเป็นฐานการผลิตที่สำคัญและมีความเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรมและบริการ แต่เกษตรกรในฐานะผู้ผลิตยังคงประสบปัญหากับความผันแปรของผลิตผลและรายได้ เนื่องจากการผลิตในภาคการเกษตรต้องอาศัยสภาพภูมิอากาศซึ่งมีความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติและความผันแปรด้านราคา อันมีผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรโดยตรง ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เงินลงทุนของเกษตรกรสูญไปและอาจก่อให้เกิดภาระหนี้สินตามมา ทั้งนี้ภาครัฐจึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติ โดยจ่ายงบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรในแต่ละปีเป็นจำนวนมากดังแสดงตามแผนภาพ แต่อย่างไรก็ตามเกษตรกรจะได้รับเงินชดเชยเพียงบางส่วน ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ไม่เพียงพอกับต้นทุนที่เกษตรกรได้ลงทุนไป นอกจากนี้แล้วการดำเนินงานของรัฐ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรยังมีอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ ความไม่คล่องตัวของกลไกภาครัฐ ซึ่งความช่วยเหลือด้านงบประมาณต้องขออนุมัติในแต่ละครั้ง และมีขั้นตอนการขอรับความช่วยเหลือยุ่งยากซับซ้อน ทำให้เกษตรกรผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลือล่าช้าไม่ทันการณ์ ประกอบกับความไม่แน่นอนของภัยพิบัติและขอบเขตความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้รัฐบาลไม่สามารถวางแผนงบประมาณล่วงหน้าได้ รวมทั้งการแทรกแซงทางการเมือง มีผลทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติด้วย (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 3) (วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล และ วิณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง, 2544, น. 4)

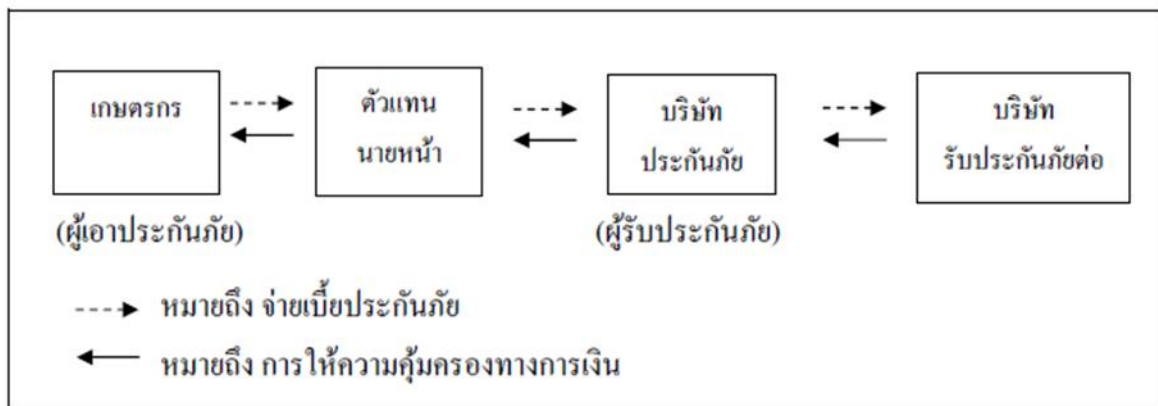
การเกิดภัยธรรมชาติและงบช่วยเหลือเกษตรกร ปี 2553-57



ที่มา : การเกิดภัยธรรมชาติปี 2553-57. โดย กรมส่งเสริมการเกษตร, 2558, <http://www.agriinfo.doe.go.th/5year/diaster/diaster53-57.pdf>

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ภาครัฐจึงได้มีการศึกษาพิจารณาแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติผ่านระบบการประกันภัยพืชผล ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยบริหารความเสี่ยงทางการเงินให้กับเกษตรกรผู้เอาประกันภัย สามารถถ่ายโอนความเสี่ยงไปยังผู้รับประกันภัย โดยที่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้กับผู้รับประกันภัยตามสัญญา เพื่อที่จะได้รับการคุ้มครองทางการเงินหรือค่าสินไหม เมื่อได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติที่ได้เอาประกันภัยไว้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2553, น. 1-2) โดยอาศัยหลักการประกันภัย คือ (1) โอนความเสี่ยงภัยด้านการเงินของเกษตรกรไปยังองค์กรผู้รับประกันภัย เกษตรกรจ่ายเบี้ยประกันเล็กน้อย เพื่อจะได้รับค่าชดเชยความเสียหายตามวงเงินคุ้มครองเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ และ (2) เกษตรกรทั่วประเทศร่วมกันเฉลี่ยความเสี่ยงภัย โดยจ่ายเบี้ยประกันภัยมารวมกัน เพื่อไว้ชดเชยความเสียหายให้กับเกษตรกรผู้ประสบภัย การร่วมกันเสี่ยงภัยของเกษตรกรตามกฎหมายจำนวนมาก (Law of Large Number) จะทำให้ค่าเฉลี่ยความเสียหายต่อคนสามารถคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำ (วิจิต หล่อจ๊ะระชุมท์กุล และ วิมา ฉายศิลป์รุ่งเรือง, 2544, น. 5)

### การประกันภัยพืชผลระดับจุลภาคที่เกษตรกรเป็นผู้เอาประกันภัย



**ที่มา :** รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินสำหรับเกษตรกร : กรณีศึกษาการประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีสภาพอากาศในประเทศไทย. (น. 11), โดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2553, กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

ดังนั้นการประกันภัยพืชผลจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกร โดยทำให้ลดความเสี่ยงในการลงทุน ช่วยให้เกิดความมั่นคงในการประกอบอาชีพในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นจะได้รับการชดเชยจากระบบประกันภัย ช่วยให้เกษตรกรมีเงินลงทุนต่อและไม่ประสบปัญหาภาระหนี้สินพอกพูน และช่วยให้เกษตรกรสะดวกในการเข้าหาแหล่งกู้ยืม โดยอาศัยกรมธรรม์ประกันภัยมาเป็นหลักในการค้ำประกัน รวมถึงเกษตรกรสามารถเข้ามาร่วมรับผิดชอบหรือคุ้มครองผลประโยชน์ตนเอง โดยผ่านการจ่ายค่าเบี้ยประกัน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551, น. 22-23) (บุษรา อึ้งภากรณ์, 2543, น. 71-72) (จริยา สุทธิไชยา, ม.ป.ป.) ในขณะที่เดียวกันการประกันภัยพืชผล ก็ส่งผลกระทบต่อทำให้เกษตรกรต้องเสียค่าใช้จ่ายบางส่วน เพื่อชำระเป็นค่าเบี้ยประกันภัยตามอัตราที่องค์กรกำหนด และภาครัฐต้องใช้งบประมาณอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย/ค่าชดเชยเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ภาคเอกชนต้องรับโอนความเสี่ยงจากเกษตรกรไป กรณีเกิดมหันตภัยอาจประสบผลขาดทุนและเลิกกิจการหากรับความเสี่ยงเองทั้งหมด (จริยา สุทธิไชยา, ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การประกันภัยพิซผล เป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงให้กับเกษตรกร ในการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้กับเกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพให้ได้รับความคุ้มครองต้นทุนการผลิต เกษตรกรจะต้องจ่ายค่าเบี้ยประกัน เพื่อให้ได้รับค่าชดเชยในความเสียหายที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันองค์กรที่ดำเนินงานก็ต้องมีผลกำไรด้วย ซึ่งวิธีดังกล่าวเสมือนรัฐโอนภาระความรับผิดชอบต่อเกษตรกรโดยให้เกษตรกรช่วยเหลือตนเอง แต่การที่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนมาก เบี้ยประกันจำเป็นต้องสูงด้วย ซึ่งเกษตรกรอาจไม่สามารถชำระได้ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือค่าเบี้ยประกันภัยบางส่วนให้กับเกษตรกร โดยที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันภัยพิซผล แต่ต้องประสบปัญหาขาดทุนต้องยุติการดำเนินงาน เนื่องจากขาดข้อมูลพื้นฐานเพื่อประกอบการคิดค่าเบี้ยประกัน ประกอบกับการดำเนินงานขัดกับหลักการประกันภัย คือ จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการมีจำนวนน้อยซึ่งไม่เป็นไปตามกฎจำนวนมาก (Law of Large Number) และไม่มีการกระจายความเสี่ยง กล่าวคือมีพื้นที่จำกัด เป็นพืชชนิดเดียวกันและปลูกในช่วงใกล้เคียงกัน ทำให้เป็นการรับประกันภัยในความเสี่ยงสูง ไม่มีการเฉลี่ยของภัยดีและไม่ดีตามหลักของการประกันภัย (Risk Pooling) (อเนก หิรัญรักษ์, อุปลัมภ์ สายแสงจันทร์, วิद्या ฉายศิลป์รุ่งเรือง, และ ปิยวดี โขวิฑูรกิจ, 2541, น. 312-313)

ภาครัฐได้เริ่มศึกษาและทดลองโครงการนำระบบการประกันภัยพิซผล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือบริหารความเสี่ยงให้กับเกษตรกรมาร่วมกว่า 40 ปี โดยได้ทดลองโครงการประกันภัยพิซผลกับพืชชนิดต่าง ๆ ได้แก่ (1) โครงการประกันภัยฝ้ายในปี 2521-2323 และปี 2525-2527 (2) โครงการประกันภัยข้าวโพด ข้าวฟ่าง และถั่วเหลือง ในปี 2531-2534 (3) โครงการจัดตั้งกองทุนประกันภัยทางการเกษตร ในปี 2544 โดยคุ้มครองข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (4) โครงการนำร่องประกันภัยพิซผลโดยใช้ดัชนีสภาพภูมิอากาศ (Weather Index) ในปี 2549 โดยทดลองทำประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (5) การศึกษาความเป็นไปได้ในการประกันภัยข้าว ในปี 2550 โดยใช้ดัชนีสภาพอากาศ และเริ่มทดลองจริงในปี 2553 และ (6) โครงการประกันภัยข้าวนาปี ในปี 2554-ปัจจุบัน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2551, น. 5-11) (สถาปปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 12-13)

จากรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สถาปปฏิรูปแห่งชาติ พบว่าการดำเนินงานของการประกันภัยพิซผลที่ผ่านมายังคงพบกับสภาพปัญหาที่สำคัญในหลายประการ กล่าวคือ (1) การประกันภัยพิซผลยังไม่เป็นที่นิยมของเกษตรกรไทย ทำให้มีผู้เข้าร่วมโครงการจำนวนไม่มากส่งผลทำให้อัตราค่าเบี้ยประกันสูง (2) เกษตรกรส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและประโยชน์ของการเอาประกันภัย (3) เป็นภาระของรัฐในการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือได้อย่างเพียงพอและเท่าเทียมกัน (4) เกษตรกรทำประกันภัยเฉพาะกรณีที่มีความเสี่ยงมาก และ (5) เกษตรกรขาดความเชื่อมั่นต่อบริษัทประกันภัย (สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) ดังนั้น ในการพิจารณาประเด็นการปฏิรูปภาคเกษตรด้านการบริหารความเสี่ยงของเกษตรกร สถาปปฏิรูปแห่งชาติจึงได้มีข้อเสนอเพื่อปฏิรูปการประกันภัยพิซผล โดยมีความมุ่งหมายให้เกษตรกรไทยมีความมั่นคงในชีวิต เป็นพลังสำคัญในการพัฒนาภาคเกษตรให้เป็นหลักประกันความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ เป็นแหล่งสร้างงานและรายได้ที่สำคัญของประเทศ และลดความเหลื่อมล้ำ ทำให้เกษตรกรไทยเป็นพลเมืองที่มีศักดิ์ศรีในสังคมไทย (สถาปปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 3)

## ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป

การดำเนินงานประกันภัยพืชผลที่ผ่านมาประสบปัญหาขาดทุนโดยเฉพาะในปีที่เกิดภัยธรรมชาติ และผลขาดทุนแต่ละครั้งสูงกว่าเบี้ยประกันที่ได้รับสะสมมาหลายปี ในขณะที่เดียวกันอัตราเบี้ยประกันสูงไม่คุ้มกับความเสียหาย เนื่องจากการทดลองด้วยโครงการขนาดเล็ก มีพื้นที่จำกัด และมีเกษตรกรเข้าร่วมน้อย ดังนั้น เพื่อให้การประกันภัยพืชผลประสบความสำเร็จ และเป็นเครื่องมือบริหารความเสี่ยงให้กับเกษตรกรต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการขยายขอบเขตของการประกันให้ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง และครอบคลุมพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญทุกประเภท สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติจึงมีข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปดังต่อไปนี้ (สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 17-18)

**1. ผนึกกำลังภาครัฐและเอกชนในการผลักดันให้การประกันภัยพืชผลเป็นมาตรการหลัก ในการรักษาความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกร** รัฐและเกษตรกรควรได้รับความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องว่าการประกันภัยเป็นมาตรการกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิก และเพื่อให้การกระจายความเสี่ยงบังเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกทุกคน เกษตรกรควรเข้าร่วมโครงการอย่างพร้อมเพรียงกัน ในระยะยาวควรส่งเสริมให้มีการประกันภัยพืชผลทั่วประเทศและครอบคลุมพืชเศรษฐกิจทุกชนิด

**2. รัฐบาลจะต้องสนับสนุนค่าเบี้ยประกันบางส่วน** เนื่องจากการเกษตรเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความมั่นคงทางการเกษตรจึงเป็นหลักประกันความมั่นคงของชาติ ดังนั้นรัฐบาลแทบทุกประเทศจึงมีมาตรการสนับสนุนการเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ กัน การอุดหนุนเบี้ยประกันเป็นมาตรการหนึ่งที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย เพราะมีประสิทธิภาพมากกว่ามาตรการอื่น ๆ สถาบันการเงินในฐานะเจ้าหนี้ของเกษตรกรสามารถลดความเสี่ยงของตนได้ โดยการกำหนดเป็นเงื่อนไขของการให้เงินกู้ต้องประกันภัย และอาจผ่อนปรนเงื่อนไขของเงินกู้โดยลดดอกเบี้ยแก่เกษตรกรที่เอาประกันเป็นการจูงใจ

**3. ส่งเสริมให้มีการจัดทำโซนนิ่งและส่งเสริมการเพาะปลูกพืชชนิดเดียวกันในเขตเดียวกัน** เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตร และสะดวกแก่การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรด้วยมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการอุดหนุนเบี้ยประกัน

**4. สนับสนุนให้มีช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยอย่างหลากหลาย** เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกษตรกรสามารถซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยได้อย่างทั่วถึงและสามารถเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด

**5. สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา** เพื่อให้มีการพัฒนาฐานข้อมูลที่เป็นในการออกแบบผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้ขยายความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงพืชเศรษฐกิจทุกประเภท และพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**6. ดูแลให้ธุรกิจประกันภัยมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม** เพื่อให้บริการประกันภัย มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส เป็นที่เชื่อถือของเกษตรกร

## ผลการดำเนินงานประกันภัยพืชผล : โครงการประกันภัยข้าวนาปี

กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปีต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2554 จนถึงปัจจุบัน ในลักษณะโครงการนำร่อง สำหรับการดำเนินงานประกันภัยทางการเกษตร มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันภัย จำนวน 92,031 ราย เนื้อที่เอาประกันภัยจำนวน 1.511 ล้านไร่ (ข้อมูล ณ วันที่ 25 สิงหาคม 2558) (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร,

2558) ผลการดำเนินงานการประกันภัยข้าวนาปีในช่วงปี 2554-2557 มีดังนี้ (สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

- จำนวนพื้นที่ปลูกข้าวทั่วประเทศประมาณ 61 ล้านไร่ มีพื้นที่เอาประกันเพียงร้อยละ 1.3 – 1.7 ของพื้นที่ทั้งหมด
- จำนวนพื้นที่เอาประกันแต่ละปีมีพื้นที่ขอรับสินไหมทดแทนในปี 2554 คิดเป็นร้อยละ 59 และปี 2555 ร้อยละ 61.8 ต่อมาในปี 2556 พื้นที่ขอรับสินไหมทดแทนลดลงเหลือร้อยละ 23.3 และในปี 2557 ร้อยละ 11.8
- สัดส่วนค่าไหมทดแทนต่อค่าเบี้ยประกันในปี 2554 – 2555 สูงถึงร้อยละ 553.94 และร้อยละ 532.22 ตามลำดับ ต่อมาในปี 2556 – 2557 สัดส่วนดังกล่าวลดลงเป็นร้อยละ 72 และร้อยละ 30.18 ตามลำดับ

การดำเนินงานโครงการประกันภัยข้าวนาปีตั้งแต่ปีการผลิต 2554 – 2557 พบปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผลการดำเนินการโครงการต่ำกว่าเป้าหมายในทุกปีการผลิต เนื่องจากโครงการฯ ในปีการผลิตที่ผ่านมาเริ่มรับประกันภัยหลังฤดูการเพาะปลูกข้าวของเกษตรกร (เพาะปลูกวันที่ 1 กรกฎาคม 2554 , 27 กรกฎาคม 2555 , 13 กันยายน 2556 และ 24 มิถุนายน 2557) ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ได้เริ่มเพาะปลูกตั้งแต่เดือนพฤษภาคม (ยกเว้นเกษตรกรที่ปลูกในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง) ส่งผลให้เกษตรกรกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการฯ ในปีการผลิต 2556 และ 2557 ได้ เนื่องจากได้เริ่มเพาะปลูกไปแล้วเกิน 45 วันหลังจากวันเพาะปลูกวันแรกซึ่งไม่ตรงกับเงื่อนไขของกรมธรรม์ และเกษตรกรจะใช้เวลาในการตัดสินใจซื้อกรมธรรม์ค่อนข้างมาก ประกอบกับระยะเวลาการประชาสัมพันธ์มีจำนวนจำกัด ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการฯ (กระทรวงการคลัง, 2558ก, น. 2)

ดังนั้น โครงการประกันภัยข้าวนาปี ในปีการผลิต 2558 คณะรัฐมนตรี จึงมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2558 ให้ดำเนินการรับประกันภัยต่อเนื่องจากโครงการฯ ในปีการผลิต 2557 และเริ่มดำเนินการก่อนฤดูกาลเพาะปลูกข้าวของเกษตรกร ทั้งนี้ โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2558 มีหลักการแนวทางการรับประกันภัย และรายละเอียดการรับประกันภัย เช่นเดียวกับรูปแบบที่ได้ดำเนินการในปีการผลิต 2557 เกษตรกรผู้เอาประกันภัย ได้รับความคุ้มครองจากภัยธรรมชาติ 7 ประเภท ได้แก่ อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง ลมพายุ อากาศหนาว ลูกเห็บ และอัคคีภัย รวมทั้งภัยศัตรูพืชและโรคระบาด โดยเริ่มขายกรมธรรม์ตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม – 14 สิงหาคม 2558 สำหรับทุกภาค ยกเว้นภาคใต้สิ้นสุดการรับทำประกันภัยวันที่ 11 ธันวาคม 2558 โดยมีรายละเอียดโครงการ ดังนี้ (กระทรวงการคลัง, 2558ข)

รายละเอียดโครงการ	การรับประกันปี 2558
อัตราเบี้ยประกันภัย (บาทต่อไร่)	แบ่งพื้นที่รับประกันภัย 5 พื้นที่ตามระดับความเสี่ยง 115-450 บาทต่อไร่
เบี้ยประกันภัยที่เกษตรกรต้องชำระ	60-100 บาทต่อไร่ (เป็นอัตราเดียวกับโครงการฯ ปีการผลิต 2557)
ความคุ้มครอง	ภัย 7 ประเภท ได้แก่ น้ำท่วมหรือฝนตกหนัก ภัยแล้ง ฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วง ลมพายุหรือพายุไต้ฝุ่น ภัยอากาศหนาวหรือน้ำค้างแข็ง ลูกเห็บ และไฟไหม้ รวมทั้งภัยศัตรูพืชและโรคระบาด

รายละเอียดโครงการ	การรับประกันปี 2558
อัตราค่าสินไหมทดแทน (บาทต่อไร่)	1,111 บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติ 6 ภัย และวงเงินคุ้มครอง 555 บาท ต่อไร่ สำหรับภัยศัตรูพืชและโรคระบาด (เป็นอัตราเดียวกับโครงการฯ ปีการผลิต 2557)
พื้นที่เพาะปลูกเข้าร่วมโครงการ (ไร่)	1.5 ล้านไร่ ภายหลังจากได้มีการขยายพื้นที่เป้าหมายเพิ่มเติมอีกจำนวน 500,000 ไร่ รวมเป็นพื้นที่ 2 ล้านไร่ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 สิงหาคม 2558 (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2558, น. 8-9)

### โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2557 เปรียบเทียบปีการผลิต 2558

รายละเอียดโครงการ	พื้นที่เสี่ยงต่ำที่สุด (19 จังหวัด)		พื้นที่เสี่ยงต่ำมาก (13 จังหวัด)		พื้นที่เสี่ยงต่ำ (14 จังหวัด)		พื้นที่เสี่ยงปานกลาง (14 จังหวัด)		พื้นที่เสี่ยงสูง (17 จังหวัด)	
	2557	2558	2557	2558	2557	2558	2557	2558	2557	2558
เบี้ยประกันภัยสุทธิ (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรแสตมป์ (บาท/ไร่)	129.47	124.12	247.17	236.47	376.64	355.24	472.94	451.54	510.39	483.64
เบี้ยประกันภัยส่วนที่รัฐอุดหนุน (บาท/ไร่)	69.47	64.12	177.17	166.47	296.64	275.24	382.94	361.54	410.39	383.64
เบี้ยประกันภัยที่เกษตรกรทั่วไปชำระ (บาท/ไร่)	60	60	70	70	80	80	90	90	100	100
เบี้ยประกันภัยที่ ธ.ก.ส. สมทบสำหรับลูกค้าเงินกู้ (บาท/ไร่)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
เบี้ยประกันภัยที่เป็นเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. (บาท/ไร่)	50	50	60	60	70	70	80	80	90	90

ที่มา: “โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2557” โดย กระทรวงการคลัง, 2557, [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2557/9930989820.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2557/9930989820.pdf)

“โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2558” โดย กระทรวงการคลัง, 2558ก, [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2558/9931345723.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2558/9931345723.pdf)

“โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2558” โดย สมาคมประกันวินาศภัยไทย, 2558, [http://www.tgia.org/upload/file\\_group/32/download\\_489.pdf](http://www.tgia.org/upload/file_group/32/download_489.pdf)

ผลการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2558 (ณ วันที่ 14 กรกฎาคม 2558)

ภาค	พื้นที่เป้าหมาย (ไร่)	พื้นที่เอาประกันภัย (ไร่)	ร้อยละ	จำนวนเกษตรกร (คน)
เหนือตอนบน	83,000	17,098.50	20.60	1,679
เหนือตอนล่าง	246,500	196,273.50	79.62	10,048
อีสานตอนบน	425,000	630,811.25	148.43	41,891
อีสานตอนล่าง	513,000	546,968.25	106.62	31,838
กลาง	89,900	36,210.00	40.28	1,983
ตะวันออก	55,400	36,869.20	66.55	1,502
ตะวันตก	62,400	5,496.25	8.81	318
ใต้ตอนบน	200	95.25	47.63	14
ใต้ตอนล่าง	22,000	1,699.50	7.73	241
กรุงเทพฯ	2,600	372.25	14.32	18
<b>รวม</b>	<b>1,500,000</b>	<b>1,471,894.00</b>	<b>98.13</b>	<b>89,532</b>

ที่มา : รวบรวมโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อ้างถึงในกระทรวงการคลัง. (2558ค). ขยายพื้นที่เป้าหมายและวงเงินในการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2558. สืบค้น 28 ตุลาคม 2558 จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2558/9931507029.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2558/9931507029.pdf)

#### แนวทางในการพัฒนาการประกันภัยพืชผล

จากรายงานวิจัยเรื่องการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินสำหรับเกษตรกร : กรณีศึกษาการประกันภัยพืชผล โดยใช้ดัชนีสภาพอากาศในประเทศไทย โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้กล่าวถึงข้อจำกัดและจุดอ่อนต่อการพัฒนาประกันภัยพืชผลที่ภาครัฐควรมีส่วนร่วมในการแก้ไขและจัดการ โดยใช้ประโยชน์จากจุดแข็งและโอกาส และดำเนินการภายใต้แผนการประกันภัยแห่งชาติ ดังนี้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2553, น. 102-104)

1) การสร้างฐานข้อมูลด้านการประกันภัย ประกอบด้วยฐานข้อมูลเชื่อมโยงการขึ้นทะเบียนเกษตรกร และการจ่ายเงินช่วยเหลือ การจัดทำต้นแบบแผนที่เสี่ยงภัย (Risk Map) สำหรับข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง สำหรับทุกภูมิภาคในประเทศไทย

2) การพัฒนาเทคนิคการประกันภัย ได้แก่ เทคนิคการประเมินความเสียหายจากภัยธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อแปลงเพาะปลูกที่เหมาะสมที่สุด เช่น การทดลองนำเทคนิคดัชนีเขตพื้นที่ (Area-Yield Index Insurance) การทดสอบรูปแบบการตกของฝนก่อนมีการนำดัชนีสภาพอากาศมาใช้แต่ละพื้นที่ ตลอดจนการศึกษารูปแบบการประกันภัยต่อโดยรัฐ (Government Reinsurance)

3) การสร้างความเข้าใจและเข้าถึงระบบประกันภัยของเกษตรกร ความเข้าใจอย่างละเอียดของกรมธรรม์การประกันภัยพืชผลแบบใช้ดัชนีสภาพอากาศ ตลอดจนความเข้าใจถึงนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรในภาพรวม

4) การใช้ประโยชน์สูงสุดจากสถานีตรวจวัดน้ำฝนเพื่อการประกันภัยพืชผล

5) การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มสหกรณ์การเกษตร สามารถเป็นตัวกลางประกันภัย ตลอดจนอบรบบุคคลากรดังกล่าวให้มีความเชี่ยวชาญด้านการประกันภัย

นอกจากนั้นแล้วยังกล่าวถึงการปรับจำนวนทุนประกันให้ใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิตที่แท้จริงของเกษตรกร โดยใช้อัตราเบี้ยประกันภัยอยู่ในระดับที่เกษตรกรสามารถจ่ายได้ก็จะเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้กับเกษตรกรในการเอาประกันภัยและภาครัฐควรสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันของภาคเอกชนให้มีการพัฒนารูปแบบกรมธรรม์ที่หลากหลาย ตอบสนองกับความต้องการของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ ซึ่งการพัฒนาและการขยายมิติการรับประกันภัย ภาครัฐอาจพิจารณาใช้แนวทางการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public - Private Partnerships) โดยรัฐเป็นผู้กำหนดแผนการพัฒนาประกันภัยพืชผล สนับสนุนให้ภาคเอกชนแข่งขันกันในเชิงธุรกิจ และรัฐอาจอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยแก่เกษตรกรในบางส่วน

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การประกันภัยพืชผลนับเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยบริหารความเสี่ยงให้กับเกษตรกร โดยถ่ายโอนความเสี่ยงจากเกษตรกรไปยังผู้รับประกันภัย แต่ในขณะเดียวกันภาคเอกชนก็รับความเสี่ยงเมื่อมีภัยธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูกของเกษตรกรจำนวนมาก ประกอบกับเกษตรกรเลือกทำประกันภัยเฉพาะกรณีที่มีความเสี่ยงสูงและเป็นผู้ที่มีรายได้น้อย ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้การประกันภัยพืชผลได้รับการพัฒนาให้เป็นเครื่องมือบริหารความเสี่ยงภัยธรรมชาติให้กับเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการศึกษาและทดลองโครงการประกันพืชผลมากกว่า 40 ปี แต่ยังพบสภาพปัญหาประกอบด้วย (1) การประกันภัยพืชผลมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวนไม่มากพอที่จะทำให้เกิดความคุ้มทุนในเชิงธุรกิจ และทำให้อัตราเบี้ยประกันสูง (2) เกษตรกรส่วนใหญ่ขาดความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของการประกันภัย และเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีเงินออมเพียงพอ (3) เกษตรกรตัดสินใจเลือกเข้าร่วมโครงการเฉพาะกรณีที่มีความชัดเจนว่าจะได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ดังนั้นสัดส่วนของผู้ขอรับสินไหมทดแทนต่อจำนวนผู้เอาประกันทั้งหมดก็จะสูง ทำให้บริษัทประกันภัยต้องกำหนดอัตราเบี้ยประกันสูง หรือไม่รับประกัน (4) การจ่ายเงินสินไหมทดแทนเป็นการใช้ดุลพินิจจากการสำรวจรายแปลงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น และ (5) เกษตรกรขาดความเชื่อมั่นต่อบริษัทประกันภัย ดังนั้นสภาพปฏิรูปแห่งชาติจึงได้มีข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป ดังนี้ (1) ภาครัฐและเอกชนร่วมมือในการผลักดันให้การประกันภัยพืชผลเป็นมาตรการหลักในการรักษาความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกร (2) รัฐบาลจะต้องสนับสนุนค่าเบี้ยประกันบางส่วน (3) ส่งเสริมให้มีการจัดทำโซนนิ่งและส่งเสริมการเพาะปลูกพืชชนิดเดียวกันในเขตเดียวกัน (4) สนับสนุนให้มีช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยอย่างหลากหลาย (5) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา และ (6) ดูแลให้ธุรกิจประกันภัยมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม (สภาพปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 17-18)

ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การขับเคลื่อนการประภัยพืชผลให้มีความก้าวหน้า เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารความเสี่ยงภัยธรรมชาติให้กับเกษตรกรนั้น มีความเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง ๆ คือ ภาคเกษตรกร ภาคเอกชน และภาครัฐ ดังนั้นทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจึงต้องร่วมมือกัน โดยภาครัฐควรสนับสนุนให้มีนโยบายประกันภัยพืชผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ระบบการประกันภัยพืชผลในประเทศไทยมีการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งควรมีการพัฒนาและระเบียบเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผล เพื่อควบคุมกำกับ ดูแลสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การผลักดันให้การประกันภัยพืชผลประสบความสำเร็จได้ ส่วนหนึ่งมาจากการที่เกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก ดังนั้นจึงควรรณรงค์ให้เกษตรกร



เข้ามามีส่วนร่วมในการทำประกันภัย โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่และเกษตรกรมีความสามารถในการจ่ายค่าเบี้ยประกัน เพื่อเพิ่มจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ อันจะมีผลให้ต่อค่าเฉลี่ยของเบี้ยประกันภัยมีแนวโน้มลดลงในอนาคต หรืออาจมีการพัฒนารูปแบบการประกันภัยพืชผลแบบรวมกลุ่ม เพื่อเฉลี่ยการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้ถูกลง เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผลประโยชน์ด้วยตนเอง นอกจากการสร้างแรงจูงใจโดยรัฐสนับสนุนอัตราดอกเบี้ยบางส่วนแล้ว อาจเพิ่มสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ให้แก่เกษตรกร เช่น ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แก่เกษตรกรผู้ทำประกันภัย เป็นต้น สำหรับภาคเอกชนควรเร่งสร้างหลักประกันความน่าเชื่อถือในการดำเนินงาน โดยตัวแทนควรชี้แจงรูปแบบกรรมธรรม์และเงื่อนไขความคุ้มครองแก่เกษตรกรให้ชัดเจน รวมทั้งการจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนให้กับเกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติ ควรมีความสะดวกและรวดเร็ว เพื่อสร้างความเชื่อมั่น และเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรหันมาสนใจการทำประกันภัยพืชผลต่อไป

### บรรณานุกรม

- กระทรวงการคลัง. (2557). **โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2557**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2557/9930989820.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2557/9930989820.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2558ก). **โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2558**. สืบค้น 28 ตุลาคม 2558 จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2558/9931345723.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2558/9931345723.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2558ข). **โครงการประกันภัยข้าวนาปี**. สืบค้น 28 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.mof.go.th>
- \_\_\_\_\_. (2558ค). **ขยายพื้นที่เป้าหมายและวงเงินในการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2558**. สืบค้น 28 ตุลาคม 2558 จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2558/9931\\_507029.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2558/9931_507029.pdf)
- กรมส่งเสริมการเกษตร. 2558. **การเกิดภัยธรรมชาติปี 2553-57**. สืบค้น 29 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.agriinfo.doae.go.th/5year/diaster/diaster53-57.pdf>
- จรรยา สุทธิไชยา. (ม.ป.ป.). **การประกันภัยพืชผลทางการเกษตร**. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://siteresources.worldbank.org/INTTHAILANDINTHAI/Resources/PPTofAgriEconomics.pdf>
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (1 กันยายน 2558). **ธ.ก.ส.จัดเสวนาประกันภัยพืชผล การเกษตรหนุนเกษตรกรมีภูมิคุ้มกัน ลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ**. สืบค้น 28 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.baac.or.th/file-upload/13154-1>
- บุษรา อิงภากรณ์. (2543). **การประกันภัยพืชผลฝิ่นที่เป็นจริงหรือฝิ่นสลาย**. ใน **กรมการประกันภัย, 21 ปี กรมการประกันภัย 24 มีนาคม 2543** (น. 69-84). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรไทย.
- วิชิต หล่อจิระขุนทดกุล, และ วิณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง. (2544). **รูปแบบการประกันภัยพืชผลในประเทศไทย**. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์**, 41(3), 1-48.
- สมาคมประกันวินาศภัยไทย. (2558). **โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2558**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก [http://www.tgia.org/upload/file\\_group/32/download\\_489.pdf](http://www.tgia.org/upload/file_group/32/download_489.pdf)
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). **วาระปฏิรูปพิเศษ 12 : แนวทางการประกันภัยพืชผล**. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ สำนักกรรมการ 1. (2558). **รายงานคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง วาระปฏิรูปเพิ่มเติม แนวทางการปฏิรูป การประกันภัยพืชผล**. สืบค้น 30 ตุลาคม 2558 จาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrc2557/d080558-06.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrc2557/d080558-06.pdf)
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2551). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับการประกันภัยพืชผลของเกษตรกร**. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2553). **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินสำหรับเกษตรกร : กรณีศึกษาการประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีสภาพอากาศในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2558). **สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 11 สิงหาคม 2558 เรื่อง การขยายพื้นที่เป้าหมายและวงเงินในการดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2558**. สืบค้น 29 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.thaigov.go.th/index.php/th/news-summary-cabinet-meeting/item/94486-สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี-11-สิงหาคม-2558.html>
- อนก หิรัญรักษ์, อุบลัมภ์ สายแสงจันทร์, วิณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง, และ ปิยวดี ไชวิฑูรกิจ. (2541). **การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของประเทศไทย**. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์**, 38(2), 287-315.