

มาตรการทางกฎหมายในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร

Legal Measures on Crop Insurance

นภัสรพี เดชางกูร¹ ปัญญา สุทธิบัติ²

Nabhasrabi Tejangkura¹ Panya Sutthibodee²

¹นักศึกษาคณะการศึกษาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

¹Graduate Student in Doctoral Degree, Laws Program, Doctor of Philosophy Program in
Social Sciences, Ramkhamhaeng University

²สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

²Major of Laws, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

E-mail: nabhasrabi@outlook.com

Received: 2019/07/26

Revised: 2020/04/07

Accepted: 2020/04/09

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร โดยทำการศึกษารายงานปัญหา แนวคิดทฤษฎี เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเพื่อแสวงหาคำตอบตาม แบ่งเป็น 3 กลุ่ม โดยผู้วิจัยได้สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นลำดับ

ผลการศึกษา พบว่า การประกอบอาชีพของประชากรในภาคเกษตรกรรมมีส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งผลผลิตขึ้นอยู่กับสภาพดิน ฟ้า อากาศ และภัยทางธรรมชาติอันเป็นความเสี่ยงที่ไม่สามารถควบคุมได้ ส่งผลผลกระทบต่อเกษตรกรทั้งด้านผลผลิต ภาวะการขาดทุน และหนี้สินในภาคครัวเรือน ตลอดจนความมั่นคงในด้านการประกอบอาชีพ และต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรอันเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นการลดความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้น หรือเป็นการเยียวยาความเสียหายจากภัยนั้น ๆ

อย่างไรก็ตามเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้ว ประเทศไทยควรกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายเป็นการเฉพาะต่อระบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร เพื่อให้มีความครอบคลุมและยั่งยืน อาทิ ด้านวัตถุประสงค์แห่งการประกันภัย ด้านรูปแบบของการประกันภัย ด้านคุณสมบัติของผู้เอาประกันภัยและการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรมสามารถเข้าสู่ระบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของประเทศไทยได้อย่างเป็นระบบ เกษตรกรสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงภัยได้อย่างเป็นรูปธรรม อันจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย/ การประกันภัย/ พืชผลทางการเกษตร

Abstract

The objective of the research was to study legal measures on crop insurance by studying the problems, the theoretical concepts, and foreign laws comparison in order to seek answers in accordance with the defined conceptual framework. The data were collected from 24 in-depth interviews, and a focus group discussion of 30 participants divided into 3 groups. The researcher summarized the data analysis results sequentially according to the objectives.

The results were discovered that the population's occupations in the agricultural sector significantly contributed to the economy of the country, while the crops they grew depended on the weather and natural disasters, which were uncontrollable risks, which affecting agriculturists in terms of productivity, losses, and household debts, as well as, stability in their occupations and the economy of the country. Thailand lacks the appropriate legal measures on crop insurance, which is an important instrument in managing risks from natural disasters to reduce potential risks, or as a remedy for disaster damage. In comparison with foreign laws, Thailand should establish comprehensive and sustainable legal provisions on crop insurance, for example, it should provide, for instance, the objects of insurance, the types of insurance, the qualifications of the insured, and the premium rate determination, so that agriculturists are able to access to crop insurance of Thailand systematically, and to manage risks concretely, which would benefit the country's economic system.

Keywords: Legal measures/ Insurance/ Crop

บทนำ

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคซึ่งมีสภาพภูมิประเทศที่เหมาะสมแก่การทำการเกษตร โดยเนื้อที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่ ใช้ในการถือครองภาคเกษตรกรรมมากถึง 177.69 ล้านไร่ คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 55.41 ของจำนวนเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ (กรมพัฒนาที่ดิน. 2560) ส่งผลโดยตรงต่อสัดส่วนการประกอบอาชีพทำให้มีสัดส่วนของการประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรมภายในประเทศในสัดส่วน ร้อยละ 32.80 ของภาวการณ์ทำงานของประชากรรวมทั้งหมดภายในประเทศ และในปี 2561 ประเทศไทยได้ส่งออกข้าวเป็นผลผลิตทางการเกษตรในปริมาณ 8.12 ล้านตัน เป็นอันดับ 2 ของประเทศ ผู้ส่งออกข้าวของโลก

(สมาคมผู้ส่งออกข้าว. 2561) โดยรวมภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับสัดส่วนการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของประเทศ สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจในสัดส่วน ร้อยละ 8.4 ของอัตราการขยายตัวผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2560) ภาคเกษตรกรรมจึงเป็นรากฐานสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่เนื่องจากภาวะความไม่แน่นอนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมจากสภาวะสภาพภูมิอากาศ ภัยศัตรูพืชระบาดหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ภาคการเกษตร มีพื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อเกษตรกร โดยตรงก่อให้เกิดความเสียหายด้านเศรษฐกิจ เช่น ก่อให้เกิดการลดลงของปริมาณผลผลิต ผลผลิตที่ไม่มีคุณภาพ เกษตรกรต้องประสบกับการขาดทุน เกิดหนี้สินในภาคครัวเรือนจากการลงทุนในการประกอบอาชีพ ภาคเกษตรกรรมจึงขาดความมั่นคงในด้านอาชีพ จากปัญหาความผันผวนด้านราคาสินค้าเกษตร ทำให้รายได้ของเกษตรกรจะอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐานรายได้ของประเทศ ในอัตรา 3,711 บาทต่อเดือน (สำนักงานสถิติ. 2561)

ในปัจจุบันภาคการเกษตรยังไม่มีวิธีการจัดการกับความเสี่ยงในความเสียหายอย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากความแตกต่างกันของพื้นที่ ฐานะความเป็นอยู่ ภูมิปัญญาพื้นบ้านในแต่ละท้องถิ่น แหล่งเงินทุนหมุนเวียนที่จำกัด ขาดระบบบูรณาการในการแก้ไขปัญหาในภาพรวมของประเทศ ทำให้ภาคการเกษตรยังคงต้องประสบกับปัญหาภัยทางธรรมชาติ ทั้งภัยแล้ง อุทกภัย วาตภัย โรคระบาด แมลงศัตรูพืช อันเป็นความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการลงทุนของเกษตรกร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2561) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่พื้นที่เพาะปลูกจำนวนมากในทุกปีโดยตั้งแต่ปี 2551–2559 รัฐต้องสูญเสียงบประมาณชดเชยเยียวยาช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบเป็นงบประมาณจำนวนมากและมีแนวโน้มว่าปริมาณของค่าใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นทุกปี

รัฐบาลได้มีการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ในการแก้ไขปัญหาการขาดผลผลิตตกต่ำ หรือการประกันรายได้ให้กับเกษตรกร แม้จะเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาด้านความเสี่ยงด้านรายได้ช่วยทำให้เกษตรกรมีความมั่นใจในการลงทุนผลิตสินค้าเกษตร โดยไม่ต้องกังวลการประสบปัญหาการขาดตกต่ำ ภัยแล้ง หรือการระบาดของศัตรูพืช มาตรการในการชดเชยความเสียหายต่าง ๆ อาทิ โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการแก้ไขปัญหาหนี้เกษตรกร และโครงการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร โดยรัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการเข้าแทรกแซง หรือประกันรายได้ดังกล่าวแก่เกษตรกร ซึ่งไม่อาจกำหนดให้เป็นนโยบายกับรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารงานได้ทุกรัฐบาล ในการดำเนินโครงการฯ ต่าง ๆ ดังกล่าวต้องได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจึงจะแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม ที่มาผ่านภาครัฐโดยกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ดำเนินโครงการประกันภัยข้าวในปีในลักษณะการประกันรายได้มาตั้งแต่ปี 2554 จนถึงปัจจุบันในลักษณะของโครงการนำร่อง ผลการดำเนินงานประกันภัยพืชผลทางการเกษตร ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2561 มีเกษตรกร

เข้าร่วมโครงการประกันภัยนาข้าว จำนวน 1,916,432 ราย เนื้อที่เอาประกันภัย จำนวน 27.64 ล้านไร่ ระบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรยังคงไม่ได้รับความนิยม และยังมีข้อจำกัดในด้านกฎหมาย ในหลายเรื่อง อาทิ บทบัญญัติต่าง ๆ ยังไม่ครอบคลุมถึงลักษณะของการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร การไม่มีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียด และมาตรการบังคับใช้กับผลิตผลทางการเกษตรอันเป็นวัตถุแห่งการเอาประกันภัย ไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณารับประกันภัยไว้เป็นการแน่นอน และเสี่ยงต่อการขาดทุนสูงมาก รูปแบบของการประกันภัยไม่มีลักษณะเป็นการบังคับ การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริงที่สามารถเอาประกันภัยในพืชผลทางการเกษตร จำนวนเบี้ยประกันภัยที่สูง และความเหมาะสมในรูปแบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร ส่งผลให้ภาคการเกษตรของไทยขาดบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการนำหลักเกณฑ์การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย ขาดความต่อเนื่องของการศึกษาการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ขาดความช่วยเหลือขององค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งปัญหามิติของพื้นที่รับประกันภัย มิติของพืช และมิติของภัย หรือการสื่อสารให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร การสร้างฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบและมีหน่วยงานที่เป็นจุดศูนย์กลาง จะช่วยให้ภาคเอกชนผู้ให้บริการประกันภัยสามารถนำไปต่อยอดและพัฒนาต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ระบบการประกันความเสี่ยงในพืชผลทางการเกษตรให้กับเกษตรกร เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถบรรเทาความเดือดร้อนลงได้ ซึ่งเป็นมาตรการที่ภาครัฐควรส่งเสริมระบบการประกันความเสี่ยงดังกล่าวด้วยระบบประกันภัย ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดภาระของภาครัฐในการนำเงินงบประมาณเข้าช่วยเหลือเมื่อเกิดความเสียหายจากภัยธรรมชาติ และเพื่อเป็นการคุ้มครองต้นทุนการผลิตในภาคเกษตรกรรม และก่อให้เกิดความมั่นคงในการประกอบอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม จึงควรมาตรการทางกฎหมายในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรมาใช้กับภาคเกษตรกรรมในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยการศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอินเดีย และกลุ่มประเทศยุโรปซึ่งเป็นประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรประกาศบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของประเทศต่าง ๆ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจะศึกษาหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา และมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของประเทศไทยเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพภาคเกษตรกรรมให้สามารถเข้าสู่กระบวนการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรที่ได้โดยง่าย เป็นธรรม สะดวก รวดเร็ว ยืดหยุ่น ประหยัด โปร่งใสอยู่ในระดับที่ยอมรับและคาดหมายได้ อันจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการประกันภัยพิบัติทางเกษตรของประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมาย แนวคิด หลักการของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการประกันภัยพิบัติทางเกษตรกับแนวคิด หลักการกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการประกันภัยพิบัติทางเกษตร
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา และมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการประกันภัยพิบัติทางเกษตรของประเทศไทย

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key information) ประกอบด้วย ประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยเชิงคุณภาพ จำนวน 54 คน ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 24 คน โดยแบ่งกลุ่มประชากรออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละ 8 คน และการสนทนากลุ่ม จำนวน 30 คน โดยแบ่งกลุ่มประชากรออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละ 10 คน ดังนี้

1) ผู้ให้ข้อมูลภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง พนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

2) ผู้ให้ข้อมูลภาคเอกชน ได้แก่ เจ้าหน้าที่สมาคมประกันวินาศภัยไทย ผู้ประกอบการธุรกิจด้านประกันภัย

3) นักวิชาการ และผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมาย ได้แก่ ผู้พิพากษา อัยการ อาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัย ทนายความ และที่ปรึกษากฎหมาย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ ผู้วิจัยใช้การศึกษาแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Formal interview) โดยทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลแบบเชิงลึก (Purposive sampling) และหาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาในการประกันภัยพิบัติทางเกษตร
2. ประเด็นในการประชุมระดมสมองได้นำผลสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมากำหนดเป็นประเด็นการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของการวิเคราะห์ข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมจากเอกสารแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายจาก หนังสือหรือตำรา วารสาร บทความ รายงานการวิจัย คุชกรีนินท์ เอกสารราชการ
2. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูลภาครัฐ ผู้ให้ข้อมูลภาคเอกชน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)
3. การสนทนากลุ่ม (Focus group) ดำเนินการจัดประชุมระดมสมอง เพื่อพิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล แนวทางร่างมาตรการทางกฎหมายในการประกันภัยพิบัติทางทะเล ทลอดจนข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทย

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารเป็นการนำข้อมูลและบันทึก และนำผลการวิเคราะห์ข้อมูล เอกสารและผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการการประกันภัยพิบัติทางทะเลในต่างประเทศ และประเทศไทยมาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่าง ผลของความเหมือนและความแตกต่าง รวมทั้งนำมาเป็นแนวทางในการแสวงหามาตรการทางกฎหมายในการประกันภัยพิบัติทางทะเล โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ในการสร้างฐานข้อมูลความรู้ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ เปรียบเทียบ
2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ทั้งหมด มาดำเนินการสู่กระบวนการของการวิเคราะห์ข้อมูล ทำการจัดหมวดหมู่ของข้อมูล ความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ทางสังคม และทำความเข้าใจกับความหลากหลายและความแตกต่างของข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาโดยตรวจสอบสมมติฐานนั้นเป็นขั้น ๆ ไปจนมั่นใจว่าเป็นข้อค้นพบที่สามารถลงเป็นข้อสรุปได้
3. หลังจากที่ได้ประชุมระดมสมองจะได้ทำการการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์คำพูด หรือถ้อยคำบรรยาย (Speech Analysis) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ข้อมูลที่ได้นำมาโดยทำเป็นข้อสรุปที่เหมือนกัน คล้ายกัน หรือแตกต่างออกจากกัน ในประเด็นที่ได้ทำการสนทนาและนำผลที่ได้สรุปข้อมูล และจัดทำเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในมาตรการทางกฎหมายในการประกันภัยพิบัติทางทะเลของประเทศไทย

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ผลจากการวิจัย พบว่า กฎหมายประกันภัยที่เกี่ยวข้องกับการการประกันภัยพิบัติทางทะเลในประเทศไทยยังคงมีปัญหาในบริบทต่าง ๆ ดังนี้

1) ปัญหาในการปรับใช้กฎหมายเข้ากับการประกันภัยพิพาททางการเกษตร เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับการประกันภัยนั้นคงมีเพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการประกันภัย พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2551 และบรรดาระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง ซึ่งจะเห็นว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ยังไม่ครอบคลุมถึงลักษณะของการประกันภัยพิพาททางการเกษตร การนำบทบัญญัติหรือกฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยมาปรับใช้จึงมีปัญหาในการนำมาใช้ด้วย ทั้งในเรื่องของรูปแบบ วิธีการ และหลักเกณฑ์ แม้จะมีความคล้ายคลึงกันในหลาย ๆ ด้าน แต่ก็ยังคงมีความแตกต่างกันในเรื่องรายละเอียด และสภาพของปัญหา ดังนี้

1.1) วัตถุประสงค์ของการประกันภัย พบว่า กฎหมายมิได้กำหนดวัตถุประสงค์แห่งการประกันภัยไว้ โดยเฉพาะการเอาประกันภัยในความทรงชีพของผู้เอาประกันภัย วัตถุประสงค์หรือทรัพย์สินที่จะเอาประกันภัยได้โดยผู้รับประกันภัยสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกรับความเสี่ยงได้ ดังนั้น ผู้รับประกันภัยจึงมีโอกาสเลือกที่จะไม่รับประกันภัยใด ๆ หากผู้รับประกันภัยเล็งเห็นว่าหากรับประกันภัยพิพาททางการเกษตรแล้วย่อมมีความเสี่ยงต่อการขาดทุนสูงมาก

1.2) รูปแบบของการประกันภัย ลักษณะของการประกันภัยเป็นรูปแบบของการประกันภัยแบบสมัครใจโดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องมีความตกลงร่วมกันในการเอาประกันภัยวัตถุประสงค์หรือทรัพย์สิน แต่เนื่องจากการประกันภัยพิพาททางการเกษตรยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การบังคับใช้เอาไว้ ดังนั้น ผู้รับประกันภัยสามารถใช้สิทธิปฏิเสธที่จะไม่รับประกันภัย จึงทำให้เกษตรกรไม่สามารถเอาประกันภัยพิพาททางการเกษตรได้ และต้องรับเสี่ยงภัยจากการทำเกษตรกรรมด้วยตนเอง

1.3) คุณสมบัติของผู้เอาประกันภัย หลักของการประกันภัยจะกำหนดให้เฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในวัตถุประสงค์แห่งการประกันภัยเท่านั้นจึงจะสามารถเอาประกันภัยได้ กรณีของภาคเกษตรกรรมเกษตรกรจะทำการซื้อขายพิพาททางการเกษตรล่วงหน้ากับผู้ประกอบการค้าพิพาททางการเกษตร หากพิจารณาตามหลักของการทดแทนความเสียหายเท่าที่เสียหายจริงแล้วผู้ประกอบการค้าพิพาททางการเกษตรล่วงหน้ามิใช่ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง เนื่องจากมิใช่เกษตรกรผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรโดยตรง จึงไม่สามารถเอาประกันภัยในพิพาททางการเกษตรได้

1.4) การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย กฎหมายประกันภัยมิได้มีกฎหมายบังคับไว้เฉพาะว่าผู้รับประกันภัยจะต้องกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยอย่างไร บัญญัติไว้เพียงว่าการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยของบริษัทประกันภัยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน แต่กฎหมายหาได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยไว้แต่อย่างใด อัตราเบี้ยประกันภัยจึงมีจำนวนเบี้ยประกันภัยที่สูงเกินกว่าที่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยจะสามารถชำระค่าเบี้ยประกันให้กับบริษัทประกันภัยได้

2) ปัญหาในการนำรูปแบบ และขั้นตอน การประกันภัยพิพาททางการเกษตรของต่างประเทศมาปรับใช้ ประเทศไทยยังไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพิพาททางการเกษตร

ในอดีตประเทศไทยเพียงแต่มีการรับประกันภัยพืชผลทางการเกษตรโดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบกับลักษณะรูปแบบ และขั้นตอนการรับประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของประเทศต่าง ๆ ในการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ซึ่งต้องมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบในหลาย ๆ ด้าน ทั้งนี้เนื่องจากสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ หรือพืชพันธุ์ที่ใช้ในการเพาะปลูกนั้นที่มีความแตกต่างกัน ย่อมจะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเป็นไปได้ในการนำมาปรับใช้อย่างเหมาะสม

3) ปัญหาในการกำหนดมาตรการการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับประกันภัยพืชผลทางการเกษตรในปัจจุบันมีเพียงกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยซึ่งวางหลักในเรื่องเกี่ยวกับการประกันภัยทั่ว ๆ ไป ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรแต่อย่างใด อีกทั้งพบว่า มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการประกันภัยดังกล่าว หากนำมาใช้กับกรณีของการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรก็จะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง เนื่องจากหากไม่มีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดและมาตรการในการบังคับใช้เป็นการเฉพาะแล้ว จะทำให้การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ

4) ปัญหาการขาดหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย คือ สำนักงานกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) การควบคุมกำกับดูแลงานด้านการเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความรู้ความชำนาญทางด้านการเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะ ซึ่งยังคงขาดความรู้ความชำนาญทางด้านการประกันภัย กระทรวงการคลังมีบทบาทในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ การกำหนดมาตรการช่วยเหลือ การชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร เป็นต้น

การดำเนินงานเฉพาะด้านของหน่วยงานหรือองค์กรอาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการควบคุมและกำกับดูแล และกำหนดมาตรฐานของรูปแบบการประกันภัยที่อาจไม่เป็นไปในแนวทางหรือ ทิศทางเดียวกัน จากปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากการขาดองค์กรกลางหรือหน่วยงานกลางที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรเป็นการโดยเฉพาะ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร

2. จากการวิจัย พบว่า จากวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายประกันภัยของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับพืชผลทางการเกษตรกับกฎหมายการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของต่างประเทศ ผลปรากฏตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร

ประเภท		ประเทศ สหรัฐอเมริกา	ประเทศ แคนาดา	ประเทศ ญี่ปุ่น	ประเทศ อินเดีย	ประเทศ ไทย
วัตถุประสงค์การ ประกันภัย	พืชไร่	มี	มี	มี	มี	-
	พืชสวน	มี	มี	มี	มี	-
	พืชผลไม้	มี	มี	มี	มี	-
	พืชอื่น ๆ	สมาคมอนุมติ	-	-	ตาม ฤดูกาล	พืช เศรษฐกิจ
รูปแบบของการ ทำประกันภัย	ภาคสมัครใจ	มี	มี	มี	มี	มี
	ภาคบังคับ	-	-	มี	มี	-
คุณสมบัติของผู้ เอาประกันภัย	ผู้เอาประกันภัย	มี	มี	มี	มี	มี
	ผู้รับประกันภัยอื่น ๆ	มี	มี	-	มี	-
อัตราเบี้ย ประกันภัย	กำหนดโดยภาครัฐ	มี	มี	มี	มี	-
รูปแบบการ ประกันภัยพืชผล ทางการเกษตร	การชดเชย	มี	มี	มี	-	-
	รวมหลายภัย	มี	มี	มี	-	-
	ประกันรายได้	มี	-	มี	-	-
	ดัชนีพื้นที่	มี	มี	มี	มี	-
	ดัชนีสภาพภูมิอากาศ	มี	มี	มี	มี	มี
	ดัชนีพันธุ์พืช	มี	-	มี	-	-
มาตรการทาง กฎหมาย	กฎหมายประกันภัย พืชผลทางการเกษตร	มี	มี	มี	มี	-
หน่วยงานกำกับ ดูแล	หน่วยงานเฉพาะโดย ภาครัฐ	มี	มี	มี	มี	-

จากตารางที่ 1 ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรในประเทศไทยมีความแตกต่างกับการดำเนินการในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรในต่างประเทศในหลายด้าน ดังนี้

1) วัตถุประสงค์การประกันภัย (ประเภทของพืชที่จะรับทำประกันภัย)

ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอินเดีย พืชผลเกษตรที่รับประกันภัยกำหนดเป็น 4 ประเภท คือ พืชไร่ พืชสวน พืชผลไม้ และพืชอื่น ๆ โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดโดยสมาคมการประกันภัยพืชผลเกษตร และประเทศอินเดียมีการกำหนดโดยโครงการประกันภัยเกษตรแห่งชาติ (NAIS)

ประเทศแคนาดา และประเทศญี่ปุ่น พืชผลเกษตรที่รับประกันภัยกำหนดเป็น 3 ประเภท คือ พืชไร่ พืชสวน พืชผลไม้ โดยประเทศแคนาดามีการกำหนดโดยกรมการการประกันภัยพืชผลและ

ปศุสัตว์ โนว่า สคอเทีย และประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดตามแผนงานการประกันภัยทางการเกษตร

2) รูปแบบของประกันภัย (ลักษณะของการเข้าทำสัญญาประกันภัย)

ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา เป็นแบบสมัครใจ อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐอเมริกา ยังเป็นการบังคับสำหรับผู้ผลิตที่ต้องการมีสิทธิได้รับเงินในแผนช่วยเหลือภัยพิบัติ

ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอินเดีย เป็นแบบโดยสมัครใจ และแบบบังคับ โดยประเทศญี่ปุ่นจะบังคับสำหรับประเภทของผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรกรรมหลัก ส่วนประเทศอินเดียจะบังคับสำหรับเกษตรกรทั้งหมดที่เข้ากู้เงินเพื่อการผลิตพืชผลตามฤดูกาลจากสถาบันให้กู้ยืมเงิน

3) คุณสมบัติของผู้เอาประกันภัย (ผู้ที่สามารถรับค่าชดเชยจากการทำประกันเมื่อเกิดภัย)

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศอินเดีย ผู้เอาประกันภัย ประกอบด้วย เกษตรกรซึ่งเป็นเจ้าของ และเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่า ส่วนผู้รับประโยชน์ ประกอบด้วย เกษตรกรผู้เอาประกันภัย และบุคคลอื่นนอกจากเกษตรกรผู้เอาประกันภัยพืชผลเกษตร

ประเทศญี่ปุ่น ผู้เอาประกันภัยเป็นเกษตรกรที่ได้เข้าร่วมในระบบการประกันภัยตามแผนงานการประกันภัยทางการเกษตร

4) อัตราเบี้ยประกันภัย (หน่วยงานดูแลในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย)

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอินเดีย มีหน่วยงานดูแลในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย โดยประเทศสหรัฐอเมริกา มีสมาคมฯ เป็นผู้ปรับเบี้ยประกันให้เหมาะสมกับโครงการการประกันภัยขั้นพื้นฐาน ประเทศแคนาดา มีกรรมการการประกันภัยพืชผลโนว่า สคอเทีย พิจารณาอัตราเบี้ยประกันต่ำสุด ประเทศญี่ปุ่น มีรัฐมนตรีกำหนดอัตราเบี้ยประกันต่ำสุด และประเทศอินเดีย มีโครงการประกันภัยเกษตรแห่งชาติ (NAIS) กำหนดอัตราเบี้ยประกันต่ำสุด

5) รูปแบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร (ประเภทของกรรมธรรมในการทำประกันภัย)

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น แผนการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร แบ่งออกเป็น 6 รูปแบบ คือ แผนการประกันภัยโดยการชดเชย (Indemnity-Based) และแผนการประกันภัยโดยใช้ดัชนี (Index-Based) ประกันภัยแบบรวมหลายภัย (Multi-Peril Crop Insurance (MPCI)) การป้องกันรายได้จากพืชผล การประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตของพื้นที่ (Area-Yield Index Insurance) ประกันภัยโดยใช้ดัชนีสภาพภูมิอากาศ (Weather Index Insurance) และประกันภัยดัชนีความแตกต่างพืชพันธุ์ (NDVI/IRS Insurance)

ประเทศแคนาดา แผนการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ แผนการประกันภัยโดยใช้ดัชนี (Index-Based) ประกันภัยแบบรวมหลายภัย (Multi-Peril Crop Insurance (MPCI)) การป้องกันรายได้จากพืชผล การประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตของพื้นที่ (Area-Yield Index Insurance) และประกันภัยโดยใช้ดัชนีสภาพภูมิอากาศ (Weather Index Insurance)

ประเทศอินเดีย แผนการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ แผนการการประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตของพื้นที่ (Area-Yield Index Insurance) ประกันภัยโดยดัชนีสภาพภูมิอากาศ (Weather Index Insurance)

6) มาตรการทางกฎหมาย (กฎหมายเฉพาะสำหรับการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร)

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอินเดีย มีกฎหมายเฉพาะสำหรับบังคับใช้การประกันภัยพืชผลทางการเกษตร โดยประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันภัยเกี่ยวกับสหพันธ์พืช (แก้ไขเพิ่มเติม) ประเทศแคนาดา ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกันนาศัลยพืชผลและปศุสัตว์ อาร์. เอส. เอ็น. เอส. 1989 ซี. 113 ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติค่าทดแทนจากภัยพิบัติทางการเกษตร ค.ศ. 1947 และประเทศอินเดีย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันภัย ค.ศ.1938 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันภัย (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ค.ศ. 2002) และพระราชบัญญัติองค์การกำกับดูแลและพัฒนาการประกันภัย ค.ศ. 1999

7) หน่วยงานกำกับดูแล (หน่วยงานภาครัฐในการกำกับดูแลเฉพาะการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร)

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอินเดีย มีหน่วยงานภาครัฐในการกำกับดูแลเฉพาะการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีสมาคม การประกันภัยพืชผลเกษตร ประเทศแคนาดา มีกรรมการการประกันภัยพืชผลและปศุสัตว์ โนวา สกอตเทีย (Nova Scotia Crop and Livestock Insurance Commission) ประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานรับประกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ และประเทศอินเดีย มีองค์การกำกับดูแลและพัฒนาการประกันภัยประเทศอินเดีย

3. ผลจากการวิจัย พบว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาการในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของประเทศไทยนั้น ควรมีมาตรการทางกฎหมายสำหรับการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรในบริบทดังนี้

1) การประกันภัยพืชผลทางการเกษตร ควรมีการบัญญัติ และกำหนดคุณลักษณะของกฎหมายให้เป็นดังนี้

1.1) วัตถุประสงค์การประกันภัย กฎหมายควรมีการบัญญัติ กำหนดให้มีการรับประกันภัยพืชทุกประเภท เพื่อให้สามารถประกันภัยพืชผลทางการเกษตรได้ครอบคลุมทุกประเภทของการเพาะปลูกพืช

1.2) การรูปแบบของการประกันภัย กฎหมายควรมีการบัญญัติ กำหนดให้มีการประกันภัยเป็นรูปแบบของการประกันภัยแบบสมัครใจและแบบการบังคับ เพื่อให้ผู้เอาประกันภัยในพื้นที่ซึ่งมีความเสี่ยงภัยสูงจากภัยต่าง ๆ ที่อาจถูกปฏิเสธในการรับประกันภัยจากผู้รับประกัน สามารถที่จะบริหารความเสี่ยงภัยจากการทำเกษตรกรรมได้

1.3) คุณสมบัติของผู้เอาประกันภัย กฎหมายควรมีการบัญญัติ กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียในวัตถุประสงค์การประกันภัยสามารถเป็นบุคคลอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรที่สามารถเอาประกันภัยได้ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากมีใช้เกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยตรง สามารถเอาประกันภัยในพืชผลทางการเกษตรได้

1.4) การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย กฎหมายควรมีการบัญญัติ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยไว้ เพื่อให้อัตราเบี้ยประกันภัยมีจำนวนเบี้ยประกันภัยที่ไม่สูงเกินกว่าที่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยจะสามารถชำระค่าเบี้ยประกันให้กับบริษัทประกันภัยได้

2) รูปแบบ ขั้นตอนการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร ประเทศไทยยังขาดกฎหมายมารับรอง การดำเนินการในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรอย่างเป็นรูปธรรม ควรมีการบัญญัติ บทบัญญัติที่เป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร อันจะนำไปสู่การสนับสนุน และส่งเสริมจากภาครัฐในด้านการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรอย่างต่อเนื่อง และจะทำให้สามารถพัฒนาไปสู่รูปแบบอื่น ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม มากกว่าการเป็นนโยบายในโครงการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของภาครัฐที่ผ่านมา

3) การกำหนดมาตรการการบังคับใช้กฎหมายการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร ควรมีการบัญญัติ บทบัญญัติที่เป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร เพื่อเป็นมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการประกันภัยดังกล่าว อันจะนำมาสู่การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรที่สามารถเกิดขึ้น และสามารถดำเนินการได้จริงในทางปฏิบัติ

4) หน่วยงาน หรือองค์กรในการทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร กฎหมายควรมีการบัญญัติ กำหนดให้องค์กรกลางหรือหน่วยงานกลางที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรเป็นการโดยเฉพาะ เพื่อให้การกำหนดมาตรฐานของรูปแบบการประกันภัยเป็นไปในแนวทางหรือทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. ปัญหาในการปรับใช้กฎหมายเข้ากับการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร กฎหมายมิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการประกันภัย รูปแบบของการประกันภัย คุณสมบัติของผู้เอาประกันภัย การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย รูปแบบ และขั้นตอนการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของต่างประเทศมาปรับใช้ในการขาดมาตรการการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับประกันภัยพืชผลทางการเกษตร การขาดหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล อันเป็นอุปสรรคในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร

2. ปัญหาในข้อแตกต่างของการดำเนินการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรของประเทศไทย และต่างประเทศมาปรับใช้ ทำให้การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรก็ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง

3. มาตรการการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับประกันภัยพืชผลทางการเกษตร เป็นบทบัญญัติที่

เป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการประกันภัยพิพาททางการเกษตรจะทำให้ระบบการประกันภัยพิพาททางการเกษตรยั่งยืน และเป็นรูปธรรม

การอภิปรายผลการวิจัย

ผู้วิจัยอภิปรายผลการศึกษาค้นคว้าแยกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. จากข้อค้นพบ ระบบประกันภัยพิพาททางการเกษตรของไทยจะมีประสิทธิภาพ และสามารถใช้อย่างครอบคลุมและยั่งยืน ต้องมีการพัฒนาเครื่องมือในการประเมินความเสียหายในรูปแบบต่าง ๆ อันเกิดจากภัยธรรมชาติ อีกทั้งการบัญญัติกฎหมายเฉพาะสำหรับการประกันภัยพิพาททางการเกษตร ภาครัฐต้องมีการดำเนินนโยบายแบบต่อเนื่องในระยะยาว เพื่อให้รูปแบบการรับประกันภัยการประกันภัยพิพาทที่นำมาใช้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดการประกันภัยพิพาททางการเกษตรที่ครอบคลุมพื้นที่ในการเพาะปลูกเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง อันเป็นส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมแก่เกษตรกร ตามวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการความเสี่ยงภัย พิจารณาแล้วเห็นว่าประเทศไทย พืชผลเกษตรที่รับประกันภัย เลือกเฉพาะพืชเศรษฐกิจหลัก ๆ เพียงเท่านั้น เนื่องจากมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะจึงมีเพียงพืชเศรษฐกิจเท่านั้นที่สามารถเลือกนำมารับประกันภัยได้ หากสามารถรับประกันภัยพืชได้อย่างครอบคลุมเช่นเดียวกับต่างประเทศแล้ว การประกันภัยจะสามารถใช้ได้ครอบคลุมทุกประเภทของการเพาะปลูกพืช ผู้เอาประกันภัย ประกอบด้วย เกษตรกร ส่วนผู้รับประโยชน์ ประกอบด้วย เกษตรกรผู้เอาประกันภัยในประเทศไทยกฎหมายไทยมิได้มีบทบัญญัติในการกำหนดให้บุคคลอื่นนอกจากคู่สัญญาเป็นผู้ที่จะเข้ามาทำสัญญาหรือรับประโยชน์ได้เช่นในต่างประเทศ ทำให้ผู้ที่จะเข้ามาทำประกันภัยจะมีได้เฉพาะตัวเกษตรกรเจ้าของที่เพียงเท่านั้น การประกันภัยจึงไม่แพร่หลายและครอบคลุมทุกกลุ่ม

ประเทศไทย ไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการประกันภัยพิพาททางการเกษตร ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคแก่การดำเนินการของระบบการประกันภัยพิพาททางการเกษตรเป็นอย่างมาก หากประเทศไทยสามารถมีกฎหมายเฉพาะเช่นเดียวกับต่างประเทศแล้ว ประเทศไทยจะสามารถดำเนินการประกันภัยได้อย่างเป็นรูปธรรม และยั่งยืน

2. จากข้อค้นพบ ภาครัฐควรให้การอุดหนุนในเรื่องของเบี้ยประกันภัยแทนการจ่ายเงินชดเชยเยียวยาในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐสามารถส่งเสริมเกษตรกรในการประกันภัยพิพาททางการเกษตรได้ในระยะยาวและสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความยั่งยืน และทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่ระบบการประกันภัยพิพาททางการเกษตร เกษตรกรจะสามารถบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติด้วยตนเองมากขึ้นและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพต่อการบริหารจัดการทางการคลังของภาครัฐ การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการจ่ายสินไหมทดแทน ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของภาครัฐ เป็นการให้การประกันภัยแบบดัชนีสภาพภูมิอากาศ

(Weather Index) หรือการประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตต่อพื้นที่ (Area-Yield Index) ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่ประสบภัยทุกพื้นที่ การปรับปรุงแนวทางในการเพิ่มแรงจูงใจให้ลูกหนี้ภาคการเกษตรเข้าร่วมทำประกันภัยพืชผลทางการเกษตรกับธนาคารที่เข้าร่วมโครงการกับภาครัฐมาใช้ประกอบการดำเนินนโยบายภาครัฐ เพื่อทำให้ความเสี่ยงภัยภาคการเกษตรสามารถรับประกันได้อย่างเป็นระบบ โดยการอุดหนุนเบี้ยประกันภัยจากภาครัฐในระยะแรก จึงสามารถกระจายความเสี่ยงเข้าสู่ระบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ พิจารณาแล้วเห็นว่าประเทศไทย ไม่มีหน่วยงานดูแลในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย คงมีเพียงแต่เอกชนแต่ละบริษัทเป็นผู้ดำเนินการในการกำหนดอัตราเบี้ยประกัน ซึ่งทำให้มีอัตราเบี้ยที่สูง หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่เพียงการอนุมัติเท่านั้น หากภาครัฐสามารถเข้ามากำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยได้เช่นเดียวกับต่างประเทศก็จะทำให้อัตราเบี้ยประกันภัยที่ไม่สูงมากนักซึ่งจะเป็นผลดีแก่เกษตรกร และการประกันภัยจะได้รับความนิยมและแพร่หลายจากเกษตรกรมากขึ้น และสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานของการประกันภัย ที่ว่าการประกันภัยเป็นวิธีการในการจัดการความเสี่ยงภัย โดยการโอนความเสี่ยงภัยของผู้เอาประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันภัย ในการพิจารณารับประกันภัยและการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย

3. จากข้อค้นพบ การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรที่จะสอดคล้องกับรูปแบบที่จะนำมาปรับใช้สำหรับการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรนั้น ต้องสามารถครอบคลุมไปถึงวัตถุประสงค์ในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรอันเป็นลักษณะของการประกันภัยเฉพาะที่มีความแตกต่างกับการประกันในรูปแบบทั่วไปได้อย่างแท้จริง เพื่อให้กฎหมายประกันภัยพืชผลทางการเกษตรมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากขึ้น ควรที่จะจัดทำร่างกฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อให้การดำเนินการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรสามารถที่จะครอบคลุม และสามารถดำเนินการได้เป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารความเสี่ยงภัย พิจารณาแล้วเห็นว่าประเทศไทย เป็นแบบสมัครใจเพียงอย่างเดียว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย เป็นสัญญาประกันภัยระหว่างเอกชนกับเอกชนที่มาตกลงกันที่จะมาผูกพันกัน เกิดเป็นสัญญาประกันภัยขึ้น หากประเทศไทยสามารถที่จะมีการทำประกันภัยในภาคบังคับได้ เช่น ในต่างประเทศจะทำให้สามารถบริหารความเสี่ยงภัยในพื้นที่ซึ่งมีการประสบภัยพิบัติเสมอ ๆ จะทำให้ภาครัฐสามารถลดงบประมาณสำหรับการช่วยเหลือและชดเชยส่วนนี้ได้ โดยภาครัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือส่วนนี้ด้วย

ประเทศไทย มีแผนการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร แบ่งออกเป็น 1 รูปแบบ คือ แผนการประกันภัยโดยใช้ดัชนีสภาพภูมิอากาศ (Weather Index Insurance) ซึ่งเป็นผลมาจากการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรในประเทศไทยยังไม่ได้ได้รับความนิยม ขาดความต่อเนื่อง และไม่มีการส่งเสริมจากภาครัฐ จึงทำให้ไม่สามารถพัฒนาไปสู่รูปแบบอื่น ๆ ได้ อย่างเช่นในต่างประเทศที่มีการใช้อย่างแพร่หลายและสามารถพัฒนาได้หลายรูปแบบการประกันภัย โดยผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยยังขาดกฎหมายมารับรองการดำเนินการในการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรอย่างเป็นรูปธรรม

4. จากข้อค้นพบ องค์การภาครัฐควรทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการประกันภัยพิบัติทางการเกษตรในการดำเนินการประกันภัยพิบัติทางการเกษตรนั้น ภาครัฐควรจัดให้มีบริษัทกลางที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับเกษตรกรผู้ประสบภัย ซึ่งอาจเสนอให้อยู่ในรูปแบบบริษัทประกันภัยทางการเกษตรแห่งชาติ หรือบริษัทประกันภัยแห่งรัฐ โดยมีองค์กรกลางที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างเกษตรกรกับบริษัทประกันภัยภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ ผลการวิจัยดังกล่าวประเทศไทย ไม่มีหน่วยงานภาครัฐในการกำกับดูแลเฉพาะการประกันภัยพิบัติทางการเกษตร ทำให้ระบบการประกันภัยพิบัติทางการเกษตรไม่สมบูรณ์ และเป็นรูปธรรม ทำให้ไม่สามารถพัฒนาระบบการประกันภัยพิบัติทางการเกษตรได้ เช่นต่างประเทศที่มีหน่วยงานภาครัฐในการกำกับดูแลเฉพาะการประกันภัยพิบัติทางการเกษตร เนื่องจากบุคลากรขาดความรู้ความชำนาญ อีกทั้งการดำเนินงานและการจัดเก็บข้อมูลไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีอาศัยหน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญ

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้ดำเนินการศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการประกันภัยทางการเกษตรขึ้น ได้ประสานหรือร่วมกับสมาคมประกันวินาศภัยและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีความเห็นร่วมกันว่าควรจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรดำเนินงานประกันภัยธรรมชาติทางการเกษตร และมีกฎหมายบังคับ คือ พระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร และสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ที่ว่าความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster risk) หมายถึง โอกาสที่จะเกิดการสูญเสียจากสาธารณภัยทั้งต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ความเป็นอยู่ และภาคบริการต่าง ๆ ในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ณ ห้วงเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

1. ปรับปรุงการประกันภัยพิบัติทางการเกษตร โดยให้สถาบันการเงินหรือธนาคารของกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ที่เป็นลูกค้า หรือมีการให้สินเชื่ออยู่ แก่เกษตรกรผู้กู้เงิน เป็นผู้ขายซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้ทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ที่มีคุณสมบัติในการเอาประกันภัยจะต้องเป็นผู้ขึ้นทะเบียนเป็นและเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ขึ้นทะเบียนเท่านั้น กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย ค่าเบี้ยประกันภัยให้อยู่ในอัตราไม่สูงเกินไปในอัตราต่อไร่

2. ควรมีการนำรูปแบบการประกันภัยแบบดัชนีสภาพภูมิอากาศ (Weather Index) หรือการประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตต่อพื้นที่ (Area-Yield Index) นำมาใช้ ซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในการกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน

3. ควรมีกฎหมายเฉพาะการประกันภัยพิบัติทางการเกษตร คือ ออกเป็นพระราชบัญญัติการประกันภัยพิบัติทางการเกษตรสำหรับประเทศไทย เพื่อให้ครอบคลุมทั้งการประกันภัยในการเพาะปลูกเกษตรกรรมทุกประเภท การมีกฎหมายเฉพาะจะช่วยให้ระบบประกันภัยพิบัติทางการเกษตรสามารถดำเนินการได้ในวงกว้างและอย่างยั่งยืน

4. ควรให้มีการจัดตั้งบริษัทประกันภัยการเกษตรแห่งชาติ (National Insurance Pool) ที่อยู่ภายใต้การกำกับของภาครัฐ เพื่อเป็นองค์กรกลางระหว่างเกษตรกร และบริษัทประกันภัย ให้ความช่วยเหลือและดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรแก่เกษตรกร โดยภาครัฐอาจทำหน้าที่เป็นค้ำประกันแก่บริษัทประกันภัยในภัยพิบัติอันร้ายแรง และอุดหนุนเบี้ยประกันภัยให้กับเกษตรกร หรือจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรในกรณีไม่สามารถจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยได้

เอกสารอ้างอิง

- กรมพัฒนาที่ดิน. (2560). รายงานการใช้ประโยชน์ พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- จุฬาทอง จารุมิลินท และคณะ. (2553). รายงานการวิจัย เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือทางการเงินสำหรับเกษตรกร: กรณีศึกษาการประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีสภาพอากาศในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- ชญา ณรงค์ฤทธิ์ และคณะ. (2552). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อกำหนดเขตและรูปแบบที่เหมาะสมของกองทุนการปรับตัวในการประกันความเสียหายของผลผลิตข้าวจากอุทกภัยและภัยแล้งในจังหวัดกำแพงเพชร. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- วัลลภ นุตะมาน. (2548). การประกันภัยทางการเกษตร. กรุงเทพฯ: สำนักเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- วัลลภ นุตะมาน. (2551). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับการประกันภัยพืชผลของเกษตรกร. กรุงเทพฯ: สำนักเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สมาคมผู้ส่งออกข้าว. (2561). รายงานการส่งออกข้าวของประเทศผู้ส่งออกข้าวที่สำคัญ ปี 2561. กรุงเทพฯ: สมาคมผู้ส่งออกข้าว.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). รายได้มวลรวมประชาชาติผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศและรายได้ประชาชาติสุทธิ ตามราคาประจำปี จำแนกตามสาขาการผลิต พ.ศ. 2551-2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2559). สถานการณ์การผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561). การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร. กรุงเทพฯ: กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561). การสำรวจผู้ถือครองทำการเกษตรเกี่ยวกับปัญหาภัยพิบัติ. กรุงเทพฯ: กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.