



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปพิเศษ ๑๒ : แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล



ชื่อเรื่อง วาระปฏิรูปพิเศษ ๑๒ : แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล

เลขประจำหนังสือ ISBN :978-616-399-023-5

ปีที่พิมพ์ สิงหาคม ๒๕๕๘

จำนวนหน้า ๒๒ หน้า

จำนวนพิมพ์ ๒,๐๐๐ เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘ - ๙
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๗๐๕

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสนเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปพิเศษ ๑๒ แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพิชผล ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

คำนำ

รายงาน แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล

๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นการปฏิรูป	๓
๓. วิธีการพิจารณาวิเคราะห์	๓
๔. สรุปผลการศึกษา	๔
๕. ประเด็นปัญหา	๑๗
๖. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป	๑๗
๗. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้	๑๘
๘. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์	๑๙

ภาคผนวก

ภาคผนวก	คณะกรรมการการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง	๒๒
---------	---	----

รายงาน

วาระปฏิรูปพิเศษ ๑๒ : แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพืชผล*

๑. หลักการและเหตุผล

การเกษตรเป็นอาชีพที่มีความสำคัญสูงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่ก็มีความเสี่ยงสูงทั้งในด้านภัยธรรมชาติและในด้านราคา เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถรับภาระความเสี่ยงเหล่านี้ได้ และเมื่อได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติจะเป็นหนี้เป็นสิน ประสบปัญหาความยากจนเช่นเดียวกัน และในกรณีที่ประสบภัยรุนแรงก็ถึงขั้นสูญเสียที่ดินทำกิน

เนื่องจากประเทศไทยมีเกษตรกรถึงร้อยละ ๓๕ ของประชากรทั้งประเทศ ภาคการเกษตรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคงทางสังคมและการเมือง การให้ความช่วยเหลือในการลดความเสี่ยงของเกษตรกรจึงเป็นนโยบายสำคัญ ประเทศส่วนใหญ่ในโลกทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็มีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในการลดความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ กัน นอกจากการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแล้วก็มีการสนับสนุนการประกันภัยโดยภาคเอกชนด้วย รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนมีดังแสดงในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ : ตัวอย่างความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนผู้รับประกันภัยในการขับเคลื่อนกลไกการประกันภัยพืชผล

ประเทศ	ปีที่เริ่มดำเนินการ (ค.ศ.)	รูปแบบการสนับสนุนกลไกการประกันภัยจากรัฐ				
		รัฐร่วมเป็นผู้รับประกันภัยกับภาคเอกชน	การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย	การสนับสนุนค่าบริหารจัดการ	การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา	การรับประกันภัยต่อโดยรัฐ
ประเทศพัฒนาแล้ว						
สหรัฐอเมริกา	ทศวรรษที่ ๑๙๓๐	ไม่มี	มี	มี	มี	มี
แคนาดา	ทศวรรษที่ ๑๙๗๐	ไม่มี	มี	มี	มี	มี
สเปน	๑๙๘๐	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	มี
โปรตุเกส	๑๙๗๙	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	มี
อิตาลี	ทศวรรษที่ ๑๙๗๐	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
ฝรั่งเศส	๒๐๐๕	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘.

ประเทศ	ปีที่เริ่มดำเนินการ (ค.ศ.)	รูปแบบการสนับสนุนกลไกการประกันภัยจากรัฐ				
		รัฐร่วมเป็นผู้รับประกันภัยกับภาคเอกชน	การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย	การสนับสนุนค่าบริหารจัดการ	การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา	การรับประกันภัยต่อโดยรัฐ
ประเทศกำลังพัฒนา						
อินเดีย	๑๙๘๕	ไม่มี	มี	มี	ไม่มี	มี
ฟิลิปปินส์	๑๙๘๐	ไม่มี	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี
จีน	ทศวรรษที่ ๑๙๕๐	มี	มี	มี	ไม่มี	มี
บราซิล	ทศวรรษที่ ๑๙๕๐	ไม่มี	มี	มี	ไม่มี	มี
เม็กซิโก	๑๙๙๐	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	มี
ชิลี	๒๐๐๐	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี
โคลัมเบีย	๒๐๐๐	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
เกาหลีใต้	๒๐๐๑	มี	มี	มี	ไม่มี	มี
ตุรกี	๒๐๐๕	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	มี

ที่มา : การศึกษาของธนาคารโลก (Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Options for Developing Countries, ๒๐๑๐)

จากการศึกษาของธนาคารโลกในรายงาน Government Support to Agricultural Insurance Challenges and Options for Developing Countries แสดงว่ารูปแบบการสนับสนุนของรัฐมีหลายแนวทาง คือ มีทั้งเป็นการประกันร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย การสนับสนุนค่าบริหารจัดการ การสนับสนุนในด้านการศึกษา และการรับประกันภัยต่อโดยรัฐ

จากผลการศึกษาดังกล่าว พบว่า ไม่ว่าจะประเทศที่พัฒนาแล้วหรือที่กำลังพัฒนา ส่วนใหญ่ไม่นิยมใช้ระบบประกันร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน แต่ประเทศทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ส่วนใหญ่มีระบบการรับประกันภัยต่อโดยรัฐ ข้อสรุปที่ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ ทุกประเทศมีการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย ประเทศส่วนใหญ่ไม่มีการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา คงเป็นหน้าที่ของบริษัทรับประกันในการดำเนินงานเอง ส่วนการสนับสนุนค่าบริหารและการจัดการนั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ไม่ให้ความช่วยเหลือจากรัฐ แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นการสนับสนุนจากรัฐจะมีจำนวนมากกว่าประเทศที่ไม่ให้การสนับสนุน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งมีภาคเกษตรที่เจริญก้าวหน้ามากกว่าประเทศใดในโลก รัฐให้การสนับสนุนการประกันของภาคเอกชนทุกรูปแบบ เว้นแต่การเป็นผู้รับประกันร่วม

ในประเทศไทยนั้น การอุดหนุนจากภาครัฐส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนแก่เกษตรกรโดยตรง โดยการจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ แต่ก็ยังเป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อย และไม่ครอบคลุมเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่ ความจำกัดของงบประมาณ ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ ในการจ่ายเงินชดเชยและการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อหวังผลคะแนนนิยมมากกว่าเหตุผลอื่น

การประกันภัยจากภาคเอกชนในประเทศไทยเพิ่งจะมีขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ แต่ก็ยังมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการน้อย เนื่องจากค่าเบี้ยประกันค่อนข้างสูง (ซึ่งสืบเนื่องจากมีผู้เอาประกันน้อย) และระบบการจ่ายเงินชดเชยยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้เกิดการพิพาทระหว่างเกษตรกรและรัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ ความนิยมการทำประกันคุ้มครองภัยจากธรรมชาติจึงยังไม่แพร่หลาย ขาดระบบการประกันภัยพืชผลที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ จึงเป็นอุปสรรคในการสร้างความมั่นคงในชีวิต และในการยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้หลุดพ้นจากความยากจน

๒. ประเด็นการปฏิรูป

ประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ซึ่งภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อม รัฐจำเป็นต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ แต่การดำเนินงานของรัฐนั้น ย่อมมีจุดอ่อนหลายประการ ได้แก่ ความไม่คล่องตัวของกลไกภาครัฐ ความไม่แน่นอนของภัยพิบัติและขอบเขตความเสียหายที่เกิดขึ้น ในกรณีที่เกิดความเสียหายมาก จะมีปัญหาในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งยากที่จะวางแผนล่วงหน้าได้ ความไม่แน่นอนจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดทำแผนงานงบประมาณให้ถูกต้อง นอกจากนี้การแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะในกรณีที่คะแนนนิยมต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งมีความโดดเด่นในบางพื้นที่ก็ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ ในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งภาคเอกชนมีความพร้อมการให้บริการประกันภัยโดยภาคเอกชนจะมีประสิทธิภาพสูงกว่า ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารความเสี่ยงแทนภาครัฐซึ่งเป็นทางเลือกที่สามารถแก้ไขจุดอ่อนต่าง ๆ ได้ แม้กระนั้นรัฐก็ยังจำเป็นต้องมีบทบาทในการสนับสนุนภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเติมเต็มช่องว่างของกลไกตลาดที่ภาคเอกชนยังไม่สามารถดำเนินการให้สมความมุ่งหมายในการสร้างความมั่นคงแก่ชีวิตเกษตรกรได้

ในประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันภัยพืชผลมารวม ๔ ทศวรรษ โดยมีการศึกษาแนวทางต่าง ๆ แต่ก็ไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในเรื่องนี้แต่อย่างใด จนถึงปี ๒๕๕๔ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงได้จัดทำโครงการประกันภัยข้าว แต่ก็ทำในขอบเขตที่จำกัดและดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันโดยไม่มีกรอบขนาดของโครงการ และเป็นการประกันโดยความสมัครใจของเกษตรกรรัฐเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณบางส่วน การประกันโดยภาคเอกชนจึงยังมีความอ่อนแอไม่สามารถสร้างระบบความมั่นคงเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของเกษตรกรได้ จึงจำเป็นต้องผลักดันให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการประกันภัยพืชผลทั่วประเทศ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เกษตรกรไทยมีความมั่นคงในชีวิตเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาภาคเกษตรให้เป็นหลักประกันความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ เป็นแหล่งสร้างงานและรายได้ที่สำคัญของประเทศ และลดความเหลื่อมล้ำ ทำให้เกษตรกรไทยเป็นพลเมืองที่มีศักดิ์ศรีในสังคมไทย

๓. วิธีการพิจารณาวิเคราะห์

การปฏิรูประบบประกันภัยพืชผลต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์หลายด้าน โดยเฉพาะความเชี่ยวชาญด้านการเกษตร ด้านการเงินและการคลัง ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านอื่น ๆ โครงการนี้จึงเป็นโครงการที่ดำเนินงานร่วมกันโดยคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการเงิน และสถาบันการเงิน ในคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง และคณะอนุกรรมการปฏิรูปการเกษตร ในคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ

นอกจากนี้ยังได้เชิญผู้เชี่ยวชาญในด้านประกันวินาศภัย ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ซึ่งเป็นผู้จัดหาข้อมูล และให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอต่อสภาพัฒน์แห่งชาติ

๔. สรุปผลการศึกษา

๔.๑ รูปแบบประกันภัยพืชผล

การประกันภัยพืชผลสามารถทำได้หลายรูปแบบ ซึ่งมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ และประสิทธิผลของแต่ละรูปแบบ และมีความเหมาะสมตามสภาพภูมิอากาศและลักษณะความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ในแต่ละท้องที่ ดังแสดงในตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ : รูปแบบของการประกันภัยพืชผล

ผลิตภัณฑ์ประกันภัย	ประเภทของภัยที่ประกัน	วงเงินประกัน	การจ่ายค่าสินไหมทดแทน	ข้อดี	ข้อจำกัด
๑. รูปแบบการคุ้มครองความผันแปรของปริมาณผลผลิต					
๑.๑ แบบดั้งเดิม การประเมินความเสียหายเป็นการประเมินที่แปลงผลิต					
๑.๑.๑ แบบกำหนดชนิดภัย (Named Peril) ใช้แพร่หลาย ในหลายประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> เหมาะสำหรับภัย เช่น ถูกเก็บไฟไหม้ น้ำค้างแข็ง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายที่กะทันหันและวัดได้ ความคุ้มครองที่พบบ่อยที่สุดคือ ประกันภัยลูกเก็บ ไม่เหมาะสมกับภัยที่มีความซับซ้อน เช่น ภัยแล้ง และแมลงศัตรูพืช 	เกษตรกรสามารถเลือกวงเงินต่างๆ ได้ภายในขอบเขตที่กำหนด	ตั้งอยู่บนความเสียหายทางกายภาพโดยวัดเป็นร้อยละของความเสียหายแล้วคูณกับวงเงินประกันและลบด้วยการรับผิดส่วนแรก (deductible) ที่เกษตรกรรับไว้เอง	<ul style="list-style-type: none"> ให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมทุกภัยที่เกิดขึ้น เพาะปลูกขนาดเล็ก 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่มีความเสี่ยงพื้นฐาน (basis risk) การจ่าย ค่าสินไหมไม่ตรงกับความเสี่ยงที่แท้จริงของผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทน (loss adjusters) ที่มีประสบการณ์สูง
๑.๒ การประกันผลผลิตแบบรวมหลายภัย (Multiple Peril Crop Insurance - MPCI) ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา	<ul style="list-style-type: none"> ภัยธรรมชาติและชีวภาพทุกชนิดที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ 	ปริมาณผลผลิตที่ประกัน (forward price) ของผลผลิต สำหรับเดือนที่จะเก็บเกี่ยวหรือวงเงินกู้ที่เกษตรกรกู้มาลงทุนเพาะปลูก	ถ้าปริมาณผลผลิตจริง (actual yield) น้อยกว่าปริมาณผลผลิตที่ประกัน (insured yield) ค่าสินไหมทดแทนเท่ากับผลต่างของปริมาณผลผลิตที่เอาประกันและผลผลิตจริงคูณกับราคาล่วงหน้าและจำนวนไร่ที่เอาประกัน	<ul style="list-style-type: none"> ไม่มีความเสี่ยงพื้นฐาน (basis risk) ปัญหาเกษตรกรเอาประกันเฉพาะกรณีมีความเสี่ยงสูง (adverse selection) และปัญหาการเผชิญความเสี่ยงโดยไม่ต้องการรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น (moral hazard) ค่าเบี้ยประกันภัยสูง ต้นทุนการบริหารจัดการสูง ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาการอุดหนุนจากรัฐสูงไม่เหมาะสมกับแปลง 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่มีความเสี่ยงพื้นฐาน (basis risk) ปัญหาเกษตรกรเอาประกันเฉพาะกรณีมีความเสี่ยงสูง (adverse selection) และปัญหาการเผชิญความเสี่ยงโดยไม่ต้องการรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น (moral hazard) ค่าเบี้ยประกันภัยสูง ต้นทุนการบริหารจัดการสูง ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาการอุดหนุนจากรัฐสูงไม่เหมาะสมกับแปลง

ผลิตภัณฑ์ประกันภัย	ประเภทของภัยที่ประกัน	วงเงินประกัน	การจ่ายค่าสินไหมทดแทน	ข้อดี	ข้อจำกัด
๑.๒ การประกันภัยแบบที่ใช้ดัชนี					
<p>๑.๒.๑ การประกันภัยแบบดัชนีผลผลิตของเขตพื้นที่ (Area Yield Index Insurance)</p> <ul style="list-style-type: none"> เกษตรกรทุกคนที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ประกันเดียวกันถือว่าได้รับความเสียหายเท่ากัน ประเมินความเสียหายโดยใช้ข้อมูลผลผลิตจริงประจำปีของเขตพื้นที่ประกันที่ประกาศไว้ล่วงหน้าตามที่ได้ตกลงกันไว้ ใช้ในประเทศอินเดีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา และบราซิล 	<p>ภัยธรรมชาติและชีวภาพทุกชนิด</p>	<p>ปริมาณผลผลิตที่ประกันดูณราคาล่วงหน้า (forward price) ของผลผลิตเดือนที่จะเก็บเกี่ยว</p>	<p>ผลต่างระหว่างปริมาณผลผลิตจริงเฉลี่ย (actual average yield) ของเขตพื้นที่ประกันกับปริมาณผลผลิตที่ประกันคูณกับราคาล่วงหน้าและจำนวนไร่ที่เอาประกัน</p>	<ul style="list-style-type: none"> เหมาะเกี่ยวกับภัยที่กระทบเป็นวงกว้าง ไม่มีปัญหา (adverse selection) และ (moral hazard) 	<ul style="list-style-type: none"> ต้องมีข้อมูลผลผลิตของพื้นที่ที่มีความแม่นยำ การวัดผลผลิตจริงเฉลี่ยอย่างแม่นยำในเขตพื้นที่ประกัน ทำได้ยากส่งผลต่อการยอมรับของเกษตรกร
<p>๑.๒.๒ การประกันภัยโดยใช้ดัชนีสภาพอากาศ (Weather Index Crop Insurance)</p> <ul style="list-style-type: none"> ไม่มีประกันประเมินความเสียหายที่แปลงปลูก ค่าดัชนีจะวัดที่สถานีตรวจวัดอ้างอิง ใช้ในประเทศอินเดีย เม็กซิโก มาลาวี แคนาดา และสหรัฐอเมริกา 	<ul style="list-style-type: none"> จำกัดเพียงตัวแปรทางสภาพอากาศซึ่งวัดที่สถานีตรวจวัดที่ใกล้ที่สุด เช่น ปริมาณน้ำฝน และอุณหภูมิ 	<p>ส่วนใหญ่จะใช้ต้นทุนการผลิต</p>	<p>ใช้การวัดค่าตัวแปรสภาพอากาศเพียงอย่างเดียวตามสูตรที่ได้กำหนดไว้ในกรมธรรม์</p>	<ul style="list-style-type: none"> เหมาะสำหรับ การประกันภัยเดี่ยวที่มีความร้ายแรง เป็นมาตรฐาน โปร่งใส 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่มีปัญหา (adverse selection) และ (moral hazard) มีความเสี่ยงพื้นฐาน (basis risk) ต้องทำความเข้าใจกับเกษตรกร มีค่าใช้จ่ายสูงช่วงเริ่มโครงการ ไม่สามารถใช้กรมธรรม์เดียวกันทุกที่ ต้องมีการออกแบบดัชนีใหม่ให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่

ผลิตภัณฑ์ประกันภัย	ประเภทของภัยที่ประกัน	วงเงินประกัน	การจ่ายค่าสินไหมทดแทน	ข้อดี	ข้อจำกัด
<p>๑.๒ การประกันภัยแบบดัชนีการเจริญเติบโตของพืช (Normalized Difference Vegetation Index Insurance - NDVI)</p> <ul style="list-style-type: none"> ดัชนีการเจริญเติบโตของพืชวัดโดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมเพียงอย่างเดียว ค่าดัชนีสะท้อนให้เห็นการเจริญเติบโตของพืชในฤดูกาลหนึ่ง ๆ แล้วใช้ค่าเปรียบเทียบกับฤดูกาลที่ผ่านมา ใช้ในประเทศไทยมีชุกโก สเปเน แคนาดา 	<ul style="list-style-type: none"> ที่ผ่านมาใช้กับการประกันพายุภัยภัยสัตว์เท่านั้น 	<p>จำนวนที่ตกลงกัน เช่น จำนวนที่กำหนดต่อเฮกตาร์ (hectare) หรือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงสัตว์</p>	<p>ขึ้นการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามหลักการเดียวกับดัชนีสภาพอากาศ</p>		<ul style="list-style-type: none"> ดัชนี NDVI มีความสัมพันธ์ต่ำกับพืช เช่น ธัญพืช และข้าว ในหลายประเทศไม่มีข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมย้อนหลังที่เพียงพอสำหรับการตั้งค่าเบี้ยประกัน
๒. การประกันรายได้จากพืชผล (Crop Revenue Insurance)					
<ul style="list-style-type: none"> เป็นส่วนผสมของการประกันภัยแบบหลายภัยกับการประกันราคา ใช้กับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และถั่วเหลืองในบางรัฐของสหรัฐอเมริกา 	<ul style="list-style-type: none"> รายได้ที่รับประกันกำหนดเป็นร้อยละ (โดยปกติอยู่ที่ร้อยละ ๖๐ -๗๕) ของระดับผลผลิตเฉลี่ยย้อนหลังของเกษตรกร คู่มด้วยราคากลางหน้าของผลผลิตสำหรับเดือนที่จะเก็บเกี่ยว 	<p>-</p>	<p>ขึ้นกับกรณีที่เกิดผลผลิตตกต่ำ ราคาตกต่ำ หรือทั้งสองอย่าง โดยอัตราค่าสินไหมส่วนประกันผลผลิตคำนวณโดยค่านิ่งถึงความผันแปรของระดับผลผลิตเฉลี่ยรายปีย้อนหลังของเกษตรกร และส่วนประกันราคาคำนวณโดยใช้ราคาตลาด</p>	<ul style="list-style-type: none"> เหมาะที่จะเชื่อมโยงกับการให้สินเชื่อทางการเกษตร เนื่องจากความเสถียรในการจ่ายทั้งเงินต้น และดอกเบี้ยของเกษตรกร ขึ้นกับรายได้ 	<ul style="list-style-type: none"> จำเป็นต้องมีตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ที่มา : เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง (Workshop between Thailand and World Bank on Collaboration for a Stronger Thailand) ระหว่างกระทรวงการคลังและธนาคารโลก เมื่อวันที่ ๓ - ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ณ เกษสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

รายละเอียดของการประกันรูปแบบต่าง ๆ มีดังนี้

๑. รูปแบบการคุ้มครองความผันแปรของปริมาณผลผลิต

๑.๑ การประเมินแบบดั้งเดิม คือ การประกันความผันแปรของปริมาณผลผลิต ซึ่งมี ๒ แบบ คือ

๑.๑.๑ แบบที่กำหนดชนิดของภัย (Named Peril) การประกันแบบนี้ใช้ในหลายประเทศที่ประสบภัยเฉพาะบ่อย เช่น ลูกเห็บ ไฟไหม้ หรือน้ำค้างแข็ง เป็นภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างกะทันหัน และสามารถวัดได้ ไม่มีความซับซ้อน เกษตรกรสามารถเลือกวงเงินค่าประกันได้ การจ่ายสินไหมทดแทนคำนวณจากสภาพโดยวัดเป็นร้อยละของแปลงผลผลิตคูณด้วยวงเงินค่าประกันแล้วจึงลบด้วยการรับผิดชอบส่วนแรก (deductible) ซึ่งเกษตรกรต้องรับเอง จุดอ่อนของการประกันแบบนี้คือไม่มีความเสี่ยงพื้นฐาน (Basis risk) เป็นฐานในการคำนวณ ทำให้ต้องใช้ผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนที่มีประสบการณ์สูง (loss adjusters) เพื่อให้ได้ข้อยุติที่ยอมรับได้ทั้ง ๒ ฝ่าย การประกันรูปแบบนี้นิยมใช้ในหลายประเทศ

๑.๑.๒ แบบรวมหลายภัย (Multiple Peril) คือการประกันภัยธรรมชาติและชีวภาพหลายชนิด วงเงินประกันอาจใช้วงเงินกู้เพื่อการลงทุนหรือคำนวณจากปริมาณผลผลิตที่ประกันคูณด้วยราคาร่วงหน้า (forward price) ของเดือนที่จะเก็บเกี่ยว การจ่ายสินไหมทดแทนคำนวณจากผลต่างของปริมาณผลผลิตที่เอาประกันกับผลผลิตจริง (ในกรณีที่ดีกว่า) คูณด้วยราคาร่วงหน้าและจำนวนไร่ที่เอาประกัน จุดอ่อนของการประกันแบบนี้จะเหมือนกรณีแรก คือ ไม่มีความเสี่ยงพื้นฐานเหมือนแบบแรก นอกจากนี้ยังอาจทำให้เกิดปัญหาการเอาประกันเฉพาะเขตพื้นที่เสี่ยง (adverse selection) การขาดความกระตือรือร้นที่จะรับผิดชอบต่อตนเองเพราะเห็นว่ามีผู้อื่นรับผิดชอบไปแล้ว (moral hazard) และมีค่าใช้จ่ายสูง ส่วนใหญ่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากรัฐ การประกันรูปแบบนี้มีใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

๑.๒ การประเมินแบบใช้ดัชนี คือ การประกันที่ใช้ดัชนีที่กำหนดไว้ล่วงหน้า มี ๓ แบบ คือ

๑.๒.๑ แบบดัชนีผลผลิตของเขตพื้นที่ ครอบคลุมภัยธรรมชาติและชีวภาพทุกชนิด โดยมีหลักการว่าเกษตรกรทุกคนที่อยู่ในเขตพื้นที่ประกันเดียวกันถือว่าได้รับความเสียหายเท่ากัน ไม่ต้องประเมินเป็นรายแปลง การประเมินความเสียหายใช้ข้อมูลผลผลิตจริงประจำปีของเขตพื้นที่ประกันที่ประกาศล่วงหน้าตามที่ตกลงกันไว้ วงเงินประกันใช้ปริมาณผลผลิตที่ประกันคูณราคาร่วงหน้าของผลผลิตในเดือนที่จะเก็บเกี่ยว การจ่ายสินไหมทดแทนคำนวณจากผลต่างของปริมาณผลผลิตจริงเฉลี่ยของเขตพื้นที่ประกันกับปริมาณผลผลิตที่ประกันคูณด้วยราคาร่วงหน้าและจำนวนไร่ที่เอาประกัน การประกันแบบนี้เหมาะกับภัยที่กระทบเป็นวงกว้าง ไม่เกิดปัญหาการเลือกเอาประกันเฉพาะเขตพื้นที่เสี่ยง และการผลัดภาระความเสี่ยงโดยขาดความรับผิดชอบ จุดอ่อนคือไม่เหมาะกับกรณีที่ไม่ใช่ข้อมูลผลผลิตของพื้นที่ที่ต้องการและแม่นยำ เกิดการโต้แย้งระหว่างเกษตรกรและผู้รับประกัน การประกันรูปแบบนี้มีใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา อินเดีย และบราซิล

๑.๒.๒ แบบใช้ดัชนีสภาพอากาศ (Weather index) ค่าดัชนีอ้างอิงจากสถานีตรวจวัดสภาพอากาศที่ใกล้ที่สุด เช่น ปริมาณน้ำฝน อุณหภูมิ ฯลฯ ไม่มีการประเมินความเสียหายเป็นรายแปลง วงเงินประกันจะใช้ต้นทุนการผลิต ส่วนการจ่ายสินไหมทดแทนใช้ดัชนีจากสถานีตรวจวัด และตามสูตรที่กำหนดไว้ในกรมธรรม์ ข้อดีของการประกันแบบนี้คือ มีความโปร่งใส และไม่มีข้อเสียในเรื่องเลือกประกันเฉพาะเขตพื้นที่ที่มีความเสี่ยงหรือการผลัดภาระโดยไม่รับผิดชอบ และไม่สามารถใช้กรมธรรม์เดียวกันทุกพื้นที่ ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจกับเกษตรกรให้ดี การประกันรูปแบบนี้มีใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา เม็กซิโก และอินเดีย

๑.๒.๓ แบบใช้ดัชนีการปรับความแตกต่างของความเจริญเติบโตของพืชเข้าสู่สภาพปกติ (Normalized Difference Vegetation Index) ดัชนีนี้วัดโดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมเพียงอย่างเดียว ค่าดัชนีสะท้อนการเจริญเติบโตของพืชในฤดูกาลหนึ่ง ๆ และใช้เปรียบเทียบกับฤดูกาลที่ผ่านมา มีการใช้ประกันทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์เท่านั้น วงเงินประกันขึ้นอยู่กับข้อตกลง เช่น จำนวนเงินต่อเฮกตาร์ หรือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงสัตว์ การจ่ายค่าสินไหมทดแทนใช้วิธีเดียวกับการประกันภัยแบบใช้ดัชนีสภาพอากาศ ข้อเสียของการประกันแบบนี้คือ ใช้กับกรณีธัญพืชและข้าวไม่ได้เพราะดัชนีมีความสัมพันธ์ต่ำกับธัญพืช หากประเทศไม่มีข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมย้อนหลังที่เพียงพอจะไม่สามารถตั้งค่าเบี้ยประกันได้ การประกันรูปแบบนี้มีใช้ในประเทศแคนาดา เม็กซิโก และสเปน

๒. รูปแบบการคุ้มครองความผันแปรของรายได้ (Crop Revenue Insurance) การประกันรูปแบบนี้เป็นส่วนผสมของการประกันแบบหลายภัย (๑.๑.๒) กับการประกันราคา มีการใช้บางรัฐของสหรัฐอเมริกา ในกรณีปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และถั่วเหลือง รายได้ที่รับประกันกำหนดเป็นร้อยละ (ประมาณร้อยละ ๖๐-๗๕) ของระดับผลผลิตเฉลี่ยย้อนหลังคูณด้วยราคาล่วงหน้าของผลผลิตสำหรับเดือนที่จะเก็บเกี่ยว การจ่ายสินไหมทดแทนขึ้นอยู่กับสาเหตุจากผลผลิตตกต่ำ ราคาตกต่ำ หรือทั้งสองอย่าง ในกรณีที่เกิดจากผลผลิตตกต่ำคำนวณโดยคำนึงถึงความผันแปรของระดับผลผลิตเฉลี่ยรายปีย้อนหลัง ส่วนกรณีที่เกิดจากราคาตกต่ำคำนวณโดยใช้ราคาตลาด การประกันแบบนี้เหมาะที่จะเชื่อมโยงกับการให้สินเชื่อเพราะความสามารถในการชำระหนี้ขึ้นกับรายได้ แต่จำเป็นต้องมีตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๒ ผลกระทบของภัยธรรมชาติต่อการเกษตรและเกษตรกรในประเทศไทย

ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา เกษตรกรในประเทศไทยประสบภัยธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่รุนแรงและไม่รุนแรง ภัยธรรมชาติที่สร้างความสูญเสียมาก ๓ อันดับแรก ได้แก่ อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง และภัยแล้งที่สร้างความเสียหายรองลงมา ได้แก่ วาตภัย และศัตรูพืช

ตารางที่ ๓ : พื้นที่เพาะปลูกและเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ

หน่วย : เกษตรกร - ครัวเรือน
พื้นที่เพาะปลูก - พันไร่

	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
จำนวนเกษตรกรที่ประสบภัย	๒,๐๒๑,๗๔๘	๙๙๒,๒๙๓	๗๒๑,๓๒๐	๗๕๒,๐๙๑	๑,๐๔๙,๓๒๒	๕๓๔,๙๘๙	๑,๓๖๐,๐๙๐	๑,๓๙๒,๐๕๓	๙๔๒,๒๔๒	๖๒๔,๓๖๕
จำนวนเกษตรกรทั้งหมด	๕,๗๙๕,๐๐๐	๕,๗๘๕,๐๐๐	๕,๗๗๘,๐๐๐	๕,๗๘๒,๐๐๐	๕,๘๖๔,๐๐๐	๕,๘๗๕,๔๓๔	๕,๘๗๑,๐๔๘	๕,๙๑๐,๗๙๑	๕,๗๑๓,๐๐๐	๗,๐๗๔,๓๕๕
ร้อยละ	๓๔.๘๙	๑๗.๑๕	๑๒.๔๘	๑๓.๐๑	๑๗.๘๙	๙.๑๑	๒๓.๑๗	๒๓.๕๕	๑๖.๔๙	๘.๘๓
จำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่เสียหาย	๑๑,๕๓๖.๗	๔,๔๕๒.๕	๑,๒๒๒.๗	๓,๓๑๑.๓	๒,๖๙๕.๕	๔,๕๙๒.๖	๔,๔๕๓.๗	๑,๒๗๖.๔	๖,๘๑๒.๓	-
จำนวนพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด	๑๕๐,๙๕๗.๙	๑๕๐,๙๑๗.๗	๑๕๐,๘๖๗.๕	๑๕๐,๖๑๕.๑	๑๔๙,๗๙๕.๒	๑๔๙,๖๙๓.๙	๑๔๙,๔๑๖.๗	๑๔๙,๒๔๖.๔	๑๔๙,๒๔๐.๑	-
ร้อยละ	๗.๖๔	๒.๙๕	๐.๘๑	๒.๒๐	๑.๘๐	๓.๐๗	๒.๙๘	๐.๘๖	๔.๕๖	-

ที่มา : กรมส่งเสริมการเกษตร

เมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้นรัฐบาลมักจะจ่ายเงินชดเชยบางส่วน แต่ละรายเป็นจำนวนเงินน้อยมาก ต่ำกว่าต้นทุนการเพาะปลูกที่ได้รับความเสียหาย แม้กระนั้นก็เป็นภาระงบประมาณเป็นจำนวนเงินสูง ตารางที่ ๓ และ ๔ แสดงพื้นที่เพาะปลูกที่ได้รับความเสียหายและเงินช่วยเหลือเกษตรกรในช่วงปี ๒๕๔๗ - ๒๕๕๗

ตารางที่ ๔ ภาระงบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติ ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๕๗

(หน่วย : พันบาท)

ชนิดภัย	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
อุทกภัย	๙๑๕,๘๒๖	๙๔๖,๑๒๒	๓,๔๗๓,๕๔๙	๒,๑๔๙,๙๒๓	๓,๙๗๐,๘๐๑	๑,๐๑๙,๖๗๑	๑๗,๗๗๘,๕๒๓	๓๐,๕๒๖,๓๖๓	๙๖๙,๕๐๗	๒,๐๖๙,๕๕๑	๒,๐๖๙,๕๕๑
ฝนทิ้งช่วง	๒,๗๖๗,๘๔๖	๕๔๓,๔๒๖	๔๐๙,๖๗๐	๙๖๕,๖๖๔	๑,๒๒๒,๙๕๙	๑๐๑,๘๑๕	๑๒๐,๐๙๐	๓๓,๖๐๐	๖,๖๒๒,๕๘๐	๗๖,๘๒๐	๕๙๙,๗๕๐
ภัยแล้ง	๖๐,๖๕๕	๔๘๐,๖๔๘	๘,๓๘๓	๑๙๑,๗๕๕	๖๒,๖๔๙	๕๑,๗๓๓	๑,๕๐๘,๗๕๘	๘๒,๑๕๖	๑๑๖,๔๗๖	๔๒,๗๘๘	๑,๑๙๕,๑๔๖
वादภัย	๗,๑๒๘	๒,๖๑๑	๔,๑๔๒	๘,๘๓๒	๑๕,๖๒๘	๔๓,๙๕๑	๑๐๔,๒๖๐	๑๐,๔๙๒	๘๙,๕๗๘	๕๘,๑๔๔	๕๔,๘๙๒
ภัยหนาว	-	-	-	๗๘,๔๔๕	-	๒๔,๑๓๒	๒๔,๑๓๒	-	-	-	-
ศัตรูพืช	๔๐,๘๘๕	๑๒,๐๔๙	๑๗,๐๐๒	๘๓,๔๙๗	๗๑,๐๐๗	๑๑๒,๐๑๗	๑,๒๙๑,๖๕๘	๕๖๖,๗๗๕	๒๓๘,๕๘๒	๒๑,๘๘๓	๖๐,๐๗๓
อัคคีภัย	-	๑๗๐	๙๑	๒,๐๕๕	๔๓๐	๖๕๙	๔,๒๕๕	๒๓๘	๗๒๑	-	๑,๖๖๖
พายุลูกเห็บ	๒,๒๗๒	๑,๒๖๓	-	๙๙๓	๗,๑๓๐	-	-	-	-	-	๓๘๖
ช้างป่าทำลายพืชผล	-	-	-	๖๔๕	๓๐	-	๑๗	๓๑	๒๘๗	-	๒๗๘
รวม	๓,๗๙๔,๖๑๒	๑,๙๘๖,๒๘๙	๓,๙๑๒,๘๓๗	๓,๔๘๑,๘๐๘	๕,๓๕๐,๖๓๕	๑,๓๕๓,๙๗๘	๒๐,๘๓๑,๖๙๓	๓๑,๒๑๙,๖๕๕	๘,๐๓๗,๗๓๒	๒,๒๖๘,๗๘๖	๓,๙๘๑,๗๕๑

ที่มา : กรมส่งเสริมการเกษตร

จากตารางที่ ๓ จะเห็นว่า จำนวนเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติในแต่ละปี มีจำนวนสูงและมีความผันผวนระหว่างร้อยละ ๑๐ ถึงกว่าร้อยละ ๒๐ ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด แม้ในปีที่มีครัวเรือนเกษตรกรได้รับความเสียหายน้อย คือ ในปี ๒๕๕๒ และปี ๒๕๕๖ ก็มีจำนวนถึง ๕๓๔,๙๘๙ ครัวเรือน (ร้อยละ ๙.๑๑) และ ๖๒๔,๓๖๕ ครัวเรือน (ร้อยละ ๘.๘๓) ตามลำดับ ในปี ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นปีที่มีภัยธรรมชาติรุนแรงที่สุดในช่วง ๑๐ ปีนั้น มีเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายถึงกว่า ๒ ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๘๙ ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด

เมื่อพิจารณาจำนวนพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกในแต่ละปีจะเห็นว่า ก่อนหน้าปี ๒๕๕๑ นั้น มีพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดมากกว่า ๑๕๐ ล้านไร่ แต่หลังจากนั้นก็ลดลงเหลือเพียงประมาณ ๑๔๙ ล้านไร่ ปริมาณที่ลดลงนี้อาจเกิดจากหลายสาเหตุ ซึ่งมีทั้งที่เกิดจากการขยายตัวของตัวเมือง หรือเกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง ทำให้เพาะปลูกไม่ได้ เป็นต้น

ตารางที่ ๔ แสดงจำนวนเงินงบประมาณที่รัฐใช้เพื่อการช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ในปี ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นปีที่มีจำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบสูงสุดคือ มีจำนวนกว่า ๒ ล้านครัวเรือนนั้น เป็นปีที่มีจำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่เสียหาย มีจำนวนสูงสุดด้วย คือ ๑๑.๕ ล้านไร่

หรือคิดเป็นประมาณ ๗.๖๔ ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศแต่รัฐบาลจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรเป็นจำนวนเพียง ๓,๗๙๔.๖ ล้านบาท เป็นเงินช่วยเหลือสำหรับอุทกภัย ๙๑๕.๘ ล้านบาท และฝนทิ้งช่วง ๒,๗๖๗.๘ ล้านบาท

แต่ในปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔ ซึ่งจำนวนเกษตรกรและพื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายน้อยกว่าปี ๒๕๔๗ รัฐบาลกลับใช้จ่ายงบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรเป็นจำนวนเงินสูงสุดติดต่อกันเป็นเงิน ๒๐,๘๓๑.๗ ล้านบาท และ ๓๑,๒๑๙.๖ ล้านบาท ตามลำดับ ภัยที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๕๓ ได้แก่ อุทกภัย ใช้งบประมาณ ๑๗,๗๗๘.๕ ล้านบาท และสำหรับภัยแล้งเป็นเงิน ๑,๕๐๘.๘ ล้านบาท ส่วนในปี ๒๕๕๔ เป็นอุทกภัยอย่างเดียวถึง ๓๐,๕๒๖.๓ ล้านบาท ดังนั้นจะเห็นความไม่แน่นอนของจำนวนเงินชดเชยที่จะต้องเตรียมไว้

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อเกษตรกรจากภัยธรรมชาติ มีข้อสรุปที่สำคัญ ดังนี้

๑. ในจำนวนเกษตรกรทั้งหมด ๕.๘ ล้านครัวเรือนนั้น จำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติไม่มีความแน่นอน มีจำนวนต่ำสุด ๕๓๔,๙๘๙ ครัวเรือน ในปี ๒๕๕๒ จนถึงจำนวนสูงกว่า ๒.๐ ล้านครัวเรือน ในปี ๒๕๔๗ แต่โดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ประมาณ ๑ ล้านครัวเรือนต่อปี

๒. ในแต่ละปีจะมีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นมากกว่า ๑ ประเภท แต่ประเภทที่สร้างความเสียหายมากที่สุด คือ อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง และภัยแล้ง

๓. งบประมาณที่รัฐบาลใช้ในการอุดหนุนเยียวยาความเสียหายในแต่ละปีมีความแตกต่างกันมาก ตั้งแต่ต่ำสุด ๑,๓๕๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๒ จนถึงจำนวนสูงสุด ๓๑,๒๑๙.๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๔ ความไม่แน่นอนนี้ทำให้รัฐบาลไม่สามารถวางแผนงบประมาณล่วงหน้าได้ ซึ่งนอกจากจะกระทบเสถียรภาพทางการคลังแล้ว ในทางปฏิบัติยังทำให้เกิดความล่าช้าในการเยียวยาความเดือดร้อนของเกษตรกรด้วย

๔. จำนวนเงินที่รัฐบาลจ่ายเยียวยาหรือชดเชยแก่เกษตรกรแต่ละรายนั้นส่วนใหญ่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตที่ได้รับความเสียหาย และบ่อยครั้งที่เกิดการร้องเรียนว่าเกษตรกรไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง หรือจำนวนเงินช่วยเหลือไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เกษตรกรที่ได้รับความเสียหายมากได้รับเงินช่วยเหลือน้อยกว่าเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายน้อย หรือในบางกรณีเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันได้รับความเสียหายเท่ากัน แต่ไม่ได้รับความช่วยเหลือที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

๔.๓ การประกันพืชผลในประเทศไทย

หลักการของการประกันภัย คือ การที่กลุ่มบุคคลร่วมกันจัดตั้งกองทุนเพื่อให้สมาชิกช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติต่าง ๆ เป็นการเฉลี่ยความเสี่ยงในระหว่างสมาชิก เพื่อมิให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระแต่เพียงผู้เดียว ในสังคมดั้งเดิมนั้นเป็นความตกลงอย่างหลวม ๆ ไม่เป็นทางการ แต่เมื่อสังคมมีสมาชิกมากขึ้นและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นสามารถสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงทั่วทั้งชุมชน ประเพณีปฏิบัติแบบดั้งเดิมจึงไม่สามารถใช้ได้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะช่วยเหลือเยียวยาอย่างใดก็ตามในระบบเศรษฐกิจที่มีความเจริญก้าวหน้าระดับหนึ่ง เอกชนสามารถจัดรูปแบบการรับประกันแทนรัฐได้ด้วยประสิทธิภาพที่เหนือกว่า แต่การประกันโดยเอกชนนี้จะมีประสิทธิภาพเมื่อมีผู้เอาประกันเป็นจำนวนมากตามหลักของการกระจายความเสี่ยง

การประกันภัยพืชผลเป็นกิจการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ได้ด้วยหลักการที่กล่าวข้างต้น ในต่างประเทศได้มีการดำเนินกิจการประกันภัยพืชผลมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และแคนาดา ได้เริ่มดำเนินงานตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๓๐ (พ.ศ. ๒๔๗๓) หลังจากนั้นก็มีประเทศอื่น ๆ ดำเนินงานในทำนองเดียวกัน ดังได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๑

ประเทศไทยได้เริ่มมีการประกันภัยพืชผลเกษตรในปี ๒๕๑๓ มีรายละเอียดดังนี้

- พ.ศ. ๒๕๑๓ กรมการประกันภัยเริ่มศึกษารูปแบบประกันภัยทางการเกษตร
- พ.ศ. ๒๕๒๑ - ๒๕๒๓ ทดลองทำโครงการประกันภัยฝ้าย ที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ในปีแรกมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวน ๔๙๖ ราย ปีที่ ๒ จำนวน ๕๔๒ ราย ปีที่ ๓ จำนวน ๘๓ ราย อัตราเบี้ยประกันไร่ละ ๕๐ บาท ค่าคุ้มครองไร่ละ ๑,๔๐๐ บาท ผลการดำเนินงาน ๒ ปีแรก ได้กำไร ๑.๘๓ แสนบาท ปีที่ ๓ ขาดทุน ๑.๒๓ แสนบาท
- พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๗ กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินโครงการต่อ ผลการดำเนินงาน ๓ ปี ขาดทุน ๑.๐๔ ล้านบาท
- พ.ศ. ๒๕๒๙ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อ โดยมอบให้กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นเจ้าภาพหลัก คณะกรรมการได้จัดทำโครงการประกันภัยฝ้ายและถั่วเหลือง เสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่มีการยุบสภาเสียก่อน โครงการนี้จึงเลิกไป
- พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๓๔ บริษัทเอกชน ๓ ราย ร่วมกันจัดทำโครงการประกันภัยข้าวโพด ข้าวฟ่าง และถั่วเหลือง โดยคิดเบี้ยประกันร้อยละ ๘ ของทุนประกัน ผลการดำเนินงาน ๔ ปี มีผู้ทำประกันปีที่ ๑ จำนวน ๙๐ ราย ปีที่ ๒ จำนวน ๕๕๒ ราย ปีที่ ๓ ไม่มีข้อมูล ปีที่ ๔ จำนวน ๒๒๘ ราย ผลการดำเนินงาน ๔ ปี ได้รับเบี้ยประกัน ๑.๔๕ ล้านบาท จ่ายค่าสินไหมทดแทน ๔.๙๑ ล้านบาท
- พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำโครงการประกันภัยพืชผลในรูปกองทุนรวม บรรเทาความเสียหายโดยทำทุกพื้นที่ ค่าคุ้มครองเฉพาะข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ค่าคุ้มครองเฉพาะอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง รัฐบาลและเกษตรกร จ่ายค่าเบี้ยประกันภัยฝ่ายละครึ่ง แต่สำนักงานประมาณไม่อนุมัติจึงไม่ได้ดำเนินการ
- พ.ศ. ๒๕๔๔ ธ.ก.ส. จัดทำโครงการจัดตั้งกองทุนประกันภัยทางการเกษตร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคุ้มครองข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ให้ความคุ้มครองเฉพาะอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง และให้ดำเนินการทั่วประเทศ
- พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะกรรมการกลั่นกรองนำเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งมีมติมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาและนำเสนอคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง
- พ.ศ. ๒๕๔๘ ธนาคารโลกได้จัดทำโครงการทดลองนำร่องประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยใช้ดัชนีสภาพอากาศในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

เป็นสถานีเก็บรวบรวมข้อมูลในการทำสถิติเพื่อเป็นฐานในการคำนวณความเสี่ยง และการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย โดยมี ธ.ก.ส. ร่วมดำเนินงาน

พ.ศ. ๒๕๕๐

- ธนาคารโลกเริ่มดำเนินโครงการร่วมกับสมาคมประกันวินาศภัย
- ในปีเดียวกัน ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ แห่ง ญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation) ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการประกันภัยข้าวทั่วประเทศ โดยร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้รับประกันภัย ภาคเอกชน โครงการนี้ใช้ดัชนีสภาพอากาศเช่นเดียวกัน และเริ่มดำเนินงานจริงในปี ๒๕๕๓

พ.ศ. ๒๕๕๔ – ปัจจุบัน

- กระทรวงการคลังจัดทำโครงการประกันภัยข้าวทั่วประเทศ โดยร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้รับประกันภัย ภาคเอกชน โครงการนี้ใช้วิธีประเมินความเสียหาย โดยคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.)
- โครงการนี้ดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน เป็นการประกันโดยความสมัครใจ ของเกษตรกร เกษตรกรผู้เอาประกันจะได้รับความช่วยเหลือ จากรัฐบาลตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไข เพิ่มเติม ผู้รับประกันภัยภาคเอกชนเป็นผู้จ่ายค่าสินไหมทดแทน แก่เกษตรกร

การดำเนินงานโครงการประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และข้าวนาปีที่กล่าวข้างต้นมีผลสรุปดังนี้

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ การประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นรูปแบบที่เกษตรกรเป็นคู่สัญญา โดยตรงกับบริษัทประกันภัย โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นผู้ประสานงาน กรณีเกิดความเสียหาย อัตราค่าเบี้ยประกันในระยะ ๒ ปีแรกอยู่ระหว่าง ๘๐ – ๑๒๐ บาทต่อไร่ ตามดัชนี สภาพอากาศ แต่ต่อมาได้ปรับเป็นอัตราเดียว ๑๐๐ บาทต่อไร่ ระยะเวลาคุ้มครองแบ่งเป็น ๓ ระยะ คือ ระยะแรกเป็นช่วงของการเพาะปลูก ๓๐ วัน ระยะที่ ๒ เป็นช่วงของการเติบโต ๒๐ วัน และระยะที่ ๓ เป็นช่วง ของการออกดอกออกฝัก ๓๐ วัน โดยใช้ดัชนีน้ำฝนสะสมรายวันเป็นตัวชี้วัด หลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน จะแบ่งตามช่วงเวลาเพาะปลูกรวม ๘๐ วัน

ในปี ๒๕๔๙ ได้เริ่มทดลองโดยโครงการนำร่องในเขตพื้นที่ของ ธ.ก.ส. มีเกษตรกร เข้าร่วมโครงการ ๑๐๖ ราย ไม่มีการจ่ายเบี้ยประกันและค่าสินไหมทดแทนเป็นการทดลองเพื่อศึกษา ความเป็นไปได้ของโครงการเท่านั้น

ในปี ๒๕๕๐ ดำเนินโครงการจริง มีเกษตรกรเข้าร่วม ๓๕ ราย ในปีนี้ไม่เกิดภัย

ในปี ๒๕๕๑ มีการขยายโครงการเป็น ๕ จังหวัด มีเกษตรกรเข้าร่วม ๓๘๘ ราย ผลการเพาะปลูกปรากฏว่ามีภัยแล้งในเขตพื้นที่ของ ธ.ก.ส. ๒ สาขา และมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ในปี ๒๕๕๒ มีการดำเนินโครงการใน ๕ จังหวัดเดิม มีเกษตรกรเข้าร่วม ๘๑๗ ราย มีการจ่ายชดเชยในเขตพื้นที่ของ ธ.ก.ส. ๗ สาขา

ในปี ๒๕๕๓ มีการขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นอีก ๒ จังหวัด มีเกษตรกรเข้าร่วม ๓,๑๙๔ ราย มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในพื้นที่ ธ.ก.ส. สาขานครไทย

ข้าวนาปี การประกันภัยข้าวนาปีใช้รูปแบบเดียวกับข้าวนาโพดเลี้ยงสัตว์ และมีการทดลองในจังหวัดขอนแก่น ในปี ๒๕๕๒ มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ๒๗๖ ราย ไม่มีการจ่ายเบี้ยประกันและค่าสินไหมทดแทน เมื่อสิ้นสุดโครงการทดลองไม่ปรากฏว่ามีภัยแล้ง

ในปี ๒๕๕๓ ได้มีการดำเนินงานจริง โดยมี ธ.ก.ส. เป็นผู้ประสานงานเช่นเดียวกัน ครอบคลุมพื้นที่ทุกอำเภอของจังหวัดขอนแก่น มีเกษตรกรเข้าร่วม ๑,๑๕๘ ราย หลักเกณฑ์การจ่ายสินไหมทดแทนกำหนดตามระดับความเสี่ยง ซึ่งวัดโดยชั้นสูง - ชั้นต่ำ และมีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า บริษัทประกันภัยจะจ่ายสินไหมทดแทนไม่เกิน ๔ ล้านบาทต่อ ๑ ไร่ น้ำฝน แต่หากค่าสินไหมทดแทนต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของค่าสินไหมทั้งสิ้นภายใต้โครงการ บริษัทจะจ่ายคืนเบี้ยประกันเป็นค่าสินไหมทดแทนที่อยู่ในเกณฑ์ดี ดังนี้

ค่าสินไหมทดแทนที่อยู่ในเกณฑ์ดี = ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ของเบี้ยประกันทั้งสิ้นของโครงการ
- ค่าสินไหมทั้งสิ้นของโครงการ

เมื่อสิ้นสุดโครงการ มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ และมีการจ่ายคืนค่าสินไหมทดแทนที่อยู่ในเกณฑ์ดี ตามที่กำหนดไว้

ในปี ๒๕๕๓ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ทำการสำรวจความเห็นของเกษตรกรเกี่ยวกับโครงการประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนีอากาศ และสอบถามความเห็นของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันข้าวนาโพดเลี้ยงสัตว์และข้าวนาปี มีข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

ข้าวนาโพดเลี้ยงสัตว์

๑. การกำหนดพื้นที่รับประกันให้อยู่ในรัศมี ๒๕ กิโลเมตร จากสถานีตรวจน้ำฝน ส่วนที่เห็นด้วยมีมากกว่าที่ไม่เห็นด้วย (๕๒.๖ : ๔๗.๔) ส่วนที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่าควรเป็นรัศมีไม่เกิน ๑๐ กิโลเมตร

๒. การแบ่งช่วงการคุ้มครองและการจ่ายเป็น ๓ ระยะ ตามลำดับการเจริญเติบโตของพืช คือ ระยะเพาะปลูก ระยะเจริญเติบโต และระยะออกดอกออกฝักนั้น เกษตรกรร้อยละ ๖๙.๓ เห็นว่าการจ่ายค่าสินไหมสอดคล้องกับลำดับการเจริญเติบโตของข้าวนาโพด แต่ร้อยละ ๓๐.๗ เห็นว่า สินไหมที่จะได้รับในแต่ละระยะไม่สอดคล้องกับต้นทุนการดำเนินงาน กล่าวคือ ต้นทุนในระยะเพาะปลูกสูงถึงร้อยละ ๕๓.๓ ในระยะเจริญเติบโตร้อยละ ๒๒.๘ และระยะออกดอกออกฝักร้อยละ ๒๓.๙ แต่ค่าสินไหมมิได้เป็นสัดส่วนเช่นนั้น

๓. เงื่อนไขการชดเชยที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ มีเกษตรกรร้อยละ ๖๔.๙ ที่เห็นว่าเหมาะสมและคุ้มค่าในการซื้อประกัน แต่ร้อยละ ๓๕.๑ เห็นว่าค่าสินไหมน้อยเกินไป ไม่เพียงพอต่อต้นทุนการผลิต

๔. การกำหนดอัตราเบี้ยประกัน ๑๐๐ บาทต่อไร่ เกษตรกรร้อยละ ๕๗.๔ เห็นว่าเหมาะสม แต่ร้อยละ ๔๒.๖ เห็นว่าสูงเกินไปเมื่อเทียบกับค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับ และเห็นว่าอัตราเบี้ยประกันควรไม่เกิน ๘๖ บาทต่อไร่

ข้าวนาปี

๑. การกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายตามระดับความเสี่ยงนั้น เกษตรกรร้อยละ ๗๓.๒ ตอบว่ามีความเข้าใจ แต่ร้อยละ ๒๖.๘ ตอบว่าไม่เข้าใจ ในจำนวนที่ตอบว่าเข้าใจนั้น ร้อยละ ๘๑.๘ เห็นว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้นั้นเหมาะสมแล้ว แต่ร้อยละ ๑๘.๒ เห็นว่าไม่เหมาะสม

๒. เกษตรกรร้อยละ ๘๐.๙ เห็นว่าการกำหนดอัตราเบี้ยประกันร้อยละ ๔.๖๔ นั้น เหมาะสำหรับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๑๕ ของเงินกู้ในกรณีภัยแล้ง และร้อยละ ๔๐ หากเกิดภัยแล้งรุนแรง ทั้งนี้วัดตามค่าดัชนีน้ำฝนสะสม แต่ร้อยละ ๑๙.๑ เห็นว่าควรกำหนดค่าสินไหมสูงกว่านี้

๓. เกษตรกรร้อยละ ๗๖.๖ พอใจกับความแม่นยำของปริมาณน้ำฝนที่แปลงเพาะปลูกกับปริมาณที่วัดจากสถานีตรวจนับน้ำฝน

๔. เพื่อให้ได้ความคุ้มครอง ๒,๐๐๐ บาทต่อไร่ ซึ่งเท่ากับต้นทุนพื้นฐานของเกษตรกรนั้น เกษตรกรเห็นว่าอัตราเบี้ยประกันควรอยู่ในช่วง ๑๐๐ - ๑๔๐ บาทต่อไร่ ซึ่งใกล้เคียงกับอัตราที่เกษตรกร เข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลของสมาคมประกันวินาศภัย และบริษัทสมโพธิ เจแปนประกันภัย (ประเทศไทย) จำกัด

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ได้จากการสอบถามความเห็นของเกษตรกร ทั้ง ๒ กลุ่ม คือเกษตรกรร้อยละ ๕๑.๓ ไม่เคยซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยหรือประกันชีวิต แต่ในกลุ่มที่ซื้อหรือเคยซื้อนั้น ร้อยละ ๕๒.๔ เคยซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิต ร้อยละ ๓๒.๒ เคยซื้อประกันภัยรถจักรยานยนต์ ร้อยละ ๔ เคยซื้อประกันอัคคีภัย และร้อยละ ๑๑.๔ เคยซื้อประกันภัยประเภทอื่น ๆ เช่น ประกันภัยรถยนต์ เกษตรกรที่เคยซื้อประกันภัยพืชผลมีน้อยมาก ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนที่เอาประกันในปัจจุบัน

เพื่อเป็นการจูงใจให้เกษตรกรสนใจเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลมากขึ้น อันจะเป็นการลดความเสี่ยงของเกษตรกรแต่ละคน และลดภาระในการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือทุกครั้งที่เกิดภัยธรรมชาติ คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติอัตราเบี้ยประกันสำหรับฤดูกาลผลิตปี ๒๕๕๘ ดังนี้

รายละเอียด	พื้นที่เสี่ยงต่ำที่สุด	พื้นที่เสี่ยงต่ำมาก	พื้นที่เสี่ยงต่ำ	พื้นที่เสี่ยงปานกลาง	พื้นที่เสี่ยงสูง
เบี้ยประกันภัยเบื้องต้น	๑๑๕.๐๐	๒๒๐.๐๐	๓๓๐.๐๐	๔๒๐.๐๐	๕๕๐.๐๐
เบี้ยประกันภัยรวมภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรแสตมป์	๑๒๔.๑๒	๒๓๖.๔๗	๓๕๕.๒๔	๔๕๑.๕๔	๕๘๓.๖๔
เบี้ยประกันภัยที่รัฐอุดหนุน	๖๔.๑๒	๑๖๖.๔๗	๒๗๕.๒๔	๓๖๑.๕๔	๓๘๓.๖๔
เบี้ยประกันภัยที่เกษตรกรต้องชำระ	๖๐.๐๐	๗๐.๐๐	๘๐.๐๐	๙๐.๐๐	๑๐๐.๐๐
เบี้ยประกันภัยที่ ธ.ก.ส. สมทบกรณีเป็นลูกค้า	๑๐				
เบี้ยประกันภัยที่ลูกค้า ธ.ก.ส. จ่าย	๕๐	๖๐	๗๐	๘๐	๙๐

ตารางที่ ๕ : ผลการดำเนินงานของการประกันภัยข้าวนาปี ปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗

	ปี ๒๕๕๔	ปี ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗
อัตราความเสียหายของประเทศ				
๑. พื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ	๖๑,๐๗๔,๗๘๐ ไร่	๖๔,๙๕๐,๕๙๓ ไร่	๖๒,๐๗๙,๙๐๔ ไร่	๖๑,๗๓๙,๕๐๐.๐๐ ไร่
๒. พื้นที่เสียหายทั้งประเทศ	๑๐,๐๗๙,๘๓๘ ไร่	๖,๗๐๑,๗๗๙ ไร่	๓,๐๘๖,๓๖๓ ไร่	๑,๙๘๒,๒๔๘.๐๐ ไร่
๓. Damage Ratio (%) ของรัฐ (๒/๑)	๑๖.๕%	๑๐.๓๒%	๔.๙๗%	๓.๒๑%
โครงการประกันภัยข้าวนาปี				
๑. พื้นที่เอาประกันภัย (% ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ) (หลังจากหักคืน)	๑,๐๕๙,๑๓๑.๐๐ ไร่ (๑.๗๓%)	๘๗๒,๔๔๐.๕๐ ไร่ (๑.๓๔%)	๑๒๐.๐๐ ไร่ (๐.๐๐๑๙%)	๘๓๐,๖๗๔ ไร่ (๑.๓๕%) (๖๙๒,๙๙๓ ไร่)
๒. พื้นที่ขอรับค่าสินไหมทดแทน	๖๒๕,๐๖๙.๐๐ ไร่	๕๓๘,๙๐๐.๐๕ ไร่	๒๘ ไร่	๘๑,๙๗๐ ไร่ (ดำเนินการแล้ว)
๓. Damage Ratio (%) ของโครงการฯ (๒/๑)	๕๙%	๖๑.๘%	๒๓.๓%	๑๑.๘๓%
๔. ค่าเบี้ยประกันภัย (หลังจากหักคืน)	๑๓๖,๕๖๔,๕๓๓ บาท	๑๑๒,๔๙๒,๖๑๘.๑๖ บาท	๔๓,๑๙๒.๖๙ บาท	๓๕๙,๘๖๑,๖๖๑.๐๘ บาท (๓๐๑,๗๒๙,๓๗๗.๗๓ บาท)
๕. ค่าสินไหมทดแทน	๗๕๖,๔๘๗,๙๗๑ บาท	๕๙๘,๗๑๗,๖๒๒ บาท	๓๑,๑๐๘ บาท	๙๑,๐๕๓,๑๓๗ บาท
๖. Loss Ratio (%) (๕/๔)	๕๕๓.๙๔%	๕๓๒.๒๒%	๗๒.๐๑%	๓๐.๑๘%

ที่มา : รวบรวมโดยสมาคมประกันวินาศภัย

ตารางที่ ๕ แสดงผลการดำเนินงานของโครงการประกันภัยข้าวนาปี ในช่วงปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ ของสมาคมประกันวินาศภัยมีข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

๑. ในช่วงเวลาทั้ง ๔ ปีนั้น มีพื้นที่เอาประกันน้อยมาก คือ เพียงร้อยละ ๑.๓๔ - ๑.๗๓ ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ

๒. ในช่วงปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕ พื้นที่เพาะปลูกที่ได้รับความเสียหาย ค่อนข้างสูง คือ ร้อยละ ๑๖.๕ ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศในปี ๒๕๕๔ และร้อยละ ๑๐.๓๒ ในปี ๒๕๕๕ ส่วนปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ มีอัตราที่ใกล้เคียงกัน คือ ไม่เกินร้อยละ ๕ ซึ่งจัดว่าเป็นอัตราความเสียหายที่เป็นปรากฏการณ์ทั่วไป

๓. ในปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕ ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกประสบความเสียหายสูง พื้นที่เอาประกันก็สูงเช่นเดียวกัน และในปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายน้อย พื้นที่เอาประกันก็น้อยด้วยแสดงให้เห็นพฤติกรรม Adverse selection คือ เกษตรกรเลือกซื้อประกันเฉพาะปีที่ค่อนข้างมั่นใจว่ามีความเสี่ยงสูง

๔. ด้วยเหตุนี้ ในปีที่มีภัยธรรมชาติรุนแรง สัดส่วนของพื้นที่ที่ขอรับสินไหมทดแทนต่อพื้นที่ที่เอาประกันจึงสูงตามไปด้วย (ร้อยละ ๕๙ ในปี ๒๕๕๔ และร้อยละ ๖๑.๘ ในปี ๒๕๕๕) แม้ในปีที่พื้นที่ที่ได้รับความเสียหายมีสัดส่วนไม่มากนัก สัดส่วนของพื้นที่ที่ขอรับสินไหมต่อพื้นที่เอาประกันก็ยังคงค่อนข้างสูง (ร้อยละ ๒๓.๓ ในปี ๒๕๕๖ และร้อยละ ๑๑.๘๓ ในปี ๒๕๕๗)

๕. และด้วยเหตุนี้เช่นเดียวกัน สัดส่วนค่าสินไหมทดแทนต่อค่าเบี้ยประกันจึงค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๕๔ คิดเป็นร้อยละ ๕๕๓.๙๔ , ในปี ๒๕๕๕ ร้อยละ ๕๓๒.๒๒, ในปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๗๒.๐๓ และในปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๓๐.๑๘ บริษัทผู้รับประกันจึงประสบปัญหาขาดทุนจากการดำเนินงานเป็นอย่างมาก

๕. ประเด็นปัญหา

๑. แม้รัฐบาลจะได้ริเริ่มนำระบบประกันภัยพืชผลมาใช้เป็นเวลานาน แต่ก็ไม่มีนโยบายที่จริงจังในเรื่องนี้ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลในช่วงที่ผ่านมา จึงมีจำนวนไม่มากพอที่จะทำให้เกิดความคุ้มทุนในเชิงธุรกิจ และทำให้อัตราเบี้ยประกันค่อนข้างสูง แม้รัฐบาลจะอุดหนุนค่าเบี้ยประกันโดยให้เกษตรกรรับภาระไม่เกิน ๑๐๐ บาทต่อไร่ ก็ยังไม่สามารถกระตุ้นให้เกษตรกรสนใจมากขึ้น

๒. เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของการประกันภัย และมีการเตรียมความพร้อมสำหรับตนเอง และเนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีเงินออมเพียงพอที่จะรับภาระจากภัยพิบัติได้ รัฐก็ต้องให้ความช่วยเหลือ แต่รัฐบาลก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรได้มากนัก เพราะความจำกัดของงบประมาณ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศ ทำให้มีภัยธรรมชาติรุนแรงขึ้นและบ่อยขึ้นการช่วยเหลือจากรัฐจะทำได้ยากขึ้น

๓. การตัดสินใจเข้าโครงการประกันภัยพืชผลในปัจจุบันยังมีช่องว่างทำให้เกษตรกรตัดสินใจเลือกเข้าร่วมโครงการเฉพาะเมื่อตระหนักว่าจะได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติค่อนข้างแน่นอน ดังนั้นเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น สัดส่วนของผู้ขอรับสินไหมทดแทนต่อจำนวนผู้เอาประกันทั้งหมดก็จะสูงด้วย ทำให้บริษัทผู้รับประกันต้องกำหนดอัตราเบี้ยประกันสูง หรือไม่รับประกันเพราะไม่คุ้ม

๔. ปัจจุบันการจ่ายค่าสินไหมทดแทนยังเป็นวิธีที่ใช้ดุลยพินิจจากการสำรวจรายงานเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งบ่อยครั้ง หลายประเทศจึงใช้ดัชนีสภาพอากาศเป็นหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าสินไหมทดแทน แต่การใช้ดัชนีสภาพอากาศให้ได้ประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับได้นั้นจะต้องมีความแม่นยำ ดังนั้นจึงต้องลงทุนในการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ให้ได้มาตรฐานและมีจำนวนเพียงพอ

๕. เกษตรกรยังขาดความมั่นใจในความน่าเชื่อถือของบริษัทประกันภัย ดังนั้น เพื่อให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการมากขึ้นและเพื่อให้การดำเนินงานในโครงการประกันภัยพืชผลบรรลุวัตถุประสงค์เป็นที่พอใจของเกษตรกร บริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการจะต้องมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี

๖. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป

ความจริงจะต้องกล่าวว่า รัฐบาลมีความคิดที่จะนำระบบประกันภัยพืชผลมาใช้ในประเทศไทยนานแล้ว แต่ยังไม่มีความนโยบายที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง เพียงแต่ทดลองในเขตพื้นที่เล็ก ๆ หรือชักชวนให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันเฉพาะรายพืช ผลที่เกิดขึ้นคือประสบปัญหาขาดทุนในปีที่เกิดภัยธรรมชาติ และผลขาดทุนแต่ละครั้งสูงกว่าเบี้ยประกันที่ได้รับสะสมมาหลายปี ในขณะที่เดียวกันก็เห็นว่าเบี้ยประกันสูงไม่คุ้มกับความเสี่ยง

การทดลองด้วยโครงการขนาดเล็ก มีพื้นที่จำกัดและมีเกษตรกรเข้าร่วมน้อย จึงไม่สามารถพิสูจน์ประสิทธิภาพหรือความสำเร็จของการประกันภัยพืชผลได้ ดังนั้นเพื่อให้การประกันภัยพืชผลประสบ

ความสำเร็จ จะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะขยายขอบเขตของการประกันให้ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง และครอบคลุมพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญทุกประเภท

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ผนึกกำลังภาครัฐและเอกชนในการผลักดันให้การประกันภัยพืชผลเป็นมาตรการหลักในการรักษาความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกร

รัฐและเกษตรกรควรได้รับความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องว่า การประกันภัยเป็นมาตรการกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิก และเพื่อให้การกระจายความเสี่ยงบังเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกทุกคน เกษตรกรควรเข้าร่วมโครงการอย่างพร้อมเพรียงกัน ในระยะยาวควรส่งเสริมให้มีการประกันภัยพืชผลทั่วประเทศและครอบคลุมพืชเศรษฐกิจทุกชนิด

๒. รัฐบาลจะต้องสนับสนุนค่าเบี้ยประกันบางส่วน

เนื่องจากการเกษตรเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ความมั่นคงทางการเกษตรจึงเป็นหลักประกันความมั่นคงของชาติ ดังนั้นรัฐบาลแทบทุกประเทศจึงมีมาตรการสนับสนุนการเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ กัน การอุดหนุนเบี้ยประกันเป็นมาตรการหนึ่งที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย เพราะมีประสิทธิภาพมากกว่ามาตรการอื่น ๆ สถาบันการเงินในฐานะเจ้าหนี้ของเกษตรกรสามารถลดความเสี่ยงของตนได้โดยการกำหนดเป็นเงื่อนไขของการให้เงินกู้ให้ต้องประกันภัย และอาจผ่อนปรนเงื่อนไขของเงินกู้โดยลดดอกเบี้ยแก่เกษตรกรที่เอาประกันเป็นการจูงใจ

๓. ส่งเสริมให้มีการจัดทำโซนนิ่งและส่งเสริมการเพาะปลูกพืชชนิดเดียวกันในเขตเดียวกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตร และสะดวกแก่การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรด้วยมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการอุดหนุนเบี้ยประกัน

๔. สนับสนุนให้มีช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยอย่างหลากหลาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกษตรกรสามารถซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยได้อย่างทั่วถึงและสามารถเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด

๕. สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา เพื่อให้มีการพัฒนาฐานข้อมูลที่จำเป็นในการออกแบบผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้ขยายความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงพืชเศรษฐกิจทุกประเภท และพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖. ดูแลให้ธุรกิจประกันภัยมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อให้บริการประกันภัยมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส เป็นที่เชื่อถือของเกษตรกร

๗. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

๑. เกษตรกรมีความมั่นคงในอาชีพ และมีความมั่นใจในชีวิตมากขึ้น

๒. ลดภาระในการบริหารความเสี่ยงของเกษตรกรและได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

๓. ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ทำให้รายได้ของเกษตรกรมีเสถียรภาพมากขึ้น

๔. การคลังภาครัฐมีเสถียรภาพมากขึ้น ไม่ต้องจัดงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีใดปีหนึ่งที่เกิดภัยธรรมชาติ ทำให้รัฐบาลวางแผนงบประมาณได้ดีขึ้น

๘. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. จำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผลเพิ่มขึ้น และอัตราเบี้ยประกันลดลงตามหลักจำนวนมาก (Law of Large Number)

๒. ลดความผันผวนของรายได้เกษตรกร ทำให้ชีวิตมีความมั่นคงสูงขึ้น

๓. การกระจายรายได้ระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมและบริการมีความเสมอภาคมากขึ้น

ภาคผนวก

ภาคผนวก

คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

ภาคผนวก

คณะกรรมการการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

๑. นายสมชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นางสาวพจนีย์ ธนวรานิช	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายไกรฤทธิ์ บุญเกียรติ	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายสุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายกงกฤช หิรัญกิจ	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๖. นายไพบุลย์ นลินทรางกูร	โฆษกกรรมการ
๗. ศาสตราจารย์พิเศษ กิติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์	โฆษกกรรมการ
๘. นายจรูญ จึงยิ่งเรืองรุ่ง	กรรมการ
๙. นายจิรวุฒน์ เวียงดำน	กรรมการ
๑๐. นายชัยวัฒน์ ลิ้มปวีร์ธรณะ	กรรมการ
๑๑. นายชาติ ตั้งจิรวงษ์	กรรมการ
๑๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	กรรมการ
๑๓. นายจรัส อัครสุธีรกุล	กรรมการ
๑๔. นายนิมิต สิทธิไตรย์	กรรมการ
๑๕. นายนำชัย กฤษณาสกุล	กรรมการ
๑๖. นางประภา เหวตระกูล ศรีนวลนัต	กรรมการ
๑๗. นางประภาศรี สุฉันทบุตร	กรรมการ
๑๘. พลเอก ประยุทธ์ รัศมีแพทย์	กรรมการ
๑๙. นายพนา ทองมีอาคม	กรรมการ
๒๐. นายพรชัย มุ่งเจริญพร	กรรมการ
๒๑. นายพรายพล คุ้มทรัพย์	กรรมการ
๒๒. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	กรรมการ
๒๓. นายศิริ จิระพงษ์พันธ์	กรรมการ
๒๔. นายธวัชชัย ยงกิตติกุล	เลขานุการคณะกรรมการ
๒๕. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

