

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยทางพารา

การประกันภัยพืชผลเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นในการคุ้มครองเกษตรกรที่ได้รับ ความเสียหายของพืชผลที่เกิดจากภัยธรรมชาติและภัยจากเศรษฐกิจ โดยการประกันภัยพืชผล ในประเทศไทย ได้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการประกันภัยมาใช้บังคับแทน การตรากฎหมายประกันภัยพืชผลเป็นการเฉพาะ โดยเกษตรกรผู้เอาประกันภัยเป็นผู้จ่ายค่าเบี้ย ประกันภัยเพื่อแลกเปลี่ยนกับการถ่ายโอนความเสี่ยงไปยังผู้รับประกันภัยและซื้อความคุ้มครอง หากมีความเสียหายเกิดขึ้นกับพืชผลตามเงื่อนไขของการประกันภัย ผู้รับประกันภัยก็จะจ่าย ค่าสินไหมทดแทนให้ตามที่ตกลงกัน แต่โดยสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การประกันภัยพืชผล ยังไม่ได้รับความสนใจจากเกษตรกรและผู้รับประกันภัยภาคเอกชนเท่าที่ควร ซึ่งที่ผ่านมาในการ จัดทำโครงการนำร่องประกันภัยพืชผล ณ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ถึงแม้ว่าภาครัฐจะสนับสนุนงบประมาณให้บางส่วน เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ เข้าร่วมโครงการฯ เพราะต้องการสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ต่างๆ มากกว่าการประกันภัยพืชผล ประกอบกับความไม่คุ้มค่าในการประกอบธุรกิจรับประกันภัยของภาคเอกชน เนื่องจากต้องรับภาระ ความเสี่ยงทางการเงินค่อนข้างสูง และการประเมินค่าสินไหมทดแทนเป็นไปอย่างยากลำบาก อีกทั้ง เมื่อเกิดเหตุภัยธรรมชาติขึ้น ภาครัฐก็ให้การช่วยเหลือเกษตรกร ทั้งทางการเงิน เมล็ดพันธุ์พืช บังคับการผลิตต่างๆ ทำให้ไม่เกิดความแตกต่างระหว่างเกษตรกรที่ทำประกันภัยพืชผลและ เกษตรกรที่ไม่ได้ทำประกันภัยพืชผล

จากการที่ประเทศไทยเป็นผู้นำการส่งออกยางพาราเป็นอันดับหนึ่งของโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา เกษตรกรชาวสวนยางยังคงประสบกับปัญหาที่เกิดจากภัยธรรมชาติและ ภัยจากเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรชาวสวนยาง ทำให้เกษตรกร ชาวสวนยางรวมตัวประท้วงภาครัฐเพื่อเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งในหลายๆ ครั้ง การแก้ไขปัญหา เป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่ต้องตามความประสงค์ที่แท้จริงของเกษตรกรชาวสวนยาง

การศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความหมายและบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การประกันภัยและการประกันภัยพืชผล และหลักกฎหมายประกันภัยพืชผลของต่างประเทศ ดังที่ กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 ผู้เขียนพบว่า การนำระบบประกันภัยพืชผลมาใช้ในการ

ประกันภัยทางพารา เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยลดความเสี่ยงให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการในการประกันภัยทางพาราที่ชัดเจนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ภาครัฐต้องคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด

จากการศึกษาในบทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นรากฐานที่ก่อตั้งสถาบันการเมือง กำหนดขอบเขตอำนาจรัฐ กำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญแห่งนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) เพื่อใช้เป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐ ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองนั้นหรือรัฐบาลนั้น จะกำหนดนโยบายของรัฐบาลหรือการกระทำการให้เป็นการขัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 5 มาตรา 75¹ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเจตจำนงให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแห่งรัฐ คุ้มครองและขยายสิทธิ เสรีภาพที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้น ซึ่งในการกำหนดให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนั้น มุ่งเน้นเพื่อเป็นการสนับสนุนกลไกการบริหารให้สอดคล้องกับเหตุผล 5 ประการ ได้แก่ (1) การขจัดปัญหาอคติทางการเมือง (2) การสร้างความสืบเนื่องในการปฏิบัติ (3) การป้องกันการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (4) การสร้างความยืดหยุ่นตามลำดับเร่งด่วนตามบริบทของสถานการณ์ และ (5) การเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงให้บทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ 9 แนวทาง ประกอบด้วยแนวนโยบาย

¹ มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละครั้ง.

ด้านความมั่นคงแห่งรัฐ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญาและพลังงาน แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อพิจารณาในส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตาม แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้น การตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็น ทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มี สาธารณูปโภค และ (8) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูป ของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

จะเห็นได้ว่า การประกันภัยขางพารา ถือเป็นภารกิจสำคัญที่ภาครัฐต้องดำเนินการ โดยมี วัตถุประสงค์หลักในการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางผู้ประสบภัยธรรมชาติและภัยจากเศรษฐกิจ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าว ถือเป็น การสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างยั่งยืน และไม่ถือเป็นการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน ตามนัย มาตรา 84 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากเมื่อเกิดความเสียหาย แก่สวนยางพาราอันเนื่องมาจากความแปรปรวนของสภาพดินฟ้าอากาศหรือภัยทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก หรือราคาขางพาราตกต่ำและส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ชาวสวนยาง โดยปกติแล้วย่อมเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินและดำเนินการ เยียวยาเกษตรกรชาวสวนยาง ไม่ว่าจะเป็นการชดเชยความเสียหายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทั้งใน ระยะสั้นและระยะยาว การสนับสนุนปัจจัยการผลิต ปัจจัยทางการเงิน เป็นต้น

อีกทั้ง เมื่อพิจารณามาตรา 84 (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ภาครัฐต้องคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนอย่างสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร ในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร จึงถือว่าเป็น บทบัญญัติที่คุ้มครองเกษตรกรให้ได้รับผลตอบแทนอย่างสูงสุด การดำเนินการดังกล่าว เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล อันเป็นการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง ภาครัฐจึงต้อง

ดำเนินการจัดทำระบบกฎหมายประกันภัยพาราจีน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการตรากฎหมายประกันภัยพืชผล ซึ่งปัจจุบันได้มีการปรับปรุงโดยมีกฎหมายปฏิรูปการประกันภัยพืชผล ปี ค.ศ. 1994 (2537) (The Crop Insurance Reform Act of 1994) ขึ้นใช้บังคับ โดยภาครัฐได้จัดตั้งบริษัทประกันภัยพืชผลแห่งชาติ (Federal Crop Insurance Corporation-FCIC) มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดเพื่อดำเนินการรับประกันภัยพืชผลอย่างครบวงจรทั่วประเทศ โดย FCIC ได้ให้บริษัทประกันภัยร่วมรับความเสี่ยงของกรมธรรม์ประกันภัยพืชผลที่รับประกันภัย เพื่อให้มีส่วนร่วมในผลกำไร/ขาดทุนจากการรับประกันภัย อีกทั้งในหลายๆ ประเทศ เช่น ประเทศแคนาดา ได้ตรากฎหมายประกันภัยพืชผลแห่งชาติ (The Federal Crop Insurance Act of 1959) ขึ้นใช้บังคับ โดยรัฐบาลกลางช่วยจ่ายเงินสมทบเบี้ยประกันภัยรวมทั้งเงินกู้ให้กับรัฐบาลมณฑลในการประกันภัยพืชผล เพื่อคุ้มครองความเสียหายของผลผลิต ประเทศฟิลิปปินส์ ประธานาธิบดีได้มีคำสั่งที่ 1467 เพื่อรับประกันภัยพืชผลตามที่กำหนด และได้มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติ 8175 เป็นกฎหมายโดยกำหนดให้มีการรับประกันภัยพืชผล ทรัพย์สินทางเกษตรอื่นๆ และทำสัญญากับบริษัทประกันภัยอื่นๆ ด้วย โดยภาครัฐได้จัดตั้งบริษัทของรัฐบาลสังกัดกระทรวงเกษตร เพื่อรับประกันภัยพืชผลและดำเนินการอื่นๆ ตามที่กำหนด และสภาองเกรสต้องจัดสรรเงินรายปีตามความจำเป็นให้แก่บริษัทของรัฐบาล โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบช่วยเหลือค่าเบี้ยประกันภัยให้แก่เกษตรกรรายชั้นเล็ก ส่วนในประเทศญี่ปุ่น ภาครัฐได้ตรากฎหมายประกันภัยการเกษตร ซึ่งออกเป็นฉบับที่ 68 ของ ปี พ.ศ. 2481 (Agricultural Insurance Law No.68 of 1938) ขึ้นใช้บังคับ และได้จัดทำแผนงานประกันภัยทางการเกษตรขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อการดำเนินการเพาะปลูกพืชของเกษตรกร โดยมีสมาคมที่ภาครัฐจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ดำเนินการ

ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental State Policy) ไว้ในหมวดที่ 5 ซึ่งเป็นหลักการแห่งนโยบายหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐต้องปฏิบัติตาม โดยมีเจตจำนงเพื่อให้มีสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ และมีสภาพบังคับมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า การดำเนินการตามหมวดนี้ จะดำเนินการอย่างไร และในเรื่องใด นอกจากนี้ ในแต่ละปี คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและวิธีการในการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในแต่ละเรื่อง รวมทั้งต้องมีแผนกฎหมายที่จะแสดงว่า ได้ดำเนินการให้เกิดผลอย่างจริงจัง การตรากฎหมายประกันภัยพาราจีนจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ภาครัฐต้องดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (1) และ (8) ต่อไป

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติว่าด้วยการประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการประกันภัยทางพารา

การประกันภัย เป็นธุรกิจการเงินประเภทหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และทำหน้าที่ประกันความเสี่ยงภัยของระบบเศรษฐกิจที่มีความผันผวนตลอดเวลา ซึ่งที่ผ่านมา ธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การประกันวินาศภัยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อให้ภาครัฐสามารถควบคุมและกำกับดูแลกิจการธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยควบคุมทั้งบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ตัวแทนประกันวินาศภัย และนายหน้าประกันวินาศภัย เพื่อคุ้มครองประชาชนและผู้เอาประกันภัย และพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา 6 วรรคหนึ่ง² แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้การประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยต้องจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจากรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งการประกันภัยพืชผล ถือเป็น การประกันวินาศภัยรูปแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยยังไม่มีมาตรการกฎหมายประกันภัยทางพาราขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ การประกันภัยทางพาราจึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่คู่สัญญา และกรณีที่ดำเนินการรับประกันภัยทางพาราโดยภาคเอกชน ผู้รับประกันภัยต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ด้วยเช่นกัน

จากการศึกษาในบทที่ 2 และบทที่ 3 ผู้เขียนมีความเห็นว่า การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการประกันภัยทางพารา ยังมีสภาพปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

4.2.1 บททั่วไป

มาตรา 861 บัญญัติว่า “อันว่าสัญญาประกันภัยนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้ในกรณีวินาศภัยหากมีขึ้น หรือในเหตุอย่างอื่น

² มาตรา 6 การประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจะกระทำได้ เมื่อได้จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และ โดยได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจากรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ฯลฯ

ในอนาคตคงได้ระบุไว้ในสัญญา และในการนี้ บุคคลอีกคนหนึ่งตกลงจะส่งเงิน ซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัย”

สัญญาประกันภัยดังกล่าว เป็นสัญญาต่างตอบแทน โดยมีคู่สัญญาสองฝ่ายระหว่าง ผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัย ทั้งยังอาจเป็นสัญญาเพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอก ซึ่งเรียกว่า ผู้รับประโยชน์ และเป็นสัญญาที่บุคคลหนึ่งตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ในกรณีวินาศภัยเกิดขึ้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการประกันภัยบางพารา ถือเป็นการประกันวินาศภัยรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากวินาศภัย หมายถึง ความเสียหายอย่างใดๆ ที่สามารถตีค่าออกมาเป็นเงินได้ ย่อมมีสิทธิที่จะเข้ารับค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น หากนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการประกันภัยบางพารา ลักษณะของสัญญาจะเป็นแบบสมครใจระหว่างคู่สัญญา ซึ่งพบว่า บริษัทผู้รับประกันภัยภาคเอกชนส่วนใหญ่ไม่ขายกรมธรรม์ประกันภัยบางพารา เนื่องจากมีความเสี่ยงในการขาดทุนและไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน การประเมินความเสียหายเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่มีผู้เชี่ยวชาญและเป็นการยากในการประเมินให้ถูกต้องอย่างแท้จริง อีกทั้ง หากมีการเก็บค่าเบี้ยประกันภัยในอัตราที่สูง เกษตรกรชาวสวนยางอาจไม่สามารถจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยได้ โดยรูปแบบในการประกันภัยบางพารานั้น ควรเป็นแบบภาคบังคับ โดยให้เกษตรกรชาวสวนยางที่อยู่ภายใต้คุณสมบัติที่ภาครัฐกำหนดมาร่วมเฉลี่ยความเสี่ยงภัย (Pooling of Risk) ตามกฎจำนวนมาก (Law of Large Number)³ ส่วนภัยที่รับประกันภัยนั้น นอกจากรับประกันกรณีเกิดเหตุภัยธรรมชาติระหว่างการเพาะปลูกและเปิดกรีดยางพารา ซึ่งส่งผลกระทบต่อต้นยางพารา การไม่สามารถขายน้ำยางสดหรือยางแผ่นดิบหรือยางแผ่นรมควันประเภทต่างๆ ในระดับราคาที่คุ้มทุน เนื่องจากราคาตกต่ำอาจกำหนดให้มีการประกันภัยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยในอัตราที่สูงกว่าการประกันเหตุภัยธรรมชาติ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว พบว่า มีลักษณะแบบภาคบังคับให้เกษตรกรทุกคนที่อยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง (Federal Farm Program) ต้องประกันภัยพืชผลขั้นต่ำไว้ ซึ่งให้ความคุ้มครองมหันตภัยต่างๆ (Catastrophic Crop Insurance Protection-CAT Insurance) โดยพืชผลที่รับประกันภัย ประกอบด้วยพืชไร่ พืชสวน พืชผลไม้และพืชเกษตรอื่นตามที่กำหนดส่วนในประเทศญี่ปุ่น มีทั้งแบบสมครใจและแบบบังคับ คือ แบบสมครใจใช้กับแผนงานการประกันภัยผลไม้และต้นผลไม้ การประกันภัยพื้นที่เพาะปลูกและเลี้ยงไหม แผนงานการ

³ Law of Large Number มีหลักการว่า ถ้าเพิ่มจำนวนของวัตถุที่ร่วมเสี่ยงภัยหรือวัตถุที่เอาประกันภัยมากขึ้นแล้ว ค่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจริงจะเท่ากับค่าความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ หรือความน่าจะเป็นของโอกาสที่จะเกิดความเสียหายจะแม่นยำหรือถูกต้องมากขึ้น จึงเป็นประโยชน์สำหรับการคำนวณเบี้ยประกันภัย กล่าวคือ การเสี่ยงภัยจะลดลง ถ้าจำนวนวัตถุที่มีส่วนในเหตุการณ์ที่เสี่ยงภัยมากขึ้น.

ประกันภัยพืชที่ปลูกในเรือนกระจกส่วนแบบบังคับ ใช้กับแผนงานการประกันภัยข้าว ข้าวสาลีและข้าวบาร์เลย์ แผนงานการประกันภัยพืชไร่ซึ่งการประกันภัยพืชผลในทั้งสองประเทศดำเนินการโดยภาครัฐทั้งสิ้น

4.2.2 ผู้มีสิทธิเอาประกันภัยและส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัย

มาตรา 862 บัญญัติว่า “...คำว่า “ผู้เอาประกันภัย” ท่านหมายความว่า คู่สัญญาฝ่ายซึ่งตกลงจะส่งเบี้ยประกันภัย...” และมาตรา 863 บัญญัติว่า “อันสัญญาประกันภัยนั้น ถ้าผู้เอาประกันภัยมิได้มีส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัยนั้นไว้ไซ้ ท่านว่า ย่อมไม่ผูกพันคู่สัญญาแต่อย่างหนึ่งอย่างใด”

ในการประกันภัยนั้น สัญญาประกันภัยจะมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา ผู้เอาประกันภัยจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเหตุที่เอาประกันภัย คือ ต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประการกับการประกันภัย สัญญาจึงจะมีผลผูกพันคู่สัญญา โดยในกรณีการประกันวินาศภัย ส่วนได้เสียในเหตุประกันภัย คือ การที่ผู้เอาประกันภัยมีส่วนเกี่ยวพันโดยชอบธรรมในทรัพย์สินที่เอาประกัน ไม่ว่าจะมีการมสิทธิ์หรือมีประโยชน์หรือมีความรับผิดชอบตามกฎหมายในวัตถุที่เอาประกัน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การประกอบอาชีพทำสวนยางพารา นั้น นอกจากเจ้าของสวนยางพาราจะมีสิทธิประกันภัยยางพาราได้แล้ว ผู้เช่าที่ดินเพื่อทำสวนยางพารา ซึ่งมีได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับและได้รับผลกระทบจากการเกิดภัยธรรมชาติหรือภัยจากเศรษฐกิจ ควรถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัยด้วยอีกทางหนึ่งการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการประกันภัยยางพาราซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย อาจเกิดการตีความอย่างแคบ และทำให้ผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวถูกตีความว่าไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในการทำประกันภัยยางพาราได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เอาประกันภัยจะต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือผู้เช่าที่ดิน และต้องได้รับการรับรองจากบริษัทประกันภัยพืชผลแห่งชาติด้วย ส่วนในประเทศแคนาดา ผู้เอาประกันภัยซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัย ได้แก่ เกษตรกรผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและจัดการดูแลฟาร์ม เกษตรกรผู้เช่าและจัดการฟาร์ม โดยมีได้เป็นเจ้าของ แต่ต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับพืชนั้นๆ เป็นต้น

4.2.3 ผู้รับประกันภัย

มาตรา 862 บัญญัติว่า “...คำว่า “ผู้รับประกันภัย” ท่านหมายความว่า คู่สัญญาฝ่ายซึ่งตกลงจะส่งใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้”

การประกันภัยยางพารา ถือเป็นการประกันวินาศภัยรูปแบบหนึ่ง ซึ่งผู้ที่จะประกอบธุรกิจเป็นผู้รับประกันภัยในประเทศจะต้องกระทำในรูปบริษัทจำกัด (ตามบรรพ 3 ลักษณะ 22 หุ่นส่วนและบริษัท หมวด 4 บริษัทจำกัด ตั้งแต่มาตรา 1096 เป็นต้นไป) และภายใต้พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 6 กำหนดให้การประกอบธุรกิจ

ประกันวินาศภัยจะกระทำได้ เมื่อ ได้จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และโดยได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจากรัฐมนตรี โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีจะเห็นได้ว่า ผู้รับประกันภัยในประเทศไทยเป็นภาคเอกชน โดยจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อให้การประกอบธุรกิจมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้รับประกันภัยบางพาราสามารถดำเนินการได้ และไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ประกอบกับการดำเนินการโดยภาครัฐย่อมคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนยางให้ได้รับประโยชน์สูงสุด และช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้มากกว่า อีกทั้ง ไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ภาครัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับภาคเอกชน ตามนัยมาตรา 84 (1) และ (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามที่กล่าวไว้ในข้อ 4.1 ข้างต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้เข้ามาจัดการและช่วยสนับสนุนประกันภัยพืชผล โดยจัดตั้งบริษัทประกันภัยพืชผลแห่งชาติ (Federal Crop Insurance Corporation-FCIC) มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ Risk Management Agency (RMA) สังกัด กระทรวงเกษตร เพื่อส่งเสริมสวัสดิการของชาติ (National Welfare) เพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับเกษตรกรด้วยวิธีการประกันภัยพืชผล โดย FCIC จะให้บริษัทประกันภัยภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินงานในการขายบริการและพิจารณารับประกันภัย โดย FCIC มีหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการทำประกันภัยพืชผล กำหนดมาตรฐานของเงื่อนไขและเบี้ยประกันภัยของกรมธรรม์ประกันภัยพืชผล โดยรับรองเงินอุดหนุนที่จะได้รับจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งรับประกันภัยต่อ (Reinsurance) จากบริษัทประกันภัย เพื่อช่วยคุ้มครองความเสี่ยงจากการรับประกันภัยของบริษัทประกันภัยเอกชน ส่วนในประเทศญี่ปุ่น ผู้รับประกันภัยนั้นเป็นการดำเนินการร่วมกันทางการเกษตรหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สมาพันธ์ และรัฐบาล ซึ่งเป็นการรับประกันภัยตามระดับเขตการปกครอง หากในระดับท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการรับประกันภัยได้ ก็จะส่งให้หน่วยงานที่อยู่ในระดับเขตการปกครองใหญ่กว่าดำเนินการรับประกันภัยต่อ เป็นต้น

4.2.4 เบี้ยประกันภัย

มาตรา 867 วรรคสาม บัญญัติว่า “กรมธรรม์ประกันภัย ต้องลงลายมือชื่อของผู้รับประกันภัย และมีรายการดังต่อไปนี้ ... (5) จำนวนเบี้ยประกันภัย และวิธีการส่งเบี้ยประกันภัย...”

เบี้ยประกันภัย คือ หนี้เงินที่ผู้เอาประกันภัยต้องชำระให้แก่ผู้รับประกันภัย โดยมีอัตราอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับประเภทที่เอาประกันภัยไว้ ซึ่งในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 22 กำหนดว่า อัตราเบี้ยประกันภัยที่นายทะเบียนเห็นชอบแล้ว นายทะเบียนจะเปลี่ยนแปลง

ใหม่ก็ได้ ซึ่งการคำนวณและเรียกเบี้ยประกันภัยนั้น บริษัทประกันภัยจะพิจารณาจากภัยที่รับประกันว่ามีความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด อันจะส่งผลต่อการเรียกเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัย และการชำระเบี้ยประกันภัยต้องชำระเป็นเงินสด จะนำทรัพย์สินอื่นหรือหนี้สินอื่นมาชำระหรือหักกลบลบหนี้ไม่ได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฉบับดังกล่าวข้างต้น ถึงแม้ว่า จะกำหนดให้การเรียกเบี้ยประกันภัย ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนก็ตาม แต่การประกันภัยอย่างพารามีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการประกันวินาศภัยโดยทั่วไป การกำหนดเบี้ยประกันภัยควรเป็นการแบ่งเบาภาระร่วมกับภาครัฐและเกษตรกรตามอัตราที่กำหนด และมีหน่วยงานที่กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย สักส่วนการอุดหนุนเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม โดยในการคำนวณอัตราเบี้ยประกันภัย ควรใช้ข้อมูลความเสียหายในอดีตเป็นตัวกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย ถ้าหากความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงน้อยกว่าที่คาดหมายไว้ อัตราเบี้ยประกันภัยจะปรับลดลง แต่ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงสูงกว่าที่คาดหมายไว้ อัตราเบี้ยประกันภัยก็จะปรับเพิ่มขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่า ในประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดเป็นร้อยละของวงเงินประกันภัยตามสัญญาประกันภัย โดยคณะกรรมการดำเนินงานของบริษัทด้วยความเห็นชอบของผู้จัดการ เป็นผู้พิจารณากำหนดอัตราค่าเบี้ยประกันภัย และการเฉลี่ยค่าเบี้ยประกันภัยระหว่างเกษตรกร สถาบันผู้ให้กู้และรัฐบาล ในกรณีที่วงเงินประกันภัยมากกว่าเงินกู้ สถาบันผู้ให้กู้ไม่ต้องเฉลี่ยค่าเบี้ยประกันภัย เกษตรกรต้องรับภาระค่าเบี้ยประกันภัยทั้งหมด รวมทั้งส่วนเฉลี่ยสุทธิของรัฐบาล (อัตราค่าเบี้ยประกันภัยในแต่ละภูมิภาคแตกต่างกันตามประเภทความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น ข้าว โดยเฉลี่ย 9.15 % รัฐบาลจ่าย 4.24 % สถาบันการเงิน 2 % และเกษตรกร 2.91 % ข้าวโพด โดยเฉลี่ย 16.92 % รัฐบาลจ่าย 8.27 % สถาบันการเงิน 3 % และเกษตรกร 5.65 %) ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น เบี้ยประกันภัย รัฐมนตรีจะกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยต่ำสุดบนฐานอัตราการประกันความเสียหายประจำปีของแต่ละตำบลระหว่าง 20 ปีที่ผ่านมา สมาคมและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยแท้จริงไม่น้อยกว่าอัตราต่ำสุด โดยที่อัตราเบี้ยประกันจะปรับปรุงทุกๆ 3 ปี

4.2.5 การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 877 บัญญัติว่า “ผู้รับประกันภัยจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนดังจะกล่าวต่อไปนี้

คือ

(1) เพื่อจำนวนวินาศภัยอันแท้จริง

(2) เพื่อความบอบสลายอันเกิดแก่ทรัพย์สินซึ่งได้เอาประกันภัยไว้เพราะ ได้จัดการตาม

สมควรเพื่อป้องกันความวินาศภัย

(3) เพื่อบรรดาค่าใช้จ่ายอันสมควรซึ่งได้เสียไป เพื่อรักษาทรัพย์สินซึ่งเอาประกันภัยไว้ในวันมิให้วินาศ

อันจำนวนวินาศจริงนั้น ท่านว่าให้ตีราคา ณ สถานที่และในเวลาซึ่งเหตุวินาศภัยได้เกิดขึ้น หนึ่ง จำนวนเงินซึ่งได้เอาประกันภัยไว้ในวัน ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นหลักประมาณอันถูกต้อง ในการตีราคาเช่นนั้น

สัญญาประกันภัยเป็นสัญญาที่อาศัยเหตุการณ์ในอนาคตอันไม่แน่นอนมาเป็นปัจจัย ในการชำระหนี้ของฝ่ายผู้รับประกันภัย (Aleatory Contract) กล่าวคือ ผู้รับประกันภัยตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ในกรณีที่เกิดวินาศภัยหากมีขึ้นในอนาคตดังที่ระบุไว้ในสัญญา มีลักษณะเป็นหนี้ต่างตอบแทนที่มีเงื่อนไขในอนาคตอันไม่แน่นอน สัญญาประกันวินาศภัยจึงเป็นสัญญาที่มีหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริง เป็นข้อกำหนดมิให้ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยได้รับกำไรจากการเกิดวินาศภัยตามสัญญา อันจะเป็นเหตุผลที่ชักจูงใจให้มีการเกิดภัยโดยเจตนาเพื่อหวังจะได้รับประโยชน์จากวินาศภัยนั้น (Moral Hazard) สัญญาประกันภัยจึงยึดหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริง และยึดหลักปฏิบัติเพื่อให้ผู้เอาประกันภัยกลับคืนสู่สถานะเดิมเหมือนเมื่อก่อนเกิดวินาศภัยโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ซึ่งในกรณีประกันภัย ยางพารา ผู้เขียนมีความเห็นว่า การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตราดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับกับการประกันภัยยางพาราที่กำหนดให้ชดใช้ตามจำนวนวินาศภัยที่แท้จริง ไม่มีความเหมาะสมกับการนำมาใช้ เนื่องจากเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น นอกจากการชดใช้เป็นตัวเงินแล้วการชดใช้เป็นพันธุ์ยางพารา ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช ย่อมมีความสำคัญแก่เกษตรกรเช่นเดียวกัน อีกทั้งการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่จำเป็นต้องใช้เต็มตามอัตราที่ได้รับ ความเสียหายก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในสัญญา

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะคุ้มครองผลผลิตที่ลดลงต่ำกว่า 50 % ของระดับปริมาณผลผลิตที่กำหนดไว้ และที่ระดับราคา 55 % ของราคาตลาดที่กำหนดส่วนในประเทศแคนาดา การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น สามารถคุ้มครองผลผลิตได้ถึงร้อยละ 80 สำหรับพืชผลที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ค่าเฉลี่ยผลผลิตระยะยาวเป็นเกณฑ์ และร้อยละ 90 สำหรับพืชผลที่มีความเสี่ยงต่ำสำหรับในประเทศฟิลิปปินส์ ความเสียหายที่เกิดจากความเสียหายที่เอาประกันภัย ถ้าผู้เอาประกันภัยยังคงมีกำไรจากการผลิตให้นับเป็นความเสียหายแบ่งส่วน ในกรณีที่เกิดความเสียหายไม่เกินร้อยละ 10 ไม่นับเป็นความเสียหายและไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการในการประกันภัยยางพาราที่ชัดเจน ตามร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่กำหนดให้การยางแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรกลางรับผิดชอบการบริหารจัดการเกี่ยวกับยางพาราทั้งระบบอย่างครบวงจร

ยางพาราถือเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญของประเทศไทย โดยประเทศไทยเป็นผู้ผลิตยางธรรมชาติเป็นอันดับหนึ่งของโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา แต่เกษตรกรชาวสวนยางยังคงมีรายได้ที่ตกต่ำต่างๆ ที่ตลาดยางของประเทศไทย เป็นที่ต้องการจากต่างประเทศ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับยางพารา ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 4 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2505, 2518 และ 2530 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2508 และ พ.ศ. 2535 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 114 ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2515 ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับยางพาราของประเทศไทย ซึ่งต่อมารัฐบาลหลายสมัยได้กำหนดนโยบายที่จะผลักดันให้มีการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมการแปรรูปยางพาราของประเทศ โดยเพิ่มสัดส่วนการใช้ผลผลิตยางธรรมชาติในประเทศให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่ผ่านมาประสบปัญหาไม่สามารถทำให้กิจการยางพาราดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการจัดสรรประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และยังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการขับเคลื่อนให้ยางพารามีทิศทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบและยั่งยืนสอดคล้องกับสถานการณ์ยางพาราของตลาดโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

ภาครัฐจึงได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการ 3 ด้าน ได้แก่ การผลิต การวิจัยและพัฒนา และการตลาด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเกษตรกร จึงจำเป็นต้องมีองค์กรกลางเพียงองค์กรเดียวรับผิดชอบดูแลบริหารจัดการยางพาราของประเทศอย่างครบวงจร ซึ่งได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในคราวประชุม ครั้งที่ 19 สมัยสามัญนิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2556 ต่อมาได้นำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา ในคราวประชุมครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2556⁴ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ผู้เขียนได้วิเคราะห์เฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยยางพารา ซึ่งพบว่า ยังมีข้อบกพร่องและไม่ครอบคลุมต่อการปฏิรูปกฎหมายยางพารา ดังนี้

⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.สำนักงานกฎหมาย.เอกสารประกอบการพิจารณา “ร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.” (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) ครั้งที่ 18. สมัยสามัญนิติบัญญัติ อ.พ. 18/2556.

4.3.1 เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ.

ในการตราร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. มีเหตุผลและความจำเป็นเนื่องจากยางพาราและผลิตผลจากยางพารามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาคมโลกเป็นอย่างมาก การปฏิรูประบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับยางพารา การวิจัยและพัฒนา การรักษาเสถียรภาพราคายางพารา การดำเนินธุรกิจและการจัดสรรประโยชน์อย่างเป็นธรรมและยั่งยืนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยาง จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยางจำเป็นต้องจัดให้มีองค์กรกลางรับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการเกี่ยวกับยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร มีเอกภาพ สามารถดำเนินการไปได้ อย่างเป็นอิสระ คล่องตัว และใช้ยางพาราและผลิตผลจากยางพาราให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด สมควรจัดตั้งการยางแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนา กิจการเกี่ยวกับยางพาราของประเทศ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. มาตรา 8⁵ ได้บัญญัติให้การยางแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรกลางรับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร ส่งเสริม สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางด้านการเงิน การผลิต และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น แต่ในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ไม่ได้กำหนดให้การยางแห่งประเทศไทยสามารถรับประกันภัยยางพาราได้ ทั้งที่ การประกันภัยยางพาราเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางด้านการเงิน การผลิต เป็นการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นอีกทางหนึ่ง ดังนั้น ภาครัฐจึงต้อง

⁵ มาตรา 8 ให้ กยท. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นองค์กรกลางรับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร บริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินของกองทุน บริหารจัดการสวนยางเพื่อการวิจัยและพัฒนา ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนา และเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับยางพารา

(3) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยางด้านวิชาการ การเงิน การผลิต การแปรรูป การอุตสาหกรรม การตลาด การประกอบธุรกิจ และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับรายได้คุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

(4) ส่งเสริม สนับสนุนและดำเนินการจัดให้มีตลาดกลางยางพารา และดำเนินการให้ระดับราคายางพารา มีเสถียรภาพ

(5) ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทนและปลูกใหม่.

แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงการประกันภัย
 ยางพาราด้วย

4.3.2 การไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (1) และ (8)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้าน
 เศรษฐกิจ มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (1) สนับสนุนระบบ
 เศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจ
 อย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติ
 ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขัน
 กับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์
 ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค และ (8) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร
 ในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการ
 รวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์
 ร่วมกันของเกษตรกร

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การประกันภัยยางพารา ถือเป็นภารกิจสำคัญที่ภาครัฐต้องดำเนินการ
 เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางผู้ประสบภัยธรรมชาติและภัยจากเศรษฐกิจ ซึ่งในร่าง
 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ไม่ได้ครอบคลุมถึงการประกันภัยยางพารา จึงไม่เป็นการปฏิบัติตาม
 มาตรา 84 (1) และ (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อพิจารณาทั้ง (1) และ (2) ข้างต้นแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการยาง
 แห่งประเทศไทย พ.ศ. ควรเพิ่มมาตราและหมวดที่ว่าด้วยการประกันภัยยางพารา ดังนี้

1) ให้เพิ่มคำนิยามในมาตรา 4

“เงินสมทบ” หมายความว่า เงินที่จัดเก็บจากเกษตรกรชาวสวนยางหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง
 เพื่อสมทบเข้ากองทุนตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรซึ่งเกิดขึ้นจาก
 ภัยธรรมชาติและ การระบาดของศัตรูพืชอันมีอาจป้องกันหรือได้ป้องกันตามเหตุสมควรแล้ว
 แต่ไม่สามารถป้องกันได้ รวมทั้งเหตุอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“เงินชดเชย” หมายความว่า เงินที่จ่ายทดแทนความเสียหายให้เกษตรกรตามที่
 คณะกรรมการประกาศกำหนด

2) ให้เพิ่มอนุมาตรา (6) ในมาตรา 8⁶ โดยให้ดำเนินการและบริหารจัดการรับประกันภัย ยางพาราหรือรับประกันภัยต่อ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3) ให้เพิ่มข้อความในมาตรา 17 (2)⁷ กรรมการ โดยตำแหน่งนั้นควรเพิ่มตำแหน่งเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

4) ให้เพิ่มมาตราในหมวด 4 กองทุนพัฒนายางพารา โดยให้เกษตรกรมีหน้าที่ส่งเงิน สมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายค่าชดเชยตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และในมาตรา 49⁸ ให้ จัดสรรจำนวนเงินจากกองทุนเพื่อการจ่ายค่าชดเชยในการประกันภัยยางพาราด้วย

5) ให้เพิ่มหมวดว่าด้วยการประกันภัยยางพารา โดยให้คณะกรรมการการยางแห่ง ประเทศไทย ตามร่างมาตรา 17⁹ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการจัดการระบบ

⁶ ร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. มาตรา 8.

⁷ มาตรา 17 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย” ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูง ทางด้านการเกษตร วิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรม หรือการบริหาร

(2) กรรมการ โดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทน กระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ และผู้แทนสำนักงบประมาณ

(3) ... ฯลฯ.

⁸ มาตรา 49 ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินจากกองทุนตามจำนวนและเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย ดังต่อไปนี้

(1) จำนวนไม่เกินร้อยละสิบห้า เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกิจการของ กยท.

(2) จำนวนไม่เกินร้อยละหกสิบห้า เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือ เกษตรกรชาวสวนยางในด้านการปลูก

(3) จำนวนไม่เกินร้อยละยี่สิบ เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือเกษตรกร ชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยางทั้งในด้านวิชาการ การวิจัย การเงิน การปรับปรุงคุณภาพผลผลิต การผลิต การแปรรูปการตลาด และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับยางพารา การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกใหม่ การอุตสาหกรรมแปรรูปยางขั้นต้น การอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์ยาง การอุตสาหกรรมไม้ยาง การรักษา เสถียรภาพราคายาง การพัฒนายางพารา การรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสถาบันเกษตรกร การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อ เกษตรกรชาวสวนยาง และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรชาวสวนยางหรือผู้ประกอบกิจการยาง

ฯลฯ

ฯลฯ

⁹ ร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. มาตรา 17.

ประกันภัยทางพารา รวมทั้งกำกับอัตราเงินนำเข้ากองทุนพัฒนาทางพารา ตามร่างมาตรา 43¹⁰ อัตรา
วงเงินคุ้มครอง และพิจารณาการประกันภัยต่อและอัตราค่าเบี้ยประกันภัยต่อ เป็นต้น

6) ให้เพิ่มมาตราในหมวด 9 บทกำหนดโทษ โดยเพิ่มมาตรากรณีเกษตรกรกระทำด้วย
ประการใดๆ โดยทุจริตเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษ
ปรับตามที่กำหนด

¹⁰ มาตรา 43 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งใน กยท. เรียกว่า “กองทุนพัฒนาทางพารา” มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น
ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาทางพารา

การใช้จ่ายเงินกองทุนให้กระทำอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงประโยชน์ของเกษตรกร
ชาวสวนยางเป็นหลัก.