

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การประกันภัยพืชผลในประเทศไทย ได้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ แทนการตรากฎหมายประกันภัยพืชผลเป็นการเฉพาะแต่ในสภาพความเป็นจริง พบว่า การประกันภัยพืชผลโดยเฉพาะยางพาราไม่ได้รับความสนใจจากผู้รับประกันภัยภาคเอกชนเท่าที่ควรเนื่องจากความไม่คุ้มค่าในการประกอบธุรกิจรับประกันภัยและการประเมินค่าสินไหมทดแทนเป็นไปอย่างยากลำบาก ส่วนเกษตรกรชาวสวนยางไม่ให้ความสนใจในการประกันภัยยางพารา ทั้งที่เกษตรกรชาวสวนยางยังคงประสบกับปัญหาที่เกิดจากภัยธรรมชาติและภัยจากเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อปริมาณผลผลิตและรายได้ของเกษตรกรชาวสวนยาง ทำให้ได้รับความเสียหายและเดือดร้อน สำหรับการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐยังพบปัญหาอุปสรรค ทั้งจากงบประมาณและกฎระเบียบขั้นตอนต่างๆ ที่เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่สามารถเยียวยาได้อย่างทันทั่วถึง

ถึงแม้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 บทบัญญัติในส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 75 วรรคหนึ่ง ส่วนที่ 1 บททั่วไปของหมวด 5 บัญญัติให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามเจตจำนงของหมวดนี้ รัฐต้องคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่พืชผลทางการเกษตรอันเนื่องมาจากความแปรปรวนของสภาพดินฟ้าอากาศหรือภัยจากเศรษฐกิจที่ทำให้ราคาพืชผลการเกษตรตกต่ำ โดยปกติของการบริหารราชการแผ่นดินย่อมเป็นหน้าที่ของภาครัฐจะต้องชดเชยความเสียหายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ภาครัฐยังไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการประกันภัยยางพาราไว้อย่างเป็นทางการส่งผลให้เกษตรกรชาวสวนยางพาราไม่ได้รับการเยียวยาเท่าที่ควร

นอกจากนี้ การประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 861 ถึงมาตรา 867 มาตรา 869 ถึงมาตรา 882 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนของรูปแบบการประกันภัยและการประกันวินาศภัย ภัยที่รับประกัน ผู้มีสิทธิเอาประกันภัย ผู้รับประกันภัย เบี้ยประกันภัย การชดใช้

ค่าสินไหมทดแทน และอายุความฟ้องร้องคดี จะเห็นได้ว่า ใช้ระบบประกันภัยแบบสมัครใจ มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในการที่จะเข้ามาทำสัญญาประกันภัย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักเสรีภาพของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายที่จะก่อนิติสัมพันธ์เกิดเป็นสัญญาประกันภัย ซึ่งในการประกอบธุรกิจรับประกันภัย ผู้รับประกันภัยภาคเอกชนย่อมมุ่งที่จะแสวงหากำไรในการประกอบธุรกิจเป็นสำคัญ ย่อมแตกต่างจากการประกันภัยของพาราที่มีหลักการให้เกษตรกรชาวสวนยางช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มุ่งเน้นการให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อย ไม่มุ่งแสวงหากำไรและพร้อมยอมรับการขาดทุนร่วมกัน

ส่วนพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อให้ทางราชการสามารถควบคุมและกำกับดูแลกิจการธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีประสิทธิภาพ โดยการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยต้องจัดตั้งในรูปของบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยจากรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมธุรกิจประกันวินาศภัยของเอกชนโดยเฉพาะ ซึ่งการประกันภัยของพาราโดยภาครัฐให้การสนับสนุน ย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 เป็นกฎหมายที่ช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการให้ได้รับความคุ้มครองเฉพาะทรัพย์สินและกิจการของบุคคลที่อาจเกิดความเสียหายจากภัยพิบัติ ทั้งกรณีวาตภัย อุทกภัย ธรณีพิบัติ และภัยพิบัติอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ สามารถรับประกันภัยและทำประกันภัยต่อได้ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจวินาศภัยตามมาตรา 4 ของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว โดยมีรูปแบบกรรมกรรมประกันภัยพิบัติ เป็นแบบจำกัดความรับผิดชอบ (Sublimit) ให้ความคุ้มครองเฉพาะบ้านอยู่อาศัย ธุรกิจ SME ทุนประกันภัยไม่เกิน 50 ล้านบาท และกลุ่มอุตสาหกรรมเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า การให้ความคุ้มครองไม่ครอบคลุมถึงการประกันภัยพืชผล ทั้งนี้ สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติไม่สามารถรับทำประกันภัยพืชผลได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเป็นกรณีประกันภัยพิบัติโดยเฉพาะ

จากภาพรวมดังกล่าวข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับการประกันภัยของพาราในประเทศไทยในปัจจุบัน ยังมีบทบัญญัติที่ไม่เพียงพอในอันที่จะให้ความคุ้มครองและเยียวยาเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐจึงควรกำหนด

มาตรการทางกฎหมายในส่วนของการประกันภัยทางพารา ซึ่งจะเป็นโยบายต่อวงการยางพารา และประเทศไทยต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการประกันภัยทางพาราในประเทศไทย พบว่า ควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและปรับปรุงเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการในการประกันภัยทางพาราที่ชัดเจน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด

ภาครัฐควรตรากฎหมายประกันภัยทางพาราขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental State Policy) มาตรา 84 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค และ (8) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกรซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ภาครัฐได้ตรากฎหมายประกันภัยพืชผลขึ้นใช้บังคับ (The Crop Insurance Reform Act of 1939) และมีการจัดตั้งบริษัทประกันภัยพืชผลแห่งชาติ (Federal Crop Insurance Corporation-FCIC) มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ส่วนประเทศแคนาดา ได้ตรากฎหมายประกันภัยพืชผลแห่งชาติ (The Federal Crop Insurance Act of 1959) โดยมีรัฐบาลกลางช่วยจ่ายเงินสมทบเบี้ยประกันภัย รวมทั้งเงินกู้ให้กับรัฐบาลมณฑล เพื่อคุ้มครองความเสียหายของผลผลิต เป็นต้น

2) ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติว่าด้วยประกันภัย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการประกันภัยทางพารา

นอกจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับเท่าที่ใช้บังคับได้แล้ว ลักษณะของการประกันภัยทางพารา ควรมีความแตกต่างจากการประกันภัยโดยทั่วไป ดังนี้

(1) การประกันภัยทางพารา ควรเป็นแบบภาคบังคับเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น โดยให้เกษตรกรชาวสวนยางที่อยู่ภายใต้คุณสมบัติที่ภาครัฐกำหนดมาร่วมเฉลี่ย ความเสี่ยงภัย (Pooling of Risk) ตามกฎจำนวนมาก (Law of Large Number) ส่วนภัยที่รับประกันภัยนั้น นอกจากรับประกันกรณีเกิดเหตุภัยธรรมชาติระหว่างการเพาะปลูกและเปิดกรีดยางพารา ควรรวมถึงการประกันภัยรายได้ อันเนื่องจากการไม่สามารถขายน้ำยางสดหรือยางแผ่นดิบหรือ ยางแผ่นรมควันประเภทต่างๆ ในระดับราคาที่คุณ้ทุน แต่เกษตรกรชาวสวนยางอาจต้องจ่าย ค่าเบี้ยประกันภัยในอัตราที่สูงกว่าการประกันเหตุภัยธรรมชาติซึ่งกรณีของการประกันรายได้นั้น ในประเทศแคนาดา ภาครัฐได้จัดทำโปรแกรมบัญชีเงินออมของเกษตรกร (NISA) ขึ้น เพื่อช่วยเหลือ ในคราวที่รายได้ลดลง

(2) ผู้มีสิทธิเอาประกันภัยและผู้มีส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัย เนื่องจากการ ประกอบอาชีพทำสวนยางพารานั้น นอกจากเจ้าของสวนยางพาราจะมีสิทธิประกันภัยยางพาราได้แล้ว ผู้เช่าที่ดินเพื่อทำสวนยางพารา ซึ่งมีได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ จากการเกิดภัยธรรมชาติหรือภัยจากเศรษฐกิจ ควรถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัยด้วย อีกทางหนึ่ง ซึ่งในประเทศแคนาดา นอกจากเกษตรกรที่เป็นเจ้าของและจัดการดูแลฟาร์มแล้ว เกษตรกรผู้เช่าและจัดการฟาร์ม โดยมีได้เป็นเจ้าของก็สามารถเป็นผู้เอาประกันภัยได้และถือว่าเป็น ผู้มีส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัย

(3) ผู้รับประกันภัย การกำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้รับประกันภัยยางพาราย่อมคุ้มครอง เกษตรกรชาวสวนยางให้ได้รับประโยชน์สูงสุด และช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้มากกว่าการให้ ภาคเอกชนดำเนินการ ซึ่งการรับประกันภัยโดยภาครัฐสามารถดำเนินการได้ และไม่อยู่ภายใต้ บังคับของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 อีกทั้ง ไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ภาครัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับภาคเอกชน ตามนัยมาตรา 84 (1) และ (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้ภาครัฐ สามารถดำเนินการรับประกันภัยพืชผลได้ โดยร่วมกับบริษัทผู้รับประกันภัยภาคเอกชนดำเนินการ รับประกันภัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

(4) เบี้ยประกันภัย เนื่องจากการประกันภัยยางพารามีลักษณะพิเศษแตกต่างจาก การประกันวินาศภัยโดยทั่วไป การกำหนดเบี้ยประกันภัยควรเป็นการแบ่งเบาภาระร่วมกับภาครัฐ และเกษตรกรตามอัตราที่กำหนด และมีหน่วยงานที่กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย สักส่วนการอุดหนุน เบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม โดยในการคำนวณอัตราเบี้ยประกันภัย ควรใช้ข้อมูลความเสียหายในอดีต เป็นตัวกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย ถ้าหากความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงน้อยกว่าที่คาดหมายไว้

อัตราเบี้ยประกันภัยจะปรับลดลง แต่ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงสูงกว่าที่คาดหมายไว้ อัตราเบี้ยประกันภัยก็จะปรับเพิ่มขึ้น ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น ภาครัฐได้จัดสรรงบประมาณบางส่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัย โดยอัตราค่าเบี้ยประกันภัยมีลักษณะเป็นการช่วยเหลือและยอมขาดทุนมากกว่ามุ่งพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการรับประกันภัย

(5) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในการประกันภัยยางพารา ควร มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้ชดใช้ตามจำนวนวินาศภัยที่แท้จริง โดยเมื่อเกิดความเสียหายแก่เกษตรกรชาวสวนยาง นอกจากการชดใช้เป็นตัวเงินแล้ว ควรกำหนดให้ชดใช้เป็นพันธุ์ยางพารา ทุยและยาปราบศัตรูพืชได้ด้วย อีกทั้ง การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่จำเป็นต้องใช้เต็มตามอัตราที่ได้รับ ความเสียหายก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในสัญญา

3) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการในการประกันภัยยางพาราที่ชัดเจน ตามร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่กำหนดให้การยางแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรกลางรับผิดชอบการบริหารจัดการเกี่ยวกับยางพาราทั้งระบบอย่างครบวงจร

ควรเพิ่มบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยยางพารา ดังนี้

(1) เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ในร่างมาตรา 8 ควรเพิ่มบทบัญญัติให้การยางแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรกลางรับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการด้านการประกันภัยยางพาราเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางด้านการเงิน การผลิต เป็นการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น และเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (1) และ (8)

(2) ให้เพิ่มคำนิยามในร่างมาตรา 4

“เงินสมทบ” หมายความว่า เงินที่จัดเก็บจากเกษตรกรชาวสวนยางหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อสมทบเข้ากองทุนตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรซึ่งเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติและการระบาดของศัตรูพืชอันมีอาจป้องกันหรือได้ป้องกันตามเหตุสมควรแล้ว แต่ไม่สามารถป้องกันได้ รวมทั้งเหตุอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“เงินชดเชย” หมายความว่า เงินที่จ่ายทดแทนความเสียหายให้เกษตรกรตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(3) ให้เพิ่มอนุมาตรา (6) ในร่างมาตรา 8 โดยให้ดำเนินการและบริหารจัดการรับประกันภัยยางพาราหรือรับประกันภัยต่อ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(4) ให้เพิ่มข้อความในร่างมาตรา 17 (2) กรรมการ โดยตำแหน่งนั้น ควรเพิ่มตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

(5) ให้เพิ่มมาตราในร่าง หมวด 4 กองทุนพัฒนาฯ โดยให้เกษตรกรมีหน้าที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายค่าชดเชยตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และในร่างมาตรา 49 ให้จัดสรรจำนวนเงินจากกองทุนเพื่อการจ่ายค่าชดเชยในการประกันภัยฯ ดังกล่าวด้วย

(6) ให้เพิ่มหมวดว่าด้วยการประกันภัยฯ ดังกล่าว โดยให้คณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทยตามร่าง มาตรา 17 ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการจัดการระบบประกันภัยฯ ดังกล่าว รวมทั้งกำกับอัตราเงินนำเข้ากองทุนพัฒนาฯ ดังกล่าวตามร่างมาตรา 43 อัตราวงเงินคุ้มครองและพิจารณาการประกันภัยต่อและอัตราค่าเบี้ยประกันภัยต่อ เป็นต้น

(7) ให้เพิ่มมาตราในหมวด 9 บทกำหนดโทษ โดยเพิ่มร่างมาตรา กรณีเกษตรกรกระทำด้วยประการใดๆ โดยทุจริตเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับตามที่กำหนด

จากการศึกษาครั้งนี้ ถือเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถนำไปใช้ในการคุ้มครองเกษตรกรชาวสวนยางและผู้เกี่ยวข้องในการประกันภัยฯ ดังกล่าว ทั้งกรณีเกิดเหตุภัยธรรมชาติและภัยจากเศรษฐกิจ โดยการแก้ไขและตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายมีความชัดเจนและครอบคลุมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายในกรณีต่างๆ ให้มีความเหมาะสมต่อไป