

แนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของ
ประเทศไทย

โดย

นายชาติชาย ชินเวชกิจวานิชย์
กรรมการผู้จัดการ
บริษัท เทเวศประกันภัย จำกัด (มหาชน)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2560-2561

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย ชาติชาย ชินเวชกิจวานิชย์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นมหันตภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันเป็นการนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลที่ต้องให้ความสำคัญ จึงเป็นที่มาของงานวิจัยเพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลสถิติการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยที่ผ่านมา โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1) เพื่อศึกษารูปแบบเป็นแนวทางให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติในประเทศไทย 2) วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุน 3) เสนอแนะแนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติโดยขยายความคุ้มครองรวมถึงประกันภัยข้าวและพืชผลทางการเกษตร เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป

ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทุกข้อมูบทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และเก็บข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) จากผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน จำนวน 12 คน

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า วิกฤตการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ช่วงปลายปี 2554 ส่งผลให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยโดยรวมถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศรัฐบาลจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะฟื้นฟูประเทศและเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน และผู้ประกอบการให้ได้รับความคุ้มครองทรัพย์สินที่อาจเกิดความเสียหายขึ้นในอนาคต และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อการลงทุนในประเทศในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในการศึกษาข้อมูลพบว่าปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติในประเทศไทย มีปัจจัยดังนี้ 1) วงเงินในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติสามารถบริหารจัดการเพื่อรองรับความเสียหายสูงสุดแบบจำกัด 2) การคิดอัตราเบี้ยประกันภัยเป็นอัตราเดียวกันทั้งหมด 3) ช่องทางการซื้อประกันภัยของเกษตรกรไม่สะดวกในการมาซื้อประกันภัย 4) ปัญหาการซื้อกรมธรรม์ภัยพิบัติ จะต้องซื้อกรมธรรม์ประกัยภัยหลักก่อน ถึงจะมีสิทธิ์ในการทำประกันภัยพิบัติได้

จึงขอเสนอแนวทางแนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยขยายความคุ้มครองรวมถึงประกันภัยข้าวนาปี และพืชผลทางการเกษตร เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป จึงทำการสรุปข้อเสนอแนะเป็น 3 ด้าน คือ ด้านนโยบาย ด้านปฏิบัติการ และด้านวิชาการ

ABSTRACT

Title The establishment of a disaster fund for economic stability in Thailand

Field Economics

Name Chatchai Chinvetkitvanit **Course** NDC **Class** 60

Natural disaster, a sudden catastrophe can cause losses of life and property damage and also severe impact on economic. Natural disaster risk management is an important government mission, and it is kindle of this research to study the statistics of natural disasters that affected the Thailand in the past for the purpose of 1) Study the model for the government can set up a natural disaster fund in Thailand. 2) Analysis of factors affecting the establishment of the natural disaster fund. 3) Propose guidance for the establishment of a natural disaster fund, extend to cover rice and agricultural crops insurance for sustainable economic stability of the country.

Collecting secondary data by reviewing relevant literature and collecting primary data by in-depth interview with experts and professionals from government and private sector.

The study found that big flood crisis in late 2011 impacted various parts of Thailand weaken Thailand's economy and put Thailand to risky state to local and foreign investors. Government has to haste to reestablish and restored the damages caused by flood and prevent further damage that can occur, as well as reestablish confidence in investment to stabilize Thailand's economy. The results of the research summarize to 3 main objectives; 1) Natural disaster fund has a limited fund to manage unexpected the event of unexpected loss, which could be higher or beyond capability of natural disaster fund. 2) Premium pricing are the same throughout the country. 3) Distribution channel are restricted, traditionally natural catastrophe insurance can be purchase through insurance company, it would be inconvenience for farmers to buy natural disaster insurance, and conventionally it will be purchased along with traditional property insurance product.

This research a guidance to create natural disaster fund which suitable for Thailand, by adding coverage of in-season rice and agricultural crops to natural disaster fund, this could help to stabilize Thailand's economic by hedging and mitigating unexpected natural catastrophe risk, and will be summarize to policy, operational and academic.

คำนำ

การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นมหันตภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันเป็นการนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงทาง ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลที่ต้องให้ความสำคัญ จึงเป็นที่มาของงานวิจัยเพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลสถิติการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อประเทศไทยที่ผ่านมา โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ (1) เพื่อศึกษารูปแบบให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติในประเทศไทย (2) วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุน (3) เสนอแนะแนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติโดยขยายความคุ้มครองรวมถึงประกันภัยข้าวและพืชผลทางการเกษตร เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป การศึกษานี้ทำการเก็บรวบรวม ข้อมูลสถิติการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ ทั้งภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี เช่น อุทกภัยในพื้นที่ราบลุ่ม และภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดไม่บ่อยครั้งแต่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง เช่น ลมพายุและสึนามิ ซึ่งจะเป็นข้อมูลอนุกรมเวลา จำแนกตามประเภทภัยพิบัติระดับความรุนแรง โดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ยังมีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน เพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติที่เหมาะสมต่อประเทศไทย เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ศึกษาค้นคว้า และผู้สนใจ แนวทางที่ภาครัฐดำเนินการร่วมกับภาคเอกชน และการบริหารความเสี่ยงภัยผ่านระบบการประกันภัยภัย กองทุนภัยพิบัติ

(นายชาติชาย ชินเวชกิจวานิช)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60
ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
ขอบเขตของการวิจัย	5
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ	7
ความหมายพื้นฐานของภัยธรรมชาติ และภัยพิบัติ	7
ทฤษฎี แนวคิด และกระบวนการการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในประเทศไทย	8
ทฤษฎี แนวคิด และกระบวนการการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในต่างประเทศ	11
แนวคิด และนโยบายต่างๆ ในการระดมเงินทุนจากภาครัฐบาล และเอกชน	16
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	19
กรอบแนวคิดของการวิจัย	21
สรุป	22

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 รูปแบบการประกันภัยในการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ปัญหา และอุปสรรค	
ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ	24
สถิติการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย	25
เปรียบเทียบรูปแบบลักษณะของการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในประเทศไทย	37
เปรียบเทียบรูปแบบการตั้งกองทุนภัยพิบัติในต่างประเทศและในประเทศไทย	41
บทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก	43
สรุปการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ	45
สรุป	48
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ และแนวคิดจาก	
ผู้ทรงคุณวุฒิ	50
ปัญหาและอุปสรรคจากการทบทวนวรรณกรรม	50
ปัจจัยที่ทำให้โครงการกองทุนภัยพิบัติประสบความสำเร็จ	51
แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานต่างๆ	52
สรุป	60
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	62
สรุป	62
ข้อเสนอแนะ	64
บรรณานุกรม	66
ประวัติย่อผู้วิจัย	68

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1 วิธีการจ่ายค่าสินไหมทดแทน	10
3-1 สถิติการเกิดวาทภัย	27
3-2 สถิติการเกิดภัยแล้ง	29
3-3 สถิติการเกิดอุทกภัย	32
3-4 ผลการดำเนินงาน โครงการประกันข้าวนาปี 2554- 2559	39
3-5 เปรียบเทียบรูปแบบการตั้งกองทุนภัยพิบัติในต่างประเทศและประเทศไทย	41
3-6 เปรียบเทียบรูปแบบการจัดตั้งกองทุนในต่างประเทศและประเทศไทย	45
4-1 ตารางเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรค ในการจัดตั้งกองทุน	57

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่	
3-1 ผลการดำเนินงาน โครงการประกันข้าวนาปี 2554-2559	39
3-2 ขั้นตอนการดำเนินงาน โครงการประกันภัยข้าวนาปี	40
3-3 รูปแบบการประกันภัยแบบเดิม	47
3-4 รูปแบบประกันภัยรัฐบาลร่วมกับบริษัทประกันภัยเอกชน	47

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นมหันตภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันเป็นการนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยยากที่จะคาดการณ์ได้ อีกสาเหตุที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการ บุกรุก การใช้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เป็นผลทำให้สภาวะโลกร้อนได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในมูลค่าความเสียหายต่อครั้งมากขึ้นเป็นลำดับ ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา พบว่า ข้อมูลการเกิดอุทกภัยในประเทศไทยเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจมากที่สุด ทำให้บุคคลทั่วไป ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับความเดือดร้อนต้องรับภาระในการฟื้นฟู ซ่อมสร้างเพื่อให้ฟื้นคืนกลับมาอยู่ในสภาพปกตินั้น ต้องใช้เวลาและงบประมาณเป็นจำนวนมาก

ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) เป็นผลกระทบที่เกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ ที่มีความรุนแรงมากกว่าปกติ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ชีวิตมนุษย์ สังคม และเศรษฐกิจ สามารถจำแนกออกเป็น 10 รูปแบบ ได้แก่ การระเบิดของภูเขาไฟ (Volcano Eruptions) แผ่นดินไหว (Earthquakes) คลื่นใต้น้ำ (Tsunamis) พายุในรูปแบบต่างๆ (Various kinds of storms) อุทกภัย (Floods) ภัยแล้งหรือทุพภิกขภัย (Droughts) อัคคีภัย (Fires) ดินถล่ม (Landslides) พายุหิมะและหิมะถล่ม (Blizzard and avalanches) และโรคระบาดในคนและสัตว์ (Human epidemics and animal diseases) ซึ่งภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่สำคัญและสร้างความเสียหายรุนแรงอย่างมาก คือ วาตภัย อุทกภัย อัคคีภัยและแผ่นดินไหว โดยที่วาตภัยและอุทกภัยมีสาเหตุหลักจากพายุหมุนเขตร้อนและพายุฝนฟ้าคะนองรุนแรง ซึ่งมักเกิดกับสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย ทั้งนี้ จึงจำแนกภัยธรรมชาติเฉพาะที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันออกเป็น พายุหมุนเขตร้อน แผ่นดินไหว อุทกภัย พายุฟ้าคะนองหรือพายุฤดูร้อน แผ่นดินถล่ม คลื่นพายุซัดฝั่ง ไฟป่า ฝนแล้ง

เหตุการณ์ความเสียหายรุนแรงที่ผ่านมาของประเทศไทยที่ทำให้ต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง ได้แก่ พายุไต้ฝุ่นเกย์ ปีพ.ศ. 2532 เหตุการณ์สึนามิในปลายปีพ.ศ. 2547 หรืออุทกภัยในภาคกลางที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2538 - พ.ศ. 2553 แต่อุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 นั้นอาจนับเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ภัยพิบัติของประเทศครั้งที่ผ่านมา ๆ มาเนื่องจากก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชากรที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำโขงจำนวนมาก ภัยพิบัติครั้งนั้น เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 และสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 มีประชาชนได้รับผลกระทบแล้วมากกว่า 12.8 ล้านคน ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายครั้งนี้สูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 และจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก อุทกภัยดังกล่าวทำให้พื้นดินกว่า 150 ล้านไร่ได้รับความเสียหายซึ่งในจำนวนนี้เป็นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน 65 จังหวัด 684 อำเภอ ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 4,086,138ครัวเรือน จำนวน 13,595,192 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหมด 2,329 หลัง บ้านเรือนเสียหายบางส่วน 96,833 หลัง ถนน 13,961 สาย ท่อระบายน้ำ 777 แห่ง ฝาย 982 แห่ง ทำนบ 142 แห่ง สะพาน/คอสะพาน 724 แห่ง บ่อปลา/บ่อกุ้ง/หอย 231,919 ไร่ ปศุสัตว์ 13.41 ล้านตัว มีผู้เสียชีวิต 813 ราย (44 จังหวัด) สูญหาย 3 คน (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี อุทกภัยในประเทศไทย, 2554)

การเกิดขึ้นของภัยพิบัติทางธรรมชาติข้างต้นในแนวคิดหนึ่งซึ่งเป็นกระแสหลักของบุคคลทั่วไปมองว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยมีอาจป้องกันได้ ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้น การสูญเสียชีวิต การเสียหายของทรัพย์สินในแต่ละครั้ง ซึ่งมีเป็นจำนวนมากนั้น จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐบาลและสังคมที่ต้องเข้าไปช่วยเหลือและบรรเทาเหตุเฉพาะหน้าเพื่อออกสู่สถานการณ์ในพื้นที่ประสบภัยให้คืนสู่สภาวะปกติในการเข้าไปช่วยเหลือและบรรเทาเหตุจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ผู้ประสบภัยล้วนจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นเองไม่ได้ต้องมีผู้เข้าไปช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2555 ซึ่งมีวงเงินสูงถึง 2,380,000 ล้านบาท โดยงบประมาณในปีนี้ถือว่าเพิ่มขึ้นจากงบประมาณปี พ.ศ.2554 ร้อยละ 9.7 หากพิจารณางบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างรากฐานการพัฒนาที่สมดุลสู่สังคมมีวงเงินที่ใช้ 47,501.6 ล้านบาทนั้น พบว่า เป็นส่วนของแผนงานส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการวงเงิน 45,268.6 ล้านบาท และเป็นงบประมาณเพื่อนำไปใช้เยียวยาฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยในด้านต่าง ๆ อย่างบูรณาการจำนวน 120,000 ล้านบาท ขณะที่ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมีกำหนดวงเงินไว้ 45,148.9 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 1.9 ของงบประมาณทั้งหมด เป็นแผนงานจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อ

จัดการ ฟื้นฟูและเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงภัยใช้วงเงิน 7,924.2 ล้านบาท แผนงานป้องกันเตือนภัย แก๊สไ
และฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติวงเงิน 13,937 ล้านบาท และแผนงานแก้ไขปัญหาค
เปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ วงเงิน 101.7 ล้านบาท หรือในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนา
วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการวิจัย และนวัตกรรมได้กำหนดวงเงินไว้ 18,037.7 ล้านบาทคิดเป็นร้อย
ละ 0.7 ของงบประมาณทั้งหมดมีแผนงานที่เกี่ยวกับน้ำท่วมคือแผนงานส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี
ป้องกัน และแก้ไขภัยพิบัติวงเงิน 7,370 ล้านบาทการจัดการด้านงบประมาณดังกล่าวข้างต้น
สะท้อนให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการแก้ไขบรรเทา และฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติมีสัดส่วนที่สูง
กว่างบประมาณเพื่อการป้องกันภัยพิบัติ

ประเทศไทยยังคงเผชิญกับภัยพิบัติน้ำท่วมใหญ่อีกหลายครั้ง ซึ่งเป็นภัยธรรมชาติที่เกิด
มาจากลมฟ้าอากาศเป็นสำคัญได้สร้างความเสียหายกับพื้นที่เกษตรกรรมหลายแสนไร่ ซึ่งรวมกัน
แล้วคิดเป็นมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคมจำนวนไม่น้อย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้จัดสรร
งบประมาณบางส่วน เข้าไปให้ความช่วยเหลือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบในเบื้องต้น แต่ก็มีข้อจำกัดที่
ไม่สามารถจะครอบคลุมความเสียหายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นได้กับทุกประเทศที่
ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ ในภาคการผลิตของไทยโดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม มี
ความอ่อนไหวต่อสภาพ ดิน ฟ้าอากาศ และสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีน้ำเป็นปัจจัย
หลักในการผลิต เมื่อปริมาณน้ำไม่สมดุลกับความต้องการ จึงส่งผลกระทบตามมามากมาย เช่น ภัย
แล้ง ทำให้พืชขาดน้ำ แห้งตาย ปศุสัตว์ขาดน้ำ และอาหารรวมไปถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ
ทรัพย์สิน และชีวิตของผู้คนจำนวนมาก โดยลักษณะพิเศษเฉพาะของการเกิดภัยธรรมชาติ
ดังกล่าวที่มักเป็นเหตุการณ์ที่เกิดไม่เป็นประจำเหมือนอุบัติเหตุอื่น ๆ ทั่วไปนั้น ทำให้อุตสาหกรรม
การประกันภัยส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะคาดการณ์ค่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไปในทิศทางที่ต่ำกว่า
ความเป็นจริงเสมอ ทั้ง ๆ ที่บริษัทเหล่านั้นมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านการประเมินวินาศภัยอยู่ด้วยแล้วก็
ตาม จึงมักพบในภายหลังว่าความคุ้มครองภัยที่เปิดขายให้กับตลาดไปแล้วนั้น เป็นความคุ้มครองที่
ไม่เพียงพอจะชดเชยให้ได้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงทั้งหมดไม่เพียงพอกับความเสียหายเป็นผล
ให้เกษตรกรขาดรายได้และมีหนี้สินเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อเนื่อง ทำให้สินค้า
ทางการเกษตรขาดแคลน และมีราคาแพงมากขึ้น

ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางได้ร่วมมือกับภาคเอกชน จัดตั้งเป็น
ระบบกองทุนประกันภัยพิบัติระดับชาติขึ้น เพื่อพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น และคาดหวังว่า
จะให้ความช่วยเหลือผู้คนจำนวนมากให้สามารถเข้าถึงบริการประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่าง
ทั่วถึงมากขึ้น และค่าใช้จ่ายในอัตราราคาต่ำประกันที่สามารถรับภาระได้ ทั้งนี้ เพราะเกรงว่าหาก
ปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการ โดยฝ่ายเดียวแล้ว อาจเกิดปัญหาในเชิงจริยวิบัติ (moral hazard) ได้

ยกตัวอย่างเช่น บริษัทเอกชนบางแห่งพยายามหลีกเลี่ยงการขายความคุ้มครองให้กับลูกค้าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณที่มีความเสี่ยงสูงที่อาจจะเกิดภัยพิบัติ หรือไม่ก็ตั้งราคาขายที่สูงมากเกินไป เป็นต้น การบริหารภาวะ และความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติที่ผ่านมาของประเทศไทย มีลักษณะเป็นการจัดหาเงินทุนหลังเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ (Ex Post Financing) เช่น การจัดสรรงบประมาณ การกู้ยืมเงิน หรือ การดำเนินมาตรการภาษี เป็นต้น ซึ่งเป็นการจัดหาแหล่งเงินทุนชำระค่าความเสียหายหลังจากที่ภัยพิบัติธรรมชาติเกิดขึ้นไปแล้วเพื่อฟื้นฟูสภาพ บูรณะซ่อมแซม อาคารสิ่งปลูกสร้าง และปรับโครงสร้างพื้นฐานที่ชำรุดเสียหาย รวมทั้งบรรเทา เยียวยา และช่วยเหลือภาคครัวเรือน และภาคธุรกิจที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ ตัวอย่างเช่นภายหลังวิกฤตการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ ช่วงปลายปี 2554 รัฐบาลได้จัดตั้ง “กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ” ขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมภัยพิบัติในปีพ.ศ. 2555 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยรับประกันภัยและทำการประกันภัยต่อ รวมไปถึงให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย โดยการจัดให้มีการรับประกันภัย ในอัตราเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความคุ้มครองภัยพิบัติได้อย่างทั่วถึง รวมถึงสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนต่างชาติ และผู้ประกอบการต่าง ๆ ให้ยังคงดำเนินกิจการต่อไปในประเทศไทยได้

ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ต้องได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปแบบการจัดสรรงบประมาณโดยตรง หรือการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งเกิดเป็นภาระของรัฐบาลในแต่ละปี และเบียดบังค่าใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาประเทศที่จำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลที่ต้องให้ความสำคัญ จึงเป็นที่มาของงานวิจัยเพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลสถิติการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยที่ผ่านมา ให้เป็นกรณีศึกษากับทุกภาคส่วนได้ตระหนักถึงความสำคัญของภัยพิบัติและผลกระทบที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติที่เหมาะสมต่อประเทศไทย และแนวทางการนำประกันภัยพืชผลเข้าไปรวมกับการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ เพื่อป้องกันความเสี่ยง และลดผลกระทบอันเกิดจากสาธารณภัยให้เกิดประสิทธิผลได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติในประเทศไทย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติโดยขยายความคุ้มครองรวมถึงประกันภัยพืชผล เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาข้อมูลสถิติการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ ทั้งภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี เช่น อุทกภัยในพื้นที่ราบลุ่ม และภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดไม่บ่อยครั้งแต่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง เช่น ลมพายุและสึนามิ ซึ่งจะเป็ข้อมูลอนุกรมเวลา จำแนกตามประเภทภัยพิบัติระดับความรุนแรงโดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานเกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

2. นำเสนอรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ระหว่างภาครัฐและเอกชน

3. นำเสนอรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ โดยเพิ่มความคุ้มครอง ไปยังประกันภัยพืชผล

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ แบ่งการเก็บข้อมูลเป็น

1. ข้อมูลด้านทุติยภูมิ ดำเนินการเก็บข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดของทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลด้านปฐมภูมิ ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview) ประกอบด้วยความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน ประกอบด้วย 1)สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัย จำนวน 3 คน 2)บริษัทไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เทเวศประกันภัย จำกัด (มหาชน) จำนวน 4 คน 3)จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จำนวน 5 คน จำนวนรวมทั้งสิ้น 12 คน

จากนั้นนำผลที่ได้จากข้อมูลด้านทุติยภูมิ และข้อมูลด้านปฐมภูมิ มาวิเคราะห์ (Content Analysis) เพื่อสรุปผลที่ได้จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงรูปแบบ และองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ
2. ทราบปัญหา และอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในประเทศไทย
3. เป็นแนวทางแก่ภาครัฐบาล และเอกชน ในการจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติที่เหมาะสมในประเทศไทยเพื่อป้องกัน และลดผลกระทบจากจากสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ

ในการศึกษา แนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ เพื่อสนับสนุนให้ภาครัฐ และภาคเอกชนร่วมกันจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติเพื่อสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด จึงได้มีการนำทฤษฎี แนวคิดต่างๆ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. ความหมายพื้นฐานของภัยธรรมชาติ และภัยพิบัติ
2. ทฤษฎี แนวคิด และกระบวนการการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในประเทศไทย
3. ทฤษฎี แนวคิด และกระบวนการการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในต่างประเทศ
 - 3.1 แนวคิดรูปแบบกองทุนภัยพิบัติออสเตรเลีย
 - 3.2 แนวคิดรูปแบบกองทุนภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกา
 - 3.3 แนวคิดรูปแบบกองทุนภัยพิบัติของญี่ปุ่น
4. แนวคิด และนโยบายต่างๆ ในการระดมเงินทุนจากภาครัฐบาล และเอกชน
5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดของการวิจัย
7. สรุป

ความหมายพื้นฐานของภัยธรรมชาติ และภัยพิบัติ

จากผลของสภาวะ โลกร้อนที่ทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะทวีผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านมูลค่าความเสียหายต่อครั้งมากขึ้นเป็นลำดับ โดยข้อมูลระยะที่ผ่านมาพบว่า อุทกภัยเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ส่งผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจมากที่สุด เนื่องจากมีความถี่ของการเกิดค่อนข้างบ่อยครั้งและมีมูลค่าความเสียหายรวมทั้งผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติต้องได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปแบบการจัดสรรงบประมาณ โดยตรง หรือการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งเกิดเป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องเข้ามาช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นผลให้ต้องใช้งบเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี และเบียดบังค่าใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาประเทศที่จำเป็นส่วนอื่นๆ

ดังนั้นการบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ จึงเป็นภารกิจของทั้งภาครัฐบาล และเอกชนที่ต้องให้ความสำคัญ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ให้นิยามของคำว่า “สาธารณภัย” คือ อัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบายของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย ได้ให้คำจำกัดความของภัยพิบัติดังนี้

ภัยพิบัติ คือ ต้นตอของผลกระทบซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ หรือเกิดความเสียหายทางระบบเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อสังคม และอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. ภัยธรรมชาติ ได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว ดินถล่ม อาการถล่ม ฯลฯ
2. ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อัคคีภัย ภัยจากการจราจรและคมนาคมขนส่ง ภัยจากการก่อการร้าย เป็นต้น
3. ภัยจากเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น ภัยจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ภัยจากระบบสื่อสาร เป็นต้น

ทฤษฎี แนวคิด และกระบวนการการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในประเทศไทย

จากวิกฤตการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ช่วงปลายปี 2554 ส่งผลให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยโดยรวมถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศรัฐบาลจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะฟื้นฟูประเทศและเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนนอกจากนี้ ผลจากการเกิดอุทกภัยยังส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย โดยประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการรับประกันวินาศภัยที่เกิดจากภัยพิบัติ ส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการต้องเสียเบี้ยประกันภัยเป็นจำนวนสูงมาก หรือไม่สามารถเอาประกันภัยได้ ดังนั้น เพื่อช่วยเหลือประชาชน และผู้ประกอบการให้ได้รับความคุ้มครองทรัพย์สินที่อาจเกิดความเสียหายขึ้นในอนาคต และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อการลงทุนในประเทศ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง “กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ” ขึ้นตามพระราชบัญญัติ กองทุนส่งเสริมภัยพิบัติขึ้นในพ.ศ. 2555 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารความ เสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยรับประกันภัย และทำการประกันภัยต่อ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย โดยการจัดให้มีการรับประกันภัยในจำนวนสูงสุด ในอัตรา เบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความคุ้มครองภัยพิบัติได้อย่างเพียงพอ ทัวถึง รวมถึงสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนต่างชาติ และผู้ประกอบการต่างๆให้ยังคงดำเนินกิจการ ต่อไปในประเทศไทย

“กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ” จะให้ความคุ้มครองภัยพิบัติ 3 ภัย ได้แก่ ภัยน้ำท่วม ภัยแผ่นดินไหวและภัยลมพายุ ทั้งนี้จำกัดความของคำว่า “ภัยพิบัติ” หมายถึง ภัยธรรมชาติที่เข้า ลักษณะความรุนแรง ถึงขั้นเป็นภัยพิบัติดังนี้

คณะรัฐบาลประกาศสถานการณ์ภัยพิบัติรุนแรง ตามคำแนะนำของ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรณีค่าสินไหมทดแทนรวมของผู้ เอาประกันภัย ภายใต้กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติมากกว่า 5,000 ล้านบาท ต่อหนึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ภายใน 60 วัน โดยมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ 2 รายขึ้นไป

1. กรณีธรณีพิบัติ ความรุนแรงของแผ่นดินไหวตั้งแต่ 7 ริกเตอร์ขึ้นไป
2. กรณีวาตภัย ความเร็วของลมพายุตั้งแต่ 120 กิโลเมตรต่อชั่วโมงขึ้นไป

รูปแบบกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ จะเป็นแบบจำกัดความรับผิด (Sub Limit) โดยมีความคุ้มครองดังนี้

1. กลุ่มผู้เอาประกันภัยที่เป็นบ้านอยู่อาศัย กรมธรรม์ประกันอัคคีภัย และภัยพิบัติ สำหรับที่อยู่อาศัย จะให้ความคุ้มครองภัยพิบัติใน วงเงินไม่เกิน 100,000 บาท โดยมีอัตราเบี้ย ประกันภัย (ต่อปี) เท่ากับ 0.5 %
2. กลุ่มผู้เอาประกันภัยที่เป็นธุรกิจ SMEซึ่งมีทุนประกันภัยไม่เกิน 50 ล้านบาท ผู้เอา ประกันภัยสามารถเลือกซื้อความคุ้มครองภัยพิบัติโดยมีการจำกัดความรับผิดไม่เกิน 30% ของทุน ประกันภัย โดยมีอัตราเบี้ยประกันภัย (ต่อปี) เท่ากับ 1%
3. กลุ่มผู้เอาประกันภัยภาคอุตสาหกรรม ผู้เอาประกันภัยสามารถเลือกซื้อความ คุ้มครองภัยพิบัติโดยมี การจำกัดความรับผิดไม่เกิน 30% ของทุนประกันภัย โดยมีอัตราเบี้ย ประกันภัย (ต่อปี) เท่ากับ 1.25%

สำหรับกลุ่มผู้เอาประกันภัยที่เป็นธุรกิจ SME และภาคอุตสาหกรรมนั้น ผู้เอา ประกันภัยที่ต้องการซื้อกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ จะต้องมีการประกันอัคคีภัย หรือ กรมธรรม์ประกันความเสี่ยงภัยทรัพย์สิน (IAR) เป็นกรมธรรม์ประกันภัยหลักก่อน ในกรณีอุทกภัย

กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติจะไม่คุ้มครองทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ภาครัฐกำหนดให้ เป็นพื้นที่รองรับน้ำ ซึ่งภาครัฐได้ให้ความช่วยเหลือโดยตรงอยู่แล้ว เช่นพื้นที่กักเก็บน้ำ หรือทางผ่านน้ำเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

ตารางที่ 2-1 วิธีการจ่ายค่าสินไหมทดแทน

กลุ่มผู้เอาประกันภัย	การจ่ายค่าสินไหมทดแทน	ความเสียหายส่วนแรกที่ผู้เอาประกันภัยต้องรับผิดชอบเอง
บ้านอยู่อาศัย	<u>กรณีอุทกภัย</u>	
	• น้ำท่วมพื้นที่ภายในบ้านความคุ้มครอง 30% ของวงเงินการจำกัดความรับผิด	
	• น้ำท่วม 50 ซม. ความคุ้มครอง 50% ของวงเงินจำกัดความรับผิด	
	• น้ำท่วม 75 ซม. ความคุ้มครอง 75% ของวงเงินจำกัดความรับผิด	ไม่มี
	• น้ำท่วม 100 ซม. ความคุ้มครอง 100% ของวงเงินจำกัดความรับผิด	
	<u>กรณีवादภัย/ธรณีพิบัติภัย</u>	
	บริษัทประกันภัยสำรวจและประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่เกินวงเงินจำกัดความรับผิดของกรมธรรม์ประกันภัย	
ธุรกิจ SME และ อุตสาหกรรม	<u>กรณีอุทกภัย/वादภัย/ธรณีพิบัติภัย</u>	
	บริษัทประกันภัยจะเข้าสำรวจและประเมินความเสียหาย โดยจะจ่ายตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่เกินจำนวนวงเงินจำกัดความรับผิดชอบของกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ	5% ของการจำกัดความรับผิดชอบ

ทฤษฎี แนวคิด และกระบวนการการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ในต่างประเทศ

ความสูญเสียจากภัยพิบัติที่ไม่อาจคาดเดาก่อนให้เกิดภาวะการชดเชยความเสียหายและการเยียวยาที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น กลายเป็นภาระที่หนักอึ้งของรัฐบาลและบริษัทประกัน ประเด็นเรื่องแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้จ่ายส่วนนี้จึงมีความสำคัญที่แต่ละประเทศต้องร่วมกันหาโมเดลที่เหมาะสมมาช่วยกันแก้ปัญหา ในหลายประเทศที่เผชิญกับความเสียหายภัยธรรมชาติอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และสหรัฐ ประเทศเหล่านี้มีแนวทางในการเยียวยาผู้ประสบภัยอย่างไร เพราะประสบการณ์จากผู้ที่ยุ่เคยกับภัยธรรมชาติย่อมจะ

เป็นบทเรียนที่ควรค่าแก่ประเทศน้องใหม่อย่างไทยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงภัยพิบัติได้ฟันไม่ว่าจะเป็นภัยจากธรรมชาติหรือภัยที่เป็นผลพวงจากน้ำมือมนุษย์ก็ตาม

1. แนวคิดรูปแบบกองทุนภัยพิบัติออสเตรเลีย

ออสเตรเลียแตกต่างจากบางประเทศ เพราะไม่ได้มีรูปแบบการประกันภัยพิบัติจากธรรมชาติแบบตายตัว ซึ่งบริษัทประกันภัยจะทำหน้าที่หลักในการจัดหาความคุ้มครองภายหลังเกิดภัยธรรมชาติ เพราะในทางทฤษฎีแล้วออสเตรเลียดำเนินการโดยยึดโมเดล “การดูแลตัวเอง” หนุนให้ผู้คนทำประกันภัยความเสี่ยง แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลกลับมีบทบาทสำคัญทั้งในแง่การบริหารจัดการและจัดหาเงินทุนสำหรับเยียวยาหลังเกิดความเสียหายจากภัยพิบัติ ขณะที่บางครั้งมีแหล่งทุนเพิ่มเติมจากการบริจาคของประชาชนด้วย

ทั้งนี้ออสเตรเลียได้มีการบริหารจัดการภัยธรรมชาติ โดยรัฐบาลกลางจะเข้าไปสนับสนุนการทำงานในระดับรัฐผ่านหน่วยงานบรรเทาภัยพิบัติและการฟื้นฟู (NDRRA) ความช่วยเหลือภายใต้ NDRRA เป็นการสนับสนุนงบประมาณบางส่วนให้กับรัฐที่ได้รับผลกระทบจากความเสียหายจากภัยพิบัติ ในกรณีที่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภัยพิบัตินั้นมากเกินกว่าที่รัฐมีอยู่ การจัดสรรเงินงบประมาณในส่วนนี้ใช้ได้กับภัยพิบัติบางประเภท ยกตัวอย่างภัยแล้งไม่เข้าข่ายได้รับการสนับสนุน ทั้งยังกำหนดประเภทของการให้ความช่วยเหลือเอาไว้ นอกเหนือจาก NDRRA แล้วรัฐบาลกลางยังมีกลไกจ่ายเงินเพื่อฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ สำหรับในบางกรณีด้วย และจัดหาความช่วยเหลือทางการเงินในระยะสั้นให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติครั้งใหญ่หรือแผ่ขยายในวงกว้าง สำหรับแหล่งทุนหลักๆ ที่ใช้ในการเยียวยาเมื่อเกิดภัยพิบัติมาจาก 1. บริษัทประกันภัย 2. รัฐบาลซึ่งหมายรวมถึงรัฐบาลกลางและระดับรัฐ 3. การบริจาคเพื่อการกุศล 4. แหล่งทุนนอกระบบประกันภัย (ไม่ครอบคลุมทั้ง 3 ประเภทข้างต้น) และ 5. แหล่งทุนอื่นๆ

แนวทางการจัดการภัยพิบัติในออสเตรเลีย มี 3 ส่วน คือ

1. ภาครัฐและเอกชนร่วมกันจัดสรรเงินเยียวยา เพราะต้องยอมรับว่าการทำประกันภัยบุคคลเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการกับความเสียหาย ขณะที่ภาครัฐก็จำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ แม้ในบางรัฐอาจดำเนินการเรื่องการชดเชยเหล่านี้ได้เพียงลำพัง แต่ก็ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญมากพอ และอาจทำให้ระบบประกันภัยล้มเหลว รูปแบบของความร่วมมือนี้นี้ คือ การที่รัฐรับบทเป็นผู้รับประกันภัยต่อ (Reinsurer) ซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ก็ได้จัดตั้งออสเตรเลีย รีอินชัวร์นซ์ พูล คอร์ปอเรชั่น เพื่อรับประกันภัยต่อความเสี่ยงจากการก่อการร้ายในออสเตรเลีย ในส่วนของระดับรัฐ ทั้งนิวเซาท์เวลส์และวิกตอเรียก็มีการรับประกันภัยต่อเกี่ยวกับภัยพิบัติในรูปแบบของประกันภัยเจ้าของบ้าน (Homeowners Warranty Insurance) ซึ่งวิธีนี้มีความนิยมมากขึ้นนับจากบริษัทประกันภัยต่อในต่างประเทศปฏิเสธที่จะรับประกันภัย

2. ร่วมบริหารความเสี่ยง เป็นการบริหารจัดการตามหลักการประกันภัยที่เมื่อลูกค้าจ่ายเบี้ยประกัน บริษัทต้องจ่ายค่าเคลม แนวทางนี้จะมีการจัดสรรเงินสำรองไว้ สำหรับเบี้ยประกันจะกำหนดเท่าๆ กันสำหรับบริษัทประกันทุกรายที่เข้าร่วม โดยภาครัฐจะรับบทนายหน้ารับประกันภัยต่อ แนวทางนี้จะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวของบริษัทประกัน เนื่องจากแนวคิดแชร์ผลกำไรร่วมกับคู่แข่งอาจขัดแย้งกับหลักการทำธุรกิจไปบ้าง แต่การรวมกลุ่มจะทำให้รัฐบาลบริหารจัดการได้ง่ายกว่าแยกย่อยแต่ละบริษัท และเป็นไปได้ที่จะทำให้เบี้ยประกันถูกลง

3. บังคับใช้ระบบประกัน ออสเตรเลียใช้รูปแบบนี้ในการจ่ายชดเชยให้พนักงาน การทำประกันภัยเจ้าของบ้าน ประกันภัยบุคคลที่ 3 ภาคบังคับ (CTP) ในการขับขี่รถ ขณะที่หลักความสมัครใจทำได้ยากเนื่องจากผู้ที่มีความเสี่ยงที่ดี (good risks) ไม่ทำประกัน เพราะตั้งคำถามถึงการที่ตัวเองต้องไปช่วยกลุ่มความเสี่ยงที่ไม่ดี (poor risks) ส่งผลต่อการถัวเฉลี่ยค่าเบี้ยประกัน

2. แนวคิดรูปแบบกองทุนภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกา

“สหรัฐ” มีหน่วยงานบรรเทาภัยพิบัติที่มีชื่อว่า สำนักงานจัดการภัยพิบัติฉุกเฉินของสหรัฐ (FEMA) ซึ่งทำหน้าที่บูรณาการงานบรรเทาภัยพิบัติที่มีอยู่หลากหลาย หน่วยงานนี้ยังรับผิดชอบการบริหารจัดการกองทุนบรรเทาภัยพิบัติ รวมทั้งดูแลเรื่องการจัดการและป้องกันภัยจากธรรมชาติและภัยจากน้ำมือมนุษย์ไปพร้อมกันด้วย

ในปี 2516 สภาองเกรซของสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมาย Flood Disaster Protection Act ซึ่งให้ทางเลือกสำหรับชุมชนที่ต้องการเข้าร่วมโครงการประกันภัยน้ำท่วมแห่งชาติ ซึ่งทำให้ผู้อยู่อาศัย ธุรกิจห้างร้านที่มีแนวเขตอยู่ในพื้นที่ประสบภัยน้ำท่วมบ่อยครั้ง ต้องซื้อประกันภาคบังคับ โดยมีการจัดตั้งโครงการ National Flood Insurance Program (NFIP) ซึ่งอยู่ใต้การบริหารงานของ

the Federal Emergency Management Agency (FEMA) โดย FEMA จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่างบริษัทประกันและหน่วยงานภาครัฐ

อย่างไรก็ตามผลการดำเนินงานของโครงการ NFIP ภายหลังจากเกิดเฮอริเคน Katrina Wima Rita ในปี 2548 ทำให้เกิดปัญหาหนี้สินจำนวนมากในกองทุน NFIP และจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากเงินงบประมาณเพิ่มเติม นอกจากนี้ผลการศึกษาของทางการสหรัฐพบว่า การดำเนินงานของ NFIP อาจจะไม่โปร่งใสเท่าใดนัก เนื่องจากการเก็บค่าเบี้ยประกันที่ต่ำเกินไปและไม่เพียงพอต่อการประกันความเสี่ยงของน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เหตุผลส่วนหนึ่งเกิดมาจาก รัฐสภาสหรัฐ ได้ให้การสนับสนุนอัตราค่าเบี้ยประกันกึ่งให้มีอัตราที่ต่ำสำหรับการประกันอสังหาริมทรัพย์บางประเภท รวมทั้งมีการจำกัดชนิดการประกัน โดยไม่ได้รวมความเสียหายที่เกิดจากลม นอกจากนี้ระบบการประกันกึ่งในสหรัฐยังมีปัญหาเนื่องจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจริงในสหรัฐมีความรุนแรงมากเกินกว่าที่ประมาณไว้ จนกระทั่งทำให้บริษัทประกันไม่สามารถชำระหนี้ได้และล้มละลาย

FEMA มีโครงการ Write Your Own ที่ให้บริษัทประกันขายประกันน้ำท่วมในโครงการนี้ โดยเก็บเบี้ยประกันตามที่ FEMA กำหนด ซึ่งจะขึ้นอยู่กับความเสี่ยงน้ำท่วมในแต่ละชุมชน โครงการ NFIP แตกต่างจากโครงการรับประกันภัยต่อ เพราะในระบบประกันภัยต่อบริษัทประกันจะดำเนินการอย่างอิสระ และกระจายความเสี่ยงให้บุคคลที่ 3 รับประกันภัยต่อ อาทิ รัฐบาลกลาง แต่บริษัทยังคงมีความเสี่ยงหากความเสียหายจากน้ำท่วมมากเกินค่าเบี้ยประกันที่เก็บได้บวกกับความคุ้มครองจากบริษัทที่รับประกันภัยต่อ แต่สำหรับโครงการ NFIP บริษัทประกันไม่มีความเสี่ยงทางการเงิน บริษัทเพียงทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางในการบริหารจัดการกรมธรรม์ เก็บเบี้ยประกัน และจ่ายค่าสินไหม ซึ่งหากเกินกว่าเบี้ยประกันที่เก็บได้ รัฐก็จะเป็นผู้จ่ายชดเชยส่วนที่เกิน

นอกเหนือจากหน่วยงานระดับชาติอย่าง FEMA สหรัฐมีกลไกการช่วยเหลือยามเกิดภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญในการดูแลพลเมืองอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่การเตือนภัย การสนับสนุนเพื่อลดอันตรายที่จะเกิดขึ้น รวมถึงประกาศอพยพในระดับท้องถิ่น และยังมีหน่วยงานระดับมลรัฐที่จะยื่นมือเข้ามาจัดการในยามที่หน่วยงานท้องถิ่นควบคุมสถานการณ์ไม่ได้ ทั้งนี้หน่วยงานระดับท้องถิ่นและระดับรัฐจะร่วมมือกับหน่วยงานระดับชาติในการจัดการภัยพิบัติ ความช่วยเหลือของทางการต่อบุคคลและภาคธุรกิจภายหลังจากภัยมีหลายรูปแบบ เริ่มจากสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตในช่วงแรกๆ หลังเผชิญภัยพิบัติ อาทิ อาหาร ที่อยู่อาศัยชั่วคราว รวมไปถึงกองทุนฟื้นฟูในระยะยาว

แนวทางการจัดการภัยพิบัติในสหรัฐอเมริกา มี 3 ส่วน คือ

1. จัดวางโครงสร้างที่เอื้อให้บริษัทประกันทำหน้าที่รับความเสี่ยงหลัก อย่างกรณีการออกกฎหมายไพร์ซ์-แอนเดอร์สัน เพื่อรับมือกับอุบัติเหตุจากโรงปฏิกรณ์นิวเคลียร์ หลังจากเอกชนสหรัฐพัฒนาพลังงานจากนิวเคลียร์ โดยกฎหมายฉบับนี้ใช้ระบบแบบผสมผสาน ทั้งการทำประกันภัยภาคบังคับและกองทุนชดเชยกรณีฉุกเฉิน เพื่อบรรเทาผลกระทบทางการเงินหากเกิดการฟ้องร้องหลังเกิดอุบัติเหตุในโรงงานนิวเคลียร์ กฎหมายฉบับนี้กำหนดกฎเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเอกชน แต่จำกัดบทบาทของรัฐ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทุกรายทำประกันภัยมูลค่าสูงสุด ในปี 2546 ความคุ้มครองอยู่ที่ 300 ล้านดอลลาร์ต่อเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ต่ออุบัติเหตุแต่ละครั้ง อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้มีกองทุนประกันภัยสำรองในกรณีที่มีความเสียหายสาหัสเกินกว่าความคุ้มครองจากประกันภัยที่ทำไว้ เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชดเชยความเสียหายที่มีต่อทรัพย์สินและอาการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น

2. การจัดหาความคุ้มครองที่เพิ่มเติม จากความเสี่ยงภายใต้ความคุ้มครองของบริษัทประกัน อย่างกรณีความสูญเสียจากเหตุวินาศกรรม 9/11 ในปี 2544 ที่ติดอันดับหายนภัยที่มีราคาแพงที่สุดในประวัติศาสตร์สหรัฐ ยังไม่นับรวมการเรียกร้องการชดเชยกรณีบาดเจ็บภายใต้กองทุนชดเชยผู้ประสบภัย (Victim Compensation Fund) ที่มีมูลค่าการชดเชยร่วม 7 พันล้านดอลลาร์ รวมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สินและการชดเชยกรณีธุรกิจหยุดชะงัก ยังมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในส่วนของลูกจ้างอีก ทำให้เหตุการณ์นี้มีต้นทุนความเสียหายทุบทุกสถิติที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย ส่งผลให้ออกกฎหมาย โดยให้ภาครัฐและบริษัทประกันแชร์ภาระชดเชยความเสียหายที่เป็นเหตุจากการโจมตีของผู้ก่อการร้าย แต่รัฐจะไม่ใช้แหล่งทุนหลักอันดับแรกในการชดเชยความเสียหาย แต่เป็นบริษัทประกันเชิงพาณิชย์ทุกแห่งที่ทำธุรกิจ在美国ต้องเข้าร่วมในโครงการดังกล่าว โดยบริษัทประกันจะรับผิดชอบในการจ่ายเงินค่าความรับผิดในส่วนแรก แต่เมื่อถึงเพดานสูงสุด กองทุนของรัฐจะจ่ายคืนให้กับบริษัทประกัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดเม็ดเงินที่รัฐสามารถจ่ายคืนให้บริษัทประกันไว้ที่ 1 แสนล้านดอลลาร์ต่อปี

3. ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎระเบียบ อย่างเช่นเหตุการณ์แผ่นดินไหวในแคลิฟอร์เนียเมื่อปี 2537 ที่มีมูลค่าความเสียหายในแง่ประกันภัยถึง 1.5 หมื่นล้านดอลลาร์ หลังเหตุการณ์นี้บริษัทประกันจำนวนมากพยายามจะยุติความคุ้มครองจากเหตุแผ่นดินไหว ทำให้ระดับรัฐต้องหาทางออกเพื่อปกป้องประชาชนจากความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ขณะเดียวกันก็ระดับประคองอุตสาหกรรมประกันภัยด้วย

3. แนวคิดรูปแบบกองทุนภัยพิบัติของญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นนับเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติหนักหนาที่สุดในโลก เนื่องจากตั้งอยู่บนแผ่นเปลือกโลก 4 แผ่น ส่งผลให้ญี่ปุ่นคุ้นเคยกับแผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด พายุไต้ฝุ่น และสึนามิ ได้จัดให้มีการคุ้มครองความเสี่ยงจากธรรมชาติซึ่งเป็นวิธีเพิ่มข้อกำหนดเพื่อขยายความคุ้มครองในกรมธรรม์ประกันภัยทั่วไปให้ครอบคลุมเรื่องนี้ โดยจัดเก็บเบี้ยประกันเพิ่มเติมจากปกติ ซึ่งจะครอบคลุมความเสี่ยงจากเหตุภูเขาไฟปะทุ น้ำท่วม และพายุ เช่นเดียวกับแผ่นดินไหวที่ก่อความเสี่ยงต่ออุตสาหกรรม และความเสี่ยงอื่นๆ ทั้งนี้ ความคุ้มครองอื่นๆ ที่ไม่ใช่ต่อภาคครัวเรือนจะได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นระบบจากบริษัทเอกชน ไม่มีภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง และสิ่งใดที่เป็นความเสี่ยงจะถูกส่งต่อไปยังบริษัทรับประกันภัยต่อในต่างประเทศ

สำหรับความคุ้มครองแผ่นดินไหวที่มีความเสี่ยงต่อธุรกิจและอุตสาหกรรมมีทางเลือกในการขยายความคุ้มครองเพิ่มเติมจากกรมธรรม์อัคคีภัยพื้นฐาน เพราะความไม่แน่นอนของอันตรายจากแผ่นดินไหวที่กินอาณาบริเวณกว้างขวาง ทำให้บริษัทประกันต้องประเมินความเสี่ยงโดยจำกัดเงื่อนไขและเพดานความคุ้มครอง ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้กรมธรรม์ประเภทนี้มีราคาแพงเกินไปและขยายตัวไม่มากนัก ส่งผลให้มีกระบวนการปรับปรุงกฎเกณฑ์ของประกันภัยประเภทนี้อาติ ดำเนินการผ่านการรับประกันภัยร่วม (co-insurance policies) ซึ่งเป็นการแบ่งส่วนการรับประกันภัยระหว่างผู้รับประกันภัยหลายรายที่มีต่อผู้เอาประกันภัยรายใดรายหนึ่ง

ญี่ปุ่นยังมีการจัดสรรเงินสำรองสำหรับมหันตภัย ประเภทแรก คือ เงินสำรองภัยพิบัติ (Catastrophe Reserve) อีกประเภท คือ ประกันภัยบุคคลที่ 3 ในการขับขี่ และประเภทสุดท้ายเงินสำรองเพื่อประกันภัยแผ่นดินไหวภาคครัวเรือน ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้กลไกพิเศษที่ใช้รูปแบบการรับประกันภัยต่อของเอกชน โดยการจัดตั้งบริษัทประกันภัยต่อที่มีชื่อว่า “Japan Earthquake Reinsurance Company” (JER) และได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ JER ก่อตั้งเมื่อปี 2507 เนื่องจากเกิดแผ่นดินไหวอย่างรุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างมากที่จังหวัดนีกาตะ ซึ่ง JER เป็นการจัดตั้งภายใต้กฎหมาย Law No.73 May 18,1966 เงินทุนในการจัดตั้งเป็นเงินจากบริษัทประกันภัยในประเทศญี่ปุ่น 20 แห่งมูลค่า 1 พันล้านเยนเข้าร่วมทุน โดยบริษัททำหน้าที่รับประกันภัยต่อและสร้างความมั่นใจให้กับผู้เอาประกันว่าจะได้รับชดเชยค่าเสียหายอย่างแน่นอนหากเกิดแผ่นดินไหว ซึ่งบริษัทเป็นผู้รับประกันภัยต่อแต่เพียงผู้เดียวในญี่ปุ่น

“JER” จะมีการจำกัดการรับประกันความเสียหายไว้ที่ประมาณ 5.5 ล้านล้านเยน หากความเสียหายเกิดสูงกว่าระดับที่กำหนดเงินจะถูกหารไปตามส่วน โดยครอบคลุมภัยพิบัติทางธรรมชาติตั้งแต่ แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด สึนามิ ดินถล่ม น้ำท่วม โดยปกติแล้วการรับประกันภัยต่อมักจะส่งผ่านให้กับบริษัทเอกชน แต่กรณีของ JER นั้นเป็นการส่งผ่านความเสี่ยงต่อให้กับหน่วย

ของรัฐ ด้วยเหตุผลดังนี้ (1) ความเสี่ยงของการเกิดแผ่นดินไหวในญี่ปุ่นความรุนแรงมากเกินกว่าที่บริษัทประกันของเอกชนจะรับไหว (2) เนื่องจากภัยพิบัติขนาดใหญ่มาก จะต้องมีช่วงเวลาในการเกิดที่ไม่ค่อยบ่อยครั้งนักทำให้บริษัทประกันภัยต่อเอกชนที่มุ่งผลการดำเนินงานในระยะสั้นอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นจึงควรเป็นหน่วยงานรับประกันภัยต่อ โดยให้บริษัทประกันภัยเอกชนเป็นผู้ขายกรมธรรม์แก่ประชาชนและ JER จะทำหน้าที่ในการรับประกันภัยต่อในความเสี่ยงที่ไม่สามารถรับได้จากบริษัทเอกชน ขณะเดียวกัน JER จะถ่ายโอนความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นในแต่ละระดับให้แก่รัฐบาลในลักษณะรัฐบาลรับค่าประกัน ซึ่งหากความเสียหายไม่เกิน 5.5 ล้านล้านเยน การรับประกันภัยของ JER และรัฐบาลจะถูกแบ่งไปตามสัดส่วน

แนวคิด และนโยบายต่างๆ ในการระดมเงินทุนจากภาครัฐบาล และเอกชน

1. การบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ (Risk Assessment)

ธนาคารโลกโดย Hazard Management Unit (HMU) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ธนาคารโลก ได้เสนอกรอบในการบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติแบบครบวงจร (Comprehensive Risk Management Framework) ประกอบด้วย 3 ส่วนหลักดังนี้

ส่วนที่ 1 การระบุถึงภัยพิบัติธรรมชาติและโอกาสในการเกิดภัยนั้นในประเทศลูกค้า (Risk Identification) เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจว่า ควรมีการลงทุนที่ใดและควรมีการ ออกแบบโครงการอย่างไรเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดจากผลของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น การ จัดตั้ง ProVention Consortium ร่วมกันระหว่างธนาคารโลกและมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย เพื่อระบุจุดที่มี ภัยพิบัติ (Hotspots) ทั่วภูมิภาค และ โครงการศึกษาผลกระทบ ต่อเศรษฐกิจมหภาค เศรษฐกิจและการเงิน ของภัยพิบัติธรรมชาติใน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศโดมินีกา ประเทศบังคลาเทศ และประเทศมาลาวี

ส่วนที่ 2 กลยุทธ์ในการลดความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ (Risk Reduction) ซึ่งรวมถึงการหลีกเลี่ยงภัยพิบัติ (เช่น การใช้ที่ดินและการจัดทำแผนพัฒนา) และการลดผลกระทบของภัยพิบัติ (เช่น การกำหนดมาตรฐานของการสร้างตึกสูงในเขตแผ่นดินไหว) ตัวอย่างเช่น การพัฒนาระเบียบวิธีการในการประเมินความเสียหายและ การประเมินความต้องการในการสร้างสิ่งก่อสร้างทดแทนหลังภัยพิบัติครั้งใหญ่ จากประสบการณ์ที่ผ่านมา (เช่น เฮอร์เคนมิกซ์ และน้ำท่วมใน โมแซมบิก)

ส่วนที่ 3 กลยุทธ์ในการบริหารความเสี่ยงโดยการถ่ายโอนความเสี่ยง (Risk Transfer) หรือ รับความเสี่ยงร่วมกับหน่วยงานอื่นสำหรับความเสี่ยงที่ไม่สามารถลดได้ รวมถึงการพัฒนากลไกการประกันภัย 13 โครงการสังคัม และการประกันภัยในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการต่างๆ ซึ่งธนาคารโลกได้มีการทำงานร่วมกับ ภาคการเงินในการประเมินความเสี่ยงของภูมิภาคเอเชียใต้ ทั้งนี้ การบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติธรรมชาติ โดยการจัดหาแหล่งเงินทุน (Disaster Risk Financing) เป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ในการบริหารความเสี่ยงโดย การถ่ายโอนความเสี่ยง

2. การบริหารจัดการภาวะและความเสี่ยงทางการคลังจากภัยพิบัติธรรมชาติโดยวิธีจัดหาแหล่งเงินทุน

วิธีการบริหารจัดการภาวะและความเสี่ยงทางการคลังจากภัยพิบัติธรรมชาติสามารถแบ่งออก ได้ 4 วิธีอย่างกว้าง ๆ ได้แก่ (1) การใช้เงินออม (Savings) (2) การใช้สินเชื่อ (Credit) (3) การลงทุน และ (4) การประกันภัย ซึ่งแต่ละวิธีนั้นมีความเหมาะสมในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติธรรมชาติในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการด้วยการใช้เงินออม และสินเชื่อ เช่น สินเชื่อรายย่อย (Microfinance) และประกันภัยรายย่อย (Micro insurance) การบริหารจัดการด้วยการใช้การลงทุนในรูปแบบ ของการจัดตั้งกองทุนเชิงสังคัม (Social Funds) เหมาะสมที่จะใช้กับกลุ่มคนระดับฐานราก หรือระดับจุลภาค (Micro) ได้แก่ คริวเรือนยากจน และธุรกิจขนาดเล็ก รวมทั้งกลุ่มคนระดับกลาง ได้แก่ คริวเรือนชนชั้นกลางและชุมชน ในขณะที่การบริหารจัดการด้วยการประกันภัยในรูปแบบของการประกันภัยพิบัติหมู่ (Catastrophe Pools) หรือการระดมทุนด้วยพันธบัตรประกันภัยพิบัติ ซึ่งเรียกว่า “แคทบอนด์” (Catastrophe Bond/CAT Bond) จะเหมาะสมที่จะใช้ในระดัมหภาค (Macro) หมายถึงเป็นเครื่องมือระดมเงินสำหรับภาครัฐบาล

อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปอาจมีการใช้วิธีการบริหารจัดการหลายวิธีร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น ชุมชนที่ยากจนมักมีการใช้บริการทางการเงิน 2 ชุด ควบคู่กัน ได้แก่ การใช้สินเชื่อรายย่อย (Microfinance) และการทำประกันภัยรายย่อย (Micro insurance) เนื่องจากการประกันภัยจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นไม่บ่อยครั้ง แต่ มีความเสียหายสูง ขณะที่การใช้เงินออม และสินเชื่อจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้น เกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่สร้างความเสียหายเล็กน้อย

3. เครื่องมือในการระดมทุนเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

สินเชื่อรายย่อย (Microfinance) เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ครัวเรือนขนาดเล็กที่ด้อยโอกาสและเปราะบางสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ แหล่งเงินออม และบริการทางการเงินอื่น ๆ ได้ ดำเนินงานโดยสถาบันสินเชื่อรายย่อย หรือธนาคารเพื่อลูกค้ารายย่อยการใช้สินเชื่อรายย่อยเพื่อการ

บริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้าง ที่อยู่อาศัยที่มั่นคง และการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยในชุมชน ซึ่งมีความเปราะบาง อ่อนไหวและไม่สามารถทนทานต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้สินเชื่อหลังเกิดภัยพิบัติ (Post-disaster) เพื่อฟื้นฟูและซ่อมแซมที่อยู่อาศัย

กองทุนเชิงสังคม (Social Funds) เป็นโครงการที่สะสมเงินอุดหนุนแบบก้อนเงิน (Block Grant) เพื่อนำไปสนับสนุนโครงการลงทุนก่อสร้างทรัพย์สินของชุมชน เช่น สาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน บริการสาธารณะ รวมทั้งบริการสินเชื่อรายย่อย และบริการประกันภัยรายย่อย ด้วย โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้เงินอุดหนุนในโครงการเพื่อการพัฒนาทรัพย์สินของชุมชน ทั้งนี้ กองทุนเชิงสังคมสามารถใช้เป็นแหล่งเงินทุน สำหรับรองรับการฟื้นฟูความเสียหายในทรัพย์สินของชุมชนหลังเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติได้

การประกันภัยรายย่อย (Micro insurance) เป็นรูปแบบของการถ่ายโอนความเสี่ยงเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยง ซึ่งมีลักษณะเป็นแหล่งเงินทุนทางเลือกที่ประชาชนระดับรากหญ้าสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกและรวดเร็วหลังจากที่ภัยพิบัติ ธรรมชาติเกิดขึ้น หากไม่มีการประกันภัยรายย่อยประชาชนระดับรากหญ้าอาจต้องใช้แหล่งเงินทุนจากเงินออมทั้งหมด สินเชื่อฉุกเฉินที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง ขายทรัพย์สิน ซึ่งทำให้เสียโอกาสในการใช้จ่ายเพื่อการศึกษา และติดอยู่ในกับดักของความยากจนในที่สุด แม้ว่าการประกันภัยรายย่อยได้พัฒนารูปแบบและขยายความครอบคลุมสู่ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อสร้างหลักประกันให้กับประชาชนรากหญ้า แต่ข้อเท็จจริงมักปรากฏว่าประชาชนรากหญ้าไม่มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเบี้ยประกันถึงแม้ว่าการประกันภัยรายย่อยดังกล่าวจะคิดเบี้ยประกันต่ำก็ตาม รัฐบาลจึงมักจำเป็นต้องให้การอุดหนุนทางการเงินกับสถาบันสินเชื่อรายย่อย หรือองค์กรเพื่อการกุศล เพื่อให้สถาบัน หรือองค์กรดังกล่าวเข้ามาช่วยเหลือประชาชนรากหญ้าให้สามารถเข้าถึงการประกันภัยรายย่อยดังกล่าวได้นอกจากนี้ การประกันภัยรายย่อยยังมีรูปแบบอื่นที่เรียกว่าการประกันภัยที่อ้างอิงดัชนี (Index based Insurance) หรือการประกันภัยที่อ้างอิงพารามิเตอร์ (Parametric Insurance) ซึ่งใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านดินฟ้าอากาศที่ส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูกพืชผล ซึ่งเกษตรกรจะได้เงินประกันเมื่อค่าดัชนีอยู่ในระดับที่กำหนด (Trigger) โดยไม่ได้ยึดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง โดยการกำหนดระดับดังกล่าวจะต้องมีความโปร่งใส เข้าใจ ใฝ่ใจ และมีความสัมพันธ์กับความเสียหายที่เคยเกิดขึ้นในอดีต อย่างไรก็ตาม การประกันภัยที่อ้างอิงดัชนีอาจไม่เหมาะสมกับเกษตรกรที่ต้องเผชิญหลายปัจจัยเสี่ยงและประสบปัญหาเรื้อรัง เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร ตลาดสินค้าเกษตร ห่วงโซ่อุตสาหกรรมเกษตร และบริการวิชาการทางการเกษตรที่ไม่ดีพอ

ทั้งนี้ ในการประกันภัยรายย่อยมักเกิดปัญหาที่เรียกว่า “คุณธรรมวิบัติ (Moral Hazard)” ซึ่ง หมายถึง กรณีที่ผู้ประกันภัยไม่มีการเตรียมมาตรการป้องกันหรือมาตรการระงับภัยคุกคามอย่างเหมาะสมและเพียงพอ โดยปัญหาดังกล่าวมักเกิดขึ้นเสมอกับสังคมที่ประชาชนพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นหลักขณะที่รัฐบาลหวังพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างชาติ ซึ่งในการป้องกันปัญหานี้จะต้องเชื่อมโยงการประกันภัยกับมาตรการป้องกันภัยพิบัติและมาตรการลดผลกระทบจากภัยพิบัติ เพื่อลดราคาของเบี้ยประกัน และลดความเสี่ยงไปควบคู่กัน

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดร.สุทธวาสดี ดวงศรีไสย์ (“โครงการวิจัย การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ: น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม”. คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546.) ได้รวบรวมและศึกษาทบทวนสถานภาพงานวิจัยด้านการบริหารและจัดการสาธารณภัยที่เกี่ยวข้องกับน้ำท่วมและน้ำแล้งที่ได้ดำเนินการโดยหน่วยงานราชการ และองค์กร รวมทั้งงานวิจัยจากมหาวิทยาลัยต่างๆมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการศึกษาทบทวนดังกล่าวมาประมวลผล และพิจารณาประกอบกับข้อมูลอื่นๆในการวางกรอบและข้อกำหนดของแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ คือ น้ำท่วม น้ำแล้ง โดยครอบคลุมงานด้านต่างๆ ดังนี้ คือ การเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบ (Preparedness for prevention and Mitigation) การเตรียมพร้อมรับภัย (Disaster Readiness) การจัดการภัยในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response) และการฟื้นฟูเข้าสู่สภาพปกติ (Disaster Recovery and Rehabilitation) และได้สรุปวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของงานวิจัยภายในประเทศ ทั้งด้าน

1. ด้านบุคลากร
2. ด้านข้อมูล
3. ด้านเทคนิควิธีและเทคโนโลยี
4. ด้านงบประมาณและการสนับสนุนจากหน่วยงาน
5. ด้านการนำไปประยุกต์ใช้

สัจจา บรรจงศิริ และคณะ. (“แนวทางในการจัดการภัยพิบัติด้านน้ำท่วมที่เหมาะสมกับประเทศไทยโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน”. การประชุมวิชาการ การพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน, 2557.) ได้วิจัย แนวทางในการจัดการภัยพิบัติด้านน้ำท่วมที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานทั้งเชิงคุณภาพและเชิง ปริมาณ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

1. เพื่อศึกษาการจัดการน้ำท่วมของต่างประเทศ

2. เพื่อถอดบทเรียนการจัดการน้ำท่วมโดยชุมชนใน ประเทศ

3. เพื่อหาแนวทางการพึ่งพาตนเองโดยใช้ชุมชนเป็นฐานและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการน้ำท่วมที่เหมาะสมกับประเทศไทยทำการศึกษาจากเอกสารรายงานการจัดการภัยพิบัติด้านน้ำท่วมของประเทศต่างๆ ชุมชนที่ประสบภัยพิบัติด้านน้ำท่วม และมีการจัดการที่ดีจาก 4 ภาค และชุมชนที่มีประสบการณ์เกิดภัยพิบัติ ด้านน้ำท่วม การเลือกกลุ่มตัวอย่างใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือวิจัย ได้แก่ แบบบันทึกข้อมูล แบบสัมภาษณ์และแบบประเมินความคิดเห็น ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ข้อมูลเชิงปริมาณวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัยพบว่า

1. การจัดการภัยพิบัติจากน้ำท่วมของ ต่างประเทศ จำเป็นต้อง

- 1.1 ให้ความสำคัญกับการศึกษาทำความเข้าใจและลดปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความเสี่ยง
- 1.2 ให้ชุมชนเกิดความตระหนักรับรู้ ถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดภัยและผลกระทบ
- 1.3 เตรียมความพร้อมในการป้องกันภัย
- 1.4 เน้นกลยุทธ์เชิงรุก
- 1.5 ทำงานแบบพหุภาคีอาศัยการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วน
- 1.6 เน้นวิธีการจัดการภัยบนพื้นฐานทางสหวิชาชีพในแต่ละบริบทของชุมชน
- 1.7 บริหารจัดการความเสี่ยง
- 1.8 วางแผนร่วมกับชุมชนที่มีความเสี่ยง
- 1.9 สื่อสารและหารือร่วมกับชุมชนที่มีความเสี่ยง
- 1.10 สร้างบริบทความปลอดภัยแก่คนในชุมชนและสังคม
- 1.11 จัดให้มีการดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง

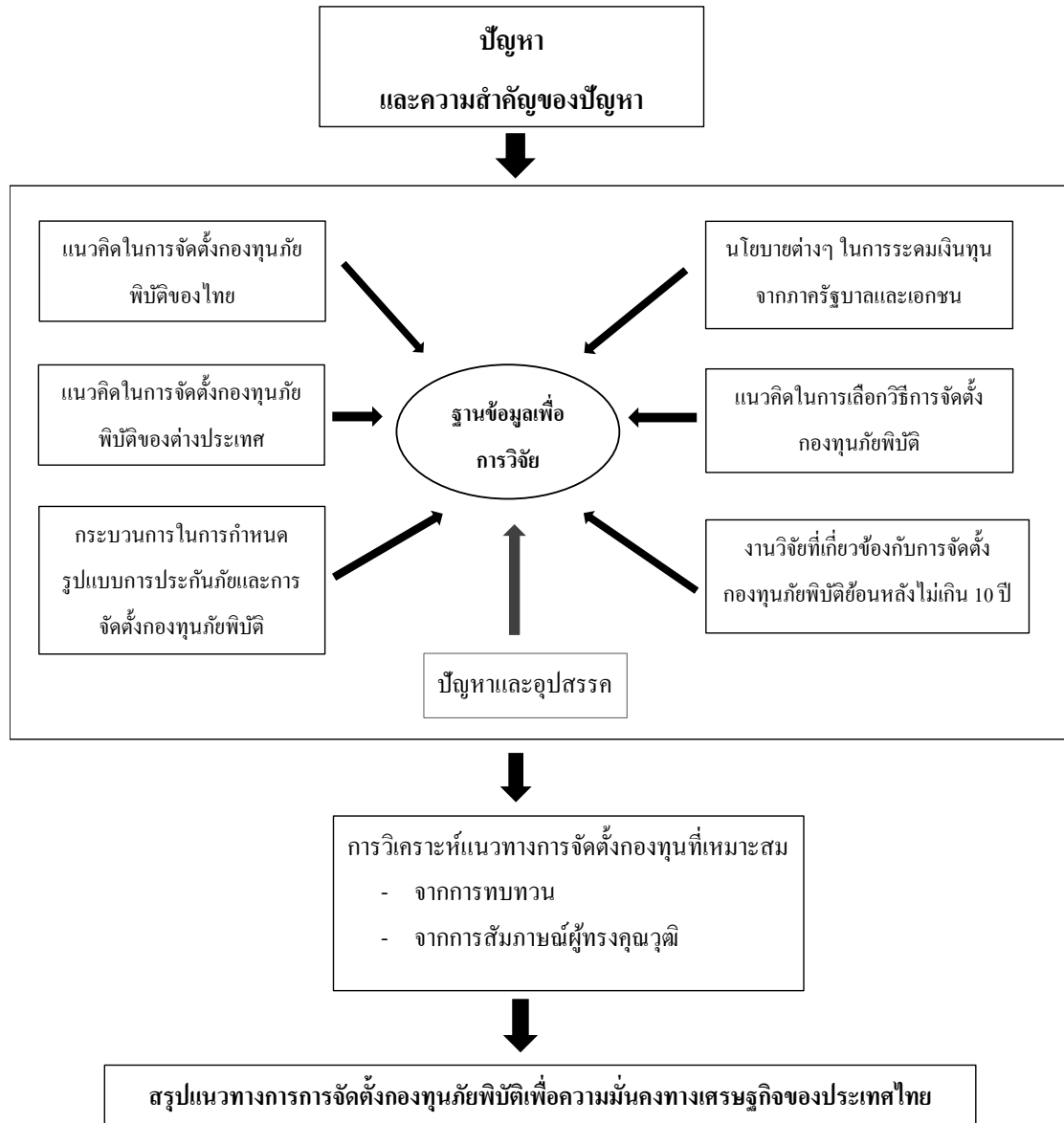
2. บทเรียนการบริหารจัดการภัยพิบัติจากน้ำท่วมโดยชุมชนในประเทศพบว่าระยะก่อนน้ำท่วม

- 2.1 ฝ้าระวัง และติดตั้งเครื่องมืออุปกรณ์เตือนภัย
- 2.2 ชักซ้อมการเตือนภัยและการเคลื่อนย้ายอพยพ
- 2.3 เตรียมสถานที่สำหรับเป็นศูนย์พักพิง
- 2.4 จัดระบบการรับและการกระจายความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก
- 2.5 จัดตั้งระบบสวัสดิการชุมชนและกองทุนชุมชน กำหนดกฎ ระเบียบและ

ข้อตกลงร่วมกัน

- 2.6 สร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนและภาคีระหว่างเกิดน้ำท่วม

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

รูปแบบการจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติจากต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยวิธีการจัดหาแหล่งเงินทุนในประเทศไทย จะเน้นเฉพาะการจัดการแหล่งเงินก่อนการเกิดภัยพิบัติในลักษณะการประกันภัย 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การประกันภัยรายย่อย (Micro insurance Scheme) ระบบนี้เป็นการดำเนินการโดยเอกชนหรือกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) โดยเป็นการประกันภัยให้สำหรับครัวเรือนและธุรกิจที่ยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบการประกันได้ ซึ่งมักเกิดจากการขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลรวมถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประกันภัย

โดยรูปแบบการประกันภัยรายย่อย (Micro Insurance) มีหลายลักษณะ ทั้งลักษณะจัดตั้งโดยชุมชนเอง การบริหารของบริษัทรับประกันของเอกชน หรือรัฐบาล การค้าประกันการผิดชำระหนี้ การสร้างกลุ่มความร่วมมือเพื่อให้มีจำนวนผู้ซื้อประกันจำนวนมากพอทำให้ต้นทุนโดยรวมของระบบลดลง

2. การประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) ระบบการประกันภัยรายย่อย (Micro insurance) อาจครอบคลุมเพียงประชาชนกลุ่มเล็ก ๆ เนื่องจากระบบการประกันของเอกชนเพียงอย่างเดียวอาจไม่มีความสามารถหรือกำลังเพียงพอในการรับความเสี่ยงของกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่ในวงกว้างระดับประเทศ

ในประเทศพัฒนาแล้วผู้รับประกันภัยเอกชนมักจะปฏิเสธการรับประกันภัยความเสี่ยงที่มีขนาดใหญ่ ในลักษณะความรุนแรงสูง โอกาสเกิดต่ำ หรือครอบคลุมพื้นที่หรือภูมิภาคที่เป็นวงกว้าง หรือลักษณะการรวมภัยพิบัติทางธรรมชาติหลายประเภทเข้าด้วยกัน จึงทำให้รัฐบาลในหลายประเทศเช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ต้องดำเนินการจัดทำระบบประกันร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ทั้งรูปแบบสมัครใจและภาคบังคับเพื่อรับประกันส่วนที่บริษัทประกันภัยเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้

3. การประกันภัยภาครัฐบาล (Insurance for Government) ได้แก่ การใช้การประกันภัยพิบัติหมู่และการใช้พันธบัตรภัยพิบัติหรือ แคทบอนด์ โดยมีเป้าหมายเพื่อการป้องกันการระงับการคลังและความเสี่ยงที่จะนำสู่ระบบงบประมาณ หรือกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลมักจะดำเนินการจัดหาเงินโดยการโยกงบประมาณในส่วนอื่นๆ มาใช้แก้ไขสถานการณ์ รวมทั้งการใช้ระบบกู้เงินหรือรับเงินสนับสนุนจากผู้บริจาคจากองค์กรระหว่างประเทศ และจำนวนเงินที่ได้รับช่วยเหลือหลังจากการเกิดภัยพิบัตินั้นมักมีไม่เพียงพอกับความ

ต้องการจริง รวมทั้งมีความล่าช้าในการบูรณะฟื้นฟูความเสียหาย เช่น การเกิดแผ่นดินไหวในรัฐ กุจราฐ ของอินเดียในปี 2544 เงินที่ได้รับการบริจาคมีเพียงร้อยละ 20 ของวงเงินตามที่ชาติต่าง ๆ ได้ประกาศให้ความช่วยเหลือไว้ นอกจากนี้ยังทำให้ประเทศที่ได้รับเงินดังกล่าวละเลยการ เตรียมพร้อมและป้องกันภัยเชิงรุกอีกด้วย นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องจัดหาเงินทุนฉุกเฉินสำหรับฟื้นฟู ช่วยหรือธุรกิจและครัวเรือนที่ได้รับความเสียหาย พร้อมทั้งต้องดำเนินการซ่อมแซมระบบ สาธารณูปโภคจำนวนมากซึ่งบางครั้งความเสียหายอาจรุนแรงจนกระทั่งรัฐต้องทำงบประมาณขาด ดุล ต้องใช้งบประมาณในการซ่อมแซมสาธารณูปโภคจำนวนมาก ซึ่งทำให้ความสามารถ ทางการคลังไม่เพียงพอกับการรับมือต่อความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ ดังนั้นการประกันภัยภาครัฐบาล โดยการออกพันธบัตรภัยพิบัติ จึงเป็นการป้องกันปัญหาด้านงบประมาณของรัฐบาลได้อย่างมี ประสิทธิภาพทางหนึ่ง

ดังนั้นการจัดทำกองทุนภัยพิบัติสามารถช่วยรัฐบาลด้านสภาพคล่องสำหรับรัฐบาลที่ไม่มี แหล่งเงินเพียงพอในการฟื้นฟูหลังเกิดความเสียหาย โดยจะช่วยลดความเสียหายระยะยาวอัน เนื่องมาจากความไม่ต่อเนื่องของการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังจะช่วยให้ ประชาชนตระหนักถึงความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น โดยไม่ปล่อยเป็นภาระของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว

บทที่ 3

รูปแบบการประกันภัยในการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติของ ประเทศไทย

จากการศึกษา แนวคิด และรูปแบบการประกันภัยต่างๆ ในบทการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำสถิติ และรูปแบบต่างๆ มาวิเคราะห์ในบทนี้ โดยเป็นการสนับสนุนข้อมูลเพิ่มเติมก่อนเสนอแนวทาง และรูปแบบการประกันภัยในการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ดังนี้

1. สถิติการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย
2. เปรียบเทียบรูปแบบลักษณะของการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในประเทศไทย
3. เปรียบเทียบรูปแบบการตั้งกองทุนภัยพิบัติในต่างประเทศ
4. บทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก
5. สรุปรูปแบบการตั้งกองทุนภัยพิบัติ
6. สรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความแตกต่างระหว่างแต่ละภูมิภาคไม่ค่อนมาก โดยรวมจะมีภูมิอากาศแบบร้อนชื้น ตั้งอยู่บริเวณแนวเส้นศูนย์สูตร พื้นที่ประเทศไทยแบ่งออกเป็น 5 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสาน ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ โดยภาคใต้จะมีลักษณะภูมิอากาศที่แตกต่างกับภาคอื่นเล็กน้อย มีฤดูกาลเพียงแค่ 2 ฤดูคือ ฤดูฝน และฤดูร้อน สภาพอากาศร้อนชื้นมากกว่าภูมิภาคอื่น เนื่องจากอยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตรมากที่สุด เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของฤดูก็จะเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศจนทำให้กลายเป็นภัยธรรมชาติ ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นนั้นล้วนเป็นภัยพิบัติต่อมนุษย์ ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินต่างๆ อย่างมหาศาลทั้งของบุคคลและส่วนรวม ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ โดยที่สร้างความเสียหายได้เป็นอย่างมาก คือ วาตภัย แผ่นดินไหว อุทกภัย และศัตรูพืชระบาดฯ โดยเฉพาะ อุทกภัย จะเกิดขึ้นประจำทุกปี ส่งผลความเสียหายโดยรวมทั้งภาครัฐ เอกชน และการส่งออก รวมถึงผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน และพื้นที่การทำเกษตรของเกษตรกรที่ต้องอาศัยธรรมชาติในการเพาะปลูกเป็นหลัก สร้างความเสียหายให้กับไร่นา และพืชผลของเกษตรกรเป็นอย่างมาก ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นทางรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเข้ามาช่วยเหลือแก่ประชาชน และเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนเพื่อบรรเทาความเดือนร้อนลง จากสถิติความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติและภัยธรรมชาติ มีดังนี้

สถิติการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย

1. ภัยจากวาตภัย พ.ศ. 2555 - 2558

เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อพื้นที่กว้างนับร้อยตารางกิโลเมตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาณาบริเวณที่ศูนย์กลางของพายุเคลื่อนที่ผ่านจะได้รับผลกระทบมากที่สุด ซึ่งความเสียหายมักผันแปรไปตามความรุนแรง เมื่อพายุมีกำลังแรงในชั้นดีเปรสชันจะทำให้เกิดฝนตกหนัก และมักมีอุทกภัยตามมา หากพายุมีกำลังแรงขึ้นเป็นพายุโซนร้อน หรือพายุไต้ฝุ่น จะก่อให้เกิดภัยหลายอย่างพร้อมกัน ทั้งวาตภัย อุทกภัย และคลื่นพายุซัดฝั่ง ซึ่งเป็นอันตรายและอาจก่อให้เกิดความเสียหายถึงขั้นรุนแรง ทำให้ประชาชนเสียชีวิตเป็นจำนวนมากได้ สำหรับประเทศไทยได้เกิดภัยพิบัติจากวาตภัยหลายครั้ง โดยสถิติการเกิดวาตภัยตาม (ตารางที่ 3-1)

2. ภัยจากภัยแล้ง พ.ศ. 2550 -2559

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การขาดแคลนน้ำจึงส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ประกอบอาชีพการเกษตร และจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ทำให้ฤดูฝนสั้นขึ้น ซึ่งหมายถึงว่า ฤดูแล้งจะยาวนานขึ้นและในพื้นที่ตอนบนของประเทศไทยจะมีปริมาณฝนตกน้อยลง ส่งผลให้ปริมาณน้ำในเขื่อนและอ่างเก็บน้ำทั่วประเทศมีปริมาณไม่เพียงพอสำหรับประชาชนใช้อุปโภคบริโภคและการเกษตร โดยเฉพาะพื้นที่นอกเขตชลประทาน สิ่งที่จะเป็นปัญหาตามมา คือ ภาวะแห้งแล้งและการขาดแคลนน้ำ ทำให้ประชาชนต้องประสบกับความเดือดร้อนในหลายพื้นที่ โดยสถิติการเกิดภัยแล้งตาม (ตารางที่ 3-2)

3. ภัยจากอุทกภัย พ.ศ. 2550 - 2558

ประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยเป็นประจำทุกปี และได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก อุทกภัยมีสาเหตุจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงพาดผ่านภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบกับ ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมทะเลอันดามันและอ่าวไทย ทำให้มีฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วมในหลายจังหวัดประชาชนได้รับความเดือดร้อน สิ่งสาธารณประโยชน์และทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหาย และในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้น มีมูลค่าความเสียหายสูงมากขึ้น โดยสถิติการเกิดอุทกภัย ตาม (ตารางที่ 3-3)

4. ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม

ประเทศไทยยังไม่เคยเกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ แต่ได้เกิดแผ่นดินไหวขนาดกลางในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อยู่หลายครั้ง จากการบันทึกทางประวัติศาสตร์ ระบุว่าในปี พ.ศ. 1558 มีแผ่นดินไหวขนาดใหญ่เกิดขึ้นทำให้บริเวณโยนกนครยุบจมลงเกิดเป็นหนองน้ำใหญ่ จน พ.ศ. 2088 ก็เกิดแผ่นดินไหวใหญ่ที่นครเชียงใหม่ จนยอดเจดีย์หลวงสูง 86 เมตร หักพังลงมาเหลือ 60 เมตร นับตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ปรากฏให้เห็นในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2455 ได้มีการผลิตเครื่องมือตรวจวัดแผ่นดินไหวขึ้นมาใช้ในโลกรวมถึงเครื่องมือข่ายถึงกัน ก็มีรายงานแผ่นดินไหวให้ทราบตลอดมาว่าแผ่นดินไหวในประเทศไทยเกิดขึ้นบ่อยครั้งแต่มีขนาดเล็กสามารถตรวจสอบได้จากเครื่องมือตรวจวัดแผ่นดินไหว (กรมทรัพยากรธรณี , 2552)

ตารางที่ 3-1 สถิติการเกิดวาตภัย

สถานการณ์วาตภัย / พื้นที่ประสบภัย		2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
จำนวนครั้ง		2,233	1,995	1,348	2,192		401	487		
พื้นที่ประสบภัย	จังหวัด	67	65	68	69	69	68	66	71	70
	อำเภอ	524	570	648	626	604	541	409	375	652
	กิ่งอำเภอ									
	ตำบล	2,112	2,603	2,529	1,479	1,353	829	1,129	1,540	3,180
	หมู่บ้าน	6,097	7,926	8,830	11,061	3,379	1,903	3,845	7,091	13,872
ความเสียหายด้านทรัพย์สิน	ราษฎรประสบภัย (คน)	245,619	242,944	360,152	407,271	183,543	26,182	133,423	107,299	354,957
	ราษฎรประสบภัย (ครัวเรือน)	72,783	78,606	110,357	126,866	114,426	30,968	55,651	38,291	142,184
	เสียชีวิต (คน)	10	15	24	30	40	14	24	7	67
	บาดเจ็บ (คน)	71	30	26	174	32		28	38	68
	บ้านเสียหายทั้งหลัง (หลัง)	158	124	394	2,438	199	6	294		1,922
	บ้านเสียหายบางส่วน (หลัง)	47,639	58,319	70,401	78,384	67,009	223	49,562	59,041	109,803

ตารางที่ 3-1 สถิติการเกิดวาทภัย (ต่อ)

สถานการณ์วาทภัย / พื้นที่ประสบภัย		2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
	อาคารพาณิชย์ (หลัง)									
	โรงแรม (แห่ง)									
	โรงงาน/โรงสี (แห่ง)							2		
	วัด/โรงเรียน/สถานที่ราชการ (แห่ง)	431	153	172	76	44	31	85	62	416
	เรือประมง/เรืออื่นๆ (ลำ)	18					21	211		9
	พื้นที่การเกษตร (ไร่)	18,163	98,619	139,391	105,027	118,121	7,021	34,815	21,194	48,635
	พืชผลทางเกษตร (ตัน)							3,299	854	15,466
	มูลค่าความเสียหาย (บาท)	234,547,154	227,549,741	207,373,975	198,845,310	109,108,824	6,758,582	77,545,751	59,956,266	168,173,272
การให้ความช่วยเหลือ	เครื่องอุปโภค(ชุด)	25,640								
	น้ำดื่ม (ขวด/ลิตร)	12,560								
	เงินอุดหนุนราชการ (บาท)	246,884,784	218,485,935	225,326,447	326,035,258	156,474,884				

ที่มา : ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ตารางที่ 3-2 สถิติการเกิดภัยแล้ง

สถานการณ์ภัยแล้ง / พื้นที่ประสบภัย		2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
พื้นที่ ประสบ ภัย	จังหวัด	66	61	62	64	55	53	58	50	40	41
	อำเภอ	669	660	668	684	550	575	598	396	265	267
	กิ่งอำเภอ										
	ตำบล	4,344	4,306	4,829	4,842	3,919	4,117	3,953	2,491	1,458	1,444
	หมู่บ้าน	34,874	38,170	47,048	45,958	40,503	40,723	37,118	23,229	12,972	11,840

ตารางที่ 3-2 สถิติการเกิดภัยแล้ง (ต่อ)

สถานการณ์ภัยแล้ง / พื้นที่ประสบภัย		2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
ความเสียหายที่ สำรวจพบ	ราษฎร ประสบภัย (คน)	16,754,980	13,298,895	17,353,358	15,740,824	16,560,561	15,235,830	9,070,144	5,771,955	3,988,125	2,892,710
	ราษฎร ประสบภัย (ครัวเรือน)	4,378,225	3,531,570	4,500,861	4,077,411	4,835,321	4,188,516	2,678,487	1,747,870	1,443,543	989,202
	พื้นที่ การเกษตร (ไร่)	1,350,118	524,999	594,434	1,716,853	811,680	1,486,512	2,406,665	1,675,015	2,393,460	2,047,864
	ปศุสัตว์ (ตัว)										
	มูลค่าความ เสียหาย (บาท)	198,304,732	103,900,841	108,346,716	1,415,223,466	131,864,730	399,178,544	2,914,986,854	68,983,841	637,982,948	145,396,739

ตารางที่ 3-2 สถิติการเกิดภัยแล้ง (ต่อ)

สถานการณ์ภัยแล้ง /	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
--------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

พื้นที่ประสบภัย											
การให้ความช่วยเหลือ	รถบรรทุกน้ำ (คัน)	2,637	1,882	3,246	2,765	1,027	1,041	166	287		
	เครื่องสูบน้ำ (เครื่อง)	2,923	883	862	1,108	21,678	262	389	92		
	แจกจ่ายน้ำอุปโภคบริโภค (ลิตร)	970,786,964	797,526,730	956,475,951	837,854,815	209,095,833	154,968,160	146,158,626	25,438,500		
	ใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการ (บาท)	1,697,767,851	1,344,600,348	2,081,900,440	1,985,558,249	1,728,968,073	632,657,550	270,923,217	8,191,362		

ที่มา : ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ตารางที่ 3-3 สถิติการเกิดอุทกภัย

สถานการณ์อุทกภัย / พื้นที่ ประสบภัย		2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
จำนวนครั้ง		13	6	5	7	4	3	4	4	5
พื้นที่ประสบภัย	จังหวัด	54	65	64	74	74	47	74	58	49
	อำเภอ	394	719	683	823	844	328	721	440	241
	กิ่งอำเภอ									
	ตำบล	2,130	4,813	4,344	5,887	5,919	1,886	4,579	2,249	964
	หมู่บ้าน	12,848	38,448	33,847	48,488	53,380	12,016	35,765	15,044	5,736
ความเสียหาย ด้านชีวิต	ราษฎร เดือดร้อน (คน)	2,326,179	7,921,127	8,881,758	13,485,963	16,224,302	2,353,027	5,923,380	1,810,748	885,915

ตารางที่ 3-3 สถิติการเกิดอุทกภัย (ต่อ)

สถานการณ์อุทกภัย / พื้นที่ ประสบภัย		2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
	ราษฎร เดือดร้อน (ครัวเรือน)	571,566	2,031,943	2,308,969	3,917,333	5,247,125	733,281	1,907,472	601,796	211,360
	เสียชีวิต (คน)	36	113	53	266	1,026	14	134	31	11
	บาดเจ็บ (คน)	17	16	22	1,665	33		17	8	
ความเสียหาย ด้านทรัพย์สิน	บ้านทั้ง หลัง (หลัง)	26	170	176	21,172	2,632	90	396	80	33
	บ้าน บางส่วน (หลัง)	3,860	18,694	11,235	256,472	477,595	16,466	60,006	10,114	4,671

ตารางที่ 3-3 สถิติการเกิดอุทกภัย (ต่อ)

สถานการณ์อุทกภัย / พื้นที่ ประสบภัย		2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
อาคาร พาณิชย์ (หลัง)	84		4	312	4,011	4	14	102	3	
โรงแรม/ อพาร์ทเมนท์ (แห่ง)	2	11	2	7	34			4		
โรงงาน/โรงสี (แห่ง)	8	4	7	76	1,823	8	10	6		
บ่อปลา/กุ่ม (บ่อ)	13,866	87,413	43,186	76,180	137,730	7,765	120,203	119	450	
บุคคลทั่วไป (ตัว)	19,146	263,509	147,762	1,493,838	2,263,408	8,437	151,033	23,002	87	
พื้นที่ การเกษตร (ไร่)	1,617,284	6,590,655	2,958,523	10,909,561	11,798,241	1,036,105	6,099,777	1,706,254	694,282	

ตารางที่ 3-3 สถิติการเกิดอุทกภัย (ต่อ)

สถานการณ์อุทกภัย / พื้นที่ประสบ ภัย		2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
ความเสียหาย ด้านสิ่ง สาธารณประโยชน์ ชน	ถนน (สาย)	7,202	18,389	18,661	25,986	26,613	5,566	15,224	5,145	2,018
	สะพาน/คอฯ (แห่ง)	388	908	1,092	1,536	1,770	370	705	406	167
	ทำนบ/ฝาย/ เหมือง (แห่ง)	1,643	1,407	2,005	2,788	1,318	11	1,096	41	2
	วัด/โรงเรียน/ สถานที่ราชการ (แห่ง)	895	1,062	371	3,020	4,563	145	1,016	76	11
	ท่อระบายน้ำ (แห่ง)	3,020	1,833	2,500	3,391	2,432	715	1,021	475	164
	มูลค่าความ เสียหาย (บาท)	1,687,865,982	7,601,796,302	5,252,613,976	16,338,772,341	23,839,219,356	716,000,844	1,841,217,148	323,578,804	162,063,478

ตารางที่ 3-3 สถิติการเกิดอุทกภัย (ต่อ)

สถานการณ์อุทกภัย / พื้นที่ ประสบภัย		2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
การให้ความ ช่วยเหลือ	เรือ ท้องแบน (ลำ)	383	667	339	1,603	5,809	341	1,132	467	
	เครื่องสูบน้ำ (เครื่อง)	1,340	1,014	100	4,051	736	70	60	179	
	เครื่อง อุปโภค บริโภค (ชุด)	663,189	799,500	587,873	1,795,647	3,226,680	16,584	4,670	385,028	
	เงินทด รอง ราชการ (บาท)	4,289,736,260	5,471,365,273	4,452,673,765	1,628,458,367	8,178,776,092	23,650,779,232			

ที่มา : ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เปรียบเทียบรูปแบบลักษณะของการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ในประเทศไทย

สำหรับกรณีประเทศไทย เคยมีการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติแห่งชาติขึ้น หลังมหาอุทกภัย ปี 2554 ซึ่งจัดว่าเป็นครั้งที่รุนแรงมากที่สุดในรอบ 50-70 ปีของประเทศไทย และเป็นมหาอุทกภัยที่สร้างความเสียหายจำนวนมหาศาลให้กับเศรษฐกิจไทย โดยธนาคารโลกประเมินความเสียหายว่าสูงถึง 1.35 ล้านล้านบาท และทำให้เศรษฐกิจแทบไม่ขยายตัว หรือขยายตัวเพียง 0.1% เท่านั้น ภัยพิบัติครั้งนั้นยังทำให้นักลงทุนในประเทศ และในต่างประเทศ รวมถึงประชาชนทั่วไปที่สูญเสียความเชื่อมั่น และตื่นตระหนก เนื่องจากไม่มั่นใจรัฐบาลว่า ถ้ามีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีกจะสามารถบริหารจัดการน้ำท่วมได้หรือไม่ แต่ผ่านมากกว่า 1 ปี ความพยายามของรัฐบาลที่จะดำเนินนโยบายเรียกความเชื่อมั่นและแก้ปัญหาทั้งระยะสั้นระยะยาวให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ก็ได้ทำให้ความเชื่อมั่นเริ่มฟื้นกลับมาดีขึ้น โดยในระยะสั้นมีการเร่งตั้ง “กองทุนส่งเสริมประกันภัยพิบัติ” ด้วยการออก พ.ร.ก.กู้เงิน 50,000 ล้านบาท และในระยะยาวมีการออก พ.ร.ก.กู้เงิน 3.5 แสนล้านบาท เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยเฉพาะการจัดตั้ง “กองทุนส่งเสริมการประกันภัย” ที่ตั้งขึ้นมาอย่างรวดเร็ว คือ หลังออก พ.ร.ก.กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเพียงเดือนกว่า ก็สามารถจัดตั้งและดำเนินการอย่างเป็นทางการเมื่อ 28 มีนาคม 2555 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างความเชื่อมั่น และทำให้ธุรกิจประกันภัยกลับเข้าสู่ภาวะปกติให้เร็วที่สุด โดยต้องทำให้เบี้ยประกันปรับลดลงมาในลักษณะที่ทำให้ธุรกิจเดินหน้าต่อไป กองทุนฯ จะมีบทบาทในการสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมและครัวเรือนตระหนักถึงความสำคัญในการป้องกันความเสี่ยงก่อนที่ภัยพิบัติจะเกิดขึ้นจริง เพื่อรับความคุ้มครองภัยพิบัติ 3 ประเภท ได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว และลมพายุ ข้อมูลตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนฯ วันที่ 28 มีนาคม 2555 ถึง 7 สิงหาคม 2556 มีจำนวนกรมธรรม์ภัยพิบัติทั้งสิ้น 1,592,240 ฉบับ กลุ่มบ้านอยู่อาศัยมีจำนวนกรมธรรม์สูงสุดจำนวน 1,330,323 ฉบับ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 94 ของจำนวนกรมธรรม์ที่ยังมีความคุ้มครองอยู่ทั้งหมด รองลงมาคือกลุ่มธุรกิจขนาดกลางและย่อมจำนวน 69,236 ฉบับสัดส่วนร้อยละ 5 และกลุ่มอุตสาหกรรมมีกรมธรรม์จำนวนทั้งสิ้น 4,708 ฉบับหรือร้อยละ 1 นอกจากนี้กลุ่มบ้านอยู่อาศัยยังมีจำนวนทุนประกันภัยต่อตามสัดส่วนของกองทุนฯ สูงสุดจำนวน 32,767 ล้านบาทคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 62 ของทุนประกันภัยตามสัดส่วนของกองทุนฯ ทั้งหมด ถัดมาคือกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมจำนวน 11,612 ล้านบาทหรือสัดส่วนร้อยละ 22 และกลุ่มธุรกิจขนาดกลางและย่อมจำนวน 8,250 ล้านบาทหรือสัดส่วนร้อยละ 16 ในขณะที่กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมมีจำนวนเบี้ยประกันภัยพิบัติสูงสุดที่ 216 ล้านบาทหรือสัดส่วนร้อยละ 40 ของเบี้ยประกันภัยต่อตามสัดส่วนของกองทุนฯ รองลงมาคือกลุ่มบ้านอยู่อาศัยจำนวน 215 ล้านบาท ในสัดส่วนร้อยละ 40 และท้ายสุดคือกลุ่มธุรกิจ

ขนาดกลางและย่อมจำนวน 104 ล้านบาทหรือสัดส่วนร้อยละ 20 ของเบี้ยประกันภัยตามสัดส่วนของกองทุนฯ ทั้งหมด

ขณะที่พบว่าจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยตามการประมาณการของกองทุนฯ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นครปฐม นนทบุรี และกรุงเทพฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมและมีการสร้างระบบป้องกันภัยพิบัติโดยเฉพาะน้ำท่วมไว้เป็นอย่างดีแล้วแต่ยังคงให้ความสำคัญต่อการทำประกันภัยพิบัติ โดยมีทุนประกันภัยตามสัดส่วนของกองทุนฯ รวมทั้งสิ้น 25,357 ล้านบาท แยกเป็นกลุ่มบ้านอยู่อาศัยจำนวน 16,179 ล้านบาท กลุ่มธุรกิจขนาดกลางและย่อม 3,314 ล้านบาท และกลุ่มอุตสาหกรรม 5,864 ล้านบาท

ซึ่งปัจจุบันนั้น กองทุนภัยพิบัติได้ทำการยกเลิกกองทุนไป บริษัทประกันภัยต่างรับความเสี่ยงกันเองในส่วนของภัยธรรมชาติ ส่งผลทำให้บริษัทประกันภัยต่างๆจะต้องทำการหาประกันภัยต่อต่างประเทศเอง การคิดค่าเบี้ยประกันภัยจึงค่อนข้างสูง เนื่องจากอาจถูกกดค่าบำเหน็จจากประกันภัยต่างประเทศ

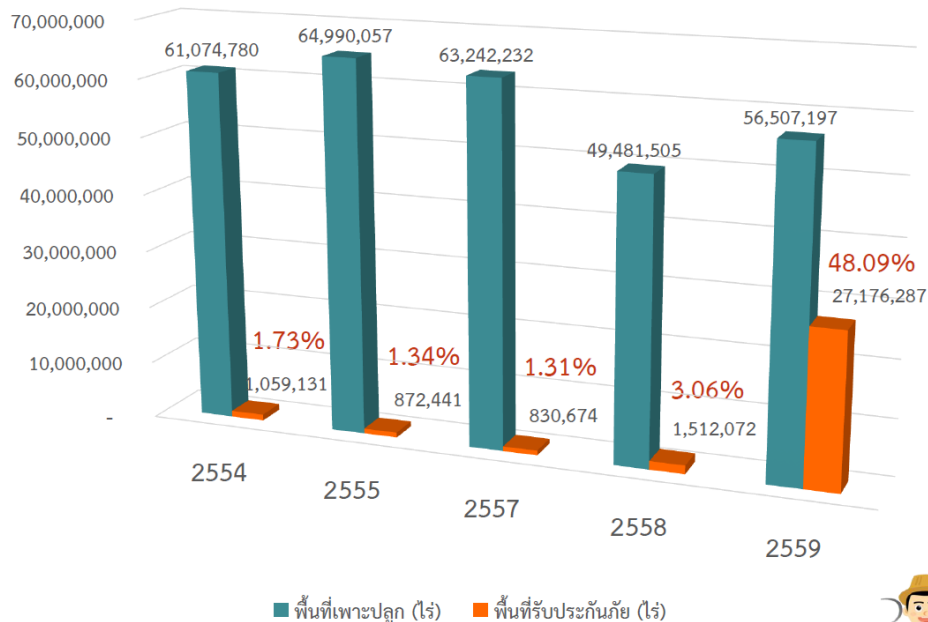
นอกจากกองทุนภัยพิบัติจะรับประกันภัยคุ้มครองภัยพิบัติ 3 ประเภท ได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว และลมพายุ ให้แก่ประชาชนและภาคอุตสาหกรรมแล้ว รัฐบาลยังขยายบทบาทของกองทุนฯ ให้เข้ารับ “การประกันภัยข้าวนาปี” โดยสืบเนื่องจากรัฐบาลมีมาตรการเยียวยาให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ได้รับความเสียหายโดยสิ้นเชิงจากภัยพิบัติในอัตราไร่ละ 606 บาท (ในปี 2554 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เยียวยาเพิ่มขึ้นเป็นไร่ละ 2,222 บาท) แต่จำนวนเงินชดเชยดังกล่าวไม่เพียงพอต่อต้นทุนการเพาะปลูกข้าว จึงมีแผนที่จะสร้างระบบประกันความเสี่ยงทางการเกษตร โดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ร่วมกับสมาคมประกันวินาศภัยไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สำนักงาน คปภ. และบริษัทประกันภัยร่วมกันรับประกันภัย โดยได้เริ่มดำเนินโครงการประกันภัยข้าวนาปี ตั้งแต่ปีการผลิต 2554 จนถึงปัจจุบัน

ผลการดำเนินงานโครงการประกันข้าวนปี 2554 – 2559

ตารางที่ 3-4 ผลการดำเนินงานโครงการประกันข้าวนปี 2554 – 2559

	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ประมาณการ ปี 2559
อัตราความเสียหายของประเทศ (National Scheme)						
1. พื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศ (ไร่)	61,074,780	64,950,593	62,079,904	63,211,471.26	56,688,379	56,507,197.21
2. พื้นที่เสียหายทั่วประเทศ (ไร่)	10,079,838	6,701,779	3,086,363	1,982,487.21	2,289,495	1,385,679
3. Damage Area Ratio (%) ของรัฐ (2/1)	16.50%	10.32%	4.97%	3.14%	4.04%	2.45%
โครงการประกันภัยข้าวนปี (Insurance Top Up Scheme)						
1. พื้นที่เอาประกันภัย (ไร่)	1,059,131.00	872,440.50	120	830,673.75	1,512,218.00	27,176,287.00
(% ของพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศ)	1.73%	1.12%	0.00%	1.03%	2.28%	40.34%
(หลังจากหักคืน - ไร่)		725,857.25		650,365.50	1,295,046.20	22,796,736.38
2. พื้นที่ที่ได้รับค่าสินไหมทดแทน (ไร่)	559,702.58	230,999.76		115,305.29	137,908.01	763,020.89
3. insurance Damage Area Ratio (%) (2/1)	52.85%	31.82%	23.30%	17.73%	10.65%	3.35%
4. ค่าเบี้ยประกันภัย (บาท)	136,564,533	104,692,860	43,192.69	334,936,625.00	571,838,216.25	2,717,628,700.00
(หลังจากหักคืน - บาท)		87,102,870.00		264,004,655.00	491,200,342.79	2,279,673,637.50
5. ค่าสินไหมทดแทน (บาท)	760,546,825.27	256,638,005.05	31,108	128,074,588.78	152,777,131.10	840,369,642.79
6. Loss Ratio (%) (5/4)	556.91%	294.64%	72.01%	48.51%	31.10%	36.86% *

แผนภาพที่ 3-1 ผลการดำเนินงานโครงการประกันข้าวนปี 2554-2559



ข้อมูลพื้นที่รับประกันภัยยังไม่ได้หักการคืนเบี้ยประกันภัยทุกกรณี

หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2559 เป็นการประมาณการ การจ่ายสินไหมทดแทนและการคืนเบี้ยประกันภัยของโครงการฯ บนพื้นฐานของข้อมูล ณ. วันที่ 7 พ.ค. 60 *อยู่ในระหว่างการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคืนเบี้ยประกันภัย (ที่มา: สมาคมประกันวินาศภัยไทย)



การดำเนินโครงการ “การประกันภัยข้าวในปี” ปีการผลิต 2560

ทางกระทรวงการคลังประเมินในเบื้องต้นว่า อาจมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการฯ มากกว่าพื้นที่เป้าหมายที่กำหนด ดังนั้น จึงเสนอขออนุมัติเพื่อใช้กรอบวงเงินงบประมาณในการอุดหนุนเบี้ยประกันภัย สำหรับพื้นที่เอาประกันภัยจำนวน 30 ล้านไร่ คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 1,841,100,000 บาท (ที่มา: สำนักนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) โดยเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยข้าวของปี 2560 จะได้รับความคุ้มครองดังนี้

1. สำหรับภัยธรรมชาติทั้งหมด 6 ประเภท ได้แก่ ความเสียหายจากน้ำท่วม หรือฝนตกหนัก ภัยแล้ง ฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วง ลมพายุ หรือพายุไต้ฝุ่น ภัยอากาศหนาวหรือน้ำค้างแข็ง ลูกเห็บ และไฟไหม้ โดยเกษตรกรจะได้รับความคุ้มครอง 1,260 บาทต่อไร่
2. ความเสียหายจากศัตรูพืช หรือ โรคระบาด เกษตรกรจะได้รับความคุ้มครอง 630 บาทต่อไร่

แผนภาพที่ 3-2 ขั้นตอนการดำเนินงาน โครงการประกันภัยข้าวในปี



ที่มา: จากกระทรวงการคลัง ตามมติคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2560

โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรมีเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วยตนเอง และเป็นการต่อ ยอดความช่วยเหลือของรัฐ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556

เปรียบเทียบรูปแบบการตั้งกองทุนภัยพิบัติในต่างประเทศและในประเทศไทย

ตารางที่ 3-5 เปรียบเทียบรูปแบบการตั้งกองทุนภัยพิบัติในต่างประเทศและในประเทศไทย

รูปแบบ	ประเทศ	โครงการ	ลักษณะภัยพิบัติที่ รับประกัน	จัดตั้งเมื่อ	ชนิดการ รับประกัน
การประกันภัยรายย่อย (Microinsurance Scheme)	อินเดีย	AfatVimo	ทุกประเภท	2547	สมัครใจ
การประกันภัย ระดับประเทศที่บริหาร โดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme)	สหรัฐอเมริกา	California Earthquake Authority (CEA)	แผ่นดินไหว	2537	บังคับ
	สหรัฐอเมริกา	Hawaii Hurricane Relief Fund(HHRF)	เฮอริเคน	2535	บังคับ
	ตุรกี	Turkish Catastrophe Insurance Pool (TCIP)	แผ่นดินไหว	2542	สมัครใจ
	ญี่ปุ่น	Japan Earthquake Reinsurance	แผ่นดินไหว	2507	กึ่งบังคับ
	ไต้หวัน	Taiwan Residential Earthquake Insurance Catnat+CCR	แผ่นดินไหว	2545	กึ่งบังคับ
	ฝรั่งเศส		ทุกประเภท	2525	บังคับ
	อินโดนีเซีย	Private Insurance Maipark	แผ่นดินไหว	2547	สมัครใจ
	ไทย	กองทุนภัยพิบัติ	น้ำท่วม/ลมพายุ/ แผ่นดินไหว	2554	กึ่งบังคับ

ตารางที่ 3-5 เปรียบเทียบรูปแบบการตั้งกองทุนภัยพิบัติในต่างประเทศและในประเทศไทย (ต่อ)

รูปแบบ	ประเทศ	โครงการ	ลักษณะภัยพิบัติ ที่รับประกัน	จัดตั้ง เมื่อ	ชนิดการค้ำ ประกัน
การประกันภัย ภาครัฐบาล (Insurance for governments)	เม็กซิโก	Mexico Catbond	แผ่นดินไหว	2549	กึ่งบังคับ
	กลุ่มประเทศแถบ ทะเลแคริบเบียน	Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility	พายุเฮอริเคน/ แผ่นดินไหว	2550	บังคับ

สำหรับรูปแบบการตั้งกองทุนภัยพิบัติในต่างประเทศ นั้นจะเน้นเฉพาะการจัดการแหล่งเงินก่อนการเกิดภัยพิบัติ (Ex Ante Financing) ในลักษณะการประกันภัย 3 รูปแบบ ข้างต้น และจากรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมภัยพิบัติที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า อุทกภัยเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่หากเกิดขึ้นไม่ว่าจะในประเทศไทยหรือต่างประเทศ ก็ต่างส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมากที่สุด เนื่องจากมีความถี่ของการเกิดค่อนข้างบ่อยครั้งและมีมูลค่าความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ต้องได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณโดยตรง หรือการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งเกิดเป็นภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นในแต่ละปี และเบียดบังค่าใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาประเทศที่จำเป็น ดังนั้น รัฐบาลและกระทรวงการคลังจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาท ในการจัดตั้งกองทุนโดยพิจารณาใกล้เคียงกับ เมื่อครั้งที่ตั้งกองทุนส่งเสริมภัยพิบัติ โดยรัฐบาลจะต้องเป็นแกนหลัก ดังนี้

1. จัดให้มีร่วมลงทุนระหว่างบริษัทประกันภัยทั่วประเทศกับรัฐบาล
2. มีคณะกรรมการบริหารร่วมระหว่างเอกชนและรัฐบาลสำหรับกำหนดนโยบายการประกันภัยพิบัติ
3. มีผู้จัดการกองทุนฯ สำหรับการจัดการรับประกันภัยต่อ
4. บริหาร และจัดการระบบการรับประกันภัยต่อสำหรับความเสี่ยงภัยพิบัติ
5. พิจารณาหลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงในการทำประกันภัยต่อ
6. กำหนดอัตราเบี้ยตามความเสี่ยงภัยแต่ละพื้นที่
7. พิจารณาการจ่ายสินไหมทดแทน
8. ประสานงานกับคณะกรรมการรัฐบาลเพื่อขออนุมัติเงินเพื่อจ่ายค่าสินไหมในกรณีที่เกิดความเสียหายหากเกิดความคุ้มครองที่ซื้อประกันภัยต่อไว้

บทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก

จากแนวคิดข้างต้น ทางผู้วิจัยเห็นว่าควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการศึกษาและหาแนวทางในการพัฒนาและขับเคลื่อนกองทุนภัยพิบัตินี้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (สศค.) มีบทบาทหลักในการเป็นผู้นำของโครงการ ทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งเสนอโครงการเพื่อการอนุมัติและของงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี

ภัยพิบัติธรรมชาติเมื่อเกิดขึ้นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินทั้งของรัฐและของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ารับภาระจากความเสียหาย (ภาระทางการคลัง) ดังกล่าว ทั้งทางตรงและ/หรือทางอ้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงมีหน้าที่และบทบาทในการกำหนดนโยบายทางการคลัง เพื่อบริหารจัดการภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นและที่อาจจะเกิดขึ้นให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อรักษาความมั่นคงและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

2. สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ทำหน้าที่ในการพิจารณาและอนุมัติเงื่อนไขกรมธรรม์ประกันภัยและอัตราเบี้ยประกันภัยที่เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญในขั้นตอนของการเตรียมป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในการเตือนภัยและป้องกันสาธารณภัย และการพัฒนาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เป็นต้น รวมถึงการเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติ เช่น การบูรณาการระบบการฝึกซ้อม การวางแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ป้องกันสาธารณภัย

4. สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารจัดการภัยพิบัติในขั้นตอนของการจัดการหลังเกิดภัยพิบัติขึ้น โดยได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อระดมเงินบริจาค เช่น กองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย เป็นต้น

5. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา เป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญในขั้นตอนของการเตรียมป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ เช่น การวางระบบเตือนภัยพิบัติอุตุนิยมวิทยาทะเล การวางระบบตรวจวัดแผ่นดินไหวอัตโนมัติระยะไกล เพื่อเตือนภัยสึนามิและระบบคอมพิวเตอร์สมรรถนะสูง เพื่อการพยากรณ์อากาศ เป็นต้น

6. **กรมชลประทาน** เป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญใน 3 ขั้นตอน ของการบริหารจัดการภัยพิบัติ ประกอบด้วย ขั้นตอนของการเตรียมป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ เช่น โครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่เขตเศรษฐกิจ การก่อสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ ซึ่งป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ชุมชนและเขตเกษตรกรรม การขุดลอกคลองระบายน้ำ เพื่อบรรเทาอุทกภัยและแก้ไขปัญหาหน้าท่วม และโครงการก่อสร้างกำแพงป้องกันน้ำท่วม ขั้นตอนของการเตรียมพร้อมรับภัย เช่น โครงการศึกษาวางระบบและติดตั้งระบบโทรคมนาคมเพื่อพยากรณ์น้ำและเตือนภัยลุ่มน้ำต่าง ๆ และโครงการศึกษาความเหมาะสมการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลางและบรรเทาอุทกภัย นอกจากนี้ กรมชลประทานยังดำเนินการในขั้นตอนของการจัดการภัยด้วย เช่น การให้เงินชดเชยแก่เกษตรกรด้านการประมงที่ประสบอุทกภัย การให้เงินอุดหนุนชดเชยดอกเบี้ย และหนี้สิน ตามมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านหนี้สินสมาชิกสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรที่ประสบอุทกภัย

7. **กรมทรัพยากรน้ำ** เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการในขั้นตอนของการเตรียมป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ เช่น การติดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) สำหรับพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยหรือดินถล่ม ในพื้นที่ลาดชันและพื้นที่ราบเชิงเขา และการเพิ่มประสิทธิภาพศูนย์ปฏิบัติการพยากรณ์เตือนภัยเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นต้น

8. **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** มีหน่วยงานระดับกรมที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง ในการประเมินและบริหารจัดการ การเพาะปลูกข้าว พืชผลอื่นๆ และลำไย ของประเทศอย่างครบวงจร อาทิ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรซึ่งขึ้นทะเบียนเกษตรกร และมีข้อมูลสามารถใช้ตรวจสอบสถานะภาพของเกษตรกร จำนวนพื้นที่และสถานที่ปลูกข้าวและพื้นที่การทำเกษตรอื่นๆ กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นต้น

9. **ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)** ซึ่งเกษตรกรผู้ปลูกข้าวส่วนใหญ่เป็นลูกค้าสินเชื่อและเงินฝากของธนาคาร ประกอบกับธนาคารมีสาขาอยู่ในท้องถิ่นต่างๆทั่วประเทศ มีบทบาทในการเป็นช่องทางในการขายกรมธรรม์ประกันภัยให้กับเกษตรกร รวมถึงเก็บเบี้ยประกันภัยและจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับเกษตรกรที่ได้รับความเสียหาย

10. **สมาคมประกันภัยวินาศภัยไทย** มีบทบาทในการเข้าร่วมพัฒนากรมธรรม์ประกันภัย รวมทั้งเชิญชวนบริษัทประกันวินาศภัยที่สนใจให้เข้ามาร่วมการรับประกันภัย รวมทั้งมีส่วนร่วมในการเอาประกันภัยต่อเพื่อกระจายความเสี่ยงภัยไปยังตลาดต่างประเทศ

สรุปการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

จากการศึกษาที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมสถิติ หรือวิเคราะห์รูปแบบการตั้งกองทุนภัยพิบัติทั้งในประเทศ และในต่างประเทศ ต่างมีการระดมเงินทุนการบริหารความเสี่ยง เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือนร้อนจากภัยพิบัติได้มีพัฒนาการและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน งบประมาณแต่ละปีได้ถูกจัดสรรปันส่วนมาจากภาครัฐ แต่เนื่องจากภัยธรรมชาติ และภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแต่ละปีเราไม่สามารถคาดคะเน หรือคาดการณ์ล่วงหน้าได้ แม้ว่าทุกภาคส่วนต่างก็มีแผนการควบคุม และบริหารความเสี่ยงแต่ก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้

ตารางที่ 3-6 เปรียบเทียบรูปแบบการจัดตั้งกองทุนในต่างประเทศและประเทศไทย

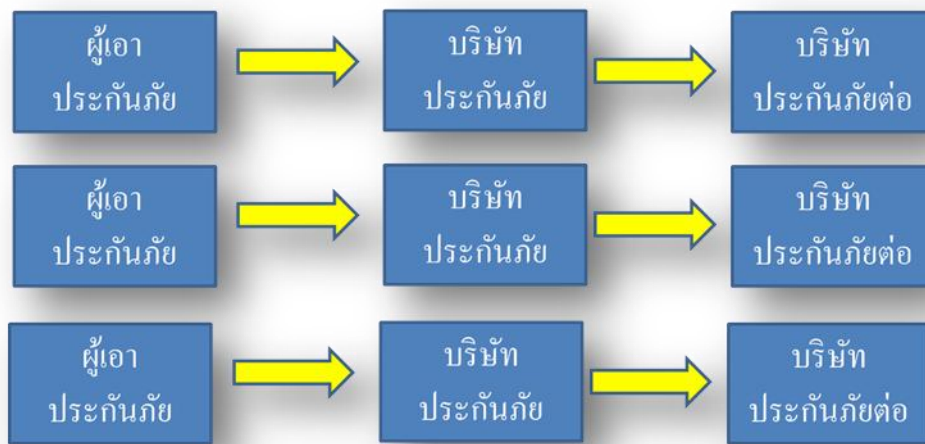
รูปแบบการจัดตั้งกองทุนต่างประเทศ	รูปแบบการจัดตั้งกองทุนของประเทศไทย
1. การประกันภัยรายย่อย (Micro insurance Scheme)	1. การประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดย รัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme)
2. การประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดย รัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme)	
3. การประกันภัยภาครัฐบาล (Insurance for Government)	

จากตาราง การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในต่างประเทศมีหลากหลายรูปแบบ ดังนี้ (1) การประกันภัยรายย่อย (Micro insurance Scheme) ระบบนี้เป็นการดำเนินการโดยเอกชนหรือกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) โดยเป็นการประกันภัยให้สำหรับครัวเรือนและธุรกิจที่ยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบการประกันได้ ซึ่งมักเกิดจากการขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลรวมถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประกันภัย (2) การประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) ในประเทศพัฒนาแล้วผู้รับประกันภัยเอกชนมักจะปฏิเสธการรับประกันภัยความเสี่ยงที่มีขนาดใหญ่ ในลักษณะความรุนแรงสูง โอกาสเกิดต่ำ หรือครอบคลุมพื้นที่หรือภูมิภาคที่เป็นวงกว้าง หรือลักษณะการรวมภัยพิบัติทางธรรมชาติหลายประเภทเข้าด้วยกัน จึงทำให้รัฐบาลในหลายประเทศเช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ต้องดำเนินการจัดทำระบบประกันร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ทั้งรูปแบบสมัครใจและภาคบังคับเพื่อรับประกันส่วนที่

บริษัทประกันภัยเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ (3) การประกันภัยภาครัฐบาล (Insurance for Government) ได้แก่ การใช้การประกันภัยพิบัติหมู่และการใช้พันธบัตรภัยพิบัติหรือ แคมบอนด์ โดยมีเป้าหมายเพื่อการป้องกันภาระการคลังและความเสี่ยงที่จะนำสู่ระบบงบประมาณ หรือกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลมักจะดำเนินการจัดหาเงิน โดยการโยกงบประมาณในส่วนอื่นๆ มาบริหารจัดการ

จะเห็นว่าประเทศไทยเดิมไม่เคยมีการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ มีเพียงแต่ภาครัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือหลังการเกิดความเสียหายไปแล้ว แต่ในปี 2554 เกิดภัยพิบัติครั้งใหญ่ในประเทศไทย ส่งผลให้บริษัทประกันภัยและผู้เอาประกันภัยได้รับผลกระทบอย่างมาก จึงเป็นเหตุให้ในปี 2555 รัฐบาลไทยจึงได้มีการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ โดยทำการรับประกันภัยต่อจากบริษัทประกันภัย

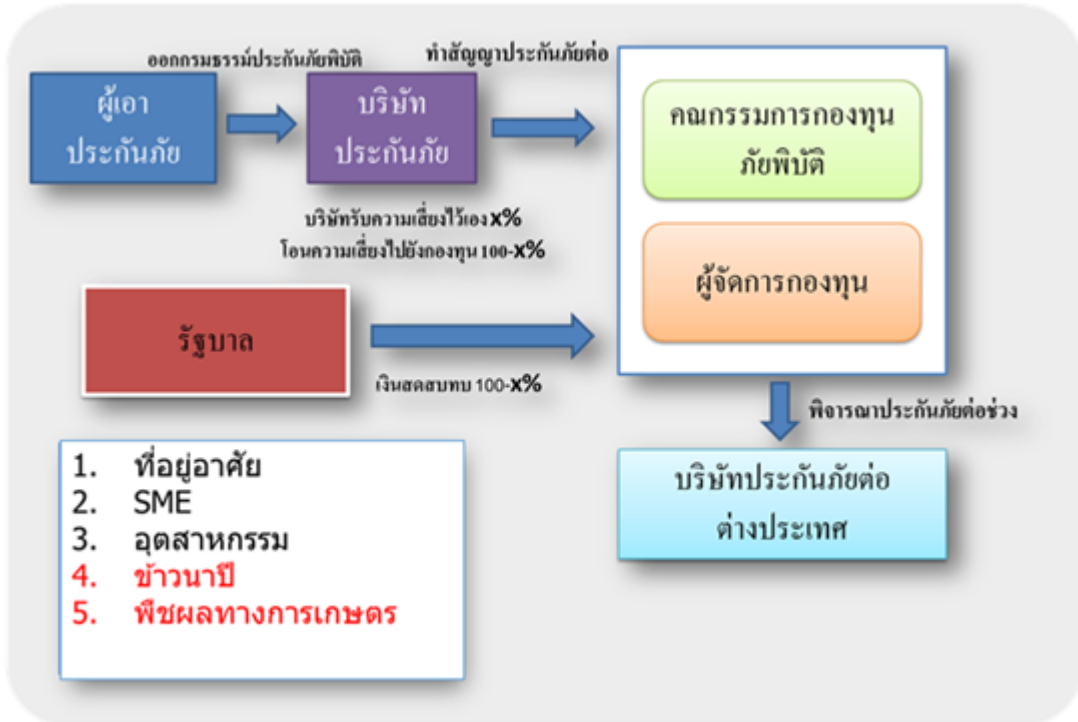
แผนภาพที่ 3-3 รูปแบบการประกันภัยแบบเดิม



แต่สำหรับประเทศไทย นั้นทางผู้วิจัยเห็นว่า เหมาะกับรูปแบบประกันภัยแบบรัฐบาล ร่วมกับบริษัทประกันภัยเอกชน โดยรัฐบาลเข้ามาสนับสนุน และ เป็นผู้รับประกันภัยต่อเอง โดย รัฐบาลจะนำเงินงบประมาณเข้ามาสนับสนุน หลังจากนั้นก็จัดตั้ง คณะกรรมการกองทุนภัยพิบัติ พร้อมกับตั้ง บริษัทผู้จัดการกองทุน ขึ้นมาตั้งแต่เมื่อครั้ง ปี 2555 ซึ่ง รัฐบาลภายใต้กรอบการจัดการภัยพิบัติของประเทศ แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์จะช่วย สนับสนุนและทำให้เห็นนโยบายการเตรียมความพร้อมของประเทศเป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้งแผนงาน ปกติของหน่วยงาน และแผนงานภาคบังคับภายใต้แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติ ในเชิงยุทธศาสตร์จะช่วยสนับสนุนและ ส่งเสริมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ในทุกระดับ โดย “กองทุนประกันภัยพิบัติ” ควรเพิ่มประกันภัยข้าวนาปี ข้าวจ้าว และลำไย เข้ามา

รวมอยู่ในรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัตินี้เลย เนื่องจาก เกษตรกร จะได้มั่นใจว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์จะได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ และส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังรูปแบบด้านล่าง

แผนภาพที่ 3-4 รูปแบบประกันภัยรัฐบาลร่วมกับบริษัทประกันภัยเอกชน



จากรูปแบบกองทุนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รูปแบบคล้ายกับกองทุนของภัยพิบัติปี 2555 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาล ควรให้ความสำคัญพิจารณาเรื่องต่อไปนี ในการบริหารงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ให้สามารถบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และค่อนข้างแน่นอน

1. วงเงินความคุ้มครองและอัตราเบี้ยประกันภัย
2. ช่องทางการจำหน่าย
3. เกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกรมธรรม์ภัยพิบัติ (Trigger)
4. วิธีการจ่ายค่าสินไหมทดแทน
5. ประมาณการวงเงินความคุ้มครองของกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ
6. ค่าสินไหมทดแทน

ประโยชน์หลักในการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมภัยพิบัติ

1. เกิดการฟื้นตัวที่รวดเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ
2. เกิดความมั่นใจของนักธุรกิจสำหรับการลงทุนในประเทศไทย
3. เกิดความเข้มแข็งของระบบประกันภัยในประเทศ
4. เกิดความมีประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณสำหรับช่วยเหลือฉุกเฉินในภาวะภัยพิบัติ
5. ระบบดังกล่าวจะทำให้ผู้ประสบภัยมีหลักประกันทางด้านรายได้จากการประกอบอาชีพที่มั่นคงยิ่งขึ้นสามารถยื่นมือช่วยเหลือได้อย่างมั่นคง ส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน

สรุป

จากการศึกษารูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติทั้งในต่างประเทศ และในประเทศในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา และการรวบรวมสถิติการเกิดภัยพิบัติในไทยไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องน้ำท่วม แผ่นดินไหว ภัยแล้ง ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านและผู้ประกอบการ โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ส่งผลกระทบวงกว้างเพิ่มมากขึ้นทำให้ประชาชน ภาคธุรกิจ เสียหายเป็นจำนวนมาก รัฐบาลและภาคเอกชน ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ต้องจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี เพิ่มมากขึ้นทุกๆปี ดังนั้น แนวทางในการระดมเงินทุน เพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนและเป็นการช่วยภาครัฐ อีกทางหนึ่ง คือ ภาครัฐและภาคเอกชน ร่วมมือกันจัดตั้ง กองทุนภัยพิบัติ ขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติเราจะมีเงินทุน เพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมากเพียงพอ ซึ่งสามารถสรุปตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษารูปแบบให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติในประเทศไทย ดังนี้

1. การประกันภัยพิบัติแบบเดิม เป็นรูปแบบการประกันภัยที่แต่ละบริษัทรับประกันภัยต่างรับความเสี่ยงไว้เอง กับ ผู้เอาประกันภัยโดยตรง โดยปราศจากรัฐบาล นั้นจะเห็นได้ว่าบริษัทประกันภัย จะต้องดำเนินการจัดหาประกันภัยต่อต่างประเทศเอง และมีการแข่งขันในเรื่องอัตราค่าเบี้ยประกันภัยอีกด้วย

2. การประกันภัยพิบัติแบบจัดตั้งกองทุน หลังปีน้ำท่วม 2554 เป็นรูปแบบประกันภัยแบบรัฐบาลร่วมกับบริษัทประกันภัยเอกชน โดยรัฐบาลเข้ามาสนับสนุน และ เป็นผู้รับประกันภัยต่อเอง โดยรัฐบาลจะนำเงินงบประมาณเข้ามาสนับสนุน หลังจากนั้นก็จัดตั้ง คณะกรรมการกองทุนภัยพิบัติ พร้อมกับตั้ง บริษัทผู้จัดการกองทุน ขึ้นมาดังเมื่อครั้ง ปี 2555 ซึ่ง รัฐบาลภายใต้กรอบการจัดการภัยพิบัติของประเทศ แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์จะช่วย สนับสนุนและทำให้นโยบายการเตรียมความพร้อมของประเทศเป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้งแผนงานปกติของหน่วยงาน และแผนงานภาคบังคับภายใต้แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัย

พื้ติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์จะช่วยสนับสนุนและ ส่งเสริมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในทุกกระดับ โดย “กองทุนประกันภัยพื้ติ” การจัดตั้งนั้นต้องอาศัยการสนับสนุนการจัดตั้งจากภาครัฐบาล เป็นแกนนำหาแนวร่วมกับภาคประกันภัยเอกชน ระบบดังกล่าวจะทำให้ผู้ประสบภัยมีหลักประกันทางด้านรายได้จากการประกอบอาชีพที่มั่นคงยิ่งขึ้นสามารถยื่นหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้ง กองทุนภัยพิบัติ และแนวทางแก้ไขจาก แนวคิดผู้ทรงคุณวุฒิ

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาข้อมูลในระดับต้น ทางผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลและแนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ นำมาวิเคราะห์ข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของภาครัฐ และเอกชน เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงปัจจัยและผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ เพื่อทำความเข้าใจถึงโครงสร้าง แนวคิดในการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ผู้วิจัยได้มีการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการตั้งคำถามตามแนวทางที่ผู้วิจัยเสนอรูปแบบการจัดตั้งกองทุน รวมถึงปัจจัยต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ โดยประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานต่างๆดังนี้

1. สรุปรูปปัญหาและอุปสรรคจากการทบทวนวรรณกรรม
2. ความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐบาล
3. ความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน
4. ความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคการศึกษา

ปัญหาและอุปสรรคจากการทบทวนวรรณกรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และจากสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 12 คน สามารถสรุปประเด็นปัญหา และอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ประกอบด้วย

1. กองทุนส่งเสริมประกันภัยพิบัติ มีวงเงินในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติสามารถบริหารจัดการเพื่อรองรับความเสียหายสูงสุดแบบจำกัด ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณความต้องการเอาประกันภัยพิบัติ หรือวงเงินความคุ้มครองตามกรรมธรรม์ ซึ่ง หากเกิดภัยพิบัติที่ไม่คาดคิด ทำให้ความเสียหายสูงกว่า เกินกว่าความสามารถของกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

ในการบริหารจัดการความเสียหายในส่วนนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาดูแลรับผิดชอบ โดยคาดว่า รัฐบาลจะมีความเสี่ยงสูงสุด

2. ปัญหาเรื่องการค้าอัตรากำไรที่ต่ำ เนื่องจากเดิมอัตรากำไรที่ต่ำเป็นอัตรากำไรที่ต่ำเหมือนกันทั้งหมด ผู้วิจัยเห็นว่าควรจัดแบ่งโซนตามความเสี่ยง โดยแบ่งออกเป็น 3 โซนเพื่อใช้ในการคำนวณอัตรากำไรที่ต่ำ เช่น พื้นที่สีแดง เหลือง และเขียว เพื่อเป็นการจูงใจให้เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่สีแดง และเขียวสนใจมากขึ้น

3. ปัญหาเรื่องช่องทางการซื้อของผู้ประกอบการ เนื่องจากเดิมการขายอัตรากำไรที่ต่ำจะผ่านช่องทางบริษัทที่ต่ำทั่วประเทศ กรณี ลูกค้าที่เป็นเกษตรกร ผู้วิจัยไม่มั่นใจว่าจะสามารถทำให้ เกษตรกร สะดวกในการมาซื้ออัตรากำไรที่ต่ำหรือไม่

4. ปัญหาเรื่องการค้าอัตรากำไรที่ต่ำที่ต่ำ ควบคู่กับอัตรากำไรที่ต่ำ เสี่ยงภัยทรัพย์สิน เมื่อปี 2555 ประชาชนที่จะมาซื้ออัตรากำไรที่ต่ำที่ต่ำนั้น จะต้องซื้ออัตรากำไรที่ต่ำหลักก่อน ถึงจะมีสิทธิ์ในการทำอัตรากำไรที่ต่ำได้ ดังนั้น กรณี การตั้งกองทุนใหม่ ผู้วิจัยเห็นว่า อาจจะไม่จำเป็นต้องซื้ออัตรากำไรที่ต่ำหลักก่อนหรือไม่

ปัจจัยที่ทำให้โครงการกองทุนที่ต่ำที่ต่ำประสบความสำเร็จจากผู้ทรงคุณวุฒิ

1. งบประมาณประจำปี จากภาครัฐบาล การสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะประคับประคองให้โครงการที่ต่ำที่ต่ำ มีความยั่งยืนและสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมโครงการ รวมไปถึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ประกอบการ

2. คณะกรรมการโครงการกองทุนที่ต่ำที่ต่ำ โดยถูกแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากภาครัฐบาลและตัวแทนจากภาคเอกชน โดยในการบริหารโครงการต้องสามารถตรวจสอบได้และเป็นที่ยอมรับ ซึ่งคณะกรรมการและคณะทำงานมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก

3. การจัดตั้งโครงการให้ความรู้แก่ภาคประชาชนและภาคเกษตรกรรม ทั้งในด้านการป้องกัน ทั้งก่อนและหลังการเกิดเหตุที่ต่ำที่ต่ำเพื่อให้เห็นความสำคัญในการทำที่ต่ำที่ต่ำ ทั้งในรูปแบบที่อยู่อาศัย ภาคธุรกิจ และภาคเกษตรกรรม

4. พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลาง โดยรวบรวมข้อมูลสถิติจากการรายงานสภาพ ดิน ฟ้า อากาศ และ รายงานความเสียหายต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์และพัฒนาโครงการให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

5. ภาคเอกชน ควรมีการสนับสนุนช่วยเหลือรัฐบาล โดยส่งผู้เชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญด้านการที่ต่ำที่ต่ำ เพื่อมาพัฒนาที่ต่ำที่ต่ำ การให้องค์ความรู้แก่ภาครัฐ และจัดตั้งหน่วยงานเพื่อประสานงานกับภาครัฐอย่างจริงจัง

6. ช่องทางการขายต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้เอาประกันภัย อัน ได้แก่ ประชาชน หน่วยงานธุรกิจ และเกษตรกร เพื่อสามารถที่จะซื้อประกันภัยเหล่านี้ได้อย่างง่ายดายรวมไปถึง ช่องทางการแจ้งความเสียหาย เมื่อเกิดภัยพิบัติ จะต้องสามารถเข้าถึงและให้ความช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานต่างๆ

1. ภาครัฐบาล

จากการสอบถามตามแนวทางที่ผู้วิจัยเสนอรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ผู้ทรงคุณวุฒิได้เห็นด้วยกับรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติของผู้วิจัยในครั้งนี้ เนื่องจากในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาภัยพิบัติใหญ่น้อยอยู่ทั่วแทบทุกภูมิภาคของประเทศ ซึ่งมีข้อสันนิษฐานว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก ที่ส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวน และเกิดภัยต่างๆขึ้น ซึ่งหากสังเกตจะพบว่าในระยะหลังปรากฏการณ์ทางธรรมชาติเกิดขึ้นไม่ตรงตามฤดูกาล มีหน้าซ้ำยังเกิดความผิดปกติด้วย อาทิ ภัยหนาว ฝนตกมากเกินปกติ จนเกิดปัญหาน้ำท่วม ดินถล่ม ไฟป่า ฯลฯ ซึ่งเมื่อธรรมชาติผิดปกติได้ส่งผลกระทบต่อคนและสภาพแวดล้อม รวมทั้งก่อให้เกิดความเสียหายมากมาย รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณขึ้นหลายล้านบาทเพื่อให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนทั้งครอบครัว บ้านเรือน และพืชผลทางการเกษตร ฯลฯ

อย่างไรก็ตามการใช้งบประมาณก้อนดังกล่าว ย่อมต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เพื่อให้เงินจำนวนมากไปถึงมือผู้ได้รับความเดือดร้อนอย่างแท้จริง ทั้งความช่วยเหลือเรื่องอาหาร ที่พักอาศัย ยารักษาโรค หรือการชดเชยกรณีที่มีการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากภัยพิบัติ เป็นต้น แต่แม้จะมีการกำหนดกฎระเบียบอย่างไร ก็ยังพบว่าการดำเนินการที่ผิดระเบียบดังกล่าวอยู่มาก

ดังนั้น เกณฑ์ประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ และระยะเวลาในการขอใช้งบประมาณดังกล่าว เป็นไปหลายขั้นตอนและเกิดความล่าช้าในบางส่วนของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จากเหตุการณ์ภัยพิบัติ ดังนั้น กรณีภาครัฐบาล กระทรวงการคลังรวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่กระจายตามภูมิภาค ยังต้องอาศัยความช่วยเหลือ ความร่วมมือจากทั้งภาคเอกชน หน่วยงานการประกันภัยต่างๆ ที่มีความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์เข้ามาสนับสนุน ซึ่งที่ผ่านมา การช่วยเหลือและการสนับสนุนจะเป็นครั้งๆ ไปโดยไม่ได้มีการร่วมมือกันอย่างชัดเจน หรือ เป็นโครงการที่ได้จัดทำอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นจากรูปภาคถึงการกระจายความช่วยเหลือในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ

ทางภาครัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญของโครงการดังกล่าว เนื่องจากได้มีการจัดตั้งบอร์ดเพิ่มเติม โดยกำหนดนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร” โยก “บอร์ดบริหารกองทุนรวม” ให้กรรมการภายใน กระทรวงพาณิชย์ กำกับ พร้อมทั้ง “รองอธิบดี” เป็นผู้จัดการกองทุน กำหนดข้อห้าม งดช่วยกรณี “ประสบภัยพิบัติ-เสียหายจากศัตรูพืชระบาด” หรืออยู่ในโครงการที่มีการช่วยเหลือสินค้าเกษตรเป็นระบบอยู่แล้วโดยรายละเอียดของประกาศดังกล่าว นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร โดยตำแหน่ง ให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี “คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร” จะมีอำนาจหน้าที่ 1. พิจารณาเสนอแนะนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการวางระบบช่วยเหลือเกษตรกร ต่อคณะรัฐมนตรี 2. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือเกษตรกร 3. กำหนดมาตรการและเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือด้านการตลาดสินค้าเกษตรและ ปัจจัยการผลิต 4. พิจารณากำหนดสินค้าเกษตรและราคาเป้าหมายนำ 5. กำกับการจัดการและการบริหารเงินกองทุนให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหาร ทุนหมุนเวียนที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนหรือคณะรัฐมนตรีกำหนด และ 6. ดำเนินการและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้กระทรวงการคลังได้ ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ในหมวดที่ 3 การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามระเบียบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวางหลักเกณฑ์สำหรับส่วนราชการในการดำเนินการช่วยเหลือโดยเร่งด่วนตามความจำเป็นและเหมาะสมเมื่อเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดโดยมุ่งหมายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัยพิบัติแต่มิได้มุ่งหมายที่จะชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ใด ซึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว และจำเป็นต้องรีบดำเนินการโดยจับพัตณ์ให้ส่วนราชการต่อไปนี้ อาจจ่ายเงินทดรองราชการในเชิงป้องกันหรือยับยั้ง เพื่อที่บรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า โดยไม่ต้องประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินภายในวงเงินไม่เกิน 10,000,000 บาท

1. ในกรณีกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงิน

2. ในกรณีจังหวัดอื่น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงิน ฉะนั้น ทางรัฐบาลหลายภาคส่วนมีความเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งที่จะเกิดโครงการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติขึ้น เพื่อที่จะช่วยเหลือภาครัฐบาลและยังเป็นการช่วยเหลือกระทรวงการคลังในการระดมเงินทุน อีกด้านนี้ และยังมีหน่วยงาน

ภาคเอกชนด้านการประกันภัย ประชาสัมพันธ์ เพื่อช่วยทำให้การอนุมัติช่วยเหลือประชาชน ได้
อย่างรวดเร็วและเข้าถึงมากที่สุด

2. ภาคเอกชน

จากการสอบถามตามแนวทางที่ผู้วิจัยเสนอรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ผู้ทรงคุณ
วุฒิได้เห็นด้วยกับรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติของผู้วิจัยในครั้งนี้ โดยสำนักงานคณะกรรมการ
กำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) มีการประชุมหารือถึงกองทุนส่งเสริมการ
ประกันภัยพิบัติ (ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อรับโอนความเสี่ยงจากบริษัทประกันภัย เมื่อช่วงที่เกิดเหตุการณ์หลัง
น้ำท่วมปี 2554) ซึ่งมีเสียงสะท้อนจากบางส่วนของคนในวงการประกันเห็นว่าไม่มีความจำเป็น
เพราะไม่ได้มีภัยพิบัติใหญ่เกิดขึ้นบ่อย จึงมีการเสนอให้ยุบกองทุน แต่เสียงบางส่วนเสนอให้ตั้ง
กองทุนดังกล่าวอยู่ และเพิ่มวัตถุประสงค์โดยให้กองทุนสามารถรับความเสี่ยงด้านพืชผล
เกษตรกรรม ดูแลเกษตรกร ชาวไร่ชาวนาเข้าไปด้วย สำหรับการเปลี่ยนหรือเพิ่มวัตถุประสงค์
กองทุนจำเป็นต้องหารือกับ 3 ฝ่าย ประกอบด้วย คปภ. ภาคธุรกิจเอกชน และกระทรวงการคลัง
เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังในการบริหารเงินทุนส่วนการเพิ่ม
วัตถุประสงค์เพื่อรับความเสี่ยงด้านพืชผลทางเกษตรกรรม ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากประเทศไทยยังไม่
มีระบบทะเบียนกลางในเรื่องพื้นที่การเพาะปลูก ประเภทพืชผล และยังมีปัญหากรณีเกษตรกร
บางส่วนเพาะปลูกในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหลีกเลี่ยงส่งข้อมูลให้ทางการด้วย ดังนั้นการหารือ
เรื่องดังกล่าวจึงยังไม่มีข้อสรุป ส่วนการจะยุบกองทุนจำเป็นต้องพิจารณาให้รอบคอบ เพราะหาก
เกิดภัยพิบัติขึ้นก็อาจเกิดความเสียหายใหญ่ได้แหล่งข่าวจากสมาคมประกันวินาศภัยไทยกล่าวว่า 2-3
ปีที่ผ่านมามีบริษัทรับประกันภัยต่อ (รีอินชัวร์) ในต่างประเทศได้กลับเข้ารับงานในประเทศมาก
ขึ้น และแข่งขันปรับลดเบี้ยประกันมาใกล้เคียงระดับ 0.02% ของทุนเอาประกัน ซึ่งต่ำกว่าช่วงหลัง
น้ำท่วมปี 2554 ที่คิดเบี้ยประกันสูงถึง 1% ส่งผลให้ปัจจุบันบริษัทประกันภัยไทยเลือกไม่ส่งเบี้ยเข้า
กองทุน

สำหรับหน่วยงานประกันภัยมีแนวคิดเห็นว่าไม่ควรยุบกองทุนภัยพิบัติ เพราะยังเป็น
เรื่องจำเป็นในการสะสมเงินไว้รับมือกับสิ่งที่ไม่คาดฝันในอนาคต เพราะเมื่อปี 2554 มีความเสียหาย
สูงถึง 4.1 แสนล้านบาท และในอนาคตอาจมีมูลค่ามากกว่านี้ ส่วนที่มีการเสนอตั้งบริษัทรับ
ประกันภัยต่อ จะต้องใช้เวลาศึกษาโมเดลในต่างประเทศ เช่น กองทุนประกันภัยพิบัติญี่ปุ่น หรือ
บริษัทรับประกันภัยต่อของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมให้เงินตั้งกองทุนมากถึง 2
แสนล้านบาท เป็นต้น และอีกด้านหนึ่งการตั้งบริษัทรับประกันภัยต่อยังเป็นการเพิ่มขีด
ความสามารถการประกันภัย ซึ่งอาจจะขยายการรับประกันความเสี่ยงให้ครอบคลุมภาคเกษตรกรรม

จากปัจจุบันที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินเยียวยาชาวนาที่ประสบปัญหาภัยธรรมชาติสูงถึงปีละ 2 หมื่นล้านบาท

นอกจากนี้ทางหน่วยงานประกันภัยได้มีการเสนอความเห็นในเรื่องของการคิดอัตราเบี้ยประกันภัย และการอนุมัติการจ่ายสินไหมเพิ่มเติมจากรูปแบบกองทุนเดิม ดังนี้

1. การคิดอัตราเบี้ยประกันภัย

จากที่ทราบกันดีแล้วถ้าเขตพื้นที่ที่ไม่ได้เกิดภัยพิบัตินั้น จะไม่มีความสนใจในการทำประกันภัย จะส่งผลให้ เงินกองทุนที่มีผู้เอาประกันภัยจะมีแต่พื้นที่เสี่ยงซึ่งจะทำให้เงินกองทุนไม่เพียงพอ ดังนั้นทางสมาคมมีความคิดเห็นเพิ่มเติมในการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยที่ไม่เท่ากัน ซึ่งในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยขึ้นมา ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ และ ข้อมูลสารสนเทศจากหลายส่วน อาทิเช่น ข้อมูลจากระบบดาวเทียมเพื่อดูแนวโน้มน้ำตามลุ่มแม่น้ำ ข้อมูลสถิติการเกิดและความเสียหายของพื้นที่ภัยพิบัติ ข้อมูลจากกรมอุตุนิยมวิทยาของปริมาณน้ำฝน เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ผู้เชี่ยวชาญจะนำมาวิเคราะห์ และหาเงื่อนไขในการแบ่ง โชนระดับความเสี่ยงภัยที่มีผลต่ออัตราเบี้ยประกันภัย รวมถึงควรระบุเงื่อนไขการทำประกันให้ชัดเจน เช่นรายละเอียดความคุ้มครอง เกณฑ์ต่างๆ ในการทำประกันภัยพิบัติ เงื่อนไขการบอกเลิกกรมธรรม์ควรระบุให้ชัดเจนและครอบคลุม เนื่องจากประสบการณ์ของภาคประกันภัย มีกรณีที่มีผู้เอาประกันบางรายมาแจ้งทำประกันแต่เมื่อผ่านพ้นช่วงหน้าน้ำ ก็จะมาขอยกเลิกเพื่อขอเบี้ยประกันภัยในปีนั้นคืน

2. การจ่ายค่าสินไหมทดแทน ทางหน่วยงานประกันภัยมีความเห็นว่า

2.1 ควรมีขั้นตอนการจ่ายค่าสินไหมไม่ยุ่งยากและมีช่องทางการจ่ายสินไหมกระจายทั่วถึงทุกภูมิภาค

2.2 ควรมีข้อยกเว้นสำหรับพื้นที่ที่ไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ภัยพิบัติ เช่น การจ่ายสินไหมได้นั้นเดิมต้องรอประกาศจากทางรัฐบาลว่าเป็นพื้นที่เกิดภัยพิบัติก่อน แต่เนื่องจากภัยธรรมชาติอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนทำให้ผู้เอาประกันภัยได้รับความเสียหายและเดือดร้อนมาก ทางคณะกรรมการและคณะทำงานกองทุนควรพิจารณาถึงข้อนี้ไว้ด้วย

3. ภาคการศึกษา

จากการสอบถามตามแนวทางที่ผู้วิจัยเสนอรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ผู้ทรงคุณวุฒิได้เห็นด้วยกับรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติของผู้วิจัยในครั้งนี้ ซึ่งสำหรับภาคการศึกษาเห็นว่าในไม่กี่ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เผชิญกับภัยพิบัติน้ำท่วมใหญ่หลายครั้ง ซึ่งเป็นภัยธรรมชาติที่เกิดจากปัจจัยเรื่องลมฟ้าอากาศเป็นสำคัญ ได้สร้างผลกระทบโดยตรงต่อผู้คนจำนวนมากหลายแสนคน ทำให้มีการปิดสนามบินและถนนหนทางในบางช่วง และสร้างความเสียหายกับพื้นที่เกษตรกรรมหลายแสนไร่ (ข้อมูลจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ซึ่งรวมกันแล้วคิดเป็นมูลค่าความสูญ

ทางเศรษฐกิจและสังคมจำนวนไม่น้อย และแม้ว่ารัฐบาลจะได้จัดสรรงบประมาณบางส่วน เข้าไปให้ความช่วยเหลือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบในเบื้องต้น แต่ก็มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถจะครอบคลุมความเสียหายได้ทั้งหมดซึ่งก็เป็นเรื่องปกติที่เกิดกับทุกประเทศที่ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ การประกันภัยความเสี่ยงจากน้ำท่วมและภัยธรรมชาติรูปแบบอื่นๆ จึงเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งซึ่งประชาชนทั่วไป สามารถใช้เพื่อแบ่งเบาภาระผลกระทบที่จะเกิดจากภัยพิบัติได้อีกทางหนึ่ง มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยที่ช่วยกำกับให้เกิดความเป็นธรรมในเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ทันเวลาแก่ผู้ทำประกันภัยที่ได้รับความเสียหายในกรณีน้ำท่วมที่ภาคใต้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาพื้นฐานเรื่องการประกันภัยความเสี่ยงจากวินาศภัยต่างๆ ทางธรรมชาตินั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องภัยจากน้ำท่วมใหญ่ หรือ พายุเฮอริเคนที่พัดถล่มชายฝั่งของต่างประเทศก็มักจะมีสาเหตุมาจากลักษณะเฉพาะตัวของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่จะมีความเกี่ยวข้องกับระดับของความน่าจะเป็นที่มีค่อนข้างต่ำของการเกิดเหตุการณ์เหล่านั้นในแต่ละครั้ง (ซึ่งในเชิงเทคนิคจะเรียกความเสี่ยงในลักษณะนี้ว่า tail risk) แต่หากเมื่อได้เกิดเหตุการณ์เหล่านี้ขึ้นแล้ว มันก็จะสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นกับทรัพย์สินและชีวิตของผู้คนจำนวนมากมาได้เช่นกัน

จากลักษณะพิเศษเฉพาะของการเกิดภัยธรรมชาติดังกล่าวที่มักเป็นเหตุการณ์ที่ไม่เกิดเป็นประจำเหมือนอุบัติเหตุอื่นๆ โดยทั่วไปนั้นจึงทำให้อุตสาหกรรมการประกันภัยของหลายๆ ประเทศมีแนวโน้มที่จะพากันคาดการณ์ค่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไปในทิศทางที่ต่ำกว่าความเป็นจริงเสมอทั้งๆ ที่บริษัทเหล่านั้นก็มีผู้เชี่ยวชาญทางด้านการประเมินวินาศภัยอยู่ด้วยแล้วก็ตาม จึงมักพบในภายหลังว่า ความคุ้มครองภัยที่ได้มีเปิดขายให้กับตลาดไปแล้วนั้นเป็นความคุ้มครองที่ไม่เพียงพอที่จะชดเชยให้ได้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงทั้งหมด หรือไม่ก็อาจมีปัญหาว่าได้มีการไปซื้อประกันภัยต่ออีกทอดหนึ่ง (reinsured) ที่ไม่เพียงพอครบถ้วน กับความเสียหาย เป็นต้น

ดังนั้น ในบางประเทศ เช่นสหรัฐอเมริกา นั้น รัฐบาลกลางจึงได้ร่วมมือกับภาคเอกชนจัดตั้งเป็นระบบกองทุนประกันภัยพิบัติในระดับชาติขึ้น เพื่อพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น และหวังว่าจะช่วยเหลือให้ผู้คนจำนวนมากสามารถเข้าถึงบริการประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ทั่วถึงมากขึ้นและจ่ายในอัตราราคาค่าประกันที่สามารถรับภาระได้ ทั้งนี้ก็เพราะเกรงว่า หากปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการโดยฝ่ายเดียวแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาในเชิงจริยวิบัติ (moral hazard) ได้ เช่น บริษัทเอกชนบางแห่งอาจพยายามหลีกเลี่ยงการขายความคุ้มครองให้กับลูกค้าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณที่มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น หรือไม่ก็ตั้งราคาขายที่สูงมากเกินไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีของกองทุนระดับชาติของสหรัฐดังกล่าวนี้ ก็ปรากฏปัญหาอื่นขึ้นมาได้เช่นกัน กล่าวคือในภายหลังเมื่อสหรัฐได้ประสบกับภัยพิบัติครั้งใหญ่หลายครั้ง เช่น กรณีของ Hurricane Andrew ที่

Florida ในปี ค.ศ. 1992 หรือ Hurricane Katrina ที่ New Orleans ในปี ค.ศ. 2005 ก็มีผลทำให้กองทุนดังกล่าวต้องประสบกับภาวะขาดทุนอย่างหนัก จนต้องมีการรื้อแผนเพื่อปรับปรุงแผนงานเงื่อนไขต่าง ๆ กันใหม่เช่นกัน

โดยสรุปแล้วภาคการศึกษาเห็นด้วย ที่จะให้ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมมือกันเพื่อจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติขึ้นมาเหมือนดังเช่น ปี 2554 ที่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมเป็นต้น ทั้งนี้ ก็ยังมีข้อพิจารณาอยู่ที่จะเห็นได้จากตัวอย่างหลายประเทศ ที่ได้มีการจัดตั้งกองทุน ทั้งแบบภาคบังคับและภาคสมัครใจในหลายประเทศ ก็ยังประสบปัญหา เกี่ยวกับการขาดทุน เงินไม่เพียงพอในการจ่ายค่าสินไหม ดังนั้น จึงอยากให้ภาครัฐ พิจารณาเพิ่มเติมถึงงบประมาณ และ จัดสรรให้เข้ากองทุนรวมไปถึงการพิจารณาคัดอัตราเบี้ยประกันภัยให้เหมาะสม และการประชาสัมพันธ์การให้ความรู้ต่างๆ กับ ประชาชนให้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการทำประกันภัย โดยภาควิชาการพร้อมให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในด้านวิชาการแก่คณะกรรมการส่งเสริมจัดตั้งภัยพิบัติ โดยอาศัยความรู้ของภาควิชาการทุกส่วน

สรุปปัญหาและอุปสรรค ในการจัดตั้งกองทุนจากผู้ทรงคุณวุฒิเปรียบเทียบกับ การทบทวนวรรณกรรม

จากการรวบรวมข้อมูลการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่ทำให้โครงการนี้ไม่สามารถประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้มีอยู่หลายประเด็น และเมื่อเทียบกับการทบทวนวรรณกรรม สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-1 ตารางเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรค ในการจัดตั้งกองทุน

จากผู้ทรงคุณวุฒิ	สรุปจากการทบทวนวรรณกรรม
1. ประชาชน ธุรกิจภาคเอกชน และเกษตรกร ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์ในโครงการกองทุนภัยพิบัติ และยังไม่ให้ความสนใจกับโครงการมากนัก	1. กองทุนส่งเสริมประกันภัยพิบัติ มีวงเงินในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติสามารถบริหารจัดการเพื่อรองรับความเสียหายสูงสุดแบบจำกัด ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณความต้องการเอาประกันภัยพิบัติ หรือวงเงินความคุ้มครองตามกรมธรรม์ ซึ่ง หากเกิดภัยพิบัติที่ไม่คาดคิด ทำให้ความเสียหายสูงกว่า เกินกว่าความสามารถของกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ในการบริหารจัดการความเสียหายในส่วนนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาดูแลรับผิดชอบ โดยคาดว่า รัฐบาลจะมีความเสี่ยงสูงสุด

ตารางที่ 4-1 ตารางเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรค ในการจัดตั้งกองทุน (ต่อ)

<p>2. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลและข่าวสาร ยังเข้าไม่ถึงประชาชน ธุรกิจภาคเอกชน และเกษตรกร เนื่องจากยังขาดการประชาสัมพันธ์ถึงประโยชน์ของกองทุนยังไม่มากเท่าที่ควร</p> <p>3. ประชาชน ธุรกิจภาคเอกชน และเกษตรกร ที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อภาระที่จะต้องมาจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยเพิ่ม</p> <p>4. ประชาชน ธุรกิจภาคเอกชน และเกษตรกร บางพื้นที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย จึงไม่สนใจ เข้าร่วมกองทุนทำให้เงินกองทุนนั้นไม่เพียงพอกับการจ่ายค่าสินไหม</p> <p>5. ปัญหาเรื่องอัตราค่าเบี้ยประกันภัย ยังไม่สอดคล้องและเหมาะสม ต้องอาศัยข้อมูลสถิติมากเพียงพอในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดโซนความเสี่ยงซึ่งประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เสี่ยงไม่เห็นด้วยกับการที่ต้องจ่ายเบี้ยประกันภัยเท่ากับคนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง</p>	<p>2. ปัญหาเรื่องการคิดอัตราเบี้ยประกันภัย เนื่องจากเดิมอัตราเบี้ยประกันภัยเป็นอัตราเดียวกันทั้งหมด ผู้วิจัยเห็นว่าควรจัดแบ่งโซนตามความเสี่ยง โดยแบ่งออกเป็น 3 โซนเพื่อใช้ในการคำนวณเบี้ยประกันภัย เช่น พื้นที่สีแดง เหลือง และเขียว เพื่อเป็นการจูงใจให้เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่สีเหลือง และเขียวสนใจมากขึ้น</p> <p>3. ปัญหาเรื่องช่องทางการซื้อของผู้เอาประกันภัย เนื่องจากเดิมการขายประกันภัยพิบัติ จะผ่านช่องทางบริษัทประกันภัยทั่วประเทศ กรณี ลูกค้าที่เป็นเกษตรกร ผู้วิจัยไม่มั่นใจว่า จะสามารถทำให้เกษตรกร สะดวกในการมาซื้อประกันภัยหรือไม่</p> <p>4. ปัญหาเรื่องการซื้อกรมธรรม์ภัยพิบัติ ควบคู่กับประกันภัยอัคคีภัย เสี่ยงภัยทรัพย์สิน เมื่อปี 2555 ประชาชนที่จะมาซื้อกรมธรรม์ภัยพิบัตินั้น จะต้องซื้อกรมธรรม์ประกัยภัยหลักก่อน ถึงจะมีสิทธิในการทำประกันภัยพิบัติได้ ดังนั้น กรณี การตั้งกองทุนใหม่ ผู้วิจัยเห็นว่า อาจจะไม่จำเป็นต้องซื้อกรมธรรม์หลักก่อนหรือไม่</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ตารางที่ 4-1 ตารางเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรค ในการจัดตั้งกองทุน (ต่อ)

<p>6. การจ่ายค่าสินไหม จากที่ผ่านมาของโครงการอื่นๆ ยังมีความล่าช้าในการสั่งเบิกงบประมาณหรือ</p>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<p>จ่ายค่าสินไหม หน่วยงานที่รับผิดชอบขาดบุคลากร โดยเฉพาะกรณีที่เกิดภัยพิบัติที่มีการดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ที่ความเสียหายเป็นบริเวณกว้าง ทำให้การสำรวจความเสียหาย และการรายงานความเสียหายล่าช้า เป็นผลให้การส่งข้อมูลการขอรับค่าสินไหมกับประกันภัยล่าช้า</p> <p>7. หน่วยงานที่รับผิดชอบขาดแรงจูงใจ อาทิ เจ้าหน้าที่ ธกส. ซึ่งเป็นผู้ขายประกันภัย ไม่มีแรงจูงใจ ในการขายประกันที่ได้กำหนดแบ่งตามพื้นที่ ตามเป้าที่โครงการกำหนดไว้ และคณะทำงานสำรวจความเสียหาย ที่ได้รับการแต่งตั้งก็ไม่มีงบประมาณค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดในการทำงานทำให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า</p> <p>8. ความยืดหยุ่นในการแจ้งทำประกันภัย เนื่องจากการกำหนดพื้นที่แต่ละโซนในการทำประกันของแต่ละอำเภอ /จังหวัด เช่นเมื่อหน่วยงานขาย(ธกส.)มีการขายประกันควรเพิ่มแหล่งช่องทางการขายเพิ่ม เช่นบริษัทประกันภัย ธนาคาร หรือตัวแทนนายหน้าเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้เอาประกันภัย อันได้แก่ ประชาชน หน่วยงานธุรกิจ และเกษตรกร สามารถที่จะซื้อประกันภัยได้อย่างสะดวกมากขึ้น</p>	
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

สรุป

จากข้อมูลการวิจัยและรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่ผู้วิจัยได้นำไปสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ จากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาครัฐบาล รวมถึงการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

โดยปัญหาและอุปสรรคหลักๆ ดังนี้ (1) ประชาชน ธุรกิจภาคเอกชน และเกษตรกร ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์ในโครงการกองทุนภัยพิบัติ (2) การประชาสัมพันธ์ข้อมูลและข่าวสาร ยังเข้าไม่ถึงประชาชน (3) ประชาชน ที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อภาระที่จะต้องมาจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยเพิ่ม (4) ประชาชน ธุรกิจภาคเอกชน และเกษตรกร บางพื้นที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย จึงไม่สนใจ (5) ปัญหาเรื่องอัตราค่าเบี้ยประกันภัย ยังไม่สอดคล้องและเหมาะสม (6) การจ่ายค่าสินไหม จากที่ผ่านมาของโครงการอื่นๆ ยังมีความล่าช้าในการสั่งเบิกงบประมาณหรือจ่ายค่าสินไหม (7) หน่วยงานที่รับผิดชอบขาดแรงจูงใจ อาทิ เจ้าหน้าที่ ธกส. ซึ่งเป็นผู้ขายประกันภัย ไม่มีแรงจูงใจ (8) ความยืดหยุ่นในการแจ้งทำประกันภัย เนื่องจากมีการกำหนดพื้นที่แต่ละโซนในการทำประกันของแต่ละอำเภอ /จังหวัด (9) ปัญหาเรื่องการซื้อกรมธรรม์ภัยพิบัติ ควบคู่กับประกันภัยอัคคีภัย เสี่ยงภัยทรัพย์สิน เมื่อปี 2555 ประชาชนที่จะมาซื้อกรมธรรม์ภัยพิบัตินั้น จะต้องซื้อกรมธรรม์ประกันภัยหลักก่อน

โดยแนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติใหม่ ที่ได้จากผู้ทรงคุณวุฒิและจากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า ประเทศไทยเหมาะสมกับการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติแบบ การประกันภัยระดับประเทศที่บริหาร โดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) แบบกึ่งบังคับ เหมือนในปี 2554 ที่เคยจัดตั้งมาและเห็นด้วยกับการขยายความคุ้มครองไปยังประกันภัยพืชผล ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ มีดังนี้

1. งบประมาณประจำปี จากภาครัฐบาล การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะประคับประคองให้โครงการประกันภัยพิบัติ มีความยั่งยืนและสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมโครงการ รวมไปถึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้เอาประกันภัย

2. คณะกรรมการ โครงการกองทุนภัยพิบัติ โดยถูกแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากภาครัฐบาลและตัวแทนจากภาคเอกชน โดยในการบริหารโครงการต้องสามารถตรวจสอบได้และเป็นที่ยอมรับ ซึ่งคณะกรรมการและคณะทำงานมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก

3. การจัดตั้งโครงการให้ความรู้แก่ภาคประชาชนและภาคเกษตรกรรม ทั้งในด้านการป้องกัน ทั้งก่อนและหลังการเกิดเหตุภัยพิบัติเพื่อให้เห็นความสำคัญในการทำประกันภัย ทั้งในรูปแบบที่อยู่อาศัย ภาคธุรกิจ และภาคเกษตรกรรม

4. พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลาง โดยรวบรวมข้อมูลสถิติจากการรายงานสภาพ ดิน ฟ้า อากาศ และ รายงานความเสียหายต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์และพัฒนาโครงการให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

5. ภาคเอกชน ควรมีการสนับสนุนช่วยเหลือรัฐบาล โดยส่งผู้เชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันภัย เพื่อมาพัฒนาค่าเบี้ยประกันภัย การให้องค์ความรู้แก่ภาครัฐ และจัดตั้งหน่วยงานเพื่อประสานงานกับภาครัฐอย่างจริงจัง

6. ช่องทางการขายต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้เอาประกันภัย อันได้แก่ ประชาชน หน่วยงานธุรกิจ และเกษตรกร เพื่อสามารถที่จะซื้อประกันภัยเหล่านี้ได้อย่างง่ายดายรวมไปถึง ช่องทางการแจ้งความเสียหาย เมื่อเกิดภัยพิบัติ จะต้องสามารถเข้าถึงและให้ความช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาทบทวนข้อมูลการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติที่ผ่านมาทั้งในประเทศและต่างประเทศ การรวบรวมข้อมูลสถิติ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาควิชาการ จะเห็นได้ว่า ภัยพิบัติถือเป็นมหันตภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทำให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิต และทรัพย์สินอย่างไม่สามารถคาดการณ์ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นผลทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีค่อนข้างสูง การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัตินั้น ทำให้รัฐบาลสามารถบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และค่อนข้างแน่นอน โดยหากภัยพิบัติเกิดขึ้นจะไม่กระทบกับงบประมาณส่วนอื่นๆ ที่จะต้องถูกนำมาใช้เพื่อบรรเทาภัยแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือนร้อน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ลักษณะการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ มี 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การประกันภัยรายย่อย (Micro insurance Scheme) ระบบนี้เป็นการดำเนินการโดยเอกชนหรือกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) โดยเป็นการประกันภัยให้สำหรับครัวเรือนและธุรกิจที่ยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบการประกันได้ ซึ่งมักเกิดจากการขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลรวมถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประกันภัย

โดยรูปแบบการประกันภัยรายย่อย (Micro Insurance) มีหลายลักษณะ ทั้งลักษณะจัดตั้งโดยชุมชนเอง การบริหารของบริษัทรับประกันของเอกชน หรือรัฐบาล การค้าประกันการผิดชำระหนี้ การสร้างกลุ่มความร่วมมือเพื่อให้มีจำนวนผู้ซื้อประกันจำนวนมากพอทำให้ต้นทุนโดยรวมของระบบลดลง

2. การประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) ระบบการประกันภัยรายย่อย (Micro insurance) อาจครอบคลุมเพียงประชาชนกลุ่มเล็ก ๆ เนื่องจากระบบการประกันของเอกชนเพียงอย่างเดียวอาจไม่มีความสามารถหรือกำลังเพียงพอในการรับความเสี่ยงของกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่ในวงกว้างระดับประเทศ

ในประเทศพัฒนาแล้วผู้รับประกันภัยเอกชนมักจะปฏิเสธการรับประกันภัยความเสี่ยงที่มีขนาดใหญ่ ในลักษณะความรุนแรงสูงโอกาสเกิดต่ำ หรือครอบคลุมพื้นที่หรือภูมิภาคที่เป็นวงกว้าง หรือลักษณะการรวมภัยพิบัติทางธรรมชาติหลายประเภทเข้าด้วยกัน จึงทำให้รัฐบาลในหลายประเทศเช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ต้องดำเนินการจัดทำระบบประกันร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ทั้งรูปแบบสมัครใจและภาคบังคับเพื่อรับประกันส่วนที่บริษัทประกันภัยเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้

3. การประกันภัยภาครัฐบาล (Insurance for Government) ได้แก่ การใช้การประกันภัยพิบัติหมู่และการใช้พันธบัตรภัยพิบัติหรือ แคมบอนด์ โดยมีเป้าหมายเพื่อการป้องกันการระการคลังและความเสี่ยงที่จะนำสู่ระบบงบประมาณ หรือกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลมักจะดำเนินการจัดหาเงินโดยการโยกงบประมาณในส่วนอื่นๆ มาใช้แก้ไขสถานการณ์ รวมทั้งการใช้ระบบกู้เงินหรือรับเงินสนับสนุนจากผู้บริจาคจากองค์กรระหว่างประเทศ และจำนวนเงินที่ได้รับช่วยเหลือหลังจากการเกิดภัยพิบัตินั้นมักมีไม่เพียงพอกับความต้องการจริง รวมทั้งมีความล่าช้าในการบูรณะฟื้นฟูความเสียหาย เช่น การเกิดแผ่นดินไหวในรัฐกujurax ของอินเดียในปี 2544 เงินที่ได้รับการบริจาคมมีเพียงร้อยละ 20 ของวงเงินตามที่ชาติต่าง ๆ ได้ประกาศให้ความช่วยเหลือไว้ นอกจากนี้ยังทำให้ประเทศที่ได้รับเงินดังกล่าวละเลยการเตรียมพร้อมและป้องกันภัยเชิงรุกอีกด้วย นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องจัดหาเงินทุนฉุกเฉินสำหรับฟื้นฟูช่วยเหลือหรือธุรกิจและครัวเรือนที่ได้รับความเสียหาย พร้อมทั้งต้องดำเนินการซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคจำนวนมากซึ่งบางครั้งความเสียหายอาจรุนแรงจนกระทั่งรัฐต้องทำงบประมาณขาดดุล ต้องใช้งบประมาณในการซ่อมแซมสาธารณูปโภคจำนวนมาก ซึ่งทำให้ความสามารถทางการคลังไม่เพียงพอต่อการรับมือต่อความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ ดังนั้นการประกันภัยภาครัฐบาลโดยการออกพันธบัตรภัยพิบัติ จึงเป็นการป้องกันปัญหาด้านงบประมาณของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพทางหนึ่ง

สำหรับประเทศไทย จะเป็นแบบการประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) โดยหลังปีน้ำท่วม 2554 รัฐบาลเข้ามาสนับสนุน และเป็นผู้รับประกันภัยต่อเอง โดยรัฐบาลจะนำเงินงบประมาณเข้ามาสนับสนุน หลังจากนั้นก็จัดตั้งคณะกรรมการกองทุนภัยพิบัติ พร้อมกับตั้ง บริษัทผู้จัดการกองทุน ขึ้นมาตั้งแต่ครั้ง ปี 2555 ซึ่งรัฐบาลภายใต้กรอบการจัดการภัยพิบัติของประเทศ แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์จะช่วย สนับสนุนและทำให้เห็น โยบายการเตรียมความพร้อมของประเทศเป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้งแผนงานปกติของหน่วยงาน และแผนงานภาคบังคับภายใต้แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์จะช่วยสนับสนุนและ ส่งเสริมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในทุกระดับ “กองทุนประกันภัยพิบัติ” ซึ่งปัจจุบัน กองทุนนี้ได้ถูกยกเลิกไป

โดยรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่ผู้วิจัยได้นำไปสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ จากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาครัฐบาล รวมถึงการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบปัญหาและอุปสรรคหลักๆ ดังนี้

- (1) ประชาชน ธุรกิจภาคเอกชน และเกษตรกร ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์ในโครงการกองทุนภัยพิบัติ
- (2) การประชาสัมพันธ์ข้อมูลและข่าวสาร ยังเข้าไม่ถึงประชาชน
- (3) ประชาชน ที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อภาระที่จะต้องมาจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยเพิ่ม
- (4) ประชาชน ธุรกิจภาคเอกชน และเกษตรกร บางพื้นที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย จึงไม่สนใจ
- (5) ปัญหาเรื่องอัตราค่าเบี้ยประกันภัย ยังไม่สอดคล้องและเหมาะสม
- (6) การจ่ายค่าสินไหม จากที่ผ่านมาของโครงการอื่นๆ ยังมีความล่าช้าในการตั้งเบิกงบประมาณหรือจ่ายค่าสินไหม
- (7) หน่วยงานที่รับผิดชอบขาดแรงจูงใจ อาทิ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ขายประกันภัย ไม่มีแรงจูงใจ
- (8) ความยืดหยุ่นในการแจ้งทำประกันภัย เนื่องจากมีการกำหนดพื้นที่แต่ละโซนในการทำประกันของแต่ละอำเภอ /จังหวัด
- (9) ปัญหาเรื่องการซื้อกรมธรรม์ภัยพิบัติ ควบคู่กับประกันภัยอัคคีภัย เสียภัยทรัพย์สิน เมื่อปี 2555 ประชาชนที่จะมาซื้อกรมธรรม์ภัยพิบัตินั้น จะต้องซื้อกรมธรรม์ประกัยภัยหลักก่อน

ซึ่งแนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือแบบการประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) รัฐบาลเข้ามาสนับสนุน และเป็นผู้รับประกันภัยต่อเองโดยรัฐบาลจะนำเงินงบประมาณเข้ามาสนับสนุน หลังจากนั้นก็จัดตั้งคณะกรรมการกองทุนภัยพิบัติ พร้อมกับตั้ง บริษัทผู้จัดการกองทุน และควรขยายความคุ้มครองไปยังการประกันภัยพืชผล เพื่อให้การบริหารงบประมาณและการจัดสรรกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติใหม่ ได้ข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและจากการทบทวนวรรณกรรม พบว่าประเทศไทยเหมาะสมกับการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติแบบ การประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) แบบกึ่งบังคับ เหมือนในปี 2554 ที่เคยจัดตั้งมาและเห็นด้วยกับการขยายความคุ้มครองไปยังประกันภัยพืชผล และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จ ดังนี้

1. ด้านนโยบาย

1.1 งบประมาณประจำปี จากภาครัฐบาล การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะประคับประคองให้โครงการประกันภัยพิบัติ มีความยั่งยืนและสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมโครงการ รวมไปถึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้เอาประกันภัย

1.2 คณะกรรมการ โครงการกองทุนภัยพิบัติ โดยถูกแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากภาครัฐบาลและตัวแทนจากภาคเอกชน โดยในการบริหาร โครงการต้องสามารถตรวจสอบได้และเป็นที่ยอมรับ ซึ่งคณะกรรมการและคณะทำงานมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก

2. ด้านปฏิบัติการ

2.1 ภาคเอกชน ควรมีการสนับสนุนช่วยเหลือรัฐบาล โดยส่งผู้เชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันภัย เพื่อมาพัฒนาค่าเบี้ยประกันภัย การให้องค์ความรู้แก่ภาครัฐ และจัดตั้งหน่วยงานเพื่อประสานงานกับภาครัฐอย่างจริงจัง

2.2 ช่องทางการขายต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้เอาประกันภัย อันได้แก่ ประชาชน หน่วยงานธุรกิจ และเกษตรกร เพื่อสามารถที่จะซื้อประกันภัยเหล่านี้ได้อย่างง่ายดายรวมไปถึง ช่องทางการแจ้งความเสียหาย เมื่อเกิดภัยพิบัติ จะต้องสามารถเข้าถึงและให้ความช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

3. ด้านวิชาการ

3.1 การจัดตั้งโครงการให้ความรู้แก่ภาคประชาชนและภาคเกษตรกรรม ทั้งในด้านการป้องกัน ทั้งก่อนและหลังการเกิดเหตุภัยพิบัติเพื่อให้เห็นความสำคัญในการทำประกันภัย ทั้งในรูปแบบที่อยู่อาศัย ภาคธุรกิจ และภาคเกษตรกรรม

3.2 พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลาง โดยรวบรวมข้อมูลสถิติจากรายงานสภาพ ดิน ฟ้า อากาศ และ รายงานความเสียหายต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์และพัฒนาโครงการให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยธรรมชาติศึกษาไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด, 2554.

วิภา รุ่งคิดกโรจน์. ภัยธรรมชาติและการลดภัยพิบัติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมอุตุนิยมวิทยา, 2537.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

กวิตม์ ศิริสรรพ์ และคณะ. “การศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงรุกโดยวิธีจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อลดภาระทางการคลังที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ”. โครงการวิจัย, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, กันยายน 2554.

ธวัชชัย ดิงสัญชลี, เสรี สุภราทิพย์, วรากร ไม้เรียง และเลอศักดิ์ ริ้วตระกูลไพบูลย์. “การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม”. โครงการวิจัย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.

สุคตวาสน์ ดวงศรีไสย์ และคณะ. “การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ: น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม”. โครงการวิจัย, คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, สำนักงาน. “แนวทางการใช้ประโยชน์จากกรมธรรม์ภัยพิบัติ”. 2560.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “รายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในระยะ 5 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11”. 2560.

- ชนกันต์ จรัสวสันต์ และอภิสิทธิ์ ส่องภากรรัตน์. “การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”. สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประเทศไทย. 2557.
- ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม กระทรวงมหาดไทย. “การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”. 2557.
- พยากรณ์อากาศ, สำนัก กรมอุตุนิยมวิทยา. “พยากรณ์อากาศและการเตือนภัย”. 2546.
- มูลนิธิศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Preparedness Center: ADPC). “การประเมินแผน นโยบาย และการดำเนินงานจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย”. มีนาคม 2556.
- เศรษฐกิจและการเกษตร, สำนักงาน. “สถิติการเกษตรของประเทศไทย”. 2559.
- ธันด์จิรา ธนาศิริชัชานนท์. “บทบาทการประสานความร่วมมือด้านการแพทย์ฉุกเฉินกับนานาชาติที่พึงประสงค์”. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2558.
- นิตินสาร พงศ์ปิยะไพบูลย์. “กองทุนประกันภัยพิบัติ มาตรการเพิ่มความเชื่อมั่น”. ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2555.
- สัจจา บรรจงศิริ และคณะ. “แนวทางในการจัดการภัยพิบัติด้านน้ำท่วมที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน”. การประชุมวิชาการ การพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน, 2557.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- การคลัง, กระทรวง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mof.go.th>, 2561.
- คณะกรรมการการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, สำนักงาน. “กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.oic.or.th>, 2561.
- ประกันวินาศภัยไทย, สมาคม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.tgia.org/rice-ins/index-TH_9, 2561.
- ศูนย์วิจัยและพัฒนาการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://dpm.nida.ac.th>, 2560.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายชาติชาย ชินเวชกิจวานิชย์

วัน เดือน ปีเกิด 12 เมษายน พ.ศ.2505

การศึกษา

- Master of Insurance – Georgia State University, USA
- Columbia University, Graduate School of Business SCG Executive Development Program IV
- Advance Insurance Institute, Office of Insurance Commissioning [AII 1]
- Top Executive Program in Commerce and Trade [TEPCoT9]

ประวัติการทำงาน

- ตั้งแต่ปี 2560 ประธานคณะกรรมการประกันภัยทรัพย์สิน
สมาคมประกันวินาศภัยไทย
- ตั้งแต่ปี 2556 กรรมการบริหาร สมาคมประกันวินาศภัยไทย
- ตั้งแต่ปี 2556 กรรมการ บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด

ตำแหน่งปัจจุบัน กรรมการผู้จัดการ บริษัท เทเวศประกันภัย จำกัด (มหาชน)

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

ผู้วิจัย นายชาติชาย ชินเวชกิจวานิชย์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการ บริษัท เทเวศประกันภัย จำกัด (มหาชน)

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นมหันตภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันเป็นการนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยยากที่จะคาดการณ์ได้อีกสาเหตุที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการบุกรุกการใช้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นผลทำให้สภาวะโลกร้อนได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นและมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในมูลค่าความเสียหายต่อครั้งมากขึ้นเป็นลำดับในระยะ 30 ปีที่ผ่านมาพบว่า ข้อมูลการเกิดอุทกภัยในประเทศไทยเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจมากที่สุด ทำให้บุคคลทั่วไป ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับความเดือดร้อนต้องรับภาระในการฟื้นฟู ซ่อมสร้างเพื่อให้พื้นที่กลับมาอยู่ในสภาพปกตินั้น ต้องใช้เวลาและงบประมาณเป็นจำนวนมาก

ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง และก่อความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางได้ร่วมมือกับภาคเอกชนจัดตั้งเป็นระบบกองทุนประกันภัยพิบัติระดับชาติขึ้น เพื่อพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น และคาดหวังว่าจะให้ความช่วยเหลือผู้คนจำนวนมากให้สามารถเข้าถึงบริการประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างทั่วถึงมากขึ้น และค่าใช้จ่ายในอัตราราคาค่าประกันที่สามารถรับภาระได้ ทั้งนี้ เพราะเกรงว่าหากปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการโดยฝ่ายเดียวแล้ว อาจเกิดปัญหาในเชิงจริยวิบัติ (moral hazard) ได้ ยกตัวอย่างเช่น บริษัทเอกชนบางแห่งพยายามหลีกเลี่ยงการขายความคุ้มครองให้กับลูกค้าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณที่มีความเสี่ยงสูงที่อาจจะเกิดภัยพิบัติหรือไม่ก็ตั้งราคาขายที่สูงมากเกินไป เป็นต้น การบริหารภาวะและความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติที่ผ่านมาของประเทศไทย มีลักษณะเป็นการจัดหาเงินทุนหลังเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ (Ex Post Financing) เช่น การจัดสรรงบประมาณ การกู้ยืมเงิน หรือ การดำเนินมาตรการภาษี เป็นต้น ซึ่งเป็นการจัดหาแหล่งเงินทุนชำระค่าความเสียหายหลังจากที่ภัยพิบัติธรรมชาติเกิดขึ้นไปแล้วเพื่อฟื้นฟูสภาพ บูรณะซ่อมแซม อาคารสิ่งปลูกสร้าง และปรับโครงสร้างพื้นฐานที่ชำรุดเสียหาย รวมทั้งบรรเทา เยียวยา และช่วยเหลือภาคครัวเรือน และภาคธุรกิจที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ

ตัวอย่างเช่นภายหลังวิกฤตการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ ช่วงปลายปี 2554 รัฐบาลได้จัดตั้ง “กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ” ขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมภัยพิบัติในปีพ.ศ. 2555 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยรับประกันภัยและทำการประกันภัยต่อ รวมไปถึงให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย โดยการจัดให้มีการรับประกันภัย ในอัตราเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความคุ้มครองภัยพิบัติได้อย่างทั่วถึง รวมถึงสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนต่างชาติ และผู้ประกอบการต่าง ๆ ให้ยังคงดำเนินกิจการต่อไปในประเทศไทยได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติในประเทศไทย
2. วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกองทุน
3. เสนอแนะแนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติโดยขยายความคุ้มครองรวมถึงประกันภัยข้าวและพืชผลทางการเกษตร เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย” ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลสถิติการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ ทั้งภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี เช่น อุทกภัยในพื้นที่ราบลุ่ม และภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดไม่บ่อยครั้งแต่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง เช่น ลมพายุและสึนามิ ซึ่งจะเป็นข้อมูลอนุกรมเวลา จำแนกตามประเภทภัยพิบัติระดับความรุนแรงโดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานเกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น
2. นำเสนอรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ ระหว่างภาครัฐและเอกชน
3. นำเสนอรูปแบบการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติโดยขยายความคุ้มครองรวมถึงประกันภัยข้าวและพืชผลทางการเกษตร

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบ่งการเก็บข้อมูลเป็น

1. ข้อมูลด้านทฤษฎี กรณีดำเนินการเก็บข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดของทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลด้านปฐมภูมิ ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน จากนั้นนำผลการสัมภาษณ์ที่ได้มาวิเคราะห์ (Content Analysis) เพื่อสรุปผลที่ได้จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ผลการวิจัย

จากการศึกษาทบทวนข้อมูลการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติที่ผ่านมาทั้งในประเทศ และต่างประเทศ การรวบรวมข้อมูลสถิติ และ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาควิชาการ จะเห็นได้ว่า ภัยพิบัติถือเป็นมหันตภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทำให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิต และทรัพย์สินอย่างไม่สามารถคาดการณ์ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นผลทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีค่อนข้างสูง การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัตินั้น ทำให้รัฐบาลสามารถบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และค่อนข้างแน่นอน โดยหากภัยพิบัติเกิดขึ้นจะไม่กระทบกับงบประมาณส่วนอื่นๆ ที่จะต้องถูกนำมาใช้เพื่อบรรเทาภัยแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือนร้อน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ลักษณะการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ มี 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การประกันภัยรายย่อย (Micro insurance Scheme) ระบบนี้เป็นการดำเนินการโดยเอกชนหรือกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) โดยเป็นการประกันภัยให้สำหรับครัวเรือนและธุรกิจที่ยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบการประกันได้ ซึ่งมักเกิดจากการขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลรวมถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประกันภัย

โดยรูปแบบการประกันภัยรายย่อย (Micro Insurance) มีหลายลักษณะทั้งลักษณะจัดตั้งโดยชุมชนเอง การบริหารของบริษัทรับประกันของเอกชน หรือรัฐบาล การค้าประกันการผิดชำระหนี้การสร้างกลุ่มความร่วมมือเพื่อให้มีจำนวนผู้ซื้อประกันจำนวนมากพอทำให้ต้นทุนโดยรวมของระบบลดลง

2. การประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) ระบบการประกันภัยรายย่อย (Micro insurance) อาจครอบคลุมเพียงประชาชนกลุ่มเล็ก ๆ เนื่องจากระบบการประกันของเอกชนเพียงอย่างเดียวอาจไม่มีความสามารถหรือกำลังเพียงพอในการรับความเสี่ยงของกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่ในวงกว้างระดับประเทศ ในประเทศพัฒนาแล้วผู้รับประกันภัยเอกชนมักจะปฏิเสธการรับประกันภัยความเสี่ยงที่มีขนาดใหญ่ ในขณะที่ความรุนแรงสูงโอกาสเกิดต่ำ หรือครอบคลุมพื้นที่หรือภูมิภาคที่เป็นวงกว้าง หรือลักษณะการรวมภัยพิบัติทางธรรมชาติหลายประเภทเข้าด้วยกัน จึงทำให้รัฐบาลในหลายประเทศเช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และ

สหรัฐอเมริกา ต้องดำเนินการจัดทำระบบประกันร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ทั้งรูปแบบสมัครใจ และภาคบังคับเพื่อรับประกันส่วนที่บริษัทประกันภัยเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้

3. การประกันภัยภาครัฐบาล (Insurance for Government) ได้แก่ การใช้การประกันภัยพิบัติหมู่และการใช้พันธบัตรภัยพิบัติหรือ แคทบอนด์ โดยมีเป้าหมายเพื่อการป้องกันภาวะการคลังและความเสี่ยงที่จะนำสู่ระบบงบประมาณ หรือกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลมักจะดำเนินการจัดหาเงินโดยการโยกงบประมาณในส่วนอื่นๆ มาใช้แก้ไขสถานการณ์ รวมทั้งการใช้ระบบกู้เงินหรือรับเงินสนับสนุนจากผู้บริจาคจากองค์กรระหว่างประเทศ และจำนวนเงินที่ได้รับช่วยเหลือหลังจากการเกิดภัยพิบัตินั้นมักมีไม่เพียงพอกับความต้องการจริง รวมทั้งมีความล่าช้าในการบูรณะฟื้นฟูความเสียหาย เช่น การเกิดแผ่นดินไหวในรัฐกุจราซ ของอินเดียในปี 2544 เงินที่ได้รับการบริจาคมีเพียงร้อยละ 20 ของวงเงินตามที่ชาติต่าง ๆ ได้ประกาศให้ความช่วยเหลือไว้ นอกจากนี้ยังทำให้ประเทศที่ได้รับเงินดังกล่าวละเลยการเตรียมพร้อมและป้องกันภัยเชิงรุกอีกด้วย นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องจัดหาเงินทุนฉุกเฉินสำหรับฟื้นฟูหรือธุรกิจและครัวเรือนที่ได้รับความเสียหาย พร้อมทั้งต้องดำเนินการซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคจำนวนมากซึ่งบางครั้งความเสียหายอาจรุนแรงจนกระทั่งรัฐต้องทำงบประมาณขาดดุล ต้องใช้งบประมาณในการซ่อมแซมสาธารณูปโภคจำนวนมาก ซึ่งทำให้ความสามารถทางการคลังไม่เพียงพอกับการรับมือต่อความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ ดังนั้นการประกันภัยภาครัฐบาล โดยการออกพันธบัตรภัยพิบัติจึงเป็นการป้องกันปัญหาด้านงบประมาณของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพทางหนึ่ง

สำหรับประเทศไทย จะเป็นแบบ การประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) โดยหลังปีน้ำท่วม 2554 รัฐบาลเข้ามาสนับสนุน และเป็นผู้รับประกันภัยต่อเอง โดยรัฐบาลจะนำเงินงบประมาณเข้ามาสนับสนุน หลังจากนั้นก็จัดตั้งคณะกรรมการกองทุนภัยพิบัติ พร้อมกับตั้ง บริษัทผู้จัดการกองทุน ขึ้นมาตั้งแต่ครั้ง ปี 2555 ซึ่งรัฐบาลภายใต้กรอบการจัดการภัยพิบัติของประเทศ แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์จะช่วย สนับสนุนและทำให้เห็นนโยบายการเตรียมความพร้อมของประเทศเป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้งแผนงานปกติของหน่วยงาน และแผนงานภาคบังคับภายใต้แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์จะช่วยสนับสนุนและ ส่งเสริมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในทุกระดับ โดย “กองทุนประกันภัยพิบัติ” ซึ่งปัจจุบันกองทุนนี้ได้ถูกยกเลิกไป

โดยรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่ผู้วิจัยได้นำไปสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ จากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาครัฐบาล รวมถึงการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบปัญหาและอุปสรรคหลักๆ ดังนี้

- (1) ประชาชน ธุรกิจภาคเอกชน และเกษตรกร ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์ในโครงการกองทุนภัยพิบัติ
- (2) การประชาสัมพันธ์ข้อมูลและข่าวสาร ยังเข้าไม่ถึงประชาชน
- (3) ประชาชน ที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อภาระที่จะต้องมาจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยเพิ่ม
- (4) ประชาชน ธุรกิจภาคเอกชน และเกษตรกร บางพื้นที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย จึงไม่สนใจ
- (5) ปัญหาเรื่องอัตราค่าเบี้ยประกันภัย ยังไม่สอดคล้องและเหมาะสม
- (6) การจ่ายค่าสินไหม จากที่ผ่านมาของโครงการอื่นๆ ยังมีความล่าช้าในการส่งเบิกงบประมาณหรือจ่ายค่าสินไหม
- (7) หน่วยงานที่รับผิดชอบขาดแรงจูงใจ อาทิ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ขายประกันภัย ไม่มีแรงจูงใจ
- (8) ความยืดหยุ่นในการแจ้งทำประกันภัย เนื่องจากมีการกำหนดพื้นที่แต่ละโซนในการทำประกันของแต่ละอำเภอ /จังหวัด
- (9) ปัญหาเรื่องการซื้อกรมธรรม์ภัยพิบัติ ควบคู่กับประกันภัยอัคคีภัย เสียภัยทรัพย์สิน เมื่อปี 2555 ประชาชนที่จะมาซื้อกรมธรรม์ภัยพิบัตินั้น จะต้องซื้อกรมธรรม์ประกัยภัยหลักก่อน

ซึ่งแนวทางการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือแบบการประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) รัฐบาลเข้ามาสนับสนุน และ เป็นผู้รับประกันภัยต่อเองโดยรัฐบาลจะนำเงินงบประมาณเข้ามาสนับสนุน หลังจากนั้นก็จัดตั้ง คณะกรรมการกองทุนภัยพิบัติ พร้อมกับตั้ง บริษัทผู้จัดการกองทุน และควรขยายความคุ้มครองไปยังการประกันภัยพืชผล เพื่อให้การบริหารงบประมาณและการจัดสรรกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติใหม่ได้ข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าประเทศไทยเหมาะสมกับการจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติแบบการประกันภัยระดับประเทศที่บริหารโดยรัฐบาลและเอกชน (National Insurance Scheme) แบบกึ่งบังคับ เหมือนในปี 2554 ที่เคยจัดตั้งมาและเห็นด้วยกับการขยายความคุ้มครองไปยังประกันภัยพืชผล และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จ ดังนี้

1. ด้านนโยบาย

1.1 งบประมาณประจำปี จากภาครัฐบาล การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะระดับประคองให้โครงการประกันภัยพิบัติ มีความยั่งยืนและสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมโครงการ รวมไปถึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้เอาประกันภัย

1.2 คณะกรรมการโครงการกองทุนภัยพิบัติ โดยถูกแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากภาครัฐบาลและตัวแทนจากภาคเอกชน โดยในการบริหารโครงการต้องสามารถตรวจสอบได้และเป็นที่ยอมรับ ซึ่งคณะกรรมการและคณะทำงานมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก

2. ด้านปฏิบัติการ

2.1 ภาคเอกชน ควรมีการสนับสนุนช่วยเหลือรัฐบาล โดยส่งผู้เชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันภัย เพื่อมาพัฒนาค่าเบี้ยประกันภัย การให้องค์ความรู้แก่ภาครัฐ และจัดตั้งหน่วยงานเพื่อประสานงานกับภาครัฐอย่างจริงจัง

2.2 ช่องทางการขายต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้เอาประกันภัย อันได้แก่ ประชาชน หน่วยงานธุรกิจ และเกษตรกร เพื่อสามารถที่จะซื้อประกันภัยเหล่านี้ได้อย่างง่ายดายรวมถึง ช่องทางการแจ้งความเสียหาย เมื่อเกิดภัยพิบัติ จะต้องสามารถเข้าถึงและให้ความช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

3. ด้านปฏิบัติการ

3.1 การจัดตั้งโครงการให้ความรู้แก่ภาคประชาชนและภาคเกษตรกรรม ทั้งในด้านการป้องกัน ทั้งก่อนและหลังการเกิดเหตุภัยพิบัติเพื่อให้เห็นความสำคัญในการทำประกันภัย ทั้งในรูปแบบที่อยู่อาศัย ภาคธุรกิจ และภาคเกษตรกรรม

3.2 พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลาง โดยรวบรวมข้อมูลสถิติจากรายงานสภาพ ดิน ฟ้า อากาศ และรายงานความเสียหายต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์และพัฒนาโครงการให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน