

บทที่ 4

วิเคราะห์ผลกระทบการประกันภัยพืชผลเกษตร

การประกันภัยพืชผลเกษตรที่ประเทศต่างๆ ได้จัดให้มีขึ้น โดยได้ออกเป็นกฎหมายและมีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่อาชีพเกษตรกรรมซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นความสำคัญต่ออาชีพเกษตรกรรมที่ต้องประสบกับภาวะการขาดทุนอยู่เสมอ เนื่องจากได้รับภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆ ทำให้เกษตรกรมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการดำเนินชีวิต ทำให้อาชีพเกษตรกรรมไม่มีความมั่นคง ซึ่งประเทศที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมแทบทุกประเทศต้องประสบกับปัญหาทำนองเดียวกันในเรื่องเกษตรกรไม่มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพในประเทศต่างๆ จึงเห็นความสำคัญและได้มีการจัดให้มีกฎหมายเฉพาะให้มีการประกันภัยพืชผลเกษตรขึ้น เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับอาชีพเกษตรกรรม โดยเป็นการคุ้มครองต้นทุนในการผลิตตั้งแต่เกษตรกรเริ่มทำการเพาะปลูก แทนการที่รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือในภายหลังจากที่เกษตรกรพืชผลเกษตรได้รับความเสียหายจากภัยทางธรรมชาติต่างๆ โดยที่การจัดให้มีการประกันภัยพืชผลเกษตรยังทำให้เกษตรกรกล้าที่จะลงทุนในการเพาะปลูก ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีทางการเกษตรที่ทันสมัย ด้านเงินทุนในการขยายการผลิต อันจะส่งผลให้ผลิตผลทางการเกษตรมีคุณภาพและปริมาณที่เพิ่มขึ้น ทำให้พืชผลเกษตรมีราคาสูงขึ้นรวมทั้งส่งผลให้การส่งออกพืชผลเกษตรไปตลาดต่างประเทศสามารถแข่งขันในด้านคุณภาพของพืชผลเกษตรได้

การที่ให้มีการประกันภัยพืชผลเกษตรจึงเป็นประโยชน์และสร้างความมั่นคงให้แก่อาชีพเกษตรกรรม เพราะถ้ามีภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้น เกษตรกรก็จะได้รับการชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากพืชผลเกษตรที่ได้เอาประกันภัยไว้เสียหายจากภัยธรรมชาติ

4.1 การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องทางกฎหมายว่าด้วยประกันภัยของไทย

4.1.1 รูปแบบการประกันภัย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 861 บัญญัติว่า “อันว่าสัญญาประกันภัยนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้ในกรณีวินาศภัยหากมีขึ้น หรือในเหตุอย่างอื่นในอนาคตตั้งได้ระบุไว้ในสัญญา และในการนี้บุคคลอีกคนหนึ่งตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัย” รูปแบบการประกันภัยตามประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการประกันภัยแบบสมัครใจ มีลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในการที่จะเข้ามาทำสัญญาประกันภัย โดยเอกชนผู้ประสงค์จะเอาประกันภัยในความเสี่ยงภัยชนิดใดชนิดหนึ่ง ก็จะเสนอขอทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทเอกชนซึ่งประกอบกิจการรับประกันภัย จึงเป็นเรื่องของเสรีภาพในการทำสัญญาของกลุ่มสัญญาทั้งสองฝ่ายที่จะก่อนิติสัมพันธ์กันให้เกิดเป็นสัญญาประกันภัยหรือไม่ก็ได้ โดยที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายคือ เอกชนผู้เอาประกันภัยและบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นผู้รับประกันภัยมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการทำสัญญา เมื่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะก่อให้เกิดสัญญาประกันภัยขึ้นแล้ว ผู้เอาประกันภัย ก็จะต้องส่งเงินจำนวนหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัย ให้แก่ผู้รับประกันภัยและเมื่อมีวินาศภัยเกิดขึ้นตามที่ระบุไว้ในสัญญาประกันภัย ผู้รับประกันภัยก็ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือเงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้เอาประกันภัย

4.1.2 ภัยที่รับประกัน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 863 บัญญัติว่า “อันสัญญาประกันภัยนั้น ถ้าผู้เอาประกันภัยมิได้มีส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัยนั้นไว้ไซ้ ท่านว่ายอมไม่ผูกพันคู่สัญญาแต่อย่างหนึ่งอย่างใด” ภัยที่รับประกันเป็นลักษณะของการรับประกันภัยทุกชนิดโดยที่เอกชนผู้เอาประกันภัยต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเหตุที่จะเอาประกันภัยนั้น จึงจะทำให้สัญญาประกันภัยที่ทำกับบริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการรับประกันภัยมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้การจะประกันความเสี่ยงภัยชนิดใดบ้างนั้นก็ขึ้นอยู่กับข้อตกลงกันระหว่างผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัย

4.1.3 ผู้มีสิทธิเอาประกันภัย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 862 บัญญัติว่า “...คำว่า “ผู้เอาประกันภัย” ท่านหมายความว่า คู่สัญญาฝ่ายซึ่งตกลงจะส่งเบี้ยประกันภัย...” และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 863 บัญญัติว่า “อันสัญญาประกันภัยนั้น ถ้าผู้เอาประกันภัยมิได้มีส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัยนั้นไว้ไซ้ ท่านว่ายอมไม่ผูกพันคู่สัญญาแต่อย่างหนึ่งอย่างใด” ผู้มีสิทธิเอาประกันภัยจึงเป็นบุคคลใดก็ได้ที่มีส่วนได้เสียในเหตุที่เอาประกันภัยและตกลงจะส่งเบี้ยประกันภัยในจำนวนที่กำหนดไว้แก่ผู้รับประกันภัย โดยการเสนอขอทำสัญญาประกันภัยต่อบริษัทที่ประกอบกิจการรับประกันภัย

4.1.4 ผู้รับประกันภัย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 862 บัญญัติว่า “...คำว่า “ผู้รับประกันภัย” ท่านหมายความว่า คู่สัญญาฝ่ายซึ่งตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้” และ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 877 บัญญัติว่า “ผู้รับประกันภัยจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ (1) เพื่อจำนวนวินาศภัยอันแท้จริง...” ผู้รับประกันภัยตาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นการประกอบกิจการรับประกันภัยโดยบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ในการดำเนินการให้มีการรับประกันภัยประเภทต่างๆ ตามที่บริษัทรับประกันภัยกำหนดไว้ให้มีการรับประกันภัย เมื่อผู้เอาประกันภัยได้เข้ามาเสนอขอทำการรับประกันภัยและตกลงทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทรับประกันภัย รายละเอียดข้อตกลงต่างๆก็จะถูกระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย เมื่อเกิดวินาศภัยขึ้นตามที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย บริษัทรับประกันภัยก็จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย ทั้งนี้การชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นการชดเชยเท่าจำนวนวินาศภัยที่เกิดขึ้นตามหลักของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริง

4.1.5 เบี้ยประกันภัย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 867 วรรคสาม บัญญัติว่า “กรมธรรม์ประกันภัย ต้องลงลายมือชื่อของผู้รับประกันภัยและมีรายการดังต่อไปนี้ ... (5) จำนวนเบี้ยประกันภัย และวิธีการส่งเบี้ยประกันภัย...” การเรียกเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัย บริษัทรับประกันภัยจะเรียกเบี้ยประกันภัยในอัตราสูงต่ำเพียงใดนั้น จะดูจากภัยที่รับประกันว่าเป็นภัยที่มีความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด และมีจำนวนผู้เข้าร่วมในการประกันภัยตามหลักของการกระจายความเสี่ยง ในการประกันภัยที่จะต้องมีความเสี่ยงภัยชนิดเดียวกันที่มากเพียงพอ ตามกฎของเลขจำนวนมาก ทำให้บริษัทรับประกันภัยสามารถที่จะทำการรับประกันภัยในความเสี่ยงชนิดใดชนิดหนึ่งได้ อันส่งผลต่ออัตราเบี้ยประกันภัยที่บริษัทรับประกันภัยจะเรียกจากผู้เอาประกันภัย หากบริษัทรับประกันภัยเห็นว่าจำนวนผู้เอาประกันภัยในความเสี่ยงชนิดเดียวกันมีจำนวนมากเพียงพอ เบี้ยประกันภัยที่จะเรียกเก็บจากผู้เอาประกันภัยก็จะมีอัตราที่ต่ำ แต่หากว่าจำนวนผู้เอาประกันภัยในความเสี่ยงชนิดเดียวกันมีจำนวนน้อย เบี้ยประกันภัยที่จะเรียกเก็บจากผู้เอาประกันภัยจะมีอัตราที่สูง หรือบริษัทรับประกันภัยอาจจะปฏิเสธไม่รับประกันภัยเลยก็ได้

4.1.6 การสงเคราะห์เบี้ยประกันภัย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัยมิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดในเรื่องการสงเคราะห์เบี้ยประกันภัยไว้ เนื่องจากการประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นการดำเนินการประกอบกิจการรับประกันภัยโดยบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เป็นการลงทุนประกอบกิจการรับประกันภัยโดยเอกชนมิได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลเพื่อเป็นกองทุนในการอุดหนุนเบี้ยประกันภัย อันจะทำให้เบี้ยประกันภัยที่เรียกจากผู้เอาประกันภัยมีอัตราที่ต่ำ จึงทำให้การที่บริษัทรับประกันภัยจะจัดให้มีการประกันภัยประเภทใดบ้างนั้น จะดูที่ความเสี่ยงภัยที่จะรับประกันและจำนวนผู้เข้าร่วมในการประกันภัยว่ามีมากเพียงพอหรือไม่ เนื่องจากบริษัทรับประกันภัยต้องรับภาระจากการต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน หากเกิดวินาศภัยขึ้นอันอาจส่งผลต่อเงินทุนของบริษัท ถ้าความเสี่ยงภัยที่จัดให้มีการประกันมี

ความเสี่ยงสูงและจำนวนผู้เข้าร่วมในการประกันภัยมีจำนวนน้อย ซึ่งในกรณีที่บริษัทรับประกันภัยเรียกเบี้ยประกันภัยในอัตราที่สูง หรือปฏิเสธไม่รับประกันภัย ผู้เอาประกันภัยก็ไม่สามารถที่จ่ายเบี้ยประกันภัยที่มีอัตราสูงได้ และผู้เอาประกันภัยก็ต้องแบกรับกับความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้นไว้เอง

4.2 วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องทางกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ...

4.2.1 เนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ... เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องของการจัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการรับประกันภัยทางการเกษตร ซึ่งเป็นการบัญญัติในเรื่องการบริหารจัดการและองค์ประกอบของหน่วยงานที่จะให้เกิดมีขึ้น ส่วนเนื้อหาที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมายประกันภัยพืชผลเกษตร ตามร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ... มิได้บัญญัติให้มีเนื้อหาทางกฎหมายที่ชัดเจน

4.2.2 รูปแบบของการประกันภัย ตามร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ... มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดว่ารูปแบบของการประกันภัยพืชผลเกษตรที่จะใช้บังคับ เป็นแบบสมัครใจหรือแบบบังคับ ซึ่งควรจะมิมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้รูปแบบการประกันภัยพืชผลเกษตรของไทยเป็นการจัดให้มีการประกันภัยแบบใด กล่าวคือ แบบสมัครใจหรือแบบบังคับ หรือแบบผสมผสานกัน โดยใช้เกณฑ์พื้นที่ทำการเพาะปลูก หรือเกณฑ์พืชผลเกษตรที่จัดให้มีการประกันภัยมาเป็นตัวกำหนดว่าจะให้รูปแบบการประกันภัยพืชผลเกษตรเป็นแบบใด

4.2.3 ชนิดของพืชที่รับประกันภัย ตามร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ... มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดว่า พืชชนิดใดบ้างที่จะจัดให้มีการรับประกันภัย ซึ่งควรจะมิมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดชนิดของพืชที่จะจัดให้มีการประกันภัย โดยกำหนดเป็น พืชไร่ พืชสวน พืชผัก หรือพืชผลไม้

4.2.4 ผู้มีสิทธิเอาประกันภัย ตามร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ... มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้เอาประกันภัย” หมายความว่า เกษตรกรที่จดทะเบียนกับบรรษัท และเข้าทำสัญญากับบรรษัท หรือผู้แทน หรือตัวแทน ซึ่งควรจะกำหนดเนื้อหาเพิ่มเติมในส่วนของเกษตรกรให้มีความชัดเจน เนื่องจากเกษตรกรที่จะทำการประกันภัยทางการเกษตรตามหลักทั่วไปของการประกันภัยต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเหตุประกันภัย โดยเกษตรกรจะมีทั้งเกษตรกรที่เป็นเจ้าของพื้นที่เพาะปลูก เกษตรกรที่เป็นผู้เช่าพื้นที่เพาะปลูก และเกษตรกรที่เป็นผู้รับจ้างเพาะปลูก

4.2.5 ผู้รับประโยชน์ ตามร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ... มิได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายในส่วนผู้รับประโยชน์ว่าจะให้ใครเป็นผู้รับประโยชน์นอกจากเกษตรกรผู้เอาประกันภัย จึงควรมีการกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายในส่วนผู้รับประโยชน์นอกจากเกษตรกรผู้เอาประกันภัยแล้วจะรวมถึงบุคคลใดบ้างที่จะให้เป็นผู้รับประโยชน์แทนเกษตรกรผู้เอาประกันภัย รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการในการที่จะเป็นผู้รับประโยชน์

4.2.6 การสิ้นสุดบังคับของสัญญาประกันภัย ตามร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ... มิได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องของการสิ้นสุดบังคับของสัญญาประกันภัย ที่จะกำหนดให้การกระทำใดบ้างที่เป็นเหตุให้สัญญาประกันภัยสิ้นสุดบังคับ

4.2.7 การชดเชยความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ตามร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ... มิได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องของการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งข้อยกเว้นของการที่จะไม่ได้รับค่าชดเชยจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้น

4.2.8 การกำหนดความรับผิดชอบของเกษตรกร ตามร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ... มิได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องของการกำหนดความรับผิดชอบและโทษของเกษตรกร ในกรณีที่เกษตรกรได้กระทำการโดยทุจริต เกี่ยวกับการประกันภัยทางการเกษตร

4.2.9 การยุติข้อโต้แย้งในเรื่องค่าชดเชยความเสียหาย ตามร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ... มิได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องการยุติข้อโต้แย้งในเรื่องค่าชดเชยความเสียหายหากมีขึ้นว่าจะให้องค์กรหรือหน่วยงานไหนเป็นผู้ชี้ขาดข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น