

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

ในประเด็นปัญหาตามหัวข้อที่จะกล่าวต่อไปนี้ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดมาตรการ และได้กำหนดให้มีผู้บังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยไว้แล้วแต่เมื่อมีการใช้มาตรการและการบริหารจัดการโดยไม่เหมาะสม และไม่คำนึงถึงความสอดคล้องถูกต้องที่ควรจะเป็น ทำให้ประชาชนเป็นผู้แบกรับภาระทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และรัฐมิได้มีมาตรการรองรับอันเป็นหลักประกันให้กับประชาชนที่เพียงพอ ทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อธุรกิจประกันภัยอย่างต่อเนื่อง จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ฝ่าฝืนกฎหมายที่บังคับให้ต้องจัดทำประกันภัย ทำให้เกิดปัญหาประชาชนไม่นำรถเข้าสู่ระบบและเป็นปัญหาต่อการนำรถยนต์ เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับตามมาตรการของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้แยกศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของมาตรการ ทางกฎหมาย ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับโดยละเอียด ดังนี้

4.1 ปัญหาในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่ไม่เป็นธรรม

เนื่องจากการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้เป็นเจ้าของรถยนต์ทุกคนทั่วประเทศ เพราะบทบัญญัติได้บังคับให้รถยนต์ทุกคันต้องจัดให้มีการประกันภัย และนอกจากจะมีผลกระทบต่อผู้เป็นเจ้าของรถยนต์ดังกล่าวแล้ว การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสูง-ต่ำนั้น มีผลกระทบต่อผู้ประสบภัยโดยตรงเพราะถ้ากำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยต่ำจนเกินไป ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ประสบภัยจะได้รับก็จะไม่เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติฉบับนี้ ในทางตรงกันข้าม ถ้ากำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสูงเกินไปย่อมสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้เป็นเจ้าของรถยนต์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะเจ้าของรถยนต์ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีแต่จำเป็นต้องใช้รถยนต์

การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ในปัจจุบันได้กำหนดโดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ เช่น ลักษณะการใช้รถ โดยพิจารณาว่ารถที่ใช้ขึ้นนั้นเป็นการใช้รับจ้างหรือให้เช่า หรือใช้เป็นรถส่วนบุคคล นอกจากพิจารณาจากลักษณะการใช้รถแล้วยังพิจารณาจากประเภทและ

ขนาดของรถยนต์ด้วย¹ ซึ่งในปัจจุบันการประกันภัยภาคบังคับของประเทศไทยนั้น ได้กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยไว้ในอัตราที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการบัญญัติกฎหมายออกมาบังคับให้ประชาชนปฏิบัติ แต่กลับมีเงื่อนไข ที่เป็นภาระแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยนั้น คิดจากอัตราความเสี่ยงภัยของประชาชนทั้งหมดที่จะได้รับภัยแล้วคำนวณออกมาเป็นค่าสินไหมทดแทนที่เต็มจำนวนต่อประชาชนที่จะประสบภัยจากรถหนึ่งคน ซึ่งในสภาพความเป็นจริงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่ได้จ่ายเต็มจำนวนทั้งหมด

เมื่อเกิดอุบัติเหตุทางรถ และผู้ประสบภัยทำเรื่องร้องขอไปที่บริษัทประกันวินาศภัย บริษัทจะดำเนินการจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัย ค่าเสียหายที่บริษัทประกันวินาศภัยต้องจ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยประกอบด้วยสองส่วน คือ ค่าเสียหายเบื้องต้นและค่าเสียหายที่เกินจากค่าเสียหายเบื้องต้น

ในส่วนของค่าเสียหายเบื้องต้น บริษัทประกันวินาศภัยจะต้องจ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ว่าผู้ประสบภัยจะเป็นฝ่ายถูกหรือฝ่ายผิดตามกฎหมาย อีกทั้งต้องจ่ายภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ประสบภัยร้องขอค่าเสียหายเบื้องต้น

ค่าเสียหายเบื้องต้นประกอบด้วย ค่ารักษาพยาบาลไม่เกิน 15,000 บาท และกรณีเสียชีวิตและทุพพลภาพจะได้รับไม่เกิน 35,000 บาท ส่วนค่าเสียหายที่เกินจากค่าเสียหายเบื้องต้น บริษัทประกันวินาศภัยจะจ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยฝ่ายถูก หลังจากพิสูจน์ความผิดทางกฎหมาย โดยจ่ายค่าเสียหายในกรณีบาดเจ็บเพิ่มขึ้นอีกไม่เกิน 35,000 บาท ส่วนกรณีเสียชีวิตและทุพพลภาพจะจ่ายเพิ่มขึ้นอีกไม่เกิน 165,000 บาท

โดยสรุป ผู้ประสบภัยซึ่งเป็นฝ่ายถูกจะได้รับค่าเสียหายทั้งสิ้นไม่เกิน 50,000 บาท ต่อรายในกรณีบาดเจ็บ และไม่เกิน 200,000 บาทต่อรายกรณีเสียชีวิตและทุพพลภาพแต่หากผู้ประสบภัยเป็นฝ่ายผิด ก็จะได้รับเพียงค่าเสียหายเบื้องต้น ดังตารางที่ 4.1

¹ คำสั่งนายทะเบียนที่ 7/2545 เรื่อง การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันภัยรถ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

ตารางที่ 4.1 สิทธิที่ได้รับจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

	บาดเจ็บ	ทุพพลภาพ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ-ทุพพลภาพหรือ บาดเจ็บ-เสียชีวิต
ค่าเสียหายเบื้องต้น	15,000 บาท	35,000 บาท		ไม่เกิน 50,000 บาท
วงเงินคุ้มครอง ผู้ประกันภัยเมื่อรวม ค่าเสียหายเบื้องต้น	ไม่เกิน 50,000 บาท	ไม่เกิน 200,000 บาท		

สำหรับผู้ประสบภัยที่ไม่ได้รับค่าเสียหายจากบริษัทประกันวินาศภัย หรือประสบเหตุจากรถที่ไม่ได้ทำประกันภัย หรือไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากที่ใดได้ เช่น ได้รับอุบัติเหตุจากรถที่ชนแล้วหนี หรือเจ้าของรถที่ไม่ได้ทำประกันภัยไม่จ่ายค่าเสียหาย กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจะเป็นผู้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย

อย่างไรก็ดี สำหรับผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ หรือมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเกินวงเงินคุ้มครองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ผู้ประสบภัยสามารถใช้สิทธิพื้นฐานอื่น ๆ ได้ เช่น กองทุนประกัน สังคมและสำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจ่ายค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่สอดคล้องกับการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยและหากมีมาตรการ ที่นำรถเข้าสู่กระบวนการประกันภัยภาคบังคับได้มากขึ้น การคำนวณการเสี่ยงภัยของอัตราเบี้ยประกันภัยทั้งหมดก็จะลดลงอีกด้วย (ตามกฎหมายที่เรียกว่า Law Of Large Number) และนอกจากนี้ยังมีความซับซ้อนในการจัดเก็บเพราะอัตราเบี้ยประกันภัยที่เรียกเก็บนั้นยังมีองค์ประกอบของค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าอากร ค่าบำเหน็จ และค่าดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก เพราะหากตัดค่าบริหารจัดการส่วนนี้ออกไปจะทำให้ประชาชนเสียค่าเบี้ยประกันภัยน้อยลง ทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้

จากสถิติจำนวนรถยนต์ที่จดทะเบียนใหม่ จากกรมการขนส่งทางบกทั่วประเทศตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์คือตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 (ตารางที่ 1.1) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยจะเห็นว่าในปี พ.ศ. 2552 ถึงปี พ.ศ. 2556 นั้น จำนวนรถที่จดทะเบียนใหม่ตามกฎหมายฉบับนี้เพิ่มจาก 2,227,828 คัน เป็นประมาณ 3,600,000 คันขึ้นไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในอนาคตปริมาณรถยนต์ในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มปริมาณอย่างต่อเนื่องตามความต้องการของประชาชนและการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศ และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ที่บังคับให้รถยนต์ทุกคันต้องทำประกันภัย

ทำให้ปริมาณของจำนวนรถยนต์ที่จะเอาประกันภัยตามกฎหมายฉบับนี้มีมากขึ้นมหาศาล ดังนั้น การที่ปริมาณเพิ่มมากขึ้นเช่นนี้ ทำให้อัตราการเสี่ยงภัยของทั้งหมดลดลงได้ ด้วยตามกฎหมาย Law of Large Number และจากการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาจนถึง ปัจจุบันเป็นเวลากว่า 20 ปีแล้ว จากตารางที่ 1.2 เปรียบเทียบผลการดำเนินงานของธุรกิจประกันภัย รถภาคบังคับ ปี 2551 ถึงปี 2555 พบยอดความสูญเสียทรัพย์สินและชีวิตจากอุบัติเหตุจากรถของคน ไทยพุ่งสูง เจ้าของรถจ่ายเบี้ยประกันทำเงินกองทุน โทกว่าหมื่นล้านบาท แต่คืนมาเป็นค่า รักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถไม่ถึงครึ่งและส่วนใหญ่จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ เช่น ค่านายหน้า ค่าใช้จ่ายในการจัดการสินไหมทดแทน และกำไร อีกทั้งยังมีปัญหาบริการจัดการยุ่งยากซับซ้อน และล่าช้า ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ยังจ่ายเงินเอง และมีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ใช้สิทธิตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่เหลือผลัดภาระค่าใช้จ่ายให้บัตรประกันสุขภาพอื่น ๆ เช่น บัตรทอง ในความเป็นจริงหากเกิดความสูญเสียขึ้น ผู้ประสบภัยจากรถควรได้รับความคุ้มครองตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเจ้าของรถทุกคนมีหน้าที่ต้องจ่ายเบี้ยประกันตามกฎหมายนี้ โดยบริษัท ประกันวินาศภัยเป็นผู้รวบรวมจัดเก็บเบี้ยนำไปจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลและชดเชยความเสียหายแก่ ผู้ประสบภัยจากรถ เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลทันทั่วถึง ผู้ประสบภัยจากรถไม่ต้องจ่ายค่า รักษาพยาบาลไปก่อนและได้รับการชดเชยความเสียหายจากการทุพพลภาพหรือเสียชีวิต ซึ่งในช่วง ปี 2551 ถึงปี 2555 พบว่า มียอดเงินเบี้ยประกันเพิ่มขึ้นจาก 10,254,647 พันล้านบาท เป็น 12,939,988 พันล้านบาท แต่เมื่อดูข้อมูลสถิติจากการเฝ้าระวัง การบาดเจ็บของกระทรวงสาธารณสุข พบว่า มีผู้ประสบภัยจากรถไม่ถึง 1 ใน 5 ที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดย ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ยังคงต้องจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลไปก่อน ส่วนที่เหลือเลือกที่จะใช้สิทธิอื่น ๆ เช่น บัตรทอง สวัสดิการข้าราชการ เป็นต้น นั่นหมายถึง การผลัดภาระคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ในส่วนค่ารักษาพยาบาลไปให้กองทุนตามสิทธิอื่น ๆ นั่นเอง นอกจากนี้ยังพบว่า ในกลุ่มผู้ป่วยที่มี รายได้ต่ำมีสัดส่วนของการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ค่อนข้างต่ำ ในขณะที่สัดส่วนรายจ่าย ค่ารักษาพยาบาลสูง และอัตราตายของผู้ป่วยรายได้น้อยมีค่าสูงสุด ที่เป็นเช่นนี้ไม่ใช่เพราะเงินเบี้ย ประกันที่เจ้าของรถถูกบังคับให้จ่ายมีจำนวนไม่เพียงพอ แต่เนื่องจากการขาดประสิทธิภาพในการ บริหารจัดการ กล่าวคือ แม้ระบบนี้เป็นภาคบังคับซึ่งรัฐควรดำเนินการเองแต่กลับให้บริษัทประกัน วินาศภัยเป็นผู้ดำเนินการขายประกันและจ่ายสินไหมชดเชย ทำให้ต้องมีการจ่ายค่านายหน้าขาย ประกัน และต้องดำเนินการจ่ายสินไหมทดแทนของ แต่ละบริษัทและมีค่าภาษีมูลค่าเพิ่มอีกด้วย ทำให้บริษัทมีผลกำไรทางธุรกิจมาก เมื่อรัฐไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดอัตรา เบี้ยประกันภัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้ต้องถูกบังคับให้ จ่ายเบี้ยประกันตามกฎหมายนี้ และด้วยการบังคับให้รถยนต์ต้องมีประกันตามกฎหมายนั้นทำให้

ความจำเป็นที่จะต้องใช้ตัวแทนหรือนายหน้าในการแนะนำให้ผู้คนมาเอาประกันภัยนั้นหมดไป
ในการนี้ บริษัทและผู้เอาประกันภัยก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนหรือนายหน้า
อีกต่อไป

ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบประกันภัยภาคบังคับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีปัญหาความ
ไม่เป็นธรรมตั้งแต่ขั้นตอนแรก (การเก็บเบี้ยประกันภัย) ไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย (การจ่าย
เบี้ยประกันภัย) ด้วยเหตุนี้ สมควรจะมีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย
ที่เป็นธรรมไว้ ตั้งแต่แรก

การกำหนดเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม พอเพียง และยุติธรรมทั้งฝ่ายผู้รับประกันภัยและ
ฝ่ายผู้เอาประกันภัย โดยเฉพาะในการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนั้น เป็นเรื่องที่มีความยากลำบาก
อย่างยิ่งสำหรับรัฐบาล โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในเรื่องนี้ เพราะการกำหนดอัตรา
เบี้ยประกันภัยที่สูงเกินไปก็อาจจะทำให้ประชาชนทั่วไปที่เป็นเจ้าของรถซึ่งมีรายได้ต่ำหรือรายได้
จำกัดเดือดร้อน และมีกระแสคัดค้าน (เกิดเป็นปัญหาทางการเมือง) ได้ ในขณะที่เดียวกัน การกำหนด
อัตราเบี้ยประกันภัยที่ต่ำเกินไปโดยมีจำนวนไม่พอเพียงที่จะชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ก็จะทำให้
ธุรกิจประกันภัยรถยนต์อยู่ไม่ได้และทำให้ระบบธุรกิจประกันภัยส่วนรวมของประเทศอยู่ในภาวะ
อันตราย

ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม ยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการ
ประกันภัยรถยนต์ หลักการก็คือ อัตราเบี้ยประกันภัยนั้นควรจะสะท้อนได้ถึงประสบการณ์ในการ
จ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ถูกต้องแม่นยำ และในขณะที่เดียวกันก็ต้องตระหนักด้วยว่า ในการ
กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยนั้น จะต้องไม่นำเอาประเภทของการประกันภัยประเภทอื่น ๆ (เช่น
การประกันอัคคีภัย หรือการประกันชีวิต เป็นต้น) เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยโดยการกำหนดให้อัตรา
เบี้ยประกันภัยรถยนต์อยู่ในอัตราที่ต่ำไม่เพียงพอ แล้วให้บริษัทประกันภัยไปชดเชยคืนเอาจากธุรกิจ
การรับประกันภัยประเภทอื่น ๆ เพราะการกระทำเช่นนั้นอาจจะบิดเบือนตลาดในด้านผลผลิตของ
การประกันภัย และเป็นการปลุกภาระในด้านค่าใช้จ่าย (ค่าเบี้ยประกันภัย) จากกลุ่มของผู้เอา
ประกันภัยกลุ่มหนึ่งไปสู่ผู้เอาประกันภัยกลุ่มอื่น ๆ โดยผ่านทางกลไกของการประกันภัย ซึ่งในที่นี้
สิ่งที่จะต้องตระหนักก็คือ การเฉลี่ยการแบ่งรับความสูญเสีย (loss sharing) นั้นเป็นหัวใจของทฤษฎี
การประกันภัย แต่การให้ประเภทของการประกันภัยมาอุดหนุนจนเจือกันนั้นไม่ใช่ เพราะไม่ได้เป็น
การเฉลี่ยการเสี่ยงภัยในกลุ่มผู้ที่มีความเสี่ยงภัยอย่างเดียวกัน

ในขณะที่เนื่องจากรถที่อยู่ในระบบประกันภัยมีจำนวนมาก สถิติเกี่ยวกับการจ่าย
ค่าสินไหมทดแทนก็ขาดความสมบูรณ์ สถิติความเสียหาย เช่น ค่ารักษาพยาบาลต่าง ๆ ก็มีน้อยมาก
การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสมจึงทำได้ยากมาก ดังจะเห็นได้ว่า ร่างอัตราเบี้ยประกันภัย

ที่ได้กำหนดขึ้นในระยะแรกนั้น ได้มีผู้ให้ความสนใจและมีการวิพากษ์วิจารณ์และแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง แม้แต่สภาผู้แทนราษฎรเองก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอัตราเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสมขึ้น คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้จัดทำสรุปผลการพิจารณาเรียบร้อยแล้วที่กฎหมายจะมีผลบังคับในวันที่ 5 เมษายน 2536 แต่ก็ไม่อาจนำเข้าสู่ที่ประชุมของสภาฯ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรวิสามัญในช่วงนั้นได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาความจำเป็นที่รัฐจะต้องปกป้องคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถเป็นปัญหาที่รัฐบาลไม่สามารถละเลยไม่ได้ และอัตราเบี้ยประกันภัยก็จำเป็นจะต้องกำหนดออกมาให้ทันสมัยกับวันที่กฎหมายจะมีผลบังคับด้วย จากเหตุผลความจำเป็นดังกล่าว อธิบดีกรมการประกันภัยในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 จึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ประกาศอัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ขึ้นใช้โดยยึดหลักของคณะกรรมการของสภาฯ

อย่างไรก็ตาม แม้จนขณะนี้ก็ยังมิมีปัญหาวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของอัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับรถบางประเภทอยู่ ทั้งในฝ่ายของเจ้าของรถและฝ่ายธุรกิจประกันภัย โดยทางฝ่ายเจ้าของรถบางประเภทในบางจังหวัดมีการรวมตัวกันก่อกระแสคัดค้านขึ้น โดยมองว่าอัตราเบี้ยประกันภัยที่กำหนดแพงเกินไป หรือทางฝ่ายบริษัทประกันภัยบางบริษัทก็จะขอยกเลิกการประกอบธุรกิจการรับประกันภัยรถยนต์ หรือยังมีการหลบเลี่ยงจ่ายเบี้ยไม่ยอมรับประกันภัยรถบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถจักรยานยนต์หรือรถมอเตอร์ไซด์ เป็นต้น ทางแก้ที่ดีที่สุดขณะนี้จึงอาจจะต้องประชาสัมพันธ์ ประนีประนอมและขอความร่วมมือให้เป็นที่ยอมรับกันได้ ทั้งฝ่ายผู้รับประกันภัยและประชาชนผู้เอาประกันภัย โดยขอใช้เบี้ยประกันภัยดังกล่าวไประยะหนึ่งก่อน พร้อมกับปรับปรุงระบบการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยให้ครบถ้วนสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เมื่อมีข้อมูลสถิติมากกว่านี้ จึงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตราเบี้ยประกันภัยให้เหมาะสมต่อไปและในเรื่องของอัตราเบี้ยประกันภัยนี้ เป็นภาระหน้าที่และเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องเข้าไปควบคุมดูแลและปรับเปลี่ยนอัตราให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งสองฝ่ายคือทั้งต่อผู้เอาประกันภัยและต่อบริษัทประกันภัย อัตราเบี้ยประกันภัยที่กำหนดจึงไม่ใช่เป็นสิ่งที่จะกำหนดขึ้นได้ตามใจชอบ แต่ได้อาศัยหลักวิชาการทางด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยในการคำนวณ

เมื่อพิจารณาจากการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ของประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะมีกฎหมายที่มีลักษณะที่เบี้ยประกันภัยจะมีการคำนวณอย่างมีหลักการและไม่ได้คำนึงถึงกำไร แต่ก็จะต้องไม่ให้บริการประกันขาดทุน กล่าวคือ ผู้รับประกันภัยตาม Automobile Liability Security Law

มาตรา 24² วางหลักเกณฑ์ให้บริษัทประกันภัยที่รับประกันภัยรถยนต์ต้องรับประกันภัยความรับผิดจากการใช้รถยนต์ภาคบังคับและจะปฏิเสธการรับประกันภัยดังกล่าวไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลพิเศษตามกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ผู้เอาประกันภัยไม่ชำระเบี้ยประกัน หรือแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริง เป็นต้น

ประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ เพื่อให้ทันกับสภาพของสังคมและจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มขึ้นและนับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2002 (1 เมษายน พ.ศ. 2545 ของประเทศไทย) บรรดาบริษัทประกันภัยที่สามารถรับประกันรถยนต์ภาคบังคับได้ต้องเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อซื้อขายหุ้นที่สำนักงานบริการทางการเงิน (Finance Service Agency : FSA) มีอำนาจกำกับดูแลภายใต้กฎหมายธุรกิจ ประกันภัยตาม Automobile Liability Security Law มาตรา 6³ โดยในปัจจุบันมีบริษัทผู้รับประกันภัยในประเทศญี่ปุ่นอยู่เป็นจำนวนมาก และในระบบประกันภัยภาคบังคับในประเทศญี่ปุ่นยังมีสหกรณ์ต่าง ๆ เช่น สหกรณ์การเกษตรที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายสังคมสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ผู้บริโภคที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายสังคมสหกรณ์การกินอยู่ของผู้บริโภค หรือสหกรณ์สาธารณูปโภคพื้นฐานที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมก็สามารถดำเนินธุรกิจประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของผู้ใช้รถในสหกรณ์นั้น ๆ ได้ โดยเรียกระบบการดำเนินงานของตนว่า “การช่วยเหลือซึ่งกันและกันในความรับผิดรถยนต์ภาคบังคับ” (Compulsory Automobile Liability Mutual Aid : CALMA) เมื่อบริษัทที่รับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับแบบ CALI และสหกรณ์ต่าง ๆ ที่รับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับแบบ CALMA ทำการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับแล้วก็จะร่วมมือกันเพื่อป้องกันการขาดทุนจากการรับประกันภัยที่ไม่สามารถเลือกผู้เอาประกันภัยได้ภายใต้ระบบนี้ โดยการนำเอาเบี้ยประกันภัยที่ได้รับจากการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับทั้งหมด (หลังจากหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแล้ว) มารวมกันไว้เป็นกองทุนรวม (Pool) และจะจ่ายออกไปช่วยเหลือผู้รับประกันภัยแต่ละรายเมื่อเกิดภัย จะเห็นได้ว่าในประเทศญี่ปุ่นนั้น การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยในระบบประกันภัยภาคบังคับ อัตราเบี้ยประกันภัยจะถูกลำดับโดยสมาคมอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับแห่งประเทศไทย (AIRO) ซึ่งเรียกว่าอัตรามาตรฐาน และในการจัดทำอัตราเบี้ยประกันภัยจะพิจารณาจากประเภทความเสี่ยงภัยโดยกำหนดตามพื้นที่ ตามประเภทของรถยนต์และการใช้รถยนต์ เช่น ธุรกิจ หรือ

² The Automobile Liability Security Law 1955.

Article 24. The insurance company shall not refuse to conclude the liability insurance contract without proper reasons as prescribed by Cabinet Order.

³ The Automobile Liability security Law 1955 Article6.

ส่วนบุคคล และกำหนดโทษช่วงระยะเวลาประกันภัยและรายได้ ระบบการประกันภัยภาคบังคับนี้ อัตราเบี้ยประกันภัยจะกำหนดไว้ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะพึงทำได้ โดยจะคำนวณเท่าที่คุ้มค่าใช้จ่ายจากการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพตาม Automobile Liability Security Law มาตรา 25 ที่บัญญัติเช่นนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้รับประกันภัยแสวงหาประโยชน์และกำไรอย่างเบ็ดเสร็จเป็นต้นจากการรับประกันภัยในระบบ CALI โดยยึดถือหลัก No-Loss No-Profit ไม่มีกำไรและไม่ขาดทุน

ในประเทศนิวซีแลนด์ ตามกฎหมายประกันภัยรถยนต์ของนิวซีแลนด์ จะกำหนดให้มีการก่อตั้งกองทุนขึ้นเรียกชื่อว่า “กองทุนยานยนต์ (Motor Vehicle Fund)” โดยกองทุนจะมีแหล่งที่มาของเงินทุน 2 ทางด้วยกันคือ 1. บังคับให้เจ้าของรถยนต์ทุกคนจ่ายเป็นภาษีจำนวนหนึ่ง กำหนดให้ชำระเป็นรายปีส่งให้กับกองทุน เมื่อเจ้าของรถยนต์มาดำเนินการขอจดทะเบียนยานยนต์ 2. บังคับให้ผู้ขับขี่ยานยนต์ทุกคนที่มีใบอนุญาตขับขี่ยานยนต์ต้องจ่ายเงินภาษีจำนวนหนึ่งเป็นรายปี เป็นกองทุน

ในประเทศอังกฤษมีกองทุนประกันภัยรถยนต์ (Motor Vehicle Insurance Fund) ทำหน้าที่บริหารจัดการในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย อันเกิดจากรถยนต์และมีการจัดตั้ง Motor Insurers' Bureau หรือเรียกโดยย่อว่า “M.I.B.” และมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องของการประกันภัยรถยนต์ของประเทศไทย ทำให้อัตราเบี้ยประกันภัยภาคบังคับที่เรียกเก็บกับประชาชน มีความสัมพันธ์กับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้กับผู้ประสบภัยจากรถไม่ว่าจะเป็นกรณีการเสียชีวิตบาดเจ็บ ทูพพลภาพ กฎหมายสามารถคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประสบภัยให้ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนที่เหมาะสมกับความเสียหายที่ได้รับ

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เบี้ยประกันภัยรถยนต์ทุกบริษัทใช้เหมือนกันหมดเป็นอัตราเบี้ยประกันภัยตายตัว (Fixed Rate) กำหนดขึ้นโดย Rating Organization ที่รัฐมนตรีคลังอนุญาตและอัตราเบี้ยประกันภัยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนประกันภัยรถยนต์ราชการร้อยละ 50 ของอัตราเบี้ยประกันภัย

สาธารณรัฐเกาหลี เบี้ยประกันภัยรถจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการกำหนดเบี้ยประกันภัยหรือเงื่อนไขของสัญญาประกันภัยให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดเบี้ยประกันภัยมีคณะกรรมการเบี้ยประกันภัยซึ่งประกอบด้วยผู้แทนระดับบริหารของบริษัทประกันภัย ศาสตราจารย์ผู้พิพากษา นักคณิตศาสตร์ และผู้เอาประกันภัย จำนวน 15 คน เป็นผู้เสนอแนะขอความเห็นจากกระทรวงการคลัง

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เบี้ยประกันภัยรถบริษัทประกันภัยมีอิสระในการใช้อัตราเบี้ยประกันภัย แต่มีอัตราเบี้ยประกันภัยที่กำหนดขึ้นโดยสมาคมประกันภัย (General Insurance

Association of Singapore) ให้บริษัทประกันภัยสมาชิกสมาคมใช้เป็นแนวทางและมีการคุ้มครองกรณีไม่มีการประกันภัยหรือกรณีชนแล้วหนีโดยมีสำนักงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยรถยนต์

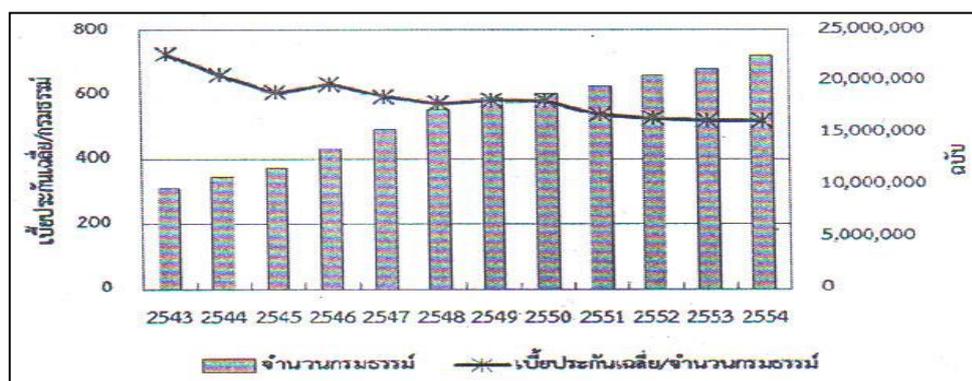
จะเห็นได้ว่า ในเรื่องเกี่ยวกับเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้ ในต่างประเทศไม่ว่า ประเทศญี่ปุ่น ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี และ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ก็ต่างให้ความสำคัญเกี่ยวกับการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ เป็นอย่างมากโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายให้มีกระบวนการ องค์กร ในการกำหนดอัตรา เบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับและมีความพยายามจนทำให้มีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนด อัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับก่อนที่จะเก็บเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับจากประชาชน ในประเทศของตน ทำให้เกิดการพิจารณา กลั่นกรองอย่างรอบคอบ ส่งผลให้การจัดเก็บ เบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้มีความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

4.2 ปัญหาจากการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการของการไม่มุ่งการค้าหรือหากำไรจากการ ประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

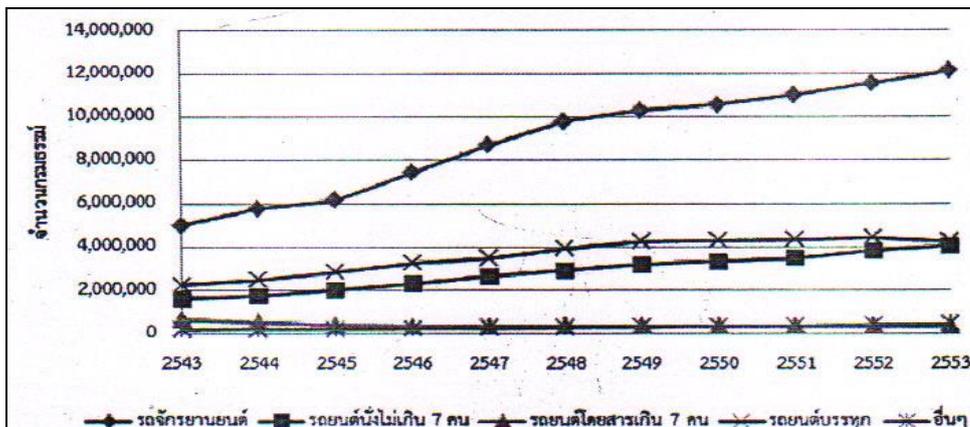
อัตราเบี้ยประกันนั้นจะเป็นที่มารายได้ของบริษัท และเพื่อที่จะได้นำมาใช้ในการจ่าย ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นที่ทราบคืออยู่ว่าการประกันภัยรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัย จากรถ พ.ศ. 2535 นี้ เป็นการที่รัฐตรากฎหมายออกมาบังคับประชาชนให้ต้องทำประกันภัยในกลุ่ม ของผู้มีหรือใช้รถ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสวัสดิสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากรถ การประกันภัยประเภทนี้ ในส่วนที่สำคัญที่สุดที่เป็นเกณฑ์สากลในการนำหลักการที่เรียกว่า No Loss – No Profit นำมาปรับใช้ ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย คือ หลักการที่ไม่ทำให้บริษัท ผู้รับประกันภัยเกิดความเสียหายหรือขาดทุนและในขณะเดียวกันก็จะไม่สร้างกำไรอย่างมาก ให้กับบริษัทจากการประกันภัยภาคบังคับตามกฎหมายนี้ จากข้อมูลเปรียบเทียบผลการดำเนินงาน ของธุรกิจประกันภัยรถภาคบังคับ ปี 2551 ถึง ปี 2555 ตามตารางที่ 1.2 ในบทที่ 1 พบว่า บริษัท ประกันภัยได้กำไรจากการดำเนินการอย่างมากมีส่วนต่างของจำนวนเบี้ยที่เรียกเก็บกับค่าสินไหม ทดแทนกับผลกำไรของบริษัทประกันภัยสูงมาก จำนวนเบี้ยประกันภัยที่ประชาชนจ่ายกับจำนวน ค่าสินไหมที่จ่ายตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นแตกต่างกันมาก จำนวนเบี้ยประกันภัยที่รับมาจะเหลือ จ่ายในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก แต่จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายจริงจะน้อย ไม่มีความสัมพันธ์กัน ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชน ผู้มีหรือใช้รถที่ต้องเสียเบี้ยประกันภัยเกินกว่าอัตราที่ควรต้องเสียในการทำประกันภัยประเภทนี้ ที่มี การกำหนดอัตราเบี้ยประกันที่ไม่เป็นไปตามหลักไม่ได้มุ่งการค้าหรือหากำไร (No Loss- No Profit) ซึ่งไม่ว่ารัฐหรือเอกชนก็ไม่ควรที่จะได้กำไรจากการประกันภัยประเภทนี้

หากพิจารณาด้านการประกอบการของบริษัทประกันภัยภาคบังคับ โดยวิเคราะห์จากข้อมูลของบริษัท ไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน) พบว่าจำนวนกรรมธรรม์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2543-2554 ขณะที่เบี้ยประกันเฉลี่ยต่อจำนวนกรรมธรรม์มีแนวโน้มลดลงในช่วงเวลาเดียวกัน ดังแสดงในภาพที่ 4.1 โดยสาเหตุดังกล่าวอาจมาจากการลดค่าเบี้ยประกันของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) หรือจำนวนรถที่มีค่าเบี้ยประกันต่ำเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้เมื่อตรวจสอบกับข้อมูลของจำนวนกรรมธรรม์ในช่วงปี 2543-2553 พบว่ารถจักรยานยนต์ ซึ่งมีเบี้ยประกันต่ำกว่ารถทุกประเภท มีจำนวนการทำประกันภัยภาคบังคับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนกรรมธรรม์มากกว่ารถประเภทอื่น ประเภทของรถที่มีจำนวนกรรมธรรม์รองลงมา ได้แก่ รถยนต์บรรทุก รถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน รถยนต์โดยสารเกิน 7 คน และรถยนต์ประเภทอื่น ๆ ตามลำดับ ซึ่งแสดงในภาพที่ 4.2



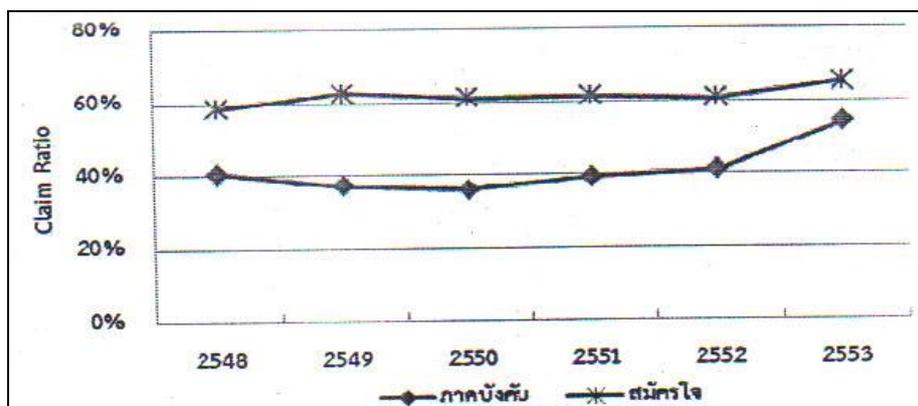
ภาพที่ 4.1 เบี้ยประกันเฉลี่ยต่อกรรมธรรม์และจำนวนกรรมธรรม์ของการประกันภัยภาคบังคับ
ที่มา : จำนวนจากข้อมูลบริษัท ไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน)



ภาพที่ 4.2 จำนวนกรมธรรม์ จำแนกตามประเภทรถที่มีการทำประกันภัยภาคบังคับ
ที่มา : คำนวณจากข้อมูลบริษัท ไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน)

เมื่อพิจารณาอัตราความเสียหายต่อเบี้ยประกันที่ถือเป็นรายได้ (Claim Ratio หรือ Loss Ratio) ดังแสดงในภาพที่ 4.3 ซึ่งคิดจากอัตราส่วนระหว่างค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเบี้ยประกันที่ถือเป็นรายได้ พบว่า ค่า Claim Ratio ของการประกันภัยภาคบังคับนั้นค่อนข้างต่ำ คือ ประมาณร้อยละ 40⁴ ในช่วงก่อนปี 2552 และเพิ่มขึ้นในปี 2553 ถึงเกือบร้อยละ 60 ซึ่งสาเหตุของการเพิ่มขึ้นน่าจะเป็นผลมาจากข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิการสาธารณสุขแห่งชาติปี 2550 ที่ให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับเพิ่มวงเงินคุ้มครอง ขณะที่ Claim Ratio ของการประกันภัยภาคสมัครใจจะสูงกว่าภาคบังคับ โดยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 ในช่วงเวลาเดียวกัน

⁴ Claim Ratio เท่ากับร้อยละ 40 หมายถึงเบี้ยประกัน 100 บาท จ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายที่เกิดขึ้น 40 บาท และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ รวมถึงกำไรของบริษัทประกันภัย 60 บาท.

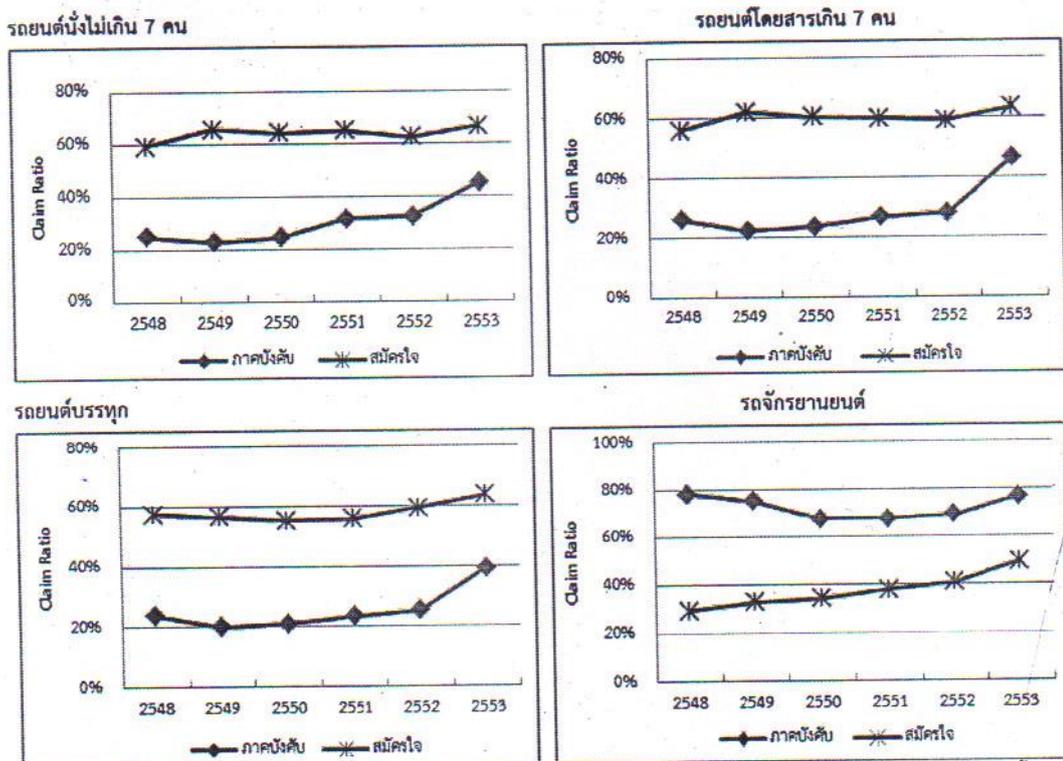


ภาพที่ 4.3 การเปรียบเทียบ Claim Ratio ระหว่างประกันภัยภาคบังคับและภาคสมัครใจรวมทุกประเภทรถยนต์

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลบริษัท ไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน)

จากข้อมูล Claim Ratio ดังกล่าว ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า เหตุใดการประกันภัยภาคบังคับที่ทางการกำหนดอัตราเบี้ยประกันจึงมีค่าไ้สูงกว่าภาคสมัครใจ ทั้งนี้สาเหตุอาจมาจากการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยยังไม่ดีเท่าที่ควร หรือมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนน้อยเกินไป

เมื่อพิจารณา Claim Ratio ของการประกันภัยภาคบังคับ จำแนกตามประเภทของรถ เนื่องจากรถแต่ละประเภทมีอัตราการเกิดอุบัติเหตุและอัตราความเสียหายแตกต่างกัน ดังแสดงในภาพที่ 4.4 พบว่า รถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน มี Claim Ratio ต่ำมาก โดยต่ำกว่าร้อยละ 30 ในช่วงก่อนปี 2551 และเพิ่มขึ้นจนสูงกว่าร้อยละ 40 ในปี 2553 สำหรับรถบรรทุกและรถโดยสารเกิน 7 คนนั้นจัดว่ามี Claim Ratio ค่อนข้างต่ำ คือ ต่ำกว่าร้อยละ 30 ในช่วงปี 2548-2552 และสูงกว่าร้อยละ 40 ในปี 2553 ขณะที่รถจักรยานยนต์มี Claim Ratio ของการประกันภัยภาคบังคับสูงกว่าร้อยละ 60 ในช่วงปี 2542-2553 ซึ่งน่าจะมาจากค่าเบี้ยประกันที่ค่อนข้างต่ำ



หมายเหตุ: ข้อมูลรอยด้นับรถทุกของการประกันภัยภาคบังคับ ประกอบด้วย ข้อมูลรอยด้นับรถทุกและรอยด้นับรถทุกน้ำมันเชื้อเพลิง แก๊สหรือกรด
ที่มา: จำนวนจากข้อมูลบริษัท ไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน)

ภาพที่ 4.4 การเปรียบเทียบ Claim Ratio ระหว่างประกันภัยภาคบังคับและภาคสมัครใจ จำแนกตามประเภทรอยด้น

ข้อสังเกตจากข้อมูลดังกล่าวก็คือความแตกต่างด้านความเสี่ยงของรถแต่ละประเภท ซึ่งมีอัตราการเก็บเบี้ยประกันที่ไม่สะท้อนถึงความเสี่ยง เช่น รถจักรยานยนต์มีความเสี่ยงค่อนข้างสูง แต่มีการเก็บเบี้ยประกันที่ค่อนข้างต่ำอย่างไรก็ตามค่า Claim Ratio ในภาพรวมของการประกันภัยภาคบังคับนั้นค่อนข้างต่ำ และต่ำกว่าภาคสมัครใจในเกือบทุกประเภทรถ ยกเว้นรถจักรยานยนต์

จากข้อสังเกตเรื่องการทำกำไรในการประกันภัยภาคบังคับที่มากกว่าภาคสมัครใจของบริษัทประกันภัย จะเห็นได้ว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นี้ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อมนุษยธรรม นั่นคือ การสงเคราะห์ด้านการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถยนต์ และมีใช้บังคับอยู่ทั่วโลกกว่า 80 ประเทศและการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้ เป็นลักษณะเพื่อบริการและสงเคราะห์ ผู้ประสบภัยด้านชีวิตและร่างกาย มากกว่าด้านทรัพย์สิน ดังนั้น อัตราเบี้ยประกันภัยของนานาชาติส่วนมากกำหนดในรูปแบบ No Loss – No Profit นั่นคือ ไม่มีส่วนกำไรในโครงสร้างของเบี้ยประกันภัย แต่จากการ

วิเคราะห์มาแล้วในข้อ 4.1 นั้น จะเห็นได้ว่า โครงสร้างของอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ไม่ใช่เป็นการบังคับเบี้ยประกันภัยร้อยละ 100 แต่เบี้ยประกันภัยประกอบไปด้วย ค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนหรือนายหน้า ค่าใช้จ่ายการบริหารงานของบริษัท ค่าสินไหมทดแทน ค่ากำไรของบริษัท หรือค่าบริการซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นเป็นการบังคับให้เอาประกันภัยจึงไม่มีการจ่ายค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนหรือนายหน้า รวมทั้งหลักการของการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยกรณีเป็นการบังคับให้ต้องเอาประกันภัย เพื่อบุคคลธรรมดาที่นานาอารยประเทศได้ปฏิบัติใช้กันอยู่เป็นสากล ในระบบ No Loss - No Profit นั่นคือ บริษัทประกันภัยจะทำหน้าที่เป็นผู้บริการแก่ประชาชนผู้เอาประกันภัยที่ถูกบังคับให้ประกันภัยโดยไม่เอากำไรจากการบริการนั้น ดังนั้นโครงสร้างอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ตามพระราชบัญญัตินี้ ควรจะเป็นเบี้ยประกันภัยร้อยละ 100

ในประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนของหลักการไม่แสวงหากำไรจากการรับประกันภัย ความรับผิดชอบจากการใช้รถยนต์ตาม Automobile Liability Security Law มาตรา 25 มีหลักการว่า อัตราเบี้ยประกันภัยที่เรียกเก็บสำหรับการประกันภัยนี้ จะกำหนดขึ้นเพื่อหวังกำไรไม่ได้ จากหลักการนี้ทำให้เกิดระบบอัตราเบี้ยประกันภัยที่เรียกว่า No Loss - No Profit กล่าวคือเป็นระบบอัตราเบี้ยประกันภัยที่ไม่ก่อให้เกิดผลกำไร แต่ก็จะไม่ทำให้ผู้รับประกันภัยขาดทุน หากมีกำไรเกิดขึ้นจากการรับประกันภัยนี้ ก็จะมีมาตรการให้ผลกำไรดังกล่าวกลับคืนสู่ประชาชน โดยการลดเบี้ยประกันภัยหรือเพิ่มค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถ และเบี้ยประกันภัยจะต้องมีการคำนวณอย่างมีหลักการและไม่ได้คำนึงถึงกำไร แต่ก็จะต้องไม่ทำให้บริษัทประกันภัยขาดทุน ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักการ “ไม่ขาดทุนและไม่มีกำไร” (No Loss - No Profit) บริษัทประกันภัยจะต้องจัดทำบัญชีแยกออกจากการประกันภัยประเภทอื่น ๆ และกำไรจากการรับประกันภัย บริษัทจะต้องนำไปสะสมเป็นเงินสำรองเพื่อใช้ในการประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น และเนื่องจากในการประกันภัยภาคบังคับนี้ บริษัทประกันภัยจะมุ่งแสวงหากำไรไม่ได้ ดังนั้นบริษัทจึงต้องมีบัญชีแสดงการได้มา ซึ่งเบี้ยประกันและค่าใช้จ่ายรวมถึงค่าขาดใช้ต่าง ๆ เป็นส่วนหนึ่งต่างหาก หากเกิดกำไรจากการประกันภัยประเภทนี้ บริษัทจะต้องสะสมเป็นเงินสำรอง แต่หากขาดทุนติดต่อกันหลายปี รัฐก็จะพิจารณาชดเชยให้กับบริษัท โดยการนำเอาเบี้ยประกันภัยที่ได้รับจากการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับทั้งหมด (หลังจากหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแล้ว) มารวมกันไว้เป็นกองทุนรวม (Pool) และจะจ่ายออกไปช่วยเหลือผู้รับประกันภัยแต่ละรายเมื่อเกิดภัย เพื่อป้องกันการขาดทุนของบริษัทผู้รับประกันภัย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การประกันภัยการใช้รถยนต์ภาคบังคับของประเทศญี่ปุ่นนี้ ถือเป็นการสวัสดิการสงเคราะห์ที่รัฐบาลมอบให้กับประชาชนอย่างแท้จริง

ในประเทศอังกฤษ มีกฎหมายการประกันภัยรถยนต์และมีการวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องของการประกันภัยรถยนต์ของประเทศไทย ทำให้อัตราเบี้ยประกันภัยภาคบังคับที่เรียกเก็บกับประชาชนมีความสัมพันธ์กับจำนวนค่าสินไหมทดแทน ที่จ่ายให้กับผู้ประสบภัยจากรถไม่ว่าจะเป็นกรณีการเสียชีวิต บาดเจ็บ ทูพพลภาพ กฎหมายสามารถคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประสบภัยให้ได้รับค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนที่เหมาะสมกับความเสียหายที่ได้รับ

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยก็ใช้หลักไม่ให้บริษัทมีกำไร หรือขาดทุน (No Loss–No Profit) เช่นกัน ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้น สมควรจะนำหลักการ No Loss–No Profit มาใช้อย่างเคร่งครัด และบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

4.3 ปัญหาขององค์กรกำกับดูแลในเรื่องการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

องค์กรผู้กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยเพื่อใช้กับระบบการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ความรอบคอบในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยเพื่อให้เกิดความเดือดร้อนและมีผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด และต้องสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้เอาประกันภัยและในฐานะผู้ประสบภัย รวมทั้งบริษัทผู้รับประกันภัยด้วย จึงจำเป็นต้องมีผู้กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่มีคุณภาพ รอบคอบและข้อมูลที่ใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย ต้องเป็นข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงและถูกต้อง เพื่อใช้ในการพิจารณาซึ่งจะได้พิจารณาวิเคราะห์ถึงที่มาขององค์กรและความเหมาะสมในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยภาคบังคับในปัจจุบันเนื่องด้วยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บังคับให้เจ้าของรถทุกคันที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการประกันภัยความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยการประกันภัยกับบริษัท หากแต่ด้วยนิยามศัพท์ของบริษัทประกันภัยหมายความว่าบริษัทตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการประเภทประกันภัยรถ (ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535) จึงส่งผลให้บริษัทประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ดังนั้น แบบและข้อความกรมธรรม์ประกันภัยตลอดจนอัตราเบี้ยประกันภัยของรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แม้ว่า ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดองค์กรเป็นคณะบุคคลขึ้นมา คณะหนึ่งเพื่อใช้เป็นมาตรการเพื่อความรอบคอบ รัดกุมในการบริหารจัดการ

ก่อนที่จะผ่านไปยัง นายทะเบียนหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะนำออกไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้อย่างแท้จริง โดยได้มีการบัญญัติถึงความหมายคำนิยาม องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวตามความในบทบัญญัติดังนี้คือ ตามความในมาตรา 4⁵ “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายหนึ่งคน ผู้แทนสมาคมนายหน้าประกันภัย ผู้แทนสมาคมประกันวินาศภัย ผู้แทนสมาคมโรงพยาบาลเอกชน ผู้แทนแพทยสภา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ อธิบดีกรมการประกันภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักนายทะเบียนคุ้มครองผู้บริโภคจากรถเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ⁶ โดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้ คือ “ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 7 และมาตรา 20 และประกาศตามมาตรา 10” และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการรับประกันภัยและรวมถึงการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย โดยให้กระทำโดยคำแนะนำของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามความในมาตรา 10⁷ “บริษัทต้องรับประกันความเสียหายตามมาตรา 7 หรือมาตรา 9 แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ประกาศดังกล่าวจะกำหนดให้ข้อความในกรมธรรม์ประกันภัยหรืออัตราเบี้ยประกันภัยแตกต่างกันตามชนิด ประเภท หรือขนาดของรถ หรือลักษณะของผู้เอาประกันภัยก็ได้”

จากบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีองค์ประกอบตามความในมาตรา 6 ได้มีส่วนร่วมครอบคลุมในทุกด้าน พร้อมทั้งจะใช้ความรู้ความสามารถของคณะกรรมการในการเสนอแนะกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ

⁵ เพิ่มบทนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540.

⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535, มาตรา 6.

⁷ มาตรา 6 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 ให้ยกเลิกข้อความเดิมตามมาตรา 10 และใช้ข้อความใหม่ที่พิมพ์ไว้แทน.

กฎหมายได้เป็นอย่างดีประกอบกับอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา 6 ทวิ(1)-(4) ได้ครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่มีผลกระทบต่อประชาชน จึงเป็นหลักประกันและเชื่อได้ว่า หากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ผ่านการพิจารณาหรือได้ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีหรือนายทะเบียนแล้ว มาตรการทั้งหลายที่ออกมาใช้จะมีความเป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนได้เป็นอย่างดี

ในส่วนของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยนั้น ได้กำหนดไว้ตามบทบัญญัติในมาตรา 6 ทวิ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 7 และมาตรา 20 และประกาศตามมาตรา 10 ซึ่งมาตรา 10 ได้บัญญัติไว้ว่า “บริษัทต้องรับประกันความเสียหายตามมาตรา 7 หรือมาตรา 20 และประกาศตามมาตรา 10 หรือมาตรา 9 แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศดังกล่าวจะกำหนดให้ข้อความในกรมธรรม์ประกันภัย หรืออัตราเบี้ยประกันภัยแตกต่างกันตามชนิด ประเภท หรือขนาดของรถหรือลักษณะของผู้เอาประกันภัยก็ได้” ตามความของบทบัญญัติที่ได้กล่าวมาในมาตรา 6 ทวิ และมาตรา 10 นั้น เห็นได้ว่าคณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการรวมทั้งการประกาศกำหนดเรื่องอัตราเบี้ยประกันภัยเห็นได้ว่าคณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจกระทำการที่นอกเหนือกว่าที่กฎหมายกำหนด หากแต่เมื่อพิจารณามาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535 ก็ไม่ส่งผลให้เป็น การยกเว้นอำนาจนายทะเบียนตามมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรทำให้ประกาศกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่ผ่านมาไม่เคยประกาศโดยคำแนะนำของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเลยแม้แต่ครั้งเดียวและทำให้การประกาศกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันถูกกำหนด โดยนายทะเบียน คือ อธิบดีกรมการประกันภัย ในรูปแบบของคำสั่งนายทะเบียนในการกำหนดและให้ใช้อัตราเบี้ยประกันภัย ซึ่งนายทะเบียนได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า “อัตราเบี้ยประกันภัยที่บริษัทกำหนดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนและอัตราเบี้ยประกันภัยที่นายทะเบียนเห็นชอบไว้แล้ว เมื่อนายทะเบียนเห็นสมควรหรือเมื่อบริษัทร้องขอ นายทะเบียนจะสั่งให้เปลี่ยนอัตรานั้นเสียใหม่ก็ได้ การเปลี่ยนอัตราใหม่ไม่มีผลกระทบต่อกรมธรรม์ประกันภัยที่ได้กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่นายทะเบียนได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว” ซึ่งนายทะเบียนได้กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ คือ ตามคำสั่งนายทะเบียนที่ 7/2545 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2545 ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นไป และได้มีคำสั่งนายทะเบียนเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดอัตรา

เบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันภัยรถภาคบังคับเรื่อยมาจนปัจจุบันนายทะเบียนได้มีคำสั่งนายทะเบียนที่ 1/2551 แล้วโดยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ในการทำคำสั่งตลอดมา และในอนาคตคาดว่านายทะเบียนจะมีคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถภาคบังคับ โดยอาศัยมาตราดังกล่าวต่อไป

จากมาตรการในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย โดยอยู่ในอำนาจของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ดังกล่าวนั้นทั้งที่เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้กระทำโดยคำแนะนำของคณะกรรมการเพื่อคุ้มครองประชาชน โดยกรมธรรม์ประกันภัยและอัตราเบี้ยประกันภัยรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัย พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แต่มาตรการดังกล่าวไม่นำมาใช้ในการพิจารณาจึงเห็นได้ว่าขาดความเป็นธรรมที่แท้จริงเพราะขาดองค์การที่เป็นกลางอันจะเข้ามาตรวจสอบดูแลผลประโยชน์แก่ประชาชนผู้บริโภคอย่างแท้จริงทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยให้เกิดความเหมาะสมได้ และส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากมาตรการในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยดังกล่าว เมื่อประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากมาตรการดังกล่าวจึงได้ส่งผลต่อการไม่จัดทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับและเป็นผลให้เกิดปัญหาการไม่เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับดังกล่าวและที่น่าเป็นห่วงเกี่ยวกับความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการใช้มาตรการทางกฎหมายของคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ในกรณีอื่น ๆ อีก ซึ่งโดยหลักแล้วอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ตามความในมาตรา 6 ทวิ

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีมาตรการในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามระบบ CALI ของประเทศญี่ปุ่น ตาม Automobile Liability Security Law นั้น ได้มีมาตรการในการจัดทำและกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ โดยได้คำนึงถึงหลักการที่มีลักษณะเป็นสวัสดิการสังคม เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน รถทุกคันถูกบังคับให้ต้องมีการประกันภัยอัตราเบี้ยประกันภัยจึงต้องถูกคำนวณและกำหนดขึ้นอย่างมีหลักการและไม่ได้คำนึงถึงกำไรแต่ก็จะต้องไม่ให้บริษัทประกันภัยขาดทุน ทั้งนี้โดยอาศัยหลักการ “ไม่ขาดทุนและไม่กำไร (No Loss No Profit)” บริษัทประกันภัยจะต้องจัดทำบัญชีสำหรับการประกันภัยภาคบังคับแยกออกจากการประกันภัยประเภทอื่น ๆ อย่างชัดเจน และกำไรจากการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้บริษัทจะต้องนำไปสะสมเป็นเงินสำรองเพื่อใช้ในการประกันภัยภาคบังคับเท่านั้น และเมื่อสมาคมอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับแห่งประเทศไทย (AIRO) ได้คำนวณและจัดทำอัตราเบี้ยประกันภัยตามหลักการ No-Loss No-Profit คือ

ไม่มีกำไรและไม่มีขาดทุน และเมื่อจัดทำเสร็จก็จะต้องยื่นขออนุมัติจากหน่วยงาน FSA (Financial Service Agency) ก่อนประกาศใช้ เมื่อ FSA รับเรื่องแล้วจะใช้เวลาตรวจสอบ 90 วัน หรือนานกว่านั้น และเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว สมาคมอัตราระเบี่ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับแห่งประเทศไทย (AIRO) จะประกาศให้สาธารณชนทราบในราชกิจจานุเบกษา หรือหนังสือพิมพ์รายวัน โดยระหว่างวันที่ FSA พิจารณาอัตราระเบี่ยประกันภัยนั้นก็จะประสานงานไปยังคณะกรรมการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ (Compulsory Automobile Liability Insurance Council) ตาม Automobile Liability Security Law มาตรา 33 และจะขอความเห็นชอบจากกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการขนส่ง (Ministry of Land Infrastructure and Transport) ตาม Automobile Liability Security Law มาตรา 28 วรรค 2 หลังจากนั้นบริษัทประกันภัยที่เป็นสมาชิกของ AIRO จะนำอัตราระเบี่ยประกันภัยภาคบังคับไปใช้

4.4 ปัญหาขององค์กรและบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการคิดอัตราระเบี่ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

นับตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้ได้รับการประกาศใช้มาตั้งแต่ฉบับแรก ก็ได้มีการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น ถึงแม้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการแก้ไข แต่เนื้อหาสาระก็ยังคงเดิม โดยยังไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติถึงการกำหนดอัตราระเบี่ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับไว้ ว่าต้องกำหนดโดยหน่วยงานหรือองค์กร หรือบุคคลใดก่อนที่จะประกาศใช้ ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่ถือได้ว่าเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนแรกคือประชาชนผู้ใช้รถต้องจ่ายค่าเบี่ยประกันให้กับบริษัทที่รับทำประกันภัยภาคบังคับ ไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายคือการจ่ายค่าเสียหาย หรืออาจกล่าวได้ว่า ระบบการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับมีปัญหาตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้าย ในขั้นตอนแรกหรือขั้นตอนในการทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ กฎหมายได้กำหนดกระบวนการการทำประกันภัยแยกออกจากการจดทะเบียนหรือต่อทะเบียนรถที่เจ้าของรถต้องทำกับกรมการขนส่งทางบก ในการทำประกันภัยนั้น เจ้าของรถต้องเลือกทำกับบริษัทประกันวินาศภัยที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยไม่มีโอกาสทราบได้เลยว่าเบี่ยประกันที่จ่ายไปนั้นเป็นธรรมหรือไม่ พอกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ หรือแยกเป็นค่าอะไรบ้าง เพราะไม่มีองค์กรหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงให้ทราบเกี่ยวกับเบี่ยประกัน โดยบริษัทประกันวินาศภัยต้องดำเนินการด้านการตลาดและสร้างเครือข่ายหน้าเพื่อเพิ่มและรักษาส่วนแบ่งการตลาดของตน ค่านายหน้าของบริษัทจัดสรรให้แก่หน้านั้นมีสัดส่วนสูง ตลอดจนถึงค่าใช้จ่ายอื่นที่บริษัทใช้เพื่อดำเนินงานในขั้นตอนต่อมาที่มีสัดส่วนสูงเช่นกัน รวมถึงการได้กำไรซึ่งเป็นเรื่องปกติของบริษัทประกันวินาศภัยก็มีสัดส่วนของกำไรสูงเกินความจำเป็นเช่นเดียวกัน ซึ่งค่าใช้จ่ายทั้งหมด ตลอดจนถึงกำไรที่ได้ก็ล้วนมาจากการเก็บเบี่ยประกันภัยทั้งสิ้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าขั้นตอนของการกำหนดอัตราระเบี่ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

เบี้ยประกันภัยจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งประเทศไทยมีปัญหาอยู่ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว เป็นที่ทราบกันดีว่าการเก็บเบี้ยประกันภัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการระดมทุนจำนวนหนึ่งจากประชาชนของบริษัทผู้รับประกันภัยในรูปแบบของเบี้ยประกันภัย จะต้องมึ่วิธีคิดเบี้ยประกันที่ถูกต้องชัดเจน เป็นธรรม และมีมาตรฐาน

เห็นได้ว่าในประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมีกระบวนการจัดทำอัตราเบี้ยประกันภัยจะอยู่ในความรับผิดชอบของสมาคมอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์แห่งประเทศไทยญี่ปุ่น (The Automobile Insurance Rating Organization of Japan) หรือ AIRO ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1964 ตาม The Law Concerning Non-Life Insurance Rating Organization ปี ค.ศ.1948 เป็นผู้จัดทำและคำนวณอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจ โดยอาศัยข้อมูลที่รวบรวมจากสมาชิกบริษัทรับประกันภัยของ AIRO เป็นหน่วยงานที่ไม่มุ่งแสวงหาประโยชน์ในทางธุรกิจ เมื่อจำนวนรถยนต์ในประเทศญี่ปุ่นเพิ่มสูงขึ้นมาก จึงแยกตัวเป็นอิสระจาก “The Fire & Marine Insurance Rating Association of Japan” เมื่อ AIRO จัดทำอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคสมัครใจและภาคบังคับแล้ว จะยื่นเสนอต่อคณะกรรมการ FSA เพื่อพิจารณาโดยอาศัยหลักการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย 3 หลักคือ หลักความสมเหตุสมผล หลักความเหมาะสม และหลักความยุติธรรม และยังมีสำนักงานบริการทางการเงิน (Finance Service Agency) หรือ FSA ทำหน้าที่กำหนดสาระสำคัญของการประกันภัย ภาคบังคับ เช่น กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย กำหนดทุนประกันภัย เป็นต้น นอกจากนี้ในประเทศญี่ปุ่นยังมีคณะกรรมการการประกันภัยความรับผิดชอบจากการใช้รถยนต์ภาคบังคับ (Compulsory Automobile Liability Insurance Council) หรือ CALI Council จัดตั้งขึ้นตาม Automobile Liability Security Law มาตรา 31 ทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติการประกอบธุรกิจประกันภัยภาคบังคับ พิจารณาอนุมัติตลอดจนแก้ไขปรับปรุงเงื่อนไข กรมธรรม์ การตรวจสอบและแก้ไขอัตราเบี้ยประกันภัย CALI Council ประกอบด้วย กรรมการ 13 คน ในจำนวน 7 คน ได้แก่ ผู้มีประสบการณ์และผู้มีความรู้เป็นกลาง เช่น ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย จำนวน 3 คน เป็นผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการขนส่งและอุบัติเหตุและอีก 3 คนสุดท้าย เป็นผู้เชี่ยวชาญในธุรกิจการประกันภัย

จากการศึกษาในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์จะจัดเก็บเป็นเงินภาษี (Levies) จำนวนหนึ่ง ซึ่งต้องชำระเป็นรายปีให้แก่กองทุนยานยนต์ ผู้ใช้รถยนต์ที่มีสถิติการเกิดอุบัติเหตุมากจะเสียเงินภาษีที่เรียกว่า Levies มากกว่าผู้ที่ไม่เคยมีสถิติการเกิดอุบัติเหตุ หรือมีสถิติการเกิดอุบัติเหตุน้อยกว่า สำหรับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้น อัตราเบี้ยประกันภัยทุกบริษัทใช้เหมือนกันหมด เป็นอัตราเบี้ยประกันภัยตายตัวกำหนดขึ้น โดย Rating Organization ที่รัฐมนตรีคลังอนุญาตและอัตราเบี้ยประกันภัยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน สำหรับสาธารณรัฐเกาหลีจะใช้

เหมือนกันหมดทุกบริษัท กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกมนาคม ส่วนสาธารณรัฐสิงคโปร์บริษัทประกันภัยมีอิสระในการใช้อัตราเบี้ยประกันภัยแต่มีอัตราเบี้ยประกันภัยที่กำหนดขึ้นโดยสมาคมประกันภัยให้บริษัทประกันภัยสมาชิกสมาคมใช้เป็นแนวทาง

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่ามิมีแนวทางแก้ไขเห็นควรมีการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อกำหนดกรรมธรรม์ประกันภัยและอัตราเบี้ยประกันภัยอย่างเป็นกลาง หรืออย่างน้อยก็สอบทานการดำเนินการของภาครัฐอีกชั้นหนึ่งและเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา 6 ทวิ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และสมควรกำหนดหน่วยงานของรัฐขึ้นมาเพื่อเป็นผู้รับเบี้ยประกันภัยแทนบริษัทประกันวินาศภัยพร้อมกับการรับค่าจดทะเบียนหรือค่าต่อทะเบียนรถซึ่งจะได้กล่าวในข้อเสนอแนะในบทต่อไป

4.5 วิเคราะห์บทสัมภาษณ์ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

การสัมภาษณ์ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ เป็นการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาของเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมารวบรวมและวิเคราะห์ให้เป็นระบบเพื่อทำการศึกษา หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ เพื่อแก้ปัญหของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนี้

4.5.1 ประเด็นปัญหาในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่ไม่เป็นธรรม

ในประเด็นนี้ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ โดยเป็นผู้ได้ทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับไว้ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ โดยมองว่า การเก็บเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนั้นไม่เป็นธรรม เพราะการเก็บเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับได้มีองค์ประกอบในการเก็บอยู่โดยรวมเป็นค่าบำเหน็จ ค่าภาษีอากร และค่าใช้จ่าย ค่าดำเนินการต่าง ๆ ของบริษัทประกันภัย ไม่ใช่เป็นจำนวนเบี้ยประกันภัยร้อยละ 100 และไม่ทราบที่มาของอัตราเบี้ยประกันภัยว่า มาจากที่ใด ใครเป็นคนคิด และประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสได้ทราบเลยว่า การจัดเก็บเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้แท้จริงเป็นเบี้ยประกันแท้ ๆ หรือไม่ และมีความเห็นว่าสมควรมีองค์กร หรือหน่วยงานตามกฎหมายมาดูแลในเรื่องนี้

4.5.2 ประเด็นปัญหา จากการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการของการไม่มุ่งการค้าหรือหา
กำไรจากการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

ในประเด็นนี้ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับโดย
เป็นผู้ได้ทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับไว้ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ โดยมองว่า ไม่ทราบว่ามี
บริษัทประกันภัยจะได้กำไรหรือขาดทุน แต่บริษัทประกันภัยไม่ควรจะมีกำไรหรือขาดทุน เพราะ
เป็นการบังคับให้ทำประกัน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจ เป็นสวัสดิสังเคราะห์แก่ประชาชน
หากให้มีกำไรก็จะเป็นการหาประโยชน์จากเจ้าของบริษัทประกันภัย ควรให้มีความสมดุลกัน
ระหว่างกำไรขาดทุน ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีหลักการนี้ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย

4.5.3 ประเด็นปัญหากับองค์กรกำกับดูแล ในเรื่องการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์
ภาคบังคับ

ในประเด็นนี้ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ โดย
เป็นผู้ได้ทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับไว้ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ โดยมองว่าไม่ทราบว่ามี
องค์กรในการคิดเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับหรือไม่ และเมื่อเก็บเบี้ยมาแล้วแบ่งเป็น
ค่าอะไรบ้าง เห็นควรให้มีองค์กรหรือหน่วยงานทางกฎหมายในการคิดอัตราเบี้ยประกันภัย
ตลอดจนถึงมีองค์กรที่จัดเก็บเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับไว้โดยเฉพาะ

4.5.4 ประเด็นปัญหาขององค์กรและบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์
ภาคบังคับ

ในประเด็นนี้ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับโดย
เป็นผู้ได้ทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับไว้ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ โดยมองว่า ไม่ทราบเลยว่า
เมื่อเก็บเบี้ยประกันภัยไปแล้ว บริษัทประกันภัยได้ทำอะไรบ้าง แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง
ได้กำไรหรือขาดทุน พอกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ไม่มีองค์กรเฉพาะ สมควรที่จะมี
องค์กร หรือหน่วยงานทางกฎหมายในการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยและจัดเก็บเบี้ยประกันภัยรถยนต์
ภาคบังคับไว้โดยเฉพาะเป็นกรณีพิเศษ ต่อไป