

## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาข้อมูลเป็นลำดับตั้งแต่บทที่ 1 ถึงบทที่ 4 ในเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ในบทนี้ผู้เขียนจะทำการสรุปผลการศึกษาและเสนอแนะดังต่อไปนี้

##### 5.1.1 ปัญหาในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่ไม่เป็นธรรม

จากการศึกษาปัญหา ทำให้ผู้เขียนทราบว่าในระบบการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ที่บังคับให้รถยนต์ทุกคันต้องทำประกันภัยนั้น มีขั้นตอนแรกคือขั้นตอนของการชำระเบี้ยประกันและการเก็บเบี้ยประกันภัยของของบริษัทประกันภัย หากขาดขั้นตอนนี้ไประบบการประกันภัยประเภทนี้ก็จะไม่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน ขั้นตอนนี้จึงมีความจำเป็นและสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบบการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้ เมื่อบริษัทจัดเก็บเบี้ยประกันมาแล้ว และเกิดเหตุการณ์ที่จะต้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายก็จะมีขั้นตอนต่อไปเป็นขั้นตอนสุดท้าย คือ การจ่ายเบี้ยประกันเป็นค่าสินไหมทดแทนกลับไปสู่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และพบว่าระบบประกันภัยภาคบังคับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีปัญหาความไม่เป็นธรรมตั้งแต่ขั้นตอนแรกคือการจัดเก็บเบี้ยประกันภัยไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ การจ่ายเบี้ยประกันภัยเป็นค่าสินไหมทดแทนกลับคืนไป ซึ่งการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสูงหรือต่ำนั้นจะมีผลกระทบต่อผู้ประสบภัยโดยตรง เพราะถ้ากำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยต่ำเกินไป ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ประสบภัยจะได้รับก็จะไม่เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ในทางตรงกันข้ามถ้ากำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสูงเกินไปย่อมสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้เป็นเจ้าของรถอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากพิจารณาจากสถิติจำนวนรถยนต์ที่จดทะเบียนใหม่จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มีแนวโน้มพุ่งขึ้นทุกปีแสดงให้เห็นว่าในอนาคตปริมาณรถยนต์ในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และโดยเหตุที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ได้บังคับให้รถยนต์ทุกคันต้องทำประกันภัยเป็นผลทำให้ปริมาณของจำนวนรถยนต์ที่จะเอาประกันภัยตามกฎหมายฉบับนี้มีมากขึ้นมหาศาล การที่ปริมาณเพิ่มมากขึ้นเช่นนี้ ทำให้อัตราการเสี่ยงภัยรถทั้งหมดลดลงได้ด้วยตามกฎหมาย Law of

Large Number และจากการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 20 ปีแล้ว พบว่า ผลการดำเนินงานของธุรกิจประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ มียอดความสูญเสียชีวิตทรัพย์สินและชีวิตจากอุบัติเหตุจากรถของคนไทยพุ่งสูงขึ้น เจ้าของรถจ่ายเบี้ยประกัน ทำเงินกองทุนโตกว่าหมื่นล้านบาท แต่คืนมาเป็นค่ารักษาพยาบาลให้กับผู้ประสบภัยจากรถไม่ถึงครึ่ง และยังพบอีกว่า การจ่ายเบี้ยประกันภัยภาคบังคับนี้ ส่วนใหญ่จะจ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ เช่น ค่านายหน้า ค่าใช้จ่ายในการจัดการสินไหมทดแทน และมีผลกำไรเป็นอย่างมาก ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การจ่ายค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่สอดคล้องกับการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยและยังมีมาตรการตามกฎหมายที่ทำให้ نرخเข้าสู่กระบวนการประกันภัยภาคบังคับได้มากขึ้น การคำนวณการเสี่ยงภัยของอัตราเบี้ยประกันภัยทั้งหมดก็จะลดลงอีกด้วย (ตามกฎที่เรียกว่า Law of Large Number) และผู้เขียนยังพบอีกว่าการจัดทำเบี้ยประกันภัยภาคบังคับนี้ มีความซับซ้อนในการจัดเก็บ เพราะอัตราเบี้ยประกันภัยที่เรียกเก็บนั้นยังมีองค์ประกอบของค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าอากร ค่าบำเหน็จ และค่าดำเนินการอื่น ๆ ของบริษัทประกันอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งในส่วนนี้ไม่สมควรจะมีในการประกันภัยในระบบภาคบังคับนี้ หากตัดค่าบริหารจัดการส่วนนี้ออกไปจะทำให้ประชาชนเสียค่าเบี้ยประกันน้อยลงอย่างแน่นอน กรณีดังกล่าวนี้ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งระบบนี้เป็นภาคบังคับ รัฐควรดำเนินการเอง แต่กลับให้บริษัทประกันวินาศภัยเป็นผู้ดำเนินการขายประกัน โดยจัดเก็บเบี้ยประกันและจ่ายค่าสินไหมทดแทนของแต่ละบริษัท ทำให้บริษัทประกันวินาศภัยมีผลกำไรทางธุรกิจมาก เมื่อรัฐไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้ต้องถูกบังคับให้จ่ายเบี้ยประกันตามกฎหมายนี้ และด้วยการบังคับให้รถยนต์ต้องมีประกันภาคบังคับตามกฎหมายนี้ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ตัวแทนหรือนายหน้าในการแนะนำให้ผู้คนมาเอาประกันภัยภาคบังคับอีก และบริษัทประกันวินาศภัยและผู้เอาประกันภัยก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนหรือนายหน้าอีกต่อไป ดังนั้นในเรื่องของอัตราเบี้ยประกันภัยภาคบังคับนี้ ต้องเป็นภาระหน้าที่และเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องเข้าไปควบคุมดูแล และปรับเปลี่ยนอัตราให้เหมาะสม โดยต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทั้งผู้เอาประกันและต่อบริษัทประกันต่อไป ซึ่งจากการศึกษาไม่พบกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด

5.1.2 ปัญหาจากการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการของการไม่มุ่งการค้าหรือหากำไรจากการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

จากการศึกษาปัญหาทำให้ผู้เขียนทราบว่า อัตราเบี้ยประกันและการจัดเก็บเบี้ยประกันภัยนั้นเป็นที่มาของรายได้ของบริษัทประกันภัย ในการบริหารจัดการและเพื่อที่จะได้นำมาใช้ในการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นี้ เพื่อเป็นสวัสดิสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากรถ โดยมีหลักเกณฑ์ที่เป็นสากลที่เรียกว่าหลัก No Loss-No Profit นำมาปรับใช้ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย คือ หลักการที่ไม่ทำให้บริษัทผู้รับประกันภัยเกิดภาวะขาดทุนและในขณะเดียวกันก็จะไม่สร้างกำไรอย่างมากให้กับบริษัท จากการประกันภัยภาคบังคับตามกฎหมายนี้ แต่จากการศึกษา พบว่า ในประเทศไทยบริษัทประกันภัยได้กำไรจากการดำเนินการอย่างมาก มีส่วนต่างของจำนวนเบี้ยที่เรียกเก็บกับค่าสินไหมทดแทนกับผลกำไรของบริษัทประกันภัยสูงมาก จำนวนเบี้ยประกันภัยที่ประชาชนจ่ายกับจำนวนค่าสินไหมที่จ่ายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แตกต่างกันมาก จำนวนเบี้ยประกันภัยที่รับมาจะเหลือจ่ายในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก แต่จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายจริงจะน้อย ไม่เป็นไปตามหลัก No Loss-No Profit ซึ่งไม่ว่ารัฐหรือเอกชนก็ไม่ควรที่จะได้กำไรจากการประกันภัยประเภทนี้ และเนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อมนุษยธรรม นั่นคือ การสงเคราะห์ด้านการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถยนต์และมีใช้บังคับอยู่ทั่วโลก และการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้เป็นลักษณะเพื่อสวัสดิสงเคราะห์ ผู้ประสบภัยด้านชีวิตและร่างกาย มากกว่าด้านทรัพย์สิน การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยของนานาชาติส่วนมากกำหนดในรูปของหลักการ No Loss-No Profit นั่นคือไม่มีส่วนกำไรในโครงสร้างของเบี้ยประกันภัยแต่จากการศึกษา พบว่า ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นั้น ไม่ได้บัญญัติหลักการของ No Loss-No Profit (ไม่มีกำไร ไม่มีขาดทุน) ไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด และนอกจากนี้ยังพบอีกว่า อัตราเบี้ยประกันภัยที่ผู้เอาประกันภัยจ่ายให้กับบริษัทประกันภัยนั้น มีโครงสร้างของอัตราเบี้ยประกันภัยของรถยนต์ภาคบังคับไม่ใช่เป็นการจ่ายเบี้ยประกันภัยร้อยละ 100 แต่เบี้ยประกันภัยประกอบไปด้วยค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทน หรือนายหน้า ค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการอื่นซึ่งหากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการประกันภัยภาคบังคับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ไม่สมควรจะมีการจ่ายค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนหรือนายหน้าหรือค่าบริการจัดการอื่น ๆ เพราะเป็นกรณีที่เป็นการบังคับให้ต้องเอาประกัน เพื่อมนุษยธรรมที่นานาอารยะประเทศได้บัญญัติใช้กันอยู่เป็นสากล ในระบบ No Loss-No Profit นั่นคือ บริษัทประกันภัยจะทำหน้าที่เป็นผู้บริการแก่ประชาชนผู้เอาประกันภัยที่ถูกบังคับให้เอาประกันภัยโดยไม่เอากำไรจากการบริการนั้น โดยโครงสร้างอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นี้ ควรจะเป็นเบี้ยประกันภัยร้อยละ 100 ทั้งนี้ตามหลักการของหลัก No Loss-No Profit ซึ่งผู้เขียนพบว่า การกำหนดอัตราเบี้ย

ประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทย แม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับอยู่แต่ในเนื้อหาสาระก็ยังไม่เห็นหลักการของหลัก No Loss-No Profit (ไม่มีกำไร ไม่มีขาดทุน) บัญญัติไว้ในกฎหมายในเรื่องของการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับไว้แต่อย่างใด

### 5.1.3 ปัญหาที่บ่งชี้การกำกับดูแลในเรื่อง การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

จากการศึกษาปัญหาทำให้ผู้เขียนทราบว่า ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นี้ กฎหมายได้กำหนดองค์กรเป็นคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยเรียกว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ซึ่งตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน และมีบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมการประกันภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 6 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 คือ ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 7 และมาตรา 20 และประกาศตามมาตรา 10 ซึ่งมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้บริษัทต้องรับประกันความเสียหายตามมาตรา 7 หรือมาตรา 9 แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศดังกล่าว จะกำหนดให้ข้อความในกรมธรรม์ประกันภัยหรืออัตราเบี้ยประกันภัยแตกต่างกันตามชนิด ประเภท หรือขนาดของรถ หรือลักษณะของผู้เอาประกันภัยก็ได้

ตามความของบทบัญญัติที่ได้กล่าวมาในมาตรา 6 ทวิ และมาตรา 10 ดังกล่าว เห็นได้ว่า คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการประกาศกำหนด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการรวมทั้งการประกาศกำหนดเรื่องอัตราเบี้ยประกันภัยด้วย โดยคณะกรรมการไม่มีอำนาจกระทำการที่นอกเหนือกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่ในความเป็นจริงคณะกรรมการตามมาตรา 6 นี้ แม้จะมีองค์ประกอบมาจากบุคคลหลากหลายอาชีพ ครอบคลุมทุกด้าน และมีอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา 6 ทวิ (1) – (4) ซึ่งครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อประชาชน ประกอบกับมาตรา 10 ก็ตาม ก็ไม่ส่งผลให้เป็นการยกเว้นอำนาจนายทะเบียนซึ่งก็คืออธิบดี กรมการประกันภัย หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการประกันภัยมอบหมายโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานายทะเบียนได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ทำคำสั่งนายทะเบียนเกี่ยวกับเรื่องของการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยภาคบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาโดยตลอด เพราะมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บังคับให้เจ้าของรถทุกคันที่ใช้หรือมิใช่

เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยการประกันภัยกับบริษัทและด้วยนิยามศัพท์ของบริษัทประกันภัย หมายความว่า บริษัทตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการประเภทประกันภัยรถ (ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535) จึงส่งผลให้บริษัทประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ต้องอยู่ภายใต้นิยามความหมายและภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ดังนั้นแบบและข้อความกรมธรรม์ประกันภัยตลอดจนอัตราเบี้ยประกันภัยของรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีปัญหาซ้ำซ้อนกันอยู่ และผู้เขียนยังพบอีกว่าการประกาศกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถภาคบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ที่ผ่านมาไม่เคยประกาศโดยคำแนะนำของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ประสบภัยเลยแม้แต่ครั้งเดียว ทำให้การประกาศกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถภาคบังคับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันถูกกำหนดโดยนายทะเบียนคืออธิบดีกรมการประกันภัยหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการประกันภัยมอบหมาย ในรูปของคำสั่งนายทะเบียนในการกำหนดและให้ใช้อัตราเบี้ยประกันภัย โดยนายทะเบียนได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาอย่างต่อเนื่อง ทำให้การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยไม่ได้ผ่านการกลั่นกรอง หรือการพิจารณาจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งในความเป็นจริงบริษัทประกันภัยจะเป็นผู้กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยภาคบังคับ แล้วเอามาให้นายทะเบียนเห็นชอบและอัตราเบี้ยประกันภัยที่นายทะเบียนเห็นชอบไว้แล้ว เมื่อนายทะเบียนเห็นสมควรหรือเมื่อบริษัทร้องขอ นายทะเบียนจะสั่งให้เปลี่ยนอัตรานั้นเสียใหม่ก็ได้ และการเปลี่ยนอัตราใหม่นี้ไม่มีผลกระทบกระเทือนกรมธรรม์ประกันภัยที่ได้กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่นายทะเบียนได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ดังนั้น กรกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถภาคบังคับนี้ เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแสดงว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถตามพระราชบัญญัตินี้มีปัญหาไม่ถูกนำมาบังคับใช้ ผู้เขียนเห็นว่า สมควรยกเลิกคณะกรรมการนี้เสียและยกเลิกมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจนายทะเบียนไว้ โดยให้มีองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นกลางขึ้นมาใหม่ แล้วบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยจัดทำกฎหมายขึ้นมาใหม่ ให้มีองค์กรหรือหน่วยงานในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถภาคบังคับ จะทำให้มีองค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมายเข้ามาตรวจสอบดูแล ผลประโยชน์แก่ประชาชนและผู้บริโภคอย่างแท้จริง โดยนาระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้จะทำให้มีประสิทธิภาพใน

การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยภาคบังคับให้มีความเหมาะสมและส่งผลให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม ได้รับสวัสดิการที่สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

#### 5.1.4 ปัญหาขององค์กรและบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

จากการศึกษาปัญหาทำให้ผู้เขียนทราบว่า การชำระเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 กฎหมายได้บังคับให้เจ้าของรถต้องทำประกันภัยภาคบังคับและการจ่ายเบี้ยประกันภัยนั้นถือเป็นขั้นตอนแรกที่ประชาชนผู้ใช้รถต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้กับบริษัทประกันภัยที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับประกันภัยภาคบังคับ โดยกฎหมายได้กำหนดกระบวนการการทำประกันภัยแยกออกจากการจดทะเบียนหรือต่อทะเบียนรถที่เจ้าของรถต้องทำกับกรมการขนส่งทางบก และในการทำประกันภัยภาคบังคับในปัจจุบันนี้ เจ้าของรถต้องเลือกทำกับบริษัทประกันวินาศภัยที่มีอยู่ด้วยตัวเอง โดยไม่มีโอกาสทราบได้เลยว่าเบี้ยประกันที่จ่ายไปนั้นเป็นธรรมหรือไม่ เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับหรือไม่ โดยผู้เขียนพบว่า สาเหตุดังกล่าวเป็นผลมาจากที่ไม่มีองค์กรหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงให้ทราบเกี่ยวกับเบี้ยประกัน ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้ เมื่อไม่มีองค์กรหรือบุคคลใด ๆ ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ทำให้บริษัทประกันภัยดำเนินการด้านการตลาดและสร้างเครือข่ายนายหน้าเพื่อเพิ่มและรักษาส่วนแบ่งการตลาดของตน ทำให้มีค่านายหน้า และค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ รวมถึงการคิดกำไรค่อนข้างสูง ซึ่งจะคิดรวมไปกับอัตราเบี้ยประกันภัยที่ประชาชนผู้ใช้รถจ่ายเบี้ยประกันภัยมาในตอนทำประกันภัยเมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ประชาชนจึงจำเป็นต้องมีองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยเพื่อกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับได้อย่างชัดเจนในกฎหมาย เพื่อความถูกต้อง เป็นธรรมและมีมาตรฐาน โดยนำระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศ ทำให้ผู้เขียนมีความเห็นในการแก้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ โดยผู้เขียนขอเสนอแนะเป็นประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

### 5.2.1 ปัญหาในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่ไม่เป็นธรรม

ผู้เขียนพบว่า มีปัญหาความไม่เป็นธรรมตั้งแต่ขั้นตอนแรกคือ การจัดเก็บเบี้ยประกันภัยไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ การจ่ายเบี้ยประกันภัยเป็นค่าสินไหมทดแทนกลับคืนไป และพบอีกว่าการจ่ายเบี้ยประกันภัยภาคบังคับนี้ ส่วนใหญ่จะจ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ เช่น ค่านายหน้า ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการจัดการสินไหมทดแทน และการจัดทำเบี้ยประกันภัยภาคบังคับนี้ มีความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บ เพราะอัตราเบี้ยประกันภัยที่เรียกเก็บนี้ ยังมีองค์ประกอบของค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าอากร ค่าคอมมิชชั่น และค่าดำเนินการอื่น ๆ กรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า รัฐควรเข้ามาดำเนินการในการจัดเก็บเอง ไม่สมควรให้บริษัทประกันภัยเป็นผู้ดำเนินการในการจัดเก็บและปรับเปลี่ยนอัตราให้เหมาะสม โดยต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เหมือนกับประเทศญี่ปุ่น โดยจะมีกฎหมายที่มีลักษณะที่เบี้ยประกันภัยจะมีการคำนวณอย่างมีหลักการและไม่ได้คำนึงถึงกำไร แต่ก็จะต้องไม่ให้บริษัทประกันภัยขาดทุนตาม Automobile Liability Security Law มาตรา 24, 25 และในประเทศอังกฤษมีกองทุนประกันรถยนต์ Motor Vehicle Insurance Fund และจัดตั้ง Motor Insurers' Bureau หรือเรียกโดยย่อว่า M.I.B โดยสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่างก็ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับเป็นอย่างมาก โดยได้บัญญัติไว้เป็นกฎหมายของประเทศตน

5.2.2 ปัญหาจากการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการของการไม่มุ่งการค้าหรือหากำไรจากการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

ผู้เขียนพบว่า ในประเทศไทยไม่เป็นไปตามหลัก No Loss-No Profit (ไม่มีกำไร ไม่มีขาดทุน) เพราะบริษัทประกันภัยได้กำไรจากการดำเนินการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับเป็นอย่างมาก ซึ่งไม่ว่ารัฐหรือเอกชน ก็ไม่ควรที่จะได้กำไรจากการประกันภัยประเภทนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า สมควรจะบัญญัติหลักการนี้ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เหมือนกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนของหลักการไม่แสวงหากำไรจากการรับประกันภัยความรับผิดชอบการใช้รถยนต์ตาม Automobile Liability Security Law มาตรา 25 และในประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับก็ใช้หลักไม่ให้บริษัทมีกำไรหรือขาดทุน (No Loss-No Profit)

นี้ทั้งสิ้น ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยสมควรจะนำหลัก No Loss-No Profit มาใช้และบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน

### 5.2.3 ปัญหาขององค์กรกำกับดูแลในเรื่องการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า สมควรยกเลิกคณะกรรมการตามความในมาตรา 4 และยกเลิกมาตรา 6 มาตรา 6 ทวิ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นี้เสีย อีกทั้งยกเลิกมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจนายทะเบียน คืออธิบดีกรมการประกันภัยหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการประกันภัยมอบหมายในเรื่องของการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย เพราะหากไม่ยกเลิกกฎหมายตามที่ผู้เขียนกล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็จะไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้ และผู้เขียนเสนอแนะให้มีองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นกลางขึ้นมาใหม่ แล้วบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยจัดทำกฎหมายขึ้นมาใหม่ ให้มีองค์กรหรือหน่วยงานในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ โดยนำระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้จะทำให้สามารถแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้

### 5.2.4 ปัญหาขององค์กรและบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

ผู้เขียนพบว่า การจ่ายเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนั้น ถือเป็นขั้นตอนแรก โดยกฎหมายได้กำหนดกระบวนการทำประกันแยกออกจากการจดทะเบียนหรือต่อทะเบียนรถที่เจ้าของรถต้องทำกับกรมการขนส่งทางบก และเจ้าของรถต้องเลือกทำประกันรถภาคบังคับกับบริษัทประกันวินาศภัยที่มีอยู่ด้วยตัวเอง และขั้นตอนการจ่ายเบี้ยประกันภัยนี้ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ที่จะส่งผลต่อขั้นตอนการจ่ายค่าสินไหมทดแทนและมีผลต่อหลักการของการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ คือ เพื่อเป็นสวัสดิการสงเคราะห์แก่ประชาชน ไม่มุ่งการค้าหรือหากำไร ถูกต้องและเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องมีองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยเพื่อกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยภาคบังคับไว้อย่างชัดเจน เป็นกฎหมาย โดยนำระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้จึงจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด

ผู้เขียนมีความเห็นในการแก้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาจากการไม่เป็นไปตามหลักการของการไม่มุ่งการค้าหรือหากำไร จากการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ปัญหาขององค์กรกำกับดูแลในเรื่องการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย และปัญหาขององค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งหมดที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะเพิ่มเติมโดยเห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างหลักประกันภัยให้แก่

ผู้ประสบภัยจากรถยนต์ให้สามารถเข้าถึงสถานพยาบาลได้โดยไม่มีอุปสรรคด้านการเงิน และให้ผู้ประสบภัยได้รับค่ารักษาพยาบาลและค่าเสียหายที่แน่นอนและทันเวลาที่ แต่การดำเนินงานของระบบการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ โดยเฉพาะเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับได้กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัย เป็นผู้ดำเนินการในการจัดเก็บเบี้ยประกันภัย และรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนั้น มีค่าใช้จ่ายดำเนินงานและมีผลกำไรสูงกว่าที่จำเป็น ส่งผลให้ผู้ประสบภัยได้รับความเดือดร้อนด้านค่าใช้จ่ายดำเนินงานที่สูงกว่าที่จำเป็นก็สืบเนื่องมาจากบริษัททั้งหลายต่างต้องดำเนินการด้านการตลาดและสร้างเครือข่ายนายหน้า เพื่อเพิ่มและรักษาส่วนแบ่งการตลาดของตน ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายดังกล่าวในการดำเนินงาน

ผู้เขียนขอเสนอแนะว่าให้จัดทำกฎหมายใหม่ โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ภาคบังคับ เพื่อให้ระบบประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับมีเอกภาพ โดยให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ ระบบที่มีเอกภาพนี้เปิดโอกาสและอำนวยความสะดวกในการลดขั้นตอนต่าง ๆ ลงได้โดยกำหนดให้กรมการขนส่งทางบกทำหน้าที่รับเบี้ยประกันภัยพร้อมกับการรับ ค่าจดทะเบียน หรือค่าต่อทะเบียนรถยนต์และให้กรมบัญชีกลางซึ่งมีประสบการณ์ในการตรวจสอบและการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล บริหารจัดการการจ่ายค่าเสียหายและมีองค์กรตามกฎหมายต่างหากในการจัดทำอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับและจัดทำกฎหมายโดยบัญญัติเรื่องอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับไว้เป็นอัตราเบี้ยประกันภัยจะกำหนดไว้ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะพึงทำได้ โดยจะคำนวณเท่าที่คุ้มค่าใช้จ่ายจากการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้รับประกันภัยแสวงหาประโยชน์และกำไรอย่างเป็นล่ำเป็นสันจากการรับประกันภัย โดยยึดถือหลัก No-Loss No-Profit (ไม่มีกำไรและไม่ขาดทุน) และหากองค์กรนี้จัดทำเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับเสร็จแล้ว ต้องยื่นขออนุมัติจากหน่วยงานหรือคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญอีกชั้นหนึ่งและต้องประกาศให้สาธารณชนทราบใน ราชกิจจานุเบกษาหรือหนังสือพิมพ์รายวัน ถึงจะประกาศใช้อัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับได้ และเห็นควรยกเลิกกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยยกเลิกระบบประกันภัยรถภาคบังคับของบริษัทประกันวินาศภัยและยกเลิกมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจนายทะเบียนไว้ โดยการยกเลิกระบบประกันภัยรถภาคบังคับของบริษัทประกันวินาศภัยนี้ ผู้เขียนเห็นว่าย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจประเภทนี้ อย่างไรก็ตามก็ดี คาดว่าผลกระทบดังกล่าวมีไม่มาก และเป็นผลกระทบที่มีต่อกลุ่มคนบางส่วนเท่านั้น หากจัดทำกฎหมายใหม่ ขณะที่ผลประโยชน์ที่จะได้รับภายใต้กฎหมายในระบบใหม่นี้เป็นผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ

ข้อเสนอแนะนี้จะทำให้ความคุ้มครองการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของเบี้ยประกันภัยมากกว่าระบบปัจจุบันที่ใช้กันอยู่และจะส่งผลที่ดีขึ้นต่อการให้ความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และยกเลิกอำนาจนายทะเบียนในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 เสีย และจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถภาคบังคับ พ.ศ. .... แทน