

บทปริทัศน์บทความเรื่อง การประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล

จิติวดี ชัยวัฒน์

การศึกษาการประกันภัยพืชผลในต่างประเทศ

บทความให้ความสำคัญกับการศึกษารูปแบบการทำประกันภัยพืชผล ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งเป็นส่วนที่ดีที่สามารถนำมาปรับ ประยุกต์ใช้กับการประกันภัยพืชผลในประเทศไทยได้

วิธีการบริหารความเสี่ยงของในส่วนค่านำของบทความ

การประกันภัยเป็นหลักเกณฑ์ของการที่คนกลุ่มน้อยผู้ซึ่งประสบภัย และไม่สามารถรับภัยนั้นไว้เองได้ทั้งหมด โอนความเสี่ยงภัยหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นไปยังคนกลุ่มมาก โดยร่วมกันเฉลี่ยความเสียหายที่เกิดขึ้น ยังผลให้ความเสียหายเฉลี่ยของแต่ละคนในกลุ่ม มีค่าน้อยลงและอยู่ในปริมาณและระดับที่แต่ละบุคคลสามารถรับภาระนี้ได้ ดังนั้นการทำประกันภัยพืชผลจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับการทำประกันภัย และมีความสำคัญสำหรับเกษตรกรไทย เนื่องจากจะช่วยให้เกษตรกรที่ได้ประสบภัยสามารถที่จะได้รับเงินช่วยเหลือฟื้นฟูฐานะทางการเงินให้กลับมาดำรงสภาพที่สามารถปฏิบัติงานการเกษตรต่อไปได้ ดังเช่นที่บทความได้ระบุไว้

แต่นอกเหนือจากการทำประกันภัยพืชผล ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในวิธีการบริหารความเสี่ยงเท่านั้น ดังเช่นผู้เสนอบทความได้ระบุไว้ในบทความถึงวิธีการบริหารความเสี่ยงวิธีอื่นๆ ด้วย ผู้ปริทัศน์จึงมีความเห็นว่าการทำประกันภัยเพียงวิธีเดียวนั้นอาจไม่เพียงพอในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร รัฐควรเป็นองค์กรที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมความเสี่ยงภัย (Risk Control) ซึ่งอาจประกอบด้วย 2 วิธีการใหญ่ๆ ด้วยกันคือ การป้องกันความเสี่ยงภัย (Risk Prevention) และการลดความเสี่ยงภัย (Risk Reduction) อาทิเช่น การให้ความรู้เกษตรกรถึงผลกระทบของการทำลายป่าไม้ ว่าอาจทำให้เกิดอุทกภัย และ/หรือภัยแล้งได้ การเตรียมพันธุ์พืชที่เหมาะสมและมีความทนทานกับสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น ซึ่งผู้ปริทัศน์คิดว่าจะเป็นวิธีที่ช่วยส่งเสริมการประกันภัยพืชผลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่แน่นอนว่ารัฐก็จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณมาใช้จ่ายในกิจกรรมดังกล่าว ดังนั้นจึงน่าที่จะมีการศึกษาวิจัยถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนในมาตรการเหล่านี้ และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการประกันภัยพืชผลด้วย

เนื้อหาในส่วนรูปแบบการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลที่เหมาะสมในประเทศไทย

ผู้เขียนบทความเสนอให้เริ่มต้นจากการประกันภัยพืชผลด้วยการให้การประกันภัยต้นทุนการผลิต เนื่องจากเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่มีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของเกษตรกร และแน่นอนมีผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศ (ดังแสดงในรูปที่ 1: การจัดการความเสี่ยงในภาคเกษตรกรรม) ผู้เขียนบทความได้เสนอให้พืชหลักที่ควรให้ความคุ้มครอง 3 ชนิด คือ ข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยความคุ้มครองของการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลจะครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศ และครอบคลุม 3 ภัย คือ ภัยแล้ง อุทกภัย และวาตภัย ผู้เขียนบทความได้นำเสนอถึงอัตราพื้นที่ที่เสียหายจากภัยธรรมชาติทุกภัยในช่วงปี 2531-2541 ผู้ปริทัศน์คาดว่าผู้เขียนบทความอาจมีข้อจำกัดทางข้อมูล จึงทำให้ไม่สามารถเก็บข้อมูลที่เป็นความเสียหายที่เกิดจากภัย 3 ภัยที่ระบุไว้ดังกล่าวข้างต้น

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นผู้ปริทัศน์มีความคิดเห็นว่าควรมีการศึกษาเพิ่มเติม คือเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมในพื้นที่ความเสียหายแยกรายละเอียดตามภาค เช่นภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออก เนื่องจากต้องการทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละภาคว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ความเสียหายที่เกิดขึ้นควรแยกเก็บข้อมูลตามฤดูกาลของการเพาะปลูก เนื่องจากในแต่ละช่วงของปี อาจมีความเสียหายที่ไม่สม่ำเสมอ ดังเช่นที่ผู้เขียนบทความได้ตระหนักถึงต้นทุนการผลิต และความเสียหายของพืชทั้ง 3 ชนิดนั้นมีค่าไม่เท่ากันตลอดทั้งปี

นอกจากนั้น ความเสียหายดังกล่าวควรเป็นความเสียหายที่เก็บรวบรวมข้อมูลเนื่องมาจากภัย 3 ภัยดังกล่าวเท่านั้น มิฉะนั้นอาจทำให้ข้อมูลความเสียหายถูกบิดเบือน นอกจากนั้นรอบ (Cycle) ของการเกิดภัย ควรต้องนำมาพิจารณาด้วยว่ามีรอบของภัยทั้ง 3 นั้นทุก ๆ กี่ปี จะทำให้มีประโยชน์ในการเป็นดัชนีชี้วัดว่าจำนวนปี ของการเก็บข้อมูลเพื่อนำมาประเมินความเสียหายนั้นควรเป็นเท่าใด เพื่อให้ครอบคลุมถึงความแปรปรวนของความเสียหาย (Loss Variation) ทั้งหมดที่เกิดขึ้น จากนั้น จะเป็นผลให้สามารถทราบได้ถึงการกระจายของความเสียหาย (Loss Distribution) เพื่อนำมาเป็นประโยชน์ในการประเมินค่าเบี้ยประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล

ในการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลนั้นผู้เขียนบทความได้เสนอให้ใช้พื้นฐานจากค่าเฉลี่ยความเสียหายเท่านั้น โดยมีได้นำความแปรปรวนของความเสียหายเข้ามารวมอยู่ด้วย ซึ่งในการเกษตรกรรมความเสียหายมีความแปรปรวนเกิดขึ้น ผู้ปริทัศน์จึงขอเสนอการคิดเบี้ยประกันภัย (Actuarial Premium) โดยนำความแปรปรวนของความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก 3 ภัยดังกล่าวที่มีผลต่อพืช 3 ชนิดที่อยู่ในความคุ้มครอง เข้ามารวมอยู่ในฟังก์ชันการคิดคำนวณเบี้ย

ประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลนี้ด้วย เพื่อเป็นการดูดซึม (Absorb) ค่าความผิดพลาดระหว่างค่าเฉลี่ยความเสียหาย และส่วนที่แตกต่างออกไป นอกจากนั้นอาจต้องมีการคำนึงถึงภาวะวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นจากธรรมชาติในอากาศ เช่น Elnino ที่ถือเป็น Shock ที่อาจมีผลต่อการเกิดภัยทั้ง 3 ภัยในอนาคต ซึ่งทำให้มีความเป็นไปได้ไม่มากนัก้อยที่ความเสียหายในแต่ละปี หรือในแต่ละพื้นที่อาจไม่ตรงกับค่าเฉลี่ยความเสียหายคาดหวังไว้ หรือค่าความเสียหายที่เก็บข้อมูลมาจากในอดีต

เนื้อหาในส่วนการจ่ายเงินอุดหนุนสมทบของรัฐบาล

ผู้เขียนบทความเสนอให้รัฐจ่ายเงินสมทบค่าเบี้ยประกันภัย 100 เปอร์เซ็นต์ สำหรับการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล ซึ่งผู้เขียนบทความเองประมาณที่รัฐจะต้องสมทบในแต่ละปีอยู่ที่ประมาณ 800 ล้านบาท ผู้ปริทัศน์นี้ไม่มีข้อมูลเพียงพอในการประมาณการเบี้ยประกันภัยจำนวนนี้มีความเพียงพอกับความคุ้มครองหรือไม่ จึงไม่สามารถให้ความคิดเห็นในส่วนนี้ได้ นอกจากนั้นผู้ปริทัศน์นี้ไม่มีความชำนาญ ในเรื่องงบประมาณของราชการจึงไม่สามารถให้ความเห็นได้ว่ารัฐมีความสามารถมากน้อยแค่ไหนในการรับภาระในส่วนนี้ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ผู้ปริทัศน์อยากให้ข้อคิดเห็นคือ ควรจะมีการศึกษา รวบรวมข้อมูล ถึงงบประมาณที่รัฐใช้จ่ายไปเพื่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลมากน้อยเพียงใด จากอดีตถึงปัจจุบัน แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาพิจารณาถึงงบประมาณที่ผู้เขียนได้ระบุไว้ในกรณีที่รัฐจะต้องสนับสนุนเพิ่มเติมพิจารณาผลประโยชน์ที่จะได้ตามมาจากการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลที่มีต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของเกษตรกร จึงอาจได้ข้อสรุปการดำเนินสนับสนุนจากภาครัฐ

ในอีกทางเลือกหนึ่ง ถ้ารัฐไม่สามารถรับภาระเงินอุดหนุนนี้ได้ทั้งหมด จะให้เกษตรกรเป็นผู้จ่ายเงินสมทบด้วย จะให้เกษตรกรจ่ายในอัตราเท่าใด ควรมีการศึกษาว่าเกษตรกรได้รับผลกระทบจากภัย 3 ภัยมากน้อย และบ่อยครั้งเพียงใด เพื่อดูถึงอุปสงค์ที่อาจเกิดขึ้นจากเกษตรกรต่อการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล

และสำหรับในระยะที่ 2 ผู้เขียนบทความได้เสนอให้รัฐอุดหนุนสมทบ 50 เปอร์เซ็นต์ โดยมีความคุ้มครองสูงสุดระบุไว้ ซึ่งผู้ปริทัศน์เห็นด้วยในการระบุความคุ้มครองสูงสุด เพราะมีฉะนั้นอาจทำให้เกษตรกรเกิดสภาวะส่งเสริมภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) เช่นอาจไม่มีการดูแลความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ให้เหมาะสมแก่การเพาะปลูก เกิดความแห้งแล้งตามมา เพราะเกษตรกรอาจถือว่าอย่างไรก็ตามรัฐก็ให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย พดติกรรมเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้ถ้าไม่ให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมเฉลี่ยความเสียหาย (Sharing Loss)

เนื้อหาในส่วนการตั้งกองทุนเงินสำรอง

การจัดตั้งกองทุนเงินสำรองเป็นสิ่งที่ดี เพื่อเป็นหลักประกันว่ายามใดที่มี Shock ของความเสียหายเกิดขึ้น เกษตรกรก็ยังสามารถได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน (Claim) ดังที่ผู้เขียนบทความได้เสนอไว้ว่าให้จัดสรรเงินทุนประมาณ 300 ล้านบาท ซึ่งมาจาก 1.645 เท่าของค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของค่าเฉลี่ย ในการนี้ผู้ปริทัศน์ไม่มีข้อมูลเพียงพอในการวิจารณ์ปริมาณเงินกองทุนจำนวนนี้ จึงไม่สามารถแสดงความคิดเห็นในปริมาณเงินกองทุนได้ แต่สิ่งที่ผู้ปริทัศน์อยากให้ออกความเห็นคือ การรักษาเสถียรภาพของเงินกองทุน หมายความว่าเมื่อมีความจำเป็นในการที่จะต้องนำเงินจากกองทุนสำรองออกไปใช้เป็นค่าสินไหมทดแทนให้เกษตรกรผู้ประสบภัย บทความนี้ได้มีข้อเสนอแนะว่าจะมีวิธีการอื่นใดต่อไปที่จะหาเงินมาเติมให้กับกองทุนสำรองนี้ เพื่อความยั่งยืนของกองทุนสำรองในอนาคต