



UN  
DP



Insurance &  
Risk Finance  
Facility



# การวิเคราะห์ประเทศไทย ว่าด้วยการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง

เมษายน 2566

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติดำเนินงานร่วมกับประชาชนทุกระดับชั้นของสังคมเพื่อสร้างประเทศชาติที่พร้อมรับมือวิกฤตตลอดจนขับเคลื่อนและรักษาการเติบโตที่พัฒนาคุณภาพชีวิตของทุกคน จากการดำเนินงานในพื้นที่มากกว่า 170 ประเทศและเขตแดน เรายินดีเสนอมุมมองระดับโลกตลอดจนมุมมองเชิงลึกในระดับท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพลังชีวิตและสร้างประเทศชาติที่มีภูมิคุ้มกันต่อปัญหา

ผลลัพธ์ การตีความและข้อสรุปที่ได้ในรายงานฉบับนี้ล้วนเป็นของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ อาจมิได้สะท้อนมุมมองของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติแต่อย่างใด โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติไม่สามารถรับประกันความถูกต้องของข้อมูลในรายงานฉบับนี้ ขอบเขต สী ชื่อ และข้อมูลอื่นใดที่ปรากฏในแผนที่ใดๆ ในงานชิ้นนี้ มิได้มีนัยว่าเป็นการตัดสินของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติถึงสถานะทางกฎหมายของเขตแดนใดๆ และมิได้มีนัยถึงการรับรองหรือการยอมรับขอบเขตดังกล่าวโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

Copyright © UNDP 2023

## โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประเทศไทย

ชั้น 14 อาคารสหประชาชาติ

ถนนราชดำเนินนอก

กรุงเทพมหานคร 10200 ประเทศไทย

อีเมล: [undp.thailand@undp.org](mailto:undp.thailand@undp.org)

โทรศัพท์: +66 2 288 3350



<http://www.th.undp.org>



UNDPThailand

การวิเคราะห์ประเทศไทยว่าด้วยการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง





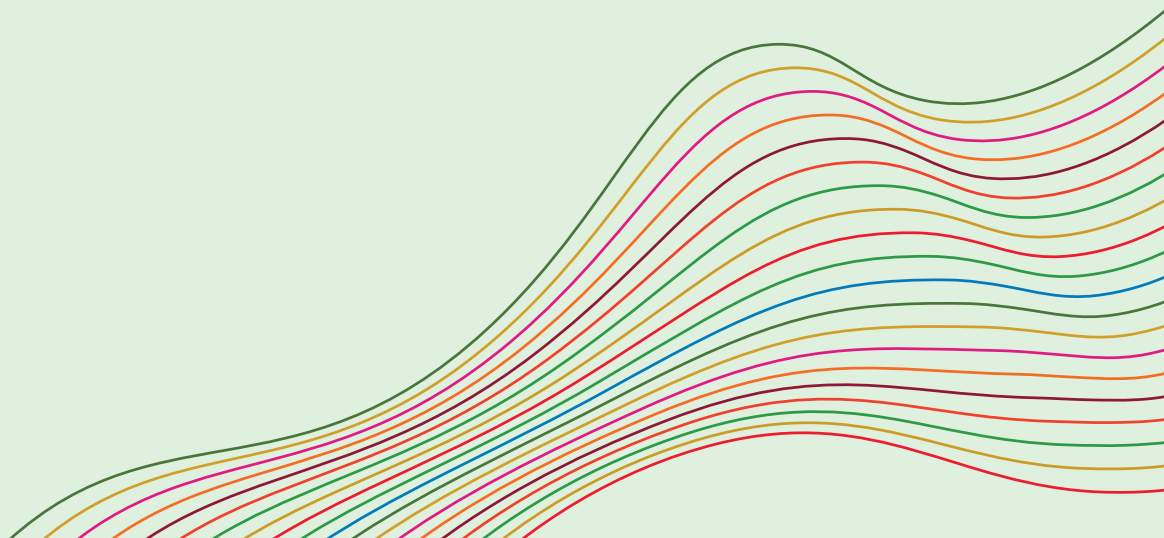
Insurance &  
Risk Finance  
Facility



# การวิเคราะห์ประเทศไทย ว่าด้วยการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง

เมษายน 2566

INDIAN OCEAN



## คำนำ



ความจริงสำคัญประการหนึ่งที่ปรากฏชัดเจนจากการแพร่ระบาดของโควิด 19 คือ ความก้าวหน้าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) นั้นยังขาดความมั่นคง และอาจถดถอยลงได้ทุกเมื่อยามประเทศต้องเผชิญความเสี่ยงในหลายมิติ นอกจากนี้ วิกฤตสภาพภูมิอากาศยังทำให้เราตระหนักถึงความเปราะบางของประเทศและชุมชนต่าง ๆ ต่อความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งประเทศไทยเองก็ต้องเผชิญกับความเสี่ยงเหล่านี้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาแนวทางในการจัดการภัยคุกคามต่าง ๆ อันจะเข้ามาบั่นทอนการพัฒนาประเทศ และเสริมสร้างศักยภาพของประเทศในการรับมือกับปัญหาและวิกฤต ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่แนวทางสู่การบรรลุเป้าหมายแห่งความยั่งยืนจำเป็นต้องคำนึงถึงความเสี่ยง และต้องให้ความสำคัญกับวิธีการจัดหาเงินทุนเพื่อการบริหารความเสี่ยงมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติได้ริเริ่มโครงการภายใต้ Insurance and Risk Finance Facility (IRFF) เพื่อใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญของอุตสาหกรรมประกันภัย เข้ามาช่วยในการบริหารและลดทอนความเสี่ยงด้านต่าง ๆ พร้อมมอบข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เครื่องมือ ระเบียบวิธี และความร่วมมือทั้งปวง อันจะช่วยเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทั้งของประเทศและชุมชนให้สามารถรับมือกับวิกฤตทางสังคม-เศรษฐกิจ สุขภาพ สภาพภูมิอากาศ ตลอดจนวิกฤตการณ์ด้านอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินงานยังครอบคลุมถึงกรอบการกำกับดูแลและกฎหมาย การพัฒนาศักยภาพของสถาบัน การลงทุนในการสร้างความตระหนัก การให้ความรู้ และการศึกษาวิจัย แนวทางกลยุทธ์นี้สืบเนื่องมาจากความร่วมมือไตรภาคีระหว่างโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ รัฐบาลเยอรมนี และความร่วมมือด้านการประกันภัยเพื่อการพัฒนา (Insurance Development Forum) (ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน นำโดยอุตสาหกรรมประกันภัย) เพื่อสร้างศักยภาพในการรับมือกับวิกฤตทางการเงินให้แก่ประเทศที่มีความเปราะบางต่อภัยจากสภาพภูมิอากาศ โดยผ่านแนวทางแก้ปัญหาด้านการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง โดยมีเป้าหมายคือการเร่งรัดปรับใช้แนวทางการบริหารความเสี่ยง เพื่อเพิ่มภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศ ทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค โดยสอดคล้องกับเป้าหมาย InsuResilience Vision 2025 ในการมอบความคุ้มครองทางการเงินให้แก่บุคคล 500 ล้านคน

สำหรับประเทศไทย โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) มุ่งเน้นแนวทางการพัฒนาแบบบูรณาการ ในการร่วมมือกับพันธมิตรทั้งจากรัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจ เน้นย้ำถึงความสำคัญของการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินและการลดความเสี่ยง เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาประเทศในระยะยาว ภายใต้โครงการ IRFF เรามีความมุ่งมั่นที่จะดูแลให้เกิดความก้าวหน้าสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการประกันภัยใหม่ ๆ สำหรับกลุ่มคนและชุมชนเปราะบาง พร้อมทั้งลงทุนในการปฏิรูปตลาดประกันภัยในระยะยาวไปพร้อมกัน

ในปี 2565 โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ (Country Diagnostic Report) ว่าด้วยการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง ซึ่งมุ่งหมายที่จะศึกษาและประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางของประเทศไทย ตลอดจนศักยภาพในการบริหารจัดการและตอบสนองต่อความเสี่ยงดังกล่าว โดยพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมเชิงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ไปจนถึงเครื่องมือทางการเงินที่มีอยู่ในปัจจุบัน รายงานฉบับนี้ครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญตามหลักการประกันภัยและการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง อันเป็นหลักการที่เชื่อมโยงถึงกันอย่างลึกซึ้ง นอกจากนี้ รายงานยังอธิบายถึงช่องว่างและโอกาสในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตลาดประกันภัย นโยบายและการสนับสนุนของรัฐบาล ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาโอกาสทางการตลาดประกันภัยใหม่ ๆ

รายงานการวิเคราะห์ฉบับนี้ไม่เพียงแสดงให้เห็นถึงความท้าทายและโอกาสต่าง ๆ ด้านการประกันภัยของประเทศเท่านั้น แต่ยังเน้นย้ำความจำเป็นที่ต้องส่งเสริมกลยุทธ์การประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง เพื่อสนับสนุนกระบวนการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติในแต่ละขั้นตอน และให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ ที่โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติและพันธมิตรสามารถร่วมพัฒนาและปรับใช้แนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับบริบทอันเฉพาะเจาะจงของประเทศไทย ในการนี้เราขอขอบคุณกระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย สมาคมประกันวินาศภัยไทย และสมาชิกของความร่วมมือด้านการประกันเพื่อการพัฒนา (Insurance Development Forum) ซึ่งรวมถึง AXA Climate บริษัท แอกซ่าประกันภัย จำกัด (มหาชน) มิวนิกรีนซัวร์นส์ และสวีตวอเตอร์ซัวร์นส์ สำหรับการร่วมงาน ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการริเริ่มที่สำคัญครั้งนี้

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติมุ่งมั่นที่จะร่วมงานกับรัฐบาลไทยและพันธมิตรด้านการพัฒนาต่อไป เพื่อพัฒนาการเงินเพื่อความยั่งยืนในประเทศไทยให้ก้าวหน้ายิ่งกว่าเดิม ขับเคลื่อนให้การประกันภัยและการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการเงินเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Integrated National Financing Framework : INFF) ทั้งนี้ก็เพื่อส่งเสริมศักยภาพของประเทศไทยในการรับมือกับวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และสอดคล้องกับหลักการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Leave No One Behind) ด้วยการดำเนินงานนี้ ประเทศไทยกำลังจะเป็นรัฐสมาชิกแรก ๆ ของสหประชาชาติที่จัดทำกลยุทธ์ด้านการเงินแบบบูรณาการโดยคำนึงถึงความเสี่ยง (Risk-Informed Integrated Financing Strategy) เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน



เรอโน เมแยร์

ผู้แทนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิเคราะห์ประเทศไทยว่าด้วยการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงฉบับนี้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ได้ด้วยความช่วยเหลือและการอุทิศจากหลายฝ่าย เราขอขอบคุณเจ้าหน้าที่รัฐบาล เหล่าพันธมิตรจากอุตสาหกรรมประกันภัย ผู้แทนจากภาคประชาสังคม ที่ได้มอบข้อมูลสำคัญและมุมมองเชิงลึกที่เป็นประโยชน์ ซึ่งจะช่วยให้แนวทางการดำเนินงานของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทยต่อไปในภายภาคหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำชี้แนะ ข้อมูล และความคิดเห็นจากคุณเรอโน เมแยร์ (ผู้แทนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย) คุณโลวิต้า รามกุทธิ (รองผู้แทนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย) การวิเคราะห์ครั้งนี้จัดทำขึ้นด้วยการสนับสนุนทางการเงินจากกระทรวงเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Ministry for Economic Cooperation and Development : BMZ)

### คณะผู้จัดทำ :

ดร. จุฑาทอง จารุมิลินท ผู้ชำนาญการสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

ดร. อนันตโชค ไอลงกรณ์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

### ประสานงานและตรวจสอบ :

ดร. ภาณุฉณี วุฒิมิตดาตร นักเศรษฐศาสตร์อาวุโส โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย

ดร. อนรรฆ เสรีเชษฐพงษ์ นักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาศาสตร์ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย

นายธนวัฒน์ วชิระทองคำ ผู้ช่วยวิจัย โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย

### ตรวจแก้และพิชญพิจารณา (UNDP IRFF) :

Russell Leith, Institutional and Market Development Lead, UNDP Insurance and Risk Finance Facility

Diana Almoro, Regional Specialist for Asia Pacific, UNDP Insurance and Risk Finance Facility

# สารบัญ

คำนำ	2
กิตติกรรมประกาศ	4
บทสรุปผู้บริหาร	7
1. บทนำ	9
2. ความเสี่ยงพื้นฐานและข้อมูลการพัฒนา	10
ก. ข้อมูลความเสี่ยง	10
ข. วิฤตและภัยพิบัติในอดีต	12
ค. เศรษฐกิจการเมือง	14
ง. พลวัตด้านการพัฒนา	15
จ. เทคโนโลยี	17
ฉ. การวางแผนผังข้อมูล	18
3. สภาพตลาดสำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้	19
ก. ภาพรวมของตลาดปัจจุบัน	19
ข. กฎหมาย ข้อบังคับ ศักยภาพของสถาบัน (สภาพแวดล้อม)	24
ค. อุปสงค์ของตลาด	26
ง. อุปทานในสวนผู้ให้บริการ	28
4. สภาพตลาดเพื่อการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง	38
ก. การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติในปัจจุบัน	38
ข. ผลกระทบด้านการคลัง	39
ค. กรอบกฎหมายและสถาบันในปัจจุบัน	40
ง. กลไกและเครื่องมือการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติในปัจจุบัน	42
จ. การวิเคราะห์ช่องว่างด้านเงินทุน	44
5. การบูรณาการการประกันภัยและการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงในกรอบการพัฒนา	46
6. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	48
ก. ผลการศึกษาที่สำคัญ	48
ข. ข้อเสนอแนะด้านความช่วยเหลือทางเทคนิค เพื่อการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้	48
ค. ข้อเสนอแนะด้านความช่วยเหลือทางเทคนิค สำหรับการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง	49
บรรณานุกรม	50

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1:	แผนที่แสดงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมสูงสุด (กันยายน - พฤศจิกายน 2554)	12
ภาพที่ 2:	มูลค่าเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ตามข้อมูลการยื่นขอรับการส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ปี 2540 - 2563 (ล้านบาท)	15
ภาพที่ 3:	มุมมองมหภาคต่อตลาดประกันชีวิตและประกันวินาศภัย	19
ภาพที่ 4:	อัตราการเข้าถึงตลาดของภาคประกันชีวิตและประกันวินาศภัย (%) ตั้งแต่ปี 2556 - 2563	20
ภาพที่ 5:	ความหนาแน่นของภาคประกันชีวิตและประกันวินาศภัย (ดอลลาร์สหรัฐ) ตั้งแต่ปี 2556 - 2563	20
ภาพที่ 6:	ส่วนแบ่งตลาดของผลิตภัณฑ์ประกันภัยในประเทศไทย แบ่งตามประเภทธุรกิจ (Business Line) (ปี 2545 - 2563)	21
ภาพที่ 7:	จำนวนกรมธรรม์ประกันภัยรายย่อยและเบี้ยประกันภัยรับตรง (รวมประกันภัยพืชผล) (ปี 2555 - 2563)	23
ภาพที่ 8:	จำนวนกรมธรรม์ประกันภัยรายย่อยและเบี้ยประกันภัยรับตรง (ไม่รวมประกันภัยพืชผล) (ปี 2555 - 2563)	24
ภาพที่ 9:	จำนวนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ และอัตราเงินสมทบของรัฐบาล	27
ภาพที่ 10:	ข้อมูลของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ แบ่งตามอายุ อาชีพ และภูมิภาค	27
ภาพที่ 11:	เงินชดเชยประกันสังคมทั้งหมด	30
ภาพที่ 12:	รายจ่ายทั้งหมดของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	30
ภาพที่ 13:	รายจ่ายทั้งหมดของสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ	31
ภาพที่ 14:	โครงสร้างเงินเอาประกันภัยทั้งหมดของการประกันภัยข้าว	35
ภาพที่ 15:	ค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกพืชผลสำคัญในประเทศไทย	36
ภาพที่ 16:	ค่าใช้จ่ายในการบรรเทาสาธารณภัยพืชผลทั้งหมด ช่วงปี 2547 - 2560	36
ภาพที่ 17:	ปริมาณการใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ระหว่างปี 2566 - 2563	39
ภาพที่ 18:	กลไกและเครื่องมือการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติของประเทศไทย	43
ภาพที่ 19:	กลยุทธ์ว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย สำหรับการจัดการภัยพิบัติ (ปี 2560 - 2561) (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	45
ภาพที่ 20:	กรอบการเงินเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (INFF)	47

## ตาราง

ตารางที่ 1:	จำนวนหมู่บ้านที่ประกาศว่าเป็นพื้นที่ประสบสาธารณภัย แบ่งตามประเภทของภัยพิบัติ (ปี 2559 - 2564)	13
ตารางที่ 3:	ผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อย จำแนกตามประเภท (ปี 2555 - 2563)	22
ตารางที่ 4:	สัดส่วนของผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยต่อผลิตภัณฑ์ประกันวินาศภัยทั้งหมด	23
ตารางที่ 5:	ตัวอย่างกรมธรรม์ประกันภัยรายย่อยตั้งแต่ปี 2559-2563	32
ตารางที่ 6:	พัฒนาการของประกันภัยข้าวของประเทศไทย (2554-2564)	34
ตารางที่ 7:	ความคุ้มครองของประกันภัยข้าวของประเทศไทย (2554-2564)	34
ตารางที่ 8:	ความคุ้มครองของประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศไทย (2554-2564)	35
ตารางที่ 9:	ระดับการจัดการภัยพิบัติและผู้อำนวยการควบคุมสั่งการและบัญชาการในประเทศไทย	40

## ภาคผนวก

ภาคผนวก 1:	การเติบโตของเศรษฐกิจไทย แบ่งตามภาคส่วน (ปี 2544 - 2564)	51
ภาคผนวก 2:	แหล่งข้อมูลการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงในประเทศไทย	52
ภาคผนวก 3:	ภาพรวมของแผนการประกันสุขภาพในประเทศไทย	55
ภาคผนวก 4:	สรุปรายละเอียดโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	56
ภาคผนวก 5:	การเติบโตของจำนวนผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม	57
ภาคผนวก 6:	รายละเอียดของการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ระดับท้องถิ่น	58
ภาคผนวก 7:	ขอบเขตของการประกันภัยภายใต้มติคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ ณ วันที่ 29 มีนาคม 2564 เกี่ยวกับการประกันภัยตนเองสำหรับทรัพย์สินของรัฐ	60



## บทสรุปผู้บริหาร

รายงานการวิเคราะห์ประเทศไทย (Country Diagnostic) ฉบับนี้จะใช้เป็นรากฐานการดำเนินงานของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในด้านการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ (inclusive insurance) และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง (risk finance) ขอบเขตของรายงานฉบับนี้ครอบคลุมถึงภาพรวมของความเสี่ยงและภัยแล้งเรื้อรัง อันจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ สภาพตลาด สภาพแวดล้อมในเชิงสถาบันที่เอื้อต่อการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง ตลอดจนขอบเขตของการบูรณาการการประกันภัยภายในกรอบงานการพัฒนาประเทศ (national development framework)

โดยส่วนใหญ่แล้ว ภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศในประเทศมักเกิดจากอุทกภัย พายุ และภัยแล้ง นับตั้งแต่ปี 2532 - 2561 น้ำท่วมสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจมากถึง 1.61 แสนล้านบาท (5.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) เหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 สร้างความเสียหาย 2.3 หมื่นล้านบาท (7 ร้อยล้านดอลลาร์สหรัฐ) ส่งผลกระทบต่อ 26 จังหวัด และ 13 ล้านชีวิต ภัยแล้งเกิดขึ้นเกือบทุกปีและส่งผลกระทบต่อผู้คนมากกว่า 10 ล้านคน ก่อความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ย 6 ร้อยล้านบาท (20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ต่อปี ความสูญเสียทางเศรษฐกิจคิดเป็นร้อยละ 0.1 ของ GDP ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยยังเกิดความเสียหายจากพายุเฉลี่ย 200 ล้านบาท (6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในแต่ละปี

ผลกระทบของภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยยังทวีความรุนแรงเพราะการคุกคามทางชีวภาพ (biological hazard) และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-ประชากร การแพร่ระบาดของโควิด 19 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจรุนแรงยิ่งกว่าวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เศรษฐกิจหดตัวลงร้อยละ 6.2 ในปี 2563 ข้อจำกัดต่าง ๆ ในระหว่างการแพร่ระบาดยังส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นภาคส่วนที่คิดเป็นหนึ่งในห้าของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และร้อยละ 20 ของอัตราการจ้างงาน ผู้คนมากกว่า 200,000 ชีวิตต้องเข้าสู่ภาวะยากจน และอัตราความยากจนอาจเพิ่มขึ้นสูงถึงมากกว่าร้อยละ 7 หากรัฐบาลไม่มีโครงการเงินช่วยเหลือทั่วประเทศเพื่อช่วยเหลือประชาชนกลุ่มเปราะบาง

ตลาดสำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ (Inclusive Insurance) ยังคงไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเพียงพอ อีกทั้งยังไม่มีการพัฒนากรอบการกำกับดูแลที่ครอบคลุม ซึ่งกำหนดนิยามความหมายต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ และข้อกำหนดในการเสนอขายผลิตภัณฑ์ อย่างชัดเจน หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยได้สนับสนุนให้อุตสาหกรรมประกันภัยเสนอขายผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อย หรือไมโครอินซัวรันส์ (microinsurance) ซึ่งเรียกเก็บค่าเบี้ยต่ำ (ตั้งแต่ 7 บาทจนถึง 200 บาท) โดยมีการคุ้มครองที่จำกัด โดยส่วนใหญ่แล้ว บริษัทประกันภัยจะเสนอขายผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยสำหรับบางช่วงเวลา โดยมักตรงกับช่วงเทศกาลปีใหม่และเทศกาลสงกรานต์ ซึ่งมีอัตราการเกิดอุบัติเหตุและเหตุอันตรายสูง การเสนอขายผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่เป็นที่ต้องการ เช่น ประกันสุขภาพรายย่อย เป็นสิ่งที่ไม่น่าดึงดูดใจนักสำหรับภาคประกันภัย เนื่องจากแผนการคุ้มครองทางสังคมของรัฐบาลในปัจจุบันให้ผลประโยชน์ด้านสุขภาพที่จำเป็นสำหรับประชาชนอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ตลาดประกันภัยรายย่อยยังไม่มีกรอบสนองความต้องการด้านความมั่นคงทางการเงินของแรงงานนอกระบบ ประชาชนสูงวัย ตลอดจนวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อย

รัฐบาลไทยได้วางรากฐานทั้งด้านกฎหมายและนโยบาย เพื่อช่วยให้ประเทศไทยมีความสามารถในการรับมือกับความเสียหายจากภัยพิบัติ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกรอบกฎหมายสำหรับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และกำหนดแนวทางตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวยังรองรับด้วยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (พ.ศ. 2558 - 2563) และแผนการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

ประเทศไทยยังไม่มีกรอบกลยุทธทางการเงินเพื่อจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับประเทศอย่างครอบคลุมเพื่อสนับสนุนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระยะต่าง ๆ กลไกการระดมทุนในปัจจุบันเอื้อให้ตอบสนองต่อภัยพิบัติได้ทันทีและส่งเสริมการฟื้นฟูและฟื้นตัวในระยะยาว อย่างไรก็ตาม เงินทุนสำหรับการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดเหตุการณ์ (ex-ante) ยังเน้นการพึ่งพางบประมาณรัฐทั้งจากรัฐบาลกลางและในระดับท้องถิ่น อีกทั้งยังไม่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อสนับสนุนการจัดเตรียมเงินทุนดังกล่าว (institutionalization) แม้ว่าจะมีการจัดสรรเงินฉุกเฉิน (contingency fund) ขึ้นเพื่อให้

หน่วยงานรัฐบาลรวมถึงรัฐบาลท้องถิ่นมีเงินทุนสำรองเพื่อบรรเทาเหตุภัยพิบัติฉุกเฉิน และมอบความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน โดยคิดเป็นร้อยละ 2 - 3.5 ของงบประมาณประจำปีทั้งหมด แต่การใช้เงินทุนเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศมีอัตราลดลงตั้งแต่ปี 2546 เนื่องจากหน่วยงานรัฐบาลมักเลือกที่จะใช้งบประมาณกลางมากกว่า ทั้งนี้ในการรับมือกับการแพร่ระบาดของโควิด 19 รัฐบาลก็ได้ใช้เงินทุนฉุกเฉินดังกล่าวเพื่อป้องกันและบรรเทาการแพร่ระบาดของโรคในชุมชนท้องถิ่น สนับสนุนการทดสอบเพื่อการวินิจฉัย (Diagnostic Testing) และจัดตั้งสถานที่กักตัวชั่วคราว อย่างไรก็ตามเงินทุนจำนวนมากที่นำมาใช้จัดซื้อวัคซีนนั้นมาจากการกู้เงินของรัฐบาล ทศนคติเกี่ยวกับความเหมาะสมเพียงพอกองคลังเงินเหล่านี้ ต่างกันออกไปและจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องนี้ ซึ่งรวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติโดยเฉพาะ

ยังคงมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไปถึงโอกาสในการใช้เครื่องมือการโอนถ่ายความเสี่ยง (เช่น การประกันภัย) เพื่อเตรียมพร้อมเงินทุนก่อนเหตุการณ์จริง (ex-ante financing) และศึกษาถึงแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาและยกระดับการประกันภัยพืชผล (crop insurance) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการรัฐบาลเพื่อบรรเทาผลกระทบของภัยพิบัติต่อภาคการเกษตร สำหรับการประกันภัยทรัพย์สินของรัฐบาลนั้น รัฐบาลเน้นการประกันโดยหน่วยงานรัฐบาลเอง (self-insurance) และยังไม่มีการบันทึกผลการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับและการถอดบทเรียนจากมาตรการดังกล่าวอย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอแนะสำหรับภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาตลาดสำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ประกอบด้วย

- พัฒนานโยบายกำกับดูแล (Regulatory Policy) ที่จะสนับสนุนการพัฒนาตลาดสำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ (ประกันภัยรายย่อย) ให้เป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายของประเทศในด้านความครอบคลุมทางการเงิน (Financial Inclusion)
- สร้างพื้นที่แห่งความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐบาลและอุตสาหกรรมประกันภัย เพื่อสร้างความตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมอบการคุ้มครองความเสี่ยงทางการเงินให้แก่ผู้ด้อยโอกาส และการวางแผนการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างจิตสำนึก และพัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และสอดคล้องกับความต้องการของทุกคน
- ใช้ประโยชน์จากโครงการของรัฐบาลในปัจจุบันและการจัดการโครงสร้างสถาบันภายใต้โครงการคุ้มครองทางสังคมของรัฐบาล เพื่อขยายผลเกี่ยวกับการให้ความรู้เรื่องประกันภัย โดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการให้ความรู้ทางการเงิน (financial literacy) แก่ประชาชน
- สนับสนุนการสร้างศักยภาพของบริษัทประกันภัย และช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ เพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาและส่งมอบผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมกับความต้องการ
- อำนวยความสะดวกให้ใช้ประกันภัยเพื่อสินเชื่อ (credit - linked insurance) สำหรับ MSMEs ในวงกว้างมากขึ้น เพื่อพัฒนาความสามารถของธุรกิจในการรับมือกับปัญหา
- ขยายความคุ้มครองของประกันภัยพืชผลให้ครอบคลุมผลิตภัณฑ์การเกษตรหลากหลายประเภทมากขึ้น
- สร้างผลิตภัณฑ์ประกันภัยสำหรับผู้หญิงโดยเฉพาะ เพื่อให้ผู้หญิงเข้าถึงบริการประกันภัยที่เหมาะสมมากขึ้น
- พัฒนากลยุทธ์ทางการเงินเพื่อการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับประเทศ โดยอาศัยแนวทางการจัดระดับความเสี่ยง (risk layering approach) เพื่อวางแผนจัดสรรเงินทุน และติดตามผลในประเด็นสำคัญต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ
- ให้คำแนะนำเพื่อพัฒนาคลังทางการเงินที่เหมาะสม เพื่อดูแลให้กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ มีความยั่งยืน
- ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการเพื่อให้หน่วยงานรัฐบาลระดับประเทศ (National) และระดับท้องถิ่น (Subnational) ประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในการจัดหาเงินทุนเพื่อการบริหารความเสี่ยง
- ศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) เพื่อยกระดับการประกันภัยทรัพย์สินของภาครัฐ โดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รวมถึงปรับปรุงระบบข้อมูล
- ทำให้การประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และกิจกรรมส่งเสริมการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยทั้งในระยะกลางและระยะยาว

# 1. บทนำ

ในปี 2558 รัฐสมาชิกของสหประชาชาติทั้ง 193 ประเทศได้ปฏิญาณว่าจะ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” และ “ภายในปี 2573 ทุกคนจะได้รับสันติภาพและความรุ่งเรือง” ผ่านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ จำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรทางการเงินจำนวนมาก ตลอดจนถึงชะงักงันที่หลากหลายนาน เพื่อปฏิรูปประเทศต่าง ๆ ภายในปี พ.ศ. 2573 โดยตลอดห้าปีที่ผ่านมา ความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนและภาคการพัฒนาได้เติบโตขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ มีโครงการริเริ่มสำคัญ ๆ อาทิ ความร่วมมือด้านการประกันเพื่อการพัฒนา (Insurance Development Forum : IDF) และ InsuResilience Global Partnership

ผลกระทบทางการเงินจากวิกฤตเศรษฐกิจ ภัยพิบัติ และปัญหาสาธารณสุขอาจชะลอความก้าวหน้าของ SDGs หลังจากวิกฤตการณ์ทางการเงินเมื่อปี 2540 ประเทศไทยก็ยังไม่ได้รับผลบวกจากวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่ จนกระทั่งเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในปี 2563 ส่งผลให้เศรษฐกิจหดตัวถึงร้อยละ 6.2 การปิดตัวถาวรของบรรดาธุรกิจ และการเลิกจ้างที่เกิดขึ้นตามมา ทำให้คนว่างงานต้องหันไปทำงานนอกระบบ ซึ่งหมายความว่าคนเหล่านี้มีสิทธิเข้าถึงการประกันภัยน้อยลง นอกเหนือจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจแล้ว ภัยพิบัติยังส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง แต่ประเทศไทยยังได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติในระดับปานกลาง<sup>1</sup> โดยที่ประเทศไทยยังประสบภัยแล้งและอุทกภัยบ้างเป็นครั้งคราว ดังที่เห็นจากมหาอุทกภัย ปี 2554 และมีแนวโน้มที่จะเกิดภัยพิบัติที่ผันผวนและรุนแรงกว่านี้

การประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ (Inclusive Insurance) และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง (Risk Finance) มีโอกาสที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของประเทศไทยในการรับมือกับปัญหา หายนะ และภัยพิบัติซึ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประเทศก้าวหน้าต่อไปตามวาระการพัฒนาของประเทศไทยและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน การประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ทำให้ผู้ด้อยโอกาสมีโอกาสได้เข้าถึงผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่เหมาะสมและราคาเอื้อถึงได้ เช่น คนยากจนและกลุ่มชุมชนเปราะบาง เกษตรกร และวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อย (MSMEs) การประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้อาจครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์หลากหลายประเภท ได้แก่ ประกันสุขภาพ ประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคล ประกันทรัพย์สินแบบไม่ซับซ้อน (simple asset insurance) ประกันชีวิต และประกันภัยเพื่อสินเชื่อ (credit-linked insurance)

การเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงมุ่งเน้นความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และวิธีการที่รัฐบาลจัดหาเงินทุนเพื่อตอบสนองความต้องการทางการเงินในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติอาจมาจากหลายสาเหตุ อาทิ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปรากฏการณ์ทางธรณีฟิสิกส์และโรคระบาด การเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องในทุกระยะของภัยพิบัติ นับตั้งแต่มาตรการป้องกันไปจนถึงโครงการฟื้นฟู กลยุทธ์การจัดระดับความเสี่ยง (risk layering strategy) จะช่วยกำหนดกรอบงานเพื่อวิเคราะห์ความต้องการของรัฐบาลในด้านเงินทุนเพื่อการบริหารความเสี่ยง เพื่อให้ครอบคลุมความเสี่ยงหลากหลายประเภท ตามระดับความถี่และความรุนแรง และเพื่อให้วัตถุประสงค์ของเงินทุนมีความชัดเจนมากขึ้น เช่น เพื่อบรรเทาเหตุฉุกเฉิน หรือเพื่อบูรณะฟื้นฟูในระยะยาว

1 2019 Inform Risk Index from Climate Risk Country Profile: Thailand (2021) : The World Bank Group and the Asian Development Bank

## 2. ความเสี่ยงพื้นฐานและข้อมูลการพัฒนา

### ก. ข้อมูลความเสี่ยง

ประเทศไทยตั้งอยู่ใจกลางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีภูมิภาคที่สำคัญสี่ภูมิภาค ประเทศไทยมีพื้นที่ 513,115 ตารางกิโลเมตร แบ่งออกเป็นสี่ภูมิภาคตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้<sup>2</sup> ภาคเหนือมีทิวเขา สลับซับซ้อน ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตั้งอยู่บนที่ราบสูง (ที่ราบสูงโคราช) ภาคกลางซึ่งรวมถึงกรุงเทพมหานครตั้งอยู่ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดของประเทศ ภาคใต้มีลักษณะภูมิประเทศเป็นแหลมที่เชื่อมกับมหาสมุทรอินเดีย ในด้านตะวันตก และมหาสมุทรแปซิฟิกในด้านตะวันออก มีปริมาณฝนมากที่สุดในประเทศ แนวชายฝั่งของประเทศไทยมีระยะทางทั้งสิ้น 3,565 กิโลเมตร โดยแบ่งเป็น 2,700 กิโลเมตรทางตะวันออกเฉียงอ่าวไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมหาสมุทรแปซิฟิก และ 865 กิโลเมตรฝั่งตะวันตกติดกับทะเลอันดามันซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมหาสมุทรอินเดีย<sup>3</sup>

ประเทศไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุม 2 ชนิด ซึ่งทำให้เกิดฤดูฝนและฤดูหนาว<sup>4</sup> ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ทำให้มีอากาศร้อนชื้นในแถบมหาสมุทรอินเดีย และฤดูฝนตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ส่วนลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดพาลมหนาวจากจีนมาสู่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และทำให้ฝนตกตามชายฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือตั้งแต่เดือนตุลาคม ประเทศไทยตั้งอยู่บนรอยเลื่อนมีพลัง 14 รอยเลื่อน<sup>5</sup> ภัยพิบัติใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยได้แก่ น้ำท่วม ภัยแล้ง และพายุ<sup>6</sup> เพราะเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องติดตามความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างใกล้ชิด ประเทศไทยมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดน้ำท่วม เนื่องจากระบบแม่น้ำที่ซับซ้อนของประเทศ โดยเฉพาะในภาคกลาง น้ำท่วมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและมนุษย์ ทำให้ประเทศไทยติดอันดับ 1 ใน 10 ประเทศทั่วโลกที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมมากที่สุด<sup>7</sup> พายุก็เป็นอีกหนึ่งภัยพิบัติใหญ่ โดยพายุภาคเหนือเกิดในเดือนเมษายนถึงตุลาคม และพายุภาคใต้เกิดในเดือนมีนาคมถึงพฤศจิกายน และอาจเกิดดินถล่มหลังฝนตกหนักในพื้นที่ภูเขาภาคเหนือและภาคใต้

ภัยแล้งได้กลายมาเป็นภัยพิบัติใหญ่ที่ต้องให้ความสำคัญเนื่องจากปรากฏการณ์เอลนีโญ<sup>8</sup> ประเทศไทยมีแนวโน้มฝนทิ้งช่วง (Dry Spell) สองช่วง ได้แก่ เดือนมิถุนายนถึงกันยายน เนื่องจากฤดูฝนล่าช้า และเดือนตุลาคมถึงพฤษภาคม เนื่องจากปริมาณฝนน้อยในหน้าแล้ง ทำให้อาจเกิดไฟป่าในพื้นที่ภาคเหนือได้ ประการสุดท้าย ภาคเหนือของประเทศไทยเป็นพื้นที่เกิดแผ่นดินไหวสูง เนื่องจากในภูมิภาคนี้มีรอยเลื่อนมีพลัง

นอกจากภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศแล้ว ความเสี่ยงเรื่องโรคภัยก็เริ่มปรากฏชัดเจนขึ้น โควิด 19 หาใช่ความเสี่ยงเพียงประการเดียว ประเทศไทยและทั่วโลกต่างพยายามรับมือกับผลกระทบของภัยทางชีวภาพ ซึ่งรวมถึงการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 โรคที่มีสัตว์เป็นพาหะ (เช่น โรคเมอร์ส โรคไข้ซิกา) โรคติดเชื้ออุบัติซ้ำ (เช่น วัณโรค) และมาลาเรียในพื้นที่ชายแดน

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสังคมในประเทศไทยที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุส่งอิทธิพลต่อลักษณะความเสี่ยง (hazard profile) ในอนาคต ระดับน้ำทะเลและอุณหภูมิในประเทศไทยสูงขึ้นรวดเร็วกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก สิ่งนี้อาจเพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดภัยน้ำท่วม ภัยแล้ง และพายุ เพราะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศ

2 Remngnirunsathit, Phasita (2012). Thailand Country Profile 2011. Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior.

3 Ibid.

4 Climate Risk Country Profile: Thailand (2021): The World Bank Group and the Asian Development Bank.

5 UNDRR (2020). Disaster Risk Reduction in Thailand: Status Report 2020. Bangkok, Thailand, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Regional Office for Asia and the Pacific

6 Climate Risk Country Profile: Thailand (2021): The World Bank Group and the Asian Development Bank.

7 2019 Inform Risk Index from Climate Risk Country Profile: Thailand (2021): The World Bank Group and the Asian Development Bank.

8 Climate Risk Country Profile: Thailand (2021): The World Bank Group and the Asian Development Bank.





ข้อมูลจากธนาคารโลกแสดงให้เห็นว่าพื้นที่เมืองของประเทศไทยซึ่งมีความสูง (elevation) ต่ำกว่า 5 เมตร (จากระดับน้ำทะเล) คิดสัดส่วนเป็นร้อยละ 0.84 ของพื้นที่ที่เป็นพื้นดินทั้งหมด ในปี 2553 (เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วโลกซึ่งอยู่ที่ 0.89) ในขณะที่ประชาชนไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองซึ่งมีความสูงต่ำกว่า 5 เมตร (จากระดับน้ำทะเล) คิดเป็นประมาณร้อยละ 6.29 ของประชากรทั้งหมด (เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วโลกซึ่งอยู่ที่ 6.82) ถึงแม้ว่าเป็นพื้นที่เพียงเล็กน้อยที่มีความเสี่ยงสูงเพราะการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล แต่พื้นที่นี้ก็มีประชากรอยู่หนาแน่นมาก ซึ่งเป็นรูปการณ์ที่สอดคล้องกับค่าเฉลี่ยทั่วโลก

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีแนวโน้มที่จะเพิ่มความเสียหายน้ำท่วมและภัยแล้ง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของฝนและน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก<sup>9</sup> มีแนวโน้มว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะส่งผลกระทบต่อและเพิ่มความเสียหายต่อประชากรยากจนและเปราะบางมากที่สุด<sup>10</sup>

ในสังคมสูงอายุของประเทศไทยพบว่า มีอัตราการเกิดต่ำและกลุ่มผู้สูงอายุมีอายุขัยมากขึ้น ก่อให้เกิดความเสี่ยงสูง เนื่องจากการขาดการดูแลสุขภาพเพิ่มมากขึ้น ในปี 2565 ประเทศไทยกลายเป็นสังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ เนื่องจากประชากร 1 ใน 5 มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ประชากรสูงวัยที่มีอายุ 65-69 ปี มีค่าใช้จ่ายด้านการดูแลสุขภาพต่อหัวสูงกว่าประชากรวัย 25-29 ปีราว 2.7 เท่าตัว<sup>11</sup> ขณะที่อัตราเงินเฟ้อของ ค่ารักษาพยาบาลในประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 5-8 ต่อปี<sup>12</sup>

9 Ibid.

10 UNDP (2020) Global Human Development Report.

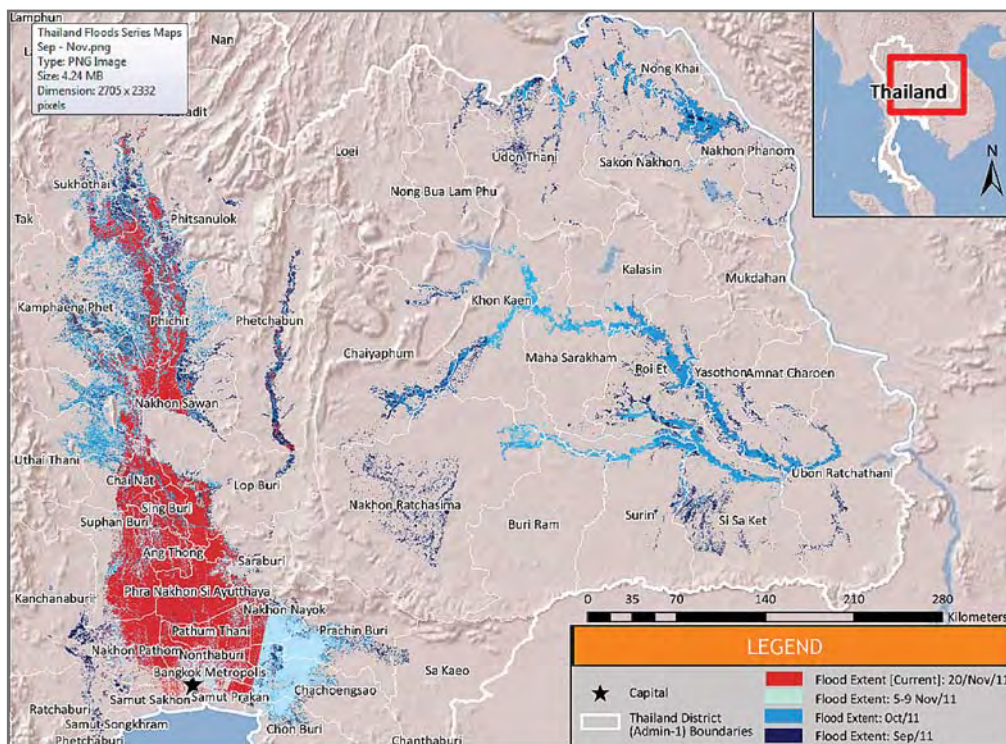
11 Steven Gliberman (2021), Aging and Expenditures on Healthcare, Fraser Research Bulletin.

12 กรมกิจการผู้สูงอายุ <https://www.dop.go.th/th/know/15/926>

## ข. วิกฤตและภัยพิบัติในอดีต

มหาอุทกภัยปี 2554 สร้างความเสียหายใหญ่หลวงในทุกภาคส่วน ตั้งแต่ภาคการเกษตร ไปจนถึงภาคอุตสาหกรรมและบริการ จากข้อมูลในอดีตของประเทศไทย วิกฤตครั้งใหญ่โดยมากแล้วเกิดจากน้ำท่วม พายุ และภัยแล้ง มหาอุทกภัยปี 2554 เพียงเหตุการณ์เดียวก่อให้เกิดความเสียหายและความสูญเสียใน 26 จังหวัด และส่งผลกระทบต่อพืชผลมากกว่า 7.3 ล้านไร่<sup>13</sup> ปศุสัตว์ 6.2 ล้านตัว และพื้นที่ประมง 177.1 ไร่<sup>14</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ความเสียหายต่ออาคาร อุปกรณ์ และเครื่องจักรในภาคอุตสาหกรรม คิดเป็นเงิน 5.139 แสนล้านบาท (1.489 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ)<sup>15</sup> ภาคการท่องเที่ยวได้รับความเสียหายและประสบการณ์ความสูญเสีย ซึ่งรวมถึงผู้ให้บริการโรงแรมที่พัก ไปจนถึงบริษัทขนส่งหรือนำเที่ยว คิดเป็นมูลค่า 9.48 หมื่นล้านบาท (2.75 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) และผลกระทบของภัยพิบัติต่อภาคการเงินและการประกันภัยอยู่ที่ประมาณ 1.153 แสนล้านบาท (3.34 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)<sup>16</sup> ภาพที่ 1 แสดงถึงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมมากที่สุดในประเทศไทยในเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี 2554

ภาพที่ 1 : แผนที่แสดงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมสูงสุด (กันยายน - พฤศจิกายน 2554)



Layer Sources: Admin. Boundaries (DIVA-GIS), Flood Extent Layers (GISTDA).

Disclaimer: The borders and country names used are indicative and do not represent the views of The World Bank Group.

ที่มา : The World Bank (2012)

13 1 ไร่ เท่ากับ 1,600 ตารางเมตร หรือ .16 เฮกตาร์

14 World Bank. 2012. Thai Flood 2011 : Rapid Assessment for Resilient Recovery and Reconstruction Planning. World Bank, Bangkok. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26862> License: CC BY 3.0 IGO

15 World Bank. 2012. Thai Flood 2011 : Rapid Assessment for Resilient Recovery and Reconstruction Planning. World Bank, Bangkok. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26862> License: CC BY 3.0 IGO

16 World Bank. 2012. Thai Flood 2011 : Rapid Assessment for Resilient Recovery and Reconstruction Planning. World Bank, Bangkok. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26862> License: CC BY 3.0 IGO

ภัยแล้งและพายุยังสร้างความเสียหายรุนแรงแก่ประเทศไทย ช่วงปี 2532 - 2560 ภัยแล้งได้สร้างความเสียหายต่อนาข้าวและไร่ อ้อยเป็นหลัก คิดเป็นมูลค่ามากกว่า 1.91 พันล้านบาท (6 ร้อยล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในปี 2548 ความเสียหายและความสูญเสียจาก วิกฤตภัยแล้งคิดเป็นมูลค่ามากกว่า 7 พันล้านบาท (203 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)<sup>17</sup> และในระหว่างปี 2532 - 2561 พายุได้สร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจไทยมากกว่า 5.8 พันล้านบาท (2 ร้อยล้านดอลลาร์สหรัฐ)<sup>18</sup>

นับตั้งแต่ปี 2559 - 2564 อุทกภัยส่งผลกระทบต่อหมู่บ้านจำนวนมากในประเทศไทย ข้อมูลจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ในตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าในปี 2559 - 2564 หมู่บ้านที่ได้รับการประกาศว่าเป็นพื้นที่ประสบสาธารณภัย<sup>19</sup> จำนวนสูงที่สุดเกิดจากเหตุน้ำท่วม ตามมาด้วยอากาศหนาว ภัยแล้ง และพายุ น้ำท่วมเป็นภัยพิบัติร้ายแรงซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวของ ทุกปี อากาศหนาวเย็นเป็นภัยพิบัติที่มีผลกระทบในวงกว้างในหมู่บ้านมากกว่า 1,500 แห่งระหว่างปี 2562 - 2563 ในขณะที่ไฟป่า ดินถล่ม หรือโคลนถล่มมีผลกระทบอยู่บ้าง

ตารางที่ 1 : จำนวนหมู่บ้านที่ประกาศว่าเป็นพื้นที่ประสบสาธารณภัย แบ่งตามประเภทของภัยพิบัติ (ปี 2559 – 2564)

ปี	จำนวนหมู่บ้านที่ประกาศว่าเป็นพื้นที่ประสบสาธารณภัย แบ่งตามประเภทของภัยพิบัติ (ปี 2559 – 2564)								
	น้ำท่วม	ภัยแล้ง	พายุ	อากาศหนาว	ไฟป่า	อัคคีภัย	แผ่นดินไหว	ดินถล่ม/โคลนถล่ม	อื่น ๆ
2016	4,950	-	-	-	-	-	-	-	-
2017	445	-	1	-	-	-	-	-	-
2018	11	-	98	-	-	6	-	-	-
2019	161	620	227	736	-	2	-	-	-
2020	308	650	14	820	-	1	-	-	-
2021	806	8	449	-	-	1	-	1	-
รวม	6,681	1,278	789	1,556	-	10	-	1	-

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง จากข้อมูลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.)

จากข้อมูลของกรมอุตุนิยมวิทยา<sup>20</sup> ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว 243 ครั้ง ทั้งที่เกิดในประเทศไทย และประเทศอื่น ๆ ร้อยละ 41 ของแผ่นดินไหวเหล่านี้จัดว่า “รุนแรง” (มากกว่าขนาด 6) และเคยเกิดขึ้นในประเทศไทยเพียงครั้งเดียว โดยร้อยละ 78 ของแผ่นดินไหวในประเทศไทยเกิดขึ้นในภาคเหนือ<sup>21</sup> ซึ่งเป็นภูมิภาคหลักของการเกิดไฟป่าโดย คิดเป็นร้อยละ 51 ของเหตุไฟป่าทั้งหมดของประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าคิดเป็นร้อยละ 54 โดยเฉลี่ยนับตั้งแต่ปี 2543 - 2563<sup>22</sup>

การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 เป็นทั้งวิกฤตสุขภาพและวิกฤตด้านการพัฒนา เนื่องจากส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวง การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลก สำหรับประเทศไทยนั้น กรณีผู้ติดเชื้อทั้งหมดมีประมาณ 4 ล้านราย (ตั้งแต่ปี 2563) ยอดผู้เสียชีวิตอยู่ที่ 26,754 คน หรือประมาณร้อยละ 0.7 ของกรณีผู้ติดเชื้อทั้งหมดในช่วงเวลาเดียวกัน (เมษายน 2565) ด้วยมาตรการป้องกันของรัฐบาล ทำให้ระบบสาธารณสุขของประเทศไทยปรับตัวและรับมือกับสถานการณ์ และสามารถให้การดูแลรักษาผู้ป่วยโควิด 19 ได้ อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจของประเทศไทยหดตัวร้อยละ 6.2 ในปี 2563<sup>23</sup> ซึ่งเลวร้าย

17 Ikeda and Palakhamarn (2020), Economic Damage from Natural Hazards and Local Disaster Management Plans in Japan and Thailand, ERIA Discussion Paper Series No. 346

18 Ibid.

19 อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยออกประกาศสำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกประกาศสำหรับจังหวัดอื่น ๆ กรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่สร้างความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน

20 กองเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา (ภาษาไทย) [https://earthquake.tmd.go.th/earthquakestat.html?pageNum\\_stat=20&totalRows\\_stat=420](https://earthquake.tmd.go.th/earthquakestat.html?pageNum_stat=20&totalRows_stat=420)

21 Ibid.

22 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

23 สศช.



กว่าวิกฤตการณ์การเงินในเอเชียเมื่อปี 2540 เสียอีก ในปี 2564 ประเทศไทยเริ่มฟื้นตัวจากวิกฤตนี้ โดยเศรษฐกิจมีอัตราเติบโตที่ต่ำ ประมาณร้อยละ 1.6 ซึ่งเป็นอัตราการเติบโตที่ช้าที่สุดอีกประเทศหนึ่งในภูมิภาค<sup>24</sup> ทั้งนี้ รัฐบาลได้ออกมาตรการบรรเทาผลกระทบและกระตุ้นเศรษฐกิจ 1.9 ล้านล้านบาท (5.506 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อรองรับผลกระทบร้ายแรงจากการแพร่ระบาด เช่น ธุรกิจที่ต้องปิดตัวลง ในอนาคตมาตรการนี้จะมีผลต่อดุลการคลังของประเทศในระยะยาว



### ค. เศรษฐกิจการเมือง

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมกับกลุ่มหัวก้าวหน้าเริ่มพอกพูนยิ่งขึ้น เนื่องจากประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น แต่สิ่งนี้ไม่ได้ก่อผลเสียร้ายแรงต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หลังการรัฐประหารเมื่อปี 2557 ก็มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2562 ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมและฝ่ายก้าวหน้าปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ความขัดแย้งนี้ยังไม่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการพัฒนาตลาดประกันภัยในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำส่งผลกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคมมากขึ้นทุกขณะ ดัชนีพัฒนามนุษย์ของประเทศไทย พ.ศ. 2564 ลดลงร้อยละ 14.3 จาก 0.800 เหลือเพียง 0.686 หลังปรับค่าความเหลื่อมล้ำแล้ว ปัญหาความเหลื่อมล้ำยิ่งเลวร้ายลงอีกเพราะการแพร่ระบาดของโควิด 19 นี่เป็นปัจจัยที่ยิ่งปะทุความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมและฝ่ายหัวก้าวหน้า

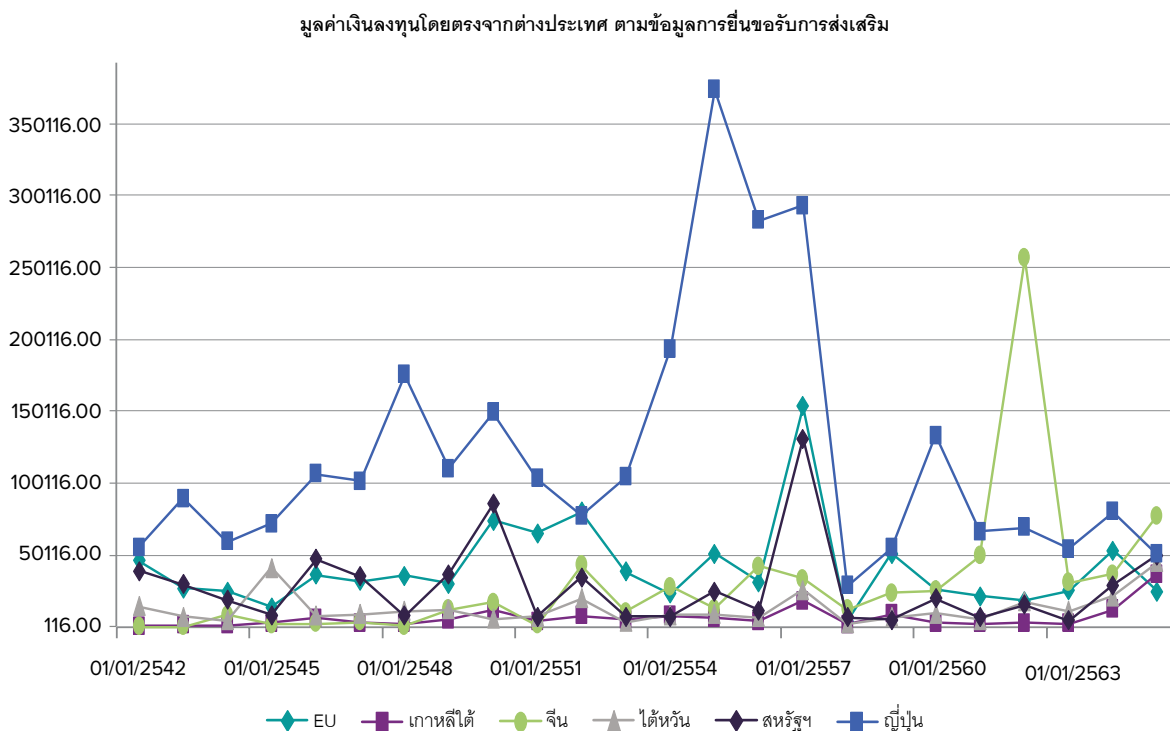
ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ร่วมก่อตั้งสมาคมอาเซียน และยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Principle of Non-Interference) เพื่อส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาค สิ่งนี้หมายความว่า ประเทศสมาชิกจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอื่น อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกจะยังคงร่วมมือและแข่งขันกันในด้านเศรษฐกิจ

การเกิดขึ้นของอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศจีนในภูมิภาคนี้ถือว่ามีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย จากที่ญี่ปุ่นเคยเป็นประเทศที่ลงทุนมากที่สุดในช่วงปี 2540 - 2558 เงินลงทุนของจีนมีปริมาณมากกว่าญี่ปุ่นเป็นครั้งแรกในปี 2562 (โปรดดูภาพที่ 2) ซึ่งสะท้อนว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐญี่ปุ่นถือเป็นส่วนสำคัญของเศรษฐกิจไทย และจวบจนปัจจุบันประเทศไทยสามารถรักษาสถิติและผลประโยชน์ของทั้งสองประเทศได้ เนื่องจากไม่เคยมีข้อพิพาทระหว่างประเทศไทย ญี่ปุ่น และจีนเลย

24 Ibid.



ภาพที่ 2 : มูลค่าเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ตามข้อมูลการยื่นขอรับการส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ปี 2540 - 2563 (ล้านบาท)



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ความไม่แน่นอนยิ่งเพิ่มขึ้นเมื่อสงครามรัสเซีย - ยูเครนยังคงดำเนินต่อไป ผู้คนรู้สึกถึงผลกระทบของสงครามเนื่องจากวัตถุดิบ สินค้า และโภคภัณฑ์มีราคาสูงขึ้น แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับสงครามรัสเซีย - ยูเครนโดยตรง แต่ประเทศไทยก็ประสบอัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 5.7 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2565 เนื่องจากราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น สงครามครั้งนี้ยังซ้ำเติมผลกระทบของโควิด 19 ต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจประเทศไทย ทำให้การฟื้นฟูเป็นไปได้ช้า โดยเมื่อไม่นานมานี้ได้มีการปรับลดการคาดการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2565 จากร้อยละ 3.4 เหลือร้อยละ 3.2 เนื่องจากผลกระทบของสงครามระหว่างรัสเซีย - ยูเครน<sup>25</sup>

## ง. พลวัตด้านการพัฒนา

ประเทศไทยได้ก้าวมาเป็นประเทศรายได้ปานกลางระดับสูง และขณะนี้กำลังพยายามพัฒนาเป็นประเทศรายได้สูง<sup>26</sup> ประเทศไทยมี ประชากร 66,171,439 คน (ปี 2564) และรายได้มวลรวมประชาชาติ (Gross National Income) ต่อหัวอยู่ที่ 7,040 ดอลลาร์สหรัฐ (ปี 2563) อัตราความยากจนลดลงจากร้อยละ 48.6 ในปี 2543 เหลือร้อยละ 6.2 ในปี 2562<sup>27</sup> ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มุ่งที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศรายได้สูงภายในปี 2579 และส่งเสริมประเทศไทยให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ในปี 2543 ค่าสัมประสิทธิ์จีดีพี<sup>28</sup> ของประเทศไทยอยู่ที่ 42.8 และลดลงเหลือ 34.9 ในปี 2563 และประมาณร้อยละ 51.43 ของประชากรไทยอาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองในปี 2563 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2543 ที่ร้อยละ 31.39 ความหนาแน่นของประชากรในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ลดลงจากร้อยละ 32.37 ในปี 2543 เหลือร้อยละ 29.36 ในปี 2563

25 ธนาคารแห่งประเทศไทย <https://www.bot.or.th/English/MonetaryPolicy/MonetPolicyComittee/MPR/Pages/default.aspx>

26 The World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/country/thailand#:~:text=Thailand%20became%20an%20upper%2Dmiddle,in%20less%20than%20a%20generation.>

27 วัดจากเส้นความยากจนสากลสำหรับประเทศไทยได้ปานกลางระดับสูง (UMICs) ซึ่งอยู่ที่ 5.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อวันในอัตราความเสมอภาคของอำนาจซื้อ ค.ศ. 2011 (2011 purchasing power parity rate) World Bank Group. 2021. Thailand Economic Monitor: -. World Bank, Bangkok.

28 ดัชนีจีดีพี หรือค่าสัมประสิทธิ์จีดีพี ใช้วัดการกระจายรายได้ในหมู่ประชากร

ภาคบริการเป็นภาคส่วนหลักที่สร้างการเติบโตให้แก่เศรษฐกิจประเทศไทย และได้รับผลกระทบหนักที่สุดจากวิกฤตโควิด 19 โดยข้อมูลจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ระบุว่า ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว (เช่น การคมนาคมขนส่งและการจัดเก็บสินค้า โรงแรมที่พัก และกิจกรรมบริการอาหาร) เป็นภาคส่วนสำคัญที่ช่วยให้เศรษฐกิจพัฒนานับตั้งแต่เริ่มต้นศตวรรษที่ 21<sup>29</sup> มหาอุทกภัยปี 2554 ได้สร้างความเสียหายแก่ภาคการผลิตมากที่สุด เนื่องจากโรงงานหลายแห่งในภาคกลางประสบเหตุอุทกภัย อีกด้านหนึ่ง ภาคการบริการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ได้รับผลกระทบอย่างใหญ่หลวงจากวิกฤตโควิด 19 ทำให้การเดินทางหยุดชะงักทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ ในปี 2563 ภาคบริการจึงหดตัวรุนแรงมากกว่าภาคการเกษตรและภาคการผลิต

ประเทศไทยได้มีความก้าวหน้าในเรื่องความเสมอภาคทางเพศ โดยยังมีพื้นที่ให้พัฒนาได้อีก Credit Swiss Gender 3000 Report (2021) ชี้ว่า สัดส่วนของผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่ง CEO ในประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 16 (ร้อยละ 12.5 ในปี 2557) ซึ่งอยู่ในอันดับที่ห้าของโลก และอันดับที่สามของอาเซียน รองจากเวียดนาม (ร้อยละ 17) และสิงคโปร์ (ร้อยละ 16) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีความท้าทายบางประการในเรื่องความเสมอภาคทางเพศ ดัชนีความเหลื่อมล้ำทางเพศภาวะ (Gender Inequality Index : GII) ในปี 2562 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 80 จาก 189 ประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับเวียดนาม (43) และสิงคโปร์ (12) ดัชนี GII ปี 2562 ชี้ให้เห็นว่า หากเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกแล้ว ประเทศไทยด้อยกว่าในเรื่องอัตราการให้กำเนิดบุตรในวัยรุ่น (ประเทศไทย - 44.9 คน หากเปรียบเทียบกับ ค่าเฉลี่ยของเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก - กำเนิดบุตร 22.1 คนต่อผู้หญิงอายุ 15-19 ปี 1,000 คน) ที่นั่งของผู้หญิงในรัฐสภา (ประเทศไทย - ร้อยละ 14.1 เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก - ร้อยละ 20.2) และประชากรที่สำเร็จการศึกษาอย่างน้อยชั้นมัธยมศึกษา (ประเทศไทย - ร้อยละ 43.5 เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก - ร้อยละ 69.4)

ผลกระทบของโควิด 19 นั้นใหญ่หลวงและยืดเยื้อ ประเทศไทยยังไม่ฟื้นตัวจากผลกระทบของโควิด 19 อย่างเต็มที่ เนื่องจากเศรษฐกิจหดตัวรุนแรงถึงร้อยละ 6.2 ในปี 2563 การส่งออกสินค้าและบริการลดลงร้อยละ 6.5 เนื่องจากอุปสงค์ทั่วโลกลดน้อยลง จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติลดลงจากสูงสุด 39.8 ล้านคน เหลือเพียง 6.7 ล้านคนเมื่อสิ้นปี 2563 การลงทุนภาคเอกชนดิ่งลงร้อยละ 8.2 และรัฐบาลก็เป็นฝ่ายขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญในขณะนั้น อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.95 ในทันทีในช่วงไตรมาสที่ 2 ของปี 2563 เปรียบเทียบกับร้อยละ 1.03 ในไตรมาสที่ 1 ของปี 2564 และคงอยู่ในระดับที่ร้อยละ 2 จนถึงไตรมาสที่ 4 ของปี 2564 เราพบว่ามีความสำคัญของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในปี 2564 โดยมีอัตราการเติบโตที่ร้อยละ 1.6 แต่เศรษฐกิจประเทศไทยก็ยังคงกลับมาไม่ถึงระดับก่อนโควิด 19 เพราะเหตุนี้ อุปสงค์ของการประกันภัยจึงน่าจะยังคงถดถอยต่อไปอีกสองปี บางครั้งเรือนที่มีประกันภัยเลือกที่จะเว้นคืนกรณีธรรมเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่อง ดังนั้นจึงยังเป็นการลดทอนความมั่นคงในชีวิตของตน นอกจากนี้ ผู้หญิงยังได้รับผลกระทบจากโควิด 19 มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ชาย เนื่องจากกำลังแรงงานเพศหญิงคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและภาคบริการ ดังนั้น ผู้หญิงจึงมีความเสี่ยงมากกว่าที่จะประสบกับการหยุดชะงักในการทำงานระหว่างการแพร่ระบาดของโควิด 19<sup>30</sup>

สังคมผู้สูงอายุทำให้ความต้องการงบประมาณรายจ่ายด้านการดูแลสุขภาพเพิ่มขึ้น ประเทศไทยได้กลายเป็นสังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ในปี 2565 เนื่องจากสัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเกินกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด คาดการณ์ว่าสัดส่วนประชากรสูงอายุจะเพิ่มสูงถึงร้อยละ 24.20 ในปี 2573<sup>31</sup> เนื่องจากผู้ที่มีอายุมากขึ้นย่อมเผชิญความเสี่ยงด้านสุขภาพมากขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสี่ยงต่อการเกิดโรคไม่ติดต่อ<sup>32</sup> ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีต้นทุนการดูแลสุขภาพเพิ่มขึ้นและมีคุณภาพชีวิตที่ถดถอยลง ประเทศไทยมีอัตราเงินเฟ้อของค่ารักษาพยาบาลสูงกว่าเงินเฟ้อในภาพรวมของประเทศ จึงคาดการณ์ว่าต้นทุนด้านสาธารณสุขต่อหัวจะเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากประชาชนกลุ่มยากจนและเปราะบางมีเงินออมน้อยลง จึงมีความจำเป็นต้องมีผลิตภัณฑ์การประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ เพื่อช่วยเหลือให้บุคคลเหล่านี้ประหยัดต้นทุนด้านสุขภาพให้ได้มากที่สุด

ครัวเรือนไทยเกือบทั้งหมดเข้าถึงบริการทางการเงิน และรัฐบาลไทยควรติดตามระดับหนี้ครัวเรือนอย่างใกล้ชิด การเข้าถึงบริการทางการเงินเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ทั้งสำหรับธุรกิจและบุคคล การสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2563<sup>33</sup> ชี้ให้เห็นว่า ร้อยละ 99.7

29 โปรดดูภาคผนวก 1

30 จากรายงาน socioeconomic impact assessment of COVID-19 on Thailand ของสหประชาชาติ

31 สศช. (2562) รายงานการคาดประมาณประชากร ของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583 (ฉบับปรับปรุง)

32 องค์การอนามัยโลกแบ่งโรคไม่ติดต่อออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มโรคหลอดเลือดหัวใจ (เช่น โรคหัวใจขาดเลือดเฉียบพลันหรือโรคหลอดเลือดสมอง) กลุ่มโรคมะเร็ง กลุ่มโรคปอดเรื้อรัง (เช่น โรคปอดอุดกั้นเรื้อรังและโรคหอบหืด) และโรคเบาหวาน

33 รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน โดยธนาคารแห่งประเทศไทย (2563)

ของครัวเรือนไทยเข้าถึงบริการทางการเงินขั้นพื้นฐาน ได้แก่ เงินฝาก เงินกู้ การโอนเงิน และการชำระเงิน ครัวเรือนร้อยละ 38.1 ในการสำรวจนี้เข้าถึงประกันวินาศภัย เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.2 ในปี 2561 ในขณะที่ครัวเรือนร้อยละ 19.6 ซื้อประกันชีวิต ซึ่งลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 20.1 ในปี 2561 ผู้ชายและผู้หญิงเข้าถึงบริการทางการเงินในอัตราที่เกือบเท่ากัน กล่าวคือ ร้อยละ 99.8 สำหรับผู้ชาย และร้อยละ 99.7 สำหรับผู้หญิง กลุ่มประชากรไทยอายุ 36 - 60 มีหนี้ครัวเรือนสูง ผู้มีอาชีพเกษตรกรรมและข้าราชการมีระดับหนี้ครัวเรือนสูงกว่าอาชีพอื่น ๆ โดยร้อยละ 68 กล่าวว่าตนจะไม่สามารถชำระหนี้ได้หากรายได้ลดน้อยลงร้อยละ 20 ด้วยผลกระทบจากโรคระบาด ระดับหนี้ครัวเรือนยังเพิ่มสูงขึ้นเป็น 14.35 ล้านล้านบาท (4.158 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในไตรมาสที่ 3 ของปี 2564 (ร้อยละ 89.3 ของ GDP) จากเดิม 13.77 ล้านล้านบาท (3.99 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในไตรมาสที่ 3 ของปี 2563 (ร้อยละ 86.6 ของ GDP) แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีระดับหนี้ครัวเรือนที่สูงที่สุดในเอเชียเป็นอันดับสอง รองจากเกาหลีใต้

## จ. เทคโนโลยี

ประชากรไทยส่วนใหญ่เข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยในการพัฒนาตลาดการประกันภัย เทคโนโลยีดิจิทัลสามารถสร้างอุปสงค์ใหม่ ๆ สำหรับการประกันภัยได้ และทำให้ภาคประกันภัยสามารถนำเสนอผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ได้ ในปี 2562 อัตราการเข้าถึงอุปกรณ์มือถืออยู่ที่ร้อยละ 186.5<sup>34</sup> อัตราการเข้าถึงสมาร์ตโฟนอยู่ที่ร้อยละ 92 (2561) ในประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 79 สำหรับอาเซียน และร้อยละ 61 สำหรับทั่วโลก<sup>35</sup> ในปี 2563 ร้อยละ 86.4 ของโทรศัพท์มือถือที่มีผู้ใช้งานอยู่เป็นสมาร์ตโฟน<sup>36</sup> ประชากรไทยร้อยละ 88.8 ใช้อินเทอร์เน็ตมือถือ และประชากรร้อยละ 14.5 ใช้อินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (2562)<sup>37</sup> ร้อยละ 79 ของประชากรเพศชายเข้าถึงอินเทอร์เน็ต มากกว่าสัดส่วนประชากรเพศหญิง ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 76.

จากดัชนี Speed Test Global Index (ธันวาคม 2564)<sup>38</sup> ประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 8 ทั่วโลกที่มีอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่เร็วที่สุด เป็นอันดับสามในเอเชีย รองจากสิงคโปร์และฮ่องกง (SAR) ในแง่ประสิทธิภาพของอุปกรณ์มือถือ อันดับของประเทศไทยตกลงไปอยู่ที่อันดับที่ 40 เป็นอันดับที่ 7 ของเอเชีย รองจากเกาหลีใต้ จีน สิงคโปร์ ไต้หวัน ฮ่องกง และญี่ปุ่น

ประเทศไทยมีผู้ใช้งานแอปพลิเคชันบริการทางการเงินบนอุปกรณ์มือถือมากที่สุดอีกประเทศหนึ่งของโลก และมีแนวโน้มที่จะเริ่มต้นใช้แอปพลิเคชันประกันภัยทางมือถือได้อย่างง่ายดาย ที่ผ่านมามคนไทยปรับตัวกับเทคโนโลยีดิจิทัลได้ดีในฐานะช่องทางให้บริการทางการเงินช่องทางใหม่ รายงานดิจิทัลปี 2564 แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับหนึ่งมาสามปีซ้อนในด้านการใช้แอปพลิเคชันเพื่อบริการธนาคารและการเงิน ร้อยละ 68.1 ของผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตอายุ 16 - 64 ปีกล่าวว่าตนใช้งานแอปพลิเคชันเหล่านี้ทุกเดือน<sup>40</sup> ผู้ใช้งานบริการธนาคารบนอุปกรณ์มือถือมีจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 13.9 ล้านคนในปี 2558 เป็น 60.1 ล้านคนในปี 2562 (ตารางที่ 2) ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 2 ของโลกในด้านการชำระเงินผ่านอุปกรณ์มือถือ และอันดับที่ 2 ในด้านการค้าทางมือถือ (mobile commerce) จากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย แสดงให้เห็นว่า ร้อยละ 21 ของการโอนเงินในประเทศไทยกระทำผ่านอินเทอร์เน็ตและธนาคารบนมือถือ กลุ่มประชากรอายุ 25 - 35 ปีชำระเงินทางออนไลน์มากกว่ากลุ่มอายุอื่น ๆ ความคุ้นเคยกับการใช้บริการทางการเงินผ่านแอปพลิเคชันมือถือ น่าจะช่วยให้คนไทยเริ่มต้นใช้งานแอปพลิเคชันบริการประกันภัยได้โดยง่าย ดังนั้นจึงเป็นถือเป็นการเพิ่มอัตราการเข้าถึงบริการประกันภัย

34 Thailand ICT Sector 2021/2022 – An EMIS Insights Industry Report (Bangkok, 2021). อัตราการเข้าถึงอุปกรณ์มือถือ (mobile penetration rate) หมายถึงอัตราการสมัครใช้บริการอุปกรณ์มือถือในหมู่ประชากรทั้งหมด

35 GSM Association (2019) Mobile Economic Impact – Thailand, Definitive Data and Analysis for the Mobile Industry, GSMA Intelligence

36 NSO (2020) Survey of Thai Households' ICT Usage.

37 EMIS,

Thailand ICT Sector 2021/2022 – An EMIS Insights Industry Report (Bangkok, 2021).

38 NSO (2020) Survey of Thai Households' ICT Usage. ประชากร หมายถึง บุคคลที่มีอายุหกปีขึ้นไป

39 <https://www.speedtest.net/global-index>

40 <https://www.bangkokpost.com/tech/2062199/thai-internet-users-keep-up-top-banking-app-usage-streak>

## ตารางที่ 2 : ตัวชี้วัดการใช้งานธนาคารมือถือในประเทศไทย

ปี	2558	2559	2560	2561	2562
มูลค่า (พันล้านบาท)	2,800	5,849	9,539	17,501	24,408
ผู้ใช้ (คน)	13,918,815	21,151,583	32,143,467	46,004,931	60,084,145

ที่มา : แผนพัฒนาธุรกิจประกันภัยฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2564 - 2568)

ในภาพรวมแล้ว ประเทศไทยยังคงมีความท้าทายหลายประการในแง่ความสามารถในการแข่งขันดิจิทัล ผลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันทางดิจิทัลของ IMD ปี 2564 ประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 38 ในภาพรวม โดยมีจุดแข็งในด้านกรอบการกำกับดูแล (อันดับที่ 29) ทุน (อันดับที่ 19) และกรอบงานดิจิทัล (อันดับที่ 22) ส่วนทักษะดิจิทัลในหมู่ประชากร ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญประการหนึ่งของปัจจัย (skills pillar) ในดัชนีความสามารถในการแข่งขันระดับโลก 4.0 ซึ่งสภาเศรษฐกิจโลก World Economic Forum : WEF เป็นผู้รวบรวมขึ้น อาจเป็นสัญญาณที่ดีถึงความรู้ทางดิจิทัล (digital literacy) ของคนไทย ในปี 2562 ประเทศไทยทำคะแนนได้ 4.26 เต็ม 7 โดยที่ 7 หมายถึง “เต็มศักยภาพ” หรือมีทักษะทางดิจิทัลมากที่สุด และอยู่ในอันดับที่ 66 ของโลก<sup>41</sup>

### จ. การวางแผนผังข้อมูล

ข้อมูลในอดีตเกี่ยวกับภัยพิบัติมีอยู่ในเว็บไซต์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่เข้าถึงได้ไม่ถนัดนัก อีกทั้งข้อมูลยังไม่นำเสนอในรูปแบบที่วิเคราะห์ได้ง่าย ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับความเสียหายจากภัยพิบัติค่อนข้างกระจัดกระจาย และไม่มีแหล่งข้อมูลที่รวมข้อมูลทั้งหมดไว้ในที่เดียว ในทำนองเดียวกัน ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงทั้งหมดก็ไม่พร้อมให้ใช้งาน เนื่องจากงบประมาณการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงบางส่วนไม่มีการระบุอย่างชัดเจน ข้อมูลเกี่ยวกับประกันภัยรายย่อยก็มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากตลาดนี้มีขนาดเล็กมากและยังอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น อีกทั้งการเข้าถึงข้อมูลรายชื่อผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยยังมีความจำกัด

สำหรับข้อมูลรายการผลิตภัณฑ์และแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงดูได้ในภาคผนวก 2

41 World Bank Group. [https://tcdata360.worldbank.org/indicators/hb0649ed2?country=BRA&indicator=41400&viz=line\\_chart&years=2017,2019](https://tcdata360.worldbank.org/indicators/hb0649ed2?country=BRA&indicator=41400&viz=line_chart&years=2017,2019) and World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report 2019.

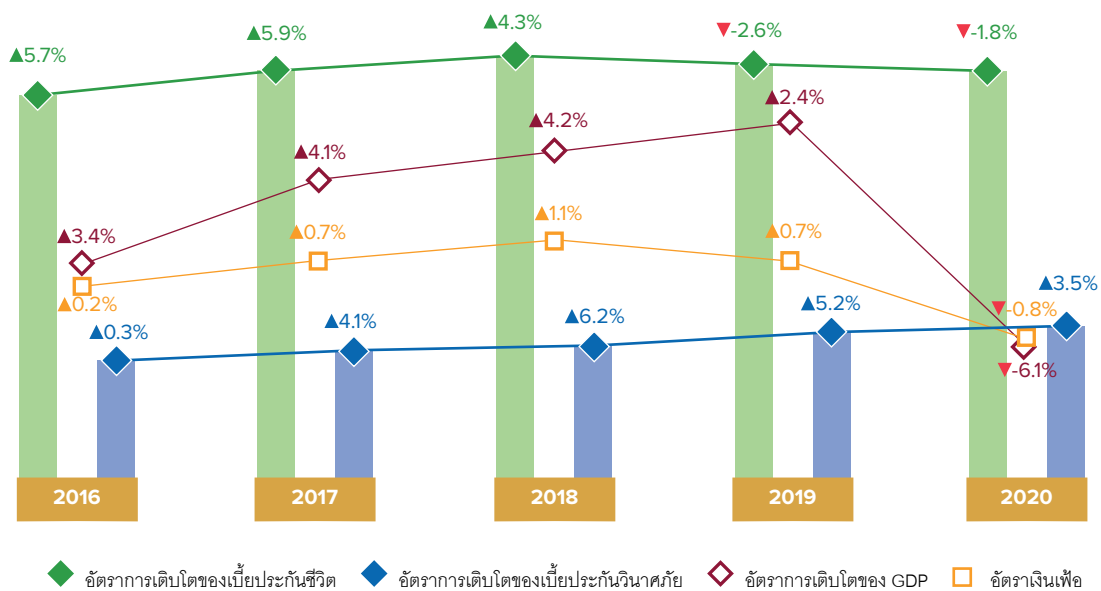


### 3. สภาพตลาดสำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้

#### ก. ภาพรวมของตลาดปัจจุบัน

ตลาดประกันภัยในประเทศไทยมีการเติบโตเพียงเล็กน้อยในช่วงห้าปีที่ผ่านมา ภาคประกันชีวิต ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 70 ของตลาด (โดยคำนวณจากจำนวนเบี้ยประกันภัยรวม) หดตัวเล็กน้อยตั้งแต่ปี 2562 ภาพที่ 3 ด้านล่างแสดงให้เห็นว่าในปี 2563 ขณะที่ GDP หดตัวลงร้อยละ 6.2 ธุรกิจประกันวินาศภัยของไทยยังคงเติบโตร้อยละ 3.5 โดยอัตราเงินเฟ้อ (ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเพิ่มต้นทุนของการประกันภัย) มีการปรับตัวไปตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจถดถอยเนื่องจากการแพร่ระบาดของโควิด 19 ในปี 2563 อาจนำไปสู่ภาวะเงินฝืดหรือการเติบโตเชิงลบ (negative growth) ที่ร้อยละ 0.8 ในช่วงเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ภาวะเงินฝืดชั่วคราวนี้ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการประกันภัยมากนัก

ภาพที่ 3 : มุมมองมหภาคต่อตลาดประกันชีวิตและประกันวินาศภัย



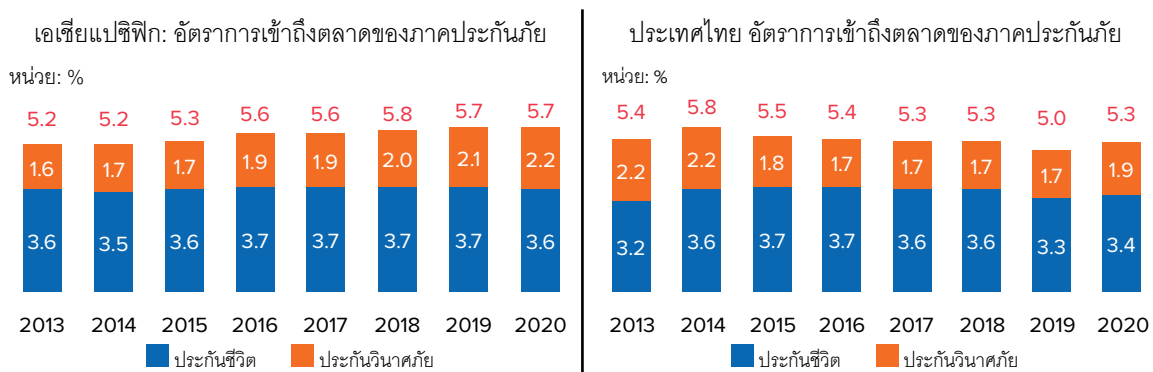
	2559	2560	2561	2562	2563
<b>1. เบี้ยประกันชีวิตทั้งหมด<sup>1/</sup> (ล้านบาท)</b>	568,260	601,725	627,387	610,914	600,206
(อัตราเติบโต)	5.7%	5.9%	4.3%	-2.6%	-1.8%
<b>2. เบี้ยประกันวินาศภัยรับตรง<sup>2/</sup> (ล้านบาท)</b>	209,743	218,434	231,990	244,055	252,618
(อัตราเติบโต)	0.3%	4.1%	6.2%	5.2%	3.5%
<b>3. Real GDP Growth Rate<sup>3/</sup></b>	3.4%	4.2%	4.2%	2.3%	-6.2%
<b>4. เงินเฟ้อ<sup>4/</sup></b>	0.2%	0.7%	1.1%	0.7%	-0.8%

ที่มา : 1. สมาคมประกันชีวิตไทย 2. สมาคมประกันวินาศภัยไทย 3. และ 4 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : 1. เบี้ยประกันชีวิตรวม (Life Insurance Gross) หมายความรวมถึงเบี้ยประกันภัยรับปีแรก เบี้ยประกันภัยรับปีต่อ และเบี้ยประกันภัยชำระครั้งเดียว

อุตสาหกรรมประกันภัยของประเทศไทยยังมีโอกาสที่จะเติบโตต่อไปได้อีก โดยทั้งธุรกิจประกันชีวิตและประกันวินาศภัย ในประเทศไทย มีอัตราการเข้าถึงตลาด (penetration)<sup>42</sup> และความหนาแน่น (density) อยู่ในระดับต่ำ ในปี 2563 ธุรกิจประกันชีวิตสามารถเข้าถึงตลาดได้ เพียงร้อยละ 3.4 และธุรกิจประกันวินาศภัยร้อยละ 1.9 เงินสมทบประกันภัยรายบุคคลสำหรับการประกันชีวิตเฉลี่ยอยู่ที่ 244 ดอลลาร์สหรัฐ และประกันวินาศภัยอยู่ที่ 139 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกแล้วพบว่า อัตราการเข้าถึงตลาดของธุรกิจประกันภัยและความหนาแน่นตลาดในประเทศไทยในภาคประกันชีวิตและประกันวินาศภัย ต่ำกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเล็กน้อย (โปรดดูภาพที่ 4 และ 5) และเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วโลก ในปี 2563 พบว่า อัตราการเข้าถึงตลาดในประเทศไทยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลกมาก (ประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 5.3 ค่าเฉลี่ยทั่วโลกอยู่ที่ร้อยละ 7.4) โดยเฉพาะภาคประกันวินาศภัย (ประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 1.9 ค่าเฉลี่ยทั่วโลกอยู่ที่ร้อยละ 4.1) ในทำนองเดียวกัน ค่าเฉลี่ยทั่วโลกของความหนาแน่นภาคประกันภัยสูงกว่าประเทศไทย (ประเทศไทยอยู่ที่ 383 ดอลลาร์สหรัฐ ส่วนเฉลี่ยทั่วโลกอยู่ที่ 809 ดอลลาร์สหรัฐ)

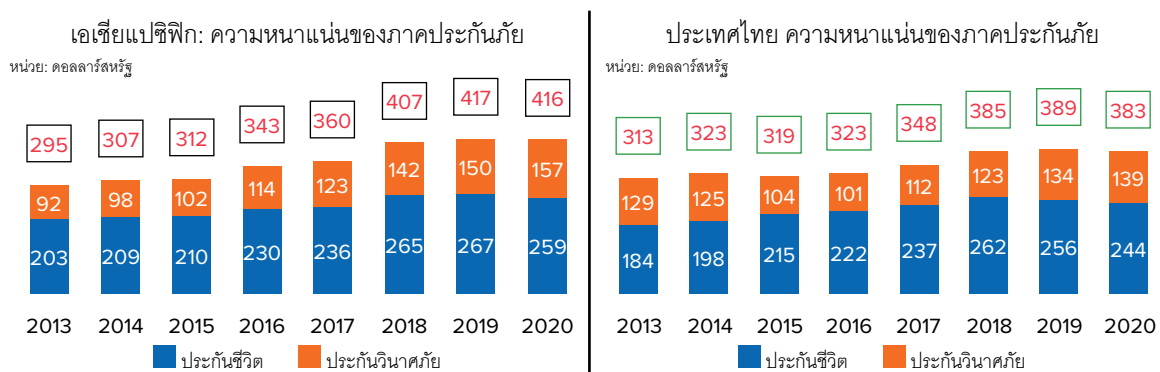
ภาพที่ 4 : อัตราการเข้าถึงตลาดของภาคประกันชีวิตและประกันวินาศภัย (%) ตั้งแต่ปี 2556 - 2563



ที่มา : Sigma research, Swiss Re Institute

หมายเหตุ : เอเชียแปซิฟิกหมายถึงความรวมถึงออสเตรเลีย บังกลาเทศ ฮองกง อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น มาเก๊า มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ จีน สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ศรีลังกา ไต้หวัน ประเทศไทย และเวียดนาม

ภาพที่ 5 : ความหนาแน่นของภาคประกันชีวิตและประกันวินาศภัย (ดอลลาร์สหรัฐ) ตั้งแต่ปี 2556 - 2563



ที่มา : Sigma research, Swiss Re Institute

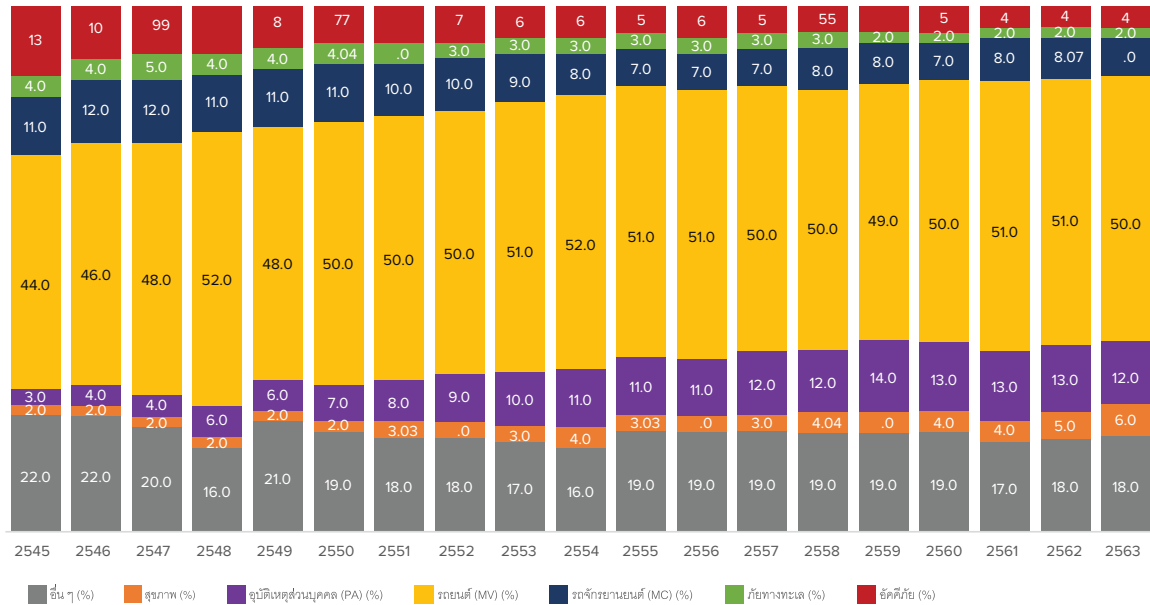
หมายเหตุ : เอเชียแปซิฟิกหมายถึงความรวมถึงออสเตรเลีย บังกลาเทศ ฮองกง อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น มาเก๊า มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ จีน สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ศรีลังกา ไต้หวัน ประเทศไทย และเวียดนาม

42 อัตราการเข้าถึงตลาดของภาคประกันภัยหมายถึงเบี้ยประกันภัยรับตรงโดยคิดเป็นสัดส่วนของ GDP

43 ความหนาแน่นของภาคประกันภัยหมายถึงเบี้ยประกันภัยรับตรงต่อหัว

ตั้งแต่ปี 2545 - 2563 ส่วนแบ่งตลาดหลักในตลาดประกันวินาศภัยของประเทศไทยคือประกันภัยอุบัติเหตุรถยนต์ โดยประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคลและประกันสุขภาพมีส่วนแบ่งในตลาดที่น้อยกว่า และมียอดเบี้ยประกันภัยรวมเติบโตขึ้นเพียงเล็กน้อย (โปรดดูภาพที่ 6)

ภาพที่ 6: ส่วนแบ่งตลาดของผลิตภัณฑ์ประกันภัยในประเทศไทย แบ่งตามประเภทธุรกิจ (Business Line) (ปี 2545 - 2563)



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย รวบรวมโดยสำนักงานอัตรารายประกันภัย สมาคมประกันวินาศภัยไทย

International Association of Insurance Supervisors (IAIS) ให้คำนิยามการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ (Inclusive Insurance) โดยให้มีความหมายครอบคลุม “ผลิตภัณฑ์ประกันภัยทุกประเภทที่มุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายในตลาดที่ถูกกีดกันหรือไม่ได้รับการตอบสนองที่เพียงพอ มากกว่าเพียงแค่ผลิตภัณฑ์ที่มุ่งเน้นเป้าหมายที่คนยากจนหรือผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะ”<sup>44</sup> สำหรับในการศึกษาฉบับนี้ การประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ครอบคลุมถึงกลุ่มเปราะบาง ซึ่งรวมถึงคนชรา เกษตรกร ไรเดอร์<sup>45</sup> วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อย (MSMEs)<sup>46</sup> ผู้เยาว์ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความไม่เสมอภาคทางเพศ

การประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ของประเทศไทยยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร และประกันภัยรายย่อยถือเป็นส่วนหนึ่งของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มต้นใช้ผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่เรียกว่าประกันภัยรายย่อย (ไมโครอินซัวรันส์) เพื่อมอบผลิตภัณฑ์ประกันภัยในราคาที่จับต้องได้ให้แก่คนยากจนและกลุ่มเปราะบาง โดยประกันภัยรายย่อยมีคำนิยามโดยเฉพาะเจาะจงคือ “ประกันภัยที่ประชาชนรายได้น้อยเข้าถึงได้ มีองค์กรที่หลากหลายเป็นผู้รับประกันภัย และดำเนินการตามหลักการประกันภัยที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป” ปัจจุบัน มีผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยทั้งสิ้น 5 ประเภทหลัก ได้แก่ ประกันอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ ประกันอุบัติเหตุ

44 IAIS (2015) Issues Paper on Conduct of Business in Inclusive Insurance.  
 45 ไรเดอร์หมายถึงบุคคลที่ขับซึ่งรถจักรยานยนต์เพื่อให้บริการต่าง ๆ เช่น รับ - ส่งผู้โดยสาร และส่งสินค้า เช่น อาหาร พัสดุ และเอกสาร ไรเดอร์ซึ่งทำงานโดยใช้แพลตฟอร์มส่งอาหารรายใหญ่ ๆ หรือบริษัทที่ให้บริการส่งอาหารถือว่าเป็นแรงงานในระบบ ในทางตรงกันข้าม ไรเดอร์อิสระที่ทำงานรับ - ส่งผู้โดยสาร ถือว่าเป็นแรงงานนอกระบบ  
 46 ตามกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2562 ซึ่งประกาศโดยนายกรัฐมนตรี คำนิยามหลักของ MSMEs อิงตามรายได้ประจำปี การจ้างงาน และภาคส่วน  
 1. วิสาหกิจขนาดย่อมในภาคการผลิต การค้า และการบริการ หมายถึงวิสาหกิจที่มีรายได้ประจำปีไม่เกิน 1.8 ล้านบาท หรือมีลูกจ้างไม่เกิน 5 คน  
 2. วิสาหกิจขนาดย่อมในภาคการผลิต หมายถึง วิสาหกิจที่มีรายได้ต่อปีมากกว่า 1.8 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท หรือมีพนักงานมากกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 50 คน วิสาหกิจขนาดย่อมในภาคการค้าและบริการ หมายถึง วิสาหกิจที่มีรายได้ต่อปีมากกว่า 1.8 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 50 ล้านบาท หรือมีพนักงานมากกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 30 คน  
 3. วิสาหกิจขนาดกลางในภาคการผลิต หมายถึง วิสาหกิจที่มีรายได้ต่อปีมากกว่า 100 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 500 ล้านบาท หรือมีพนักงานมากกว่า 50 คน แต่ไม่เกิน 200 คน วิสาหกิจขนาดกลางในภาคการค้าและบริการ หมายถึง วิสาหกิจที่มีรายได้ต่อปีมากกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 300 ล้านบาท หรือมีพนักงานมากกว่า 30 คนแต่ไม่เกิน 100 คน

ส่วนบุคคล ประกันอุบัติเหตุนักเรียน ประกันอัคคีภัยที่อยู่อาศัย และประกันภัยพืชผล การประกันภัยพืชผลคุ้มครองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยประเภทเดียวที่รัฐบาลอุดหนุนเบี้ยประกันภัยตั้งแต่ปี 2554 ในปี 2563 เบี้ยประกันภัยพืชผลอยู่ที่ 3.062 พันล้านบาท ขณะที่ประกันอุบัติเหตุและประกันอัคคีภัยรวมกันมีมูลค่าเพียง 507 ล้านบาท หากไม่นับการประกันภัยพืชผล ตลาดประกันภัยรายย่อยมีอัตราการเติบโตเพียงเล็กน้อยตั้งแต่ปี 2555 และคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.2 ของเบี้ยประกันภัยทั้งหมดในตลาดแต่ละปี โดยสัดส่วนของประกันภัยรายย่อยซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 0.2 ค่อนข้างคงที่มาตั้งแต่ปี 2555 (ตารางที่ 3 และตารางที่ 4)

ประกันภัยพืชผลเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2555 - 2562 จากการสนับสนุนและความร่วมมือเชิงรุกของผู้มีส่วนได้เสียสำคัญต่าง ๆ เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสมาคมประกันวินาศภัยไทย ทำให้การประกันภัยพืชผลขยายตัวมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเบี้ยประกันภัยเพิ่มจาก 26 ล้านบาทในปี 2555 เป็น 3.062 พันล้านบาทในปี 2563 และเบี้ยประกันพืชผลเพียงอย่างเดียวทำให้ยอดเบี้ยประกันภัยรวมของผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยเพิ่มจาก 507 ล้านบาท (14.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เป็น 3.570 พันล้านบาท (103.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในปี 2563 (โปรดดูภาพที่ 7 และ 8)

ตารางที่ 3: ผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อย จำแนกตามประเภท (ปี 2555 - 2563)

ปี	อุบัติเหตุรถจักรยานยนต์		อุบัติเหตุส่วนบุคคล		อุบัติเหตุนักเรียน		อัคคีภัยที่อยู่อาศัย		ประกันภัยพืชผล	
	จำนวนกรมธรรม์	เบี้ยประกันภัยรับตรง (พันบาท)	จำนวนกรมธรรม์	เบี้ยประกันภัยรับตรง (พันบาท)	จำนวนกรมธรรม์	เบี้ยประกันภัยรับตรง (พันบาท)	จำนวนกรมธรรม์	เบี้ยประกันภัยรับตรง (พันบาท)	จำนวนกรมธรรม์	เบี้ยประกันภัยรับตรง (พันบาท)
2555	40	1,031	205,863	71,740	1,840	113,073	37,861	193,727	1,700	26,621
2556	11	81	531,682	164,381	2,076	117,101	62,123	177,619	55,430	512,851
2557	41	1,477	637,610	202,129	2,145	128,576	58,032	56,374	2,076	198,014
2558	15	75	783,927	255,979	1,917	131,436	63,017	65,243	44,539	280,987
2559	18	55	732,504	238,832	5,872	253,790	2,494	814	13,453	971,718
2560	1,687	5,883	496,275	155,495	57,310	602,048	7,575	28,689	4,794	1,298,566
2561	7	30	441,567	149,991	4,642	255,341	58,705	42,817	10,107	1,308,733
2562	6	21	438,776	163,643	7,311	265,804	12,961	34,897	9,712	1,389,673
2563	8	84	413,543	129,066	6,702	347,255	11,268	31,252	10,906	3,062,605

ที่มา : รายงานว่าด้วยช่องทางการขายประกันวินาศภัย จากส่วนวิจัยและสถิติ ฝ่ายวางแผนและพัฒนากระบวนการตรวจสอบ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

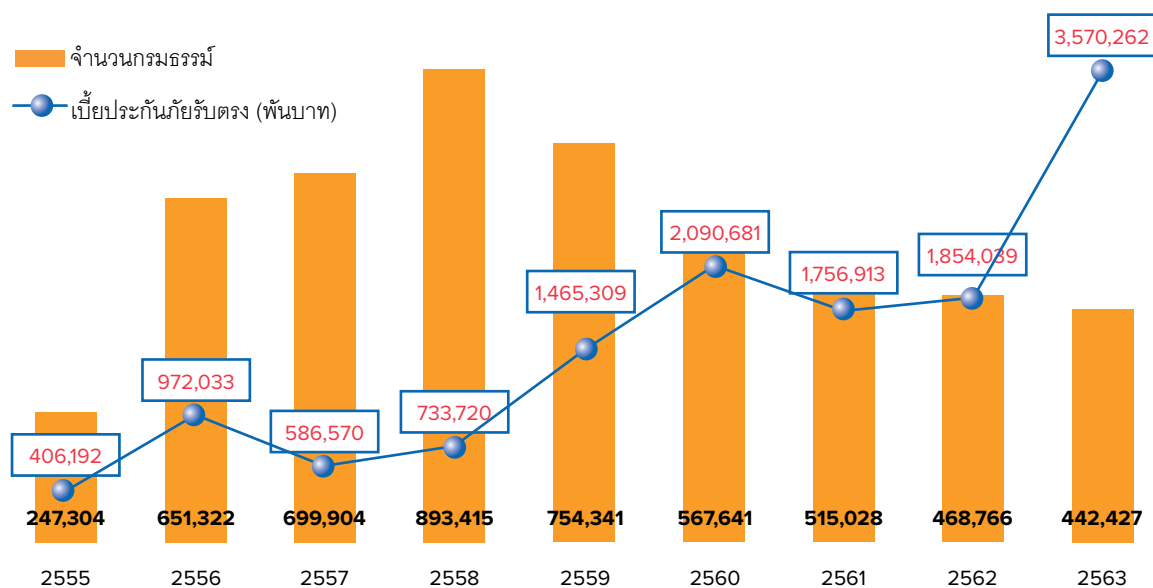


ตารางที่ 4 : สัดส่วนของผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยต่อผลิตภัณฑ์ประกันวินาศภัยทั้งหมด

ปี	ผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยทั้งหมด		ผลิตภัณฑ์ประกันวินาศภัยทั้งหมด		ร้อยละของผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยในตลาดทั้งหมด		ผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อย (ไม่รวมประกันภัยพืชผล)		ร้อยละของผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยทั้งหมด (ไม่รวมประกันภัยพืชผล) ในตลาดทั้งหมด	
	จำนวนกรมธรรม์ทั้งหมด	เบี้ยประกันภัยรับตรงทั้งหมด (พันบาท)	จำนวนกรมธรรม์ทั้งหมด	เบี้ยประกันภัยรับตรงทั้งหมด(พันบาท)	จำนวนกรมธรรม์	เบี้ยประกันภัยรับตรง	จำนวนกรมธรรม์	เบี้ยประกันภัยรับตรง (พันบาท)	จำนวนกรมธรรม์	เบี้ยประกันภัยรับตรง (พันบาท)
2555	247,304	406,192	51,159,309	181,717,856	0.5%	0.2%	245,604	379,571	0.5%	0.2%
2556	651,322	972,033	69,253,546	203,665,202	0.9%	0.5%	595,892	459,182	0.9%	0.2%
2557	699,904	586,570	62,193,714	205,607,674	1.1%	0.3%	697,828	388,556	1.1%	0.2%
2558	893,415	733,720	63,854,404	210,502,971	1.4%	0.3%	848,876	452,733	1.3%	0.2%
2559	754,341	1,465,309	62,969,607	211,943,906	1.2%	0.7%	740,888	493,591	1.2%	0.2%
2560	567,641	2,090,681	61,385,851	218,883,586	0.9%	1.0%	562,847	792,115	0.9%	0.4%
2561	515,028	1,756,913	63,917,204	233,090,084	0.8%	0.8%	504,921	448,180	0.8%	0.2%
2562	468,766	1,854,039	66,521,149	245,499,634	0.7%	0.8%	459,054	464,366	0.7%	0.2%
2563	442,427	3,570,262	72,584,872	253,174,049	0.6%	1.4%	431,521	507,657	0.6%	0.2%

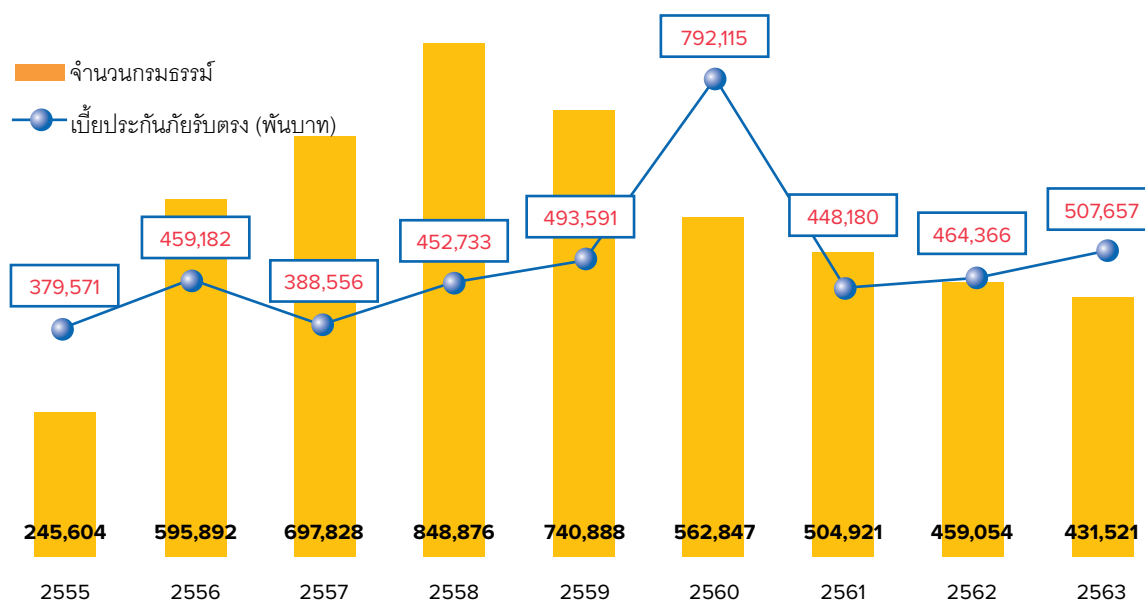
ที่มา : รายงานว่าด้วยช่องทางการขายประกันวินาศภัย จากส่วนวิจัยและสถิติ ฝ่ายวางแผนและพัฒนาระบบการตรวจสอบ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ภาพที่ 7 : จำนวนกรมธรรม์ประกันภัยรายย่อยและเบี้ยประกันภัยรับตรง (รวมประกันภัยพืชผล) (ปี 2555 - 2563)



ที่มา : รายงานว่าด้วยช่องทางการขายประกันวินาศภัย ส่วนวิจัยและสถิติ ฝ่ายวางแผนและพัฒนาระบบการตรวจสอบ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ภาพที่ 8 : จำนวนกรมธรรม์ประกันภัยรายย่อยและเบี้ยประกันภัยรับตรง (ไม่รวมประกันภัยพืชผล) (ปี 2555 - 2563)



ที่มา : รายงานว่าด้วยช่องทางการขายประกันวินาศภัยจากส่วนวิจัยและสถิติ ฝ่ายวางแผนและพัฒนาระบบการตรวจสอบ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ความเสี่ยงภัยจากโควิด 19 สายพันธุ์ใหม่ ๆ ก่อความเสียหายมหาศาลต่อตลาดประกันภัยโควิด 19 ในประเทศไทย ในระหว่างวิกฤตโควิด 19 ความเสี่ยงจากการรับประกันภัยโควิด 19 ซึ่งเรียกเก็บเบี้ยประกันภัยราคาถูกทำให้บริษัทประกันภัยของไทยบางรายต้องสูญเสียเงินจำนวนมาก ในปี 2563 บริษัทประกันภัยของประเทศไทยออกผลิตภัณฑ์ประกันภัยโควิด 19 ใหม่ ๆ ก่อนจะมีความรู้เรื่องสายพันธุ์ใหม่ อาทิ เกลดต้า โอไมครอน ซึ่งแพร่กระจายอย่างรวดเร็วและง่ายตายกว่าสายพันธุ์เดิมมาก ตัวเลขผู้ติดเชื้อใหม่และตัวเลขเคลมประกันที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้บริษัทประกันภัยในประเทศไทย 16 รายได้รับผลกระทบจากกรมธรรม์โควิด 19 ที่คิดเบี้ยราคาถูก ในจำนวนนี้มี 10 รายเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ คิดเป็นการขาดทุนรวมทั้งสิ้น 5.8 พันล้านบาท (176 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในไตรมาสที่ 3 ปี 2564<sup>47</sup> และในวันที่ 1 เมษายน 2565 กระทรวงการคลังได้เพิกถอนใบอนุญาตบริษัทประกันภัย 4 ราย เนื่องจากไม่สามารถจ่ายค่าสินไหม ตามกรมธรรม์โควิด 19 ได้<sup>48</sup>

## ข. กฎหมาย ข้อบังคับ ศักยภาพของสถาบัน (สภาพแวดล้อม)

ธุรกิจประกันภัยของไทยอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันชีวิต และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับกำหนดหลักการกำกับดูแลขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการจัดทำและการให้อนุญาต ข้อจำกัดของผู้ถือหุ้นและกรรมการ เงินฝาก ข้อกำหนดเรื่องเงินสำรองและเงินทุน ข้อจำกัดในการลงทุนของกองทุน และการอนุมัติข้อความในกรมธรรม์โดยผู้กำกับดูแล คปภ. ก่อตั้งขึ้นภายใต้บัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 โดยมีภารกิจเพื่อกำกับดูแลและพัฒนาธุรกิจประกันภัย รวมถึงปกป้องผลประโยชน์และสิทธิด้านประกันภัยของประชาชน ภายใต้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ ผู้กำกับดูแลและกระทรวงการคลังได้ออกประกาศข้อบังคับและระเบียบหลายฉบับเพื่อบรรลุมารกิจดังกล่าว สำหรับการกำหนดราคาเบี้ยประกันภัยและข้อความในกรมธรรม์ คปภ. ได้กำหนดให้ใช้วิธีการแบบอัตโนมัติหรือ "File and Use" สำหรับกรมธรรม์บางประเภท รวมถึง "ประกันภัยรายย่อย" ซึ่งมีอัตราและข้อความที่แตกต่างจากกรมธรรม์มาตรฐานที่ คปภ. ได้อนุมัติล่วงหน้า หรือที่ไม่เคยได้รับการอนุมัติจากคปภ.

47 <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Thai-insurers-face-huge-losses-from-bargain-COVID-policies>

48 <https://www.prachachat.net/breaking-news/news-900092>

ในแผนพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2564 - 2568) คปก. ได้แสดงความมุ่งมั่นให้อุตสาหกรรมประกันภัยมีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน และวางแผนจะริเริ่มงานด้านการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ดังต่อไปนี้

- สนับสนุนการบริหารความเสี่ยงและการบังคับใช้นโยบายภาครัฐที่มุ่งเน้นการใช้การประกันภัยเพื่อบริหารความเสี่ยงของประเทศ และเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายของภาครัฐ
- ส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของภาคประกันภัย เพื่อพัฒนาศักยภาพในการรับความเสี่ยง
- สนับสนุนให้ภาคประกันภัยมีบทบาทในการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย ทั้งในมิติด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (environment, social and governance : ESG) และใช้ระบบประกันภัยเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมไทย

ขณะนี้ยังไม่มีข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดให้บริษัทประกันภัยลงทุนในโครงการที่เชื่อมโยงกับ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดให้บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทุกราย ซึ่งรวมถึงบริษัทประกันภัยต้องเปิดเผยโครงการริเริ่มด้าน ESG โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาลบริษัท

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับสำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และประกันภัยรายย่อยโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม คปก. ได้ออกแนวทางสำหรับกรมธรรม์ประกันภัยรายย่อย โดยจำแนกตามประเภทของผลิตภัณฑ์ประกันชีวิตและประกันวินาศภัย แนวทางของนโยบายประกันวินาศภัยรายย่อย ครอบคลุมถึงข้อปฏิบัติต่อไปนี้

- ไม่มีเงื่อนไขในการเวนคืนกรมธรรม์
- ในกรณีที่มีความคุ้มครองค่าปลงศพ ต้องระบุระยะเวลารอดอยไม่เกิน 180 วัน (กรณีเสียชีวิตจากการเจ็บป่วย)
- เบี้ยประกันภัยไม่เกิน 1,000 บาทต่อปี สำหรับการประกันภัยประเภทต่อไปนี้ อุบัติเหตุส่วนบุคคล (รวมถึงการชดเชยรายได้ระหว่างรักษาตัวในโรงพยาบาล และค่าปลงศพ) ประกันที่พังกาศายอมเยา (คุ้มครองอัคริภัย พ้ำผ่า ระเบิด และค่าเช่าที่อยู่อาศัยชั่วคราว) ประกันร้านค้าปลีก (คุ้มครองอัคริภัย พ้ำผ่า ระเบิด) ส่วนเบี้ยประกันภัยสำหรับกรมธรรม์ประเภทอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

แนวทางของประกันชีวิตรายย่อย ประกันสะสมทรัพย์ และประกันแบบชั่วระยะเวลา (term insurance) ครอบคลุมถึงข้อปฏิบัติต่อไปนี้

- ใช้อัตราภาวะ (Mortality Rate) ร้อยละ 100 ตาม ตารางภาวะไทย ปี 2560 ประเภทสามัญหรือประเภทอุตสาหกรรม จำแนกตามเพศ
- ให้ใช้อัตราการประกอบการ (operating fee rate) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ต่อปีในการคำนวณเบี้ยประกัน โดยมีสมมติฐานว่าการคำนวณผลประโยชน์ต่าง ๆ เกิดขึ้นเมื่อสิ้นปีกรมธรรม์
- ห้ามไม่ให้ใช้อัตราค่าใช้จ่าย (expense rate) สำหรับเบี้ยประกันภัยเกินกว่าร้อยละ 25 ของเบี้ยประกันภัยรายปีทั้งหมด
- ห้ามไม่ให้เบี้ยประกันภัยเกิน 1000 บาทต่อปี ยกเว้นกรมธรรม์ประกันภัยสะสมทรัพย์ ซึ่งเบี้ยประกันภัยจะต้องไม่เกิน 500 บาทต่อเดือน
- การเรียกเก็บเบี้ยประกันภัยให้เป็นดังต่อไปนี้
  1. อัตราเบี้ยประกันภัยรายเดือนต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 9 ของอัตราเบี้ยประกันภัยรายปี
  2. อัตราเบี้ยประกันภัยรายสามเดือนต้องไม่เกินร้อยละ 27 ของอัตราเบี้ยประกันภัยรายปี
  3. อัตราเบี้ยประกันภัยรายหกเดือนต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 52 ของอัตราเบี้ยประกันภัยรายปี

ขอบเขตของประกันภัยรายย่อยในการศึกษาฉบับนี้จะครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ออกโดยบริษัทประกันภัยภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนผู้มีรายได้น้อย โดยเป็นส่วนเสริมของโครงการสวัสดิการภาครัฐ ประกันภัยที่ผลถือเป็นประกันภัยรายย่อยประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้เงินอุดหนุนเบี้ยประกันภัย ประกันภัยรายย่อยไม่เพียงแต่มีค่าเบี้ยที่ย่อมเยาและการคุ้มครองที่จำกัดเท่านั้น แต่กรมธรรม์ยังใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย กระบวนการเคลมไม่ซับซ้อน และหาซื้อได้ผ่านช่องทางจำหน่ายที่สะดวกสบาย รวมถึงผ่านทางเคาน์เตอร์เซอร์วิสและร้านสะดวกซื้อ ประชาชนสามารถซื้อประกัน โดยใช้เพียงแค่นบัตรประจำตัวประชาชนและหมายเลขโทรศัพท์มือถือเท่านั้น และจะได้รับข้อความยืนยันการซื้อประกันจากบริษัทประกันภัยผ่านทางโทรศัพท์มือถือเมื่อบริษัทได้รับชำระค่าเบี้ยประกันภัยแล้ว

ด้วยความร่วมมือกับสมาคมประกันชีวิตไทยและสมาคมประกันวินาศภัยไทย คปภ. ได้พัฒนาและส่งเสริมผลิตภัณฑ์ประกันภัยย่อย ซึ่งรวมถึงประกันชีวิต ประกันอัคคีภัยที่อยู่อาศัย และประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคล อาทิ “ประกันภัย 200 สำหรับรายย่อย” ซึ่งเปิดตัวในปี 2556 สำหรับผู้คนอายุ 20 - 60 ปี อัตราเบี้ยประกันอยู่ที่ 200 บาทต่อปี และให้ความคุ้มครองสูงสุด 100,000 บาท ขึ้นอยู่กับประเภทของความสูญเสีย ดังนี้ (1) 100,000 บาท กรณีเสียชีวิตจากอุบัติเหตุ การสูญเสียมือ เท้า และสายตา หรือทุพพลภาพสิ้นเชิงถาวร (2) 50,000 บาท กรณีเสียชีวิตจากอุบัติเหตุ การสูญเสียมือ เท้า และสายตา หรือทุพพลภาพสิ้นเชิงถาวร เนื่องจากอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ (ไม่ว่าจะเป็นผู้ขับขี่หรือผู้โดยสารรถจักรยานยนต์) หรือในกรณีฆาตกรรมหรือทำร้ายร่างกาย และ (3) 10,000 บาทสำหรับค่าปลงศพกรณีเสียชีวิตจากการเจ็บป่วย (เมื่อพ้น 120 วันแรกนับจากวันเริ่มต้นระยะเวลาการทำประกันภัย)

รัฐบาลออกมาตรการจูงใจทางภาษี เพื่อสนับสนุนให้ผู้เสียภาษีซื้อประกันภัยเพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางชีวิตและสุขภาพ รวมถึงการออมในระยะยาวสำหรับประชาชนไทย โดยสามารถนำเบี้ยประกันชีวิตที่มีอายุกรมธรรม์ 10 ปีขึ้นไป เบี้ยประกันสุขภาพ และเบี้ยประกันแบบบำนาญที่ได้ชำระไปแล้ว มาหักเป็นค่าลดหย่อนเพื่อคำนวณภาษีเงินได้ประจำปี

## ค. อุปสงค์ของตลาด

เหตุผลสองประการหลักที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุปสงค์ของตลาดการประกันภัย ได้แก่ ความไม่ตระหนักถึงความสำคัญและการขาดความรู้เกี่ยวกับการประกันภัยในกลุ่มคนยากจนและกลุ่มเปราะบาง การพัฒนาตลาดประกันภัยรายย่อยในประเทศไทยยังคงมีความท้าทายเสมอมา เนื่องจากกลุ่มเปราะบางมีรายได้ต่ำและขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการความเสี่ยง คนกลุ่มนี้จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการจัดการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประกันภัย ดังนั้น แผนพัฒนาธุรกิจประกันภัยฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2564 - 2568) จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ “การสร้างวัฒนธรรมการบริหารความเสี่ยงด้านการประกันภัยให้ประชาชนและภาคเอกชน” เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญของแผนฯ นอกจากนี้ คปภ. ยังได้ตั้งเป้าหมายที่จะส่งเสริมและกำหนดให้การประกันภัยอยู่ในหลักสูตรการศึกษาในทุกระดับชั้น

รัฐบาลไทยได้สนับสนุนและส่งเสริมวาระการออมแห่งชาติ ซึ่งได้ดำเนินการและมีความก้าวหน้ามาโดยตลอด ในปี 2564 มีจำนวนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) 2.45 ล้านคน จากจำนวน 400,000 คนในปี 2559 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 3.7 ของประชากรทั้งหมด และมีจำนวนเงินออมในกอช. ถึง 7,194.92 ล้านบาท (208.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) สมาชิกส่วนใหญ่ของ กอช. เป็นเกษตรกร (ร้อยละ 47.51) ผู้ประกอบอาชีพอิสระ (ร้อยละ 30.21) และนักเรียนนักศึกษา (ร้อยละ 6.62) สมาชิกของกอช. ทุกคนส่งเงินออมสะสม และรัฐบาลจะสมทบเงินในอัตราร้อยละ 50 - 100 ของเงินสะสมของสมาชิก (โปรดดูภาพที่ 9 และ 10) กอช. มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนออมเงินเพื่อการเกษียณอายุตั้งแต่ยังอายุยังไม่มาก อย่างไรก็ตาม การเป็นสมาชิกกอช. ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองทางการเงินต่อความเสี่ยงบางประเภทได้อย่างเพียงพอ เช่น การสูญเสียคุณภาพความเป็นอยู่ ถึงแม้ว่าสมาชิกกองทุนจะได้รับผลประโยชน์กรณีเสียชีวิตในรูปแบบสวัสดิการค่าทำศพ แต่ กอช. ก็ไม่ได้ให้ความคุ้มครองในเรื่องรายได้ขั้นพื้นฐาน สำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบนั้น ถึงแม้ว่าคนกลุ่มนี้จะได้รับการคุ้มครองความเสี่ยงด้านสุขภาพภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าก็ตาม แต่ก็ยังคงมีความต้องการความคุ้มครองด้านการเงินต่อการสูญเสียรายได้เป็นอย่างมาก

การส่งเสริมความรู้ด้านการประกันภัยให้แก่สมาชิกถือเป็นส่วนสำคัญของกรอบงานด้านความรู้ทางการเงิน ดังนั้น จึงควรสนับสนุนให้เกิดการพัฒนานโยบายแบบองค์รวมในด้านประกันภัยรายย่อย โดยผนวกเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายที่จะทำให้ทุกคนเข้าถึงบริการทางการเงินและความมั่นคงทางการเงิน อีกทั้งควรเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐบาลและบริษัทประกันภัยภาคเอกชนผ่านสมาคมประกันต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับประกันภัยรายย่อย และการออกแบบผลิตภัณฑ์ประกันภัยอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มอุปสงค์ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ และกระตุ้นการพัฒนาตลาดการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ต่อไปในอนาคต

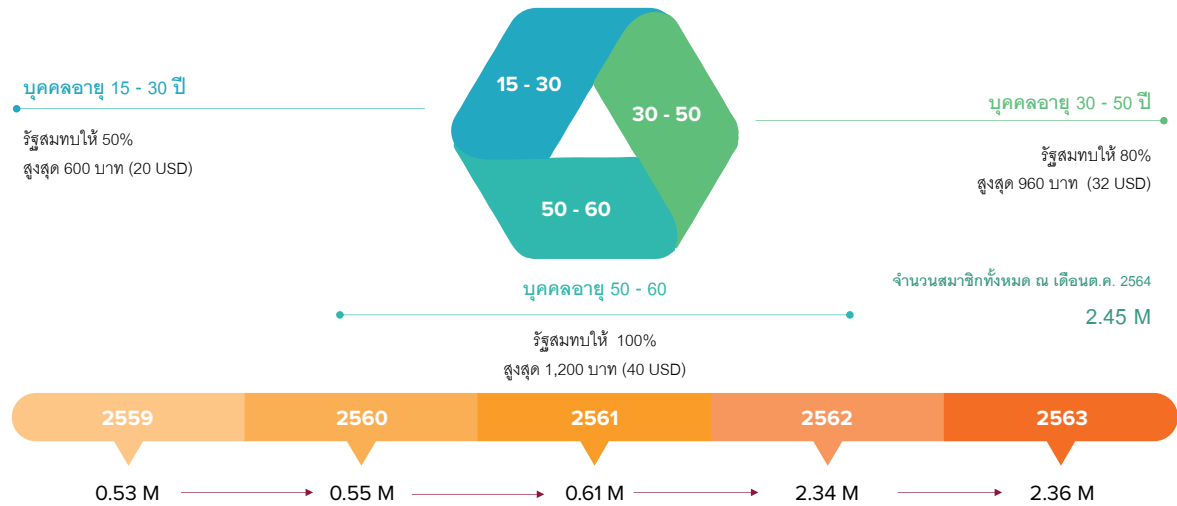


## ภาพที่ 9: จำนวนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ และอัตราเงินสมทบของรัฐบาล

ตามอายุของสมาชิก

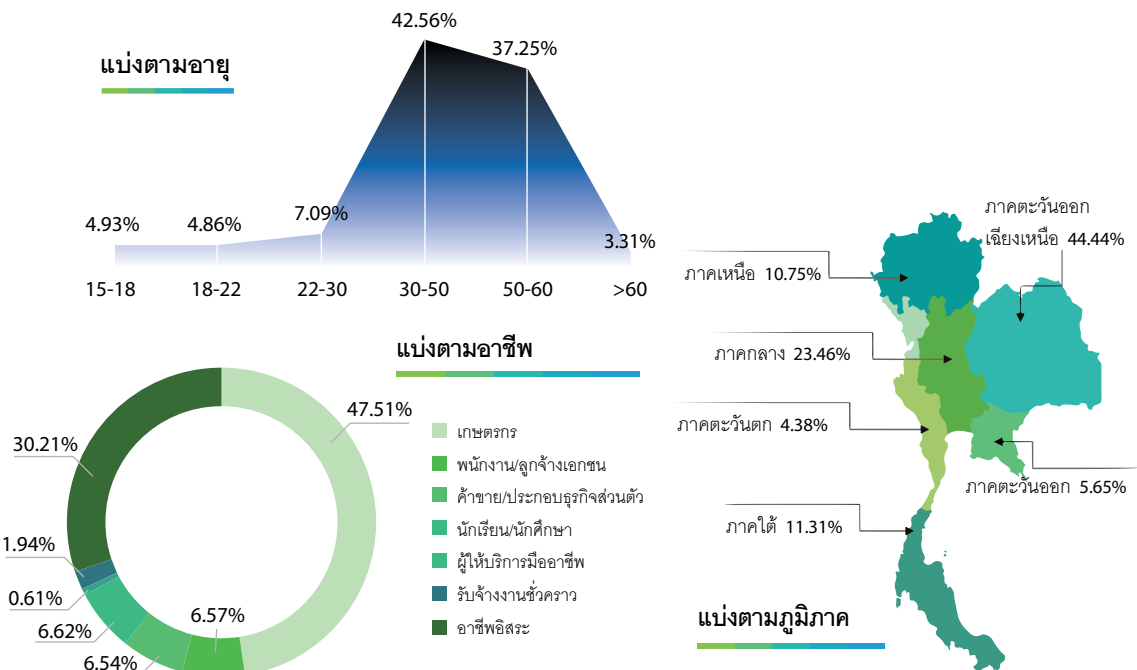
### กองทุนการออมแห่งชาติ

สำหรับผู้ที่ไม่มีสวัสดิการบำนาญภาคบังคับซึ่งรัฐหรือนายจ้างส่งเงินสมทบให้



ที่มา: กองทุนการออมแห่งชาติ

## ภาพที่ 10: ข้อมูลของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ แบ่งตามอายุ อาชีพ และภูมิภาค



ที่มา: กองทุนการออมแห่งชาติ

เทคโนโลยีดิจิทัลสามารถพลิกโฉมตลาดประกันภัยรายย่อย การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของการประกันภัยรายย่อยในประเทศไทย และช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานของผู้ประกันตนและเพิ่มอัตราการเข้าถึงบริการประกันภัยสำหรับคนยากจนและกลุ่มเปราะบางผ่านแพลตฟอร์มของผู้ประกันตน ข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียพบว่า แพลตฟอร์มบนโทรศัพท์มือถือ (mobile-based platform) เป็นช่องทางจำหน่ายที่มีศักยภาพมากที่สุดสำหรับอุตสาหกรรมประกันภัย ประเทศไทยเป็นผู้นำระดับโลกในด้านการใช้งานโมบายแบงกิ้ง (mobile banking) และมาตรการช่วยเหลือจากภาครัฐหลากหลายมาตรการที่ได้ดำเนินการในช่วงที่ผ่านมาดำเนินการผ่านแอปพลิเคชันบนมือถือ องค์กรหลายแห่งแบ่งปันเรื่องราวความสำเร็จในการฝึกอบรมลูกค้าของตนให้ใช้แอปพลิเคชันมือถือขององค์กร โดยในปัจจุบัน แอปพลิเคชันเหล่านี้ให้บริการหลากหลาย รวมถึงการชำระเบี้ยประกัน การตรวจสอบข้อมูลกรมธรรม์ และการค้นหาโรงพยาบาล อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนจนและกลุ่มเปราะบางบางกลุ่มยังไม่สามารถเข้าถึงการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่มีความเสถียร ไม่มีโทรศัพท์สมาร์ทโฟน และมีความรู้ด้านดิจิทัลในระดับต่ำ

## ง. อุปทานในส่วนผู้ให้บริการ

บริษัทประกันในประเทศไทยยังล้าหลังที่จะเข้าสู่ตลาดประกันภัยรายย่อย ประเทศไทยมีบริษัทประกันภัยจำนวน 55 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2564) ประกอบด้วยบริษัทประกันวินาศภัย 50 แห่ง บริษัทประกันสุขภาพ 4 แห่ง และบริษัทประกันภัยต่อ 1 แห่ง ในจำนวนบริษัทประกันภัยทั้งหมด มี 4 แห่งที่เป็นสาขาของบริษัทต่างประเทศ โดยในการพิจารณาการเข้าร่วมเป็นผู้ให้บริการในตลาดประกันภัยกลุ่มผู้ยากไร้และกลุ่มเปราะบาง ซึ่งเป็นตลาดขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพและยังไม่มีใครเข้าถึง บริษัทประกันภัยต้องชั่งน้ำหนักความคุ้มค่าและการอยู่รอดของธุรกิจ ซึ่งบริษัทประกันภัยจะมีการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยอาศัยกฎของจำนวนมาก (Law of Large Numbers) อัตรากำไรขั้นต้น (margin) ที่ต่ำและต้นทุนการดำเนินงานที่ค่อนข้างสูงของผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อย ทำให้ตลาดประกันภัยรายย่อยมีความน่าสนใจน้อยลง ดังนั้น ในการพัฒนาตลาดประกันภัยรายย่อยในช่วงเริ่มต้นนั้น รัฐบาลควรช่วยเหลือคนจนและกลุ่มเปราะบาง โดยมอบความคุ้มครองที่เหมาะสมต่อความเสี่ยงต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างสวัสดิภาพของบุคคลเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการของรัฐบาลมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น ภาคเอกชนจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการช่วยให้ประชาชนกลุ่มเปราะบางเข้าถึงเครื่องมือทางการเงินได้มากขึ้น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้ดียิ่งขึ้น

กลุ่มคนยากจนและกลุ่มเปราะบางจำเป็นต้องได้รับผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่ออกแบบขึ้นเพื่อคนกลุ่มนี้โดยเฉพาะ เนื่องจากลูกค้าต้องการผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่มีความหลากหลาย บริษัทประกันภัยจึงควรออกแบบผลิตภัณฑ์ที่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของลูกค้า โดยผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่เหมาะสมกับกลุ่มคนยากจนและกลุ่มเปราะบางควรมีราคาหรือเบี้ยประกันภัยที่ย่อมเยา มีขนาดเล็ก สัญญาที่เรียบง่าย มีระยะสั้น และมีตัวเลือกการชำระเงินที่ยืดหยุ่น คนยากจนและกลุ่มเปราะบาง อาทิ เกษตรกร จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือในการซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยจากบุคคลที่พวกเขาเชื่อมั่นมากที่สุด เช่น หัวหน้าชุมชน เจ้าหน้าที่สถาบันการเงินหรือสหกรณ์ที่พวกเขาารู้สึกคุ้นเคย

## ประกันสุขภาพ

ประเทศไทยมีโครงการของรัฐบาลหลายโครงการที่มุ่งสร้างความมั่นคงด้านสุขภาพให้แก่คนไทยทุกคน ในประเทศไทย คนไทยทุกคน<sup>49</sup> ในทุกระดับรายได้เข้าถึงประกันสุขภาพผ่านโครงการคุ้มครองสังคมต่าง ๆ ได้แก่ 1) โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) 2) โครงการประกันสังคม ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานประกันสังคม และ 3) สวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ ซึ่งดำเนินการโดยกรมบัญชีกลาง แต่ละโครงการมีโครงสร้างและขอบเขตที่ต่างกันออกไป และครอบคลุมผู้รับผิดประโยชน์ต่างกลุ่มกัน (โปรดดูภาคผนวก 3)

49 ผู้พลพในประเทศไทยได้รับความคุ้มครองสุขภาพผ่านมาตรการหลายประเภท ผู้พลพแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ๆ ได้แก่ (1) กลุ่มคนไร้สัญชาติ และ (2) แรงงานต่างด้าว กลุ่มคนไร้สัญชาติได้รับความคุ้มครองสุขภาพ โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีต่อข้อเสนอของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งต้องยื่นข้อเสนอเป็นประจำ (ปกติมักจะเป็นรายปี) โดยเสนอสิทธิประโยชน์ที่คล้ายกับสิทธิประโยชน์ของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การคุ้มครองสุขภาพสำหรับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยประกอบด้วยแรงงานที่ได้รับการจ้างงานในระบบและประกันตนภายใต้โครงการประกันสังคม และแรงงานนอกระบบ เช่น แม่บ้าน หรือแรงงานรายวันที่ทำงานในไซต์งานก่อสร้าง ผู้ที่ประกันตนในระบบประกันสังคมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองสุขภาพ เช่นเดียวกับแรงงานชาวไทย ส่วนแรงงานนอกระบบต้องซื้อประกันสุขภาพเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองระหว่างอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานกำกับดูแล



รัฐบาลยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการทั้งหมดสำหรับประกันภัยรายย่อยได้ และมีความจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจเพิ่มเติมเพื่อให้บริษัทประกันภัยภาคเอกชนเสนอขายผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อย ในปี 2562 ร้อยละ 99.9 ของประชากรไทยได้รับการคุ้มครองจากโครงการรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพ<sup>50</sup> เนื่องจากรัฐบาลไทยมีบทบาทมากในฐานะผู้รับประกันความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ และประชาชนจำนวนมากไม่สามารถจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยได้ รวมถึงไม่ค่อยตระหนักถึงประโยชน์ของประกันภัย บริษัทประกันภัยภาคเอกชนจึงมีแรงจูงใจน้อยลงที่จะออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ และเสนอขายผลิตภัณฑ์ประกันสุขภาพชนิดประกันภัยรายย่อยที่เหมาะสมกับประชากรรายได้ต่ำ และเข้าถึงตลาดดังกล่าว รวมถึงความคุ้มครองในเรื่องรายได้ขั้นพื้นฐานสำหรับคนวัยทำงานและการชดเชยรายได้กรณีเจ็บป่วยกระดูกตัวอย่างมากเฉพาะในกลุ่มข้าราชการและแรงงานในระบบ โดยโครงการรัฐบาลยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการการประกันภัยในกลุ่มแรงงานนอกระบบได้

โครงการของรัฐบาลที่ให้ความคุ้มครองด้านสุขภาพแต่ละโครงการมีความแตกต่างกันในขอบเขตการให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชากร และได้รับเงินทุนด้วยวิธีการแตกต่างกัน โปรดดูภาคผนวก 4 สำหรับสรุปรายละเอียดของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

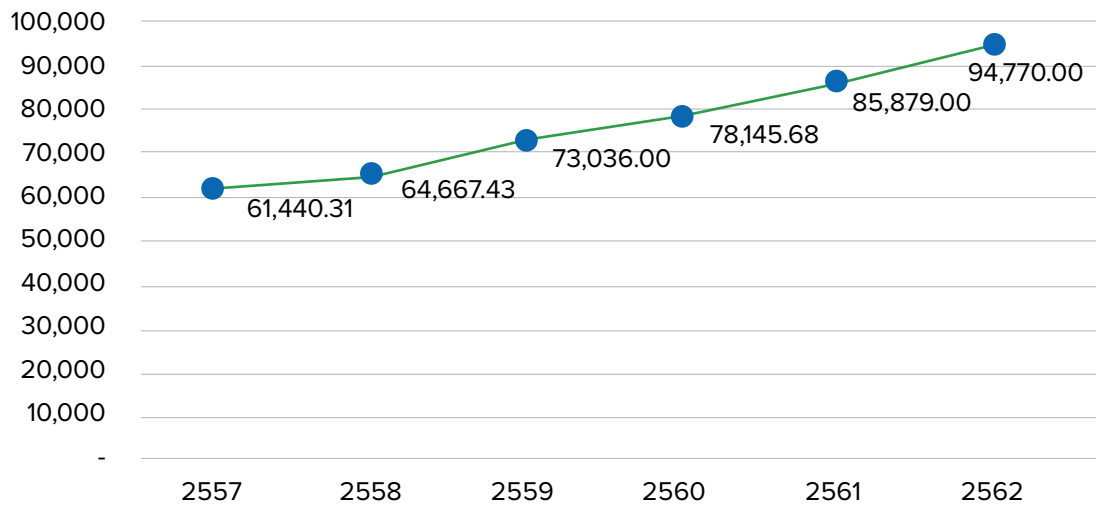
โครงการคุ้มครองสุขภาพทั้งสามโครงการที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้เป็นโครงการภาครัฐที่ก่อให้เกิดรายจ่ายที่สูงที่สุดเป็นอันดับต้น ๆ<sup>51</sup> การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรผู้สูงอายุ โรคอุบัติใหม่ และค่าใช้จ่ายด้านการดูแลสุขภาพที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับพื้นที่การคลังที่มีอย่างจำกัด เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดข้อกังวลเกี่ยวกับความยั่งยืนของโครงการรัฐบาลเหล่านี้ เงินชดเชยของโครงการประกันสังคมมีจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีอัตราการเติบโตต่อปีแบบทบต้นอยู่ที่ร้อยละ 9.05 ต่อปี (โปรดดูภาพที่ 11) ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อกองทุนประกันสังคมในอนาคต ในขณะที่เดียวกัน อัตราการเติบโตต่อปีแบบทบต้นของรายจ่ายโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าอยู่ที่ร้อยละ 2.87 ต่อปี ดังที่ปรากฏในภาพที่ 12 ประเด็นที่น่าสนใจคือ รายจ่ายของสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการมีอัตราการเติบโตที่ช้าลง ซึ่งเป็นนัยว่ารัฐบาลพยายามควบคุมค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ผ่านหลายมาตรการ เช่น การกำหนดบัญชียาสำหรับการเบิกตรง และการจำกัดงบประมาณเพื่อให้กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการมีความยั่งยืน (ภาพที่ 13) วิธีการหนึ่งในการรักษาความยั่งยืนของโครงการรัฐบาลโดยที่รักษาการคุ้มครองขั้นพื้นฐานไปพร้อมกันคือ การสร้างพื้นที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันสุขภาพมากขึ้น

50 Thailand Social Protection Diagnostic Review, Social Protection Mapping and Vulnerability Analysis, ILO, UNICEF, IOM, UN Women 2021

51 โครงการคุ้มครองทางสังคมที่มีรายจ่ายสูงที่สุดห้าโครงการได้แก่ 1) สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ 2) โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 3) โครงการประกันสังคม 4) บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และ 5) เบี้ยผู้สูงอายุ ที่มา : Thailand Social Protection Diagnostic Review, Social Protection Mapping and Vulnerability Analysis, ILO, UNICEF, IOM, UN Women 2021

### ภาพที่ 11: เงินชดเชยประกันสังคมทั้งหมด

หน่วย: ล้านบาท

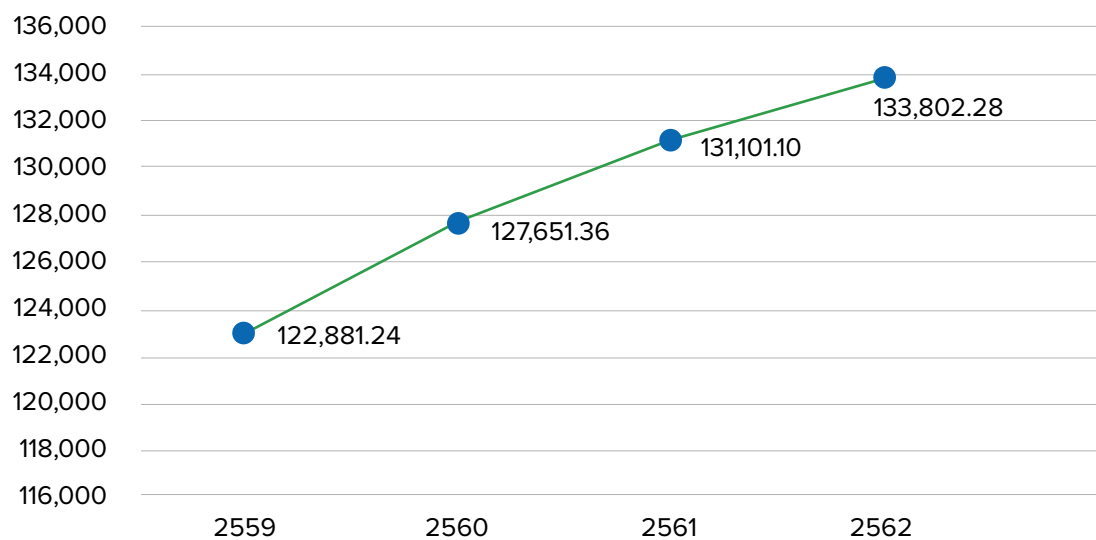


ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

หมายเหตุ: ค่าชดเชยทั้งหมดหมายความรวมถึงรายจ่ายสำหรับสิทธิประโยชน์ 7 ประการภายใต้โครงการประกันสังคม ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล การตั้งครุภักดิ์ ทูพพลภาพ การเสียชีวิต การตกงาน เงินสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ ทั้งนี้ ไม่รวมค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ และรายจ่ายอื่น ๆ ของกองทุนประกันสังคม นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตราเท่ากันคือ ร้อยละ 5 ของเงินเดือนและค่าจ้าง แต่ไม่เกิน 750 บาท (21.74 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อเดือน สำหรับลูกจ้างแต่ละคน

### ภาพที่ 12: รายจ่ายทั้งหมดของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

หน่วย: ล้านบาท

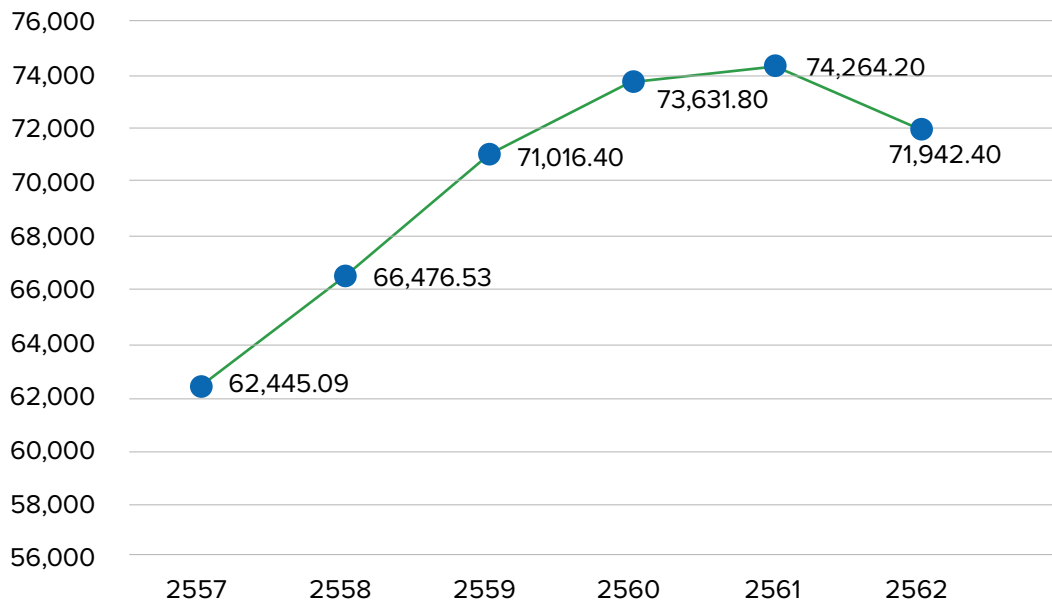


ที่มา: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ



### ภาพที่ 13: รายจ่ายทั้งหมดของสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: สำนักงบประมาณ

#### ประกันภัยรายย่อย

ผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยมีทั้งสิ้น 5 ประเภทหลัก ได้แก่ ประกันอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ ประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคล ประกันอุบัติเหตุนักเรียน ประกันอัคคีภัยที่อยู่อาศัย และประกันภัยพืชผล อุบัติเหตุส่วนบุคคลเป็นผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยที่ได้รับความนิยมมากที่สุด โดยมียอดขายกรรมธรรม์สูงสุด ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงผลิตภัณฑ์ประกันภัยส่วนบุคคลเป็นหลัก

ประกันภัยอุบัติเหตุส่วนบุคคลที่เป็นประกันภัยรายย่อยนั้นเป็นการประกัยตามสถานการณ์ และบริษัทประกันภัยได้เสนอขายผลิตภัณฑ์ประกันภัยเหล่านี้ตั้งแต่ปี 2555 ด้วยการสนับสนุนจากคปภ. ผลิตภัณฑ์เหล่านี้มุ่งเน้นผู้มีรายได้น้อย โดยมักเป็นกรรมธรรม์ที่คุ้มครองระยะหนึ่งปี และเสนอขายโดยบริษัทประกันภัยผ่านตัวแทน เคาน์เตอร์เซอร์วิส นายหน้า ธนาคารอสมลิน และที่ทำการไปรษณีย์ ตัวอย่างเช่น ประกันภัยสุขภาพ พลัส ซึ่งเปิดตัวในเดือนมีนาคม 2565 ได้รับการเสนอขายโดยบริษัทประกันวินาศภัย 18 ราย และบริษัทประกันชีวิต 1 ราย

ตารางที่ 5 แสดงข้อมูลกรรมธรรม์ประกันภัยรายย่อยตามสถานการณ์ ตั้งแต่ปี 2559 - 2563 ซึ่งคุ้มครองกรณีเสียชีวิต สูญเสียแขนขา สายตา และทุพพลภาพถาวรสิ้นเชิง (ยกเว้นที่เกิเกิดขึ้นจากการขับขี่หรือการโดยสารรถจักรยานยนต์) ช่วงเวลาการขายผลิตภัณฑ์เหล่านี้ตรงกับช่วงเทศกาลขึ้นปีใหม่หรือสงกรานต์ และระยะเวลาคุ้มครองแตกต่างกันออกไป ระหว่าง 30 วันถึง 1 ปี อัตราการเข้าถึงตลาดของประกันภัยรายย่อยเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในปี 2563 เนื่องจากการรวมข้อมูลของผลิตภัณฑ์ประกันภัยโควิด 19 และผลข้างเคียงจากวัคซีน ซึ่งเก็บค่าเบี้ยในอัตราที่ต่ำ (10 บาท/0.29 ดอลลาร์สหรัฐ) และได้รับผลประโยชน์คุ้มครอง 3,000 บาท กรณีติดเชื้อโควิด 19 นอกเหนือไปจากวงเงินคุ้มครองรวม 100,000 บาท (2,897.96 ดอลลาร์สหรัฐ)

เท่าที่ผ่านมา สถิติ ลักษณะ และการใช้ผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยตามสถานการณ์ สะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจที่จำกัด และการไม่จัดลำดับความสำคัญให้แก่การประกันภัยในฐานะเครื่องมือโอนถ่ายความเสี่ยง ถึงแม้ว่าสถิติอุบัติเหตุจากรางที่เพิ่มสูงขึ้นในระหว่างช่วงหยุดยาว เช่น วันสงกรานต์หรือวันขึ้นปีใหม่ ควรจะเป็นตัวกระตุ้นให้ประชาชนเลือกใช้บริการประกันภัยเป็นเครื่องมือคุ้มครองความเสี่ยงก็ตาม หากแต่ข้อมูลจากคปภ. (ตารางที่ 4) กลับแสดงให้เห็นว่า ยอดขายประกันภัยลดน้อยลงในช่วงห้าปีที่ผ่านมา และราคาเบี้ยประกันภัยยังเพิ่มสูงขึ้น จึงอนุมานได้ว่าอุปสงค์ของผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นเลย และลูกค้าที่

รายได้น้อยและอยู่ในกลุ่มเปราะบางก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประกันภัยมากนัก อีกทั้งบริษัทประกันภัยภาคเอกชนยังมีทัศนคติว่าตลาดประกันภัยรายย่อยไม่สามารถทำกำไรได้มากพอ และเสนอให้รัฐบาลเข้ามาจับบทบาทเป็นผู้นำในการเติมเต็มช่องว่างนี้<sup>52</sup>

ตารางที่ 5 : ตัวอย่างกรมธรรม์ประกันภัยรายย่อยตั้งแต่ปี 2559-2563

ปี	กรมธรรม์ประกันภัยรายย่อย	เบี้ยประกันภัย (บาท)	เงินเอาประกันภัย (บาท)	ความคุ้มครอง	ยอดขายทั้งหมด (หน่วย)
2559	1. <b>สงกรานต์สุขใจ</b> ระยะเวลาขาย: 30/03/2559 - 30/04/2559 ระยะเวลาเอาประกัน: 1 ปี	100	100,000		NA
	2. <b>วันประกันภัยสุขใจ</b> ระยะเวลาขาย: 15/09/2559 - 15/10/2559 ระยะเวลาเอาประกัน: 1 ปี	100	100,000		NA
2560	1. <b>สงกรานต์สุขใจ</b> ระยะเวลาขาย: 15/03/2560 - 30/04/2560 ระยะเวลาเอาประกัน: 1 ปี	100	100,000		63,069
	2. <b>ปีใหม่สุขใจ</b> ระยะเวลาขาย: 15/12/2560 - 31/01/2561 ระยะเวลาเอาประกัน: 1 ปี	222	100,000	เสียชีวิต สูญเสียชีวิต/ สูญเสียชีวิต และ ทุพพลภาพสิ้นเชิงถาวร จากอุบัติเหตุ	14,006
2561	1. <b>สงกรานต์อุ่นใจ</b> ระยะเวลาขาย: 01/04/2561 - 30/04/2561 ระยะเวลาเอาประกัน: 30 วัน	10	100,000	ยกเว้น	1,327,193
	2. <b>ปีใหม่อุ่นใจ</b> ระยะเวลาขาย: 15/12/2561 - 31/01/2562 ระยะเวลาเอาประกัน: 30 วัน	7	100,000	ฆาตกรรม/การทำร้าย ร่างกายและอุบัติเหตุจาก การขับขี่ หรือการเดินทาง โดยรถจักรยานยนต์	NA
2562	1. <b>สงกรานต์ถูกใจ</b> ระยะเวลาขาย: 01/04/2562 - 31/05/2562 ระยะเวลาเอาประกัน: 30 วัน	7	100,000		724,506
	2. <b>อุ่นใจปีใหม่พลัส</b> ระยะเวลาขาย: 15/12/2562 - 31/01/2563 ระยะเวลาเอาประกัน: 30 วัน	7	100,000		568,947
2563	<b>สงกรานต์อุ่นใจ นวัตกรรม ซูเปอร์พลัส และ โควิด 19</b> ระยะเวลาขาย: 01/04/2563 - 31/05/2564 ระยะเวลาเอาประกัน: 30 วัน	10	100,000 และผลประโยชน์คุ้มครอง กรณีติดเชื้อโควิด 19: 3,000 บาท และผลข้างเคียงวัคซีนโควิด 19: 300 บาทต่อวัน (สูงสุด 20 วัน)		8,515,064

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

52 จากการสัมภาษณ์ผู้รับประกันภัยไทย

## ประกันภัยสำหรับ MSME

วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อม (MSMEs) ถือว่าเป็นกลุ่มเปราะบางอีกกลุ่มหนึ่ง โดย ในปี 2563 MSMEs คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 99.5 ของจำนวนวิสาหกิจไทยทั้งหมด และการจ้างงานในภาคส่วนนี้ก็คิดเป็นร้อยละ 71.2 ของการจ้างงานทั้งหมด นอกจากนี้ MSMEs ยังสร้างมูลค่าประมาณร้อยละ 34.2 ของ GDP ประเทศไทย วิสาหกิจเหล่านี้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงการเงินและตลาด อีกทั้งยังประสบภาวะขาดแคลนแรงงาน หากเปรียบเทียบกับวิสาหกิจขนาดใหญ่แล้ว MSMEs ยังตามไม่เท่าทันเรื่องการใช้เทคโนโลยี เนื่องจากมีศักยภาพที่จำกัดในการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา รวมถึงนวัตกรรมใหม่ ๆ และมักมีต้นทุนสูงในการประกอบธุรกิจ และเนื่องจากวิสาหกิจเหล่านี้พยายามที่จะอยู่รอดในช่วงวิกฤตโควิด 19 จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการประกันโดยสมัครใจมากนัก

รัฐบาลไทยตระหนักว่า MSMEs เป็นรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจ จึงออกมาตรการชุดหนึ่งซึ่งครอบคลุมผลิตภัณฑ์ประกันภัย เพื่อช่วยเหลือ MSMEs ระหว่างการแพร่ระบาดของโควิด 19 โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ตระหนักถึงการขาดแคลนผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่สามารถคุ้มครอง MSMEs จากเหตุวิกฤต เช่น การหยุดชะงักของธุรกิจระหว่างการแพร่ระบาดของโควิด 19 ดังนั้น จึงควรพิจารณาผลิตภัณฑ์ประกันภัยสำหรับ MSMEs ซึ่งมีคุณลักษณะเกี่ยวกับการคุ้มครองด้านรายได้หรือเงินกู้ หรืออาจออกแบบผลิตภัณฑ์สำหรับ MSMEs ที่มีผู้หญิงเป็นเจ้าของกิจการ นอกจากนี้ ควรสำรวจความเป็นไปได้ในการให้ความรู้ด้านประกันภัยผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์มือถือ เพื่อสนับสนุนความพยายามในการจัดการความเสี่ยงของ MSMEs

การประกันภัยแบบเพื่อสินเชื่อหรือประกันชีวิตเพื่อสินเชื่อ อาจเป็นอีกตัวเลือกหนึ่งของ MSMEs ในการปกป้องธุรกิจของตนและครอบครัว ปัจจุบันผลิตภัณฑ์ที่สามารถซื้อได้ผ่านธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินหลายแห่งในประเทศไทย แต่ยังไม่เป็นที่แพร่หลายนักในบรรดา SMEs และผู้มีรายได้ปานกลาง-ต่ำ<sup>53</sup> ผลิตภัณฑ์นี้ออกแบบขึ้นเพื่อจ่ายหนี้ค้างชำระของลูกค้า กรณีลูกค้าเสียชีวิตหรือทุพพลภาพถาวร เพื่อให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้ และครอบครัวไม่ต้องแบกรับภาระหนี้สินต่อไป นอกจากนี้ เงินประกันที่เหลืออยู่หลังชำระหนี้ยังคงตกเป็นของสมาชิกในครอบครัวได้อีกด้วย ประกันชีวิตเพื่อสินเชื่อสามารถใช้ได้กับสินเชื่อธุรกิจและการจำนอง

## ประกันภัยพืชผล

ประเทศไทยมีโครงการประกันภัยพืชผลสำหรับเกษตรกรปลูกข้าวซึ่งลงทะเบียนที่นาของตนกับกรมส่งเสริมการเกษตรมาตั้งแต่ปี 2554 ในปี 2554 โครงการดังกล่าวจ่ายเงินสินไหมให้แก่ชาวนาที่ซื้อประกันภัยโดยสมัครใจ และพืชผลถูกทำลายทั้งหมดจากภัย 6 ประเภท ได้แก่ น้ำท่วม ภัยแล้ง อากาศหนาว ลมพายุ ลูกเห็บ และอัคคีภัย โดยขอบเขตของภัยในปัจจุบันได้ขยายให้ครอบคลุมถึงศัตรูพืชและการบุกรุกของช้างป่าอีกด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลและเกษตรกร กรมธรรม์ประกันภัยพืชผลรวมถึงข้อความในกรมธรรม์ อัตราเบี้ยประกันภัย และจำนวนเงินเอาประกันภัย ได้รับการปรับปรุงแก้ไขตลอดมาตามความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียและลักษณะการเคลมประกันที่ผ่านมา (ตารางที่ 6) พื้นที่ที่จัดทำประกันภัยข้าว เพิ่มขึ้นจาก 1 ล้านไร่ในปี 2554 เป็น 43.5 ล้านไร่ในปี 2564 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 72.3 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด (ตารางที่ 7) ในปี 2562 ประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยอาศัยหลักการและเหตุผลเช่นเดียวกับประกันภัยข้าว (ตารางที่ 8)

โครงการประกันภัยพืชผลในปัจจุบันถือเป็นส่วนเสริมของโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล ซึ่งอิงกับโครงการบรรเทาสาธารณภัยของรัฐ โดยภายใต้โครงการดังกล่าว เกษตรกรได้รับเบี้ยอัตราคงที่เป็นค่าชดเชยต้นทุนการเพาะปลูก (ภาพที่ 14) เกษตรกรปลูกข้าวที่ข้าวถูกทำลายทั้งหมดเนื่องจากเหตุการณ์ทางสภาพภูมิอากาศหรือศัตรูพืชจะได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาลจำนวน 1,340 บาท (38.84 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อไร่ หรือประมาณร้อยละ 33 ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด ดังที่กล่าวไปข้างต้น โครงการประกันภัยพืชผลสำหรับเกษตรกรปลูกข้าวและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ถือเป็นการคุ้มครองส่วนเสริมสำหรับเกษตรกรผู้ทำประกันภัย โดยใช้วิธีการประเมินความเสียหายแบบเดียวกับโครงการบรรเทาสาธารณภัยของรัฐ ในปี 2564 จำนวนเงินเอาประกันภัยขั้นพื้นฐาน (Tier 1) อยู่ที่ 1,260 บาท (36.52 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อไร่ และจำนวนเงินเอาประกันภัยส่วนเพิ่ม (Tier 2) อยู่ที่ 240 บาท (6.96 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อไร่ (ภาพที่ 15) กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในงานด้านธุรการสินไหมเป็นการภายใน และทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนของโครงการบรรเทาสาธารณภัยของรัฐ โดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย นอกจากนี้ เกษตรกรที่เป็นลูกค้าผู้ซื้อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรยังได้รับเงินอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยเพิ่มเติมอีกด้วย

53 จากการสัมภาษณ์ธนาคารบางแห่งที่ให้บริการลูกค้าที่เป็น SMEs และผู้มีรายได้ปานกลาง-ต่ำ ธนาคารเหล่านี้ยังไม่มีผลิตภัณฑ์ประกันภัยสำหรับลูกค้า

ตารางที่ 6 : พัฒนาการของประกันภัยข้าวของประเทศไทย (2554-2564)

ปี	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564*
การคุ้มครองภัย	ภัย 6 ประเภท: น้ำท่วม ภัยแล้ง อากาศหนาว ลมพายุ ลูกเห็บ อัคคีภัย	ภัย 7 ประเภท : น้ำท่วม ภัยแล้ง ลมพายุ ลูกเห็บ อัคคีภัย อากาศหนาว และศัตรูพืช							ภัย 8 ประเภท : น้ำท่วม ภัยแล้ง ลมพายุ ลูกเห็บ อัคคีภัย อากาศหนาว และศัตรูพืช และช้างป่า บุกรุก		
อัตราเบี้ยประกันภัย (USD/ไร่) (ไม่รวมอากรและภาษีมูลค่าเพิ่ม)	3.48	3.48 – 13.76		3.48-13.04	2.90		2.61	2.61	2.46	1.68/6.09/6.66	1.59/6.09/6.66
		ตาม 5 เขตความเสี่ยง (Risk Zones)			2.90		2.61	2.61	2.46	ตาม 3 เขตความเสี่ยง (Risk Zones)	
จำนวนเงินเอาประกันภัย	ต่ำกว่า 60 วัน: 17.56 USD/ไร่ และมากกว่า 61 วัน: 40.57 USD/ไร่	32.19 USD / ไร่ เฉพาะศัตรูพืช 16.08 USD/ไร่					36.51 USD / ไร่ เฉพาะศัตรูพืช 18.26 USD/ไร่				
เบี้ยประกันสุทธิ (USD)	3,957,245	2,523,989	1,252	7,650,091	14,233,565	66,259,112	58,408,611	63,086,462	62,795,462	95,561,256	93,101,422
ค่าสินไหมที่จ่ายแล้ว	22,038,448	7,436,627	901	3,711,231	4,427,321	23,832,285	60,776,330	52,068,632	139,842,278	15,083,675	44,344,616
อัตราส่วนค่าสินไหมทดแทน (%)	556.9%	294.6%	72.01%	46.7%	30.8%	35.5%	103.6%	82.1%	222.7%	15.8%	47.63%

ที่มา: สมาคมประกันวินาศภัยไทย

หมายเหตุ: \* อ้างอิงตามข้อมูลเบื้องต้น

ตารางที่ 7 : ความคุ้มครองของประกันภัยข้าวของประเทศไทย (2554-2564)

ปี	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564*
พื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด (ไร่)	62,696,040	64,990,047	62,079,904	63,211,788	49,481,505	56,505,471	56,659,833	53,863,069	61,119,256	58,088,725	60,175,321
พื้นที่ที่ทำประกันภัย (ไร่)	1,059,131	872,440	120	830,696	1,512,072	27,176,735	26,117,855	27,600,571	30,859,069	44,362,517	43,503,613
อัตราการเข้าถึงตลาด (%)	1.7%	1.3%	0.0%	1.3%	3.1%	48.1%	46.1%	51.2%	50.5%	76.5%	72.3%
จำนวนเกษตรกรที่ทำประกันภัย (คน)	NA	45,716	NA	54,775	90,377	1,571,857	1,756,933	1,917,720	2,024,480	3,301,111	3,406,840

ที่มา: สมาคมประกันวินาศภัยไทย (TGIA) หมายเหตุ: NA หมายถึงไม่มีข้อมูล \*หมายถึงข้อมูลเบื้องต้น

ตารางที่ 8: ความคุ้มครองของประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศไทย (2554-2564)

ปี	2562 (ฤดูฝน)	2562 (ฤดูแล้ง)	2563 (เฉพาะฤดูฝน)	2564 (เฉพาะฤดูฝน)
พื้นที่เพาะปลูก (ไร่)	2,834,640	664,195	5,341,487	5,285,506
พื้นที่ที่ทำประกันภัย (ไร่)	1,402,975	461,162	2,139,244	1,488,068
อัตราการเข้าถึงตลาด (%)	49.5%	69.4%	40.4%	28.2%
จำนวนเกษตรกรที่ทำประกันภัย	89,192	53,249	111,858	82,194
เบี้ยประกันสุทธิ (USD)	1,880,684	327,562	6,628,597	4,928,209
เบี้ยประกันภัย / ไร่ (USD)	1.71	1.71	4.64	4.53-15.94
ความเสียหายที่จ่ายแล้ว (USD)	10,080,946	21,152	995,088	1,154,330
อัตราส่วนค่าสินไหมทดแทน (%)	536.0%	6.5%	15.0%	23.42%

ที่มา: สมาคมประกันวินาศภัยไทย

ภาพที่ 14: โครงสร้างเงินเอาประกันภัยทั้งหมดของการประกันภัยข้าว

ต้นทุนการผลิตข้าวทั้งหมด

= 3,902 บาท/ไร่\*

วงเงินเอาประกันภัยทั้งหมด

= 2,840 บาท/ไร่

วงเงินเอาประกันภัย

(โดยสมัครใจ)

= 240 บาท/ไร่

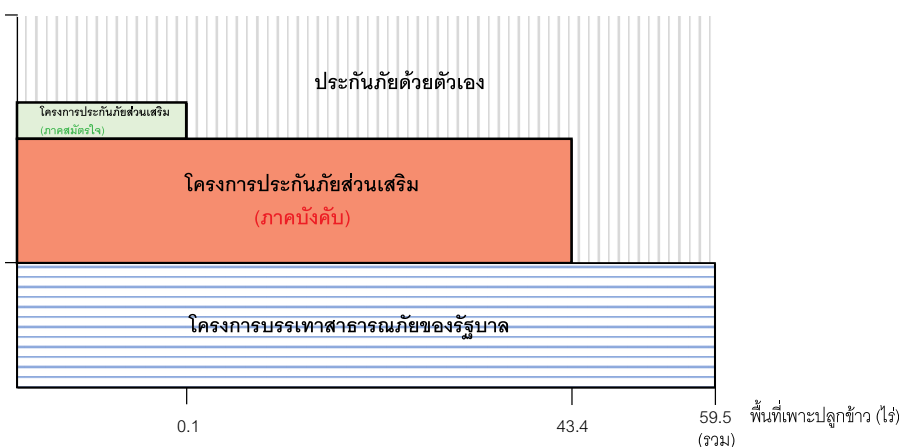
วงเงินเอาประกันภัย

(ภาคบังคับ)

= 1,260 บาท/ไร่

ค่าสินไหมทดแทนจากรัฐบาล

= 1,340 บาท/ไร่



\*โครงการประกันภัยพืชผล (ซึ่งถือเป็นโครงการส่วนเสริม) อิงกับโครงการบรรเทาสาธารณภัยของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลเพิ่มจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้แก่เกษตรกร เช่น จาก 1,260 บาทในปี 2563 เป็น 1,340 บาทในปี 2564 จึงเป็นการเพิ่มภาระให้แก่งบประมาณของรัฐบาล และยังหมายความว่าเกษตรกรที่ซื้อประกันโดยสมัครใจได้รับผลประโยชน์น้อยลงอีกด้วย

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร



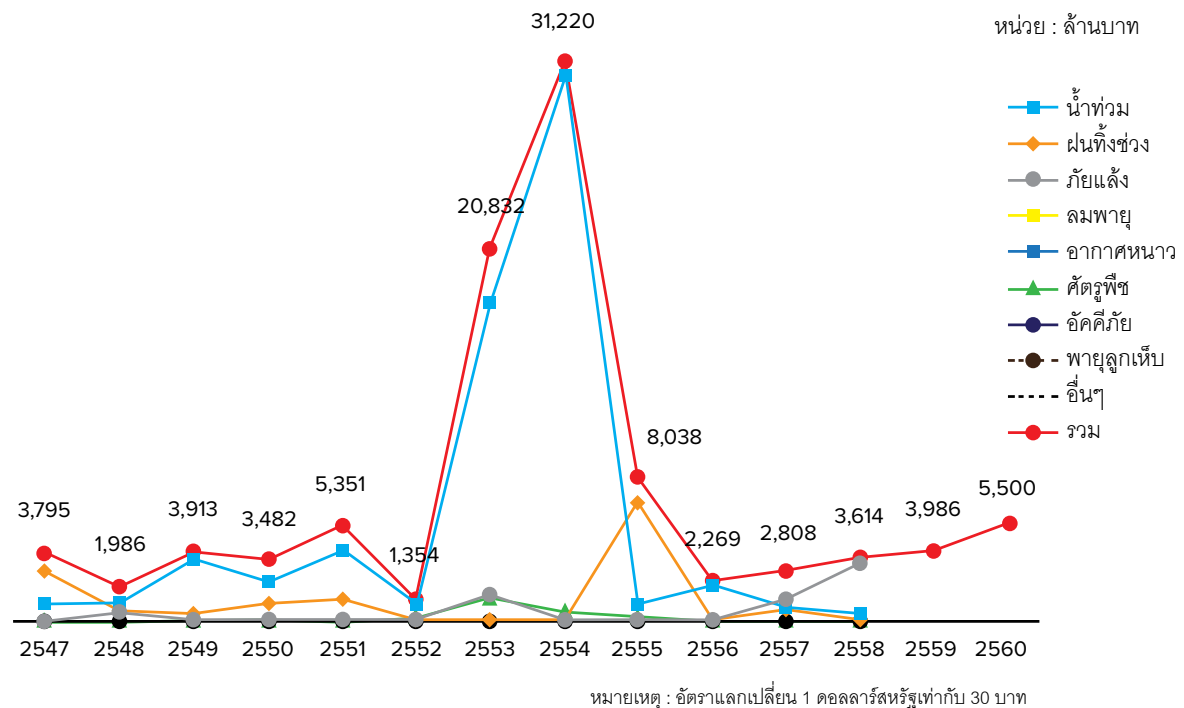
ภาพที่ 15: ค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกพืชผลสำคัญในประเทศไทย

	เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (บาท/ไร่)	ความคุ้มครองจากประกันภัย		เกษตรกรประกันภัยตนเอง	ต้นทุนการเพาะปลูกทั้งหมด (บาท/ไร่)
		Tier 1	Tier 2		
ข้าว	1,113 (37.1 USD/0.395 เฮคเตอร์)	1,260 (42 USD/ไร่)	240 (8 USD/ไร่)	1,372.47 (45.7 USD/ไร่)	3,985.47 (133 USD)
ข้าวโพด	1,148 (38.2 USD/ไร่)	1,500 (50 USD/ไร่)	240 (8 USD/ไร่)	1,759.47 (58.6 USD/ไร่)	4,647.47 (155 USD)
มันสำปะหลัง	1,148 (38.2 USD/ไร่)	-	-	5,467.79 (182.3 USD/ไร่)	6,615.79 (221 USD)
อ้อย	1,148 (38.2 USD/ไร่)	-	-	10,353.24 (345.1 USD/ไร่)	11,501.24 (383 USD)
ยางพารา	1,690 (56.3 USD/ไร่)	-	-	11,719.39 (390 USD.6/ไร่)	13,409.39 (447 USD)

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลลาร์สหรัฐ = 30 บาท

ภายใต้โครงการบรรเทาสาธารณภัยนี้ ภาวะการคลังจากการจ่ายเงินชดเชยสำหรับพืชผลในระหว่างปี 2547 - 2560 อยู่ที่ 98,148 ล้านบาท (ประมาณ 3,262 ดอลลาร์สหรัฐ) ตามที่แสดงในภาพที่ 16 ทั้งนี้ บริษัทประกันภัยภาคเอกชนยินดีที่จะสนับสนุนโครงการดังกล่าวเพื่อพัฒนาการประกันภัยพืชผลให้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม บริษัทประกันภัยภาคเอกชนยังต้องการความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะมอบการสนับสนุนในด้านทรัพยากรให้แก่ภาคเอกชนเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้

ภาพที่ 16: ค่าใช้จ่ายในการบรรเทาสาธารณภัยพืชผลทั้งหมด ช่วงปี 2547 - 2560



ที่มา : กรมส่งเสริมการเกษตรและสมาคมประกันวินาศภัยไทย

## ประกันภัยสำหรับผู้หญิง

ผลิตภัณฑ์ประกันภัยในประเทศไทยไม่ได้มีอคติในแง่เพศภาวะ อีกทั้งความเท่าเทียมทางเพศไม่ใช่ประเด็นหลักในการพัฒนาและส่งมอบผลิตภัณฑ์ประกันภัย และยังมีโอกาสให้พัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่สอดคล้องกับความต้องการและบทบาทในการจัดการเงินของผู้หญิง ทั้งนี้ ไม่มีข้อมูลที่มีการจำแนกเกี่ยวกับการเข้าถึงตลาดของภาคประกันภัยโดยแบ่งตามเพศภาวะ ดังนั้นจึงควรพัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้นเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและทำให้ทุกคนเข้าถึงบริการทางการเงินและความมั่นคงทางการเงิน ปัจจุบันนี้ มีผลิตภัณฑ์ประกันภัยสำหรับผู้หญิงเพียงไม่กี่ประเภท อาทิ ผลิตภัณฑ์ประกันสุขภาพที่คุ้มครองมะเร็งเกือบทุกชนิดที่มักเกิดกับผู้หญิง



## 4. สภาพตลาดเพื่อการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง

### ก. การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติในปัจจุบัน

ประเทศไทยจัดทำการศึกษาประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ในระดับประเทศนั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นฝ่ายดูแลการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ส่วนสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง<sup>54</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) มีบทบาทเป็นผู้ดูแลศูนย์จัดการภัยพิบัติกลาง ซึ่งมีหน้าที่ประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยรวม และสนับสนุนการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติของภาครัฐในทุกระดับ ซึ่งรวมถึงภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยทั้งหมดนี้เป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ แนวทางการประเมินพื้นที่ความเสี่ยงจากภัยพิบัติมีจุดประสงค์ดังนี้ (1) สนับสนุนและส่งเสริมกระบวนการประเมินความเสี่ยง (2) เสริมสร้างความสามารถของเขต/อำเภอและจังหวัดต่าง ๆ ในการประเมินการเปิดรับความเสี่ยง (exposure) และความเปราะบางต่อความเสี่ยงนั้น ๆ (3) เสริมสร้างศักยภาพด้านการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อการบริหารความเสี่ยงในระดับประเทศ โดยการประเมินนี้พิจารณาสถานะความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ภัย การเปิดรับความเสี่ยง (exposure) ของประชากรและพื้นที่ภูมิศาสตร์ ความเปราะบาง ความเสียหายและผลกระทบ ตลอดจนต้นทุนประสิทธิผล (cost effectiveness)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) มีบทบาทในการวิเคราะห์ผลกระทบของภัยพิบัติต่อเศรษฐกิจไทยและดุลการคลังของรัฐบาล (เช่น รายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ) การประเมินผลกระทบของภัยพิบัติให้แก่รัฐบาล รวมถึงผลกระทบต่อเงินนอกงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองท้องถิ่น สศค. ยังทำหน้าที่ในการประเมินช่องว่างด้านการคลัง โดยอาศัยการวิเคราะห์ความอ่อนไหวด้านรายได้ (revenue sensitivity) การวิเคราะห์สถานการณ์สมมติ และระบบเตือนภัยทางการคลังล่วงหน้า การสูญเสียรายได้ที่พึงได้รับ (foregone revenue) โดยประเมินจากผลกระทบของภัยพิบัติต่อธุรกิจและประชาชน พร้อมทั้งผลที่ตามมาจากโครงการบรรเทาสาธารณภัยของรัฐบาล นอกจากนี้ สศค. เป็นเลขานุการของคณะกรรมการวินัยการเงินการคลัง ซึ่งกำหนดสัดส่วนวงเงินงบประมาณของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยคิดเป็นสัดส่วนของงบประมาณทั้งหมด สัดส่วนดังกล่าวส่งผลต่อการกำหนดขนาดงบประมาณสำหรับการจัดการภัยพิบัติ

ในระดับท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานดำเนินการประเมินความเสี่ยง โดยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาแผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งแนวทางการพัฒนาแผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ<sup>55</sup> ได้กำหนดไว้เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่า 5,300 แห่ง ได้นำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ นายกองดีการบริหารส่วนตำบลมีบทบาทเป็นประธานคณะกรรมการวางแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประจำตำบล ซึ่งมีหน้าที่ทบทวนแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัด

54 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ภายใต้กระทรวงการคลัง มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) เสนอแนะและจัดทำนโยบายการคลังในด้านรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง การจัดการทรัพย์สิน และหนี้สาธารณะ (2) ติดตาม ประเมิน และรายงานสถานการณ์การคลัง (3) เสนอแนะเกี่ยวกับหลักการด้านการคลังและการบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำการประเมินความเสี่ยงการคลังจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น เงื่อนไขทางเศรษฐกิจมหภาค ระบบการเงิน นโยบายภาครัฐ และประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

55 คู่มือละเอียดของแนวทางได้ในภาคผนวก 6



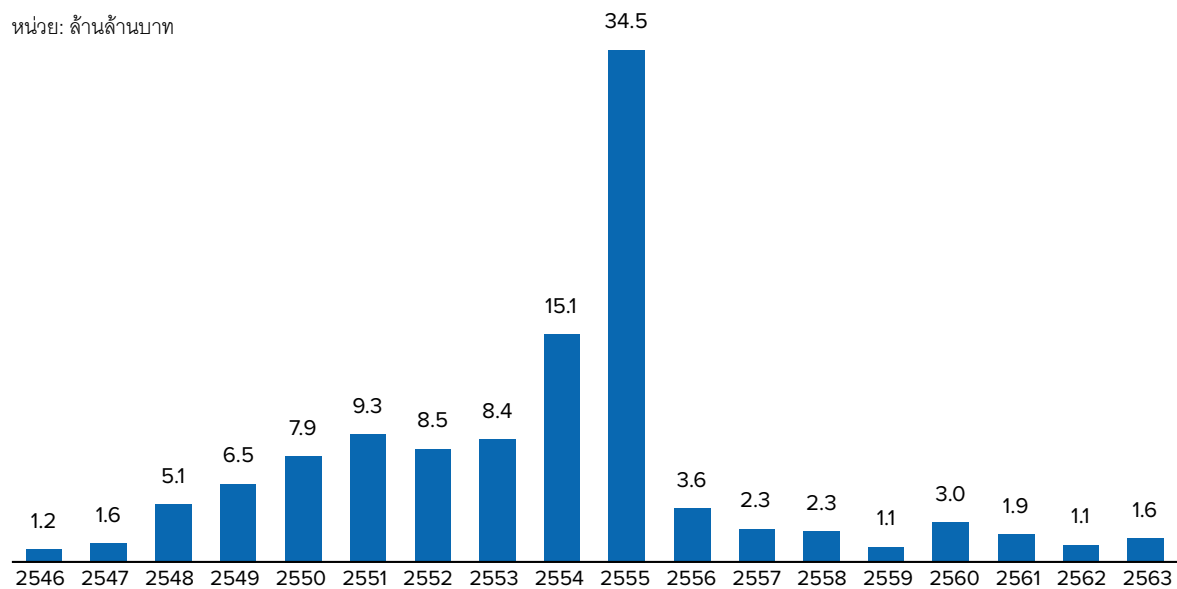
## ข. ผลกระทบด้านการคลัง

ในประเทศไทยมีการบันทึกผลกระทบทางการคลังซึ่งสืบเนื่องจากเหตุอุทกภัยเป็นหลัก เหตุอุทกภัยที่เลวร้ายที่สุดคือ มหาอุทกภัยปี 2554 ซึ่งมีการใช้งบประมาณฉุกเฉิน 34.5 พันล้านบาท (999.99 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อบรรเทาเหตุภัยพิบัติ คิดเป็นร้อยละ 1.4 ของงบประมาณทั้งหมด แต่ยังคงต่ำกว่าของวงเงินงบประมาณรายปีของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งได้รับการจัดสรรประมาณร้อยละ 2 - 3.5 ของงบประมาณทั้งหมด

ข้อมูลจากภาพที่ 17 แสดงให้เห็นว่าจำนวนเงินที่ทรงราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ลดลงหลังจากเหตุอุทกภัยปี 2554 จาก 34.5 พันล้านบาท (999.99 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในปี 2555 เหลือเพียง 1.6 พันล้านบาท (46.39 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในปี 2563 อุทกภัยปี 2565 ได้ทำให้เกิดการเพิ่มงบประมาณจัดสรรถึง 23 ล้านบาท (666.79 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณอีก 9.24 หมื่นล้านบาท (2.68 พันดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อการรับมือเหตุฉุกเฉิน<sup>56</sup>

ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบทางการคลังจากภัยพิบัติยังไม่พร้อมเปิดใช้ในวงกว้าง รัฐบาลซึ่งดำเนินงานผ่าน ปภ. ได้ทำงานร่วมกับพันธมิตรการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการเก็บรวบรวมข้อมูลความเสี่ยงและความเปราะบางต่อความเสี่ยงต่างๆ โอกาสหนึ่งสำหรับความร่วมมือคือ การใช้เครื่องมือวิเคราะห์ เช่น แบบจำลองความเสี่ยง (risk model) เพื่อคาดการณ์ผลกระทบจากภัยพิบัติและเหตุการณ์ที่สร้างความเสียหายทางการคลังอย่างรุนแรง

ภาพที่ 17: ปริมาณการใช้งบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ระหว่างปี 2566 - 2563



ที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

56 Bangkok Post. Flood relief spending to hit B23bn. <https://www.bangkokpost.com/business/2412368/flood-relief-spending-to-hit-b23bn>

## ค. กรอบกฎหมายและสถาบันในปัจจุบัน

ประเทศไทยได้วางกรอบกฎหมายและนโยบายสำหรับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้วางรากฐานการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศ และจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อกำกับและอนุมัตินโยบายต่าง ๆ ตลอดจนส่งเสริมเอกภาพระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับประเทศและระดับท้องถิ่น และภาคเอกชน นอกจากนี้ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติยังให้แนวทางเกี่ยวกับการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการชดเชยหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ รวมถึงรายจ่ายที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับกระทรวงการคลัง

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานที่ดูแลการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศไทย โดยทางกรมฯ ทำหน้าที่ประสานงานกลไกการวางแผนนโยบายในระดับประเทศ (ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) ในระดับจังหวัด (ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน) และในระดับกรุงเทพมหานคร (ซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถวางแผนปฏิบัติการของพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้แบ่งภัยพิบัติออกได้เป็น 4 ระดับ และกำหนดผู้มีอำนาจควบคุมสั่งการและบัญชาการในแต่ละระดับดังนี้ (โปรดดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 9: ระดับการจัดการภัยพิบัติและผู้มีอำนาจควบคุมสั่งการและบัญชาการในประเทศไทย

ระดับ	ขนาดของภัยพิบัติ	นิยาม	ผู้มีอำนาจควบคุมสั่งการและบัญชาการ
1	เล็ก	ภัยพิบัติที่หน่วยงานในท้องถิ่นสามารถควบคุมและบรรเทาปัญหาเองได้	หน่วยงานปกครองในท้องถิ่นหรือนายอำเภอ
2	กลาง	ภัยพิบัติที่ต้องขอความช่วยเหลือจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
3	ใหญ่	ภัยพิบัติที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง หรือภัยพิบัติที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
4	มีผลกระทบร้ายแรง	ภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อชีวิตทรัพย์สินและขวัญกำลังใจของประชาชนทั้งประเทศ หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไม่สามารถควบคุมสถานการณ์และระงับภัยพิบัติได้	นายกรัฐมนตรี/รองนายกรัฐมนตรี

ที่มา: Ikeda and Palakhamam (2020) based on Department of Disaster Prevention and Mitigation (2015)

ขณะนี้ ประเทศไทยยังไม่มีกลยุทธทางการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่ช่วยวางแนวทางการจัดการทางการเงินเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติและวางแนวทางในการใช้เครื่องมือทางการเงินต่าง ๆ ทั้งการรับความเสี่ยงไว้เองและการโอนถ่ายความเสี่ยง ซึ่งแนวทางเหล่านี้ล้วนจะช่วยให้ส่งเสริมต้นทุนประสิทธิผล (cost-effectiveness) แหล่งเงินทุนสำคัญ 3 แหล่งสำหรับการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติประกอบด้วย งบประมาณประจำปี งบกลาง และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน แหล่งเงินทุนเหล่านี้มีจุดประสงค์หลักในการมอบสิ่งของบรรเทาทุกข์และบริการด้านสุขภาพ การให้ความช่วยเหลือในเหตุฉุกเฉินและการอพยพ การฟื้นฟูสันติภาพและความเป็นระเบียบ และการจัดซื้อสิ่งของและอุปกรณ์ต่างๆ โดยในบรรดาแหล่งงบประมาณทั้งหมดนี้ ไม่มีแหล่งใดเลยที่กล่าวถึงการใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อจัดการความเสี่ยงก่อนเกิดเหตุการณ์จริง เช่น การประกันภัย ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 ซึ่งยกเลิกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ระเบียบฯ พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานราชการและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเข้าถึงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกรณีฉุกเฉิน เพื่อช่วยเหลือ



ผู้ประสบภัยพิบัติทันทีหลังเกิดเหตุสาธารณภัยก่อนที่จะประมาณบรรเทาสาธารณภัยโดยปกติจะได้รับอนุญาต นอกจากนั้นในกรณีที่เกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน กระทรวงการคลังสามารถอนุญาตให้หน่วยงานรัฐบาลอื่น ๆ ที่มีสิทธิ์เข้าถึงเงินตราของราชการ สามารถจ่ายเงิน บรรเทาสาธารณภัยด้วยความเห็นชอบของผู้อำนาจในหน่วยงานรัฐบาลนั้น ๆ

การใช้หลักการโอนถ่ายความเสี่ยงยังคงจำกัดอยู่เพียงการบริหารจัดการความเสี่ยงของทรัพย์สินของรัฐเท่านั้น ตามมติของคณะกรรมการกลั่นกรองการพิจารณาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ ณ วันที่ 29 มีนาคม 2564 (โปรดดูภาคผนวก 7) มีคำสั่งให้หน่วยงานรัฐบาลใช้วิธีประกันตนเอง สำหรับอาคารและทรัพย์สิน กล่าวคือ ส่งเสริมให้ใช้วิธีการรับความเสี่ยงภัยไว้เอง (risk retention) สำหรับความสูญเสียและความเสียหาย กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการจัดการทรัพย์สินของรัฐ รวมถึงอสังหาริมทรัพย์และที่ดินของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วใช้วิธีประกันตนเอง ยกเว้นส่วนที่ปล่อยเช่า ซึ่งผู้เช่ามีหน้าที่ทำประกันอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ ไม่มีข้อกำหนดสำหรับรัฐวิสาหกิจ ให้ทำประกันภัย แต่การทำประกันภัยสามารถเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือบริหารจัดการความเสี่ยงภายในแผนบรรเทาสาธารณภัย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำหนดสำหรับปี 2566 - 2570<sup>57</sup> ในส่วนของโครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ภาคเอกชนต้องรับผิดชอบจัดหาประกันภัยที่จำเป็นตลอดระยะเวลาสัมปทาน และหลังจากที่โอนทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐแล้ว โดยเจ้าของโครงการจะเป็นผู้กำหนดวิธีจัดการความเสี่ยง โดยอาจพิจารณาทำประกันภัย

ในระดับท้องถิ่น หน่วยงานราชการท้องถิ่นปฏิบัติตามข้อกำหนดของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ โดยใช้วิธีประกันภัยด้วยตัวเอง สำหรับทรัพย์สินของรัฐ นอกจากนี้ อาจมีการซื้อประกันภัยสำหรับรถของทางราชการ (เช่น รถพยาบาลและรถยนต์บรรทุกสารเคมี) ครุภัณฑ์ (เช่น อุปกรณ์ก่อสร้าง อุปกรณ์ทางการแพทย์ อุปกรณ์โรงงาน) และอาคาร (ยกเว้น สำนักงานและที่พักอาศัย) อย่างไรก็ตาม หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นมากกว่าในการใช้รายได้ของตน ซึ่งอาจทำให้มีโอกาสจัดสรรงบประมาณก่อนเกิดภัยพิบัติจริง (ex-ante) ในการใช้ผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่หลากหลาย ครอบคลุมที่เบี้ยประกันภัยคุ้มค่างบประมาณที่คุ้มค่าคุ้มครองที่ได้รับ ทั้งนี้ การจัดหาเงินทุนหลังเกิดเหตุภัยพิบัติสำหรับหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นนั้นต้องพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลอย่างมาก และรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้ได้น้อยก็ไม่ได้มีความพร้อมเพียงพอในการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินและดำเนินกระบวนการฟื้นฟูได้อย่างเหมาะสม

คณะกรรมการกลั่นกรองการพิจารณาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ มีหน้าที่ดูแลการบังคับใช้มติที่ได้อนุมัติไว้ คณะกรรมการฯ มีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ และประกอบด้วย

1. ผู้แทนสำนักงบประมาณ
2. ผู้แทนกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
3. ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ
4. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
5. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
6. ผู้แทนกรมธนารักษ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

คณะกรรมการนี้มีอำนาจกำหนดว่าทรัพย์สินราชการใดที่สามารถทำประกันภัยได้ และภายในขอบเขตใด ผ่านการศึกษาความคุ้มค่าของการโอนถ่ายความเสี่ยงสำหรับทรัพย์สินของรัฐ และแผนในระยะยาวของการประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังกำหนดแนวทางในการขอทำประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ ให้หน่วยงานภาครัฐได้ใช้เป็นแนวทางหากต้องการทำประกันภัยสำหรับทรัพย์สินของรัฐประเภทใหม่ ๆ ดังนั้น จึงสามารถขยายขอบเขตของทรัพย์สินของรัฐที่อนุญาตให้ทำประกันภัยจากภาคเอกชนได้หากจำเป็น

57 จากการสัมภาษณ์สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ทางสำนักงานฯ ไม่ได้กล่าวถึงแนวทางการลดความเสียหายภัยพิบัติสำหรับรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ผู้จัดทำรายงานจึงเข้าใจว่าไม่มีแนวทางการโอนถ่ายความเสี่ยงที่เฉพาะเจาะจง เช่น การประกันภัย

ความท้าทายบางประการ<sup>58</sup>ของการทำประกันภัยทรัพย์สินของรัฐในประเทศได้แก่ การขาดข้อมูลเกี่ยวกับความสูญเสียและความเสียหายในอดีต และคลังข้อมูลด้านทรัพย์สินของรัฐที่ทำให้สามารถประเมินต้นทุนมูลค่า/ทดแทนได้ ข้อมูลเหล่านี้สำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจความเสี่ยง เพื่อการบริหารจัดการและบำรุงรักษาทรัพย์สินเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากเกิดภัยพิบัติ นอกจากนี้ การแบ่งปันข้อมูลระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ประเมินความเสี่ยงได้อย่างแม่นยำ

ประเทศไทยมีความตระหนักถึงบทบาทของการประกันภัยในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติมากขึ้น ทว่าหน่วยงานบางแห่งยังมองว่าเบี้ยประกันภัยมีราคาแพงเกินไป และงบประมาณของรัฐเพียงพอแล้วต่อการฟื้นฟูภัยพิบัติในอนาคต อย่างไรก็ตาม ทศคนตินี้อิงตามข้อมูลภัยพิบัติในอดีตเท่านั้น เช่น มหาอุทกภัยปี 2554 ขณะนี้ ยังไม่มีข้อมูลคาดการณ์ (forecast data) ถึงผลกระทบต่อการคลังที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตจากภัยพิบัติ และต้นทุนประสิทธิผลของการประกันภัยสำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศไทย ดังนั้น การวิเคราะห์ความคุ้มค่า (cost benefit analysis) อาจช่วยสนับสนุนส่งเสริมให้รัฐบาลวางกรอบนโยบายที่จำเป็นและเอื้อต่อการบริหารความเสี่ยงก่อนเกิดเหตุการณ์จริง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หรือกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย ยังทำให้เกิดข้อกังวลเกี่ยวกับการแบ่งปันข้อมูล พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลร่างขึ้นมาเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยคำว่าข้อมูลส่วนบุคคลได้รับการนิยามว่าหมายถึง “ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” โดยในขณะนี้ กฎหมายฉบับนี้ห้ามไม่ให้รัฐบาลแบ่งปันข้อมูลที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลให้แก่ภาคเอกชนโดยไม่ได้รับความยินยอมของเจ้าของข้อมูล เช่น เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัย

## ง. กลไกและเครื่องมือการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติในปัจจุบัน

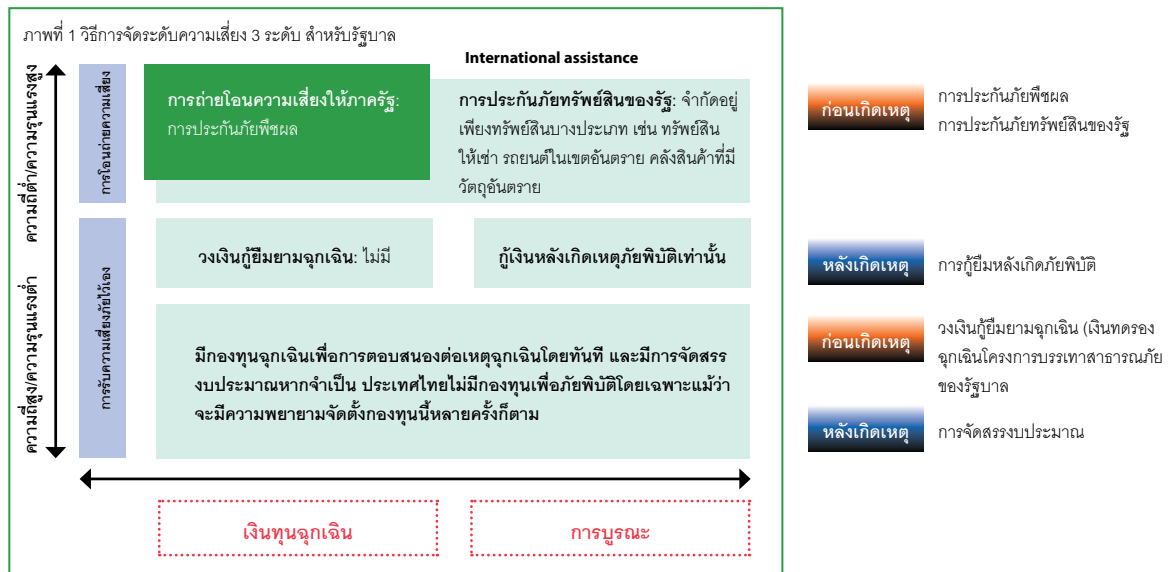
รัฐบาลพึ่งพางบประมาณและเงินกู้อย่างมากในการรับมือกับผลกระทบของความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การใช้กลยุทธ์การจัดระดับความเสี่ยง (risk layering strategy)<sup>59</sup> เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบการจัดการเงินทุนเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศไทยปัจจุบัน (ภาพที่ 18) แสดงให้เห็นว่า สำหรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและความรุนแรงต่ำ เครื่องมือการรับความเสี่ยง (risk retention) ที่ใช้คือ เงินสำรองของรัฐบาลและเงินฉุกเฉิน เสริมด้วยการกู้ยืมหลังเกิดภัยพิบัติ ในช่วงวิกฤตอย่างเช่นโควิด 19 รัฐบาลต้องกู้ยืมจากตลาดทุน เพราะเงินสำรองที่มีอยู่ไม่เพียงพอ

สำหรับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งและความรุนแรงสูง ได้มีการใช้เครื่องมือการโอนถ่ายความเสี่ยงแล้ว ซึ่งรวมถึงการประกันภัยพืชผล และการประกันภัยทรัพย์สินของรัฐบางประเภทภาพที่ 18: กลไกและเครื่องมือการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติของประเทศไทย

58 จากการสัมภาษณ์บริษัทประกันภัยภาคเอกชน

59 Risk Layering Strategy Framework มีเครื่องมือหลายประเภทในการคุ้มครองประเทศจากภัยพิบัติในแต่ละระดับความถี่และความรุนแรง ความเสี่ยงชั้นล่างสุดได้แก่ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งแต่ความรุนแรงต่ำ ซึ่งสามารถรับความเสี่ยงและจัดการได้โดยอาศัยทุนสำรองของรัฐบาล และการจัดสรรงบประมาณหรือการกู้ยืมหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ ความเสี่ยงชั้นบนสุด ได้แก่ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นไม่บ่อยแต่ความร้ายแรงสูง ซึ่งอาจโอนถ่ายความเสี่ยงไปให้ภาคเอกชนได้ กลยุทธ์จัดระดับความเสี่ยงทำให้มั่นใจได้ว่ารัฐบาลมีการจัดการด้านการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม

## ภาพที่ 18: กลไกและเครื่องมือการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติของประเทศไทย



ที่มา: ดัดแปลงจาก World Bank Group, GFDRR (2017) โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (international aid) มีบทบาทไม่มากนักในการจัดการด้านการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงของประเทศไทย โดยประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เฉพาะกรณีภัยพิบัติรุนแรงมาก เช่น สึนามิปี 2547 (เงินช่วยเหลือ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากรัฐบาลญี่ปุ่นและธนาคารโลก) และมหาอุทกภัยปี 2554 (มากกว่า 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากผู้บริจาคทั่วโลก นำโดยประเทศญี่ปุ่น)

ประเทศไทยได้ก่อตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติในปี 2554 หลังจากเกิดมหาอุทกภัย เพื่อช่วยปิดช่องว่างในตลาดประกันภัย/ประกันภัยต่อ ซึ่งไม่ต้องการให้ความคุ้มครองความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะความเสี่ยงจากอุทกภัย กองทุนฯทำหน้าที่เป็นทั้งผู้รับประกันภัยหลักและผู้รับประกันภัยต่อ และให้ความคุ้มครองสำหรับอุทกภัย แผ่นดินไหว (อย่างน้อย 7 ริกเตอร์ขึ้นไป) และพายุ (ความเร็วลมตั้งแต่ 120 กม./ชม.) กองทุนนี้ถูกยกเลิกไปในปี 2560 เนื่องจากไม่สามารถแสดงถึงประโยชน์ของกองทุนได้ เพราะตั้งแต่ปี 2554 ก็ไม่เกิดภัยพิบัติรุนแรงขึ้นอีก ปก.ได้พยายามตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติขึ้นมาใหม่ โดยเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2560-2564 แต่ก็ไม่สำเร็จ เนื่องจากไม่สามารถรับประกันถึงความยั่งยืนของกองทุนได้

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังตั้งกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย ซึ่งบริหารโดยสำนักนายกรัฐมนตรี จากเงินบริจาคสำหรับอุทกภัยปี 2538 และเงินบริจาคที่ได้รับต่อมา ดังนั้น กองทุนนี้จึงไม่ได้พึ่งพางบประมาณรัฐบาล กองทุนนี้ทำหน้าที่แจกจ่ายเงินช่วยเหลือรวบรวมเงินบริจาค และมอบเงินบริจาคให้แก่ผู้ประสบเหตุภัยพิบัติอย่างเหมาะสม รวมถึงเรียกรับเงินบริจาคในกรณีเกิดภัยพิบัติ

สำหรับความเหมาะสมของเครื่องมือการโอนถ่ายความเสี่ยง เช่น ตราสารหนี้ภัยพิบัติ อาจต้องมีการพิจารณาต่อไป เพื่อให้ประเทศไทยสามารถบริหารจัดการผลกระทบระยะยาวจากภัยพิบัติ (ดังที่เคยประสบจากการแพร่ระบาดของโควิด 19) นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถพิจารณาประสบการณ์และบทเรียนของต่างประเทศในเรื่องเงินทุนเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทั้งจากนิวซีแลนด์ ตุรกี ใต้หวัน และสหรัฐอเมริกา โดยพิจารณาว่าประเทศเหล่านี้ใช้การประกันภัยเป็นหนึ่งในวิธีการจัดการทางการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงในภาพรวมอย่างไร ประการสุดท้าย รูปแบบการประกันภัยที่อ้างอิงดัชนี (parametric insurance) ยังอาจช่วยเสริมเครื่องมือการโอนถ่ายความเสี่ยงที่มีอยู่ ได้แก่ ประกันภัยพิบัติ และประกันภัยทรัพย์สินของรัฐบาล ซึ่งในอนาคตจะแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการลงทุนในเครื่องมือทางการเงินเพื่อจัดการความเสี่ยงก่อนเกิดเหตุการณ์จริง และการใช้เครื่องมือโอนถ่ายความเสี่ยงเพื่อฟื้นฟูจากภัยพิบัติ



## จ. การวิเคราะห์ช่องว่างด้านเงินทุน

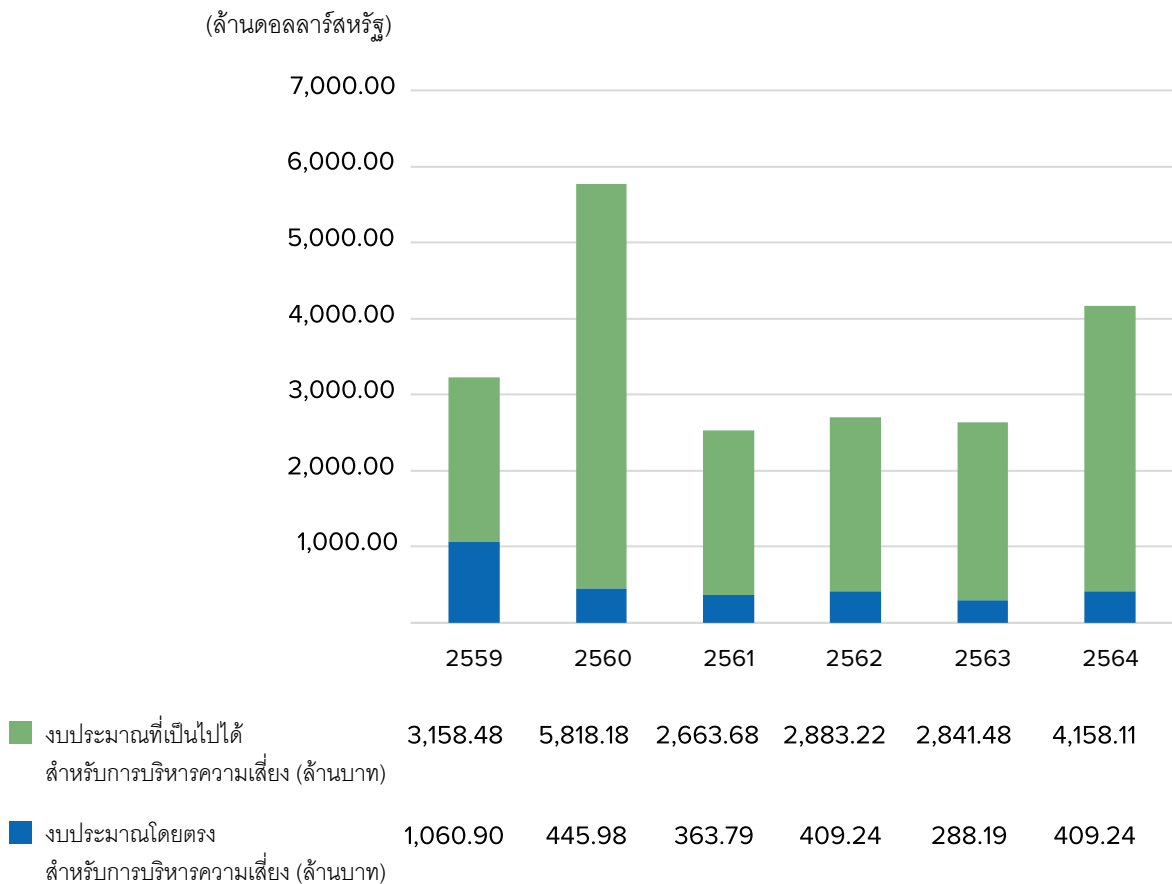
ประเทศไทยพึ่งพาเครื่องมือการจัดหาเงินทุนหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ (ex-post financing) เป็นหลัก เช่น การจัดสรรเงินงบประมาณ เงินทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และการกู้เงินเพื่อจัดการและตอบสนองต่อความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การใช้เครื่องมือจัดหาเงินทุนก่อนเหตุการณ์จริง (ex-ante financing) ยังไม่ได้เป็นที่แพร่หลายมากนัก แม้ว่าจะมีความพยายามในช่วงแรก ในรูปแบบของโครงการประกันภัยพิบัติของรัฐบาล และนโยบายการประกันภัยพิบัติของรัฐ การใช้กลไกและเครื่องมือการโอนถ่ายความเสี่ยงภายในแนวทางการคลังเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างครอบคลุม อาจไม่ได้ถูกจัดลำดับให้มีความสำคัญเร่งด่วนเพราะในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ในจำนวนที่ไม่มากนัก

ภาพที่ 19 แสดงให้เห็นถึงเงินทุนโดยประมาณที่พร้อมให้ใช้ได้เมื่อเกิดภัยพิบัติ จากปี 2559 - 2564 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณโดยตรงสำหรับการจัดการภัยพิบัติรวมถึงเพื่อป้องกันและลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังได้จัดงบประมาณอีกส่วนหนึ่งในการรับมือกับเหตุฉุกเฉินและการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งรวมถึงการรักษาสันติภาพของคนไทยและความมั่นคงของรัฐ ตลอดจนการจัดการผลกระทบจากภัยพิบัติ และการรับมือกับเหตุจำเป็นเร่งด่วนของประเทศ งบประมาณส่วนนี้อาจนำมาใช้สำหรับการฟื้นฟูจากภัยพิบัติ โดยในระหว่างปี 2559-2564 งบประมาณโดยตรงมีจำนวนตั้งแต่ 9,945.30 ล้านบาท ถึง 36,611.50 ล้านบาท (288.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐถึง 1.06 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในขณะที่งบประมาณสำหรับเหตุฉุกเฉินและการจัดการภัยพิบัติอยู่ที่ประมาณ 91,923.5 ล้านบาทถึง 200,785.50 ล้านบาท (2.67 พันล้านดอลลาร์สหรัฐและ 5.82 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) เมื่อรวมงบประมาณทั้งสองประเภทแล้ว พบว่างบประมาณที่สามารถใช้สำหรับการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติก็จะอยู่ที่ 104,478.00 ล้าน - 216,176.10 ล้านบาท (3.03 - 6.27 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) ต่อปี

ปัจจุบัน ยังมีข้อมูลไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ขอบเขตของช่องว่างด้านเงินทุน (Funding Gap) กรณีที่เกิดภัยพิบัติ ทั้งนี้ สามารถดูข้อมูลภัยพิบัติในอดีตได้ในเว็บไซต์ของปภ. เพื่อวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้น หากแต่ข้อมูลเหล่านี้เข้าถึงได้ไม่มากนัก และยังคงอยู่ในรูปแบบที่วิเคราะห์ได้ยาก นอกจากนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับความเสียหายจากภัยพิบัติค่อนข้างจะจัดกระจาย และไม่มีแหล่งข้อมูลที่รวมข้อมูลทั้งหมดไว้ในที่เดียว ในทำนองเดียวกัน สำหรับแหล่งเงินทุนที่พร้อมให้ใช้งาน ก็ยังไม่มีข้อมูลที่พร้อมใช้งานเกี่ยวกับงบประมาณการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงทั้งหมด เนื่องจากงบประมาณการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงบางส่วนไม่มีการระบุอย่างชัดเจน

เนื่องจากภาครัฐยังคงพึ่งพาวิธีการจัดการความเสี่ยงหลังเกิดเหตุการณ์เป็นหลัก งบประมาณของรัฐบาลจึงยังเผชิญความท้าทายในการแก้ไขปัญหาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งแต่ส่งผลกระทบต่อชน้อยกว่า เช่น ภัยน้ำท่วมซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศ (ประมาณการอยู่ที่ 2.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี<sup>60</sup>) สำหรับเหตุการณ์ที่รุนแรงและเกิดขึ้นไม่บ่อย (เช่น มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ซึ่งก่อค่าใช้จ่ายและความเสียหายประมาณ 4.6 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>61</sup>) สุดท้ายแล้ว รัฐบาลไทยก็จะต้องการแหล่งเงินทุนเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมปริมาณความเสียหายและความสูญเสียที่เกิดขึ้น

ภาพที่ 19: กลยุทธ์ว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย สำหรับการจัดการภัยพิบัติ (ปี 2560 - 2561) (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)



ที่มา: สำนักงบประมาณ

60 <https://www.mdpi.com/2073-4441/14/10/1603#B7-water-14-01603>

61 <https://www.swissre.com/risk-knowledge/mitigating-climate-risk/decade-on-thailand-devastating-2011-floods.html#:~:text=In%20the%20end%2C%20the%20flooding,for%20the%20global%20insurance%20industry.>



## 5. การบูรณาการการประกันภัยและการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงในกรอบการพัฒนา

การประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง สามารถเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ โดยกรอบงานและแผนการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องมีข้อกำหนดที่เน้นย้ำความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดการจัดหาเงินทุนและดำเนินการใช้มาตรการการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่มอบโอกาสในการบูรณาการการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงภายในกรอบการพัฒนา ซึ่งจะสนับสนุนกระบวนการระดับนานาชาติต่อไป และเพื่อดำเนินการตามความมุ่งมั่นต่อพิธีสารเกียวโตและความตกลงปารีส ประเทศไทยได้ส่งรายงานการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDCs) ในปี 2563 ซึ่งแม้ว่าไม่ได้กล่าวถึงการประกันภัยและการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงอย่างชัดเจน แต่ก็ยอมรับถึงความจำเป็นของการจัดการความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ รวมถึงการลดความเสี่ยงของประเทศในภาพรวม ในบรรดาคำแนะนำด้านการปรับตัวต่อเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภายใต้แผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาตินั้น โครงการประกันภัย เช่น การประกันภัยที่เกี่ยวกับภัยพิบัติและการประกันภัยการเกษตร ก็เป็นตัวเลือกสำหรับภาคการจัดการน้ำ เกษตรกรรม ความมั่นคงทางอาหาร การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ และความมั่นคง<sup>62</sup> ซึ่งสิ่งนี้สอดคล้องกับกลยุทธ์ในแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปี 2558 - 2593 ที่ระบุถึงการพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันภัยเพื่อรับมือกับภัยธรรมชาติในพื้นที่เสี่ยง การสร้างระบบประกันภัยจากความเสียหายด้านภูมิอากาศสำหรับผลผลิตการเกษตร ปศุสัตว์ และการประมง และการส่งเสริมให้ภาคเอกชนพัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัยสำหรับภัยธรรมชาติให้แก่พื้นที่เสี่ยงทั้งในระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น และระดับภูมิภาค ในเรื่องการประกันภัยและการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (ปี 2560-2579) และแผนปฏิรูปประเทศกล่าวถึงเพียงความสำคัญของการเข้าถึงการประกันภัย การเกษตรกรรมและการประกันสังคมที่ครอบคลุมเท่านั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 (ปี 2565-2570) ได้กล่าวถึงจุดหมายในการขจัดความยากจน มอบการคุ้มครองทางสังคม และบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งมอบการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้นโยบายเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้มาตรการต่าง ๆ มีเอกภาพทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ ควรมีการพิจารณาด้านการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และเครื่องมือการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง ภายใต้กรอบการเงินเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Integrated National Financing Framework (INFF) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ทางการเงินแบบองค์รวมและเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ อันจะดูแลให้เงินทุนเพื่อการพัฒนาที่มีความเพียงพอ ทั้งนี้ ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (ปี 2560-2579) และแผนปฏิรูปประเทศ ไม่มีการระบุถึงการพัฒนากการประกันภัยในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป้าหมายในการขจัดความยากจนหรือการคุ้มครองทางสังคม ขณะเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัตียังคงอยู่ภายใต้มาตรการจัดการความเสี่ยงแบบกว้าง ๆ และไม่ได้เชื่อมโยงกับเครื่องมือการจัดการความเสี่ยงก่อนเกิดเหตุการณ์จริง เช่น การประกันภัย

62 ภูมิภาคส่วนที่จะมีการปรับใช้ได้แก่ การจัดการน้ำ สาธารณสุข การท่องเที่ยว การเกษตรและความมั่นคงทางอาหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ และความมั่นคง

ภาพที่ 20: กรอบการเงินเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (INFF)



ที่มา: 2019 Financing for Sustainable Development Report, IATF on Ff



## 6. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

### ก. ผลการศึกษาที่สำคัญ

ตลาดการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ในประเทศไทยยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ปัจจุบัน รัฐบาลมีโครงการคุ้มครองความเสี่ยงทางการเงินสำหรับกลุ่มคนยากจนและเปราะบาง ผ่านระบบประกันสังคม จึงควรมีการพิจารณาถึงโอกาสที่ภาคธุรกิจประกันภัยของเอกชนจะเข้ามาเสริมระบบของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัยใหม่ ๆ หรือปรับปรุงผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่เดิม ซึ่งจะตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคซึ่งเป็นคนยากจนและเปราะบาง ทั้งนี้ การสร้าง “ความเชื่อใจ” ของผู้บริโภคเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญ และหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กองทุนการออมแห่งชาติ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สามารถเป็นช่องทางในการช่วยเพิ่มอัตราการเข้าถึงตลาดของภาคประกันภัยได้

- โครงการส่งเสริมความรู้ทางการเงินจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความรู้เรื่องการประกันภัยด้วย เพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ ในการเข้าถึงกลุ่มคนยากจนและกลุ่มเปราะบางนั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจในเชิงลึกยิ่งขึ้น เกี่ยวกับบทบาทของประกันภัยในการบรรเทาความเสี่ยง และรักษาความมั่นคงของรายได้ ในระหว่างช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตทางการเงิน
- เทคโนโลยีดิจิทัลได้เปิดโอกาสใหม่ ๆ ทั้งสำหรับผู้ให้ประกันภัย คนยากจน และผู้ด้อยโอกาส เทคโนโลยีช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และอาจเพิ่มอัตราการเข้าถึงประกันภัย สำหรับกลุ่มคนยากจนและกลุ่มเปราะบาง อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนจนและกลุ่มเปราะบางบางกลุ่มยังไม่สามารถเข้าถึงการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่เสถียร ไม่มีโทรศัพท์มือถือที่เหมาะสม และมีความรู้ด้านดิจิทัลในระดับต่ำ
- การวางแผนป้องกันและบรรเทาความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เป็นโอกาสให้การประกันภัยและการเงินเพื่อการจัดการความเสี่ยงเข้ามาเป็นประเด็นสำคัญในนโยบายต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การจัดการแหล่งทุนที่เพิ่มมากขึ้นในที่สุด
- กลยุทธ์ด้านการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงในประเทศมีการพึ่งพาการรับความเสี่ยงภัยไว้เอง (Risk Retention) เป็นอย่างมาก โดยซึ่งงบประมาณฉุกเฉินเป็นแหล่งเงินทุนหลักสำหรับการบรรเทาและการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ และยังไม่มีการออกกลยุทธ์ทางการเงินเพื่อความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่กำหนดแนวทางในการพิจารณาใช้กลไกการโอนถ่ายความเสี่ยงและผนวกกลไกดังกล่าวให้เป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ทางการเงินอย่างเป็นองค์รวม
- แม้ในนโยบายสาธารณะจะได้กล่าวถึงความสำคัญของการประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ แต่ยังคงจำเป็นต้องมีข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานะการปรับใช้ข้อมูลเป็นรูปธรรม ข้อมูลในอดีตและข้อมูลการคาดการณ์ (forecasting data) ที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอ จึงเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาใช้การประกันภัยเป็นทางเลือกแก้ไขปัญหาเพิ่มเติมในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การวิเคราะห์เพิ่มเติมจะช่วยตอบคำถามเกี่ยวกับต้นทุนประสิทธิผล (cost-effectiveness) ของประกันภัย และคุณค่าที่การประกันภัยสามารถมอบให้ นอกเหนือจากการใช้งบประมาณ คณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ที่อาจเข้ามามีส่วนร่วม หากต้องการขยายขอบเขตการประกันภัยทรัพย์สินของรัฐสำหรับประเทศไทย

### ข. ข้อเสนอแนะด้านความช่วยเหลือทางเทคนิค เพื่อการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้

ความรู้ด้านการประกันภัย (insurance literacy) ควรเป็นองค์ประกอบสำคัญของความรู้ทางการเงิน (financial literacy) ผู้คนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจหลักคิดเรื่องการจัดการความเสี่ยงมากนัก จึงจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับการประกันภัย ในฐานะเครื่องมือโอนถ่ายความเสี่ยงซึ่งสามารถช่วยยกระดับสวัสดิภาพของคนจนและกลุ่มเปราะบาง และต้องอาศัยช่องทางและแนวทางที่เหมาะสมเพื่อเข้าถึงบุคคลกลุ่มนี้ เพื่อให้พวกเขามีความรู้เรื่องประกันภัยมากขึ้น ประเทศไทยจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐและรูปแบบของสถาบันที่มีอยู่ภายใต้ความคุ้มครองทางสังคม เพื่อขยายผลเกี่ยวกับการให้ความรู้เรื่องประกันภัย โดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการให้ความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy)

- นโยบายการกำกับดูแล เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประกันภัยรายย่อยให้เป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายด้านการคุ้มครองทางการเงินโดยรวมนั้นเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งต้องอาศัยการกำหนดนิยามอย่างเป็นทางการของคำว่าประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ (Inclusive Insurance) และประกันภัยรายย่อย (Micro Insurance) ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ควรจูงใจให้บริษัทประกันภัยจากภาคเอกชนเข้ามาในตลาดมากขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชากรรายได้น้อยและประชากรที่เปราะบาง นอกจากนี้ ควรส่งเสริมกรอบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและอุตสาหกรรมประกันภัย เพื่อตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองความเสี่ยงทางการเงินสำหรับผู้ด้อยโอกาส และวางแผนการดำเนินการร่วมกัน เพื่อสร้างความตระหนักรู้ และพัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อันจะช่วยพัฒนาตลาดต่อไป
- ควรมีการเสริมสร้าง และทำให้ผลิตภัณฑ์การประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ในตลาดปัจจุบันมีความหลากหลายมากขึ้น โดยสำรวจวิธีการออกแบบผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่มีความเรียบง่าย ราคาอ่อนโยน และเหมาะสมกับลักษณะความเสี่ยง (Risk Profile) ผลิตภัณฑ์ประเภทหนึ่งที่เหมาะสมต่อไปคือ การประกันภัยเพื่อสินเชื่อสำหรับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อช่วยปรับปรุงศักยภาพของธุรกิจในการรับมือกับปัญหา และทำให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้ (Business Continuity)
- ควรมีการสนับสนุนการพัฒนากลุ่มทัศน์ข้อมูล (Data Landscape) เพื่อการพัฒนาและการใช้ผลิตภัณฑ์ด้านการประกันภัย การเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม ไม่เพียงช่วยออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เท่านั้น แต่ยังช่วยสร้างแนวทางแก้ปัญหาด้านการประกันภัยที่สามารถอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ อาทิ การประเมินความสูญเสียและความเสียหายที่รวดเร็วยิ่งขึ้น และการจ่ายค่าชดเชยที่เร็วขึ้นกว่าเดิม และควรใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มอัตราการเข้าถึงตลาดของภาคประกันภัยอีกด้วย
- ควรมีการทบทวนและจัดทำแนวทางเพื่อปรับปรุงโครงการประกันภัยที่ซบเซา โดยขยายความคุ้มครองของประกันภัยที่ซบเซาให้ครอบคลุมผลิตภัณฑ์การเกษตรที่หลากหลายมากขึ้น รัฐบาลควรแสดงความมุ่งมั่นและทำงานร่วมกับบริษัทประกันภัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อปรับปรุงโครงการประกันภัยที่ซบเซา
- ควรมีการศึกษาว่าการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้จะสามารถส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ และทำให้ผู้หญิงเข้าถึงบริการทางการเงินและความมั่นคงทางการเงิน (financial inclusion) มากขึ้นได้อย่างไรบ้าง

## ค. ข้อเสนอแนะด้านความช่วยเหลือทางเทคนิค สำหรับการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง

- ควรพัฒนากลยุทธ์การเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับประเทศ เพื่อวางแผน จัดหาเงินทุน และติดตามผลของการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจรวมถึงการใช้เครื่องมือโอนถ่ายความเสี่ยง และควรพัฒนาระบบการที่เอื้อวางงบประมาณโดยใช้วิธีการจัดระดับความเสี่ยง (Risk Layering) และพิจารณาถึงความเสี่ยงต่อภัยพิบัติในระดับต่าง ๆ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ยังไม่มีกระบวนการที่เป็นทางการในการประมาณความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ดังนั้น จึงไม่มีการกำหนดระดับของงบประมาณที่จำเป็น มีเพียงหลักการทั่วไปคือ จัดสรรงบประมาณร้อยละ 2.5 – 3 สำหรับเหตุฉุกเฉินและการจัดการภัยพิบัติ
- ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) เกี่ยวกับกลไกการจัดหาแหล่งทุน เพื่อให้กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติมีความยั่งยืน การหาแหล่งเงินทุนคือความท้าทายสำคัญในการสร้างและดูแลกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ทั้งนี้ อาจพิจารณากลไกการจัดหาเงินทุนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังเช่น การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งถูกนำไปใช้เพื่อเป็นเงินทุนแก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- ควรมีการพิจารณาความเป็นไปได้ในการใช้การประกันภัยที่อ้างอิงดัชนี (Parametric Insurance) และออกตราสารหนี้ภัยพิบัติ เป็นส่วนเสริมในแผนการเงินเพื่อการจัดการความเสี่ยง ซึ่งต้องอาศัยการพัฒนาศักยภาพของภาครัฐในการทำความเข้าใจและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เพื่อให้สามารถพิจารณาผลิตภัณฑ์การโอนถ่ายความเสี่ยงที่หลากหลายยิ่งขึ้น และสามารถคัดเลือกผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศไทย
- ควรสนับสนุนภาครัฐในการสร้างฐานข้อมูลแบบรวมศูนย์เกี่ยวกับการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม ฐานข้อมูลดังกล่าวควรสะท้อนให้เห็นถึงภาวะทางการคลังที่รัฐบาลต้องแบกรับจากความเสียหายในด้านต่าง ๆ อย่างแม่นยำมากขึ้น และช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับต้นทุนและประโยชน์ของการประกันภัย ในฐานะเครื่องมือจัดการความเสี่ยงที่เข้ามาเสริมการจัดการของรัฐบาล
- ควรให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการส่งเสริมการทำงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานรัฐบาลระดับประเทศและระดับท้องถิ่นในด้านการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง ซึ่งรวมถึงการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นระบบมากขึ้น และการใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อการจัดการความเสี่ยงในระดับท้องถิ่น
- ควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการยกระดับการประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ โดยให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และปรับปรุงระบบข้อมูล ซึ่งคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐจะมีบทบาทที่สำคัญ

## บรรณานุกรม

- Allianz AG, GTZ and UNDP (2006). "Microinsurance Demand and Market Prospects – India" [Online] Retrieved from <https://www.undp.org/publications/microinsurance-demand-and-market-prospects-india> [November 15, 2021]
- Climate Risk Country Profile: Thailand (2021): The World Bank Group and the Asian Development Bank.
- Ikeda and Palakhamarn (2020), Economic Damage from Natural Hazards and Local Disaster Management Plans in Japan and Thailand, ERIA Discussion Paper Series No. 346
- NESDC (2021). "Thailand SDGs Report 2016-2020" [Online] Retrieved from <https://sdgs.nesdc.go.th/รายงานความก้าวหน้า-sdgs-ของ/> [October 14, 2021] [In Thai]
- Rerngnirunsathit, Phasita (2012). Thailand Country Profile 2011. Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior.
- Steven Globerman (2021), Aging and Expenditures on Healthcare, Fraser Research Bulletin.
- Thanyalakmetha, Sophita (2020). "Thailand Country Report 2020," Asian Disaster Reduction Center, Visiting Researcher Program (FY2020B) [Online] Retrieved from [https://www.adrc.asia/countryreport/THA/2020/THA\\_CR2020.pdf](https://www.adrc.asia/countryreport/THA/2020/THA_CR2020.pdf) [October 14, 2021]
- UNDP (2007). "Strengthening the Capacity of Vulnerable Coastal Communities to address the Risk of Climate Change and Extreme Weather Events" [Online] Retrieved from <https://www.globalsupportprogramme.org/resources/prodocs/undp-thailand-project-document-pims-3771> [October 14, 2021]
- UNDP. Diagnostic Methodology: UNDP Inclusive Insurance and Risk Finance, Insurance and Risk Finance Facility
- UNDRR (2020). Disaster Risk Reduction in Thailand: Status Report 2020. Bangkok, Thailand, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Regional Office for Asia and the Pacific
- World Bank Group (2017). "Assessing Financial Protection against Disasters: A Guidance Note on Conducting a Disaster Risk Finance Diagnostic," GFDRR, page 22, May 2017
- World Bank. 2012. Thai Flood 2011 : Rapid Assessment for Resilient Recovery and Reconstruction Planning. World Bank, Bangkok. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26862> License: CC BY 3.0 IGO



ภาคผนวก 1: การเติบโตของเศรษฐกิจไทย แบ่งตามภาคส่วน (ปี 2544 - 2564)

	2544	2549	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
ภาคเกษตร	3.1%	3.9%	6.3%	2.7%	0.7%	-0.3%	-6.5%	-1.2%	4.8%	6.1%	-0.9%	-3.5%	1.4%
เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง	3.1%	3.9%	6.3%	2.7%	0.7%	-0.3%	-6.5%	-1.2%	4.8%	6.1%	-0.9%	-3.5%	1.4%
ภาคนอกเกษตร	3.5%	5.1%	0.2%	7.8%	2.9%	1.1%	4.2%	3.9%	4.1%	4.1%	2.4%	-6.4%	1.6%
หมวดอุตสาหกรรม	2.5%	5.6%	-4.1%	7.2%	1.7%	0.1%	1.9%	2.2%	2.1%	2.9%	-0.1%	-5.9%	3.4%
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	0.1%	8.9%	-1.6%	7.7%	2.2%	-1.6%	2.4%	0.8%	-6.0%	-2.9%	1.7%	-8.9%	-7.1%
การผลิตสินค้าอุตสาหกรรม	2.0%	5.7%	-4.9%	6.9%	1.9%	0.0%	1.5%	2.3%	2.9%	3.5%	-0.8%	-5.6%	4.9%
ไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ	10.4%	3.3%	1.3%	10.3%	-1.9%	3.1%	4.9%	2.9%	1.8%	2.2%	4.5%	-8.0%	-2.5%
การจัดหาน้ำ การจัดการน้ำเสีย และของเสีย	7.9%	-4.8%	-1.4%	8.3%	7.2%	2.7%	9.0%	7.5%	6.6%	5.9%	5.6%	0.7%	1.5%
หมวดบริการ	4.0%	4.7%	3.3%	8.2%	3.7%	1.8%	5.6%	4.8%	5.2%	4.7%	3.8%	-6.7%	0.7%
การก่อสร้าง	0.6%	1.2%	-4.3%	7.9%	-0.3%	-2.4%	17.1%	8.0%	-3.0%	2.3%	1.6%	1.3%	2.7%
การขายส่งและการขายปลีก การซ่อมยานยนต์ฯ	2.8%	5.0%	0.0%	5.2%	0.8%	-0.8%	5.6%	6.2%	6.4%	6.4%	4.5%	-3.2%	1.7%
การขนส่งและสถานที่เก็บสินค้า	3.3%	4.3%	1.6%	8.4%	5.2%	3.1%	4.0%	5.3%	8.0%	3.9%	2.8%	-22.9%	-2.9%
ที่พักแรมและบริการด้านอาหาร	5.0%	9.5%	12.3%	14.1%	9.7%	2.5%	15.0%	9.3%	10.8%	8.0%	7.7%	-37.5%	-14.4%
ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร	25.8%	17.4%	8.4%	8.8%	9.6%	5.3%	10.1%	2.4%	3.9%	8.8%	11.4%	1.1%	5.7%
กิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย	7.9%	-0.5%	6.1%	15.3%	12.3%	7.5%	8.4%	7.0%	6.7%	3.7%	1.9%	5.1%	5.7%
กิจกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	-1.2%	8.5%	3.5%	2.9%	1.0%	2.2%	1.5%	7.0%	6.7%	5.4%	3.8%	1.5%	1.7%
กิจกรรมวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ และกิจกรรมทางวิชาการ	-3.0%	6.7%	6.4%	17.2%	1.8%	-1.1%	-1.5%	-2.2%	6.3%	2.8%	1.9%	-4.9%	-2.9%
กิจกรรมการบริหารและการสนับสนุน	19.0%	7.1%	6.1%	16.5%	1.2%	-2.8%	3.6%	1.5%	3.1%	3.5%	2.3%	-22.0%	-5.0%
การบริหารราชการ การป้องกันประเทศฯ	3.2%	2.9%	3.8%	4.2%	0.5%	1.3%	1.1%	0.4%	0.8%	1.5%	1.4%	1.6%	0.6%
การศึกษา	1.0%	3.3%	2.7%	4.9%	1.9%	2.2%	0.2%	-0.2%	0.4%	1.0%	1.2%	1.3%	0.6%
กิจกรรมด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	6.7%	2.6%	4.8%	5.9%	3.7%	5.4%	3.2%	3.0%	4.1%	4.8%	3.7%	3.2%	3.8%
ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ	-3.9%	-1.2%	13.2%	18.3%	8.2%	0.3%	9.2%	21.3%	12.1%	12.2%	14.4%	-13.0%	4.8%
กิจกรรมการบริหารด้านอื่น ๆ	4.8%	2.9%	7.0%	12.0%	5.9%	2.2%	3.1%	3.9%	4.8%	4.2%	2.7%	-7.4%	-2.2%
กิจกรรมการจ้างงานในครัวเรือน	1.9%	-8.3%	6.0%	2.3%	-7.2%	-4.4%	3.7%	-0.1%	-2.8%	-2.6%	-0.6%	2.8%	1.1%
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	3.4%	5.0%	0.8%	7.2%	2.7%	1.0%	3.1%	3.4%	4.2%	4.2%	2.2%	-6.2%	1.6%

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## ภาคผนวก 2: แหล่งข้อมูลการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงในประเทศไทย

องค์กร	ลักษณะข้อมูล
<b>ข้อมูลอุปทาน (Supply) ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง</b>	
<b>1. ผู้รับประกันภัยหลัก</b>	
<b>ประกันวินาศภัย</b>	
1.1 แอควา ประกันภัย	สภาพตลาดในปัจจุบันของประกันภัยรถยนต์และประกันภัยทรัพย์สิน รวมถึงประกันภัยรายย่อย โอกาสและความท้าทายสำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง
1.2 ไทยประกันภัย	สภาพตลาดในปัจจุบันของประกันภัยรายย่อย โอกาสและความท้าทายสำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง
<b>ประกันชีวิต</b>	
1.3 เมืองไทยประกันชีวิต	สภาพตลาดในปัจจุบันของประกันชีวิต โอกาสและความท้าทายสำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง
<b>2. ประกันภัยต่อ/นายหน้าประกันภัย</b>	
2.1 เออออน	การพัฒนาอุตสาหกรรมประกันภัย (ทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย) แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด อาทิ แผนการประกันภัยเพื่อการเกษตร โอกาสและความท้าทายเกี่ยวกับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการประกันทรัพย์สินของรัฐบาล
<b>3. บริษัทประกันภัยต่อ</b>	
3.1 มิวนิคหรืออินชัวร์รันส์	การพัฒนาอุตสาหกรรมประกันภัย (ทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย) แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด อาทิ แผนการประกันภัยเพื่อการเกษตร โอกาสและความท้าทายเกี่ยวกับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการประกันทรัพย์สินของรัฐบาล
3.2 สวิสหรืออินชัวร์รันส์	การพัฒนาอุตสาหกรรมประกันภัย (ทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย) แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด อาทิ แผนการประกันภัยเพื่อการเกษตร โอกาสและความท้าทายเกี่ยวกับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการประกันทรัพย์สินของรัฐบาล
<b>4. สมาคมอุตสาหกรรม</b>	
4.1 สมาคมประกันวินาศภัยไทย (TGIA)	สภาพตลาดในปัจจุบันของอุตสาหกรรมประกันวินาศภัย การเข้าถึงผลิตภัณฑ์ประกันภัยของกลุ่มคนยากจนและกลุ่มเปราะบาง และผลิตภัณฑ์สำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ บทบาทของเทคโนโลยีดิจิทัล
4.2 สมาคมประกันชีวิตไทย (TLAA)	สภาพตลาดในปัจจุบันของอุตสาหกรรมประกันชีวิต การเข้าถึงผลิตภัณฑ์ประกันภัยของกลุ่มคนยากจนและกลุ่มเปราะบาง และผลิตภัณฑ์สำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ บทบาทของเทคโนโลยีดิจิทัล

องค์กร	ลักษณะข้อมูล
<b>ข้อมูลอุปสงค์ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง / ผู้กำกับดูแล</b>	
<b>1. กระทรวงการคลัง</b>	
1.1 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)	นโยบายด้านความยั่งยืนทางการคลังและการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง แนวโน้มในอนาคตของภาวะการคลัง นโยบายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ การวางนโยบายการประกันภัยพืชผล (เช่น การปรับปรุงโครงการ การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัย) การดูแลสถาบันที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน
1.2 สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)	ทิศทางของการพัฒนาอุตสาหกรรมประกันภัย ระเบียบข้อบังคับและกระบวนการอนุมัติผลิตภัณฑ์ ความเป็นไปได้ของกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ การเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง และการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ (รวมถึงการประกันภัยรายย่อย) มาตรการจูงใจและการสนับสนุนสำหรับการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้
1.3 กรมบัญชีกลาง	การกำกับดูแลงบประมาณเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน และข้อมูลเกี่ยวกับเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อย
1.4 กรมธนารักษ์	นโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของรัฐ และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงสำหรับทรัพย์สินของรัฐ
1.5 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	โครงการความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (PPP)
1.6 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	ช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัย และช่องทางให้ความรู้เกี่ยวกับการประกันภัย แหล่งเงินทุนสำหรับกลุ่มที่ต้องช่วยเหลือตัวเองและสถาบันของชุมชน ข้อมูลด้านอุปสงค์ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้
1.7 ธนาคารอาคารสงเคราะห์	ช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัย และช่องทางให้ความรู้เกี่ยวกับการประกันภัย ข้อมูลด้านอุปสงค์ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้
1.8 กองทุนการออมแห่งชาติ	นโยบายด้านการส่งเสริมการออมเงินเพื่อเกษียณอายุ โดยควรเริ่มออมเงินตั้งแต่อายุยังน้อย มุ่งเน้นกลุ่มผู้ทำงานอิสระและผู้ทำงานนอกระบบ มาตรการจูงใจแก่สมาชิกที่ส่งเงินออม เช่น ประกันภัยรายย่อย ข้อมูลด้านอุปสงค์ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้
1.9 ธนาคารออมสิน	ช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัย และช่องทางให้ความรู้ทางการเงินสำหรับผู้มีรายได้น้อย ข้อมูลด้านอุปสงค์ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้
<b>2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</b>	
2.1 กรมส่งเสริมการเกษตร	ช่องทางในการเข้าถึงและช่วยพัฒนาเกษตรกร ข้อมูลด้านอุปสงค์ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้
2.2 กรมส่งเสริมสหกรณ์	ช่องทางในการเข้าถึงและช่วยพัฒนาเกษตรกร ข้อมูลด้านอุปสงค์ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้
<b>3. กระทรวงการพัฒนา สังคม และความมั่นคง ของมนุษย์</b>	
	นโยบายสนับสนุนกลุ่มคนยากจนและกลุ่มเปราะบาง ข้อมูลด้านอุปสงค์ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ แนวโน้มในอนาคตของภาวะการคลัง

องค์กร	ลักษณะข้อมูล
4. กระทรวงสาธารณสุข	นโยบายสนับสนุนกลุ่มคนยากจนและกลุ่มเปราะบาง ข้อมูลด้านอุปสงค์ของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้ แนวโน้มในอนาคตของภาวะการคลัง
5. กระทรวงมหาดไทย	
5.1 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	นโยบายเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เงินทุน และสถิติของความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
5.2 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	สถานการณ์ปัจจุบัน และนโยบายเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการจัดหาเงินทุนเพื่อจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
6. กระทรวงอุตสาหกรรม	
6.1 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	นโยบายสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อสำหรับ MSMEs
7. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ดูได้ที่: <a href="https://www.nesdc.go.th/nesdb_en/more_news.php?cid=155">https://www.nesdc.go.th/nesdb_en/more_news.php?cid=155</a>
8. ธนาคารแห่งประเทศไทย	การสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2563 ดูได้ที่: <a href="https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/pages/financialaccess.aspx">https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/pages/financialaccess.aspx</a>
9. การวิจัยที่เกี่ยวข้องและสถาบันทางเทคนิค	
9.1 สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ - ธนาคารแห่งประเทศไทย	ภาพรวมของการประกันภัยที่ทุกคนเข้าถึงได้และการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยง

### ภาคผนวก 3: ภาพรวมของแผนการประกันสุขภาพในประเทศไทย

	โครงการหลักประกันสุขภาพ ถ้วนหน้า	โครงการประกันสังคม	สวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการ
ประเภท1/	ไม่จ่ายเงินสมทบ	จ่ายเงินสมทบ	ข้าราชการ
ปีที่ก่อตั้ง	ปี 2544	ปี 2533	ปี 2503
หน่วยงานที่รับผิดชอบ	สำนักงานหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ (สปสช.)	สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน	กรมบัญชีกลาง กระทรวงการ คลัง
แหล่งเงินทุน	งบประมาณรัฐบาล (งบประมาณจ่ายรายหัว)	เงินสมทบ (สามฝ่าย ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล)	งบประมาณรัฐบาล
ผู้รับประโยชน์	ประชาชนไทยที่ไม่ได้รับการ คุ้มครองภายใต้ประกันสังคม หรือสวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการ หรือโครงการอื่น ๆ ภายใต้กฎหมาย	ลูกจ้างภาคเอกชน อดีตลูกจ้าง ผู้ที่ไม่ใช่ลูกจ้าง	ข้าราชการ พนักงานราชการ และครอบครัว
จำนวนผู้รับผลประโยชน์ (คน)	48.6 ล้าน	11.03 ล้าน	5 ล้าน
ผู้ให้บริการ	โรงพยาบาลรัฐบาลและ โรงพยาบาลเอกชนคู่สัญญา สปสช. (และเครือข่าย)	โรงพยาบาลรัฐบาลและ โรงพยาบาลเอกชนคู่สัญญา ประกันสังคม (และเครือข่าย)	โรงพยาบาลรัฐเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในกรณีฉุกเฉินสามารถใช้ บริการโรงพยาบาลเอกชนได้
สิทธิประโยชน์	สิทธิประโยชน์ครอบคลุมบริการ ทางการแพทย์ การดูแลสุขภาพ การคัดกรองบางโรค (โดยมี เงื่อนไข) โดยใช้ยาที่อยู่ในบัญชี ยาหลักแห่งชาติ	สิทธิประโยชน์ครอบคลุมบริการ ทางการแพทย์บางรายการ โดย ใช้ยาที่อยู่ในบัญชียาหลักแห่ง ชาติ	ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ แพทย์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ ยาเกือบทุกประเภท รวมถึงห้องผู้ ป่วยพิเศษและ อาหาร

หมายเหตุ <sup>1/</sup> Thailand Social Protection Diagnostic Review, Social Protection Mapping and Vulnerability Analysis, ILO, UNICEF, IOM, UN Women 2021



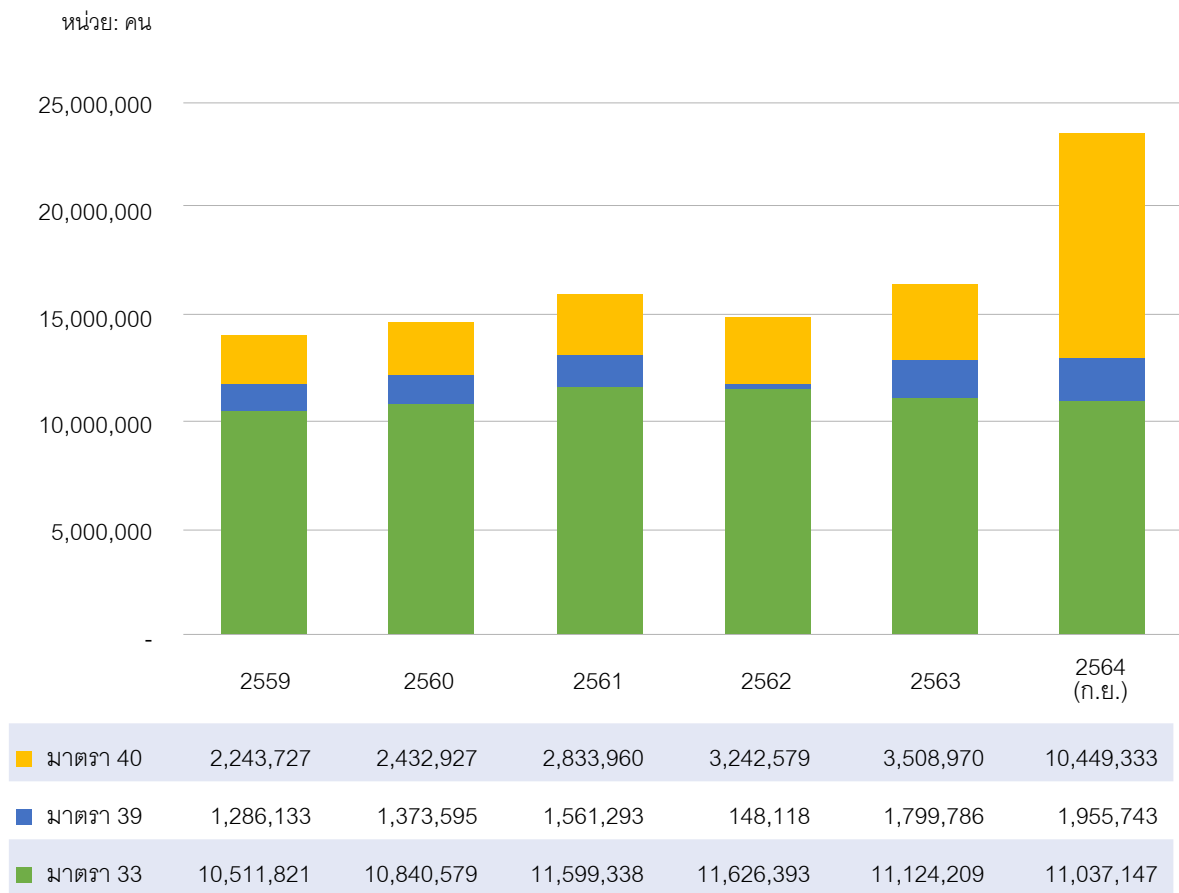
## ภาคผนวก 4: สรุปรายละเอียดโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีพันธกิจที่จะมอบบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานสำหรับคนไทยทุกเพศทุกวัย โครงการนี้เริ่มต้นขึ้นในปี 2544 หลังจากที่ได้มีการดำเนินโครงการประกันสังคมและสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ ดังนั้นโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจึงคุ้มครองเฉพาะคนไทยที่ไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้โครงการอื่น ๆ โครงการประกันสังคมคุ้มครองแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ โดยสำหรับการประกันตนภาคบังคับนั้น โครงการประกันสังคมได้เงินทุนจากเงินสมทบของสามฝ่าย ได้แก่ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง และคุ้มครองกรณี เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพลภาพ เสียชีวิตว่างงาน การสงเคราะห์บุตร และชราภาพ (มาตราที่ 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม) มีแรงงานในระบบจำนวนทั้งสิ้น 11 ล้านคนที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้โครงการประกันสังคม ส่วนการประกันตนภาคสมัครใจ โครงการประกันสังคมได้เงินทุนจากสองฝ่าย ได้แก่ งบประมาณรัฐบาลและบุคคล โดยให้ความคุ้มครองผ่านมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งมาตรา 39 บังคับใช้กับอดีตลูกจ้างที่เคยได้รับความคุ้มครองภายใต้มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมมาก่อน โดยผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์เดียวกับมาตรา 33 ยกเว้นสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน

แรงงานนอกระบบไม่มีสิทธิเข้าถึงบริการทางการแพทย์ผ่านโครงการประกันสังคม ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบสามารถเข้าร่วมโครงการประกันสังคมโดยสมัครใจได้ และได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งได้รับเงินสมทบจากงบประมาณรัฐบาลและบุคคลที่เข้าร่วมโครงการ โดยมีสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ครอบคลุมกรณีเจ็บป่วย ทูพลภาพ เสียชีวิต สงเคราะห์บุตร และชราภาพ โดยเมื่อเปรียบเทียบแล้ว ความคุ้มครองภายใต้มาตรา 40 จะมีความครอบคลุมน้อยกว่ามาตรา 33 และ 39 มาตรา 40 แบ่งย่อยออกไปอีกได้ 3 กลุ่มตามจำนวนเงินสมทบรายเดือน มาตรา 40 (1) ต้องจ่ายเงินสมทบ 70 บาท (2.03 ดอลลาร์สหรัฐ)/เดือน มาตรา 40 (2) ต้องจ่ายเงินสมทบ 100 บาท (2.90 ดอลลาร์สหรัฐ)/เดือน และมาตรา 40 (3) ต้องจ่ายเงินสมทบ 300 บาท (8.70 ดอลลาร์สหรัฐ)/เดือน ทั้งนี้ สมาชิกตามมาตรา 40 ทุกกลุ่มจะได้รับความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย ทูพลภาพ และค่าปลงศพ อย่างไรก็ตาม มาตรา 40 (1) ไม่มีการจ่ายเงินบำนาญและเงินสงเคราะห์บุตร ส่วนมาตรา 40 (2) ไม่คุ้มครองเงินสงเคราะห์บุตร แรงงานนอกระบบทั้งหมดภายใต้มาตรา 39 และมาตรา 40 มีจำนวน 1.96 ล้านคนและ 10.4 ล้านคน ตามลำดับ (โปรดดูภาคผนวก 5) เป็นที่น่าสังเกตว่า จำนวนผู้ประกันตนทั้งหมดภายใต้มาตรา 40 เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 3.5 ล้านคนในปี 2563 เป็น 10.4 ล้านคนในปี 2564 เนื่องจากคนทำงานที่มีสิทธิภายใต้มาตรานี้ได้รับเงินชดเชยจากมาตรการช่วยเหลือประชาชนในช่วงโควิด 19 ของรัฐบาล<sup>63</sup> ตามที่ประกาศในเดือนสิงหาคม 2564

63 เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2564 คณะรัฐมนตรีอนุมัติมาตรการช่วยเหลือประชาชน สำหรับแรงงานในภาคประกันสังคม มาตรการเหล่านี้คุ้มครองนายจ้างและลูกจ้างภายใต้มาตรา 33, 39 และ 40 ของโครงการประกันสังคม ใน 9 ธุรกิจในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด 29 พื้นที่ สำหรับมาตรา 33 ลูกจ้างสัญชาติไทยมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติม 2,500 บาท ส่วนนายจ้างมีสิทธิได้รับเงิน 3,000 ต่อลูกจ้างหนึ่งคน สูงสุดไม่เกิน 200 คน ส่วนลูกจ้างภายใต้มาตรา 39 และ 40 จะมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ 5,000 บาทภายในเดือนสิงหาคม 2564 มาตรการนี้ยังส่งเสริมให้ผู้ที่ไม่ได้อยู่ในระบบหรือไม่มีนายจ้างสมัครเข้าร่วมโครงการประกันสังคมได้ภายในเดือนกรกฎาคม 2564 เพื่อให้มีสิทธิรับผลประโยชน์ภายใต้มาตรานี้  
ที่มา: <http://www.thaigovt.go.th>  
(<https://ofm.mof.go.th/th/view/attachment/file/3136303132/มติคณะรัฐมนตรีวันที่%2013%20กรกฎาคม%202564.pdf>)

ภาคผนวก 5 : การเติบโตของจำนวนผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม



ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

## ภาคผนวก 6: รายละเอียดของการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ระดับท้องถิ่น<sup>64</sup>

โครงสร้างของแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

### (1) บทนำ

ในส่วนนี้จะอธิบายถึงเหตุผลของแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อธิบายภาพรวมของแผนฯ และวัตถุประสงค์

### (2) ข้อมูลทั่วไป

เนื้อหาในส่วนนี้จะนำเสนอข้อมูลทางภูมิศาสตร์ของตำบล ประชากร ลักษณะทางเศรษฐกิจ การคมนาคมขนส่ง โครงสร้างพื้นฐาน และระบบแม่น้ำ รวมถึงข้อมูลภัยพิบัติที่เคยเกิดขึ้นในระดับตำบล สำหรับภัยพิบัติแต่ละประเภทนั้น มีข้อมูลเกี่ยวกับความถี่ของภัยพิบัติ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ผลกระทบของภัยพิบัติในแง่จำนวนของครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบ อัตราการเสียชีวิต ความสูญเสียผู้บาดเจ็บ และมูลค่าความเสียหายตลอด 5 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ ทางตำบลยังจัดอันดับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และสร้างปฏิทินภัยพิบัติ โดยอธิบายถึงรูปแบบของภัยพิบัติตามฤดูกาลในตำบล

### (3) กรอบงานการจัดการภัยพิบัติ

เนื้อหาในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของระบบการจัดการภัยพิบัติ และความเชื่อมโยงของการจัดการภัยพิบัติในระดับตำบลกับการจัดการภัยพิบัติในระดับชาติ โดยอธิบายบทบาทของหน่วยงานแต่ละแห่งที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการภัยพิบัติในท้องถิ่น ลำดับการบังคับบัญชา และแหล่งเงินทุน (เช่น จากงบประมาณปกติ งบประมาณกลาง หรือการจัดสรรงบประมาณ)

### (4) แผนปฏิบัติการภัยพิบัติก่อนเกิดเหตุการณ์จริง

เนื้อหาในส่วนนี้กล่าวถึงการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามปกติ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการประเมินความเสี่ยงที่ครอบคลุมของ UNDP กระบวนการประเมินความเสี่ยงเป็นดังต่อไปนี้ 1) ทำความเข้าใจสถานการณ์ปัจจุบัน ความต้องการ และช่องว่าง 2) การประเมินสภาวะภัย 3) การประเมินการสัมผัสความเสี่ยง 4) การประเมินความเปราะบาง 5) การประเมินความสูญเสีย/ผลกระทบ 6) การจัดทำข้อมูลความเสี่ยง (risk profile) และการประเมินความเสี่ยง 7) การจัดทำหรือการทบทวนแผนการบรรเทาความเสี่ยงและแผนการปฏิบัติการ นอกจากนี้ยังร่างแผนปฏิบัติการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทั้งแบบทั่วไปและสำหรับความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เฉพาะเจาะจงในพื้นที่ และสร้างระบบเตือนภัยล่วงหน้า

### (5) การตอบสนองระหว่างเกิดภัยพิบัติ

เนื้อหาในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินในท้องถิ่น การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน การสื่อสารระหว่างเหตุวิกฤต ที่พักอาศัยชั่วคราว การประเมินความเสียหายและความต้องการ การจัดการสิ่งของและเงินบริจาค และการยุติสถานการณ์ฉุกเฉิน

64 ที่มา: รวบรวมโดยสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง โดยอาศัยข้อมูลจากแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

## (6) แผนปฏิบัติการหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ

เนื้อหาในส่วนนี้กล่าวถึงแผนการฟื้นฟู ภายใต้หลักการ “Build Back Better and Safer” (ฟื้นฟูให้กลับมาดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม) การประเมินความเสียหายและความต้องการในระดับครัวเรือน ก่อนวางแผนการฟื้นฟู โดยครอบคลุมแผนระยะสั้นและระยะกลางถึงยาว

## (7) การปรับใช้แผนปฏิบัติการ

เนื้อหาในส่วนนี้อธิบายถึงบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานแต่ละแห่งในการปรับใช้แผนปฏิบัติการนี้ โดยกำหนดกลไกการติดตามผลและการประเมิน กระบวนการถอดบทเรียนและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และการทบทวนแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นประจำ

โครงสร้างของแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องเป็นไปตามรูปแบบมาตรฐานว่าด้วยการพัฒนาแผนปฏิบัติการ แผนปฏิบัติการเหล่านี้เป็นการให้ข้อมูลทั่วไปแก่ตำบลของตน รวมถึงการจัดทำบันทึกข้อมูลภัยพิบัติในพื้นที่และระบุกระบวนการบริหารจัดการความเสี่ยง แผนปฏิบัติการแบ่งออกเป็นสามขั้นตอน ได้แก่ ก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการยังอธิบายกระบวนการปรับใช้แผน และแหล่งเงินทุนที่ใช้ในระหว่างสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีแผนปฏิบัติการฉบับใดที่พยายามประมาณตัวเลขงบประมาณเพื่อการจัดการภัยพิบัติที่จำเป็นสำหรับอำเภอของตน

นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการควรคำนึงถึงความเสี่ยงระยะยาวด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ตาม ในแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฉบับนี้ ไม่ได้มีการประเมินความเสี่ยงระยะยาว เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมีโอกาสที่จะก่อภัยพิบัติรุนแรงกว่าและบ่อยครั้งมากขึ้นในอนาคต โดยตามปกติแผนปฏิบัติการมักครอบคลุมเพียงภัยพิบัติในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระการคลังที่สูงขึ้นในอนาคต ดังนั้น การประเมินผลความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามแผนปฏิบัติการจึงควรครอบคลุมถึงการติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย

ที่มา: รวบรวมโดยสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง โดยอาศัยแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

## ภาคผนวก 7 : ขอบเขตของการประกันภัยภายใต้มติคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ ณ วันที่ 29 มีนาคม 2564 เกี่ยวกับการประกันภัยตนเองสำหรับทรัพย์สินของรัฐ

### ขอบเขตของการประกันภัย

การจัดเอาการประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ ให้เป็นไปดังนี้

#### 1. ทรัพย์สินของทางราชการที่สามารถจัดทำประกันภัยได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ

##### 1.1 ทรัพย์สินของทางราชการที่มีกฎหมายบังคับ

ทรัพย์สินของทางราชการที่มีข้อกำหนดบังคับกำหนดให้ต้องทำประกันภัย ให้สามารถจัดทำประกันภัยเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้ได้ โดยไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ เช่น อากาศยานไร้คนขับ เป็นต้น

##### 1.2 ทรัพย์สินของทางราชการที่ได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรี

1.2.1 ทรัพย์สินที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบให้จัดทำประกันภัยเป็นการเฉพาะรายไว้แล้ว

1.2.2 ทรัพย์สินที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี ณ วันที่ 3 พฤษภาคม 2548 ดังนี้

(1) ให้สถานที่ราชการภายในประเทศให้ถือหลักประกันตนเอง ยกเว้นสถานที่ราชการที่มีคลังเก็บสินค้าหรือโรงงานของทางราชการทั่ว ๆ ไป ซึ่งอาจเกิดความเสียหายมากเมื่อเกิดอัคคีภัย ให้จัดเอาประกันภัยได้

(2) ให้รัฐวิสาหกิจซึ่งมีทรัพย์สินที่อาจเกิดความเสียหายมากในเมื่อเกิดอัคคีภัยจัดการประกันภัยโรงงานหรือที่เก็บ พืชผลของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

(3) สถานที่ราชการในต่างประเทศ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของทางรัฐบาลให้ประกันภัยได้ตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ

(4) การประกันภัยรถยนต์ราชการของสำนักงานในต่างประเทศ

(4.1) ให้ประกันภัยรถยนต์ส่วนบุคคลประจำสำนักงานและรถยนต์ประจำตำแหน่งได้ ในแบบคุ้มครองบุคคลที่ 3 หรือตามที่กฎหมายของประเทศนั้นกำหนด

(4.2) กรณีมีความจำเป็นต้องทำประกันภัยรถยนต์ส่วนบุคคลประจำสำนักงานและรถยนต์ประจำตำแหน่ง แตกต่างไปจากข้อ (4.1) อันเนื่องมาจากสถานการณ์ในประเทศนั้นไม่มีความปลอดภัย มีการปล้นจี้โจรกรรมรถยนต์ในอัตราสูง รวมทั้งสภาพอากาศ การจราจรที่ไม่เป็นระเบียบ ตลอดจนปัญหาการว่าจ้างพนักงานขับรถ ให้ประกันได้ตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ

(4.3) สถานทูต สถานกงสุล ที่ตั้งอยู่ในประเทศที่มีเขตแดนติดกับประเทศไทยสามารถทำประกันภัยรถยนต์กับบริษัทประกันภัยในประเทศไทย โดยคุ้มครองความเสียหายกับประเทศที่ตั้งของสถานทูต สถานกงสุล



- (5) กรณีทรัพย์สินอื่นของทางราชการให้จัดเอาประกันภัยได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ
- (6) การประกันภัยสำหรับทรัพย์สินรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นสถานที่ราชการ รถของทางราชการหรือทรัพย์สินอื่น ๆ เป็นการป้องกันไว้ก่อนเกิดความเสียหาย จึงควรจัดให้มีประกันภัยคุ้มครองทรัพย์สินอื่นของรัฐด้วย แต่การกำหนดมูลค่าประกันภัยทรัพย์สินอื่นของรัฐ คณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐควรพิจารณาอย่างรอบคอบว่าเบี้ยประกันภัยนั้นคุ้มค่างับความคุ้มครองที่ได้รับหรือไม่

### 1.3 ทรัพย์สินของทางราชการที่คณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐได้เห็นชอบและอนุมัติในหลักการไว้แล้ว

#### การจัดทำประกันภัยรถยนต์ของทางราชการภาคสมัครใจ

หลักเกณฑ์เบื้องต้นสำหรับรถยนต์ของทางราชการที่ขอทำประกันภาคสมัครใจ ดังนี้

1. ต้องเป็นรถของทางราชการที่ใช้ในการปฏิบัติตามภารกิจของหน่วยงานเท่านั้น
2. ลักษณะการใช้รถยนต์ของทางราชการเพื่อการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงานมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ
3. หน่วยงานผู้เสนอขอทำประกันภัยต้องมีงบประมาณรายจ่ายเพียงพอที่จะดำเนินการ โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อการนี้เป็นการเฉพาะ
4. หากหน่วยงานใดมีเหตุผลความจำเป็นที่นอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐกำหนด ให้เสนอขออนุมัติเป็นเฉพาะกรณี

หลักการในการจัดทำประกันภัยรถยนต์ของทางราชการภาคสมัครใจ มีรายละเอียดดังนี้

**กลุ่มที่ 1** อนุมัติเป็นหลักการให้จัดทำประกันภัยรถยนต์ของทางราชการภาคสมัครใจ สำหรับในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอเทพา อำเภอจะนะ และอำเภอนาทวี โดยรถยนต์ที่ขอทำประกันภัยจะต้องเป็นรถยนต์ที่มีภารกิจปกติในพื้นที่ โดยมีเอกสารและหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่ามีภารกิจปกติและมีการใช้งานประจำในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอเทพา อำเภอจะนะ และอำเภอนาทวี ทั้งนี้ ในการจัดทำประกันภัย ให้ส่วนราชการที่ขอทำประกันภัยเจรจาในเรื่องของการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อการร้ายด้วย และหากเหตุการณ์ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลากลับสู่ภาวะปกติ ในการขอทำประกันภัยรถยนต์ราชการภาคสมัครใจให้ดำเนินการตามกลุ่มที่ 2 หรือ 3 แล้วแต่กรณี หรือนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐพิจารณาก่อน

**กลุ่มที่ 2** อนุมัติเป็นหลักการให้จัดทำประกันภัยรถยนต์ของทางราชการภาคสมัครใจ สำหรับรถของทางราชการที่มีลักษณะการใช้งานที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุได้มากกว่ารถยนต์ราชการปกติ และเมื่อเกิดอุบัติเหตุแล้วมีโอกาสจะก่อให้เกิดความเสียหาย ผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่นในวงกว้างและจำนวนมาก

- 2.1 รถยนต์ที่มีลักษณะการใช้งานในสถานการณฉุกเฉินและ/หรือสถานการณ์พิเศษ ซึ่งมีโอกาสเกิดความเสียหายต่อการเกิดอุบัติเหตุ ได้แก่ รถพยาบาล รถฉุกเฉิน รถบรรเทาสาธารณภัย รถดับเพลิง รถยนต์ที่ใช้ในภารกิจติดตามจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย รถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่ใช้ในภารกิจและในขบวนเสด็จพระราชดำเนินของพระบรมวงศานุวงศ์ และในขบวนคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

- 2.2 รถยนต์ที่ใช้เพื่อการบรรทุกวัตถุและ/หรือวัสดุอันตราย ได้แก่ รถยนต์บรรทุกน้ำมัน รถบรรทุกสารเคมี รถบรรทุก ก๊าซ เป็นต้น
- 2.3 รถยนต์ในลักษณะเป็นรถยนต์โดยสารและ/หรือรถยนต์บัสโดยสารจำนวนตั้งแต่ 20 ที่นั่งขึ้นไป

**กลุ่มที่ 3** อนุมัติในหลักการให้จัดทำประกันภัยรถของทางราชการภาคสมัครใจ สำหรับรถของทางราชการนอกเหนือ จากกลุ่มที่ 1 และ 2 ได้ โดยให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติจำนวนรถของทางราชการที่จะจัดทำประกัน ภัยตามความจำเป็นและเหมาะสมของส่วนราชการ/หน่วยงานนั้น ๆ ภายใต้วงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรร โดยไม่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อการนี้เป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้ การจัดทำประกันภัยรถของทางราชการภาคสมัครใจในกลุ่ม 1 กลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 ให้หัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้ พิจารณาอนุมัติจากรถของทางราชการที่จดทะเบียนและใช้งานอยู่ในปัจจุบัน สำหรับจำนวนรถที่จะจัดทำประกันภัยให้ พิจารณาเท่าที่มีความจำเป็นและเหมาะสมของส่วนราชการ/หน่วยงานนั้น ๆ ภายใต้วงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ จัดสรร โดยไม่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อการนี้เป็นการเฉพาะ

### **ประเภทของการจัดทำประกันภัยรถของทางราชการภาคสมัครใจ**

เพื่อให้การทำประกันภัยรถของทางราชการภาคสมัครใจเป็นไปโดยเหมาะสมสอดคล้องกับความจำเป็นของหน่วยงาน และค่าเบี้ยประกันภัยคุ้มค่างับความคุ้มครองที่จะได้รับและไม่เป็นการเพิ่มภาระงบประมาณรายจ่ายโดยไม่จำเป็น ประกอบกับกรณีความรับผิดชอบของพนักงานขับรถยนต์ราชการ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้ความคุ้มครองพนักงานขับรถยนต์ในกรณีที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หากการกระทำนั้น เกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่หากเกิดจากการ กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง พนักงานขับรถยนต์ก็ต้องรับผิดชอบ ซึ่งเป็นความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ของรัฐให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ การจัดทำประกันภัยรถราชการก็ควรมุ่งเน้นให้ความคุ้มครอง ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ

คณะกรรมการกลั่นกรองการจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐจึงกำหนดประเภทของการทำประกันภัยรถราชการ ภาคสมัครใจ ดังนี้

1. การจัดทำประกันภัยรถของทางราชการภาคสมัครใจในกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 ให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้พิจารณา ประเภทของการจัดทำประกันภัยตามความจำเป็นและเหมาะสมของส่วนราชการ/หน่วยงานนั้น ๆ
  2. การจัดทำประกันภัยรถราชการภาคสมัครใจในกลุ่มที่ 3 ให้จัดทำประกันภัยภาคสมัครใจความคุ้มครองประเภท ที่ 3 ที่ในวงเงินความคุ้มครองความรับผิด ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และอนามัยของบุคคลภายนอกไม่เกิน ขั้นต่ำตามคำสั่งนายทะเบียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมธรรม์ประกันภัยรถรวมการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และพิทักษ์อัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ ที่สำนักงานคปภ. กำหนด
2. การจัดทำประกันภัยทรัพย์สินของทางราชการที่ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลั่นกรองการจัด เอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐ

#### การจัดทำประกันภัยทรัพย์สินของทางราชการ

ทรัพย์สินที่จะเสนอขอทำประกันภัยได้ต้องเป็นทรัพย์สินของทางราชการและ/หรือเป็นทรัพย์สินที่สามารถดำเนินการจัดซื้อหรือ จัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

## หลักเกณฑ์เบื้องต้นสำหรับทรัพย์สินทางราชการที่จะเสนอขอทำประกันภัย

1. เป็นทรัพย์สินที่เมื่อเกิดความเสียหายแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของบุคคลอื่น เช่น เสาร์บ-ส่งสัญญาณ เสาดตรวจวัดคุณภาพอากาศ ป้ายชื่อที่ทำกาาร/สำนักงานที่ติดตั้งบนอาคารสูง งานรับสัญญาณดาวเทียมที่ติดตั้งอยู่บนที่สูง เครื่องบิน
2. เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ซึ่งเมื่อได้รับความเสียหายแล้วจะส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนของสาธารณชนเป็นวงกว้าง เช่น เขื่อน สนามบิน สถานีขนส่ง
3. เป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป เช่น อุปกรณ์ทางการแพทย์ อุปกรณ์ทางการสื่อสาร ระบบควบคุมหรือระบบตรวจสอบต่าง ๆ
4. ไม่เป็นทรัพย์สินที่มีเงื่อนไขตามสัญญา หรือสัญญาสัมปทานบังคับให้ต้องทำประกันภัย เนื่องจากต้องทำประกันภัยตามเงื่อนไขสัญญาอยู่แล้ว

รายการทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบไปด้วยรายการพัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง คณะกรรมการกฤษฎีกาจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐเห็นว่า รายการวัสดุเป็นทรัพย์สินที่ใช้แล้วหมดไปไม่สมควรที่จะทำประกันภัย จึงกำหนดให้ดำเนินการได้เฉพาะรายการครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้าง ดังนี้

### ทรัพย์สินประเภทรายการครุภัณฑ์

1. รายการครุภัณฑ์ที่สำนักงานประมาณกำหนดราคามาตรฐานที่มีความเหมาะสมและสามารถเสนอขอจัดทำประกันภัยได้ มีดังนี้
  - ครุภัณฑ์ก่อสร้าง
  - ครุภัณฑ์การเกษตร
  - ครุภัณฑ์การแพทย์
  - ครุภัณฑ์โฆษณา
  - ครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ
  - ครุภัณฑ์โรงงาน
  - ครุภัณฑ์วิทยาศาสตร์
2. รายการครุภัณฑ์ที่สำนักงานประมาณไม่ได้กำหนดราคามาตรฐาน

### ทรัพย์สินประเภทรายการสิ่งก่อสร้าง

1. สิ่งก่อสร้างที่จะเสนอขอทำประกันภัยเพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาจัดเอาประกันภัยทรัพย์สินของรัฐพิจารณาให้ความเห็นชอบต้องเป็นสิ่งก่อสร้างที่ไม่อยู่ในความหมายของคำว่าสถานที่ราชการและไม่เป็นสถานที่ราชการที่มีคลังเก็บสิ่งของหรือโรงงานของทางราชการทั่วไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดเอาประกันภัยไว้แล้ว
2. อาคารสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าสูงตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป หรือเป็นอาคารสิ่งปลูกสร้างที่มีระบบวิศวกรรมประกอบหรือมีสิ่งติดตั้งตรงตราบเมื่อรวมกันแล้วมีมูลค่าตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไปให้เสนอขอจัดเอาประกันภัยได้ เช่น อาคารที่มีความโดดเด่นด้านสถาปัตยกรรม อาคารจัดแสดงนิทรรศการ อาคารห้องปฏิบัติการ









Insurance &  
Risk Finance  
Facility



โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประเทศไทย

ชั้น 14 อาคารสหประชาชาติ

ถนนราชดำเนินนอก

กรุงเทพมหานคร 10200 ประเทศไทย

อีเมล: [undp.thailand@undp.org](mailto:undp.thailand@undp.org)

โทรศัพท์: +66 2 288 3350



<http://www.th.undp.org>



UNDPThailand