

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพิบัติ*

Legal Problems of Catastrophe Insurance

กรกมล พุทธซ้อน**

Kornkamon Phutsorn

บทคัดย่อ

ภัยพิบัติแต่ละครั้งไม่ว่าจะเกิดจากแผ่นดินไหว อัคคีภัย อุทกภัย หรือสึนามิ ล้วนสามารถสร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคมและเศรษฐกิจกับพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น กรณีประเทศไทยจากเหตุการณ์อุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 นอกจากเกิดความเสียหายในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังพบว่าได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นอย่างมากเช่นกัน จึงได้มีการตราพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 เพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติขึ้น โดยทำหน้าที่บริหารความเสี่ยงโดยการรับประกันภัยและทำประกันภัยต่อตลอดจนให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย เป็นต้น แต่ยังคงพบปัญหาบางประการที่ควรนำมาพิจารณา ด้วยเหตุนี้ วิทยานิพนธ์นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดจากการประกันภัยพิบัติ ทั้งนี้เพื่อศึกษาแนวความคิด หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยพิบัติในประเทศไทยรวมทั้งแนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยพิบัติในประเทศ ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศพบว่า ในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา นับเป็นประเทศที่เผชิญกับภัยพิบัติอยู่บ่อยครั้ง เช่นแผ่นดินไหว อุทกภัย โดยลำดับ จึงได้จัดทำมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนด้วยวิธีการ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพิบัติ.” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2559.

This article is a part of “Legal Problems of Catastrophe Insurance” a thesis for the Degree of Master of Laws, Graduate School of Law, Assumption University, 2016.

** นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

The Master of Laws, Graduate School of Laws, Assumption University.

ประกันภัย ประกอบกับมีแนวทางด้านกฎหมายในการช่วยลดความเสียหายจากภัยพิบัติซึ่งนำมาใช้ควบคู่กับการรับประกันภัย ดังนั้น การศึกษานี้จึงมุ่งเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับประกันภัยพิบัติ เพื่อให้การประกันภัยมีส่วนช่วยบรรเทาความเสียหายได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

คำหลัก : กองทุนส่งเสริมการรับประกันภัยพิบัติ ภัยพิบัติ ค่าสินไหมทดแทน กรมธรรม์ประกันภัย

ABSTRACT

Disasters, such as earthquake, fire, flood or tsunami, can cause damage to life, property, society and economy in that area. Huge flood in Thailand in 2011 effected not only the said aspects but also the business of loss insurance. So, the National Catastrophe Insurance Fund (NCIF) has been established by the NCIF Act B.E. 2555 to manage the risk by insuring, reinsuring and giving financial support to the loss insurers. This thesis aims to study the related problems occurred, including the concepts, principles. The author has found that in Japan and the USA, where there are a lot of disasters having legal measures to give relief by insuring and other measures to lessen the impact of loss. This thesis also recommend the amendment of the law on catastrophic loss insurance to ensure that insurance shall lead to better lessening of impacts.

Keywords: The National Flood Insurance Program (NFIP), Standard Flood Insurance Policy, Federal Emergency Management Agency (FEMA), Catastrophe.

บทนำ

ในปัจจุบันการดำเนินธุรกิจหรือแม้แต่การดำรงชีวิตประจำวันนั้นยังคงต้องเผชิญกับความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ที่ทำให้ธุรกิจหรือการดำรงชีวิตต้องพบกับอุปสรรคไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงทางการเงิน การเมือง และที่มีความรุนแรงและมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นบ่อยครั้งนั้นคือความเสี่ยงจากภัยพิบัติซึ่งมีทั้งอุทกภัย แผ่นดินไหว อัคคีภัย วัตภัย เป็นต้น ซึ่งความเสี่ยงจากภัยพิบัตินั้นเป็นเรื่องยาก

ที่จะป้องกันหรือควบคุมมิให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งในทศวรรษที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาที่ภัยพิบัติเกิดขึ้นหลายครั้ง สร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมคิดเป็นมูลค่ามหาศาล ประชากรที่ได้รับผลกระทบทั่วโลกมีจำนวนถึง 4,000 ล้านคน (สำนักงานวางแผนการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม, 2554, น. 1-2) ในหลายประเทศจึงมีการพัฒนาระบบจัดการภัยพิบัติที่ทันสมัย ทั้งระบบการเตรียมพร้อม การเตือนภัย การจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการบริหารจัดการกับความเสียหายจากภัยพิบัติโดยการรับประกันภัยซึ่งเป็นที่นิยมและเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับว่ามีประโยชน์และมีความสำคัญกับประเทศ ซึ่งการรับประกันภัยความเสียหายจากภัยพิบัตินั้นเป็นเรื่องที่ผู้อุปประกันภัยนั้นโอนความเสี่ยงภัยที่ตนอาจได้รับจากภัยพิบัติไปให้แก่ผู้รับประกันภัย เมื่อเกิดภัยตามที่รับประกันภัยไว้กับทรัพย์สินที่เอาประกันภัยและอยู่ในระหว่างสัญญาประกันภัยยังมีผลใช้บังคับ ผู้รับประกันภัยจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้อุปประกันภัยตามจำนวนความเสียหายจริงแต่ต้องไม่เกินจำนวนเงินที่เอาประกันภัยไว้ สำหรับประเทศไทยภัยพิบัติครั้งล่าสุดคือเหตุการณ์อุทกภัยในช่วงปลายปี 2554 ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐเป็นจำนวนมากหลายแสนล้านบาท ซึ่งในระยะยาวส่งผลกระทบต่อหลายๆภาคส่วนด้วยกัน เช่นภาคเกษตร พื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายประมาณ 10 ล้านไร่ ภาคอุตสาหกรรม ได้เกิดความเสียหายต่อนิคมอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ของประเทศเป็นอย่างมาก (ศุภพิณรัชต์ วงศ์สินศิริกุล และสุรจิต ลักษณะสุด, น้ำท่วม, 2554) จากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นนอกจากส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังทำให้บริษัทที่เคยรับประกันภัยต่อจากบริษัทประกันภัยในประเทศไทยนั้นปฏิเสธที่จะเข้าทำสัญญาประกันภัยกับประเทศไทย เนื่องจากไม่มั่นใจในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของประเทศไทย หรือหากจะรับประกันภัยต่อจะมีการกำหนดให้ประเทศไทยต้องเสนอแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพและอาจมีการจำกัดจำนวนเงินเอาประกันภัยให้ต่ำกว่าเดิมด้วยเหตุนี้ หากบริษัทประกันภัยต่อในต่างประเทศหรือแม้กระทั่งในประเทศไทยเองนั้นปฏิเสธไม่รับประกันภัยต่อ จะส่งผลให้บริษัทประกันนั้นจะไม่สามารถโอนความเสี่ยงออกไปยังบริษัทรับประกันภัยต่อได้คงต้องรับความเสี่ยงภัยไว้เพียงลำพัง และหากเกิดภัยตามที่รับประกันภัยแก่ผู้อุปประกันภัยหลาย ๆ รายพร้อมกันย่อมกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันภัยนั้นอย่างแน่นอนเพราะต้องมีหน้าที่จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้อุปประกันภัยตามสัญญาประกันภัยที่ตกลงกันได้และในอนาคตบริษัทประกันเองคงไม่ยากเข้าทำสัญญาประกันภัยความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติเพราะมีความเสี่ยงสูงและตนไม่สามารถโอนความเสี่ยงออกไปได้หรือหากเข้าทำสัญญาประกันภัยอาจต้องเรียกเบี้ยประกันสูงขึ้นกว่าเดิม ความเสียหายจากอุทกภัยดังกล่าวทำให้มีการตราพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 เพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยการรับประกันภัยและทำประกันภัยต่อ อีกทั้งยังให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัยตามที่กำหนดในพระราชกำหนด

ดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2555, น. 1) เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจประกันภัยแต่คงพบว่ามีปัญหาอยู่บางประการ งานวิจัยนี้จึงมีสมมติฐานของการศึกษาว่า แม้จะมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติด้วยการรับประกันภัยและทำประกันภัยต่อ แต่ยังคงมีปัญหาอยู่บางประการอันได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับกรมธรรม์ประกันภัยในส่วนของความหมายของภัยพิบัติและความเสียหายที่ได้รับความคุ้มครอง ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการจูงใจในการปรับลดอัตราเบี้ยประกันภัย เป็นต้น ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนั้น หากมีการกำหนดแนวทางแก้ไขโดยการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในปัญหาดังกล่าวให้ชัดเจนมากขึ้นย่อมทำให้ธุรกิจการประกันภัยพิบัตินั้นมีส่วนช่วยบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติและทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการประกันภัยในกรณีดังกล่าวได้มากขึ้น โดยจากประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นได้ทำการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ประเทศญี่ปุ่น อันเป็นประเทศที่ต้องเผชิญกับแผ่นดินไหวอยู่เสมอ จึงได้มีการจัดตั้งระบบการประกันภัยแผ่นดินไหวโดยกำหนดให้เป็นทางเลือกเพิ่มเติมในการทำประกันอัคคีภัย โดยหากตกลงให้คุ้มครองถึงภัยแผ่นดินไหว สิ่งปลูกสร้างที่ใช้เพื่อการอยู่อาศัยและทรัพย์สินภายในสิ่งปลูกสร้างนั้นก็ได้รับความคุ้มครองจากอัคคีภัย การทำลาย หรืออุทกภัยที่มีสาเหตุโดยตรงหรือโดยอ้อมจากแผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด หรือสึนามิ ซึ่งจะรวมเรียกภัยเหล่านี้ว่า “แผ่นดินไหว”

ในด้านของความเสียหายที่ได้รับความคุ้มครองนั้น ตาม Enforcement Order for the Law Concerning Earthquake Insurance ได้กำหนดถึงจำนวนความสูญหายหรือเสียหายที่ได้รับความคุ้มครองไว้ใน Article 1 ซึ่งกำหนดว่า รายการต่อไปนี้กำหนดถึงความสูญหายหรือเสียหายในรายการ (2) ของวรรค 2 ใน Article 1 ของ The Law Concerning Earthquake Insurance ดังต่อไปนี้

1. ความเสียหายทั้งหมดของสิ่งปลูกสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัย (Residential building) เมื่อจำนวนความสูญหายหรือเสียหายมีถึง 50% ของโครงสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยหรือมากกว่าราคาของสิ่งปลูกสร้างนั้นในขณะเกิดความเสียหาย หรือ 70% หรือมากกว่านั้นของพื้นที่ของสิ่งปลูกสร้างนั้น ที่ได้รับความเสียหายจากไฟหรือน้ำท่วม จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนเงินเอาประกันภัย

2. ความเสียหายครึ่งหนึ่งของสิ่งปลูกสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัย เมื่อจำนวนความสูญหายหรือเสียหายเท่ากับ 20% ของโครงสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยหรือมากกว่านั้นแต่น้อยกว่า 50% ของราคาของสิ่งปลูกสร้างนั้นในขณะเกิดความเสียหาย หรือ เท่ากับ 20% หรือมากกว่าแต่น้อยกว่า 70% ของพื้นที่ของสิ่งปลูกสร้างนั้นที่ได้รับความเสียหายจากไฟหรือน้ำท่วม จ่ายค่าสินไหมทดแทน 50% ของจำนวนเงินเอาประกันภัย

3. ความเสียหายบางส่วนของสิ่งปลูกสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยเมื่อจำนวนความสูญหายหรือเสียหายเท่ากับ 5% ของโครงสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยหรือมากกว่านั้นแต่น้อยกว่า 20% ของราคาของสิ่งปลูกสร้างนั้นในขณะเกิดความเสียหาย จ่ายค่าสินไหมทดแทน 5% จำนวนเงินเอาประกันภัย

4. ความเสียหายทั้งหมดของทรัพย์สินส่วนตัว เมื่อจำนวนความเสียหายเท่ากับ 80% หรือมากกว่าของราคาทรัพย์สินในขณะเกิดความเสียหาย จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนเงินเอาประกันภัย

5. ความเสียหายครึ่งหนึ่งของทรัพย์สินส่วนตัว เมื่อจำนวนความเสียหายเท่ากับ 30% หรือมากกว่าแต่น้อยกว่า 80% ของราคาทรัพย์สินในขณะเกิดความเสียหาย จ่ายค่าสินไหมทดแทน 50% ของจำนวนเงินเอาประกันภัย

6. ความเสียหายบางส่วนของทรัพย์สินส่วนตัว เมื่อจำนวนความเสียหายเท่ากับ 10% หรือมากกว่าแต่น้อยกว่า 30% ของราคาทรัพย์สินในขณะเกิดความเสียหาย จ่ายค่าสินไหมทดแทน 5% ของจำนวนเงินเอาประกันภัย

จำนวนความสูญหายหรือเสียหายสำหรับโครงสร้างหลักของสิ่งปลูกสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยที่กำหนดในวรรค 1 ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายเล็กน้อยที่ใช้ในการซ่อมแซมพื้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างนั้นให้กลับสู่สภาพเดิมเช่นเดียวกับก่อนได้รับความเสียหายจากแผ่นดินไหว

เมื่อสิ่งปลูกสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยไม่สามารถใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยได้อีกเพราะความเสียหายจากดินถล่มหรือภัยอื่นที่มีผลโดยตรงหรือโดยอ้อมจากแผ่นดินไหว ถือว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นเสียหายทั้งหมดตามที่กำหนดในรายการ (1) ของวรรค 1

เมื่อสิ่งปลูกสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยได้รับความเสียหายจากภัยหลายภัยรวมกันหรือที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังเกี่ยวกับภัยทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัยที่เป็นผลโดยตรงหรือโดยอ้อมจากแผ่นดินไหว (ยกเว้นกรณีที่สิ่งปลูกสร้างนั้นได้รับความเสียหายทั้งหมด, ครึ่งหนึ่งหรือบางส่วนตามที่กำหนดในรายการ (1) (2) (3) ของวรรค 1) ให้ถือว่าสิ่งปลูกสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยได้รับความเสียหายบางส่วนตามที่กำหนดในรายการ (3) ของวรรค 1

ทั้งนี้การกำหนดในลักษณะดังกล่าวนั้นก็เพื่อให้มีแนวทางในการประเมินความเสียหายที่ได้รับจากภัยพิบัติที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามสัญญาประกันภัยให้เกิดความชัดเจนและส่งผลให้รู้ถึงความเสียหายและประเมินความเสียหายได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการปรับลดอัตราเบี้ยประกันภัยว่า การลดอัตราเบี้ยประกันภัยจะใช้กับการจ่ายเบี้ยประกันภัยในอนาคตเมื่อบ้านอยู่อาศัยนั้นมีการก่อสร้างสอดคล้องกับระดับชั้นของการต่อต้านแรงจากแผ่นดิน (Earthquake-resistance class) ตามกฎหมายและการจัดทรัพย์สินส่วนตัวให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมโดยระดับชั้นของการต่อต้านแรงจากแผ่นดินของบ้านอยู่อาศัยนั้นคือตัววัด

ความสามารถในการต้านแรงจากแผ่นดินไหวที่กำหนดใน Japanese Housing Performance Designation Standards based on the Housing Quality Guarantee Law ซึ่งแบ่งการต่อต้านแรงจากแผ่นดินไหวออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับ 1,2,3 โดยแต่ละระดับจะมีการปรับลดอัตราเบี้ยประกันภัยในอัตรา 10%, 20%, 30% ตามลำดับ

ประเทศสหรัฐอเมริกา นับว่าเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ต้องประสบกับภัยพิบัติที่มีความรุนแรงอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะความเสียหายจากอุทกภัยจึงต้องมีการจัดตั้งโครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติ (The National Flood Insurance Program หรือ NFIP) ตามพระราชบัญญัติประกันอุทกภัยแห่งชาติ ค.ศ. 1968 (National Flood Insurance Act of 1968) โดยในกรมธรรม์ประกันอุทกภัยมาตรฐาน (Standard Flood Insurance Policy) จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยสำหรับความเสียหายโดยตรงจากอุทกภัย

ในกรณีที่ผู้เอาประกันภัย

1. ได้จ่ายเบี้ยประกันภัยอย่างถูกต้อง
2. ยอมรับตามเงื่อนไขและข้อกำหนดของกรมธรรม์ ฯ
3. จัดทำข้อมูลและค่าแถลงการณ์อย่างถูกต้อง

ในกรมธรรม์ ฯ ได้ให้ความหมายของอุทกภัยว่าหมายถึง

1. สภาพของพื้นที่โดยทั่วไปหรือชั่วคราวที่มีน้ำท่วมบางส่วนหรือทั้งหมดในพื้นที่ 2 เอเคอร์หรือมากกว่านั้นซึ่งโดยปกติจะเป็นพื้นที่แห้ง หรือท่วมทรัพย์สิน 2 อย่างหรือมากกว่านั้น (ซึ่งอย่างน้อยต้องมีทรัพย์สินของผู้เอาประกันภัย 1 อย่าง) จาก

- 1) การไหลล้นเข้ามาในพื้นดินหรือน้ำขึ้นน้ำลง
- 2) การที่ผิวน้ำมีการสะสมอย่างผิดปกติและรวดเร็ว หรือน้ำไหลผ่านจากทุกสาเหตุ
- 3) การไหลของโคลน

2. การพังทลายหรือการทรุดตัวของดินของชายฝั่งหรือทะเลสาบ หรือส่วนของน้ำที่มีผลทำให้เกิดการกัดกร่อน หรือการกัดกร่อนโดยคลื่น หรือกระแสน้ำที่มากเกินไปเกินความต้องการที่ส่งผลให้เกิดน้ำท่วม

แต่จะไม่รับประกันความเสียหายที่มีสาเหตุไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจาก ความเย็นจัด หิมะ พายุลูกเห็บ ละอองน้ำ ความชื้น เชื้อรา ไฟไหม้ การระเบิด การขโมย การเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินที่เอาประกันภัยที่เป็นผลให้มีความเสี่ยงจากน้ำท่วมเพิ่มขึ้น หรือไม่ว่ากรณีใด ๆ ที่ผู้เอาประกันภัยหรือสมาชิกในครอบครัวทำหรือสมรู้ร่วมคิดอันเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายจากน้ำท่วมโดยไตร่ตรองไว้ก่อน

นอกจากนี้ โครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติ (National Flood Insurance Program หรือ NFIP) ได้กำหนดให้ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ

บริหารจัดการพื้นที่ลุ่มตามหลักเกณฑ์ที่ NFIP กำหนด โดย United State Code Title 42- The Public Health and Welfare Chapter 50- National Flood Insurance Subchapter I-The National Flood Insurance Program Section 4102 ได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการและการใช้ที่ดิน (Criteria for land management and use) ไว้ว่า การศึกษาและการตรวจสอบ (Studies and investigations)

คณะกรรมการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Emergency Management Agency หรือ FEMA) มีอำนาจทำการศึกษาและตรวจสอบกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางหรือตัวแทนจากหน่วยงานท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อจะหามาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากอุทกภัย การควบคุมภาวะอุทกภัย การป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย และการเข้าทำสัญญา ข้อตกลง หรือจัดเตรียมการต่าง ๆ เพื่อจะดำเนินการไปตามอำนาจนั้น

3. ขอบเขตของการศึกษาและการตรวจสอบ (Extent of studies and investigations)

การศึกษาและการตรวจสอบนั้นอาจกระทำโดยการใช้มาตรการทางกฎหมาย ข้อกำหนด หรือออกคำสั่งหากมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับการรुक้ำหรือการกีดขวางเข้ามาในทางน้ำหรือทางน้ำผ่าน พื้นที่ลุ่มต่ำ รวมทั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร การอนุญาตให้ก่อสร้าง หรือข้อจำกัดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับอาคาร

4. การพัฒนาหลักการให้มีความครอบคลุมเพื่อสนับสนุนมาตรการของรัฐและท้องถิ่น

ภายใต้การศึกษาและการตรวจสอบ คณะกรรมการของ FEMA ต้องกำหนดหลักการเพื่อสนับสนุนมาตรการของรัฐและท้องถิ่นที่จำเป็นให้เพียงพอเพื่อให้มีความเป็นไปได้อย่างสูงสุด

- 1) เร่งให้มีการพัฒนาการใช้ที่ดินโดยการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงจากอุทกภัยอย่างเหมาะสม
- 2) ชี้แนะเกี่ยวกับการพัฒนาแผนงานด้านการก่อสร้างในพื้นที่ที่ได้รับ ความเสียหายจากอุทกภัย
- 3) การช่วยลดความเสียหายอันมีสาเหตุมาจากอุทกภัย
- 4) การพัฒนาการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากอุทกภัย

โดยในทุก ๆ ครั้งที่ FEMA ได้กำหนดข้อมูลเกี่ยวกับอุทกภัยขึ้นใหม่ ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการจะต้องใช้ข้อกำหนดในการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่ม หรือแก้ไขข้อกำหนดของชุมชนให้มีความสอดคล้องกับข้อมูลที่ FEMA ได้ศึกษาและกำหนดไว้ แต่หากชุมชนไม่เข้าร่วมโครงการประกันอุทกภัย หรือไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มใน Section 4106 ได้กำหนดว่า การไม่เข้าร่วมในโครงการประกันอุทกภัย (Nonparticipation in flood insurance program)

1. ห้ามมิให้อนุมัติการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Prohibition against Federal approval of financial assistance)

จะไม่มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางหรือตัวแทน อนุมัติการให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2518 สำหรับพื้นที่ที่คณะกรรมการของ FEMA ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากอุทกภัยเป็นพิเศษ เว้นแต่ชุมชนนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เข้าร่วมในโครงการประกันอุทกภัย”

ในกรณีที่ชุมชนไม่ใช้บทบัญญัติหรือข้อกำหนดใหม่เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มหรือไม่แก้ไขให้สอดคล้องกับแผนที่อุทกภัยและข้อมูลเกี่ยวกับอุทกภัยครั้งใหม่ก่อนวันที่แผนที่ประกันอุทกภัยมีผลใช้บังคับ ชุมชนนั้นจะถูกระงับไม่ให้เข้าร่วมโครงการกับ NFIP และจะมีบทลงโทษอื่น ๆ ด้วย เช่น

1. เจ้าของทรัพย์สินไม่อาจซื้อกรรมธรรม์ประกันอุทกภัย และกรรมธรรม์ประกันอุทกภัยที่มีผลใช้บังคับอยู่นั้นก็จะไม่สามารถต่ออายุได้

2. ชุมชนนั้นจะไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง หรือการให้กู้ยืมเงินจากหน่วยงานของรัฐบาลกลาง

3. รัฐบาลกลางจะไม่ให้การช่วยเหลือในการซ่อมแซมอาคารที่ได้เอาประกันภัยในพื้นที่ที่ระบุว่ามีความเสี่ยงจากอุทกภัยหากได้รับความเสียหายอันมีสาเหตุมาจากอุทกภัย

ในกรณีที่ชุมชนใดถูกระงับมิให้เข้าร่วมโครงการของ NFIP เพราะไม่ปฏิบัติตามหรือไม่แก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่ม (failure to adopt or amend its floodplain management regulations) ก่อนวันที่แผนที่อุทกภัยมีผลใช้บังคับ ชุมชนยังสามารถกลับเข้าร่วมโครงการได้ภายในเวลาที่แผนที่มีผลใช้บังคับ แต่ถ้าชุมชนถูกระงับมิให้เข้าร่วมโครงการของ NFIP เพราะไม่ได้ทำตามข้อกำหนดขั้นต่ำของ NFIP ชุมชนก็ยังสามารถลดความเสี่ยงจากอุทกภัยก่อนเพื่อที่จะกลับเข้าร่วมโครงการได้

นอกจากนี้ใน Section 4022 การควบคุมการใช้ที่ดินของรัฐและท้องถิ่น (State and local land use controls)

1. ข้อกำหนดในการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการประกันอุทกภัย (Requirement for participation in flood insurance program)

1) ความทั่วไป (In general)

หลังจากวันที่ 31 ธันวาคม 1979 จะไม่มีพื้นที่ใดสามารถเข้าทำประกันอุทกภัยได้ เว้นแต่จะจัดให้มีมาตรการในการควบคุมและการปรับใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมภายใต้ Section 4102

2. ระบบการจัดระดับของชุมชนและแรงจูงใจสำหรับชุมชนในการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่ม (Community rating system and incentives for community floodplain management)

1) อำนาจและวัตถุประสงค์ (Authority and goals)

คณะกรรมการของ FEMA ต้องจัดโครงการระบบการจัดระดับของชุมชนภายใต้ความสมัครใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อ

(1) กระตุ้นให้มีมาตรการในการลดความเสียหายจากอุทกภัยและความเสียหายอันเกิดจากการกัดกร่อนนอกเหนือจากมาตรการที่กำหนดใน section 4102 และประเมินผลการดำเนินการตามมาตรการเหล่านั้น

(2) สนับสนุนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการใช้จ่ายของประชาชนจากพื้นที่ลุ่มต่ำ

(3) ส่งเสริมการบริหารจัดการในพื้นที่ลุ่มและแก้ปัญหาการกัดกร่อน

(4) ส่งเสริมให้มีการลดค่าใช้จ่ายจากการดำเนินการตามโครงการประกันอุทกภัย

2) การจูงใจ (Incentives)

โครงการประกันอุทกภัยสร้างแรงจูงใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอัตราเบี้ยประกันภัยในชุมชนที่คณะกรรมการของ FEMA พิจารณาแล้วเห็นว่าชุมชนนั้นได้ใช้มาตรการในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยและลดความเสียหายอันเกิดจากการกัดกร่อนที่เกินกว่ามาตรการที่กำหนดใน section 4102 โดยคณะกรรมการของ FEMA จะกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยในชุมชนให้สอดคล้องกับ credits ที่ชุมชนจะได้รับตามที่คณะกรรมการของ FEMA เห็นว่าชุมชนนั้นได้ดำเนินการเพื่อป้องกันการใช้จ่ายของประชาชนจากพื้นที่ลุ่มต่ำ

3) Credits

การกำหนด Credits เพื่อนำมาพิจารณาเกี่ยวกับอัตราเบี้ยประกันภัยในกรณีความคุ้มครองตามประกันอุทกภัยนั้นจะขึ้นอยู่กับการประมาณค่าจากการลดความเสียหายจากอุทกภัยและการลดความเสี่ยงจากความเสียหายอันเกิดจากการกัดกร่อนจากมาตรการที่ชุมชนดำเนินการ

ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติจะได้รับการปรับลดอัตราเบี้ยประกันอุทกภัยลงซึ่งการปรับลดตั้งแต่ 5-45% โดยอัตราการปรับลดอัตราเบี้ยประกันภัยนั้นขึ้นอยู่กับการดำเนินกิจกรรมของชุมชนโดยมีทั้งสิ้น 18 กิจกรรม ซึ่งชุมชนจะเลือกทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือทั้งหมดก็ได้ (FEMA, n.d.)

สรุปและข้อเสนอแนะ

ภัยพิบัติสามารถสร้างความเสียหายได้อย่างมากและเป็นเรื่องที่ป้องกันหรือควบคุมมิให้เกิดขึ้นได้ยาก สำหรับประเทศไทยเหตุอุทกภัยเมื่อปี 2554 ได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจประกันวินาศภัยเช่นกัน จึงได้มีการตราพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 แม้หลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งนั้นยังไม่มีภัยพิบัติรุนแรงอย่างใดเกิดขึ้นอีก แต่ก็มีคามจำเป็นต้องศึกษาหา

แนวทางเพื่อแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อช่วยป้องกันและบรรเทาความเสียหายความสูญเสียที่อาจมีขึ้นต่อไป โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรกำหนดเพิ่มเติมประเภทของภัยพิบัตินอกเหนือจากวาตภัย อุทกภัย ธรณีพิบัติภัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 โดยให้หมายความรวมถึง ดินโคลนถล่ม ภัยจากลูกเห็บและสึนามิที่มีสาเหตุโดยตรงหรือโดยอ้อมจากวาตภัย อุทกภัยและแผ่นดินไหวหรือ ภัยพิบัติอื่นใดทำนองเดียวกัน เพื่อให้ครอบคลุมถึงภัยพิบัติที่ประเทศไทยเคยได้รับผลกระทบ โดยอาศัยอำนาจในมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวที่ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดภัยพิบัติเพิ่มเติมได้ เนื่องจากการออกประกาศโดยรัฐมนตรีนั้นสามารถกระทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชกำหนดส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

2. กรณีปัญหาเกี่ยวกับความเสียหายที่ได้รับความคุ้มครองนั้น ในกรมธรรม์ประกันอัคคีภัยและภัยพิบัติสำหรับที่อยู่อาศัย หมวดความคุ้มครองที่ 2 ภัยพิบัติ ในเรื่องของการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ควรเพิ่มเติมเกณฑ์การพิจารณาถึงความเสียหายในกรณีของวาตภัยและแผ่นดินไหวโดยกำหนดให้พิจารณาจากความเสียหายของโครงสร้างหรือพื้นของสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เพื่อการอยู่อาศัยเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความเสียหาย

3. ควรกำหนดมาตรการเพื่อช่วยลดอัตราเบี้ยประกันภัยอย่างยั่งยืนโดยกำหนดแนวทางในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้มีความเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่และให้ชุมชนในแต่ละพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการลดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายจากภัยพิบัติ

บรรณานุกรม

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ), กองทุนส่งเสริมสำนักงานวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย คีวิชาการณืไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่งจำกัด, 2554, หน้า 1-2.

การประกันภัยพิบัติ *Insurance Circle ฉบับพิเศษ* (มีนาคม 2555): 1.

FEMA. *National Flood Insurance Program, Community Rating System*. FEMA 573.

Japan Earthquake Reinsurance Co., LTD, *Introduction to Earthquake Reinsurance in Japan*, July 2010.

ศุภนิมรต์ วงศ์สินศิริกุล และ สุรจิต ลักษณะสุด, *น้ำท่วม 2554 และผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย*, ใน <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/jangsibia/20111101/416707A2.html>, (last visited 12 January 2012).

ความเป็นมาของกองทุน, <http://www.ncif.or.th/history.html>, (last visited 29 March 2012).

FEMA. *Floodplain Management*. At <http://www.fema.gov/plan/prevent/floodplain/index.shtm>. (last visit 1 July 2012).

Community Rating System. *How are flood Insurance Premium Discounts Calculated?* at <http://www.fema.gov/business/nfip/crs.shtm> (last visited 2 July 2012).