

กลไกประกันภัยในการสนับสนุนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

โดย: นายศุภกร ชินวรรโณ

ผู้ประสานงานชุดโครงการวิจัย การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

มหาอุทกภัยในปีที่ผ่านมาอาจเป็นสัญญาณที่เตือนให้สังคมไทยเราต้องตระหนักว่า เราอาจจะต้องเผชิญกับภัยพิบัติอันเนื่องมาจากสภาพอากาศรุนแรงมากขึ้นและบ่อยครั้งขึ้นในอนาคต ซึ่งสังคมไทยเราจะต้องคิดอ่านเตรียมการกันไว้ให้มากขึ้น การประกันภัย จัดว่าเป็นกลไกหนึ่งที่เหมาะสมในการนำมาใช้เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงในบริบทของการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมาก ด้วยการใช้กลไกที่เอื้อให้สังคมแบ่งกันแบกรับความเสี่ยง และสามารถกระจายความเสี่ยงข้ามพื้นที่และข้ามช่วงเวลาที่ยาวนานมากในกรอบเวลาของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้ นอกจากนี้ ในหลายประเทศยังมีการใช้กลไกประกันภัยนี้มาผลักดันให้ผู้เอาประกันภัยต้องคิดดำเนินการบริหารจัดการความเสี่ยงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ตัวอย่างเช่น หากผู้เอาประกันภัยทำการปรับปรุงบ้านพักอาศัยให้ลดความไวที่จะเกิดต่อความเสียหายจากน้ำท่วมน้อยลง เช่น โดยการยกระดับบ้าน หรือยกเครื่องปรับอากาศให้สูงพ้นระดับเสี่ยงน้ำท่วม ก็จะได้รับส่วนลดเบี้ยประกัน หรือจึงจะเข้าข่ายเงื่อนไขที่สามารถจะทำการประกันภัยได้ เป็นต้น

การใช้กลไกประกันภัยมาใช้บริหารจัดการความเสี่ยงจากสภาพอากาศแปรปรวนและสภาพอากาศรุนแรงนั้น มีแนวทางการดำเนินการหลักๆ อยู่ 2 แนวทาง คือ การประกันความเสียหายอันเนื่องมาจากสภาพอากาศรุนแรง กับ การประกันความเสี่ยงว่าจะเกิดสภาพอากาศรุนแรงขึ้นหรือไม่ การประกันภัยเพื่อให้เกิดความเสียหายนั้นเข้าใจง่าย กล่าวคือ ถ้าเกิดความเสียหายก็จ่ายชดเชยกันไปตามเงื่อนไขกรมธรรม์ แต่มีความยุ่งยากในการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตร การตรวจสอบความเสียหายในกรณีของการเสียหายบางส่วน (partial loss) นั้นทำได้ยากหากจะต้องครอบคลุมผู้เอาประกันภัยจำนวนมาก ส่วนอีกแนวทางหนึ่งคือ การประกันความเสี่ยงว่าจะเกิดสภาพอากาศรุนแรงขึ้นหรือไม่ เป็นการใช้ดัชนีชี้วัดสภาพอากาศที่ตกลงกันเป็นเงื่อนไขว่าจะจ่ายค่าชดเชยหรือไม่ (weather index-based insurance) ตัวอย่างสมมุติเพื่อให้เกิดความเข้าใจง่ายขึ้นได้แก่ สมมุติว่าได้มีการตกลงกันว่าถ้าปริมาณฝนสะสมที่อำเภอปากช่องในเดือนพฤษภาคมมีปริมาณน้อยกว่า 100 มม. จะถือว่าเกิด “ภัยแล้ง” ขึ้นในพื้นที่อำเภอนี้ เกษตรกรผู้เอาประกันภัยจะได้รับเงินชดเชยตามกรมธรรม์ไม่ว่าจะเกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ก็ตาม ระบบนี้เป็นแนวทางที่นิยมใช้กันหลายประเทศเพราะสามารถดำเนินการได้ง่ายในการพิจารณาจ่ายชดเชย แต่ทั้งนี้ผู้เอาประกันภัยจะต้องเข้าใจในหลักการการป้องกันหรือบริหารความเสี่ยงดังกล่าว

การนำกลไกประกันภัยมาใช้เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงจากสภาพอากาศแปรปรวนและสภาพอากาศรุนแรงสำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น จะต้องพิจารณาถึงกรมธรรม์ประกันภัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (micro-insurance) ซึ่งอาจจะอาศัยกลไกตลาดล้วนๆ ไม่ได้ แต่ต้องมีการสนับสนุนผู้เอาประกันภัย (subsidized insurance) เช่น ชวานาออกค่าเบี้ยประกันครึ่งหนึ่ง และรัฐบาลออกให้อีกครึ่งหนึ่ง แต่ถ้าเกิดภัยพิบัติหรือสภาพอากาศรุนแรงตามเงื่อนไขของกรมธรรม์ ทางบริษัทประกันก็จะเป็นผู้จ่ายเงินชดเชยให้ ทั้งนี้ทางบริษัทประกันในประเทศก็อาจจะทำการประกันต่อกับบริษัทรับประกันต่อในต่างประเทศไว้ด้วยเพื่อให้เกิดการแบ่งรับความเสี่ยงกันในวงกว้างมากขึ้น ซึ่งในประเทศไทยก็ได้มีการริเริ่มนำการประกันภัยมาใช้ในภาคเกษตรในรูปของการประกันภัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (micro-insurance) โดยมีการดำเนินการในหลายรูปแบบ แต่ก็ยังเป็นการดำเนินการมาเพียงระยะหนึ่งและยังจำกัดอยู่ในวงแคบๆ เท่านั้น

ประเด็นที่ยังต้องได้รับการปรับปรุงเพื่อให้การประกันภัยเป็นกลไกที่ได้รับการยอมรับแพร่หลายมากขึ้นในกลุ่มเกษตรกรก็คือ การสร้างความเข้าใจในเรื่องของการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสภาพอากาศแปรปรวนโดยการใช้กลไกประกันภัยนี้ โดยเฉพาะความแตกต่างและข้อดีข้อเสียของการประกันทั้ง 2 ระบบที่กล่าวมาข้างต้น อีกประการหนึ่งก็คือ การที่ภาครัฐจ่ายเงินชดเชยโดยตรงให้แก่เกษตรกรก็นับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การประกันภัยในภาคเกษตรไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร อีกทั้งไม่ส่งเสริมให้เกษตรกรเกิดความตื่นตัวที่จะบริหารจัดการความเสี่ยงจากสภาพอากาศแปรปรวน นอกจากนี้การที่ระบบประกันภัยนี้ต้องพึ่งพิงบริษัทรับประกันต่อในต่างประเทศอย่างมาก การกำหนดเบี้ยประกันในบางกรณีในระยะที่ผ่านมาเป็นการกำหนดโดยบริษัทรับประกันต่อในต่างประเทศ ซึ่งเบี้ยประกันที่กำหนดขึ้นนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยง (risk pool) ในประเทศไทยอย่างไร ก็เป็นประเด็นที่ยังไม่มีความกระจ่างชัด

อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยก็ได้สังเกตเห็นถึงศักยภาพและความสำคัญของกลไกประกันภัย โดยได้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติขึ้น (<http://www.ncif.or.th/>) ทำหน้าที่รับประกันและรับประกันต่อในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ แต่ประเด็นที่ยังไม่มีความชัดเจนคือ เราจะบริหารจัดการกับกลไกตลาดนี้อย่างไรเพื่อให้มีความยั่งยืน การประกันภัยต่อบริษัทรับประกันต่อในต่างประเทศนั้นเป็นเพียงการแบ่งภาระที่จะต้องชดเชยผู้เอาประกันภัยในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขึ้น แต่ประเทศไทยจะหาทางกระจายความเสี่ยงของประเทศออกไปยังประเทศอื่นๆ ได้อย่างไร กองทุนที่รัฐบาลตั้งขึ้นนี้จะเพียงพอหรือไม่ และจะใช้ได้นานเพียงไร ก็ยังเป็นประเด็นที่ต้องคิดกันต่อไป ทั้งนี้ทางภาครัฐอาจจะต้องคิดถึงการระดมทุนจากภายนอกเข้ามาสนับสนุนกองทุนนี้ เช่น อาจพิจารณาถึงพันธบัตรภัยพิบัติ (catastrophe bond) ที่หลายประเทศใช้กัน โดยการเสนอขายพันธบัตรนี้ในตลาดการเงินระหว่างประเทศ (โดยปกติแล้ว catastrophe bond นี้จะให้ผลตอบแทนสูงกว่าตลาดเล็กน้อยในปีที่ไม่มีภัยพิบัติ แต่ในปีที่เกิดภัยพิบัติพันธบัตรนี้อาจจะไม่ให้ผลตอบแทนเลย) นอกจากนี้การจัดตั้งกลไกบริหารจัดการความเสี่ยงร่วมกันในภูมิภาคดังกล่าวของ The Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (<http://www.ccrif.org/>) ที่กลุ่มประเทศแคริบเบียนจัดตั้งขึ้น ก็เป็นแนวทางที่น่าสนใจและควรศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกลไกดังกล่าวในภูมิภาคนี้

นอกจากนั้น การใช้การประกันภัยเป็นกลไกสนับสนุนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้น น่าจะได้รับผลักดันให้เป็นวาระสำคัญในการเจรจาระหว่างประเทศ (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) โดยมุ่งเป้าในเรื่องของการนำ Adaptation Fund บางส่วนมาใช้เพื่อสนับสนุนการประกันภัยในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้ว (กลุ่ม Annex 1 ใน Kyoto Protocol) กับประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะความเสี่ยงจากสภาพอากาศรุนแรงที่ประเทศกำลังพัฒนาเผชิญอยู่ก็ได้รับการบริหารจัดการที่ดีขึ้น และเงินจากกองทุน Adaptation Fund (ซึ่งก็มาจากประเทศพัฒนาแล้วจากการซื้อขาย carbon credit) ก็ไหลกลับเข้าไปในระบบเศรษฐกิจของโลก (โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้วผ่านทางธุรกิจประกันภัย) นอกจากนี้ ยังควรพิจารณาถึงการผลักดันให้เกิดกรอบของการกำหนด regional risk pool และ global risk pool ที่เหมาะสม เพื่อใช้ควบคุมบริษัทรับประกันต่อหรือเป็นแนวทางในการคำนวณเบี้ยประกันที่เหมาะสม ทั้งนี้อาจจะพิจารณาเฉพาะการประกันบางเงื่อนไขที่ตกลงกันเป็นกรณีพิเศษเพื่อไม่ให้เป็นการเข้าไปแทรกแซงกลไกธุรกิจมากเกินไป และอาจพิจารณาถึงการผลักดันให้ประเด็น global risk pool ให้เป็นประเด็นการเจรจาระหว่างประเทศ โดยประเทศพัฒนาแล้วจะต้องช่วยแบกรับความเสี่ยงของประเทศกำลังพัฒนาจากสภาพอากาศรุนแรงในทางใดทางหนึ่งด้วย