

# ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยรถยนต์ ภาคบังคับ

นัฐวัช โปธิเพ็ชร\*

ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล\*\*

## บทคัดย่อ

บทความนี้เป็น การนำเสนอให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการรับประกันภัย ค่าเบี้ยประกันภัยที่ตกเป็นของ บริษัทประกันภัย อันขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย การชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้ประสบภัย ปัญหาการใช้เงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ที่เป็นการหลอกลักกองทุนต่างๆ ในกฎหมายอื่น เนื่องจากการประกันภัยเป็นกิจการที่กระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกของสาธารณชน ภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมต่อประชาชน ธุรกิจประกันภัยจึงต้องมีกฎหมายมหาชนเข้ามาควบคุมอีกชั้นหนึ่งเพื่อกำกับดูแลและบริหารจัดการบางเรื่อง ประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บังคับให้เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัท ซึ่งเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ ให้บริษัทจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย และมีการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสำหรับจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยเมื่อมีกรณีรถนั้นมิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายหรือเจ้าของรถไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน เป็นต้น เมื่อมีการศึกษาจึงพบว่าการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับในปัจจุบันยังไม่มี ความเหมาะสมต่อผู้บริโภค เพราะเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายนี้ มุ่งช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากรถให้ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมเพียงพอกับความเสียหายและต้นทุนที่ ไม่ได้มุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร เป็นเรื่องที่รัฐที่เป็นนิติรัฐสร้างสวัสดิ สงเคราะห์มอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะประสบภัยจากรถ แต่ในทางปฏิบัติตามกฎหมายปัจจุบันกลับเป็นหน้าที่บริษัทผู้รับประกันภัยที่เป็นเอกชนประกอบกิจการแสวงหากำไร เพราะปรากฏว่าค่าเบี้ยจากการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับที่ปรากฏใน Loss Ratio ตกเป็นรายได้ ในธุรกิจเกินร้อยละห้าสิบ ทั้งที่บริษัทได้หักเงินค่าเบี้ยประกันภัยเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการอยู่แล้ว รวมถึงตัวแทนและนายหน้าในการขายประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับด้วย ไม่ควรมีกำไรหรือรายได้จำนวนมากอันเกิดจากการประกันภัยส่วนนี้อีก ในส่วนของค่าเสียหายเบื้องต้น

\* นักศึกษาลัทธิสุต นิตศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

พบว่ายังมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของผู้ประสบภัยจากรถได้ และแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสำหรับจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยก็ตาม แต่ยังคงพบว่าผู้ประสบภัยส่วนมากยังไม่ได้ใช้สิทธิจากกองทุนดังกล่าวโดยยังมีการใช้สิทธิจากกองทุนด้านสุขภาพอื่น ๆ ตามสิทธิหน้าที่การทำงานที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่มีการใช้เงินจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแก้ไข ดังนี้คือ ให้การรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับอยู่ในความดูแลของรัฐ โดยมีบทบาทในลักษณะเข้าดำเนินการเองทั้งในส่วนการรับประกันภัยจนไปถึงการชดเชยค่าสินไหมทดแทนด้วย เพราะการดำเนินงานของรัฐโดยปกติไม่ได้มุ่งการค้าหรือแสวงหากำไรแต่เป็นการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนตามหลักประโยชน์มหาชน ยกเลิกค่าบำเหน็จตัวแทนและนายหน้า แก้ไขปรับปรุงวงเงินคุ้มครองค่าเสียหายเบื้องต้นให้มีความเหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของผู้ประสบภัยจากรถ เพื่อให้ผู้ประสบภัยจากรถจะได้ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเกิดอุบัติเหตุจากการจราจรบนท้องถนน (Road Traffic Accident) กลายเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทย ซึ่งอุบัติเหตุและความเสียหายอันเนื่องมาจากรถ ส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน การป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุเลยย่อมเป็นไปได้ เพราะโดยสถิติแล้วทุกนาทียังจะมีคนไทยได้รับอุบัติเหตุจากถนน และมีคนตายชั่วโมงละสองคนบนถนนในประเทศไทย โดยยังมีผู้คนที่ต้องบาดเจ็บ ทพพลภาพจากการประสบภัยจากรถอีกมาก ทั้งเป็นผู้ใช้รถเองรวมถึงบุคคลภายนอกที่ได้รับผลของอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการใช้รถใช้ถนน ผู้ประสบภัยเหล่านี้อาจไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือได้รับค่าเสียหายซึ่งยังไม่คุ้มกับความเสียหายที่แท้จริง บางครั้งรัฐอาจต้องรับภาระเพื่อเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้ ซึ่งความเสียหายแต่ละครั้งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อผู้ประสบภัยโดยตรงและครอบครัวแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจและทรัพยากรอย่างมหาศาล ดังที่ได้เห็นกันมาในอดีต นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขและผลกระทบต่อสังคมโดยรวมด้วย เพราะก่อนมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บังคับใช้ ประเทศไทยยังไม่มี การบังคับให้รถทุกคันต้องจัดทำประกันภัยลักษณะบังคับตามกฎหมาย โดยหลังจากที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ จึงได้บัญญัติให้เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัท ส่งผลทำให้การประกันภัยรถยนต์ในปัจจุบันมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ 1. การประกันภัยรถยนต์ภาคสมัครใจ (Voluntary Car-Insurance) 2. การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ (Compulsory Car-Insurance) ซึ่งเมื่อมีบทลงโทษทางอาญา ทำให้มีรถเข้าสู่ระบบการประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เพิ่มในระบบมากขึ้น

ตามลำดับ การที่รัฐออกกฎหมายกำหนดให้รถทุกคันต้องจัดให้มีประกันภัยอย่างน้อยที่สุด คือ การทำประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นั้น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต เพราะ ประสบภัยจากรถ ให้ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทันท่วงที กรณีบาดเจ็บหรือช่วยเป็นค่าปลงศพ กรณีเสียชีวิต

2. เป็นหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถ

3. เป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ

4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้การประกันภัยเข้ามีส่วนร่วมในการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัยและครอบครัว

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวเห็นได้ว่าลักษณะของการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนั้นมิใช่เป็นการประกันภัยที่ผู้รับประกันภัยจะสามารถมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไรจากการรับประกันเหมือนการรับประกันภัยทั่วไปได้ ซึ่งโดยบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายมหาชน โดยให้ประชาชนมีนิติสัมพันธ์ผ่านบริษัทประกันภัยซึ่งเป็นเอกชน นับตั้งแต่การรับประกันภัยจนกระทั่งการชดเชยค่าสินไหมทดแทน รัฐเพียงเข้ามากำกับดูแล ดังนั้นบทบาทของบริษัทประกันภัยจึงมีความสำคัญมาก เนื่องจากพื้นฐานของบริษัทย่อมก่อตั้งขึ้นเพื่อมุ่งแสวงหากำไร แต่การประกันภัยภาคบังคับนี้เป็นสวัสดิสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ได้รับผลร้ายหรือผู้ที่ประสบภัยจากรถ โดยจะต้องนำหลัก No Loss No Profit มาใช้เป็นหลักการสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา นอกจากค่าดำเนินการซึ่งบริษัทรับประกันภัยได้มีการหักจากค่าเบี้ยประกันภัยภาคบังคับและเงินสมทบที่บริษัทต้องจ่ายเข้ากองทุนทดแทนผู้ประสบภัยแล้ว หน่วยงานภาครัฐยังยินยอมให้มีการนำเงินรายได้จากเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับที่เหลือจากการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแต่ละปี (Claim Ratio หรือ Loss Ratio) เป็นกำไรจากการประกอบกิจการรับประกันภัย โดยนำเงินที่เหลือดังกล่าวปันผลให้กับผู้ถือหุ้นของบริษัทหรือยินยอมให้บริษัทผู้รับประกันภัยนำส่วนของเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับหักเป็นค่านายหน้าหรือค่าคอมมิชชั่นของฝ่ายขายของบริษัท ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ขัดกับหลัก No Loss No Profit อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาอัตราความเสียหายต่อเบี้ยประกันที่ถือเป็นรายได้ (Claim Ratio หรือ Loss Ratio) พบว่าค่า Claim Ratio ของการประกันภัยภาคบังคับนั้นค่อนข้างต่ำ อยู่ที่ประมาณร้อยละ 40 ในช่วงก่อนปี พ.ศ.2552 และเพิ่มในปี พ.ศ.2553 ไปเกือบร้อยละ 60 ซึ่งการเพิ่มขึ้นเกิดจากการมีวงเงินคุ้มครองที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้หากพิจารณาตามประเภทรถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน รถบรรทุกและรถโดยสารเกิน 7 คน มี Claim Ratio ที่ต่ำมาก ในขณะที่รถจักรยานยนต์เพียงประเภทเดียวที่มี Claim Ratio ของการประกันภัยภาคบังคับที่สูงกว่าร้อยละ

60 แต่สำหรับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) และสหรัฐอเมริกา นั้น Claim Ratio อยู่ที่ร้อยละ 60-80 ในขณะที่เบลเยียมและเยอรมัน ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 80 และเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ ตามลำดับจึงเห็นได้ว่าการประกันรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทยยังมี Claim Ratio น้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนค่าเบี้ยประกันที่เข้ามาในระบบ รัฐจึงควรเข้ามากำกับดูแลในส่วนนี้ อย่างมีระบบเพื่อนำรายได้ส่วนนี้กลับมาพัฒนาประเทศต่อไป ส่วนค่าสินไหมทดแทนนั้นพบว่ายังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยจากรถได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังมีปริมาณการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นตามกฎหมายที่ต่ำมาก ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างค่าเบี้ยประกันภัยที่รับตรงกับค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายออกไปอยู่มาก อีกส่วนที่สำคัญคือ ผู้ประสบภัยจากรถมีด้วยกันหลายกลุ่ม เช่น 1. กลุ่มที่อยู่ในระบบข้าราชการ ซึ่งมีสิทธิตาม ‘กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ’ 2. กลุ่มที่เป็นลูกจ้างภาคเอกชนจะมีสิทธิได้รับการรักษายาบาล อยู่ในระบบ ‘กองทุนประกันสังคม’ 3. กลุ่มที่ไม่ได้อยู่ในระบบสองกลุ่มดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกลุ่มนี้สามารถใช้สิทธิการเข้ารับการรักษาพยาบาลจาก ‘กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า’ เกิดขึ้นโดยยึดหลักการรักษายาบาลที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนจะได้รับตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการใช้สิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาลจากภัยอุบัติเหตุจากรถนั้น ผู้ประสบภัยที่เป็นบุคคลตามกลุ่มต่าง ๆ ข้างต้นมีการใช้สิทธิการรักษาพยาบาลตามสิทธิที่ตนมีอยู่ เช่น ข้าราชการเมื่อประสบอุบัติเหตุจากรถก็เข้ารับการรักษาพยาบาลโดยใช้สิทธิจากสวัสดิการที่รัฐมอบให้โดยหน้าที่การงานผ่าน ‘กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ’ ผ่านทางกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนโดยงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้ไม่มีการใช้เงินจากกองทุนทดแทน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเงินสมทบหลักมาจากค่าเบี้ยประกันที่ได้รับจากบริษัทประกันภัย ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำการใช้สิทธิจากกองทุนต่าง ๆ เป็นผลให้รัฐต้องแบกภาระที่เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น ซึ่งเงินที่มีอยู่ในกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนตามกฎหมายกลับไม่ได้ถูกนำมาใช้หรือถูกนำมาใช้น้อย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการในการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยขึ้น

ดังนั้นทั้งค่านายหน้า ค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าอากรแสตมป์ ล้วนแล้วแต่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนทั้งนั้น ส่วนค่าเบี้ยประกันภัยที่กลายเป็นผลประกอบการของบริษัทและปันผลแก่ผู้ถือหุ้น ซึ่งแต่ละปี ๆ ถือเป็นเงินจำนวนมหาศาล หากได้เปลี่ยนเงินส่วนนั้นมาเยียวยาประชาชนผู้ประสบภัยจากรถยนต์ ไม่ว่าจะเป็นการลดเบี้ยประกันภัยภาคบังคับ รวมไปถึงการกำหนดจำนวนเงินเอาประกันภัยและการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถให้สูงขึ้น หรือนำเงินดังกล่าวกลับมาพัฒนาองค์กรของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หรือกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ประชาชนก็ไม่ต้องแบกภาระค่าเบี้ยประกันที่สูงโดยไม่จำเป็น และในส่วนของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ ควรได้มีการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดการเหลื่อมล้ำกันโดยอาจมีหน่วยงานกลางของรัฐที่เข้ามาดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ กล่าวโดยสรุป จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้การประกันภัยภาค

บังคับเป็นสวัสดิสังเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถอย่างแท้จริง และนำเงินในระบบการประกันภัยภาคบังคับกลับมาเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ ประเทศก็ย่อมได้รับการพัฒนาตามไปด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงวิธีการลดความเสี่ยงที่รัฐมอบอำนาจในรับประกันภัยภาคบังคับกับเอกชน โดยยึดหลักการสากล No Loss No Profit ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ที่มุ่งยึดหลักสวัสดิสังเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ มากกว่าการให้บริษัทประกันภัยมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร

2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการเยียวยาค่าเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากรถให้มีความเหมาะสมและทันทั่วถึง มีความเป็นธรรมมากขึ้น ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงในปัจจุบัน

3. เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องรูปแบบมาตรการทางกฎหมายของการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับให้มีความเหมาะสม และลดความเหลื่อมล้ำจากการใช้เงินกองทุนของรัฐ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยมีกระบวนการบริหารจัดการการและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นสวัสดิสังเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ

## 3. สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของรถจะต้องจัดให้มีการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ เป็นการใช้อำนาจมหาชน ที่รัฐมุ่งสร้างสวัสดิสังเคราะห์ให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ แต่รัฐมิได้ดำเนินการจัดเก็บเงินค่าเบี้ยประกันภัยดังกล่าวเอง โดยต้องผ่านบริษัทรับประกันภัย ที่ประกอบธุรกิจเพื่อมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร โดยเงินค่าเบี้ยประกันภัยอาจถูกแปลงไปในลักษณะต่าง ๆ นอกเหนือจากค่าดำเนินการตามปกติ ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการรับประกันภัยภาคบังคับ ดังนั้นหากมีการแก้ไขกฎหมายโดยให้ประชาชนซื้อประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตลอดจนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนผ่านรัฐ หรือหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเฉพาะโดยอยู่ในความดูแลของรัฐโดยตรง ให้ผู้ประสบภัยได้รับค่าเสียหายที่เหมาะสมมากขึ้นตามความต้องการที่แท้จริงและหน่วยงานรัฐที่ดูแลกองทุนด้านหลักประกันสุขภาพนั้น หากสามารถเข้ามาบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตามพระราชบัญญัตินี้ ก็จะทำให้มีความโปร่งใสในการบริหารจัดการเงินในส่วนนี้ อันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ลดการเหลื่อมล้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาหลักเกณฑ์และบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยประกันภัย รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศญี่ปุ่น เพื่อหาแนวทางอันเหมาะสมที่จะนำกลับมาใช้กับการประกันภัยภาคบังคับของประเทศไทย โดยมุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 การกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประสบภัยจากรถ

#### 5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าเป็นการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักโดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำบทยกกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง บทความของหน่วยงานต่างๆ ความเห็นนักวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น แนวคำพิพากษาศาลฎีกา (ถ้ามี) วิทยานิพนธ์ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง ควบคู่กับการวิจัยภาคสนาม (Field Research) จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นต้น

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้สามารถหาวิธีแก้ไขปัญหา และแนวทางปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสม สามารถบังคับใช้กฎหมายตามแนวทาง No Loss No Profit อย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นำเงินค่าเบี้ยประกันภัยมาใช้ในกิจการที่เป็นสาธารณะประโยชน์ มากกว่าให้บริษัทประกันภัยมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร
2. ทำให้ผู้ประสบภัยจากรถได้รับการเยียวยารักษาที่เหมาะสมและทันทั่วทั้งที่ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงในปัจจุบัน
3. ทำให้สามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องมาตรการทางกฎหมายของการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับให้มีความเหมาะสม ลดความเหลื่อมล้ำจากการใช้เงินกองทุนของรัฐ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยมีกระบวนการบริหารจัดการและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 7. ผลการศึกษา

สืบเนื่องจากสภาพปัญหาที่เงินค่าเบี้ยประกันภัยจำนวนมากกว่าครึ่งของค่าเบี้ยประกันภัยทั้งหมดในธุรกิจประกันภัย ได้ตกเป็นรายได้ของบริษัท ประกันภัย ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนไม่เป็นไปตามหลัก No Loss No Profit จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้พระราชบัญญัติ

ฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงที่ต้องการคุ้มครองหรือเยียวยาผู้ประสบภัยจากรถ  
ดังนั้นเพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เป็นกฎหมายที่ดีและเหมาะสมมากที่สุดในปัจจุบัน ซึ่งปัญหา  
กฎหมายตั้งแต่การรับประกันภัยโดยการนำรถยนต์เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับ เงินค่าเบี้ย  
ประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ของบริษัทประกันภัย การชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ประสบภัยจากรถ  
ตลอดจนถึงการใช้เงินจากกองทุนคุ้มครองผู้ประสบภัยที่ไม่เหมาะสม ตามพระราชบัญญัติ  
คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งการประกันภัยภาคบังคับในประเทศไทยควรรีดยุทธศาสตร์  
สากล No Loss No Profit อย่างเคร่งครัด การนำรถยนต์เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับ  
ตลอดจนถึงเงินค่าเบี้ยประกันภัยที่หมุนเวียนอยู่ในธุรกิจประกันภัย การดำเนินการในส่วนที่  
เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเบื้องต้นหรือการเยียวยาผู้ประสบภัย ทั้งนี้เพื่อ  
ประโยชน์ของประชาชนทุกคนที่ต้องใช้รถใช้ถนนในการดำรงชีวิตประจำวัน สร้างความมั่นใจว่า  
รถยนต์ทุกคันที่นำมาขับเคลื่อนบนถนนมีการจัดทำประกันภัยภาคบังคับแล้ว และสร้างความมั่นใจอีกว่า  
เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแล้วผู้ประสบภัยจะได้รับการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนที่ถูกต้องและเป็น  
ธรรม ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการ  
ประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัทตามกฎหมายว่าด้วยการประกัน  
วินาศภัยที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการประเภทประกันภัยรถ และหากเจ้าของรถซึ่งใช้รถ  
หรือมีรถไว้เพื่อใช้มิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัย พระราชบัญญัติฉบับนี้  
ก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสำหรับจ่ายค่าเสียหาย  
เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยเมื่อมีกรณีรถนั้นมิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายหรือเจ้าของรถไม่  
จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบ  
จำนวน ดังนั้น เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับการชดเชยค่าเสียหายและได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่  
แน่นอนและทันท่วงที เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลด้านสวัสดิสังคมเคราะห์ โดยเป็นหลักประกัน  
ให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัย  
จากรถ และเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การประกันภัยเข้ามีส่วนร่วมในการบรรเทาความ  
เดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัยและครอบครัว จะเห็นได้ว่าหน้าที่ในการรับประกันภัยนั้นมีได้เป็นหน้าที่  
ที่รัฐต้องกระทำ รัฐเพียงแต่มีบทบาทในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยรถยนต์ภาค  
บังคับ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้นซึ่งถือเป็นระบบการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับแบบ  
ลักษณะผสมระหว่างรัฐกับเอกชน คือ รัฐเป็นผู้วางกฎระเบียบโดยการออกเป็นกฎหมาย ให้  
เอกชนหรือบริษัทประกันภัยเป็นผู้ดำเนินการ ลักษณะของการจัดทำรับประกันภัยเป็นหน้าที่เอกชน  
ซึ่งต้องดำเนินการภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ หลัก No Loss No Profit ซึ่งความจริงแล้วบริษัท  
ประกันภัย ได้รับค่าตอบแทนในลักษณะค่าบริการจัดการอยู่แล้ว บริษัทประกันภัยจึงไม่ควรได้รับ  
ผลกำไรจากการดำเนินดังกล่าวอีก เพราะจะทำให้ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ที่ผ่านมา  
รัฐได้มีความพยายามบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดข้อความในกรมธรรม์  
ประกันภัยหรืออัตราเบี้ยประกันภัยให้เหมาะสม มีการประกาศปรับลดค่าเบี้ยประกันภัยจากนาย

ทะเบียนตลอดมา แต่พบว่าไม่ได้ทางออกที่ดีที่สุดและปัจจุบันก็มีการปรับลดค่าเบี้ยในจำนวนที่ต่ำอยู่แล้วโดยเป็นการกำหนดอัตราเบี้ยสูงสุดอัตราเดียว แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามหลัก No Loss No Profit ได้ เพราะบริษัทยังมีกำไรจากการรับประกันภัยประเภทนี้เป็นจำนวนมหาศาลต่อปี ที่ผ่านมามีบริษัทประกันภัยในประเทศไทย ไม่ได้ยึดหลักการดังกล่าวในการดำเนินธุรกิจประกันภัยลักษณะภาคบังคับนี้ เพราะในแต่ละปี บริษัทประกันภัยได้ประโยชน์จากค่าเบี้ยประกันภัยจำนวนมหาศาล และค่าสินไหมทดแทนหรือ Loss ที่จ่ายไปเพียงร้อยละ 30-40 เท่านั้น ส่งผลให้มีเงินเหลือในระบบประกันภัยและหมุนเวียนอยู่ในธุรกิจประกันภัยเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลกำไรดังกล่าวแทนที่จะกลับคืนสู่ประชาชนหรือผู้ประสบภัยรล ในลักษณะการควบคุมครองหรือเพิ่มวงเงินคุ้มครอง สร้างสวัสดิการที่ดีในด้านการให้บริการ หรือ ลดเบี้ยประกันภัย แต่รัฐกลับเปิดโอกาสให้เอกชนนำเงินดังกล่าวไปปันผลให้กับผู้ถือหุ้นของบริษัท ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ย่อมขัดต่อหลักประโยชน์มหาชน และบริษัทประกันภัยมิได้คำนึงถึงภาระหน้าที่ที่รัฐมอบให้กระทำแทนรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อวัตถุประสงค์เป็นสวัสดิการสังคม ในส่วนของตัวแทนและนายหน้านั้น มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของธุรกิจประกันภัย เพราะเป็นการขายความคุ้มครองหรือคำมั่นสัญญา ซึ่งเป็นสินค้าที่ไม่มีตัวตนและไม่มีการวางขายในร้านค้าทั่วไป การขายประกันภัยเป็นการขายผ่านคนกลางประกันภัย จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเรื่อง อัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย พ.ศ. 2551 ข้อ 3 ให้ยกเลิกประกาศนายทะเบียน อัตราค่าจ้าง หรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2544 กำหนดให้ตัวแทนและนายหน้ามีสิทธิรับอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จไม่เกินร้อยละสิบสองของจำนวนเบี้ยประกันภัยโดยหากมองเป็นลักษณะของประกอบอาชีพและลักษณะโดยทั่วไปแล้ว เมื่อตัวแทนหรือนายหน้าได้มีการตกลงหรือข้อผูกพันกับบริษัทประกันภัยแล้ว ในฐานะการเป็นคนกลางเพื่อให้ประชาชนเข้าทำสัญญาซื้อความคุ้มครองภัยกับบริษัทประกันภัย ตัวแทนย่อมมีสิทธิได้รับ “ค่าตอบแทน” แต่ความจริงแล้วตัวแทนหรือนายหน้าไม่ควรจะมีสิทธิได้รับค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จในการประกันภัยลักษณะนี้แต่อย่างใด ซึ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับตารางเปรียบเทียบจำนวนกรรมธรรม์ และเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของการประกันภัยตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของธุรกิจประกันภัยทั้งหมดของปี 2556 กับ ปี 2555 เห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2555 มีอัตราค่าเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงจำนวน 13,183,291,052.00 บาท และในปี พ.ศ. 2556 (นับถึง 31/10/2556) จำนวน 10,409,983,432 บาท เมื่อนำไปหักเป็นค่าบำเหน็จตัวแทนหรือนายหน้าร้อยละสิบสองแล้ว เท่ากับว่าบริษัทต้องจ่ายค่าบำเหน็จตัวแทนหรือนายหน้าจำนวน 1,581,994,926.24 บาท และ 1,249,198,011.84 บาท ในแต่ละปี ซึ่งถือเป็นเงินจำนวนมาก ดังนั้นประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเรื่อง อัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย พ.ศ. 2551 ในการประกันภัยภาคบังคับตาม



พระราชบัญญัตินี้ล้วนแล้วแต่เป็นสร้างรายได้หรือกำไรมหาศาลให้กับธุรกิจประกันภัย ดังนั้นหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อสามารถนำเงินค่าเบี้ยประกันภัยที่เข้าสู่ระบบนำมาใช้ในกิจการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ มากกว่าการให้บริษัทประกันภัยมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร

ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงควรมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือเพิ่มบทบาทในการประกันภัยประเภทนี้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้จำนวนค่า Loss Ratio มีสัดส่วนที่สูงขึ้น หรืออาจมีการบัญญัติกฎหมายที่มีความเข้มงวด เช่น ห้ามบริษัทประกันภัยที่จะกระทำกำไรใดๆ อันมาจากการดำเนินงานประกันภัยภาคบังคับ โดยส่วนเกินจากการดำเนินการตามปกติและการดำเนินการใดๆ ที่เป็นรายได้ที่ได้รับจากการดำเนินงาน จะนำไปสะสมและสงวนไว้โดยจะนำมาใช้เฉพาะในการที่ระบุไว้เฉพาะเจาะจง เหมือนกับประเทศญี่ปุ่น หรืออาจนำเงินในส่วนที่ไม่ได้มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในรอบปีไปสนับสนุนโครงการต่างๆ ของรัฐบาลที่มีโครงการเกี่ยวข้องกับการใช้รถใช้ถนนเพื่อการขับขี่ย่างปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งจะเป็ประโยชน์มากกว่าเงินค่าเบี้ยดังกล่าวจะตกอยู่กับบริษัทประกันภัย หรืออาจให้หน้าที่ในการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐหรือหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะโดยอยู่ในความดูแลของรัฐโดยมีรัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการ เป็นลักษณะนิติบุคคลที่สร้างขึ้นโดยรัฐบาลและดำเนินการเชิงพาณิชย์ในนามของรัฐบาล ซึ่งสถานะทางกฎหมายขององค์กรนี้แตกต่างกับธุรกิจที่รัฐบาลถือหุ้น องค์กรนี้จึงมีรูปแบบทางกฎหมายที่แตกต่างกับธุรกิจเชิงพาณิชย์ประเภทอื่น ๆ โดยอาจจะมิวัตุประสงค์ตามนโยบายสาธารณะแทนรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อมิให้ผลประโยชน์อันมหาศาลที่ควรตกอยู่กับประชาชนเพื่อการสาธารณะประโยชน์ ตกอยู่กับกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ปัญหาอีกส่วนที่ต้องมีการแก้ไขคือ ควรมีการยกเลิกประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเรื่องอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย พ.ศ. 2551 ให้ไม่สามารถมีการมุ่งการค้าหรือสร้างกำไรให้กับตัวแทนหรือนายหน้าในส่วนนี้ หรืออาจมีการลดบทบาทตัวแทนหรือนายหน้าในการในรับประกันภัยภาคบังคับ โดยมีการเพิ่มช่องทางใหม่ๆ ให้กับผู้บริโภค เช่น อาจมีการซื้อประกันภัยผ่านหน่วยงานรัฐ หรือเอกชนที่รัฐกำกับดูแลที่มีสถานที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ เช่น ที่ทำการไปรษณีย์ ธนาคาร หรือโรงพยาบาล เป็นต้น

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ถือเป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งของการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เพราะตามเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ เพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต เพราะประสบภัยจากรถให้ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทันทั่วที่ กรณีบาดเจ็บ หรือช่วยเป็นค่าปลงศพ กรณีเสียชีวิต เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ โดยให้บริษัทจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้ประสบภัย ความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น

การร้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และปัจจุบันก็มีคำสั่งนายทะเบียนที่ 28/2552 เรื่อง ให้แก้ไขแบบ ข้อความกรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ เพื่อให้กรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และกรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์รวมความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ สอดคล้องกับจำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่ได้มีการกำหนดขึ้นใหม่ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 สรุป คือ

สิทธิที่ได้รับ	บาดเจ็บ/ บาท	ทุพพล ภาพ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ - ทุพพลภาพ หรือ บาดเจ็บ - เสียชีวิต
ค่าเสียหายเบื้องต้น	15,000	35,000		ไม่เกิน 50,000 บาท
วงเงินคุ้มครอง ผู้ประสบภัย เมื่อรวมค่าเสียหาย เบื้องต้น	ไม่เกิน 50,000	ไม่เกิน 200,000 บาท		

หมายเหตุ. ผู้ประสบภัยมีสิทธิรับค่าชดเชยรายวันสำหรับการเข้าพักรักษาตัวในโรงพยาบาล วันละ 200 บาท ไม่เกิน 20 วัน

ซึ่งจากการได้ศึกษาพบว่าการทำประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นั้นนอกจากมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต เพราะเหตุประสบภัยจากรถ โดยให้ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทันที่แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ เป็นหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถ ซึ่งวงเงินการจ่ายสินไหมทดแทนในปัจจุบันกรณีบาดเจ็บ คือ ไม่เกิน 50,000 บาทโดยส่วนแรก 15,000 บาทนั้นโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No fault) และส่วนหลังอีกไม่เกิน 35,000 บาท ต้องพิสูจน์ถูกผิดรวมเป็นเงินทั้งสิ้นไม่เกิน 50,000 บาทนั้น หากผู้บาดเจ็บหรือผู้ประสบภัยเป็นฝ่ายผิดก็จะไม่ได้รับเงินชดเชยส่วนหลัง ดังนั้นหากบริษัทประกันหรือในทางพิจารณาคดีสรุปว่าผู้ป่วยผิด ทางโรงพยาบาลก็ไม่ได้รับเงินในส่วนนั้น จึงทำให้โรงพยาบาลจะได้รับเงินค่ารักษาพยาบาล เพียง 15,000 บาทแรกเท่านั้น ซึ่งมีจำนวนน้อยเกินไป อาจไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับ หรือน้อยมากเมื่อเทียบกับค่ารักษาพยาบาลที่สูงมากในปัจจุบัน เมื่อแพทย์หรือพยาบาลที่ทำการรักษาเล็งเห็นว่าอาจมีค่ารักษาพยาบาลที่สูงกว่าค่าเสียหายเบื้องต้น แพทย์หรือพยาบาลอาจมีความกังวลว่าการเรียกเก็บเงินค่ารักษาจากผู้ประสบภัยจากรถที่เข้ารับการรักษาพยาบาลจะไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งหากมีการเพิ่มวงเงินคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ในส่วน

ค่าเสียเบื้องต้นที่ไม่ต้องพิสูจน์แล้ว จะพบว่าระบบดังกล่าวไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้แก่เฉพาะประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายให้ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาด้วยเงินช่วยเหลือเบื้องต้นหรือเงินชดเชยเท่านั้น แต่ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ให้บริการทางสาธารณสุขอีกด้วย เพื่อเป็นหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถ ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้ามาดำเนินการแก้ไขให้มีความเหมาะสมตามความเป็นจริงในอนาคตต่อไป ซึ่งการเพิ่มความคุ้มครองจะทำให้หลักการ No Loss No Profit มีลักษณะที่ใกล้เคียงและชัดเจนกว่าการปรับลดเบี้ย เพราะปัจจุบันค่าเบี้ยประกันภัยก็มีการควบคุมเป็นอัตราสูง อัตราเดียวโดยรัฐอยู่แล้ว ซึ่งควรมีการผลักดันในส่วนของความคุ้มครองมากกว่าเพราะหากมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในวงเงินคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นต่อกรมธรรม์หรือในภาพรวมและเมื่อลดความยุ่งยากในส่วนของการขึ้นตอนจะทำให้มีการเรียกร้องค่าเสียหายเพิ่มขึ้น ก็จะทำให้สามารถลดช่องว่างในอัตราส่วนค่า Loss Ratio ให้มีความสมดุลระหว่างเงินค่าเบี้ยประกันภัยที่ได้รับกับค่าสินไหมทดแทนที่ต้องจ่ายจริง ซึ่งเท่ากับว่าบริษัทประกันภัย จะมีกำไรจากการดำเนินธุรกิจประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับบ้น้อยลงไปด้วย เพราะมีการจ่ายออกเพิ่มขึ้น จึงถือเป็นทางแก้ปัญหาค่าที่ดีและเหมาะสมที่สุด ผลประโยชน์ก็ย่อมตกอยู่ผู้ประสบภัยจากรถที่แท้จริง มิใช่ตกอยู่กับผู้ถือหุ้นจากเงินปันผลประจำปีบริษัท หรือกลุ่มบุคคลไม่กี่ร้อยคน ดังนั้นจากการศึกษาพบว่าวิธีแก้ไขกฎหมายที่ดีและเหมาะสมที่สุด ที่ไม่ใช่วิธีการลดเบี้ยประกันภัย คือ การเพิ่มวงเงินคุ้มครองให้ตอบสนองความเสียหายที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน กล่าวโดยสรุป คือ การจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเบื้องต้นที่ไม่ต้องพิสูจน์ความถูกต้องในปัจจุบันยังน้อยเกินไปไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของผู้ประสบภัยได้ ควรมีการเพิ่มให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงยังเป็นกำลังใจให้แพทย์พยาบาลผู้ทำการรักษา จะได้แน่ใจว่าเมื่อตนได้ทำการรักษาไป จะได้รับค่ารักษาพยาบาลทันทีและไม่น้อยไปกว่าค่ารักษาที่แท้จริง

กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในกรณีที่ผู้ประสบภัยจากรถไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นหรือไม่ครบจำนวนความเสียหายที่แท้จริง โดยยังไม่มีความโปร่งใสในการบริหารจัดการเงินในส่วนนี้ เพราะยังมีการหลอกลักการใช้เงินจากกองทุนด้านสุขภาพอื่นๆ เนื่องจากที่ผ่านมาตั้งแต่ประเทศไทยมีโครงการหลักประกันด้านสุขภาพต่างๆ โดยรัฐได้จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน มีการจัดตั้งกองทุนด้านประกันสุขภาพต่างๆ ขึ้น เช่น ‘กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ’ ‘กองทุนประกันสังคม’ ‘กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า’ ซึ่งมีการใช้สิทธิการเข้ารับการรักษาพยาบาลที่แตกต่างกัน ซึ่งปัญหาที่ต้องวิเคราะห์เพื่อให้การบริหารงานด้านกฎหมายของรัฐเกิดความเป็นธรรมคือ โดยโดยสถิติแล้วทุกวันที่จะมีคนไทยได้รับอุบัติเหตุจากถนน และมีคนตายชั่วโมงละสองคนบนถนนประเทศไทย มีผู้คนจำนวนมากที่ต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน และยังมีผู้คนที่ต้องบาดเจ็บ ทุพพลภาพจากการประสบภัยจากรถอีกมากมาย แต่ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ใช้

กลับเลือกใช้สิทธิการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลตามสิทธิอื่นๆ ของหน่วยงานรัฐ ทั้ง 3 รูปแบบ ไม่ว่าจะข้าราชการหรือบุคคลภายในครอบครัว ในการใช้สิทธิสวัสดิการที่รัฐมอบให้ หรือกรณีลูกจ้างภาคเอกชน ที่ใช้สิทธิประกันสังคม หรือบุคคลที่เป็นประชาชนทั่วไปนอกจากที่กล่าวมา ใช้สิทธิการรักษาพยาบาลที่รัฐจัดเป็นสวัสดิการให้ เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค หรือโครงการบัตรทองต่างๆ เป็นต้น ซึ่งแต่ละกรณีล้วนเป็นการเข้ารับการรักษาพยาบาลจากเงินงบประมาณของรัฐ ที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยลักษณะกองทุนต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในส่วนของกองทุนผู้ประสบภัย กฎหมายกำหนดให้มีสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกองทุน โดยให้เงินและทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยที่มาของเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย นอกจากจะได้มาจากเงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว กองทุนยังมีรายได้หลักมาจากเงินที่บริษัทจ่ายสมทบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งจะทำให้มีเงินเข้ากองทุนจากการสมทบของบริษัทประกันภัยจำนวนมาก แต่ผู้ประสบภัยจากรถ กลับไม่ได้รับการใช้สิทธิอย่างเต็มที่จากกองทุนดังกล่าว ด้วยขั้นตอนที่ยุ่งยากทำให้ประชาชนส่วนใหญ่หันไปใช้สิทธิทางด้านสุขภาพจากกองทุนอื่นๆ ทำให้แม้ผู้เข้ารับการรักษาพยาบาลจะเป็นผู้ประสบภัยจากรถก็สามารถใช้สิทธิการรักษาพยาบาลจากกองทุนอื่นๆ แนวทางแก้ไขในส่วนนี้จึงควรมีการพัฒนากระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้ประสบภัยจากรถทุกคนไม่ว่ารถคันนั้นจะมีประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถหรือไม่ สามารถใช้สิทธิ์เบิกค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยผ่านระบบสินไหมอัตโนมัติหรือ E-claim (อี-เคลม) ได้ทันที ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาระบบกันต่อไป และในเมื่ออุบัติเหตุจากรถแต่ละครั้งผู้ประสบภัยต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชน การประสานงานติดต่อระหว่างสถานพยาบาลกับกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจมีขั้นตอนยุ่งยากมากมาย ซึ่งหากการใช้สิทธิจากเงินกองทุนดังกล่าวมีการบริหารจัดการโดยหน่วยงานที่ดูแลด้านสุขภาพอยู่แล้วก็อาจทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ล้วนแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ประสบภัยเองรวมถึงทายาทด้วย จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้การบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่มีความเหมาะสมมีความคล่องตัวใกล้ชิดกับผู้ประสบภัยมากที่สุด เพื่อนำเงินที่เหลืออยู่เป็นจำนวนมากมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

## 8. บทสรุป

จากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี หลักการต่าง ๆ ตลอดจนเนื้อหาสาระสำคัญของมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ตั้งแต่การรับประกันภัย การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น การขอใช้สิทธิจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นโดยเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย จึงขอเสนอแนะดังนี้

**8.1 ข้อเสนอแนะด้านการจัดทำกรประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามหลัก No Loss No Profit** ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อมุ่งเป็นสวัสดิสังเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถแล้ว หน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการรับประกันภัยประเภทนี้ได้ดีที่สุดในที่สุดจึงต้องเป็นรัฐ ที่ต้องมีบทบาทในลักษณะเข้าดำเนินการเอง ทั้งในส่วนการรับประกันภัยจนไปถึงการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นายทะเบียนของกรมการขนส่งทางบก มีอำนาจในการปฏิเสธการดำเนินการต่อทะเบียนและรับชำระภาษีรถยนต์ประจำปี เมื่อปรากฏว่ารถที่นำมาจดทะเบียนหรือชำระภาษีรถยนต์ประจำปีไม่ได้ดำเนินการจัดทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับก่อน นายทะเบียนก็ควรมีอำนาจในการรับประกันภัยรถยนต์ดังกล่าวด้วย จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติให้กรมการขนส่งทางบกมีหน้าที่ในการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับด้วย โดยอาจเป็นจำนวนเงินค่าประกันภัยต่างหากหรือรวมอยู่ในส่วนการชำระค่าทะเบียนก็ได้ และการเบิกจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง บริหารจัดการจ่ายค่าเสียหาย ซึ่งค่าเสียหายเหล่านี้ผู้ประสบภัยทุกคนจะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน และทันที โดยไม่ต้องรอผลพิสูจน์ทางกฎหมาย ไม่เปิดโอกาสให้บริษัทประกันภัยมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งหากการดำเนินการรับประกันภัยเองนั้นทำให้รัฐอาจต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก รัฐก็อาจจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

ในส่วนของอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนและนายหน้า ตามประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยพ.ศ.2551 ผู้เขียนเสนอให้ยกเลิกอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้า โดยมุ่งให้เกิดการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเป็นสวัสดิสังเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ โดยปฏิบัติตามหลัก No Loss No Profit อย่างเคร่งครัด

**8.2** ในส่วนของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ควรมีการปรับปรุงจำนวนค่าเสียหายเบื้องต้น กรณีความเสียหายต่อร่างกายให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่ถูกต้องตรงจริงและเป็นธรรมมากขึ้น โดยเพิ่มจากจำนวนเงินไม่เกิน 15,000 บาทต่อคน (กฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นการร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ.2552) เป็นจำนวนเงินไม่เกิน - 35,000 บาทต่อคน โดยให้ได้รับเงิน

ค่าเสียหายเบื้องต้นรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 65,000 บาท ซึ่งเป็นการเพิ่มประโยชน์ด้านการคุ้มครองให้กับประชาชนในฐานะผู้ประสบภัยจากรถมากขึ้นและยังเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐอีกด้วย จึงควรมีการยกเลิกกฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. 2552 โดยปรับปรุงจำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น และจำนวนเงินคุ้มครองสูงสุด ดังนี้

ความคุ้มครองความเสียหายต่อร่างกายและอนามัย	ความคุ้มครองตามกฎหมายเดิม	ความคุ้มครองตามเสนอแนะ
1. ค่าเสียหายเบื้องต้น	15,000 บาท / คน	35,000บาท/คน
2. จำนวนเงินคุ้มครองสูงสุด	50,000 บาท/คน	65,000 บาท/คน

ทั้งนี้การเพิ่มวงเงินคุ้มครองค่าเสียหายเบื้องต้น จะเป็นการลดช่องว่าง ค่า Loss Ratio (อัตราส่วนค่าสินไหมทดแทนอัตราส่วนระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว (incurred losses) กับเบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ (earned premium)) ทำให้บริษัท ประกันภัย มีผลกำไรจากการดำเนินการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับดังกล่าวน้อยลง โดยการพิจารณาค่าเสียหายเบื้องต้นนี้ ผู้เขียนขอเสนอให้ต้องมีการทบทวนมาตรการการเพิ่มวงเงินคุ้มครองค่าเสียหายเบื้องต้นในทุก ๆ 2 ปี หรือ 3 ปี

8.3 ในส่วนของการใช้สิทธิของประชาชนที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของกองทุนดังกล่าว รัฐจึงควรมีแนวคิดเปลี่ยนโครงสร้างบริหารจัดการ การคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถภาคบังคับให้เป็นเอกภาพ หรือมอบหมายให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือ สปสช. เป็นผู้บริหารกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย เพราะสามารถนำเงินจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยที่มีการใช้น้อยมากในแต่ละปี และมีเหลือสะสมในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งหน่วยงานรัฐที่ดูแลกองทุนด้านหลักประกันสุขภาพนั้น หากสามารถเข้ามาบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตามพระราชบัญญัตินี้ ก็จะทำให้มีความโปร่งใสและคล่องตัวในการบริหารจัดการเงินในส่วนนี้ อันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายและเป็นธรรมมากขึ้น ลดการเหลื่อมล้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

## บรรณานุกรม

- คณะอนุกรรมการคั่นคว่ำและวิชาการ. (2534-2535). *คู่มือวิชาการประกันภัย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สมาคมประกันวินาศภัย. กรุงเทพมหานคร: ฉลองรัตน์.
- ธานี วรภัทร์. (2555). *กฎหมายว่าด้วยประกันภัย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นัยนา เกิดวิชัย. (2545). *คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535*. กรุงเทพฯ: นิตินัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน,
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2544). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ไพฑูรย์ เพิ่มศิริวิศาล. *พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และคู่มือการตีความกรรมธรรม์คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (อธิบายด้วยภาพและแผนผัง) เล่มที่ 5*. กรุงเทพฯ.
- มัทนา พนานิรามัย และสมชาย สุขสิริเสรีกุล. (2540). *การศึกษารูปแบบการจัดการงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม: อดีต ปัจจุบันและอนาคต*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).