วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์
ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2560

# การนำกลไกประกันภัยมาจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยในประเทศอังกฤษ
# Taking Forward an Insurance Mechanism for Flood Risk Management in England

ปีดิเทพ อยู่ยืนยง[1]
Pedithep Youyuenyong[1]

**บทคัดย่อ**

บทความฉบับนี้แบ่งสาระสำคัญออกเป็นสี่ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกได้กล่าวถึงภาพรวมที่เกี่ยวกับความสำคัญของกลไกการประกันภัยสำหรับช่วยเหลือประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจะเกิดภาวะน้ำท่วมหรืออุทกภัย ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอาจมีโอกาสจะประสบกับปัญหาน้ำท่วมได้ในประเทศอังกฤษ ส่วนที่สองมีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายหลักการสำคัญของโครงการ Flood Reinsurance Scheme หรือโครงการ Flood Re อันเป็นโครงการของรัฐบาลอังกฤษที่มุ่งช่วยเหลือประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยจากภาวะน้ำท่วม ทำให้ประชาชนเหล่านี้สามารถที่จะได้รับชดใช้ค่าเสียหายและได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันภัย ในราคาเบี้ยประกันภัยที่ประชาชนพอที่จะจ่ายได้ ส่วนที่สามกล่าวถึงมุมมองของโอกาสจะสร้างมาตรฐานทางกฎหมายที่ยืดหยุ่นต่อประชาชนที่ประสงค์จะซื้อประกันภัยอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อสร้างความมั่นใจว่าหากมีสถานการณ์น้ำท่วมเกิดขึ้นแล้ว ประชาชนเหล่านั้นจะได้รับการเยียวยาซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เสียหายจากภาวะน้ำท่วม ส่วนสุดท้ายได้สรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับจุดแข่งของกลไกทางกฎหมายอันสามารถที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงการประกันภัยตระหนักถึงบทบาทในการรับความเสี่ยงภัยในความเสียหายอันเนื่องมาจากน้ำท่วมและจัดให้มีขอเสนอเกี่ยวกับการรับประกันภัยต่อประชาชนที่อาจประสบปัญหาจากภาวะน้ำท่วมได้ในอนาคต

**คำสำคัญ :** การจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม, อุตสาหกรรมประกันภัย, กฎหมายอังกฤษ, กฎหมายน้ำท่วม, การนำกลไก

---

[1] อาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โทร. 0844154256 อีเมลล์: pedithep.y@cmu.ac.th
[1] Lecturer in Law, Faculty of Law, Chiang Mai University Tel. +66844154256
E-mail: pedithep.y@cmu.ac.th

**Abstract**

This article contained four parts. The first part is an overview about the importance of getting affordable home insurance for helping people who live in flood risk areas which could get flooded if water level rises to a specific elevation in England. In second part, the purposes of this part are to introduce several key concepts of the Flood Reinsurance Scheme (Flood Re) for helping people who live in flood risk areas to get affordable and available home insurance. The third part introduced the view of offering an opportunity to meet regulatory standards with increased flexibility, while voluntary initiatives may allow people may buy home insurance to ensure they can repair or replace their property it they are damaged in flood events. Finally, the fourth part summarised some recommendations to strengthen a regulatory mechanism that enables all relevant stakeholders to insure themselves against losses because of flooding and therefore provides them more affordable to offer insurance to people who will be flooded in the future. This part also includes a discussion of Flood Re criteria used to evaluate the English flood laws.

**Keywords :** Flood Risk Management, Insurance Industry, English Law, Flood Law, Mechanism

**บทนำ**

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เผชิญกับความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะน้ำท่วม (Risk of Flooding) ด้วยสภาพภูมิประเทศและสภาพภูมิอากาศของประเทศอังกฤษย่อมส่งผลให้ประเทศอังกฤษประสบกับวิกฤติน้ำท่วมอย่างรุนแรงในหลายครั้งด้วยกัน จนในปี 2007 ประเทศอังกฤษได้พบกับวิกฤติอุทกภัยครั้งรุนแรงครั้งหนึ่ง ได้แก่ วิกฤติอุทกภัยช่วงฤดูร้อน 2007 (Summer, 2007 Flood) วิกฤติอุทกภัยนี้เกิดขึ้นจากปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาอย่างต่อเนื่องยาวนานในช่วงฤดูร้อน 2007 จนทำให้เกิดระดับน้ำที่สูงขึ้นบริเวณพื้นที่ลุ่มเกือบทั่วทั้งภูมิภาคของประเทศ (Terry Marsh & Jamie

Hannaford, 2007) เช่น มลฑลยอร์กเชียร์ มลฑลกลอสเตอร์เชียร์ มลฑลวุร์สเตอร์เชียร์ มลฑลแฮร์ปอร์ดเชียร์ มลฑลอ๊อกฟอร์ดเชียร์ มลฑลเบิร์กเชียร์ และมลฑลเซาท์เวลส์ (Gloucestershire County Council, 2007) ซึ่งระดับน้ำที่สูงขึ้นจากภาวะน้ำท่วมที่เอง ย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ สุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อประเทศอังกฤษได้ผ่านบทเรียนจากวิกฤติอุทกภัยช่วงฤดูร้อน 2007 ทำให้รัฐบาลอังกฤษได้ตระหนักว่าความที่สภาพภูมิอากาศไม่แน่นอน (Unpredictable) ประกอบกับความที่ภูมิอากาศสามารถเปลี่ยนแปลงได้ (Changeable) ย่อมถือเป็นความเสี่ยง (Risk) อย่างหนึ่งที่จะก่อภาวะน้ำท่วมอันส่งผลกระทบในด้านลบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของประชาชนได้ หลังจากเกิดวิกฤติอุทกภัยช่วงฤดูร้อน 2007 แล้ว (Environment Agency, 2007)

รัฐบาลอังกฤษก็ได้พยายามประยุกต์หลักการ รูปแบบ ขั้นตอน กลไกและเครื่องมือทางกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วกับได้คิดค้นวิธีการต่างๆ ขึ้นมาใหม่ เพื่อที่จะสร้างมาตรการทางกฎหมายกับนโยบายที่สำคัญสำหรับบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยหลักการใหม่ๆ สำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม รัฐบาลอังกฤษได้นำเอามาจากข้อเสนอแนะ (Recommendations) ในเอกสาร Sir Michael Pitt's Review หรือเอกสาร Pitt's Review (The Pitt Review, 2008) เอกสาร Pitt's Review เป็นเอกสารที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษได้จูงใจให้เซอร์ไมเคิล พิทท์ (Sir Michael Pitt) จัดทบทวนประสบการณ์วิกฤติอุทกภัยช่วงฤดูร้อน 2007 และทบทวนผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมใหญ่ที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของอังกฤษ (Department for Environment, Food and Rural Affair, 2012) แม้ลักษณะของเอกสาร Pitt's Review จะมีลักษณะเป็นรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ (Independent Review) เกี่ยวกับหนทางบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม แต่ข้อแนะนำจากเอกสารนี้มีอิทธิพลต่อการปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม รวมไปถึงการปฏิรูปกฎหมายควบคุมความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในเวลาต่อมา เพราะเอกสารฉบับนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลอังกฤษที่เป็นประโยชน์เป็นจำนวนถึง 92 ประการด้วยกัน (International Rainwater Harvesting Alliance, 2007) โดยประกอบด้วยสาระสำคัญ เช่น การคาดการณ์กับการเตือนภัยจากภาวะ

น้ำท่วม การป้องกันภัยจากภาวะน้ำท่วม การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินจากภาวะน้ำท่วม ความยืดหยุ่นเพื่อรับมือต่อสถานการณ์ และการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วม เป็นต้น

ข้อเสนอแนะตามเอกสาร Pitt's Review หลายข้อ เช่น ข้อเสนอแนะที่ 29 ข้อเสนอแนะที่ 30 ข้อเสนอแนะที่ 31 ข้อเสนอแนะที่ 32 ข้อเสนอแนะที่ 69 และข้อเสนอแนะที่ 83 ได้ให้ข้อเสนอแนะสอดคล้องกับเป็นไปในแนวทางเดียวกัน นั้นก็คือ รัฐบาลอังกฤษควรนำเอาระบบประกันภัย (Insurance) มาบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมกับควรกำหนดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจประกันภัย และประชาชนทั่วไปในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมร่วมกัน (Chartered Insurance Institute New Generation Programme Claims Group, 2015) รวมไปถึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่สนับสนุนให้มีการประกันภัยที่สอดรับกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ที่ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ท้องถิ่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ และประชาชนทั่วไปอาจเผชิญร่วมกันในอนาคต (Paul Cobbing & Servel Miller, 2012)

ดังนั้น รัฐบาลอังกฤษสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมประกันภัย (Insurance Industry) ให้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารความเสี่ยงภัยจากภาวะน้ำท่วม ผ่านวิธีการโอนความเสี่ยงภัยของภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ กิจการค้า ร้านค้า และประชาชนทั่วไป ที่กำลังเผชิญความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงอันเนื่องมาจากทำเลที่ตั้งของอาคารบ้านเรือนที่อาจประสบกับปัญหาน้ำท่วมในอนาคต หรือความเสี่ยงอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ในอนาคต (Katie Jenkins, Swenja Surminski, Jim Hall & Florence Crick, 2016) กล่าวคือ การบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมจะต้องมีการโอนความเสี่ยงภัยของภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ กิจการค้า ร้านค้าและประชาชนทั่วไปในฐานะที่เป็นผู้เอาประกันภัย (Insured) ไปยังบริษัทประกันภัยในฐานะที่เป็นผู้รับประกันภัย (Insurer) เมื่อเกิดความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมหรือเมื่อเกิดความเสี่ยหายอันเกี่ยวเนื่องกับอุทกภัยขึ้น ผู้รับประกันจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ กิจการค้า ร้านค้าและประชาชนทั่วไปตามที่ระบุเอาไว้ในกรมธรรม์ประกันภัยน้ำท่วม (Flood Insurance Policy) ให้กับผู้รับประโยชน์

(Beneficiary) โดยผู้เอาประกันภัยต้องเสียเบี้ยประกันภัย (Premium) ให้กับผู้รับประกันภัยตามที่ได้ตกลงกันเอาไว้ในกรมธรรม์ประกันภัยน้ำท่วม (Timothy Edmonds, 2016)

แม้ว่าแต่ดั้งเดิมการประกันภัยน้ำท่วมจะถือเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สิน (Property Insurance) หรือถือว่าเป็นการประกันภัยที่บริษัทประกันภัยตกลงยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กับผู้เอาประกันภัยในกรณีที่เกิดน้ำท่วมอาคาร สิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินของผู้เอาประกันภัย อีกทั้งหากอาคาร สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์ของผู้เอาประกันภัย ได้ตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความเสี่ยงที่จะเผชิญกับภาวะน้ำท่วมอยู่บ่อยครั้ง (Flood Risk Areas) บริษัทประกันภัยก็มักที่จะเก็บเบี้ยประกันภัยที่ค่อนข้างสูง จนทำให้ประชาชนทั่วไปไม่อาจใช้บริการ (Unaffordable) ผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมของบริษัทประกันภัยในประเทศอังกฤษ (Oliver Bennett & Timothy Edmonds, 2013) แต่ภายหลังจากเกิดวิกฤติอุทกภัยช่วงฤดูร้อน 2007 ประกอบกับรัฐบาลอังกฤษได้พิจารณาข้อเสนอแนะตามเอกสาร Pitt's Review ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมแล้ว ทำให้รัฐบาลอังกฤษตระหนักว่ายังมีช่องว่างบางประการที่ทำไม่อาจจูงใจให้บริษัทประกันภัยในประเทศอังกฤษนำเสนอแผนประกันภัยน้ำท่วมเป็นพิเศษหรือสร้างผลิตภัณฑ์อันมีสิทธิประโยชน์กับความคุ้มครองที่ตอบสนองต่อประชาชนทั่วไป ต้องการทำประกันภัยน้ำท่วม ในราคาที่พอจะจ่ายค่าเบี้ยประกันได้และค่าเบี้ยประกันภัยก็ไม่ได้แพงจนเกินไป อีกประการหนึ่ง ข้อเสนอแนะตามเอกสาร Pitt's Review ยังมุ่งที่จะจูงใจให้รัฐสร้างมาตรการที่สำคัญสำหรับจูงในให้บริษัทประกันภัยออกผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่ตอบสนองต่อการลดความเสี่ยงภัยจากภาวะน้ำท่วมภายในประเทศ ในขณะที่รัฐจะต้องสร้างกลไกทางเศรษฐกิจบางอย่างมาเป็นกลไกขับเคลื่อนการประกันภัยน้ำท่วมทำให้สมประโยชน์ต่อผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ประกันภัยและบริษัทประกันภัย (Environment, Food and Rural Affairs Committee, 2008)

ดังนั้น ที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ภายหลังจากปี 2007 รัฐบาลอังกฤษกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ไม่ว่าจะเป็นกรมสิ่งแวดล้อม อาหารและกิจการชนบท (Department for Environment, Food and Rural Affair หรือ Defra) สมาคมผู้รับประกันภัยอังกฤษ (Association of British Insurers

หรือ ABI) สมาคมนายหน้าประกันภัยอังกฤษ (British Insurance Brokers Association หรือ BIBA) และบริษัทประกันภัยชั้นนำอื่นๆ (Swenja Surminski & Jillian Eldridge, 2014) ได้หารือร่วมกันหาทางออกเพื่อให้บริษัทประกันภัยออกผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วม ออกผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่มีราคาที่ประชาชนทั่วไป (ไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่เผชิญความเสี่ยงสูงจากภาวะน้ำท่วมก็ดีหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงปานกลางหรือต่ำจากภาวะน้ำท่วมก็ตาม) พอจะจ่ายค่าเบี้ยประกันได้ (Policies with more Affordable Premiums) ในขณะเดียวกันรัฐก็กำหนดกลไกสนับสนุนบางประการเพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับการดำเนินธุรกิจประกันภัยน้ำท่วมของบริษัทประกันภัย แม้บริษัทประกันภัยในประเทศอังกฤษจะต้องรับความเสี่ยงที่สูงขึ้นเนื่องจากว่าตนนั้นได้รับประกันภัยอาคาร สิ่งปลูกสร้างและอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ที่เกิดภาวะน้ำท่วมหรือเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมอยู่บ่อยครั้งก็ตาม (Chartered Institute of Water and Environmental Management, 2016)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามข้อเสนอแนะตามเอกสาร Pitt's Review ที่จูงใจให้บริษัทประกันภัยออกผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่ตอบสนองต่อการลดความเสี่ยงภัยจากภาวะน้ำท่วมภายในประเทศ (Alison McNulty & Kimberley Rennick, 2013) ก็จำต้องมีหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมปฏิบัติตามกับมีความพยายามอย่างหนึ่งอย่างใดของภาครัฐที่จะสร้างผลลัพธ์ที่สามารถตอบสนองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

บทความฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาการนำกลไกประกันภัยมาจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยในประเทศอังกฤษ ผ่านการศึกษาวิเคราะห์มาตรการภายใต้กฎหมาย Water Act 2014 ของประเทศอังกฤษ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการประกันภัยน้ำท่วม และศึกษาข้อดีและข้อเสียของกฎหมายอังกฤษที่สนับสนุนให้เกิดการประกันภัยน้ำท่วมและกลไกกระจายความเสี่ยงภัยของผู้รับประกันภัยน้ำท่วมด้วยกันเอง เพราะความสามารถในการรับความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัยที่รับประกันภัยน้ำท่วมอาจมีจำกัด จึงกระจายความเสี่ยงภัยส่วนที่เหลือไปให้กับผู้รับประกันภัยน้ำท่วมรายอื่นๆ

**กลไกประกันภัยน้ำท่วมของอังกฤษภายใต้กฎหมาย Water Act 2014**

แต่เดิมก่อนเกิดวิกฤติอุทกภัยช่วงฤดูร้อน 2007 การจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในประเทศอังกฤษจะมุ่งเน้นกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยงจาก

ภาวะน้ำท่วมกับมาตรฐานการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่รัฐอังกฤษ หน่วยงานของรัฐ และท้องถิ่นมีภาระหน้าที่หลักในการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ซึ่งรัฐเองต้องกระทำการระวังภัยล่วงหน้า (Precaution) และกระทำการป้องกันภัยไว้ก่อน (Prevention) จนทำให้ประชาชนส่วนได้รับผลกระทบน้อยที่สุดจากภาวะน้ำท่วมเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ด้วยหลักการเช่นว่านี้ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของภาครัฐจำต้องกระทำทุกวิถีทางที่จะกระทำได้เพื่อบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ในขณะเดียวกัน ภาครัฐเองก็อาจต้องรับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมทั้งหมด เพราะถือว่ารัฐเองจะต้องบริหารสาธารณะ (Public Service Delivery) ให้กับประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ ผู้ประกอบการ ร้านค้า และประชาชนทั่วไปที่ไม่อยากที่จะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากภาวะน้ำท่วม

อย่างไรก็ตาม การให้รัฐความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมไว้อย่างสูง ก็ย่อมทำให้รัฐต้องแบกรับรายจ่ายสาธารณะเป็นอย่างมากในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและป้องกันบรรเทาสาธารณะภัย รวมไปถึงจัดการเมืองกับพัฒนาเมือง (Urban Planning and Development) ให้สอดคล้องกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต การที่รัฐจะต้องเชิญกับการเพิ่มความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมจากการขยายตัวของชุมชนเมืองที่แผ่ขยายมากขึ้นและการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ ย่อมส่งผลให้รัฐ หน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นของประเทศอังกฤษต้องรับความเสี่ยงอย่างสูงในอนาคต ดังนี้เอง รัฐบาลอังกฤษจึงพยายามสร้างกลไกผลักภาระในการรับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมบางส่วน ไปให้ประชาชนทั่วไป ทำให้ประชาชนต้องมีภาระในการบริหารจัดการโอกาสที่จะเกิดภาวะน้ำท่วมในอนาคตซึ่งไม่แน่นอน ซึ่งกลไกในลักษณะเช่นว่านี้เป็นกลไกการโอนความเสี่ยงภัย (Transfer) กำหนดวิธีการหนึ่งวิธีการใดสำหรับบริหารความเสี่ยงภัยจากภาวะน้ำท่วมโดยโอนความเสี่ยงภัยจากภาวะน้ำท่วมหรือความเสี่ยงภัยจากภาวะน้ำท่วมทั้งหมดหรือบางส่วนที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตไปให้บริษัทประกันภัย (Royal Society for the Protection of Birds, 2014)

กลไกการประกันภัยน้ำท่วมย่อมเป็นกลไกที่สร้างหลักประกันต่ออาคารบ้านเรือน และอสังหาริมทรัพย์ เมื่อมีความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม (Compensation

for Flood Damage) เกิดต่ออาคาร บ้านเรือนและอสังหาริมทรัพย์ของผู้เอาประกันภัย ผู้เอาประกันภัยก็ชอบที่จะได้รับชดใช้ค่าเสียหายจากบริษัทประกันภัยในฐานะผู้รับประกันภัย ค่าเสียหายที่ได้รับเหล่านี้จะมีส่วนช่วยเยียวยาความเสียหาย (Recover) แก่ประชาชนที่ทำประกันภัยน้ำท่วมกับบริษัทประกันภัย (Department for Communities and Local Government, 2014) เช่น ประชาชนจะได้รับค่าเสียหายจากบริษัทประกันภัยมาใช้ในการหาที่อยู่ชั่วคราว (Finding Temporary Accommodation) มาใช้ในการทำความสะอาดและขจัดคราบสกปรกในบ้าน (cleaning and striping out) และมาใช้ในการซ่อมแซมและสร้างที่อยู่อาศัย (Repair and Reconstruction Work) (Michael Huber, 2004) เป็นต้น

รัฐบาลอังกฤษจึงได้บรรจุกลไกการประกันภัยน้ำท่วมไว้ในกฎหมายของตน ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่นำกลไกดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ เครื่องมือเช่นว่านี้ช่วยลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมหรือในการบรรเทาสาธารณภัย ทำให้ภาครัฐไม่ต้องเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากสำหรับเยียวยาความเสียหายให้กับภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ กิจการค้า ร้านค้าและประชาชนทั่วไปในทุกกรณี การสนับสนุนให้มีกลไกดังกล่าวก็ย่อมทำให้ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ กิจการค้า ร้านค้าและประชาชนทั่วไปรู้จักที่จะบริหารความเสี่ยงด้วยตนเอง (Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2011) อีกนัยหนึ่ง ผู้ที่อาจเผชิญกับภาวะน้ำท่วมในอนาคตเหล่านี้อาจถูกจูงใจจากภาครัฐให้ทำประกันภัยน้ำท่วมกับบริษัทประกันภัย จนทำให้เกิดเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้ด้วยเงินของตนเอง (การชำระเบี้ยประกันภัย) ผ่านระบบประกันภัยน้ำท่วม

ดังนั้น รัฐบาลอังกฤษได้ออกกฎหมาย Water Act 2014 บรรจุกลไกการประกันภัยน้ำท่วมเอาไว้ ทำให้รัฐบาลอังกฤษและภาคธุรกิจประกันภัยดำเนินมาตรการสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ กิจการค้า ร้านค้าและประชาชนผู้ซึ่งมีอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่เผชิญความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมสามารถได้รับการคุ้มครองความเสียหายทางกายภาพของอสังหาริมทรัพย์ (ทรัพย์สินที่สามารถเอาประกันได้) (Edgar Deverell, 2015) เช่น อาคาร บ้านเรือน โรงงาน ร้านค้า และสถานประกอบกิจการ อันเกิดจากอุทกภัยหรือผลกระทบอันเกี่ยวเนื่องจากอุทกภัย กฎหมาย Water Act 2014 ยังได้กำหนดโครงการ Flood Reinsurance

Scheme หรือโครงการ Flood Re ขึ้นมา ภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับภาคอุตสาหกรรมประกันภัย

โครงการ Flood Re ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย Water Act 2014 มีวัตถุประสงค์สร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่เผชิญความเสี่ยงกับภาวะน้ำท่วมในอนาคต เช่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ กิจการค้า ร้านค้าและประชาชนทั่วไป สามารถซื้อประกันภัยทรัพย์สิน (Property Insurance) (Catherine Davey, 2014) ที่ให้ความคุ้มครองความสูญเสียหรือเสียหายต่อทรัพย์สินจากภาวะน้ำท่วมหรืออุทกภัย ที่ผู้เอาประกันภัยมีส่วนได้ส่วนเสียในทรัพย์สินนั้น อีกประการหนึ่ง กฎหมาย Water Act 2014 กำหนดให้บริษัทประกันภัยที่มีความพร้อม จำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมอันเป็นประโยชน์ต่อผู้เอาประกันภัย (Available) และผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีราคาซึ่งผู้เอาประกันภัยสามารถรับได้ (Affordable) (Department for Environment, Food & Rural Affairs, 2015) นอกจากนี้ โครงการ Flood Re ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย Water Act 2014 สามารถกำหนดราคาผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วม (กำหนดราคาเบี้ยประกันไม่ให้แพงจนเกินไป) เมื่อมีผันผวนของดุลยภาพในตลาด โดยพิจารณาความเสี่ยงที่เผชิญอยู่ (Transition of Risk-Reflective Pricing) (National Audit Office, 2014)

แม้ว่าโครงการ Flood Re ถูกกำหนดให้เป็นโครงการสนับสนุนการประกันภัยน้ำท่วมที่มีวิธีการดำเนินงานของตนอย่างเป็นอิสระ (Autonomous Body) จากรัฐบาลอังกฤษ แต่รัฐสภาอังกฤษ (Parliament) กับรัฐบาลอังกฤษ (Government) ยังคงมีหน้าที่กำกับดูแลภาคอุตสาหกรรมประกันภัย เพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมประกันภัยจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมอันเป็นประโยชน์ต่อผู้เอาประกันภัยและผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีราคาซึ่งผู้เอาประกันภัยสามารถรับได้ อีกทั้งยังมีหน้าที่กำกับดูแลให้โครงการ Flood Re ดำเนินไปอย่างมีธรรมาภิบาล (Association of British Insurers, 2015) เช่น กฎหมาย Water Act 2014 ให้อำนาจแก่โครงการ Flood Re ที่จะสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ (Responsible Officer) (ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร (Chief Executive Officer) โครงการ Flood Re) อันมีหน้าที่รายงานต่อรัฐสภาอังกฤษโดยตรง ในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหาร

ทรัพยากรของโครงการที่มีอยู่ ว่าสอดคล้องกับหน้าที่และภารกิจหลักของโครงการ Flood Re หรือไม่ นอกจากนี้ กฎหมาย Water Act 2014 ยังคงให้อำนาจแก่สำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดินของอังกฤษ (National Audit Office หรือ NAO) ที่จะตรวจวินัยการเงินการคลังของโครงการ Flood Re ว่าการใช้งบประมาณสาธารณะมาสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของโครงการ Flood Re มีความชอบด้วยกฎหมาย (Regularity) และความถูกต้อง (Propriety) หรือไม่ เป็นต้น

กฎหมาย Water Act 2014 ที่วางหลักเกณฑ์ให้ภาคธุรกิจประกันภัยที่มีความพร้อม จำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมอันเป็นประโยชน์ต่อผู้เอาประกันภัยน้ำท่วมและผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมต้องเป็นเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีราคา ซึ่งผู้เอาประกันภัยสามารถรับได้ อาจนำไปสู่คำถามว่าโครงการ Flood Re มีกลไกการทำงานอย่างไรบ้าง

โครงการ Flood Re ดำเนินได้โดยการตกลงระหว่างบริษัทประกันภัย (ผู้รับประกันภัยน้ำท่วม) และผู้บริโภคที่ซื้อประกันภัยบริษัทประกันภัย (ผู้เอาประกันภัยน้ำท่วม) เพื่อรับประกันต่อความเสียหายต่างๆ ต่อทรัพย์สินอันเนื่องมาจากภาวะน้ำท่วม เมื่อผู้บริโภคได้จ่ายเบี้ยประกันภัย (Premium) และค่าธรรมเนียมสมทบอื่นๆ (Levy Contribution) บริษัทประกันภัยก็จะนำเอาเบี้ยประกันภัยที่ได้รับจากผู้บริโภคไปเข้าสู่ (Threshold) กองทุนของโครงการ Flood Re อันเป็นการกระจายความเสี่ยงภัยจากบริษัทประกันภัยไปสู่โครงการ Flood Re กับเป็นการกระจายความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัยไปสู่บริษัทประกันภัยรายอื่นๆ ที่เข้าร่วมโครงการ Flood Re ด้วย (National Flood Forum, 2016) เหตุที่กฎหมายวางหลักเกณฑ์เอาไว้เป็นเช่นนี้ก็เพราะความสามารถในการรับความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัยอาจมีอยู่อย่างจำกัด จึงจำต้องกำหนดให้บริษัทประกันภัยกระจายความเสี่ยงภัยให้กับโครงการ Flood Re หากโครงการ Flood Re ได้รับเบี้ยประกันภัยแล้ว ก็จะนำเอาไปประกันภัยต่อ (Reinsurance) กล่าวคือ กองทุนของโครงการ Flood Re จะส่งต่อความเสี่ยงไปยังบริษัทประกันภัยหรือสถาบันการเงินอื่นๆ อีกทอดหนึ่ง กลไกเช่นว่านี้ย่อมทำให้บริษัทประกันภัยในประเทศอังกฤษรับความเสี่ยงเอาไว้เองจำนวนหนึ่ง ส่วนความเสี่ยงที่เหลือบริษัทประกันภัยก็จะส่งต่อความเสี่ยงไปยังกองทุนโครงการ Flood Re เพื่อให้กองทุนดังกล่าวที่ถูกกำกับดูแลโดยรัฐบาลอังกฤษรับ

ความเสี่ยงเอาไว้ แล้วส่งต่อความเสี่ยงไปยังบริษัทประกันภัยอื่นๆ หรือสถาบันทางการเงินที่มีความมั่นคงสูง

กล่าวโดยสรุปแล้วกลไกตามกฎหมาย Water Act 2014 ย่อมส่งผลดีต่อการประกันภัยน้ำท่วมในประเทศอังกฤษสามประการด้วยกัน ประการแรก ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ กิจการค้า ร้านค้าและประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองจากภาคธุรกิจประกันภัยและกลไกโครงการ Flood Re สร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าจะได้รับการเยียวยาความเสียหายเมื่อทรัพย์สินได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม ประการที่สอง ภาคธุรกิจประกันภัยในฐานะที่เป็นผู้รับประกันภัยย่อมรับความเสี่ยงขั้นต่ำที่ตนพึงรับได้เอาไว้เองจำนวนหนึ่งกับอีกจำนวนหนึ่งสามารถบริหารความเสี่ยงของตน ส่งต่อไปให้กับกองทุนโครงการ Flood Re ได้ ทำให้ไม่ต้องรับความเสี่ยงเป็นจำนวนมาก ในขณะเดียวกัน ภาคธุรกิจประกันภัยก็กล้าที่จะออกผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมเพื่อขายผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมที่ประชาชนทั่วไปสามารถเลือกซื้อผลิตภัณฑ์นี้ได้และผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมมีราคาที่ประชาชนทั่วไปสามารถรับได้ และประการที่สาม รัฐบาล หน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมหรืออาจไม่ต้องจ่ายงบประมาณสาธารณะเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชนเป็นจำนวนมากอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา เพราะภาคธุรกิจประกันภัยกับโครงการ Flood Re เข้ามารับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วมแล้ว อีกทั้งรัฐเพียงกำกับดูแลโครงการ Flood Re เพื่อลดความเสี่ยงให้กับทั้งภาคธุรกิจประกันภัยกับภาครัฐ

**ข้อวิตกเกี่ยวกับกลไกประกันภัยน้ำท่วมของอังกฤษภายใต้กฎหมาย Water Act 2014**

แม้ว่ารัฐบาลอังกฤษจะพยายามวางมาตรการสนับสนุนให้เกิดกลไกประกันภัยน้ำท่วม ที่มุ่งสร้างกลไกให้บริษัทประกันภัยในฐานะผู้รับประกันภัยตกลงจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเงินจำนวนหนึ่งให้ ในกรณีที่เกิดภาวะน้ำท่วมหรือมีผลกระทบอื่นๆ อันเกิดจากภาวะน้ำท่วม และประชาชนในฐานะผู้เอาประกันภัยตกลงจะจ่ายเบี้ยประกันให้กับบริษัทประกันภัย แต่เมื่อพิจารณากลไกประกันภัยน้ำท่วมที่รัฐบาลอังกฤษได้กำหนดขึ้นมา กลับพบว่ามีข้อวิตก (Concerns) หลายประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการสนับสนุนให้เกิดกลไกประกันภัยน้ำท่วมในประเทศอังกฤษ

ประเด็นแรก มาตรการสนับสนุนให้เกิดกลไกประกันภัยน้ำท่วม มุ่งสนับสนุนให้เกิดการประกันภัยน้ำท่วมเฉพาะทรัพย์สินที่รัฐบาลและสมาคมประกันภัยระบุให้บริษัทผู้รับประกันภัยภาวะน้ำท่วมสามารถรับประกันได้ (Properties Included from the Scheme) เท่านั้น โดยบริษัทประกันภัยสามารถคิดอัตราเบี้ยประกันภัยที่สมเหตุสมผลและเป็นไปตามสัดส่วนของมูลค่าความเสี่ยงที่บริษัทประกันภัยพึงรับประกันภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วมได้ แต่มาตรการสนับสนุนให้เกิดกลไกประกันภัยน้ำท่วมดังกล่าวกลับไม่ได้สนับสนุนให้เกิดการประกันภัยน้ำท่วมสำหรับทรัพย์สินที่รัฐบาลและสมาคมประกันภัยไม่ได้ระบุให้บริษัทผู้รับประกันภัยภาวะน้ำท่วมสามารถรับประกันทรัพย์สินไว้ (Properties Excluded from the Scheme) ภายใต้การดำเนินโครงการ Flood Re ได้ (Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2014) ตัวอย่างเช่น อสังหาริมทรัพย์เพื่อการประกอบธุรกิจบางประเภทไม่สามารถนำเอามาทำประกันภัย เช่น บ้านตากอากาศให้เช่า (Holiday Homes) บริการห้องนอนพร้อมอาหารเช้า (Bed and Breakfast) และอาคารให้เช่า (Buy-to-Let หรือ Leasehold Properties) เป็นต้น

ประการที่สอง ก่อนปี 2007 บริษัทประกันภัยสามารถส่งต่อความเสี่ยงภัยบางส่วนไปให้บริษัทรับประกันภัยต่อ (Reinsurer) โดยจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยให้กับบริษัทผู้รับประกันภัยต่ออีกทอดหนึ่ง แต่ภายหลังจากเกิดวิกฤติอุทกภัยช่วงฤดูร้อน 2007 ในประเทศอังกฤษ ภาครัฐ ท้องถิ่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ และประชาชนทั่วไปต่างก็ได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก บริษัทรับประกันภัยต่ออาจยอมรับประกันภัยต่อจากบริษัทประกันภัย โดยมีเงื่อนไขว่าบริษัทประกันภัยจะต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยที่สูงขึ้นให้บริษัทประกันภัยต่อ เพื่อแลกกับการรับความเสี่ยงต่ออีกทอดหนึ่งมาจากบริษัทประกันภัยที่ไปรับประกันภัยทรัพย์สินที่เสี่ยงจะได้รับภัยหรือผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมที่ค่อนข้างสูงในอนาคต ด้วยเงื่อนไขในลักษณะเช่นว่านี้เอง อาจทำให้การตีความ (Interpretation) คำจำกัดความของการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยในราคาที่ประชาชนพึงจะจ่ายได้ (Terminology of Affordability) และคำจำกัดความของการวางขายผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมที่มีความพร้อมให้ประกันภัยสำหรับประชาชนทั่วไป (Terminology of Availability) ในมุมมองที่แตกต่างกันออกไป เพราะหลังปี 2007 บริษัทประกันภัยในประเทศอังกฤษ

อาจต้องจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันภัยต่อในอัตราที่สูงขึ้น เพื่อแลกกับการให้บริษัทรับประกันภัยต่อยอมรับการส่งต่อความเสี่ยงอีกทอดหนึ่งไปยังบริษัทรับประกันภัยต่อ มุมมองของบริษัทประกันภัยจึงอาจมองในแง่ของกำไรจากธุรกิจประกันภัยที่ตนกำลังดำเนินอยู่และมูลค่าความเสี่ยงที่ตนต้องแบกรับมากขึ้น แต่ทว่าในมุมมองของประชาชนทั่วไป อาจมองว่าบริษัทรับประกันภัยควรกำหนดค่าเบี้ยประกันภัยเอาไว้ให้เหมาะสม เพราะในฐานะที่ประชาชนทั่วไปเป็นผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วม ก็ย่อมคาดหวังว่าบริษัทประกันภัยต้องเสนออัตราเบี้ยประกันภัยในราคาที่ประชาชนพึงจะจ่ายได้และการวางขายผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมที่มีความพร้อมให้ประกันภัย สำหรับประชาชนทั่วไป ซึ่งแต่ละฝ่ายไม่ว่าจะเป็นบริษัทประกันภัยในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมก็ดีหรือไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปในฐานะผู้บริโภค (ผู้ซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมหรือผู้รับบริการจากบริษัทประกันภัย ที่ดำเนินธุรกิจรับประกันภัยน้ำท่วม) ก็ตาม ต่างก็ต้องการให้ตีตวามถ้อยคำ คำจำกัดความหรือนิยามความหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยในราคาที่ประชาชนพึงจะจ่ายได้และการวางขายผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมที่มีความพร้อมให้ประกันภัยสำหรับประชาชนทั่วไป ให้สอดรับกับผลประโยชน์ของฝ่ายตน

ประการที่สาม รัฐบาลอังกฤษไม่ได้กำหนดเครื่องมือจูงใจ (Incentive Instrument) ให้ท้องถิ่น ภาคอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจจัดการกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมมากขึ้นและไม่ได้สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและดำเนินกิจกรรมที่ลดการเพิ่มความเสี่ยงที่จะเผชิญภาวะน้ำท่วมในอนาคต อีกนัยหนึ่งรัฐบาลอังกฤษไม่ได้สร้างเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ (Subsidy Tools) สำหรับช่วยปรับพฤติกรรมของประชาชนทั่วไปให้รู้จักหันมาบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมด้วยตนเอง ผ่านการซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมจากบริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการ Flood Re เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tax Allowance) เมื่อประชาชนซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมจากบริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการ Flood Re เป็นต้น

ประการที่สี่ โครงการ Flood Re มีระยะเวลาการดำเนินงานเป็นเวลา 25 ปี นับตั้งแต่เริ่มโครงการ แต่เมื่อหลังจากครบ 25 ปีนับตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการแล้ว โครงการ Flood Re ก็จะสิ้นสุดไปด้วย นั้นหมายความว่ากลไกประกันภัยตามโครงการ

Flood Re เช่น กลไกสนับสนุนให้ภาคธุรกิจประกันภัยรับประกันภัยน้ำท่วมจากบุคคลทั่วไป กลไกสนับสนุนให้ภาคธุรกิจประกันภัยนำเอาเงินจากเบี้ยประกันภัยน้ำท่วมไปทำประกันภัยต่อ กลไกที่รัฐให้ความอุดหนุนทางการเงินแก่ภาคธุรกิจประกันภัย โดยจัดให้มีการรับประกันภัยต่อในจำนวนสูงสุด (Reinsurance Capacity) และกลไกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็ย่อมสิ้นผลไปตามการสิ้นสุดของโครงการดังกล่าวด้วย เท่ากับว่ารัฐจะผ่อนคลายการกำกับผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วม ให้มีความยืดหยุ่นและอิงกลไกตลาดมากขึ้น ซึ่งจะทำไปสู่การพัฒนาตลาดเสรีสำหรับการประกันภัยน้ำท่วม (Free Market for Flood Risk Insurance) อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงการ Flood Re สิ้นสุดและมีการพัฒนาตลาดเสรีสำหรับการประกันภัยน้ำท่วมในอนาคตแล้ว ราคาเบี้ยประกันภัยของผลิตภัณฑ์ประกันภัยน้ำท่วมอาจเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดอุปสงค์และอุปทาน อันเป็นการสร้างการเปลี่ยนแปลงระดับราคาผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้สูงขึ้นหรือต่ำลงตามกลไกราคา โดยที่รัฐไม่อาจแทรกแซงราคาผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้คงไว้ซึ่งราคาที่ผู้เอาประกันภัยพอจะจ่ายได้ (At an Affordable Rate)

ประการที่ห้า โครงการ Flood Re ของรัฐบาลอังกฤษอาจไม่ได้สร้างกลไกอื่นๆ ให้นำไปสู่การต่อยอดการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นรวมกลุ่มกันวางแผนป้องกันน้ำท่วมร่วมกันระดับชุมชนหรือไม่ได้สร้างกลไกให้ภาคธุรกิจประกันภัยสนับสนุนให้ประชาชนร่วมมือกับท้องถิ่นของตนในการหารือ วางแผนและปฏิบัติการป้องกันน้ำท่วมร่วมกันระดับท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น หากผู้เอาประกันภัยได้กระทำการออกแบบดัดแปลง ซ่อมแซม ต่อเติมหรือปรับปรุงอาคารสิ่งปลูกสร้างทำให้อาคารสิ่งปลูกสร้างยกระดับขึ้นมา (Building Elevation) จนมีความสูงพอที่จะลดโอกาสที่น้ำจะท่วมถึงหรือจนมีความสูงทำให้โอกาสที่น้ำจะท่วมถึงอาคารสิ่งปลูกสร้างน้อยลง ผู้รับประกันภัยก็ควรลดราคาเบี้ยประกันภัย (Premium Discounts) ให้กับผู้เอาประกันภัย เพราะผู้เอาประกันภัยได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการป้องกันและบรรเทาอันตรายที่จะมาถึงตนพอสมควรแล้ว อีกประการหนึ่ง หากผู้เอาประกันภัยที่เป็นประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ได้ทำการร่วมมือกับท้องถิ่นของตนเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตแล้ว ผู้เอาประกันเช่นว่านี้ก็อาจนำเอาเหตุดังกล่าวมาอ้างต่อผู้รับประกันภัยเพื่อขอลดราคาเบี้ยประกันภัยที่จะต้องจ่ายได้ เป็นต้น

**บทสรุป**

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ย่อมเห็นได้ว่ารัฐบาลอังกฤษพยายามนำเอากลไกการประกันภัยน้ำท่วมหรือสัญญาซึ่งบริษัทประกันภัยผู้รับประกันภัยน้ำท่วมตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย เมื่อเกิดภัยน้ำท่วมหรือภัยอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องมาจากภาวะน้ำท่วมตามบริษัทประกันภัยได้ตกลงรับประกันเอาไว้ โดยผู้เอาประกันภัยตกลงจะส่งเงินจำนวนหนึ่งซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกัน ให้กับบริษัทประกันภัยเป็นการตอบแทนที่บริษัทประกันภัยยอมรับประกันภัยน้ำท่วม รวมไปถึงนำเอากลไกการประกันภัยต่อหรือกลไกการกระจายความเสี่ยงภัยหรือส่งต่อความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัยผู้รับประกันภัยน้ำท่วมไปยังบริษัทประกันภัยรายอื่นๆ เพราะบริษัทประกันภัยมีความสามารถที่จะรับความเสี่ยงภัยเอาไว้อย่างจำกัด จึงต้องกระจายความเสี่ยงภัยในส่วนที่เกินกว่าตนเองจะรับได้ ไปให้กับบริษัทประกันภัยรายอื่นๆ ที่เข้าร่วมโครงการ Flood Re โดยมีกองทุน Flood Re ของรัฐบาลอังกฤษเป็นประกันกลไกราคาเบี้ยประกันภัยน้ำท่วม ในระบบตลาดประกันภัยของอังกฤษ

อย่างไรก็ตาม กลไกประกันภัยน้ำท่วมก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ แม้ว่ากลไกประกันภัยและกลไกประกันภัยต่อภายใต้กฎหมาย Water Act 2014 จะถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล จูงใจและดึงดูดให้ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจและประชาชนทั่วไปที่มีความพร้อม ซื้อกรมธรรม์ประกันภัยน้ำท่วมจากบริษัทประกันภัย แล้วบริษัทประกันภัยไปทำสัญญาประกันภัยต่อเพื่อกระจายความเสี่ยงไปยังบริษัทประกันภัยรายอื่นๆ ผ่านกลไกโครงการ Flood Re แต่นั้นไม่ได้หมายความว่ากลไกเช่นว่านี้จะลดโอกาสที่จะเกิดอุทกภัยในประเทศอังกฤษได้อย่างสมบูรณ์ ในทางตรงกันข้าม กลไกประกันภัยน้ำท่วมและกลไกประกันภัยต่อตามโครงการ Flood Re พึงจะต้องได้รับการพัฒนาต่อไปเพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมายและจูงให้ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจและประชาชนทั่วไปหันมาช่วยรัฐบาลอังกฤษปฏิบัติการจัดการทรัพยากรน้ำ กับป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัยเมื่อประเทศอังกฤษจะต้องเผชิญความเสี่ยงกับวิกฤติอุทกภัยในอนาคต

**เอกสารอ้างอิง**

Association of British Insurers. (2015). *Briefing-Flood and Flood Re.* Retrieved June, 30, 2016, from https://www.abi.org.uk/~/media/Files/Documents/Publications/Public/ 2015/Public%20affairs/ ABI%20 Issue%20Briefing%20-%20Flooding%20and%20 Flood%20Re.pdf

Bennett, Oliver & Edmonds, Timothy. (2013). *Household flood insurance.* London: House of Commons Library.

Chartered Institute of Water and Environmental Management. (2016). *Defra National flood resilience review.* Retrieved June, 30, 2016, from http://ciwem.org/wp-content/uploads/2016/04/CIWEM-response-National-flood-resilience-review.pdf

Chartered Insurance Institute New Generation Programme Claims Group. (2015). *Co-ordination of Flood Response.* London: Chartered Insurance Institute.

Cobbing, Paul & Miller, Servel. (2012). *Property Level Protection and Insurance.* Bewdley: National Flood forum.

Davey, Catherine. (2014). "Outline of the Seminar on Flood". *UKRLA e-law,* Issue 85; November-December 2014.

Department for Communities and Local Government. (2014). *Flood Support Schemes.* London: Department for Communities and Local Government.

Department for Environment, Food and Rural Affairs. (2011). *Flood risk and insurance: A roadmap to 2013 and beyond - Final report of flood insurance working groups.* London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.

_____ . (2012). *The Government's Response to Sir Michael Pitt's Review of the summer 2007 flood – Final Progress Report.* London: Department for Environment, Food and Rural Affair.

_____ . (2014). *A short guide to Flood Re.* London: Department for Environment, Food and Rural Affair.

_____ . (2014). *Water Bill: Part 4 - Flood Insurance Scope of Flood Re.* London: Department for Environment, Food and Rural Affair.

_____ . (2015). *Affordability and Availability of Flood Insurance.* London: Department for Environment, Food and Rural Affair.

Deverell, Edgar. (2015). *Who should be responsible for the provision and financing of flood defences in the UK?.* Retrieved June, 30, 2016, from https://www.uea.ac.uk/documents/ 953219/7433356/ Edgar+Deverell.pdf/5732ade2-68f6-40a3-abb3-ccfbe9ac87b1

Edmonds, Timothy. (2016). *Household flood insurance.* London: House of Commons Library.

Environment Agency. (2007). *Summer 2007 Floods in Yorkshire.* Retrieved June, 30, 2016, from http://www.gov.scot/Resource/ Doc/921/0052996.pdf

Environment, Food and Rural Affairs Committee. (2008). *Flooding Fifth Report of Session 2007-2008.* London: The Stationery Office Limited.

Gloucestershire County Council. (2007). *Scrutiny Inquiry into the Summer Emergency 2007.* Gloucester: Gloucestershire County Council.

Huber, Michael. (2004). *Reforming the UK Flood Insurance Regime.* London: ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation & London School of Economics and Political Science.

International Rainwater Harvesting Alliance. (2007). *The Pitt Review.* Retrieved June, 30, 2016, from http://www.irha-h2o.org/files/ newsletters/attachments/n27/4_The_Pitt_Review.pdf

Jenkins, Katie, Surminski, Swenja, Hall, Jim & Crick, Florence. (2016). *Assessing surface water flood risk and management strategies under future climate change: an agent-based model approach.* Retrieved

June, 30, 2016, from http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2016/02/ Working-Paper-223-Jenkins-et-al.pdf

McNulty, Alison & Rennick, K. (2013). *The Experience of Flooding in the UK: A Research Study.* London: British Red Cross.

National Audit Office. (2014). *The performance of the Department for Environment, Food & Rural Affair 2013-2014.* London: National Audit Office.

National Flood Forum. (2016). *Household Insurance - Flood Re.* Retrieved June, 30, 2016, from http://www.nationalfloodforum.org.uk/wp-content/uploads/Flood-Re-Explained.pdf

Royal Society for the Protection of Birds. (2014). *Flooding in focus Recommendations for more effective flood management in England.* Retrieved June, 30, 2016, from https://www.rspb.org.uk/Images/flooding-in-focus_tcm9-386202.pdf

Surminski, Swenja & Eldridge, Jillian. (2014). *Flood insurance in England – An assessment of the current and newly proposed insurance scheme in the context of rising flood risk.* Retrieved June, 30, 2016, from http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wpcontent/uploads/2014/02/WP144-Flood-insurance-in-England.pdf

Terry Marsh & Jamie Hannaford. (2007). *The summer 2007 floods in England & Wales – a hydrological appraisal.* Oxford: Centre for Ecology & Hydrology.

The Pitt Review. (2008). *Learning lessons from the 2007 floods – Full Report.* London: The Pitt Review.