

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1. บทสรุป

การค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ เป็นส่วนหนึ่งของการค้าบริการภาคการเงิน ที่มีภารกิจหลักในการจำกัด และ กระจาย ความเสี่ยงที่ตีค่า หรือ ชดใช้เป็นจำนวนเงินได้ ทั้งยังมีบทบาทสำคัญในด้านการระดมเงินออมจากภาคประชาชนเพื่อเสริมสร้างฐานะทางการเงิน และ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ตลอดจนความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีนโยบายเศรษฐกิจแบบเปิด ที่เน้นการส่งออกเป็นหลัก(Export-Leaded Growth) และมุ่งสู่แนวทางการค้าเสรี โดยเป็นสมาชิกในเวทีการค้าเสรีในกรอบการเจรจาต่างๆทั้งในและนอกภูมิภาค ทั้งในกรอบพหุภาคี กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค หรือ กรอบทวิภาคี นอกจากการเปิดเสรีด้านการค้าสินค้าแล้ว ประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเปิดเสรีด้านการค้าบริการเพิ่มขึ้นอีกด้วย

การเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯนั้น เป็นหนึ่งในโครงการการเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาต่างๆ เช่น GATS ภายใต้กรอบ WTO, Managing Regulatory Change in Financial Services Program ภายใต้กรอบ APEC, AFAS ภายใต้กรอบ ASEAN รวมทั้ง การเปิดเสรีการค้าบริการกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญต่างๆของประเทศไทย ภายใต้กรอบ FT A's เป็นต้น

6.1.1. เหตุผลและความจำเป็น ของการเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ

การเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างไทย-สหรัฐฯเป็นผลจากสิทธิพิเศษที่ได้รับการยกเว้นจากพันธกรณีการปฏิบัติเชิงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ของสนธิสัญญาทางไมตรีฯ ตาม Article II Exemption ของ GATS ได้สิ้นสุดลง จึงจำเป็นต้องจัดทำความตกลงใหม่ขึ้นทดแทน เพื่อมิให้ขัดกับข้อผูกพัน MFN-Treatment ใน GATS เนื่องจาก FTA มีลักษณะเป็น GATS-Plus Article V จึงอนุญาตให้ทำได้ ทั้งที่ทั้งคู่ต่างก็เป็นภาคีของ GATS

โดยที่ร่างความตกลงฯ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการริเริ่มความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้ากับอาเซียน ซึ่งมีเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องการลงทุน การเข้าร่วมเจรจาจึงต้องผ่านการลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าและการลงทุน(TIFA) กับสหรัฐฯมาก่อนแล้ว

ร่างความตกลงฯ เป็นความตกลงที่จัดทำขึ้นภายใต้ U.S. FTA Model ซึ่งเป็น Fast Track ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้สามารถบรรลุถึงการเปิดเสรีการค้าบริการอย่างสมบูรณ์เต็มรูปแบบอย่างรวดเร็ว ร่างความตกลงฯ จึงเป็นความตกลงบูรณาการฉบับแรก ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมในการเจรจา

สหรัฐอเมริกามีความเชี่ยวชาญ แข็งแกร่ง ในธุรกิจประกันภัย และครองสัดส่วนการตลาดธุรกิจประกันภัยที่ใหญ่ที่สุดในระดับโลก การเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ เป็นผลประโยชน์และความได้เปรียบอย่างยิ่งของสหรัฐฯ ในขณะที่ตลาดธุรกิจประกันภัยของประเทศไทยยังมีขนาดเล็กมาก ทั้งได้รับการปกป้องจากการแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างชาติมาโดยตลอด จึงมีลักษณะผูกขาดโดยผู้ค้าน้อยรายที่ต่างมีลูกค้าของตนอยู่ในมือ การดำเนินธุรกิจอาศัยความสัมพันธ์พิเศษด้านผลประโยชน์เป็นหลัก เบียดประกันภัยมิใช่ปัจจัยสำคัญของการแข่งขัน จึงขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ที่สามารถรองรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาประกันภัยฯ ทั้งที่ธุรกิจนี้มีศักยภาพที่จะเติบโตได้อีกมากในอนาคต

สหรัฐฯเป็นทั้งประเทศคู่ค้า ผู้ลงทุน และ ตลาดส่งออก ที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย โดยไทยได้เปรียบดุลการค้ากับสหรัฐฯมาโดยตลอด แต่ปัจจุบันมีแนวโน้มต้องเผชิญกับการแข่งขันที่สูงขึ้นจากทั้งในและนอกภูมิภาค การจัดทำ FTA กับสหรัฐฯ จึงเป็นการรักษาความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดสหรัฐฯและประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งของประเทศไทยที่ไม่อาจ หลีกเลี่ยงได้ หากประเทศไทยยังต้องการการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในแนวทางการค้าเสรีเช่นนี้ต่อไป

6.1.2. ขอบเขตและความครอบคลุม ของการเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ภายใต้ร่างความตกลงเขตการค้าเสรี ไทย-สหรัฐฯ

สหประชาชาติมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมการค้าเสรีอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อความสะดวก รัดกุม ถูกต้อง เสมอภาค และเป็นธรรม ระหว่างประเทศสมาชิกที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน จึงได้จัดทำกรอบการเจรจาต้นแบบ (UN Negotiation Model) จำแนกประเภทสินค้าและบริการที่จะเจรจาเปิดเสรีออกเป็นหมวดหมู่แยกย่อยอย่างละเอียด กำหนดเป็น Code พร้อมคำอธิบายขยายความกำกับไว้อย่างชัดเจน ภายใต้ U.N. Product Classification : CPC ซึ่งประเทศสมาชิกสามารถใช้เป็นแม่แบบในการเจรจาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้ โดยประเทศสมาชิกสามารถเสนอเข้าผูกพันตามความพร้อมของคนแบบก้าวหน้าตามลำดับ หรือ แบบค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้หลักการเข้าผูกพันที่เรียกว่า Positive List Approach

สำหรับร่างความตกลงฯ สหรัฐฯได้สร้างกรอบการเจรจาของตนเองขึ้นใหม่ คือ U.S. FTA Model เสนอวิธีการเข้ารับความผูกพันแบบใหม่ โดยถือว่าประเทศภาคีได้ยอมรับพันธกรณีต่อร่างความตกลงฯทั้งฉบับโดยอัตโนมัติแล้ว ในทันทีที่ร่างความตกลงฯมีผลบังคับใช้ ยกเว้นส่วนที่ประเทศภาคีได้ขอระบุยกเว้นความผูกพันไว้แล้วโดยชัดแจ้งในส่วนของมาตรการที่ไม่ผูกพัน

ซึ่งเรียกวิธีการเข้ารับความผูกพันนี้ว่า Negative List Approach ที่มีโครงสร้าง มาตรการ เงื่อนไข ข้อจำกัด ที่สลับซับซ้อนขึ้นมากมาย

การศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ถึงขอบเขตและความครอบคลุมของการเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ภายใต้ร่างความตกลงฯ โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับขอบเขตและความครอบคลุมของการค้าบริการ สาขาประกันภัย ตาม CPC ซึ่งพบว่าการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ภายใต้ร่างความตกลงฯ มีขอบเขตและความครอบคลุมตาม CPC แต่มีการขยาย ลึกลงไปสู่การค้าบริการประกันภัยข้ามพรมแดน โดยเน้น Maritime, Aviation and Transportation ตามมาด้วยบริการทางการเงินใหม่ ซึ่งรวมถึงรูปแบบใหม่ๆของการส่งมอบบริการประกันภัย หรือ วิธีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันภัย หรือ กรมธรรม์ และ จำกัดเฉพาะการให้บริการโดยธุรกิจ ภาคเอกชนเป็นหลัก เว้นแต่ ภาครัฐจะเห็นสมควรให้บริการประกันภัยของภาครัฐเข้าสู่การแข่งขัน ร่วมกับองค์กรสาธารณะ หรือ บริษัทประกันภัยอื่น

เมื่อมีการเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องเปิด ตลาดให้กับผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยของสหรัฐฯ ตามขอบเขตและความครอบคลุมของการ เปิดเสรีดังกล่าว ฉะนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ ประเภทของธุรกิจประกันภัยฯ ที่สหรัฐฯ สนใจและมีศักยภาพในการเข้ามาลงทุนและแข่งขันในตลาดประกันภัยของประเทศไทย และ ประเภทธุรกิจประกันภัยฯที่ผู้ประกอบการประกันภัยของ)ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขัน เพื่อจะได้พิจารณาว่า ควรเปิดตลาดให้กับบริษัทประกันภัยสหรัฐฯในธุรกิจประกันภัยฯประเภทใด และมากน้อยเพียงใด

จากการศึกษาพบว่าธุรกิจประกันภัยฯที่สหรัฐฯสนใจและมีศักยภาพในการแข่งขัน พร้อมที่จะเข้ามาลงทุน หรือ เปิดให้บริการในตลาดประกันภัยของประเทศไทย ได้แก่

- (1.) Cross Border Services of Marine, Aviation and Transport Products (MAT)
- (2.) Reinsurance and Retrocession
- (3.) Certain Auxiliary Services
- (4.) Intermediation for MAT and Reinsurance.
- (5.) New financial services

สำหรับธุรกิจประกันภัยฯที่บริษัทประกันของประเทศไทยพอจะมีศักยภาพในการแข่งขัน กับบริษัทประกันภัยของสหรัฐฯ ในตลาดประกันภัยของประเทศไทยได้ คือ ธุรกิจประกันชีวิต การประกันภัยรถยนต์ และ การประกันภัยต่อ เป็นต้น

6.1.3. สาระสำคัญของร่างความตกลงฯ ในด้านประกันภัยฯ

เมื่อมีการเจรจาจัดทำร่างความตกลงฯ เปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ สิ่งสำคัญที่จะต้องวิเคราะห์ต่อไปก็คือ สาระสำคัญของร่างความตกลงฯ ด้านประกันภัยฯ เพื่อจะได้ปฏิบัติได้ถูกต้องตามพันธกรณีในส่วนของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ เป็นส่วนหนึ่งของการค้าบริการภาคการเงิน การศึกษาวิเคราะห์จึงต้องพิจารณาขอบมาตรการการค้าบริการภาคการเงิน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ได้แก่

1.) มาตรการการค้าบริการทางการเงิน มีทั้งหมด 19 มาตรการ แต่ที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ มีอยู่ด้วยกัน 15 มาตรการ ดังนี้

- 1.1.) ขอบเขตและความครอบคลุม
- 1.2.) การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ
- 1.3.) การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง
- 1.4.) การเข้าสู่ตลาดของสถาบันการเงิน
- 1.5.) การค้าบริการข้ามพรมแดน
- 1.6.) การบริการทางการเงินใหม่
- 1.7.) การปฏิบัติต่อข้อมูลเฉพาะอย่าง
- 1.8.) ผู้บริหารระดับสูงและคณะกรรมการบริษัท
- 1.9.) มาตรการที่ไม่ผูกพัน
- 1.10.) ข้อยกเว้น
- 1.11.) ความโปร่งใส
- 1.12.) องค์กรอิสระ
- 1.13.) การชำระเงินและการโอนเงิน
- 1.14.) การเร่งรัดให้มีการค้าบริการประกันภัย
- 1.15.) การปรึกษาหารือ

2.) มาตรการสำคัญเพิ่มเติมในภาคผนวกแนบท้ายร่างความตกลงฯ

- 1.1.) ภาคผนวกแนบท้ายฯ ว่าด้วยการค้าบริการข้ามพรมแดน
- 1.2.) ภาคผนวกแนบท้ายฯ ว่าด้วยความผูกพันเฉพาะที่เกี่ยวกับการประกันภัย
 - 1.2.1.) Expedited Availability of Insurance Services
 - 1.2.2.) Insurance Branching

- 1.2.3.) ภาคผนวกแนบท้ายฯว่าด้วยมาตรการที่ไม่ผูกพัน
- 1.2.4.) ภาคผนวกแนบท้ายฯว่าด้วยความโปร่งใส
- 1.2.5.) ภาคผนวกแนบท้ายฯว่าด้วยหน่วยงานที่รับผิดชอบการค่าบริการทางการเงิน

3.) ความเชื่อมโยงกับข้อบทมาตรการในภาคอื่นของร่างความตกลงฯ

- 3.1.) ความเชื่อมโยงกับข้อบทมาตรการในภาคการลงทุน มีอยู่ 6 มาตรการ คือ
 - 3.1.1.) มาตรการการโอนเงินที่ได้มาจากการลงทุน
 - 3.1.2.) มาตรการว่าด้วยการยึดทรัพย์สินและการจ่ายค่าชดเชยการลงทุน
 - 3.1.3.) มาตรการว่าด้วยการกำหนดรูปแบบพิเศษและข้อกำหนดการส่งข้อมูล
 - 3.1.4.) การปฏิเสศสิทธิประโยชน์ในภาคการลงทุน
 - 3.1.5.) บรรยากาศในการลงทุน
 - 3.1.6.) การระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ลงทุนกับรัฐ
- 3.2.) ความเชื่อมโยงกับข้อบทมาตรการในภาคการค้าบริการข้ามพรมแดน
 - 3.2.1.) การปฏิเสศสิทธิประโยชน์ ในภาคการค้าข้ามพรมแดน
- 3.3.) ความเชื่อมโยงกับข้อบทมาตรการในภาคการระงับข้อพิพาททั่วไป
 - 3.3.1.) ข้อบทมาตรการการปรึกษาหารือ
 - 3.3.2.) การปฏิบัติการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลต้องเป็นความลับ

ในส่วนนี้ เป็นการศึกษาถึงข้อบทมาตรการต่างๆภายใต้ร่างความตกลงฯ ที่เกี่ยวข้องกับ การค่าบริการ สาขาประกันภัยฯอย่างละเอียด จะเห็นได้ว่าการจะปรับใช้มาตรการใด ต้องคำนึงถึง ข้อบทมาตรการที่เกี่ยวข้อง ภาคผนวกแนบท้ายฯของมาตรการนั้นๆ รวมถึง ข้อบทมาตรการในภาค อื่นๆที่เกี่ยวข้องนอกภาคการเงิน เช่น ภาคการลงทุน ภาคการค้าข้ามพรมแดน และ ภาคการระงับ ข้อพิพาททั่วไป ที่ขอบเขตและความครอบคลุมการค่าบริการภาคการเงินกำหนดให้โยงไปถึงด้วย นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึง สาขาการค้าบริการ/กิจกรรม/มาตรการ ที่ประเทศภาคีได้ขอระบุด่วน จากความผูกพันไว้ ซึ่งรวมทั้งข้อจำกัด เงื่อนไข เงื่อนไขเวลาที่ได้ระบุไว้ประกอบด้วย จึงจะได้ ความหมายของมาตรการนั้นที่ถูกต้องสอดคล้องกับภาพรวมของร่างความตกลงฯทั้งฉบับ

6.1.4. ปัญหากฎหมายของการเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ภายใต้ร่างความตกลงฯ

การศึกษาในส่วนนี้ ได้ศึกษาถึงสถานะของกฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องกับ การเปิดเสรี การค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ได้แก่

- 1.) กฎหมายที่เกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
- 2.) กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัยฯ ได้แก่
 - 2.1.) พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535
 - 2.2.) พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535
 - 2.3.) พระราชบัญญัติประกันชีวิต(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551
 - 2.4.) พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

ซึ่งพบว่ามีปัญหากฎหมายใน 2 ลักษณะ คือ

- 1.) ปัญหาความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทยกับข้อบทยุทธศาสตร์ การค้าบริการภาคการเงิน ภายใต้ร่างความตกลงฯ ได้แก่
 - 1.1.) กรณีที่ไม่สอดคล้องกับข้อบทยุทธศาสตร์การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ
 - 1.2.) กรณีที่ไม่สอดคล้องกับข้อบทยุทธศาสตร์การการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง
 - 1.3.) กรณีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการการเข้าสู่ตลาดของสถาบันการเงิน
 - 1.4.) กรณีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการการค้าบริการข้ามพรมแดน
 - 1.5.) กรณีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการผู้บริหารระดับสูงและคณะกรรมการบริษัท
- 2.) ปัญหาข้อบทยุทธศาสตร์ภายใต้ร่างความตกลงฯที่ยังไม่มีกฎหมายไทยรองรับ ได้แก่
 - 2.1.) การบริการทางการเงินใหม่ New Financial Services
 - 2.2.) การปฏิบัติต่อข้อมูลเฉพาะอย่าง Treatment of Certain Information
 - 2.3.) หลักการว่าด้วยความโปร่งใส Transparency
 - 2.4.) องค์กรอิสระ Self Regulatory Organization
 - 2.5.) การชำระและการโอนเงิน Payment and Clearing System
 - 2.6.) หลักการว่าด้วยการเร่งรัดให้มีการค้าบริการประกันภัย

6.1.5. วิธีการหลีกเลี่ยง และ บรรเทา ปัญหากฎหมาย ของการเปิดเสรี การค้า บริการ สาขาประกันภัยฯ ภายใต้ร่างความตกลงฯ

แม้การเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ภายใต้ร่างความตกลงฯ มีปัญหากฎหมาย อยู่มาก ดังได้วิเคราะห์มาโดยละเอียดแล้ว แต่ปัญหากฎหมายต่างๆเหล่านั้นสามารถหลีกเลี่ยง และ บรรเทา ได้ หากประเทศไทยรู้จักเลือกสรรมาตรการที่เหมาะสม จากข้อบทยามาตรการภายใต้ร่างความ ตกลงฯนั้นเองให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งแต่ละมาตรการต่างก็มีกระบวนการ ข้อจำกัดและเงื่อนไข ที่แตกต่างกันออกไป ข้อบทยามาตรการที่สำคัญคือ Non-Conforming Measures ซึ่งเป็นมาตรการที่ กำหนดขึ้น เพื่อคลายความกังวลของประเทศภาคีในการเจรจาจัดทำร่างความตกลงฯ ซึ่งเป็นการ เสร็จในกรอบทวิภาคีภายใต้ U.S. FTA Model ที่กำหนดให้ประเทศไทยต้องยอมรับเข้าผูกพันใน แบบ Negative List Approach ซึ่งประเทศไทยต้องระบุยกเว้นความผูกพัน ด้วยการจัดทำตาราง ระบุ สาขา/มาตรการ ที่ประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะเข้ารับความผูกพันในทันทีที่ร่างความตกลงฯมี ผลบังคับใช้ ให้ครบถ้วนและถูกต้องตาม ข้อจำกัด เงื่อนไข ที่ Non-Conforming Measures กำหนด ไว้ ก่อนที่ร่างความตกลงฯจะมีผลบังคับ ก็จะสามารถหลีกเลี่ยงปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นจากความ ไม่สอดคล้องของกฎหมายภายในของประเทศไทยกับข้อบทยามาตรการต่างๆ ภายใต้ร่างความตกลงฯ ได้เป็นอย่างดี

สำหรับปัญหาข้อบทยามาตรการภายใต้ร่างความตกลงฯที่ยังไม่มีกฎหมายไทยรองรับ ไม่ อยู่ในกรอบข้อจำกัด เงื่อนไข ที่สามารถระบุยกเว้นได้ ประเทศไทยต้องพยายามขอเจรจาอย่างมี จุดยืนอันมั่นคงก่อนการลงนามและให้สัตยาบัน โดยต้องขอตัดออกจากร่างความตกลงฯให้ได้ ใน ช่วงของการเจรจาจัดทำร่างความตกลงฯ หากล่วงไปถึงขั้นมีการลงนามและให้สัตยาบัน ซึ่งร่าง ความตกลงฯมีผลบังคับใช้แล้ว ประเทศไทยก็ยังสามารถบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้ ด้วยการ ใช้ ข้อบทยามาตรการที่เหมาะสม เช่น ข้อบทยามาตรการว่าด้วยข้อยกเว้น หากเป็นมาตรการเพื่อการรักษา ความมั่นคงปลอดภัย (Prudential Measures) ซึ่งเข้าข้อจำกัด เงื่อนไข สามารถพิจารณาใช้มาตรการ นี้ได้ หรือ ใช้ข้อบทยามาตรการการปรึกษาหารือ หากเกิดผลกระทบต่อการค้าบริการ สาขา ประกันภัยฯ หรือ หากอยู่ในสถานการณ์ที่มีความสูญเสีย หรือ เสียหายเกิดขึ้น เนื่องจากมีการละเมิด ต่อข้อบทยามาตรการ ภายใต้ร่างความตกลงฯแล้ว ประเทศไทยสามารถปรับใช้ข้อบทยามาตรการข้อ พิพาทการลงทุนในภาคการค้าบริการทางการเงิน โดยเสนอเป็นคดีข้อพิพาทการค้าบริการภาค การเงินต่อคณะอนุญาโตตุลาการ เพื่อการวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

สำหรับวิธีการระงับกเว้นจากความผูกพันนี้ สามารถทำได้ทั้งแบบวิธีการชั่วคราว หรือ Phase Out ด้วยการขอขยายเวลาที่ประเทศไทยจะต้องเข้ารับความผูกพันต่อข้อบทมาตรการภายใต้ ร่างความตกลงฯออกไปอีกระยะหนึ่ง พร้อมระบุ เงื่อนไข (Condition) และ เงื่อนไขในการ ปรับเปลี่ยน (Transition Period) ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยไว้ให้ชัดเจน และ วิธีการยกเว้น ความผูกพันแบบถาวร โดยการตัดสาขา/มาตรการ นั้นออกจากร่างความผูกพัน ไปเลย หรือที่เรียกว่า Carve Out ส่วนการจะพิจารณาเลือกใช้วิธีใดนั้น ต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆของประเทศไทย ประกอบด้วย หากตัดสินใจเลือกวิธี Carve Out เฉพาะการประกันวินาศภัย การประกันภัยข้าม พรมแดน หรือ การบริการทางการเงินใหม่ อย่างใดอย่างหนึ่ง แล้วเปิดเจรจาเฉพาะการประกันชีวิต หรือ ธุรกิจประกันภัยบางประเภท ที่ผู้ประกอบการของประเทศไทยพอจะมีความสามารถในการ แข่งขันได้ ก็น่าจะทำได้และเป็นประโยชน์กับประเทศไทย แต่หากจะ Carve Out การค้าบริการ สาขาประกันภัยฯทั้งหมดแล้ว อาจทำให้สหรัฐฯล้มเลิกการเจรจาร่างความตกลงฯทั้งหมด ซึ่งอาจ ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการเปิดตลาดสินค้าและบริการของประเทศไทยในตลาดของสหรัฐฯ ได้ และ สหรัฐฯอาจหันไปเปิดเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศเพื่อนบ้านแทน ย่อมไม่เป็น ผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยในภาวะปัจจุบัน ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์นี้จึงเห็นว่า ประเทศไทย ควรใช้วิธี Phase Out เฉพาะมาตรการที่เห็นว่าอาจกระทบต่อการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ของ ประเทศไทยอย่างรุนแรง เช่น การให้บริการประกันภัยข้ามพรมแดน หรือ การบริการประกันภัยใน รูปแบบใหม่ โดยกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม ที่จะให้ผู้ประกอบการประกันภัยของประเทศไทย ตลอดจน คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย มีช่วงเวลากำหนด ปรับปรุงพัฒนาบุคลากร เทคโนโลยีการบริหารจัดการ เปลี่ยนแปลง โครงสร้าง กลยุทธ์ วิธีการ ประกอบธุรกิจ และ วิธีการควบคุมกำกับดูแล ให้ได้มาตรฐานที่สากลยอมรับ มีความสามารถในการ แข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เช่น การกำหนดเพิ่มขนาดของเงินกองทุนและ ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน การดำรงเงินทุนและสินทรัพย์ตามพื้นฐานความเสี่ยง (Risk Based Capital) รวมถึงการส่งเจ้าหน้าที่ หรือ บุคลากรทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องไปดูงานและอบรม เพื่อพัฒนาวิธีการควบคุมกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยฯในสหรัฐฯและประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ เช่น ญี่ปุ่นและออสเตรเลีย เป็นต้น รวมถึงการเจรจาขอความสนับสนุนจากสหรัฐฯ ในเรื่อง Capacity Building หรือ มาตรการผ่อนผันบางประการ นอกเหนือจากระยะเวลา (Duration) ให้กับประเทศ ไทยบ้าง ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประเทศไทยสามารถ Access Information Network ของสหรัฐฯ ได้ ก็จะช่วยให้เราสามารถเข้าสู่การแข่งขันได้ดีและเร็วขึ้น ซึ่งคาดว่าจะต้องใช้ระยะเวลาในช่วงนี้

ประมาณ 10 ปี เมื่อทุกอย่างพร้อมแล้วจึงค่อยเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นก็จะเป็นผลดีกับทุกฝ่าย

6.2. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ภายใต้ร่างความตกลงฯ ต้องถือเป็นโอกาสอันดียิ่งที่ประเทศไทยจะได้ปรับปรุงระบบการให้บริการประกันภัยของประเทศให้ทันสมัย แข็งแกร่ง และ มีความสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เพียงแต่ต้องดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป หากเป็นไปได้ควรจะเจรจาขอใช้วิธีการเข้ารับการผูกพันแบบ Positive List Approach ซึ่งเป็นวิธีการเข้ารับการผูกพันที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่า ในการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีโดยทั่วไป ประเทศภาคีคู่เจรจาสามารถเลือกใช้วิธีการเข้ารับการผูกพันตามแบบ Positive List Approach หรือ Negative List Approach ก็ได้

ปัจจุบัน จำนวนของบริษัทประกันชีวิต และ บริษัทประกันวินาศภัยในประเทศไทยที่มีอยู่ นั้น นับว่าเพียงพอต่อความต้องการ และการแข่งขันในประเทศไทยแล้ว แต่ในอนาคตอันใกล้นี้ หลีกเลียงไม่ได้ที่จะต้องให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยรายใหม่ หรือ เปิดเป็นสาขาของต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาของบริษัทประกันภัยจากสหรัฐฯ ในขณะที่ผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยของประเทศไทยยังไม่สามารถแข่งขันได้ ภาครัฐควรให้โอกาสผู้ประกอบการที่มีขนาดเล็ก หรือ ขนาดกลาง ได้มีช่วงเวลาของการเรียนรู้ ควบรวม หาผู้ร่วมทุน ปรับตัวให้แข็งแกร่งก่อน โดยให้เวลาในช่วงนี้ประมาณ 10 ปี

ประเด็นที่น่าจะนำไปพิจารณา ในระหว่างการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ภายใต้ร่างความตกลงฯ ได้แก่

1.) การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่า ในกรณีที่ประเทศไทยมีความตกลงใดๆ กับประเทศภาคี ให้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ กับประเทศที่มีความตกลง หรือ สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี หรือ มีความผูกพันตามพันธกรณีต่อความตกลงใดๆ โดยกำหนดให้บังคับตามพันธกรณีตามความตกลงแทน ใน พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรี ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีสอดคล้องกับร่างความตกลงฯ ได้ โดยไม่

ต้องกังวลกับความไม่สอดคล้องของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติต่างๆดังกล่าวอีกต่อไป และเพื่อให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติต่างๆดังกล่าวนั้น ยังคงมีผลบังคับใช้ได้กับประเทศอื่นๆทั้งหลายที่มิได้มีการเจรจาจัดทำความตกลงในด้านการค้าบริการ สาขาประกันภัยกับประเทศไทยได้ต่อไป แต่วิธีการนี้ก็ยังมีข้อเส้อยู่บ้าง คือ ประเทศไทยจะสูญเสียมาตรการต่างๆที่เคยใช้ในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ ที่มีอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปทั้งหมด ซึ่งหากจะเลือกใช้แนวทางนี้ ผู้เจรจาต้องมีความละเอียดถี่ถ้วนรอบคอบเพียงพอ และ มีความระมัดระวังอย่างมากในการเจรจา

2.) หลังการเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ภายใต้ร่างความตกลงฯแล้ว สหรัฐฯซึ่งมีศักยภาพในด้านการประกอบการธุรกิจประกันภัยฯสูงกว่าประเทศไทยอย่างเทียบกันไม่ได้ จึงอาจเกิดการผูกขาดธุรกิจบริการด้านนี้โดยผู้ประกอบการประกันภัยฯของสหรัฐฯ ประเทศไทยจึงต้องเตรียมมาตรการในการป้องกัน การผูกขาดธุรกิจประกันภัยฯที่อาจเกิดในอนาคต ด้วยการปรับปรุงพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ต่อการประกอบการธุรกิจประกันภัยฯทั้งระบบ

3.) ในการประกอบธุรกิจประกันภัยฯของบริษัทประกันภัยต่างชาติ โดยเฉพาะสหรัฐฯ ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณี ภายใต้ร่างความตกลงฯ ต้องอนุญาตให้สามารถโอนเงิน ที่ได้จากการประกอบการธุรกิจประกันภัยฯ เข้า/ออก ผ่านอาณาเขตของประเทศไทยได้อย่างเสรี ซึ่งบางครั้งอาจเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ประเทศไทยต้องเตรียมมาตรการรองรับ ในกรณีที่มีการโอนเงินออกนอกประเทศจำนวนมากในช่วงเวลาอันสั้นให้ชัดเจน และมีประสิทธิภาพไว้ด้วย ภาวะเช่นนี้ อาจทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะการณ์การขาดดุลการชำระเงินอย่างรุนแรง และอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศไทยได้

4.) ในช่วงของการเจรจาจัดทำร่างความตกลงฯอยู่นี้ ประเทศไทยควรเจรจาเพื่อขอรับโควตาสำหรับวิชาชีพประเภท HI B ซึ่งเป็นวิชาชีพที่ออกให้แก่บุคคล ในฐานะลูกจ้างที่มีความสามารถและความเชี่ยวชาญพิเศษ (Specialty Occupation) เพื่อให้คนไทยที่มีความสามารถและความเชี่ยวชาญพิเศษในสาขาอาชีพต่างๆ โดยเฉพาะสาขาประกันภัย สามารถเข้าไปทำงานในสหรัฐฯได้

5.) ประเทศไทยควรเพิ่มความระมัดระวังพันธกรณีการเปิดเสรี ในส่วนที่อาจเกี่ยวข้องกับ การไหลเวียนของเงินทุนข้ามประเทศ (Capital Flow)

6.) ประเทศไทยไม่ควรรับข้อผูกพันใดๆ ที่อาจจำกัดความสามารถในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และการดำเนินนโยบายทางการเงินของประเทศมากเกินไป โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประกันภัย

7.) ข้อบทมาตรการในร่างความตกลงฯ ควรให้ประเทศไทยสามารถออกมาตรการต่างๆ เพื่อดูแลความมั่นคงของบริษัทประกันภัยสหรัฐฯ ได้ หรือ จัดให้มีองค์กร และ/หรือ มาตรการ ในควบคุมกำกับดูแลร่วมกัน

8.) ประเทศไทยต้องขอสงวนสิทธิที่จะออกระเบียบกฎเกณฑ์เพิ่มเติมในภายหลังได้ เนื่องจากกรรมธรรม์ หรือ ผลิตภัณฑ์ประกันภัยในโลกยุคใหม่มีความหลากหลาย และ เปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ระเบียบกฎเกณฑ์จะสามารถพัฒนาได้ไม่เท่าเทียมกัน

9.) ประเทศไทยต้องทำให้สหรัฐฯ มีความเข้าใจและยอมรับร่วมกันว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศไทยนั้นอาจประสบปัญหาได้ หากมีการดึงเงินออกจากระบบอย่างรุนแรง โดยขาดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมรองรับ

10.) ประเทศไทยต้องขอสงวนสิทธิที่ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ออกได้ล่วงหน้า และ ภาคเอกชนไม่มีสิทธิในการฟ้องร้องรัฐบาล

6.2.1. การเตรียมความพร้อมในด้านการแข่งขัน

โดยการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐ คือ การสร้างเสริมความสามารถในการแข่งขันให้แก่ผู้ประกอบการ (ประมาณ 5-6 ปี) ได้แก่ การแข่งขันด้านผลิตภัณฑ์ โดยอนุญาตให้บริษัทจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพื่อการออม และการลงทุนอื่น นอกเหนือจากกรรมธรรม์ประกันภัย รวมถึงการขายช่องทางจำหน่ายกรรมธรรม์อย่างกว้างขวาง เช่น ผ่านทาง Internet ลดต้นทุนการดำเนินงาน การสนับสนุนการควบคุมและกระตุ้นให้ผู้ประกอบการปรับปรุงการดำเนินงาน (ประมาณ 3-4 ปี) โดยเพิ่มขนาดทุนของบริษัทให้ใหญ่ขึ้น โดยการควบรวมกัน หรือ หาผู้ร่วมทุน ในขณะเดียวกันพยายามลดจำนวนลงเพื่อเสริมความมั่นคงทางการเงิน การเปิดเสรีธุรกิจประกันภัยเต็มรูปแบบ (ประมาณปีที่ 8 หรือ ปีที่ 10) เพื่อภาครัฐจะได้อนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาทำธุรกิจประกันภัยได้เต็มที่ และ ควรเน้นการให้ใบอนุญาตแก่บริษัทที่มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ในตลาด แต่ควรมีการพิจารณาจำนวนของบริษัทประกันภัยที่มีอยู่ในปัจจุบัน เทียบกับขนาดตลาดและคุณภาพชีวิตของคนไทยด้วย

6.2.2. การเตรียมความพร้อมในด้านการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยฯ

(1.) ประเทศไทยควรนำ Risk Based Capital ซึ่งเป็นวิธีที่ได้รับความนิยม และได้รับการสนับสนุนจาก องค์การระหว่างประเทศทางด้านการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย (IAIS) มาใช้

(2.) ประเทศไทยควรเร่งส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาล ในตัวผู้ประกอบการเอง โดยการกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติขั้นต่ำของผู้บริหารธุรกิจประกันภัยว่าต้องมีการศึกษา และ ประสบการณ์ในธุรกิจประกันภัยในระดับที่เพียงพอ

(3.) คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัยควรกำหนด Liberalize Timetable เช่น การกำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยมีเงินกองทุน 300 ล้านบาท และบริษัทประกันชีวิต 500 ล้านบาท ภายในปี 2551 และในระยะต่อไปให้เพิ่มเป็น 500 ล้านบาทและ 800 ล้านบาทตามลำดับ เพื่อให้บริษัทประกันภัยของประเทศไทยมีการเตรียมตัวในการแข่งขันกับต่างชาติได้

(4.) ประเทศไทยลดจำนวนบริษัทประกันภัยที่มีอยู่ลง โดยการควบรวมกันระหว่าง บริษัทขนาดกลาง บริษัทขนาดใหญ่ก็พยายามหาผู้ร่วมทุนเข้ามาให้มากที่สุด

(5.) ประเทศไทยควรกำหนดให้บริษัทประกันภัยมีเงินกองทุนสูงๆ เพื่อป้องกันไม่ให้บริษัทต่างชาติที่ไม่คิดจะเข้ามาทำธุรกิจจริงจังเข้ามาซื้อบริษัทประกันภัยของประเทศไทยได้อย่างง่ายดายเกินไป

6.2.3. การเตรียมการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาประกันภัยฯ ภายใต้ร่างความตกลงฯ ในรอบที่ 7

- (1.) ต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ
- (2.) สงวนสิทธิในการอนุญาตการให้บริการประกันภัยในรูปแบบใหม่ๆ
- (3.) สงวนสิทธิในการเสนอมาตรการใหม่ๆ ในการควบคุมกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยฯ
- (4.) ไม่รับข้อเสนอของสหรัฐฯ ที่ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถฟ้องร้องรัฐบาล