

กองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตในประเทศไทย

บทนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงความจำเป็น และความเหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตขึ้นในประเทศไทย หลังจากที่เรารู้ได้จากการศึกษาถึงหลักการและแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต ตลอดจนปัญหาเรื่องมาตรการในการรับประกันจำนวนเงินเอาประกันชีวิตของผู้เอาประกันชีวิต รวมทั้งหลักกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้เอาประกันชีวิตตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะประกันภัย พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตไว้ โดยเป็นการกำกับดูแลทางด้านความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันชีวิต ไม่ให้ต้องประสบกับภาวะหนี้สินล้มพันตัวและปิดกิจการ เพราะจะทำให้ผู้เอาประกันชีวิตซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ไม่อาจเรียกร้องเงินเอาประกันชีวิตตามสัญญาประกันชีวิตที่ทำขึ้นได้ ในบทที่ 2 แม้ว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยจะยังไม่มีบริษัทประกันชีวิตใดต้องประสบกับภาวะหนี้สินล้มพันตัวและเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ คงมีแต่บริษัทพาณิชย์การประกันภัยที่ล้มละลายลง ซึ่งก็เป็นบริษัทประกันภัยมิใช่บริษัทประกันชีวิต แต่ในประเทศญี่ปุ่น บริษัท Nissan Mutual Life Insurance ล้มละลายและปิดกิจการในเดือนเมษายน ปี 1997¹ ในปี 2000 มีบริษัทประกันชีวิต 4 บริษัทประสบภาวะหนี้สินล้มพันตัว (insolvency) และเข้าสู่ระบบการกู้ฐานะ (rehabilitation process)² โดยกฎหมายธุรกิจประกันภัยฉบับแก้ไขใหม่ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 1998 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรคุ้มครองผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัย (policyholder protection organization - PPO)³ ขึ้น³ จากการศึกษาค้นคว้าการมีกองทุนคุ้มครองผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัยสามารถบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชน และบริษัทประกันชีวิตที่ต้องประสบปัญหาได้เป็นอย่างดี อีกทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางด้านประกันชีวิตเป็นอย่างมาก ในทุกๆ รัฐมีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (State Guaranty Associations) เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้เอาประกันชีวิตหรือผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิต⁴ ในบทที่ 3 ดังนั้นประเทศไทยจึงควรจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต เนื่องจากเงินกองทุนที่มีอยู่แล้วนั้น

¹ ชัชวาลย์ วัยมธุวรรณ, "ธุรกิจประกันชีวิตของประเทศญี่ปุ่น," วารสารการประกันภัย 96 (ตุลาคม-ธันวาคม 2542) : 75. ซึ่งแปลและเรียบเรียงจากเอกสารชื่อ Tillinghast Consulting Actuaries ประจำเดือนกรกฎาคม 2542

² กองนโยบายและระบบสารสนเทศ, "วิธีการกู้ฐานะของบริษัทของธุรกิจประกันภัยในประเทศญี่ปุ่น," วารสารการประกันภัย 104 (ตุลาคม-ธันวาคม 2544) : 45.

³ Life Insurance Business in Japan 2001/2002, p.13-14.

⁴ Life Insurance Principles & Practice (Dearborn Financial Publishing, Inc., 2001), p.24.

แม้จะมีตัวเลขที่แสดงให้เห็นว่ามีจำนวนเงินในกองทุนที่มากกว่าหนี้สินก็ตาม แต่ก็เพียงเป็นการแสดงฐานะความมั่นคงของบริษัทประกันชีวิตเท่านั้น มิได้เป็นการรับประกันแก่ผู้เอาประกันชีวิตว่าผู้เอาประกันชีวิต หรือผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตจะได้รับจำนวนเงินเอาประกันชีวิตของตนเองกลับคืนมา ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตในกรณีที่บริษัทประกันชีวิตล้มละลายขึ้นในประเทศไทย จึงช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้นและยังเป็นการปกป้องระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย

4.1 มาตรการเสริมในการกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิต ในกรณีที่จะจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตในประเทศไทย

การกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตให้มีฐานะทางการเงินที่มั่นคงเพียงพอ ที่จะสามารถรับภาระหนี้สินที่มีอยู่ได้ทุกขณะอย่างทันท่วงที เป็นบทบาทหลักของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ในการคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต ซึ่งความมั่นคงทางการเงินเป็นผลที่ได้มาจากการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การบริหารความเสี่ยงภัย (Risk Management) ของธุรกิจประกันชีวิตโดยผู้บริหารธุรกิจและผู้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตควรครอบคลุมประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้⁵

1. สินทรัพย์และหนี้สินของธุรกิจประกันชีวิต (Asset and Liability)
2. ความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy)
3. มาตรฐานในการกำกับดูแล (Standard on Life Insurance Supervision)
4. การประเมินคุณค่าความเสี่ยงภัยจากการลงทุน (Investment Risk)

มาตรการในการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินของธุรกิจประกันชีวิตที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดเงินสำรองประกันชีวิต การกำหนดขนาดเงินกองทุน การกำหนดหลักทรัพย์ค้ำประกัน และการกำหนดเงื่อนไขการลงทุน⁶

⁵ เดิมสุข บุญภิรักษ์, " ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อบริษัทประกันภัย," วารสารการประกันภัยครบรอบ 24 ปี: 50-54.

⁶ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535

4.1.1 การกำหนดเงินสำรองประกันชีวิต

เงินสำรองประกันชีวิต คือ หนี้สินหรือภาวะผูกพันที่บริษัทประกันชีวิตมีต่อผู้เอาประกันชีวิต จุดประสงค์ของการกำหนดให้บริษัทประกันชีวิตตั้งเงินสำรองดังกล่าวไว้ก็เพื่อให้บริษัทประกันชีวิตมีทรัพย์สินอย่างเพียงพอต่อความรับผิดชอบตามกรมธรรม์ประกันชีวิต

การกำกับดูแลการดำรงเงินสำรองของบริษัทประกันชีวิตของไทยในปัจจุบัน ยึดตามข้อกำหนดในประกาศกระทรวงพาณิชย์ 2 ฉบับ คือ ประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องการจัดสรรเงินสำรองสำหรับเบี้ยประกันภัยที่ยังไม่ตกเป็นรายได้ของบริษัท และประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเบี้ยประกันภัยที่ยังมีความผูกพันอยู่ในกรณีของการประกันชีวิต

บริษัทประกันชีวิตต้องวางเงินสำรองประกันภัยสำหรับกรมธรรม์ประกันชีวิตที่ยังมีผลบังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด โดยเงินส่วนนี้จะไม่อยู่ในการบังคับคดีตามข้อกำหนดของประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องการวางเงินสำรองประกันภัย พ.ศ. 2538 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 24 ของ พ.ร.บ. ประกันชีวิต พ.ศ. 2535 กำหนดว่า บริษัทประกันชีวิตต้องวางเงินสำรองประกันภัยไว้กับนายทะเบียนเป็นมูลค่าร้อยละ 25 ของเงินสำรองประกันภัย

4.1.2 การกำหนดขนาดเงินกองทุน

ขนาดของเงินกองทุนตามกฎหมายได้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดมา พ.ร.บ.ประกันชีวิต พ.ศ. 2510 กำหนดว่าบริษัทประกันชีวิตต้องดำรงเงินกองทุนไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท ต่อมา พ.ร.บ.ประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ได้ปรับเพิ่มขนาดของเงินกองทุนที่บริษัทประกันชีวิตจะต้องดำรงไว้เป็น 50 ล้านบาทและไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของเงินสำรองประกันชีวิต

ในปัจจุบัน รัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับเพิ่มขนาดของเงินกองทุนให้สูงขึ้น โดยบริษัทประกันชีวิตต้องดำรงเงินกองทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ของเงินสำรองประกันชีวิต แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ต่ำกว่า 500 ล้านบาท ทั้งนี้ บริษัทประกันชีวิตต้องปรับขนาดของเงินกองทุนให้เป็นไปตามเงื่อนไขภายในระยะเวลา 3 - 5 ปี อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายดังกล่าวได้รับการต่อต้านจากบริษัทประกันชีวิตรายย่อยเป็นอย่างมาก

จุดประสงค์ของการเพิ่มขนาดเงินกองทุนดังกล่าว คือ การส่งเสริมให้ธุรกิจประกันชีวิตของไทยมีขนาดใหญ่ขึ้น การที่บริษัทมีขนาดเล็กทำให้บริษัทประกันชีวิตของไทยไม่สามารถพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการ และการพัฒนาเทคโนโลยีในการประกันชีวิตได้ เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการปรับนโยบายก็คือ การเพิ่มขนาดของเงินกองทุนดังกล่าวจะช่วยให้การกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากบริษัทประกันชีวิตขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะบริหารแบบมืออาชีพมากกว่าธุรกิจแบบครอบครัว และการที่บริษัทประกันชีวิตมีขนาดใหญ่ใกล้เคียงกันยังทำให้การกำหนดเงื่อนไขในการลงทุนหรือการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยทำได้ง่ายขึ้นด้วย

การกำหนดจำนวนเงินกองทุนขั้นต่ำตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 ได้ระบุเกี่ยวกับเงินกองทุนไว้ว่า เงินกองทุน หมายถึง ทรัพย์สินส่วนที่เกินกว่าหนี้สินของบริษัทตามราคาประเมินทรัพย์สินและหนี้สินของบริษัทประกันภัย ซึ่งได้มีการประเมินราคาตามประกาศนายทะเบียนว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สินและหนี้สินของบริษัทประกันชีวิต ทำให้บริษัทประกันชีวิตพร้อมที่จะจ่ายคืนผลประโยชน์ตามสัญญาประกันชีวิตตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจ และเมื่อเลิกกิจการก็สามารถจ่ายเงินคืนให้กับผู้เอาประกันชีวิตได้เต็มจำนวนตามภาระผูกพันในกรมธรรม์ประกันชีวิต

พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 มาตรา 27 ได้กำหนดว่า "บริษัทต้องดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสองของเงินสำรองตามมาตรา 23 แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท" หมายความว่า บริษัทประกันชีวิตต้องมีเงินกองทุนขั้นต่ำ 50 ล้านบาท และถ้าเกินกว่า 50 ล้านบาท เงินกองทุนต้องผันแปรไปตามเบี้ยประกันภัยที่บริษัทประกันชีวิตต้องจัดสรรสำรองไว้ สำหรับกรมธรรม์ประกันชีวิตที่ยังมีความผูกพันเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2

แต่ในความเป็นจริง สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของธุรกิจประกันชีวิตไทยมีการขยายตัวมากขึ้นและมีจำนวนผู้เอาประกันชีวิตมากขึ้น ทำให้เบี้ยประกันภัยมีเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น จำนวนเงินกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงไม่เหมาะสมกับจำนวนเบี้ยประกันภัย และอาจเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของบริษัทประกันชีวิตได้ ซึ่งต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ

1. เงินกองทุนที่ต้องเป็นสัดส่วนในอัตราร้อยละ 2 ของเงินสำรองประกันภัย

ในส่วนของเงินกองทุนที่ต้องเป็นสัดส่วนตามเบี้ยประกันภัย ที่บริษัทประกันชีวิต ต้องจัดสรรสำรองไว้สำหรับกรรมธรรม์ประกันชีวิตที่ยังมีความผูกพันซึ่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ถูกต้องเหมาะสมแล้ว เพราะถ้าหากมีการรับประกันชีวิตมากขึ้นก็ต้องมีการเพิ่มเงินกองทุนให้เป็นไปตามสัดส่วนค่าเบี้ยประกันชีวิต แต่เมื่อคิดย้อนกลับจะพบว่า อัตราส่วนของเงินกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดนั้น บริษัทประกันชีวิตต้องดำรงเงินกองทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของเงินสำรองประกันภัย เท่ากับว่าบริษัทจะสามารถรับประกันชีวิตได้ประมาณ 50 เท่าของเงินกองทุน ดังนั้น ถ้ามีเงินกองทุน 100 ล้านบาท บริษัทประกันชีวิตก็สามารถรับเสี่ยงภัยได้ถึง 5,000 ล้านบาท และในทางปฏิบัตินั้นจะพบว่าจำนวนเบี้ยประกันภัยที่บริษัทประกันชีวิตแต่ละบริษัทรับไว้ นั้น มีจำนวนมากกว่าหลายเท่าตัวเมื่อเทียบกับจำนวนเงินขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น แทนที่จะหาวิธีการในการเพิ่มจำนวนกองทุนโดยการเพิ่มจำนวนทุนจดทะเบียน จึงควรหันมาพิจารณาในส่วนของความสามารถในการรับประกันชีวิตของบริษัทประกันชีวิต แต่คงไม่ถึงกับก้าวล่วงไปกำหนดปริมาณในการรับประกันชีวิตว่าต้องรับประกันชีวิตได้ไม่เกินกี่เท่าของเงินกองทุน เนื่องจากยังไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดกำหนดเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าว

2. เงินกองทุนขั้นต่ำ 50 ล้านบาท

พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 มาตรา 27 ได้กำหนดว่า "บริษัทต้องดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสองของเงินสำรองตามมาตรา 23 แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท " หมายความว่า บริษัทประกันชีวิตต้องดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิต เป็นจำนวนตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของเงินสำรองตามมาตรา 23 และต้องไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม จำนวนเงิน 50 ล้านบาทยังไม่เพียงพอ เพราะเมื่อพิจารณาถึงอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และค่าถัวเฉลี่ยของเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิตแล้วจะเห็นว่าเงินกองทุนเฉลี่ยของบริษัทประกันชีวิตไทยอยู่ที่ 685 ล้านบาท⁷ จำนวนเงินกองทุนขั้นต่ำใน

⁷ กรมการประกันภัย.

ปัจจุบันสามารถกำหนดเพิ่มได้ถึง 5,000 ล้านบาทเพราะบริษัทประกันชีวิตบางบริษัทมีเงินกองทุนใกล้เคียง 5,000 ล้านบาทแล้ว^๑ อย่างไรก็ตาม ควรกำหนดจำนวนเงินกองทุนขั้นต่ำในขั้นต้นที่ 2,000 ล้านบาท เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาประกอบธุรกิจได้ง่ายขึ้น หลังจากนั้นจึงเพิ่มอัตราขั้นต่ำไปเรื่อยๆ จนถึง 5,000 ล้านบาท ทั้งนี้ ควรกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ด้วย เช่น ควรเพิ่มเงินกองทุนเป็น 2,000 ล้านบาทภายในระยะเวลา 3 ปี และเพิ่มขึ้นจนถึง 5,000 ล้านบาทภายในระยะเวลา 5 ปี ซึ่งการกำหนดอัตราเงินกองทุนขั้นต่ำเป็นหน่วยพันล้านบาทนี้ก็เพื่อเอื้อให้มีการรวมบริษัทประกันชีวิต เนื่องจากการมีบริษัทประกันชีวิตน้อยรายแต่มีความเข้มแข็งจะทำให้เกิดความมั่นคงและเพิ่มความน่าเชื่อถือสำหรับประชาชนมากขึ้นด้วย

4.1.3 การกำหนดหลักทรัพย์ประกัน

พ.ร.บ. ประกันชีวิต พ.ศ. 2535 กำหนดให้ บริษัทประกันชีวิตต้องมีหลักทรัพย์ประกันที่วางไว้กับอธิบดีกรมการประกันภัยซึ่งทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนประกันภัย เพื่อเป็นหลักประกันหนี้สินที่บริษัทประกันชีวิตมีต่อผู้เอาประกันชีวิต

หลักทรัพย์นี้ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี กล่าวคือ เจ้าหนี้ใดๆ จะไม่สามารถฟ้องร้องเพื่อเรียกหลักทรัพย์นี้ไปชำระหนี้ได้ในกรณีที่บริษัทประกันชีวิตล้มละลาย หรือเลิกกิจการ เจ้าหนี้ที่เป็นผู้เอาประกันชีวิตมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากหลักทรัพย์ประกันก่อนเจ้าหนี้อื่น

ตามกฎหมายกระทรวงซึ่งออกตาม พ.ร.บ. ประกันชีวิต พ.ศ. 2535 มูลค่าของหลักทรัพย์ประกันที่บริษัทประกันชีวิตวางไว้กับนายทะเบียนต้องไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท

หลักทรัพย์ประกันที่บริษัทประกันชีวิตต้องวางไว้กับนายทะเบียน อาจอยู่ในรูปแบบของเงินสด พันธบัตรรัฐบาลไทย หุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตั๋วเงินคลังของกระทรวงการคลัง พันธบัตรรองการค้าหรือรัฐวิสาหกิจ ตั๋วแลกเงิน หรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่มีระยะเวลาใช้เงินตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปที่มีองค์การหรือรัฐวิสาหกิจ ธนาคารในประเทศ หรือบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้สั่งจ่าย ซึ่งหลักทรัพย์เหล่านี้เป็นการลงทุนในหน่วยงานของภาครัฐทั้งสิ้น

^๑ เรื่องเดียวกัน.

ผู้เขียนมีความเห็นว่าจำนวนเงินดังกล่าวเป็นจำนวนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ควรที่จะต้องเพิ่มจำนวนเงินดังกล่าว โดยในกรณีของการประกันชีวิต จำนวนหลักทรัพย์เดิม 20 ล้านบาท ควรเพิ่มมูลค่าหลักทรัพย์ประกันเป็น 80 ล้านบาท ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 4 เท่า ซึ่งสอดคล้องกับอัตราส่วนการเพิ่มทุนจดทะเบียนของบริษัทประกันชีวิตที่เดิมกำหนดไว้เป็นจำนวน 500 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 2,000 ล้านบาท

เนื่องจากหลักทรัพย์ที่ใช่วางกับนายทะเบียนนั้น ใช้เป็นหลักประกันในการจ่ายเงินจำนวนเงินเอาประกันชีวิตตามสัญญาประกันชีวิตให้แก่ผู้เอาประกันชีวิตหรือผู้รับประโยชน์ เมื่อมูลค่าหลักทรัพย์ประกันมีจำนวนน้อย จึงไม่อาจเป็นหลักประกันที่ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อตัวบริษัทประกันชีวิตได้ และหากเกิดความเสียหายขึ้นจริง บริษัทก็จะไม่สามารถชดใช้ให้แก่ผู้เอาประกันชีวิตได้ การให้เพิ่มมูลค่าของหลักทรัพย์ประกันดังกล่าวก็เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และเพื่อเป็นหลักประกันที่เพียงพอต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้เอาประกันชีวิต

4.1.4 การกำหนดเงื่อนไขการลงทุน

การลงทุนเป็นหัวใจสำคัญ และเป็นหน้าที่หลักอย่างหนึ่งของธุรกิจประกันชีวิต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์ หรือเพื่อทดแทนส่วนที่ขาดทุนจากการประกันชีวิต เนื่องจากเงินที่นำไปลงทุนนั้น คือส่วนของเบี้ยประกันชีวิตที่ได้รับจากผู้เอาประกันชีวิตซึ่งต้องจ่ายล่วงหน้ารวมกับเงินสำรองประกันภัยและเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิต การลงทุนที่มีประสิทธิภาพจึงทำให้บริษัทประกันชีวิตได้รับผลตอบแทนดี และไม่ต้องเสี่ยงต่อการสูญเงินลงทุนนำมาซึ่งความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันชีวิต

เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2544 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การลงทุนประกอบธุรกิจอื่นของบริษัทประกันชีวิต มีผลให้ยกเลิกประกาศกระทรวงเรื่องเดียวกันซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2542 สาระสำคัญของประกาศดังกล่าวโดยสรุป คือ การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บางประการที่เป็นข้อกำหนดให้บริษัทประกันชีวิตสามารถทำธุรกิจอื่นได้นอกเหนือจากการรับประกันชีวิต

การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การลงทุนของบริษัทประกันชีวิต⁹ ตามประกาศ
กระทรวงพาณิชย์มีอยู่ด้วยกันหลายประเด็น ซึ่งสรุปรวมเป็น 3 กลุ่มหลักดังต่อไปนี้

1. การเพิ่มประเภทการลงทุน
2. การลดประเภทการลงทุน
3. การปรับปรุงเงื่อนไขการลงทุนให้เหมาะสม

การเพิ่มประเภทการลงทุน¹⁰ มี 2 ชนิดคือ

1) ตราสารอนุพันธ์ (Derivatives) อนุญาตให้บริษัทประกันชีวิตทำสัญญาซื้อ-ขาย
ตราสารอนุพันธ์ได้ ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน (อธิบดีกรมการประกันภัย) ก่อน

2) ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทประกันชีวิตจะให้เช่านี้ต้องเป็นที่
ทำการที่ยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรืออสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทประกันชีวิตต้องจำหน่ายออกตาม
ข้อกำหนดแห่งกฎหมาย เช่น ที่ทำการที่เลิกใช้แล้วหรืออสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทได้มาจากการรับ
ชำระหนี้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้บริษัทประกันชีวิตต้องจำหน่ายออกภายใน 9 ปีนับแต่วันเลิก
ใช้หรือได้มาจากการรับชำระหนี้ หากให้เช่า บริษัทประกันชีวิตต้องคิดค่าเช่าที่เหมาะสม เช่น คิดค่า
เช่าตามราคาตลาด ต้องให้เช่าโดยไม่กระทบหรือขัดขวางการขายโดยให้เช่าครั้งละไม่เกิน 3 ปี
ประการสำคัญ บริษัทประกันชีวิตจะให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ได้ต้องจัดทำและเสนอแผนงานการลด
จำนวนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องจำหน่ายและที่นำออกหารายได้ที่เหมาะสม และเป็นไปได้ต่อนาย
ทะเบียนก่อน หากนายทะเบียนมิได้ทักท้วงแผนงานนั้นภายใน 30 วัน ถือว่านายทะเบียนให้ความ
เห็นชอบแผนงานที่บริษัทประกันชีวิตเสนอ

การลดประเภทการลงทุน¹¹

การลดประเภทการลงทุนมีอยู่เพียงประเภทเดียว คือ การลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลที่มี
วัตถุประสงค์ในการจำหน่ายนอกราชอาณาจักร เนื่องจากการลงทุนลักษณะนี้มีผลให้ประเทศไทย
ต้องชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพค่าเงินบาทไทยได้ ดังนั้นจึง

⁹ อานาจ วงศ์พิณจิวโรดม, "หลักเกณฑ์การลงทุนประกอบธุรกิจของบริษัทประกันชีวิตที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทัน
การณ์," วารสารกรมการประกันภัยครบรอบ 23 ปี : 89-94.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

ได้ตัดประเภทการลงทุนนี้ออกไปก่อน หากในอนาคตค่าเงินบาทมีเสถียรภาพคาดว่ากระทรวงพาณิชย์จะพิจารณาให้บริษัทประกันชีวิตสามารถลงทุนผ่านช่องทางนี้ได้ และอาจรวมถึงการอนุญาตให้ลงทุนในตราสารของรัฐบาลวิสาหกิจและบริษัทเอกชนไทยที่จำหน่ายในต่างประเทศด้วย

การปรับปรุงเงื่อนไขการลงทุนให้เหมาะสม¹²

จำแนกการปรับปรุงได้ 3 ประเภท ได้แก่

1) การปรับสัดส่วนการลงทุนในตราสารต่างๆ ให้สอดคล้องกับความเสี่ยง ซึ่งอาจจำแนกได้ 6 ประการด้วยกัน คือ

(1) การขยายสัดส่วนการลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลวิสาหกิจ (ที่ไม่มีกระทรวงการคลังค้ำประกัน : สำหรับพันธบัตรรัฐบาลวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังค้ำประกันนั้น บริษัทประกันชีวิตสามารถลงทุนได้โดยไม่จำกัดจำนวน) จากเดิมบริษัทประกันชีวิตลงทุนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนที่ออกขายในแต่ละรุ่น เป็นไม่เกินร้อยละ 50 และรวมทั้งสิ้นจากเดิมไม่เกินร้อยละ 20 ของทรัพย์สินบริษัท ได้ขยายเป็นร้อยละ 40

อนึ่ง รัฐบาลวิสาหกิจนี้ หมายความว่าถึง บริษัท 3 แห่งที่นายทะเบียนได้ออกประกาศยกฐานะเป็นรัฐบาลวิสาหกิจตามนัยของประกาศนี้ คือ การบินไทย, ปตท.สผ. และบางจากปิโตรเลียม

(2) ยกฐานะของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือ IFCT ให้มีฐานะเทียบเท่ารัฐบาลวิสาหกิจ ซึ่งผลของการยกฐานะเช่นนี้ทำให้บริษัทประกันชีวิตลงทุนในตราสารต่างๆ ของ IFCT ได้สูงเท่ากับการลงทุนในรัฐบาลวิสาหกิจอื่น

(3) การลดสัดส่วนการให้กู้ยืมลง จากเดิมที่บริษัทประกันชีวิตให้กู้ยืมโดยมีทรัพย์สินทำนองเป็นประกันได้ร้อยละ 30 ของทรัพย์สินบริษัท เป็นไม่เกินร้อยละ 20 และการให้กู้ยืมเพื่อที่อยู่อาศัย เดิมให้บริษัทประกันชีวิตลงทุนได้ไม่เกินร้อยละ 35 ของทรัพย์สินบริษัท เป็นไม่เกินร้อยละ 25 นอกจากนี้ยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าการให้กู้ยืมทั้ง 2 ประเภทข้างต้นรวมกันไม่เกินร้อยละ 35 ของทรัพย์สินบริษัท ซึ่งเงื่อนไขนี้ไม่เคยกำหนดมาก่อน อย่างไรก็ตาม ได้ขยายวงเงินการให้กู้ยืมเพื่อที่อยู่อาศัยต่อราย จากเดิมไม่เกิน 5 ล้านบาท เป็นไม่เกิน 10 ล้านบาท

¹² เรืองเดียวกัน.

(4) การปรับสัดส่วนการลงทุนในหุ้นกู้เอกชน โดยให้ลงทุนเฉพาะหุ้นกู้ที่มีความเสี่ยงต่ำ ขณะเดียวกันได้ขยายสัดส่วนการลงทุนเพิ่มขึ้นด้วย กล่าวคือ หลักเกณฑ์เดิมให้บริษัทประกันชีวิตสามารถลงทุนในหุ้นกู้เอกชนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนเงินที่ออกจำหน่ายทั้งหมด หลักเกณฑ์ที่ได้ปรับปรุงใหม่ กำหนดให้ลงทุนได้เฉพาะหุ้นกู้ที่มีอันดับเครดิตไม่ต่ำกว่า A โดยบริษัทประกันชีวิตสามารถลงทุนได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนที่ออกจำหน่ายในแต่ละรุ่น สำหรับหุ้นกู้ที่มีประกัน บริษัทประกันชีวิตสามารถลงทุนได้ถึงร้อยละ 50 ทั้งนี้ไม่เปิดโอกาสให้บริษัทประกันชีวิตลงทุนในหุ้นกู้ที่ไม่มีการจัดอันดับเครดิต รวมทั้งหุ้นกู้ที่บริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัยเป็นผู้ออกด้วย

(5) การปรับหลักเกณฑ์การพิจารณาสัดส่วนการลงทุนในหุ้น และหุ้นกู้ออกจากกัน เนื่องจากเป็นตราสารต่างประเภทกันทำให้ความเสี่ยงของตราสารมีลักษณะแตกต่างกัน

หลักเกณฑ์เดิม พิจารณาสัดส่วนการลงทุนของตราสารทั้งสองร่วมกัน นั่นคือบริษัทประกันชีวิตสามารถลงทุนในหุ้นและหุ้นกู้ รวมทั้งหมดได้ไม่เกินร้อยละ 30 ของทรัพย์สินบริษัท

หลักเกณฑ์ที่ปรับปรุงใหม่ กำหนดให้บริษัทประกันชีวิตสามารถลงทุนในหุ้นรวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละ 20 ของทรัพย์สินบริษัท และสามารถลงทุนในหุ้นกู้รวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละ 20 ของทรัพย์สินบริษัท และสามารถลงทุนในหน่วยลงทุนรวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละ 20 ของทรัพย์สินบริษัทเช่นกัน

นอกจากนี้ยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมอีกว่า บริษัทประกันชีวิตจะลงทุนในตราสารทั้งสามชนิดรวมกันได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของทรัพย์สินบริษัท อันเป็นการจำกัดความเสี่ยงโดยรวมของการลงทุนในตราสารเอกชน ซึ่งหลักเกณฑ์เดิมไม่มีข้อกำหนดลักษณะนี้

(6) การลดโอกาสการลงทุน ที่อาจเกิดการกระจุกตัวของทรัพย์สินบางชนิดหรือบางกิจการลง เนื่องจากหลักเกณฑ์เดิมเปิดโอกาสให้บริษัทประกันชีวิตที่มีเงินกองทุนส่วนเกิน (ดำรงเงินกองทุนไว้สูงกว่าจำนวนเงินกองทุนขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด) มีโอกาสใช้เงินกองทุนส่วนเกินบางส่วนลงทุนในทรัพย์สินประเภทใดก็ได้ตามที่กำหนดในประกาศฉบับดังกล่าว ในสัดส่วนที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อใดๆ ก็ได้

ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการต่อแนวทางใหม่ในการกำกับดูแลการลงทุนของธุรกิจประกันชีวิต นั่นคือ ควรให้ความสำคัญต่อการพิจารณาความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งเป็นที่มีความสำคัญมากขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยหันมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแบบลอยตัว¹³ นอกจากนี้จากการที่ภาคการเงินของไทยโดยรวมประสบปัญหาการกู้ยืมระยะสั้นเพื่อลงทุนระยะยาวจนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ทำให้น่าคิดว่าการกำกับดูแลความเหมาะสมของระยะเวลาในการลงทุนต่อหนี้สิน (maturity matching) น่าจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากขึ้นในอนาคตด้วย

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การลงทุนและการประกอบธุรกิจอื่นนั้นเป็นคนละส่วนกัน เนื่องจากในทางการเงิน " การลงทุน " หมายถึง การนำเงินไปลงทุนในตราสารตลาดหลักทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีความหมายแคบและมีความเสี่ยงสูงซึ่งต่างไปจาก " การประกอบธุรกิจอื่น " ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายให้แยกการลงทุนกับการประกอบธุรกิจอื่นออกจากกัน โดยเริ่มจากการเปลี่ยนชื่อประกาศเรื่องการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นของบริษัทประกันชีวิต ให้เป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องการลงทุนของบริษัทประกันชีวิต และแยกบทบัญญัติที่กำหนดในเรื่องการประกอบธุรกิจอื่นของบริษัทประกันชีวิต โดยออกเป็นประกาศอีกฉบับหนึ่งต่างหาก

นอกจากนี้ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ขยายขอบข่ายของการประกอบกิจการได้กว้างขวางขึ้น¹⁴ อันเป็นการส่งเสริมการหารายได้ของธนาคารให้มีความเข้มแข็ง เช่น ธนาคารธนาชาติที่เป็นธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ประเทศไทย ที่ได้เริ่มต้นประกอบกิจการตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน 2545 โดยมีเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ในการเป็นกลุ่มธุรกิจที่ให้บริการทางการเงินที่ครบวงจร (Fully Integrated Financial Services) ซึ่งประกอบด้วยธุรกิจธนาคาร เงินทุนหลักทรัพย์ ประกันภัย ประกันชีวิต และธุรกิจบริหารจัดการกองทุน โดยให้ความสำคัญกับการทำการตลาดแบบ Cross Selling และการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ทางการเงินในรูปแบบและเงื่อนไขใหม่ๆ ทั้งผลิตภัณฑ์เดี่ยวของธนาคารเองและผลิตภัณฑ์ผสม เช่น การให้บริการแบบ Bancassurance คือ ธนาคารพาณิชย์สามารถดำเนินธุรกิจเป็นนายหน้าประกันภัย ทำหน้าที่ชี้ชื่อให้เฉพาะลูกค้าของธนาคารได้โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 14 มกราคม 2545

¹³ ปรียา เตชะปฏิมานนท์, " คุณลักษณะของสินทรัพย์ลงทุน: ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการบริหารการลงทุน," วารสารการประกันภัย 94 (เมษายน-มิถุนายน 2542) : 23.

¹⁴ สุรพล นำศิริกุล, " ทิศทางและยุทธศาสตร์แบงก์อสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย," วารสารการประกันภัย 106 (เมษายน-มิถุนายน 2545) : 67-76.

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า บริษัทประกันชีวิตก็ควรจะได้รับ การส่งเสริมและการสนับสนุนจากภาครัฐ อนุญาตให้บริษัทประกันชีวิตสามารถประกอบธุรกิจอื่นนอกเหนือจากการรับประกันชีวิต โดยอาจได้รับอนุญาตให้บริการทางการเงินในเรื่องต่างๆ ได้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้และสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ธุรกิจการประกันชีวิต ซึ่งการเปิดโอกาสให้บริษัทประกันชีวิตดำเนินการในกิจกรรมอื่นนั้นจะทำให้บริษัทประกันชีวิตมีรายได้เพิ่มขึ้น และเกิดความปลอดภัยตัวหากธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งเกิดการผันผวนทางการเงิน บริษัทประกันชีวิตก็สามารถปรับตัวได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีผู้โต้แย้งว่าการอนุญาตให้บริษัทประกันชีวิตสามารถประกอบธุรกิจอื่นนอกเหนือจากการรับประกันชีวิตนั้น อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องของความชำนาญในกิจกรรมแต่ละประเภท หากมีความล้มเหลวของกิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นก็อาจลุกลามไปถึงกิจกรรมอื่น แต่ผู้เขียนก็ยังเห็นควรมีการผลักดันให้บริษัทประกันชีวิตขยายฐานธุรกิจออกไปนอกเหนือจากการให้บริการทางด้านประกันชีวิตและที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ เช่น ให้เช่าทรัพย์สินแบบลีสซิ่ง (Leasing) ให้เช่าซื้อรถ เป็นผู้จัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นผู้จัดการกองทุนรวม กองทุนส่วนบุคคล หรือเป็นผู้รับฝากทรัพย์สินของกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นผู้จัดการกองทุนหรือกองทุนย่อยตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และทำสัญญาซื้อขายอนุพันธ์เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการลงทุน¹⁵ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันในตลาดการเงิน

การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจอื่น ควรมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกันชีวิต และให้อำนาจแก่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัยในการพิจารณาอนุญาต เฉพาะบริษัทประกันชีวิตที่มีความพร้อมต่อการขยายขอบเขตธุรกิจ โดยการออกประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัยเพื่อกำหนดเกณฑ์การพิจารณา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า อาจกำหนดรูปแบบของการประกอบธุรกิจอื่น ดังนี้

1. ให้บริษัทประกันชีวิตสามารถเลือกที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเงินอื่น ที่เป็นการเสริมกับกิจกรรมเดิม เช่น การจำหน่ายหน่วยลงทุนควบคู่กับการให้ประกันชีวิต เป็นต้น
2. เป็นบริษัทนายหน้าซื้อขายพันธบัตรรัฐบาล
3. เป็นที่ปรึกษาทางการเงิน

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

4.การเป็นผู้จัดการกองทุนรวม

5.การเป็นผู้จัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

6.การเป็นผู้จัดการกองทุนส่วนบุคคล

7.การประกอบธุรกิจ Leasing

8.การประกอบธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานธุรกิจประกันชีวิต โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย

การลงทุนประกอบธุรกิจอื่นของบริษัทประกันชีวิต อาจมีการกำหนดเงื่อนไขอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น การส่งแผนการลงทุนในระยะยาวให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย ทราบล่วงหน้า โดยนำกฎหมายต่างประเทศมาเป็นต้นแบบ เช่น กฎหมายอังกฤษ ตาม Insurance Companies Act ซึ่งบัญญัติว่า บริษัทต้องกำหนดแผนการลงทุนไว้ล่วงหน้า 1 เดือน และแจ้งให้รัฐมนตรีทราบก่อนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 13 วันเกี่ยวกับรายละเอียด ชื่อ และคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ยังห้ามบริษัทลงทุน หรือเกี่ยวข้องกับบริษัทที่กรรมการผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจจัดการ หรือภรรยา หรือสามี หรือบุตรของผู้เป็นกรรมการผู้จัดการหรือผู้บริหารเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์ ซึ่งเงื่อนไขต่างๆ ในการประกอบธุรกิจอื่นควรบัญญัติในลักษณะเชิงบังคับ โดยบัญญัติให้การประกอบธุรกิจอื่นเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศกระทรวง เป็นต้น

4.1.5 การกำหนดระบบการเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System)

ธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อประชาชนและประเทศชาติ ถือเป็นสถาบันการเงินของประเทศ โดยเฉพาะธุรกิจประกันชีวิตมีหน้าที่หลักสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การคุ้มครอง การออมทรัพย์ และการลงทุน¹⁶

หน้าที่เหล่านี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคง ความปลอดภัย ความผาสุกของประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก ฉะนั้น ธุรกิจประกันชีวิตจึงเป็นธุรกิจที่ต้องมีการกำกับดูแลและส่งเสริมโดยภาครัฐบาล เพื่อให้การประกอบธุรกิจเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนและของรัฐ

¹⁶ สมาคมประกันชีวิตไทย, "บทบาทของธุรกิจประกันชีวิต," วารสารภาพประกันภัย 94 (เมษายน-มิถุนายน 2542) : 23-

ตลอดระยะเวลาของการประกอบธุรกิจต้องมีความมั่นคงในฐานะการเงิน การดำเนินงานและการบริการที่ดี พร้อมทั้งจะจ่ายเงินเอาประกันชีวิตตามสัญญาประกันชีวิตได้ตลอดเวลาด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ยุติธรรมและตามสภาพความเป็นจริงที่เกิดความเสียหาย ความเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงในการประกอบธุรกิจของบริษัทประกันชีวิต จึงเป็นความเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงที่ต้องติดตามอยู่ตลอดเวลา เพราะผลของการเปลี่ยนแปลงย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติ ผู้ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยจึงจำเป็นต้องวางระบบในการกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตที่มีประสิทธิภาพและทันเหตุการณ์ คือ ระบบการเตือนภัย (An Early Warning System)¹⁷ ซึ่งเป็นระบบที่ใช้อำนวยต่อการแจกแจงหรือการกำหนดปัญหาของธุรกิจประกันชีวิต ทำให้การกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตมีประสิทธิภาพสมบูรณ์ครบวงจรใกล้ชิดทันเหตุการณ์ และเป็นระบบการเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อให้ทราบถึงสถานภาพของบริษัท การเคลื่อนไหว การเปลี่ยนแปลง ก่อนที่เหตุการณ์จะสายเกินไป

ระบบการเตือนภัยนี้แบ่งออกเป็น 2 ภาค ได้แก่ ภาคสถิติข้อมูลและภาควิเคราะห์ข้อมูล¹⁸

ภาคสถิติข้อมูล ประกอบด้วย งบการเงินแสดงฐานะการเงิน ผลการดำเนินงาน และข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับธุรกิจประกันชีวิต

การวิเคราะห์งบการเงิน หมายถึง ขบวนการในการตัดสินใจ โดยมีวัตถุประสงค์ในการประเมินคุณค่าฐานะการเงินของบริษัทประกันชีวิตในปัจจุบันและในปีที่ผ่านมา และหมายความรวมถึง การประเมินคุณค่าผลการดำเนินงานของการประกอบธุรกิจประกันชีวิตโดยวัตถุประสงค์ของการตัดสินใจ ก็คือ การประเมินคุณค่าให้ดีที่สุดในสิ่งที่เป็นไปได้ และการพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคตเกี่ยวกับฐานะการเงิน และผลการดำเนินงานของบริษัทประกันชีวิต

ภาควิเคราะห์ข้อมูล คือ การนำข้อมูลภาคสถิติมาดำเนินการวิเคราะห์ พิจารณา ทบทวน สรุปผล ให้ความเห็น ให้ข้อเสนอแนะ เพื่อผลในการกำกับธุรกิจประกันชีวิต

¹⁷ เดิมสุข บุญภิรักษ์, " การพัฒนาระบบการเตือนภัยของธุรกิจประกันภัย," วารสารการประกันภัยครบรอบ 19 ปี: 74-87.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

การวิเคราะห์ธุรกิจประกันชีวิต มีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตให้มีความมั่นคงทางการเงินและมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ฉะนั้น การวิเคราะห์จึงต้องวางระบบให้ปฏิบัติงานได้เป็นขบวนการและครบวงจร การตรวจสอบธุรกิจประกันชีวิตโดยการใช้บุคลากรจำนวนมากเข้าทำการตรวจสอบทุกบริษัทและทุกรายการที่เกิดขึ้น ย่อมเป็นไปได้เนื่องจากไม่มีบุคลากรจำนวนมากพอในการเข้าตรวจสอบบริษัทประกันชีวิต นอกจากนี้ธุรกิจประกันชีวิตมีการเจริญเติบโตทุกปี ปริมาณงานที่ต้องทำการตรวจสอบยิ่งเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทประกันชีวิตที่มีขนาดใหญ่มาก มีปริมาณธุรกิจมาก และบริษัทประกันชีวิตที่มีปัญหาเกิดขึ้นเป็นประจำ ต้องใช้ระบบการวิเคราะห์เข้ามาช่วยดำเนินการจึงจะเข้าถึงปัญหาสามารถดำเนินการได้ครบทุกบริษัทตลอดเวลาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งประหยัดกำลังคนที่ต้องใช้ในการตรวจสอบด้วย

ความมุ่งหมายของการวิเคราะห์ เพื่อเป็นสัญญาณเตือนภัยบ่งชี้ให้เห็นแนวทางในการตรวจสอบ แนวทางในการกำกับดูแล ทำให้การตรวจสอบและการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพตรงเป้าหมาย พร้อมเสมอที่จะแก้ไขสถานการณ์ของบริษัทประกันชีวิตก่อนที่เหตุการณ์จะทรุดลงหนักเกินกว่าที่จะแก้ไขได้ ประสพการณ์ของผู้วิเคราะห์ที่มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในการตรวจสอบจะช่วยให้การวิเคราะห์ตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น ปัจจัยที่สำคัญในการวิเคราะห์อีกข้อหนึ่งได้แก่ ความถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ และมาตรฐานของข้อมูลในรายงานประจำปี รายงานประจำเดือน ประกอบกับจำนวนข้อมูลอัตราส่วนทางการเงินต้องมีจำนวนมากพอเพื่อใช้ในการวิเคราะห์¹⁹

พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 มิได้บัญญัติในเรื่อง warning sign ไว้อย่างชัดเจน เป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้นโดยใช้คำว่า “เมื่อปรากฏหลักฐานต่อนายทะเบียนว่า บริษัทใดมีฐานะหรือดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน ... ” หรือ “ ... มีหนี้สินเกินกว่าทรัพย์สินหรือมีฐานะการเงินไม่มั่นคงอันอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน ” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นถ้อยคำที่เหมาะสมแล้ว แต่น่าจะกำหนดลักษณะบางประการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายไว้ในประกาศเช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดไว้ ดังนี้

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

- “ มาตรา 22 ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ใด
- 1) ดำรงเงินสดสำรองไม่ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนดเป็นเงื่อนไข
 - 2) ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไม่ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนดเป็นเงื่อนไข
 - 3) รับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินหรือก่อภาระผูกพันโดยไม่ลงบัญชีให้ถูกต้องและครบถ้วน หรือสร้างรายการให้สินเชื่อไม่ตรงต่อความเป็นจริง
 - 4) ให้สินเชื่อหรือลงทุนเกินอัตราที่กำหนด หรือให้สินเชื่อในลักษณะที่สังเกตเห็นได้ว่าจะเรียกคืนไม่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
 - 5) ให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารพาณิชย์ หรือกรรมการของธนาคารพาณิชย์นั้น มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้นในปริมาณเกินสมควร หรือมีเงื่อนไข หรือข้อกำหนดพิเศษผิดไปจากปกติ
 - 6) ไม่ตัดสินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ออกจากบัญชี
 - 7) ไม่กั้นเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้
 - 8) กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดขึ้น เพื่อพิทักษ์รักษาประโยชน์ของประชาชนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้ธนาคารพาณิชย์นั้นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือแก้ไขการดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาไว้ด้วยก็ได้²⁰ “

ในทางปฏิบัติของกรรมการประกันภัยในปัจจุบัน กรรมการประกันภัยมิได้มีการกำหนดอัตราส่วนทางการเงินเพื่อทำการวิเคราะห์ความมั่นคงทางการเงินไว้เช่นเดียวกับในต่างประเทศ กรรมการประกันภัยใช้เกณฑ์ในการพิจารณาความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันชีวิต²¹ ดังนี้

- พิจารณาการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด โดยใช้หลักการประเมินของกรรมการประกันภัย
 - พิจารณาสภาพคล่องทางการเงิน ซึ่งมาจากการคำนวณ ดังนี้
- $$\text{การประกันชีวิต} = \frac{\text{สินทรัพย์ลงทุน}}{\text{เงินสำรองประกันภัย}}$$

²⁰ มาตรา 22 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2528

²¹ เต็มสุข บุญภิรักษ์, " การพัฒนาระบบการเตือนภัยของธุรกิจประกันภัย," วารสารการประกันภัยครบรอบ 19 ปี: 74-87.

ในการพิจารณาว่าบริษัทประกันชีวิตมีสภาพคล่องทางการเงินหรือไม่นั้น ยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนว่าระดับที่ผู้กำกับดูแลจะเข้าไปดำเนินการตามขั้นตอน หรือที่เรียกว่าระดับที่มีการควบคุม (Control Level)²² นั้นจะกระทำในระดับใดในขั้นตอนไหน เนื่องจากในปัจจุบันยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานที่จะใช้วิเคราะห์ความมั่นคงของบริษัทประกันชีวิตไว้นั่นเอง

การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานหรือสูตรที่จะใช้สำหรับพิจารณาอัตราส่วนทางการเงินของระบบเตือนภัยล่วงหน้า ควรมีการทำวิจัยโดยเฉพาะโดยผู้เชี่ยวชาญด้านและมีความรอบรู้ทั้งในหลักการประกันชีวิต การคำนวณต้นทุนประกันชีวิต ที่มาของรายได้ต่างๆ ของบริษัทประกันชีวิต ประเภทค่าใช้จ่าย กฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการลงทุน การประเมินราคาทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน ที่เกี่ยวเนื่องกับการกำกับดูแลการรับประกันชีวิตและการใช้เงินจำนวนเงินเอาประกันชีวิตตามสัญญาประกันชีวิต ซึ่งหากมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน (Control Level) ควรกำหนดเป็นระเบียบปฏิบัติภายในของกรมการประกันภัยที่จะใช้ในการประเมินความมั่นคงของบริษัทประกันชีวิต ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมายหรือเผยแพร่ให้แก่บริษัทประกันชีวิตได้รับทราบ เพราะอาจทำให้บริษัทต่างๆ คิดหาทางปิดบังข้อมูลที่แท้จริงโดยการปรับแต่งงบดุลหรืองบการเงินของบริษัทประกันชีวิต

ในส่วนของ การตรวจสอบบริษัทประกันชีวิต แม้ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 ได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบโดยกำหนดว่า “ ให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจตรวจสอบกิจการฐานะการเงินของบริษัท และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

(1) เข้าไปในสำนักงานของบริษัทในระหว่างเวลาทำการ เพื่อทราบข้อเท็จจริงในการนี้ ให้อำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานอื่นๆ จากกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษา หรือลูกจ้างของบริษัท และสอบถามบุคคลดังกล่าว

(2) เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจของบริษัท หรือสถานที่ใดๆ ที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีสมุดบัญชี เอกสาร หรือดวงตรา หรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์ หรือหนี้สินของบริษัท เพื่อเข้าไปตรวจสอบหรือประเมินราคาทรัพย์สินของบริษัท ในระยะเวลาทำการหรือในเวลาว่างระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก

²² กองนโยบายและระบบสารสนเทศ, "หลักการในเรื่องความพอเพียงของเงินทุนและความมั่นคงของบริษัทประกันภัย," วารสารกรมการประกันภัยครบรอบ 23 ปี : 73. ซึ่งสรุปและเรียบเรียงจาก " Principles on Capital Adequacy and Solvency," IAIS Principles NO.5, August 2001.

(3) สั่งให้บริษัทหรือผู้เกี่ยวข้องกับธุรกิจของบริษัท ส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่น ๆ เรียกบุคคลดังกล่าวใน (1) และ (3) มาให้ถ้อยคำ หรือจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวยื่นคำชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่ต้องการก็ได้....."

จากการศึกษา บทบัญญัติข้างต้นมิได้กำหนดให้ตรวจสอบบริษัทประกันชีวิตอันเนื่องมาจากเหตุอะไร เมื่อไรถึงจะทำการตรวจสอบบริษัทประกันชีวิต นอกจากนี้ ยังมีได้กำหนดแนวทางในการตรวจสอบว่าจะตรวจสอบหรือขอเอกสารอะไรบ้าง ดังนั้นจึงควรกำหนดเงื่อนไขในการตรวจสอบให้เข้มงวดกว่าเดิม ซึ่งหน้าที่ในการตรวจสอบนั้นควรมีองค์การควบคุม อาจจะเป็นนายทะเบียนหรือเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาใหม่ให้เป็นผู้ตรวจการ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 มาตรา 24 ได้บัญญัติไว้ว่า " รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์เพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ หรือจะมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ก็ได้ แต่ไม่ว่าในกรณีใดๆ รัฐมนตรีจะตั้งหรือมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์เพื่อทราบกิจการหรือทรัพย์สินของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะที่มี หรือปรากฏอยู่ในธนาคารพาณิชย์ใดๆ มิได้ เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 35 (3) " (มาตรา 24 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2528)

ผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบริษัทประกันชีวิตนี้ มีอำนาจในการตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานของบริษัทและมีอำนาจในการควบคุมดูแลเพิ่มขึ้น หากปรากฏว่าบริษัทประกันชีวิตกำลังประสบปัญหาทางการเงิน โดยอาจตรวจสอบความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันชีวิตได้จากการตรวจสอบเอกสารที่ทางบริษัทประกันชีวิตต้องจัดส่งตามกฎหมาย และจากการตรวจสอบ ณ สถานที่ประกอบกิจการของบริษัทประกันชีวิต ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงสาเหตุที่ทำให้บริษัทประกันชีวิตประสบปัญหาทางการเงิน จึงควรบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ต้องส่งรายงานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบทุกๆ เดือน แทนที่จะตรวจสอบจากงบการเงินประจำปีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบัน

ส่วนมาตรการในการควบคุมและแก้ไขบริษัทประกันชีวิต ในกรณีที่พบว่าบริษัทประกันชีวิตมีความมั่นคงทางการเงินผิดปกตินั้น พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 ได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้ เช่น ในเรื่องการหยุดรับประกันภัยชั่วคราว การเพิ่มทุน ลดทุน การควบหรือโอนบริษัท การถอดถอนผู้บริหาร และการเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการ เป็นต้น แต่ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกำหนดไว้เป็นขั้นตอน ดังนี้

1. เตือนและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไข

2. สั่งให้บริษัทประกันชีวิตทำแผนการดำเนินงาน คือ เมื่อบริษัทประกันชีวิตประสบปัญหาจนอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันชีวิตและประชาชน อาจกำหนดให้นายทะเบียนซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแล กำหนดให้บริษัทประกันชีวิตนั้นเสนอแผนการดำเนินงานภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยแผนจะต้องระบุมาตรการทางการบริหารและการเงินที่สามารถทำให้สถานะของบริษัทประกันชีวิตดีขึ้น และคำนวณระยะเวลาที่มาตรการดังกล่าวจะเริ่มประสบผลสำเร็จ ซึ่งรายละเอียดในแผนการดำเนินงานต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ และต้องกำหนดระยะเวลาที่แผนจะประสบผลได้ด้วย นอกจากนี้ การดำเนินการตามแผนการดำเนินงานอาจทำควบคู่ไปกับมาตรการป้องกัน (safeguards) โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่นายทะเบียน จำกัดสิทธิของบริษัทประกันชีวิตในการขายทรัพย์สินของบริษัท แต่งตั้งผู้บริหารชั่วคราว และระงับการดำเนินกิจการของบริษัทประกันชีวิตไว้เป็นการชั่วคราว

3. สั่งให้บริษัทประกันชีวิตปรับปรุงการดำเนินงานบางประการเช่น ลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง

4. ห้ามการดำเนินกิจการบางอย่างของบริษัทประกันชีวิต เช่น ห้ามบริษัทประกันชีวิตจ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้ถือกรมธรรม์

5. บังคับให้มีการควบหรือโอนบริษัท

6. เปลี่ยนตัวหรือถอดถอนผู้บริหาร

7. เพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตของบริษัททั้งหมดหรือบางส่วน

บทลงโทษขั้นสูงที่จะลงโทษบริษัทประกันชีวิต คือ การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตควรต้องใช้ความระมัดระวัง เพราะการลงโทษดังกล่าวนำไปสู่การเลิกบริษัทและการชำระบัญชี รวมทั้งมีผลกระทบต่อผู้รับประกันชีวิต ผู้เอาประกันชีวิต ผู้รับประโยชน์ในสัญญาประกันชีวิตและเจ้าหน้าที่ของบริษัทประกันชีวิต

ระบบการเตือนภัยเป็นระบบที่ต้องปฏิบัติควบคู่ไปกับระบบการตรวจสอบ อาศัยกันและกันกระทำอย่างครบวงจร²³ เนื่องจากระบบการเตือนภัยเป็นระบบที่ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกิจการและฐานะการเงินของบริษัทประกันชีวิตก่อนเข้าทำการตรวจสอบ จึงเป็นเสมือน

²³ เต็มสุข บุญภิรักษ์, "การพัฒนาระบบการเตือนภัยของธุรกิจประกันภัย," วารสารการประกันภัยครบรอบ 19 ปี: 74-87.

สัญญาณเดือนกัยบงบอกให้ทราบว่ามีสิ่งหนึ่งสิ่งใดเกิดขึ้นกับธุรกิจประกันชีวิต สมควรเข้าไปทำการตรวจสอบบริษัทประกันชีวิต

การตรวจสอบธุรกิจประกันชีวิต มีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิต โดยเหตุผลที่ว่า การตรวจสอบตามระบบการตรวจสอบจะสามารถทราบถึงความจริงและความถูกต้องในการประกอบธุรกิจประกันชีวิตทุกขั้นตอน นำไปใช้ประโยชน์ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตได้ตรงตามเป้าหมาย ตามลักษณะและสถานภาพของธุรกิจประกันชีวิตและมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

4.2 มาตรการเสริมความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันชีวิต ในกรณีที่จะจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตในประเทศไทย

4.2.1 การกำหนดมาตรฐานทางบัญชีและผู้ตรวจสอบบัญชี

4.2.1.1 มาตรฐานการบัญชี²⁴

การจัดทำรายงานบัญชีให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน สามารถใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบ การวิเคราะห์เปรียบเทียบและการเตือนภัย ทำให้การกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น²⁵ ซึ่งการจัดทำรายงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันนั้นควรใช้บังคับกับทุกบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย รวมตลอดถึงสาขาบริษัทประกันภัยต่างประเทศและนายหน้าประกันภัย

ระบบบัญชีที่ประเทศไทยนิยมใช้ในปัจจุบัน คือ

1. ระบบ AICPA ของสหรัฐอเมริกา
2. ระบบ IASC (International Accounting Standard Committee) ของยุโรป
3. ระบบบัญชีของสมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทย

²⁴ เต็มสุข บุญภิรักษ์, "ระบบการควบคุมภายในของธุรกิจประกันภัย." วารสารการประกันภัย 117 (มกราคม-มีนาคม 2548) : 84-86.

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

กรมการประกันภัยใช้ระบบบัญชีของสมาคมนักบัญชี และผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทยเป็นเกณฑ์ ซึ่งควรได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบที่ประเทศอื่นๆ นิยมใช้ต่อไปในอนาคต หากระบบมาตรฐานการบัญชีที่ใช้อยู่เป็นระบบที่มีผู้นิยมใช้มากเท่าไร การวิเคราะห์เปรียบเทียบธุรกิจประกันภัยของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ก็จะทำได้ง่ายขึ้นเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน IAIS ยังไม่ได้กำหนดให้ระบบใดเป็นแบบมาตรฐานในการจัดทำบัญชี ดังนั้นจึงควรกำหนดไว้ในลักษณะกลางๆ ที่กำหนดให้บริษัทประกันภัยต้องจัดทำรายงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับหลักการบัญชีที่รับรองกันโดยทั่วไป และให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของธุรกิจประกันภัย แต่จะเป็นระบบใดนั้นควรให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัยออกประกาศกำหนด เพื่อให้ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง

4.2.1.2 การตรวจสอบบัญชี²⁶

พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 ได้กล่าวถึงเรื่องผู้สอบบัญชีไว้เพียง 2 มาตรา ดังนี้

มาตรา 43 บริษัทต้องจัดส่งรายงานประจำปีแสดงฐานะการเงิน และกิจการของบริษัท... รายงานประจำปีตามมาตรานี้ต้องมีการรับรองโดยผู้สอบบัญชีด้วย

มาตรา 115 ในกรณีที่น่าปรากฏว่ามีการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

.....

(2) ในการสอบบัญชีของบริษัท ผู้สอบบัญชีผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 269 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ.2499...

ในความผิดมาตรานี้ เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา... ในการนี้ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กล่าวถึงคุณสมบัติการขึ้นทะเบียนมาตรฐานในการปฏิบัติงานและบทลงโทษผู้สอบบัญชี ซึ่งเข้าใจว่ามีเหตุผลมาจากการที่มีกฎหมาย

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

เฉพาะบัญญัติถึงคุณสมบัติและการปฏิบัติงานของผู้สอบบัญชีไว้แล้ว เช่น พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ.2505 กฎกระทรวงว่าด้วยมารยาทของผู้สอบบัญชีรับอนุญาต และมาตรฐานการสอบบัญชีของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี ตามประกาศ ก.บ.ช. ฉบับที่ 19 รวมทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1208-1214 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติของผู้สอบบัญชีเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากผู้สอบบัญชีอยู่ในฐานะที่กรมการประกันภัย คาดหวังให้เป็นผู้ที่จะให้ความเห็นอย่างอิสระต่องบการเงินของบริษัทประกันภัย ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามคุณสมบัติของผู้สอบบัญชีบริษัทประกันภัย ซึ่งจะมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงและชัดเจน โดยอาศัยต้นแบบของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตไว้ดังนี้

มาตรา 15 “ผู้ที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้ต้อง

1. เป็นผู้ได้รับปริญญาทางการบัญชีหรือประกาศนียบัตรทางการบัญชี ซึ่ง ก.บ.ช. เห็นว่าไม่ต่ำกว่าปริญญาทางบัญชี
2. เคยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสอบบัญชีมาแล้ว โดย ก.บ.ช. เห็นว่าทำหน้าที่เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้
3. มีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์แล้ว
4. มีสัญชาติไทย
-
8. ไม่ประกอบอาชีพอย่างอื่นที่ไม่เหมาะสมหรือทำให้ขาดความเป็นอิสระในหน้าที่ผู้สอบบัญชี”

นอกจากนี้ คุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของบริษัทประกันภัยที่ควรกำหนด คือ ผู้สอบบัญชีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย²⁷ และอาจกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติม เช่น ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของบริษัทประกันภัยต้องได้รับการอบรมเกี่ยวกับรูปแบบบัญชีของบริษัทประกันภัยเสียก่อน หรือมีประสบการณ์ในการตรวจสอบมากกว่าผู้ตรวจสอบปกติ เป็นต้น

²⁷ ใน Insurance Act 1996 ของประเทศมาเลเซีย ก็กำหนดหลักเกณฑ์ในทำนองนี้ไว้ ในมาตรา 47 (1) ว่า “ ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันภัยจะต้องแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีเพื่อได้รับการรับรองจากผู้รับผิดชอบ.....”

ทั้งนี้ บทบัญญัติกำหนดถึงคุณสมบัติและการปฏิบัติงานของผู้สอบบัญชี ที่มีได้กล่าวไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในกฎหมายประกันภัย ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะของผู้สอบบัญชีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ในส่วนของคุณสมบัติของผู้สอบบัญชีนี้ พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ก็ได้มีกำหนดไว้ใน มาตรา 16 ซึ่งแก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2528 ดังนี้

มาตรา 16 ... งบดุลตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีการรับรองของผู้สอบบัญชีซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความเห็นชอบในแต่ละปีบัญชี และต้องมีใช้กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น

กฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมประกันภัยสามารถเรียกให้ผู้สอบบัญชีแจ้งข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรที่ถูกควบคุม (โดยที่ไม่ถือว่าผู้ตรวจสอบบัญชีละเมิดหน้าที่ในการเก็บความลับทางวิชาชีพ) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้สอบบัญชีต้องแจ้งแก่คณะกรรมการควบคุมประกันภัยโดยเร็วที่สุด ในกรณีที่องค์กรหรือบริษัทที่มีลักษณะ

ก. การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติ ที่อาจมีผลกระทบอย่างแท้จริงถึงสถานะทางการเงิน ผลลัพธ์ทางการเงินหรือสินทรัพย์

ข. มีผลต่อการดำเนินงานต่อไปขององค์กรหรือบริษัท

ค. ที่นำมาซึ่งการปฏิเสธที่ผู้สอบบัญชีจะออกใบรับรองบัญชี หรือการออกใบรับรอง

และเมื่อคณะกรรมการควบคุมประกันภัยทราบว่า ผู้สอบบัญชีฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย คณะกรรมการฯ สามารถร้องขอต่อศาลที่มีอำนาจให้เพิกถอนผู้ตรวจบัญชี และมีอำนาจแจ้งถึงการกระทำความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ และให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว รวมทั้งหากคณะกรรมการฯ เห็นว่ามีข้อเท็จจริงที่มีลักษณะที่จะดำเนินคดีอาญาได้ คณะกรรมการฯ ก็สามารถจะส่งเอกสารพร้อมความเห็นและเหตุผลประกอบให้แก่พนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิคณะกรรมการฯ จะดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับในเรื่องบทกำหนดโทษของผู้สอบบัญชีนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 มิได้กล่าวถึงโทษของผู้สอบบัญชี ในกรณีที่ผู้สอบบัญชีรู้อยู่แล้วว่าฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของกิจการไม่ตรงต่อความเป็นจริง แต่แสดงความเห็นถูกต้อง ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ซึ่งใช้งบการเงินและรายงานการสอบบัญชีเป็นหลักในการตัดสินใจ และเนื่องจากโทษตามกฎหมายอาญาก็เป็นโทษที่เบาเกินไป นั่นคือระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดโทษทางอาญาของผู้สอบบัญชีของบริษัทประกันภัยให้สูงกว่าโทษที่กำหนดไว้ และให้อำนาจแก่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย ในการเพิกถอนใบอนุญาตในการสอบบัญชีบริษัทประกันภัยของผู้สอบบัญชีหากผู้สอบบัญชีมีพฤติกรรมทุจริต

4.2.2 การปรับปรุงหลักเกณฑ์เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบ Corporate Governance ขึ้นในบริษัทประกันชีวิต²⁸

เนื่องจากการกำกับดูแลการลงทุนของทรัพย์สินประกันชีวิต กรรมการประกันภัยจำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการกำกับดูแลจากเดิม ที่มุ่งตรวจดูว่าบริษัทประกันชีวิตปฏิบัติตามคติกฎระเบียบอย่างไรบ้าง เป็นระบบที่จะเน้นการควบคุมความเสี่ยงที่บริษัทประกันชีวิตประสบ ระบบการกำกับดูแลดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยระบบงานภายในของแต่ละบริษัทว่าโปร่งใส มีการควบคุมภายในที่ดี มีการป้องกันการทุจริตในทุกระดับ และบริษัทรวมทั้งพนักงานมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ กฎหมาย จรรยาบรรณต่างๆ อย่างเคร่งครัด

แนวทางการกำกับดูแลดังกล่าว ประกอบด้วย

1. บริษัทจะต้องจัดทำระเบียบวิธีปฏิบัติในการลงทุนเป็นลายลักษณ์อักษร โดยต้องผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการบริษัท การกำหนดระเบียบหรือการเปลี่ยนแปลงทุกครั้งต้องรายงานให้นายทะเบียนทราบด้วย หากนายทะเบียนมีข้อทักท้วงให้บริษัทแก้ไข บริษัทจะต้องปฏิบัติตามระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

นอกจากนี้ กรอบหรือแนวทางการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติที่นายทะเบียนจะออกประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ให้ทุกบริษัทได้ปฏิบัติโดยมีมาตรฐานเดียวกันด้วย

²⁸ กองนโยบายและระบบสารสนเทศ, "หลักสำคัญการประกันภัย," วารสารการประกันภัย 105 (มกราคม-มีนาคม 2545) : 36-37. ซึ่งแปลและเรียบเรียงจาก International Core Principles Methodology ของ International Association of Insurance Supervisors (IAIS)

ดังนั้น ระเบียบปฏิบัตินี้จึงเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ หากบริษัทใดมีระเบียบปฏิบัติที่เข้มงวดกว่าก็ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบเดิมได้

2. บริษัทจะต้องมีระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในที่ดี ข้อกำหนดนี้ถือเป็น การริเริ่มก้าวสำคัญของการส่งเสริมให้เกิด Corporate Governance ขึ้นในการบริหารงานของ บริษัทประกันชีวิต²⁹ ทั้งนี้เพราะบริษัทประกันชีวิตเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่ง จึงจำเป็นที่ จะต้องมีการดำเนินงานภายในที่ทำให้สาธารณชนได้เชื่อมั่นว่าบริษัทมีการบริหารงานที่น่าไว้วางใจ มี ระบบที่สามารถป้องกันความเสียหายจากการประมาทเลินเล่อ และการทุจริตของเจ้าหน้าที่ทุก ระดับชั้นได้

หลักเกณฑ์การตรวจสอบและควบคุมภายในนี้ นายทะเบียนจะออกข้อกำหนด กว้างๆ ให้ทุกบริษัทได้ปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเช่นกัน บริษัทประกันชีวิตสามารถใช้ระบบ การควบคุมภายในที่เข้มงวดกว่าได้

3. บริษัทประกันชีวิตจะต้องจัดหาผู้สอบบัญชีอิสระ ทำหน้าที่ตรวจสอบระบบการ ควบคุมภายในของบริษัท โดยผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานเสนอนายทะเบียนถึงความเหมาะสมของ ระบบการควบคุมภายในที่บริษัทใช้อยู่ โดยการพิจารณาว่าบริษัทมีข้อบกพร่องประเด็นใดบ้างและ ควรแก้ไขอย่างไรเพื่อให้เป็นระบบควบคุมภายในที่ดี

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า บริษัทประกันชีวิตมีระบบควบคุมภายในที่ดีหรือไม่ นั้น นายทะเบียนจะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ผู้สอบบัญชีใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาระบบ ควบคุมภายในและส่งรายงานโดยตรงต่อนายทะเบียน นอกจากนี้ นายทะเบียนอาจมอบหมายให้ ผู้สอบบัญชีทำรายงานพิเศษเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายใน นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ ปกติที่ได้ประกาศแล้วอีกด้วย สำหรับบริษัทประกันชีวิตที่นายทะเบียนเล็งเห็นว่าจำเป็นต้องกระทำ เช่นนั้น

4. ผู้สอบบัญชีอิสระ ที่ทำรายงานเสนอนายทะเบียนด้านการควบคุมภายในบริษัท ประกันชีวิต จะต้องเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่นายทะเบียนให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ เพื่อเป็น หลักประกันว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ Audit ระบบควบคุมภายในของบริษัทประกันชีวิตเป็นบุคคลที่มีความรู้

²⁹ เดิมสุข บุญภิรักษ์, "ระบบการควบคุมภายในของธุรกิจประกันภัย," วารสารการประกันภัย 117(มกราคม-มีนาคม 2548) : 88-89.

ความสามารถอยู่ในระดับที่เป็นที่ยอมรับ รวมทั้งต้องมีความอิสระเพียงพอที่จะทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ จะก่อให้เกิดผลในทางพัฒนาการในการบริหารองค์กรของบริษัทประกันชีวิตจากเดิมค่อนข้างมาก เพราะบริษัทประกันชีวิตส่วนใหญ่มักมีลักษณะการบริหารงานในลักษณะที่เป็นกิจการในครอบครัวหรือมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ และมักไม่ค่อยมีระบบการควบคุมภายใน หรือถ้ามี ก็ไม่เคร่งครัดนัก ระเบียบการปฏิบัติงานก็ไม่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรและขึ้นอยู่กับวิธีการบริหารงานของหัวหน้าหน่วยเป็นสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ กำหนดให้บริษัทประกันชีวิตต้องจัดทำระเบียบวิธีการปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษร ให้มีการระดมการมอบหมายอำนาจหน้าที่แต่ละระดับให้เหมาะสม และให้คณะกรรมการบริษัทประกันชีวิตให้ความเห็นชอบด้วย ทำให้บริษัทประกันชีวิตต้องมีความพิถีพิถันในการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ที่เป็นระเบียบปฏิบัติของบริษัท

บริษัทประกันชีวิตต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในที่ดี ซึ่งนายทะเบียนจะเน้นให้ระบบควบคุมภายในของบริษัทประกันชีวิตต่างๆ เป็นระบบที่จะทำให้นุคคลภายนอกมีความเชื่อถือว่าบริษัทประกันชีวิตจะมีการบริหารงานที่ดี มีการป้องกันการทุจริตได้ทุกระดับชั้น มีระบบที่ป้องกันความเสียหายจากความเสี่ยงด้านต่างๆ ที่บริษัทประสบอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้สอบบัญชีอิสระมาทำหน้าที่ประเมินระบบควบคุมภายในของบริษัทประกันชีวิตว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไรก็ตามเป็นประจำทุกปี ผู้สอบบัญชีมีหน้าที่รายงานให้นายทะเบียนทราบว่ารระบบควบคุมภายในที่บริษัทประกันชีวิตใช้นั้น มีข้อบกพร่องหรือไม่อย่างไร สำหรับผู้สอบบัญชีอิสระนี้ต้องเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่นายทะเบียนได้ขึ้นทะเบียนไว้อีกชั้นหนึ่งด้วย

สำหรับบริษัทประกันชีวิตใดที่มีระบบการควบคุมที่เข้มงวดอยู่แล้ว โดยเป็นระบบการควบคุมที่ไม่ต่ำกว่าที่นายทะเบียนประกาศกำหนด บริษัทประกันชีวิตนั้นสามารถใช้ระบบควบคุมภายในเดิมที่มีอยู่ต่อไปได้

การตรวจสอบและการควบคุมภายในที่ดีส่งเสริมให้เกิด Corporate Governance ขึ้นในการบริหารงานของบริษัทประกันชีวิต

การบริหารแบบบรรษัทภิบาล (Corporate Governance)³⁰

การบริหารแบบบรรษัทภิบาล หมายถึง การที่บริษัทมีระบบบริหารจัดการที่ดี ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานแห่งความเป็นธรรม (Fairness) ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับการดำเนินงานของบริษัทที่ไม่มีลักษณะเป็นข้อบังคับทางกฎหมาย เช่น กรรมการผู้บริหารควรดำเนินงานโดยไม่เอาเปรียบ ช้อโกง หรือหาผลประโยชน์ให้ตัวเองหรือบุคคลอื่น กรรมการผู้บริหารต้องไม่ซื้อขายทรัพย์สินของบริษัทโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมทางธุรกิจ หรือไม่เป็นไปในราคาตลาด ไม่นำทรัพย์สินของบริษัทไปใช้ในกิจการส่วนตัว เป็นต้น

หลักสำคัญที่บริษัทควรยึดถือปฏิบัติเพื่อให้การบริหารงานมีลักษณะเป็นบรรษัทภิบาล มีดังต่อไปนี้³¹

1. ความโปร่งใส (Transparency) กรรมการผู้บริหารควรบริหารงานด้วยความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งควรมีทั้งข้อมูลที่เป็นทางการเงินและมีใช่ทางการเงิน ที่ถูกต้อง ครบถ้วน ชัดเจน เชื่อถือได้ ทันการณ์ และสม่ำเสมอ เพื่อให้ผู้ลงทุนภายนอก (Outside Investor) สามารถประเมินผลการดำเนินงานและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องได้

2. พร้อมรับผิดชอบ (Accountability) กรรมการผู้บริหารควรจะปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดทุกประการด้วยความตั้งใจและมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ผู้ลงทุนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเป็นไปตามกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. สามารถตรวจสอบได้ (Audit Ability) กรรมการผู้บริหารจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถตามบทบาทและความรับผิดชอบที่ได้รับ โดยบริษัทต้องมีระบบเก็บข้อมูล เอกสารต่างๆ และรายงานประจำปีที่ดี ให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามกฎหมายพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบได้เสมอ

³⁰ กองนโยบายและระบบสารสนเทศ, "หลักสำคัญการประกันภัย," วารสารการประกันภัย 105 (มกราคม-มีนาคม 2545) : 36-37. ซึ่งแปลและเรียบเรียงจาก International Core Principles Methodology ของ International Association of Insurance Supervisors (IAIS)

³¹ เรื่องเดียวกัน.

สำหรับบทบาทของกฎหมายที่จะทำให้เกิด Good Corporate Governance นั้น ผู้เขียน เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้บริหาร และความรับผิดชอบของกรรมการผู้บริหารถือเป็น ประเด็นสำคัญ ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนความชัดเจนของคุณสมบัติของกรรมการผู้บริหารและ โครงสร้างของฝ่ายบริหารให้สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งกำหนดบทลงโทษในการกระทำผิดของ กรรมการผู้บริหารให้ชัดเจน

ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 นั้น ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึง Corporate Governance ไว้โดยเฉพาะเจาะจง บทบัญญัติที่มีลักษณะใกล้เคียงพอจะเข้าลักษณะของการ จัดการที่ดี คือ ในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 35 ห้ามมิให้บริษัทตั้งหรือยอมให้บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นหรือทำ หน้าที่กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน บุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการหรือที่ปรึกษาของบริษัท

(1) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(2) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์

โดยทุจริต

(3) เคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัท ในช่วง เวลาที่บริษัทนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต หรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจ ประกันวินาศภัย

.....

(7) เป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมบริษัท เว้นแต่เป็นกรณีของบริษัทที่ เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของบริษัท หรือ เป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 54

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติข้างต้นมิได้กล่าวถึงวุฒิการศึกษาและประสบการณ์ในการ ทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจทำให้มีผู้บริหารที่ขาดประสบการณ์และไม่มีความรู้ความสามารถ เพียงพอรวมทั้งมิได้กำหนดเปิดช่องให้มีการตรวจสอบได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรบัญญัติคุณสมบัติของกรรมการผู้บริหาร ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญ มากที่สุดในบริษัทประกันชีวิตไว้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในเรื่องของความเป็นอิสระและการมีส่วนร่วม ได้เสีย จึงจำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในข้อ (7) โดยเพิ่มข้อห้ามสำหรับผู้ที่เคยเป็นข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมบริษัทประกันชีวิต ในช่วงประมาณ 3 ปีก่อนที่จะมาเป็นกรรมการ

ผู้จัดการ พนักงาน บุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการหรือที่ปรึกษาของบริษัทประกันชีวิต และควรเพิ่มเติมคุณสมบัติในเรื่องวุฒิการศึกษาและประสบการณ์การทำงาน รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนหรือคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย บัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)

นอกจากนี้ ควรบัญญัติให้มีการเปิดเผยข้อเท็จจริงต่างๆ (Disclosure)³² ให้แก่ผู้เอาประกันชีวิต ผู้ถือหุ้น พนักงาน ตลาดหลักทรัพย์ และบุคคลภายนอกทราบ นอกเหนือจากที่พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 มาตรา 46 ได้กำหนดให้บริษัทประกันชีวิตประกาศรายการย่อตามที่นายทะเบียนกำหนดแสดงสินทรัพย์และหนี้สินที่มีอยู่ในวันสิ้นปีปฏิทิน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งรายงานประจำปีตามมาตรา... ในหนังสือพิมพ์รายวันที่ออกจำหน่ายในท้องถิ่นที่สำนักงานใหญ่ของบริษัทตั้งอยู่อย่างน้อยหนึ่งฉบับ มีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวันและให้ปิดประกาศไว้ในที่ที่เปิดเผย ณ สำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขาของบริษัทไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า แครายการย่อ นั้นยังไม่เพียงพอ ควรกำหนดให้เปิดเผยเอกสารอย่างอื่นเพิ่มเติม เช่น ข้อมูลทางการเงิน เป็นต้น ส่วนรายละเอียดในเรื่องค่าตอบแทนของผู้บริหาร ก็อาจมีการเปิดเผยในงบดุลได้ และองค์ประกอบของคณะกรรมการผู้บริหารรวมทั้งประโยชน์และความเสี่ยง เช่น ตัวอย่างกรณีกรรม เพื่อให้ผู้เอาประกันชีวิตใช้ประกอบการตัดสินใจ โดยอาจนำสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ มาใช้ประกอบไว้ใน Home Page ของบริษัทประกันชีวิต เพื่อให้ผู้ที่สนใจจะเข้าทำประกันชีวิตกับบริษัททั้งในประเทศและนอกประเทศ ได้มีโอกาสพิจารณาก่อนแทนที่จะประกาศในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขาของบริษัท ซึ่งผู้เอาประกันชีวิตต่างประเทศไม่สามารถรับทราบข้อมูลดังกล่าวได้

ในการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้บริหาร อาจนำบทบัญญัติในการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้บริหารตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 มาพิจารณาเป็นต้นแบบ เช่น มาตรา 22 บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้บริษัท

³² กองนโยบายและระบบสารสนเทศ, "หลักการในเรื่องความพอเพียงของเงินทุนและความมั่นคงของบริษัทประกันภัย," วารสารกรรมการประกันภัยครบรอบ 23 ปี : 74. ซึ่งสรุปและเรียบเรียงจาก "Principles on Capital Adequacy and Solvency," IAIS Principles NO.5, August 2001.

เงินทุนตั้งหรือยอมให้บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการ ผู้จัดการหรือ พนักงาน หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของบริษัทเงินทุน

.....

(9) เป็นบุคคลซึ่งมิได้มีวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน หรือคุณสมบัติอื่น ทั้งนี้ ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

ซึ่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 16 มกราคม 2527 กำหนดไว้ในข้อ 2 ว่า ผู้บริหารต้องมีคุณสมบัติ

(1) เป็นบุคคลที่มีวุฒิทางการศึกษาและมีประสบการณ์ในการทำงาน ดังต่อไปนี้ เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(1.1) สำหรับกรรมการผู้มีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัท ผู้จัดการ รองผู้จัดการ หรือ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างนั้น

(ก) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่า ที่ ก.พ. รับรองและมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี หรือ ...

บริษัทเงินทุนจะแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการหรือพนักงาน หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของบริษัทเงินทุน หรือทำสัญญาให้บุคคลอื่นมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารงานของบริษัทเงินทุนได้ ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ...

เรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการหรือผู้บริหารของบริษัทประกันภัย ใน ต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สิงคโปร์ และฮ่องกง ก็ให้ความสำคัญเช่นกัน โดยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายประกันภัยโดยเฉพาะว่า " ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการหรือผู้บริหารของบริษัทประกันภัยต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง ดังนั้น การแต่งตั้งผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการในบางตำแหน่งที่กำหนด รวมถึงตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารจะต้องได้รับการเห็นชอบจากนายทะเบียน หรือ Insurance Authority ก่อน "

นอกจากนี้ โครงสร้างของฝ่ายบริหารควรจะต้องกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการบริหาร และข้อกำหนดในการเปิดเผยว่า คณะกรรมการบริหารประกอบด้วยใครบ้าง รวมทั้งต้องมี คณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) เพื่อตรวจสอบการทำงานทั้งทางด้านการเงินและ การบริหารของบริษัทประกันภัย และทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารเพื่อให้การ ดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์และข้อบังคับของบริษัทตลอดจนมติที่

ประชุมผู้ถือหุ้น โดยมีคุณสมบัติที่สำคัญ 2 ประการ คือ ต้องไม่เป็นผู้บริหาร และต้องเป็น กรรมการอิสระ (Independent) ไม่มีส่วนได้เสีย โดยจะต้องเป็นอิสระจากผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำนวนของคณะกรรมการตรวจสอบอาจกำหนดไว้ประมาณ 2 คนใน คณะกรรมการขั้นต่ำ 7 คน

ผู้เขียนเห็นว่า ข้อกำหนดหลักในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการและโครงสร้างของฝ่ายบริหาร รวมทั้งการตรวจสอบข้างต้นทั้งหมด ควรต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกันชีวิต มิใช่เป็นเรื่องของจิตสำนึกหรือดุลยพินิจที่จะกำหนดไว้ในประกาศหรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ แต่ตัวอย่างของการบริหารงานที่ดีที่ฝ่ายบริหารต้องกระทำด้วยความระมัดระวังพอสมควร ดำเนินการโดยไม่มี ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ไม่กระทำการฉ้อฉล หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือการ ตัดสินใจที่มีได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจที่สมเหตุสมผล สามารถกำหนดไว้ในประกาศได้

สำหรับบทลงโทษของกรรมการบริหารบริษัทประกันชีวิต ในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 มาตรา 114 บัญญัติว่า " ในกรณีที่บริษัทใดจงใจกระทำความผิด เพราะฝ่าฝืนมาตรา 23 มาตรา 28 หรือมาตรา 36 หรือจงใจแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องบอก ให้แจ้ง หรือให้ทำคำชี้แจงตามมาตรา 45 กรรมการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของ บริษัทนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่ จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของบริษัทนั้นด้วย "

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือการ กระทำโดยทุจริต ถึงแม้จะสามารถเรียกร้องให้กรรมการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1169 และมาตรา 1170 หรือเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนและ ขอให้ศาลสั่งถอดถอนจากตำแหน่ง (ในกรณีบริษัทมหาชนจำกัด) ตามพระราชบัญญัติบริษัท มหาชนจำกัด พ.ศ.2535 มาตรา 85 ก็อาจทำให้ไม่เกิดความเกรงกลัว เพราะกรรมการสามารถ เตรียมพร้อมในการหาทางหนีทีไล่หรือหลบหนีไว้ก่อนแล้ว เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นหลังจาก การทำทุจริตนั้นใช้เวลานานกว่าจะส่งผล โดยเฉพาะการกระทำทุจริตในเงินสำรองประกันภัย กรณี การประกันชีวิตเพราะเป็นเงินออมระยะยาว

นอกจากนี้ การกระทำบางอย่างไม่อาจนำบทบัญญัติทางอาญามาปรับใช้ เช่น การให้กู้ยืม เงินแก่บริษัทหรือธุรกิจในเครือผู้บริหารเอง เป็นต้น จึงกลายเป็นช่องว่างที่ผู้บริหารสามารถกระทำ ได้โดยไม่ต้องรับโทษ อย่างไรก็ตาม มาตรการในการลงโทษผู้บริหารที่กระทำความผิดเกี่ยวกับ

ทรัพย์ก็ยังไม่สูญพอ เช่น มาตรา 352 ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดโทษสำหรับความผิดฐาน ยักยอกทรัพย์ไว้เพียงจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 มาตรา 75 จัตวา ซึ่งกำหนดโทษให้จำคุกตั้งแต่ห้าปีและปรับตั้งแต่ห้า แสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการกำหนดบทลงโทษในการกระทำผิดของกรรมการ ผู้บริหาร ให้มีความชัดเจนในแต่ละกรณี และมีบทกำหนดโทษในลักษณะอาญาที่เพิ่มสูงขึ้นเพื่อให้ผู้บริหาร เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำทุจริตนั่นเอง

การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ สามารถลดจำนวนบริษัทประกันชีวิตที่ไม่มั่นคงและเพิ่มความแข็งแกร่งของธุรกิจประกันชีวิตในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ไม่มีมาตรการใดที่ได้ผลอย่าง สมบูรณ์ในการป้องกันมิให้บริษัทประกันชีวิตแห่งหนึ่งแห่งใดประสบความล้มเหลว ดังนั้น การ กำหนดมาตรการรองรับโดยการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (The Assured's Protection Fund) เพื่อคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตในกรณีที่บริษัทประกันชีวิตล้มเหลวในการ ประกอบธุรกิจจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนได้

4.3 ความเหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตในประเทศไทย

ธุรกิจประกันชีวิต (Very Nature of Life Insurance Business) เกี่ยวข้องโดยตรงกับการ เสี่ยงภัย (Risk) และการลงทุนประกอบธุรกิจ (Investment) ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประกัน ชีวิตต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับรวมทั้งวิธีการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐาน (Prudent Standard) เพื่อจำกัดความเสี่ยงหรือทำให้การเสี่ยงภัยลดลง³³

การบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk Management) และการลดความเสี่ยง (Reduce the Risk) มีหลักการสำคัญคือ ธุรกิจประกันชีวิตต้องดำรงทรัพย์สินที่มีคุณภาพและมีจำนวนเพียงพอ เพื่อการชำระหนี้สินที่มีต่อผู้เอาประกันชีวิต และบุคคลภายนอกได้เต็มจำนวนตลอดเวลาที่ประกอบ ธุรกิจโดยเน้นถึงหนี้สินที่มีต่อผู้เอาประกันชีวิต การจ่ายสินทรัพย์ที่มีคุณภาพต้องสมดุลกับหนี้สิน ตามหลักการ Matching System ระหว่างสินทรัพย์และหนี้สิน ผู้บริหารธุรกิจประกันชีวิตต้อง

³³ พรทิพย์ หวังศิริสุข, " มาตรฐานการตรวจสอบธุรกิจประกันภัยของ IAIS. "วารสารการประกันภัย 100 (ตุลาคม- ธันวาคม 2543) : 26-31.

ตระหนักในหลักการสำคัญดังกล่าวเพื่อกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารความเสี่ยงภัย โดยการวางมาตรการกำหนดขอบเขตและระเบียบข้อบังคับ (Regulatory Frame Work) ซึ่งวิธีการขจัดหรือลดความเสี่ยงภัย³⁴ มีดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์สาเหตุของความเสียหาย (Cause of Risk Should be Analysis) กล่าวคือ ต้องดำเนินการวิเคราะห์ภัยทุกประเภทที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของธุรกิจ ประกันชีวิตโดยใช้ระบบการเตือนภัย (Early Warning System) หรือเรียกอย่างย่อว่า E.W.S. โดยมีหลักการว่า ต้องปฏิบัติการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงความเสียหายมีอะไรบ้าง และเกิดจากสาเหตุใดบ้าง ซึ่งอาจเกิดจากการรับประกันชีวิต การขาดใช้ผลประโยชน์ตามกรมธรรม์และการลงทุน หลักการวิเคราะห์สาเหตุของความเสียหาย เริ่มต้นจากการรวบรวมข้อมูล การกำหนดมาตรการ และวิธีการในการวิเคราะห์รวมทั้งอัตราส่วนต่างๆ เท่าที่จำเป็น การกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐาน การพิจารณาผลที่ได้รับประกอบกับการให้ความเห็น โดยพิจารณาข้อมูลในอดีตประกอบกับข้อมูลปัจจุบันรวมถึงการพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต และการติดตามการประเมินผลเพื่อการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องจากการวิเคราะห์ครั้งก่อน เมื่อทราบผลการวิเคราะห์สาเหตุของความเสียหายแล้ว ให้กำหนดเป้าหมายและนโยบายในการขจัดภัยหรือลดการเสียหาย และกำหนดมาตรการในการป้องกันการเสียหาย³⁵

2. การวางระบบการควบคุมภายใน (Internal Control) และระบบการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) การบริหารจัดการธุรกิจประกันชีวิตต้องบริหารสินทรัพย์ให้มีคุณภาพ เพื่อชำระหนี้สินที่มีต่อผู้เอาประกันชีวิตและบุคคลภายนอกได้เต็มจำนวนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจ พร้อมทั้งต้องจัดสรรเงินสำรองเพื่อการเสียหายให้สมดุลกับสินทรัพย์ ฉะนั้น จึงต้องวางระบบในการควบคุมภายในของธุรกิจประกันชีวิตสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงภัย การวางระบบการควบคุมภายในต้องสอดคล้องกับลักษณะของธุรกิจประกันชีวิตซึ่งมีลักษณะเฉพาะและเป็นธุรกิจที่ต้องมีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดโดยผู้กำกับดูแลของรัฐ เพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ กฎระเบียบข้อบังคับ (Regulatory Frame Work) ที่กำหนดขึ้นในลักษณะของการควบคุมภายใน ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของผู้บริหารธุรกิจและผู้กำกับดูแลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามกฎระเบียบดังกล่าว (Effective Management Control) สิ่งที่สำคัญในขั้นตอนต่อมา ก็คือการกำหนดและวางระบบการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในว่าทำได้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อจัดการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นในธุรกิจและนำไปสู่

³⁴ เดิมสุข บุญภักดิ์, " ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อบริษัทประกันภัย, " วารสารการประกันภัยครบรอบ 24 ปี: 50-54.

³⁵ เดิมสุข บุญภักดิ์, " การพัฒนาระบบการเตือนภัยของธุรกิจประกันภัย, " วารสารการประกันภัยครบรอบ 19 ปี: 74-46.

ความเจริญเติบโตและความมั่นคงของธุรกิจในระยะยาวได้ ทั้งนี้ ผู้ตรวจสอบภายในต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระจริงๆ โดยไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของผู้บริหารธุรกิจประกันชีวิต³⁶

3. การจัดตั้งหน่วยงานอิสระ ซึ่งมีหน้าที่วางระบบการตรวจสอบและกำหนดมาตรการต่างๆ (Organization Safety Measure) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้เป็นไปตามระบบการควบคุมภายในและกฎระเบียบที่กำหนดขึ้น รวมถึงการจัดทำรายงานเสนอผู้บริหารธุรกิจประกันชีวิต การติดตามประเมินผล และการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นและเหมาะสมยิ่งขึ้น ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจและการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งนี้ให้ตระหนักถึงความมั่นคงในการเจริญเติบโตของธุรกิจประกันชีวิต การป้องกันการทุจริต และผลประโยชน์ของผู้เอาประกันชีวิต³⁷

4. การบริหารจัดการเกี่ยวกับการประกันภัยต่อ (Re-Insurance) ทั้งการประกันภัยต่อออกและต่อเข้า ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยการกำหนดและคัดเลือกผู้รับประกันภัยต่อ กำหนดจำนวนความรับผิดชอบของธุรกิจ การกำหนดเงื่อนไขของสัญญา การติดตามให้เป็นไปตามสัญญา การมิให้รับประกันภัยเกินกว่าขีดความสามารถทางการเงินของธุรกิจและเงินกองทุนที่จะรองรับไว้ได้ เพื่อผลของการบริหารจัดการเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้นจากการประกันภัยต่ออย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรับประกันภัยรายใหญ่ได้โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินและยังเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินให้กับธุรกิจประกันชีวิตเพิ่มขึ้นอีกด้วย³⁸

เมื่อการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยไม่ประสบผลสำเร็จ จึงต้องพิจารณาจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ผู้เอาประกันชีวิตหรือผู้รับประโยชน์ว่าจะได้รับจำนวนเงินเอาประกันชีวิตคืนเมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาประกันชีวิต หรือเมื่อเกิดเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นตามที่กำหนดไว้ในสัญญาประกันชีวิต ซึ่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิต ในขณะที่พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 มาตรา 29 ตี บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเป็น

³⁶ เดิมสุข บุญภักดิ์, "ระบบการควบคุมภายในของธุรกิจประกันภัย," วารสารการประกันภัย 117 (มกราคม-มีนาคม 2548) : 77-85.

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

³⁸ กองนโยบายและระบบสารสนเทศ, "หลักสำคัญการประกันภัย," วารสารการประกันภัย 106 (เมษายน-มิถุนายน 2545) : 28-30. ซึ่งแปลและเรียบเรียงจาก International Core Principles Methodology ของ International Association of Insurance Supervisors (IAIS)

หน่วยงานภายในของธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า " กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน " มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ โดยให้แยกกองทุนนี้ไว้ต่างหากจากรุรกิจอื่นๆ และมาตรา 29 เบญจ บังคับให้สถาบันการเงินอันประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด

กิจการธนาคารและการประกันชีวิต แม้จะมีความแตกต่างกันแต่ก็มีความคล้ายคลึงกันในบางประการ กล่าวคือ³⁹

1. กิจการทั้งสองประเภทเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก โดยธนาคารเป็นผู้รับฝากเงินของประชาชนทั่วไปทั่วประเทศ ในขณะที่บริษัทประกันชีวิตเป็นผู้รับประกันชีวิตของประชาชน
2. กิจการธนาคารประกอบการอยู่ได้ก็โดยอาศัยเงินทุนจดทะเบียน (Registered Capital) และเงินฝากของประชาชน เพื่อนำไปลงทุนแสวงหาประโยชน์ เช่น การปล่อยกู้ ส่วนบริษัทประกันชีวิตก็อาศัยเงินทุนจดทะเบียนและเบี้ยประกันชีวิต (Premium) ที่ได้รับจากประชาชนที่ เป็นผู้เอาประกันชีวิตเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกันชีวิตซึ่งเป็นการออมทรัพย์ลักษณะหนึ่งคล้ายกับการฝากเงินกับธนาคาร เพียงแต่มีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การคืนเงินที่แตกต่างกัน
3. กิจการทั้งสองประเภทเป็นกิจการควบคุม ซึ่งผู้ที่ประสงค์จะประกอบการแม้จะมีเงินทุนมากมายก็ไม่อาจประกอบการได้เองตามอำเภอใจ แต่ต้องยื่นขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและปฏิบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ประกอบการได้

การประกันเงินฝากโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อ

³⁹ ข้าเลื่อง ขาดิสวรรณ." การประกันชีวิตกับการฝากเงินให้กับธนาคาร." วารสารการประกันภัย101 (มกราคม-มีนาคม 2544) : 11.

บรรเทาข้อจำกัดทางกฎหมาย⁴⁰ ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงิน และดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยผลของกฎหมายจัดตั้งกองทุนทำให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาผ่านทางกองทุนได้อย่างสะดวกคล่องตัวและในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น เช่น การเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน หรือการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้านสภาพคล่องทางการเงินโดยมีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานภายในธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อประสานข้อมูลจากการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เป็นนโยบายการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่สะดวกรวดเร็วและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน⁴¹

1) เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถดำเนินการช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยวัตถุประสงค์ในข้อนี้สืบเนื่องมาจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในอดีตที่ยังขาดองค์กรสำหรับทำหน้าที่ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงินอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินโดยตรงก็ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้โดยลำพัง แต่ต้องกระทำผ่านทางหน่วยงานอื่น ด้วยเหตุนี้ทางการจึงได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้นเป็นหน่วยงานภายในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ

2) เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมและความร่วมมือระหว่างทางการกับสถาบันการเงิน ในการรับผิดชอบต่อปัญหา โดยวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มุ่งที่จะกระตุ้นให้สถาบันการเงินเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแลรักษาระบบการเงินมากขึ้น รูปแบบในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน จึงเป็นลักษณะของการร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล โดยการกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินจำนวนหนึ่งเข้ากองทุน ในขณะที่เดียวกัน

⁴⁰ ตามมาตรา 13 ของพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยซื้อหุ้นธนาคารอื่นใดหรือบริษัทใด หรือให้กู้ยืมโดยรับหุ้นเช่นนั้นเป็นประกัน หรือให้กู้ยืมเงินโดยรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ หรือให้กู้ยืมเงินโดยไม่มีประกัน

⁴¹ พนิดา รัตนวรรณะ, "กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 53-56.

ภาครัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้รับผิดชอบกำกับดูแล ก็จะนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนร่วมกับอีกทางหนึ่ง

3) เพื่อป้องกันผลกระทบต่อเนื่อง จากการที่ระบบสถาบันการเงินขาดความมั่นคงและเสถียรภาพ ซึ่งผลจากการที่ระบบสถาบันการเงินขาดความมั่นคงและเสถียรภาพ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินโดยตรงแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงระบบสถาบันการเงินภาคธุรกิจที่ต้องพึ่งพาเงินทุนจากสถาบันการเงิน ผู้ถือหุ้น และพนักงานของสถาบันการเงิน ตลอดจนภาคเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม

โครงสร้างทางกฎหมายและบทบาทอำนาจหน้าที่ของกองทุน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานภายในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีทรัพย์สินและหนี้สินแยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย⁴² คณะกรรมการจัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไป โดยมีผู้จัดการที่ได้รับการแต่งตั้งจากธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นเลขานุการ คณะกรรมการและมีอำนาจบริหารจัดการกองทุน

คณะกรรมการจัดการกองทุนประกอบไปด้วย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งขึ้นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน โดยกองทุนมีอำนาจหน้าที่ตามขอบวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในมาตรา 29 อัญญา⁴³ ของพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

⁴² กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน, หนังสือทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2528-2538, หน้า 39-40.

⁴³ ตามมาตรา 29 อัญญา⁴³ ของพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 กำหนดขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะที่สำคัญคือ (2) ให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีหลักประกัน (4) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรแก่กรณี สำหรับผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง (5) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงิน (6) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน

1.การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยมีขอบเขตหรือหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

การให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินดังกล่าว เป็นลักษณะของการจัดให้มีแหล่งเงินสุดท้ายแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้านสภาพคล่อง โดยสถาบันการเงินได้นำสินทรัพย์สภาพคล่องตามกฎหมายมาแก้ไขปัญหาสภาพคล่องจนหมดแล้ว และไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนจากแหล่งอื่นได้⁴⁴

2.ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด

3.การบริหารสภาพคล่อง บริหารทรัพย์สินและหนี้สินภายใต้กรอบของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2541 และดำเนินการชำระคืนตามหลักเกณฑ์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

4.ดำเนินการจัดทำบัญชีการเงิน ระบบข้อมูล ตลอดจนประเมินความเสี่ยงในการปฏิบัติตามนโยบายของทางการ

5.ดำเนินการในเรื่องคดีความ การเร่งรัดหนี้สินและติดตามรวบรวมทรัพย์สิน การขายทอดตลาดของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือถูกศาลพิพากษาล้มละลาย

6.ประเมินผลการดำเนินงาน การบริหารนี้ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่กองทุนฯ เป็นผู้ถือหุ้น การปฏิบัติตามสัญญาร่วมลงทุนตลอดจนพิจารณาคำขอผ่อนผันของสถาบันการเงิน

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ในทางปฏิบัติมี 2 ลักษณะ คือ มาตรการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินและมาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริต ซึ่งในส่วนของมาตรการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินนั้น เมื่อฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ได้ตรวจสอบพบว่าสถาบันการเงินใดมีปัญหาทางการเงินและการดำเนินงานที่ร้ายแรงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูฐานะ ก็จะมีเงินกองทุน

⁴⁴ ประกาศกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน ลงวันที่ 7 มีนาคม 2543.

เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และคณะกรรมการจัดการกองทุนจะพิจารณาว่าจะให้การช่วยเหลือประการใด ซึ่งกองทุนฯ จะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาตามลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเป็นปัญหาการขาดสภาพคล่อง เป็นปัญหาการขาดทุนเนื่องจากมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก หรือเป็นปัญหาการดำรงเงินกองทุนที่ไม่เพียงพอ จากนั้นกองทุนฯ จะใช้มาตรการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาใน 3 ลักษณะข้างต้นมาตรการหนึ่งหรือหลายมาตรการประกอบกัน ดังนี้⁴⁵

1) ให้ความช่วยเหลือสภาพคล่อง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในรูปของการฝากเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหามีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอที่จะจ่ายคืนให้แก่เจ้าหนี้ผู้ฝากเงิน ซึ่งเป็นการเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินให้กลับคืนมาโดยเร็ว และหยุดยั้งปัญหาไม่ให้ลุกลามต่อไป ซึ่งโดยปกติแล้วมาตรการนี้จะใช้เพื่อแก้ไขปัญหาระยะสั้น และเพื่อแก้ไขปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินของสถาบันการเงิน

2) การซื้อหุ้นเพิ่มทุน เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุนในกรณีที่สถาบันการเงินมีผลขาดทุนสะสมสูงอันเนื่องมาจากการบริหารงานผิดพลาด หรือมีสินทรัพย์เสียหายสูง โดยทางการจะสั่งให้ลดทุนเพื่อล้างผลขาดทุน โดยถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นเดิม ทั้งนี้ การช่วยเหลือโดยวิธีการซื้อหุ้นเพิ่มทุนจะมีผลให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดและสถาบันการเงินสามารถขยายธุรกิจเพื่อฟื้นฟูกิจการต่อไปได้

3) การให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกัน เป็นมาตรการช่วยให้สถาบันการเงินมีเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจเพราะเป็นเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้สามารถกันเงินสำรองสำหรับหนี้จัดชั้นให้เพียงพอ จึงเป็นการช่วยเหลือสำหรับสถาบันการเงินที่มีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ

4) การโอนสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินรอการขาย ซึ่งเป็นมาตรการฟื้นฟูฐานะการเงินของสถาบันการเงิน โดยใช้วิธีให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับโอนสินทรัพย์ที่เสียหายและทรัพย์สินที่รอการขาย เพื่อให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ออกจากบัญชีและบันทึกของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในฐานะลูกหนี้ โดยกองทุนฯ จะทยอยจ่ายชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย ในขณะที่กองทุนฯ จะ

⁴⁵ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน, หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2528-2538, หน้า 47-49.

ติดตามแรงกดดันนี้สินทั้งจากลูกหนี้ที่รับโอนมาและจากผู้บริหารเดิม หรือกองทุนฯ อาจจะใช้วิธีการโอนสินทรัพย์ที่ดีและหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาไปให้สถาบันการเงินที่ดี ส่วนสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพยังคงไว้ที่สถาบันการเงินเดิมหรือกองทุนฯ อาจรับซื้อไว้เอง

หลังจากที่ใช้มาตรการต่างๆ ข้างต้นแล้ว ปรากฏว่าสถาบันการเงินนั้นมีฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานที่มั่นคงดีแล้ว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินจะถอนการให้ความช่วยเหลือโดยให้ภาคเอกชนที่เหมาะสมเข้ารับซื้อกิจการเพื่อดำเนินงานต่อไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันชีวิตที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในการเป็นหลักประกันเพื่อการคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตไว้ โดยจะมีมาตรการในเรื่อง " เงินกองทุน " ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนที่เกินกว่าหนี้สินของบริษัทประกันชีวิตตามราคาประเมินทรัพย์สิน และหนี้สินของบริษัทประกันชีวิตที่ประเมินตามกฎหมายดังกล่าว และกำหนดให้บริษัทประกันชีวิตต้องวาง " หลักทรัพย์ " ไว้กับนายทะเบียนแต่ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต

กฎหมายประกันภัยและประกันชีวิตในต่างประเทศ ได้ถูกแก้ไขให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนประกันภัย (Insurance Guarantee Fund) เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัย (Policyholder's Protection) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น มาเลเซีย และประเทศสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศกลุ่มบอลติก โดยที่มีหลักการใหญ่ๆ ที่เหมือนกันคือ เงินที่นำมาจัดตั้งเป็นกองทุนจะมาจากเบี้ยประกันภัยที่บริษัทประกันภัยหรือบริษัทประกันชีวิตได้รับจากผู้เอาประกันภัย แล้วแต่ว่าประเทศนั้นๆ จะกำหนดให้ธุรกิจประกันชีวิตหรือธุรกิจประกันวินาศภัยต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ แต่ก็มีเงื่อนไขในการบริหารและขอบเขตของความคุ้มครองผู้เอาประกันภัยที่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ กำหนดให้มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนก็ต่อเมื่อมีบริษัทประกันภัยรายใดรายหนึ่งเกิดปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้หรืออยู่ในสถานะที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว (insolvency) แต่ประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย กำหนดให้มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนโดยไม่ต้องรอให้มีเหตุการณ์ที่บริษัทประกันภัยหรือบริษัทประกันชีวิตมีหนี้สินล้นพ้นตัวเกิดขึ้นก่อน

ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (The Assured's Protection Fund) ด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

1.ธุรกิจประกันชีวิตเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยง เนื่องจากสัญญาประกันชีวิต (Life Insurance Contract) เป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นการเสี่ยงภัย โดยอาศัยการมีส่วนได้เสียที่สามารถเอาประกันภัยได้ ซึ่งไม่แน่นอนว่าบริษัทประกันชีวิตอาจต้องรับผิดชอบตามสัญญาที่ตนทำไว้กับผู้เอาประกันชีวิตเมื่อใด

2.สัญญาประกันชีวิตมีลักษณะเป็นการออมเงินอย่างหนึ่งคล้ายๆ กับการฝากเงินกับธนาคาร

3.ธุรกิจประกันชีวิตมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นผู้เอาประกันชีวิตเอง ผู้รับประโยชน์ และทายาทของบุคคลเหล่านั้น ประชาชนที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ย่อมมีจำนวนมากขึ้นตามขนาดของธุรกิจประกันชีวิต และตามจำนวนกรมธรรม์ที่บริษัทประกันชีวิตนำออกจำหน่าย แม้ว่าบริษัทประกันชีวิตแต่ละรายจะมีขนาดและจำนวนผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตที่ไม่เท่ากัน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าบริษัทประกันชีวิตขนาดใหญ่จะไม่มีโอกาสตกอยู่ในสภาพที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว และก็ไม่ได้หมายความว่าบริษัทประกันชีวิตขนาดเล็กที่มีสภาพเดียวกันนั้นจะไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เป็นผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิต

4.หลักทรัพย์ที่บริษัทประกันชีวิตต้องวางไว้ต่อนายทะเบียนตามกฎหมาย เป็นหลักทรัพย์ที่มีจำนวนคงที่แน่นอน (Fixed Security) โดยบริษัทมีหน้าที่รักษามูลค่าของหลักทรัพย์ที่ได้วางไว้แล้วนี้มิให้ต่ำลง มิฉะนั้นนายทะเบียนมีสิทธิสั่งให้นำหลักทรัพย์ประกันมาเพิ่ม ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ดังนั้น หลักทรัพย์ในลักษณะนี้ บริษัทประกันชีวิตต้องวางเท่ากันโดยไม่มีความสัมพันธ์กับความเสี่ยง (Risk) และจำนวนเบี้ยประกันชีวิตที่ได้รับไว้ ซึ่งต่างกับหลักประกันในรูปของกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (The Assured's Protection Fund) ที่ จะเรียกเก็บมาจากเบี้ยประกันชีวิต ดังนั้น หากมีการออกกรมธรรม์ประกันชีวิตมาก ความเสี่ยงมากขึ้น เบี้ยรับประกันภัยมากขึ้น เบี้ยประกันชีวิตที่บริษัทประกันชีวิตต้องจัดสรรเข้ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตย่อมมากขึ้นตามส่วน ดังนั้นจึงเป็นหลักประกันที่สอดคล้องกับความเสี่ยงอย่างแท้จริง

5.การมีกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต เป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับธุรกิจประกันชีวิตของประเทศไทย เนื่องจากประชาชนจะมีความมั่นใจในความมั่นคงของบริษัทประกันชีวิต เพราะหากบริษัทประกันชีวิตมีปัญหาในเรื่องสภาพคล่องทางการเงินหรือล้มละลายหรือปิดกิจการจนไม่อาจรับผิดชอบจำนวนเงินเอาประกันชีวิตตามสัญญาประกันชีวิตได้ ผู้เอาประกันชีวิตก็ยังสามารถได้รับชดใช้จากกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต

6. ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เพียงพอเพื่อการปกป้อง และคุ้มครองผู้ถือกรรมธรรม์ประกันภัย (policyholder) ตัวอย่างเช่น กรณีของบริษัทรัตนโกสินทร์ประกันภัยจำกัด มาตรการในการแก้ไขปัญหาก็คือ การให้บริษัทประกันภัยรายอื่นตกลงแบ่งความรับผิดชอบโดยความสมัครใจที่จะรับเอากรรมธรรม์ประกันภัยไปรับผิดชอบต่อ ซึ่งมาตรการนี้ถือว่าเป็นมาตรการที่ต้องอาศัยความสมัครใจของผู้รับประกันภัยรายอื่นเท่านั้น และไม่มีหลักประกันได้ว่าหากเกิดกรณีทำนองเดียวกันนี้อีก บริษัทประกันภัยอื่นๆ จะยินดีสมัครใจที่จะใช้มาตรการแก้ไขเช่นเดียวกับกรณีบริษัทรัตนโกสินทร์ประกันภัยจำกัด แต่หากมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้เอาประกันภัยขึ้น กองทุนฯ จะเป็นผู้เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาโดยผลของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้โต้แย้งแนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตว่า การที่มีกองทุนประกันชีวิต อาจทำให้บริษัทประกันชีวิตขาดความรอบคอบในการบริหารการรับความเสี่ยง (Risk) เนื่องจาก หากตนไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้วก็จะได้รับความช่วยเหลือจากผู้ประกอบการรายอื่น จากกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต อันเป็นการผลักภาระไปสู่กองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (The Assured's Protection Fund) แม้ว่ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต แต่ก็เฉพาะกรณีที่ปัญหาความไม่มั่นคงของบริษัทประกันชีวิตเป็นปัญหาที่ไม่เกิดขึ้นบ่อย และบริษัทประกันชีวิตที่มีปัญหาเป็นเพียงบริษัทขนาดเล็กเท่านั้น มิฉะนั้นแล้วบริษัทอื่นในธุรกิจประกันชีวิตจะต้องแบกรับภาระทางการเงินเป็นจำนวนมาก เพราะเบี้ยประกันชีวิตที่บริษัทประกันชีวิตต้องจัดสรรเข้ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตจะสูงขึ้น

แต่ข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้น อาจแก้ไขได้โดยการสร้างมาตรการการกำกับดูแลที่เข้มงวด โดยเฉพาะในเรื่องความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันชีวิต และควรมีมาตรการลงโทษกรรมการผู้จัดการที่ทำให้บริษัทประกันชีวิตต้องประสบปัญหา เช่น อาจกำหนดให้นำทรัพย์สินของกรรมการผู้จัดการที่ได้รับจากบริษัทประกันภัยในระยะเวลา 5 ปีมารับผิดชอบต่อค้ำประกันกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (ตามกฎหมายฝรั่งเศส) ในกรณีที่กองทุนฯ ได้จ่ายเงินผลประโยชน์ให้กับผู้เอาประกันชีวิตไปก่อน และอาจลดภาระให้แก่บริษัทประกันชีวิตด้วยการลดจำนวนเงินที่จะต้องส่งเข้ากองทุนฯ (Fund) ให้น้อยลงหรือหยุดส่งเมื่อกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตอยู่ในสภาพที่มั่นคง และมีจำนวนเงินเพียงพอแล้ว

เมื่อเปรียบเทียบข้อดีและข้อได้แก่ในเรื่องการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (The Assured's Protection Fund) จะก่อให้เกิดประโยชน์กับธุรกิจประกันชีวิตมากกว่าข้อเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์ในการคุ้มครองประชาชนซึ่งเป็นผู้เอาประกันชีวิต (assured) หรือผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิต (policyholder)

4.4 ความหมายและวัตถุประสงค์ของกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต

กองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (The Assured's Protection Fund) คือ เงินที่รวบรวมจัดตั้งขึ้นเป็นกองทุนไว้สำหรับชดใช้ให้แก่ผู้เอาประกันชีวิต (assured) หรือผู้รับประโยชน์ตามภาวะผูกพันและความรับผิดชอบที่บริษัทประกันชีวิตมีต่อผู้เอาประกันชีวิตตามสัญญาประกันชีวิต ในกรณีที่บริษัทประกันชีวิตตกอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ หรืออยู่ในสภาพที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว (insolvency) หรือล้มละลาย (bankruptcy) หรือปิดกิจการ ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นหลักประกันในการคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต โดยเจ้าหนี้อื่นของบริษัทประกันชีวิตที่ไม่ใช่ผู้เอาประกันชีวิต (assured) หรือผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิต (policyholder) เช่น เจ้าหนี้เงินกู้ตามสัญญากู้ยืมเงินย่อมไม่อาจได้รับชำระหนี้จากเงินกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต และด้วยเหตุที่กองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตมีวัตถุประสงค์เช่นนี้ ในบางประเทศ⁴⁶ จึงเรียกกองทุนในลักษณะนี้ว่า Policyholder's Protection Fund หรือกองทุนคุ้มครองผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัย

การกำหนดขนาดของเงินกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต เป็นการกำหนดโดยปรับตามความเสี่ยง (risk-based capital) หรืออาจกล่าวได้ว่า เงินกองทุนขึ้นอยู่กับการบริหารความเสี่ยงภัยของธุรกิจประกันชีวิต ซึ่งการกำหนดขนาดของเงินกองทุนโดยปรับตามความเสี่ยงนี้ถูกนำมาใช้ในประเทศญี่ปุ่น⁴⁷ และประเทศสหรัฐอเมริกา⁴⁸

⁴⁶ ประเทศญี่ปุ่น, ประเทศอังกฤษ และประเทศลัตเวีย

⁴⁷ อรรถพล พิบูลชนพัฒนา, " การกำหนดฐานะความมั่นคงของธุรกิจประกันภัย," วารสารการประกันภัย 100 (ตุลาคม-ธันวาคม 2543): 19-25. ซึ่งแปลและเรียบเรียงจาก On Solvency, Solvency Assessments and Actuarial Issues: An IAIS Issues Paper Final Version, IAIS Sub-Committee on Solvency and Actuarial Issues, 15 March 2000

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

หลักเกณฑ์ที่ถูกนำมาใช้ คือ Risk Based Capital Requirements (RBC) ซึ่งเป็นการกำหนดเงินกองทุนขั้นต่ำตามขนาดและความเสี่ยงของแต่ละบริษัท (based on the company's size and risk profile) ซึ่งพิจารณาจากความเสี่ยงในเรื่องต่อไปนี้⁴⁹

1. ภัยที่เกิดจากการบริหารจัดการทรัพย์สินของธุรกิจ (Asset Risk)
2. ภัยที่เกิดจากการบริหารจัดการเกี่ยวกับการรับประกันภัย (Underwriting Risk)
3. ภัยที่เกิดจากการบริหารจัดการเกี่ยวกับการใช้คืนผลประโยชน์ตามสัญญาประกันชีวิต (Claim Administration Risk)
4. ภัยที่เกิดจากการบริหารจัดการเกี่ยวกับการลงทุนในหลักทรัพย์และการให้กู้ยืม (Credit Risk)
5. ภัยที่เกิดจากการบริหารจัดการเกี่ยวกับผลตอบแทนจากการลงทุน (Interest Rate Risk)
6. ภัยทั่ว ๆ ไป (General Business Risk) เป็นภัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโดยคาดไม่ถึง เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ความปลอดภัยของเงินกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต ควรสัมพันธ์กับความเสี่ยงของบริษัทประกันชีวิตและอยู่ในระดับที่พอเพียงเหมาะสมตลอดเวลา (remain adequate at all time)⁵⁰ ต่อความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น หากมีการออกกรมธรรม์ประกันชีวิตมาก ความเสี่ยงมากขึ้น เบี้ยรับประกันภัยมากขึ้น เงินที่ต้องจ่ายเข้ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตย่อมมากขึ้นตามส่วน จึงทำให้กองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตเป็นหลักประกันที่สอดคล้องกับความเสี่ยงอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ บริษัทประกันชีวิตยังจำเป็นต้องมีระบบการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมต่อความซับซ้อน ต่อขนาดและประเภทของการประกอบธุรกิจประกันชีวิต ซึ่งจะต้องเป็นระบบที่ครอบคลุมความเสี่ยงทุกประเภทของบริษัทประกันชีวิต โดยมีระบบการตรวจสอบติดตามและระบบการควบคุมภายใน (Internal Control) รองรับ⁵¹

⁴⁹ เต็มสุข บุญภิรักษ์, " ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อบริษัทประกันภัย," วารสารการประกันภัยครบรอบ 24 ปี: 50-54.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

- 4.5 การจัดตั้งและการบริหารกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต
- การจัดตั้งกองทุนและการบริหารกองทุนมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้
- จำนวนกองทุน
 - ที่มาของเงินกองทุน
 - การควบคุมขนาดของกองทุน
 - สถานะของกองทุนและการจัดการกองทุน
 - การใช้เงินจากกองทุนและสิทธิหน้าที่ของกองทุน

4.5.1 จำนวนกองทุน

มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหา 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาว่าควรมีการจัดตั้งกองทุนประกันภัยเฉพาะสำหรับบริษัทประกันวินาศภัย หรือเฉพาะแต่บริษัทประกันชีวิตเพียงอย่างเดียว และ

ประการที่สอง ถ้าควรบังคับใช้กับกิจการทั้งสองประเภท ควรมีกองทุนเดียวร่วมกันหรือควรแยกเป็นสองกองทุน นั่นคือ กองทุนประกันภัยสำหรับบริษัทประกันชีวิตและกองทุนประกันภัยสำหรับบริษัทประกันวินาศภัย

ปัญหาทั้งสองประการ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการจัดตั้งกองทุนประกันภัยทั้งของบริษัทประกันวินาศภัยและของบริษัทประกันชีวิต โดยกองทุนทั้งสองนี้ควรแยกต่างหากจากกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัยต่างก็มีความเสี่ยง⁵² และเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก การจัดตั้งกองทุนแยกจากกันจึงก่อให้เกิดประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตและผู้ถือกรมธรรม์ประกันวินาศภัย

2. หลักการในการจัดตั้งกองทุนประกันภัยยังไม่เคยมีบัญญัติไว้ ทั้งในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535

⁵² เรื่องเดียวกัน.

3.การจัดตั้งกองทุนประกันภัยขึ้นเพียงกองทุนเดียว โดยที่ทั้งบริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยต่างต้องจ่ายเงินเบี้ยประกันภัยเข้ากองทุนเดียวกันนี้ และกองทุนที่มีอยู่เพียงกองทุนเดียวนี้ อาจต้องรับภาระทั้งในกรณีที่บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายตกอยู่ในสภาพที่ไม่อาจชำระหนี้ได้ จึงเท่ากับเป็นการผูกติดความเสี่ยงและภาระของกองทุนไว้กับธุรกิจทั้งสองประเภทอันอาจทำให้เกิดผลกระทบกับระบบประกันภัยทั้งระบบได้

4.การมีกองทุนเดียวร่วมกันระหว่างบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย อาจดูไม่เป็นธรรม ในกรณีที่ให้เบี้ยประกันชีวิตจากบริษัทประกันชีวิตต้องเข้าไปรับภาระและความเสี่ยงของธุรกิจประกันวินาศภัย หรือในกรณีกลับกันนั่นคือ การให้เบี้ยประกันภัยที่จ่ายมาจากบริษัทประกันวินาศภัยต้องเข้าไปรับภาระและความเสี่ยงของธุรกิจประกันชีวิต

4.5.2 ที่มาของเงินกองทุน

แม้ว่าในประเทศที่มีการจัดตั้งกองทุนประเภทนี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปบ้างแต่มีความเป็นสากลร่วมกันว่า เงินที่จัดสรรเข้ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตเป็นเงินที่จ่ายโดยบริษัทประกันชีวิตจากเบี้ยประกันชีวิตที่บริษัทได้รับในอัตราร้อยละ (percent) ของเบี้ยประกันชีวิตที่ได้รับทั้งหมด⁵³ ซึ่งอัตราที่ประเทศต่างๆ ให้อยู่ในปัจจุบันมีตั้งแต่ร้อยละ 0.1 (ประเทศเกาหลีใต้) จนถึงไม่เกินร้อยละ 2 (บางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา) แต่ส่วนมากจะไม่เกินร้อยละ 1 ของเบี้ยประกันชีวิตรวมที่ได้รับก่อนหักค่าใช้จ่าย (Total Gross Premiums)

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ใช้อัตราไม่เกินร้อยละ 1 เป็นมาตรฐานในการกำหนดการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (The Assured's Protection Fund) และควรกำหนดไว้ด้วยว่าเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้หรือบริจาคให้กองทุนฯ และที่ตกเป็นของกองทุนฯ ไม่ว่าจะโดยกฎหมายหรือโดยทางนิติกรรม รวมทั้งดอกผลของกองทุนฯ ย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตด้วย

⁵³ ตามกฎหมายประกันภัยของประเทศญี่ปุ่น, ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศอังกฤษ, ประเทศสวีเดน, ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศมาเลเซีย

4.5.3 การควบคุมขนาดของกองทุน

แม้ว่าการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (The Assured's Protection Fund) จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งในการคุ้มครองประชาชนผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิต (Policyholder) ทั้งในฐานะที่เป็นผู้เอาประกันชีวิตและผู้รับประโยชน์รวมถึงทายาทของบุคคลเหล่านั้นด้วย แต่สำหรับผู้เอาประกันชีวิตต้องถือว่าเป็นภาระที่จะต้องจ่ายเบี้ยประกันชีวิต (Premium) เพิ่มขึ้น เพื่อนำเบี้ยประกันชีวิตส่วนหนึ่งจัดสรรเข้ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต เพื่อเป็นการซื้อหลักประกันเพิ่มเติม หากเกิดกรณีที่บริษัทประกันชีวิตตกอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้หรืออยู่ในสภาพที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว (insolvency) หรือล้มละลาย (bankruptcy) หรือปิดกิจการ ผู้เอาประกันชีวิตก็ยังสามารถเรียกร้องจำนวนเงินเอาประกันชีวิตตามสัญญาประกันชีวิตได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมขนาดของกองทุน กำหนดอัตราร้อยละของเบี้ยประกันชีวิตที่จะต้องนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต

4.5.4 สถานะของกองทุนและการจัดการกองทุน

ธุรกิจอื่นที่มีการจัดตั้งกองทุน เช่น กิจการธนาคารกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 29 ตรีพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485) หรือในประเทศญี่ปุ่นที่มีการก่อตั้งองค์กรคุ้มครองผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัย (policyholder protection organization - PPO) ทั้งด้านการประกันชีวิตและการประกันวินาศภัย (The Non-Life Insurance Policyholders Protection Corporation of Japan) ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายธุรกิจประกันภัย (insurance business law)⁵⁴ หรือกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตของแคลิฟอร์เนียในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย California Insurance Law⁵⁵ หรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัย (The Policyholders' Protection Board) ของประเทศอังกฤษ⁵⁶ หรือกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันภัย (Insured's Protection Fund) ของประเทศสวีเดน⁵⁷ และกองทุนประกันภัย (Insurance Guarantee Fund) ของประเทศเกาหลีใต้⁵⁸

⁵⁴ Life Insurance Business in Japan 2001/2002. p.13-14.

⁵⁵ California Life and Health Insurance Principles and Practice (Dearborn Financial Publishing, Inc., 2001), p.21-24.

⁵⁶ Tax briefs Life Assurance and Pensions Handbook.p.455-456.

⁵⁷ กองนโยบายและระบบสารสนเทศ, ธุรกิจการประกันภัยของโลก, "วารสารการประกันภัย 100 (ตุลาคม-ธันวาคม 2543): 12.

⁵⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.กองทุนประกันภัยในต่างประเทศ(กรุงเทพมหานคร: มีนาคม 2542), หน้า 77.

ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกันภัย ในขณะที่กองทุนประกันภัย (Insurance Guarantee Fund) ของประเทศมาเลเซียไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล⁵⁹ ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือไปจึงมีว่ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต (The Assured's Protection Fund) ควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ และควรดำเนินการจัดการกองทุนอย่างไร และหากไม่เป็นนิติบุคคล รูปแบบการจัดการกองทุนควรจะเป็นอย่างไร ประเด็นดังกล่าวนี้พิจารณาได้ 2 แนวทาง คือ

1. หากกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตมีฐานะเป็นนิติบุคคล จะต้องมีการตรากฎหมายรับรองให้กองทุนมีสถานะเช่นนั้น และเมื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ตัวกองทุนเองย่อมมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้

แต่เนื่องจากนิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลตามความหมายของกฎหมาย (Juristic Person) ไม่ใช่บุคคลธรรมดา (Natural Person) จึงต้องใช้สิทธิหน้าที่และอำนาจผ่านบุคคลธรรมดาซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นในลักษณะของ “ คณะกรรมการจัดการกองทุน ” หรือคณะกรรมการอื่นที่กฎหมายให้อำนาจ

2. หากกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็จำเป็นต้องกำหนดสถาบันที่จะเป็นผู้รักษาเงินหรือรับฝากเงินกองทุนนี้ไว้แทนผู้มีอำนาจจัดการกองทุน เพื่อให้ใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยอาจให้นำส่งธนาคารแห่งชาติ เช่น ประเทศมาเลเซียนำส่ง Bank Negara เป็นต้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้ กฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้กองทุนเป็นนิติบุคคล แต่ยังคงกำหนดตัวบุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีสิทธิใช้เงินกองทุน

ในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรให้กองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพื่อให้กองทุนมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามขอบวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตสามารถดำเนินงานต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระและคล่องตัวผ่านคณะกรรมการจัดการกองทุน โดยไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการประกันภัย รวมทั้งมิได้เป็นหน่วยงานภายในของกรมการประกันภัยดังเช่นที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นหน่วยงานภายในของธนาคารแห่งประเทศไทย

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

การจัดการกองทุนจำเป็นต้องอาศัยระบบการดำเนินงานภายในที่โปร่งใส มีการควบคุมภายในที่ดี มีการป้องกันการทุจริต หลักสำคัญที่ควรยึดถือปฏิบัติ คือ การบริหารแบบบรรษัทภิบาล (corporate governance)

การบริหารแบบบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) หมายถึง การที่มีระบบบริหารจัดการที่ดีตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานแห่งความเป็นธรรม (fairness) ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับการดำเนินงานที่ไม่มีลักษณะเป็นข้อบังคับทางกฎหมาย มีดังต่อไปนี้⁶⁰

1. ความโปร่งใส (Transparency) คณะกรรมการจัดการกองทุนควรบริหารงานด้วยความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งควรมีทั้งข้อมูลที่เป็นข้อมูลทางการเงินและที่มีใช่ข้อมูลทางการเงิน ที่ถูกต้อง ครบถ้วน ชัดเจน เชื่อถือได้ ทันการณ์ และสม่ำเสมอ

2. รับผิดชอบต่อผู้ถือ (Accountability) คณะกรรมการจัดการกองทุนควรปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดด้วยความตั้งใจ และมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามกฎหมายระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. สามารถตรวจสอบได้ (Audit Ability) คณะกรรมการจัดการกองทุนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ ตามบทบาทและความรับผิดชอบที่ได้รับ โดยต้องมีระบบการจัดเก็บข้อมูล เอกสารต่างๆ และรายงานประจำปีที่ดี ให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามกฎหมาย พร้อมทั้งจะให้มีการตรวจสอบได้เสมอ

4.5.5 การใช้เงินจากกองทุนและสิทธิหน้าที่ของกองทุน

บางประเทศยอมให้เจ้าหน้าที่มิใช่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ประกันชีวิต มีสิทธิได้รับชดเชยหนี้ของตนจากเงินกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตนี้ด้วยหากบริษัทประกันชีวิตล้มละลาย และยอมให้ผู้เอาประกันชีวิตมีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนได้เท่ากับจำนวนเงินที่ตนเรียกร้อง (Equivalent to Claim) เช่น ตามกฎหมายของประเทศลัตเวีย เป็นต้น

⁶⁰ กองนโยบายและระบบสารสนเทศ, "หลักสำคัญการประกันภัย," วารสารการประกันภัย 105 (มกราคม-มีนาคม 2545) : 36-37. ซึ่งแปลและเรียบเรียงจาก International Core Principles Methodology ของ International Association of Insurance Supervisors (IAIS)

ในหลายประเทศไม่ยอมให้เจ้าหนี้อื่น มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากเงินกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต เพราะต้องการให้กองทุนนี้เป็นหลักประกันและเป็นประโยชน์แก่ผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิต (Policyholder) ผู้เอาประกันชีวิต (assured) ผู้รับประโยชน์ (Beneficiary) และทายาท (Heir) ของบุคคลเหล่านั้นเท่านั้น และจะใช้เงินจากกองทุนฯ ได้เฉพาะในกรณีที่บริษัทประกันชีวิตตกอยู่ในสภาพที่มีหนี้สินล้มละลาย (Insolvency) หรือล้มละลาย (Bankruptcy) หรือปิดกิจการ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้เงินซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. จำกัดเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระเงินจากกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต ให้ได้รับเฉพาะผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตและผู้เอาประกันชีวิต รวมถึงบุคคลอื่นที่มีสิทธิได้รับชดใช้ตามความผูกพันของบริษัทประกันชีวิตตามสัญญาประกันชีวิตเท่านั้น (Life Insurance Contracts)

2. เจ้าหนี้ตามข้อ 1. จะมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตก็ต่อเมื่อบริษัทประกันชีวิตมีหนี้สินล้มละลาย หรือล้มละลาย หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต

3. เพื่อให้เงินกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต สามารถคุ้มครองเจ้าหนี้ที่เป็นผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตได้อย่างแท้จริงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อแยกเงินกองทุนนี้ และต้องไม่นับรวมอยู่ในกองทรัพย์สินของลูกหนี้ตามความหมายของกฎหมายล้มละลาย ดังนั้น เจ้าหนี้อื่นที่ไม่ใช่ผู้เอาประกันชีวิตหรือผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิต จึงไม่มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตนี้ด้วย

4.6 การแก้ไขหรือตรากฎหมายใหม่เพื่อรองรับการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต

ในการตรากฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต จำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องดังต่อไปนี้

1. นิยามเพื่อความชัดเจนว่ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตคืออะไร

2. หมวดที่ว่าด้วยกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต ซึ่งมีบทบัญญัติให้มีการจัดสรรเบี้ยประกันชีวิตที่บริษัทประกันชีวิตได้รับเข้ากองทุนฯ การรับรองให้กองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามขอบเขตของกฎหมาย การใช้เงินของกองทุน และเจ้าหน้าที่ผู้มีสิทธิได้รับชดใช้จากเงินกองทุน ผู้มีสิทธิจัดการกองทุน การแยกกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิตออกจากกองทรัพย์สินของลูกหนี้ผู้ล้มละลาย

3. ประกาศของกระทรวงพาณิชย์โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีประจำกระทรวง เพื่อกำหนดรายละเอียดอื่นในเรื่องกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราร้อยละของเบี้ยประกันชีวิตที่บริษัทประกันชีวิตจะต้องจัดสรรเข้ากองทุนฯ การลดหรือเพิ่มอัตราเบี้ยประกันชีวิตที่บริษัทประกันชีวิตจะต้องจัดสรรเข้ากองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันชีวิต