

## บทคัดย่อ

ในอดีตที่ผ่านมา ธุรกิจประกันภัยของไทยมีได้ขยายตัวทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ดังจะเห็นได้เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนเบี้ยประกันต่อรายได้ประชาชาติ และเบี้ยประกันต่อประชากร สถิติเหล่านี้ของไทยต่ำกว่าของทั้งประเทศอุตสาหกรรมและบางประเทศในกลุ่มอาเรียนด้วยกัน รายได้ประชาชาติต่อหัวเป็นตัวแปรที่สำคัญอันหนึ่งที่กำหนดความสามารถในการซื้อประกัน ตามประสบการณ์ในอดีตของไทยและต่างประเทศ เมื่อรายได้ประชากรต่อหัวเพิ่มขึ้นเบี้ยประกันต่อคนต่อปีก็สูงขึ้นตามลำดับ ดังนั้น เมื่อเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันมีศักยภาพที่จะขยายตัวได้เร็วกว่าเศรษฐกิจโลก ก็จะมีผลลัพธ์ที่ดีให้กับธุรกิจประกันภัยขยายตัวอย่างรวดเร็วตามไปด้วย นอกจากนั้น รัฐก็ได้ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของธุรกิจประกันภัยหลายประการ เพื่อเกื้อหนุนวิัฒนาการในตลาดเงินและตลาดทุนของไทย ตัวอย่างเช่น ได้มีการเปิดช่องทางการลงทุนและประกอบธุรกิจใหม่ๆ ให้แก่บริษัทประกันภัย ในเมืองตลาดประกันภัยของไทยมีโอกาสที่จะขยายตัวไปได้อีกมากเช่นนี้ หลายประเทศอุตสาหกรรมจึงสนใจที่จะลงทุน (เพิ่มเติม) ในธุรกิจประกันภัยของไทยเป็นอันมาก

ตามร่างข้อตกลงที่นำไปว่าด้วยการค้าบริการหรือ GATS ไทยได้เสนอข้อผูกพันสาขาประกันภัยไว้ 6 ประการดังนี้

1. การประกันชีวิต ในด้านการเข้าสู่ตลาด ไม่มีข้อห้ามหรือเงื่อนไขใดๆ ที่จะมีการขยายการธรรมเนียมพรมแดน หรือประชาชานจะไปรื้อถอนธรรมนูอกประเทศไทย แต่การจัดตั้งบริษัทประกอบธุรกิจในประเทศไทยจะต้องอนุญาตเพียงให้ต่างชาติมาร่วมหุ้นกับบริษัทประกันภัยที่มีอยู่แล้วในประเทศไทย โดยต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 25% ของทุนจดทะเบียน และไม่มุกมัดว่าจะให้ใบอนุญาตเปิดบริษัทใหม่ บุคลากรจากต่างประเทศที่จะเข้ามาให้บริการในประเทศไทยอนุญาตให้เฉพาะผู้บุนนาคราะดับอาชญากรรม เผยเสี้ยวงาน และนักวิชาการโดยต้องได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนประกันชีวิต

ส่วนด้านข้อจำกัดเรื่องการปฏิบัติเยี่ยมคนชาตินั้น มีเงื่อนไขว่าผู้ข้อถอนธรรมนูอกประกันชีวิตกับบริษัทในประเทศไทยสามารถนำเบี้ยประกันชีวิตไปหักลดหย่อนภาษีได้จำนวนหนึ่ง และสาขานบริษัทดังประเทศไทยที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยจะจัดตั้งสาขาอยู่ภายในประเทศอีกไม่ได้

2. การประกันวินาศภัย ในด้านการเข้าสู่ตลาดในกฎการขยายบริการข้ามพรมแดนนั้น ยกเว้นให้ทำได้เฉพาะการประกันภัยเกี่ยวกับการขนส่งทางเรือ หรือทางอากาศระหว่างประเทศ และการ

ประกันภัยต่อทุกประเภท ส่วนการจดตั้งบริษัทภายนอกในประเทศไทยมีเงื่อนไขเข่นเดียวกับการประกันชีวิต คือ อนุญาตเพียงให้คนต่างชาติร่วมทุนกับบริษัทในประเทศไทย โดยต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 25% ของทุน จดทะเบียน การเคลื่อนย้ายบุคลากรมีเงื่อนไขเข่นเดียวกับการประกันชีวิต

3. นายหน้าและตัวแทนประกันภัย ภายใต้พระราชบัญญัติประกันชีวิตและพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย ห้ามผู้ใดซักงาน แนะนำ หรือกระทำการใดๆ เพื่อให้บุคคลทำสัญญาประกันภัยกับผู้ประกอบธุรกิจประกันชีวิตหรือประกันวินาศภัยในต่างประเทศ นอกจากการทำสัญญาประกันภัยต่อส่วนการเข้าสู่ตลาดนั้น อนุญาตให้เฉพาะกรณีจดตั้งบริษัทประกอบธุรกิจนายหน้า โดยมีผู้ถือหุ้นต่างชาติได้ไม่เกิน 25% การเคลื่อนย้ายบุคลากรมีเงื่อนไขเข่นเดียวกับธุรกิจประกันชีวิตและวินาศภัย และไม่อนุญาตให้ต่างชาติเป็นตัวแทนนายหน้าบุคคลธรรมด้า (ธุรกิจตัวแทนและนายหน้าทุกประเภทเริ่มรวมถึงตัวแทนนายหน้าประกันภัย เป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำความชั่ว พ.ศ. 2515)

4. ที่ปรึกษาด้านประกันภัยไม่รวมเรื่องบำนาญ การเข้าสู่ตลาดไม่มีเงื่อนไขใดๆ ในกรณี บริการข้ามพรมแดนหรือการไปรับบริการในต่างประเทศ แต่หากจะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยจะต้องจดตั้งนิติบุคคล โดยมีผู้ถือหุ้นต่างชาติถือหุ้นไม่เกิน 49% ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด (ตามปว. 281) การเคลื่อนย้ายบุคลากรก่อนอนุญาตเฉพาะผู้บริหารระดับอาชูโตร ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการ โดยต้องได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนประกันภัย

5. ผู้ประเมินภัย มีข้อเสนอผูกพันเข่นเดียวกับข้อ 4 ข้างต้น

6. นักคณิตศาสตร์ประกันภัย มีข้อเสนอผูกพันเข่นเดียวกับข้อ 4 ข้างต้น

ข้อผูกพันที่ไทยเสนอข้างต้นนี้ ถือคล้องกับกฎหมายในปัจจุบันของไทย กล่าวคือ รัฐบาลไทยได้ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อนั้นคับส่วนรับกิจการประกันภัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความต้องการทางเทคโนโลยีมากขึ้น โดยได้ทบทวนพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 เป็นพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ซึ่งให้ความยืดหยุ่นและเสริมภาพแก่ธุรกิจประกันภัยมากกว่าที่เคยมีในอดีต ด้วยย่างเข่น ขยายสัดส่วนสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ขยายสัดส่วนการลงทุนในลักษณะพิเศษ สามารถประกอบธุรกิจลีสซิ่ง จัดการกองทุนรวมและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของไทยในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่สำคัญอยู่บางประการ ซึ่งแม้จะไม่ขัดกับสิ่งที่ทางรัฐบาลไทยได้เสนอต่อ GATS แต่ข้อจำกัดเหล่านี้ก็ยังคงเป็นประเด็นที่ต่างชาตireiyกรองต่อไปในอนาคตด้วยอย่างของข้อจำกัดเหล่านั้น ได้แก่ ข้อบังคับให้บริษัทประกันมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 75% ข้อจำกัดในการจัดตั้งหรือเพิ่มเติมสาขาของบริษัทประกันจากต่างประเทศ และการประกอบธุรกิจตัวแทนและนายหน้าโดยชาวต่างชาติ

มาตรการล่าสุดที่ไทยได้ดำเนินการไป (ตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2538) ได้แสดงให้เห็นชัดว่า รัฐบาลต้องการเตรียมความพร้อมให้ตลาดประกันภัยของไทยสามารถรับมือกับข้อเรียกร้องจากต่างชาติได้มากขึ้น กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอนุญาตให้มีการจัดตั้งบริษัทประกันภัยแห่งใหม่ที่มีบุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าสามในสี่ และมีเงินทุนจดทะเบียนเพียงพอโดยที่บริษัทประกันภัยแห่งใหม่ต้องไม่มีความสัมพันธ์กับบริษัทประกันภัยที่มีอยู่เดิม

เมื่อบริษัทประกันแห่งใหม่เริ่มประกอบธุรกิจ หรือเมื่อบริษัทดังชาติได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินธุรกิจประกันภัยเพิ่มขึ้น อาจส่งผลกระทบให้หลายรูปแบบ เช่น ย่างธุรกิจจากบริษัทประกันของไทยซึ่งส่งผลให้ฐานลูกค้าเลิกลง และมีโอกาสที่จะเกิดภัยสูงขึ้น จนบางบริษัทไทยอาจไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ทำให้ลูกค้าผู้เอาประกันเดือดร้อน เมื่อพิจารณาผลประกอบการของบริษัทประกันภัยไทยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า บริษัทที่มีโอกาสประสบปัญหาที่กล่าวข้างต้น คือบริษัทขนาดเล็ก และมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นอยู่ในกลุ่ม 'ครอบครัว' จุดอ่อนที่เห็นชัดของบริษัทครอบครัว คือไม่มีเครือข่ายธุรกิจในหลากหลายมิติ แม้แต่ในประเทศไทย จึงไม่น่าแปลกใจที่เมื่อวัดผลตอบแทนต่อสินทรัพย์แล้ว บริษัทประกันภัยไทยขนาดเล็กที่นำมาศึกษาในรายงานนี้ขาดทุนต่อเนื่องเป็นเวลานาน

เครื่องเรือที่จะแสดงถึงจุดอ่อนของบริษัทประกันภัยไทยขนาดเล็กได้แก่ อัตราส่วนกำไรต่อรายได้ แสดงถึงความสามารถในการแข่งขันของบริษัท ซึ่งในปัจจุบันนี้สูง แสดงว่าอาจประสบปัญหารายได้ตกต่ำได้ง่าย อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อเบี้ยประกันสุทธิของบริษัทไทยขนาดเล็กที่สูง เป็นอันมาก ก็แสดงถึงการขาดประสิทธิภาพในการบริหาร จึงไม่น่าแปลกใจที่เมื่อวัดผลตอบแทนต่อสินทรัพย์แล้ว บริษัทประกันภัยไทยขนาดเล็กที่นำมาศึกษาในรายงานนี้ขาดทุนต่อเนื่องเป็นเวลานาน

สำหรับบริษัทประกันภัย สถานการณ์ของบริษัทไทยขนาดเล็กก็คล้ายคลึงกัน เพราะมีอัตราส่วนค่าสินไหมทดแทนรวมกับค่าใช้จ่ายต่อเบี้ยประกันรับสุทธิ อยู่ในระดับที่สูงกว่าของบริษัทดังชาติและบริษัทไทยขนาดใหญ่ ในขณะที่อัตราส่วนเบี้ยประกันรับสุทธิต่อเงินกองทุนของบริษัทประกันภัยไทยขนาด

เล็กก็สูงมากเช่นกัน หมายความว่า บริษัทไทยขนาดเล็กขยายงานมากเกินควร จะอาจเป็นอันตรายต่อ เศรษฐกภาพของบริษัท เพราะเงินกองทุนไม่เพียงพอต่อความเสี่ยงที่บริษัทรับประกัน นอกจากนั้น อัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้นของบริษัทไทยขนาดเล็ก ก็ต่ำกว่าของทั้งบริษัทไทยขนาดใหญ่ และบริษัทดังข้างต้นมีเป็นอันมาก ดังนั้น หากธุรกิจดำเนินมาตราการเปิดเสร็จลดาตประกันภัยภายใน ประเทศ คงต้องคำนึงถึงผลกระทบในแง่ลบที่อาจเกิดขึ้นได้ง่ายและรุนแรงแก่บริษัทประกันของไทยที่มี ขนาดเล็ก และ/หรือบริหารงานแบบครอบครัว

ในการวางแผนนโยบายของรัฐ เพื่อเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ลายรูปแบบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ธุรกิจต้องพิจารณาถึงจุดประสงค์เบื้องต้น 3 ประการหลัก ได้แก่ 1) สนับสนุนให้มีการแข่งขันมากขึ้น ในตลาด เพื่อประโยชน์แก่ฝ่ายผู้ซื้อบริการ ฝ่ายผู้ขายบริการ และฝ่ายเศรษฐกิจส่วนรวม 2) รักษา เศรษฐกภาพของบริษัทประกันภัย รวมถึงผลประโยชน์ของสาธารณชน 3) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของ ธุรกิจประกันภัย ซึ่งรวมถึงเทคโนโลยี บุคลากร กฎเกณฑ์และแรงจูงใจ ในจุดประสงค์เหล่านี้ ผล ประกอบการของตลาดประกันภัยในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา คงแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ดำเนินมาตรการเพื่อ จุดประสงค์ข้อแรกและข้อสุดท้ายไปบ้างแล้ว เช่น ขยายประเภทการลงทุนของธุรกิจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ออกพรม. คุ้มครองผู้ประสบภัยทางรถ และขยายงานกำกับและตรวจสอบบริษัทประกันภัย สำนักปัญหา ที่ยังคงค้างอยู่ได้แก่ การรักษาความมั่นคงของบริษัทประกันภัย ธุรกิจพิจารณาดำเนินมาตรการเป็น ขั้นตอนดังนี้

1. ในชั้นแรก รัฐจะให้บริษัทประกันภัยที่มีปัญหา พยายามหาผู้เข้ามาร่วมทุนด้วยในรูป merger หรือ takeover เพื่อเพิ่มเงินกองทุนให้แก่บริษัท ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ขยายเครือข่ายของ outlet หรือนุญาตให้ประกอบธุรกิจประเภทใหม่ๆ ร่วมกับสถาบันหรือน่วยงานที่เข้า มาร่วมกิจการด้วย
2. หากไม่สามารถทำตามข้อ 1 ได้ ควรรักษาให้บริษัทประกันภัยที่มีปัญหาร่วมตัวกันเองเพื่อ ขยายขนาดกองทุน ขยาย pool size ขยายเครือข่ายหรือสาขา
3. ถ้ายังมีบริษัทที่มีปัญหามิ่สานารถทำตามข้อ 1 ได้ และรัฐ ต้องการเลี่ยงการล้มละลายของบริษัทประกัน (เพราะกรณีล้มละลาย อาจส่งผลกระทบกระเทือน ต่อเนื่องเป็นสูงให้ระบบการเงินได้ง่าย) ธุรกิจต้องมีคันให้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทประกันภัย แห่งชาติ (National Insurance Company) ซึ่งมีสถาบันการเงินของรัฐเป็น ธนาคารกรุงไทย และ/หรือ

ธนาคารออมสิน เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ สนับสนุนทางด้านเงินทุน เพิ่มช่องทางในการซ้าย และปรับปรุง ประสิทธิภาพในการบริหาร ทางเลือกสุดท้ายนี้จะช่วยเปิดโอกาสให้ธุรกิจสามารถแก้ไขปัญหาและปรับปรุง โครงสร้างของบริษัทประกันภัยที่มีปัญหาได้อย่างแท้จริง โดยไม่ก่อผลกระทบแก่ลูกค้าผู้ถือกรรมธรรม์อยู่ ก่อนหน้าแล้ว นอกจากนั้น บริษัทประกันภัยแห่งชาตินี้ยังมีช่องทางที่จะระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์หรือ การออกตราสารหนี้ได้อีกด้วย

สำหรับการเปิดบริษัทประกันภัยเอกชนแห่งใหม่เพื่อเพิ่มการแข่งขันในตลาดประกันภัยนั้น ควร กระทำอย่างเป็นขั้นตอน กล่าวคือ คงต้องเปิดบริษัทประกันของไทยก่อนของต่างชาติ เพื่อมีให้เกิดผล ผลกระทบที่รุนแรงแก่บริษัทประกันที่ดำเนินธุรกิจอยู่แล้ว ทั้งนี้ บริษัทไทยที่จะเปิดใหม่ต้องมีฐานเงินทุนที่ พอดีอย่าง บุคลากรที่มีประสบการณ์และเครือข่ายธุรกิจที่กว้างขวาง แม้ไม่เกี่ยวโยงกับบริษัทประกันภัยที่ ประกอบการอยู่แล้ว อนึ่ง ควบคู่กับการจัดตั้งบริษัทเอกชนแห่งใหม่ รัฐอาจเปิดโอกาสให้ต่างชาติถือหุ้นใน บริษัทประกันภัยที่ดำเนินกิจการอยู่แล้วมากขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปจาก 25% ถึง 49% เพื่อผลดีโดย ประการ เช่น ปรับปรุงนโยบายการบริหาร ขยายฐานลูกค้า และถ่ายทอดความรู้หรือเทคโนโลยี อย่างไร ก็ตาม แม้การจัดตั้งบริษัทประกันภัยแห่งใหม่จะช่วยส่งเสริมการแข่งขันในตลาดให้มากขึ้น แต่ก็อาจส่ง ผลกระทบถึงความมั่นคงของบริษัทอื่นได้ ทางออกทางหนึ่งคือสถานการณ์ที่ล้าหลัง เช่นนี้ คือการให้ แรงจูงใจแก่บริษัทประกันภัยแห่งใหม่ที่จะพยายามเข้าร่วมเหลือบบริษัทประกันภัยแห่งเก่าที่อ่อนแอด โดยวิธี ร่วมหรือซื้อกิจการ และเพิ่มทุน แรงจูงใจที่เห็นได้ชัดคือ จัดอันดับความสำคัญ (Priority) ที่สูงให้แก่บริษัท ประกันภัยแห่งใหม่ที่สามารถกระทำการเช่นนั้นได้

สิ่งสำคัญที่รัฐควรคำนึงถึงประการหนึ่งในการดำเนินมาตรการเปิดเสรีแก่ตลาดประกันภัยคือ แม้ มาตรการเปิดเสรีจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่บริษัทประกันภัย แต่ มาตรการเหล่านี้ก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงจนเป็นอันตรายแก่ความมั่นคงของบริษัทประกันภัยได้ เพราะ บางบริษัทยังขาดประสบการณ์ และ/หรือขาดบุคลากรในการประกอบธุรกิจประเภทใหม่ๆ และ/หรือ ไม่กระจายความเสี่ยงอย่างเพียงพอ และ/หรือถือสภาพคล่องที่ไม่เหมาะสมกับฐานะของบริษัท ดังนั้น รัฐจึงควรปรับปรุงการกำกับดูแลความมั่นคงของบริษัทประกันภัยด้วยวิธีต่อไปนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบบัญชีและผลประกอบการให้ถูกต้องและรวดเร็ว
2. ถ่วงน้ำหนักการระดับความเสี่ยงที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเภทข้อมูล และปรับปรุง ลาร์ก ผลรวมที่ได้หลังจากการถ่วงน้ำหนักจะแสดงถึงมูลค่าความเสี่ยงที่มีโอกาสเป็นจริงมากที่สุด จึง

ควรนำไปเปรียบเทียบเพื่อวัดความเพียงพอของเงินกองทุนของบริษัทประกันภัยนั้นๆ นอกจากนั้น สัดส่วนภาระผูกพันที่ถ่วงน้ำหนักแล้วต่อเงินกองทุนจะเป็นเครื่องช่วยขี้แนะแก่บริษัทประกันภัยด้วยว่า ควรถือสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นสัดส่วนเท่าใดของสินทรัพย์ทั้งสิ้น

3. ถ่วงน้ำหนักสินทรัพย์ด้วยความเสี่ยงที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเภทสินทรัพย์ เมื่อรู้กำหนดขอบเขตของอัตราส่วนผลรวมของสินทรัพย์ที่ถ่วงน้ำหนักแล้วต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้น ขอบเขตนั้นก็จะช่วยป้องกันมิให้บริษัทประกันภัยมีโครงสร้างการลงทุนโดยรวมที่เสี่ยงเกินควร หรือเป็นเครื่องช่วยขี้แนะแนวทางบริหารสินทรัพย์ให้แก่บริษัทประกันภัยทางนั้น ท่านกลางเสริมภาพที่มากขึ้นและความหลากหลายในตลาดเงินทุน

4. ในการณ์ที่บริษัทประกันภัยประสบปัญหานี้หรือวิกฤติการณ์การเงิน รู้สึกไม่ควรเข้าโอบอุ้มด้วยเงินของรัฐเสมอ เพราะจะซักนำให้บริษัทประกันภัยก่อความเสี่ยงเกินเหตุ รัฐมีทางเลือกอื่น 2 วิธีที่จะช่วยรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในตลาดประกันภัย วิธีแรกคือ จัดตั้งสถาบันกลางจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตของบริษัทประกันทุกบริษัท และเผยแพร่ผลการจัดอันดับเหล่านั้นให้สาธารณะทราบ และตัดสินใจเลือกบริษัทด้วยความพอใจของแต่ละคน วิธีที่สองคือ สนับสนุนให้บริษัทประกันภัยรวมกลุ่มกันจัดตั้งกองทุนกลาง ซึ่งเรียกเก็บค่าสมาชิกเป็นสัดส่วนกับภาระผูกพันที่ถ่วงน้ำหนักด้วยความเสี่ยงแล้ว กองทุนนี้จะทำหน้าที่เสริมสภาพคล่อง หรือพยุงฐานะของบริษัทสมาชิกยามฉุกเฉิน เพื่อรักษาครัวเรือนอยู่กับความเห็นของรัฐว่า กลุ่มลูกค้าส่วนใหญ่ของบริษัทประกันภัยมีการศึกษาและวิจารณญาณดีเพียงใด