

บทที่ 4

แนวทางการนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ในประเทศไทย

การนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ในประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมารองรับและบริหารจัดการมาตรการดังกล่าว ซึ่งในบทนี้จะทำการศึกษาแนวทางการกำหนดรูปแบบขององค์กรประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย รวมทั้งแนวทางการดำเนินงานรับประกันภัยทางการเมืองขององค์กรดังกล่าวว่าควรมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างไร นอกจากนี้ จะทำการศึกษาถึงผลดีและผลกระทบในด้านกฎหมายและในด้านอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นหากมีการนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ในประเทศไทยในอนาคต

4.1 วิเคราะห์รูปแบบขององค์กรประกันภัยทางการเมืองของประเทศผู้ส่งออกการลงทุน

จากการศึกษารูปแบบและลักษณะขององค์กรประกันภัยทางการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา และประเทศอังกฤษ เราอาจจำแนกรูปแบบขององค์กรประกันภัยทางการเมืองออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน ดังต่อไปนี้

4.1.1 รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาล

องค์กรประกันภัยทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น ได้แก่ OPIC ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ EDC ของประเทศแคนาดา ซึ่งองค์กรประกันภัยทางการเมืองในรูปแบบนี้มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

(1) ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษเป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายพิเศษที่ก่อตั้งองค์กรแต่ละแห่งจะกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ สิทธิต่าง ๆ เอกสิทธิ์ หลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน และโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจไว้โดยเฉพาะ

(2) รัฐบาลเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่มีเอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจด้วยเลย

(3) รัฐวิสาหกิจมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่ก่อตั้ง

(4) รัฐวิสาหกิจมีเงินทุนและความสามารถทางการเงินเป็นของตนเอง

(5) สามารถกำหนดข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการคัดเลือกพนักงาน การบังคับบัญชา และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ได้เอง โดยพนักงานของรัฐวิสาหกิจมิใช่ข้าราชการ

องค์กรประกันภัยทางการเมืองรูปแบบนี้ มีข้อดี กล่าวคือ มีความคล่องตัว และเป็นอิสระในการดำเนินงาน จึงช่วยให้การบริหารงานต่าง ๆ โดยเฉพาะการรับประกันภัยทางการเมืองซึ่งต้องอาศัยหลักการประกันภัยบางอย่าง เช่นเดียวกับการรับประกันภัยทั่วไปของภาคเอกชนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการมีความสามารถทางการเงินเป็นของตนเอง จึงสามารถระดมทุนหรือเพิ่มทุนโดยอาศัยตลาดทางการเงินได้โดยตรง ทำให้องค์กรสามารถดำเนินกิจกรรมในเชิงธุรกิจด้านอื่นได้อย่างหลากหลาย และอาจนำรายได้จากการดำเนินงานในด้านอื่น ๆ มาช่วยชดเชยหรือเสริมสร้างฐานะทางการเงินขององค์กรให้มีความมั่นคง หรือเพิ่มความสามารถในการรับประกันภัยทางการเมืองให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ลงทุนได้อย่างเพียงพอ

สำหรับข้อเสียขององค์กรประกันภัยทางการเมืองรูปแบบนี้ คือ รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐบาลที่มีโครงสร้างและรูปแบบของการดำเนินงานเช่นเดียวกับธุรกิจของภาคเอกชน ดังนั้น จึงควรจะเป็นหน่วยงานที่ยืนหยัดและเลี้ยงตัวเองได้ แต่ในความเป็นจริงองค์กรประกันภัยทางการเมืองซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นยังม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ และต้องให้รัฐบาลสรรหางบประมาณช่วยเหลือเพื่อให้้องค์กรมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง และมีความสามารถในการให้หลักประกันทางการเงินในรูปของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ลงทุนตามที่องค์กรรับประกันไว้ ซึ่งจะทำให้ผู้ลงทุนมีความมั่นใจและได้รับหลักประกันทางการเงินอย่างแท้จริง

4.1.2 หน่วยงานราชการ

องค์กรประกันภัยทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานราชการของรัฐบาล ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ หรือ MITI ของประเทศญี่ปุ่น และ องค์กรประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก หรือ ECGD ของประเทศอังกฤษ โดยมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

- (1) ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ
- (2) มีสถานะตามกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้
- (3) การจัดรูปขององค์กรมีลักษณะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่าง ๆ
- (4) มีเงินทุนซึ่งได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลในรูปของงบประมาณประจำปี และมีวิธีการทางงบประมาณ การควบคุม การตรวจสอบบัญชี เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นของรัฐ
- (5) พนักงานขององค์กรมีฐานะเป็นข้าราชการ และมีระบบการคัดเลือก การบังคับบัญชา และหลักเกณฑ์อื่น ๆ เช่นเดียวกับข้าราชการของรัฐ

ข้อดีขององค์กรประกันภัยทางการเมืองรูปแบบนี้ คือ มีความมั่นคงทางการเงิน เนื่องจากเงินทุนในการดำเนินงานทั้งหมดได้รับจากรัฐบาล ดังนั้น การรับประกันภัยทางการเมืองขององค์กรจึงกระทำในลักษณะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล กล่าวคือ ผู้รับประกันภัยที่แท้จริง คือ รัฐบาล ซึ่งหากเกิดความสูญเสียขึ้นกับผู้เอาประกัน เนื่องจากภัยทางการเมืองที่เอาประกันไว้ ผู้เอาประกันย่อมมั่นใจได้ว่าตนจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในรูปของค่าสินไหมทดแทนจากรัฐผ่านทางองค์กรประกันภัยทางการเมืองอย่างแน่นอน

องค์กรประกันภัยทางการเมืองรูปแบบนี้มีข้อเสียเช่นกัน กล่าวคือ การบริหารงานต่าง ๆ ขององค์กรอาจมีความล่าช้า ไม่ค่อยคล่องตัว เนื่องจากระบบราชการทั่วไปมักกำหนดขั้นตอนในการทำงานที่อยู่ยากซับซ้อน ทำให้ขาดอิสระในการดำเนินงานต่าง ๆ พอสมควร นอกจากนี้ บุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการมักเคยชินกับความล่าช้าของขั้นตอนการทำงาน

จึงอาจทำให้ขาดความกระตือรือร้น และข้าราชการอาจไม่มีประสิทธิภาพหรือความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะงานในฐานะของการเป็นผู้รับประกันภัยที่ดีพอ ซึ่งอาจส่งผลให้การบริหารงานต่าง ๆ ขององค์กรไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลงทุนที่ออกไปลงทุนยังต่างประเทศได้อย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณารูปแบบขององค์กรประกันภัยทางการเมืองของประเทศผู้ส่งออกการลงทุนทั้งสองประเภทดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า รูปแบบขององค์กรประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้น ควรมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

1) การประกันภัยทางการเมืองจัดว่าเป็นการประกันภัยประเภทหนึ่งซึ่งแม้จะมีหลักการบางอย่างแตกต่างไปจากการประกันภัยทั่วไปก็ตาม แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการประกันภัยเช่นเดียวกับการประกันภัยทั่วไป ซึ่งภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น องค์กรที่จะรับผิดชอบในการบริหารจัดการมาตรการประกันภัยทางการเมืองจึงควรมีลักษณะและโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับองค์กรของภาคเอกชน เพื่อให้การบริหารงานต่าง ๆ เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐวิสาหกิจจัดว่าเป็นองค์กรของรัฐที่มีลักษณะและโครงสร้าง รวมทั้งการมีอิสระในการบริหารงานใกล้เคียงกับองค์กรของภาคเอกชนมากกว่าหน่วยงานราชการที่มีลักษณะและโครงสร้างต่างจากองค์กรของภาคเอกชน และยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการอย่างเคร่งครัด ดังนั้น องค์กรประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยจึงควรอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ

2) มาตรการประกันภัยทางการเมืองเป็นมาตรการที่รัฐเข้ามาให้ความช่วยเหลือและเสริมสร้างหลักประกันแก่ผู้ลงทุน ในลักษณะที่รัฐเข้ามาเป็นผู้ให้บริการเสียเอง มิใช่ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานราชการต่าง ๆ ของประเทศไทยจะมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานธุรกิจของภาคเอกชน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยซึ่งมีหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะ ก็จะดำเนินงานในฐานะของการเป็นผู้ให้บริการเช่นเดียวกับการดำเนินงานธุรกิจของภาคเอกชน ดังนั้น องค์กรประกันภัยทางการเมืองซึ่งมีหน้าที่สำคัญในฐานะของการเป็นผู้ให้บริการจัดการความเสี่ยงภัยในรูปแบบของการเป็นผู้รับประกันภัยทางการเมืองแก่การลงทุนในต่างประเทศ จึงสมควรจัดตั้งในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ

3) การประกันภัยทางการเมืองเป็นงานซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการโดยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการประกันภัยเป็นอย่างดี ซึ่งในประเทศไทย การประกันภัยทั่วไปอยู่ภายใต้การดำเนินงานของภาคเอกชนทั้งสิ้น โดยมีหน่วยงานราชการของรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล การจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมืองในรูปของหน่วยงานราชการอาจประสบปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานรับประกันภัย แต่หากองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถแต่งตั้งหรือคัดเลือกบุคคลภายนอกจากภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านการรับประกันภัย การลงทุน เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ ซึ่งจะทาให้องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นที่รวมของผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถในด้านการประกันภัยเป็นอย่างดี

นอกจากนั้น องค์กรในรูปของรัฐวิสาหกิจยังสามารถเสนอค่าจ้างผลตอบแทน และการให้แรงจูงใจเป็นพิเศษแก่บุคลากรของตนได้อย่างคล่องตัว และไม่มีข้อจำกัดเหมือนเช่นหน่วยงานราชการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่ง หากองค์กรนั้นจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือผู้บริหารงานพิเศษกว่าปกติ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับองค์กรประกันภัยทางการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

4) จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกของรัฐบาลในการส่งเสริมหรือพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ เป็นการเฉพาะนั้น องค์กรเหล่านี้จะถูกจัดตั้งในรูปของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 หรือธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรในรูปของรัฐวิสาหกิจกระทำได้สะดวกกว่า และรัฐบาลสามารถใช้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายในด้านเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานราชการ ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมืองขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนไทยในต่างประเทศ จึงสมควรจัดตั้งในรูปของรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน

สรุป ; ผู้วิจัยมีความเห็นว่า องค์กรประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่แยกต่างหากจากหน่วยงานราชการ เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพ

4.2 แนวทางการกำหนดรูปแบบขององค์กรประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสม

สำหรับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าจัดตั้งขึ้นโดยไม่ได้อาศัยหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีทางเศรษฐกิจเท่าใดนัก แต่จัดตั้งขึ้นด้วยความจำเป็นของสถานการณ์เฉพาะหน้า เนื่องจากในขณะนั้นรัฐเป็นผู้ที่มีความพร้อมมากที่สุดในการจัดตั้งองค์กรขึ้นรองรับสถานการณ์เหล่านั้น¹ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจึงมีที่มาของการจัดตั้งในลักษณะต่าง ๆ กัน และจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่ต่างกัน ซึ่งอาจจำแนกรัฐวิสาหกิจของไทยตามลักษณะของกฎหมายที่เป็นฐานในการจัดตั้งออกเป็น 4 ประเภท กล่าวคือ²

- 1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อการนั้นโดยเฉพาะ
- 2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496
- 3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี

¹ ผุสสดี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทย : องค์กรและการจัดการ (กรุงเทพฯ ; สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 38.

² ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์, "สำรวจความรู้รัฐวิสาหกิจไทย," เอกสารประกอบการศึกษาทางรัฐวิสาหกิจ ศูนย์รัฐวิสาหกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523. (อัดสำเนา)

การที่จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในรูปแบบใดนั้น มักจะขึ้นอยู่กับเป้าหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นขึ้นมา ทั้งนี้ เนื่องจากรูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะเหมาะสมเป็นพิเศษกับการที่จะจัดการให้รัฐวิสาหกิจบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยหลักการแล้ว อาจกล่าวได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่มุ่งแสวงหากำไรมักจะได้รับการจัดตั้งขึ้นและดำเนินการภายใต้กฎหมายเอกชน (private law) แต่มีลักษณะบางประการของกฎหมายมหาชน (public law) ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มิได้มุ่งแสวงหากำไรมักได้รับการจัดตั้งและดำเนินการตามกฎหมายมหาชน แต่ในการดำเนินการธุรกิจก็จะได้รับอิทธิพลบางอย่างของกฎหมายเอกชนเช่นกัน³ สำหรับองค์ประกอบกันภัยทางการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นมาควรเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบใด อาจแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน

4.2.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน

รัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้มักจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการกิจการสำคัญต่าง ๆ เพื่อให้บริการสาธารณะหรือเพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ รัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้มีลักษณะทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้⁴

³ ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ ; สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 7-8.

⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "รัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย ; ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 146.

(1) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ สิทธิพิเศษบางประการ และการจัดโครงสร้างขององค์กร รวมทั้งโครงสร้างทางการเงิน

(2) มีสถานะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายพิเศษที่จัดตั้ง

(3) มีทุนดำเนินงานทั้งสิ้นเป็นของรัฐ โดยรัฐเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว

(4) พนักงานของรัฐวิสาหกิจมิใช่ข้าราชการ การบรรจุ แต่งตั้งและการออกจากงานเป็นไปตามเงื่อนไข และข้อบังคับที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดขึ้น

(5) การดำเนินงานโดยทั่วไปอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งเป็นอิสระ แต่ในด้านนโยบายโดยรวมต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งผู้วิจัยจะนำมาเป็นแบบอย่างในการศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 โดยเหตุที่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะและการดำเนินงานบางอย่างที่ใกล้เคียงกับองค์กรประกันภัยทางการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้น กล่าวคือ เป็นผู้ให้บริการรับประกันความเสี่ยงภัยทางการเมืองให้แก่ผู้ส่งออกไทย ดังนั้น จึงสมควรศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างทางการเงินของธนาคารดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางเปรียบเทียบในการพิจารณาจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมือง ดังต่อไปนี้

โครงสร้างองค์กร

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย องค์กรหลัก 2 องค์กร กล่าวคือ ⁵

⁵ วิชัย รัตนสุวรรณจินดา, "ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย." เอกสารภาษีอากร 13 (มีนาคม 2537) | 54-55.

(1) คณะกรรมการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย มีจำนวนไม่เกิน 12 คน ประกอบด้วย ข้าราชการซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 6 คน และตัวแทนจากภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การเงิน และการค้าระหว่างประเทศ อีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังมีผู้จัดการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของธนาคารโดยทั่วไป รวมทั้งการกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร จำนวนไม่เกิน 4 คน ซึ่งมีหน้าที่บริหารงานต่าง ๆ ของธนาคารตามที่คณะกรรมการมอบหมาย สำหรับคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี หากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว อาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าสองวาระติดต่อกัน

(2) ผู้จัดการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งโดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของธนาคารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งปฏิบัติตามนโยบายและข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด และยังเป็นผู้แทนของธนาคารในกิจการที่ธนาคารเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ในการนี้ผู้จัดการอาจมอบอำนาจให้ตัวแทนหรือบุคคลใดกระทำการเฉพาะอย่างแทนก็ได้

โครงสร้างทางการเงิน

สำหรับเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) เงินทุนจดทะเบียนแรกก่อตั้ง จำนวน 2,500 ล้านบาท โดยได้
มาจาก

(1.1) กระทรวงการคลัง ซึ่งจะโอนเงินผลกำไรรวมทั้งดอกผล
ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารเงินผลกำไรที่ได้จากธนาคารพาณิชย์ เนื่องจาก
การปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา เพื่อส่งเสริมกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นเงินตรา
ต่างประเทศ พ.ศ. 2529 มาให้

(1.2) ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะโอนเงินสมทบครั้งแรก
เป็นจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 1,000 ล้านบาท มาให้ภายใน 60 วัน นับจากวันที่พระราชบัญญัติ
มีผลบังคับใช้ และจะสมทบเพิ่มจนเงินทุนของธนาคารมีไม่น้อยกว่า 2,500 ล้านบาท ภายใน
เวลา 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฯ มีผลบังคับใช้⁶

(2) เงินทุนหมุนเวียน ธนาคารสามารถดำเนินการหาเงินทุนเพื่อนำมา
ใช้หมุนเวียนในการดำเนินกิจการได้จากแหล่งต่าง ๆ เช่น เงินที่ได้มาจากการออกตราสาร
ทางการเงินของธนาคาร เงินประกันการกู้ยืมและการให้บริการ เงินกู้ยืมจากต่างประเทศ
และในประเทศ รายได้ของธนาคาร เป็นต้น หากธนาคารมีผลการดำเนินงานขาดทุนเนื่องจาก
การดำเนินงานตามนโยบายพิเศษของทางการที่นอกเหนือจากการดำเนินงานตามปกติ ก็จะได้
รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปของการชดเชยจากเงินงบประมาณ หรือให้อำนาจรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเพิ่มทุน หรือชดเชยตามความเหมาะสม⁷

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

⁷ บริษัทฯ รัศมิธรรมวงศ์, "ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย."

แม้ว่าธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จะมีความสามารถทางการเงินเป็นของตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งควรที่จะยืนหยัดและเลี้ยงตัวเองได้ แต่เนื่องจากการดำเนินงานที่เป็นภาระให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ส่งออกเป็นหลัก โดยมีได้มุ่งแข่งขันในเชิงธุรกิจ หรือแสวงหากำไรให้ได้สูงสุด ดังนั้น ธนาคารจึงจำเป็นต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปของเงินงบประมาณประจำปี เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย

เมื่อพิจารณาลักษณะทางกฎหมายและโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน พบว่ารัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้สามารถดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองนโยบายเฉพาะอย่างของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจขยายขอบเขตออกไป รวมทั้งกำหนดให้มีอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์บางประการได้ ตามที่รัฐสภาและรัฐบาลเห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนการของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนจึงเหมาะสมที่จะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินงานเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจในรูปแบบนี้มีข้อจำกัด กล่าวคือ ไม่เหมาะสมที่จะดำเนินงานในลักษณะที่เป็นการค้าหากำไรซึ่งต้องแข่งขันกับผู้อื่น ทั้งนี้ เนื่องจากการแก้ไขหรือปรับปรุงใด ๆ ที่กระทบถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ ย่อมต้องดำเนินการผ่านทางรัฐสภา และออกกฎหมายพิเศษมาแก้ไข ปรับปรุง ซึ่งในบางกรณีอาจไม่ทันต่อเหตุการณ์หรือความจำเป็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

4.2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน

รัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้ จะอยู่ในรูปของบริษัทจำกัด ซึ่งต้องจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดของเอกชนทั่วไป ส่วนใหญ่รัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้จะดำเนินการเพื่อการค้าหากำไร เช่นเดียวกับธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบนี้มีลักษณะทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

- (1) จัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (2) มีสถานะ เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (3) รัฐบาลอาจเป็นเจ้าของโดยการถือหุ้นทั้งหมด หรือถือหุ้นเกินกว่า 50% ของจำนวนหุ้นทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจนั้นก็ได้
- (4) รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ สิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบเดียวกับบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงดำเนินงานอยู่เพียงไม่กี่แห่ง และที่สามารถดำเนินงานจนประสบผลสำเร็จงานเชิงธุรกิจเป็นอย่างดี ซึ่งผู้วิจัยจะนำมาเป็นแบบอย่างในการศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2502 โดยการร่วมลงทุนระหว่าง บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด ซึ่งรัฐบาลไทยถือหุ้นทั้งหมด กับสายการบินสแกนดิเนเวีย แอร์ไลน์ซิสเต็ม (Scandinavian Airlines System) หรือเรียกโดยย่อว่า สายการบิน SAS โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศ แข่งขันกับสายการบินของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก⁸ ทั้งนี้ จะทำการศึกษาโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างทางการเงินของบริษัทการบินไทย จำกัด ก่อนแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมือง ดังต่อไปนี้

⁸ ซีรพันธุ์ วิชาวิบูล, "การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจศึกษาเฉพาะกรณี : บริษัท การบินไทย จำกัด." (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 39.

โครงสร้างองค์กร

ตามข้อบังคับของบริษัท การบินไทย จำกัด กำหนดโครงสร้างของบริษัท

ดังนี้⁹

1) คณะกรรมการบริษัทจำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้อำนวยการใหญ่ และรองกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ของบริษัทเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังมีผู้แทนจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกิน 4 คน โดยการเลือกตั้งและการถอดถอนกรรมการบริษัท เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

คณะกรรมการบริษัทมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการดำเนินงานต่าง ๆ รวมทั้งควบคุมดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี สำหรับกรรมการโดยตำแหน่ง หากพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระก็ต้องพ้นจากการเป็นกรรมการของบริษัทด้วย ส่วนกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หากต้นสังกัดแจ้งเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทนก่อนครบวาระ ผู้แทนดังกล่าวต้องพ้นจากการเป็นกรรมการบริษัท

2) ผู้อำนวยการใหญ่ 1 คน ซึ่งคณะกรรมการบริษัทเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งและมอบอำนาจให้เป็นผู้รับผิดชอบ และบริหารงานของบริษัทให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการบริษัทกำหนด นอกจากนี้ ยังมีรองกรรมการผู้อำนวยการใหญ่เป็นที่ปรึกษา และช่วยเหลือในการบริหารจัดการทั่วไป กับมีผู้อำนวยการใหญ่ฝ่ายต่าง ๆ เป็นที่ปรึกษาและรับผิดชอบดำเนินงานในสายงานหลักด้านต่าง ๆ ของบริษัท

⁹ บัญชี จันทรโรจนกิจ, บริษัท การบินไทย จำกัด (กรุงเทพฯ ; บริษัทสุชมและบุตร จำกัด, 2537), หน้า 4.

แม้ว่าบริษัท การบินไทย จำกัด จะมีโครงสร้างองค์กรในรูปของ คณะกรรมการ เช่นเดียวกับบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่จะเห็นว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยไม่มีผู้แทนจากภาคเอกชน ร่วมอยู่ด้วยเลย ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัทแต่ เพียงผู้เดียว จึงมีสิทธิในการกำหนดผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการของบริษัทแต่เพียงฝ่าย เดียวเช่นกัน

โครงสร้างทางการเงิน

บริษัท การบินไทย จำกัด มีเงินทุนที่ใช้สำหรับดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งอาจ แยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้¹⁰

1) เงินทุนจดทะเบียนแรกก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2502 จำนวน 2 ล้านบาท โดยแบ่งออกเป็น 20,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 100 บาท ซึ่งบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ถือหุ้น ร้อยละ 70 และสายการบิน SAS ถือหุ้นร้อยละ 30 หลังจากนั้น มีการเพิ่มทุนตลอดมาจนถึง ปี พ.ศ. 2519 บริษัทมีทุนจดทะเบียนจำนวน 200 ล้านบาท ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด ได้ซื้อหุ้นทั้งหมดคืนจากสายการบิน SAS ตามมติคณะรัฐมนตรี และได้โอน หุ้นที่ซื้อคืนมานี้ให้กับกระทรวงการคลัง จึงมีผลทำให้บริษัท การบินไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจ ที่มีบริษัท เดินอากาศไทย จำกัด ถือหุ้นร้อยละ 40 และกระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่ร้อยละ 60

¹⁰ ชีรพันธ์ วิชาวิกุล, "การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจศึกษาเฉพาะกรณี | บริษัท การบินไทย จำกัด," หน้า 39-40.

ในปี พ.ศ. 2531 บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด และบริษัทการบินไทย จำกัด ได้รวมกิจการเข้าด้วยกันตามมติคณะรัฐมนตรี และปี พ.ศ. 2534 บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ได้รื้อหุ้นที่ตนถืออยู่ทั้งหมดให้กระทรวงการคลัง ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัทการบินไทย จำกัด ก่อนมีการแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนในปัจจุบัน

2) เงินทุนหมุนเวียน บริษัทการบินไทย จำกัด สามารถดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจของวัตถุประสงค์ของบริษัทตามที่กำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ เพื่อหารายได้เข้ามาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน เช่น การกู้ยืมจากในประเทศและต่างประเทศ รายได้จากการจัดเก็บค่าโดยสารของสายการบิน รายได้จากกิจการสมทบอื่น ๆ เช่น ค่าขนส่งพัสดุภัณฑ์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า บริษัทการบินไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลนั้น มีความสามารถทางการเงินเป็นของตนเอง เพื่อที่บริษัทจะได้สามารถเลี้ยงตัวเองและดำเนินการแข่งขันกับธุรกิจของภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเป้าหมายหลักในการดำเนินงานของบริษัท คือ การมุ่งแสวงหากำไรให้ได้สูงสุดเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาลักษณะทางกฎหมายและโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน จะพบว่า รัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้มีความยืดหยุ่นและอิสระในการบริหารงานมาก จึงเปิดโอกาสให้สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของแต่ละรัฐวิสาหกิจได้โดยสะดวก นอกจากนี้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้สามารถกระทำได้ง่ายและสะดวกกว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนจึงเหมาะสมสำหรับดำเนินงานที่ต้องแข่งขันกับผู้อื่น และเพื่อการค้าหากำไร ซึ่งไม่ต้องมีอำนาจหรือสิทธิพิเศษใด ๆ ในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้มีข้อบกพร่อง กล่าวคือ กรณีที่ต้องการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว ดังนี้ ไม่ควรจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวในรูปของบริษัทจำกัด ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นการไม่สอดคล้องกับลักษณะเนื้อหาของบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัดซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดนั้น นอกจากรัฐแล้วบริษัทจำกัดนั้นย่อมไม่มีผู้ถือหุ้นรายอื่นอีก ดังนั้น สิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งปกติต้องกระทำโดยบรรดาผู้ถือหุ้นก็จะถูกสงวนไว้ให้กับรัฐแต่เพียงผู้เดียว รูปแบบบริษัทจำกัดจึงเป็นเพียงการสมมติขึ้นว่ามีอยู่เท่านั้น

4.2.3 รูปแบบองค์กรประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

เมื่อพิจารณารูปแบบการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 กรณีดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า องค์กรประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยสมควรเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนเนื่องจากเหตุผล ดังต่อไปนี้

1) องค์กรประกันภัยทางการเมืองดังกล่าวนี้ มีอำนาจหน้าที่หลัก กล่าวคือการให้บริการจัดการความเสี่ยงภัยทางการเมืองในรูปแบบของการรับประกันภัยทางการเมืองแก่ผู้ลงทุนที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนในต่างประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศส่วนรวม แต่จะไม่มีวัตถุประสงค์ในเชิงธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดแต่อย่างใด ซึ่งลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน ที่ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนจะมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดเป็นสำคัญ

2) เหตุผลความจำเป็นของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชนในรูปแบบของบริษัทจำกัดนั้น เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องเข้าซื้อหุ้นของบริษัทเอกชนแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือเข้าซื้อกิจการใดกิจการหนึ่งซึ่งรัฐเห็นว่ามีมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ หรือเนื่องจากรัฐประสงค์จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเปิดโอกาสให้เอกชนในชาติหรือผู้ลงทุนต่างชาติ เข้ามาร่วมลงทุนด้วย

ในขณะที่การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายมหาชนนั้น มักเกิดขึ้นด้วยความจำเป็นของสถานการณ์เฉพาะหน้า และเป็นกิจการที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้มีความพร้อมมากที่สุดในการจัดตั้งองค์กรขึ้นรองรับสถานการณ์เหล่านั้น เช่น การจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เนื่องจากความจำเป็นในการสนับสนุนและส่งเสริมการค้า การส่งออกของประเทศให้สามารถแข่งขันกับผู้ส่งออกอื่น ๆ ในเวทีการค้าระหว่างประเทศได้

เมื่อพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมืองขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาเสริมสร้างหลักประกันและความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนในการออกไปลงทุนยังต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชนไทยในต่างประเทศให้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยในการเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับการรับประกันภัยทางการเมืองเป็นเรื่องที่รัฐเท่านั้นที่มีความพร้อมมากที่สุดในการดำเนินการรับประกันภัยทางการเมือง ดังนั้น จึงสมควรจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมืองในรูปของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน

3) ในการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรประกันภัยทางการเมืองควรได้รับสิทธิพิเศษบางประการ ซึ่งองค์กรของเอกชนไม่สามารถกระทำได้ เช่น การได้รับยกเว้นภาษี หรือค่าธรรมเนียมในการทำนิติกรรมต่าง ๆ เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรและสร้างความคล่องตัวในการดำเนินงานขององค์กร การที่องค์กรประกันภัยทางการเมืองจะมีสิทธิพิเศษดังกล่าวได้ ก็โดยที่มีกฎหมายพิเศษให้อำนาจไว้เท่านั้น การจัดตั้งองค์กรในรูปของบริษัทจำกัดซึ่งต้องจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ไม่สามารถกำหนดสิทธิพิเศษต่าง ๆ ให้แก่องค์กรได้ในทางตรงกันข้าม หากจัดตั้งองค์กรขึ้นตามกฎหมายมหาชนโดยการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะย่อมสามารถกำหนดสิทธิพิเศษต่าง ๆ ให้แก่องค์กรประกันภัยทางการเมืองได้ตามที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานรับประกันภัยทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) ฐานะทางการเงินขององค์กรประกันภัยทางการเมือง เนื่องจากการรับประกันภัยทางการเมืองจัดว่าเป็นการรับประกันการเสี่ยงภัยขนาดใหญ่ ซึ่งหากเกิดภัยทางการเมืองขึ้น อาจก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างรุนแรงต่อผู้ลงทุน หากผู้ลงทุนเอาประกันภัยไว้กับองค์กร ดังนั้น องค์กรในฐานะผู้รับประกันภัยจึงต้องรับผิดชอบในความสูญเสียดังกล่าว โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ลงทุนตามความสูญเสียที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น องค์กรจึงต้องมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนว่าหากได้รับความสูญเสียเนื่องจากภัยที่เอาประกันไว้ องค์กรผู้รับประกันภัยย่อมมีความสามารถในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เอาประกันอย่างแน่นอน

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัตินั้น จะมีฐานะทางการเงินที่มั่นคงเนื่องจากรัฐบาลเป็นเจ้าของ และเงินทุนในการดำเนินงานก็จะได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินเป็นประจำ จึงเป็นหลักประกันแก่ผู้ลงทุนได้ว่า องค์กรผู้รับประกันภัยจะมีความสามารถในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ลงทุนซึ่งเอาประกันภัยอย่างแน่นอน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปของบริษัทจำกัดนั้น ย่อมมีฐานะและความสามารถทางการเงินเป็นของตนเอง กล่าวคือ สามารถหารายได้จากการดำเนินงานต่าง ๆ ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล ดังนั้น ฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้จึงมีความไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของตนเองเป็นสำคัญ หากประสบความล้มเหลวในการดำเนินงาน ก็อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามที่รับประกันภัยได้ ดังนั้น จึงสมควรจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมืองในรูปของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

การกำหนดรูปแบบขององค์กรประกันภัยทางการเมืองสำหรับประเทศไทยอาจดำเนินการเป็น 2 ระยะ ดังต่อไปนี้

1) ระยะแรก จควรกำหนดให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย หรือ Exim Bank เป็นผู้ดำเนินงานรับประกันภัยทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจาก

1.1) การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ตลอดจนโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างทางการเงินของ Exim Bank สามารถกระทำได้สะดวกและรวดเร็วกว่าการก่อตั้งองค์กรขึ้นใหม่ ซึ่งจะทำให้สามารถนำมาตราการประกันภัยทางการเมืองมาใช้เพื่อให้ความคุ้มครองและส่งเสริมการลงทุนของไทยในต่างประเทศได้ เหมาะสมกับความจำเป็นของสถานการณ์ในปัจจุบัน

1.2) โครงสร้างองค์กรของ Exim Bank ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน (พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536) สอดคล้องและเหมาะสมกับโครงสร้างขององค์กรประกันภัยทางการเมืองที่ต้องการความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงน่าจะสามารถดำเนินงานรับประกันภัยทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

1.3) โครงสร้างทางการเงินของ Exim Bank ซึ่งมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ประกอบกับการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบของเงินงบประมาณจากรัฐบาลเป็นประจำทุกปี จึงเป็นหลักประกันได้ว่า หาก Exim Bank ดำเนินงานรับประกันภัยทางการเมืองแก่ผู้ลงทุนไทย จะมีความสามารถในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ลงทุนซึ่งเอาประกันภัยอย่างแน่นอน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์กรประกันภัยทางการเมืองที่ต้องมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง

1.4) ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ Exim Bank เป็นสถาบันการเงินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก ทั้งทางด้านการเงินและการประกันภัย ความเสี่ยงในการได้รับชำระหนี้จากผู้ซื้อ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการลงทุนของไทยในต่างประเทศด้วยการให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงิน ตลอดจนการให้บริการรับประกันภัยในเชิงพาณิชย์แก่ผู้ลงทุนไทยที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศ ดังนั้น การกำหนดให้ Exim Bank มีหน้าที่ในการรับประกันภัยทางการเมืองแก่การลงทุนไทยในต่างประเทศ จึงสามารถกระทำได้สะดวกและรวดเร็วกว่าการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา ซึ่งอาจต้องใช้เวลาอันรวมทั้งใช้เงินทุนจำนวนมากในการจัดตั้ง

1.5) การดำเนินงานรับประกันภัยทางการเมือง ในระยะแรกอาจมีปัญหาเกี่ยวกับปริมาณการขอเอาประกันภัยอยู่ในระดับต่ำ ทำให้เบี้ยประกันซึ่งเป็นรายได้ขององค์กร อาจไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะหากมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเกิดขึ้นในระยะเริ่มต้นของการดำเนินงาน การที่ Exim Bank มีหน้าที่ในการรับประกันการส่งออก อยู่เดิม จึงอาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยการนำเบี้ยประกันภัยการส่งออกมาถัวเฉลี่ยกับเบี้ยประกันภัยการลงทุนให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระยะแรกของการดำเนินงานได้

แต่ทั้งนี้ เมื่อ Exim Bank ดำเนินงานรับประกันภัยทางการเมืองแก่ผู้ลงทุนไทย ไปได้ระยะหนึ่ง จนปริมาณของการรับประกันภัยทางการเมืองมีมูลค่าสูงขึ้นและมีจำนวนผู้ลงทุน ไทยที่ขอเอาประกันภัยมากพอเสียก่อน จึงค่อยพิจารณาจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมืองขึ้นมา ดำเนินการรับประกันภัยทางการเมืองโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ Exim Bank ต้องรับผิดชอบ ดูแลงานหลายด้านมากเกินไป ซึ่งอาจทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ

2) ในระยะต่อมามาควรก่อตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมืองของประเทศไทยขึ้นใน รูปของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน ซึ่งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวควรมีโครงสร้างองค์กร โครงสร้างทางการเงินและขอบเขตของอำนาจหน้าที่อย่างไร อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

โครงสร้างองค์กร

องค์กรประกันภัยทางการเมืองในรูปแบบนี้ ควรประกอบด้วยองค์กรหลัก 2 องค์กร กล่าวคือ

1) คณะกรรมการ (Board of Directors) ควรประกอบด้วยตัวแทนของ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรประกันภัยทางการเมืองที่มาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น ข้าราชการ จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านการลงทุน ระหว่างประเทศ หรือการประกันภัยระหว่างประเทศ เป็นต้น จำนวนคณะกรรมการต้องไม่ มากเกินไปจนขาดความคล่องตัวในการทำงาน และต้องไม่น้อยเกินไปจนไม่อาจจะรวบรวมบุคคล ที่มีความสามารถ ซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้

โดยเหตุที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่ได้ปฏิบัติงานเต็มเวลา ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งจึงไม่ควรจะนานเกินไป และกรรมการแต่ละคนควรจะมีความรู้ความสามารถที่เหลื่อมกันด้วย ซึ่งจะทําให้สามารถสลับเปลี่ยนคนที่มีความคิดใหม่ ๆ เข้ามา ขณะเดียวกันกับความต่อเนื่องของคณะกรรมการก็ยังคงดำเนินอยู่ สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ควรรับผิดชอบในด้านการกำหนดนโยบายในการบริหารงาน กำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลังขององค์กร เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของผู้บริหาร

2) ผู้บริหารขององค์กรซึ่งอาจเรียกต่างกันไป เช่น ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ หรือผู้ว่าการซึ่งควรได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ และผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดด้วย เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ผู้บริหารเป็นตัวจักรสำคัญในการควบคุมและดำเนินงานขององค์กรโดยส่วนรวมทั้งหมด จึงสมควรแต่งตั้งโดยคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหาร และควรจะได้มีการพิจารณาเลือกสรรบุคคลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานของภาคเอกชนเข้ามาดำรงตำแหน่งด้วย

ผู้บริหารไม่ควรดำรงตำแหน่งจนกระทั่ง เกษียณอายุ แต่ควรกำหนดให้ดำรงตำแหน่งตามวาระ เช่นเดียวกับคณะกรรมการ เมื่อครบวาระแล้วหากผลการบริหารงานเป็นที่น่าพอใจ ก็อาจพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไปอีก แต่หากมีการบริหารงานผิดพลาดหรือไม่สามารถสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลได้ ก็จะได้สามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาบริหารงานแทน

โครงสร้างทางการเงิน

เงินทุนที่ใช้สำหรับการดำเนินงานขององค์กรประกันภัยทางการเมืองนั้น อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

(1) เงินทุนแรกก่อตั้ง ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนประเดิม จำนวนหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง และอาจกำหนดเงินทุนสำรองสำหรับเป็นค่าสินไหมทดแทนที่จะจ่ายให้แก่ผู้เอาประกันภัยเมื่อเกิดความสูญเสียเนื่องจากภัยทางการเมืองที่รับประกันไว้ แยกต่างหากจากเงินทุนอื่น ๆ ขององค์กร ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรมีความคล่องตัวทางการเงิน โดยสามารถนำเงินทุนสำรองดังกล่าวมาจ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เอาประกันภัยที่ได้รับความเสียหายได้อย่างรวดเร็ว

(2) เงินทุนหมุนเวียน กล่าวคือ ควรกำหนดให้องค์กรประกันภัยทางการเมืองมีความสามารถทางการเงินเป็นของตนเองได้ในระดับหนึ่ง เช่น สามารถออกตราสารทางการเงินต่าง ๆ เพื่อระดมทุนจากประชาชน สามารถกู้ยืมเงินทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนั้น เงินทุนหมุนเวียนอาจได้รับจากรายได้ต่าง ๆ ขององค์กร เช่น เบี้ยประกันที่เรียกเก็บจากผู้เอาประกันภัย รวมทั้งเงินอุดหนุนซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นประจำ และการที่รัฐบาลเพิ่มทุนให้แก่องค์กรเพื่อเพิ่มความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่าง ๆ ด้วย

แม้ว่าองค์กรประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสมควรอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งน่าจะยืนหยัดและสามารถเลี้ยงตัวเองได้ในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากการรับประกันภัยทางการเมืองขององค์กรไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในเชิงธุรกิจเพื่อการค้าหากำไรเหมือนเช่นธุรกิจประกันภัยทั่วไป ในทางตรงกันข้าม การดำเนินงานขององค์กรเป็นการให้ความช่วยเหลือและเสริมสร้างหลักประกันทางการเงินให้แก่ผู้ลงทุนที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งการดำเนินงานขององค์กรจะประสบผลสำเร็จได้ต่อเมื่อองค์กรมีความมั่นคงทางการเงินที่เพียงพอ ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรเป็นประจำ เพื่อให้สามารถดำเนินงานรับประกันภัยทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของอำนาจหน้าที่

การดำเนินงานขององค์กรประกันภัยทางการเมืองนั้น ควรมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) การให้บริการจัดการความเสี่ยงโดยการรับประกันภัยทางการเมือง (Political Risk Insurance) แก่ผู้ลงทุนไทยที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งอาจรับประกันภัยโดยตรงหรือรับประกันภัยร่วม (co-insurance) กับผู้รับประกันภัยเอกชน หรือ องค์กรประกันภัยทางการเมืองระหว่างประเทศก็ได้
- 2) การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Services) ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ แก่ผู้ลงทุนไทยที่ไปลงทุนในต่างประเทศ เช่น การให้เงินกู้ระยะยาวซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อช่วยลดต้นทุนในการดำเนินโครงการลงทุนของผู้ลงทุนไทย อันจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการออกไปลงทุนในต่างประเทศแข่งขันกับผู้ลงทุนของประเทศต่าง ๆ ได้
- 3) การให้ความช่วยเหลือประเภทอื่น ซึ่งเป็นการให้บริการทางด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในต่างประเทศ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการลงทุน และเป็นศูนย์กลางของข้อมูลข่าวสารสำหรับผู้ลงทุนไทยที่ต้องการไปลงทุนในต่างประเทศ เช่น การให้บริการและคำแนะนำเกี่ยวกับการติดต่อและดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในการไปลงทุนในประเทศผู้รับการลงทุน การให้คำแนะนำเกี่ยวกับบรรยากาศและโอกาสในการลงทุนของประเทศผู้รับการลงทุนต่าง ๆ เป็นต้น

4.3 หลักเกณฑ์การประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

การกำหนดหลักเกณฑ์การประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้น จะต้องนำผลการวิเคราะห์หลักเกณฑ์การประกันภัยทางการเมืองของประเทศผู้ส่งออกการลงทุน มาปรับใช้กับสภาพทั่วไปของการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนไทย ทั้งนี้ เพื่อให้หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย โดยอาจแยกพิจารณาแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การประกันภัยทางการเมืองในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.3.1 การกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้น

หลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นอาจแยกพิจารณา ดังต่อไปนี้

คุณสมบัติของผู้ลงทุน

เมื่อพิจารณาสภาพการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนไทย เราอาจจำแนกผู้ลงทุนไทยที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ¹¹

¹¹ จินตนา สุขนชาติ, "การลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศและผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2537), หน้า 74 และ 284.

1) นิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย โดยส่วนใหญ่จะออกไปลงทุนในรูปของการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนหรือสำนักงานสาขา เช่น การลงทุนด้านสถาบันการเงินของธนาคารทหารไทย ธนาคารกรุงเทพ และบริษัทเงินทุนของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ในประเทศไทย เป็นต้น

2) นิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในรูปของกิจการร่วมทุน (joint venture) กับคนท้องถิ่น โดยมีผู้ลงทุนไทยถือหุ้นฝ่ายข้างน้อยหรืออาจถือหุ้นฝ่ายข้างมากก็ได้ เช่น บริษัท Liantai Enterprise จำกัด เป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างผู้ลงทุนไทยกับจีนในสัดส่วน 35:65, บริษัท Taihua Foodstuff จำกัด มีสัดส่วนการลงทุนระหว่างผู้ลงทุนไทยกับจีน เท่ากับ 75:25 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ผู้ลงทุนไทยที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศส่วนใหญ่จะเป็นนิติบุคคล โดยยังไม่มีการลงทุนของบุคคลธรรมดาแต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ลงทุนที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) กรณีผู้ลงทุนที่เป็นนิติบุคคล ควรกำหนดคุณสมบัติโดยยึดหลักการก่อตั้งนิติบุคคลเป็นสำคัญ และควรนำหลักการมีส่วนได้เสียของคนชาติตนในนิติบุคคลมาใช้ประกอบด้วย กล่าวคือ โดยหลักผู้ลงทุนที่เป็นนิติบุคคลนั้น ต้องก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายภายในของประเทศไทย แต่ทั้งนี้ ควรขยายขอบเขตให้รวมถึงนิติบุคคลที่ไม่ได้ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย แต่ถ้ามีคนไทยเป็นผูถือหุ้นฝ่ายข้างมากหรือเป็นผู้มีอำนาจควบคุม จัดการนิติบุคคลดังกล่าว ก็ถือว่าเป็นผู้ลงทุนที่มีคุณสมบัติเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ลงทุนที่เป็นคนไทยโดยแท้เท่านั้น ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากมาตรการประกันภัยทางการเมืองของประเทศไทย

2) กรณีผู้ลงทุนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ควรกำหนดคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ลงทุนของประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีผู้ลงทุนไทยซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาออกไปลงทุนในต่างประเทศก็ตาม แต่การกำหนดให้บุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทยอาจขอเอาประกันภัยได้ นั้น จะช่วยกระตุ้นให้คนไทยริเริ่มในการออกไปลงทุนในประเทศต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในอนาคต

ประเภทและรูปแบบของการลงทุน

รูปแบบของการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนไทยในปัจจุบัน อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ

- 1) การนำเงินทุนเข้าไปลงทุนก่อตั้งกิจการหรือนิติบุคคลขึ้นในประเทศผู้รับการลงทุน หรือการนำเงินทุนไปซื้อหุ้นทุนของโครงการลงทุน ซึ่งจัดว่าเป็นการลงทุนทางตรงเพื่อการถือหุ้นทุน (equity investment) การลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนไทยส่วนใหญ่จะอยู่ในประเภทนี้ โดยในปี พ.ศ. 2537 มีการนำเงินทุนออกไปลงทุนในต่างประเทศประมาณ 10.6 พันล้านบาท¹²
- 2) การให้เงินกู้ระหว่างบริษัทแม่ซึ่งอยู่ในประเทศไทยกับบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นการลงทุนทางตรงเพื่อการถือหุ้นทุนเช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2537 มีการให้เงินกู้แก่บริษัทลูกที่อยู่ในต่างประเทศมูลค่าถึง 0.4 พันล้านบาท
- 3) การทำสัญญาร่วมมือกันประกอบธุรกิจโดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และผลกำไรซึ่งกันและกัน โดยไม่ต้องก่อตั้งกิจการหรือนิติบุคคลใด ๆ ขึ้นมาใหม่ การลงทุนรูปแบบนี้จัดว่าเป็นการลงทุนทางตรงที่ไม่ใช่เงิน (non-equity investment)

เมื่อพิจารณารูปแบบของการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนไทย พบว่าส่วนใหญ่เป็นการลงทุนทางตรงเพื่อการถือหุ้นทุน และการลงทุนทางตรงที่ไม่ใช่เงิน โดยยังไม่มีการลงทุนในรูปแบบของการให้เงินกู้ (debt investment) แก่โครงการลงทุนแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรกำหนดประเภทและรูปแบบของการลงทุนที่อาจขอเอาประกันภัยได้ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

¹² Bank of Thailand, Annual Economic Report 1994, pp.88-91.

1) การลงทุนทางตรงเพื่อการถือหุ้นทุน (equity investment) ซึ่งหมายถึง การนำเงินทุนออกไปลงทุนก่อตั้งกิจการหรือนิติบุคคลใด ๆ ในประเทศผู้รับการลงทุน และการนำเงินทุนออกไปเพื่อถือหุ้นทุนของโครงการลงทุนใด ๆ รวมทั้งการให้เงินกู้ยืมระหว่างบริษัทแม่กับบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือ

2) การลงทุนทางตรงที่ไม่ใช่เงิน (non-equity investment) ซึ่งหมายถึง การลงทุนในรูปของการทำสัญญาหรือความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อแบ่งผลผลิตหรือผลกำไร หรือเพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่โครงการลงทุน โดยผู้ลงทุนไม่ได้นำเงินทุนเข้าไปก่อตั้งกิจการหรือนิติบุคคลใด ๆ ขึ้นใหม่ ซึ่งการลงทุนรูปแบบนี้มีความสำคัญและเป็นที่ต้องการของประเทศผู้รับการลงทุนมากกว่าการลงทุนทางตรงรูปแบบอื่น

3) การลงทุนในรูปแบบอื่น หมายถึง การลงทุนรูปแบบอื่นที่นอกเหนือจากการลงทุนตามข้อ 1 และข้อ 2 ทั้งนี้ เพื่อเปิดช่องให้สามารถรับประกันภัยแก่การลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนไทยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งจะทำให้อัตราการประกันภัยทางการเมืองมีความยืดหยุ่นและสามารถทำให้หลักประกันแก่ผู้ลงทุนไทยได้อย่างทั่วถึง

คุณสมบัติของโครงการลงทุน

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเบื้องต้นตามมาตรการประกันภัยทางการเมืองของประเทศผู้ส่งออกการลงทุน จะเห็นว่า ทุกประเทศกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของโครงการลงทุนเหมือนกันอยู่ 3 ประการ ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวมีความสำคัญและช่วยลดความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้นกับโครงการลงทุน นอกจากนั้น แต่ละประเทศได้กำหนดคุณสมบัติของโครงการลงทุนเป็นพิเศษแตกต่างกันไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของโครงการลงทุนที่เหมาะสมกับประเทศไทย ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรกำหนดคุณสมบัติของโครงการลงทุนออกเป็น 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1) เป็นการลงทุนที่มีส่วนช่วยในการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศผู้รับการลงทุน การกำหนดคุณสมบัติข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้เกิดการลงทุนเพื่อกอบโกยผลประโยชน์จากประเทศผู้รับการลงทุนแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายสูงขึ้น

2) เป็นการลงทุนที่ได้รับอนุมัติหรือยอมรับจากรัฐบาลของประเทศผู้รับการลงทุน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าโครงการลงทุนนั้นจะเป็นประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการของประเทศผู้รับการลงทุนอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยให้ผู้ลงทุนสามารถดำเนินโครงการลงทุนได้อย่างราบรื่นและยังช่วยลดความเสี่ยงภัยทางการเมืองบางประเภทลงได้

3) เป็นการลงทุนใหม่ (new investment) ทั้งนี้ เนื่องจากการลงทุนใหม่นั้นจะช่วยกระตุ้นให้ผู้ลงทุนนำเงินทุน เทคโนโลยี ภูมิปัญญา ความรู้ความเชี่ยวชาญต่าง ๆ เข้าไปลงทุนในประเทศต่าง ๆ ที่ตนไม่เคยเข้าไปลงทุนมาก่อน ซึ่งก่อให้เกิดการขยายตัวของ การลงทุนของไทยในต่างประเทศนั่นเอง

4) เป็นการลงทุนที่ช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย หรือเป็นการเพิ่มศักยภาพโครงสร้างเศรษฐกิจไทย เช่น การลงทุนที่แสวงหาวัตถุดิบมาป้อนกระบวนการผลิตในประเทศไทย หรือการลงทุนในประเภทการผลิตที่ความต้องการภายในประเทศอิ่มตัวแล้ว หรือการลงทุนเพื่อแสวงหาผลกำไรในประเภทอุตสาหกรรมที่มีอัตราผลตอบแทนต่อการลงทุนสูง หรือการลงทุนที่ไม่เป็นผลเสียต่อดุลการชำระเงินของประเทศและการจ้างงานภายในประเทศ เป็นต้น

คุณสมบัติของประเทศผู้รับการลงทุน

เมื่อพิจารณาสัดส่วนการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศของไทย จำแนกตามประเทศผู้รับการลงทุน พ.ศ. 2534-2537 พบว่า ประเทศผู้รับการลงทุนที่ผู้ลงทุนไทยเข้าไปลงทุนมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ กลุ่มประเทศอาเซียน สหรัฐอเมริกา จีน ฮองกง และกลุ่มประเทศอินโดจีนตามลำดับ¹³ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ลงทุนไทยได้เข้าไปลงทุนในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

¹³ Ibid., p.90.

ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรรับประกันภัยแก่การลงทุนที่ทำขึ้นในประเทศ
 ผู้รับการลงทุนทุกประเทศทั่วโลก ไม่จำกัดเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา
 เท่านั้น โดยอาจมีการจัดอันดับความสำคัญของประเทศผู้รับการลงทุนเพื่อส่งเสริมให้มีการลงทุน
 ในต่างประเทศในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยมากที่สุด และยังสามารถให้ความ
 ค้ำประกันรวมทั้งหลักประกันแก่ผู้ลงทุนไทยที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะ
 ช่วยกระตุ้นให้เกิดการออกไปลงทุนในประเทศผู้รับการลงทุนใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้นด้วย

4.3.2 ประเภทของความเสียหายที่รับประกัน

ผู้ลงทุนไทยที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศนั้น ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรค
 หลายประการซึ่งที่สำคัญ ได้แก่

1) การโอนหรือแลกเปลี่ยนเงินทุน รายได้ ผลตอบแทน หรือ
 ผลกำไรออกนอกประเทศผู้รับการลงทุน เช่น การลงทุนในประเทศจีน ซึ่งมีข้อจำกัดเรื่องการ
 แลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ โดยเฉพาะการนำผลกำไรในรูปแบบเงินตราต่างประเทศออกนอก
 ประเทศจีน เนื่องจากทางการจีนห้ามมิให้นำเงินท้องถิ่น Renminbi ออกนอกประเทศ และ
 ไม่สามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราต่างประเทศได้ หากผู้ลงทุนไม่เจรจาต่อรองเงื่อนไข
 เรื่องนี้กับฝ่ายจีนไว้ล่วงหน้า อาจประสบปัญหาการโอนหรือแลกเปลี่ยนเงินตราออกนอกประเทศ
 เงินได้¹⁴

¹⁴ จินตนา สุชนชาติ, การลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศและผลกระทบ
 ต่อเศรษฐกิจไทย, หน้า 75.

2) ความไม่มั่นคงทางการเมืองของประเทศผู้รับการลงทุน โดยเฉพาะปัญหาการสู้รบหรือสงครามที่เกิดขึ้นภายในประเทศผู้รับการลงทุน ซึ่งจะทาให้ความเสี่ยงจากการลงทุนค่อนข้างสูงขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการลงทุน เช่น กรณีประเทศกัมพูชาซึ่งเกิดการสู้รบระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายเขมรแดง ส่งผลกระทบต่อบริษัทของผู้ลงทุนไทยที่เข้าไปลงทุนสัมปทานป่าไม้ ต้องสั่งอพยพคนงานและขนเครื่องจักรทั้งหมดกลับประเทศไทย 15

3) การเวนคืนทรัพย์สินของผู้ลงทุนเป็นของรัฐ รวมถึงการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลผู้รับการลงทุน ซึ่งเป็นการยกเลิกสัญญาที่ทำไว้กับผู้ลงทุนและก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินงานของโครงการลงทุน เช่น กรณีรัฐบาลกัมพูชาได้ยกเลิกสัญญาที่ทำไว้กับสายการบินคัมโบเจีย อินเตอร์เนชั่นแนล แอร์ไลน์ ซึ่งเป็นสายการบินของผู้ลงทุนไทยอย่างกะทันหัน 16

จะเห็นได้ว่า ความเสี่ยงภัยทางการเมืองที่เกิดขึ้นกับผู้ลงทุนไทยเป็นประเภทเดียวกันกับความเสี่ยงภัยทางการเมืองที่กำหนดไว้ตามมาตรการประกันภัยทางการเมืองของประเทศผู้ส่งออกการลงทุนส่วนใหญ่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรกำหนดประเภทของความเสียหายทางการเมืองที่จะรับประกันออกเป็น 3 ประเภทหลัก กล่าวคือ

15 "บริษัทค้าไม้ไทยหวั่นสงครามเขมร สั่งขนเครื่องจักรและคนงานกลับ," ผู้จัดการรายวัน (6 มกราคม 2537) ; 7.

16 "บทเรียนการลงทุนกัมพูชา ธุรกิจการเป็นไทยอ่วม," ผู้จัดการรายวัน (26 ธันวาคม 2537) ; 1-2.

1) ภัยจากการไม่สามารถโอนหรือแลกเปลี่ยนเงินตรา (inconvertibility) ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองและหลักประกันแก่ผู้ลงทุนว่า เงินทุน ผลกำไร หรือผลตอบแทนต่าง ๆ ที่ได้รับจากการลงทุนในต่างประเทศ ย่อมสามารถส่งกลับคืนหรือแลกเปลี่ยนมาในรูปของเงินบาทหรือสกุลเงินตราต่างประเทศอื่น ๆ โดยสะดวก และตามอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นธรรม

2) ภัยจากการเวนคืนทรัพย์สิน (expropriation) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักประกันแก่ผู้ลงทุนในกรณีที่รัฐผู้รับการลงทุนใช้สิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เวนคืนทรัพย์สินของผู้ลงทุนมาเป็นของรัฐ ไม่ว่าจะมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ก็ตาม

3) ภัยจากความรุนแรงทางการเมือง (political violence) เพื่อเป็นการให้หลักประกันทางการเงินแก่ผู้ลงทุนกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นเนื่องจากการใช้ความรุนแรง ซึ่งทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น การสู้รบ การจลาจล การปฏิวัติ รัฐประหาร การกบฏ หรือความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศผู้รับการลงทุน เป็นต้น

4.3.3 ขอบเขตของการรับประกัน

การกำหนดขอบเขตของการรับประกันภัยทางการเมือง อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

วงเงินที่รับประกัน

ความเสี่ยงภัยทางการเมืองมีลักษณะเป็นความเสี่ยงภัยที่ไม่จำกัด (independent risk) กล่าวคือ เมื่อเกิดภัยทางการเมืองขึ้นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง และไม่อาจกำหนดขอบเขตของความเสียหายที่แน่นอนได้ หากไม่มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบที่แน่นอนของผู้รับประกันภัย อาจทำให้ผู้รับประกันภัยถึงกับล้มละลายได้ เนื่องจากไม่สามารถชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้เต็มตามความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรกำหนดวงเงินที่รับประกันออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

- 1) วงเงินประกันสูงสุดเพื่อเป็นเพดานชั้นสูงที่ผู้รับประกันภัยต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นตลอดระยะเวลาของการรับประกัน โดยควรกำหนดวงเงินประกันสูงสุดให้แน่นอนตายตัว และไม่เกินกว่า 100% ของมูลค่าโครงการลงทุนหรือเงินทุนที่นำออกไปลงทุนครั้งแรก ซึ่งจะทาให้ความรับผิดชอบของผู้รับประกันภัยอยู่ในขอบเขตที่แน่นอน
- 2) วงเงินประกันปัจจุบันเพื่อเป็นเพดานความรับผิดชอบที่แท้จริงของผู้รับประกันภัยในแต่ละปีของการรับประกัน โดยผู้ลงทุนอาจขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงวงเงินประกันปัจจุบันได้เสมอ แต่ทั้งนี้ วงเงินประกันปัจจุบันที่กำหนดในแต่ละปีต้องไม่เกินกว่าวงเงินประกันสูงสุด

การรับผิดชอบต่อความเสี่ยงภัยของผู้ลงทุน

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรกำหนดให้ผู้ลงทุนซึ่งเอาประกันภัยต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากความเสี่ยงภัยที่เอาประกันไว้ด้วย โดยควรกำหนดขอบเขตของการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของผู้ลงทุนให้สอดคล้องกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ เพื่อจูงใจให้ผู้ลงทุนใช้ความระมัดระวังในการดำเนินโครงการลงทุนมากขึ้น และช่วยลดสภาวะหรือโอกาสที่จะเกิดภัยทางการเมืองขึ้นเพราะความทุจริตของผู้เอาประกันภัย (moral hazard) นอกจากนี้ ยังเป็นการสนับสนุนให้ผู้ลงทุนดำเนินการต่าง ๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายคืนจากรัฐผู้รับการลงทุน แม้ว่าตนเองจะได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากผู้รับประกันภัยแล้วก็ตาม

อัตราเบี้ยประกันภัย

การกำหนดเบี้ยประกันภัยทางการเมืองนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรเป็นแบบอัตราเดียว (Flat rate) กล่าวคือ ผู้ลงทุนทุกรายที่เอาประกันสำหรับความเสี่ยงภัยประเภทเดียวกัน จะเสียเบี้ยประกันเท่ากันเสมอไม่ว่าโครงการลงทุนของผู้ลงทุนเหล่านั้นจะมีความเสี่ยงภัยสูงหรือต่ำก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผล ดังต่อไปนี้

1) ลักษณะของความเสียหายทางการเมือง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นไม่บ่อยครั้ง ทำให้ไม่สามารถรวบรวมสถิติของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยทางการเมืองในอดีตได้จำนวนมากพอตามกฎว่าด้วยจำนวนมาก ทำให้ผู้รับประกันภัยไม่สามารถคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตว่าจะเกิดความเสียหายเนื่องจากภัยทางการเมืองได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ดังนั้น จึงไม่สามารถกำหนดเบี้ยประกันภัยหลายอัตราให้แตกต่างกันไปตามระดับความเสียหายของโครงการลงทุนแต่ละราย

2) การประกันภัยทางการเมือง มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลงทุนที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศ ดังนั้น การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยจึงควรอยู่ในระดับที่เหมาะสมและไม่สูงเกินไปจนอาจเป็นภาระของผู้ลงทุนที่ต้องการเอาประกัน การกำหนดเบี้ยประกันภัยหลายอัตราแตกต่างกันตามระดับของความเสียหาย จะทำให้โครงการลงทุนซึ่งมีความเสี่ยงภัยสูง หรือการลงทุนในประเทศผู้รับการลงทุนที่มีความเสี่ยงภัยสูงต้องเสียเบี้ยประกันภัยในอัตราที่สูงกว่าโครงการลงทุนอื่น ซึ่งจะเป็นภาระแก่ผู้ลงทุนมากกว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือ

3) การกำหนดเบี้ยประกันภัยแบบอัตราเดียว จะทำให้ผู้ลงทุนขนาดเล็กหรือขนาดกลางสามารถออกไปลงทุนในต่างประเทศแข่งขันกับผู้ลงทุนขนาดใหญ่ได้ดีขึ้น เนื่องจากผู้ลงทุนขนาดใหญ่มิมีความสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายสำหรับเบี้ยประกันภัยได้ดีกว่าผู้ลงทุนขนาดเล็ก หากกำหนดเบี้ยประกันภัยหลายอัตรา โอกาสที่ผู้ลงทุนขนาดเล็กจะเข้าไปดำเนินโครงการลงทุนในประเทศที่มีความเสี่ยงภัยสูง แข่งขันกับผู้ลงทุนขนาดใหญ่มิเป็นไปได้ยาก เพราะผู้ลงทุนขนาดเล็กอาจไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายของเบี้ยประกันภัยที่สูงตามไปด้วยนั้นได้ ในขณะที่หากกำหนดเบี้ยประกันภัยแบบอัตราเดียว ผู้ลงทุนขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่มิสามารถขอเอาประกันภัยทางการเมืองได้โดยเสียเบี้ยประกันภัยที่เท่ากัน ดังนั้น การกำหนดเบี้ยประกันภัยแบบอัตราเดียวจึงทำให้ผู้ลงทุนทุกรายสามารถขอเอาประกันภัยทางการเมืองได้ในต้นทุนที่เท่าเทียมกัน และช่วยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ลงทุนเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ อัตราของเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสมและเป็นไปได้นั้น ต้องไม่อาศัยการแสวงหากำไรเป็นหลักและน่าจะเปรียบเทียบกับเบี้ยประกันภัยตามมาตรการประกันภัยทางการเมืองของประเทศผู้ส่งออกการลงทุนต่าง ๆ เพื่อให้เบี้ยประกันภัยที่กำหนดขึ้นอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับการส่งเสริมผู้ลงทุนไทยให้สามารถออกไปลงทุนในต่างประเทศแข่งขันกับผู้ลงทุนต่างชาติได้

ระยะเวลาที่รับประกัน

การกำหนดระยะเวลาของการรับประกันภัยทางการเมืองนั้น ควรพิจารณาให้เหมาะสมกับลักษณะของการลงทุนเป็นสำคัญ โดยที่การรับประกันภัยทางการเมืองส่วนใหญ่จะให้ความคุ้มครองแก่การลงทุนทางตรงซึ่งเป็นการลงทุนระยะยาวมากกว่า 1 ปีขึ้นไป ดังนั้น ระยะเวลาของการรับประกันภัยทางการเมืองที่เหมาะสมควรเกินกว่า 1 ปีขึ้นไป จนถึงตลอดอายุของโครงการลงทุน แต่เนื่องจากโครงการลงทุนแต่ละรายย่อมมีระยะเวลาดำเนินงานที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงสมควรกำหนดระยะเวลาสูงสุดของการรับประกันภัยไว้ให้ชัดเจนแน่นอน เช่น ไม่เกินกว่า 15 ปี เช่นเดียวกับระยะเวลาสูงสุดของการรับประกันภัยทางการเมืองของประเทศผู้ส่งออกการลงทุนส่วนใหญ่

4.3.4 การชดเชยค่าสินไหมทดแทน

การกำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทน อาจแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และการพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน ดังต่อไปนี้

การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

การเรียกร้องให้ผู้รับประกันภัยชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เกิดความเสียหายเนื่องจากภัยทางการเมืองที่เอาประกันไว้ ถือว่าเป็นสิทธิประการหนึ่งของผู้ลงทุนซึ่งเอาประกันภัย และเพื่อให้การใช้สิทธิของผู้ลงทุนเป็นไปโดยสุจริต จึงสมควรกำหนดให้ผู้ลงทุนที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต้องมีหน้าที่บางประการทั้งก่อนและเมื่อมีการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ดังนี้

1) หน้าที่แจ้งการเกิดภัยทางการเมือง

เมื่อเกิดการกระทำใด ๆ ที่ถือว่าเป็นภัยทางการเมืองตามที่เอาประกันภัยไว้ นั้น ผู้ลงทุนต้องแจ้งให้ผู้รับประกันภัยทราบโดยทันที เพื่อให้ผู้รับประกันภัยได้มีโอกาสและเวลาในการหาทางหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผู้ลงทุน ซึ่งจะทาให้ผู้ลงทุนไม่ได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายน้อยลง หน้าที่แจ้งการเกิดภัยทางการเมืองนี้เป็นหน้าที่สำคัญของผู้ลงทุนที่ต้องกระทำก่อนมีการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเสมอ

2) หน้าที่จัดหาและส่งมอบพยานหลักฐาน

เมื่อผู้ลงทุนใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น ควรกำหนดให้ผู้ลงทุนมีหน้าที่จัดหาและส่งมอบพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการเรียกร้องของตนให้แก่ผู้รับประกันภัยด้วย เพื่อแสดงถึงความสุจริตของผู้ลงทุน และเพื่อให้การดำเนินการพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนของผู้รับประกันภัยมีความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นไปอย่างยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

การพิจารณาซื้อขายค่าสินไหมทดแทน

การซื้อขายค่าสินไหมทดแทนเป็นหน้าที่ของผู้รับประกันภัย หากเกิดความเสียหายเนื่องจากภัยที่รับประกันไว้ และผู้ลงทุนได้ดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้รับประกันภัยกำหนดแล้ว ผู้รับประกันภัยต้องพิจารณาซื้อขายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ลงทุน ซึ่งการประกันวินาศภัยทั่วไปนั้น ผู้รับประกันภัยต้องยึดหลักการซื้อขายค่าสินไหมทดแทนตามมูลค่าความเสียหายที่แท้จริง แต่สำหรับการประกันภัยทางการเมืองนั้น ควรกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนขั้นสูงที่ผู้รับประกันภัยจะชดเชยให้ชัดเจน ซึ่งจำนวนค่าสินไหมทดแทนขั้นสูงควรต่ำกว่ามูลค่าความเสียหายที่แท้จริงเสมอ เช่น อาจกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนขั้นสูงเพียง 90% ของความเสียหายที่แท้จริง สำหรับความเสียหายในส่วนที่ผู้รับประกันภัยไม่ต้องรับผิดชอบนั้น ควรกำหนดให้ผู้ลงทุนต้องรับผิดชอบไว้เอง ทั้งนี้ เพื่อจูงใจให้ผู้ลงทุนซึ่งเอาประกันภัยใช้ความระมัดระวังในการดำเนินโครงการลงทุนของตนเพิ่มขึ้น และยังช่วยลดสภาวะที่จะเกิดภัยทางการเมืองขึ้นเพราะความทุจริตของผู้เอาประกันภัย (moral hazard) ได้อีกทางหนึ่ง

4.3.5 การรับช่วงสิทธิ

การกำหนดหลักเกณฑ์การรับช่วงสิทธิของการประกันภัยทางการเมือง อาจแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

การรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันภัยทางการเมือง

เมื่อผู้รับประกันภัยได้ซื้อขายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เอาประกันภัยแล้ว ควรกำหนดให้ผู้ลงทุนซึ่งเอาประกันภัยมีหน้าที่ส่งมอบและโอนซึ่งทรัพย์สิน ส่วนได้เสียในทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้อง สิทธิในการบังคับคดี และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่เกี่ยวกับโครงการลงทุนให้แก่ผู้รับประกันภัย เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของผู้รับประกันภัยในการเข้ารับช่วงสิทธิ ตามหลัก

การรับช่วงสิทธิของการประกันภัยทั่วไป และยังช่วยป้องกันมิให้ผู้เอาประกันภัยแสวงหากำไรจากการประกันภัยด้วยการได้รับประโยชน์จากค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับรวมกับมูลค่าของทรัพย์สินต่าง ๆ ที่อาจเหลืออยู่ ซึ่งเป็นประโยชน์ที่เกินกว่าความเสียหายที่แท้จริง

การรับช่วงสิทธิตามความตกลงระหว่างประเทศ

เนื่องจากการรับช่วงสิทธิตามมาตรการประกันภัยทางการเมือง ยังไม่ถึงว่าเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐผู้รับการลงทุนจึงอำจปฏิเสธไม่ยอมรับการรับช่วงสิทธิขององค์กรประกันภัยทางการเมืองของไทยได้เสมอ ทว่าห้องค์กรฯ ไม่สามารถรับโอนทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ที่รับช่วงจากผู้เอาประกันภัย เพื่อเรียกร้องเอากรัฐผู้รับการลงทุนได้ ด้วยเหตุดังกล่าวผู้วิจัยมีความเห็นว่า รัฐบาลไทยควรจัดทำความตกลงสองฝ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองการลงทุนขึ้นกับรัฐบาลของประเทศผู้รับการลงทุนต่าง ๆ ที่มีผู้ลงทุนไทยเข้าไปลงทุน และนำหลักการรับช่วงสิทธิของการประกันภัยทั่วไปมากำหนดเป็นพันธกรณีในความตกลงสองฝ่ายดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้หลักการรับช่วงสิทธิซึ่งเป็นหลักกฎหมายภายในประเทศกลายเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงระหว่างประเทศ และเป็นพันธกรณีตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐผู้รับการลงทุนต้องปฏิบัติตาม โดยต้องยอมรับการเข้ารับช่วงสิทธิขององค์กรประกันภัยทางการเมืองของไทยตามความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นดังกล่าว

4.4 ผลดีของการนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ในประเทศไทย

การนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ในประเทศไทย จะก่อให้เกิดผลดีในด้านต่าง ๆ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

4.4.1 ช่วยลดและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยทางการเมือง

การประกันภัยทางการเมืองนั้น ผู้รับประกันภัยย่อมไม่ต้องการให้เกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของผู้ลงทุนที่ตนรับประกันไว้ ดังนั้น ผู้รับประกันภัยจึงพยายามสร้างระบบป้องกันความเสียหายขึ้นมา เช่น การกำหนดให้โครงการลงทุนที่จะรับประกันภัยนั้นต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลของประเทศผู้รับการลงทุนก่อน หรือการให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบรรยากาศการลงทุนของประเทศผู้รับการลงทุน เป็นต้น หากมีระบบป้องกันความเสียหายที่ดี จะทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของผู้ลงทุนลดน้อยลง ซึ่งจะส่งผลให้การสูญเสียทางเศรษฐกิจของประเทศปลายทางรวมลดลงด้วย

นอกจากนั้น การที่ผู้รับประกันภัยชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ลงทุน ย่อมเป็นการช่วยลดหรือบรรเทาความเสียหายทางการเงินแก่ผู้ลงทุนได้ในเบื้องต้น ซึ่งอาจทำให้ผู้ลงทุนสามารถดำเนินโครงการลงทุนต่อไปได้โดยไม่หยุดชะงัก หรือในกรณีที่เกิดภัยทางการเมืองจนถึงขนาดทำให้โครงการลงทุนนั้นต้องยุติการดำเนินงานเนื่องจากขาดเงินทุนในการดำเนินโครงการต่อไป การประกันภัยทางการเมืองจะช่วยชดเชยการขาดแคลนทางด้านการเงินของผู้ลงทุนได้อีกทางหนึ่ง

4.4.2 ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการลงทุนในต่างประเทศ

การออกไปลงทุนในต่างประเทศนั้น ผู้ลงทุนต้องคำนึงถึงความเสี่ยงภัยก่อนสิ่งอื่นเสมอ โดยเฉพาะความเสี่ยงภัยทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น หากผู้ลงทุนเห็นว่าโครงการลงทุนนั้นมีอัตราความเสี่ยงภัยทางการเมืองในระดับที่สูงเกินไป และไม่มีทางป้องกันหรือไม่มีโอกาสได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากภัยทางการเมืองนั้นได้ ผู้ลงทุนอาจตัดสินใจระงับโครงการลงทุนนั้นเสีย หรือหากจำเป็นต้องดำเนินโครงการลงทุนนั้นโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้ลงทุนก็ต้องรับภาระความเสี่ยงภัยไว้เองด้วยการสำรองเงินทุนไว้จำนวนหนึ่งเพื่อชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้นและอาจต้องจำกัดการผลิตของโครงการลงทุน ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานลดน้อยลงไป

การนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้จะมีส่วนทำให้ผู้ลงทุนไทยไม่ต้องกังวลจากความเสียหายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น หรือไม่ต้องรับภาระความเสียหายดังกล่าวด้วยตนเองโดยลำพัง จึงสามารถใช้เวลาในการบริหารงานและดำเนินโครงการลงทุนของตนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้โครงการลงทุนสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.4.3 ช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของผู้ลงทุนไทย

การลงทุนในต่างประเทศต้องมีการแข่งขันกันตลอดเวลา และในหลักการแล้วผู้ลงทุนรายใหญ่ซึ่งมักเป็นผู้ลงทุนจากประเทศผู้ส่งออกการลงทุนที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วย่อมมีความได้เปรียบผู้ลงทุนไทยในหลายด้าน โดยเฉพาะการจัดการกับความเสียหายทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นกับการลงทุนในต่างประเทศ เนื่องจากผู้ลงทุนของประเทศผู้ส่งออกการลงทุนส่วนใหญ่จะได้รับหลักประกันทางการเงินจากรัฐบาลของตนในรูปของการประกันภัยทางการเมือง ในขณะที่ผู้ลงทุนไทยซึ่งออกไปลงทุนในต่างประเทศต้องเผชิญกับความเสียหายทางการเมืองโดยลำพัง เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะจัดการกับความเสียหายดังกล่าว และผู้ลงทุนไทยไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่จะรับรองว่า หากเกิดภัยทางการเมืองซึ่งสร้างความเสียหายแก่โครงการลงทุนของตนแล้ว เขาจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินอย่างรวดเร็ว

การนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ จะช่วยเสริมสร้างความมั่นใจและหลักประกันทางการเงินแก่ผู้ลงทุน กล่าวคือ หากเกิดความเสียหายขึ้นกับโครงการลงทุนหรือทรัพย์สินของผู้ลงทุนอื่นเนื่องมาจากความเสียหายทางการเมืองที่เอาประกันไว้ ผู้ลงทุนจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในรูปของค่าสินไหมทดแทนจากผู้รับประกันภัย ซึ่งจะทำให้ความเสี่ยงจากภัยทางการเมืองได้แบ่งเฉลี่ยโดยไม่ปล่อยให้ผู้ลงทุนต้องรับภาระแต่เพียงฝ่ายเดียว และในที่สุดผู้ลงทุนก็จะสามารถรับภาระความเสี่ยงที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้ผู้ลงทุนไทยไม่ต้องกังวลต่อภาระความเสียหายทางการเมือง และสามารถออกไปลงทุนในต่างประเทศแข่งขันกับผู้ลงทุนต่างชาติได้เป็นอย่างดี

4.4.4 ทำให้การลงทุนของไทยในต่างประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้น

การนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ นอกจากจะช่วยเพิ่มความ สามารถของผู้ลงทุนไทยในการออกไปลงทุนในต่างประเทศแข่งขันกับผู้ลงทุนต่างชาติอื่น ๆ แล้ว ยังก่อให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนไทยในต่างประเทศเพิ่มขึ้นด้วย กล่าวคือ เมื่อผู้ลงทุน ไทยมีหลักประกันทางการเงินอย่างเพียงพอ ก็จะสามารถดำเนินโครงการลงทุนได้อย่างมี เสถียรภาพและมีความมั่นใจที่จะริเริ่มขยายการลงทุนออกไปในประเทศต่าง ๆ ที่ไม่เคยเข้าไป ลงทุนมาก่อน หรือขยายการลงทุนในต่างประเทศที่มีอยู่เดิมเพิ่มขึ้น เมื่อการลงทุนของผู้ลงทุน ไทยรายบุคคลขยายตัวเพิ่มขึ้น ก็จะมีส่วนผลักดันให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนไทยในต่าง ประเทศในภาพรวมเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

4.4.5 ทำให้เกิดการพัฒนาและขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

การขยายตัวของการลงทุนไทยในต่างประเทศจะก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจ ของไทยในด้านต่าง ๆ ซึ่งอาจแยกพิจารณา ดังนี้

1) การส่งออก การลงทุนในต่างประเทศอาจทำให้การส่งออก ของประเทศไทยขยายตัวเพิ่มขึ้น กล่าวคือ แม้ว่าการส่งออกสินค้าสำเร็จรูปจะลดลง เนื่องจาก มีการลงทุนทำการผลิตสินค้าสำเร็จรูปในประเทศเพื่อขายป้อนตลาดต่างประเทศก็ตาม แต่ อาจมีผลทำให้ประเทศไทยสามารถขยายการส่งออกสินค้าอื่น ๆ เช่น สินค้าทุน อุปกรณ์ ชิ้นส่วน ตลอดจนวัตถุดิบที่จำเป็นต่อการผลิตได้มากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากโครงการลงทุนของผู้ลงทุนไทย ที่ตั้งขึ้นในต่างประเทศมักต้องนำเข้าสินค้า เหล่านั้นจากบริษัทแม่ในประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้ การส่งออกของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่าเดิม

2) การนำเข้า กรณีที่การลงทุนในต่างประเทศเป็นการผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า ก็จะทำให้ประเทศไทยสามารถนำเข้าได้สะดวกขึ้นกว่าเดิม แม้ปริมาณการนำเข้าอาจจะเพิ่มขึ้น แต่ต้นทุนหรือราคาสินค้านำเข้าจะถูกลง เนื่องจากเป็นการนำเข้าจากกิจการสาขาในต่างประเทศแทนที่จะต้องซื้อจากผู้ผลิตอื่น ๆ ในต่างประเทศ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศไทยได้

3) ดุลานบัญชีเดินสะพัด การลงทุนในต่างประเทศจะนำมาซึ่งผลตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่น ๆ เป็นอย่างมาก เมื่อผู้ลงทุนโอนผลกำไรที่ได้รับจากการลงทุนกลับคืนสู่ประเทศของตน รวมทั้งรายได้จากการขายเทคโนโลยี ค่าธรรมเนียม การจัดการต่าง ๆ ผลตอบแทนเหล่านี้ย่อมมีส่วนทำให้ดุลานบัญชีเดินสะพัดของประเทศดีขึ้น

จะเห็นได้ว่า การลงทุนในต่างประเทศจะทำให้ประเทศไทยมีการส่งออกที่เพิ่มขึ้น สามารถนำเข้าสินค้าได้ในราคาที่ต่ำลง และการโอนผลกำไรจากการลงทุนในต่างประเทศกลับคืนสู่ประเทศ จะช่วยทำให้ดุลานบัญชีเดินสะพัดดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลโดยรวมต่อการพัฒนาและขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้น

4.5 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ในประเทศไทย

การนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ในประเทศไทย อาจก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ด้าน กล่าวคือ ผลกระทบในด้านกฎหมาย และผลกระทบในด้านอื่น ๆ นอกจากกฎหมาย โดยผลกระทบดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในทันทีหรือในระยะยาว ซึ่งจะแยกพิจารณา ดังต่อไปนี้

4.5.1 ผลกระทบในด้านกฎหมาย

หากมีการจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมืองขึ้นในประเทศไทย อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่

4.5.1.1 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2536

กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งสถาบันทางการเงินขึ้นมาโดยใช้ชื่อว่า ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย หรือเรียกโดยย่อว่า Exim Bank โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุน การส่งออก การนำเข้า และการลงทุนในต่างประเทศของไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศนั้น Exim Bank มีอำนาจหน้าที่ในการให้สินเชื่อหรือบริการทางการเงินในรูปแบบที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินทั่วไปแก่ผู้ลงทุนไทยที่ต้องการออกไปลงทุนในต่างประเทศ รวมทั้งการให้บริการรับประกันความเสี่ยงภัยในเชิงพาณิชย์แก่การลงทุนของไทยในต่างประเทศด้วย

ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดมาตรการประกันภัยทางการเมืองของประเทศไทยขึ้นแล้ว ซึ่งในระยะแรก Exim Bank ควรเป็นผู้บริหารจัดการมาตรการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 โดยกำหนดให้ Exim Bank มีอำนาจหน้าที่รับประกันความเสี่ยงภัยทางการเมืองแก่ผู้ลงทุนไทยที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศด้วย

ในระยะต่อมา เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมืองของไทยขึ้น โดยเฉพาะแล้ว จึงสมควรโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการมาตรการประกันภัยทางการเมืองไปให้แก่องค์กรประกันภัยทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 โดยโอนอำนาจหน้าที่ในการรับประกันความเสี่ยงภัยทางการเมืองแก่ผู้ลงทุนไทยที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศมาอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบขององค์กรประกันภัยทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้น นอกจากนั้น ควรโอนอำนาจหน้าที่ของ Exim Bank ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ลงทุนไทยมาอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบขององค์กรประกันภัยทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้มีหน่วยงานเฉพาะที่เป็นศูนย์กลางของการให้ความช่วยเหลือและบริการที่จำเป็นในด้านต่าง ๆ (one-station-service) อย่างครบถ้วนสำหรับผู้ลงทุนไทย ซึ่งจะทําให้ผู้ลงทุนไทยที่ต้องการออกไปลงทุนในต่างประเทศได้รับความสะดวกและช่วยลดขั้นตอน รวมทั้งความล่าช้าในการติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้เป็นอย่างมาก

4.5.1.2 ประมวลรัษฎากรเกี่ยวกับการกำหนดกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษี

ธุรกิจเฉพาะ

ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 91/2 กำหนดให้การประกอบกิจการ ดังต่อไปนี้ในราชอาณาจักรให้อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามบทบัญญัติในหมวดนี้

- (3) การรับประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการรับประกันวินาศภัย
- (5) การประกอบกิจการโดยปกติเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ เช่น การให้กู้ยืมเงิน ค้ำประกัน แลกเปลี่ยนเงินตรา ออก ซื้อ หรือขายตัวเงิน หรือรับส่งไปต่างประเทศ ด้วยวิธีต่าง ๆ

สำหรับองค์การประกันภัยทางการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการรับประกันภัยทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นการรับประกันวินาศภัยอย่างหนึ่งประกอบกับ การมีอำนาจหน้าที่ในด้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การลงทุนของไทยในต่างประเทศ ซึ่งเป็น การประกอบกิจการโดยปกติเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น องค์การประกันภัยทางการเมืองจึง ประกอบกิจการที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามความแห่งประมวลรัษฎากรดังกล่าว

เนื่องจากการดำเนินงานขององค์การประกันภัยทางการเมืองนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนของไทยในต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ ในเชิงการค้าหากำไร ดังนั้น จึงสมควรยกเว้นการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรฯ เพื่อช่วยส่งเสริมการดำเนินงานและลดภาระค่าใช้จ่ายขององค์กร โดยอาศัยอำนาจตามประมวล รัษฎากร มาตรา 91/3 ซึ่งกำหนดให้ยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับกิจการ ดังต่อไปนี้

- (7) กิจการอื่นตามมาตรา 91/2 ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วย การกำหนดกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ 240) พ.ศ. 2534 มาตรา 3 กำหนดให้ยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับกิจการตามที่กำหนดไว้

ดังนั้น หากมีการจัดตั้งองค์การประกันภัยทางการเมืองขึ้น จึงจำเป็นต้อง ออกพระราชกฤษฎีกาตามความแห่งประมวลรัษฎากร มาตรา 91/3 (7) เพื่อกำหนดให้องค์การ ประกันภัยทางการเมืองเป็นกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ

4.5.1.3 ประมวลรัษฎากรเกี่ยวกับการยกเว้นรัษฎากร

ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 104 กำหนดให้ตราสารต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายหมวดนี้ ต้องปิดแสดงบริบูรณ์ตามอัตราที่กำหนดไว้ ซึ่งในการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรประกันภัยทางการเมืองนั้น ต้องมีการจัดทำเอกสารหรืออาจมีการออกตราสารต่าง ๆ ซึ่งตราสารดังกล่าวหากเป็นประเภทที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลรัษฎากร จะต้องติดอากรแสตมป์ให้ถูกต้องด้วยจึงจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรประกันภัยทางการเมืองนั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไร ดังนั้น จึงสมควรยกเว้นอากรแสตมป์ให้แก่ตราสารต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์กรประกันภัยทางการเมือง เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวและช่วยลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง โดยอาศัยอำนาจตามประมวลรัษฎากร มาตรา 3 ซึ่งกำหนดว่าบรรดารัษฎากรประเภทต่าง ๆ ซึ่งเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรนี้ จะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการต่อไปนี้ได้

(3) ยกเว้นแก่รัฐบาล องค์กรของรัฐบาล เทศบาล
สุขาภิบาล องค์กรศาสนา หรือองค์การการกุศลสาธารณะ

ซึ่งได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2500 โดยมาตรา 6 กำหนดประเภทของกิจการต่าง ๆ ที่ได้รับการยกเว้นรัษฎากร

ดังนั้น หากมีการจัดตั้งองค์กรประกันภัยทางการเมืองขึ้นในอนาคต จึงสมควรออกพระราชกฤษฎีกามาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2500 เพื่อกำหนดให้ยกเว้นอากรแสตมป์แก่ตราสารที่ออกโดยองค์กรประกันภัยทางการเมือง

4.5.2 ผลกระทบในด้านอื่น ๆ นอกจากกฎหมาย

การนำมาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบในด้านอื่น ๆ ซึ่งมักเป็นผลกระทบโดยอ้อมที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากเมื่อผู้ลงทุนมีหลักประกันสำหรับความเสี่ยงในการออกไปลงทุนในต่างประเทศ ก็จะทำให้ผู้ลงทุนตัดสินใจเข้าไปลงทุนในประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ปริมาณการลงทุนของไทยขยายตัวเพิ่มขึ้น และอาจส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ ดังนี้

4.5.2.1 ดุลการชำระเงินของประเทศ

การลงทุนทางตรงในต่างประเทศ จะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกจากประเทศไทยเป็นอย่างมากในระยะแรก โดยผู้ลงทุนอาจไม่ได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าวกลับคืนมามากพอที่จะชดเชยกันได้ ซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศไทยประสบปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุล ดังเช่นกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาที่ประสบปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุลอย่างรุนแรงในปี ค.ศ. 1956 อันเป็นผลเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในต่างประเทศของภาคเอกชน¹⁷

แนวทางแก้ไขผลกระทบต่อดุลการชำระเงินดังกล่าวอาจกระทำโดยใช้มาตรการประกันภัยทางการเมือง เป็นกลไกในการผลักดันให้การลงทุนในต่างประเทศดำเนินไปในทิศทางที่จะมีผลทำให้ดุลการชำระเงินของประเทศดีขึ้น ด้วยการพิจารณารับประกันเป็นพิเศษแก่การลงทุนบางประเภท เช่น การลงทุนทางตรงที่ไม่ใช่เงิน (non-equity investment) เพื่อลดการโอนเงินทุนออกไปต่างประเทศ หรือการลงทุนที่ทำให้การส่งออกของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศดีขึ้น เป็นต้น

¹⁷ รัตนา สายคณิต, เศรษฐศาสตร์การลงทุนทางตรงระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ ; สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 156.

4.5.2.2 การจ้างงานภายในประเทศ

การลงทุนในต่างประเทศอาจมีผลกระทบต่อการทำงานภายในประเทศได้ ถ้าเป็นการลงทุนในประเภทธุรกิจที่ประเทศมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาจะลงทุนในต่างประเทศในอุตสาหกรรมที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสูง และมีคู่แข่งน้อยกว่าซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สหรัฐอเมริกามีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบสูง การลงทุนในต่างประเทศดังกล่าวเป็นการทำลายความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของตนเอง เนื่องจากอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เคยทำการผลิตเพื่อส่งออกจะต้องลดปริมาณการผลิตลง เพราะเมื่อมีการลงทุนในต่างประเทศเพื่อทำการผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน ทำให้ประเทศต้องสูญเสียตลาดส่งออกในต่างประเทศ เมื่ออุตสาหกรรมภายในประเทศต้องลดปริมาณการผลิตลง ย่อมส่งผลให้ต้องลดการจ้างงานลงด้วย จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานภายในประเทศขึ้นได้¹⁸

ในกรณีประเทศไทย หากนํามาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ในการส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งเป็นการลงทุนในประเภทอุตสาหกรรมที่ไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบอยู่แล้ว เช่น การลงทุนในอุตสาหกรรมกึ่งอุตสาหกรรม อาจเป็นการแย่งส่วนแบ่งการตลาดส่งออกของไทย และทำให้อุตสาหกรรมกึ่งอุตสาหกรรมภายในประเทศต้องลดกำลังการผลิตลง ซึ่งในที่สุดแล้วอาจมีผลทำให้การจ้างงานภายในประเทศลดลง เกิดปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้น

แนวทางแก้ไขผลกระทบดังกล่าว อาจนํามาตรการประกันภัยทางการเมืองมาใช้ โดยกำหนดนโยบายในการพิจารณารับประกันอย่างเคร่งครัดสำหรับโครงการลงทุนในต่างประเทศที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อการจ้างงานภายในประเทศ ทั้งนี้ เพื่อช่วยลดปริมาณของการลงทุนในต่างประเทศที่อาจส่งผลเสียต่อการจ้างงานภายในประเทศไทย

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.