

บทที่ 5

สรุปปัญหาและข้อ เสนอแนะ

ผลจากการศึกษา การบริหารงานด้านการควบคุมและส่งเสริมธุรกิจประกันภัยของสำนักงานประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ปรากฏว่าสำนักงานประกันภัยสามารถควบคุมธุรกิจประกันภัยได้ตามวัตถุประสงค์ เป็นส่วนใหญ่ นอกจากการควบคุมการดำรง เงินกองทุนของบริษัท ซึ่งยังไม่สามารถจะควบคุมให้บริษัทประกันภัยทุกบริษัทดำรง เงินกองทุนไว้อย่างครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 ได้ แต่การควบคุมของสำนักงานประกันภัยที่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้ เป็นส่วนใหญ่นี้ เป็นไปตามมาตรการต่างๆ ซึ่งกำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ. 2510 ทั้ง 2 ฉบับเท่านั้น สำหรับบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ตราขึ้นใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าบทบัญญัติหลายประการที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับภาวะ เศรษฐกิจในปัจจุบัน ตามความเห็นของผู้บริหารของบริษัทประกันภัยที่แสดงความคิดเห็นมาในแบบสอบถามครั้งที่วิเคราะห์ไว้แล้ว ในบทที่ 4 นอกจากนี้สำนักงานประกันภัยยังประสบกับปัญหาอีกประการหนึ่งคือ เรื่องอัตราค่าล้างของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เต็มที่ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นพอสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาการควบคุมการดำรง เงินกองทุนของบริษัท
2. ปัญหาในข้อกฎหมายซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาวะ เศรษฐกิจในปัจจุบัน
3. ปัญหาทางด้านบุคลากร

1. ปัญหาการควบคุมการดำรงของ เงินกองทุนของบริษัท

จากการศึกษาและสุ่มตัวอย่างบริษัทประกันภัย 5 บริษัท พบว่า ยังมีบริษัทประกันภัยหลายบริษัทที่ไม่สามารถดำรง เงินกองทุนไว้อย่างครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากสำนักงานประกันภัยไม่ได้ดำเนินการควบคุมอย่าง เข้มงวด จะเห็นได้จากบริษัทการแพทย์และสุขภาพดำรง เงินกองทุนไว้ไม่ครบถ้วนติดต่อกันเป็นเวลาถึง 5 ปี และมีจำนวนที่ขาดเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จนถึงปี 2526 ปรากฏว่ามีหนี้สินเกินกว่าทรัพย์สินถึง 13,843,000.- บาท ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่สูงมาก อาจทำให้ฐานะการเงินของบริษัทขาดความมั่นคงได้

ข้อเสนอแนะ

สำนักงานประกันภัยควรมีมาตรการ เข้มงวดในการควบคุมการดำรง เงินกองทุนของ บริษัท ถ้าพบว่าบริษัทประกันภัยใดมีเงินกองทุนไม่ครบถ้วน อันเนื่องมาจากการขาดทุน ควรดำเนินการ ให้บริษัทเพิ่มเงินทุนจดทะเบียน เพื่อให้ผู้ถือหุ้นมีส่วนเข้ามาค้ำจุนบริษัทมิให้เกิดความเสียหาย โดยรวดเร็ว ภายในปีถัดจากปีที่บริษัทขาด เงินกองทุน ไม่ควรจะปล่อยให้บริษัทขาด เงินกองทุน ติดต่อกันถึง 5 ปีดังที่ปรากฏ

2. ปัญหาในข้อกำหนดซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาวะ เศรษฐกิจในปัจจุบัน

กฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย คือ พ.ร.บ.

ประกันชีวิต พ.ศ. 2510 และ พ.ร.บ. ประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะของธุรกิจประกันภัยในปัจจุบัน ซึ่งขยายตัวขึ้น อย่างรวดเร็ว เป็นลำดับมา จะเห็นได้จากอัตราเพิ่มของเบี้ยประกันภัยสำหรับ เบี้ยประกันชีวิต ปี 2526 เพิ่มจากปี 2525 เป็นจำนวนร้อยละ 24.5 และเบี้ยประกันวินาศภัย ปี 2526 เพิ่มจาก ปี 2525 เพิ่มจำนวนร้อยละ 22.03 จึงต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพอสมควรได้ดังนี้

2.1 การวางหลักทรัพย์ประกัน วัตถุประสงค์ของรัฐที่กำหนดให้บริษัทประกัน

ภัยวางหลักทรัพย์ประกันไว้กับนายทะเบียน เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้เอาประกันภัยในการชำระหนี้สินของบริษัทประกันภัย จากหลักทรัพย์ประกันจำนวนนี้ เจ้าหน้าที่ตามสัญญาประกันภัยจะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหน้าที่อื่น เมื่อได้มีการเลิก บริษัทซึ่งจะได้ผลสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ต่อ เมื่อรัฐกำหนดให้วางหลักทรัพย์ประกันเป็นจำนวนเท่ากับ ภาระหนี้สินที่บริษัทมีต่อเจ้าหน้าที่ตามสัญญาประกันภัย แต่ก็เป็นไปได้ยาก เนื่องจากบริษัทประกันภัยจะต้องนำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์อื่น ๆ อีก ปัจจุบันรัฐกำหนดให้วางหลักทรัพย์ประกันเป็นจำนวนตายตัวตั้งแต่พระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ. 2510 ประกาศใช้และยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งๆ ที่ธุรกิจประกันภัยได้ขยายตัวมากขึ้นทุก ๆ ปี การกำหนดดังกล่าวนี้ไม่ได้คำนึงถึงขนาดของบริษัทประกันภัย ซึ่งถ้าเป็นบริษัทเล็ก ๆ ก็อาจจะ เป็นจำนวนมาก เกินไปจนไม่สามารถจะนำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์อื่น ๆ ได้เพียงพอ ซึ่งเป็น การไม่เปิดโอกาสให้บริษัทขนาดเล็ก ได้มีการกระจายการลงทุนให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ ถ้าเป็นบริษัทขนาดใหญ่ก็อาจเป็นจำนวนน้อย เกินไปไม่ได้อัตราส่วนกับจำนวนหนี้สินต่อ เจ้าหน้าที่ตามสัญญาประกันภัย จนทำให้ผู้เอาประกันภัยขาดความมั่นใจ

ข้อเสนอแนะ

ก. กำหนดให้วางหลักทรัพย์ประกันให้เป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสำรองประกันภัย เหตุผล เนื่องจากเงินสำรองประกันภัยได้แก่จำนวนหนี้สินที่บริษัทมีอยู่ต่อ เจ้าหนี้ตามสัญญาประกันภัย ซึ่งบริษัทได้จัดส่วนไว้โดยใช้วิธีคำนวณตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เงินสำรองประกันภัยจึงเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับหลักทรัพย์ประกัน จากตารางที่ 1 งบดุลของบริษัทประกันชีวิตปี 2526 ทางด้านสินทรัพย์ หลักทรัพย์ประกันที่วางไว้กับนายทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนดไว้มีเพียง 24,031,000.- บาท และทางด้านหนี้สินและเงินกองทุน เงินสำรองประกันชีวิตมีจำนวน 11,109,064,000.- บาท ซึ่งเมื่อคิดเป็นร้อยละของเงินสำรองประกันชีวิตแล้ว จะเป็นเพียงร้อยละ 0.22 จากตารางที่ 2 งบดุลของบริษัทประกันวินาศภัยปี 2526 ทางด้านสินทรัพย์หลักทรัพย์ประกันที่วางไว้กับนายทะเบียนมีจำนวน 99,347,000.- บาท และเงินสำรองเพื่อการเสี่ยงภัย จำนวน 1,220,606,000.- บาท ซึ่งเมื่อคิดเป็นร้อยละของเงินสำรองประกันภัยแล้วจะเป็นเพียงร้อยละ 8.14

กรณีบริษัทประกันภัย ตกอยู่ในภาวะไร้ความสามารถในการชำระหนี้จำนวนหลักทรัพย์ประกันที่วางไว้กับนายทะเบียนในปัจจุบันนับว่าเป็นจำนวนน้อยมาก ไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักทรัพย์ประกันความมั่นคงให้กับเจ้าหนี้ตามสัญญาประกันภัย จึงควรกำหนดอัตราส่วนที่มากพอ

ข. ตั้ง "เงินกองทุนกลาง" เพื่อช่วยเหลือผู้เอาประกันภัย เมื่อบริษัทประกันภัยของผู้เอาประกันภัยเหล่านั้น ประสบภาวะวิกฤตทางฐานะการเงิน โดยรัฐบาลอาจจะมอบหมายให้สำนักงานประกันภัยรวบรวมเงินส่วนหนึ่งจากบริษัทประกันภัย เข้ากองทุนกลาง เงินจำนวนนี้อาจเก็บจาก เบี้ยประกันภัยรับของบริษัทหรือเป็นการเก็บรวบรวมจากผู้เอาประกัน โดยการเพิ่มเบี้ยประกันภัยขึ้น ดังนั้นบริษัทประกันภัยที่มีรายได้จาก เบี้ยประกันที่มีรายได้จาก เบี้ยประกันภัยรับมาก ก็ควรส่งเงินเข้ากองทุนมาก ส่วนบริษัทประกันภัยขนาดเล็ก หรือมีรายได้จาก เบี้ยประกันภัยน้อย ก็ควรส่งเงินเข้ากองทุนน้อย แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกบริษัท จึงควรมีการประชุม สัมมนาให้กับบริษัทแสดงความคิดเห็น และหาข้อยุติที่เป็นที่พอใจของทุกบริษัทด้วย

2.2 เงินสำรองประกันภัย

สำหรับบริษัทประกันวินาศภัย มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการจัดสรรเงินสำรองเพื่อการเสี่ยงภัย โดยวิธีเฉลี่ยรายเดือน หรือเรียกว่า ระบบ 24 ส่วน ซึ่งการคำนวณโดยวิธีนี้นับเป็นวิธีการที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากกว่าการคำนวณเงินสำรองด้วยวิธีเฉลี่ย

แผนภูมิที่ 1
งบดุลรวมของบริษัทประกันชีวิต
ประจำปี พ.ศ. 2526

หน่วย: 1,000 บาท

<u>สินทรัพย์</u>		<u>หนี้สินและ เงินกองทุน</u>	
หลักทรัพย์ เป็นประกันวางไว้กับนายทะเบียน	24,031.- บาท	เงินสำรองประกันชีวิต	11,109,064.- บาท
พันธบัตร	38,848.- บาท	เงินที่ต้องจ่ายตามกรมธรรม์ประกันภัยค้างจ่าย	42,557.- บาท
หุ้น	328,643.- บาท	หนี้สินอื่นตามกรมธรรม์ประกันภัย	285,625.- บาท
หุ้นกู้	53,201.- บาท	เงินประกันภัยที่ถือไว้ตามสัญญาประกันภัยต่อ	637.- บาท
ค่าสัญญาใช้เงิน-ค้ำประกันเงิน	2,960,379.- บาท	เงินค้างจ่าย เกี่ยวกับการประกันภัยต่อ	17,467.- บาท
เงินให้กู้ยืม		เงินกู้ยืมและเงินเบิกเกินบัญชีธนาคาร	44,313.- บาท
โดยมีกรมธรรม์ เป็นประกัน	1,904,174.- บาท	ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	58,031.- บาท
โดยมีหลักทรัพย์ลั่นทำนอง เป็นประกัน	2,599,480.- บาท	หนี้สินอื่น ๆ	463,899.- บาท
โดยมีธนาคารพาณิชย์ เป็นผู้ค้ำประกัน	556,816.- บาท	บัญชี เคินสะพัดสำนักงานใหญ่	36,664.- บาท
โดยมีหลักทรัพย์ เป็นประกัน	248.- บาท	รวมหนี้สิน	<u>12,058,257.- บาท</u>
โดยมีบุคคลค้ำประกัน	29,894.- บาท	เงินกองทุน	
อสังหาริมทรัพย์อื่น	213,494.- บาท	เงินทุนชำระแล้วหรือ เงินลงทุนจากสำนักงานใหญ่	258,758.- บาท
เงินลงทุนอื่น	1,765.- บาท	ส่วนเกินมูลค่าหุ้น	3,518.- บาท
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	1,367,603.- บาท	สำรองจัดสรรจากกำไรสุทธิ	1,868.- บาท
ที่ทำการและทรัพย์สินดำเนินงาน	1,281,089.- บาท	กำไรสะสม (ขาดทุนสะสม)	187,094.- บาท
เบี้ยประกันภัยค้างรับ	55,863.- บาท	รวม เงินกองทุน	<u>451,238.- บาท</u>
เงินค้างรับ เกี่ยวกับการประกันต่อ	587.- บาท		
รายได้จากการลงทุนค้างรับ	258,429.- บาท		
สินทรัพย์อื่น	134,951.- บาท		
รวมสินทรัพย์	<u>12,509,495.- บาท</u>	รวมหนี้สินและ เงินกองทุน	<u>12,509,495.- บาท</u>

แผนภูมิที่ 2
งบดุลรวมของบริษัทประกันวินาศภัย
ประจำปี พ.ศ. 2526

<u>สินทรัพย์</u>		<u>หนี้สินและ เงินกองทุน</u>	
หลักทรัพย์ประกันวางไว้กับนายทะเบียน	99,347.- บาท	เงินสำรองเพื่อการเสี่ยงภัย	1,220,606.- บาท
พันธบัตร	146,766.- บาท	สำรองค่าสินไหมทดแทน	566,179.- บาท
หุ้น	475,829.- บาท	เงินประกันที่ถือไว้ตามสัญญาประกันภัยค่อ	917,921.- บาท
หุ้น-ค้ำสัญญาใช้เงิน-ค้ำแลกเงิน	1,192,205.- บาท	เงินค้ำจ่ายเกี่ยวกับการประกันค่อ	519,883.- บาท
เงินให้กู้ยืม		เงินกู้ยืมและ เบิก เกินบัญชีธนาคาร	68,811.- บาท
โดยมีหลักทรัพย์สินทำจำนอง เป็นประกัน	203,973.- บาท	ค่าใช้จ่ายค้ำจ่าย	53,767.- บาท
โดยมีธนาคารพาณิชย์ เป็นผู้ค้ำประกัน	25,220.- บาท	หนี้สินอื่น ๆ	636,619.- บาท
โดยมีหลักทรัพย์ เป็นประกัน	5,642.- บาท	บัญชีเดินสะพัด สำนักงานใหญ่	5,842.- บาท
โดยมีบุคคลค้ำประกัน	6,349.- บาท	รวมหนี้สิน	<u>4,061,628.- บาท</u>
เงินลงทุนอื่น	1,473.- บาท	เงินกองทุน	
อสังหาริมทรัพย์อื่น	32,578.- บาท	เงินทุนชำระแล้วหรือเงินลงทุนจาก	
เงินสดและ เงินฝากธนาคาร	1,346,056.- บาท	สำนักงานใหญ่	1,186,217.- บาท
ที่ทำการและทรัพย์สินค่างาน	393,005.- บาท	สำรองจัดสรรจากกำไรสุทธิ	322,824.- บาท
เบี้ยประกันภัยค้ำชำระ	657,780.- บาท	กำไรสะสม (ขาดทุนสะสม)	<u>(210,776)- บาท</u>
เงินวางไว้ตามสัญญาประกันค่อ	103,931.- บาท	รวมเงินกองทุน	<u>1,298,265.- บาท</u>
เงินค้ำรับ เกี่ยวกับการประกันค่อ	454,640.- บาท		
รายได้จากการลงทุนค้ำรับ	117,817.- บาท		
สินทรัพย์อื่น ๆ	<u>97,382.- บาท</u>		
รวมสินทรัพย์	<u>5,359,893.- บาท</u>	รวมหนี้สินและ เงินกองทุน	<u>5,359,893.- บาท</u>

หน่วย: 1,000 บาท

รายปี หรือที่เรียกว่าระบบร้อยละ 40 โดยบริษัทจะสำรองไว้ร้อยละ 40 ของเบี้ยประกันภัย ทั้งนี้ เพราะจำนวนเงินสำรองจะเปลี่ยนแปลงตามสภาพการณ์ปีนรายเดือน ส่วนการเฉลี่ยรายปี นั้น เป็นการแสดงจำนวนเงินสำรองเมื่อสิ้นปี ซึ่งถ้าปริมาณธุรกิจของบริษัทเพิ่มสูงขึ้นมาก ในช่วงปลายปี จะทำให้เงินสำรองต่ำกว่าสภาพหนี้สินที่เป็นจริง

ส่วนบริษัทประกันชีวิตก็เช่นกัน ได้มีประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดหลัก เกณฑ์และ วิธีการจัดสรรเงินสำรองประกันภัย โดยบริษัทจะใช้วิธีเกะประมาณร้อยละ 65 ของเบี้ยประกันภัย ที่ได้รับหลังหัก เบี้ยประกันภัยต่อออกแล้วก็ได้ แต่จำนวนเงินสำรองประกันภัยที่คำนวณได้นั้นจะต้อง ไม่น้อยกว่าจำนวนเงินสำรองประกันภัยที่คำนวณขึ้นตามหลัก เกณฑ์ที่ประกาศกระทรวงพาณิชย์ กำหนดไว้

ดังนั้นจำนวนเงินสำรองที่คำนวณได้นี้อาจจะมากหรือน้อยกว่าระบบร้อยละ 40 สำหรับการประกันวินาศภัย และร้อยละ 65 สำหรับการประกันชีวิต แต่ทั้งนี้ในการคำนวณภาษีเงินได้ นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากร บริษัทสามารถนำเงินสำรองประกันภัยมาหักออกจากรายได้ของ บริษัทได้ ไม่เกินร้อยละ 40 และ ร้อยละ 65 ของเบี้ยประกันภัยรับหลังจากหัก เบี้ยประกันภัย ต่อออกแล้ว ในกรณีที่คำนวณจำนวนเงินสำรองได้มากกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรจึง ทำให้บริษัทต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเกินกว่าความเป็นจริง และเป็นการยุ่งยากในระบบบัญชี ด้วย เนื่องจากบริษัทจะต้องแสดงจำนวนเงินสำรองที่คำนวณได้จริง เปรียบเทียบกับจำนวนเงิน สำรองที่ประมวลรัษฎากร รยอมให้หักได้ ซึ่งในกรณีจำนวนเงินสำรองมีมากกว่าอัตราที่กำหนดไว้ ในประมวลรัษฎากร กำไรสุทธิก็ย่อมแตกต่างกันด้วย

ข้อ เสนอแนะ

สำนักงานประกันภัยควรจะประสานงานกับกรมสรรพากร เพื่อแก้กฎหมายให้มีความ สอดคล้องกันโดยกำหนดวิธีการคำนวณเงินสำรองประกันภัยให้เป็นวิธีเดียวกัน หรือตกลงมอบ ให้สำนักงานประกันภัย เป็นฝ่ายควบคุมการจัดสรรเงินสำรองประกันภัย โดยแก่ประมวลรัษฎากร ให้บริษัทสามารถนำเงินสำรองที่บริษัทจัดสรรไว้ตามวิธีที่สำนักงานประกันภัยกำหนด มาหัก เป็น ค่าใช้จ่ายได้ทั้งหมด

2.3 เงินกองทุน

ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้บริษัทประกันภัยต้องดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำไว้เป็นจำนวนคงที่ เช่น สำหรับบริษัทประกันวินาศภัยประเภทใดประเภทหนึ่งหรือและประเภทโดยไม่รวมการประกันวินาศภัยทางทะเลและการขนส่ง ให้ดำรงเงินกองทุนไว้ไม่ต่ำกว่า สามล้านบาท และยังกำหนดว่าบริษัทประกันวินาศภัยจะรับการเสี่ยงภัยแต่ละรายได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินกองทุนของบริษัท ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ปัญหาเรื่องเงินกองทุนของบริษัทต่ำเกินไป ทำให้การขยายกำลังรับเสี่ยงภัยไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ควร เนื่องจากบริษัทประกันวินาศภัยจะรับเสี่ยงภัยไว้เองได้น้อย เพื่อให้ไม่ผิดกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

ควรปรับปรุงแก้ไขวิธีการกำหนดให้บริษัทดำรงเงินกองทุนเนื่องจากบริษัท มีขนาดและความสามารถในการรับเสี่ยงภัยเองไม่เท่ากัน จึงไม่ควรกำหนดอัตราค่าสุดเดียวกันหมด ควรจะกำหนดเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเบี้ยประกันภัยรับสุทธิหลังจากหัก เบี้ยประกันภัยค่อออกแล้ว หรือจะเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเบี้ยประกันภัยรวม (รวม เบี้ยประกันภัยค่อ) เพื่อป้องกันมิให้บริษัทรับประกันภัยมาแล้ว ไปประกันภัยค่อในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการขยายกำลังการรับเสี่ยงภัยเองของบริษัท เนื่องจากบริษัทที่ได้รับ เบี้ยประกันภัยมาก ควรจะดำรงเงินกองทุนไว้มาก เพื่อที่จะสามารถรับเสี่ยงภัยเองได้ เพิ่มขึ้นตามนโยบายการส่งเสริมธุรกิจประกันภัยให้มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นของรัฐ

2.4 การลงทุนในธุรกิจอื่นของบริษัทประกันภัย

ถึงแม้ว่ากฎกระทรวงว่าด้วยการลงทุนจะได้รับการแก้ไขมาเป็นลำดับ ครั้งสุดท้ายแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2522 แต่ในปัจจุบัณสภาพเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปมาก และมีข้อกำหนดหลายประการทำให้การดำเนินงานด้านการลงทุนยังไม่คล่องตัว เท่าที่ควร เช่นกรณีของบริษัทซื้อหุ้นกู้ของบริษัทจำกัด ตามข้อ 5(1) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติมในกฎกระทรวงฉบับที่ 7 บริษัทจะซื้อได้ไม่สูงกว่ามูลค่าหุ้นหรือหุ้นกู้ที่ตั้งไว้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบ เป็นหนังสือจากนายทะเบียนให้ซื้อในราคาที่สูงกว่ามูลค่าของหุ้นหรือหุ้นกู้ที่ตั้งไว้รวมทั้งกำหนดลักษณะของบริษัทจำกัด จะต้องมีทุนชำระไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาท ทรัพย์สินเพื่อใช้ในการประกอบการไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ของสินทรัพย์ของบริษัทจำกัด ทรัพย์สินเกินกว่าหนึ่งล้น กำไรสุทธิไม่ต่ำกว่าร้อยละสิบค่อปี ของทุนที่ชำระแล้วติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี ก่อนปีที่ซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้

แต่ถ้าบริษัทจำกัดนั้นที่เป็นบริษัทตั้งขึ้นใหม่หรือประกอบธุรกิจมายังไม่ครบ 1 ปี นับแต่วันจดทะเบียนบริษัทนั้นต้องมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท จะเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวนี้ขัดแย้งกันในกรณีที่บริษัทจำกัดที่จะมีลักษณะดังกล่าว และมีฐานะการเงินที่มั่นคง ราคาหุ้นที่เสนอขายมักจะสูงกว่าราคาตามมูลค่าแทบทั้งสิ้น ดังนั้นในการซื้อหุ้น และหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดลักษณะดังกล่าว จะต้องขออนุญาตจากนายทะเบียนทุกครั้งซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า และอาจพลาดโอกาสในการซื้อหุ้นและหุ้นกู้ที่ดีได้ เนื่องจากราคาหุ้นเปลี่ยนแปลงไป

ข้อเสนอแนะ

ควรมีการแก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยการลงทุนที่ใช้ในปัจจุบันโดยผ่อนคลายข้อกำหนดต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องยึดหลักความมั่นคงในการลงทุนเป็นประการสำคัญ ซึ่งควรจะแก้ไขปรับปรุงดังนี้

ควรจะแยกประเภทของเงินที่จะนำไปลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ออกเป็น 2 ประเภท คือ เงินทุนที่ได้รับซึ่งถือเป็นหนี้สินของบริษัทที่มีต่อเจ้าหนี้ตามสัญญาประกันภัย ได้แก่ เงินสำรองประกันภัย เป็นต้น และเงินทุนจากส่วนของผู้ถือหุ้น คือ เงินกองทุนส่วนที่เกินจำนวนที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย จึงควรเปิดโอกาสให้นำเงินกองทุนส่วนที่เกินนี้ไปลงทุนได้กว้างขวางยิ่งขึ้นโดยอนุญาตให้ซื้อหุ้นและหุ้นกู้ของบริษัทจำกัด ที่มีฐานะการเงินที่มั่นคงทั้งลักษณะที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นในราคาสูงกว่ามูลค่าได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียน แต่ถ้าจะนำเอาเงินกองทุนส่วนที่เกินนี้ไปลงทุนในธุรกิจอื่นนอกจากนี้ก็ควรจะได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนก่อน

3. ปัญหาทางด้านบุคลากร จากการศึกษาถึงการดำเนินงานของพนักงานประกันภัยพบว่าประสบปัญหาในด้านอัตราค่าจ้างดังนี้

3.1 อัตราค่าจ้างของสำนักงานประกันภัย ตามที่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ.ทั้งหมด 236 คน แต่ยังมีอัตราว่างยังบรรจุไม่ครบ เนื่องจากขาดงบประมาณอีก 34 ตำแหน่ง ดังนั้นจำนวนอัตราค่าจ้างที่แท้จริงจึงมีเพียง 202 คน แบ่งออกเป็น 6 กอง มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมบริษัทประกันภัย สาขาบริษัทประกันภัย ตัวแทนและนายหน้าประกันภัย อย่างเข้มงวดตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ. 2510 ที่บังคับใช้ ซึ่งธุรกิจประกันภัยก็ได้ขยายตัวมากขึ้นเป็นลำดับ กล่าวคือ อัตราความเจริญทางการประกันวินาศภัย

มีประมาณร้อยละ 18 ต่อปี และทางการประกันชีวิตมีประมาณร้อยละ 28 ต่อปี⁽¹⁾ ในขณะที่รัฐจำกัดการเพิ่มอัตรากำล้างของสำนักงานประกันภัยไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี เนื่องจากขาดงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึง และไม่สามารถจะปฏิบัติการควบคุมตามหลักการที่ดีได้ เช่น กองตรวจสอบและกำกับมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมบริษัทประกันภัย สาขาบริษัทประกันภัย และนายหน้าประกันภัยในหลาย ๆ ด้าน แต่ไม่สามารถตรวจสอบและกำกับได้ทั่วถึง เช่น สาขาบริษัทประกันภัย กองตรวจสอบและกำกับยังไม่สามารถหาวิธีการควบคุมได้ เนื่องจากมีกำลังเจ้าหน้าที่ทั้งหมดเพียง 38 คน ฝ่ายกำกับ 8 คน และฝ่ายตรวจสอบทั้งหมดเพียง 25 คน ส่วนงานอัตราเบี้ยประกันวินาศภัยก็ยังขาดหลักการที่ดีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบอัตราเบี้ยประกันวินาศภัย เนื่องจากขาดเจ้าหน้าที่ที่จะทำการรวบรวมสถิติข้อมูล ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีปัญหาเกิดขึ้นก็ตาม

3.2 ขาดกำลังความรู้และความสามารถของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากระบบการประกันภัยมีความยุ่งยากซับซ้อนมาก ในการที่จะควบคุมธุรกิจประกันภัยให้มีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องอาศัยความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องใช้ทั้งนักคณิตศาสตร์ประกันภัย นักกฎหมาย นักบัญชี และนักวิชาการด้านต่าง ๆ ในการพิจารณาและวิเคราะห์ฐานะการเงินของบริษัท และพิจารณาคำขออนุมัติในเรื่องต่าง ๆ เช่น การขออนุมัติกรมธรรม์ประกันภัย อัตราเบี้ยประกันภัยและอื่น ๆ ซึ่งมีความล่าช้าจนบริษัทประกันภัยส่วนใหญ่ได้แสดงความเห็นมาในแบบสอบถาม ทั้งนี้เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน เช่น กองนิติการมีการเข้าออกของเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ ส่วนใหญ่เป็นนิติกรที่เข้ามาทำงานในสำนักงานประกันภัยอยู่ระยะหนึ่ง เมื่อสอบได้เนติบัญญัติก็ขอลาออกหรือโอนไปอยู่หน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงยุติธรรม หรือมีออกไปทำงานกับบริษัทประกันภัยที่เงินเดือนสูงกว่า ทำให้ต้องฝึกฝนเจ้าหน้าที่ใหม่ และต้องใช้เวลานานจึงจะมีความเข้าใจในระบบอันยุ่งยากซับซ้อนของการประกันภัย

¹ที่มา กองวิชาการและสถิติ สำนักงานประกันภัย, งบดุลของบริษัทประกันภัย



ข้อเสนอแนะ

ก. คำแนะนำการเพิ่มอัตรากำลัง โดยของงบประมาณเพื่อบรรจุเจ้าหน้าที่ในอัตราที่ยังว่างอยู่ และขออนุมัติเพิ่มเติมจาก ก.พ. โดยชี้แจงถึงความจำเป็นในการขอเพิ่มอัตรากำลัง ซึ่งวิธีนี้อาจจะไม่ได้ผลเนื่องจากขาดงบประมาณและปัจจุบันรัฐมีนโยบายจำกัดจำนวนข้าราชการ

ข. นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ เช่น เก็บสถิติ ข้อมูลต่าง ๆ ของบริษัทประกันภัย โดยใช้คอมพิวเตอร์

ค. จัดให้มีการอบรมและสัมมนาระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันภัย เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข้อกฎหมาย กฎกระทรวง ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นนี้ ถึงแม้ว่าจะพิจารณาฐานะการเงินของบริษัทประกันภัยโดยส่วนรวมมีความมั่นคงสูง และไม่มีบริษัทใดเลิกกิจการเลย ตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา แต่ก็ยังมีอุปสรรคที่ทำให้สำนักงานประกันภัยไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ในการควบคุมบริษัทประกันภัย โดยเฉพาะการส่งเสริมธุรกิจประกันภัยในประเทศให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกรมธรรม์มากขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากอัตราก้าวเฉลี่ยจำนวนกรมธรรม์ประกันภัย 2 กรมธรรม์ต่อประชากร 100 คน⁽¹⁾ ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น อัตราก้าวเฉลี่ยจำนวนกรมธรรม์สูงถึง 300 กรมธรรม์ต่อประชากร 100 คน⁽²⁾ ส่วนทางด้านสัญญาประกันภัย อัตราเบี้ยประกันภัยและการควบคุมการปฏิบัติตามสัญญาประกันภัยนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ มีความล่าช้าในการปฏิบัติงานเนื่องจากขาดอัตรากำลัง และขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถความรู้ จากปัญหาเหล่านี้ทำให้สำนักงานประกันภัยไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในข้อสุดท้าย คือ เพื่อพัฒนากิจการประกันภัยให้สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ซึ่งทางสำนักงานประกันภัยก็ได้พยายามดำเนินการแก้ไขโดยหามาตรการต่าง ๆ ใหม่ ๆ มาใช้เพื่อส่งเสริมธุรกิจประกันภัยโดยไม่หยุดยั้ง ซึ่งคาดว่าจะสามารถพัฒนาธุรกิจประกันภัยให้เจริญก้าวหน้าขึ้นได้โดยรวดเร็ว เช่น การริเริ่มให้มีการประกันภัยสำหรับบุคคลที่สามขึ้น เป็นต้น

¹ ร้อยเอกสุวิทย์ หัตถพิทักษ์กุล, ข้อตกลงข่าว เมื่อ 9 กันยายน 2526 (ม.ป.ป.)

² อมร เลิศในสัจย์, "บุกแดนซาญไร" ในวารสารสำนักงานประกันภัย ปีที่ 10 เล่มที่ 1 ฉบับที่ 37 (มกราคม-มีนาคม 2528), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย) หน้า 16.