

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

กิจการประกันภัยไ้้มีมาในประเทศไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔ แต่ก็ไม่มีหลักฐานสืบต่อมา เพราะเป็นบริษัทของต่างประเทศมาดำเนินการในประเทศไทยโดยผ่านทางตัวแทน ซึ่งตั้ง เป็นห้างหรือบริษัทต่าง ๆ ในประเทศไทย จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๗๒ เป็นต้นมา กิจการประกันภัยจึงได้เริ่มวิวัฒนาการขึ้น โดยมีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอ้นกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ออกใช้บังคับ แต่ก็ยัง เป็นการดำเนินงานของบริษัทต่างประเทศ จนกระทั่งหลัง สงครามโลกครั้งที่สอง บริษัทประกันภัยที่ก่อตั้ง โดยคนไทยและจดทะเบียนในประเทศไทยจึง เริ่มมีบทบาทขึ้นอย่างจริงจัง และทางราชการก็ได้เริ่มเห็นความสำคัญของการประกันภัยยิ่งขึ้น ได้มีการออกประกาศกระทรวง และหาทางปรับปรุงแก้ไขออกกฎหมายที่จะควบคุมกิจการประกันภัยในประเทศไทยให้เป็นกิจการที่มั่นคงปลอดภัยแก่ประชาชนยิ่งขึ้น จนใน พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงได้มีพระราชบัญญัติประกันชีวิต และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยออกมาใช้บังคับ และได้มีกฎกระทรวงประกาศใช้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ดังกล่าว เพื่อควบคุมกิจการประกันภัย โดยเฉพาะ^๑ และในเรื่องของการลงทุนของบริษัทประกันภัยนั้น ตั้งแต่แรกเริ่มมีธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย ก็ไม่มีกฎหมายควบคุม จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวออกประกาศใช้ ใน พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีกฎกระทรวงฉบับที่ ๕

^๑โปรดพิจารณาารายละเอียดในบทที่ ๒

ออกประกาศใช้ใน เรื่องการควบคุมการลงทุนของบริษัทประกันภัยขึ้นอย่างแท้จริง โดยผู้เสนอร่างกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ ใ้พยายามอาศัยหลักการลงทุนและหลักการ ความกฎหมายของสหรัฐอเมริกา มาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพธุรกิจประกันภัยของ ประเทศไทยในระยะนั้น แต่โดยที่สหรัฐอเมริกา มีวิวัฒนาการของกิจการประกันภัยมา ก่อนประเทศไทยมาก การประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันชีวิต และพระราชบัญญัติ ประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ ของประเทศไทย ก็คล้ายกับการไต่สวนของอาร์มสตรอง ใน พ.ศ. ๒๔๔๘ ของสหรัฐอเมริกา^๒ กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ ของประเทศไทยจึง มีสภาพเข้มงวด และควบคุมการลงทุนของบริษัทประกันภัยโดยเคร่งครัด เพราะก่อน มีกฎหมายควบคุมการลงทุนนั้น บริษัทประกันภัยไ้้นำเงินที่ได้จากผู้อุ้เอาประกันไปลงทุน จนประชาชนผู้อุ้เอาประกันต้องเดือดร้อน ซึ่งหลังจากมีกฎหมายควบคุมแล้ว การลงทุน ของบริษัทก็มีแนวโน้มดีขึ้น จนเริ่มเป็นที่เชื่อถือของประชาชนอีก แต่ก็ยังมีการหลีกเลี่ยง กฎหมายอยู่บ้าง เพราะสถานการณ์ทางธุรกิจ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จน กฎหมายล้าสมัยไป นอกจากนั้น การที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ มีการเข้มงวดการ ลงทุนเกินไป ก็มีผลเสียบางประการคือ การลงทุนของบริษัทประกันภัยไม่คล่องตัว ภาวะการเติบโตของบริษัทก็ชะงักลง จนในที่สุดสมาคมประกันชีวิตไทยและสมาคม ประกันวินาศภัย ซึ่งเป็นศูนย์รวมของบริษัทประกันภัยและทางราชการได้ร่วมกันพิจารณา แก้ไขข้อขัดข้องในเรื่องการลงทุน โดยทางราชการได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ขึ้นใหม่ ขยายขอบเขตของการลงทุนให้กว้างขวางขึ้นตามภาวะธุรกิจที่เติบโตและ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งทำให้บริษัทประกันภัยเริ่มขยาย การลงทุนและขยายกิจการเติบโตขึ้นเป็นลำดับ^๓

^๒ไปรคพิจารณารายละเอียดในบทที่ ๑

^๓ไปรคพิจารณารายละเอียดในบทที่ ๕

อย่างไรก็ดี สำหรับขอบเขตการลงทุนของบริษัทประกันภัยตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ นั้น หากจะเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกามีขอบเขตการลงทุนที่กว้างขวางกว่า และถูกต้องตามหลักการลงทุนมากกว่า สำหรับประเทศไทย การควบคุมการลงทุนของบริษัทประกันภัยมีปัญหามากมาย เพียงแต่สามารถแก้ไขได้ในทางปฏิบัติโดยมีนโยบายส่งเสริมธุรกิจประกันภัย และไม่ทำให้ประชาชนผู้เอาประกันเดือดร้อนเกินไป จึงไม่ปรากฏเป็นคดีชั้นศาลสูงสุด ให้เป็นที่เปิดเผยแก่สาธารณชน และจนบัดนี้ก็มีคำพิพากษาศาลฎีกา เพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวกับการลงทุนของบริษัทประกันภัย^๔

อำนาจการควบคุมกิจการประกันภัยของทางราชการนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่นายทะเบียนประกันชีวิตและนายทะเบียนประกันวินาศภัย ซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัยอันเป็นองค์กร ในการควบคุมขึ้นอยู่กับกระทรวงพาณิชย์ ในปัจจุบันนี้มากในเรื่องการลงทุนของบริษัทประกันภัย^๕ ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสีย อีกทั้งระบบราชการและระบบธุรกิจในประเทศไทยนั้นยังไม่ประสานกันในด้านประโยชน์ของสาธารณชนอย่างแท้จริง เพราะหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ควบคุมบริษัทประกันภัยก็มีได้กระทำตามอำนาจหน้าที่อย่างเข้มงวดนัก อาจจะทำให้ธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยยังอยู่ในขณะเริ่มเติบโต หากเข้มงวดตามกฎหมายแล้ว ธุรกิจนี้ก็จะเติบโตได้ยาก ทางบริษัทประกันภัยเองก็มีได้ดำเนินธุรกิจไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายมากนัก เพราะคาดคิดว่าทางราชการไม่อาจจะเข้มงวดตามกฎหมายได้ อีกทั้งส่วนใหญ่เป็นธุรกิจในวงแคบ ผู้บริหารงานเป็นเครือญาติเกี่ยวกับ ไม่ใช่บริษัทมหาชนจึงมองแต่ประโยชน์ของตนมากกว่าประชาชนผู้เอาประกัน

^๔ ปรคพิจรรณารายละเอียดในบทที่ ๓

^๕ ปรคพิจรรณารายละเอียดในบทที่ ๒

^๖ ปรคพิจรรณารายละเอียดในบทที่ ๕

การควบคุมการลงทุนของบริษัทประกันภัยในปัจจุบันจึงยังต้องประสบปัญหา
หลายประการ โดยเฉพาะในการลงทุนหาประโยชน์จากการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้และการ
ใหญ่โต ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ยังมีขอบเขตจำกัดอยู่บางประการที่ไม่เอื้ออำนวย
ต่อบริษัทประกันภัยตามสภาพของธุรกิจและความเป็นจริงในสังคมปัจจุบันที่น่าเป็นห่วง
ก็คือ ทางราชการไม่เคยมีข้อกำหนดโทษตามกฎหมายในการลงโทษบริษัทประกันภัย
ที่ทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการลงทุนเลย

เพราะเหตุว่าธุรกิจประกันภัยมีความสัมพันธ์กับมหาชน และเงินที่บริษัท
ประกันภัยนำไปลงทุน ส่วนใหญ่เป็น เบี้ยประกันของประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่คอย
สอดส่องดูแลการลงทุนหาผลประโยชน์ของบริษัทโดยตราเป็นกฎหมาย เพื่อให้ความ
คุ้มครองแก่เอาประกันให้แน่ใจได้ว่า เงินเบี้ยประกันที่ประชาชนจ่ายไปเพื่อซื้อความ
คุ้มครองตามสัญญาประกันภัย (กรมธรรม์ประกันภัย) นั้น จะสามารถให้ความคุ้มครอง
ตามความปรารถนาของประชาชนผู้เอาประกันอย่างแท้จริง ฉะนั้น การลงทุนของ
บริษัทประกันภัยจึงถูกกำหนดไว้ให้ลงทุนในหลักทรัพย์บางประเภทเท่านั้น เฉพาะที่ไม่
เป็นการเสี่ยงจนเกินไป มาตรการในการเข้าไปควบคุมดูแลการลงทุนหาผลประโยชน์
ของบริษัทประกันภัยนี้ ใ้มีวิวัฒนาการและทัศนคติทาง เศรษฐกิจและสังคมพร้อม ๆ กับ
การบริหารของรัฐในค่านอื่น ๆ เช่นไม่เพียงแต่จะดูแลให้มีการลงทุนในหลักทรัพย์
ที่มีความมั่นคง สามารถคุ้มครองผู้เอาประกันตามหน้าที่ปกติเท่านั้น รัฐยังต้องการ
ให้มีการนำเอาทรัพยากรเหล่านั้นไปใช้จ่ายในการลงทุนเพิ่มผลผลิต เพื่อให้เป็นผลดี
ตามเป้าหมายทาง เศรษฐกิจและสังคมที่ตั้งไว้ด้วย

กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ที่ควบคุมดูแลการลงทุนของบริษัทประกันภัย ซึ่ง
ประกาศใช้ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ จนปัจจุบันนี้ ได้ขยายขอบเขตของ
การลงทุนหาผลประโยชน์ของบริษัทประกันภัยไปมากกว่ากฎกระทรวงฉบับที่ ๕ ที่เคย
ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อให้บริษัทก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยให้สอดคล้องกับ
ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ประเทศชาติ

โดยส่วนรวม แต่ก็ให้มีการจำกัดขอบเขตของการลงทุนในประเภทต่าง ๆ ไว้ด้วย เพื่อความมั่นคงของบริษัทและความปลอดภัยของประชาชนผู้เอาประกัน

ปัจจุบันสถานการณ์ทางธุรกิจ เปลี่ยนแปลง ไปอย่างรวดเร็ว จนหลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ บางอย่างกลายเป็นข้อขัดข้องในการลงทุนของบริษัทประกันภัย ทำให้บริษัทไม่สามารถลงทุนหาประโยชน์ได้อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของทางราชการ และหลักการบางอย่างก็ไม่ได้รับการปฏิบัติให้มีผลอย่างจริงจัง อันเป็นเหตุให้บริษัทประกันภัยไม่ค่อยมีความเกรงกลัวที่จะปฏิบัติตามกฎหมายกัน เรียกว่ากฎกระทรวงฉบับที่ ๒ มีหลักการที่จำกัดการลงทุนของบริษัทประกันภัยที่เจริญเติบโตแล้ว และทำให้บริษัทไม่เกรงกลัวกฎหมาย เพราะไม่มีการปฏิบัติการรักษากฎหมายอย่างเคร่งครัดของทางราชการ

ผู้เขียนเห็นว่าจุดที่เป็นปัญหาทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดความขัดข้องทางการลงทุนของบริษัทประกันภัยตามสถานการณ์ปัจจุบัน กับการไม่ปฏิบัติการรักษากฎหมายอย่างเคร่งครัดของทางราชการ พอดีจะมีข้อสังเกตและมีข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการหาวิธีแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการลงทุนของบริษัทประกันภัยให้เหมาะสมกับกรณีที่ทางราชการจะใช้มาตรการส่งเสริมและควบคุมอย่างเคร่งครัดกับทั้งทางค้ำประกันและผู้ประกอบการประกันภัยจะได้สามารถลงทุนได้เต็มตามความสามารถและสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่พยายามหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะความไม่เกรงกลัวการปฏิบัติการของทางราชการอย่างที่แล้ว ๆ มา ดังต่อไปนี้

ประการแรก ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ ข้อ ๒(๑) อนุญาตให้บริษัทซื้อพันธบัตรรัฐบาลไทยหรือพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกันทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย แต่ในข้อ ๓(๑) กำหนดอัตราส่วนที่บริษัทจะซื้อพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกันทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย เพียงไม่เกินร้อยละปีละห้าของสินทรัพย์บริษัท ซึ่งหากเป็นพันธบัตรรัฐบาลไทยไม่มีข้อกำหนดอัตราส่วนของการซื้อ นอกจากนี้ ยังไม่มีข้อบังคับให้บริษัทต้องซื้อพันธบัตรทั้ง ๒ ประเภทนี้

จะเห็นได้ว่า เกิดความลึกลับกันอย่างไม่น่าเป็นไปได้อีก เพราะพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้าประกันทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย ก็มีความมั่นคงพอ ๆ กับพันธบัตรรัฐบาลไทย และพันธบัตรใด ๆ ที่กระทรวงการคลังจะค้าประกัน ก็ย่อมเป็นที่แน่นอน เป็นพันธบัตรของกิจการที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอยู่แล้ว จึงไม่ควรกำหนดอัตราส่วนของการซื้อพันธบัตรดังกล่าวนี้ เช่นเดียวกับพันธบัตรรัฐบาลไทย ซึ่งจะเป็นการช่วยให้บริษัทประกันภัยได้ขยายการลงทุนได้เต็มที่ และในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมาก

นอกจากนั้น รัฐบาลจะมีนโยบายระดมทุนจากบรรดาบริษัทประกันภัยไปพัฒนาประเทศ โดยกำหนดให้บริษัทนำเงินมาซื้อพันธบัตรของรัฐบาล หรือนำเงินไปลงทุนในกิจการภาคมหาชน (Public Sector) จะเป็นอัตราส่วนเท่าไรของ **สิทธิ์** ของบริษัทก็พิจารณาอีกที เพราะหากไม่มีกฎหมายกำหนดให้บริษัทกระทำการดังกล่าว เพียงแต่ให้สิทธิที่บริษัทจะลงทุนในพันธบัตรของรัฐบาลได้เท่านั้น รัฐบาลก็ไม่มีทางจะระดมทุนจากบริษัทได้อย่างจริงจัง บริษัทน้อยรายที่จะช่วยรัฐโดยการลงทุนซื้อพันธบัตรของรัฐบาลที่ควรจะได้จากบริษัทในฐานะเป็นสถาบันการเงินที่ระดมทุนจากประชาชนไว้

ในประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายกำหนดให้บริษัทประกันชีวิตลงทุนในกิจการสาธารณะ (Public Sector) อย่างน้อย ๓๐ % ของทรัพย์สินของบริษัท และกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์กำหนดว่าบริษัทประกันชีวิตจะต้องนำเงิน ๓๐ % ของเงินทุนบริษัทไปลงทุนในหลักทรัพย์ (Securities) ของรัฐบาล^๗ นอกจากนั้น แม้แต่กฎหมายการประกันภัยของประเทศอินเดีย ก็ยังบังคับให้บริษัทประกันภัยต้องลงทุนไม่น้อยกว่า ๒๕ % ของเงินที่บริษัทนำไปลงทุนทั้งสิ้นในหลักทรัพย์รัฐบาล และอีกไม่น้อยกว่า ๒๕ % ในหลักทรัพย์อื่นที่ทางการรับรอง

^๗ เสริม สุชะ, ผู้แปล. การประกันภัย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
กรุงศิลป์, ๒๕๒๐), หน้า ๑๐๒

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรกำหนดอัตราส่วนของการลงทุนของบริษัทให้นำเงินไปลงทุนในการซื้อหลักทรัพย์รัฐบาล หรือหลักทรัพย์ที่รัฐบาลกำหนดให้ และสำหรับการลงทุนในพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้าประกันทั้งต้นเงินและดอกเบี้ยก็ปล่อยให้ลงทุนได้เต็มที่โดยไม่จำกัดอัตราส่วน ก็จะเป็นผลดีแก่ประเทศมากในการระดมทุนจากภายในประเทศไปพัฒนาชาติโดยไม่ต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมากนัก

ประการที่สอง ตามที่กระทรวงฉบับที่ ๖ อนุญาตให้บริษัทลงทุนในการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนในประเทศไทย ตามข้อ ๒(๔) และกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติตามข้อ ๕ นั้น ไม่เหมาะสมหลายประการคือ

๑. กำหนดประเภทของบริษัทจำกัดไว้ให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณา

และไม่จำเป็นตามสถานการณ์ธุรกิจปัจจุบัน เช่นแยกว่าเป็นประเภทประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การขนส่ง ประกอบธุรกิจในการขายหรือให้เช่าซื้อที่ดิน หรืออาคาร ประกอบธุรกิจประกันชีวิต ประกันต่อ เป็นต้น แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีคุณสมบัติปลีกย่อยอีก ซึ่งส่วนใหญ่ก็เหมือนกัน เช่น ต้องมีทรัพย์สินเกินกว่าหนึ่งล้าน

ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรกำหนดประเภทธุรกิจ แต่กำหนดคุณสมบัติให้รัดกุมคือไม่ต้องแยกว่าบริษัทจำกัดนั้นต้องเป็นประเภทประกอบธุรกิจอะไร เพียงแต่ต้องไม่เป็นบริษัทจำกัดในเครือเดียวกับบริษัทประกันภัยที่จะเข้ามาซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ก็พอแล้ว และมีคุณสมบัติเหมือนกันหมด เช่นต้องมีเงินทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าเท่าไร มีกำไรไม่น้อยกว่าเท่าไร มีทรัพย์สินเกินกว่าหนึ่งล้าน และแม้แต่บริษัทจำกัดนั้นจะเป็นบริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตที่เป็นสาขาของบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันชีวิตในประเทศไทยก็ตาม เพราะเป็นการทำให้บริษัทลงทุนคล่องตัวขึ้น และบริษัทคนไทยอาจเข้าเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทของต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตในประเทศไทยด้วย เพื่อให้ธุรกิจประกันภัยเป็นของคนไทยมากที่สุด เพราะแม้แต่กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกันภัยของประเทศอิสราเอลและประเทศอินเดีย ก็ไม่ใ้กำหนดประเภทธุรกิจของบริษัทจำกัดที่บริษัทประกันภัยเข้าไปซื้อหุ้นได้ เพียงแต่มีเงื่อนไขกำหนดไว้ว่าบริษัทจำกัดนั้นต้องเป็นอย่างไร เท่านั้น

๒. การที่ให้บริษัทต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนก่อนจะซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ในราคาที่สูงกว่ามูลค่า ของหุ้นหรือหุ้นกู้นั้น ยกเว้นการซื้อในตลาดหลักทรัพย์ หรือการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจอื่นนอกจากประเภทธุรกิจที่กำหนดไว้ นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรยกเลิกอำนาจการให้ความเห็นชอบของนายทะเบียน เพราะเมื่อมีการกำหนดคุณสมบัติให้บริษัทจำกัดนั้นต้องมีทุนเท่าไร กี่เท่าไร ซึ่งเพียงพอที่จะป้องกันให้บริษัทซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดที่ไม่มั่นคงแล้ว ก็ไม่ควรกำหนดให้บริษัทต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนก่อนอีก เพราะเป็นการทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติของบริษัท และความไม่คล่องตัวทางการลงทุน ซึ่งทำให้การระดมทุนจากบริษัทเป็นไปได้น้อยมาก เป็นผลเสียต่อสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ถ้าต้องรอความเห็นชอบของนายทะเบียน บริษัทก็จะเสียโอกาสในการซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทจำกัดที่มั่นคงไป เพราะถูกผู้อื่นแย่งซื้อ หรือหากนายทะเบียนไม่ให้ความเห็นชอบ บริษัทก็ลงทุนไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่บริษัทจำกัดนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วน อาจก่อให้เกิดการโต้แย้งกันระหว่างทางราชการกับบริษัท ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในภายหลังมากมาย

ประการที่สาม มีการกำหนดอัตราส่วนการลงทุนของบริษัทในการซื้อตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่มีธนาคารในประเทศ เป็นผู้ออก หรือ เป็นผู้ค้ำประกัน แต่ขณะเดียวกันกลับกำหนดให้บริษัทฝากเงินไว้กับธนาคารในประเทศได้โดยไม่กำหนดจำนวน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การซื้อตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่มีธนาคารในประเทศ เป็นหลักทรัพย์ที่มั่นคงพอ ๆ กับการฝากเงินกับธนาคาร เพราะการที่ธนาคารเป็นผู้ออกหรือค้ำประกัน ธนาคารก็ต้องรับผิดชอบเต็มที่ตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องเกี่ยวกับตั๋วเงินและการค้ำประกันอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อให้บริษัทฝากเงินกับธนาคารไม่จำกัดจำนวนได้ ก็ควรให้บริษัทซื้อตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่มีธนาคารออกหรือค้ำประกันได้โดยไม่จำกัดจำนวนเช่นกัน ส่วนตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่บริษัทเงินทุนเป็นผู้ออกหรือสั่งจ่าย หรือออกตั๋ว ก็ควรจำกัดจำนวนไว้เหมือนเดิม เพราะบริษัทเงินทุนไม่มั่นคงเหมือนธนาคาร ในการให้บริษัทซื้อตั๋วแลกเงินหรือตั๋วแลกเงินที่ธนาคารออกหรือค้ำประกันนั้น ก็ไม่ขัดกับหลักการของ

ทุนที่ว่า ต้อง เป็นหลักทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนสภาพเป็นเงินสดได้ทันที เพราะตามสภาพ
ธุรกิจปัจจุบันตัวเงินหรือตัวแลกเปลี่ยนดังกล่าว เป็นหลักทรัพย์ที่ยอมรับกันว่าสามารถ
เปลี่ยน เป็นเงินสดได้ทันทีอยู่แล้ว

ประการที่สี่ การที่อนุญาตให้บริษัทใหญ่ขึ้นแก่เกษตรกร เพื่อใช้ในการ เกษตร
โดยมีผู้ค้ำประกันได้ แต่ตามข้อ ๑๓ กลับกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทไม่กล้าให้กู้ยืม
เพราะกลัวทำผิดกฎหมายคือ กำหนดให้มีเกษตรกรที่อยู่ในตำบลเดียวกันสองคนค้ำประกัน
และผู้ค้ำประกันต้องไม่มีหนี้สินหรือภาระค้ำประกันอยู่กับผู้อื่นแล้วในวันที่ค้ำประกัน เพราะ
เกษตรกรที่จะค้ำประกันนั้น บริษัทไม่มีทางรู้ได้เลยว่า เขามีหนี้สินหรือค้ำประกันกับผู้อื่น
ไว้ม่างหรือไม่ ทำให้บริษัทไม่กล้าเสี่ยงให้เป็นผู้ค้ำประกัน จึงไม่ยอมให้เกษตรกรได้
กู้ยืม ๆ ซึ่งไม่เป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรกู้ยืมตาม เจตนาของกฎหมาย

และการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดบังคับให้บริษัทต้องให้เกษตรกรกู้ยืม เพียงแต่
กำหนดว่าบริษัทจะให้เกษตรกรกู้ยืมก็ได้ ทำให้บริษัทพยายามหลีกเลี่ยง ไม่ยอมให้
เกษตรกรกู้ เพราะการที่เกษตรกรกู้ยืม แม้มีผู้ค้ำประกัน บริษัทก็ถือว่าเป็นการยุ่งยาก
นำเงินไปลงทุนอย่างอื่นดีกว่า ซึ่งผิดเจตนารมณ์ของการจะให้บริษัทประกันภัยช่วย
เป็นแหล่งทุนแก่เกษตรกร

ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดบังคับให้บริษัทต้องให้เกษตรกรกู้ยืม โดยมีหลัก เกณฑ์
เช่นเดิม เป็นอัตราส่วนหนึ่งของทรัพย์สินของบริษัท หรือหากไม่กำหนดบังคับดังกล่าว
ก็ต้อง เปลี่ยนแปลงหลัก เกณฑ์การให้เกษตรกรกู้ยืมให้ เป็นไปได้โดยง่ายและชัดเจน
พอที่บริษัทจะอ้างไม่ได้ว่า เป็นการ เสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมาย เพื่อเป็นการ ระดมทุน
จากบริษัทประกันภัยไปช่วยเหลือแก่เกษตรกร อันเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาประเทศ

ประการที่ห้า กฎหมายให้บริษัทใหญ่ขึ้น โดยมีหลักทรัพย์จำนอง เป็นประกันได้
แต่ไม่ได้กำหนดให้บริษัทรับจำนอง เครื่องจักร เป็นประกันได้ ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติ
จดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ ใช้บังคับ และบัญญัติให้เครื่องจักรซึ่งได้
จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อาจจำนองได้ตาม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๗๐๓(๔)

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายควบคุมการลงทุนของบริษัทประกันภัยนั้นจะกำหนดให้บริษัทสามารถใหญ่ขึ้นโดยมีเครื่องจักรตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ จำนวนเป็นประกันไว้ด้วย โดยกำหนดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับข้อสังหาริมทรัพย์อื่น เพราะการใหญ่ขึ้นโดยมีเครื่องจักรจำนวนเป็นประกันนั้น เป็นการช่วยให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสามารถกู้ยืมเงินจากบริษัทได้ ซึ่งเป็นการช่วยให้การอุตสาหกรรมมีเงินประกอบกิจการได้มากขึ้น ทำให้เป็นการช่วยให้การพัฒนาประเทศก้าวหน้าขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล

ประการที่หก การอนุญาตให้บริษัทชื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งปรากฏจากการคิดค้นไว้ตามข้อ ๒(๓) แต่กำหนดให้บริษัทชื้อได้ตามมูลค่าของหุ้นหรือหุ้นกู้ตามข้อ ๔

ผู้เขียนเห็นว่า หากจะสนับสนุนให้บริษัทลงทุนชื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐบาลด้วยความร่วมมือของธนาคารโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ ก็ควรจะผ่อนคลายนโยบายการชื้อหุ้นหรือหุ้นกู่ดังกล่าวลงไปบ้าง อาจจะเป็นให้อำนาจนายทะเบียนเป็นผู้พิจารณา หากบริษัทจะชื้อลงทุนชื้อหุ้นและหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในราคาที่สูงกว่ามูลค่าที่ตั้งไว้ เพราะภาวะปัจจุบันมีตลาดหลักทรัพย์แล้ว และหุ้นและและหุ้นกู้ของบริษัทอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไม่สามารถขายกันในราคาตามมูลค่าได้ มีแต่จะราคาสูงกว่ามูลค่าทั้งสิ้น

ประการที่เจ็ด จากประเภทการลงทุนที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ กำหนดให้บริษัทลงทุนได้ มีเพียง ๑๕ ประเภท นับว่าไม่พอสำหรับสภาพการณ์ธุรกิจปัจจุบัน ซึ่งมีธุรกิจต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากมากกว่าเดิม

ผู้เขียนเห็นว่าควรอนุญาตให้บริษัทลงทุนในประเภทของธุรกิจอื่น ๆ นอกจาก ๑๕ ประเภทที่กำหนดไว้ แต่ต้องให้อยู่ในอำนาจของนายทะเบียนที่จะอนุญาตให้บริษัท ลงทุนได้เป็นราย ๆ ไป ประเภทของธุรกิจที่จะอนุญาตนั้น ควรจะเป็นประเภทที่เข้าตาม หลักการลงทุน และตามนโยบายของรัฐ เช่น การจัดสรรที่ดินและอาคารที่อยู่อาศัย การช่วยเหลือทางเกษตรกรรมในอันคลังสินค้า เป็นต้น และเงินที่บริษัทจะนำไปลงทุน เช่นนี้ควรเป็นเงินกองทุนส่วนที่เกินจากจำนวนที่บริษัทจะต้องดำรงไว้ตามพระราชบัญญัติ ประกันชีวิตหรือพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคง ของบริษัทและผู้เอาประกัน

ประการที่แปด การจะอนุญาตให้บริษัทนำเงินกองทุนส่วนที่เกินดังกล่าวข้างตน ไปลงทุนในประเภทนอกเหนือจาก ๑๕ ประเภทที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ กำหนดไว้ หรือ ไปลงทุนในประเภทต่าง ๆ ใน ๑๕ ประเภท ที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ นั้น ผู้เขียน เห็นว่าต้องมีกรณีคล้ายหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เดิมในกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ ด้วย แต่ต้องให้อยู่ในอำนาจของนายทะเบียนที่จะพิจารณา เพราะการจะปล่อยให้บริษัท นำเงินส่วนนี้ไปลงทุนโดยไม่มีการควบคุมโดยเคร่งครัด ก็ไม่เป็นการคุ้มครองประชาชน ผู้เอาประกัน แม้ว่าเงินนั้นจะเป็นเงินกองทุนส่วนที่เกินของบริษัทก็ตาม แต่ก็เพื่อเป็นการ ป้องกันความบกพร่องหรือผิดพลาดอย่างไร ๆ ที่จะเกิดขึ้น และการควบคุมบริษัทประกันภัย ไว้บางแม้จะต้องส่งเสริมไปขณะเดียวกันก็ตาม ทั้งเคยมีตัวอย่างการนำเงินของบริษัท ไปลงทุนในทางที่ผิดหลักการลงทุนจนบริษัทต้องประสบความล้มเหลว กระทบกระเทือนต่อ ประโยชน์ของผู้เอาประกันมาแล้ว

ประการที่เก้า บริษัทได้รับอนุญาตให้สามารถทำการใหญ่ขึ้นโดยมีธนาคาร คำประกันหรือมีหลักทรัพย์เป็นประกันได้ แต่กลับมีกำหนดเวลาที่ให้ผู้ถูกคองคืนเงินที่กู้ยืม

ภายในกำหนดเวลาอันสั้น คือมีระยะเวลาคืนเงินที่ ๑ ปี สำหรับการกู้ยืมโดยมีธนาคาร
ค้ำประกัน และระยะเวลาคืนเงินที่ ๓ ปี สำหรับการกู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์นอกจากที่ดิน
และอาคารซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยจำนองเป็นประกัน

เรื่อง เช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายกำหนดไว้เข้มงวดเกินไป ล้าสมัยไม่เหมาะ
กับปัจจุบัน เพราะการกำหนดระยะเวลาใหญ่สั้น ทำให้ผู้ประกอบการในธุรกิจต่าง ๆ
ที่ใหญ่โตและมั่นคง ไม่อยากกู้เงินจากบริษัท เพราะกิจการที่ใหญ่โตกว่าจะมีกำไรก็กิน
เวลาหลายปี บริษัทก็จะประสบปัญหาไม่มีผู้ และกิจการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การ
พัฒนาประเทศก็ไม่อาจหาแหล่งเงินทุนได้ เพราะถูกผูกมัดด้วยเงื่อนไขที่กล่าว
บางครั้งบริษัทก็หาทางเลี่ยงกฎหมายโดยยอมตกลงทำสัญญาดวงหน้าต่ออายุการกู้เงิน
กันไว้ จึงควรขยายกำหนดเวลาให้ยาวนานกว่าที่เป็นอยู่ อย่างน้อยควรเป็นสักห้าปี
แต่ไม่ควรเกินสิบปีก็จะเป็นประโยชน์แก่การส่งเสริมการประกันภัย และส่งเสริมให้
บริษัทประกันภัยเป็นแหล่งเงินทุนแก่กิจการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การพัฒนาประเทศตาม
นโยบายของรัฐบาล

ประการที่สี่ ในส่วนที่เป็นอำนาจของนายทะเบียนในการจะอนุมัติ การให้
ความเห็นชอบหรือในการวางกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ตามที่กฎหมายเกี่ยวกับการลงทุน
ของบริษัทประกันภัยให้อำนาจไว้ ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีบทกฎหมายโดยเฉพาะกำหนด
ให้นายทะเบียนต้องกระทำการดังกล่าวต่าง ๆ นั้นให้เสร็จภายในเวลาช่วงหนึ่งที่กำหนด
ให้ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกของทางฝ่ายบริษัทเองในอันที่จะทราบกำหนดเวลาแน่นอนว่า
จะได้รับการอนุญาตได้รับความเห็นชอบ หรือได้รับทราบหลักเกณฑ์ใด ๆ เมื่อไหร่ จะได้
ตัดสินใจในการลงทุนในธุรกิจใด ๆ ให้เป็นประโยชน์แก่บริษัทได้เต็มที่ อันเป็นการ
ส่งเสริมกิจการประกันภัยอย่างหนึ่ง และเพื่อเป็นการตัดปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจของ

นายทะเบียนว่าจะต้องกระทำในเวลากำหนดแน่นอน จะไปไม่มีข้อสงสัยว่าจะกระทำ
การเมื่อไหร่ก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะทำให้ประชาชนมองทางราชการไปในแง่ที่ไม่สู้ดีนัก

ประการสุดท้าย ผู้เขียนเห็นว่าทางราชการน่าจะเริ่มใช้มาตรการตาม
อำนาจหน้าที่ในกฎหมายควบคุมกิจการประกันภัย ให้เข้มงวดกับบริษัทไปแล้ว เพราะ
ภาวะปัจจุบัน กิจการประกันภัยเริ่มตั้งหลักได้พอสมควร แต่ก็ยังมีบางบริษัทที่ยังกระทำ
การไปในทางที่เสื่อมเสียแก่กิจการนี้ เป็นผลให้ประชาชนทั่วไปมองกิจการประกันภัย
ในทางที่ไม่ดีอยู่ตลอดเวลา แม้ทางราชการจะเคยใช้มาตรการเข้มงวดกับบางบริษัท
มาแล้ว แต่ก็ไม่ถูกต้องที่ควรกระทำ เพราะยังมีอีกหลายบริษัทที่ควรจะถูกดำเนินการ
เข้มงวดในความผิดทางอาญา แต่ทางราชการก็ไม่ทำ ซึ่งเป็นนโยบายที่ส่งเสริม
กิจการประกันภัยจนประชาชนทั่วไปยังคงไม่เชื่อมั่นต่อกิจการนี้ หรืออาจเป็นเพราะ
เหตุผลอย่างอื่นที่ทุกคนอาจทราบก็ได้

เพราะในอดีต การไม่เข้มงวดบริษัทนัก ก็มีเหตุผลดี โดยที่ระยะก่อนนั้น
กิจการประกันภัยยังไม่มั่นคง บริษัทส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย หาก
เข้มงวดไป บริษัทก็จะถูกปิดกิจการ ผู้เดือดร้อนคือประชาชนผู้เอาประกัน กิจการ
ประกันภัยก็จะพังพินาศ แต่ปัจจุบันบริษัทส่วนใหญ่พร้อมจะปฏิบัติตามกฎหมาย มีเพียง
ส่วนน้อยเท่านั้นที่ยังก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นแก่ประชาชน และทำให้กิจการประกันภัย
ไม่เติบโตเท่าที่ควรจะเป็น ทางราชการจึงควรรีบดำเนินการตามกฎหมายโดยเข้มงวด
ที่สำคัญที่สุดก่อนดำเนินการโดยเข้มงวดก็ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการ
ประกันภัยให้ทันกับสมัยและถูกต้องตามหลักการและหลักความเป็นจริง ตลอดจนต้องวาง
หลักการที่ความและคำจำกัดความหมายของกฎหมายให้แน่นอน เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไป
เสียก่อน หากทางราชการยังไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กิจการประกันภัย
ในประเทศไทยก็ไม่มีทางจะเติบโตมั่นคงและประชาชนให้ความเชื่อถือเหมือนธนาคาร
พาณิชย์ ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว กิจการประกันภัยเป็นสถาบันทางการเงินที่มีประโยชน์และ

ควรจะต้องมากกว่าธนาคารพาณิชย์มาก สำหรับประชาชนและประเทศชาติ

ขณะนี้ทางราชการกำลังพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งผ่านคณะรัฐมนตรีไปอยู่ในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาแล้ว และในหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมกิจการประกันภัยคือสำนักงาน ประกันภัย กระทรวงพาณิชย์กำลังพยายามพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ทั้งเรื่องการประกันวินาศภัยและการประกันชีวิต เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะปัจจุบันของ ประเทศ หากการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงดังกล่าว สามารถทำได้อย่างสมบูรณ์ทั้งในหลักการ ส่งเสริมและควบคุมกิจการประกันภัย โดยมุ่งถึงประโยชน์ของประชาชนผู้เอาประกัน และประเทศชาติเป็นหลัก พร้อมกับคำนึงถึงบริษัทประกันภัยให้สามารถดำเนินธุรกิจ ไปได้อย่างมั่นคงและไม่มีความกังวลในการตีความ และการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนหากทางราชการปฏิบัติการควบคุมบริษัทประกันภัยอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ผสมผสานกับการมองถึงสภาพของ เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่ใช่ อำนาจไปในทางที่ผิดพลาดด้วยการตีความ หรือการโอนเอียงไปตามภาวะการเมือง เหมือนกับหลาย ๆ ประเทศที่เขาทำหน้าที่ในทางประกันภัยแล้ว ที่สำคัญก็คือ ผู้บริหารงาน ในกิจการควบคุมกิจการประกันภัยตามกฎหมายของรัฐ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ในเรื่องการประกันภัยอย่างแท้จริง และมีความมั่นคงในทางสุจริต ตั้งใจมั่น สามารถ ตัดตามการดำเนินงานของบริษัทได้อย่างดี และต้องมีความสามารถนำบริษัทไปในทาง ที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว และทำให้บริษัทตลอดทั้งประชาชนเชื่อถือในความสามารถของตน ได้รวดเร็ว ก็จะเป็นที่แน่ใจได้ว่าในอนาคตอันไม่ยาวนานนี้ ประเทศไทยก็จะเป็นประเทศหนึ่ง ที่มีกิจการประกันก้าวหน้าทัดเทียมประเทศอื่น ๆ ในโลกบ้าง

และผู้เขียนคาดว่าในเรื่องของการลงทุนของบริษัทประกันภัยนั้น หากสามารถ ทำให้ไม่มีปัญหาทางค่านกฎหมายมาเป็นอุปสรรคเสียได้ ก็จะเป็นการช่วยให้กิจการ ประกันภัยก้าวไปสู่ความสำเร็จได้เต็มที่ โดยต้องพยายามปรับปรุงจากปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ ในปัจจุบันให้หมดสิ้นไปให้ได้