

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาในการจัดทำบัญชีและรายงานบริษัทประกันวินาศภัย ตามร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.

ตามที่กระทรวงการคลังได้เสนอให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. เพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งถือเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยใหม่ทั้งหมด สำหรับในบทที่ 4 นี้ ผู้เขียนขอวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้บทบัญญัติ ตามร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. หมวด 4 การจัดทำบัญชีและรายงานบริษัทประกันวินาศภัย โดยการศึกษาเปรียบเทียบในตัว ของพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กับร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. และได้ศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมาย ในประเทศไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชีและรายงานบริษัทประกันวินาศภัย รวมทั้งศึกษา เปรียบเทียบกับหลักการประกันภัยสากล (Insurance Core Principles) และหลักกฎหมายประกันภัย ของต่างประเทศ เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น โดยพิจารณาจาก ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. หมวด 4 การจัดทำบัญชีและรายงานบริษัท พร้อมทั้ง บทสรุปและข้อเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป

4.1 ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.

4.1.1 หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.

หลักการ คือ เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

เหตุผล คือ โดยกฎหมายประกันวินาศภัยได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันแล้ว บทบัญญัติบางประการจึงไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับ การประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นการประกอบกิจการที่มีการระดมเงินจากประชาชนในลักษณะ ที่คล้ายคลึงกับการประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน จึงสมควรปรับปรุงแนวทางการกำกับดูแลและการ บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และให้เป็นไปตาม แนวทางการกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์สากลของการประกันภัย ทั้งนี้ เพื่อให้ธุรกิจประกันวินาศภัย

มีมาตรฐานในการดำเนินงานที่มีความมั่นคง โปร่งใส มีการกำกับดูแลคนกลางประกันวินาศภัยอย่างเหมาะสม

4.1.2 หลักเกณฑ์ตามร่างพระราชบัญญัติการประกันวินาศภัย พ.ศ.

4.1.2.1 หลักเกณฑ์ในส่วนของกรจัดทำบัญชีและรายงานบริษัท

บทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องการจัดทำบัญชีและรายงานบริษัทตามร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. มีอยู่ด้วยกัน 13 มาตรา โดยเริ่มตั้งแต่มาตรา 70 ถึงมาตรา 82 ซึ่งเป็นการบทบัญญัติในเรื่องของการจัดทำบัญชีและรายงานบริษัทประกันวินาศภัย ซึ่งบางมาตราเป็นการปรับปรุงให้บทบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์และหลักเกณฑ์ทางบัญชีที่มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยหลักการสำคัญในส่วนของกรจัดทำบัญชีและรายงานบริษัทยังคงมีสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 แต่ด้วยความไม่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์สากลและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงประกอบกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายบัญชีได้มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากล และหลักเกณฑ์ของกฎหมายในระดับเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องของการจัดทำบัญชีและรายงานบริษัทไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น เหตุใดจึงยังมีการร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ขึ้นมาใหม่ ซึ่งถือเป็นการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันวินาศภัยทั้งฉบับให้มีความสมบูรณ์และสอดคล้องกันกับกฎหมายภายในประเทศ หลักเกณฑ์สากล และกฎหมายประกันภัยของต่างประเทศ

4.1.2.2 หลักเกณฑ์ในเรื่องของผู้ใช้อำนาจตรวจสอบกรจัดทำบัญชีและรายงานบริษัท

ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ได้ระบุถึงอำนาจในการวางหลักเกณฑ์กรจัดทำบัญชีและรายงานบริษัท ไว้ใน มาตรา 44 โดยให้บริษัทจัดทำสมุดทะเบียนและสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจของบริษัทตามแบบและรายการที่นายทะเบียนกำหนด ซึ่งคำว่านายทะเบียนให้หมายความถึง คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย โดยผลของมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 แต่ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้วางหลักเกณฑ์ความหมายของนายทะเบียน หมายความว่า เลขธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือผู้ซึ่งเลขธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย มอบหมาย ส่วนในร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และ นายทะเบียน หมายความว่า เลขธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือผู้ซึ่งเลขธิการ

คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยมอบหมาย ซึ่งในที่นี้จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจน สร้างความสับสนให้แก่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายประกันวินาศภัย

โดยตามร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. เรื่องของการจัดทำบัญชีและรายงานบริษัทนั้น ได้กำหนดให้บริษัทจัดทำสมุดทะเบียนและสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจของบริษัทตามแบบและรายการที่นายทะเบียนกำหนดตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง ซึ่งระบุอำนาจให้แก่นายทะเบียนตามร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. มาตรา 4 นายทะเบียน หมายความว่า เลขานุการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือผู้ซึ่งเลขานุการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยมอบหมาย ดังนั้นจึงมีความไม่ชัดเจนและสร้างความสับสน กฎหมายควรระบุถึงผู้ใช้อำนาจวางหลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชีและรายงานบริษัทไว้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ตามหลักการสำคัญการประกันภัย Insurance Core Principles หรือ ICPs ได้วางหลักการกำหนดอำนาจของผู้มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัยไว้ใน ICP 1 กำหนดให้กฎหมายประกันภัยควรระบุถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรที่มีบทบาทชัดเจน และหากต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกระบวนการในการแก้ไขกฎหมายจะทำให้เกิดความโปร่งใส และการคุ้มครองสิทธิของผู้ถือกรรมธรรม์เป็นสำคัญ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลการประกันภัยไว้อย่างชัดเจน

ประการที่สอง การบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดวัตถุประสงค์ประสงค์ของการกำกับดูแลการประกันภัยอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ความรับผิดชอบของผู้กำกับไว้อย่างชัดเจน และให้อำนาจแก่ผู้กำกับอย่างเพียงพอเพื่อดำเนินการกำกับดูแลการประกันภัย รวมถึงอำนาจในการออกและบังคับใช้กฎเกณฑ์โดยเครื่องมือทางการบริหารงานและสามารถดำเนินการได้ทันที

ประการที่สาม วัตถุประสงค์หลักของการกำกับ คือ การส่งเสริม การรักษาไว้ซึ่งภาคธุรกิจประกันภัย ที่มีความยุติธรรม ความมั่นคงปลอดภัยและการสร้างเสถียรภาพ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ถือกรรมธรรม์ประกันภัย เช่น หน่วยงานที่กำกับดูแลควรมีอำนาจในการเข้าตรวจสอบ ณ ที่ทำการธุรกิจและรวบรวมข้อมูลที่เห็นว่ามีความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่

ประการที่สี่ การปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ประสงค์ของการกำกับ เมื่อผู้กำกับพบความขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายและวัตถุประสงค์ ผู้กำกับสามารถเสนอแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น การกำหนดค่าเบี้ยในกรณีที่เป็นเงื่อนไขสำหรับการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.2 บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ในส่วนของการจัดทำบัญชี และรายงานบริษัทกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.2.1 การศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาของการจัดเก็บสมุดทะเบียนและสมุดบัญชี

การจัดเก็บสมุดทะเบียนและสมุดบัญชีตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 45 กำหนดให้บริษัทเก็บรักษาสมุดทะเบียนและสมุดบัญชีของบริษัทประกันวินาศภัยไว้ที่สำนักงานของบริษัทประกันวินาศภัยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่วันที่ลงรายการทางบัญชีครั้งสุดท้ายหรือนับแต่วันที่บริษัทประกันวินาศภัยพ้นจากความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด 2 ประกันวินาศภัย ส่วนที่ 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป มาตรา 882 เป็นบทบัญญัติในเรื่องการเรียกให้ใช้หรือให้คืนเบี้ยประกันภัย กฎหมายห้ามฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่สิทธิเรียกร้องให้ใช้หรือคืนเบี้ยประกันภัยถึงกำหนด ซึ่งแล้วแต่ระยะเวลาใดจะยาวนานกว่ากันให้ถือเอากำหนดระยะเวลาที่ยาวกว่านั้น ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ได้ยกร่างไว้ในมาตรา 71 กำหนดให้บริษัทเก็บรักษาสมุดทะเบียนและสมุดบัญชีไว้ที่สำนักงานของบริษัทประกันวินาศภัยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่วันที่ลงรายการทางบัญชีครั้งสุดท้ายหรือนับแต่วันที่บริษัทประกันวินาศภัยพ้นจากความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแล้วแต่ระยะเวลาใดจะยาวนานกว่ากันให้ถือเอากำหนดระยะเวลาที่ยาวกว่านั้น

เนื่องจากพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 (มาตรา 14 และมาตรา 17) กำหนดให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีต้องเก็บรักษาบัญชีและเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการลงบัญชีไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี นับแต่วันที่ปิดบัญชีหรือจนกว่าจะมีการส่งมอบบัญชีและเอกสารตามมาตรา 17 ซึ่งในมาตรา 17 เป็นเป็นเรื่องของผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีเลิกประกอบธุรกิจ โดยมีได้มีการชำระบัญชี ให้ส่งมอบบัญชีและเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการลงบัญชีแก่สารวัตรใหญ่บัญชี หรือสารวัตรบัญชีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันเลิกประกอบธุรกิจ และให้สารวัตรใหญ่หรือสารวัตรบัญชีเก็บรักษาบัญชีและเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการลงบัญชีดังกล่าวไว้ไม่น้อยกว่าห้าปี

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของระยะเวลาการจัดเก็บสมุดทะเบียน สมุดบัญชี และเอกสารที่ใช้ประกอบการลงบัญชีตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 แล้ว พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องการจัดเก็บเอกสารซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ในการพิสูจน์การลงบัญชี การนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีและเป็นประโยชน์ต่อคู่ความในคดีต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้พยานหลักฐานในการพิสูจน์มูลความจริงแห่งคดีได้ เมื่อต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล

ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. “มาตรา 71 บัญญัติให้บริษัทเก็บรักษา สมุดทะเบียนและสมุดบัญชีตามมาตรา 70 ไว้ที่สำนักงานของบริษัทไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันที่ ลงรายการครั้งสุดท้ายในสมุดทะเบียนหรือสมุดบัญชานั้น หรือนับแต่วันที่บริษัทพ้นจากความรับผิดชอบ ตามรายการที่มีความรับผิดชอบครั้งสุดท้ายนี้ แล้วแต่อย่างใดจะยาวกว่า”

ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการบัญญัติเพิ่มวรรคสองเข้าไปในร่างมาตรา 71 “เพื่อประโยชน์ในการ ตรวจสอบบัญชีของบริษัทประกันวินาศภัย ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี เก็บรักษาสมุดทะเบียน และสมุดบัญชีและเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการลงบัญชีไว้เกินห้าปีแต่ต้องไม่เกินเจ็ดปีได้” ซึ่งจะตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 มาตรา 14 วรรคสอง บัญญัติไว้ ว่า “เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบบัญชีของกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีเก็บรักษาบัญชีและเอกสารที่ต้องใช้ ประกอบการลงบัญชีไว้เกินห้าปีแต่ต้องไม่เกินเจ็ดปีได้”

อีกทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 หมวด 8 บัญชีและรายงาน มาตรา 109 ได้กำหนดให้บริษัทมหาชนจำกัดต้องจัดให้มีการทำและเก็บรักษาบัญชีตามกฎหมาย ว่าด้วยการนั้น ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543

ตามหลักการประกันภัยสากล (Insurance Core Principles: ICPs) ได้วางหลักการของ บริษัทประกันวินาศภัยที่เป็นบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) การจัดทำข้อมูลทางบัญชีและ รายงานของบริษัทต้องมีความโปร่งใสและรักษาความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือของข้อมูลทางการเงิน รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Disclosure) คือ ผู้รับประกันภัยต้องเปิดเผย รายละเอียดข้อมูลทางบัญชีอย่างเหมาะสม

ดังนั้น ควรมีวิธีการจัดเก็บเอกสารสมุดทะเบียนและสมุดบัญชีในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งถือว่าเป็นการเก็บรักษาเอกสารทางบัญชีในกรณีที่มีคดีขึ้นสู่ศาล กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้พัฒนาระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์¹ (e-Court) ซึ่งช่วยบริหารจัดการคดีที่ขึ้นสู่ศาลแขวง (District Court) และศาลรัฐบาลกลางของประเทศ (Federal Court) ระบบนี้มีความสามารถในการส่งและรับ เอกสารทางคดีผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Delivery/ Retrieval of Case Document) การจัดการ ใดๆ กับเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Document Management) การจัดบัญชีรายการคดีของ ทนายความทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Docket Entries from Attorneys) และการแจ้งเตือนทาง

¹ Julie A Robinson. (2556). *สรุปผลการสัมมนา เรื่อง “ศาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Court): ประสบการณ์ของศาล สหรัฐอเมริกา ศาลแพ่ง และศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง”*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://elib.coj.go.th/Ebook/data/semi/Ecourt/Ecourt12.pdf>. [2556, 11 ตุลาคม].

อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Noticing) สามารถช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ ศาล เจ้าหน้าที่ศาล และคู่ความในคดีได้

การจัดเก็บเอกสารในรูปแบบอื่นใด นอกจากการจัดเก็บแบบกระดาษ เช่น จัดเก็บและบันทึกข้อมูลลงในแผ่นซีดี (Compact Disc: CD) หรือการจัดเก็บในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Filing) ซึ่งศาลสหรัฐอเมริกายอมรับให้นำมาใช้ในการพิจารณาคดีต่อศาลได้ และศาลสหรัฐอเมริกายอมรับฟังเป็นพยานหลักฐานดังกล่าวได้

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันศาลไทยยอมรับฟังพยานหลักฐานเอกสารที่เป็นรูปแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ในลักษณะที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการจัดเก็บเอกสารตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งการที่คู่ความฝ่ายอ้างเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ต้องมีการภาระการพิสูจน์ เพื่อให้ศาลได้พิจารณาถึงการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานต่อไป

อีกทั้งได้มีบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเก็บรักษาต้นฉบับเอกสารของห้างหุ้นส่วนและบริษัทตามมาตรา 1020 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ได้มีหนังสือ ที่ พณ 0803/3651 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บรักษาเอกสารของห้างหุ้นส่วนและบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นประเด็นที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าขอทำลายเอกสารต้นฉบับที่ได้มีการจัดเก็บบันทึกข้อมูลรายการทางทะเบียนและการ Scan ภาพถ่ายเอกสารเข้าระบบคอมพิวเตอร์โดยมีระบบและวิธีการที่เชื่อถือได้ในการรักษาความถูกต้องของข้อความและสามารถนำกลับมาใช้ได้เหมือนต้นฉบับ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1020 ได้กำหนดให้บุคคลทุกคนเมื่อได้เสียค่าธรรมเนียมแล้วชอบที่จะตรวจเอกสารซึ่งนายทะเบียนเก็บรักษาไว้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในทางธุรกิจหรือการดำเนินอรรถคดี เอกสารที่มีการจัดเก็บและบันทึกภาพไว้แล้ว จึงเป็นเอกสารมหาชนเพื่อที่ประชาชนจะปกป้องรักษาสิทธิประโยชน์ของตนได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับไม่มีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจแก่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าไว้เป็นการเฉพาะในการทำลายต้นฉบับเอกสารดังกล่าวและเอกสารที่จัดเก็บไว้ในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรับรองสถานะให้มีฐานะเทียบเท่าเอกสารต้นฉบับแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายไทยยังคงไว้ซึ่งการจัดเก็บเอกสารต้นฉบับอยู่ แม้ว่าจะได้มีการเก็บรักษาเอกสารหรือข้อความในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติรับรองไว้แล้ว ดังนั้นระบบการจัดเก็บเอกสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Filing) ควรได้รับการพัฒนาต่อไป เพื่อเข้าสู่การเป็นระบบศาล

อิเล็กทรอนิกส์ (e-Court)² ซึ่งขณะนี้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้จัดทำบันทึกความตกลงร่วมกัน (Memorandum Of Understanding: MOU) เกี่ยวกับพัฒนาระบบศาลให้เป็นศาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Court) กับเครือข่ายความร่วมมือ คือ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมบังคับคดี กรมราชทัณฑ์ สำนักงานคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และสภาพนายความ ซึ่งโครงการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรม (e-Court) คาดว่าจะสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2561

4.2.2 การศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เรื่องอำนาจการออกประกาศหลักเกณฑ์การจัดทำบัญชีและรายงานบริษัท

เนื่องจากคณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลที่เป็น โดยตำแหน่งและได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และมีผู้ทรงคุณวุฒิอีก ไม่น้อยกว่าหกคนแต่ไม่เกินแปดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายบัญชี บริหารธุรกิจการเงิน เศรษฐศาสตร์ หรือการประกันภัย ด้านละไม่เกินสองคน เป็นกรรมการ³

อีกทั้งยังให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับ ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัยตามมาตรา 12 ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติในการประกอบธุรกิจประกันภัย ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติในการกำกับ ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัย

ผู้เขียนเห็นว่าการจัดทำและยื่นงบการเงินและรายงานให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

² ฐัจจิก e-Court. (2556). ระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ไทยกำลังดำเนินการ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.it24hrs.com/2013/e-court-thailand-mou/>. [2556, 11 ตุลาคม].

³ กฤษณ์ ฤทธิธรรม. (2555). บทบาทหน้าที่และอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 95.

ประกาศกำหนด ในร่างมาตรา 73 วรรคสอง นั้นคืออยู่แล้ว หากแต่ยังขาดความยืดหยุ่นในเรื่องของโครงสร้างของคณะกรรมการซึ่งมีฝ่ายบริหารเข้ามาสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการซึ่งแบ่งได้เป็นสองทาง คือ การเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และการเป็นกรรมการ โดยได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร ซึ่งการเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารควรมีการแก้ไขปัญหา โดยระบุนการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการควรเป็นระบบการสรรหา โดยให้มีคณะกรรมการสรรหา เป็นองค์กรเอกชนที่ไม่มีเจตนาแสวงหาผลประโยชน์ เช่น สมาคมหรือมูลนิธิเกี่ยวกับการประกันภัย ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรที่ความเชี่ยวชาญด้านการประกันภัย ได้แก่ สมาคมประกันวินาศภัย สมาคมประกันชีวิต สถาบันประกันภัยไทย สภาวิชาชีพบัญชีในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมนักบัญชี เป็นต้น

4.2.2.1 การจัดทำงบการเงินและรายงานที่เกี่ยวกับผลการดำเนินงาน

บริษัทต้องจัดทำและยื่นงบการเงินและรายงานที่เกี่ยวกับผลการดำเนินงานของบริษัท ต่อคณะกรรมการ โดยต้องประกอบด้วยตามร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. มาตรา 73

1) งบการเงินรายไตรมาสที่ผู้สอบบัญชีได้สอบทานแล้ว

2) งบการเงินสำหรับรอบปีปฏิทินที่ล่วงมาที่ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้ว

3) รายงานประจำปีแสดงการดำเนินงานของบริษัท

การจัดทำและยื่นงบการเงินและรายงานตามวรรคหนึ่งให้ขึ้นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และผู้สอบบัญชีต้องเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชี และได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนให้เป็นผู้สอบบัญชีในรอบปีบัญชีนั้น

สำหรับบริษัทที่เป็นสาขาของบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศ นอกจากต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองแล้ว ต้องส่งรายงานประจำปีของบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศที่ตนเป็นสาขาด้วยภายในห้าเดือนนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศนั้น

ตามร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. นายทะเบียน หมายความว่า เลขานุการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือผู้ซึ่งเลขานุการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยมอบหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้อำนาจแก่นายทะเบียนที่มีอำนาจพิจารณาในเรื่องดังนี้

ประการที่หนึ่ง ในร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. เป็นการเพิ่มเติมให้ผู้สอบบัญชีต้องเป็นผู้สอบบัญชีที่นายทะเบียนให้ความเห็นชอบ เพื่อให้หน่วยงานที่กำกับดูแลมีอำนาจให้ความเห็นชอบและยกเลิกการแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของบริษัทได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทาง

ของมาตรา 61 และมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และ มาตรา 67 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งเมื่อพิจารณาตาม หลักการของกฎหมายที่ต้องมีส่วนเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกันในภาคของธุรกิจสถาบันการเงินที่มีการ ประกอบการเป็นการระดมเงินทุนของประชาชน ควรต้องมีบทบัญญัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ใน เรื่องของการกำหนดตัวผู้สอบบัญชีและอำนาจของนายทะเบียนที่จะให้ความเห็นชอบในการสอบบัญชี ในรอบปีบัญชีของบริษัทประกันวินาศภัยนั้น

ประการที่สอง การให้แก้ไขรายงานประจำปี กล่าวคือ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ บริษัทประกันวินาศภัยแก้ไขรายงานประจำปีให้ถูกต้องได้ ซึ่งเป็นไปตามอำนาจในบทบัญญัติเดิม คือ หากปรากฏว่ารายงานประจำปีของบริษัทประกันวินาศภัยส่งมาไม่ถูกต้องหรือไม่มีรายการ ครบถ้วนบริบูรณ์ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้บริษัทแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องหรือครบถ้วน บริบูรณ์ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด และในกรณีที่บริษัทไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้แก้ไข รายงานประจำปีให้ถูกต้อง ให้ถือว่าบริษัทประกันวินาศภัยนั้นไม่ได้ส่งรายงานประจำปีตามมาตรา 47 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจในการออกประกาศการดำเนินงานดังกล่าวควรเป็นอำนาจของ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งก็คือ นายทะเบียน เป็นผู้มีอำนาจในวงหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับร่าง พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ซึ่งสามารถเป็นเครื่องมือช่วยในการปฏิบัติงานของ นายทะเบียนได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการออกประกาศต่างๆ นายทะเบียน ได้ปรึกษาหารือ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านบัญชี (สภาวิชาชีพบัญชี) และสมาคมประกันวินาศภัย (ผู้แทน) บริษัทประกันวินาศภัย (ผู้แทนด้านการประกอบธุรกิจประกันภัย) เข้าร่วมประชุมในการ ออกแบบตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลา ด้วยทุกครั้ง เพื่อหาแนวทางร่วมกันที่ เหมาะสมเป็นสากลและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ประกันภัย (IAIS)

ตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงานที่กำกับดูแลของ International Association of Insurance Supervisors (IAIS) ได้วางหลักเกณฑ์ของ Insurance Core Principles (ICP 1) กำหนดให้กฎหมาย ประกันภัยควรระบุถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรที่มีบทบาทชัดเจนและหากต้อง แก้ไขเปลี่ยนแปลงกระบวนการในการแก้ไขกฎหมายจะก่อให้เกิดความโปร่งใสและการคุ้มครองสิทธิ ของผู้ถือกรรมธรรม์เป็นสำคัญ โดยทั้งนี้การบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ รับผิดชอบในการกำกับดูแลการประกันภัยไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

(1) การบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับการ ประกันภัยไว้อย่างชัดเจน

(2) การบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการกำกับกับการประกันภัย อำนาจที่ได้รับมอบหมาย ความรับผิดชอบของผู้กำกับไว้อย่างชัดเจน และให้อำนาจแก่ผู้กำกับอย่างเพียงพอเพื่อดำเนินการกำกับกับการประกันภัย รวมถึงอำนาจในการออกและบังคับใช้กฎเกณฑ์ โดยเครื่องมือทางการบริหารงานและสามารถดำเนินการได้ทันที

(3) วัตถุประสงค์หลักของการกำกับ คือ การส่งเสริม การรักษาไว้ซึ่งภาคธุรกิจ ประกันภัย ที่มีความยุติธรรม ความมั่นคงปลอดภัยและการสร้างเสถียรภาพ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ถือกรรมกรรมประกันภัย เช่น หน่วยงานที่กำกับดูแลควรมีอำนาจในการเข้าตรวจสอบ ณ ที่ทำการธุรกิจ และรวบรวมข้อมูลให้เห็นว่ามีความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่

(4) การปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของการกำกับ เมื่อผู้กำกับพบความขัดแย้งระหว่าง บทบัญญัติของกฎหมายและวัตถุประสงค์ ผู้กำกับสามารถเสนอแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น การกำหนดกฎระเบียบในกรณีที่เป็นเงื่อนไขสำหรับการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อีกทั้งตามหลักการของ ICP 1 ได้กำหนดให้กฎหมายประกันภัยควรระบุถึงอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรที่มีบทบาทชัดเจนและหากต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกระบวนการ ในการแก้ไขกฎหมายจะทำให้เกิดความโปร่งใสและการคุ้มครองสิทธิของผู้ถือกรรมกรรมเป็นสำคัญ

กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 2 A (1) ของกฎหมาย Insurance Act 1973 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ถือกรรมกรรมและกรรมกรรม ที่คาดหวัง ภายใต้กรรมกรรมประกันภัยที่ออกโดยบริษัทประกันภัยตามหลักการของลอยด์ และ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาตลาดอุตสาหกรรมของการประกันภัย สร้างนวัตกรรมใหม่ที่มีศักยภาพสามารถแข่งขันได้

กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนประกันภัย ไว้ใน Division 3 Chapter 2 Powers and Duties ซึ่งนายทะเบียนประกันภัยจะเป็นตัวแทนของ หน่วยงานรัฐบาลที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของนายทะเบียนและไม่มี ส่วนได้เสียกับผู้ประกอบธุรกิจประกันภัย

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การกำกับดูแลการจัดทำบัญชีและรายงานทางการเงินของบริษัท ประกันวินาศภัยให้มีมาตรฐานการบัญชีที่เป็นแนวทางเดียวกัน จำเป็นต้องมีความสอดคล้องกัน ทั้งระบบของกฎหมายในส่วนประเภทของการประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน มีความโปร่งใสและมี มาตรฐานเพื่อรักษาความถูกต้องและน่าเชื่อถือของข้อมูลทางการเงิน

4.2.3 การศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชี

ในร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. มาตรา 73 ได้บัญญัติเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ ของผู้สอบบัญชีให้มีความเป็นสากล แตกต่างจากในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยเพิ่มหลักเกณฑ์ของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชีและผู้สอบบัญชีต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนซึ่งในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของผู้สอบบัญชีไว้ เมื่อกล่าวถึงหลักเกณฑ์การประกันภัยสากลแล้ว ผู้สอบบัญชีต้องไม่ใช่กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทประกันภัย และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนในการตรวจสอบ การสอบทาน การแสดงความเห็นในงบการเงินของบริษัท

ตามหลักกฎหมายไทยที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้สอบบัญชีต้องไม่เป็นกรรมการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดๆ ของบริษัทตามมาตรา 121

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ให้เป็นผู้สอบบัญชีในรอบปีบัญชีนั้นตามมาตรา 67 และกำหนดให้สถาบันการเงินต้องจัดทำบัญชีแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินตามมาตรฐานการบัญชีและตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดและต้องจัดทำงบการเงิน โดยต้องมีการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความเห็นชอบตามมาตรา 66

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จัดทำงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนทุกงวด การบัญชีในรอบระยะเวลาหกเดือนตามแบบที่สำนักงานประกาศกำหนด งบดุลนั้นต้องมีการตรวจสอบและแสดงความเห็นโดยผู้สอบบัญชีที่สำนักงานให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีในรอบปีบัญชีนั้นและผู้สอบบัญชีดังกล่าวต้องมีใช้กรรมการพนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทหลักทรัพย์นั้นตามมาตรา 106

อีกทั้งยังกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องจัดทำบัญชีเพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริง โดยถือปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชีที่กำหนดโดยสถาบันวิชาชีพที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบและข้อกำหนดเพิ่มเติมตามที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ประกาศกำหนดไว้ตามมาตรา 105

ตามหลักการสมาคมประกันภัยสากล International Association of Insurance Supervisors (IAIS) ได้วางหลักเกณฑ์ของ Insurance Core Principles (ICP 2) ในเรื่องของผู้สอบบัญชีต้องมีความเป็นอิสระจากบริษัทประกันภัย โดยผู้สอบบัญชีต้องปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินงานตรวจสอบและแสดงความเห็นที่เป็นอิสระ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และโปร่งใส ป้องกันข้อมูลสารสนเทศที่เป็นความลับ ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายที่เหมาะสม มีทรัพยากรที่เพียงพอ และสามารถปฏิบัติ

ตามมาตรฐานวิชาชีพพระดับสูง เช่น อำนาจของนายทะเบียนในการเข้าตรวจสอบฐานะการเงิน การดำเนินงานของบริษัทประกอบธุรกิจประกันภัย และผู้สอบบัญชีต้องปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและมีความเป็นอิสระจากบริษัทประกันภัย

ตามหลักกฎหมายเครือรัฐออสเตรเลีย Corporation Act 2001 Volume 2 ได้วางหลักของผู้สอบบัญชีไว้ใน มาตรา 307 กำหนดให้การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ ผู้สอบบัญชีต้องให้การรับรองว่าความเห็นของผู้สอบบัญชีเป็นความเห็นที่เป็นอิสระ หากผู้สอบบัญชีกระทำผิดจาก การรับรองจะเป็นเหตุในการเพิกถอนหรือยกเลิกใบอนุญาต

ผู้เขียนเห็นว่า ความเห็นที่เป็นอิสระ ถือเป็น การแสดงความเห็นลงในรายงานของผู้สอบบัญชี ได้อย่างเสรีภายใต้หลักเกณฑ์ที่เป็นสากลและตามบทบัญญัติของกฎหมายวิชาชีพทางบัญชีรับรอง ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ใดๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือ ตำแหน่งหน้าที่และไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด รวมถึงไม่มีสถานการณ์ใดๆ ที่จะมาบีบบังคับให้ไม่สามารถแสดงความเห็นได้ตามที่ควรจะเป็น ดังนั้นจึงควรเพิ่มหลักเกณฑ์ ความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีในการตรวจสอบ การสอบทาน การแสดงความเห็นในงบการเงิน และรายงานของบริษัท อีกทั้งผู้สอบบัญชีต้องไม่ใช่ กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. มาตรา 73 วรรคสองตอนท้ายไว้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

4.2.4 การศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เรื่องจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชี

ในร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. มาตรา 75 เป็นเรื่องผู้สอบบัญชีที่นายทะเบียน ให้ความเห็นชอบในการตรวจสอบ การสอบทาน การแสดงความเห็นในงบการเงินของบริษัท ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชีไว้ ซึ่งตามหลักการ ประกันภัยสากล (Insurance Core Principles: ICPs) กำหนดให้ต้องมีองค์กรที่ควบคุมด้านการประกันภัย จำเป็นต้องมีองค์กรของแต่ละสาขาอาชีพเพื่อกำหนดและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ ทั้งแนวทาง ปฏิบัติงานและจรรยาบรรณตามมาตรฐานการบัญชี

เครือรัฐออสเตรเลียได้มีการออกมาตรฐานการบัญชีและมืองค์กร Australian Accounting Standard Board (AASB) เป็นผู้ควบคุม โดยกำหนดให้มาตรฐานการตรวจสอบมืองค์กร Auditing and Assurance Standard Board (AUASB) เป็นผู้ควบคุม

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกมาตรฐานการบัญชี (Statements of Financial Accounting Standards: SFAS) ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีมาตรฐานการบัญชีใช้เป็นแห่งแรก และมีจำนวนมากที่สุดในโลก และยังเป็นมาตรฐานบัญชีที่หลายประเทศทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทย ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรฐานการบัญชีของประเทศของตนในระยะเริ่มแรก

สำหรับในประเทศไทยได้มีมาตรฐานการบัญชีของไทย (Thai Financial Accounting Standards: TFAS) ซึ่งเป็นองค์กรที่ควบคุมผู้สอบบัญชีของไทย คือ สภาวิชาชีพบัญชีในพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นผู้ออกหลักเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลด้านบัญชีและวางระเบียบข้อบังคับในการควบคุมจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชี

โดยในร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ได้กำหนดไว้ในมาตรา 75 ผู้สอบบัญชีที่นายทะเบียนให้ความเห็นชอบตามมาตรา 73 วรรคสอง ต้องรักษามารยาทและปฏิบัติงานสอบบัญชีเพื่อแสดงความเห็นต่องบการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการบัญชี รวมทั้งข้อกำหนดเพิ่มเติมตามที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และให้แสดงความเห็นในงบการเงินให้แล้วเสร็จในระยะเวลาที่บริษัทนั้นสามารถที่จะปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 73 ได้

อีกทั้งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้วางหลักเกณฑ์โดยกำหนดให้ผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาวิชาชีพบัญชีและต้องรักษามารยาทและปฏิบัติงานสอบบัญชีตามมาตรฐานการบัญชี รวมทั้งข้อกำหนดเพิ่มเติมตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดตามมาตรา 69 และต้องรักษามารยาทและปฏิบัติงานสอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบัญชี หากไม่ปฏิบัติตามธนาคารแห่งประเทศไทย อาจเพิกถอนการให้ความเห็นชอบได้

ผู้เขียนเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ตามมาตรา 75 ยังคงใช้คำว่าผู้สอบบัญชีต้องรักษามารยาท กล่าวคือ ผู้สอบบัญชีที่นายทะเบียนให้ความเห็นชอบตามมาตรา 73 วรรคสอง ต้องรักษามารยาทและปฏิบัติงานสอบบัญชีเพื่อแสดงความเห็นต่องบการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการบัญชี ซึ่งในปัจจุบันสภาวิชาชีพบัญชีในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้ออกข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชี (ฉบับที่ 19) เรื่อง จรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2553⁴ ซึ่งสาระรายละเอียดคนนั้นครอบคลุมไปถึงจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชีที่ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีให้อยู่บนมาตรฐานในระดับของสากลที่ใช้กัน โดยผู้ประกอบวิชาชีพบัญชานั้นหมายความว่าผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีด้าน การทำบัญชี ด้านการสอบบัญชี ด้านการบัญชีบริหาร ด้านการวางระบบบัญชี ด้านการบัญชีภาษีอากร ด้านการศึกษาและเทคโนโลยีการบัญชี และบริการเกี่ยวกับการบัญชีด้านอื่นตามที่กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นวิชาชีพบัญชี รวมทั้ง ผู้ซึ่งขึ้นทะเบียนไว้กับสภาวิชาชีพบัญชี และให้หมายความรวมถึงหัวหน้าคณะบุคคลหรือ

⁴ ข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชี (ฉบับที่ 19) เรื่อง จรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2553. (2553, 3 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 127 (ตอนพิเศษ 127 ง), หน้า 68.

หัวหน้าสำนักงานหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล อีกทั้งยังต้องปฏิบัติตามสอบบัญชีบนหลักการดังต่อไปนี้

- 1) หลักความโปร่งใส ภาพลักษณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติงานตามกฎ ระเบียบต่างๆ และมาตรฐานวิชาชีพบัญชีที่กำหนดไว้ และไม่ปกปิดข้อเท็จจริงหรือบิดเบือนความจริงอันเป็นสาระสำคัญซึ่งสามารถติดตามตรวจสอบได้
- 2) หลักความเป็นอิสระ การปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอิทธิพลของบุคคลอื่นที่ทำให้เกิดความสงสัยในความเป็นกลางหรือความเที่ยงธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี ความเป็นอิสระนี้จะต้องเป็นที่ประจักษ์ เพื่อให้ผลงานของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีเป็นที่เชื่อถือได้
- 3) หลักความเที่ยงธรรม การใช้ดุลพินิจของผู้ประกอบวิชาชีพโดยปราศจากความลำเอียงอคติ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และอิทธิพลของบุคคลอื่น
- 4) หลักความซื่อสัตย์สุจริต การประพฤติอย่างตรงไปตรงมา จริงใจ ซื่อตรงต่อวิชาชีพ ไม่คดโกง ไม่หลอกลวง ปฏิบัติงานบนหลักฐานที่เป็นจริงและเชื่อถือได้ ไม่อ้างหรือยินยอมให้บุคคลอื่นอ้างว่าได้ปฏิบัติงานถ้าไม่ได้ปฏิบัติงานจริง
- 5) หลักความรู้ความสามารถ การใช้ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการปฏิบัติวิชาชีพบัญชีด้วยความเอาใจใส่อย่างเต็มความสามารถ ความเพียรพยายาม และความระมัดระวังรอบคอบเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมั่นใจได้ว่ามีผลงานทางวิชาชีพที่อยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ มาตรฐานในการปฏิบัติงาน และวิชาการที่เกี่ยวข้อง
- 6) หลักการรักษาความลับ การไม่นำข้อมูลใดๆ ที่โดยปกติองค์กรไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนไปเปิดเผย หรือใช้ประโยชน์ส่วนตนหรือบุคคลอื่น เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการเปิดเผยตามสิทธิหรือหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี
- 7) หลักความรับผิดชอบต่อเพื่อนร่วมวิชาชีพ และจรรยาบรรณทั่วไป ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีต้องไม่แย่งงานวิชาชีพบัญชีจากผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีด้านเดียวกันรายอื่น การไม่ปฏิบัติงานทางวิชาชีพบัญชีเกินกว่าที่ได้รับมอบหมายจากผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีรายอื่น การไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับงานของตนเกินความเป็นจริง ไม่โอ้อวด หรือเปรียบเทียบตนหรือองค์กรที่ตนสังกัดอยู่กับ ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีด้านเดียวกันรายอื่นหรือองค์กรที่ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีด้านเดียวกันรายอื่นสังกัดอยู่ การไม่ให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลอื่นแนะนำหรือจัดหางานวิชาชีพบัญชีมาให้ตน การไม่เรียกหรือรับทรัพย์สินหรือประโยชน์จากบุคคลใดเมื่อบุคคลนั้นได้รับงานจากการแนะนำหรือการจัดหาของตนในฐานะที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีขององค์กรนั้น การไม่กำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนในการให้บริการวิชาชีพบัญชีโดยมิได้คำนึงถึงลักษณะ ความเสี่ยง ความซับซ้อนและปริมาณของงานที่ตนให้บริการหรือมีส่วนร่วมใน

การให้บริการวิชาชีพบัญชี และต้องปฏิบัติตนในทางที่ถูกต้องสมควร สำนึกในหน้าที่และไม่ปฏิบัติตนในลักษณะที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพบัญชี

นอกจากนี้แล้วหากผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีประพฤติผิดจรรยาบรรณ จะมีหน่วยงานที่กำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีซึ่งก็คือ คณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีแห่งสภาวิชาชีพบัญชีในพระบรมราชูปถัมภ์จะทำการพิจารณาลงโทษของการประพฤติผิดจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี ซึ่งโทษของการประพฤติผิดจรรยาบรรณ ได้กำหนดตามลำดับชั้นจากโทษเบาถึงโทษหนัก ดังต่อไปนี้

(1) ตักเตือนเป็นหนังสือ

(2) ภาคทัณฑ์

(3) พักใช้ใบอนุญาต พักการขึ้นทะเบียน หรือห้ามการประกอบวิชาชีพบัญชีด้านที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณ โดยมีกำหนดเวลาแต่ไม่เกิน 3 ปี

(4) เพิกถอนใบอนุญาต เพิกถอนการขึ้นทะเบียนหรือสั่งให้พ้นจากการเป็นสมาชิก

โดยการพิจารณาและการลงโทษ เมื่อมีผู้กล่าวหาหรือปรากฏต่อคณะกรรมการจรรยาบรรณว่า ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีหรือผู้ซึ่งขึ้นทะเบียนไว้กับสภาวิชาชีพบัญชีประพฤติผิดจรรยาบรรณ คณะกรรมการจรรยาบรรณจะดำเนินการสอบสวนพิจารณาโดยเร็ว หากผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้นั้นประพฤติผิดจรรยาบรรณคณะกรรมการจรรยาบรรณ จะมีคำสั่งลงโทษตาม (1) ถึง (4) พิจารณาตามความหนักเบา ทั้งนี้การออกคำสั่งลงโทษหรือออกคำสั่งยกคำกล่าวหาต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้กล่าวหาทราบเป็นหนังสือโดยเร็วด้วย

อีกทั้งผู้กล่าวหาหรือผู้ซึ่งถูกคณะกรรมการจรรยาบรรณสั่งลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีผ่านทางกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีกำหนด และการอุทธรณ์คำสั่งไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งโทษ เว้นแต่คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีจะสั่งเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีให้ถือเป็นที่สุด

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในการยกร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. มาตรา 75 ควรเสนอการแก้ไขคำว่า “มารยาท” มาเป็น “จรรยาบรรณ” เพื่อให้ถูกต้องชัดเจนสอดคล้องตามหลักเกณฑ์การประกันภัยสากลและถูกต้องตามข้อกำหนดของมาตรฐานวิชาชีพบัญชีที่ได้ออกจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชีซึ่งใช้เป็นหลักเกณฑ์ควบคุมความถูกต้องและปฏิบัติการสอบบัญชีเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

4.2.5 การศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เรื่องอำนาจของนายทะเบียนในการเพิกถอนการให้ความเห็นของผู้สอบบัญชี

เป็นเรื่องการแสดงความเห็นต่องบการเงินของผู้สอบบัญชีในกรณีที่ผู้สอบบัญชีไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 75 ในกรณีที่ผู้สอบบัญชีแสดงความเห็นต่องบการเงินของบริษัทไม่ตรงตามความเป็นจริง ซึ่งในร่าง มาตรา 76 วรรคสอง ให้อำนาจนายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนการให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีนั้นได้

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่สถาบันการเงินได้ทำเอกสารประกอบการลงบัญชีหรือลงบัญชีไม่ตรงกับความเป็นจริงให้ผู้สอบบัญชีเปิดเผยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของบัญชีที่มีผลกระทบต่องบการเงินไว้ในรายงานการสอบบัญชีที่ตนจะต้องลงลายมือชื่อเพื่อแสดงความเห็น รวมทั้งรายงานพฤติการณ์นั้นให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ทราบ และผู้สอบบัญชีผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ธนาคารแห่งประเทศไทย อาจเพิกถอนการให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีตามมาตรา 67 ได้

ตามหลักการสมาคมประกันภัยสากล International Association of Insurance Supervisors (IAIS) ได้วางหลักเกณฑ์ของ Insurance Core Principles (ICP 2) ได้วางหลักอำนาจของนายทะเบียนในการเข้าตรวจสอบฐานะการเงิน การดำเนินงานของบริษัทประกอบธุรกิจประกันภัยไว้โดยต้องใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอิสระในการดำเนินงาน มีรับผิดชอบต่อหน้าที่ และโปร่งใส ป้องกันข้อมูลสารสนเทศที่เป็นความลับ ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายที่เหมาะสม มีทรัพยากรที่เพียงพอ และสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพระดับสูง เช่น อำนาจของ นายทะเบียนในการเข้าตรวจสอบฐานะการเงิน การดำเนินงานของบริษัทประกอบธุรกิจประกันภัย และผู้สอบบัญชีต้องปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและมีความเป็นอิสระจากบริษัทประกันภัย

เครือรัฐออสเตรเลียได้วางหลักอำนาจของนายทะเบียนไว้ใน มาตรา 131 แห่งกฎหมาย Life Insurance Act 1995 กำหนดให้ APRA สามารถเข้าถึงเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจของบริษัทประกันชีวิตได้ สำหรับบริษัทประกันภัยทั่วไป APRA อาจกำหนดให้บริษัทประกันภัยส่งรายงานการตรวจสอบภายในได้

ประเทศสหรัฐอเมริกาวางหลักไว้ใน California Code-Section 733 กำหนดให้การตรวจสอบของนายทะเบียนไว้ใน มาตรา 733 ดังนี้

- (1) มีอิสระในการเข้าถึงหนังสือหรือเอกสารทั้งหมดของผู้รับการตรวจสอบ
- (2) ตรวจสอบการดำเนินงานทั้งหมดของผู้รับการตรวจสอบ
- (3) สืบให้แน่ใจว่าเงื่อนไขและความสามารถของผู้รับการตรวจสอบนั้นสามารถดำเนินการตามภาระผูกพันได้

(4) สืบให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจประกันภัยอย่างครบถ้วน

(5) ประเมินราคาหรือตั้งผู้ประเมินราคาเพื่อประเมินราคาทรัพย์สินทั้งหมดซึ่งผู้รับประกันภัยมีไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด โดยการประเมินราคาทรัพย์สินที่แท้จริงต้องทำเป็นเป็นลายลักษณ์อักษร

(6) ในการตรวจสอบอาจใช้แนวทางและวิธีการที่กำหนดไว้ในคู่มือการตรวจสอบของคณะกรรมการประกันภัยแห่งชาติตามแต่จะเห็นสมควร

(7) อาจมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในกรณีที่ต้องมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทนายความผู้ประเมินวินาศภัย นักคณิตศาสตร์ประกันภัย ผู้สอบบัญชี หรือผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ ให้เป็นผู้ตรวจสอบแทนนายทะเบียน

ส่วนประเทศญี่ปุ่นได้วางหลักไว้ใน Insurance Business Act 1995 Chapter V: Accounting (Article 111) กำหนดให้บริษัทประกันภัยต้องจัดเตรียมเอกสารอธิบายสถานการณ์ประกอบธุรกิจและทรัพย์สินของบริษัทประกันภัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเก็บไว้เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ ณ สำนักงานใหญ่ สำนักงานหลัก และสำนักงานสาขาหรือสำนักงานย่อย หรือสถานที่ในลักษณะเดียวกันอื่นใดตามที่กำหนดไว้โดยประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่บริษัทประกันภัยมีบริษัทลูก ให้จัดเตรียมเอกสารอธิบายสถานการณ์ประกอบธุรกิจและทรัพย์สินของบริษัทลูกไว้ ณ สถานที่ดังกล่าวด้วย

สำหรับประเทศไทยผู้เขียนเห็นว่า อำนาจตรวจสอบงบการเงินเป็นอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองการใช้อำนาจโดยมีรัฐเป็นผู้เข้าควบคุม ตรวจสอบความถูกต้องคืออยู่แล้ว และในการตรวจสอบ สอบทาน และรับรองบัญชีเป็นหน้าที่ของผู้สอบบัญชี ที่ได้รับอนุญาตให้สอบบัญชีในรอบปีนั้นตามที่ได้แจ้งรายชื่อบริษัทที่ผู้สอบบัญชีแจ้งไว้กับสภาวิชาชีพบัญชีในรอบปีนั้นๆ หากนายทะเบียนตรวจสอบผลการรับรองการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีที่ไม่ตรงตามความเป็นจริง กฎหมายควรบัญญัติให้สามารถเพิกถอนรายงานการสอบบัญชีและงบการเงินของบริษัทได้ และควรมีบทกำหนดโทษสำหรับกรณีและผู้สอบบัญชีรับรองรายงานงบการเงินที่ไม่ตรงตามความเป็นจริงด้วย

4.2.6 การศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เรื่องรายการย่อที่ต้องมีในงบการเงินตามมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ (International Financial Reporting Standards: IFRS)

เนื่องจากการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นธุรกิจที่ต้องมีรัฐเข้ากำกับดูแล และส่งเสริมให้มีการดำเนินงานที่ถูกต้องตามหลักสากลซึ่งมาตรฐานการบัญชีได้กำหนดให้ธุรกิจที่ประกอบการในประเภทบริษัทมหาชนจำกัด ต้องมีหน้าที่จัดทำงบการเงินที่ต้องมีรายการย่อของ

งบการเงินตามแบบที่สากลกำหนดให้ใช้ เพื่อความสะดวกในการเปรียบเทียบอัตราส่วนทางการเงิน และความเข้าใจของผู้ใช้งบการเงินนั้นนำไปใช้ในการวิเคราะห์ การตัดสินใจลงทุนประกอบธุรกิจ และเพื่อเผยแพร่ความโปร่งใสของผลการดำเนินงาน ซึ่งมีประกาศกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เรื่อง กำหนดรายการย่อที่ต้องมีในงบการเงิน พ.ศ. 2554 อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 11 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 33 มาตรา 41 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้⁵

ข้อ 2 งบการเงินของผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี บริษัทมหาชนจำกัด ต้องมีรายการย่อตามที่ กำหนดในแบบ 3

ข้อ 4 ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน บริษัทจำกัด นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ และกิจการร่วมค้าตามประมวลรัษฎากร ที่ลักษณะหรือสภาพธุรกิจเป็นกิจการที่ไม่มีส่วนได้เสีย สาธารณะตามที่กำหนดในมาตรฐานการรายงานทางการเงินสำหรับกิจการที่ไม่มีส่วนได้เสีย สาธารณะที่สภาวิชาชีพบัญชีประกาศกำหนด แต่มีความประสงค์จะจัดทำบัญชีและงบการเงิน

ตามมาตรฐานการรายงานทางการเงินที่สภาวิชาชีพบัญชีประกาศกำหนดโดยอ้างอิง มาตรฐานการรายงานทางการเงินระหว่างประเทศ (International Financial Report Standard: IFRS) ต้องจัดทำ งบการเงินที่มีรายงานย่อตามที่กำหนดในแบบ 3 ข้อ 8 ในกรณีที่มีมาตรฐานการรายงาน ทางการเงินกำหนดให้มีการแสดงรายการที่แตกต่างหรือนอกเหนือจากรายการที่กำหนดไว้ตาม ประกาศฉบับนี้ ให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการรายงานทางการเงิน และข้อ 9 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับ สำหรับจัดทำงบการเงินซึ่งมีรอบปีบัญชีเริ่มต้นในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป

ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการตามแบบ 3 ซึ่งต้องมีรายการย่อของงบการเงินเป็นไปตาม หลักมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ ซึ่งหากประเทศใดยังไม่พร้อม แต่ก็มีโอกาสที่จะกำหนด หรือเตรียมความพร้อมในการใช้มาตรฐานการรายงานทางการเงินระหว่างประเทศ (IFRS) อีกทั้ง หลายประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาได้มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกันที่จะไปในทิศทางเดียวกัน คือ ประเทศที่พร้อมจะใช้มาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานรายงานทางการเงิน IFRS ได้เริ่มใช้ในการ จัดทำงบการเงินให้เป็นสากลยิ่งขึ้นและประเทศที่กำลังเตรียมความพร้อมในการนำ IFRS ไปใช้และ ปรับปรุงให้เป็นมาตรฐานในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งถือได้ว่าเป็นปีที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน

⁵ ประกาศกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เรื่อง กำหนดรายการย่อที่ต้องมีในงบการเงิน พ.ศ. 2554. (2554, 7 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 128 (ตอนพิเศษ 132 ง), หน้า 5.

ทั้งรูปแบบของกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม การเชื่อมโยงข้อมูลทางการเงินในระดับภูมิภาคอย่างเช่น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ดังนั้น สภาวิชาชีพบัญชีในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้ออกประกาศที่เกี่ยวกับมาตรฐานการบัญชี และมาตรฐานการรายงานทางการเงิน โดยให้มีผลบังคับใช้สำหรับกิจการที่มีส่วนได้เสียต่อสาธารณะ (Publicly Accountable Entities) หรือ PAEs ซึ่งเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการประกอบกิจการประกันภัย ซึ่งต้องจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และมีรูปแบบเดียวกับการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ากำกับดูแลและวางแผนการส่งเสริมการประกันภัยให้พัฒนาและ สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของสากล ออกแบบ วางกฎระเบียบ กฎหมายให้สอดคล้องกันและนายทะเบียน ได้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.7 การศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เรื่องการส่งรายงานหรือข้อมูลทางการเงินในรูปแบบ สือใดๆ

ตามร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. มาตรา 82 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ นายทะเบียนอาจกำหนดให้บริษัท บริษัทใหญ่ บริษัทย่อย บริษัทร่วม หรือบริษัทที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจ ประกันวินาศภัยของบริษัทนั้น ส่งรายงานหรือข้อมูลไม่ว่าในรูปแบบสื่อใดๆ หรือแสดงเอกสารใดๆ ตามระยะเวลาหรือเป็นครั้งคราวตามที่นายทะเบียนกำหนด รวมทั้งให้ชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความ รายงาน หรือข้อมูลหรือเอกสารนั้นด้วยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ ที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการประกันภัยสากลแล้ว ผู้เขียนพบว่า Insurance Core Principles ได้วางข้อกำหนดสำหรับการนำส่งข้อมูลทางการเงินและสถิติ (Regular and Systematic Financial and Statistical Information) รายงานทางการเงินบัญชี และข้อมูลอื่นๆ จากบริษัทประกันภัยที่ ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจในประเทศ โดยกำหนดไว้ ดังนี้

ICP 7 บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ผู้กำกับกำหนดให้ผู้รับประกันภัยจัดทำ และปฏิบัติตามกรอบบรรษัทภิบาล ซึ่งกำหนดการบริหารและการดูแลธุรกิจของผู้รับประกันภัยที่ เข้มแข็งและรอบคอบ และการตระหนักและป้องกันผลประโยชน์ของผู้ถือกรรมธรรม์อย่างเพียงพอ

การรายงานทางการเงินต้องมีความน่าเชื่อถือและโปร่งใส โดยผู้กำกับกำหนดให้ คณะกรรมการของผู้รับประกันภัยมีกระบวนการรายงานทางการเงินที่น่าเชื่อถือ และมีวัตถุประสงค์ เป็นการเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งต้องสนับสนุนบทบาทและความรับผิดชอบที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ของคณะกรรมการ ผู้บริหารระดับอาวุโส และผู้สอบบัญชีภายนอก

มาตรฐานการบัญชีของการจัดทำบัญชีบริษัทประกันวินาศภัย ต้องมีความโปร่งใสและมีมาตรฐานเพื่อรักษาความถูกต้อง น่าเชื่อถือของข้อมูลทางการเงิน การกำหนดความแตกต่างของ รายงานทางการเงินและข้อกำหนดอื่นๆ ระหว่างบริษัทที่จัดตั้งในประเทศกับสาขาของบริษัทต่างชาติ

หรือระหว่างบริษัทประกันภัยเอกชนกับบริษัทประกันภัยของรัฐหน่วยงานที่กำกับดูแลควรให้การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน

การกำหนดให้บริษัทประกันภัยนำส่งข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงาน ทั้งที่เป็นรายบริษัท และแบบรวมทั้งกลุ่มธุรกิจ และอาจขอข้อมูลทางการเงินของบริษัทลูกของบริษัทประกันภัยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

ICP 20 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Disclosure) ผู้กำกับกำหนดให้ผู้รับประกันภัยเปิดเผยสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุม และเพียงพอในเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ถือกรรมธรรม์และผู้มีส่วนร่วมในตลาดเห็นภาพที่ชัดเจนของการดำเนินธุรกิจ ผลการดำเนินงาน และฐานะการเงินของผู้รับประกันภัย โดยคาดหวังว่าเป็นการสนับสนุนวินัยทางตลาด (Market Discipline) และเข้าใจความเสี่ยงที่ผู้รับประกันภัยประสบอยู่ และวิธีการที่ความเสี่ยงเหล่านี้ได้รับการบริหาร

การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส หน่วยงานที่กำกับดูแลต้องกำหนดให้บริษัทประกันภัยเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญอย่างทันทั่วถึง เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ทราบถึงผลการดำเนินการทางธุรกิจ และสถานะทางการเงินของบริษัท เพื่อช่วยให้เข้าใจถึงสภาพความเสี่ยงของบริษัท โดยบริษัทประกันภัยต้องจัดทำรายงานทางการเงินที่ได้รับการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีอย่างน้อยปีละครั้ง และเผยแพร่ให้ผู้มีส่วนได้เสีย

ซึ่งมีประเทศที่นำหลักการของ ICP มาปฏิบัติในการเรียกรายงานหรือข้อมูลของงบการเงิน คือ เครือรัฐออสเตรเลียมี Financial Sector (Collection of Data) Act 2001 Division 2-Determination of reporting standards and requirement to provide documents Section 13 ให้อำนาจ APRA ในการกำหนดมาตรฐานการรายงานข้อมูลของบริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ APRA ภายใต้กฎหมาย Insurance Act 1973 และกฎหมาย Lift Insurance Act 1995 ซึ่ง APRA ได้กำหนดรูปแบบมาตรฐานของการรายงานที่บริษัทประกันภัยต้องจัดทำรายงานส่งหน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดให้ในแต่ละปีผู้รับประกันภัยท้องถิ่น ผู้รับประกันภัยต่างประเทศ และผู้รับประกันภัยต่างดาว ซึ่งประกอบธุรกิจประกันภัยในมลรัฐแคลิฟอร์เนียต้องจัดทำและยื่นรายงานทางการเงินสำหรับรายไตรมาสต่อสมาคมนายทะเบียนประกันภัยแห่งชาติ โดยไตรมาสแรกเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมของแต่ละปี และรายงานไตรมาสแรกต้องยื่นภายในวันที่ 15 พฤษภาคม รายงานไตรมาสที่สองยื่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม รายงานไตรมาสที่สามยื่นภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน และรายงานไตรมาสที่สี่ยื่นภายในวันที่ 1 มกราคมของปีถัดไปตามกฎหมายประกันภัย มาตรา 931 (b)

ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการประกันภัยควรมีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบ เงื่อนไข สำหรับการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ เมื่อพบปัญหาหรือความไม่ยืดหยุ่นของกฎหมายก็ควรมีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบ เงื่อนไข วิธีการ ในการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น

สำหรับในประเทศไทยได้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและส่งเสริมการดำเนินธุรกิจประกันภัย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการหนึ่ง ที่รัฐสามารถเข้ากำกับดูแล การประกอบธุรกิจประกันภัยได้เป็นช่องทางหนึ่งที่จะเพิ่มระดับการควบคุม ตรวจสอบ และวางหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหานั้น และพัฒนากฎหมายให้ก้าวทันกับนานาสาคร

สำหรับในเรื่องของการนำส่งข้อมูลในรูปแบบอื่นใด ที่นอกเหนือจากการนำส่งข้อมูลรายงานงบการเงินที่เป็นรูปแบบกระดาษ ดิสก์เก็ต แผ่นซีดีแล้ว ยังมีรายงานงบการเงินอีกรูปแบบหนึ่งที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยได้กำหนดให้ส่งเป็นรูปแบบไฟล์ โดยส่งผ่านไปที่ระบบรับข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เมื่อระบบได้รับข้อมูลจะทำการประมวลผลว่าได้รับแล้วจะแจ้งกลับทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) ที่ทางผู้ส่งงบการเงินได้ให้ไว้กับทางระบบรับข้อมูล และหากระบบทำการประมวลผลแล้วพบว่างบการเงินยังมีข้อบกพร่องไม่ตรงตามเงื่อนไขที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยวางไว้ ระบบจะแจ้งกลับว่าการนำส่งข้อมูลงบการเงินนั้น ไม่ผ่านการตรวจสอบ

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายไทยได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 บัญญัติรับรองความถูกต้องของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้ส่งข้อมูลซึ่งเป็นผู้สร้างข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ได้จัดทำขึ้นและนำส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับข้อมูลงบการเงิน การจัดทำบัญชีและรายงานบริษัทประกันวินาศภัยที่อยู่ในความดูแลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งการนำส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ผู้ส่งรายงานรูปแบบนี้จะต้องจัดทำให้ครบองค์ประกอบภายใต้บทบัญญัติของการเก็บรักษาเอกสารหรือข้อความใด ถ้าได้เก็บรักษาในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย คือ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นสามารถเข้าถึงและนำกลับมาใช้ได้โดยความหมายไม่เปลี่ยนแปลง ข้อมูลนั้นได้เก็บรักษาให้อยู่ในรูปแบบที่เป็นอยู่ในขณะที่สร้าง ส่ง หรือได้รับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น หรืออยู่ในรูปแบบที่สามารถแสดงข้อความที่สร้าง ส่ง หรือได้รับให้ปรากฏได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งได้เก็บรักษาข้อความส่วนที่ระบุถึงแหล่งกำเนิด ต้นทาง และปลายทางของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ สามารถระบุวัน เวลา ที่ส่งหรือได้รับข้อความได้ชัดเจน