

## NOLHGA, ระบบคุ้มครองการประกันชีวิตและสุขภาพ, และวิกฤตการณ์ทางการเงิน ค.ศ. 2008-2009

Peter G. Gallanis

นางสาววิสวรรณ รัฐพิทักษ์สันติ แพล  
วิมลรัตน์ สตาวรวงค์ เรียบเรียง  
กองทุนประกันชีวิต

**บทนำ** ตั้งแต่ช่วงระยะเริ่มต้นทศวรรษ ค.ศ. 1970 ผู้เอาประกันภัยประเภทประกันชีวิต ประเภทประกันชีวิตแบบบำนาญ และประเภทการประกันสุขภาพ ได้รับการคุ้มครองความเสี่ยงทางการเงินจากการล้มละลายของบริษัทประกันภัยจากสมาคมคุ้มครองการประกันภัย Guaranty Associations (GAs) ในรัฐที่ตนอาศัยอยู่ สมาคมการคุ้มครองประกันทั้ง 2 แห่ง (สำหรับ 50 รัฐ เพอร์โตริโก และเขตปกครองพิเศษโคลัมเบีย) ได้ประสานงานการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในการล้มละลายครั้งสำคัญๆ (ที่เกี่ยวข้องกับหลายรัฐด้วยกัน) ผ่านการเป็นสมาชิกของ The National Organization of Life and Health Insurance Guaranty Associations (NOLHGA) ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1983 โดยสมาชิกของ NOLHGA ได้ให้ความคุ้มครองผู้เอาประกันภัยจากการล้มเหลวของบริษัทประกันชีวิตและประกันสุขภาพหลายๆแห่งด้วยกัน รวมๆแล้วมี 75 กรณีโดยสังเขป

จุดประสงค์ของเอกสารชุดนี้ คือ การพูดถึงภารกิจของระบบคุ้มครองการประกันภัยโดยย่อ (ส่วนที่ 1), การพัฒนาของระบบการคุ้มครองการประกันภัย (Guaranty System) ในบริบทของการแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการล้มละลายของบริษัทประกันภัยของสหรัฐอเมริกา (ส่วนที่ 2), กระบวนการทำงานของระบบคุ้มครองการประกันภัย (Guaranty System) เมื่อธุรกิจประกันภัยล้มตัวลง (ส่วนที่ 3), และศักยภาพทางการเงินของระบบการคุ้มครองการประกันภัย (ส่วนที่ 4)

ผู้เข้าร่วมในโปรแกรม ABA/TIPS ในปี ค.ศ. 2009 มีความสนใจเป็นพิเศษในเรื่องของขั้นตอนต่อไปของการพิทักษ์ทรัพย์และการใช้เทคนิคการจ่ายเงินตามระยะเวลาในสัญญาหลังบริษัทปิดตัวลงท่ามกลางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ทำหายเป็นอย่างมากในวันนี้ เอกสารชุดนี้ยังกล่าวถึงการนำมาใช้งานอย่างกว้างของแนวความคิดการจ่ายเงินตามสัญญาหลังบริษัทปิดตัวลงจากกรณีการล้มละลายของบริษัทประกันชีวิตในหลายๆรัฐที่ผ่านมาซึ่งได้เกิดขึ้น และการดำเนินการ runoffs ที่ได้รับการสนับสนุนจาก GA หากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันก่อให้เกิดการล้มละลายของบริษัทประกันภัยที่สำคัญๆในระดับประเทศบริษัทใดบริษัทหนึ่งหรือมากกว่านั้น การจ่ายเงินตามระยะเวลาสัญญาหลังบริษัทปิดตัวลงแบบดั้งเดิมเป็นทางเลือกขั้นพื้นฐานในระบบคุ้มครองการประกันภัย

### 1. พันธกิจของระบบคุ้มครองการประกันภัย

ภารกิจหลักของ NOLHGA และสมาชิก GAs คือ การสร้างความมั่นใจให้กับผู้เอาประกันภัยว่าอย่างน้อยที่สุดพวกเขาจะได้รับความคุ้มครองทางการเงินขั้นพื้นฐานเมื่อบริษัทประกันชีวิตหรือประกันสุขภาพล้มความคุ้มครองดังกล่าวจะเกิดขึ้นทางใดทางหนึ่ง คือ การโอนธุรกิจของบริษัทที่ล้มไปสู่บริษัทประกันที่มีความแข็งแกร่งทางธุรกิจหรือสนับสนุนการจ่ายเงินตามระยะเวลาสัญญาหลังบริษัทปิดตัวลงของธุรกิจประกันที่ประสบปัญหา

## 2. พัฒนาการของระบบคุ้มครองการประกันภัยและการแก้ไขปัญหาจากการล้มละลายของธุรกิจประกันภัยในอดีตถึงปัจจุบัน

### ประวัติความล้มเหลวของธุรกิจประกันชีวิตในสหรัฐอเมริกา

ความล้มเหลวของบริษัทประกันชีวิตเกิดขึ้นเป็นระยะๆตลอดประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมประกันชีวิตในประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะในอดีตธุรกิจประกันภัยถูกกำกับโดยมลรัฐต่างๆแทนที่จะเป็นรัฐบาลกลาง การล้มละลายของบริษัทประกันภัยเป็นไปตามกระบวนการทางการของกฎหมายล้มละลายของมลรัฐแทนที่จะเป็นกฎหมายล้มละลายกลาง จากเหตุผลต่างๆดังกล่าว ผู้เอาประกันภัยหรือผู้บริโคมักได้รับการคุ้มครองในกระบวนการล้มละลายของรัฐดีกว่าเจ้าหนี้ล้มละลายหรือกระบวนการการพิทักษ์ทรัพย์ประเภทอื่นๆ

จนกระทั่งต้นของทศวรรษ 1970 ในตอนนั้นยังไม่มี “โครงข่ายความปลอดภัย” (safety net) สำหรับคุ้มครองลูกค้าประกันภัยหากบริษัทประกันภัยล้ม ในการพิจารณาความเกี่ยวกับการล้มละลายนั้น ผู้บริโคมักจะกลายเป็นเจ้าหนี้ของบริษัทประกันภัยที่ล้มเหลว และเมื่อผู้เอาประกันภัยเรียกร้องสิทธิประโยชน์ตามกรมธรรม์จากสินทรัพย์ของผู้ให้ประกันแล้ว มักจะประสบกับความล่าช้าหรือการชำระหนี้ในสัดส่วนที่ลดลง อีกทั้งผู้บริโคมักยังมีความเสี่ยงจากจำนวนเงินชำระหนี้ที่จะได้รับคืนในท้ายที่สุดอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้เอาประกันภัยต้องเผชิญความเสี่ยงทั้งจากรยะเวลา (ว่าสินทรัพย์ของผู้รับประกันภัยจะมีสภาพคล่องในการชำระคืนภาระหนี้สินที่มีต่อผู้บริโคมเมื่อถึงระยะกำหนดจ่ายหรือไม่) และจำนวนเงิน (ว่าความน่าเชื่อถือของบริษัทประกันภัยจะฟื้นคืนเพื่อที่ทรัพย์สินของบริษัทประกันภัยจะมีมูลค่าเพียงพอต่อการชดใช้หนี้สินจากกรมธรรม์ได้)

นอกเหนือจากนี้ ผู้เอาประกันภัยยังต้องประสบกับความจำเป็นในการหาบริษัทประกันภัยในตลาดเพื่อทดแทนจำนวนเงินตามกรมธรรม์ฉบับถาวรซึ่งผิดสัญญาไปแล้วจากการล้มละลายของบริษัทประกันภัย ผู้บริโคมักพยายามหากกรมธรรม์ใหม่เพื่อมาทดแทนของเดิม อย่างน้อยมักจะประสบกับเบี้ยประกันที่สูงขึ้นเนื่องจากอายุของผู้เอาประกันภัยจะมากขึ้นกว่าตอนที่ซื้อกรมธรรม์เริ่มแรก และในบางกรณีก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านสุขภาพของผู้เอาประกันภัย เนื่องจากกรมธรรม์เริ่มแรกที่ซื้อไว้ให้ความคุ้มครองในสิ่งที่ในขณะปัจจุบันบริษัทไม่รับประกันให้ไม่ว่าเบี้ยประกันจะเท่าใดก็ตาม

### การสร้างระบบคุ้มครองการประกันภัย

ช่วงต้นของทศวรรษ ค.ศ. 1970 ตอนนั้นมีความเห็นพ้องต้องกันในระดับประเทศว่า ผู้เอาประกันภัยประเภทประกันชีวิต, ประกันชีวิตแบบบำนาญ, และประกันสุขภาพนั้น ควรได้รับความคุ้มครองจากความเสียหายที่สำคัญ 3 อย่าง เนื่องมาจากการล้มละลายของธุรกิจประกันภัย คือ ความล่าช้าในการชำระค่าสินไหมทดแทน (ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องทางการเงิน) ความไม่แน่นอนของจำนวนเงินที่จะได้รับชำระ (ความเสี่ยงทางด้านสินเชื่อ) และความเสี่ยงและต้นทุนในการทดแทนกรมธรรม์ถาวรที่ผิดสัญญาไปแล้วจากบริษัทประกันภัยนั้น (ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนกรมธรรม์ทดแทน) (ฉันทามติที่คล้ายกันนี้นำมาซึ่งการสร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้เอาประกันภัยด้านทรัพย์สิน/วินาศภัย ซึ่งนำไปสู่การพัฒนากองทุนที่ให้การรับประกันทางด้านทรัพย์สิน/วินาศภัย)

ความเป็นเอกฉันท์นี้ได้นำองค์กร The National Insurance Association Model Act (Model Act) ขึ้น โดย NAIC ได้ทำการแก้ไขและปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัตินี้ (Model Act) ให้เป็นปัจจุบันหลายครั้ง และทำหน้าที่เป็นองค์กรตามที่ถูกต้องกฎหมาย สำหรับการออกพระราชบัญญัติตามกฎหมายปกครองทั้ง 52 รัฐ Commissioners (NAIC) ให้พัฒนาพระราชบัญญัติ คือ The 1971 Life and Health Insurance Guaranty จัดตั้ง GAs เป็นสมาชิกของ NOLHGA นั้น พระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะจัดตั้ง GA ขึ้นภายในแต่ละมลรัฐ ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรตามกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ แบบได้รับการจัดตั้งเป็นพิเศษและไม่แสวงผลกำไร โดยมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองผู้เอาประกันภัยจากความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ทางการเงิน ความเสี่ยงทางด้านสินเชื่อ และความเสี่ยงจากการเปลี่ยนกรมธรรม์ทดแทนกรมธรรม์เดิม ซึ่งเป็นผลจากการล้มละลายของบริษัทประกันชีวิตหรือประกันสุขภาพ การเป็นสมาชิก GA ของแต่ละที่ได้รวมถึงบริษัทประกันภัยทุกแห่งได้รับอนุญาตดำเนินกิจการ ออกกรมธรรม์ตามประเภทธุรกิจในประเทศนั้น บริษัทประกันภัยซึ่งเป็นสมาชิกเหล่านั้นจะต้องแบกรับต้นทุนในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในสัดส่วนตามส่วนแบ่งการตลาดภายในรัฐของตน

การกำเนิดของระบบการคุ้มครองการประกันภัย (การประกันชีวิตและประกันสุขภาพ และประกันทรัพย์สิน/วินาศภัย) ในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1970 และ ค.ศ. 1980 ถือว่าทันต่อเวลาจนถึงทศวรรษ ค.ศ.1980 การล้มละลายของบริษัทประกันภัยขนาดใหญ่ในระดับประเทศเกิดขึ้นน้อยมาก เริ่มจากทศวรรษ ค.ศ. 1980 และดำเนินเรื่อยมาจนถึงช่วงแรกของทศวรรษ ค.ศ. 1990 ความล้มเหลวของบริษัทประกันภัยที่มีชื่อเสียงหลายแห่งเริ่มก่อตัวขึ้น ซึ่งรวมถึงบริษัทประกันทรัพย์สิน/วินาศภัยเหล่านี้ คือ Reserve Insurance Company, Mission Insurance Company และ Transit Casualty Company บริษัทประกันชีวิตยักษ์ใหญ่ที่ล้มละลายแห่งแรกของชัวอายุหนึ่งคือ Baldwin United ในปี ค.ศ. 1983 ความล้มเหลวของ Baldwin-United ตามมาด้วยความล้มเหลวของบริษัทประกันชีวิตและสุขภาพอื่นๆอีกเป็นแถว ในช่วงเริ่มต้นทศวรรษ ค.ศ 1990 ได้มีการล้มละลายของธุรกิจประกันภัยที่สำคัญๆ ได้แก่ Executive Life Insurance (1991), Mutual Benefit Life Insurance Company (1991), และ Confederation Life Insurance Company (1994) อีกทั้งยังรวมถึงบริษัทประกันภัยรายเล็กๆ อีกจำนวนหนึ่ง จำนวนและความรุนแรงจากการล้มละลายของธุรกิจประกันภัยได้ลดลงในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ ค.ศ. 1990 หลังจากการล้มละลายของ Confederation Life ในปี ค.ศ. 1994 นับแต่นั้นมา ยังไม่มีความล้มเหลวของผู้รับประกันภัยขนาดใหญ่ในระดับประเทศเกิดขึ้นให้เห็นอีก ประกอบด้วยบริษัทประกันชีวิตและสุขภาพตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 ซึ่งประกอบธุรกิจหลายมลรัฐพร้อมกับแผนภูมิแสดงภาพ ที่แสดงการล้มละลายของบริษัทประกันภัยออกเป็นปีๆ

#### **บทเรียนจากประสบการณ์อันเนื่องมาจากการล้มละลาย**

ในช่วงปลายทศวรรษ ค.ศ. 1980 และระยะเริ่มแรกของทศวรรษ ค.ศ. 1990 อุตสาหกรรมการประกันชีวิตและที่ปรึกษาทางการเงินและคณิตศาสตร์ประกันภัย หน่วยงานจัดลำดับบริษัทประกันชีวิต แล้วผู้ควบคุมกฎหมายประกันภัยแห่งรัฐต่างได้เรียนรู้บทเรียนสำคัญๆจากความล้มเหลวของธุรกิจประกันภัยหลายๆแห่ง สิ่งหนึ่งที่เป็นบทเรียน คือ ความจำเป็นของระบบที่ซับซ้อนมากขึ้นเพื่อวัดความเสี่ยงของการรับประกันภัยและการลงทุนของธุรกิจประกันชีวิตทั้งหลาย ซึ่งในทางกลับกันได้นำไปสู่การพัฒนาและการปรับบททดสอบการดำรงเงินกองทุนตามความเสี่ยง อีกบทเรียนหนึ่ง ได้แก่ ความจำเป็นของหน่วยงานกำกับระดับประเทศในการหารือเพื่อความร่วมมือและมีความซับซ้อนอันเนื่องมาจากบริษัทซึ่งมีปัญหาธุรกิจทั่วประเทศ ส่วนบทเรียนอื่น เกี่ยวข้องกับความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งควรเป็นผู้มีทักษะและมีความเป็นผู้นำอย่างมืออาชีพในกระบวนการแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการล้มละลายของบริษัทประกันภัยยักษ์ใหญ่ระดับประเทศ

#### **ประสบการณ์จากการล้มละลายของบริษัทประกันชีวิตเมื่อไม่นานมานี้**

บทเรียนต่างๆส่งผลให้อุตสาหกรรมการประกันภัยดูเหมือนจะมีความพร้อมในการรับมือกับความท้าทายทางเศรษฐกิจของประเทศในด้านต่างๆเมื่อเปรียบกับอุตสาหกรรมอื่น ถึงแม้สภาพทางเศรษฐกิจในช่วง 18 เดือนที่ผ่านมาจะเกิดผลกระทบกับธนาคารวานิชธนกิจ, ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเพื่อการออมทรัพย์, กองทุนป้องกันความเสี่ยง สหกรณ์ การรับประกันการชำระหนี้จากบุคคลที่สาม, และองค์กรธุรกิจสินเชื่อที่อยู่อาศัยซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล หากแต่ไม่มีบริษัทประกันชีวิตสักแห่งที่ต้องเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีอันเป็นผลพวงจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา

โดยทั่วไปแล้ว ความล้มเหลวของบริษัทประกันชีวิตตั้งแต่ต้นทศวรรษ ค.ศ. 1990 ได้ส่งผลในทางบวกอันเนื่องมาจากคุณลักษณะขั้นพื้นฐานในการล้มละลายของธุรกิจประกันชีวิต ซึ่งประกอบด้วยการใช้วิธีปฏิบัติการแก้ไขหนี้ที่ผู้กำกับดูแลนำมาใช้ดูแลและการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่มีความเป็นมืออาชีพ โปร่งใส และมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ดังนั้น “ผลลัพธ์ที่เป็นบวก” ในที่นี้หมายความว่าไม่เพียงพอของสินทรัพย์เพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับหนี้สินในเงินชำระคืนในอัตราที่สูงมากแก่ผู้มีสิทธิเรียกร้องของผู้ถือกรมธรรม์ต่อทรัพย์สินของบริษัทประกันภัยที่ล้มละลาย ประเด็นเหล่านี้จะกล่าวเพิ่มเติม

การดำรงอยู่ของระบบคุ้มครองการประกันภัยนั้น เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นของผู้ถือกรมธรรม์อันเนื่องมาจากการล้มละลายของบริษัทประกันภัย ซึ่งดูเหมือนจะช่วยให้ความมั่นใจของผู้บริโภคในอุตสาหกรรมการประกันชีวิตกลับมาในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจปัจจุบัน ถึงกระนั้นก็ตาม ในส่วนที่ 4 ได้กล่าวถึงการรายงานข่าวของบางสื่อ ซึ่งได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับศักยภาพทางการเงินของระบบคุ้มครองการประกันภัยที่ทนต่อวิกฤตการเงินในรูปแบบที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

ในขณะที่ความสามารถทางการเงินที่แท้จริงของระบบคุ้มครองการประกันภัยถือว่าสูง มีความสำคัญยิ่งไม่ใช่ไม่มีขีดจำกัด ตามที่ได้กล่าวถึงด้านล่างในส่วนที่ 4 วิกฤตอุตสาหกรรมการประกันชีวิตซึ่งร้ายแรงที่สุดแบบที่ไม่เคยมีมาก่อน ในทางทฤษฎีอาจทำลายต่อสภาพคล่องของระบบคุ้มครองการประกันภัยและหากเกิดขึ้นจริงระบบคุ้มครองการประกันภัยก็ยังคงมียุทธศาสตร์ต่างๆ เพื่อใช้สำหรับให้ความคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ดี

### 3. การดำเนินการของระบบคุ้มครองการประกันภัยภายใต้กระบวนการแก้ไขปัญหาจากการล้มละลาย

ในระบบการธนาคาร FDIC มีหน้าที่ 2 ประการ คือ จัดเตรียมโครงข่ายปลอดภัยสำหรับลูกค้าธนาคารและวางระเบียบทางด้านกฎหมาย (โดยทางอ้อมและโดยตรงในบางครั้ง) ในทางตรงกันข้าม โครงข่ายปลอดภัยของผู้บริโภคในระบบการประกันคุ้มครองผู้เอาประกัน เป็นคนละส่วนและแยกออกจากการกำกับดูแลบริษัทประกันภัยที่ดำเนินการอยู่ ถึงกระนั้น NOLHGA และสมาชิกของ GAs ก็ได้ประสานงานกิจกรรมอย่างใกล้ชิดกับการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแลการประกันภัยและการส่งพิทักษ์ทรัพย์

#### ธรรมชาติโดยทั่วไปในการส่งพิทักษ์ทรัพย์ของธุรกิจประกันภัยของสหรัฐอเมริกา

บริษัทประกันภัยในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้ถูกรวมอยู่ในหมวดคำจำกัดความของคำว่า “ลูกหนี้” ภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการล้มละลาย ดังนั้น บริษัทที่ล้มเหลวในการประกอบธุรกิจประกันภัยจะไม่ได้เข้าสู่ภาวะแห่งการล้มละลาย หากแต่จะตกอยู่ภายใต้การส่งพิทักษ์ทรัพย์โดยหน่วยงานซึ่งควบคุมดูแลด้านการประกันภัยของรัฐ ซึ่งอนุญาตการประกอบธุรกิจของบริษัทประกันนั้นๆ

การพิจารณาคดีว่าด้วยการพิทักษ์ทรัพย์จะดำเนินการตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการพิทักษ์ทรัพย์แห่งรัฐ ซึ่งในทุกๆรัฐจะมีบางส่วนของคล้ายคลึงกับกฎหมายล้มละลาย การพิจารณาคดีจะเกิดขึ้นต่อหน้าผู้พิพากษาของรัฐและกรรมาธิการด้านการประกันภัยแห่งมลรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเสมือนผู้พิทักษ์ทรัพย์ของบริษัท

กฎหมายพิทักษ์ทรัพย์จากการประกันภัยในแต่ละมลรัฐค่อนข้างมีความแตกต่างกันในบางส่วน แต่ทั้งหมดนี้จะมีข้อกำหนดขั้นพื้นฐานอยู่ 3 ระดับในเรื่องการพิทักษ์ทรัพย์ ระดับแรก (และมีความรุนแรงน้อยที่สุด) เรียกว่า “การรักษาไว้” ซึ่งเป็นกระบวนการที่คณะกรรมการกำกับดูแลการประกันภัยเปรียบเสมือนผู้รักษาสภาพการณ์เพื่อดูแลรักษาตามสภาพที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน (ตัวอย่างเช่น การเก็บรักษาเอกสารรายงานและทรัพย์สิน) ในขณะที่ตัดสินความร้ายแรงของปัญหาที่เกิดกับบริษัทประกันภัย หากผู้พิทักษ์พึงพอใจกับการที่ปัญหาสำคัญๆได้รับการจัดการแล้วนั้น บริษัทประกันภัยแห่งนั้นก็จะได้รับการปลดออกจากสถานะที่ถูกควบคุมเพื่อป้องกันความสูญเสีย หากไม่เป็นเช่นนั้นแล้ว บริษัทจะต้องเข้าสู่สถานะของการพิทักษ์ทรัพย์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีความเข้มข้นมากขึ้นอีก

รูปแบบของความรุนแรงในลำดับต่อไป คือ “การฟื้นฟูกิจการ” โดยมีกรรมการผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูสภาพ ได้รับสิทธิโดยชอบธรรมในกรรมสิทธิ์ที่เป็นทรัพย์สินของบริษัทประกันภัยและการควบคุมดูแลกิจการของบริษัท ในที่นี้ การฟื้นฟูกิจการมีบางวิธีที่คล้ายคลึงกับบทที่ 11 ของการปรับโครงสร้างการล้มละลาย โดยมีจุดประสงค์เพื่อที่จะพัฒนาแผนงานการฟื้นฟูกิจการซึ่งได้รับการอนุมัติจากศาลและมีความตั้งใจที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆที่เป็นเหตุแห่งความจำเป็นในการส่งพิทักษ์ทรัพย์ ผลลัพธ์ท้ายที่สุดอาจเป็นการปลดบริษัทประกันภัยนั้นๆออกจากสถานะฟื้นฟูกิจการ หรืออาจเป็นขั้นตอนที่นำไปสู่ระดับที่ร้ายแรงที่สุดของการส่งพิทักษ์ทรัพย์ คือ “การชำระบัญชี”

การชำระบัญชีมีความคล้ายคลึงกับบทที่ 7 แห่งการชำระหนี้สินจากการล้มละลาย กรรมการผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เสมือนผู้ชำระบัญชี มีความรับผิดชอบในการจัดทะเบียนทรัพย์สินของบริษัทประกันภัย ประเมินสิทธิเรียกร้องของผู้ถือกรรมธรรม์และเจ้าหนี้รายอื่นๆ รวมถึงการจัดสรรทรัพย์สินให้กับผู้เรียกร้องสิทธิที่ได้รับการอนุมัติโดยมีวิธีปฏิบัติตามที่กำหนดโดยกฎหมายแห่งการพิทักษ์ทรัพย์ของรัฐ

### **บทบาทของ GAs ในด้านการพิทักษ์ทรัพย์**

ภายใต้รูปแบบพระราชบัญญัติที่รัฐต่างๆประยุกต์ใช้ สมาชิก GAs ของ NOLHGA มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาการล้มละลายของบริษัทประกันภัย เมื่อภาวะผูกพันต่อผู้บริโภคมีคำสั่งจากศาลพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งตัดสินให้บริษัทประกันภัยล้มละลายและทำการชำระบัญชี

### **ภาระหน้าที่ซึ่งครอบคลุมโดย GA**

เมื่อศาลตัดสินเช่นนี้ GA จะรับผิดชอบให้ความคุ้มครองสัญญาที่อยู่ภายใต้ตัวบทกฎหมาย อย่างน้อยที่สุดต่ำกว่า (i) การคุ้มครองที่จำกัดไว้ตามสัญญา หรือ (ii) ความคุ้มครองที่จำกัดไว้หรือจำนวนเงินไม่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายของ GA โดยแท้จริงแล้ว อำนาจทั้งหมดนั้นได้ให้ความคุ้มครองทุกสัญญาอย่างน้อยก็ในระดับไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ สถานิติบัญญัติในบางรัฐเลือกที่จะให้วงเงินที่จำกัดของ GA สำหรับธุรกิจบางประเภทสูงกว่าที่ระบุในพระราชบัญญัติ วงเงินที่กำหนดไม่เกินจำนวนของการคุ้มครองสำหรับ GAs ที่ต่างกันไปในนอชบายโดยกราฟในแผ่นพับใน Exhibit 2, The Nation’s Safety Net

โดยทั่วไปแล้ว สัญญาประกันชีวิตและประกันชีวิตแบบบำนาญทั้งหมดรับประกันโดยบริษัทประกันชีวิต จะได้รับการคุ้มครองโดย GAs ในวงเงินตามที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติ ของรูปแบบจำลองขีดจำกัดของเงินชดเชยประกันชีวิตจากการเสียชีวิต จะได้รับความคุ้มครองในวงเงินไม่เกิน 300,000 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ และมูลค่าเงินสดจะได้รับการคุ้มครองในวงเงินไม่เกิน 100,000 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ การประกันชีวิตแบบบำนาญที่รับประกันโดยบริษัทประกันภัย (การประกันชีวิตแบบบำนาญจ่ายจำนวนเงินที่แน่นอน และการประกันชีวิตแบบบำนาญจ่ายจำนวนเงินซึ่งไม่แน่นอนในบางประเภท) ได้รับการคุ้มครองในวงเงินไม่เกิน 250,000 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ อีกทั้งเงินชดเชยประกันสุขภาพ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของสัญญา ได้รับความคุ้มครองระหว่าง 100,000 และ 500,000 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ GAs ไม่ให้ความคุ้มครองเงินชดเชยสัญญาที่บริษัทไม่ได้ประกันไว้ หรือกรณีของผู้ถือกรรมธรรม์ตกลงที่จะแบกรับความเสี่ยงของตนเอง (เช่น ความผันผวนของมูลค่าพอร์ตการลงทุนของเงินบำนาญไม่คงที่ จะไม่ได้อยู่ภายใต้การรับประกันของผู้รับประกันภัย)

### **ความยืดหยุ่นในวิธีการเพื่อตอบสนองภาระหน้าที่ของ GA**

บทกฎหมายมอบอำนาจให้ GAs มีความยืดหยุ่นในวิธีที่จะนำเสนอข้อบังคับในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค รวมถึงอำนาจในการปรับแผนงานการเพื่อการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสม เพื่อนำไปสู่ “ค่าใช้จ่ายอย่างต่ำที่สุดในการแก้ไขปัญหา” ในขณะที่ยังรักษาศักยภาพทางการเงินของระบบคุ้มครองการประกันภัยตามวิจรรย์ญาณในการทำเงินนั้น

ภาระหน้าที่หลักของ GAs คือ การจ่ายเงินชดเชยเมื่อสัญญาที่ได้รับการคุ้มครองครบกำหนดและให้ความคุ้มครองกับสัญญาทุกสัญญาต่อไปในเงื่อนไขหรือข้อกำหนดแบบเดิมที่เคยมีกับบริษัทประกันภัยที่ล้มละลาย ในการที่ตอบสนองต่อภาระหน้าที่ทั้งหลายเหล่านั้น GAs ได้บรรเทาความเสี่ยงแก่ผู้บริโภคทางด้านสภาพคล่อง สินเชื่อและการหาประกันภัยทดแทน ซึ่งพวกเขาต้องประสบจากการล้มละลายของบริษัทประกันภัย

### **บทบาทของ NOLHGA**

NOLHGA สถาปนาขึ้นในปี ค.ศ. 1983 เพื่อสร้างกลไกให้ GAs สามารถปฏิบัติหน้าที่ โดยการบัญญัติแผนการรับมือกับการล้มละลายระดับประเทศ เพียงฉบับเดียว เพื่อใช้สำหรับกรณีการล้มละลายอันเกี่ยวเนื่องกับหลายมลรัฐ สถานที่ตั้งของ NOLHGA อยู่ที่เมือง Herndon ของรัฐเวอร์จิเนีย มีบุคลากรเพียงไม่กี่คนดูแลทางด้าน การประกันภัย กฎหมาย และงานเอกสาร ซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือในความร่วมมือของกิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นของระบบการประกันคุ้มครอง

การล้มละลายของบริษัทประกันชีวิตโดยส่วนใหญ่ GAs จะทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่อยู่ประจำถิ่น โดยใช้หนึ่งในสองยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหา คือ การทำรายการประกันภัยต่อตามสมมติฐาน หรือแผนเสริมศักยภาพ โดยที่ GAs ให้การสนับสนุนทางการเงินสำหรับกรรมธรรม์ที่ไม่มีเงินเพียงพอในการชำระของบริษัทประกันภัยซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่ว่าจะเป็นแบบใดแบบหนึ่ง สัญญาซึ่งมีผลต่อกลยุทธ์ที่ใช้จะดำเนินการโดย NOLHGA และรับรองโดยแต่ละ GAs ที่เข้าร่วมในการแก้ไขปัญหา

### **การทำรายการประกันภัยต่อตามสมมติฐาน**

โดยเฉพาะการล้มละลายที่ไม่สามารถชำระหนี้ในรายเล็ก (หรือในช่วงที่การล้มละลายมีเพียงรายสองราย และแยกส่วนกัน) แผนงานเพื่อใช้แก้ปัญหา อาจเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภาระผูกพันที่ยังมีผลบังคับใช้บังคับของบริษัทประกันที่ล้มละลายไปยังบริษัทประกันที่มีความมั่นคง ดังนั้นบริษัทประกันภัยผู้รับโอนใหม่ซึ่งเห็นชอบที่จะแบกรับภาระหนี้สิน (โดยทั่วไปจะรู้จักกันในนามว่า “รายการประกันภัยต่อตามสมมติฐาน”) โดยแลกเปลี่ยนกับการถ่ายโอนทรัพย์สินจากบริษัทประกันที่ล้มละลายนั้นๆ รวมถึงการจ่ายเงินของ Gas ในมูลค่าที่สามารถทดแทนภาระข้อผูกพันที่ GAs มีต่อผู้เอาประกันในพื้นที่รับผิดชอบ ในการทำรายการประกันภัยต่อแบบสมมติฐาน GAs จะเป็นผู้แบกรับต้นทุนในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้บริโภคเมื่อธุรกรรมปิดตัวลง อีกนัยหนึ่ง คือ GAs เป็นหน่วยงานแรกสุดที่ต้องจ่ายก่อนสำหรับค่าใช้จ่ายในทุกๆด้านที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภคในแผนงานการแก้ปัญหา

### **แผนเสริมศักยภาพในการชำระเงินหลังบริษัทล้มปิดไป**

อีกทางเลือกหนึ่ง GAs อาจเข้าร่วมในแผนงานแก้ไขปัญหา โดยการจัดสรรเงินทุนเพิ่มเข้าไปในสินทรัพย์ของบริษัทที่ล้มละลาย และใช้เงินทุนเหล่านั้นตามความจำเป็นในภายภาคหน้า (ซึ่งเป็นระยะเวลาหลายปี หรือแม้กระทั่งหลายทศวรรษ) เพื่อใช้จ่ายค่าประกันภัยและภาระผูกพันในการจ่ายเงินคืนรายปี เมื่อภาระผูกพันของบริษัทประกันซึ่งล้มละลายถึงกำหนดจ่ายในช่วงหลังปิดกิจการ ในการมีส่วนร่วมในแผนเสริมศักยภาพนี้ แทนการทำธุรกรรมประกันภัยต่อ GAs สามารถที่จะยืดเวลาการจ่ายภาระหนี้สินให้กับผู้บริโภค จนกว่าจะถึงกำหนดที่ต้องจ่าย แผนเสริมศักยภาพนี้มีการใช้ในการล้มละลายหลายๆกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับขนาดของกิจการ หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับความสามารถทางการเงิน ที่จะรองรับได้มากที่สุดของระบบคุ้มครองการประกันซึ่งดูจะเหมาะสมสำหรับใช้กลยุทธ์นี้

ไม่ว่าจะเป็นแบบไหนก็ตาม (ข้อตกลงในการทำธุรกรรมประกันภัยต่อ หรือแผนเสริมให้ดีขึ้น) เงินกองทุนของ GA จะรวมกับทรัพย์สินที่เหลืออยู่ของบริษัทประกันภัย เพื่อใช้เป็นเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายคุ้มครองผู้บริโภค

### **ความสำคัญในสินทรัพย์ของบริษัทประกันภัย**

มุมมองอีก 2 ด้าน จากการล้มละลายของบริษัทประกันชีวิตมีส่วนสำคัญในลักษณะที่สัมพันธ์กัน ข้อที่หนึ่ง การล้มละลายของบริษัทประกันชีวิตโดยส่วนใหญ่จะมีการขาดแคลนสินทรัพย์เพียงแค่อำนาจเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับหนี้สิน น้อยครั้งที่ความไม่เพียงพอนี้จะมีมากกว่า 15% ซึ่งเกิดกับกรณีของกิจการที่ใหญ่กว่าปกติ แต่โดยทั่วไปแล้วจะอยู่ในช่วง 5% ถึง 10% ข้อที่สอง คือ ภายใต้บทกฎหมายพิทักษ์ทรัพย์ของทุกๆรัฐ เมื่อสินทรัพย์ของบริษัทถูกแจกจ่ายออก ผู้เอาประกันภัยจะเป็นเจ้าหนี้ที่มีสิทธิโดยชอบธรรมเป็นลำดับแรกสุด ก่อนการเรียกร้องอ้างสิทธิจากเจ้าหนี้ทั่วไปและเจ้าหนี้ลำดับรองลงมา ข้อเท็จจริงทั้ง 2 นี้ ผนวกกับความสามารถของ GAs ในการนำแผนเพิ่มศักยภาพมาใช้ เพื่อกระจายภาระผูกพันออกไปเป็นหลายปี ทำให้ GAs สามารถที่จะรับมือกับช่วงปีที่มีกิจกรรมอันเนื่องมาจากการล้มละลายอยู่สูงที่สุด (ในอดีตจะเน้น 2 ปี ที่เลวร้ายที่สุดสำหรับวงจรการล้มละลายที่กินเวลานานแต่เรียบๆ) โดยการกระจายต้นทุนในการแก้ไขปัญหาออกไปเป็นระยะเวลาที่ยาวขึ้น ดังนั้น GAs สามารถที่จะยืดเวลาที่จำเป็นในการจัดหาเงินให้สอดคล้องกับการครบกำหนดของภาระหนี้สินที่ต้องจ่าย ตามสัญญาประกันภัย โดยวิธีนี้ระบบการให้ความคุ้มครองสามารถหลีกเลี่ยงภาวะการจัดหาเงิน

### **GAs ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค มิใช่บริษัทประกันภัยที่ล้มเหลว**

ความรับผิดชอบหลักของ GAs คือ การปกป้องคุ้มครองผู้เอาประกันภัย ของบริษัทประกันภัยที่ประสบความล้มเหลว มิใช่รับผิดชอบต่อบริษัทประกันภัยเอง กล่าวอีกแบบหนึ่ง คือ Gas ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินบริษัทประกันภัย แต่มีไว้เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้เอาประกันภัยรายบุคคล ให้ได้รับการคุ้มครองทางการเงินขั้นพื้นฐาน ระหว่างที่บริษัทประกันภัยอยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการล้มละลาย

## **4. การจัดหาเงินทุนและการพิจารณาศักยภาพของระบบคุ้มครองการประกันภัย**

ระบบคุ้มครองการประกันภัยขึ้นอยู่กับการผสมผสานของแหล่งที่มาของเงินทุนกับกลวิธีที่ใช้ในให้ความคุ้มครองแก่ผู้เอาประกันภัย ภาพที่ชัดเจนของศักยภาพทางการเงินของระบบคุ้มครองการประกันภัยนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจในแหล่งที่มาของเงินทุนและกลวิธีที่เหมาะสมในการใช้แก้ไขปัญหา

### **หลักทรัพย์ของบริษัทประกันภัยเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญในแผนการแก้ไขปัญห**

แผนการแก้ไขปัญหาของบริษัทประกันชีวิต ใช้สินทรัพย์ที่คงเหลืออยู่ของผู้ให้ประกันภัยซึ่งล้มละลายเป็นขั้นแรก ในการจัดหาเงินทุนเพื่อใช้ปกป้องคุ้มครองผู้เอาประกันภัยตามสัดส่วน ทั้งด้านสิทธิประโยชน์ของผู้ถือกรมธรรม์ที่ Gas คุ้มครอง และสิทธิประโยชน์ของการประกันภัยที่ GAs ไม่ได้ครอบคลุม (ตัวอย่างเช่น กรมธรรม์ประกันภัย หรือผลประโยชน์บำนาญที่เกินวงเงินคุ้มครองของ GA)

นอกเหนือจากนี้ กฎหมายพิทักษ์ทรัพย์ประกันภัยของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้มีนโยบายกำหนดสิทธิเรียกร้องกรมธรรม์มีปริมสิทธิ์ อยู่เหนือการเรียกร้องสิทธิเรียกร้องอื่นๆ ในทรัพย์สินของผู้รับประกันภัยที่ล้มละลาย (นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายดำเนินการต่างๆทางด้านการพิทักษ์ทรัพย์) การจัดลำดับความสำคัญดังกล่าว (ซึ่งเป็นระดับนโยบายกำหนดสิทธิการเรียกร้องในกรมธรรม์เป็นปริมสิทธิ์ ได้รับการชำระเป็นจำนวนเต็มก่อนเรียกร้องจากเจ้าหนี้ทั่วไปหรือเจ้าหนี้ลำดับรองลงมา) ส่งเสริมให้เกิดแหล่งที่มาของเงินทุนเพื่อใช้ในแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหา ยิ่งไปกว่านี้ การลงทุนในธุรกิจประกันชีวิตแบบอนุรักษ กฏระเบียบเคร่งครัด และความกดดันจากสถาบันจัดอันดับมักทำให้ความสัมพันธ์ของการขาดแคลนสินทรัพย์ต่อจำนวนหนี้สินของบริษัทประกันภัยที่ล้มละลายมีปริมาณไม่มาก โดยเฉพาะกับผู้รับประกันภัยที่มีขนาดใหญ่และมีความหลากหลายของตัวผลิตภัณฑ์ ยกเว้นบางกรณีซึ่งเกิดกับบริษัทประกันชีวิตขนาดเล็กบางแห่ง ที่ผู้บริหารได้ทำการฉ้อโกงสินทรัพย์ของบริษัทไป

ทั้งนี้ ความไม่พอเพียงทางด้านทุนทรัพย์ซึ่งเกิน 25% ของหนี้สินกรมธรรม์ แทบจะไม่มีให้เห็น แต่การขาดแคลนสินทรัพย์ในช่วง 5% ถึง 10% ถือว่าเป็นปกติ

#### **แผนการจัดหาทุนเพื่อแก้ไขปัญหาของ GAs**

ถึงแม้จะมีการจัดสรรเงินทุนจากทรัพย์สินของบริษัทประกันภัย แต่การหาเงินทุนเพิ่มเติมจากระบบคุ้มครองการประกันภัยประกันภัยมักเน้นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จของแผนงานแก้ไขปัญหา เงินทุนจากระบบคุ้มครองการประกันภัยเปรียบเสมือนตัวเชื่อมต่อระหว่างภาระหนี้สินทั้งหมดที่ GA ครอบคลุมและสินทรัพย์ของบริษัทที่สามารถเพื่อชดใช้ภาระหนี้สิน

กล่าวโดยง่าย คือ GAs ต้องปิดช่องว่างนั้นให้กับผู้บริโภครายที่ตนมีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง

#### **การจัดหาเงินทุนจากสมาชิกบริษัทประกันภัยโดย GA**

แหล่งเงินทุนที่สำคัญที่สุดของ GA คือรายได้จากการทำกำไรประเมินเบี้ยประกันที่ GA เก็บจากในอุตสาหกรรมประกันภัย ซึ่งแต่ละ GA ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ทำการประเมินเบี้ยประกันและเก็บเงินในจำนวนที่เพียงพอต่อภาระความรับผิดชอบที่ GA มีต่อผู้ถือกรมธรรม์ จากบริษัทประกันภัยที่มีธุรกิจหลายแขนงซึ่งประกอบกิจการอยู่ในรัฐ (บริษัทประกันภัยที่เป็นสมาชิก GA) จำนวนเงินต้องเพียงพอกับภาระผูกพันของ GA ที่มีต่อผู้ถือกรมธรรม์ สมาชิกบริษัทประกันภัยเหล่านี้ถูกกำหนดให้จ่ายตามค่าประเมินเบี้ยประกัน ซึ่งจัดสรรตามสัดส่วนของส่วนแบ่งการตลาด ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการดำรงสิทธิ์ที่จะประกอบธุรกิจประกันภัยในรัฐนั้นๆ ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การเก็บค่าประเมินเบี้ยประกันภัยของ GA จะไม่เคยเป็นปัญหาในระบบคุ้มครองการรับประกันภัยโดยพระราชบัญญัติได้จำกัดจำนวนเงินจากการประเมินเบี้ยประกันภัยของบริษัทใดก็ตามใน 1 ปี คือ 2% ของรายได้เฉลี่ยต่อปีจากเบี้ยประกันปีล่าสุดของบริษัท (ในบางรัฐมีบทบัญญัติของ GA ซึ่งมีข้อกำหนดจากการประเมิน ซึ่งมากกว่าหรือน้อยกว่าพระราชบัญญัติที่กำหนดอยู่ที่ 2%)

#### **การจัดสรรทรัพย์ให้กับ GAs จากการล้มละลายของธุรกิจประกันชีวิตครั้งก่อน**

แหล่งที่มาอีกช่องทางหนึ่งของการระดมทุนของ GA คือ การจัดสรร “เงินปันผล” ให้กับ Gas จากการ พินัยกรรมทรัพย์สินประกันภัย ในการที่ GAs ได้ออกเงินทุนจ่ายให้ก่อนเพื่อใช้คุ้มครองผู้บริโภครายในคราวก่อนหน้าที่มาของการจัดสรรเงินปันผลเหล่านั้นอาจรวมถึง (i) เงินที่พึงได้รับเมื่อเวลาผ่านไป จากยอดรวมของมูลค่าการขายทรัพย์สินของบริษัทประกันภัยที่ล้มละลาย หรือ (ii) ค่าตัดสินของศาลหรือการชำระหนี้ซึ่งผู้พิทักษ์ทรัพย์ได้รับในท้ายที่สุด จากบุคคลภายในหรือที่ปรึกษาผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อความล้มเหลวของบริษัท

#### **การจัดหาเงินภายหลังจากการล้มละลาย**

สิ่งที่ไม่เหมือนกับ FDIC คือ กลไกของระบบการคุ้มครองประกันภัยนั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเงินทุนสนับสนุนแรกเริ่มซึ่งมีอยู่ล่วงหน้าจากการล้มละลายนั้นๆ หากแต่โครงสร้างของการระดมทุนเป็นระบบการสรรหาทุนในภายหลังจากการล้มละลาย โดยที่รายรับจากการประเมินเบี้ยประกันจะเรียกเก็บเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้ ในการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกิดจากการจ่ายเงินชดเชยประกันภัย เมื่อถึงกำหนดจ่ายลูกค้า ข้อได้เปรียบของวิธีการนี้ คือ เงินทุนไม่ถูกเคลื่อนย้ายออกจากภาคธุรกิจก่อนที่จะมีความจำเป็นสำหรับการใช้เงินทุนนั้น และผู้บริโภครายไม่ถูกบังคับให้ต้องจ่ายล่วงหน้า (ผ่านเบี้ยประกันที่สูงขึ้น) สำหรับเงินกองทุนซึ่งอาจไม่มีความจำเป็นใดๆ ในการใช้คุ้มครองผู้บริโภครายอื่นๆจากการล้มละลายหนึ่งๆ

ข้อเสียที่เห็นได้ชัดของระบบการระดมทุนภายหลังจากการล้มละลาย คือ ความขาดแคลนเงินทุนซึ่งมีไว้พร้อมใช้ก่อนถึงเวลาที่ต้องใช้จริง ถึงแม้กระนั้น ก็ดูเหมือนจะไม่เป็นข้อด้อยอย่างใดนัก หากมองจากด้านการเป็นโครงข่ายปลอดภัยของการประกันภัย



การให้เหตุผลอธิบายในอดีตที่ FDIC ใช้ในการระดมทุนล่วงหน้า คือ ความจำเป็นในการสนับสนุนการเข้าถึงเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีกระแสรายวันของธนาคารอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ของสถาบันที่ได้รับการคุ้มครอง ที่จำเป็นต้องมีสภาพคล่องทางการเงินสูงในการชำระหนี้ของสัญญาสำคัญที่มีต่อผู้บริโภค ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากความสัมพันธ์ของระบบธนาคาร ในทางตรงกันข้าม โดยหลักของการประกันภัยและผลิตภัณฑ์ที่มีวงจ่ายรายปีนั้น มีข้อผูกมัดที่จะต้องส่งมอบเงินในเหตุการณ์จำเพาะ (เช่น เกิดความสูญเสียในชีวิตกับผู้เอาประกันกรรมธรรม์ประกันชีวิต) หรือตารางกำหนดจ่าย (เช่น พันธสัญญาในการผ่อนชำระ ภายใต้สัญญา กำหนดจ่ายเบี้ยรายปีแบบตายตัว) ซึ่งต่างจากบัญชีเผื่อเรียก ภาระหนี้ประกันภัยจะยังไม่ถึงกำหนดและต้องใช้จ่ายให้แก่ผู้บริโภคในอีกหลายปีต่อมา ภายหลังจากบริษัทผู้ให้ประกันภัยล้มละลายลง

ในการสร้างโครงข่ายรองรับความปลอดภัยทางการธนาคารที่มีประสิทธิภาพนั้น มีความจำเป็นสำหรับ FDIC ที่จะทดแทนเงินสด (ของธนาคารที่ล้มละลาย) ด้วยเงินจาก FDIC ในขณะที่ธนาคารนั้นล้มตัวลง ในทางตรงกันข้าม ระบบของการรับประกันภัยนั้น ไม่ได้ให้ความคุ้มครองเพียงแค่สภาพคล่องทางการเงินและความเสี่ยงด้านสินเชื่อ หากครอบคลุมถึงความเสี่ยงในการแทนที่ประกันภัย ซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีที่มิต่ผู้บริโภคในแนวทางที่ต่างกันไปแล้วแต่ความเหมาะสมและประเภทของสัญญาประกันภัยโดยการทดแทนการประกันภัยหนึ่งกับการประกันภัยหนึ่ง

#### **ความสามารถในการประเมินเบี้ยประกันภัยสูงสุดของระบบคุ้มครองการประกันภัย**

ทฤษฎีของการประเมินเบี้ยประกันภัยสูงสุดที่จัดเก็บได้จากทั้งระบบการรับประกันภัยในแต่ละปี สามารถคำนวณได้อย่างคร่าวๆจากการประยุกต์ใช้มูลค่าการประเมินไม่เกินวงเงินต่อเบี้ยประกันรวมทั้งหมดในปัจจุบันของแต่ละรัฐ แล้วนำค่าที่ได้รับของทุกๆรัฐมารวมกันสำหรับทั้ง 52 GAs การปฏิบัติเช่นนั้นในทางทฤษฎีก่อให้เกิดการประเมินเบี้ยประกันภัยในระดับประเทศ สำหรับปีปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ 8.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งรวมเบี้ยประกันชีวิตและเงินตอบแทนรายปีที่ประมาณ 4.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (โดยทั่วไปไว้ใช้เฉพาะครอบคลุมเงินชดเชยที่ผู้บริโภคควรจะได้รับจากธุรกิจประกันชีวิตและผลตอบแทนรายปี) และเบี้ยประกันสุขภาพที่ 4.1 ดอลลาร์สหรัฐ (โดยทั่วไปไว้ใช้เฉพาะครอบคลุมเงินชดเชยการประกันสุขภาพ)

#### **การวัดความสามารถในการตอบสนองของระบบคุ้มครองการประกันภัย**

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันนำไปสู่การที่สื่อหลายแขนงได้ตีพิมพ์เรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวกับความน่าจะเป็นจากความล้มเหลวของบริษัทประกันชีวิต ในบางเรื่องได้มีการพูดถึงระบบการรับประกันภัยโดยสังเขป แต่น้อยเรื่องนักที่จะกล่าวถึงโดยลงรายละเอียด และไม่มีเรื่องใดเลยที่ถูกกล่าวถึงด้วยความถูกต้องแม่นยำ บางเรื่องราวได้บรรยายถึงระบบการรับประกันภัยว่ามี “เงินทุน” อยู่ที่ 8 หรือ 9 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนเรื่องอื่นๆได้กล่าวไว้ว่าความสามารถโดยรวมของระบบนั้นถูกจำกัดอยู่ที่ 8 หรือ 9 เก้าพันล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นธรรมดาที่บทความจะต่อด้วยการเปรียบเทียบตัวเลขที่อ้างถึงกับหนี้สินโดยรวมของบริษัทประกันชีวิต และให้บทสรุปหรือกล่าวเป็นนัยว่า ศักยภาพของระบบการรับประกันภัยนั้นไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้เอาประกันภัยได้

คำกล่าวอ้างดังกล่าวนี้ถือว่าไม่สมบูรณ์และไม่หนักแน่นด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ

#### **หลักการทางบัญชีสำหรับทรัพย์สินของบริษัท**

เหตุผลแรก คือ ข้อความดังกล่าวได้ตกประเด็นที่สำคัญมาก โดยสืบเนื่องจากค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการคุ้มครองผู้ถือกรรมธรรม์ประกันชีวิตจะถูกจ่ายจากทรัพย์สินที่คงเหลืออยู่ของบริษัทประกันภัยภายหลังจากการเข้าสู่กระบวนการชำระหนี้ ตัวอย่างเช่น สมมติบริษัทประกันภัยแห่งหนึ่งที่มีธุรกิจมูลค่า 10 พันล้านเหรียญสหรัฐ (GA

คุ้มครองทั้งหมด) ล้มลงในปีนี้ และในปีเดียวกันบริษัทประกันภัยก็อยู่ภายใต้รายการประกันภัยแบบสมมุติฐานจากการช่วยเหลือของ GA

ค่าความเสียหายในระบบคุ้มครองการประกันภัยนี้จะไม่เทียบเท่ากับ 10 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หากแต่จะเท่ากับมูลค่าสุทธิที่คงเหลืออยู่ หลังจากหัก 10 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ จากทรัพย์สินที่มีอยู่บริษัท หากบริษัทประกันภัยมี 90 เซ็นต์ ที่จะชดใช้หนี้กรรมธรรม์ทุกๆ 1 เหรียญ ค่าความเสียหายที่มีต่อระบบคุ้มครองการประกันภัยจะเป็น 1 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ไม่ใช่ 10 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ

**หลักการทางบัญชีสำหรับความสามารถของ GAs ที่จะทำให้อ้างอิงในการจัดหาเงินทุนสอดคล้องกับภาระหนี้สินที่ถึงกำหนดของผู้ให้ประกันภัยในช่วงเวลาหลังบริษัทล้มปิดไป**

เหตุผลข้อที่สอง คือ คำกล่าวอ้างไม่ได้ตระหนักในข้อที่ว่าระบบคุ้มครองการประกันภัยมักจะใช้แผนการจ่ายเมื่อครบกำหนด โดยกระจายต้นทุนค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองผู้ถือกรรมธรรม์ออกไป เป็นระยะเวลาหลายปี ตามการครบกำหนดของกรรมธรรม์ของบริษัทที่ล้มละลายนั้น แผนเสริมศักยภาพการจ่ายเงินหลังที่บริษัทปิดตัวลง เช่นนี้จะลดขนาดขอบเขตความหมดเกลี้ยงไม่มีเหลือของความสามารถของปริมาณที่ประเมินไว้ของระบบคุ้มครองการประกันภัยในปีใดปีหนึ่งของบริษัทล้มละลายนั้นๆ

อีกทางหนึ่งที่จะอธิบาย คือ ความสามารถในการชำระเงินที่ต้องจ่าย ไม่ใช่การประเมินเงินจำนวนหนึ่ง ที่จ่ายในปีปัจจุบันปีเดียว แต่จะเน้นความสามารถในจำนวนเงินที่ต้องจ่ายตามที่ประเมินแบบสะสมในปีต่างๆ ตามสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภคที่ GA คุ้มครอง สัญญาประกันภัยบางประเภทหรือแบบบำนาญ การจ่ายคืนผลประโยชน์เหล่านี้ อาจขยายออกเป็นสิบๆปี หรือชั่วอายุคน

เพื่อให้แน่ใจได้ว่า พื้นฐานการประเมินของแต่ละปีในอนาคต ในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องการล้มละลายของปีปัจจุบัน ซึ่ง GA จำเป็นต้องมีเตรียมพร้อมสำหรับการล้มละลายอื่นๆ

ไม่ว่าการล้มละลายนั้นๆจะเกิดขึ้นในปีถัดไปหรือในปีอื่นๆที่ได้ผ่านมาแล้ว ประเด็นนี้ยังคงมีความสำคัญ

เพราะความผันผวนของการล้มละลายและความคงที่ที่เกี่ยวข้อง ในอดีตได้เพิ่มขึ้นอย่างคงที่ ความสามารถในการจ่ายในส่วนของคุณภาพของระบบคุ้มครองการประกันภัย ในอดีตนั้น คุณภาพในการประเมินเบี้ยประกันภัยโดยรวมของระบบการรับประกันภัยเกือบทุกปีจะมีจำนวนเงินมากกว่าที่จำเป็นสำหรับใช้ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอย่างมาก โดยประเด็นนี้ได้รับการอธิบายด้วยกราฟ ซึ่งได้แสดงศักยภาพการประเมินเบี้ยประกันภัยทั้งหมดของระบบการรับประกันภัยของแต่ละปี (โดยแสดงผลรวมและแยกส่วนตามสายธุรกิจ) โดยเปรียบเทียบกับเงินทุนทั้งหมดที่เก็บตามจริงจากบริษัทที่เป็นสมาชิก GA สำหรับไว้ใช้จ่ายในการมอบความคุ้มครองเงินประกันให้กับผู้บริโภค

**ศักยภาพของระบบคุ้มครองการประกันภัยในวิกฤตเศรษฐกิจปัจจุบัน**

คำถามที่ถูกละเลยยกขึ้นมาโดยบุคคลที่เขียนถึงผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมการประกันภัยและระบบคุ้มครองการประกันภัย คือ ระบบคุ้มครองการประกันภัยจะมีความสามารถในการจ่ายจำนวนหนึ่งเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่หากสถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในปัจจุบันเป็นไปในทางที่แย่งเรื่อยๆ

อีกนัยหนึ่ง คำถามที่ต่างออกไป คือ ระบบคุ้มครองการประกันภัยจะสามารถแบกรับภาระผูกพันทั้งหมดได้หรือไม่หากวิกฤตเศรษฐกิจนำไปสู่ความล้มเหลวของบริษัทประกันภัยใหญ่ต่างๆโดยพร้อมเพรียงกัน

คำตอบจากประสบการณ์ที่ผ่านมาในอดีต คือ “ได้” ขณะที่คลื่นระลอกสุดท้ายที่สำคัญจากการล้มละลายของบริษัทประกันชีวิตในช่วงยุคต้นๆของทศวรรษ ค.ศ. 1990 ระบบคุ้มครองการประกันภัยนั้นได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทั้งหมดที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ในขณะที่ต้องเผชิญกับการที่ต้องโอบอุ้มการล้มตัวของบริษัท

ยักษ์ใหญ่ระดับชาติถึง 3 บริษัทด้วยกัน ซึ่งประกอบด้วย Executive Life Insurance Company, Mutual Benefit Life Insurance Company, and Confederation Life Insurance Company และยังรวมถึงบริษัทประกันภัยขนาดกลางและขนาดเล็กอีกมากมายจำนวนหนึ่ง และไม่เคยมีเวลาไหนเลย ถึงแม้กระทั่งปีที่ถือว่าแพงที่สุด ที่ค่าใช้จ่ายของการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโคนั้นจะห่างไกลจากความสามารถในการจ่ายจำนวนหนี้ ตามการประเมินไว้ของระบบคุ้มครองการประกันภัย

สภาพการณ์ในปัจจุบัน NOLHGA ได้คาดหวังว่าระบบคุ้มครองการประกันภัยจะสามารถบรรลุนิยามผูกพันทั้งหลายภายใต้การพัฒนาที่มองเห็นได้อย่างสมเหตุสมผล ถึงกระนั้น อาจโดนคำถามว่า อะไรคือความเป็นไปได้ที่สมเหตุสมผล ด้วยเหตุผลดังกล่าว ปัจจุบัน NOLHGA จึงเกี่ยวข้องกับการวางแผนงานเชิงวิเคราะห์ “การทดสอบภาวะวิกฤต” ซึ่งได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรทางคณิตศาสตร์ประกันภัยจาก Towers Perrin/Tillinghast และความเชี่ยวชาญเรื่องการล้มละลายของบริษัทประกันภัยจากบริษัทกฎหมาย Baker & Daniels

ผลลัพธ์ที่ได้ในเบื้องต้นจากการวิเคราะห์บททดสอบภาวะวิกฤตนั้น บ่งชี้ให้เห็นว่าความสามารถทางการเงินของระบบคุ้มครองการประกันภัยในปี ค.ศ. 2009 สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง โดยที่ไม่มีการ “โยกย้าย” ค่าใช้จ่ายใดๆซึ่งเกิดจากการล้มละลายใหญ่ๆไปสู่อีกปีต่อไปในภายหน้า ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะดำเนินการผ่านแผนจ่ายตามระยะเวลา (ดูคำอธิบายจากด้านบน) นั้นควรเพียงพอที่จะสนับสนุนระบบคุ้มครองการประกันภัยทำให้การแก้ปัญหาในลักษณะการประกันภัยต่อตามสมมติฐานของการล้มละลายของบริษัทประกันสำคัญซึ่งได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรงในปี ค.ศ. 2009 และยังขึ้นอยู่กับสมมติฐานจำลองบททดสอบภาวะวิกฤต แต่ถ้าหากสมมติว่า (ซึ่งเป็นกรณีที่มีความน่าจะเป็น) แผนการแก้ไขปัญหานั้นจะใช้วิธีการกระจายตามระยะเวลาที่อาจครบกําหนดสัญญาของผู้ถือกรมธรรม์ (เช่น การจ่ายผลประโยชน์เมื่อถึงแก่กรรม, การจ่ายเงินรายปี) สามารถแสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่าความสามารถในการจ่ายหนี้ตามการประเมินไว้ระบบคุ้มครองการประกันภัยในปัจจุบันสามารถรับมือกับความล้มเหลวของธุรกิจประกันภัยระดับชาติจำนวนมากได้พร้อมๆกัน

ถึงแม้กระนั้น หากเศรษฐกิจย่ำแย่ลงถึงจุดที่ “ใกล้ล่มสลาย” อย่างน้อยในทางทฤษฎี ก็มีความเป็นไปได้ที่ค่าใช้จ่ายจากการจ่ายภาระหนี้สินที่ถึงกำหนดให้แก่ผู้เอาประกันภัยในช่วงระยะเวลาปัจจุบันอาจเกินกว่าสภาพคล่องของระบบภายใต้สถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดเช่นนี้ ทางเลือกหนึ่งในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เอาประกันภัยอาจเป็นการกู้ยืมผ่านช่องทางปกติหรือพิเศษ โดยการนำเงินนำสิ่งที่ GA จะเก็บได้ในอนาคตที่ประเมินไว้ส่วนหนึ่งไปค้ำประกันการกู้ยืม และหากตั้งสมมติฐานว่าฐานการประเมินเบี้ยประกันทั่วประเทศของระบบการรับประกันภัยนั้น จะอยู่ในระดับคงที่ในอีก 10 ปีข้างหน้า กระแสหลักทรัพย์ประกันภัยจากการกู้ยืมจะมีจำนวนรวมอยู่ที่ 88 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ หากสมมติฐานเป็นไปในอีกทางหนึ่งว่า การประเมินเบี้ยประกันของปัจจุบันจะร่วงลงอีก 20 เปอร์เซ็นต์และจะไม่ฟื้นตัวอีกเลยในอีก 10 ปีข้างหน้า กระแสหลักทรัพย์ประกันภัยจากการกู้ยืมจะมีจำนวนรวมอยู่ที่ 71 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ

### บทสรุป

ผู้เอาประกันภัยนั้นได้รับผลประโยชน์มาโดยตลอดในหลายทศวรรษที่ผ่านมา จากระบบที่แข็งแกร่งในการให้ความคุ้มครองความเสี่ยงจากการล้มละลายสมาคมคุ้มครองการประกันภัย ด้านการประกันชีวิตและสุขภาพผ่าน NOLHGA ระบบคุ้มครองการประกันภัยนี้จึงมีประสานกัน มีสภาพคล่องทางการเงิน และมีความเพียบพร้อมด้วยเครื่องมือทั้งทางด้านกฎหมายและการเงิน ซึ่งส่งเสริมให้ระบบคุ้มครองการประกันภัยนี้สามารถดำรงอยู่ในสถานการณ์ของเศรษฐกิจที่คาดการณ์ได้ไม่ว่าจะรูปแบบไหนก็ตาม แม้กระทั่งเหตุการณ์ “น้ำท่วม 1,000 ปี”

ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการประกันชีวิต ศักยภาพของระบบการรับประกันภัยในการใช้สอยสินทรัพย์ของ บริษัทประกันภัยซึ่งล้มละลายร่วมกับการประเมินเก็บเงินนำส่งของ GA

การจัดสรรค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการแก้ไขขยายระยะจ่ายเป็นการจ่ายเมื่อถึงกำหนดชำระผลประโยชน์ของผู้เอา ประกันภัย และในการกู้ยืมโดยมีเงินที่คาดว่าจะได้รับจากเงินนำส่งเบี้ยในอนาคตของระบบ ทั้งหมดเป็นรากฐาน ที่มั่นคงในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคร