

บทที่ 6

บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป อภิปรายผล

“การกำกับดูแลที่ดี” แพร่หลายสู่กระแสโลกาภิวัตน์หลังจากเกิดวิกฤติทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 องค์การระหว่างประเทศหลายแห่งรวมถึงประเทศสมาชิกในสังกัดต่างมีความตื่นตัว ตอรับกันอย่างมาก ในขณะที่กลุ่มประเทศทุนนิยมการค้าเสรี เช่น สหประชาชาติ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และสหภาพยุโรป ที่ร่วมเข้ามามีอิทธิพลสำคัญในการช่วยแก้ไขวิกฤติการเงิน กำหนดโครงสร้างทิศทางการพัฒนาขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจสังคมในระดับโลก ก็ได้เพิ่มบทบาท ในการชักจูงผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาในโลกรวมทั้งหลาย นำหลักการกำกับดูแลที่ดีไปปฏิบัติ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพ การกำกับดูแลประเทศตนเอง ลดความเสี่ยงของปัญหาการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ ป้องกัน ความเสียหายในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้พยายามมุ่งเน้นหลักการกำกับดูแลที่ดี ทำการกำหนดเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการให้ความช่วยเหลือ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเงิน สินเชื่อ หรือด้านวิชาการ เนื่องจากมุ่งหมายให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือ ต้องใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีมาเป็นกลไก ช่วยให้เกิดการปฏิรูปคุณภาพการปกครองและการกำกับดูแล

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลที่ดีเข้ามาในช่วงปี พ.ศ. 2540 หลังวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในประเทศไทยและในทวีปเอเชียเช่นกัน โดยทั้งภาครัฐและเอกชน ต่างเห็นความสำคัญ เชื่อว่าแนวคิดนี้มีส่วนในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลและการบริหารจัดการ รัฐบาลไทยได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้หลายฉบับ เพื่อให้ภาคสังคม และประชาชน ราชการ และธุรกิจ ตระหนักรับรู้ว่ากลไกการกำกับดูแลที่ดี จะเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อป้องกันหรือแก้ไขภัยอันตรายที่หากจะมีในอนาคต ส่วนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) สังกัดกระทรวงการคลัง อันเป็น หน่วยงานหลักในการพัฒนาประสิทธิภาพและระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้กับกลุ่มงานรัฐวิสาหกิจ ที่มี SFIs รวมอยู่ด้วยนั้น ก็เล็งเห็นความสำคัญของหลักการกำกับดูแลที่ดี ได้แปลคำ “Good Governance” ว่า “การกำกับดูแลที่ดี” (สคร., 2552) และแนะนำต้นแบบหลักการ และแนวทางการกำกับดูแลที่ดี

ในรัฐวิสาหกิจปี 2552 ให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้ว่าสามารถยกระดับการกำกับดูแลที่ดีให้ทัดเทียมกับสากลได้

สำหรับ SFIs ไทยนั้น ได้มีการรับเอาแนวคิดการใช้กลไกการกำกับดูแลที่ดีเพื่อพัฒนาผลผลิตที่มีประสิทธิภาพมาปฏิบัติเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว ปัจจุบัน SFIs ส่วนใหญ่มีหลักการกำกับดูแลที่ดีประกอบด้วย กรอบองค์ประกอบหลัก 7 ด้าน คือ ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ ความสำนึกในหน้าที่ การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและเท่าเทียมกัน ความโปร่งใส ตรวจสอบได้และเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส การสร้างมูลค่าเพิ่ม จรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ และการมีส่วนร่วม ซึ่งนำมาจากหลักการที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่แนะนำสำหรับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ของไทย แต่อย่างไรก็ตาม การทบทวนวรรณกรรมจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ พบว่า หลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรสากลและองค์กรต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป กลุ่มเอเชีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา รวมถึงภาคเอกชน และธนาคารพาณิชย์ไทยนั้น มีความเข้มงวดแตกต่างจากที่ใช้อยู่ในระบบ SFIs

ในหลายปีที่ผ่านมาได้มีการกล่าวถึง “ปัญหาคุณภาพการกำกับดูแลและการบริหารจัดการ” ของ SFIs ไทยในหลาย ๆ ด้าน เช่น มีผลประกอบการขาดทุนต่อเนื่อง ความมั่นคงทางการเงินมีแนวโน้มตกต่ำลง มีสินเชื่อด้อยคุณภาพ (Non-Performing Loan) จำนวนมาก ทำให้มีความเสียหายมูลค่าสูง และมีเรื่องร้องเรียนเชื่อมโยงกับหน่วยงานรัฐอื่นหลายแห่งเกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลของธุรกรรมการเงิน ตลอดจนผลการดำเนินการตามโครงการรัฐบาล ไม่มีรายงานความคุ้มค่าได้ชัดเจนเท่าที่ควร บ่อยครั้งที่ SFIs ของรัฐถูกใช้เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐเพื่อตอบโจทย์ให้ผลงานในระยะสั้น ทำให้สิ่งที่ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของพันธกิจคือการดำเนินงานเพื่อตอบโจทย์ในระยะยาวนั้น ถูกลดทอนคุณภาพลงและในปัจจุบันสภาพการณ์ที่ว่านี้ก็ยังคงมีอยู่โดยที่ยังไม่ปรากฏผลสรุปที่สมเหตุสมผลหรือรายงานข้อเท็จจริงเปิดเผยต่อสาธารณะ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงสถานะไม่สมบูรณ์ของภาพรวมในการกำกับดูแลและการบริหารจัดการทั้ง ๆ ที่ SFIs ทุกแห่งได้มีการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้เป็นกลไกเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วก็ตาม จึงทำให้เกิดข้อสงสัยถึงหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ใช้อยู่นี้ น่าจะมี “องค์ประกอบ” ที่ขาดความสมบูรณ์ มีคุณลักษณะไม่ครบถ้วน ไม่สอดคล้องตามบทบาทของ SFIs เท่าที่ควรจะเป็น รวมถึงยังไม่น่าจะมีวิธีการนำไปใช้ที่ได้มาตรฐาน สอดประสานในเนื้อหาของ SFIs ได้อย่างสมเหตุสมผล ซึ่งเมื่อนำมาปฏิบัติแล้ว จึงไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะยกระดับคุณภาพการกำกับดูแลให้ดีขึ้นได้ตามเจตนารมณ์ของแนวคิดการกำกับดูแลที่ดีตามมาตรฐานสากลที่ใช้กันอยู่ในองค์กรระหว่างประเทศหรือกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือแม้แต่เทียบเคียงกับในระบบธนาคารพาณิชย์เอกชนของประเทศไทยเอง ซึ่งการมองข้ามปัญหาที่กล่าวมานี้ จึงทำให้ SFIs ยังมีความเสี่ยงจากการถูกแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์

หรือกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ได้ลงทุนลงแรง (Interest Group หรือ Rent-Seeker/Free-Rider) ส่งผลให้ไม่สามารถสร้างกำไรได้ตามเป้าหมาย ไม่สามารถตอบสนองต่อโครงการการเงินตามนโยบายของรัฐบาลให้สัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจได้อย่างยั่งยืนขาดประสิทธิภาพและสูญเสียทรัพยากรวนเวียนอยู่เช่นนี้

ฉะนั้น ปัญหาที่มีอยู่จึงนำมากำหนดเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยได้รวม 6 ด้าน ได้แก่ (1) กรอบกฎเกณฑ์การกำกับดูแล (2) การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และการลงโทษ (3) การตรวจติดตามและการรายงาน (4) ความรับผิดชอบต่อสังคม (5) ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ และ (6) การมีหลักการกำกับดูแลที่ดีเฉพาะสำหรับธุรกิจธนาคารรัฐ ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่ต้องการหาคำตอบจากการวิจัยนี้

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงประสงค์ที่จะทำการศึกษาเรื่อง “ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” ซึ่งควรจะมีหลักการที่เป็นองค์ประกอบที่มีลักษณะเฉพาะ ครบถ้วนตอบสนองต่อธุรกิจงานธนาคารของรัฐได้ดียิ่งขึ้นสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานของหลักการกำกับดูแลที่ดีที่เหมาะสมกับบทบาทสำคัญของ SFIs ที่เป็นทั้งธนาคารและในขณะเดียวกันก็มีพันธกิจที่ต้องดำเนินการตามนโยบายสาธารณะของรัฐบาล ซึ่งคำตอบที่ได้มานั้นเมื่อนำไปประยุกต์ใช้จะส่งผลให้ SFIs มีกลไกการกำกับดูแลที่มีคุณภาพสำหรับป้องกันความเสียหายและลดความเสี่ยงจากปัญหาจากการดำเนินงานดังเช่นที่ผ่านมา

การศึกษาเพื่อหาคำตอบตามประเด็นปัญหาวิจัย ได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัย คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีกระบวนการดำเนินการ 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น ขั้นตอนการวิจัยได้ทำการวิเคราะห์ หลักการที่เป็นองค์ประกอบของหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ใช้อยู่ในองค์กรด้านเศรษฐกิจการเงิน 3 กลุ่ม ประกอบด้วย องค์กรสากลทั้งระดับโลกและภูมิภาค องค์กรภาครัฐ และภาคเอกชนในประเทศไทย โดยวิธีการเปรียบเทียบกับองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีของ SFIs พบว่า มีกรอบองค์ประกอบสาระสำคัญซึ่งใช้อยู่ในองค์กรต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับสมมติฐานการศึกษาในขั้นตอนนี้รวม 20 ด้าน ส่วนใหญ่แตกต่างจากองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี 7 ด้านที่ใช้อยู่ในระบบ SFIs ปัจจุบัน เมื่อนำกรอบองค์ประกอบนี้มาสู่การรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้บริหารจากกระทรวงการคลัง ธปท. ตลาดหลักทรัพย์ SFIs และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นลูกค้าและคู่ค้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานภายใต้หลักการกำกับดูแลที่ดี พบว่า มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม 2 เรื่อง อย่างแรก คือต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs นั้น (BCBS, 2015) ไม่ได้มีลักษณะแบบองค์ประกอบ แต่เป็นแนวคิดที่ว่ารัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจธนาคารต้องกำหนดต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับตนเอง และเรื่องที่สอง

เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนที่ควรต้องสอดคล้องกับพันธกิจของ SFIs ซึ่งน่าจะเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นต่อคุณภาพการบริหาร โดยผลวิเคราะห์ที่ได้จากขั้นตอนนี้ได้แก่ ร่างหลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่มีศักยภาพรวมทั้งสิ้น 14 ด้าน ซึ่งมีความสอดคล้องตรงกับลักษณะเนื้อหาธุรกิจ SFIs จึงได้นำผลศึกษามาขึ้นชั้นว่าร่างองค์ประกอบที่ได้มานี้มีประสิทธิภาพใช้ป้องกันความเสี่ยงและแก้ปัญหาคุณภาพการกำกับดูแลและบริหาร โดยวิธีวิทยาการวิจัยการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบแล้วนำไปสู่การการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เพื่อขึ้นชั้นความครบถ้วนถูกต้องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับระบบ SFIs

จากกระบวนการทั้งหมด ทำให้ได้คำตอบในภาพรวม คือ หลักการที่เป็นองค์ประกอบต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีรวม 14 ด้าน ซึ่งการศึกษานี้เป็นไปตามแนวทางที่สมเหตุสมผล มีการวิเคราะห์และยอมรับร่วมกันในทุกขั้นตอน จึงมั่นใจได้ว่าผลคำตอบนี้เป็นสาระสำคัญของหลักการกำกับดูแลที่ดีที่จะใช้เป็นกลไกสำหรับสำหรับควบคุม กำกับดูแล และบริหารจัดการระบบ SFIs ให้มีคุณภาพดีได้อย่างเป็นรูปธรรม คำตอบสรุปดังนี้

(1) คุณภาพของกรอบหลักเกณฑ์กำกับดูแลธนาคาร หมายถึง มาตรการและหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีคุณภาพ สำหรับการบริหารสถานะทางการเงิน ความปลอดภัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการเปิดเผยข้อมูล ที่มั่นใจได้ว่า SFIs มีความสามารถในการรักษาความมั่นคงเข้มแข็ง และมีภูมิคุ้มกันที่ดีพอที่จะฟื้นฟูสถานะได้โดยเร็วหากได้รับผลกระทบจากการเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและจากการคุกคามใด ๆ

(2) การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายสาธารณะ คือ การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐบาลที่เป็นนโยบายสาธารณะออกจากบัญชีธุรกรรมธนาคารเชิงพาณิชย์เพื่อเพิ่มช่องทางการตรวจสอบถ่วงดุลให้มั่นใจได้ว่าการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มความคุ้มค่าให้กับสังคม

(3) การบริหารความเสี่ยง คือ กระบวนการและเครื่องมือการบริหารความเสี่ยงเชิงบูรณาการที่ใช้สำหรับสนับสนุนการดำเนินธุรกิจเชิงป้องกันตามแนวคิด “แนวป้องกันสามชั้น”

(4) โครงสร้างการกำกับดูแล หมายถึง โครงสร้างของหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบ SFIs ที่ทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล สร้างความโปร่งใสให้เป็นรูปธรรม

(5) ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การบรรลุวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของระบบ SFIs 2 ด้านหลัก ได้แก่ ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายสาธารณะ และยุทธศาสตร์เชิงพาณิชย์ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ SFIs และสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

(6) หลักนิติธรรม หมายถึง ความเสมอภาคในการบังคับใช้อำนาจของกฎหมายอย่างเป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องทุกระดับตั้งแต่หน่วยงานเจ้าของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล

ผู้ติดตามตรวจสอบ (Monitoring) คณะกรรมการและผู้บริหาร ที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบการกำกับดูแลโดยไม่เลือกปฏิบัติในการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการบริหารหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อไม่เป็นการละเว้นตามอำเภอใจของผู้เกี่ยวข้องและไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในสังคม

(7) ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง กระบวนการที่มั่นใจได้ว่าในระบบ SFIs มีวิธีปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานเดียว ที่สามารถหาตัวผู้ทำความผิดอันเกิดจากการปฏิบัติภาระหน้าที่ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบทั้งที่ได้รับความมอบหมายมาหรือหน้าที่ส่วนตัว เพื่อให้บุคคลดังกล่าวต้องเข้าสู่กระบวนการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อผลของการบริหารและการตัดสินใจของตนตามกฎหมายที่กำหนดไว้

(8) ความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ หมายถึง พนักงานต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาด้วยสำนึกที่ต้องให้สำเร็จและอาจต้องรับผิดชอบต่อภาระค่าใช้จ่ายจากความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติของตน

(9) การมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ หมายถึง ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในอุตสาหกรรมการเงิน การธนาคารต้องมีความไว้เนื้อเชื่อใจกัน (Trust) ร่วมกันส่งเสริมการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยสุจริตและเท่าเทียมกันที่จะนำไปสู่พฤติกรรมความร่วมมือมีส่วนร่วมในการเชื่อมโยง แบ่งปันองค์ความรู้ ทรัพยากร และประสบการณ์ซึ่งกันและกันทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร

(10) การตรวจติดตามและระบบรายงาน หมายถึง กลไก กติกา ระบบงาน สำหรับการตรวจติดตามและรายงานข้อมูลที่มีคุณภาพ ที่มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อใช้ในการตรวจติดตามผลลัพธ์ตามแผนงาน สถานะความคืบหน้า สถานะความเสี่ยงและการป้องกัน สถานะการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่มีลักษณะถ่วงดุลอำนาจ มีความโปร่งใสและเป็นอิสระ

(11) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ หมายถึง กลไกการควบคุมภายในที่ป้องกันการทุจริต และข้อผิดพลาดอันเกิดจากการทะเลาะหรือละเว้น โดยยึดหลักระบบงานมากกว่ายึดตัวบุคคล ประกอบด้วย โครงสร้าง กฎ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ แบ่งแยกจากกันอย่างน้อย 3 ส่วน คือ ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ/อนุมัติ ผู้มีอำนาจดำเนินการ และผู้มีอำนาจในการตรวจสอบ ที่แต่ละส่วนมีการปฏิบัติงานที่แยกออกจากกัน โดยไม่มีส่วนใดที่สามารถทำธุรกรรมได้หมดทั้งกระบวนการ

(12) ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบ หมายถึง ความสำคัญของรูปแบบ โครงสร้างงานที่เป็นอิสระต่อกันอย่างแท้จริงระหว่าง การทำธุรกิจ การบริหารความเสี่ยง และการควบคุมภายใน/การตรวจสอบภายใน ตามแนวคิด “แนวป้องกันสามชั้น” (“Three Lines of Defense” Model)

(13) ความรับผิดชอบต่อสังคม คือ แนวคิดที่เน้นการพัฒนาองค์กร สังคม และสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนอย่างสมดุล โดยใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีมาบูรณาการเสริมสร้างกันและกันผสมผสานประโยชน์ร่วมกันอย่างคุ้มค่าเพื่อการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

(14) ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ คือ การกำหนดอัตราผลตอบแทนของพนักงาน เทียบกับผลงานตามตัวชี้วัดให้มีความสอดคล้อง สมเหตุสมผลกับความเสี่ยงและเป้าหมายธุรกิจ ครอบคลุมพันธกิจทุกด้านของ SFIs

ผลจากการศึกษาทำให้ได้คำตอบตามประเด็นปัญหาวิจัยที่กำหนดไว้ทั้ง 5 ด้าน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 4 ข้อที่ตั้งไว้ ทั้งข้อค้นพบนี้ ยังสอดคล้องกับสมมุติฐานการวิจัย และสอดคล้องกันกับวรรณกรรมจำนวนมากที่สนับสนุนว่า การกำกับดูแลที่ดีของธุรกิจธนาคารจำเป็นต้องมีหลักการที่เป็นองค์ประกอบที่มีความสอดคล้องกับลักษณะเนื้อหาของงาน และมีหลักปฏิบัติที่ส่งเสริมการตรวจสอบถ่วงดุลสามารถวัดประเมินความโปร่งใสได้ โดยสามารถนำเสนอเป็นแผนภูมิของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ตามที่แสดงไว้ในบทที่ 5 (ดูภาพที่ 5.2)

กล่าวได้ว่า ต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีควรมีการพัฒนาปรับตัวอยู่ตลอดเวลาตามกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะแนวคิดสากลแบบตะวันตกที่ใช้กลไกของหลักการกำกับดูแลที่ดีเป็นเครื่องมือยกระดับคุณภาพการกำกับดูแลและการบริหาร ตั้งแต่การกำกับดูแลในระดับโลก ลงมาถึงระดับประเทศที่เน้นองค์ประกอบเสาหลักของการกำกับดูแลที่ดี คือระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบที่แสดงถึงคุณภาพการปกครองที่มีเสถียรภาพ ทำให้มั่นใจได้ว่าจะส่งผลดีต่อสังคมและประชาชนได้อย่างยั่งยืน ส่วนทางด้านเศรษฐกิจ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พยายามผลักดันแนวคิดการกำกับดูแลที่ดีให้เป็นกลไกหลักที่จะยกระดับคุณภาพการกำกับดูแล ให้สามารถนำพาประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ชีวิตการกินดีอยู่ดีที่ยั่งยืนกว่าเดิม ส่วนในไทยเองนั้น รัฐบาลได้ออกกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดี เพื่อผลักดันเรื่องนี้ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงมีกฎบัตรกติกา เชื่อมโยงไปถึงแนวคิดด้านอื่น ๆ เช่น จรรยาบรรณธุรกิจ การต่อต้านคอร์รัปชัน และการเป็นองค์กรโปร่งใส แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางแล้ว ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต่างยอมรับกันในหลายแง่มุมว่า ยังไม่อาจนำแนวคิดของการกำกับดูแลที่ดีแบบสากลมาแปรเป็นเครื่องมือที่จะสามารถขับเคลื่อนให้เกิดคุณภาพการกำกับดูแลที่ดีได้ตามเจตนารมณ์ของแนวคิดนี้ ตลอดจนกระบวนการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ก็ยังไม่สมบูรณ์ตามความคาดหวังที่ต้องการผลักดันให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม ฉะนั้น ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับของ SFIs ต้องเห็นความจำเป็นร่วมกันในการปฏิรูปและปรับปรุงมาตรฐานหลักการกำกับดูแลที่ดีจึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและส่งผลดีต่อองค์กรอย่างยั่งยืน

2. ข้อเสนอแนะ

ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ดังกล่าวเป็นแนวคิดเชิงหลักการ ประกอบด้วยองค์ประกอบที่ตรงกับลักษณะงานธนาคาร รวมถึงหลักปฏิบัติที่สอดคล้องกับเนื้อหาพันธกิจ แต่อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ในประเทศไทย พบว่ายังไม่มีการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงในเรื่องนี้มากนัก รวมถึงองค์ประกอบของเดิมที่ใช้อยู่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่นำไปใช้อย่างชัดเจน ทั้งที่ระบบ SFIs มีขนาดธุรกิจค่อนข้างใหญ่อย่างมีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น การเห็นความจำเป็นในการปฏิรูปหลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีให้สอดคล้องกับเนื้อหางานในทุกมิติ มีการนำมาใช้อย่างจริงจัง จะเป็นการยกระดับความสำคัญของหลักการกำกับดูแลที่ดีให้เป็นกลไกที่ใช้ประโยชน์ได้จริง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 การนำไปใช้สำหรับรัฐบาลกระทรวงการคลัง ธปท. และ SFIs

เนื่องจากก่อนหน้าปี พ.ศ. 2558 องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของ SFIs ได้จำกัดเฉพาะที่กระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการจัดตั้ง SFIs แต่ละแห่งที่กำหนดให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่กำกับดูแล SFIs แต่จากการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2557 เห็นชอบเรื่องการปฏิรูปการกำกับดูแล SFIs ของรัฐ เพื่อให้การกำกับดูแล SFIs ทั้งในด้านความมั่นคงและกำกับนโยบาย มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีความสอดคล้องกับพันธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมีคำสั่งที่ 433/2558 ลงวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2558 มอบหมายให้ ธปท. ทำหน้าที่กำกับดูแล SFIs ด้านความมั่นคง โดยที่ปัจจัยหนึ่งภายใต้เรื่องความมั่นคงนั้น เป็นเรื่องการกำกับดูแลที่ดีด้วย ดังนั้น การปรับปรุงหลักการกำกับดูแลที่ดีเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสามารถริเริ่มดำเนินการได้โดยองค์กร 2 ระดับ คือ องค์กรกำกับดูแล ได้แก่ กระทรวงการคลัง ในฐานะผู้มอบอำนาจและ ธปท. ในฐานะผู้รับมอบอำนาจ นอกจากนี้ SFIs ทั้ง 8 แห่ง และองค์กรที่ต้องบริหารจัดการการเงินอื่น ๆ สามารถนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ได้ ดังนี้

1) การนำไปใช้โดยกระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของและผู้กำหนดนโยบาย ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้ง SFIs ที่กำหนดความสัมพันธ์ให้กระทรวงการคลังควบคุมดูแล SFIs โดยตรง จึงทำให้กระทรวงการคลังสามารถมอบอำนาจในการกำกับดูแลให้แก่ ธปท. ได้ ฉะนั้น ถึงแม้ว่ากระทรวงการคลังจะไม่ได้มอบอำนาจในการกำกับดูแลให้ ธปท. แล้ว แต่กระทรวงการคลังก็ยังคงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ทั้งในการควบคุมนโยบาย การแต่งตั้งคณะกรรมการ และผู้บริหารระดับสูงของสถาบัน SFIs แต่ละแห่ง รวมถึงการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินงาน

ตามกฎหมาย เพื่อป้องกัน ขยับยั้ง และเยียวยาความเสียหายที่เกิดกับ SFIs ทุกแห่ง เพราะฉะนั้น กระทรวงการคลังจึงสามารถนำหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ได้จากผลการศึกษาครั้งนี้ไปใช้กับ SFIs ทั้งในเชิงกำหนดนโยบายและเชิงปฏิบัติผ่านทางสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และผ่านทางคณะกรรมการของ SFIs ซึ่งจะมีกรรมการผู้แทนจากกระทรวงการคลังเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ SFIs แต่ละแห่ง รวมถึงยังต้องรายงานผลการดำเนินงานกลับมาที่กระทรวงการคลัง รวมทั้งยังสามารถกำหนดให้ ธปท. และ SFIs ปรับปรุงหรือจัดทำหลักการกำกับดูแลที่ดีขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับผลการศึกษาและกรณีที่ ธปท. ออกประกาศด้านการกำกับดูแลที่ดีตามผลการวิจัยนี้แล้ว ในการควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่บังคับใช้ ยังเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ที่จะควบคุมเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการปฏิบัติตามและทำให้ได้รับประโยชน์จากกลไกนี้ด้วยเช่นกัน อีกทั้งยังสามารถนำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีไปปรับใช้กับกลุ่มงานด้านการเงินหรือหน่วยงานอื่นที่มีบริบทใกล้เคียงกับระบบ SFIs ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง โดยยึดถือหลักการดังกล่าวนี้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้มั่นใจว่าการกำกับดูแลมีคุณภาพ

2) การนำไปใช้โดย ธปท. ในฐานะผู้รับมอบอำนาจการกำกับดูแลจากกระทรวงการคลัง ภายหลังจากได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังในปี พ.ศ. 2560 ธปท. จึงได้วางแนวทางการกำกับดูแล SFIs โดยเอกสารที่เรียกว่า “สารบัญญัติประกาศแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” ที่มีผลบังคับใช้เมื่อมกราคม 2560 สำหรับเนื้อหาในส่วนของ การกำกับดูแลตามหลักธรรมาภิบาลได้ถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ 1 การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล ข้อ (1) ถึง (4) แต่เนื่องจากผลการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี จำนวน 14 ด้านนั้น ส่วนใหญ่ไม่ปรากฏอยู่ในหลักการกำกับดูแลที่ดีของ ธปท. หรือของ SFIs ในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ ธปท. ที่มีหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง จึงสามารถปรับปรุงเนื้อหาการกำกับดูแลที่ดี ให้สอดคล้องกับผลการศึกษา หรือสามารถออกประกาศเพื่อกำหนดแนวทางให้ SFIs ปรับปรุงหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ตามแนวทางดังกล่าวและแก้ไขกฎหมายบังคับใช้

3) การนำไปใช้โดย SFIs ทั้ง 8 แห่ง
กลไกตามพระราชบัญญัติการจัดตั้ง SFIs จะบริหารจัดการโดยรูปแบบของคณะกรรมการ SFIs ที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะกรรมการ SFIs ที่ได้รับการแต่งตั้งและมีคุณสมบัติโดยชอบตามพระราชบัญญัติการจัดตั้ง SFIs นั้น จึงมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงาน SFIs ที่จะออกกฎที่ใช้บังคับการบริหารจัดการในทุกเรื่องตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งหนึ่งในอำนาจนั้น คือการวางหลักการกำกับดูแลที่ดีตามที่เห็นสมควรและมีความสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์

และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันองค์ประกอบ การกำกับดูแลที่ดีของ SFIs มีลักษณะแตกต่างจาก องค์ประกอบขององค์กรสากลและองค์กร ต่างประเทศด้านการเงิน ซึ่งมีความเข้มงวดและมีความสอดคล้องกับพันธกิจมากกว่า ดังนั้น ในเรื่องการกำกับดูแลที่ดีนั้น ถึงแม้ว่า ธปท. และกระทรวงการคลัง จะยังไม่มี การขับเคลื่อนในการ บังคับใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีให้มีองค์ประกอบสอดคล้องกับธุรกิจของธนาคารรัฐตามผลการศึกษานี้ ก็ไม่มีข้อห้ามที่คณะกรรมการ SFIs จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง ดำเนินการปรับปรุง ทบทวน หรือกำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวกับหลักการกำกับดูแลที่ดีให้เข้มงวดขึ้น โดยครอบคลุมองค์ประกอบ ที่จำเป็นสำหรับ SFIs ตามผลการวิจัยนี้ ยกกรณีตัวอย่างของ 2 ธนาคาร เช่น

คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคารออมสิน เพิ่มองค์ประกอบสาระสำคัญ 11 ด้าน ที่ปัจจุบันมิได้มีอยู่ในหลักการกำกับดูแลที่ดีของธนาคาร ได้แก่ คุณภาพของกรอบหลักเกณฑ์กำกับ ดูแล การแยกบัญชีธุรกรรม นโยบายสาธารณะ การบริหารความเสี่ยง โครงสร้างการกำกับดูแล ความมีประสิทธิภาพ หลักนิติธรรม การตรวจติดตามและระบบรายงาน การตรวจสอบและถ่วงดุล อำนาจความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยงการควบคุมภายในและการตรวจสอบ ความรับผิดชอบ ต่อสังคม และความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ

หลักธรรมาภิบาลบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ปี 2556 ของบรรษัทตลาดรอง สินเชื่อที่อยู่อาศัย เพิ่มองค์ประกอบสาระสำคัญ 13 ด้านที่ปัจจุบันมิได้มีอยู่ในหลักการกำกับดูแลที่ดี ของธนาคาร ได้แก่ คุณภาพของกรอบหลักเกณฑ์กำกับดูแล การแยกบัญชีธุรกรรม นโยบายสาธารณะ โครงสร้างการกำกับดูแล ความมีประสิทธิภาพ หลักนิติธรรม ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และ การตรวจสอบ ความรับผิดชอบต่อสังคม และความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้อง กับพันธกิจ เป็นต้น

ทั้งนี้ SFIs ที่เหลือ สามารถนำไปปฏิบัติได้ในแนวทางเดียวกันกับข้อเสนอข้างต้น ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยที่คงมั่นใจว่ามีหลักการ หลักปฏิบัติ และกระบวนการสร้างวัฒนธรรม ความโปร่งใสให้เป็นพื้นฐานสำคัญ

2.2 การนำไปใช้สำหรับองค์กรบริหารการเงินอื่น ๆ

การนำผลการศึกษา ไปประยุกต์ใช้กับองค์กรที่บริหารจัดการการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนการเงินตามกฎหมายจัดตั้งต่าง ๆ ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น เนื่องจาก องค์กรบริหารการเงินเหล่านี้มีลักษณะธุรกิจที่เกี่ยวกับการลงทุน การให้สินเชื่อหรือการรับฝากเงิน

คล้ายคลึงกับ SFIs ซึ่งคณะกรรมการขององค์กรดังกล่าวที่มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแล และผู้บริหารที่ทำหน้าที่บริหารกิจการ สามารถนำผลการวิจัยต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีไปประยุกต์ใช้ได้ ยกตัวอย่างกรณีระบบธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเช่นเดียวกันกับ SFIs จำเป็นต้องมีหลักการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะของกลุ่มธุรกิจตนเอง หรือ กรณีบริษัทจำกัดต่าง ๆ ที่คาดหวังการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ สามารถนำแนวคิดและกระบวนการจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีไปพัฒนาหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับตนเอง เป็นต้น

2.3 การพัฒนาองค์กรกำกับดูแล และตรวจสอบติดตามการบริหารกิจการที่ดีของ SFIs

ในกรณีที่มีการปรับปรุง แก้ไข หลักการกำกับดูแลที่ดีตามผลการศึกษาในข้อ 2.1 แล้ว ปัจจัยความสำเร็จสำคัญที่จะก่อให้เกิดผลที่เป็นจริงในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่องตามหลักการกำกับดูแลที่ดีที่มีประสิทธิภาพนั้น ขึ้นอยู่กับการออกแบบโครงสร้างการบริหารและกระบวนการทำงาน ให้มีลักษณะตรวจสอบถ่วงดุล โดยองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และองค์กรที่ตรวจสอบและติดตาม การปฏิบัติตามกฎระเบียบ ต้องมีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะป้องกันความเสี่ยงจากการถูกแทรกแซง จากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการจัดตั้ง SFIs กำหนดให้โครงสร้าง องค์กรการกำกับดูแล และการตรวจสอบติดตามเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ธปท. และ คณะกรรมการ SFIs ที่ทำการควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบติดตามการบริหารกิจการที่ดี ในองค์กรระดับใดก็ได้ และถ้าองค์กรทั้ง 3 ระดับดังกล่าวดำเนินการตามข้างต้น โดยพร้อมเพรียงกัน จะทำให้เกิดกลไกกำกับดูแลที่มีคุณภาพ สอดประสานและยึดโยงกันอย่างดี ส่งผลให้ระบบ การกำกับดูแลมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันได้อย่างสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของหลักการกำกับดูแลที่ดี เพราะฉะนั้น เพื่อให้มั่นใจว่ากลไกการกำกับดูแลที่ดีมีคุณภาพ มีลักษณะตรวจสอบถ่วงดุลอย่างแท้จริง การวิจัยครั้งนี้จึงเสนอรูปแบบ โครงสร้างองค์กรที่มีลักษณะการ Monitor ทั้งภายนอกและภายใน SFIs โดยมีข้อเสนอแนะ ได้แก่ การเพิ่ม โครงสร้างองค์กรอิสระ 2 หน่วยงาน ให้มีบทบาทในการกำกับดูแลและการตรวจสอบติดตามการดำเนินงานทั้งระบบ SFIs โดยเป็นองค์กรใหม่ที่แยกออกจาก โครงสร้างเดิมที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดนโยบาย และ ธปท. เป็นผู้กำกับดูแล ดังนี้

1) องค์กรกำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระ ทำหน้าที่หลักในการกำกับดูแลระบบ SFIs ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่ดีมีคุณภาพ กำหนดระบบงานมาตรฐาน วิธีปฏิบัติที่เป็นไป ในทิศทางเดียวกันที่มีความเหมาะสมสำหรับธนาคารรัฐ เป็นต้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ SFIs ในการ เป็นกลไกทางการเงินของรัฐบาล และมีผลประกอบการที่ยั่งยืน ซึ่งข้อเสนอนี้สอดคล้องกับ แนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศอังกฤษที่ได้วิเคราะห์ไว้ในงานวิจัยบทที่ 4 และ สอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารระดับสูงบางส่วนจากหน่วยงานผู้กำหนดนโยบาย

2) องค์การตรวจติดตาม (Monitoring Organization) มีหน้าที่ตรวจติดตามการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระบบ SFIs ที่กำหนดไว้เพื่อให้การตรวจสอบถ่วงดุลมีเอกภาพมากขึ้น

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) รัฐบาลได้ดำเนินการทำนองเดียวกันกับข้อเสนอแนะนี้ในระบบรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย กล่าวคือ มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ที่มีหน้าที่โดยสังเขปในการควบคุม กำกับดูแล การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจในภาพรวม ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอแนะเรื่องการแยกโครงสร้างการกำกับดูแล และการตรวจติดตาม สำหรับระบบธนาคารรัฐ ซึ่งมีขนาดธุรกิจเกินกว่า 25% ของระบบธนาคาร จึงเป็นการดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันกับแนวทางสากลและระบบรัฐวิสาหกิจไทยบางส่วนซึ่งน่าจะเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแล SFIs ได้ และในขณะเดียวกันจะทำให้ ธปท. สามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานควบคุมดูแลเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศเป็นหลักเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม กรณีที่ไม่มีการจัดตั้งองค์กรอิสระใหม่ตามที่เสนอมาข้างต้น กระทรวงการคลังหรือ ธปท. ก็สามารถกำหนดหลักการขั้นต่ำให้มีโครงสร้างหน่วยงาน (Function) ทั้ง 2 ส่วนอยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง หรือ ธปท. ที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลและตรวจติดตามที่จะดำเนินการในแนวทางที่นำเสนอเพื่อให้มีผู้รับผิดชอบ และเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

2.4 การพัฒนานโยบาย หลักเกณฑ์และหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี
เนื่องจากองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีทั้ง 14 ด้านที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ มีลักษณะเป็นหลักการ การที่จะนำไปใช้ให้ได้ผลจึงต้องมีการพัฒนา นโยบาย หลักเกณฑ์ที่เป็นแนวทางการดำเนินการ และพัฒนาหลักปฏิบัติที่ดีที่มีขั้นตอนการทำงานที่ยอมรับได้ร่วมกันในแต่ละองค์ประกอบ เพื่อให้ระบบ SFIs มีแนวทางและมาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันเกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบ SFIs ในกรณีนี้ อาจจะสามารถดำเนินการได้โดยองค์กรอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอยู่เดิม หรือคณะกรรมการ SFIs ตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละแห่ง ฉะนั้น ปัจจัยที่จะเพิ่มความสำเร็จในการปฏิบัติตามหลักการที่ได้จากผลวิจัยนี้ควรมีดำเนินการ ดังนี้

- 1) กำหนดให้มีนโยบายและหลักเกณฑ์ (Regulatory) สำหรับองค์ประกอบ ดังนี้
 - (1) นโยบายการกำกับดูแลที่มีคุณภาพที่สอดคล้องกับธุรกิจของภาคการเงินการธนาคารตามแนวทางสากล และในขณะเดียวกันควรจะสอดคล้องกับลักษณะพันธกิจหลัก 2 ด้าน คือ การธนาคารเชิงพาณิชย์และการเป็นกลไกสนองนโยบายรัฐซึ่งอาจจะแตกต่างจากนโยบาย และหลักเกณฑ์เดิมที่เคยใช้ร่วมกันกับระบบธนาคารพาณิชย์
 - (2) หลักเกณฑ์สำหรับแผนงานเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยแผนเชิงธุรกิจพาณิชย์ และแผนตามนโยบายสาธารณะที่มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดตั้งของ SFIs ที่แตกต่างกัน

(3) พัฒนาหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานสำหรับระบบ SFIs ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตามขอบเขตพันธกิจหลัก ๆ 3 ด้าน คือ KPI สำหรับธุรกรรมเชิงพาณิชย์ KPI สำหรับธุรกรรมตามนโยบายสาธารณะ (Public Service Account) และ KPI สำหรับกิจกรรมเพื่อสังคม รวมถึงมีหลักปฏิบัติที่ดีเพื่อติดตามความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ

(4) นโยบาย หลักเกณฑ์ความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องกับระบบ SFIs ทุกระดับ เพื่อเป็นการไม่เลือกปฏิบัติต่อทุกคนในการแสดงความรับผิดชอบตามที่ ส่งผลให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียโดยสุจริตเท่าเทียมกัน ลดความเสี่ยงการละเว้นตามอำเภอใจของผู้บริหารในแต่ละช่วงเวลา

(5) นโยบาย หลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมสอดคล้องกับพันธกิจสำหรับ SFIs ทั้งระบบ เพื่อลดความเสี่ยงจากการใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างไม่เป็นธรรม ไม่สมเหตุสมผลกับเป้าหมายธุรกิจ และการปฏิบัติงานนอกแผนงบประมาณประจำปี

2) พัฒนาหลักปฏิบัติที่ดีเพื่อให้มีกระบวนการทำงานมาตรฐาน มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และมีการตรวจสอบถ่วงดุล ดังนี้

(1) หลักปฏิบัติที่ดีเพื่อให้มีกระบวนการที่มั่นใจได้ว่าผู้เกี่ยวข้องทุกคนพร้อมที่จะแสดงความรับผิดชอบต่อผลการบริหารและการตัดสินใจของตนเอง

(2) พัฒนาหลักปฏิบัติที่ดีด้านความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ เพื่อให้ระบบ SFIs มีความมั่นใจว่าบุคลากรมีจิตสำนึกด้านบวกที่ต้องรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ ส่งเสริมจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบวิชาชีพการเงิน และปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวัง

(3) หลักปฏิบัติที่ดีสำหรับส่งเสริมการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการให้เกิดวัฒนธรรมความไว้วางใจเชื่อใจกัน มีส่วนร่วมในการเชื่อมโยง แบ่งปันความรู้ ทรัพยากรและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร

(4) หลักปฏิบัติที่ดีสำหรับระบบการตรวจติดตามและระบบการรายงาน ผ่านระบบเครือข่ายเทคโนโลยี และใช้ระบบฐานข้อมูลร่วมกันในมิติต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

(5) หลักปฏิบัติที่ดีด้านความรับผิดชอบต่อสังคมที่เป็นมาตรฐาน สอดคล้องกับพันธกิจตามกฎหมายจัดตั้งของ SFIs แต่ละแห่ง และมีรายงานเปิดเผยต่อสังคมเกี่ยวกับความคุ้มค่าของกิจกรรมตรงตามวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณ

ดังนั้น ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการคลัง ธปท. หรือคณะกรรมการ SFIs จึงควรที่จะนำหลักการที่เป็นองค์ประกอบตามผลการศึกษาไปพัฒนาหลักเกณฑ์และหลักปฏิบัติที่ดี และบังคับใช้ตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละแห่ง ทั้งนี้ ในบางองค์กรอาจจะไม่สามารถทำตามข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ได้พร้อมกันทั้ง 14 ข้อ จึงเสนอให้องค์กรควรจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังตาม

ความพร้อมของบริบทและทรัพยากรตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม ในความคิดเห็นของผู้วิจัยยังคงยืนยันว่าการจะทำให้เกิดระบบการกำกับดูแลและการดำเนินงานที่มีคุณภาพที่ดี สามารถแก้ไขประเด็นปัญหาตามที่ได้กล่าวไว้ ควรจะนำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีทั้ง 14 ข้อนี้ไปใช้ในเวลาเดียวกัน

2.5 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับการวิจัยเพื่อประโยชน์ทางวิชาการในอนาคต สามารถนำคำตอบของข้อประกอบทั้ง 14 ด้านที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ไปทำการวิจัยเพิ่มเติมโดยระเบียบวิทยาการวิจัย ได้แก่ การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบและการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการใช้แบบสอบถามกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับบริษัท SFIs เพื่อค้นหาหลักเกณฑ์และหลักปฏิบัติที่ดีที่มีการยอมรับร่วมกันในระบบอุตสาหกรรมการเงินการธนาคารว่าจะเป็นเครื่องมือพัฒนาคุณภาพการกำกับดูแลให้ดีขึ้น โดยยกตัวอย่าง ดังนี้

1) วิจัยหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีคุณภาพ เพิ่มสมรรถในการสร้างความมั่นคงและมีเสถียรภาพให้ SFIs ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหน้าที่บทบาทการแสวงหากำไร และการเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาล

2) ศึกษาหลักปฏิบัติที่ดีเรื่องการแบ่งแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายสาธารณะ เพื่อหากระบวนการที่โปร่งใสในการใช้ SFIs สนับสนุนนโยบายรัฐ ที่มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรม การเงิน และวิถีชีวิตของประชาชนไทย เช่น รูปแบบมาตรฐานในการเขียน โครงการตามนโยบายรัฐบาล รูปแบบระบบงาน (Platform) วิธีปฏิบัติเพื่อตรวจติดตาม และการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสาธารณะ และสังคมได้อย่างโปร่งใส ส่งผลให้การใช้งบประมาณมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม

3) ศึกษาหลักปฏิบัติที่ดี เพื่อพัฒนาระบบการตรวจติดตามและรายงานของ SFIs ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตอบสนองต่อคุณภาพการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีความโปร่งใส

4) วิจัยหลักเกณฑ์ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับพันธกิจ โดยเปรียบเทียบค่าตอบแทนบุคลากรของ SFIs กับระบบสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์