

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้รัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลที่มีสถานะภาพเป็นนิติบุคคลได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นรากฐานของการกำเนิด “รัฐวิสาหกิจ” และผลจากพระราชบัญญัตินี้ทำให้รัฐบาลได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งขึ้นเพื่อดำเนินงานเฉพาะกิจในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพ

“สถาบันการเงินเฉพาะกิจ” (Specialized Financial Institutions) หรือเรียกโดยย่อว่า SFIs คือ รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน ในสังกัดกระทรวงการคลัง (กระทรวงการคลัง, 2559) จัดอยู่ในอุตสาหกรรมการเงินซึ่งเป็นระบบธุรกิจอันประกอบด้วยสถาบันการเงินหลายประเภท อาทิ ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ให้บริการที่ใหญ่ที่สุดในระบบ รวมถึงบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทประกัน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งการกำกับดูแลการบริหารงานและปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในการดำเนินการของสถาบันการเงินแต่ละประเภทก็จะมีแตกต่างกันไป (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559) อย่างไรก็ตาม ถ้าย้อนดูตามประวัติการกำเนิดสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น เห็นได้ชัดว่าได้มีการริเริ่มดำเนินการทางการเงินในต้นแบบอื่นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2456 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่ได้มีการพัฒนามาตามลำดับ ในปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจรวมทั้งสิ้นจำนวน 8 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย และธนาคารอิสลาม โดยมีการจัดแบ่งกลุ่มตามลักษณะการประกอบธุรกิจด้านเงินฝากออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มบริการรับฝากเงิน และกลุ่มไม่มีบริการรับฝากเงิน โดยหน้าที่หลักของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จำแนกออกเป็น 2 ด้าน ด้านแรก คือ การทำธุรกิจเชิงพาณิชย์แสวงหากำไรเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ เอกชนมีการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อหรือการปล่อยกู้แก่ลูกค้า มีรายได้หลักคือ ดอกเบี้ยรับจากการให้สินเชื่อ และค่าธรรมเนียมจากการให้บริการทางการเงินหลายประเภท และด้านที่สอง คือ การมีพันธกิจในการสนับสนุนโครงการรัฐบาล นโยบายต่าง ๆ ในฐานะองค์กรของภาครัฐที่มีลักษณะแบบ “รัฐวิสาหกิจ” ตาม “พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496” และเป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งและพันธกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง (จำนวน 8 ฉบับ)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างมากต่อระบบการเงินของประเทศในหลายด้าน เช่น การเป็นกลไกดำเนินการด้านนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy/Off-budget Operations Measures) ที่มีการจัดหาแหล่งเงินทุน (Supply) ให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยไม่ใช้มาตรการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ เช่น การก่อหนี้สาธารณะ การจัดเก็บภาษีอากร หรือการใช้เงินคงคลัง แต่เป็นการดำเนินการโดยใช้ “เงินทุนจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” อัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ (สุขุมมาลย์ ลัดพลี และคณะ, 2552 และ G.A. Mackenzie and Peter Stella, 1996) การเป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เกิดจากระบบ Dual Economy (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559, พีระพัฒน์ เหริยญูประยูร, 2557, CIPFA & IFAC, 2014) และจากการที่ระบบธนาคารพาณิชย์มีการใช้เกณฑ์กำกับดูแลที่เข้มงวดตามกรอบแนวทาง Basel (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559, วศิน ศิวสฤกษ์ดี, 2553 และ ฤชกร สิริโยธิน, 2557) เป็นต้น รวมทั้งสินทรัพย์ในระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น ถือว่ามีสัดส่วนใหญ่และมีความสำคัญ เช่น ในปี พ.ศ. 2556 มูลค่าสินทรัพย์รวมทั้งระบบของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีจำนวนทั้งสิ้น 20,771,334 ล้านบาท ที่เป็นสัดส่วนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่ถึง ร้อยละ 22 (รายงานประจำปี พ.ศ. 2556)

การที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นทั้งรัฐวิสาหกิจและที่ทำธุรกิจธนาคารนั้น ทำให้มีคุณลักษณะพิเศษแตกต่างจากการค้าขายในภาคอุตสาหกรรมการผลิตและบริการอื่น ๆ เป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องมีการเสนอผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินที่มีความหลากหลาย มีโครงสร้างองค์กรซับซ้อนและพัฒนาใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเกิดความรับผิดชอบต่อเรื่องที่จะต้องสามารถส่งมอบเงินฝากคืนให้กับผู้ฝากได้ตลอดเวลา รวมถึงต้องแสดงสถานะการเงินที่มีเสถียรภาพต่อลูกค้าและประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมในการให้บริการทางการเงิน จึงจะสามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝากเงินเพื่อยืนยันถึงความมั่นคงปลอดภัยในทรัพย์สินเงินฝากและทำให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นได้ประกอบกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจเองมีสินทรัพย์กิจการที่มีมูลค่าสูง

ที่การขาดทุนสูญเสีย อาจจะมีผลถึงวิกฤติการณ์การอยู่รอดหรือล่มสลายของระบบธนาคาร และรวมทั้งส่งผลกระทบต่อเนื่องรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจได้ จากประสบการณ์หลายครั้งของประเทศไทย ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมา โดยเฉพาะวิกฤติการเงิน ปี พ.ศ. 2540 มีสาเหตุหลักสำคัญเกิดจากความเสียหายของระบบการเงินธนาคาร ดังนั้น การกำกับดูแลและการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จึงมีความสำคัญอย่างมากที่จะต้องมีความมีคุณภาพที่ดี ที่จะทำให้แน่ใจได้ว่า ผลการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ “มั่นคงและมีประสิทธิภาพ” สามารถแสวงหาผลกำไรเพื่อเลี้ยงตัวเองและส่งคืนผู้ถือหุ้นได้ เป็นกลไกหลักของรัฐ ในการเป็นตัวกลางทางการเงิน ที่จะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ในสังคมของกลุ่มลูกค้าเศรษฐกิจฐานราก กลุ่มอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน และสถาบันชุมชนด้วยโอกาส ให้สามารถเข้าถึงบริการการเงินที่เท่าเทียมกันช่วยเกื้อหนุนให้เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวได้อย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

สำหรับกระบวนการการกำกับดูแลนั้น ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวน 8 ฉบับ กำหนดให้ 3 ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของและผู้กำหนดนโยบาย ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นผู้กำกับดูแลและออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแล (คำสั่งกระทรวงการคลังที่ 433/2558 เมษายน 2558) และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีหน้าที่แสวงหากำไร และเป็นเครื่องมือการเงินของรัฐ กลุ่มบุคคลทั้งสามฝ่ายดังกล่าว จึงมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันต่อผลการบริหารจัดการ (Accountability) ตามหลักการกำกับดูแลที่ดี จึงจะทำให้การกำกับดูแลและการบริหารมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ไม่สร้างความเสียหายต่องบประมาณภาษี มีผลกำไรอันจะสร้างความเจริญให้แก่ระบบเศรษฐกิจ

ในทศวรรษที่ผ่านมา กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (NPM) ได้ให้ความสำคัญกับหลักการจัดการภาครัฐ (Public Sector Management) ที่มุ่งให้เกิดการกำกับดูแลที่มี “คุณภาพ” โดยใช้หลักการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance: GG) มาเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแล ซึ่งองค์กรชั้นนำในโลกทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสำคัญและความสนใจอย่างกว้างขวาง อีกทั้งพยายามที่จะนำมาสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังในทัศนะของธนาคารโลก หลักการกำกับดูแลที่ดี เป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญยิ่งของภาครัฐที่มีการจัดการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ได้มาตรฐานสากล คือมุ่งเน้นถึง ความโปร่งใสความพร้อมรับผิดชอบ มีหลักกฎหมายที่เป็นธรรม การมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ และนโยบายที่มีความแน่นอนชัดเจน อันจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและเท่าเทียมกัน อีกทั้งเชื่อมั่นว่าหลักการกำกับดูแลที่ดี จะช่วยลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดจากการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์อันจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารจัดการภาครัฐและในทางกลับกัน ก็จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน รวมถึงยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางสังคม (R.A.W. Rhodes, 2001, p. 656)

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดเรื่อง หลักการกำกับดูแลที่ดี เข้ามาใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) หลังวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในประเทศไทยและในทวีปเอเชีย หากกล่าวเฉพาะ SFIs พบว่า ได้มีการนำแนวคิดเรื่องหลักการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) มาใช้ เพื่อเป็น กลไกเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลเช่นกัน โดยมีเนื้อหาองค์ประกอบของหลักการกำกับดูแลที่ดีต่างกันไป ที่นำต้นแบบมาจากคู่มือการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี และคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่เป็นหน่วยงานพัฒนากระบวนการทำงานของภาคราชการ และ จาก “หลักการและ แนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี พ.ศ. 2552” ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ (สคร.) สังกัดกระทรวงคลัง ที่เป็นหน่วยงานมีหน้าที่ในการพัฒนาประสิทธิภาพ จัดระบบประเมินผลและระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้กับกลุ่มงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ระบุว่าหลักการฉบับนี้เป็นข้อเสนอที่จะทำให้อำนาจรัฐวิสาหกิจ สามารถยกระดับการกำกับดูแลที่ดีให้ทัดเทียมกับสากลได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในหลายปีที่ผ่านมาได้มีการกล่าวถึง “ปัญหาคุณภาพการกำกับดูแล และการบริหารจัดการ” ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในหลาย ๆ ด้าน เช่น มีผลประกอบการ ขาดทุนต่อเนื่อง หรือความมั่นคงทางการเงินมีแนวโน้มตกต่ำลงมากสินเชื่อมีปัญหา (Non-Performing Loan) จำนวนมากทำให้มีความเสียหายเป็นมูลค่าสูง มีธุรกรรมการเงินเกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน เชื่อมโยงกับหน่วยงานรัฐหลายแห่ง และจนกระทั่งในปัจจุบันนี้ก็ยัง ไม่ปรากฏว่ามีผลสรุปที่ชัดเจน หรือรายงานข้อมูลข้อเท็จจริงของประเด็นดังกล่าวเปิดเผยต่อสาธารณะ ตลอดจนผลการดำเนินการ ตามพันธกิจนับว่าไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควรยกตัวอย่าง เช่น กรณีธนาคารออมสินมีการร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation: DSI) เพื่อให้ตรวจสอบการหักเงินเพื่อนำเข้ากองทุน โครงการ เงินกู้การฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภา (ขพค.) กรณีธนาคารอิสลามเกิดวิกฤตหนี้เสีย พนักงานธนาคารได้รวมตัวแต่ละชุดดำ ประท้วงการบริหารของธนาคารที่ทำให้เกิดความเสียหาย มูลค่าสูงหลายหมื่นล้านบาท กรณี ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME BANK) มีข่าวยอดหนี้เสียย้อนหลัง 7 ปี รวม 3.2 หมื่นล้านบาท หรือกว่าร้อยละ 30 ของ สินเชื่อคงค้าง เป็นหนี้เสียที่ทยอยเกิดขึ้นและตัวเลขหนี้ทางบัญชีไม่ชัดเจนมาตลอด และกรณี ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีความเสียหายจากโครงการรับจำนำ ข้าวเปลือกมีภาระหนี้ประมาณ 755,000 ล้านบาท ที่รัฐบาลต้องนำงบประมาณประเทศมาใช้ ในการลดภาระหนี้นี้อาจจะต้องใช้ระยะเวลาถึง 7 ปี เป็นต้น

ปรากฏการณ์ที่ผลการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังมีความอ่อนแอ มีปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นซ้ำซาก ไม่สามารถที่จะสร้างผลกำไรให้สัมฤทธิ์ผลได้ตามเป้าหมาย รวมทั้งไม่สามารถบรรลุผลงานพันธกิจได้อย่างยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดความเจริญต่อระบบเศรษฐกิจได้เท่าที่ควรจะเป็น ทั้ง ๆ ที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งได้มีการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้ เพื่อเป็นกลไกเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วก็ตาม จึงทำให้เกิดข้อสงสัยถึงความไม่มีประสิทธิภาพของหลักการกำกับดูแลที่ดีที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจใช้กันอยู่ในขณะนี้ที่ขาดความน่าเชื่อถือ ขาดความสมบูรณ์ มีคุณลักษณะไม่ครบถ้วนไม่สอดคล้องตามบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจอย่างควรจะเป็น รวมถึงยังไม่น่าจะมีวิธีการกระบวนการที่ได้มาตรฐานที่สอดคล้องประสานในเนื้อหาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้อย่างชัดเจน เมื่อนำมาใช้แล้วจึงไม่สามารถเป็นกลไกที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะยกระดับคุณภาพการกำกับดูแลให้ดีขึ้นได้ตามเจตนารมณ์ของแนวคิดหลักการกำกับดูแลที่ดีตามมาตรฐานสากล ที่ใช้กันอยู่ในองค์กรต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือหน่วยงานสากลระหว่างประเทศ หรือแม้แต่เทียบกับในระบบธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยเอง ซึ่งการมองข้ามปัญหาที่กล่าวมานี้ จะทำให้ยังมีความเสี่ยงจากการถูกแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ได้อีกอย่างง่ายดายส่งผลให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ และสูญเสียทรัพยากรวนเวียนอยู่เช่นนี้ ดังนั้นจากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาและวิจัยเรื่อง “ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” ขึ้นเพื่อให้ได้กลไกการกำกับดูแลที่ดี ที่รัดกุม มีความสอดคล้องกับหลักสากลให้มีคุณภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากสภาพความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวนี้ ขอมชี้ให้เห็นได้ว่า แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีหลักการกำกับดูแลที่ดี ที่ใช้บริหารจัดการในระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แต่ก็ตามแต่ปัญหาการนำ SFIs ไปสู่ความสำเร็จและมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง ยังไม่น่าจะเพียงพอ จนกระทั่งเกิดประเด็นปัญหาตามมาที่เป็นสาระสำคัญ ได้แก่

1) กรอบกฎเกณฑ์การควบคุมดูแลสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ธนาคารพาณิชย์ มีการกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแล (Regulatory) ที่เข้มงวด เช่น เกณฑ์การบริหารความเสี่ยงที่เป็นเกณฑ์การกำกับดูแลเชิงป้องกันสำหรับใช้เป็นการบริหารความเสี่ยงธุรกรรมสำคัญ (สินเชื่อและลงทุน) ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เช่น เกณฑ์เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง เกณฑ์การกันเงินสำรอง และการกำหนดสัดส่วนสินเชื่อต่อหลักประกัน (Loan to Value) เป็นต้น ผู้วิจัยเห็นว่า SFIs ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลเช่นกัน และยังคงครอบคลุมถึงบทบาทหน้าที่ให้ครบถ้วน เช่น เกณฑ์แบ่งแยกบัญชี

ธุรกรรมเชิงนโยบาย (Public Service Account: PSA) ที่เป็นเกณฑ์สำหรับธุรกรรมตามนโยบายรัฐบาล ให้บังคับใช้เต็มรูปแบบ มีความเฉพาะเจาะจง เหมาะสมสำหรับ SFIs เอง เป็นต้น โดยที่กรอบกฎเกณฑ์ กำกับดูแล (Regulatory Framework) นั้น อาจมีความเข้มงวด ต่างจากธนาคารพาณิชย์ที่ทำให้สามารถเล็งเห็น (Foresee) หรือ คาดเดาได้ว่า จะเกิดอะไรขึ้นจากการตัดสินใจในธุรกิจ ที่น่าจะเชื่อมโยง กับต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีได้แก่ คุณภาพของหลักเกณฑ์กำกับดูแลธนาคาร (Regulatory Quality) การแยกบัญชีนโยบายสาธารณะ (Public Service Account: PSA) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) โครงสร้างการกำกับดูแลและองค์ประกอบคณะกรรมการ (Ownership, Regulator and Supervisory Function / Board's Structure) และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness)

2) การบังคับใช้ การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับดูแลและการลงโทษ

การกำหนดให้มีสภาพบังคับใช้ในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ เพื่อเป็นเครื่องมือให้กฎเกณฑ์ การควบคุมดูแลมีความสำคัญมีความเคร่งครัดจริงจังในการป้องกันความเสียหาย ได้ผลในทางปฏิบัติ ตามวัตถุประสงค์ เช่น ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลที่เหมาะสม กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึง การมีหมวดลงโทษ เช่น มีโทษปรับ โทษปลด เข้าควบคุม กิจการ ถอดถอนกรรมการผู้จัดการ เป็นต้น ที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้เสีย สามารถมีความ เข้าใจร่วมกัน คาดเดาแนวทาง วิธีปฏิบัติ และผลได้ผลเสียได้ตั้งแต่ต้น ที่น่าจะเชื่อมโยงกับหลักการ กำกับดูแลที่ดีจำนวน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความพร้อมรับผิดชอบ ต่อ ผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้อง (Accountability) คือ ผู้กำหนดนโยบาย (Owner, Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) คณะกรรมการ (Board's Accountability) และผู้บริหาร/พนักงาน ความรับผิดชอบหรือภาระหน้าที่ (Responsibility) และการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ (Participation)

3) ระบบการตรวจติดตาม ระบบรายงาน (Monitoring and Report System)

ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ต้องกำหนดกฎกติกาที่มีคุณภาพ เรื่องการเปิดเผยข้อมูล (Information Disclosure) การสร้างกลไกการตรวจติดตามผลการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับดูแล และมาตรฐานระบบรายงานเพื่อให้กระบวนการกำกับดูแลมีคุณภาพที่ดี นอกจากนี้ ผู้ตรวจสอบ ติดตาม หรือ ผู้ตรวจสอบหาข้อเท็จจริงต้องมีความเป็นอิสระ ผ่านการกำหนด กฎ กติกา ด้านอำนาจ หน้าที่ ในการติดตามตรวจคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลที่เหมาะสมที่อาจจะดำเนินการผ่านช่องทาง เพิ่มเติมโดยบุคคลที่สาม (Third Party Channel) หรือผ่านองค์กรอิสระอื่นที่จัดตั้งใหม่ ที่น่าจะไม่ใช่ เฉพาะกลุ่มบุคคลอันเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนได้เสียกับ SFIs เพียงช่องทางเดียว ได้แก่ เจ้าของ ผู้กำกับดูแล กรรมการและผู้บริหาร รวมถึงการนำเครื่องมือด้านเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดภาระต้นทุน การดำเนินงาน ดังนั้น ในการตรวจติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การควบคุมดูแล และการสอบ หาข้อเท็จจริงเมื่อมีเหตุสงสัยการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อให้มีความเป็นอิสระ

เอื้อการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีคุณภาพ องค์กรประกอบที่น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เชื่อมโยงกับหลักการกำกับดูแลที่ดี ได้แก่ ระบบการตรวจติดตามและระบบรายงาน (Monitoring and Report System) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบ (Independence Risk, Internal Compliance, and Audit)

4) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR)

การเป็นรัฐวิสาหกิจทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีขอบเขตการดำเนินงานที่กว้างขึ้น นอกเหนือจากการสร้างประโยชน์แก่ตัวกิจการเองแล้ว ยังต้องมีเป้าหมายที่จะแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งเป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือให้ส่วนรวมและสิ่งแวดล้อม มีคุณภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีการดำเนินการเพื่อสังคมอยู่บ้างแล้ว แต่เพื่อให้กลไก CSR มีความต่อเนื่อง มีคุณภาพที่ดี สามารถใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาพื้นฐานสังคมที่มีความยั่งยืนได้ องค์กรประกอบ CSR จึงเป็นประเด็นสำคัญที่เชื่อมโยงกับหลักการกำกับดูแลที่ดี ได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อสังคมที่ครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ผู้บริโภคและชุมชน

5) ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

เนื่องจากต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดี ที่นำมาใช้ในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่าส่วนใหญ่มีแนวทาง ใกล้เคียงกับ “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552” ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ที่เป็นหลักการกำกับดูแลที่ดี ที่ใช้เป็นการทั่วไปสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอีก 58 แห่ง ทำให้มีประเด็นความสอดคล้องกับลักษณะธุรกิจการเงินการธนาคารที่มุ่งเน้นเนื้อหาการกำกับดูแล (Regulatory) ที่มีคุณลักษณะที่แตกต่างจากของธุรกิจอื่นทั่วไป ที่อาจจะทำให้องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี น่าจะยังไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องประสานกันกับเนื้อหา งาน จึงไม่สามารถเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแล ได้ตามเจตนารมณ์ของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี

ประเด็นปัญหาทั้งหมดย่อมแสดงถึงคุณภาพการกำกับดูแลและวิธีปฏิบัติในการบริหารจัดการ ที่ส่วนหนึ่งอาจจะมาจากกลไกในการกำกับดูแลที่ดีที่ใช้อยู่ นั้น ยังมีความไม่สมบูรณ์ และไม่เหมาะสมกับบริบท SFIs ในประเทศไทย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกำกับการกำกับดูแล ของสถาบันสากลระหว่างประเทศ และองค์กร ในต่างประเทศแล้ว น่าจะเป็นแนวทางที่ดีที่จะได้นำมาพัฒนาปรับต้นแบบในการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจสำหรับประเทศไทย โดยความสำคัญของการศึกษา และวิจัยนี้ มุ่งเน้นถึงการจำแนกพิจารณาองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญตามที่มีอยู่ในหลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับว่ามีหลักการกำกับดูแลที่ดีที่มีคุณภาพมาตรฐานในระดับสากล

ดังนั้น จากปัญหาทั้งหมดจึงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของการวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบ หลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจครั้งนี้ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดี ให้มีรูปแบบที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งหากยังไม่จัดทำต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดี ขึ้นมาใหม่ ประเด็นปัญหาเช่นนี้ จะยังคงสร้างผลกระทบทางลบที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ 2 ด้าน คือ ด้านสังคมและจริยธรรมที่เสื่อมทรามลง จากการที่ผู้มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ SFIs ไม่ต้องแสดงความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) โดยเท่าเทียมกัน และ ด้านการเงินที่เป็นความเสียหายของผลประโยชน์ของ SFIs อันมีมูลค่าสูงหลายล้านบาท ที่ทำให้รัฐบาลต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรอันเป็นภาษีของประชาชนทั้งประเทศ มาชดเชยอย่างต่อเนื่อง กระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการกินดีอยู่ดีในสังคม จึงจำเป็นต้องทำการศึกษา วิจัย พัฒนาต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อหาแนวทางแก้ไข ข้อบกพร่องของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี โดยคาดหวังว่าเมื่อได้คำตอบซึ่งเป็นข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย จะได้นำไปแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ให้มีความสมบูรณ์ ชัดเจน และเกิดมาตรฐานใหม่ในการบังคับใช้ อย่างเคร่งครัดจริงจัง เมื่อกระบวนการกำกับดูแลที่ดีมีคุณภาพมากขึ้นกว่าเดิม จะเป็นผลให้ปัญหาการกำกับดูแล บริหารจัดการได้รับการแก้ไข SFIs สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำการใดดีขึ้น ตลอดจนสังคมเชื่อมั่นในความเที่ยงธรรมและมีศรัทธาต่อ SFIs มากขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทบทวนวรรณกรรม หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดี ที่จะนำมาใช้ ตลอดจนบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักการกำกับดูแลที่ดีของภาครัฐ ที่มีผลผูกพันการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ แนวคิดหลักการกำกับดูแลที่ดีที่นำมาใช้ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบสถาบันการเงิน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นประเด็นศึกษาในการกำหนดองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการสร้างต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
4. เพื่อวิเคราะห์และจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance Model) แนวใหม่ที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยมีกฎหมายรองรับบังคับใช้

3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาการศึกษาแบ่งเป็น 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทบาทและความจำเป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามนโยบายสาธารณะ

ส่วนที่ 2 การนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้กำกับดูแลและบริหารจัดการองค์กร

1) ความหมายของการกำกับดูแล การกำกับดูแลที่ดี และการกำกับดูแลระดับโลก

2) ความรับผิดชอบต่อสังคมและการกำกับดูแลที่ดี

ส่วนที่ 3 หลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี ในต่างประเทศ และ

ในประเทศไทย

1) หลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรสากลในต่างประเทศ

แบ่งการศึกษาข้อมูลกลุ่มองค์กรสากลเป็น 2 ระดับ คือ

(1) หลักการกำกับดูแลที่ดี ในองค์กรสากลระดับโลกมี 7 องค์กร ได้แก่

(1.1) หลักการกำกับดูแลกิจการของ องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development: OECD Principle of Corporate Governance)

(1.2) หลักการกำกับดูแล 6 ด้านของธนาคารโลก (World Bank Six Dimensions of Governance)

(1.3) หลักการกำกับดูแลที่ดี ขององค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจยุโรปแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic Commission for Europe: UNECE Principles of Good Governance in PPPs)

(1.4) หลักการกำกับดูแลที่ดีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF Good Governance)

(1.5) หลักการกำกับดูแลที่ดี ของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ภูมิภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก สหประชาชาติ (United Nations Economics and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP Good Governance Characteristics)

(1.6) หลักการกำกับดูแลที่ดี ของสถาบันนักการคลังการบัญชีภาครัฐ (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy: CIPFA Framework of Good governance in Public Sector)

(1.7) หลักการกำกับดูแลกิจการสำหรับธนาคารของ คณะกรรมการ การกำกับดูแลภาคการธนาคารในระดับสากล (Basel Committee on Banking Supervision: BCBS Guidelines Corporate Governance Principles for Banks, July 2015)

(2) หลักการกำกับดูแลที่ดี ในสถาบันระหว่างประเทศระดับภูมิภาคมี 6 องค์กร ได้แก่

(2.1) หลักการกำกับดูแลที่ดี ของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB Element of Good Governance)

(2.2) หลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับบริษัทในสหภาพยุโรป ของบรรษัทเงินทุน ระหว่างประเทศ (International Finance Corporation: IFC European Union Principles of Good Governance in Europe Company)

(2.3) หลักการกำกับดูแลที่ดี ของธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank: ECB Three Elements of Corporate Governance)

(2.4) หลักการกำกับดูแลที่ดี ของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและ ไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association: BIOA Guide to Principles of Good Governance)

(2.5) หลักการกำกับดูแลที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ International Trade Administration: ITA Good Governance Program)

(2.6) หลักการกำกับดูแลกิจการ ของธนาคารยุโรปเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (The European Bank for Reconstruction and Development: EBRD Standard of Corporate Governance)

2) หลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดีในประเทศไทย แบ่งการศึกษา ข้อมูลกลุ่มองค์กรในประเทศไทยเป็น 3 กลุ่ม คือ

(1) หลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 ฉบับ ได้แก่

(1.1) ธนาคารออมสิน: คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี

(1.2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร: คู่มือธรรมาภิบาล จริยธรรมทางธุรกิจ จรรยาบรรณของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน

(1.3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์: ระเบียบธนาคารอาคารสงเคราะห์ฉบับที่ 31 ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของผู้บริหารและพนักงานธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2553

(1.4) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย: นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี

(1.5) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.): นโยบาย การกำกับดูแลกิจการที่ดี ปี 2557

(1.6) บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม: นโยบายการกำกับดูแล

กิจการที่ดี

(1.7) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย:

คู่มือประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ

(1.8) บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย: หลักธรรมาภิบาลบรรษัทตลาดรอง

สินเชื่อที่อยู่อาศัย ปี 2556

(2) หลักการกำกับดูแลที่ดี ของภาครัฐมีสาระสำคัญจาก 5 หน่วยงาน ได้แก่

(2.1) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2546 (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1)

(2.2) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) “หลักการและ

แนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552”

(2.3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร. กันยายน 2552)

มีแนวทางหลัก 2 ฉบับ คือ “คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล

ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) กันยายน ปี 2552” และ

“หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ตามมติเห็นชอบคณะรัฐมนตรี

วันที่ 24 เมษายน 2555”

(2.4) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ สำนักงาน ก.พ. เรื่อง

“มาตรฐานทางจริยธรรม”

(2.5) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.60/2551 และ ประกาศธนาคาร

แห่งประเทศไทย ที่ สนส.13/2552 เรื่อง “ธรรมาภิบาลของสถาบันการเงิน”

(3) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ของภาคเอกชนไทย มีข้อมูลสาระสำคัญ

ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้จาก 3 ภาคส่วน ได้แก่

(3.1) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย “หลักการและแนวทางปฏิบัติ

ด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี พ.ศ.2555”

(3.2) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคารพาณิชย์ไทย รวม 7 ธนาคาร

(3.3) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย “หลักการประเมินการกำกับ

ดูแลตนเองสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย” (The Institute of Director: IOD)

ส่วนที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลและบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 16 ฉบับ แบ่งเป็น 2 หัวข้อหลักประกอบด้วย

1) กฎหมายรองรับการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ กฎหมาย
จัดตั้งและกำหนดสถานะของความเป็นรัฐวิสาหกิจของ SFIs 8 ฉบับ ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489
- (2) พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496
- (3) พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่ง

ประเทศไทย พ.ศ. 2545

- (4) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509
- (5) พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)
- (6) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536
- (7) พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
- (8) พระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท. หรือ Secondary

Mortgage Corporation)

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการศึกษาจะประกอบด้วยกลุ่มกฎหมาย 2 ส่วน
ดังนี้

(1) กฎหมายสำหรับผู้กำหนดนโยบาย กรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ
ที่รวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(1.1) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงาน
ของรัฐ พ.ศ. 2502

(1.2) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

(1.3) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(2) กฎหมายสำหรับผู้กำกับดูแล

(2.1) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

(2.2) พระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

(2.3) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

(2.4) คำสั่งกระทรวงการคลังที่ 433/2558 สั่ง ณ วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2558

(2.5) สารบัญญัติประกาศและแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทยสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่ออกตามอำนาจมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาและวิเคราะห์ตามขอบเขตแห่งเนื้อหาดังกล่าว จะทำให้ได้มาซึ่งต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่เหมาะสม ถูกต้องตรงตามลักษณะของภารกิจและธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

การเก็บข้อมูลของประชากร ประกอบด้วย กรรมการ ผู้บริหาร นักวิชาการและ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่ดี (GG) แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่กำหนดนโยบายกรอบพันธกิจ และกำกับดูแล ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารภาครัฐ ที่มีตำแหน่ง ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ฝ่ายกำกับดูแลสถาบันการเงิน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกลุ่มผู้กำกับดูแลภาคเอกชน ที่มีตำแหน่ง เช่น เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) กรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

2) กลุ่มผู้บริหาร สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 แห่ง ที่มีตำแหน่ง ได้แก่ กรรมการผู้จัดการ ผู้อำนวยการ ผู้บริหารฝ่ายกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

3) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ลูกค้า คู่ค้า พันธมิตรหรือเอกชน เช่น สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย และกลุ่มนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยมีประสบการณ์ในองค์กรกำกับดูแล SFIs

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษาและระยะเวลาการศึกษา

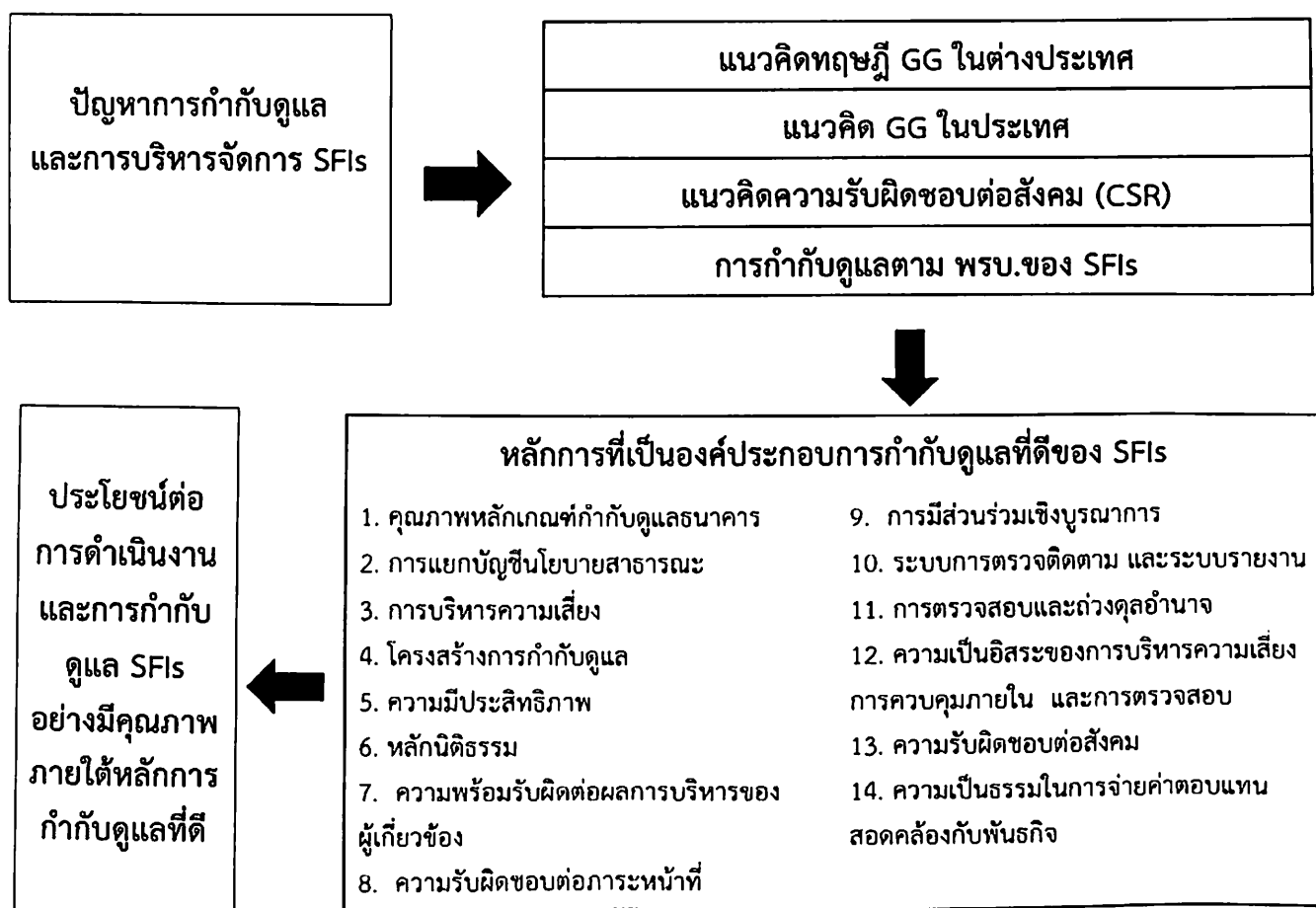
พื้นที่ศึกษาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร คือ สำนักงานใหญ่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 แห่ง กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น บริษัทลูกค้าของ SFIs บริษัทคู่ค้า ลูกค้านุคคล สำนักงานธนาคารโลกประจำประเทศไทย (World Bank) สำนักงานธนาคารพัฒนาเอเชียประจำประเทศไทย (Asian Development Bank – ADB) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (The Institute of Director: IOD) และ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) เป็นต้น

ระยะเวลาที่ทำการศึกษาวิจัย ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อยู่ระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2554-2560

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

คุณภาพการกำกับดูแล (Quality of Governance) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจาก หลักการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance Model) ที่ใช้ปฏิบัติ ในขณะนี้ มีหลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่ยังไม่สอดคล้องกับพันธกิจและกลไก การบังคับใช้ไม่สมบูรณ์ จึงนำมาสู่การวิเคราะห์หาคำตอบตามประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การกำหนดกรอบกฎเกณฑ์ การกำกับดูแล การบังคับใช้ และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ การตรวจติดตาม (Monitoring) และการมีระบบการรายงานที่เชื่อมโยง มีบูรณาการความรับผิดชอบต่อสังคม และต้นแบบ การกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้ จากประเด็นดังกล่าวนำมาสู่ การหาคำตอบถึง โครงสร้างองค์ประกอบที่จำเป็นที่จะนำมาใช้ต่อไป โดยการศึกษา เริ่มจากการพิจารณา สถานะภาพการกำกับดูแลที่ดีที่เป็นอยู่จากการนำแนวคิดการกำกับดูแลที่ดีมาใช้แล้วในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFI) ทั้ง 8 แห่ง ซึ่งแต่ละองค์ประกอบอาจจะไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ทำการวิเคราะห์เพิ่มเติม ถึงกรอบแนวคิด ทฤษฎี หลักการกำกับดูแลที่ดี รวมถึงการบังคับใช้ ที่ใช้อยู่ในองค์กรสากล ในต่างประเทศ และระหว่างประเทศหลายแห่ง ซึ่งถือเป็นหลักการแม่บทที่ได้มาตรฐาน มีความเป็นสากล มาวิเคราะห์ จำแนก และเปรียบเทียบ ที่เมื่อได้คำตอบจากการวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นและ ชุดขององค์ประกอบ (Set of Components) ที่มีความแตกต่างกัน แล้วจึงนำมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพิ่มเติมกับหลักการกำกับดูแลที่ดี ที่ใช้อยู่ปัจจุบันในประเทศไทย ทั้งภาครัฐ เอกชน และ ธนาคารพาณิชย์ เพื่อนำไปสู่การจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในแบบใหม่ที่มีปัจจัยเหมาะสม ครบถ้วน มีคุณลักษณะสอดคล้องกับบทบาท ภารกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และมีสภาพบังคับใช้ทางกฎหมายที่จะนำไปสู่การบูรณาการเชิงคุณภาพและ มีความเป็นธรรม ซึ่งการศึกษาวิจัยนี้ จะทำให้ได้ผลผลิต (Output) คือ ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีประสิทธิภาพ ที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำกับดูแล (Governance) ลดโอกาสเกิดปัญหา การแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ ส่งผลให้พันธกิจสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีความสำเร็จตาม วัตถุประสงค์การจัดตั้งเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมต่อไป ดูภาพ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



รูปภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 สมมติฐานการวิจัย

การกำกับดูแลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน แม้จะมีหลักการกำกับดูแลที่ดีแล้ว แต่องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับประเด็น การกำหนดกรอบกฎเกณฑ์การควบคุมดูแล ที่มีคุณภาพสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การบังคับใช้การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และการลงโทษ การตรวจติดตามและระบบการรายงานที่เชื่อมโยงมีบูรณาการ รวมถึงความรับผิดชอบต่อสังคม ที่แต่ละองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดีดังกล่าวสร้างความเชื่อมั่นใน SFIs มากขึ้น จะมีความสำคัญที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี มีคุณลักษณะเฉพาะ ที่เหมาะสมกับพันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทำให้คุณภาพการกำกับดูแลและการบริหารจัดการ สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีประสิทธิภาพ

5. คำถามการวิจัย

1. สภาพในปัจจุบันของ การกำกับดูแลที่ดี ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและผลกระทบต่อ เป็นอย่างไร
2. หลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินในระบบสากล องค์กรการเงินต่างประเทศ มีองค์ประกอบด้านใดบ้าง
3. หลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินในประเทศ เอกชนไทย สถาบันการเงินเฉพาะกิจไทย (Specialized Financial Institution: SFIs) มีองค์ประกอบด้านใดบ้าง
4. ภารกิจของ SFIs ตามกฎหมายจัดตั้งมีอะไรบ้าง
5. การกำกับดูแลและการบริหารจัดการ SFIs ตามกฎหมายเป็นอย่างไร
6. โครงสร้างองค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลที่ดี ที่สอดคล้อง เฉพาะเจาะจงกับ พันธกิจสำหรับ SFIs มีในด้านใดบ้าง
7. ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่เหมาะสมสำหรับ SFIs เป็นอย่างไร

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

คำตอบที่เป็นผลผลิตจากการศึกษาวิจัยคือ ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีโครงสร้าง องค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลที่ดีที่สอดคล้องกับพันธกิจ มีความเหมาะสมสำหรับ SFIs ที่เป็น รัฐวิสาหกิจประเภทธนาคาร คาดว่าถ้ามีการนำผลการวิจัยไปใช้แล้วระบบการกำกับดูแล และการบริหารจัดการของ SFIs จะได้รับประโยชน์ ดังนี้

1) ระดับประเทศ

(1) ทำให้รัฐบาลมีเครื่องมือ กลไกที่ดีในการยกระดับคุณภาพการกำกับดูแล และการบริหารจัดการระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้มีเสถียรภาพความมั่นคง และมีประสิทธิภาพ มากขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐ ที่จะใช้ SFIs เป็นแหล่งเงินทุนนอกงบประมาณให้แก่ระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนใช้ SFIs เป็นช่องทางในการดำเนิน โครงการรัฐบาลต่าง ๆ ตามนโยบายสาธารณะด้านการเงิน

(2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีองค์ประกอบ การกำกับดูแลที่ดีเหมาะสมเฉพาะเจาะจงกับธุรกิจ จะเพิ่มมีความมั่นคง สามารถสร้างผลกำไรได้ตาม เป้าหมาย สามารถเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นของอุตสาหกรรมที่มีต่อระบบการเงินของประเทศ ที่จะมั่นใจว่ามีสถาบันการเงินของรัฐที่เป็นแหล่งพึ่งพาสุดท้าย (Last Resort) สามารถแสดงถึง ความมีศักยภาพของหน่วยงานรัฐในการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าไม่สูญเสีย สามารถสะท้อนถึง

ความรับผิดชอบช่วยเหลือสังคม ตลอดจนสามารถเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน ตรงตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง

2) ระดับองค์กร

(1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลังที่ควบคุมนโยบาย และ ธนาคารแห่งประเทศไทยที่เป็นผู้ควบคุมดูแล (Regulator) มีต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีโครงสร้างองค์ประกอบสำคัญที่สอดคล้อง เฉพาะเจาะจงกับพันธกิจ มีความเหมาะสมสำหรับ SFIs ที่ส่งผลให้ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีแนวทางปฏิบัติ (Best Practice) เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้กระบวนการกำกับดูแลมีคุณภาพเท่าเทียมอยู่ในระดับเดียวกัน สามารถเชื่อมโยงบูรณาการกันได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

(2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีภาพลักษณ์ของการเป็นองค์กรที่มีการกำกับดูแลที่ดี จะกระตุ้นให้ลูกค้าและสังคมเกิดความมั่นใจว่ามีช่องทางเลือกสำหรับความต้องการใช้บริการทางการเงินที่สนับสนุนการแข่งขันด้านการตลาดที่เป็นธรรม

(3) บุคลากรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สามารถตอบแทนให้สังคมในทางอ้อมผ่านช่องทางการเป็นองค์กรรับผิดชอบต่อช่วยเหลือสังคม

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่มีความหมายเฉพาะสำหรับการวิจัยเรื่องนี้ประกอบด้วย

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institution: SFI) หมายถึง รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 8 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว. หรือ SMEs Bank) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน. หรือ EXIM Bank) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท. หรือ Secondary Mortgage Corporation) และธนาคารอิสลาม (หรือ Ibank)

การกำกับดูแลที่ดี (Good Governance: GG) หมายถึง การกำกับดูแลที่เกิดคุณภาพที่ดีสำหรับหน่วยงานรัฐ (Stated Enterprises) ที่มีบทบาทตามนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และมีหน้าที่สร้างผลกำไรทางธุรกิจควบคู่กันจึงต้องมีองค์ประกอบการกำกับดูแลที่เฉพาะเจาะจงกับพันธกิจเชื่อมโยงบูรณาการได้อย่างเหมาะสม สอดคล้อง ประสาน (Blend) เข้ากับเนื้อหา หลักเกณฑ์การกำกับดูแล (Regulatory) โครงสร้าง กระบวนการดำเนินงาน วิธีการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ และ

มีสภาพบังคับใช้กับผู้เกี่ยวข้อง สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นองค์กรรัฐที่มีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ ช่วยสร้างความเจริญต่อเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างยั่งยืน

การกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance: CG) หมายถึง การกำกับดูแลที่ทำให้มีคุณภาพที่ดี ใช้สำหรับบริษัทเอกชน (Corporate) ที่มีองค์ประกอบการกำกับดูแลที่เฉพาะเจาะจง เชื่อมโยงบูรณาการ ให้สอดคล้อง ประสาน (Blend) กับเนื้อหาการประกอบธุรกิจ โครงสร้าง กระบวนการดำเนินงาน วิธีการปฏิบัติ ภารกิจหน้าที่ และมีสภาพบังคับใช้กับผู้เกี่ยวข้องกับบริษัท ได้แก่ เจ้าของกิจการ ผู้ถือหุ้น คณะกรรมการบริษัท ผู้บริหารและพนักงานบริษัท รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ เพื่อให้การกำกับดูแลกิจการมีคุณภาพที่ดี สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นบริษัทที่มีความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน

องค์กรกำกับดูแล หมายถึง องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการควบคุมการกำกับดูแล และบริหารจัดการ ที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผลการบริหารตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติการจัดตั้ง ได้แก่ กระทรวงการคลัง มีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นหลักหรือเจ้าของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็น ผู้กำกับดูแลและผู้ตรวจสอบที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

การติดตาม (Monitoring) หมายถึง กระบวนการ ขั้นตอนการตรวจติดตามและรายงาน ข้อมูลในมิติต่าง ๆ ที่กำหนดเป็นมาตรฐานเดียวกัน ประกอบด้วย หลักเกณฑ์ ประเภท วิธีการ รายงานระดับความสำคัญ (Classified) รูปแบบ (Form) ระยะเวลา เนื้อหาที่ต้องเปิดเผย ความถี่ ช่องทางการรายงานที่มีบูรณาการร่วมกันในลักษณะตรวจสอบถ่วงดุล (ผู้รับผิดชอบการรายงาน และหน่วยงานผู้รับรายงาน) และระบบเทคโนโลยี

การบูรณาการ หมายถึง การเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ผสมผสานเข้าเป็นกระบวนการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ไม่เกิดความซ้ำซ้อน เพื่อเพิ่มศักยภาพ ในขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงในทุกมิติสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เฉพาะที่มี และ หรือเนื้อหาสาขาวิชาต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันทุกมิติ

ต้นแบบ (Model) หมายถึง ชุดขององค์ประกอบที่สำคัญ (Set of Components) ที่ใช้เป็นตัวแทนของหลักการ ที่สร้างหรือพัฒนาขึ้นจากแนวคิด ทฤษฎี ที่ได้ศึกษามาของผู้สร้างเอง เพื่อแสดง อธิบาย แนวคิด โครงสร้างทางความคิด ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ และปรากฏการณ์ เพื่อทำให้เกิดความกระจ่างชัด ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น มีความเที่ยงตรง และสามารถตรวจสอบเปรียบเทียบกับ ปรากฏการณ์จริงได้ ที่จะใช้ต้นแบบนี้เป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องที่ศึกษาต่อไป ซึ่งในที่นี้ คือ หลักการกำกับดูแลที่ดี