

บทที่ 2

บททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องครอบคลุมทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยทบทวนสถานะในปัจจุบันรวมถึงแนวโน้มในอนาคตของวรรณกรรมที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักกำกับดูแลที่ดี (Good Governance Principle) ที่มีใช้ในต่างประเทศ ในภาครัฐและภาคเอกชนไทย ทั้งนี้ การศึกษาจะรวมถึงประเด็นสำคัญต่างๆ ที่จำเป็นต่อโครงสร้างของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี เพื่อให้ประเด็นและองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญมีความครบถ้วนชัดเจนมากขึ้น แล้วนำมาเรียบเรียง จำแนกข้อมูล ใช้ประกอบการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางสำหรับการจัดสร้างต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการทบทวนวรรณกรรมนั้นจะไม่มีวิเคราะห์แต่เป็นการนำเสนอถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยการทบทวนวรรณกรรมจะดำเนินการรวม 5 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 บทบาทและความจำเป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามนโยบายสาธารณะ

ส่วนที่ 2 การนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้กำกับดูแลและบริหารจัดการองค์กร

ส่วนที่ 3 หลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีในต่างประเทศและในประเทศไทย

ส่วนที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลและบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. บทบาทและความจำเป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามนโยบายสาธารณะ

1.1 ที่มาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 รัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์กรของรัฐ หรือ “รัฐวิสาหกิจ” ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมา เพื่อดำเนินกิจการสนองตอบต่อนโยบายสาธารณะของรัฐ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะประโยชน์ (Public Services) ผลจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รัฐบาลจึงกำหนดให้มี SFIs ขึ้นมา เพื่อใช้เป็นช่องทางให้บริการด้านการเงินแก่ประชาชนทุกระดับอย่างเท่าเทียมกัน ปัจจุบันมีทั้งสิ้น 8 แห่ง เรียงตามระยะเวลาก่อตั้งได้ ดังนี้

1) ธนาคารออมสิน จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489” โดยกำเนิดขึ้นครั้งแรกในรัชกาลที่ 6 ระหว่างช่วง พ.ศ. 2456-2471 ภายใต้ชื่อคลังออมสิน สังกัดกรมพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตาม “พระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ. 2456” (เมษายน พ.ศ. 2456) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คลังออมสินได้เป็นประโยชน์ด้านการออมทรัพย์ต่อราษฎร ต่อมาในปี พ.ศ. 2472 มีการโอนกิจการคลังออมสินให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม กิจการได้เริ่มแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างกว้างขวาง จนเมื่อต่อมาภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 รัฐบาลได้เห็นถึงคุณประโยชน์ของการออมทรัพย์และความสำคัญของคลังออมสินที่มีต่อการพัฒนาประเทศ จึงได้ยกฐานะของคลังออมสินขึ้นเป็นองค์การของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และได้ออก “พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489” เพื่อให้เริ่มดำเนินธุรกิจในรูปแบบธนาคาร มีการบริหารงานโดยอิสระภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการธนาคาร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และเปลี่ยนชื่อจาก “คลังออมสิน” เป็น “ธนาคารออมสิน” ที่นับว่าเป็น SFI แห่งแรกของประเทศไทย

2) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496” โดยก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2496 ให้เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจในสังกัดกระทรวงการคลังได้ทุนประเดิมจากกระทรวงการคลังเป็นเงิน 20 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์การจัดตั้งสำคัญเพื่อให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (ให้กู้เงินเพื่อซื้อหรือปลูกสร้างบ้าน) โดยเป็นการช่วยเหลือทางการเงินให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามสมควร รวมถึงทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรบ้านและที่ดิน ในลักษณะโครงการอาคารสงเคราะห์ประเภทเช่าซื้อ ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 ธนาคารเปิดดำเนินการธุรกิจ “รับฝากเงิน” (Deposit Taking) เป็นครั้งแรกหลังจากนั้น ได้มีพระราชบัญญัติเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 ซึ่งเอื้ออำนวยให้ธนาคารสามารถขยายขอบเขตการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยได้อย่างครบวงจร ในปัจจุบันธนาคารยังคงดำรงบทบาทในการเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์และดำเนินการหลักของธนาคารในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และรายได้ปานกลาง ได้มีโอกาสมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

3) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว. หรือ SME BANK) จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545” โดยมีการริเริ่มในปี พ.ศ. 2507 ในต้นแบบ “โครงการเงินกู้เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม” ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ต่อมาได้มีการจัดตั้งเป็น “สำนักงานเงินกู้เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม” สังกัดการกำกับดูแลของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม

และได้มีวิวัฒนาการมาตามลำดับ จนเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 จึงมี “พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545” ปรับสถานะหน่วยงานเป็นธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว. หรือ SMEs Bank) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยาย หรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อค้ำประกันร่วมลงทุน ให้คำปรึกษาแนะนำหรือให้บริการที่จำเป็นอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ธนาคารไม่มีธุรกิจการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปโดยกระทรวงการคลังได้ทำการเพิ่มทุนให้แก่ SMEs Bank อีกเป็นระยะ ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามพันธกิจได้อย่างต่อเนื่อง

4) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509” มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม โครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร โดยมุ่งเน้นการเป็นธนาคารพัฒนาชนบทและลดบทบาทเงินกู้ในระบบ

5) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534” (ธันวาคม 2534) เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เพื่อรับโอนกิจการและการดำเนินงานทั้งหมดของกองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมตั้งแต่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2535 มีทุนจดทะเบียนเริ่มต้นจำนวน 400 ล้านบาท ในช่วงต่อมากระทรวงการคลังได้ดำเนินการเพิ่มทุนให้แก่ บสย. อีกเป็นระยะ เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามพันธกิจได้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม บสย. ไม่มีธุรกิจการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป

6) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน. หรือ EXIM Bank จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536” (กันยายน 2536) เป็น SFIs อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก การนำเข้า การลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผ่านการให้สินเชื่อทุกต้นแบบ เช่น สินเชื่อระยะสั้น สินเชื่อระยะยาว สินเชื่อในประเทศ และสินเชื่อต่างประเทศ โดยสามารถทำธุรกิจได้ทั้งที่เป็นสกุลเงินบาท และสกุลเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทุกประเภท ทั้งในและต่างประเทศ และออกตราสารการเงินระยะสั้นและระยะยาวขายแก่สถาบันการเงินและประชาชนทั่วไป ทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงการให้บริการประกันการส่งออก

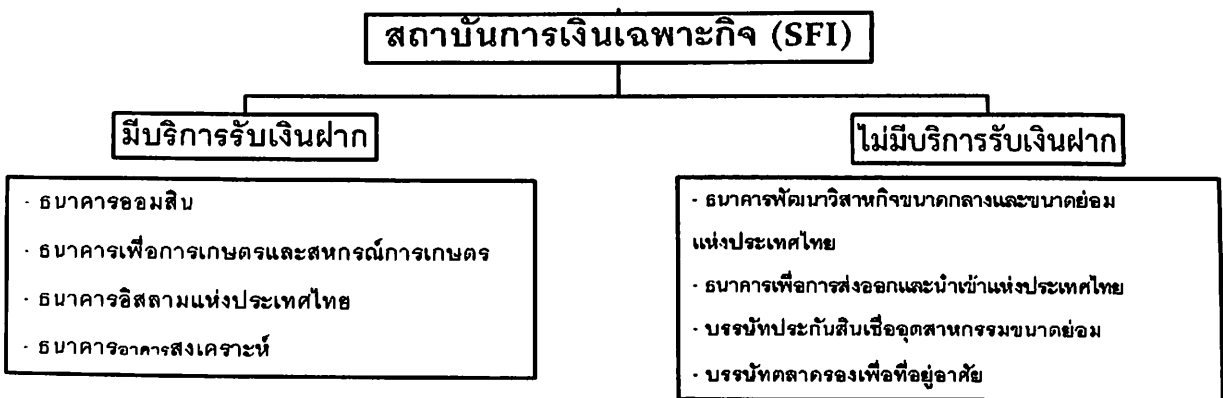
เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการส่งออกผ่านการรับประกันการส่งออก
 ทุกรูปแบบ EXIM Bank ไม่มีธุรกิจการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป

7) บริษัทตลาดรองสินเชื่อบ้าน (บตท. หรือ Secondary Mortgage Corporation) จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อบ้าน พ.ศ. 2540” เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง ด้วยทุนประเดิมจากกระทรวงการคลัง 1,000 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตลาดรองสินเชื่อบ้าน โดยการนำหลักการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) มาใช้เพื่อระดมทุนสำหรับการขายสินเชื่อบ้านให้เพียงพอและเป็นการขายสินเชื่อบ้านในวงกว้างขึ้น เพื่อสร้างเสถียรภาพด้านสินเชื่อบ้านในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ทุกรูปแบบ บตท. ไม่มีธุรกิจการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป

8) ธนาคารอิสลาม (Ibank) จัดตั้งตาม “พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545” ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ด้วยทุนจดทะเบียน 1,000 ล้านบาท โดยที่รัฐบาลต้องการให้ชาวไทยมุสลิมซึ่งมีการดำเนินชีวิตตามหลักการอิสลาม ได้มีช่องทางทางการเงินที่ถูกต้องตามหลักการอิสลาม ในปัจจุบันธนาคารมีสาขาทุกภูมิภาคทั่วประเทศ มุ่งเน้นการสร้างผลิตภัณฑ์และบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าและคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของลูกค้า ภายใต้หลักคุณธรรมที่ใส่ใจ ห่วงใยทุกกลุ่มสังคม เคารพในหลักศาสนาอิสลาม ยึดมั่นในสัญญาที่ตกลง บริหารงานด้วยความโปร่งใสและมีภาพลักษณ์ที่ทันสมัย

1.2 บทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามนโยบายสาธารณะ

1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีหน้าที่แบ่งตามลักษณะกิจกรรมด้านเงินฝากได้ 2 กลุ่มตามภาพประกอบที่ 1 ได้แก่



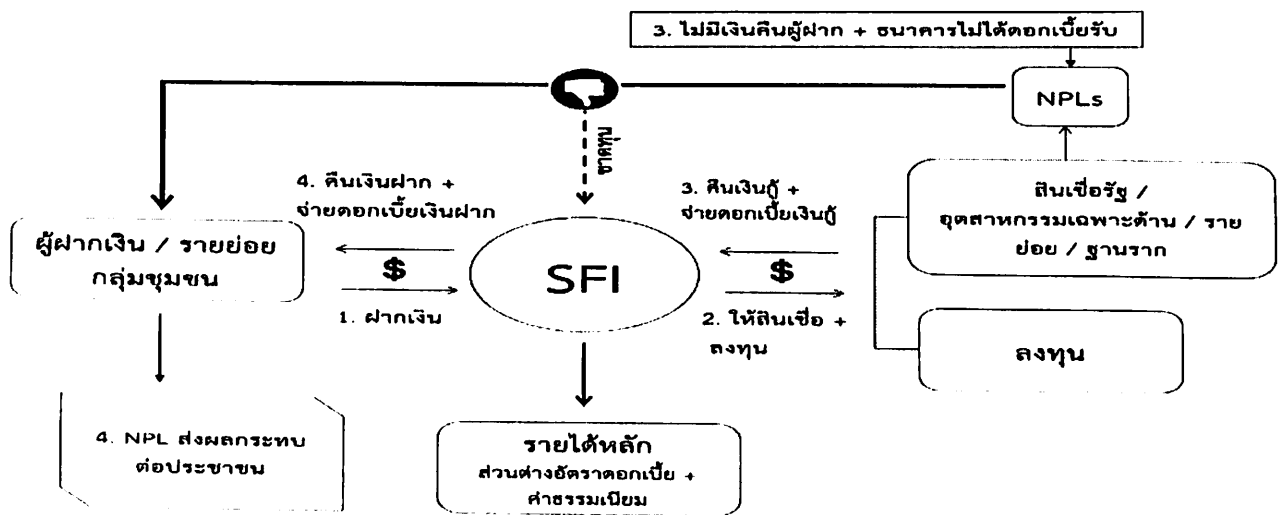
ผู้วิจัยพัฒนาจาก พระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

รูปภาพที่ 2.1 SFIs แบ่งตามลักษณะกิจกรรมด้านเงินฝาก

วัตถุประสงค์ของการมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 8 แห่งนั้น จะแตกต่างกันตามพันธกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง รวมทั้งการดำเนินการกิจในแต่ละช่วงเวลา ก็อาจมีการผันแปรเพิ่มเติมออกไปได้อีกบ้างตามนโยบายรัฐบาล สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีบทบาท 2 ด้าน ได้แก่

ด้านแรกเป็นการประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์แบบธนาคารเอกชน คือ มีการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อแก่ลูกค้า มีรายได้หลัก คือ ดอกเบี้ยรับจากการให้สินเชื่อและค่าธรรมเนียมจากการให้บริการทางการเงิน อีกทั้งยังจำเป็นต้องสร้างกำไรสร้างผลตอบแทนต่อผู้ฝากเงิน ผู้ถือหุ้นและผู้ลงทุนในเชิงพาณิชย์ได้เช่นเดียวกันกับธนาคารเอกชน ส่วนด้านที่สอง เป็นการมีบทบาทแบบรัฐวิสาหกิจ ตาม “พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496” ซึ่งรัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอันเป็นสาธารณะเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกสาธารณะ (Public Services) แก่ประชาชน ทำให้รัฐบาลใช้ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือที่มีลักษณะแบบ “รัฐวิสาหกิจ” ที่มีบทบาทจำเป็นช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจการเงิน อาทิ เป็นกลไกกำหนดทิศทางทางการเงิน เป็นแหล่งเงินทุนกระจายสู่หน่วยเศรษฐกิจขนาดย่อมและครัวเรือนในชนบทที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ และสนับสนุนโครงการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งพันธกิจเฉพาะกิจเช่นนี้ จะไม่หวังผลกำไรแต่มุ่งผลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าความมั่นคง เป็นต้นแบบการทำธุรกิจให้แก่ภาคเอกชน เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม การเงิน และการบริการขั้นพื้นฐาน ในขณะที่เดียวกันก็สามารถสร้างรายได้ที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ (พีระพัฒน์ เจริญประยูร, 2557 และ CIPFA & IFAC, 2014)

พันธกิจสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFI)



ผู้วิจัยพัฒนาเอง
SFI : Specialized Financial Institute / ธนาคารเฉพาะกิจ

รูปภาพที่ 2.2 แผนผังแสดงการทำธุรกิจสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

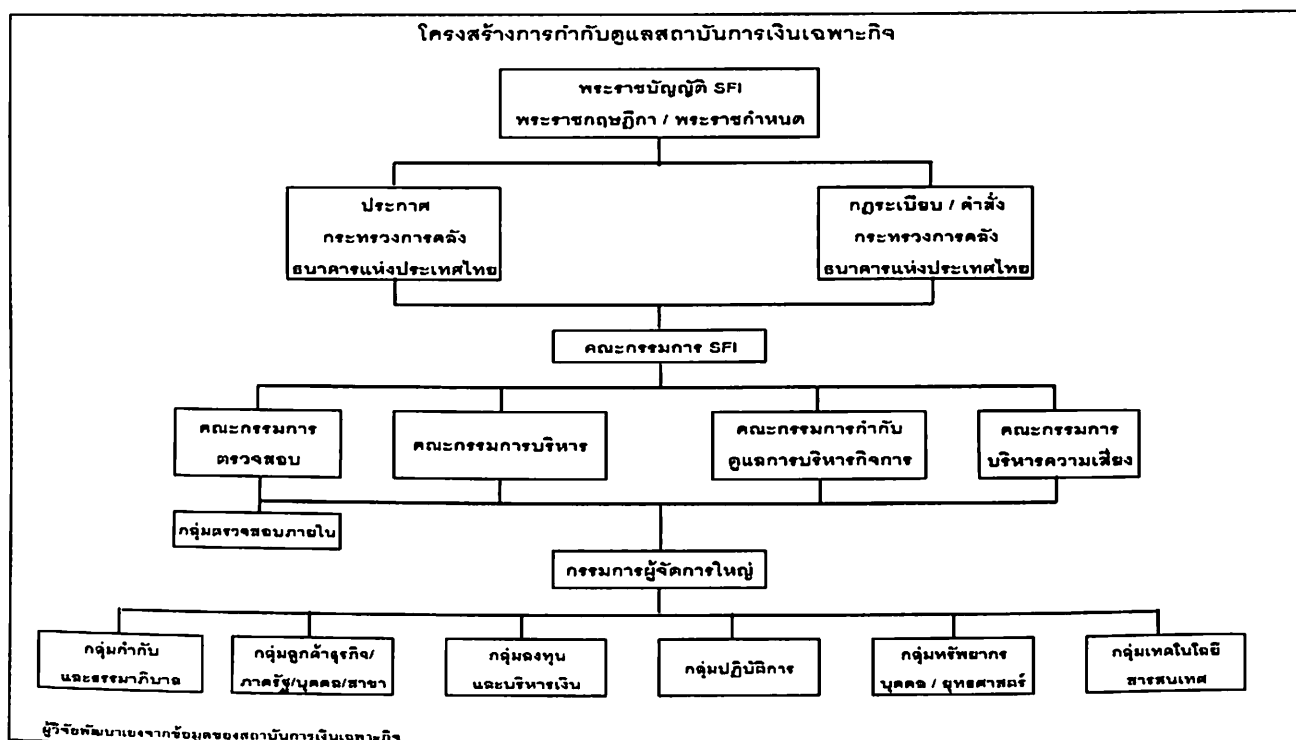
2) กลุ่ม “ผู้เกี่ยวข้อง” ตามอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการควบคุม การกำกับดูแลและบริหารจัดการ ที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผลการบริหาร (Accountability) ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติ สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) กระทรวงการคลัง มีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นหลักหรือเจ้าของ ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้ง 8 แห่ง อย่างไรก็ตาม มีเพียง SME BANK เท่านั้นที่มีกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเจ้าของร่วม ที่กระทรวงการคลังได้มอบอำนาจในการควบคุมดูแล (Control) สถาบันการเงินเฉพาะกิจให้แก่หน่วยงาน ในสังกัด 2 แห่งที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยทุกแห่ง (กฎกระทรวงว่าด้วยภารกิจ พ.ศ. 2545 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) รวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย ได้แก่

- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เป็นหน่วยงานวิชาการที่มีบทบาทในการเสนอแนะแนวทางและมาตรการด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้กับกระทรวงการคลังเพื่อการตัดสินใจเลือกใช้นโยบายการเงินและนโยบายสถาบันการเงิน พัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยสำคัญ คือ เป็นผู้ควบคุมดูแลนโยบาย (Policy Maker) แนวทางพันธกิจเพื่อบริการสาธารณะ และเห็นชอบแผนธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (กระทรวงการคลัง, 2559, ออนไลน์)

- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) มีบทบาทเป็นเจ้าของ (Owner) มีหน้าที่หลักในการสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ให้มีระบบบริหารจัดการที่ดี มีความสามารถในการแข่งขันเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการพัฒนาประเทศสามารถตอบรับการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมต่าง ๆ เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ฯลฯ ได้นำเครื่องมือแนวปฏิบัติต่าง ๆ มาใช้สร้างแรงจูงใจที่สำคัญ เช่น การกำกับดูแลที่ดี การประเมินผล การดำเนินงาน ระบบค่าตอบแทน การมอบรางวัลรัฐวิสาหกิจดีเด่น การจัดทำ State Enterprise Review (SER) และการจัดทำแผนปฏิรูปพลิกฟื้นรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา (กระทรวงการคลัง, สคร. 2559, ออนไลน์)

(2) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็น ผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้ตรวจสอบ มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ ธปท. ใช้กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ รวม 163 มาตรา และมีมาตราที่เกี่ยวกับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) 2 มาตรา คือ มาตรา 119 และ 120 และ ตามคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 433/2558 ระบุหน้าที่ ธปท. ในเรื่องกำหนดเกณฑ์การกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามคุณภาพการดำเนินการ การสั่งการให้แก้ไขปัญหา ตรวจสอบความเหมาะสมของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ



รูปภาพที่ 2.3 ภาพโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(3) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ตรวจสอบงบการเงิน มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ทำการตรวจสอบ “หน่วยรับตรวจ” ตามมาตรา 4 (4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น และ (5) หน่วยงานอื่นของรัฐ โดยการ “ตรวจสอบ” หมายถึงการตรวจบัญชี การรับการใช้จ่ายการใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณทุกประเภท และเงินช่วยเหลือจากในหรือต่างประเทศ จากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารการเงินของรัฐ และเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตตามมาตรา 4 (7)

1.3 ความจำเป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

นอกจากพันธกิจหลักข้างต้นแล้ว มีแนวคิดที่เห็นว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นมีความสำคัญ และมีความจำเป็น (Mandates) ต่อระบบการเงินของประเทศในอีกหลายเรื่องดังต่อไปนี้

1) ธนาคารแห่งประเทศไทย (22 มีนาคม 2559) เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีลักษณะ Dual Economy อันประกอบด้วยภาคเศรษฐกิจ 2 แบบ ที่มีความแตกต่างของความรู้ความเข้าใจ ระหว่างธนาคารพาณิชย์ผู้ให้บริการ และลูกค้าผู้รับบริการ คือ (1) ภาคอุตสาหกรรมที่มีพัฒนาการสูงด้านความรู้และกระบวนการบริหารจัดการ (2) ภาคธุรกิจระดับกลาง-เล็ก (SMEs) และธุรกิจขนาดย่อม (Micro Enterprises) ที่มีข้อจำกัดด้านความรู้และการบริหารจัดการ (แผนพัฒนา

ระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2547) ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เกิดจากระบบ Dual Economy ซึ่งประชาชนบางกลุ่มหรือท้องถิ่นอาจมีข้อจำกัดด้านการจัดการที่ต่ำกว่ามาตรฐานสากล ทำให้ไม่สามารถรับบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึง

2) ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า วิกฤติการเงินหลายครั้งที่ผ่านมาเกิดจากกิจกรรมการเงินและการค้าที่มีเชื่อมโยงซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ ระบบสถาบันการเงินของประเทศยังไม่มีระบบการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้มีความเสี่ยงมากขึ้น ดังนั้น เพื่อลดโอกาสการเกิดวิกฤติการเงินในอนาคต จึงได้นำกรอบแนวทาง Basel ซึ่งเป็นเกณฑ์การกำกับดูแลระบบการเงินมาตรฐานระดับสากลที่มีความเข้มงวด มาใช้เป็นหลักในการออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแลระบบธนาคารพาณิชย์ (บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันการเงิน, 2559) เช่นเดียวกับ วศิน ศิวสฤกษ์ (2553) และ ฤชกร สิริโยธิน (2557) เห็นว่า ในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ได้ปฏิบัติตามเกณฑ์การกำกับดูแล โดยใช้ Basel II และ Basel III มาแทน Basel I กล่าวคือ มีการกำหนดให้สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนมากขึ้นตามภาวะความเสี่ยง ดังนั้น การปล่อยสินเชื่อจะเน้น “คุณภาพ” มากกว่าเมื่อเทียบกับกรณี Basel I ซึ่งการกำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลระบบธนาคารพาณิชย์ที่เข้มงวดดังกล่าว ส่งผลให้ภาคธุรกิจระดับฐานรากและขนาดกลางลงไป (Small and Medium Enterprises: SMEs) ที่ยังไม่มีความพร้อมด้านการบริหารจัดการหรือมีเงินทุนจำกัดไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ดังนั้น จึงยังจำเป็นต้องใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อช่วยลดปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงิน

3) สุชุมมมาลย์ ถัดพลี และคณะ (สศค., 2552) เห็นว่า แนวคิดด้านนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy / Measures) คือ มาตรการจัดการกับระดับอุปสงค์รวม (Demand) ในการจัดหาแหล่งเงินทุน (supply) ให้แก่ระบบเศรษฐกิจ โดยไม่ใช้มาตรการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ เช่น การก่อกู้สาธารณะ การจัดเก็บภาษีอากร หรือการใช้เงินคงคลัง แต่เป็นการดำเนินการ โดยใช้ “เงินทุนจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” อัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ผ่านโครงการตามนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นและนำไปสู่การขยายตัวของการบริโภค ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายตามนโยบายรัฐทางอ้อมนี้ จะไม่ปรากฏในงบประมาณประเทศ ซึ่ง Mackenzie and Peter Stella (1996) เห็นสอดคล้องกันว่า การดำเนินนโยบายการคลังผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เช่นนี้ จะเป็นการขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามที่ต้องการ สามารถใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือ เพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้วยกลไกตลาดตามปกติได้ ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการกึ่งการคลังที่ว่านี้ จะไม่ปรากฏในงบประมาณ

ประเทศ ซึ่งอาจเรียกอีกอย่างได้ว่า Off-budget Operations (G.A. Mackenzie and Peter Stella, Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions, IMF, 1996)

4) ระบบการเงินจะเกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า “ความล้มเหลวของตลาด” (Market Failure) ซึ่งอาจมีผลมาจากข้อมูลระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ มีความไม่สมมาตร ไม่สมส่วนกัน (Asymmetric Information) ตามแนวคิดของ Akerlof (1970) อธิบายว่า โอกาสของผู้บริโภคในการเข้าถึงข้อมูลไม่เท่ากัน และธนาคารผู้ให้บริการมีข้อมูลที่ดีกว่า ทำให้ผู้บริโภคเกิดความไม่แน่ใจ ส่งผลให้กลไกตลาดทำงานเบี่ยงเบนไม่สมบูรณ์หรือกลไกของราคาไม่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริง (ต้นทุนสินค้าและกำไรไม่เป็นจริง) ทำให้ผู้ให้บริการและผู้บริโภคไม่สามารถค้าขายกันต่อไปได้ เช่น ธนาคารพาณิชย์จะไม่ต้องการเปิดสาขาในชนบทกันดารเนื่องจากรายได้จากอัตราดอกเบี้ยต่ำ ถูกค่าน้อยไม่คุ้มการลงทุน อีกทั้งต้องแบกรับความเสี่ยงและการขาดทุนโดยไม่ได้รับการชดเชย ต้นทุนจากรัฐบาล เป็นต้น ทางเลือกของการแก้ไขปัญหาข้างต้นคือ ภาครัฐต้องเข้ามาแทรกแซง เพื่อส่งเสริมให้มีบริการการเงินที่มีต้นแบบสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคม นั้น ๆ เช่น ระบบการเงินระดับฐานราก ซึ่งเป็นการให้บริการการเงินในระดับชุมชน เป็นต้น (George A. Akerlof, 1970 และ หม่อมหลวงพงศรัระพีพร อากาศ และคณะ, 2554)

1.4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจกับการกำกับดูแลที่ดี

การที่ SFIs เป็นหน่วยงานของรัฐที่สำคัญและจำเป็นในการทำหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาล จึงต้องมีการกำกับดูแลที่ดีและการจัดการที่ดี ที่จะสามารถส่งมอบบริการให้กับสาธารณะได้ตามวัตถุประสงค์ของการเป็นรัฐวิสาหกิจตามแนวคิดที่ Michiel de Vries (2013) กล่าวว่า หน่วยงานภาครัฐที่มีการจัดการดี (Well-Functioning Public Sector) ที่ซิดความสามารถการทำงานและมีเสถียรภาพอยู่ในระดับสูง ทำให้การส่งมอบบริการสาธารณะ (Public Service) ที่จำเป็นเป็นไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีความสำคัญ (Crucial Factor) เชื่อมโยงกับหลักการกำกับดูแลที่ดี ที่การกระทำของนักการเมืองไม่สามารถจะบิดเบือนผลงานรัฐบาล จึงรักษาความไว้วางใจของประชาชนและสถาบันไว้ได้มากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาประเทศเพื่อสังคมกินดีอยู่ดี (Well-Being of Society) จึงเกิดขึ้นได้ (The Challenge of Good Governance. The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, 2013) เช่นเดียวกับ Gergana Kresnaliyska (2015) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) และการกำกับดูแลกิจการที่ดี เป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ที่ฝังในค่านิยมของหลักปฏิบัติแบบประชาธิปไตย มีการยึดมาตรฐานสากล เน้นสิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม ที่แนวคิดของการกำกับดูแลที่ดีนั้นมีการเชื่อมโยงโดยตรงกับแนวคิดของความเป็นรัฐและการกำกับดูแล (Concept of Statehood and Governance) ในยุคแรกของอารยธรรม ซึ่งเพลโตและอริสโตเติล ก็กล่าวถึงแนวคิดการพัฒนาของรัฐในอุดมคติ (Ideas of the Ideal State) ระบุว่าประสบความสำเร็จ

ได้จากการมีองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี (Characteristics of Good Governance) ที่มีความเหมาะสม กล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะที่ดี จะช่วยทำให้กิจกรรมเพื่อสาธารณะสามารถก้าวไปข้างหน้า โดยที่ทุกฝ่ายเห็นด้วย นโยบายนี้ควรจะแก้ปัญหาสาธารณะ (Public Problem) ที่อาจเกิดขึ้น โดยองค์ประกอบสำคัญ คือ ไม่สร้างความแตกแยกทางการเมือง ไม่ละเมิดขอบเขตทางกฎหมายที่กำหนดไว้โดยรัฐบาลและกฎหมายท้องถิ่น รวมถึงต้องส่งเสริมความเป็นอยู่ของพลเมือง (Citizenry) และกระบวนการประชาธิปไตย (Norwich University, 2014) อย่างไรก็ตาม Dean G. Kilpatrick (2000) ได้อธิบายความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปใช้ในมุมมองกฎหมายว่า หมายถึง ระบบกฎหมาย (System of Laws) มาตรการกำกับดูแล (Regulatory Measures) หลักการดำเนินการ (Courses of Action) และลำดับความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเงินทุน (Funding Priorities) ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่กำหนดโดยรัฐบาล และเหตุนี้ที่ทำให้นโยบายสาธารณะมีคุณลักษณะสำคัญที่เป็นกฎหมาย รวมถึงการออกบทบัญญัติที่เฉพาะเจาะจงและในวงกว้าง เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระหว่างประเทศ (Provisions of Constitutional or International Law)

กล่าวได้ว่า ตามแนวคิดทางการบริหารธุรกิจนั้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องแสวงหาผลกำไรเพื่อให้เลี้ยงตัวเอง ส่งคืนผู้ถือหุ้นและรับผิดชอบต่อสังคม ได้ส่วนแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐบาลจะใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นกลไกหลักและเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินนโยบายสาธารณะจากการเป็นตัวกลางทางการเงิน ที่จะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ในสังคมของกลุ่มลูกค้าเศรษฐกิจฐานราก กลุ่มอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน และสถาบันชุมชนด้อยโอกาส ให้สามารถเข้าถึงบริการการเงินที่เท่าเทียมกัน หรือมีโอกาสเช่นเดียวกันกับกลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินเอกชน รวมถึงสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ (สคร., 2557, ออนไลน์) ที่ผลสำเร็จมีความเชื่อมโยงกับหลักการกำกับดูแลที่ดี

2. การนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้กำกับดูแลและบริหารจัดการองค์กร

ในการบริหารจัดการองค์กรยุคใหม่ ได้มีการนำแนวคิดการกำกับดูแลที่ดีและการกำกับดูแลระดับโลก รวมถึงแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) มาใช้เพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลและบริหารจัดการองค์กร จึงได้ทำการศึกษาข้อมูลในเรื่องดังกล่าว เพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ ดังนี้

2.1 ความหมายของการกำกับดูแล การกำกับดูแลที่ดี และการกำกับดูแลระดับโลก (Governance, Good Governance และ Global Governance)

ในเบื้องต้นนี้มีประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาเพื่อความเข้าใจระหว่างคำว่า “Governance” และคำว่า “Good Governance” ว่าเป็นศัพท์ทางวิชาการที่มีความหมายและการนำไปใช้แตกต่างกันอย่างไร เนื่องจากคำศัพท์ในภาษาอังกฤษเขียนใกล้เคียงกันที่อาจทำให้มีความเข้าใจคลาดเคลื่อน (Vello Pettai และ Eveli Illing, 2004, p. 347; Robichau, 2011, p.113, 125) ได้มีผู้ขยายความถึงสาระสำคัญว่าควรเป็นเช่นไร แต่ส่วนใหญ่โดยเฉพาะความเข้าใจในภาษาไทยก็ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ในงานวิจัยนี้เมื่อมีการกล่าวถึง “Governance” และ “Good Governance” ผู้วิจัยประสงค์ให้เป็นศัพท์ทางวิชาการ 2 คำ ที่มีความหมายที่ “แตกต่างกัน” โดยคำศัพท์ภาษาอังกฤษ “Governance” ผู้วิจัยจะใช้แทนด้วยภาษาไทยว่า “การกำกับดูแล” ที่มีความหมาย “เป็นกลาง” ไม่สื่อแสดงคุณภาพดีหรือเลวใด ๆ ส่วนคำว่า “Good Governance” นั้นจะใช้คำแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกำกับดูแลที่ดี” หมายถึง การกำกับดูแลที่มีคุณภาพดี อันเกิดจากการบูรณาการขององค์ประกอบสาระสำคัญหลายด้านที่ส่งเสริมให้มีคุณภาพเชิงบวก ที่เหมาะสมกับบริบทของภารกิจหน้าที่ ซึ่งจะได้มีการทบทวนวรรณกรรมเพิ่มเติมต่อไป โดยมีเหตุผลที่เลือกใช้คำว่า “การกำกับดูแลที่ดี” เนื่องจากสอดคล้องกับ “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจปี 2552” ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันและสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ สคร. ทั้งนี้ได้ศึกษาความเป็นมาและวิวัฒนาการของแนวคิดทั้ง 3 ด้าน ดังนี้

1) การกำกับดูแล (Governance) ตาม Business Dictionary (2009) “การกำกับดูแล” หมายถึง การที่ผู้นำองค์กรกำหนดนโยบาย สร้างกลไก ในการใช้อำนาจการปกครองที่มีความสมดุล และมีการควบคุมติดตามการปฏิบัติตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง เพื่อความเจริญรุ่งเรืองขององค์กร ส่วนสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP, 2006) ให้ความหมายที่กว้างขึ้นว่า หมายถึง การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองในทุกระดับครอบคลุมทั้งภาครัฐเอกชน เศรษฐกิจ การเมือง และการใช้อำนาจการปกครองนี้จำเป็นต้องมีกลไกที่จะเอื้อให้ผู้ปกครองและพลเมืองสามารถประสานผลประโยชน์กันภายใต้สิทธิตามกฎหมาย (legal rights) อีกทั้งมีหน้าที่ (Obligations) มีความเท่าเทียมกัน (Mediate their Differences) ส่วน The Global Development Research Center หรือ GDRC (2559) ซึ่งเป็นศูนย์วิจัยที่ไม่แสวงหากำไรด้านสภาพแวดล้อมในชุมชนเมือง เห็นว่าการกำกับดูแล เป็นการตัดสินใจที่มีระบบคิดแบบวิทยาศาสตร์ (Governance is Science of Decision-making) ที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง ในระดับชาติของภาครัฐ ในระดับภูมิภาคท้องถิ่นของภาคประชาสังคม และรวมถึงระดับโลก ที่มีแนวคิดหมายถึง ชุดของมูลค่า (Set of Values) ค่าบรรทัดฐาน (Norms) กระบวนการ (Process) และสถาบัน (Institutions) โดยสังคมต้องร่วมกันบริหารจัดการ พัฒนา

และแก้ไขความขัดแย้ง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่นเดียวกับ Fukuyama (2013) เห็นว่าการกำกับดูแลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงาน (Performance) ของผู้ที่มีบทบาทบริหารจัดการ หรือเป็นตัวแทน (Agents) ที่ต้องดำเนินงาน (Execution) ให้เป็นไปตามความปรารถนาของผู้ว่าจ้างหรือตัวการ (Principals) และถ้าเป็นองค์กรรัฐบาลการกำกับดูแล คือ การสามารถทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะที่อาจจะดีหรือไม่ดีก็ตาม ที่ไม่เกี่ยวกับการเมืองหรือการตั้งเป้าหมายของผลงาน เช่นเดียวกับ The World Bank Group (2013) สนับสนุนว่า Governance หมายถึง การที่ผู้ปกครอง (Rulers) ใช้อำนาจที่ได้มาในการปกครองสังคมชุมชน (Society) โดยทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันเรื่องหลักการปกครอง (Rules) กระบวนการบังคับใช้ รวมถึงการแก้ไขเนื้อหาการปกครอง (Enforced and Modified) ด้วยความเข้าใจร่วมกัน อีกทั้งยังได้มีการอธิบายความหมายของการกำกับดูแลไว้อีกหลายแนวคิด เช่น Laurence Lynn (2010, p.1) เห็นว่าเป็นการจัดการ การให้แนวทาง การใช้อำนาจ การชี้นำ (Organize and Manage, Provision of Guidance and Direction, Exercise of Authority) ส่วน Strivers (2008) ให้ความเห็นในงานเขียนเรื่อง Governance in Dark Times ว่าการกำกับดูแล คือ ศิลปะการจัดการกิจการบ้านเมือง โดยผู้ปกครองแสดงศิลปะของความรับผิดชอบในการปกครองตามที่ได้รับมอบมาจากประชาชนพลเมือง เพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ (Duty) เพื่อมาให้ความยุติธรรม (Justice) และเพื่อชี้แจงแสดงเหตุผลการดำเนินการ (Strivers, 2008 see Robichau, 2011, p.115) นอกจากนี้ในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ก็มีนักวิชาการจำนวนมากได้กล่าวถึงเรื่องการกำกับดูแล จนดูเหมือนว่าคำว่ากำกับการกำกับดูแลนั้นเพิ่งจะมาเป็นกระแสแฟชั่นนิยม ซึ่งก็มีความเห็นแย้งเช่นกันว่าจริง ๆ แล้วแนวคิดเรื่องการกำกับดูแล (Governance) ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่มีความเก่าแก่ย้อนไปตั้งแต่เริ่มประวัติศาสตร์มนุษยชาติ (Thomas G Weiss, 2000 and Yap Kioe Sheng, UNESCAP, 2009, pp.1-2) และมักมีการกล่าวถึงคำว่า “การกำกับดูแล” (Governance) และ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance)ควบคู่กันเสมอ จนกลายเป็นคำสามัญขอดีนิยม (Household Words) ที่ขาดไม่ได้ในบทความ เอกสาร และการประชุมสัมมนาทางวิชาการหลาย ๆ แห่ง (Doornbos 2004, p.374) ที่ในขณะที่เดียวกันความเข้าใจรวมถึงการตีความหมายในคำศัพท์ 2 คำ ก็สร้างความสับสน หรือเกิดความเข้าใจผิดในการนำไปใช้กันอยู่เสมอ (Pettai, Illing, 2004, p.348, Robichau 2011, p.113) อีกทั้ง มีการออกคำนิยามให้ความหมายกันอย่างหลากหลาย แต่ดูเหมือนว่าจะยังไม่มีเอกภาพของความเข้าใจในคำศัพท์นี้อย่างแท้จริง (Knill, 2004, pp.352-353) มีการอธิบายความแตกต่างในเชิงเปรียบเทียบความหมายระหว่าง 2 คำศัพท์ที่ว่า “การกำกับดูแล” (Governance) นั้น มีความหมายที่เป็นกลาง (Neutral Concept) อันหมายถึง กลไกการปกครอง การกำกับดูแลที่มุ่งหมายให้ผู้ถูกปกครองหันเหไปสู่ทิศทางที่ต้องการ (Steering Mechanism) แต่จะมีได้บ่งบอกคุณลักษณะว่าการกำกับดูแลนั้นมี “คุณภาพ” ที่ดีหรือไม่ดีอย่างไร (W. Drechsler, 2004) ส่วนคำว่า “การกำกับดูแลที่ดี” นั้น เป็นการ

แสดงความเชื่อมั่นว่าการกำกับดูแลที่ได้นำมาใช้นั้นมี “คุณภาพที่ดี” (Good Quality) หมายถึง การมีกระบวนการตัดสินใจที่ดี มีวิธีปฏิบัติที่มีความโปร่งใส ซึ่งเป็นการตอกย้ำให้ความหมายของการกำกับดูแลที่ดีให้มีความกระจ่างชัดเจนว่ามีการเพิ่มคุณภาพที่ดีให้คงอยู่ (Doornbos, 2004, p.373) หรือเพิ่มกระบวนการที่ดีเข้าไปในระบบการกำกับดูแลในทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการภาครัฐหรือภาคเอกชน (THOMAS G WEISS, 2000, p.799) อย่างไรก็ตาม ในปี 1996 Rhodes ได้เขียนบทความเรื่อง “The New Governance: Governing without Government” เนื่องจากเห็นว่ามีการแสวงหานำคำว่า Governance มาใช้อธิบายในเรื่องการปกครองและบริหารจัดการกันแพร่หลาย จึงได้รวบรวมความหมายตามลักษณะการใช้แบ่งได้เป็น 6 กลุ่มด้วยกัน คือ

(1) Governance as the Minimal State คือการที่รัฐลดการทำ “บทบาทหน้าที่กำกับดูแล” ของภาครัฐให้น้อยลงทดแทนด้วย “หลักเกณฑ์การกำกับดูแล” (Regulation Replace Ownership) โดยใช้แนวคิด Governance มาเป็นกรอบกำหนดในการดำเนินการ (Governance Encapsulates for Less Government)

(2) Governance as Corporate Governance คือ ในระบบการบริหารจัดการของภาคเอกชน (Enterprise) ที่ใช้แนวคิด Governance มากำหนดทิศทางองค์กร (Direct) เพื่อนำ (Control) ไปสู่เป้าหมาย โดยเน้น “คุณภาพ” การกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือ บรรษัทภิบาล กล่าวคือ มีการดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์อันชอบด้วยกฎหมาย (Legitimate) มีความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (Accountability) รวมถึง มีเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล มีความสัตย์ซื่อ ถือคุณธรรม (Integrity) และมีการกำหนดบทบาทของผู้รับผิดชอบต่อการบริหารให้ชัดเจน ซึ่ง Rhodes เห็นว่าแนวคิดการกำกับดูแลกิจการที่ดีในการบริหารจัดการองค์กรเอกชนนั้นมีอิทธิพลด้านบวกที่สำคัญต่อการพัฒนาการกำกับดูแลระยะต่อ ๆ มาในภาครัฐ

(3) Governance as the New Public Management คือ แนวคิดการกำกับดูแลโดยใช้การบริหารจัดการกิจการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่ง Rhodes เห็นว่า Governance นั้น มีความเชื่อมโยงกับ NPM เนื่องด้วยคำว่า Governance ในภาษากรีกมีรากศัพท์ที่มีความหมายตรงกับคำว่า Steering และในขณะที่ Steering นั้น หมายถึงการชี้แนะ ควบคุมดูแลให้มุ่งไปตามทิศทางที่ต้องการอันเป็นหัวใจ (Central) ของการกำกับดูแล (Rhodes, p.665) ซึ่งตามแนวคิดของการบริหารจัดการกิจการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) นั้นจะมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการควบคุมดูแลกิจกรรมสาธารณะของภาครัฐ จากเดิมที่รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการควบคุมเองมาสู่การลดบทบาทภาครัฐ (Less Government or Less Rowing) ให้รัฐมีหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับทิศทาง ในการกำกับดูแลเท่านั้น (More Governance or More Steering) (Osborne and Gaebler, p.34 see Rhodes, 1996)

(4) Governance as Good Governance คือ การนำแนวคิดการกำกับดูแลที่เน้นคุณภาพของการกำกับดูแล “ที่ดี” มาใช้ ในการจัดการปกครองและการบริหาร โดยมีเนื้อหาสาระ 3 ด้าน (3 Strands of Good Governance) คือ การกำกับดูแลที่เน้นการดำเนินการร่วมกันทั้งระบบแบบองค์รวม (Systemic) การกำกับดูแลเพื่อปกครองควบคุมในระดับการเมือง (Political) และการกำกับดูแลเพื่อบริหารจัดการในระดับองค์กร (Administrative) (Leftwich, p.656 see Rhodes, 1996)

(5) Governance as a Socio-Cybernetic System คือ การจัดระบบการกำกับดูแล เชื่อมโยงเชิงสังคม ในกรณีที่โครงสร้างการปกครองมีลักษณะหลายศูนย์อำนาจ (Polycentric or Multiple Centres) ไม่มีภาคส่วนใดโดดเด่นกว่ากัน ภาครัฐและภาคเอกชนจะเน้นการสร้างภาคีหรือการเจรจาตกลงร่วมกันเพื่อให้การจัดการการกำกับดูแลเกิดผลตามวัตถุประสงค์

(6) Governance as Self-organizing Networks เป็นแนวคิดการกำกับดูแลโดยใช้ระบบการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) จัดการปกครองภายในหน่วยงานเครือข่ายระหว่างส่วนราชการ เอกชน และสังคม ซึ่งเป็นโครงสร้างการปกครองตนเอง เพื่อสร้างบริการสาธารณะและเศรษฐกิจที่ดี

ซึ่งถือว่างานของ Rhodes ได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Governance) ไว้หลายประเด็น ที่สามารถช่วยให้ความชัดเจนและลดความสับสนซึ่งอาจเกิดจากการตีความหรือการแปลความหมายโดยเฉพาะในการแปลในภาษาไทยได้

2) การกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) ในส่วนของ Good Governance หรือ หลักการกำกับดูแลที่ดีนั้น มีชื่ออย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Growth (World Bank, 1989) ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลว ในการฟื้นฟูประเทศในทวีปแอฟริกา ซึ่งระบุว่าปัญหาการพัฒนาประเทศนั้น เกิดจากวิกฤติการกำกับดูแลของภาครัฐ ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจทางการเมืองในการจัดการปกครอง และบริหารประเทศเพื่อมุ่งหาประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะต้องมารับผลความผิดที่ทำได้ เพราะไม่มีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจ โดยมีนัยยะที่บ่งชี้ว่าคุณภาพการกำกับดูแลอาจไม่สมบูรณ์ “... underlying the litany of africa's development problems is a crisis of governance. By governance is meant the exercise of political power to manage a nation's affairs. Because countervailing power has been lacking, state officials in many countries have served their own interests without fear of being called to account...” โดยเชื่อว่าถ้าจะดำเนินการแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำให้ประสบผลสำเร็จและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ได้นั้น ก็ต้องมุ่งเน้นการใช้แนวคิดการกำกับดูแลที่ดีอย่างจริงจัง เพื่อเป็นกลไกการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแล (World Bank, 1989) ที่ถือเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งที่สนับสนุนภาครัฐให้ใช้อำนาจ

ในการปกครอง (Governance) บริหารจัดการทรัพยากรของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้อย่างมีคุณภาพ

หลังจากนั้น ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ที่เรื่อง “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance) แพร่หลายสู่กระแสโลกาภิวัตน์ปรากฏว่ามีการตอบรับอย่างมาก ในองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง รวมถึงประเทศสมาชิกในสังกัด ก็เพราะทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้พยายาม มุ่งเน้นหลักการกำกับดูแลที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการกำหนดเป็นเงื่อนไขเบื้องต้น (Pre-condition) ในการให้ความช่วยเหลือทั้งด้านเศรษฐกิจการเงินสินเชื่อหรือด้านวิชาการ เนื่องจากมีจุดมุ่งหมาย ให้ประเทศที่รับความช่วยเหลือใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีมาเป็นกลไก ช่วยให้เกิดการปฏิรูปคุณภาพ การปกครอง และการกำกับดูแล (Doornbos, 2004, pp.372-373) ต่อมาองค์การระหว่างประเทศ และ องค์การภาคเอกชนสากล หลายแห่งในกลุ่มประเทศทุนนิยมการค้าเสรี เช่น สหประชาชาติกองทุน การเงินระหว่างประเทศ หรือ สหภาพยุโรป (European Union) ต่างก็ร่วมเข้ามามีอิทธิพล มีบทบาท สำคัญในการกำหนดโครงสร้างทิศทางการพัฒนา การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจสังคมในระดับโลก และได้เพิ่มบทบาทในการชักจูงผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาใน โลกที่สาม ทั้งหลาย ให้นำหลักการกำกับดูแลที่ดีไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี การสร้างเงื่อนไขผูกพันให้ประเทศเหล่านั้นยอมรับแนวคิดการกำกับดูแลที่ดี (Concept of Good Governance) เพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือทางการเงินนั้น ก็เป็นไปอย่าง ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร เนื่องจากหลักเกณฑ์ของการกำกับดูแลที่ดี ตลอดจนปัจจัยชี้วัด (Indicator) สำหรับการนำไปใช้ว่าจะเป็นอย่างไรมัน ยังไม่มีการระบุออกมาอย่างชัดเจน (Doornbos, 2004, p.372) รวมถึงยังไม่มีหลักเกณฑ์ (Criteria) อย่างชัดเจน ที่จะช่วยเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพ “ดี” หรือ “ไม่ดี” และมักจะเป็นการใช้ดุลพินิจและความชอบธรรม (Normative Judgement) มาเป็นเกณฑ์ในการตัดสิน (Pettai และ Illing, 2004, p. 349) จนกระทั่งหลังจากเกิดวิกฤติทางการเงินในปี 2540 ที่ส่งผลให้เกิด ความเสียหายต่อมูลค่าเศรษฐกิจเป็นจำนวนมหาศาล ก็ได้มีความตื่นตัวเรื่องการกำกับดูแลที่ดีขึ้นมาใหม่ อย่างมากมีการพยายามที่จะให้ความหมายและคำนิยามของการกำกับดูแลที่ดีทั้งในเชิงกว้างและลึก ใ้ไว้มากขึ้น (Robbie W. Robichau, 2011, p.114) อย่างไรก็ดี เท่าที่ปรากฏคำนิยามและสาระสำคัญ ส่วนใหญ่ของหลักการกำกับดูแลที่ดี ที่สถาบันระหว่างประเทศ องค์การประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือ นักวิชาการกล่าวถึงนั้น ก็จะมุ่งเน้นในประเด็นหลักที่ว่า ความสำเร็จในการกำกับดูแลที่ดีอยู่ที่ “การบูรณาการร่วมกัน” ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกด้านอย่างโปร่งใส จริงจัง ที่เห็นว่าถ้ามีการนำ หลักการกำกับดูแลที่ดีมาปฏิบัติอย่างเข้มแข็งในองค์กรแล้ว จะเป็นกลไกสำคัญ สามารถเพิ่มคุณภาพ และประสิทธิภาพการกำกับดูแล ลดความเสี่ยงของปัญหาการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์

ตัวอย่างแนวคิดที่สำคัญระดับองค์การอาทิเช่น ธนาคารโลก (2559) กล่าวว่า การกำกับดูแลที่ดี หมายถึง การกำกับดูแลที่มี “คุณภาพ” ที่ทั้งผู้ปกครองและสังคมที่ถูกปกครองมีการเชื่อมโยงกันด้วยการมีประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนที่ดีมีความโปร่งใส มีความเป็นธรรมของกฎหมายและมีการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ (Good Governance has been Associated with Democracy and Good Civil Rights, with Transparency, with the Rule of Law, and with Efficient Public Services) ทำให้ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจรัฐได้ถูกใช้ในการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Bank, 2016, Online) และธนาคารโลก ยังเชื่อจากประสบการณ์ว่า การกำกับดูแลที่ดี หมายถึง “การกำหนดนโยบายรัฐที่เปิดเผยและสามารถคาดการณ์ได้โดยนโยบายนั้นจะก่อให้เกิดสิ่งที่ดียิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ระบบราชการมีความเป็นมืออาชีพ ทีมบริหารของรัฐบาลพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อผลการกระทำของตน และภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง มีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะและทุกพฤติกรรม อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่เสมอภาคกัน” (World Bank 1994: Governance: The World Bank’s Experience see The World Bank, 2013, pp.1-2) เช่นเดียวกับองค์การสหประชาชาติ (United Nations) กล่าวว่า ประเทศชาติที่มีการกำกับดูแลที่มีคุณภาพ “ที่ดี” ต้องเป็น “ประชาธิปไตย” สถาบันรัฐ เช่น รัฐสภาและกระทรวงต่าง ๆ มีความโปร่งใสในการดำเนินกิจกรรมที่สำคัญเช่นการเลือกตั้ง ขั้นตอนทางกฎหมายมีความเป็นอิสระ ปราศจากการทุจริต และเจ้าหน้าที่รัฐมีความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหาร (Accountable) ที่ความสำเร็จของประเทศ ในการบรรลุมาตรฐานเช่นนี้ ถือเป็นมาตรวัดที่สำคัญของความน่าเชื่อถือและการได้รับความศรัทธาในสังคมโลก (United Nation, Global Issues, “Governance”, July 2016) สำนักงานโครงการแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP, 2010) เห็นสอดคล้องกันว่า การกำกับดูแลที่ดี หมายถึง การกำกับดูแลแบบประชาธิปไตย (Good Governance is DG or Democratic Governance) ที่การปกครองในทุกระดับมีกลไก กระบวนการให้สถาบัน ประชาชนและกลุ่มสังคม สามารถแสดงออกได้ซึ่งการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและสามารถแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้บนหลักของการมีส่วนร่วม และพร้อมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน (people have a say in the decisions that affect their lives and hat they can hold decision-makers accountable) (UNDP, 2010, pp.15-16) เช่นเดียวกับที่ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) แสดงความมุ่งมั่นว่านโยบายการกำกับดูแลที่ดี เป็นสิ่งสำคัญประการเดียวที่จะช่วยเพิ่ม “คุณภาพของการกำกับดูแล” (Enhance Governance Quality) ให้ประเทศในทวีปเอเชียที่มีระบบเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมที่มีความหลากหลายและมีช่องว่างการพัฒนาประเทศที่ต่างกันมาก เพื่อให้แน่ใจว่า รัฐบาลสามารถสร้างผลงานได้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพอย่างที่ยั่งยืนไว้กับประชาชน (Asian Development Bank, 2016) องค์การ

ความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) ได้ให้ความหมายการกำกับดูแลที่ดีว่าเป็นกลไกในการจัดการกิจการของประเทศครอบคลุมตั้งแต่รัฐบาล พลเรือน สังคมและเอกชน มุ่งเน้นให้ภาครัฐทำหน้าที่ที่จะส่งเสริมการจัดสรรและจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย เช่น การมีส่วนร่วม หรือสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกระดับ มีความยุติธรรมทางสังคม พัฒนาระบบกฎหมายและการพิจารณาคดีที่มีความโปร่งใส และปรับปรุงส่งเสริมความสามารถในการบริหารของรัฐบาลท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของการที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ของประเทศกำลังพัฒนา (JICA, 2558) สถาบันการคลังการบัญชีภาครัฐ (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy: CIPFA) เชื่อว่าการพัฒนา เรื่องการกำกับดูแล (Governance) ให้มีความแข็งแกร่งสมบูรณ์ได้ ก็ต้องสร้างหลักการกำกับดูแลที่ดี (Benchmark of Good Governance) ควบคู่กันไป เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติสู่ความสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ (CIPFA, 2014, p. 8)

เช่นเดียวกันกับนักวิชาการหลายวงการ เช่น Yap Kioe Sheng (UNESCAP, 2009) เชื่อว่าการกำกับดูแลกิจการที่ดี คือการกำกับดูแลในอุดมคติ ที่เริ่มจากกระบวนการการกำกับดูแลที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องการตัดสินใจ (Decision-Making) โดยมีผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทั้งที่เป็นทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ภายใต้โครงสร้างที่ผนวกให้มีการกำหนดองค์ประกอบการกำกับดูแลกิจการที่ดีเข้าไปแล้ว และนับว่าเป็นเรื่องยากที่จะประสบความสำเร็จได้ นอกเสียจากว่าจะมีความจริงจังที่มุ่งมั่นทำให้อุดมคตินี้มันเป็นจริง (“to work towards this ideal with the aim of making it a reality”) William Witherell (OECD, 2559) เห็นว่าถ้ามีการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้ปฏิบัติอย่างจริงจังได้ “Soundly Structured and Effectively Implemented” จะทำให้คุณภาพการกำกับดูแลดีขึ้น (Quality of Governance) อันจะส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ Roger Tabor (PAIB, 2012) กล่าวว่า “องค์กรที่ประสบความสำเร็จต้องมีโครงสร้างการกำกับดูแลที่ดี และมีวัฒนธรรมที่ไม่เพียงเพื่อจะปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎระเบียบ หรือเพียงเพื่อสนับสนุนความพยายามขององค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ หรือปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น แต่คุณภาพการกำกับดูแลต้องเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมขององค์กร เพื่อให้แน่ใจว่าการกำกับดูแลที่ดีมีบูรณาการในทุกด้าน”

การที่กระบวนการกำกับดูแล ปราศจากความรอบคอบ รัดกุม รวมถึงปราศจากคุณภาพที่ดีนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลผลักดันให้รัฐบาล หรือผู้เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลบริหารจัดการ หาช่องเอนเอียงสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนรัฐบาลหรือกลุ่มตน เช่น การแทรกแซงกลไกตลาด การสร้างภาวะการณ์ผูกขาด การมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือควบคุมเศรษฐกิจบางอย่าง จนเจ้าหน้าที่รัฐมิได้ทำหน้าที่ผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของสาธารณะ ทำให้เกิด

ความเสียหายต่อสังคม สอดคล้องกับแนวคิดของ Gordon Tullock (1993) และ Anne Krueger (1974) ที่อธิบายว่ารัฐบาลมีหน้าที่กำกับและควบคุมกลไกเศรษฐกิจ แต่เนื่องจากในระบบทุนนิยม มักจะมีกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง (Rent-seekers และ Free-riders) แทรกตัวอยู่ในระบบเศรษฐกิจ เพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์การอาศัยอำนาจนโยบายรัฐ หาช่องว่างของกฎเกณฑ์การควบคุมดูแล กระทบการ โดยมีขอบที่ก่อความเสียหายแก่ประเทศและประชาชนมาตลอด

ในกรณีสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจตามพระราชบัญญัติฯ มีภาครัฐที่มีบทบาทเป็นเจ้าของ (Owner) หรือในฐานะเป็นตัวแทน (Agent) จากประชาชน (Principal) ทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล มีผู้บริหารและพนักงานของธนาคาร ประกอบด้วย บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้เข้ามาดำเนินงานบริหารจัดการตามหลักการการบริหารกิจการสาธารณะเพื่อปกครอง ควบคุม กำกับดูแล และปฏิบัติงาน (Trebilcock and Prado, 2011) ที่มักจะมีการกระทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นว่าความเป็นมาของปัญหาที่สร้างความเสียหายในสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนหนึ่ง เกิดจากต้นแบบการกำกับดูแลและการควบคุม ที่ยังมีจุดอ่อนทำให้เกิดข้อบกพร่องในการดำเนินการที่อาจจะเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตทั้งจากภายในและภายนอก (เอกสารประชุม SFIs meeting, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559, หน้า 10-11) เช่นเดียวกับ Klittgaard (2008) เห็นเช่นกันว่า การกำกับดูแลที่ยังไม่มีความเชื่อมโยงบูรณาการทั้งระบบ จะส่งผลให้หน่วยงานรัฐมีโอกาสที่จะเกิดความเสียหายด้าน “การทุจริตเชิงระบบ” (Systemic Corruption) อันมีปัจจัยเหตุจาก กระบวนการบริหารจัดการ ยังขาดความต่อเนื่องของนโยบาย และการขาดประสิทธิภาพของระบบราชการ (Robert Klittgaard, Indonesia, 2008) สอดคล้องกับ Johnston (2005) เห็นว่าการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นความท้าทายของรัฐบาลและหน่วยงานรัฐที่ยังต้องประมวลหาข้อบกพร่อง (Gap) หรือช่องโหว่ที่ทำให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังไม่มีประสิทธิภาพ (Donald Johnston, OECD, 2005, p.3) เช่นเดียวกับ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ (2556) เห็นว่า การที่รัฐบาลใช้แนวทางแก้ไขปัญหาขาดทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยวิธีการเพิ่มทุน เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้นั้น เป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ ไม่ได้แก้ที่ต้นเหตุ เพราะปัญหาขาดทุนจะเกิดขึ้นซ้ำ ๆ อีก คือทุก 3-4 ปี ก็ต้องดำเนินการเพิ่มทุน เพื่อพยุงฐานะกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นให้อยู่ต่อไปได้ การแก้ปัญหาระยะยาวเป็นสิ่งที่จำเป็น คือ ต้องทบทวนว่าจะเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง ระบบการกำกับดูแลอย่างไร ที่จะลดโอกาสที่ทำให้เกิดช่องว่างการทุจริต นักการเมืองแทรกแซงได้ง่าย มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องโดยปล่อยกู้ให้กับโครงการหรือบริษัทที่ไม่ควรจะได้เงินกู้ จึงเกิดหนี้เสีย (ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, 2556)

อย่างไรก็ตาม ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) เป็นต้นไป ที่ยังมีวิกฤติการเงินเกิดขึ้นอีกหลายครั้ง ได้มีการขยายการศึกษาในเรื่องนี้มากขึ้น มีการวิเคราะห์เพื่ออธิบายสาเหตุเกี่ยวกับประสิทธิภาพของหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ยังไม่ดีเท่าที่ควร ที่ Grant Kirkpatrick จาก OECD (2004 และ 2009) เห็นว่า จำเป็นต้องส่งเสริมการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีไปใช้อย่างเคร่งครัดจริงจัง เพราะกรณีความเสียหายครั้งใหญ่ ๆ ในระบบการเงินหลายครั้งที่ผ่านมาจะมีสาเหตุชี้ไปยังความล้มเหลวของกลไกการบังคับใช้หลักการกำกับดูแลที่ดี (Good governance) ที่ยังอ่อนแอไม่สมบูรณ์ และต้องมีการพิจารณาทบทวน (Re-Examine) ใหม่ ธนาคารโลกเองก็ได้มีความพยายามมากขึ้น ที่จะเพิ่มวิทยาการความรู้ด้านการกำกับดูแลที่ดีเพื่อให้มีความสมบูรณ์มาเป็นระยะ ในปี ค.ศ. 1999 Daniel Kaufmann และ Aart Kraay (2559) จาก National Resource Governance Institute and Brookings Institution และ World Bank Development Research Group ได้ริเริ่มดำเนินการจัดทำ The Worldwide Governance Indicators (WGI) หรือตัวบ่งชี้เชิงคุณภาพของการกำกับดูแล โดยใช้ข้อมูลที่เป็นความคิดเห็น (views) เรื่องการกำกับดูแลระหว่างปี 1996-2014 ที่เก็บรวบรวมจากการออกแบบสอบถามไปยังบรรษัทข้ามชาติ บริษัทวิจัยที่น่าเชื่อถือ ประเทศอุตสาหกรรมที่เจริญแล้ว (Industrial and Developing) องค์กรเอกชนขนาดใหญ่ รวมถึงสถาบันระหว่างประเทศ มาใช้เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการออก ดันแบบการกำกับดูแลที่ดี (Unobserved Components Model) ประกอบด้วยองค์ประกอบตัวชี้วัดที่เป็นมุมมองเชิงคุณภาพของการกำกับดูแล (Views on Quality of Governance) จำนวน 6 ด้าน จาก 215 ประเทศ รวมถึงกำหนดหลัก เกณฑ์ชี้วัด คะแนนเชิงคุณภาพว่า ถ้าได้คะแนนสูง หมายถึง คุณภาพการกำกับดูแลอยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งแม้ว่าผู้จัดทำโครงการนี้จะระบุว่า ดันแบบฯ นี้ยังไม่ใช่สูตรสำเร็จที่เหมาะสมกับทุกประเทศก็ตาม (WGI, 2015, p. 1 and July 10, 2007)

3) การกำกับดูแลระดับโลก (Good Global Governance) สืบเนื่องจากการพยายามข้างต้นที่จะพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดของการกำกับดูแลเชิงคุณภาพ ว่า “ดี” หรือ “ไม่ดี” ได้ทำให้มีการริเริ่มสร้างเกณฑ์เชิงบรรทัดฐาน (Normative Criteria) ที่สามารถประเมินผลความสำเร็จของคุณภาพการกำกับดูแลได้ในระดับหนึ่ง (Knill, 2004) แต่อย่างไรก็ดี องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้อย่างธนาคารโลกได้เพิ่มความพยายามมากขึ้นในอันที่จะผลักดันคุณภาพการกำกับดูแลที่ว่านี้อย่างต่อเนื่อง โดยเสนอแนวทาง “การกำกับดูแลระดับโลก” (Global Governance) ที่มุ่งมั่นสนับสนุนให้ประเทศในแถบทวีปเอเชียและประเทศอื่น ๆ เดินตามกรอบแนวคิดและหลักการกำกับดูแลที่ดีระดับโลก (Good Global Governance) เช่นเดียวกับ Robert Cox (1993) กล่าวถึง Global Governance ในบทความเรื่อง Structure Issues of Global Governance Implications for Europe ว่า เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประเทศต่างๆ ในระดับโลก จากเดิมที่มีพื้นฐานการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แบ่งแยกจากกัน กลายเป็นมีการเพิ่มการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น

ในด้านต่าง ๆ ซึ่งกลายเป็นความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นฐานใหม่ (Fundamental Changes) ในระดับโลก ที่สร้างพลังทางสังคม (Social Forces) และพื้นฐานเศรษฐกิจโลกแบบใหม่ รวมถึงรูปแบบการใช้ อำนาจทางการเมืองที่มีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน (Political Authority Interactive) มากขึ้น ส่งผลต่อ โครงสร้างสังคมระดับโลกมีความเปลี่ยนแปลงไปด้วย ที่มีประเด็นความเปลี่ยนแปลงระดับโลก (Global Governance Transition) ได้แก่ (1) ความเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจ ระดับโลก คือ ด้านการผลิตและการเงินระหว่างประเทศ (Global Production and Global Finance) (2) ความเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อรูปแบบระบบการเมืองการปกครอง ของแต่ละประเทศ (Transformation of Inter-State System) (3) ปัญหาการจืดระเบียบโลก (Problematic of World Order)

นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2014) ได้มีบทบาทอย่างมากเกี่ยวกับการกำหนดทิศทาง วิธีการกำกับดูแลและกฎระเบียบระดับโลก (Global Governance and Global Rules) ผ่านคณะกรรมการนโยบายเพื่อการพัฒนา (Committee for Development Policy: CDP) ที่ตั้งขึ้นภายใต้ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Council) ประกอบด้วย สมาชิกผู้เชี่ยวชาญด้านสภาพเศรษฐกิจและสังคม รวม 24 คน ซึ่งเป็นคณะกรรมการฯ ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็น ผู้นำทางปัญญาด้านการพัฒนาความเจริญมั่นคงของโลก มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ที่เป็นอิสระ เกี่ยวกับวิธีการการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกัน ที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศผู้รับผลประโยชน์ที่ด้อยพัฒนา ก็มุ่งเน้นการชี้แจง (Delineation) ว่าการกำหนดกลยุทธ์ นโยบายระดับโลก เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนา ความตกลงร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาวิธีการกำกับดูแลและ กฎระเบียบระดับโลก (Global Governance and Global Rules) ให้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่เอื้อ ต่อการพัฒนาประชาคมโลกในยุคหลังปี 2015 ต่อไป ที่ความเข้มงวดจริงจังในการกำกับดูแลระดับโลก และกฎระเบียบระดับโลก (Strengthening Global Governance and Global Rules) เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อการจัดการเรื่องการแข่งขันและกันระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ให้ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น ดังนั้น การกำกับดูแลระดับโลก คือ การที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับระหว่างกันในระดับ ประชาคมโลก ที่จะร่วมกันจัดการกำหนดให้มีระบบ ระเบียบ รูปแบบ อำนาจดำเนินการ (System of Authoritative Rule) รวมถึงความคาดหวัง ที่เป็นไปในทิศทางร่วมกันในระดับสากล ที่มีกฎหมาย รองรับบังคับใช้ (Global Governance and Global Rules for Development In Post-2015 Era, 2014) ที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ยังแนะนำด้วยว่า วิถีปฏิบัติทางนี้จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนา จำนวนมากสามารถพัฒนาประเทศให้เข้าสู่ระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ (Thomas G Weiss, 2001) ซึ่งปัจจุบันนี้วิวัฒนาการของการกำกับดูแลที่ดีก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไปในทุกระดับ

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดเรื่อง การกำกับดูแลที่ดี เข้ามาในช่วงปี 2540 (ค.ศ. 1997) หลังวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในประเทศไทยและในทวีปเอเชีย โดยที่ประชุมคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 8 สิงหาคม 2540 เป็นนักวิชาการกลุ่มแรกที่ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” แทน “Good Governance” ในจดหมายเปิดผนึก “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” ถึงรัฐบาล (นันทพล กาญจนวัฒน์, 2557) หลังจากนั้น ได้มีการให้คำนิยามกันหลายรูปแบบ เช่น แปลว่า กลไก ประชาธิปไตย ธรรมรัฐ รัฐภิบาล ธรรมภิบาล เป็นต้น (อรพินท์ สพโชคชัย, 2540, ชีรยุทธ บุญมี, 2541, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542) โดยทั้งภาครัฐและเอกชนต่างเชื่อว่า แนวคิดนี้มีส่วนในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลและการบริหารจัดการ จนในที่สุด ได้มีการ แปลความหมาย “Good Governance” เป็นคำยอดนิยามที่ใช้กันแพร่หลายในภาษาไทย ว่า “ธรรมภิบาล” และ “Corporate Governance” หมายถึง “บรรษัทภิบาล” แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือว่ามิบทบาทเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจได้แปลคำว่า “Good Governance” อย่างเป็นทางการไว้ว่า “การกำกับดูแลที่ดี” (สคร., 2552)

ในส่วนของรัฐบาลไทยเองก็ได้ออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้าง ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” และให้นิยามว่า “การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี เป็นแนวทางในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ ให้สามารถอยู่ร่วมกัน อย่างสงบสุข เป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือ สร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตราย ที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมได้ตระหนักรับรู้ว่ามีความยุติธรรมความ โปร่งใสและ ได้มีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย”

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2552) ที่เป็นหน่วยงานด้านการพัฒนากระบวนการทำงานภาคราชการ เห็นว่า หลักการกำกับดูแลที่ดีมีความสำคัญ จำเป็นต้อง ผลักดันหน่วยราชการให้มีระดับการกำกับดูแลที่ดีเทียบเท่ามาตรฐานสากล ได้กำหนดในยุทธศาสตร์ ปี 2551-2555 ว่า นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี หมายถึง “การประกาศเจตนารมณ์ขององค์กร ที่จะดำเนินการและกำหนดนโยบายตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยผู้บริหารของแต่ละองค์กรจะต้องวางนโยบายที่เกี่ยวกับรัฐ สังคม และสิ่งแวดล้อม ผู้รับบริการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรและผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งกำหนด แนวทางปฏิบัติ และมาตรการหรือโครงการ เพื่อให้บรรลุตามนโยบายขององค์กร ส่วนสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) สังกัดกระทรวงคลังที่เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่ในการ

พัฒนาประสิทธิภาพ จัดระบบประเมินผลและระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ให้กับกลุ่มงาน รัฐวิสาหกิจ ที่มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจรวมอยู่ด้วยนั้น ก็เล็งเห็นความสำคัญของหลักการ กำกับดูแลที่ดีและเห็นสอดคล้องเช่นกันว่า หน่วยงานภาครัฐและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำเป็นที่จะต้องนำหลักการกำกับดูแลที่ดี (GG) มาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยยกระดับการบริหาร จัดการให้มีประสิทธิภาพ (สคร.) (2552, คำนำ) จึงได้นำ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) มาตราที่ 3/1” และ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” มาเป็นต้นแบบในการจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี เรียกว่า “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552” ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ระบุว่าหลักการฉบับนี้เป็นข้อเสนอที่จะทำให้อำนาจรัฐวิสาหกิจ สามารถยกระดับการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้ทัดเทียมกับสากลได้

2.2 ความรับผิดชอบต่อสังคมและการกำกับดูแลที่ดี

ในระยะ 10 กว่าปีที่ผ่านมา ได้มีกระแสการนำแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) ไปผูกกับแนวคิดการกำกับดูแลที่ดี (Buchholtz, Brown, Shaban, 2008) อยู่ภายใต้ บริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เช่นเดียวกันกับแนวคิดการกำกับดูแลที่ดี (UK essays March 2015, Klerk, 2011) มีการแปล Corporate Social Responsibility (CSR) เป็นภาษาไทย ว่า บรรษัทภิบาล (สถาบันไทยพัฒนา, 2012) โดยเห็นว่าขณะนี้ CSR ได้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (Major Component) ของต้นแบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยเฉพาะในธุรกิจรุ่นใหม่ ๆ ที่ได้ แปรสภาพจากความคิดการทำธุรกิจแบบดั้งเดิมที่สนใจเฉพาะแต่ผลกำไรของบริษัท มาสู่การพิจารณา ประเด็นที่กว้างขึ้นคือมิติทางสังคมและส่วนรวม (Rahim, 2013) และเชื่อว่าความรับผิดชอบต่อสังคม ขององค์กรนั้น เป็นกลไกการดำเนินงานจากภายในกิจการที่เชื่อมโยงสู่กระบวนการภายนอก ภายใต้อุดมการณ์ที่ต้องการสร้างประโยชน์แก่ตัวกิจการเอง ส่วนรวม และสิ่งแวดล้อม บนพื้นฐาน ของการไม่เบียดเบียนกัน การสงเคราะห์ช่วยเหลือกันตามความสามารถของกิจการ อันจะนำไปสู่ ความยั่งยืนของกิจการในระยะยาว (สถาบันไทยพัฒนา, 2012) เช่นเดียวกับ Amiram Gill (2008) เชื่อว่า การกำกับดูแลกิจการที่ดีแต่เดิมนั้น ผู้ที่มีบทบาทในการปกครองและจัดการ (Agency) มุ่งเน้น ไปยังการแก้ปัญหา “คุณภาพ” ขององค์ประกอบอันเกี่ยวข้องกับจริยธรรม (Ethics) ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) และการเปิดเผย ข้อมูล (Disclosure) แต่ต่อจากนี้ไป ยังมีองค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ที่ต้องเพิ่มเข้าไป (Convergence) ในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ทั้งของเอกชนในการดำเนินธุรกิจและของรัฐบาล ในการดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy) เนื่องจากเป็นเครื่องมือสำหรับเอื้อประโยชน์ต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม ให้แน่ใจว่ากระบวนการการตัดสินใจทางธุรกิจ จะมีผู้ได้รับประโยชน์ที่ไม่เพียงแต่

นักลงทุนเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้เสีย เช่น พนักงาน ผู้บริโภคและชุมชน โดยการปรับเพิ่มองค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) นี้ ควรให้ความสำคัญต่อการกำหนดให้มีบรรทัดฐานทางกฎหมาย (Legal Norms) อีกทั้งคาดว่าถ้ามีการหลอมรวมแนวคิดที่ว่านี้อย่างจริงจังแล้วน่าจะ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจในระดับสากลได้เช่นเดียวกับ Andrea Beltratti (2005) เห็นว่า ได้มีหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical Evidence) แสดงให้มั่นใจได้ว่าการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีและหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) มาปฏิบัติร่วมกันนั้น จะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการส่งเสริมมูลค่าการตลาดให้กับองค์กร (The Geneva Association, Online) สอดคล้องกับ International Organization for Standardization (ISO 26000, 2010) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนอิสระระหว่างประเทศปัจจุบันมีสมาชิกจาก 163 ประเทศ มาร่วมกันด้วยความสมัครใจ ที่จะนำผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ มาแบ่งปันความรู้ในการพัฒนามาตรฐานการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการตลาดนวัตกรรม และการให้บริการแขนงต่าง ๆ โดย ISO มีความเชื่อว่า มาตรฐานสากล (Standard) จะทำให้ผลิตภัณฑ์ บริการและระบบ มีคุณภาพที่ดี มีความปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ได้กำหนดให้ ISO 26000 เป็นมาตรฐานในการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility: SR) แก่องค์กรทุกประเภททั้งในประเทศที่พัฒนาและในประเทศกำลังพัฒนา และ ISO 26000 ได้ประกาศใช้ หลักการของความรับผิดชอบต่อสังคม (Principles of Social Responsibility) (หน้า 10-14) สำหรับเป็นหลักปฏิบัติสากลเพื่อส่งเสริมคุณภาพของการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ที่มีองค์ประกอบ 7 ด้าน ได้แก่

- (1) ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร (Accountability)
- (2) ความโปร่งใส (Transparency)
- (3) การประพฤติจริยธรรม (Ethical Behaviour)
- (4) เคารพผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Respect for Stakeholder Interests)
- (5) เคารพหลักนิติธรรม (Respect for the Rule of Law)
- (6) เคารพการประพฤติปฏิบัติสากลที่ถือว่าเป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (Respect for International Norms of Behavior)
- (7) เคารพสิทธิมนุษยชน (Respect for Human Rights)

3. หลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดีในต่างประเทศและในประเทศไทย

การทบทวนหลักการที่เป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่ดีนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดที่นำมากำหนดปัจจัยองค์ประกอบหลากหลายด้านซึ่งมีสาระสอดคล้องกับรูปแบบลักษณะงานองค์กรการเงิน โดยเน้นหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะองค์กรสากลระหว่างประเทศทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค รวมถึงกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งถือว่ามีมาตรฐานหรือมีการยอมรับกันในโลกสากลว่ามีความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบประเด็นวิเคราะห์ และเป็นองค์ประกอบที่มีสาระสำคัญในการกำหนดแนวทางในการจัดทำ ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาแนวทางการกำกับดูแลที่ดีของประเทศไทยทั้งในองค์กรภาครัฐและเอกชนแบ่งการศึกษาเป็น 3 ระดับ ได้แก่ หลักการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรสากล หลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และหลักการกำกับดูแลที่ดีในประเทศไทย ดังนี้

3.1 หลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดีในองค์กรสากล

เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดีในองค์กรสากล 7 แห่ง ที่มีบทบาทสำคัญในระดับโลกเกี่ยวกับกำกับดูแล บริหารเศรษฐกิจ การเงินการธนาคาร ซึ่งองค์กรเหล่านี้เห็นความสำคัญในการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้ และยังผลักดันให้ทุก ๆ ประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาได้นำกลไกนี้มาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการกำกับดูแลด้วยเช่นกัน ได้แก่

1) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015)

OECD จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1961 เพื่อบูรณะฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมของยุโรปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีบทบาทภารกิจสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มประเทศสมาชิก ที่สามารถมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันกับประเทศภายนอกกลุ่ม และประเทศกำลังพัฒนา โดยวิเคราะห์แนวทางนโยบาย ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ส่งเสริมการค้าเสรี เสนองานวิจัยที่มีคุณภาพ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวปฏิบัติประเด็นปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

OECD มีการกำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจไว้ ตั้งแต่ ปี 2005 และได้ปรับปรุงเพิ่มเติมในปี 2015 ที่มุ่งประเด็นการมีความมั่นใจว่า องค์กรของรัฐได้มีกรอบหลักการกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพ (Ensure the Basis for Effective CG Framework)

คือ ความโปร่งใส (Transparent) หลักกฎหมายและกฎเกณฑ์การควบคุมดูแล (Legal and Regulatory Framework) และสาระสำคัญอย่างยิ่งคือ การกำหนดให้มีการแยกโครงสร้างความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในระหว่าง การกำหนดกฎเกณฑ์การควบคุมดูแล (Regulatory) การอำนวยการควบคุมดูแล (Supervisory) และการใช้อำนาจหน้าที่ (Enforcement Authority) โดยมีหลักการกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจ 7 องค์ประกอบ ได้แก่

(1) รัฐบาลในฐานะการเป็นเจ้าขององค์กรของรัฐ ต้องมีการพัฒนา นโยบายการเป็นเจ้าของ (Ownership Policy) ที่แบ่งแยกบทบาทและความรับผิดชอบของรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน (Roles and Responsibilities) การนำนโยบายไปใช้ (Implementation) เปิดเผยวัตถุประสงค์บทบาทหน้าที่ เพื่อการตรวจสอบให้มั่นใจว่ามีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มความคุ้มค่าให้กับสังคม รวมทั้งต้องกำหนด วิธีการของรัฐที่จะดำเนินการตามนโยบายการเป็นเจ้าของที่ระบุความรับผิดชอบต่อผลการบริหารทางการเมืองและเปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป (Procedures of Political Accountability and Disclosed to the General Public) ต้องกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ (Mandated Authorities) ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Objectives)

(2) บทบาทในการเป็นเจ้าขององค์กรรัฐ (The State's Role as an Owner) ต้องโปร่งใสพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารแบบมืออาชีพ (Transparent, Accountable, Professionalism and Effectiveness) จัดให้มีการตรวจติดตาม (Monitoring the Implementation of Broad Mandates and Objectives for SOEs) การมีระบบรายงาน (Reporting Systems) การตรวจติดตามผลการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการ (Monitor Compliance with Applicable Corporate Governance Standards)

(3) ต้องกำหนดกรอบของกฎหมายและกฎระเบียบในตลาดการแข่งขันที่เป็นธรรม (Unbiased Legal and Regulatory Framework in the Fair Competition Marketplace) ต้องมีการแบ่งแยกโครงสร้างที่ชัดเจนระหว่าง รัฐบาลในฐานะการเป็นเจ้าขององค์กรของรัฐ (Ownership Function) และบทบาทการควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐอื่น (Regulator Function) ที่อาจมีเงื่อนไขอิทธิพลผลประโยชน์ในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมการตลาด (Market Regulation)

(4) มีความเท่าเทียมกันของผู้ถือหุ้นและนักลงทุนอื่น ๆ (Equitable Treatment of Shareholders and Other Investors) โครงสร้างงาน (Function) ที่ระบุสิทธิหน้าที่ของผู้ถือหุ้น (Shareholders Rights/Ownership) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นเท่าเทียมกัน

(5) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและธุรกิจที่รับผิดชอบ (Stakeholder Relations and Responsible Business) ต้องกำหนดสิทธิผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยทางกฎหมายหรือ

ผ่านข้อตกลงร่วมกัน (by Law or Through Mutual Agreements) บทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสีย ในการกำกับดูแลกิจการที่ดี: Role of Stakeholders in Corporate Governance

(6) มาตรฐานความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Standards of Transparency and Disclosure) ได้แก่ การบัญชีที่มีคุณภาพ (Quality Accounting) การควบคุมภายในและการตรวจสอบ มีมาตรฐานเดียวกันกับบริษัทจดทะเบียน (Compliance and Auditing Standards as Listed Companies)

(7) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ (Responsibilities of the Boards of State-Owned Enterprises) ได้แก่ การมีอำนาจดำเนินการ (Authority) มีสมรรถนะ (Competencies) และความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ มีการตรวจติดตามผลการจัดการ (Monitoring of Management) ความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity) และต้องพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารของตน (Accountable for their Actions)

โดยเฉพาะแนวคิดเรื่อง “หลักนโยบายสาธารณะและพันธกิจ (Ownership/ Public Policy)” OECD ได้แนะนำรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการกำกับดูแลที่ดีแก่รัฐบาล ถึงวิธีดำเนินการ อันเป็นมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ เพื่อใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบให้แน่ใจว่า รัฐวิสาหกิจมีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีผู้พร้อมรับผิดชอบผลการบริหาร รัฐสามารถใช้ความเป็นเจ้าของของรัฐ (Exercise the State Ownership Function) เพื่อหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดเสียหายของรัฐบาลเอง (Avoid the Pitfalls) ทั้งในสถานะเมื่อต้องดำรงความเป็นเจ้าของ เพื่อให้บริการสาธารณะ (Passive Ownership) และเมื่อจำเป็นที่ต้องเข้าแทรกแซงรัฐวิสาหกิจ (Excessive State Intervention) เพื่อชี้้นำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายสาธารณะ (OECD, 2015) เน้นว่า

(1) วัตถุประสงค์หลักในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ (Purpose of State Ownership of Enterprises) คือเพิ่มมูลค่าให้กับสังคมผ่านการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient Allocation of Resources)

(2) มีนโยบายการเป็นเจ้าของ (Ownership Policy) ที่กำหนดเหตุผลโดยรวม (Rationales for State Ownership) บทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล (Roles and Responsibilities) กระบวนการกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจ วิธีการที่รัฐจะใช้นโยบายดังกล่าว (Implement) สำหรับการแสดงสถานะเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

(3) มีการปรับปรุงทบทวน นโยบายการเป็นเจ้าของให้มีขั้นตอนที่เหมาะสมสอดคล้อง กับความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารทางการเมือง (Procedures of Political Accountability) และเปิดเผยรายงานการดำเนินการต่อสาธารณชนทั่วไป (Disclosed to the General Public)

(4) มีวัตถุประสงค์และเหตุผลของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Objectives) สำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละรายที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานเจ้าของหรือกระทรวงเจ้าสังกัด

(Clearly Mandated by the Relevant Authorities) ให้ดำเนินการเพื่อบรรลุปันธกิจ และได้รับการเปิดเผย (Disclosed) (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (the Guidelines), 2015 Edition)

2) หลักการกำกับดูแล 6 ด้านของธนาคารโลก (World Bank Six Dimensions of Governance) และ World Bank Group

ตั้งแต่ปี 1989 ธนาคารโลกมีการอธิบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) ไว้กว้าง ๆ ว่า “เป็นลักษณะและวิถีทางในการใช้อำนาจของรัฐ จัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มีความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร มีตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใสและมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” โดยหลังจากนั้น ธนาคารโลก ได้ให้ความสำคัญเรื่องการกำกับดูแลที่ดีเป็นอย่างมากและได้ดำเนินการผลักดันเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่อง ได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์และสร้าง “ดัชนีการกำกับดูแลที่ดี” หรือ “ดัชนีธรรมาภิบาล” (Worldwide Governance Indicator - WGI Report) ขึ้นมาใช้วัดระดับคุณภาพการกำกับดูแลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองในประเทศต่าง ๆ เรียกว่า มาตรการกำกับดูแลที่ดีแบบมีระยะเวลา (Periodic Governance Indicators) ซึ่งถือว่ามีความทันสมัยที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับนักวิเคราะห์และผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายในแต่ละประเทศจะสามารถใช้เป็นมาตรฐานเปรียบเทียบอ้างอิงศักยภาพในการกำกับดูแลประเทศของตนเอง โดย Yitzhaki (2007) กล่าวในรายงาน World Bank Researchers Release Worldwide Governance Indicators 1996-2006 ว่าดัชนีนี้มีความโดดเด่นตรงที่จะเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบทั้งข้อมูลระดับรวม (Aggregated Data) และข้อมูลระดับย่อย (Disaggregated Data) ตลอดจนค่าความคลาดเคลื่อนโดยประมาณ (Margin of Error) ของแต่ละประเทศ อันถือได้ว่าเป็นมาตรฐานใหม่ของความโปร่งใสด้านข้อมูล (Shlomo Yitzhaki, 2007) นอกจากนี้ Githongo (2007) ซึ่งเป็นอดีตผู้อำนวยการหน่วยงานกำกับดูแลและจริยธรรมประจำสำนักประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเคนยา ก็เห็นเช่นกันว่ารายงานนี้ยังสามารถใช้ได้แย้งต่อคำกล่าวอ้างด้านลบที่ว่า ประเด็นด้านการกำกับดูแลที่ดีไม่สามารถวัดผลได้อย่างแน่ชัดและบทเรียนที่ได้รับนั้นไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดผลในเชิงบวกต่อรัฐบาล กลุ่มพัฒนาสังคมและสื่อมวลชน (John Githongo, 2007) โดยโครงการ “ดัชนีธรรมาภิบาล” หรือ Worldwide Governance Indicator - WGI Report (Deniel Kaufmann, 2010) ที่ว่านี้ใช้เวลานานกว่า 10 ปี ระหว่าง ค.ศ. 1996-2009 ในการสร้างและปรับปรุงให้ครอบคลุมมากที่สุดสำหรับข้อมูลของทุกประเทศและเขตการปกครองรวม 215 แห่ง แหล่งข้อมูลต่าง ๆ อีกกว่า 30 แหล่ง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามหลายหมื่นรายจากทั่วโลก รวมถึงผู้เชี่ยวชาญอีกหลายพันรายในภาครัฐ องค์กรพัฒนาชุมชน และภาคเอกชน โดยใน Governance

Indicator: GI หรือ ดัชนีการกำกับดูแลได้กำหนดหลักการกำกับดูแลที่มีคุณภาพที่ดีไว้ 6 องค์ประกอบ (Six Broad Dimensions of Governance) คือ

(1) Voice and Accountability: การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการพร้อมรับผิดชอบในผลการบริหาร คือ มีเกณฑ์วัดถึงการที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง (Participate) บุคคลและสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) ตลอดจนมีเสรีภาพในการร่วมสมาคม (Freedom of Association) และมีเสรีในการสื่อสาร (Free Media)

(2) Political Stability and Absence of Violence: ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง คือ มีมาตรเกณฑ์วัดถึงการตระหนักรับรู้ (Perceptions) ของประชาชนที่เชื่อว่ามีความเป็นไปได้เพียงใดที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้ม โดยวิถีทางที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น วิธีการใช้ความรุนแรงทางการเมือง รวมถึงการก่อการร้าย

(3) Government Effectiveness: ประสิทธิภาพของรัฐบาลคือการมีมาตรเกณฑ์วัดเกี่ยวกับ

(3.1) คุณภาพการบริการประชาชนของภาครัฐ

(3.2) ศักยภาพของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

(3.3) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐมีความเป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง

(3.4) คุณภาพการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ

(3.5) ความน่าเชื่อถือของรัฐบาล ว่ามีความมุ่งมั่นจริงจังต่อการดำเนินการตามนโยบาย (Credibility of the Government's Commitment)

(4) Regulatory Quality: คุณภาพในการกำหนดกฎเกณฑ์การควบคุมดูแล คือ มีมาตรเกณฑ์วัดเกี่ยวกับขีดความสามารถของรัฐบาล (Ability) ในการกำหนด นโยบาย กฎเกณฑ์ควบคุมดูแล (Sound Policies Regulations) รวมถึงการบังคับใช้ ได้อย่างมีคุณภาพ เป็นไปอย่างเหมาะสมเพียงพอที่จะเอื้อต่อการพัฒนาส่งเสริมการอยู่ดีกินดีของภาคเอกชน

(5) Rule of Law: นิติธรรม คือ มีมาตรเกณฑ์วัดเกี่ยวกับระดับของการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ (Agents) มีความมั่นใจและพร้อมใจที่จะปฏิบัติ (Abide) ตามกฎกติกาการอยู่ร่วมกันของสังคม (Rules of Society) โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับใช้กฎหมาย (Contract Enforcement) ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และกระบวนการยุติธรรม รวมถึงมีมาตรวัดเรื่องโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดอาชญากรรมความรุนแรง

(6) Control of Corruption: การควบคุมการทุจริตประพตติมิชอบ คือ มิเกณท์วัดเกี่ยวกับระดับการใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ทั้งการทุจริตประพตติมิชอบเพียงเล็กน้อยหรือขนาดใหญ่ โดยมีต้นแบบที่รวมถึงการทุจริตประพตติมิชอบเพื่อการเข้าปกครองเป็นรัฐบาล โดยกลุ่มศักดินาชนชั้นนำทางการเมือง (Elites) และกลุ่มธุรกิจเอกชน (Private Interests) ที่มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ผ่านพรรคการเมือง (The World Bank Group, July 2007)

อย่างไรก็ดี แนวโน้มในระยะต่อไปธนาคารโลกได้มุ่งเน้นการพัฒนาการของหลักการกำกับดูแลที่ดี เพื่อให้มีในการนำไปใช้อย่างจริงจังและต้องมั่นใจว่าได้ผลตามวัตถุประสงค์ โดยธนาคารโลกเสนอแนะให้ใช้วิธีการให้ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ ในรูปแบบของ “กรอบแนวทาง (Guideline) การกำกับดูแลที่ดี” ให้แก่บรรดาผู้บริหารประเทศหรือองค์กรอื่นใดก็ตาม ต่างสามารถที่จะนำไปสร้างสรรค์แนวปฏิบัติของแต่ละประเทศได้อย่างสอดคล้องเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในทางปฏิบัติ (Nature of its Operations) หรือ สามารถที่จะพิจารณาไตร่ตรองตามโอกาสที่เอื้ออำนวยให้มีการนำหลักการกำกับดูแลที่ดี ไปใช้ได้ตามบริบทของตนเอง ซึ่งวิธีการที่ว่าจะทำให้ตัวธนาคารโลกเองก็สามารถที่จะลดบทบาท ลดโอกาสในอันที่จะเข้าไปแทรกแซงการบริหารจัดการอันเป็นกิจการภายในของประเทศต่าง ๆ ได้ด้วยเช่นกันซึ่งจากแนวคิดนี้ ธนาคารโลกจึงได้กำหนด “พื้นที่การกำกับดูแล” (Area of Actions หรือ Key Dimensions of Governance) ที่เข้าข่ายต้องให้มีการใช้ “หลักการกำกับดูแล” ที่เน้นให้มี “คุณภาพที่ดี” สำหรับประเทศต่าง ๆ ที่นำไปจะใช้อันประกอบด้วย

- (1) การจัดการนโยบายสาธารณะของภาครัฐที่มีคุณภาพ (Public Sector Management)
- (2) มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (Accountability) ที่มีคุณภาพ
- (3) มีการใช้กฎหมายเพื่อพัฒนาการกำกับดูแลที่ดี (Legal Framework for Development)
- (4) มีความโปร่งใสและให้ความสำคัญต่อคุณภาพข้อมูล (Transparency and Information)

(ADB, Governance: Sound Development Management, August 1995 Published by Asian Development Bank, 1999, p. 8, World Bank, 2559)

3) หลักการกำกับดูแลที่ดีของ องค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจยุโรปแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic Commission for Europe: UNECE Principles of Good governance in PPPs)

ในปี 2008 UNECE (2551) ได้เสนอหลักการกำกับดูแลที่ดี สำหรับให้ผู้มีส่วนได้เสียในโครงการเพื่อความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships: PPP) ที่มี

ความชัดเจนเกี่ยวกับพื้นที่ที่จำเป็น ที่ต้องมุ่งเน้นให้มีการกำกับดูแลที่มีคุณภาพ (Governance Arenas) ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันในกลุ่มสมาชิกประเทศว่าหลักการกำกับดูแลที่ดีสามารถเร่งให้เกิดการกำกับดูแลที่มีคุณภาพ “ดี” ได้ (Capacity Building of Good Governance) ประกอบด้วยหลักการกำกับดูแลที่ดี 6 องค์ประกอบ คือ

- (1) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (Participation)
- (2) การมีวิถีปฏิบัติที่รู้ผิดชอบชั่วดี (Decency)
- (3) ความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency)
- (4) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารงาน (Accountability)
- (5) ความเป็นธรรมของสังคม (Fairness)
- (6) ประสิทธิภาพของผลงาน (Efficiency)

โดย UNECE เสนอให้มีการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีข้างต้นไปใช้ในพื้นที่การกำกับดูแลในส่วนต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

- (1) การทำงานของรัฐบาล
- (2) การบริหารจัดการภาครัฐ
- (3) ด้านความยุติธรรมเพื่อตัดสินข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก
- (4) ระบบเศรษฐกิจในสังคม ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
- (5) ระบบการเมืองในสังคมที่ประสานผลประโยชน์ร่วมกัน (Aggregate Interests)
- (6) ระบบพลเมืองที่มีความรับรู้ เข้าใจวิถีทางการเมืองร่วมกัน
- (7) การพัฒนาเพื่อการกินดีอยู่ดีที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

4) หลักการกำกับดูแลที่ดี ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF Good governance)

IMF เป็นองค์กรการเงินระหว่างประเทศ ให้ความเห็นว่าการกำกับดูแล (governance) สถาบันหรือหน่วยงานด้านการเงินนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงแนวคิด 2 ด้าน (broad concept) ได้แก่ ด้านการกำหนด แนวนโยบายทางเศรษฐกิจ และด้านการกำหนด กรอบกฎหมายที่จะใช้ในการกำกับดูแล ซึ่งการกำกับดูแลนั้นจะมีประสิทธิภาพที่ดีได้จะต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

- (1) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- (2) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (Accountability)
- (3) ความโปร่งใส (Transparency)

นอกจากนี้ IMF ได้ดำเนินการที่จะส่งเสริม การกำกับดูแลที่ดี (Program to Promote Good Governance) ในหลาย ๆ ด้าน โดยริเริ่มให้มีการออกหลักเกณฑ์มาตรฐานในการให้กู้ยืมเงิน

รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค (Technical Assistance) เพื่อเป็นการควบคุมดูแลการดำเนินงาน ของสถาบันการเงินต่าง ๆ อีกทั้งยังมีการร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับธนาคารโลก (World Bank) และองค์กรกำกับดูแลอื่น เพื่อสนับสนุนให้มีการนำองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่สุดที่ IMF เห็นว่า มีความสำคัญไปใช้ เพื่อเป็นเครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแล ดังนี้

- (1) ส่งเสริมให้มีกระบวนการความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการและการตัดสินใจ (Accountability)
- (2) การส่งเสริมนโยบายความโปร่งใส (Transparency Policy) โดยการเปิดเผยรายงาน ข้อมูลเอกสารต่อสาธารณะ (Transparency in the Disclosure of Documents) เช่น รายงาน IMF Country Report: Press Release ซึ่งในปี 2014 ประเทศสมาชิก ถึง 92% ได้ออกรายงานเพื่อเปิดเผย ผลการประเมินเกี่ยวกับสถานะทางการเงินของสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการบังคับใช้ เป็นกฎหมาย แต่ใช้วิธีการสมัครใจ (Voluntary Basis) เท่านั้น
- (3) การส่งเสริมให้มีการประเมินความเพียงพอในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์มาตรฐาน ของ Compliance with International Transparency Standards: Standards and Codes Initiative
- (4) การพัฒนาหลักปฏิบัติด้านความโปร่งใสทางการคลัง Code of Good Practices on Fiscal Transparency และคู่มือปฏิบัติ (Manual)
- (5) การออกแนวทาง Guide on Resource Revenue Transparency สำหรับประเทศ ที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีมูลค่าสูง
- (6) การกระตุ้นให้ประเทศสมาชิก บอกรับเป็นสมาชิก Special Data Dissemination Standard (SDDS) General Data Dissemination System (GDDS) เพื่อปรับปรุงมาตรฐานความโปร่งใส คุณภาพ และการส่งรายงานสำคัญให้ถูกต้องตรงเวลา
- (7) การออกหลักเกณฑ์ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) เพื่อมุ่งเน้นให้มีระบบการควบคุมค่าใช้จ่ายของประเทศที่รายได้ต่ำ (Low Income Country)
- (8) การออกหลักเกณฑ์ Money Laundering and the Financing of Terrorist (AML/CFT)
- (9) การส่งคณะทำงาน เข้าร่วมในกิจกรรมส่งเสริม การกำกับดูแลที่ดีที่สุด คือ
 - (9.1) Extractive Industries Transparency Initiative
 - (9.2) The G20 Anti-Corruption Working Group
 - (9.3) The OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions
 - (9.4) The Stolen Assets Recovery (Star) initiative

(10) การออกหลักปฏิบัติ Good Transparency Practices for Monetary Policy by Central Banks สำหรับให้ธนาคารกลางของประเทศสมาชิก นำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติด้านนโยบายการเงินที่มุ่งเน้นความโปร่งใส ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

(10.1) บทบาท/ ความรับผิดชอบ/วัตถุประสงค์ ของธนาคารกลางในการกำหนดนโยบายการเงิน

(10.2) จัดให้มีกระบวนการ ในการออกนโยบายการเงิน และรายงานการตัดสินใจด้านนโยบายการเงิน

(10.3) การเปิดเผยนโยบายทางการเงินต่อสาธารณะ (Public Availability of Information)

(10.4) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการ (Accountability) และความซื่อสัตย์ในหลักคุณธรรม (Integrity) ของธนาคารกลาง

(11) การออกหลักปฏิบัติ Transparency Practices for Financial Policies by Financial Agencies ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

(11.1) บทบาท/ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่/วัตถุประสงค์ ของสถาบันการเงิน (Financial Agencies) ในการดำเนินการตามนโยบายการเงิน ของธนาคาร (Financial Policy)

(11.2) จัดให้มีกระบวนการ ในการออกรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานและผลการประกอบการของสถาบันการเงิน

(11.3) การเปิดเผยนโยบายทางการเงิน (Financial Policies) ต่อสาธารณะ (Public Availability of Information)

(11.4) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการ (Accountability) และความซื่อสัตย์ในหลักสัจธรรม (Integrity) ของสถาบันการเงิน (FACTSHEET: The IMF and Good Governance, 2016)

5) หลักการกำกับดูแลที่ดี ของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ภูมิภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกสหประชาชาติ (United Nations Economics and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP Good governance Characteristics)

ได้เสนอคุณลักษณะ ในการพัฒนาบทบาทของรัฐ ในการจัดการปกครองที่มีหลักการกำกับดูแลที่ดี 8 องค์ประกอบ ได้แก่

(1) การมีส่วนร่วม (Participation)

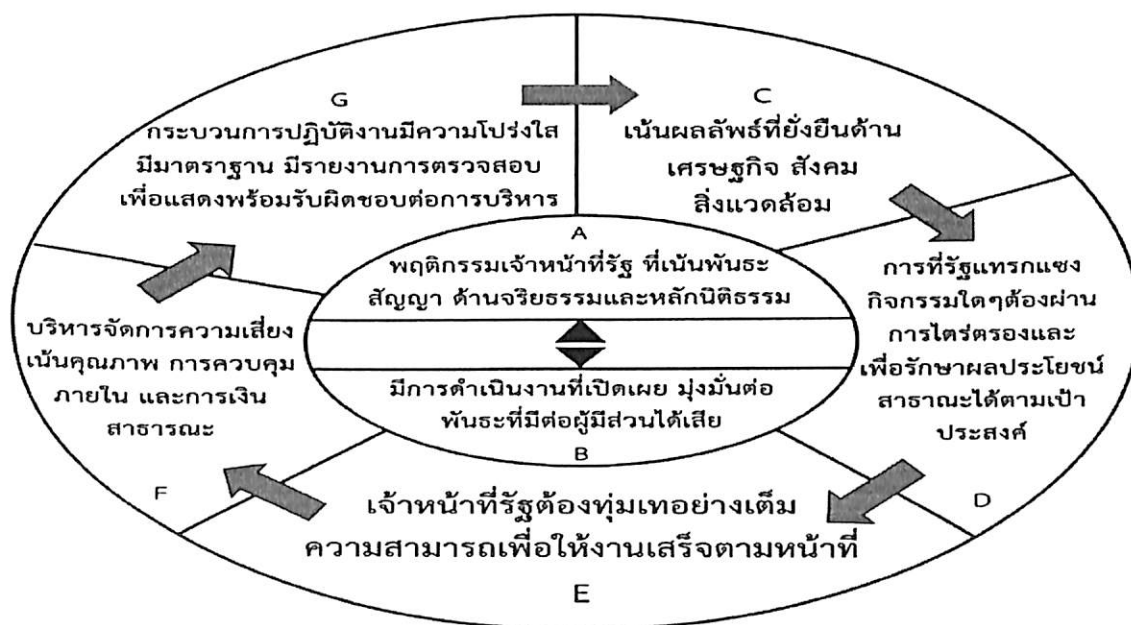
(2) การปกครองตามหลักกฎหมาย (Rule of Law)

(3) ความโปร่งใส (Transparency)

- (4) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency & Effectiveness)
- (5) การรับผิดชอบตอบสนอง (Response)
- (6) ความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหาร (Accountability)
- (7) การตั้งเป็นแนวร่วมอย่างเท่าเทียม (Equitable & Inclusive)
- (8) ฉันทามติ (Consensus)

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

ในปี 2014 CIPFA (CIPFA, 2014) ซึ่งเป็นสถาบันนักการคลังการบัญชีภาครัฐ (Public Finance) ได้เสนอต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี สำหรับเป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงานการเงินการคลังขององค์กรสมาชิกใน 130 ประเทศ ที่แสดงความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของหลักการกำกับดูแลที่ดีของภาครัฐ (Relationship between Principles for Good Governance in the Public Sector) เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติที่ดี (Benchmark of Good Governance) ในการกำกับดูแลให้ได้ผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของผู้มีส่วนได้เสีย (Achieving the Intended Outcomes While Acting in the Public Interest at All Times)



รูปภาพที่ 2.4 ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันนักการคลังการบัญชีภาครัฐ (IFAC & CIPFA International Framework: Good Governance in Public Sector, 2014)

โดย CIPFA เห็นพ้องกับสมาพันธ์นักบัญชีโลก (International of Federation of Accountants - IFAC) ว่าพื้นฐานของการมีคุณภาพการกำกับดูแลที่ดี ในภาครัฐ คือ การสามารถรักษาผลประโยชน์

สาธารณะและปฏิบัติงานได้ตามเป้าประสงค์ (Intended Outcomes) อย่างยั่งยืน จึงเสนอ ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี 7 องค์ประกอบ ได้แก่

(1) พฤติกรรมเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เน้นพันธสัญญา (Commitment) ด้านจริยธรรม (Ethical Values) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

(2) มีการดำเนินงานที่เปิดเผย (Openness) มุ่งมั่นต่อพันธะ (Engagement) ที่มีต่อผู้มีส่วนได้เสีย

(3) เน้นผลลัพธ์ที่ยั่งยืน (Sustainable) ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

(4) การที่รัฐเข้าแทรกแซงกิจกรรมใด ๆ ต้องผ่านการไตร่ตรองและเพื่อสามารถรักษาผลประโยชน์สาธารณะได้ตามเป้าประสงค์ (Intended Outcomes)

(5) เจ้าหน้าที่รัฐ ต้องทุ่มเทอย่างเต็มความสามารถ (Capacity) เพื่อให้งานสำเร็จตามภาระหน้าที่

(6) บริหารจัดการความเสี่ยง เน้นคุณภาพการควบคุมภายใน (Robust Internal Control) และ การเงินสาธารณะ (Strong Public Financial Management)

(7) กระบวนการปฏิบัติงานมีความโปร่งใส มีมาตรฐาน (Good Practices in Transparency) มีการรายงาน การตรวจสอบ เพื่อแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (Deliver Accountability)

7) หลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดี สำหรับธนาคารของ คณะกรรมการการกำกับดูแลการธนาคารระดับสากล (Basel Committee on Banking Supervision: BCBS Guidelines Corporate Governance Principles for Banks, July 2015)

คณะกรรมการ Basel Committee on Banking Supervision มีสมาชิกคณะกรรมการ 27 ประเทศ ที่มาจากอาร์เจนตินา, ออสเตรเลีย, เบลเยียม, บราซิล, แคนาดา, จีน, ฝรั่งเศส, เยอรมนี, ฮองกง, อินเดีย, อินโดนีเซีย, อิตาลี, ญี่ปุ่น, เกาหลี, ลักเซมเบิร์ก, เม็กซิโก, เนเธอร์แลนด์, รัสเซีย, ซาอุดีอาระเบีย, สิงคโปร์, แอฟริกาใต้, สเปน, สวีเดน, สวิตเซอร์แลนด์, ตุรกี, สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา มีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการฯ ตั้งอยู่ที่ ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (BIS) ในเมืองบาเซิล สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งคณะกรรมการฯ ไม่มีสนธิสัญญาก่อตั้ง ไม่ได้ออกกฎระเบียบที่มีผลผูกพันกัน แต่เป็นการร่วมมือแก้ปัญหามาตรฐานการกำกับดูแล กำหนดให้มีกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากล ได้แก่ Basel Capital Accord หรือ Basel ให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยง หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ที่ธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ธนาคารในประเทศตน นำมาประยุกต์ใช้เพื่อกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน หรือเรียกง่าย ๆ ว่า “เกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุน”

ในการกำกับดูแลความเสี่ยงของเงินกองทุนของธนาคาร เริ่มในปี 1988 ได้ออกหลักเกณฑ์ Basel I และ Basel II เพื่อรองรับความเสี่ยงด้านเครดิตและปรับปรุงเป็นระยะต่อมา ในช่วง ค.ศ. 2007- 2009 เมื่อมีความเชื่อมโยงทางการเงินและการค้าเพิ่มขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ สถาบันการเงินมีการดำเนินธุรกิจที่มีความซับซ้อนและมีความเสี่ยงมากขึ้น ในขณะที่ระบบการบริหารความเสี่ยงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ส่งผลให้เกิดวิกฤตการเงินโลกที่ส่งผลกระทบต่อบรรยากาศเศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินในหลายประเทศทั้งแถบยุโรปและอเมริกา ผู้กำกับดูแลในหลายประเทศจึงเห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนแนวคิด ในการกำกับดูแลระบบการเงินของโลก เพื่อลดโอกาสการเกิดวิกฤตการเงินในอนาคต ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ Basel III ในปี 2010 ถือเป็นกฎเกณฑ์การกำกับดูแลความเสี่ยงเชิงป้องกันที่ประเทศสมาชิกและประเทศอื่นนำไปใช้เป็นหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคาร เพื่อยกระดับความเข้าใจ ที่จะพัฒนาคุณภาพที่ดีให้เกิดขึ้น (Enhance Understanding of Key Supervisory Issues and Improve the Quality of Banking Supervision) ด้วยเหตุข้างต้น Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) หรือคณะกรรมการ Basel ซึ่งเป็นผู้พัฒนาแนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินจึงได้ทบทวนหลักเกณฑ์ Basel ซึ่งครอบคลุม เรื่องการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยง เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถต้านทานภาวะวิกฤตในระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจได้ดีขึ้น พร้อมทั้งลดการส่งต่อความเสี่ยงจากระบบการเงินไปยังภาคเศรษฐกิจจริงด้วยทั้งนี้ หลักเกณฑ์ด้านเงินกองทุนตามแนวทาง Basel III ล่าสุดที่บังคับใช้ในปี 2013 ได้พัฒนามาจากหลักเกณฑ์ Basel II ที่ BCBS ได้ออกมาในปี 2006 โดยยังคงหลักการที่สำคัญ 3 หลักการ (3 Pillars) ของหลักเกณฑ์ Basel II ไว้ ดังนี้

Pillar 1: คือหลักการที่กำหนดให้ สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนให้สอดคล้องกับมาตรการความเสี่ยง (Risk-Based Measure) คือ มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่ครอบคลุมสินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิต สินทรัพย์เสี่ยงด้านตลาด และสินทรัพย์เสี่ยงด้านปฏิบัติการ ให้ไม่ต่ำกว่าระดับที่กำหนด เพื่อใช้ในการกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงิน

Pillar 2: เป็นหลักการที่กำหนดบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเงินและผู้ควบคุมกำกับดูแล โดยสถาบันการเงินต้องจัดการให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงที่ดี มีกระบวนการประเมินความเสี่ยงของเงินกองทุนที่ครอบคลุมความเสี่ยงตามปริมาณสินทรัพย์เสี่ยงทุกด้านของตนเอง ตลอดจนมีการจัดทำแผนการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นภายใต้ภาวะวิกฤต (Stress Test) อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องสำหรับบทบาทของผู้กำกับดูแลนั้นมีหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินระบบบริหารความเสี่ยง รวมถึงประเมินความเสี่ยงของเงินกองทุนของสถาบันการเงิน รวมถึงการดำเนินมาตรการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาอย่างเหมาะสม

Pillar 3: หลักการกำหนดให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลรายงานที่เพียงพอต่อบุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในตลาด เช่น รายงานการดำรงเงินกองทุน ระดับความเสี่ยง และระบบการบริหารความเสี่ยงของตนเอง

คณะกรรมการ BCBS ยังได้กำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Guidelines: Corporate Governance Principles for Banks) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับในอุตสาหกรรมธนาคาร ตั้งแต่เจ้าของ (Policy Maker) ผู้อำนวยการควบคุมดูแล (Supervisors) คณะกรรมการธนาคาร และผู้บริหารของธนาคาร ได้นำไปประยุกต์ (Apply) ให้เหมาะสมกับกฎหมายในแต่ละประเทศ และต้องการให้มีสภาพบังคับใช้หลักการการกำกับดูแลนี้อย่างจริงจัง ซึ่งหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Guidelines: Corporate Governance Principles for Banks) รวม 13 หลักการ ได้แก่

หลักการที่ 1: ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ โดยรวม ที่รวมถึงการอนุมัติกรอบการกำกับดูแล (Governance Framework) การกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) และการดำเนินงานของผู้บริหารธนาคาร ตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ กรอบการกำกับดูแล และวัฒนธรรมองค์กร คือ คณะกรรมการมีความรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อผลการบริหารงานในภาพรวมของธนาคาร (Overall Responsibilities and Accountabilities) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “หน้าที่การดูแล” (Duty of Care) และ “หน้าที่ของความจงรักภักดี” (Duty of Loyalty) ต่อธนาคารตามกฎหมายของประเทศ (Applicable National Law) และตามมาตรฐานการกำกับดูแลที่บังคับใช้ (Supervisory Standards) ได้แก่

(1) มีบทบาทเป็นผู้นำในการสร้างวัฒนธรรมองค์กรและคุณค่าของธนาคาร มีส่วนร่วมรับรู้ติดตามการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกิจการของธนาคารและสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อร่วมดำเนินการในการป้องกันผลประโยชน์ระยะยาวของธนาคารและความมั่นคงทางการเงินอย่างทันท่วงที

(2) ดูแลให้มีกรอบการกำกับดูแลกิจการของธนาคาร (Governance Framework) กฎระเบียบที่จำเป็นสอดคล้องกับธุรกิจธนาคาร (Regulatory Landscape) วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ทางธุรกิจ นโยบายความเสี่ยง ความสามารถในการบริหารความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายการยอมรับความเสี่ยง (Risk Appetite Statement: RAS) กระบวนการประเมินความเสี่ยงของเงินทุนของธนาคาร แผนการเงินทุน สภาพคล่อง ภาวะผูกพัน และระบบการควบคุมภายใน

(3) กำหนดให้มีโครงสร้างองค์กร โครงสร้างการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน อำนวยความสะดวกในการตัดสินใจและการกำกับดูแลที่ดี รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และมอบหน้าที่ของคณะกรรมการและผู้บริหารอาวุโสและผู้รับผิดชอบด้านการบริหาร โดยเฉพาะด้านความเสี่ยงและการควบคุมอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ คณะกรรมการมีความรับผิดชอบในการกำหนดของกรอบการกำกับดูแลความเสี่ยง (Risk Governance Framework) ที่เป็นมาตรฐานสำหรับธนาคาร โดยทั่วไปกรอบการบริหารความเสี่ยง จะต้องกำหนด ให้มีโครงสร้างหน่วยงานที่เป็นอิสระในลักษณะตรวจสอบถ่วงดุลย์ (Check and Balance) เรียกว่าแนวป้องกันสามชั้น (Three Lines of Defence) เพื่อประสิทธิภาพของนโยบายการบริหารความเสี่ยง และการควบคุมดูแลธนาคาร รวมถึงกำหนดความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องไว้ ประกอบด้วย

(1) แนวป้องกันแรก (First Line of Defence) คือหน่วยธุรกิจ (Business Function) ซึ่งต้องมีกระบวนการบริหารความเสี่ยงในการทำธุรกิจ ขั้นตอนความรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อผลการจัดการความเสี่ยง

(2) แนวป้องกันที่สอง (Second Line of Defence) มี 2 หน่วยงาน คือ

(2.1) หน่วยจัดการความเสี่ยงที่เป็นอิสระ (Independent Risk Management Function) ซึ่งมีหน้าที่สร้างกลไก กระบวนการบริหารความเสี่ยง เพื่อดูแลประเด็นความเสี่ยงสำคัญของธนาคาร รายงานความเสี่ยงต้องสร้างความมั่นใจว่าผลการดำเนินงาน ผลกำไรและขาดทุน ได้ถูกกำหนดแสดงอย่างถูกต้อง (Accurately Captured) ซึ่งสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นตัวช่วยสำคัญในการตัดสินใจทางธุรกิจ

(2.2) หน่วยงานควบคุมภายในที่เป็นอิสระ (Independent and Effective Compliance Function) มีหน้าที่สร้างกลไกการควบคุมภายใน เช่น นโยบายการปฏิบัติตามกฎระเบียบ กระบวนการตรวจสอบติดตามและรายงานต่อคณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับ (Regulation) กฎการกำกับดูแลกิจการ (Governance Rules) และนโยบายที่ธนาคารกำหนด เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) แนวป้องกันที่สาม (Third Line of Defence) คือ หน่วยงานตรวจสอบภายในที่เป็นอิสระ (Independent and Effective Internal Audit Function) มีหน้าที่สร้างกลไกตรวจสอบภายในเพื่อทำการทบทวนให้ความมั่นใจในคุณภาพและประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายใน การป้องกัน และกรอบการกำกับดูแลความเสี่ยงของธนาคาร

หลักการที่ 2: คุณสมบัติและองค์ประกอบของกรรมการ ทั้งรายบุคคลและคณะที่ต้องเข้าใจบทบาทตนเองในการควบคุมดูแล ประเด็นสำคัญในหลักการข้อนี้ คือ

(1) การมีขั้นตอนที่ชัดเจนและเข้มงวดในการระบุเกณฑ์การประเมินและเลือกกรรมการ

(2) การวางแผนสืบทอดตำแหน่งของกรรมการ (Succession Planning of Board Members)

(3) กรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสีย หรืออยู่ภายใต้บังคับสถานการณ์ หรือปัจจัยจากบุคคลที่อาจมีอิทธิพล ซึ่งอาจขัดขวางความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ เช่น จากผู้บริหาร ผู้ถือหุ้น หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น

(4) กระบวนการคัดเลือกกรรมการ ต้องมีการพิจารณาคุณสมบัติ

(4.1) มีความรู้ความสามารถประสบการณ์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของกรรมการอิสระ (Non-Executive Directors)

(4.2) มีความสัตย์ซื่อถือคุณธรรม (Record of Integrity)

(4.3) มีเวลาเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และ

(4.4) มีความสามารถในการส่งเสริมการมีปฏิสัมพันธ์ที่ราบรื่นระหว่างคณะกรรมการ

หลักการที่ 3: โครงสร้างสัดส่วนของคณะกรรมการธนาคาร ที่เหมาะสมกับการควบคุมดูแล และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ (Board's Own Structure and Practices) ที่มีการทบทวนเป็นระยะ ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องหลักการข้อนี้ มุ่งเน้นเพื่อสนับสนุนหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Promote Checks and Balances) และลดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ประเด็นสำคัญในคือ

(1) ประธานคณะกรรมการต้องเป็นกรรมการอิสระ หรือไม่เป็นกรรมการผู้บริหาร (Independent or Non-Executive Board Member)

(2) คณะกรรมการธนาคาร ต้องมีสัดส่วนของกรรมการอิสระมากกว่า (Having a Larger Number of Non-Executives on the Board)

(3) กำหนดให้มีนโยบายความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Formal Written Conflicts-of-Interest Policy) และมีกระบวนการบังคับใช้เพื่อปฏิบัติตาม (Compliance) วัตถุประสงค์สำหรับการมีนโยบายนี้

หลักการที่ 4: ผู้บริหารระดับสูง บริหารจัดการธนาคารในลักษณะที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ทางธุรกิจ ระดับความเสี่ยงที่รับได้ ค่าตอบแทน และนโยบาย

หลักการที่ 5: การกำกับดูแลโครงสร้างในกลุ่มธนาคาร (Governance of Group Structures) ให้มีกรอบการกำกับดูแล ระดับความเสี่ยงที่รับได้ของกลุ่มในทิศทางเดียวกัน

หลักการที่ 6: การบริหารความเสี่ยงธนาคารที่เป็นอิสระ กำหนดเกณฑ์กำกับดูแลเชิงป้องกัน (Second Line of Defence) และรายงานที่มีประสิทธิภาพ

หลักการที่ 7: กระบวนการการระบุความเสี่ยง การตรวจติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ความเสี่ยง (Monitored and Controlled) และ การรายงานการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ที่ต่อเนื่องและ

ทันกับการเปลี่ยนแปลงหลักการข้อนี้ มุ่งเน้นกรอบการกำกับดูแลความเสี่ยงของธนาคาร (Risk Governance Framework) ที่ควรประกอบด้วยนโยบายบริหารความเสี่ยง เครื่องมือ มาตรการสำหรับการควบคุมระดับความเสี่ยงที่เหมาะสมทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ (Quantitative and Qualitative Elements) และกระบวนการติดตามซึ่งได้รับการออกแบบมาเพื่อให้มั่นใจว่าสอดคล้องกับขนาดความซับซ้อนและความเสี่ยงของธนาคาร

หลักการที่ 8: การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication) กรอบการบริหารความเสี่ยง (Risk Governance Framework) ที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการติดต่อสื่อสาร ต่อเนื่องทั่วทั้งธนาคารถือเป็นหลักการสำคัญของวัฒนธรรมความเสี่ยงที่แข็งแกร่ง โดยมั่นใจว่ามีการสื่อสารแบบเปิดครอบคลุมความเสี่ยงระดับองค์กร ระดับหน่วยงาน ปัญหาความเสี่ยง กลยุทธ์จัดการความเสี่ยง และระบบการรายงานความเสี่ยงต่อคณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูงฝ่ายบริหารที่สำคัญธนาคาร ควรหลีกเลี่ยงสภาพ “ไซโล” (Silo) ขององค์กรซึ่งจะขัดขวางการแบ่งปันข้อมูลอย่างมีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร และอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการตัดสินใจ

หลักการที่ 9: การปฏิบัติตามข้อกำหนด (Compliance) คณะกรรมการธนาคารมีหน้าที่ในการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบของธนาคาร โดยจัดให้มี โครงสร้างงานที่เป็นอิสระ (Independence and No “Dual Hatting” Function) อนุมัตินโยบายที่มีกรอบหลักการตัวชี้วัดพื้นฐาน (Basic Principles) และกระบวนการของธนาคารในการระบุ ประเมิน การติดตาม รายงานการปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎระเบียบของธนาคาร และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับความเสี่ยงในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ รวมถึงคณะกรรมการและผู้บริหารทุกระดับมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติ (Accountable) ตามข้อกำหนดกฎระเบียบดังกล่าวเพื่อให้มั่นใจได้ว่าธนาคารมีความรับผิดชอบและปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

หลักการที่ 10: ความเป็นอิสระของการตรวจสอบภายใน และหน่วยงานตรวจสอบภายใน

หลักการที่ 11: โครงสร้าง ค่าตอบแทนของธนาคารควรสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดี และค่าตอบแทนสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานและกฎเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง

หลักการที่ 12: การเปิดเผยข้อมูลตามเกณฑ์การกำกับของธนาคาร มีความโปร่งใสทั่วถึงไปยัง ผู้ถือหุ้น ผู้ฝากเงิน ผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

หลักการที่ 13: บทบาทของผู้ควบคุมดูแล (Role of Supervisors) นอกจากผู้กำกับดูแล (Regulator) แล้ว หลักการของ Basel ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ควบคุมดูแล (Supervisors) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทแยกออกจากผู้กำกับดูแล (Regulator) ให้คำแนะนำเพื่อ การควบคุมดูแล (Supervise) การกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคาร ดำเนินการประเมินภาพรวมของสถานะธนาคาร

(Comprehensive Evaluations) และมีปฏิสัมพันธ์สม่ำเสมอกับคณะกรรมการธนาคารและผู้บริหารระดับสูงซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำกับดูแลการดำเนินการของธนาคาร ทั้งนี้เพื่อร่วมปรับปรุงแก้ไขปัญหาเมื่อจำเป็น ในหลักการข้อนี้ ได้กำหนดองค์ประกอบหลายข้อเพื่อเป็นกลไกในการช่วยให้ผู้ควบคุมดูแล (Supervisors) ที่จะสามารถนำไปใช้ในการกำหนดมาตรการในการประเมินผลว่าคณะกรรมการธนาคารและผู้บริหาร ได้ดำเนินการในการกำกับดูแลงานธนาคาร ได้อย่างมีคุณภาพที่มุ่งเน้นประเด็นสำคัญคือ ผู้ควบคุมดูแล (Supervisors) ต้องมั่นใจว่า

- (1) มีกรอบวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธนาคารและผู้บริหารในการดำเนินการกำกับกิจการธนาคาร (Assess Their Performance for the Governance of the Bank)
- (2) ให้มีกระบวนการเพื่อปรับปรุง การแก้ไข การดำเนินการที่ยังไม่มีคุณภาพตามความจำเป็น
- (3) ทำการประเมินผลคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของธนาคาร เรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดี
- (4) กำหนดให้ธนาคารมีนโยบาย หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติในการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับธนาคารและพัฒนาแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการกำกับดูแลกิจการที่ดี สำหรับอุตสาหกรรมธนาคาร (Industry Best Practices Regarding Corporate Governance)
- (5) รายงานข้อมูลเกี่ยวกับผลประเมินการกำกับดูแลกิจการที่ดี ให้กับหน่วยผู้ควบคุมกำกับดูแลอื่น ๆ (Share Information on Corporate Governance with Other Supervisors) แบ่งปันข้อมูลและส่งเสริมความเข้มแข็งในการนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้
- (6) กำหนดองค์ประกอบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ที่เฉพาะเจาะจงกับธนาคาร (Address the Unique Corporate Governance Needs of Banks)
- (7) กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances)
- (8) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร และความโปร่งใสสำหรับผู้เกี่ยวข้อง (Clear Allocation of Responsibilities, Accountability and Transparency) (Bank for International Settlements, Online)

3.2 หลักการกำกับดูแลที่ดีที่ใช้ในสถาบันระหว่างประเทศระดับภูมิภาค

ในส่วนขององค์กรระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ได้ศึกษาหลักการที่เป็นองค์ประกอบในการกำกับดูแลที่ดีในทวีปเอเชีย สหภาพยุโรป และกลุ่มสหภาพอังกฤษ รวม 6 องค์กร ที่มีการกำหนดองค์ประกอบกำกับการกำกับดูแลที่ดีเฉพาะด้านตามบทบาทขององค์กรไว้ ได้แก่

1) หลักการกำกับดูแลที่ดีของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB Element of Good Governance)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2509 โดยความช่วยเหลือของสหประชาชาติ มีประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 67 ประเทศ ประกอบด้วย 48 ประเทศ ในทวีปเอเชียและ 19 ประเทศ จากพื้นที่อื่น มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ADB มีจุดมุ่งหมายสนับสนุนระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศแถบทวีปเอเชียและแปซิฟิก ผ่านการให้เงินกู้ (โครงการเงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชีย) และสนับสนุนด้านเทคนิคเพื่อใช้ในการปรับโครงสร้างด้านการเงินด้านสาธารณูปโภค การศึกษาและการฝึกอบรม โครงการด้านสิ่งแวดล้อม

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เริ่มให้ความสนใจในด้านการกำกับดูแล (Governance Issues) อย่างจริงจังในช่วงปี 1992 (พ.ศ. 2535) เป็นต้นมา โดยเน้นย้ำเช่นเดียวกับธนาคารโลกว่า คุณภาพการกำกับดูแล (Governance Quality) มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและทุกรัฐบาลจำเป็นที่จะต้องมีความกระตือรือร้นที่จะสร้างให้มีการกำกับดูแลที่มีคุณภาพที่ดี และมีการนำไปใช้ได้จริงจัง ทั้งนี้ ADB ได้เสนอแนวคิดการกำกับดูแลที่มีคุณภาพที่ดีไว้ใน ต้นแบบ (Analytical Framework) ที่แสดงความสัมพันธ์ในเชิงวิเคราะห์ระหว่าง องค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี (Elements of Good Governance) และ พื้นที่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลที่ดี (Specific Areas of Action)

ตารางที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบและพื้นที่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลที่ดี

องค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี 4 ด้าน (4 Elements of GG)	พื้นที่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลที่ดี (4 Specific Areas of Action ของ World Bank)
ความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารงาน (Accountability)	- การจัดการของภาครัฐ (Public Sector Management) - ความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารงาน (Accountability)
การมีส่วนร่วม (Participation)	
การคาดคำนวณผลทางกฎหมายได้ (Predictability)	- การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาการ (Legal Framework for Development)
ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (Transparency)	- ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Information)

(1) ความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารงาน (Accountability) หมายถึง การที่มีกระบวนการ เพื่อให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องแสดงความพร้อมรับผิดชอบผลการ

ตัดสินใจในเชิงการบริหารจัดการงานของตน เพื่อเป็นการตอบสนองต่อการที่ตนได้รับมอบอำนาจ ดำเนินการมา ไม่ว่าจะมาจากนิติบุคคลหรือองค์กร (Entity หรือ Principal) ซึ่งความพร้อมรับผิดชอบ ต่อผลการบริหารงานนี้ เป็นกลไกสำคัญยิ่งที่จะช่วยสร้างเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานที่ได้รับ มอบอำนาจมาได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ (Building Government Capacity) ซึ่ง ADB มีแนวคิด ว่าการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารงานจำเป็นต้องกำหนดให้มีอยู่ในพื้นที่การกำกับ ดูแลสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านต่อไปนี้

(1.1) การจัดการของภาครัฐ (Public Sector Management) เช่น การกำหนดเกณฑ์ วัดผลงาน (Standard Criteria to Measure Performance) ทั้งด้านบวกและลบและการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ รัฐต้องชดใช้ (Recourse) ความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่มีประสิทธิภาพ (Incompetence) เป็นต้น

(1.2) การจัดการองค์กร (Public Enterprise Management and Reform)

(1.3) การจัดการด้านการเงินของรัฐ (Public Financial Management)

(1.4) การปฏิรูปข้าราชการพลเรือน (Civil Service Reform)

(2) การมีส่วนร่วม (Participation) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เห็นว่าการยอมรับ ซึ่งกันและกันในสังคมจะมีขึ้นได้นั้นก็ต่อเมื่อทุกคนมี “ส่วนร่วม” ในการกระทำและเป็นผู้ร่วมมือ (Agents) เป็นเจ้าของ (Ownership) ในการสร้างงานด้วยกัน ซึ่งถือว่าเรื่องนี้เป็นหัวใจของการพัฒนา (Heart of Development) ดังนั้น รัฐบาลต้องจัดให้มีโครงสร้างการบริหารที่ยืดหยุ่นเพียงพอที่จะ เอื้ออำนวยให้เกิดการมีส่วนร่วมของพลเมืองทั้งในทางการเมือง เช่นมีการเลือกตั้งและ โดยเฉพาะ ในด้านเศรษฐกิจจะหมายถึงการที่ภาครัฐ ภาคเอกชนกลุ่มสังคมฐานรากและ NGO มีส่วนร่วม ในการประสานประโยชน์ รวมถึงมีการผลักดันให้รัฐลดบทบาท เพื่อเปลี่ยนถ่ายการจัดการบริการ สาธารณะจากรัฐไปสู่ภาคท้องถิ่น และภาคเอกชน

(3) การคาดคำนวณผลทางกฎหมายได้ (Predictability) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) อธิบายว่าการกำกับดูแลที่ดี หมายถึง การที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย สามารถคาดคำนวณได้ถึงผล และแนวทางปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในเรื่องของ (1) แนวปฏิบัติของกฎหมาย นโยบาย และกฎระเบียบ ที่ใช้อยู่ในสังคมนั้น (2) มีความเป็นธรรมในการนำกฎหมาย นโยบาย และกฎระเบียบไปใช้อย่าง คงเส้นคงวา (Fair and Consistent Application) และมีกลไกที่จะบังคับใช้กฎหมายได้

(4) ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (Transparency) ADB เห็นว่าเรื่องการเปิดเผยข้อมูล (Disclosure of Information) ที่ถูกต้องครบถ้วน สามารถลดความไม่แน่นอน (Uncertainty) ของ การตัดสินใจ และทิศทางการดำเนินงานตามนโยบายของภาครัฐ ตลอดจนลดความคลุมเครือ จากการตีความที่ต่างกัน (Susceptible Interpretations) ซึ่งส่งผลให้ลดโอกาสที่จะเกิด การ Corruption

หรือการประพดติมิชอบ ในทางปฏิบัติ ADB จึงสนับสนุนให้รัฐบาลของประเทศที่จะขอความช่วยเหลือด้านสินเชื่อกจาก ADB ต้องเสนอหลักเกณฑ์ความโปร่งใส (Principle of Transparency) ประกอบมาในคำขอกู้ด้วย

โดยธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) มีแนวคิดว่าการนำองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี (Elements of Good Governance) ไปใช้ในพื้นที่การกำกับดูแลที่สำคัญ ๆ (Specific Areas of Action) จะทำให้การกำกับดูแลมีคุณภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน (ADB, Governance: Sound Development Management, August 1995, Published by ADB, 2016)

2) หลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับบริษัทในสหภาพยุโรป ของบรรษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation: IFC European Union Principles of Good Governance in Europe Company; 3 elements and 6 principles)

International Financial Corporation (IFC) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศของประเทศสมาชิกกลุ่มการเงิน สังกัดธนาคารโลก ที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการบริหารจัดการสินทรัพย์ โครงการการลงทุน การร่วมทุนของบริษัทเอกชนเพื่อส่งเสริมความร่วมมือต่อกันในประเทศกำลังพัฒนา ได้อธิบายแนวคิดด้านหลักการกำกับดูแลที่ดีของสหภาพยุโรปไว้ว่า สหภาพยุโรป (EU) เป็นสหภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง ประกอบด้วยรัฐสมาชิก 28 ประเทศ กำเนิดจากประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (ECSC) และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) และตามสนธิสัญญา มาสทริชท์ ที่สถาปนาสหภาพยุโรปขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2536 มีการดำเนินการ และการตัดสินใจผ่านระบบองค์การอิสระจากชาติสมาชิกมีกฎหมายที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งใช้บังคับในรัฐสมาชิกในพื้นที่เชิงเกิน มีนโยบายการค้าเกษตรกรรม การประมง และการพัฒนาภูมิภาคร่วมกัน รวมถึงมีการเคลื่อนย้ายบุคคล สินค้า บริการ และทุนอย่างเสรี

กลุ่มประเทศสหภาพยุโรปมุ่งเน้นการกำกับดูแลในระดับบริษัทเอกชน หรือที่เรียกว่า “การกำกับดูแลกิจการ” (Corporate Governance) โดยเชื่อว่า หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีนั้นมีความสำคัญอันจะส่งผลที่ดีต่อคุณภาพของการควบคุมดูแลองค์กรหรือบริษัท (Company) ในยุโรป โดยเมื่อนำหลักการดังกล่าวมาใช้นั้นต้องสามารถเชื่อมโยงให้เกิด “การดำเนินงานร่วมกัน” ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการทั้งหมด ที่อยู่ในกระบวนการกำกับดูแล คือ ฝ่ายจัดการ คณะกรรมการ ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเพื่อความสำเร็จในผลประกอบการทางเศรษฐกิจ (High-performing Economy) โดยมีกรอบพื้นฐานการกำกับดูแลที่ดี 3 ด้าน (3 elements) ที่สำคัญ คือ

(1) ความมีประสิทธิภาพ หรือ Efficiency

(2) ความโปร่งใส หรือ Transparency

(3) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการ หรือ Accountability

โดยการเสนอให้มีวิธีนำกรอบพื้นฐาน 3 ด้าน มาบูรณาการร่วมกันกับองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี 6 ด้าน (6 Principles) (IFC และ Eco Da, 2015) ได้แก่

(1) เกณฑ์การมอบอำนาจดำเนินการ (Delegation of Authority) หมายถึง การกำหนดตารางผู้รับมอบอำนาจ ขอบเขตการดำเนินการและเกณฑ์ขั้นต่ำในการตัดสินใจ (Financial Thresholds Regarding Decision-Making Powers) คณะผู้แทนของผู้มีอำนาจ บริษัท ในยุโรป ควรผลิตตารางเรื่องที่สงวนไว้สำหรับคณะกรรมการ (ออกพารามิเตอร์ของผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย) และตารางเวลาของหน่วยงานสำหรับผู้บริหาร (ระบุเกณฑ์ทางการเงินเกี่ยวกับอำนาจการตัดสินใจ)

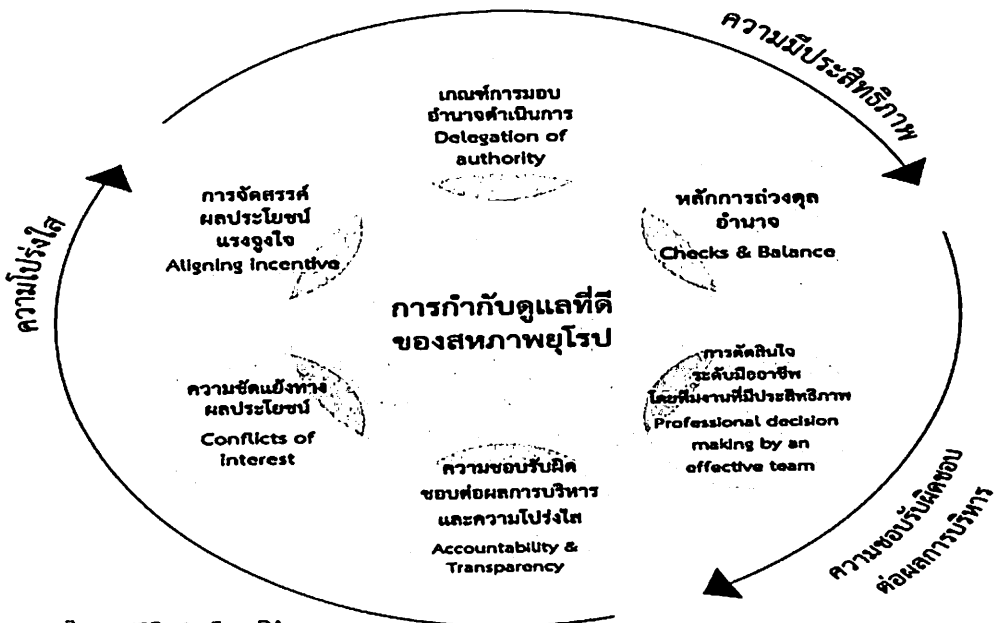
(2) หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance) การตรวจสอบและถ่วงดุลที่เหมาะสมทำให้แน่ใจว่าไม่มีผู้ใดผู้หนึ่งที่มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจมากกว่า ซึ่งอาจรวมถึงการแยกบทบาทของผู้บริหารระดับสูง มีการใช้หลักการ “Four Eyes” เมื่อมีการทำสัญญาที่สำคัญมีผู้สอบบัญชีภายนอกมีกรรมการอิสระในคณะกรรมการองค์กร

(3) การตัดสินใจระดับมืออาชีพโดยทีมงานที่มีประสิทธิภาพ (Professional Decision Making by an Effective Team) คณะกรรมการสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจพิจารณา ร่างการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ และมุ่งเน้นให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของคณะกรรมการองค์กร

(4) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการและความโปร่งใส (Accountability and Transparency) ในสหภาพยุโรป บริษัทหรือองค์กรส่วนใหญ่มีการเปิดเผยข้อมูลมากกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและด้วยความสมัครใจ ทั้งนี้เพื่อให้สาธารณะชนตรวจสอบผลการดำเนินงานได้ อันถือว่าเป็นวิธีการสร้างความเชื่อมั่นและแสดงความมุ่งมั่นองค์กร (Commitment) ต่อนักลงทุนและผู้มีส่วนได้เสียภายนอกอื่น ๆ

(5) ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) กรรมการในบริษัทต่าง ๆ ในยุโรป ต้องความเข้าใจอย่างดีว่าประเด็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์ เป็นข้อห้ามที่สำคัญ

(6) การจัดสรรผลประโยชน์แรงจูงใจ (Aligning Incentives) มีการจัดสรรผลประโยชน์แรงจูงใจที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ระยะยาวของบริษัท ตัวอย่างเช่น การให้ค่าตอบแทนการขายแก่พนักงานขายในแต่ละปี ต้องคำนึงถึงภาระผูกพันที่จะเกิดจากการขายผลิตภัณฑ์นั้นที่บริษัทต้องจ่ายในปีต่อ ๆ ไปโดยสามารถแสดงต้นแบบ ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี และการกำกับดูแลซึ่งพัฒนาจากแนวคิดของสหภาพยุโรป ไว้ใน ต้นแบบ ดังนี้



ผู้วิจัยพัฒนาจากแนวคิดของ IFC และ EecoDA

รูปภาพที่ 2.5 ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสหภาพยุโรปตามแนวคิดของ IFC

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

ธนาคารกลางยุโรป (ECB) เป็นธนาคารกลางของกลุ่มสหภาพยุโรป หรือ ยูโร โซน ซึ่งเป็นสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน ประกอบด้วยรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป 19 รัฐ (ณ 1 ม.ค.58) ซึ่งใช้เงินสกุลยูโรเป็นสกุลเงินร่วม และเป็นเงินสกุลเดียวที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย งานหลักของธนาคารกลางยุโรป คือ รักษาเงินเฟ้อให้อยู่ภายใต้การควบคุม วิธีการปกครอง หรือนโยบายการคลังของสหภาพการเงิน มีการร่วมมือเกิดขึ้นผ่านสหภาพยุโรป ซึ่งดำเนินการตัดสินใจทางการเมืองเกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรปและสกุลเงินยูโร

แนวคิดของธนาคารกลางยุโรป สำหรับการกำกับดูแลกิจการที่ดี คือ ต้องแบ่งแยกหน้าที่ของผู้ทำการควบคุมดูแล (Regulator) ออกจากผู้ที่เป็นเจ้าของ (Ownership) เนื่องจากผลประโยชน์ของเจ้าของ ผู้ควบคุมดูแล และผู้บริหาร อาจจะไม่สอดคล้องกันไม่สมประโยชน์เต็มรูปแบบอย่างที่คาดหวังจากการกระทำของแต่ละฝ่าย จึงก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ปัญหาตัวการ/ ตัวแทน (Principal/ Agent Problems) อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งธนาคารกลางยุโรปเชื่อว่าการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่มีประสิทธิภาพจะสามารถช่วยลดโอกาสที่จะเกิดปัญหาเหล่านี้ โดยการสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) การกำกับดูแลทั้งภายในและภายนอกองค์กร โดยเห็นว่า ต้นแบบสำหรับการกำกับดูแลกิจการที่ดีนั้น ประกอบด้วยเสาหลัก 3 องค์กรประกอบ (Three Main Pillars) คือ

(1) การกำกับดูแลกิจการจากภายใน (Internal Corporate Governance) หมายถึง การมีกลไกที่ช่วยให้ผู้ถือหุ้นสามารถการควบคุม ดูแล การดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้ เช่น

การมีคณะกรรมการ กรรมการอิสระ คณะกรรมการชุดย่อย มีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ มีการกำหนดสิทธิของผู้ถือหุ้น และมีผู้ตรวจสอบบัญชีภายใน เป็นต้น

(2) การกำกับดูแลกิจการจากภายนอก (External Corporate Governance) หมายถึง การควบคุมดูแล ดำเนินการ โดยผ่านตลาดการเงิน (Financial Market) อันเป็นตลาดเสรีที่สำคัญส่วนหนึ่ง ที่ทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) เช่น การที่องค์กรและบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เงื่อนไขที่เป็นสากล รวมถึงมีการลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืน เช่นเดียวกันทำให้มีการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีประสิทธิภาพ

(3) ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure) เมื่อมีกระบวนการที่ทำให้เกิดความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ก็จะสามารถเชื่อมโยงระหว่างการกำกับดูแลกิจการภายในและภายนอก ซึ่งเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งอันหนึ่ง คือ การมีมาตรฐานการบัญชีที่ดี มีผู้ตรวจสอบบัญชีมืออาชีพที่เพียงพอ ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ และมีกลไกหรือกฎหมายที่สามารถป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (“The Evolving Framework for Corporate Governance”, ECB Monthly Bulletin May 2005, pp.89-92)

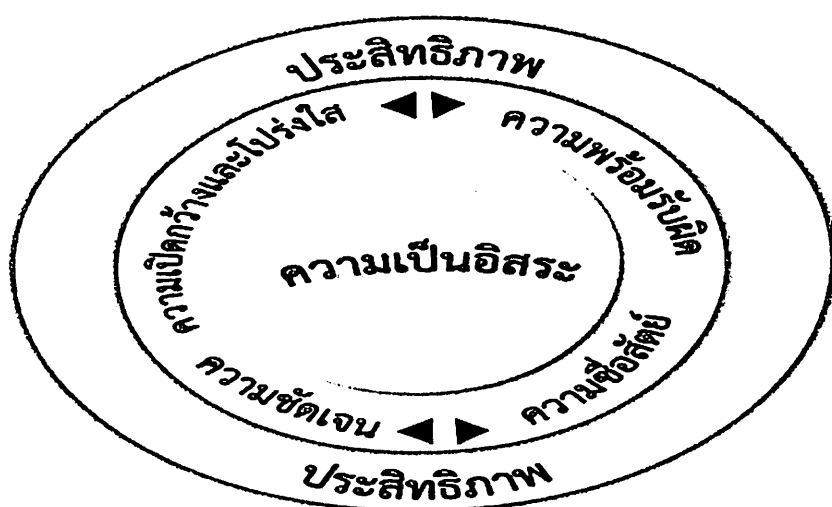
4) หลักการกำกับดูแลที่ดี ของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association: BIOA Guide to principles of Good governance)

สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสมาคมวิชาชีพอิสระสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นกลุ่มสมาชิกที่มีโครงสร้างของคณะกรรมการต่าง ๆ เฉพาะตัวที่ออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการของแต่ละกิจกรรม เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการไต่สวน ตัดสินเรื่องร้องเรียน ให้ความคิดเห็นและการจัดการ (Ombudsmen, Commissioners, Examiners, Adjudicators, Complaints Reviewers and Handlers) ที่รับเรื่องร้องเรียน ไต่สวน ตัดสิน วิจารณ์การร้องเรียน และการจัดการเกี่ยวกับความยุติธรรม การระงับข้อพิพาท และการแก้ไข (dispute resolution and redress) หรือการให้ความกระจ่างต่อคำถามของการกำกับดูแล (Questions of Governance) โดยเฉพาะด้านการสืบสวนเกี่ยวกับข้อสงสัยของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการให้คำแนะนำหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐ ที่อาจมีการละเว้นการกระทำหรือมีการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และอาจไม่มีความเป็นธรรม (Fairness) และปราศจากการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ (Public Accountability) (British and Irish Ombudsman Association, October 2009)

BIOA เห็นว่าแต่ละองค์กรจะมีหลักการกำกับดูแล (Governance) ที่ปฏิบัติแตกต่างกันตามความจำเป็นและเหตุผล แต่อย่างไรก็ดี ความน่าเชื่อถือขององค์กรและคณะผู้บริหารระดับสูงมีส่วนทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนเกิดเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของบทบาทของการเป็นผู้ให้

การบริการสาธารณะจึงได้เสนอ “คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการของการกำกับดูแลที่ดี” เพื่อเป็นเกณฑ์ส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลมีคุณภาพที่ดี

แผนภาพต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึง ต้นแบบความสัมพันธ์ระหว่างหลักการของการกำกับดูแลที่ดีของ BIOA ที่วางหลัก “ความเป็นอิสระ” เป็นแกนสาระสำคัญอยู่ตรงกลางล้อมรอบด้วยองค์ประกอบสนับสนุน 4 ด้าน และมีหลัก “ความมีประสิทธิภาพ” เป็นกรอบพื้นฐานใหญ่ครอบคลุมองค์ประกอบในต้นแบบทั้งหมดที่นำมาจาก Principles diagram “Guide to Principles of Good Governance” ของ British and Irish Ombudsman Association (October 2009)



รูปภาพที่ 2.6 ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดิน อังกฤษและไอร์แลนด์

หลักการของการกำกับดูแลที่ดี 6 องค์ประกอบ มีดังนี้

- (1) ความเป็นอิสระ (Independence) ให้ความมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีเสรีภาพในการดำรงตำแหน่ง ปราศจากการแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจ
- (2) การเปิดกว้างและโปร่งใส (Openness and Transparency) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้มีส่วนได้เสียสามารถมีความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการ
- (3) ความพร้อมรับผิดต่อผลการตัดสินใจการบริหาร (Accountability) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่าสมาชิกทั้งหมดในองค์กร ต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่งาน (Responsibility) และมีความพร้อมรับผิดต่อผลการบริหาร (Accountability) ที่เกิดจากการตัดสินใจและการกระทำของพวกเขา (Accountable for their Decisions and Actions)
- (4) ความซื่อสัตย์ (Integrity) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่อยู่บนพื้นฐานของความสุจริตตรงไปตรงมา มีมาตรฐานระดับสูงในความซื่อสัตย์และความเหมาะสม (Probity and Propriety) ในการดำเนินการ

(5) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (Clarity of Purpose) ต้องมั่นใจและแสดงให้ผู้มีส่วนได้เสียเห็นได้ว่า สามารถคาดหวัง (Expect) ผลลัพธ์อย่างไรได้จากกิจกรรม และรับรู้การปฏิบัติที่ดำเนินอยู่ (Know Why the Scheme Exists)

(6) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า กิจกรรมขององค์กรสามารถส่งมอบผลลัพธ์ที่มีคุณภาพ (Quality Outcomes) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

5) หลักการกำกับดูแลที่ดี ของสำนักงานคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ

(The International Trade Administration: ITA Good Governance Program)

เป็นหน่วยงานรัฐของสหรัฐอเมริกา ที่มีหน้าที่เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านอุตสาหกรรมส่งเสริมการค้าการลงทุน และสร้างความมั่นใจว่าคู่ค้าได้รับความเป็นธรรมในการค้าขายผ่านการบังคับใช้กฎหมายการค้าที่มีเข้มงวด ให้สอดคล้องกับข้อตกลงการค้า รวมถึงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางธุรกิจระดับโลก ที่ช่วยให้องค์กรของสหรัฐฯ สามารถแข่งขันได้ทั้งในสหรัฐอเมริกาและต่างประเทศ เพื่อความยั่งยืน (Sustain) ของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยสำนักงานคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศมุ่งเน้นการใช้ หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหัวใจในการทำธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ITA เห็นว่า การทุจริตที่เกี่ยวกับผลประโยชน์เชิงพาณิชย์มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและเชื่อตามรายงานของธนาคารโลกที่ว่า ค่าใช้จ่ายในการติดสินบนในการทำธุรกิจ (Tax of Bribery and the Trade Barrier of Corruption) ทำให้ต้นทุนการค้าขายเพิ่มขึ้นอีกกว่าร้อยละ 10 ผนวกกับบริษัทในสหรัฐฯ เอง มักจะอ้างว่าประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นคู่ค้า (Developing Countries) มีการทุจริตมีหลักนิติธรรม อ่อนแอ มีกฎหมายศุลกากรที่บังคับใช้ไม่สมบูรณ์ และมีการพิจารณาคดีล่าช้า ไม่มีการปฏิรูปจนเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำธุรกิจกับประเทศกำลังพัฒนา ตั้งแต่ปี 1998 ITA จึงมีความพยายามเพื่อต่อสู้กับการทุจริตผลักดันให้มีการลดการทุจริตติดสินบนระหว่างคู่ค้า โดยกำหนดให้มี Good Governance Program (GGP) ที่ใช้กลยุทธ์ผ่านองค์กรภาคเอกชนในประเทศท้องถิ่นที่เป็นคู่ค้าสนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่กลุ่มที่มีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินธุรกิจอย่างมีจริยธรรม มีโปรแกรมการฝึกอบรมจริยธรรมทางธุรกิจสำหรับผู้นำธุรกิจภาคเอกชน และร่วมกับสถาบันธนาคารโลก (The World Bank Institute) มีหลักสูตรจริยธรรมธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจว่าบริษัทของสหรัฐฯ มีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการแข่งขัน และมีสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่โปร่งใส โดยการส่งเสริมหลักการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance Program: GGP) ผ่าน 4 องค์ประกอบดังนี้

(1) ความโปร่งใส ผ่านจริยธรรมทางธุรกิจและการต่อต้านการทุจริต (Transparency

through Business Ethics and Anti-corruption)

(2) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการบริหาร ที่ดำเนินการตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

(Accountability in Corporate Governance)

(3) ความเป็นธรรมในการแก้ปัญหาข้อพิพาททางการค้า (Fairness in Commercial

Dispute Resolution)

(4) การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Protection of Intellectual Property Rights)

6) มาตรฐานการกำกับดูแลที่ดี ของธนาคารยุโรปเพื่อการบูรณะและการพัฒนา

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

EBRD ก่อตั้งขึ้นในปี 1991 ในยุโรปภาคกลางและตะวันออกเพื่อสร้างยุคเศรษฐกิจใหม่

หลังสงครามเย็น ที่มุ่งเน้นการตลาดเสรี สำหรับส่งเสริมการเงินแก่ผู้ประกอบการ และภาคเอกชน

ที่มีความคิดริเริ่มทางธุรกิจที่มีความเป็นไปได้ มีประเทศผู้ร่วมก่อตั้งหรือเจ้าของรวม 65 ประเทศ

จาก 5 ทวีป เช่นเดียวกับสหภาพยุโรป (European Union) และธนาคารเพื่อการลงทุนยุโรป (European

Investment Bank) EBRD มุ่งมั่นในมาตรฐานสูงสุดของการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Highest Standards of

Corporate Governance) และกรอบการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Framework) ถือเป็นหัวใจสำคัญ

ของกิจกรรมทั้งหมด มีองค์ประกอบหลัก ได้แก่

(1) ความรับผิดชอบ (Responsibilities and Related Controls)

(2) ความโปร่งใส (Transparency)

(3) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการบริหาร (Accountability)

(4) ระบบการรายงานข้อมูลแก่ผู้รับผิดชอบ (System of Reporting)

(5) ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (System of Checks and Balances)

ในฐานะที่เป็นนักลงทุน EBRD มุ่งส่งเสริมมาตรฐานที่ดีขึ้นของการกำกับดูแลกิจการที่ดี

เนื่องจากการที่ EBRD มักจะร่วมลงทุน หรือลงทุนในฐานะผู้ถือหุ้นส่วนน้อยกับบริษัทธุรกิจ

ที่หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ที่แข็งแกร่งจะช่วยเป็นกลไกโดยตรงที่ธนาคารใช้ควบคุมหลัก

ความเป็นไปได้ในการดำเนินงานการลงทุน (Sound Banking Principles) ในฐานะนักปฏิรูปกฎหมาย

(As a Law Reformer) ธนาคารมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการส่งเสริมให้กรอบหลักการกำกับดูแล

กิจการที่ดี มีการบังคับใช้ในระดับประเทศ (Promoting Better Corporate Governance Rules at the

Country Level) (European Bank, Online)

3.3 หลักการกำกับดูแลที่ดีที่ใช้ในประเทศไทย

สำหรับองค์กรในประเทศไทยการวิจัยได้ศึกษาองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบ SFIs

ซึ่งได้มีการกำหนดหลักการกำกับดูแลที่ดีไว้แล้วทุกแห่ง ได้รวบรวมหลักการที่เป็นองค์ประกอบ

การกำกับดูแลที่ดีไว้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กลุ่มภาครัฐ และกลุ่มเอกชน ดังนี้

3.3.1 หลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง มีระบบจัดการและการกำกับดูแลตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นการวางหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ดีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในการกำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับ SFIs ไทย ในปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีการออกหลักการกำกับดูแลที่ดีดังกล่าวไว้แล้วรวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ ประกาศใช้ในเว็บไซต์ของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดังนี้

- 1) ธนาคารออมสิน: คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี
- 2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร: คู่มือธรรมาภิบาล จริยธรรมทางธุรกิจ จรรยาบรรณของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน
- 3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์: ระเบียบธนาคารอาคารสงเคราะห์ฉบับที่ 31 ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของผู้บริหารและพนักงานธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2553
- 4) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย: นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี
- 5) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.): นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี ปี 2557
- 6) บริษัทประกันสินเชื่อบุคคลขนาดย่อม: นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี
- 7) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย: คู่มือประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ
- 8) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย: หลักธรรมาภิบาลบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ปี 2556 มีหลักการที่เป็นองค์ประกอบดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 หลักการกำกับดูแลที่ดีของ SFIs

ธนาคาร	องค์ประกอบหลักการกำกับดูแลที่ดี
<p>1. ธนาคาร ออมสิน</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accountability ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ 2. Responsibility ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ 3. Equitable Treatment การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและจะต้องพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างต้องให้ทุกคนได้รับความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน หากมีการร้องเรียนต้องมีคำอธิบายได้ 4. Transparency ความโปร่งใส 5. Value Creation การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มมูลค่าใด ๆ นั้นจะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน 6. Ethics การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ 7. Participation การมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น
<p>2. ธนาคาร เพื่อการเกษตร และสหกรณ์ การเกษตร</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transparency ความโปร่งใส 2. Ethics จรรยาบรรณ 3. Participation การมีส่วนร่วม 4. Accountability ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ 5. Responsibility ความสำนึกในหน้าที่ 6. Equitable Treatment การปฏิบัติอย่างเท่าเทียม 7. Value Creation การสร้างมูลค่าเพิ่ม

ธนาคาร	องค์ประกอบหลักการกำกับดูแลที่ดี
3. ธนาคาร อาคาร สงเคราะห์	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accountability ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ 2. Responsibility ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ 3. Equitable Treatment การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตจะต้องได้รับการพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน 4. Transparency ความโปร่งใส 5. Vision การมีวิสัยทัศน์ที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่กิจการในระยะยาว ที่จะสนองภารกิจโดยไม่ทำลายขีดความสามารถในระยะสั้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มมูลค่าใด ๆ นั้น จะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน 6. Ethics การมีจริยธรรม คือ การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแล และจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ
4. ธนาคาร เพื่อการ ส่งออกและ นำเข้าแห่ง ประเทศไทย	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accountability ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ 2. Responsibility ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ 3. Equitable Treatment การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและจะต้องพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน 4. Transparency ความโปร่งใสทั้งในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้และเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส 5. Value Creation การสร้างมูลค่าแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว 6. Ethics การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ 7. Participation การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานที่อาจมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย
5. ธนาคาร อิสลาม	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accountability ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ 2. Responsibility ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ 3. Equitable Treatment การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและจะต้องพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน 4. Transparency ความโปร่งใส 5. Value Creation การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว 6. Ethics การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ 7. Participation การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น

ธนาคาร	องค์ประกอบหลักการกำกับดูแลที่ดี
<p>6. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. หลักนิติธรรม หมายถึง การดำเนินงานหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา และเงื่อนไขที่มีความเสมอภาคและเป็นธรรม โดยเป็นที่ยอมรับและมีความเท่าเทียมกันในการยึดถือปฏิบัติ 2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยบรรจงทำให้พนักงานธนาคารประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณของธนาคาร และยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคมอย่างซื่อสัตย์ สุจริต ขยัน อดทน และมีระเบียบวินัย 3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา เพียงพอและมีกระบวนการให้ลูกค้าตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ 4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของธนาคาร ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การแสดงประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ 5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อ การใส่ใจ การกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาของลูกค้า และการยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ และจากการดำเนินงาน รวมทั้งความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบและประเมินผล 6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้พนักงานมีความประหยัด รักษาผลประโยชน์ของธนาคาร ใช้ปัจจัยในการผลิตอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์งานบริการที่มีคุณภาพและแข่งขันได้ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน 7. หลักการปกครอง หมายถึง การบริหารจัดการ พึงยึดถือความเสมอภาคและความเป็นหนึ่งขององค์กร ผู้บริหารและพนักงานพึงตระหนักว่าตนเป็นคนขององค์กร โดยไม่มีการแบ่งแยก
<p>7. บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accountability ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ 2. Responsibility ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ 3. Equitable Treatment การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและเท่าเทียมกัน 4. Transparency ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ และมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสแก่ผู้เกี่ยวข้อง 5. Value Creation การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ธนาคาร	องค์ประกอบหลักการกำกับดูแลที่ดี
	6. Ethics การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ 7. Participation การมีส่วนร่วมและส่งเสริมในการกระจายโอกาสแก่สาธารณะในการร่วมแสดงความคิดเห็น
8. บรรษัท ตลาดรอง สันเชื่อเพื่อที่ อยู่อาศัย	1. หลักการด้านความขัดแย้งทางผลประโยชน์ 2. หลักการต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3. หลักการด้านการเปิดเผยข้อมูล ความโปร่งใส รายงานทางการเงินและการดำเนินงาน 4. หลักการด้านการบริหารความเสี่ยง 5. หลักการด้านการควบคุมและตรวจสอบภายใน 6. หลักการด้านการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน 7. หลักการด้านจรรยาบรรณ

3.3.2 หลักการกำกับดูแลที่ดี ของภาครัฐ

องค์กรในระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชน) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบัน ภายหลังจากวิกฤตสถาบันการเงินในปี 2540 หรือที่เรียกว่า วิกฤตต้มยำกุ้ง ในการบริหารงานภาครัฐทั้งหมด ได้เริ่มมีการกำหนดหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาใช้ โดยการวางกฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการที่ดีตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งนับว่าเป็นก้าวแรกในการวางฐานบริหารราชการแนวใหม่โดยเป็นการพัฒนาส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และต่อมา ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการปรับปรุงแก้ไขฉบับที่ 5 คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยมาตราที่วางหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรากฏในมาตรา 3/1 และในปีต่อมา รัฐบาลได้อาศัยอำนาจความตามมาตรา 3/1 วรรค 4 กำหนด วิถีปฏิบัติราชการ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หลังจากนั้น ภาครัฐอีกหลายแห่งได้นำแนวทางข้างต้น มากำหนดหลักการกำกับดูแลที่ดี มีสาระสำคัญดังนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 และ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตราที่ 3/1 หลักการบริหารราชการที่ดีมีสาระสำคัญ ได้แก่ การมุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการมีการบริหารงานที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงองค์ประกอบ ได้แก่

- (1) ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน
 - (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน
 - (3) การเปิดเผยข้อมูลการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน
- ทั้งนี้ ให้พิจารณาปฏิบัติตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นกฎหมาย มีสาระสำคัญ 10 ประการ ดังนี้

- (1) การบริหารราชการ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) การบริหารราชการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐ
- (3) การบริหารราชการ อย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) การบริหารราชการ ให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ
- (5) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- (6) การลดภารกิจและยุบหน่วยงานที่ไม่จำเป็น
- (7) การกระจาย ภารกิจ และทรัพยากร ให้แก่ท้องถิ่น
- (8) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ
- (9) การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (10) การใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2) กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

ได้ออก “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552” ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ทุกรัฐวิสาหกิจมีหลักเกณฑ์และแนวทางในการเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี เป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความโปร่งใสในกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐวิสาหกิจได้ใช้หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีดังกล่าว เป็นกรอบแนวทางในการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจตลอดมา

และ สคร. ยังได้ดำเนินการปรับปรุง หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดี โดยเทียบเคียงกับ หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจของ OECD ปี 2548 (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2005) และหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี พ.ศ. 2549 ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อให้หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจมีความเป็นสากลและเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) สำหรับรัฐวิสาหกิจนี้ ทั่วนี้มี “องค์ประกอบ 7 ประการ” และ “หลักการและแนวทางการกำกับดูแล” 6 หมวด ดังนี้

องค์ประกอบกำกับการกำกับดูแลที่ดี 7 ประการ คือ

(1) Accountability ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติตามหน้าที่

(2) Responsibility ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพ

ที่เพียงพอ

(3) Equitable Treatment การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริต และให้เกิด

ความเท่าเทียมกัน

(4) Transparency ความโปร่งใส ต้องมีความโปร่งใส 2 ลักษณะ ดังนี้

- ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้

- เปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส (Transparency of Information Disclosure)

แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

(5) Value Creation การสร้างมูลค่าเพิ่ม แก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

โดยการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มมูลค่าใด ๆ นั้น จะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้าน เพื่อการแข่งขัน

(6) Ethics การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบ

ธุรกิจ

(7) Participation การมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่

ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น

หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552 รวม 6 หมวด คือ

หมวดที่ 1: การดำเนินการของภาครัฐในฐานะเจ้าของ

หมวดที่ 2: สิทธิและความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น

หมวดที่ 3: ความรับผิดชอบต่อของคณะกรรมการ

หมวดที่ 4: บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หมวดที่ 5: การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศและความโปร่งใส

หมวดที่ 6: จรรยาบรรณ

3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร. กันยายน 2552) เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการ ได้ทำการกำหนดหลักการธรรมาภิบาล (GG) ไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ความเข้าใจและนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากลมีการปรับปรุงหลักการธรรมาภิบาลอยู่เป็นระยะ โดยมีแนวทางหลักที่ใช้อยู่ 2 ส่วน ดังนี้

(1) คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) เดือนกันยายน ปี 2552 ประกอบด้วยองค์ประกอบ 9 ด้าน (Principle) ที่เรียกว่า “เกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

- หลักประสิทธิผล (Effectiveness)
- หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)
- หลักการตอบสนอง (Responsiveness)
- หลักการรับผิดชอบ (Accountability)
- หลักความโปร่งใส (Transparency)
- หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
- หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- หลักความเสมอภาค (Equity)

ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดพื้นฐานที่สามารถนำไปเป็นแนวทางการสร้างตัวชี้วัด (Indicator) ในแต่ละองค์ประกอบของหลักการกำกับดูแลที่ดีทั้ง 9 ด้าน ได้แก่ 1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) คือ ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน และมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ 2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและ

ระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) 3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) คือ การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง 4) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) คือ การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ 5) หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้ 6) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา 7) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ 8) หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 9) หลักความเสมอภาค (Equity) คือ การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และองค์ประกอบสุดท้ายที่เพิ่มเติมในแผนภาพ Good Governance Framework: ก.พ.ร. เมษายน 2555 คือ หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ได้แก่ การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็น

ที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์ (คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: Good Governance Rating, กันยายน 2552)

(2) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) (ตามมติเห็นชอบคณะรัฐมนตรี เมษายน 2555)

ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 องค์ประกอบ ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมองค์ประกอบในปี พ.ศ. 2555 ตามแผนภาพ: ก.พ.ร. เมษายน 2555 ดังนี้



รูปภาพที่ 2.7 แผนผัง Good Governance Framework ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2555)

4) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ สำนักงาน ก.พ. เป็นองค์การกลางทำหน้าที่บริหาร พัฒนา ส่งเสริม ระบบทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายใต้ระบบคุณธรรมให้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี สามารถเป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเห็นว่ามีจะมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานโดยการปรับโครงสร้างบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐไปมากแล้ว แต่แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างระบบการทำงานที่เน้นความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) ยังมิได้มีความคืบหน้าไปเท่าที่ควร ทั้งที่เป็นระบบที่สำคัญที่จะสร้างการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพ สร้างความสำนึกด้านรับผิดชอบ มีความชัดเจนในกระบวนการทำงาน ทำให้สามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐให้เป็นไปในทิศทางโปร่งใสและตรวจสอบหาผู้รับผิดชอบได้ (สำนักงาน ก.พ., ออนไลน์)

อย่างไรก็ดี สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนด “มาตรฐานทางจริยธรรม” ไว้ โดยในปี พ.ศ. 2551 โดยได้พัฒนาเครื่องมือวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อใช้วัดความโปร่งใสในหน่วยงานประเภทบริการ โดยมีเครื่องมือจำนวน 7 มิติ 53 ตัวชี้วัดย่อย ต่อมาได้ทำการศึกษาและพัฒนาตัวชี้วัดอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ครอบคลุมหน่วยงานทุกประเภท ได้แก่ ประเภทนโยบาย การบริหาร การบังคับใช้กฎหมาย และการสนับสนุนวิชาการ โดยเมื่อปี 2553 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรม ได้กำหนดมาตรฐานความโปร่งใสเพิ่มอีก 4 มิติหลัก 13 ตัวชี้วัดย่อย มีการประเมินผลพร้อมดำเนินการปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมให้เหมาะสม เพื่อสนับสนุนแนวทางการเสริมสร้างจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้จัดทำเครื่องมือประเมินสถานภาพจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยมีเครื่องมือเชิงปริมาณ ได้แก่ แบบสำรวจสถานภาพจริยธรรมข้าราชการ และเครื่องมือเชิงคุณภาพ (สำนักงาน ก.พ., 2560, ออนไลน์)

5) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.60/2551 และ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.13/2552 เรื่อง “ธรรมาภิบาลของสถาบันการเงิน” ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลของสถาบันการเงิน ให้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์กรประเภทสถาบันการเงิน โดยถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส นำไปสู่การเพิ่มมูลค่าในกิจการ ความมั่นคง และการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งมีขอบเขตขององค์ประกอบดังนี้

- (1) คุณสมบัติของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน
- (2) การเป็นกรรมการในบริษัทอื่น ของกรรมการ ผู้จัดการ และผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาฯ
- (3) การขอความเห็นชอบแต่งตั้งกรรมการ และการแจ้งเปลี่ยนแปลงกรรมการ กรรมการบริหารผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ
- (4) ความรับผิดชอบของกรรมการในการบริหารงาน สถาบันการเงิน
- (5) คุณสมบัติของกรรมการอิสระ
- (6) โครงสร้างของกรรมการ และกรรมการชุดย่อย
 - องค์ประกอบ หน้าที่ คุณสมบัติ และความรับผิดชอบ
 - การกำหนดเวลาจัดส่งรายงานการประชุม ให้สายกำกับสถาบันการเงินฯ
- (7) การเปิดเผยข้อมูลต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้น

3.3.3 หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ของภาคเอกชนในประเทศไทย

ในการบริหารกิจการที่ดีของภาคเอกชนไทยในกลุ่มสถาบันการเงินนั้น มีการวางหลักการกำกับดูแลที่ดีโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ส่วนการวางหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคารพาณิชย์นั้น เป็นการกำกับดูแลที่ดีตนเองที่นำหลักปฏิบัติที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมาเป็นแนวปฏิบัติ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์บางแห่งมิได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนั้น หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ที่ใช้ในการบริหารจัดการองค์กรภาคเอกชนไทย ยังอาจพิจารณาได้จากข้อมูลวิชาการของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ซึ่งเป็นองค์กรอิสระในภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการส่งเสริมพัฒนาบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่บริหารระดับสูงขององค์กรเอกชน โดยรายละเอียดสาระสำคัญของหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี จาก 3 ภาคส่วน คือ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย และสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ที่กล่าวมา แยกพิจารณา ได้ดังนี้

1) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน (Corporate Governance) และได้ทำการพัฒนาเรื่องหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีนี้มาตั้งแต่ ปี 2545 อีกทั้งทำการปรับปรุงเนื้อหาเป็นระยะจนถึงเล่มที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ “หลักการและแนวทางปฏิบัติด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี พ.ศ. 2555” โดยเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของแนวปฏิบัติที่ดีของทั้ง 5 หมวด ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ASEAN Corporate Governance Scorecard (ASEAN CG Scorecard) ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้วัดระดับ “การกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียน” สำหรับประเทศในกลุ่ม ASEAN โดยเนื้อหาทั้ง 5 หมวด ได้แก่ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 2557, หน้า 1)

- (1) สิทธิของผู้ถือหุ้น
- (2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน
- (3) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย
- (4) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส
- (5) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

2) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

ธนาคารพาณิชย์ไทย อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในเว็บไซต์ของธนาคารแห่งประเทศไทย แจ้งวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลสถาบันการเงินว่ามีหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินอยู่ 5 ข้อ ได้แก่ (1) ดูแลให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงและระบบบริหารความเสี่ยงที่ดี (2) ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ (3) ดูแลให้สถาบันการเงิน

มีธรรมาภิบาลที่ดี (4) ดูแลให้สถาบันการเงินมีความเป็นต่อลูกค้าและประชาชน (5) กำกับสถาบันการเงิน เพื่อดูแลระบบเศรษฐกิจ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2560, ออนไลน์) แต่อย่างไรก็ตาม ในเว็บไซต์ ไม่พบหลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี อันมีลักษณะเฉพาะสำหรับธนาคารพาณิชย์ไทย และจากการศึกษาหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคารพาณิชย์บางแห่งพบว่า มีองค์ประกอบ ต่างกัน ซึ่งได้รวบรวมไว้ 7 ธนาคาร ดังนี้

(1) ธนาคารกรุงเทพ: แนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดี มีนโยบายการกำกับดูแลกิจการ ประกอบด้วย หลักการสำคัญ 5 องค์ประกอบ ดังนี้

(1.1) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้เสีย

ธนาคารตระหนักถึงสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของผู้ถือหุ้น และให้ความสำคัญต่อสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ (ได้แก่ พนักงาน คู่ค้าชุมชน คู่แข่ง เจ้าหนี้ เป็นต้น) และจะดูแลให้มั่นใจว่าสิทธิดังกล่าวหรือข้อตกลงที่กระทำร่วมกัน ได้รับการคุ้มครอง และปฏิบัติ ด้วยดี ทั้งนี้ ธนาคารตระหนักว่าความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ดีระหว่างธนาคารกับผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสีย เป็นปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้ธนาคารสามารถเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน ตามแนวทาง และหลักความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจอันเป็นที่ยอมรับว่าเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและภูมิภาค

(1.2) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

ธนาคารตระหนักถึงความสำคัญของการเปิดเผยสารสนเทศที่มีสาระสำคัญ ต่อการตัดสินใจของผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุน และจะดูแลให้การเปิดเผยสารสนเทศดังกล่าวเป็น ไปอย่าง ถูกต้องและทันเวลา

(1.3) ความรับผิดชอบต่อของคณะกรรมการธนาคาร

คณะกรรมการธนาคารมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ ระมัดระวังรอบคอบ ความซื่อสัตย์สุจริต และดำเนินกิจการของธนาคารให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของธนาคาร และมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นของธนาคารคณะกรรมการธนาคาร พึ่งมีส่วนหนึ่งของกรรมการที่เป็นผู้บริหาร กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร และกรรมการอิสระที่เหมาะสม เพื่อเป็นการถ่วงดุลสำหรับการดำเนินกิจการธนาคาร

(1.4) การควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง

ธนาคารให้ความสำคัญในเรื่องของการควบคุมภายใน การบริหารความเสี่ยง และการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(1.5) จรรยาบรรณและจริยธรรมธุรกิจ

ธนาคารตระหนักถึงความสำคัญต่อจรรยาบรรณและจริยธรรมธุรกิจ ซึ่งให้ถือเป็นมาตรฐานการปฏิบัติตนสำหรับกรรมการธนาคาร ผู้บริหาร พนักงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องของธนาคาร (ธนาคารกรุงเทพ, 2559, ออนไลน์)

(2) ธนาคารกรุงไทย: นโยบายหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 5 องค์ประกอบ ได้แก่

(2.1) สิทธิของผู้ถือหุ้น

(2.2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน

(2.3) การคำนึงถึงบทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย

(2.4) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

(2.5) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (ธนาคารกรุงไทย, 2559, ออนไลน์)

(3) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา: นโยบายการกำกับดูแลกิจการ ปี 2555 ประกอบด้วย

(3.1) สิทธิของผู้ถือหุ้น

(3.2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน

(3.3) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย

(3.4) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

(3.5) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการธนาคาร (ธนาคารกรุงศรีอยุธยา,

2559, ออนไลน์)

(4) ธนาคารกสิกรไทย: การกำกับดูแลกิจการที่ดี ประกอบด้วย

(4.1) ความซื่อสัตย์

(4.2) ความโปร่งใส

(4.3) ความเป็นอิสระ

(4.4) ความรับผิดชอบ

(4.5) ความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่

(4.6) ความเป็นธรรม

(4.7) ความรับผิดชอบต่อสังคม(ธนาคารกสิกรไทย, 2559, ออนไลน์)

(5) ธนาคาร ซีไอเอ็มบี ไทย: นโยบายการกำกับดูแลกิจการ

(5.1) ความรับผิดชอบต่อการค้าสินใจ และการกระทำที่สามารถอธิบายและ

ชี้แจงได้ (Accountability)

(5.2) ความสำนึกรับผิดชอบในภาระหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ด้วยจิต
ความสามารถ สำหรับการกระทำของคนที่ติดต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายโดยเฉพาะต่อผู้ถือหุ้น
(Responsibility)

(5.3) การเคารพในสิทธิและการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน
(Equitable Treatment)

(5.4) การเปิดเผยข้อมูลด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ (Transparency)

(5.5) ขีดถือหลักจริยธรรมและจรรยาบรรณเป็นพื้นฐานในการประกอบธุรกิจ
(Code of Conduct and Code of Ethics)

(5.6) สร้างความเจริญเติบโตให้กับธนาคารและเพิ่มคุณค่าให้กับผู้ถือหุ้น
ในระยะยาว (Creation of Long Term Value Added) โดยคำนึงถึงสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น
ประกอบ ประสานดุลยภาพที่ดี ระหว่างความแตกต่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มและ
กับธนาคารด้วยความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย (ธนาคาร ซีไอเอ็มบี ไทย, 2559, ออนไลน์)

(6) ธนาคารทหารไทย: นโยบายการกำกับดูแลกิจการ ได้แก่

(6.1) สิทธิของผู้ถือหุ้น

(6.2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน

(6.3) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย

(6.4) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

(6.5) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการธนาคาร (ธนาคารทหารไทย, 2559,
ออนไลน์)

(7) ธนาคารไทยพาณิชย์: นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี ของธนาคาร ไม่ได้
แยกออกมาเป็นหัวข้ออย่างเด่นชัด หากแต่ได้สอดแทรกไว้ตาม นโยบาย / วิสัยทัศน์ / พันธกิจ /
ค่านิยม / จรรยาบรรณ (ธนาคารไทยพาณิชย์, 2559, ออนไลน์)

3) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (The Institute of Director: IOD)
ได้จัดให้มี “หลักการประเมินการกำกับดูแลตนเอง” ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์
แห่งประเทศไทย โดยการสนับสนุนของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสำนักงาน ก.ล.ต.
ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณานั้นได้พัฒนาเพิ่มเติมมาจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของ
OECD และของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์รวม 132 ข้อ
แบ่งออกเป็น 5 หมวด (คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐ, กันยายน 2552, หน้า 121)
ได้แก่

- (1) สิทธิของผู้ถือหุ้น
- (2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน
- (3) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย
- (4) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส
- (5) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

4. กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลและบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ในปัจจุบันจากการที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 แห่ง ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เชื้ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการระดมทุนมาใช้ในกิจการของรัฐ พร้อม ๆ กับการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของภาคประชาชนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและให้ความช่วยเหลือด้วยมาตรการทางการเงินที่เหมาะสมตามนโยบายของรัฐ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมดที่กล่าวมาจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรแต่ละแห่งที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ และธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศ ฉะนั้น หากกล่าวกล่าวถึงกฎหมายจัดตั้งจะหมายถึงกฎหมายที่รองรับการดำเนินการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ข้อ 4.1) และ หากกล่าวกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะหมายถึงกฎหมายที่กำหนดระบบการกำกับดูแลภายในสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ข้อ 4.2) ซึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล กับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

4.1 กฎหมายรองรับการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทยทุกแห่งล้วนแต่จัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ซึ่งในเนื้อหาสาระโดยรวมของกฎหมายจัดตั้งแต่ละฉบับก็จะกำหนดถึงสถานะของความเป็นรัฐวิสาหกิจ ทุนจัดตั้ง วัตถุประสงค์ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ดำเนินการองค์กรในการบริหารงานภายใน ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเงินกับองค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานและตรวจสอบ ฉะนั้น กฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินแต่ละฉบับจึงเป็นตัวกำหนดถึงที่มา และกลไกหรือระบบที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการ ตลอดจนยังสะท้อนถึง

เนื้อหาเชิงคุณภาพของการกำกับดูแลกิจการที่มีผลผูกพันตามกฎหมายต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งด้วย

ปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีพระราชบัญญัติเฉพาะของแต่ละแห่งตามพันธกิจ และวัตถุประสงค์การจัดตั้ง จำนวน 8 ฉบับ ที่ใช้ในการควบคุม กำกับดูแล บริหารจัดการ มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

ธนาคารออมสิน หรือแต่เดิมเรียกว่า คลังออมสิน ถือว่าเป็นธนาคารของรัฐแห่งแรก ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวางรากฐานการออมเงินฝากให้แก่ประชาชนตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ที่มีการดำเนินงานต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับการดำเนินกิจการของธนาคารในปัจจุบันเป็นการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้นับตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 3 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 27 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

(1) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา 6 และมาตรา 11) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร

(2) ขอบเขตการประกอบธุรกิจของธนาคาร (มาตรา 7) มี 8 เรื่อง ประกอบด้วย (1) รับฝากเงินออมสิน (2) ออกพันธบัตรออมสิน และสลากออมสิน (3) รับฝากเงินออมสิน เพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว (4) ทำการรับจ่ายและโอนเงิน (5) ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย (6) ลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาต (7) การออมสินอื่น ๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ และ (8) กิจการอันพึงเป็นงานของธนาคาร ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ ทั้งนี้ ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(3) การเพิ่มทุนของธนาคาร (มาตรา 10/1) กระทำได้โดยได้รับการจัดสรรจากเงินกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือจากแหล่งอื่นของรัฐ โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(4) การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคาร

การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคารกฎหมายนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้มีอำนาจ 2 ส่วน คือ คณะกรรมการธนาคารออมสิน กับ ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ซึ่งแต่ละส่วนมีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารกิจการของธนาคาร ดังนี้

(4.1) คณะกรรมการธนาคารออมสินเป็นองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งและดำเนินการตามมาตรา 11 ถึงมาตรา 13 เพื่อบริหารงานของธนาคารทั้งทางด้านการวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีก 8 ประการ (มาตรา 14) ดังนี้

(ก) แต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่ง และกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(ข) ตั้งหรือเลิกสาขาและตัวแทน

(ค) กำหนดขอบเขตทั่วไปและเงื่อนไขแห่งธุรกิจประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา 7

(1) ถึง (7)

(ง) กำหนดระเบียบและข้อกำหนดของธนาคารออมสินเกี่ยวกับการบริหารและการดำเนินงาน

(จ) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณของธนาคารออมสิน

(ฉ) ประกาศงบแสดงฐานะการเงิน และรายงานประจำปีตามมาตรา 25 และมาตรา 26

(ช) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง หรือเงินเดือน ลงโทษทางวินัย หรือถอดถอนจากตำแหน่งของพนักงาน

(ซ) เรียกประกันจากพนักงาน กำหนดเงินเดือน เงินบำเหน็จรางวัลหรือเงินอื่นของพนักงาน

(4.2) ผู้อำนวยการธนาคารออมสินเป็นผู้จัดการธนาคารและเป็นผู้กระทำการในนามของธนาคารออมสินและเป็นผู้แทนของธนาคารในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกทั้งหมด ซึ่งในการบริหารกิจการและงานของธนาคารออมสินนี้ กฎหมายได้เน้นย้ำให้ผู้อำนวยการธนาคาร ต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและข้อกำหนดของธนาคารออมสิน และตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 16 และมาตรา 17) ดังนี้

(ก) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งหรือเงินเดือน ลงโทษทางวินัย หรือถอดถอนจากตำแหน่งของพนักงาน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(ข) กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารและการปฏิบัติงานของพนักงาน ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย ระเบียบหรือข้อกำหนดของคณะกรรมการ

(1.1) ความมั่นคงและหลักประกัน (มาตรา 18 ถึง มาตรา 21) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการลงทุน รายจ่าย การจัดสรรรายได้เหนือรายจ่าย การคืนเงิน ชำระดอกเบี้ยของธนาคาร

(1.2) การถอนเงิน (มาตรา 22 ถึง มาตรา 24)

(1.3) การสอบบัญชี (มาตรา 25 ถึง มาตรา 26) กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและกำหนดเป็นหน้าที่แก่คณะกรรมการธนาคารที่จะต้องประกาศงบแสดงฐานะการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้ว และรายงานประจำปี

2) พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496

ธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นธนาคารที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนอย่างครบวงจร โดยให้บริการเงินกู้แก่ประชาชนเพื่อช่วยเหลือให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 3 ครั้ง ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 317 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 43 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

(1) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา 3 และมาตรา 12) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร

(2) ขอบเขตการประกอบธุรกิจหลักของธนาคาร (มาตรา 27) มี 8 เรื่อง ประกอบด้วย

(2.1) ให้กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ ดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อให้ผู้กู้ซื้อที่ดินและหรืออาคารเป็นของตนเอง

(ข) เพื่อให้ผู้กู้ใช้สำหรับสร้าง ขยาย และหรือซ่อมแซมอาคารของตนเอง

(ค) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนจำนองอันผูกพันที่ดินและหรืออาคารของตนเอง

(ง) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนการขายฝากที่ดินและหรืออาคารของตนเอง

(จ) เพื่อให้ผู้กู้ซื้อ เช่า สร้าง ขยายหรือซ่อมแซมอาคารบนที่ดินที่มีสิทธิการเช่า

ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการธนาคารกำหนด

(ฉ) เพื่อให้ผู้กู้ใช้ในการลงทุนจัดกิจการเคหะ

(ช) เพื่อกิจการอื่นตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(2.2) รับจํานำหรือรับจํานองทรัพย์สินเพื่อเป็นประกันเงินกู้ยืม

(2.3) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้

(2.4) จัดตั้งหรือร่วมกิจการกับนิติบุคคลอื่นเพื่อจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์

(2.5) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(2.6) ตั้งหรือรับเป็นตัวแทน ตัวแทนค้าต่าง และนายหน้า ในกิจการตาม วัตถุประสงค์ของธนาคาร

(2.7) ประกอบกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2.8) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตาม วัตถุประสงค์ของธนาคารการเพิ่มทุนของธนาคาร

(3) การเพิ่มทุนของธนาคาร (มาตรา 6 และมาตรา 7) กระทำได้โดยกำหนดทุนของ ธนาคารเป็นจำนวนเงินไม่เกินห้าร้อยล้านบาท โดย

(ก) รัฐบาลให้เป็นทุนประเดิมยี่สิบล้านบาท

(ข) รัฐบาลเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ ตามที่เห็นสมควร

(ค) เงินร่วมทุนจากบุคคลอื่นใดซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ทุนของธนาคารตามวรรคหนึ่ง อาจเพิ่มขึ้นได้เป็นครั้งคราวตามความจำเป็น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(4) การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคาร (มาตรา 13 ถึงมาตรา 26) การควบคุม บริหารกิจการภายในของธนาคารกฎหมายนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้มีอำนาจ 2 ส่วน คือ คณะกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์กับผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งแต่ละส่วน มีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารกิจการของธนาคาร ดังนี้

(4.1) การแต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่งและกำหนดอัตราเงินเดือนของ ประธานกรรมการ กรรมการ และผู้จัดการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(4.2) คณะกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการ ที่มีการแต่งตั้งและดำเนินการตามมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 เพื่อบริหารงานของธนาคารทั้งทางด้านการวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีก 8 ประการ (มาตรา 17) ดังนี้

(1) ดำเนินกิจการตามมาตรา 27

(2) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการธนาคาร และคณะกรรมการบริหาร

(3) วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของพนักงานธนาคาร

(4) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคาร

(5) แต่งตั้งและถอดถอนพนักงานธนาคาร และกำหนดอัตราเงินเดือนผู้จัดการ และพนักงานธนาคาร ตลอดจนเรียกประกันจากพนักงานธนาคารเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

ข้อบังคับตาม (3) และ (4) และการกำหนดอัตราเงินเดือนผู้จัดการและพนักงานธนาคาร ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(4.3) ผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นผู้จัดการธนาคารและเป็นผู้กระทำการในนามของธนาคารอาคารสงเคราะห์ และเป็นผู้แทนของธนาคารในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกทั้งหมด ซึ่งในการบริหารกิจการและงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์นี้ กฎหมายได้เน้นย้ำให้ผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและข้อกำหนดของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ดังนี้ ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของธนาคารตามที่คณะกรรมการธนาคารหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของธนาคารทุกตำแหน่ง ในกรณีที่ผู้จัดการได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนธนาคารตามมาตรา 19 ผู้จัดการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดกระทำการแทนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร (มาตรา 23)

(5) ความมั่นคงและหลักประกัน (มาตรา 28 ถึง มาตรา 32) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการลงทุน การให้สินเชื่อ หลักประกัน การคุ้มครองธนาคาร รายจ่าย การชำระคืนต้นเงินดอกเบี้ยของธนาคาร

(6) การสอบบัญชี (มาตรา 33 ถึง มาตรา 38) กฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีธนาคารและ ได้กำหนดเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการธนาคารวางและถือไว้ซึ่งระบบการบัญชีอันถูกต้อง แยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญ มีการสอบบัญชีภายในเป็นประจำ และมีสมุดบัญชีลงรายการ (ก) การรับและจ่ายเงิน (ข) สินทรัพย์และหนี้สินซึ่งแสดงการงานที่เป็นอยู่ตามจริงและตามที่ควรตามประเภทงาน พร้อมด้วยข้อความอันเป็นเหตุที่มาของรายการนั้น ๆ (มาตรา 34)

3) พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2545

รัฐบาลเห็นความสำคัญของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเข้มแข็ง ก่อให้เกิดการจ้างงาน สร้างรายได้และเป็นฐานผลิต จึงจัดตั้งธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากของประเทศได้อย่างเป็นระบบ โดยการให้บริการทางการเงิน เทคนิค การตลาด และการจัดการมีบทบาทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 51 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาดังนี้

(1) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา 5) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง และประกาศเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

(2) ขอบเขตการประกอบธุรกิจของธนาคาร (มาตรา 11 และ 12) มีวัตถุประสงค์หลัก ๆ เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยายหรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน ร่วมลงทุน ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือให้บริการที่จำเป็นอื่นตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย (1) ให้กู้ยืมหรือร่วมให้กู้ยืมเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีหรือไม่มี หลักประกันก็ได้ (2) ร่วมลงทุนในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (3) ให้คำแนะนำ ด้านการเงิน เทคนิค วิชาการ การพัฒนาการผลิต การตลาด การบริหาร การจัดการ แก่วิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม และช่วยให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้รับบริการเกี่ยวกับการเงิน การบริหาร การจัดการ หรือทางเทคนิค (4) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร (5) ถูกรวมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จำนองหรือรับจำนอง จำนำหรือรับจำนำ ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ หรือรับเป็นหลักประกันการชำระหนี้ แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ตัวแทน นายหน้า หรือดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใด ๆ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(3) การกำหนดทุนเรือนหุ้นของธนาคาร ให้ธนาคารขายหุ้นให้แก่กระทรวงการคลัง สถาบันการเงิน หรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร ในกรณีที่ธนาคาร มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงมูลค่าหุ้นหรือทุนเรือนหุ้น ให้ธนาคารดำเนินการได้โดยมติที่ประชุม ผู้ถือหุ้น (มาตรา 8 และมาตรา 9) และ ให้ธนาคารดำรงเงินกองทุน เป็นอัตราส่วนกับทรัพย์สิน หนี้สิน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา 33)

(4) การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคาร

การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคารกฎหมายนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้มีอำนาจ 3 ส่วน ซึ่งแต่ละส่วนมีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารกิจการของธนาคาร ดังนี้ คือ

(4.1) คณะกรรมการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่น ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง (มาตรา 14)

(4.2) ผู้จัดการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของธนาคารให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ นโยบายและข้อบังคับ รวมทั้งกิจการอื่นที่คณะกรรมการหรือ คณะกรรมการบริหารกำหนดรวมถึงให้ผู้จัดการเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานและลูกจ้างของธนาคารและมีอำนาจ หน้าที่ตามข้อบังคับของธนาคาร และในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการเป็นผู้แทนของธนาคารและ เพื่อการนี้ ผู้จัดการจะมอบอำนาจให้พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารกระทำการแทนตนเฉพาะในกิจการใดก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร (มาตรา 25 ถึงมาตรา 27)

(4.3) รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล โดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร สั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริงหรือยับยั้งการกระทำของธนาคาร ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาล สั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคาร ได้ให้รัฐมนตรีคลัง มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและมีอำนาจตรวจสอบกิจการทรัพย์สินและหนี้สินของธนาคารได้ จะมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติการดังกล่าวทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนก็ได้ (มาตรา 32) กรณีที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการดำเนินธุรกิจตามคำสั่งของรัฐมนตรีตามมาตรา 32 หรือตามข้อตกลงที่ธนาคารทำไว้กับรัฐบาลกระทรวงการคลัง อาจพิจารณา ชดเชยความเสียหายให้แก่ธนาคารตามความเหมาะสม

การให้กู้ยืมและการจัดหาเงินทุน (มาตรา 38 ถึง มาตรา 42) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการให้กู้ยืม

(5) การหาเงินทุน การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย การคืนต้นเงิน ชำระดอกเบี้ยของธนาคาร

(6) การสอบบัญชี (มาตรา 43 ถึง มาตรา 45) กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการสอบบัญชีของธนาคาร

4) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

เนื่องจากรัฐบาลต้องการพัฒนาการเกษตรของประเทศจึงจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรโดยตรง ทำการรับเงินฝาก ออกสลากออมทรัพย์ ช่วยชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติในการประกอบเกษตรกรรม เพิ่มผลผลิตและรายได้แก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรอย่างครบวงจร ส่งเสริมความร่วมมือกับทางราชการในด้านอาชีพ การจัดหาที่ดินเพื่อการเกษตร การจำหน่ายผลผลิต การจัดการกองทุนที่ดิน การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร เคยมีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งสิ้น 7 ครั้ง มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 43 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาดังนี้ 6 และมาตรา 11

(1) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา 4) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(2) ขอบเขตการประกอบธุรกิจของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (มาตรา 9 ถึง มาตรา 11) มี 4 ด้านหลัก ดังต่อไปนี้

(2.1) ให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร

(2.2) ประกอบหรือส่งเสริม สนับสนุน การเกษตรกรรม

(2.3) เป็นสถาบันการเงินเพื่อพัฒนาชนบท

(2.4) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(3) การเพิ่มทุนของธนาคาร (มาตรา 33 ถึง มาตรา 34 ตี) กระทำได้โดย

(3.1) กู้ยืมเงินตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(3.2) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(3.3) ขายหรือขายลดช่วงตัวเงินแก่สถาบันการเงินต่าง ๆ ตามข้อบังคับของธนาคาร

(3.4) รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น

(3.5) ออกสลากออมทรัพย์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคาร กฎหมายนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้มีอำนาจ 3 ส่วน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกับผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งแต่ละส่วนมีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารกิจการของธนาคาร ดังนี้

(4.1) รัฐมนตรี มีอำนาจ

(1) กำกับหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคาร

(2) มีอำนาจตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบ และรายงานกิจการและทรัพย์สินของธนาคารแต่ไม่ว่ากรณีใด จะสั่งให้ตรวจสอบหรือรายงานกิจการ หรือทรัพย์สินของเอกชนคนหนึ่งคนใด โดยเฉพาะ หรือที่มีปรากฏอยู่ในธนาคารมิได้เมื่อรัฐมนตรีได้รับรายงานจากผู้ตรวจสอบแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจ ยับยั้งหรือสั่งแก้ไขการดำเนินงานของธนาคาร

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(4.2) คณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งและดำเนินการตามมาตรา 14 ถึงมาตรา 19 เพื่อบริหารงานของธนาคารทั้งทางด้าน การวางแผนนโยบายและควบคุมดูแล โดยทั่วไป และ แต่งตั้งและกำหนดเงินเดือนผู้จัดการ ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (มาตรา 20) นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีก 10 ประการ (มาตรา 18) ดังนี้

- (1) การออกข้อบังคับว่าด้วยหุ้นของธนาคาร
- (2) การออกข้อบังคับว่าด้วยการค้ำประกันเงินกู้ตามมาตรา 10 (2)
- (3) การออกข้อบังคับว่าด้วย การมอบอำนาจของผู้จัดการให้แก่พนักงาน

ของธนาคาร

- (4) การออกข้อบังคับว่าด้วยการให้กู้เงินตามมาตรา 31
- (5) การออกข้อบังคับว่าด้วยการขายหรือขายลดช่วงตัวเงินแก่สถาบันการเงิน

ต่าง ๆ

(6) การออกข้อบังคับกำหนดอัตราตำแหน่ง เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่ารับรอง และเงินเพิ่มอย่างอื่น สำหรับพนักงานและลูกจ้างของธนาคาร

(7) การออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเรียกประกัน การเลื่อนเงินเดือน การถอดถอน วินัย การสอบสวน และการลงโทษ สำหรับพนักงานและลูกจ้างของธนาคาร

(8) การออกข้อบังคับว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคาร และครอบครัวของบุคคลดังกล่าว

(9) การตั้งสาขาหรือตัวแทนของธนาคาร

(10) การออกข้อบังคับเกี่ยวกับธุรกิจอื่น ๆ ของธนาคาร

(4.3) ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้จัดการธนาคารและเป็นผู้กระทำการในนามของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและเป็นผู้แทนของธนาคารในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกทั้งหมด ซึ่งในการบริหารกิจการและงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนี้ กฎหมายได้เน้นย้ำให้ผู้จัดการธนาคารต้องใช้อำนาจหน้าที่

ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและข้อกำหนดของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 20 ถึง มาตรา 26) ดังนี้

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งหรือเงินเดือน ลงโทษทางวินัย หรือถอดถอนจากตำแหน่งของพนักงาน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(2) กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารและการปฏิบัติงานของพนักงาน ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย ระเบียบ หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการ

(5) การให้กู้ยืมและการจัดหาเงินทุน (มาตรา 33 ถึง มาตรา 40) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการลงทุน การให้กู้ยืม รายจ่าย การจัดสรรงบประมาณ การคืนเงิน ชำระดอกเบี้ยของธนาคาร

(6) การสอบบัญชี (มาตรา 38 ถึง มาตรา 40) กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของธนาคารและกำหนดเป็นหน้าที่แก่คณะกรรมการธนาคารที่จะต้องประกาศงบ แสดงฐานะการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้ว และรายงานประจำปี

5) พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534

รัฐบาลต้องการช่วยให้สถาบันการเงินมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม และส่งผลให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินจำนวนมากขึ้น ซึ่งเป็นการเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศยิ่งขึ้น ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้ขยายตัวไปสู่ชนบท บรรเทาปัญหาการว่างงานและการชะลอการอพยพของประชาชนเข้ากรุงเทพมหานคร จึงตราพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการแก้ไขตามพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้รวมถึงการค้าประกันธุรกรรมที่ลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อมีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 27 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

(1) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา 4) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(2) ขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (มาตรา 11 ถึง มาตรา 14) มี 6 ด้านหลัก ดังต่อไปนี้

(2.1) ช่วยเหลือการชำระอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้ได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินจำนวนมากขึ้น

(2.2) ช่วยให้ผู้สถาบันการเงินมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อแก่การชำระอุตสาหกรรมขนาดย่อมมากยิ่งขึ้น

(2.3) เร่งการกระจายสินเชื่อไปยังภาคธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมทั่วประเทศ

ได้เร็วขึ้น

(2.4) ช่วยให้การพัฒนาภาคธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมบรรลุเป้าหมายตาม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.5) บริษัทต้องไม่ลงทุนในกิจการใดที่กรรมการของบริษัทเป็นหุ้นส่วน

หรือเป็นกรรมการหรือเป็นผู้ถือหุ้น หรือมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(2.6) ห้ามมิให้บริษัทซื้อหรือมีไว้เป็นประจำซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

- เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับลูกจ้างของบริษัท

- เป็นการได้มาจากการชำระหนี้ การประกันหนี้ หรือจากการซื้อ

อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้กับบริษัทจากการขายทอดตลาด โดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของ บริษัท ให้บริษัทจำหน่ายภายในห้าปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของ บริษัท เว้นแต่รัฐมนตรีจะขยายระยะเวลาให้หรือให้ความเห็นชอบเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับลูกจ้างของบริษัท

(3) การกำหนดเงินทุนของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (มาตรา 5 ถึง มาตรา 10) กระทำได้โดย

(3.1) ให้กำหนดทุนเรือนหุ้นของบริษัท ทุนของบริษัทอาจเพิ่มขึ้นได้ด้วยการออกหุ้นสามัญใหม่ โดยมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้น แต่การลดทุนจะกระทำมิได้ ให้กระทรวงการคลังถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า

(3.2) ให้บริษัทเสนอต่อประชาชนและหรือบุคคลใด ๆ ตามที่บริษัทจะกำหนด

(4) การควบคุมบริหารกิจการภายในของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคาร กฎหมายนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้มีอำนาจ 2 ส่วน คือคณะกรรมการบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม กับ ผู้จัดการทั่วไป บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งแต่ละส่วนมีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารกิจการของธนาคาร ดังนี้

(4.1) คณะกรรมการบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งและดำเนินการตามมาตรา 15 ถึงมาตรา 20 เพื่อบริหารงานของธนาคารทั้งทางด้าน การวางแผนนโยบายและควบคุมดูแล โดยทั่วไป และ แต่งตั้งและกำหนดเงินเดือนผู้จัดการ ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (มาตรา 24) นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ (มาตรา 21) ดังนี้

(ก) จ่ายเงินของบริษัทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดกิจการ และการประกอบธุรกิจตามวัตถุประสงค์ของบริษัท การให้สินจ้างแก่กรรมการและลูกจ้างของบริษัท

(ข) ควบคุมให้มีการตรวจคำร้องทุกฉบับที่ภาารุระอุตสาหกรรมขนาดย่อม ยื่นขึ้นมาเพื่อขอรับการค้ำประกันสินเชื่อของบริษัท และให้รับไว้พิจารณาเฉพาะแต่ที่เห็นสมควร ในทางเทคนิค การเงิน การเศรษฐกิจ และนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมของรัฐบาล โดยมีต้องคำนึงถึงการอื่นใดทั้งสิ้น เป็นต้น

(4.2) ผู้จัดการทั่วไปของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นผู้จัดการ และเป็นผู้กระทำการในนามของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และเป็นผู้แทน ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกทั้งหมด ซึ่งในการบริหารกิจการนี้ ผู้จัดการทั่วไปต้องใช้อำนาจ หน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและข้อกำหนดของบริษัทฯ และตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา 22 ถึง มาตรา 23)

(5) การจัดหาเงินทุนและการค้ำประกันเงินกู้ (มาตรา 26) เป็นบทบัญญัติที่กำหนด เกี่ยวกับ กรณีที่บริษัทขอให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ที่บริษัทกู้ยืมเงินจากแหล่งให้กู้ยืมในต่างประเทศ หรือภายในประเทศ ให้รัฐบาลมีอำนาจค้ำประกันเงินกู้นั้นได้ แต่จำนวนเงินกู้ที่จะค้ำประกันเมื่อรวม กับต้นเงินกู้ที่การค้ำประกันของรัฐบาลยังค้างอยู่ต้องไม่เกินสิบสองเท่าของเงินกองทุนของบริษัท

(6) การสอบบัญชี ไม่มีมาตราใดระบุวิธีการสอบบัญชี แต่ให้ผู้จัดการทั่วไป เป็นผู้กระทำการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก (มาตรา 25)

6) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536

ปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญอย่างมาก ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ของประเทศ ประกอบกับการค้าระหว่างประเทศมีการแข่งขันกันมากขึ้น รัฐบาลจึงจัดตั้งธนาคาร เพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยขึ้นเป็นธนาคารทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินและ บริการด้านอื่น เพื่อสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศอันจะเป็นการอำนวยความสะดวก ต่อการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงตราพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 27 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

(1) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา 4) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและ ให้รัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่กำกับ โดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร สั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล สั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล สั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้ (มาตรา 21)

(2) ขอบเขตหลัก ๆ ในการประกอบธุรกิจของธนาคาร (มาตรา 7 และ มาตรา 8) อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออกนำเข้า และการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ มี 18 ด้าน เช่น

(2.1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ ซึ่ง จัดหาขายจำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(2.2) ให้สินเชื่อแก่ธนาคารของผู้ส่งออก ผู้ส่งออก ธนาคารของผู้ซื้อ หรือผู้ซื้อ

(2.3) ให้สินเชื่อเพื่อการนำเข้าสินค้าหรือบริการที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกหรือเพื่อการพัฒนาประเทศ

(2.4) ให้สินเชื่อ หรือบริการทางการเงินในรูปอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นในด้านธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

(2.5) คำประกันหนี้ในกรณีที่ผู้ส่งออกหรือผู้ซื้อได้รับสินเชื่อจากธนาคารของผู้ส่งออกหรือธนาคารของผู้ซื้อ แล้วแต่กรณี

(2.6) รับประกันความเสี่ยงในการได้รับชำระเงินจากผู้ซื้อหรือธนาคารของผู้ซื้อ

(2.7) รับประกันความเสี่ยงในเชิงพาณิชย์ในการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนไทย

(2.8) เข้าร่วมลงทุนในกิจการในต่างประเทศที่จะมีผลสนับสนุนการนำเข้าจากประเทศไทยหรือส่งเสริมธุรกิจไทย และร่วมลงทุนในกิจการในประเทศเพื่อสนับสนุนการส่งออกหรือการพัฒนาประเทศ

(2.9) รับฝากเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของธนาคารหรือเพื่อระดมเงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงิน แต่ไม่รวมถึงการระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไป เป็นต้น

(3) เงินทุน และเงินที่ใช้หมุนเวียน (มาตรา 9 ถึง มาตรา 11) กระทำได้โดย

(3.1) ทุนประเดิมของธนาคาร ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโอนเงิน จนครบจำนวนทุนประเดิม

(3.2) การเพิ่มทุนโดยรับเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรับจากการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือจากแหล่งเงินอื่น โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

(3.3) เงินที่ใช้หมุนเวียนในการดำเนินกิจการ ประกอบด้วย เงินกองทุนเงินกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทย เงินที่ได้มาโดยการออกตราสารทางการเงินของธนาคาร เงินประกันการให้กู้ยืมและการให้บริการเงินกู้ยืมจากต่างประเทศ และในประเทศเงินที่ได้จากการขาย ขายลด

ขายช่วงลดตราสารทางการเงิน รายได้ของธนาคารเงินที่มีผู้มอบให้ เงินจากแหล่งเงินอื่นที่รัฐมนตรีอนุมัติ (มาตรา 11)

(4) การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคาร

การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคาร กฎหมายนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้มีอำนาจ 2 ส่วน คือ คณะกรรมการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ประกอบประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งกับผู้จัดการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ซึ่งแต่ละส่วนมีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารกิจการของธนาคาร ดังนี้

(4.1) คณะกรรมการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เป็นการแต่งตั้งและดำเนินการตามมาตรา 13 ถึงมาตรา 19 เพื่อบริหารงานของธนาคารทั้งทางด้านการวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่หลักสำคัญอีก 5 ประการ (มาตรา 17) ดังนี้

- (1) แต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี
- (2) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เงินตอบแทนและค่าใช้จ่าย
- (3) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเงิน ทรัพย์สิน และการบัญชี

รวมทั้งการตรวจสอบและสอบบัญชีภายใน

- (4) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานและดำเนินกิจการ
- (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณของธนาคาร

(4.2) ผู้จัดการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดการธนาคารและเป็นผู้กระทำการในนามของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และเป็นผู้แทนของธนาคารในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกทั้งหมด ซึ่งในการบริหารกิจการและงานของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยนี้ กฎหมายได้เน้นย้ำให้ผู้จัดการธนาคารต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและข้อกำหนดของธนาคาร และตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา 20)

(1) บรรจุแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งหรือเงินเดือน ลงโทษทางวินัย หรือถอดถอนจากตำแหน่งของพนักงาน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(2) กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารและการปฏิบัติงานของพนักงาน ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย ระเบียบหรือข้อกำหนดของคณะกรรมการ

(5) ความมั่นคงและการกำกับควบคุม (มาตรา 21 ถึง มาตรา 27) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุน รายจ่าย การจัดสรรงบประมาณ การจัดสรรกำไรของธนาคารและในกรณีที่ธนาคารได้รับความเสียหายเนื่องจากการดำเนินธุรกิจตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติ

คณะรัฐมนตรี ให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดสรรเงินจากงบประมาณประจำปีเพื่อชดเชยแก่ธนาคารตามจำนวนที่เสียหาย

(6) การสอบบัญชี (มาตรา 26) กฎหมายกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของธนาคารและเสนอรายงานผลการสอบบัญชีต่อรัฐมนตรีและ ให้ธนาคารรายงานกิจการประจำปี งบดุล บัญชีกำไรและขาดทุนซึ่งผู้สอบบัญชีได้รับรองแล้วต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อทราบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

7) พระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540

เนื่องจากรัฐมีนโยบายพัฒนาเครื่องมือและช่องทางการออมเงินระยะยาวในประเทศ ใช้การส่งเสริมระบบการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นตราสารทางการเงิน/หลักทรัพย์มาใช้ หรือที่เรียกว่า Securitization รวมทั้งให้มีการพัฒนาระบบตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยควบคู่กันไปทำให้สามารถระดมทุนสำหรับการขยายสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้ได้มากเพียงพอและสม่ำเสมอ และเป็น การขยายสินเชื่อที่อยู่อาศัยในวงกว้างขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศที่ประสบภาวะซบเซา จึงตราพระราชกำหนดนี้ มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 28 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

(1) ผู้รักษาการบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) ตามกฎหมาย (มาตรา 4) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับกิจการโดยทั่วไป ได้แก่ สั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อ นโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้บรรษัทปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง (มาตรา 23)

(2) ขอบเขตการประกอบธุรกิจของบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (มาตรา 7 ถึง มาตรา 9) ให้บรรษัทประกอบธุรกิจตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยและกิจการอื่นที่ส่งเสริมและพัฒนาตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย และสามารถทำกิจกรรมหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

(2.1) ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(2.2) รับโอนสินเชื่อของสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

(2.3) ดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

(2.4) ออกหลักทรัพย์หรือตราสารทางการเงิน

(2.5) รับประกันความเสี่ยงให้แก่ผู้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่ออกในการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ว่าจะได้รับชำระหนี้คืนตามรูปแบบหรือวิธีการที่ชัดเจน

(2.6) เรียกเก็บดอกเบี้ยส่วนลดค่าธรรมเนียมและค่าบริการทางการเงินอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2.7) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศเพื่อธุรกิจของบริษัท

(2.8) รับฝากเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของบริษัทเพื่อให้การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์สำเร็จลุล่วง หรือเพื่อระดมเงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงิน แต่ไม่รวมถึงการระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไป

(3) การเพิ่มทุนของ บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (มาตรา 11 และ มาตรา 12) กระทำได้โดยได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือจากแหล่งเงินอื่น โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ และเงินที่ใช้หมุนเวียนในการดำเนินการ ประกอบด้วย เงินกองทุนเงินที่ได้มาโดยการออกหลักทรัพย์หรือตราสารทางการเงินของบริษัท เงินกู้ยืมจากในประเทศและต่างประเทศ รายได้ของบริษัท เงินที่มีผู้มอบให้ และเงินจากแหล่งเงินอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติ

(4) การควบคุมบริหารกิจการภายในของ บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคาร กฎหมายนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้มีอำนาจ 3 ส่วน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะกรรมการ บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งกับผู้จัดการบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งแต่ละส่วนมีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารกิจการของบริษัท ดังนี้

(4.1) คณะกรรมการบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย เป็นองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งและดำเนินการตามมาตรา 17 ถึงมาตรา 20 เพื่อบริหารงานของบริษัททั้งทางด้านกรวางนโยบาย ควบคุมดูแลโดยทั่วไป แต่งตั้ง ถอดถอน และกำหนดเงินเดือนผู้จัดการด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีคลัง (มาตรา 20) นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีก 7 ประการ (มาตรา 17) ดังนี้

(1) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเงินตอบแทนและค่าใช้จ่าย

(2) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างการเงินทรัพย์สินและการบัญชี

รวมทั้งการตรวจสอบและสอบบัญชีภายใน

(3) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานและดำเนินการ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของลูกหนี้สินเชื่อที่อยู่อาศัยซึ่งบริษัทจะรับโอน

(5) กำหนดมาตรฐานสัญญาสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่บริษัทจะรับโอน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินราคาสินทรัพย์ที่บริษัทจะรับโอน

ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข และการรับประกันความเสี่ยงให้แก่ผู้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่บริษัทออกในการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

(7) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณของบริษัท

(4.2) ผู้จัดการบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย เป็นผู้จัดการบริษัทและ

เป็นผู้กระทำการในนามของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย และเป็นผู้แทนของบริษัทในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกทั้งหมด ซึ่งในการบริหารกิจการและงานของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยนี้ กฎหมายได้เน้นย้ำให้ผู้จัดการบริษัทต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและข้อกำหนดของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย และตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 21)

(5) ความมั่นคง การเพิ่มทุน และการจัดสรรกำไรสุทธิ (มาตรา 23 ถึงมาตรา 25 มาตรา 11 และมาตรา 27)

(5.1) ให้บริษัทดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา 24) และในกรณีที่บริษัทขอให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ ที่กู้ยืมจากแหล่งให้กู้ยืมภายในประเทศหรือต่างประเทศ ให้รัฐบาลมีอำนาจค้ำประกันเงินกู้นั้น ได้แต่จำนวนเงินกู้ที่จะค้ำประกัน เมื่อรวมกับต้นเงินกู้ที่การค้ำประกันของรัฐบาลยังค้างอยู่ต้องไม่เกินสี่เท่าของเงินตรากองทุนของบริษัท (มาตรา 25)

(5.2) การเพิ่มทุนของบริษัทให้กระทำโดยได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือจากแหล่งเงินอื่น โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 11) นอกจากนี้ ให้มีการจัดสรรกำไรเป็นเงินสำรองไว้ในกิจการของบริษัท ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของกำไรสุทธิ ส่วนที่เหลือให้จัดสรรเงินกองทุน หรือนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 27)

(6) การสอบบัญชี กฎหมายกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของบริษัทและเสนอรายงานผลการตรวจสอบบัญชีต่อรัฐมนตรี และคณะกรรมการต้องรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อทราบ (มาตรา 26)

8) พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

ปัจจุบันการประกอบธุรกิจทางการเงินในระบบสถาบันการเงิน โดยทั่วไปผูกพันอยู่กับระบบดอกเบี้ย อันขัดหรือแย้งกับหลักการของศาสนาอิสลาม ซึ่งห้ามมิให้ดำเนินธุรกิจทางการเงินที่

ผูกพันกับดอกเบี้ย จึงมีการจัดตั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงิน และประกอบกิจการอื่นให้สอดคล้องกับหลักการของศาสนาอิสลาม ซึ่งจะส่งเสริมและสนับสนุน การระดมเงินออมและการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ อันจะเป็นการอำนวยความสะดวก ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงตราพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 55 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

(1) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา 4) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(2) ขอบเขตการประกอบธุรกิจของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ย และประกอบกิจการด้านหลักอื่น (มาตรา 12 ถึง มาตรา 13) ดังต่อไปนี้

(2.1) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้

และรับฝากเงินเพื่อการลงทุน

(2.2) ทำธุรกิจเงินตราต่างประเทศของธนาคาร

(2.3) ออกขายซื้อซื้อลดหรือรับช่วงซื้อลดตราสารทางการเงินหรือรับ โอนสิทธิ

เรียกร้องของผู้รับประโยชน์ในตราสารนั้น

(2.4) ให้ยืมหรือบริการทางการเงินในรูปแบบที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคาร

พาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นในด้านธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

(2.5) รับประกันความเสี่ยงในเชิงพาณิชย์ในการลงทุนของผู้ลงทุนไทยในต่างประเทศ

(2.6) เรียกเก็บส่วนลดค่าธรรมเนียมและค่าบริการอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการให้

กู้ยืมเงินซื้อ ซื้อลด รับช่วงซื้อลด การค้าประกัน และการให้บริการอื่น

(2.7) จัดการบัญชีชะกาด

(2.8) เป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสังหาริมทรัพย์หรือ

อสังหาริมทรัพย์ โดยได้รับค่านายหน้า หรือบำเหน็จเป็นการตอบแทนในทางการค้า เป็นนายหน้า

หรือตัวแทนในการจัดหาเงินให้ยืมหรือเงินลงทุนให้แก่กิจการอุตสาหกรรมเกษตรกรรมพาณิชยกรรม

หรือจัดการให้ยืม หรือการลงทุนแก่กิจการดังกล่าว (มาตรา 12)

(2.9) ห้ามกระทำการดังต่อไปนี้ รับหุ้นของธนาคารเป็นประกัน ถือหุ้นในสถาบัน

การเงินอื่น เว้นแต่ได้รับจากการชำระหนี้ร่วมทุนหรือให้ยืมเงินแก่กรรมการของธนาคาร

(3) เงินทุนเรือนหุ้นของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (มาตรา 7 ถึง มาตรา 9)

มีสาระสำคัญ ได้แก่

(3.1) กำหนดทุนเรือนหุ้น ขายหุ้นให้แก่กระทรวงการคลัง หรือบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร การลดทุนต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยมีให้นำมาตรา 139 วรรคหนึ่ง และมาตรา 141 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับ

(3.2) ให้กระทรวงการคลังซื้อหุ้นได้ไม่เกินร้อยละสี่สิบเก้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด (มาตรา 7)

(4) การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย การควบคุมบริหารกิจการภายในของธนาคาร กฎหมายนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้มีอำนาจ 3 ส่วน คือ คณะกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ผู้จัดการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และคณะที่ปรึกษาธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งแต่ละส่วนมีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารกิจการของธนาคาร ดังนี้

(4.1) คณะกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งและดำเนินการตามมาตรา 17 ถึงมาตรา 26 เพื่อบริหารงานของธนาคาร ทั้งทางด้านการวางแผน นโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไป แต่งตั้ง และกำหนดเงินเดือนผู้จัดการ (มาตรา 27) นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้อำนาจหน้าที่สำคัญ (มาตรา 25) ดังนี้

(1) ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด เกี่ยวกับการบริหารงานและดำเนินกิจการของธนาคาร การจัดซื้อจัดจ้าง การเงิน ทรัพย์สินและการบัญชี รวมทั้งการตรวจสอบภายใน

(2) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เงินตอบแทน และค่าใช้จ่าย พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณของธนาคาร

(3) แต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการ

(4.2) ผู้จัดการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดการธนาคารและเป็นผู้กระทำการในนามของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และเป็นผู้แทนของธนาคาร ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกทั้งหมด ซึ่งในการบริหารกิจการและงานของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยนี้ กฎหมายได้เน้นย้ำให้ผู้จัดการธนาคารต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และข้อกำหนดของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา 28 ถึง มาตรา 31)

(4.3) คณะที่ปรึกษาธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการเกี่ยวกับหลักการของศาสนาอิสลามที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน

ของธนาคาร เพื่อให้การประกอบธุรกิจของธนาคารไม่ขัดต่อหลักการของศาสนาอิสลาม (มาตรา 32 ถึง มาตรา 35)

(5) ความมั่นคง การกำกับ และการจัดสรรกำไร เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุน การจัดสรรกำไรสุทธิของธนาคาร (มาตรา 36 ถึง มาตรา 39) กฎหมายกำหนดให้

(5.1) ธนาคารดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์หนี้สินหรือภาระผูกพันตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง (มาตรา 36)

(5.2) ดำรงเงินสดสำรองและสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับเงินฝากและเงินให้ยืมตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง (มาตรา 37)

(5.3) การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีไม่ต่ำกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ กรณีเมื่อเงินสำรองมีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินมูลค่าหุ้นที่ชำระแล้วหรือมากกว่านั้น คณะกรรมการจะงดการจัดสรรหรือลดจำนวนเงินที่จะต้องจัดสรรเป็นเงินสำรองก็ได้

(6) การสอบบัญชี กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของธนาคารและกำหนดให้ธนาคารต้องประกาศงบแสดงฐานะการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้ว และรายงานประจำปี (มาตรา 40 ถึง มาตรา 42)

(7) การตรวจสอบและการกำหนดโทษ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่ เพื่อตรวจสอบกิจการของผู้เกี่ยวข้องของธนาคารได้ (มาตรา 43 ถึง มาตรา 45) นอกจากนี้ ยังกำหนดบทลงโทษที่มีความเคร่งครัด เพื่อบังคับใช้ต่อกรรมการผู้จัดการ และพนักงานอีก 3 ด้านหลักๆ เช่น ทำให้เสียหาย หรือปลอมบัญชีเอกสาร ลงชื่อความเท็จหรือไม่ลงชื่อความสำคัญในบัญชีหรือเอกสารของธนาคารเพื่อลงให้ธนาคารหรือผู้ถือถือหุ้นขาดประโยชน์อันควรได้

4.2 กฎหมายกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจมี 2 ส่วน ส่วนแรก ได้แก่ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) สำหรับ SFIs และ ส่วนที่สอง ได้แก่ ผู้กำกับดูแลการดำเนินงาน (Regulator) คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ซึ่งมีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ การนำพระราชบัญญัติมาใช้นั้น ได้ดำเนินการเพิ่มเติมโดยคำสั่งกระทรวงการคลัง คำสั่งและประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในเนื้อหาสาระโดยรวมของกฎหมายตั้งแต่ฉบับก็จะกำหนดถึงสถานะขององค์กรกำกับดูแลวัตถุประสงค์ ขอบเขตแห่งอำนาจ หน้าที่ ในหน่วยงาน การได้มาซึ่งกฎหมายนี้ ส่งผลให้มีคณะบุคคลที่จะเข้ามาดำเนินการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติที่ใช้ในการกำกับดูแลมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

4.2.1 กฎหมายสำหรับผู้กำหนดนโยบายกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

กฎหมายกลุ่มนี้เป็นกฎหมายสำหรับระบบกำกับดูแลภายใน SFIs ที่กระทรวงการคลังใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายและแต่งตั้งผู้บริหารทั้งในส่วนคณะกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และกำกับดูแลและบริหารกิจการ ตลอดจนเป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญา กับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจกลุ่มสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีทั้งสิ้น 3 ฉบับ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

การที่รัฐบาลได้ใช้งบประมาณของชาติ ลงทุนในรัฐวิสาหกิจ หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การลงทุนถือเป็นทรัพย์สินของชาติ เมื่อผู้ปฏิบัติงานกระทำความผิด ประสบความล้มเหลว และเกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง จึงได้มีกฎหมายกำหนดโทษสำหรับพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานรัฐขึ้นไว้ ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้ นโยบายของกระทรวงการคลัง การปฏิบัติงานของพนักงานธนาคาร จึงต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายนี้เช่นกัน พระราชบัญญัตินี้ มีทั้งสิ้น 11 มาตรา เช่น โทษปรับ โทษจำคุก หรือประหารชีวิต มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

(1) การกระทำที่ทุจริต เบียดบังทรัพย์สินเป็นของตน ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบเรียกหรือรับทรัพย์สิน (มาตรา 4 ถึง มาตรา 7)

(2) การซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สิน โดยทุจริต ทำให้เสียหายแก่องค์การ การมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 8 ถึง มาตรา 9)

(3) การจ่ายทรัพย์สิน เกินกว่าที่ควรเพื่อประโยชน์ตนเองหรือผู้อื่น ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริต (มาตรา 10 ถึง มาตรา 11)

2) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

เนื่องจาก กรรมการ ผู้บริหารและพนักงานสถาบันการเงินเฉพาะกิจถือเป็นบุคคลสังกัดรัฐวิสาหกิจ จึงอยู่ในข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 4) มีทั้งสิ้น 15 มาตรา ดังนี้

(1) การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ องค์ประกอบคณะกรรมการ ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 5 ถึงมาตรา 8 และมาตรา 12 ถึงมาตรา 15) ได้แก่ ให้รัฐวิสาหกิจมีกรรมการได้รวมทั้งสิ้นไม่เกินสิบเอ็ดคน คณะรัฐมนตรีอนุมัติเพิ่มเติมได้เป็นการเฉพาะราย แต่จำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้นต้องไม่เกินสิบห้าคน (มาตรา 6) ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการ

ในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งมิได้ (มาตรา 7) กรรมการของรัฐวิสาหกิจที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่ง ตามกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ (มาตรา 8 และมาตรา 15)

(2) การกำหนดคุณสมบัติผู้บริหาร และพนักงาน ระยะเวลาดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 8 ทวิ มาตรา 8 ตริ มาตรา 8 เบญจ มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11) ได้แก่ ผู้บริหาร คือ ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน “พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้ รวมตลอดถึงที่ปรึกษา คณะกรรมการ ที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่น (มาตรา 4) คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 8 ตริ โดยต้องไม่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นและมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ในวันขึ้นใบสมัคร ในการจ้างผู้บริหารให้มีระยะเวลาคราวละไม่เกินสี่ปี เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว และผู้บริหารมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ผู้บริหารสามารถเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ แต่สัญญาจ้างจะกระทำได้อีกเพียงคราวเดียว (มาตรา 8 ตริ)

(3) การกำหนดองค์ประกอบ หน้าที่ ของคณะกรรมการสรรหา ได้แก่ ในการจ้าง และแต่งตั้งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจให้มี คณะกรรมการจำนวนห้าคน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เลขานุการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หนึ่งคน และผู้แทนของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกคณะกรรมการสรรหา (มาตรา 8 จัตวา)

3) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกระบวนการ วิธีการ ให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ผิดพลาด เสียหาย โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ได้รับการพิจารณาโทษความผิดอย่างเป็นธรรม มีความชัดเจนในการแบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคน ป้องกันปัญหาการบริหารจัดการที่เกิดจากการไม่กล้าตัดสินใจ เนื่องจากเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน หากมีการกระทำผิด และองค์การมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงภายในตามกฎหมายนี้ จะต้องส่งเรื่องให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ตามความสำคัญของงานเพื่อให้มีการไต่สวน กล่าวโทษ ตามกฎหมาย

กลไกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะมีความรับผิดชอบเมื่อเป็นกรณีประมาทร้ายแรง หากพบว่า มีความเสียหายทางแพ่ง จะมีคณะกรรมการความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งมูลความเสียหาย ดำเนินการได้ ทั้งภายในองค์กรเอง และโดยองค์การเข้าของคือกระทรวงการคลังที่ควบคุมนโยบาย โดยอาศัย มาตรการตามที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ มีทั้งสิ้น 15 มาตรา มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ครั้งนี้ ได้แก่

(1) หน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย จากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่ ของตน ทั้งนี้ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ โดยถ้าเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่มีสังกัดให้ถือว่ากระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบ (มาตรา 5) กรณีหน่วยงานรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ ต้องร่วมรับผิดชอบ สามารถมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเป็นคู่ความได้ (มาตรา 7)

(2) หน่วยงานรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ชดใช้ค่าเสียหาย แก่รัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิข้างต้นให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำ และความเป็นธรรม เป็นเกณฑ์ โดยอาจจะไม่ต้องชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ โดยให้หักส่วนที่เป็นความเสียหายบกพร่อง ของหน่วยงานรัฐ หรือระบบการดำเนินงานของรัฐออกด้วย (มาตรา 8)

(3) การชดใช้ความเสียหาย สามารถผ่อนชำระเงินได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย (มาตรา 8 มาตรา 10 และ มาตรา 13)

4.2.2 กฎหมายสำหรับผู้กำกับดูแล

องค์กรหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มี 2 แห่ง คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ (กสท.) โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นองค์กรในการกำกับ ควบคุมดูแล การรักษาเสถียรภาพ ระบบการเงิน ระบบการชำระเงิน รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อป้องกัน ความเสี่ยงต่อความมั่นคงของระบบการเงิน ภายใต้พระราชบัญญัติสำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ส่วนสำนักงาน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะเป็นองค์กรที่ควบคุมธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับ ตลาดหลักทรัพย์ เช่น การออกหุ้นกู้ การเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ การเป็นที่ปรึกษาการลงทุน การจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ การลงทุนและดำรงเงินกองทุนของบริษัทหลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งธุรกรรม ประเภทที่ว่ามี อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น กฎหมายที่กำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับผู้กำกับดูแล ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการศึกษา ครั้งนี้มี 3 ฉบับ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศไทยมีธนาคารกลางขึ้น เพื่อดำเนินการกิจการที่เป็นงานของธนาคารกลาง ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน และระบบการชำระเงิน รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อความมั่นคงของระบบการเงิน โดยคำนึงถึงนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมทั้งสิ้น 8 ครั้ง มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 75 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

(1) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา 4) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 28/13 ถึง 28/21 และมาตรา 29) รับผิดชอบ บริหารจัดการกิจการและการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

(2) ขอบเขตการประกอบกิจกรรมของธนาคาร (มาตรา 8 ถึง มาตรา 11) มี 9 เรื่องหลักประกอบด้วย (1) การออกและจัดการธนบัตร (2) การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน (3) การบริหารจัดการทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย (4) การเป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์สินของรัฐบาล (5) การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน (6) การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน (7) การกำกับและการตรวจสอบสถาบันการเงิน (8) การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (9) การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

(3) มีบทบาทการกำกับดูแลเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงิน ของระบบสถาบันการเงิน รวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อป้องกันเหตุการณ์ความเสียหายและเสนอแนวทางแก้ไข (มาตรา 50 ถึง มาตรา 52)

เดิมก่อนเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 ธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 147/2541 มีผลบังคับใช้ วันที่ 1 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2541 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ตรวจสอบกิจการเกี่ยวกับฐานะและการดำเนินงานโดยทั่วไป การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และให้รายงานผลการตรวจสอบพร้อมด้วยความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม หลังจากเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 กระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2557 เห็นชอบเรื่องการปฏิรูปการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อให้การกำกับดูแล SFIs ทั้งในด้านกำกับความมั่นคง และกำกับนโยบายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีความสอดคล้องกับพันธกิจของ SFIs ได้ออก “คำสั่งกระทรวงการคลังที่ 433/2558

สั่ง ณ วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2558” มอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการกำกับดูแล SFIs ตามกรอบกำกับดูแลความมั่นคงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 แห่งอย่างเต็มรูปแบบ โดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีหน้าที่ 4 เรื่อง ดังนี้

- (1) การออกเกณฑ์กำกับดูแลความมั่นคง
- (2) การตรวจสอบความเหมาะสมของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหาร
- (3) ติดตาม และตรวจสอบ SFIs
- (4) การสั่งการให้แก้ไขปัญหากรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์

กรณีเงินกองทุนต่ำกว่ากำหนด กรณีการป้องกันความเสียหายจากการดำเนินการ สั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและรายงานผลการกำกับดูแลและการตรวจสอบต่อรัฐมนตรีคลัง

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยังได้เห็นชอบให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแล หรือนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาใช้กับ SFIs ซึ่งในระยะแรกธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ออก “สารบัญญัติประกาศ และแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทยสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ มีทั้งสิ้น 4 หมวด เริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2560 ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวต่อไป ฉะนั้น ตั้งแต่วันที่ 2 เดือนเมษายน พ.ศ. 2558 ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล SFIs ทั้ง 4 เรื่องข้างต้น

2) พระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

หลังจากวิกฤตการณ์การเงิน พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เมื่อเดือนมกราคม 2551 ประกอบด้วยเนื้อหา 8 หมวด 163 มาตรา หากกล่าวแต่เฉพาะในส่วนที่ใช้ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามนัยคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 433/2558 ซึ่งต่อมาธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีคลัง ได้ออก “สารบัญญัติประกาศและแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทยสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” ออกตามอำนาจมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง รวมทั้งสิ้น 5 หมวด มีผลบังคับใช้ วันที่ 1 มกราคม 2560 ฉะนั้น เนื้อหาของพระราชบัญญัติ ซึ่งมีผลบังคับใช้กับ SFIs ในปัจจุบันที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ จะประกอบด้วย

- (1) การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล จำนวน 4 เรื่อง (หมวดที่ 1)

(1.1) ธรรมาภิบาลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 4 มาตรา 24 ถึง มาตรา 27 มาตรา 71 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84)

(1.2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการที่ไม่ใช่กรรมการ โดยตำแหน่ง ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ และที่ปรึกษาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจ ตามมาตรา 24 ถึง มาตรา 25 และมาตรา 81 (2))

(1.3) อำนาจหน้าที่ของกรรมการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ธนาคาร แห่งประเทศไทยให้ความสำคัญสูงสุด (อำนาจตามมาตรา 84)

(1.4) หลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งกรรมการที่ไม่ใช่ กรรมการ โดยตำแหน่ง ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ และที่ปรึกษาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 24 ถึง มาตรา 25)

(2) การกำกับดูแลด้านความเสี่ยงและความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (หมวดที่ 2) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงด้านเครดิตของธุรกิจ ด้านสินเชื่อและการลงทุน ซึ่งเป็นธุรกิจ หลักของ SFIs การกำกับดูแล ด้านการกระจุกตัวของสินเชื่อ ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และ ความมั่นคงของเงินกองทุนจำนวน 15 เรื่อง ประกอบด้วย

(2.1) ความเสี่ยงด้านเครดิต

(1) การทำธุรกรรมด้านสินเชื่อ การลงทุนในหลักทรัพย์ และการขาย สิทธิทรัพย์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ตามแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย)

(2) การสอบทานธุรกรรมด้านสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ตามแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย)

(3) การประเมินราคาหลักประกันและอสังหาริมทรัพย์หรือการขายที่ ได้มาจากการชำระหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ตามแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย)

(4) หลักเกณฑ์การจัดชั้นและการกันเงินสำรองของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 60 ถึง มาตรา 61)

(5) การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ตามแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย)

(6) หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสินเชื่อที่ได้รับการค้ำประกัน โดยบรรษัท ประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมแบบ Portfolio Guarantee Scheme ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(2.2) การกำกับดูแลด้านการกระจุกตัวของสินเชื่อ(อำนาจตามมาตรา 50 และ มาตรา 52)

(1) หลักเกณฑ์การกำกับลูกหนี้รายใหญ่ (Single Lending Limit) ของ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(2.3) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

(1) หลักเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 64 ถึง มาตรา 65 และมาตรา 71)

(2) การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ตามแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย)

(2.4) เงินกองทุน

(1) หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 29 ถึง มาตรา 31)

(2) องค์ประกอบของเงินกองทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 4 มาตรา 29 มาตรา 31 และมาตรา 71)

(3) หลักเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิตของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 71)

(4) หลักเกณฑ์การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านตลาดและการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านตลาดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 71)

(5) หลักเกณฑ์การคำนวณมูลค่าเทียบเท่าสินทรัพย์เสี่ยงด้านปฏิบัติการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 71)

(6) หลักเกณฑ์การดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อภาระผูกพันที่เกิดจากการรับประกันความเสี่ยงของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (อำนาจตามมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 71)

(3) การประกอบธุรกิจทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม จำนวน 1 ฉบับ (หมวดที่ 3)

(3.1) หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประกอบธุรกิจทางการเงินตามหลักการของศาสนาอิสลาม

(4) มาตรฐานการบัญชีและการรายงาน จำนวน 4 ฉบับ (หมวดที่ 4)

(4.1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบันทึกบัญชีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(4.2) การจัดทำและการประกาศงบการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 71)

(4.3) หลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) (อำนาจตามมาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 50 มาตรา 52 มาตรา 60 ถึง มาตรา 62 มาตรา 66 ถึง มาตรา 67 และมาตรา 71)

(4.4) การส่งรายงานข้อมูลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (อำนาจตามมาตรา 71)

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะผู้กำกับดูแล มีอำนาจดำเนินการต่อสถาบันการเงิน คือ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศบริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ดังนี้

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 4) และดำเนินการในส่วนการจัดตั้งและการขอรับใบอนุญาตโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย (หมวดที่ 1 มาตรา 9)

(2) พิจารณาความเหมาะสมโครงสร้างสถาบันการเงิน ประกอบด้วยหุ้นและผู้ถือหุ้นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ (หมวดที่ 2 มาตรา 15 ถึง มาตรา 28)

(3) ขอบเขตการประกอบกิจกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่ การกำกับดูแลสถาบันการเงิน การกำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน เช่น เกณฑ์การดำรงเงินกองทุน, กรอบการลงทุนของสถาบันการเงิน, ขอบเขตการประกอบธุรกิจและวันทำการ, ข้อห้ามในการให้สินเชื่อ, กรอบการดำเนินธุรกิจของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน, การจัดชั้นสินทรัพย์ และการกันเงินสำรอง, การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง, การจัดทำบัญชีการรายงาน และผู้สอบรายงาน, การควบ โอนและเลิกกิจการ, การกำกับทั่วไป (หมวดที่ 3 มาตรา 29 ถึงมาตรา 83)

(4) การตรวจสอบสถาบันการเงิน ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ, การแต่งตั้งพนักงานหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้ตรวจการสถาบันการเงิน อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินเอกสารเพื่อการตรวจสอบดำเนินคดี (หมวดที่ 4 มาตรา 84 ถึง มาตรา 88)

(5) การแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ประกอบด้วย คำสั่งถอดถอนกรรมการ, ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจการจัดการ, คำสั่งการลดทุนเพิ่มทุน, คำสั่งระงับการดำเนินการ, คำสั่งควบคุมหรือปิดกิจการ (หมวดที่ 5 มาตรา 89 ถึง มาตรา 99)

(6) การเข้าควบคุมสถาบันการเงิน ประกอบด้วย การแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินและกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่, คำสั่งห้ามกรรมการ พนักงานและลูกจ้างดำเนินกิจการ, คำสั่งปิดกิจการ (หมวดที่ 6 มาตรา 100 ถึง มาตรา 118)

(7) การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษานี้ ประกอบด้วยมาตรา 119 และ มาตรา 120 คือ

(7.1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่สถาบันการเงินของที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (หมวดที่ 7 มาตรา 119)

(7.2) เพื่อให้การกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนตามที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีไว้ คือ (1) กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น (2) มีอำนาจสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (3) มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดให้แก่บุคคลดังกล่าว (4) กำหนดแนวนโยบายเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการหรือถือปฏิบัติ (5) มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติหรือยับยั้งการกระทำของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

(8) มีบทกำหนดโทษ ประกอบด้วย โทษปรับ โทษจำคุกตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ อำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้น หรือทรัพย์สินซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นของบุคคลนั้น กำหนดวิธีการจำนวนเงินสำหรับการดำรงชีพและเลี้ยงดูครอบครัวของบุคคลที่ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ร้องขอศาลอาญาให้สั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนได้ ร้องขอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรณีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้สั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวได้ (หมวดที่ 8 มาตรา 121 ถึง มาตรา 156)

3) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีการทำธุรกิจหลายประเภทคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การออกหุ้นกู้ การเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ การเป็นที่ปรึกษาการลงทุน การจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ การดำรงเงินกองทุนของบริษัทหลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งธุรกรรมบางประเภทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มีทั้งสิ้น 344 มาตรา มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คือผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา 4)

ดำเนินการผ่านนิติบุคคล คือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) ปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการ ก.ล.ต. (2) กำกับดูแลการปฏิบัติ และดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ (3) กำหนดเกณฑ์การยื่นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมหลักทรัพย์และค่าธรรมเนียม (มาตรา 17 ถึง มาตรา 19)

(2) กรณีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการออกหลักทรัพย์ของบริษัท การเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน จะอยู่ภายใต้ขอบเขตการดำเนินงานของ ก.ล.ต. (หมวดที่ 2 ถึง หมวดที่ 4) ที่จะกำกับดูแลการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์

(3) กรณีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่มีบริการ ดังนี้ (1) เป็นศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียน การจัดระบบและวิธีการซื้อขายหลักทรัพย์ในศูนย์นี้ (2) บริการเกี่ยวกับหลักทรัพย์จดทะเบียน โดยเป็นสำนักบัญชี ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ นายทะเบียนหลักทรัพย์ และบริการข้อมูลเกี่ยวกับหลักทรัพย์ หรือธุรกิจทำนองเดียวกัน (มาตรา 153)

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ องค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญหลายปัจจัย ที่เชื่อมโยงกับ หลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคาร ดังนี้

1) Alexander Kern (2004) ศึกษาระบบธนาคารภายใต้ตลาดโลกาภิวัตน์ (Globalization of Banking Markets) ได้ยกให้ประเด็น เกณฑ์การบังคับใช้หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับสถาบันการเงิน (Corporate Governance Regulation) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเน้นการบังคับใช้กฎเกณฑ์การควบคุมดูแลธนาคาร (Banking Regulation) เชื่อมโยงเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance as Relates to Banking Regulation) โดยได้วิเคราะห์วิธีควบคุม กำกับดูแลสถาบันการเงินในกลุ่มสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา พบว่า หลักการป้องกันบริหารความเสี่ยงตามเกณฑ์บาเซล (Basel Capital Accord Pillar II) ที่เป็นกฎเกณฑ์ใช้สำหรับควบคุมดูแลธนาคาร ที่ผู้กำกับดูแล และผู้บริหารธนาคาร (Bank Supervisors and Bank Management) ต้องมีความเข้าใจร่วมกัน (Interact with Respect) ที่จะร่วมกันนำกฎเกณฑ์การควบคุมดูแลธนาคารนี้มาบังคับใช้ เพื่อเกิดความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability) ตัวอย่างเช่น สหราชอาณาจักร แม้ว่าเดิมประเพณีปฏิบัติในการควบคุมกำกับดูแลไม่ได้มุ่งเน้นการบังคับใช้กฎเกณฑ์การควบคุมดูแลธนาคาร แต่ต่อมารัฐบาลอังกฤษได้ตัดสินใจที่จะปรับโครงสร้างการควบคุมทางการเงินมาตามลำดับ เริ่มด้วยการออกพระราชบัญญัติ Financial Services and Markets Act 2000 ที่จะปิดช่องว่าง (fill Gap) ด้วยการแยกการควบคุม กำกับดูแลระบบการเงิน การธนาคารออกจากธนาคารกลาง (Bank of England) ให้มีการถ่วงดุลที่ดีขึ้น โดยจัดตั้ง The Financial Services Authority (FSA) ขึ้นระหว่างปี 2001-2013 ที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Body) มีโครงสร้างเป็นบริษัทจำกัด (Company Limited) มีอำนาจหน้าที่เป็นอิสระจากรัฐบาล รับผิดชอบ

ในการควบคุม ติดตาม กำกับดูแล รวมถึงกำหนดรายละเอียดของ กฎ ระเบียบ (Rules and Regulations) และเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงมาบังคับใช้เพื่อยกระดับคุณภาพการกำกับดูแลที่ดี (Enhance Corporate Governance) สำหรับสถาบันการเงินและอุตสาหกรรมการเงิน และต่อมาเมื่อเห็นว่าการวิกฤตทางการเงินในช่วงปี 2007-2008 ก็ยังเกิดจากความล้มเหลวในการกำกับดูแลของระบบธนาคาร (Regulatory Failure) อีกครั้ง FSA จึงได้ถูกยกเลิกและทดแทน โดยสองหน่วยงานใหม่ตามพระราชบัญญัติบริการทางการเงิน 2012 (Financial Services Act 2012) คือ Financial Conduct Authority (FCA) และ Prudential Regulation Authority โดย FCA มีโครงสร้างคล้ายกับ FSA คือ เป็นผู้ดำเนินการกำกับ ติดตาม ดูแลสถาบันการเงินในสหราชอาณาจักร เป็นอิสระจากรัฐบาล มีอำนาจอย่างมีนัยสำคัญ เช่น อำนาจในการใช้กฎเกณฑ์การควบคุมดูแล (Regulate Conduct) ควบคุม ติดตามการออกผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ระบุเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ห้ามหรือถอดถอนผลิตภัณฑ์ทางการเงิน (Able to Ban Financial Products) รวมถึงการตรวจสอบองค์กรการเงินและบุคคลากร ส่วน The Prudential Regulation Authority (PRA) เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างเป็นบริษัทจำกัดแบบกึ่งรัฐ (Quasi-governmental Regulator) ที่ถือหุ้นทั้งหมดโดยธนาคารกลางประเทศอังกฤษ (Limited Company Wholly Owned by Bank of England) เป็นผู้รับผิดชอบกำหนดกฎเกณฑ์การควบคุมและการกำกับดูแล (Responsible for the Prudential Regulation and Supervision) กำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในการกำกับดูแลตามกฎระเบียบของธนาคารกลาง (sets Standards and Supervises Financial Institutions) สำหรับสถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร สหภาพเครดิต บริษัทประกัน และบริษัทลงทุน งานวิจัยเสนอแนะให้เห็นว่า มาตรฐานการกำกับดูแลที่ดีสำหรับระบบสถาบันการเงิน (Good Governance Standard) ต้องมีองค์ประกอบ เรื่อง หลักเกณฑ์การควบคุมดูแลธนาคาร (Banking Regulation) ที่มีประสิทธิภาพ และต้องมีองค์กรผู้กำกับดูแล (Regulator) ที่ได้รับความไว้วางใจ มีดุลยพินิจเชื่อถือได้ (be Entrusted with Discretion) เพียงพอที่จะรับบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ (Agency) ของผู้มีส่วนได้เสีย (Broader Stakeholder/Principals Interests) รวมถึงมีกลไกที่จะใช้อำนาจกฎหมายทำการแทรกแซง (Judicial Intervention) ที่จะนำไปสู่การบังคับใช้หลักการกำกับดูแลที่ดี (Kern Alexander. "Corporate Governance and Banking Regulation, Workingpaper 17". June 2004. CERF Research Programme in International Financial Regulation. Cambridge Endowment for Research in Finance. University of Cambridge)

2) Maria-Cristina Ungureanu (2008) ได้ศึกษาว่าธนาคารมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพระบบการเงิน และในการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับธนาคาร เพื่อใช้เป็นกลไกรับมือกับความท้าทาย ความผันผวนของตลาดการเงิน การแข่งขันและความเสี่ยงหลากหลายที่เพิ่มขึ้น (Diversification Expose Banks to

Risks and Challenges) การวิจัยพบว่า องค์ประกอบสำคัญที่เพิ่มคุณภาพ การกำกับดูแลกิจการที่ดี (Key Element for Improving Corporate Governance) ประกอบด้วย การจัดการความเสี่ยง การบังคับใช้เกณฑ์ควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด (Heavily Regulated and Supervised) รวมถึงพบว่า มีความสัมพันธ์เชิงบวก ระหว่างความโปร่งใส และการบังคับใช้เกณฑ์ควบคุมดูแล (Bank Supervision) และมีความเชื่อมโยงระหว่าง ความเป็นอิสระในการบังคับใช้เกณฑ์ควบคุมดูแล กับ ผู้กำกับดูแลที่มีความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหาร (Accountability) มีความสัตย์ซื่อซื่อคุณธรรม (Integrity Practices) ที่จะทำให้มีการตอบสนองกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ควบคุมดูแลที่ดีกว่า งานวิจัยเสนอแนะว่า มาตรฐานการกำกับดูแลที่ดีสำหรับระบบสถาบันการเงิน (Corporate Governance Standard) ต้องมีองค์ประกอบสำคัญเรื่อง การบริหารความเสี่ยง ความโปร่งใส รวมถึงความเป็นอิสระและความเข้มงวดในการบังคับใช้เกณฑ์ควบคุมดูแล (Maria-Cristina Ungureanu (2008) MC Ungureanu. Importance of Effective Regulation and Supervision for Banks' Corporate Governance: European Integration Context. 2008)

3) Peter O. Mühlbert (2010) ได้ศึกษาว่า ต้นแบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคารแตกต่างจากบริษัททั่วไป เนื่องจาก ธนาคารมีความเสี่ยงด้าน โครงสร้างเงินทุน (High Leverage) ที่มาจากผู้ฝากเงินและผู้ลงทุน (Depositors and Bondholders) ที่การบริหารจัดการของธนาคารควรมีความระมัดระวังความเสี่ยง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีค่าจ้างค่าตอบแทนสูงก็สามารถทำให้เกิดแรงจูงใจ ที่ผู้บริหารธนาคารจะดำเนินธุรกิจที่เสี่ยงมากขึ้นเพื่อสร้างผลกำไรระยะสั้นแตกต่างกับค่าตอบแทน เช่น เงินเดือน โบนัส การวิจัยพบว่า ผู้ควบคุมดูแลในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนผู้ฝากเงิน ในการตรวจติดตาม และควบคุม (Monitoring and Control) ต้องมีความเคร่งครัดที่จะกำหนดให้ธนาคารมีกลไกในการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance Mechanisms) ที่มีมาตรฐาน มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และมีขั้นตอนปฏิบัติงานวิจัยเสนอแนะว่า องค์ประกอบการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับธนาคารต้องแตกต่างจากบริษัททั่วไป รวมถึง องค์ประกอบเรื่องการตรวจติดตาม (Monitor) การควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยง (Internal Control Systems and Risk-management Practices) ที่ต้องไม่ใช่ในภาพกว้างทั่ว ๆ ไป (not Generalized Corporate Governance) แต่ต้องมีการตั้งค่ามาตรฐาน หรือกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดสำหรับในแต่ละองค์ประกอบ เพื่อเป็นต้นแบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี สำหรับธนาคาร (Peter O. Mühlbert. Corporate Governance of Banks after the Financial Crisis - Theory, Evidence, Reforms. April 2010)

4) Andrew Ellul (2015) ศึกษาประเด็นความล้มเหลวของการกำกับดูแลธนาคาร และการบริหารความเสี่ยง ที่ถูกระบุว่าเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤติทางการเงินปี 2007-2008 เน้นความสัมพันธ์ระหว่าง ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีและ โครงสร้างการบริหารความเสี่ยง ที่ทำให้ประสิทธิภาพการดำเนินการของธนาคารมีมูลค่าเพิ่มขึ้น งานวิจัยนี้พบว่า การจัดการความเสี่ยง

ที่แข็งแกร่งเป็นสิ่งจำเป็น อีกทั้ง หน่วยงานบริหารความเสี่ยง ต้องเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการตรวจติดตาม และควบคุม (Monitor และ Control) ความเสี่ยงระดับองค์กร ให้อยู่ในจุดที่เหมาะสม (Optimal) อย่างไรก็ตาม การบริหารความเสี่ยงนั้น ไม่สามารถดำเนินการเพียงลำพัง (seen in Isolation) ต้องกำหนดเข้าเป็นองค์ประกอบหนึ่งในโครงสร้างการกำกับดูแลธนาคาร งานวิจัยนี้เสนอแนะว่า การบริหารความเสี่ยงที่จะประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมาย จะต้องมีความแข็งแกร่ง เป็นอิสระ และมีบทบาทสำคัญในองค์ประกอบของหลักการกำกับดูแลที่ดี เพื่อให้กิจกรรมการบริหารความเสี่ยง มีน้ำหนักเพียงพอในตรวจติดตามการดำเนินงานตามกฎหมายเกณฑ์การควบคุมดูแล ช่วยป้องกันการตัดสินใจที่อาจนำไปสู่ความเสี่ยงที่มากเกินไป (Andrew Ellul, 2015)

5) Gerard Caprio, Jr. and Ross Levine (2002) ศึกษาและสังเกตการณ์ว่าในสถาบันการเงินเฉพาะกิจในหลายประเทศ เจ้าของเงินทุนคือผู้ฝากเงินหรือผู้ถือหุ้น รัฐบาล อาจเข้ามามีอิทธิพลต่อผู้บริหารธนาคาร ที่ทำหน้าที่เพื่อสนองผลประโยชน์สูงสุดของบางกลุ่ม บางครั้งส่งผลให้มาตรฐานการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีปัญหาการนำไปใช้ วิธีการแก้ไขที่ดีที่สุดคือมุ่งเน้นบทบาทของภาครัฐ ที่การวิจัยแสดงกลยุทธ์สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่ควบคุมดูแล ที่จะปรับปรุงการกำกับดูแลที่ดีในกลุ่มธนาคารได้ 4 ประการ คือ

(1) หลักการตรวจติดตาม (Monitoring) โดยภาคเอกชน แม้ว่าความคาดหวังต่อการนำแนวคิดนี้ไปสู่ภาคปฏิบัติจะมีย่อย แต่การพยายามเพื่อเยียวยาปัญหาการกำกับดูแลที่ดี ที่การตรวจติดตามมีความอิสระ รัฐบาลลดความเป็นเจ้าของเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแล

(2) ระบบการรายงาน (Flow of information) เพื่อเพิ่มคุณภาพความโปร่งใสของข้อมูลที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่สำคัญมาก เกิดจากผู้เกี่ยวข้องภาครัฐ (Authorities) ต้องก้าวข้ามประเด็นการถูกไม่ยอมรับจากกลุ่มผลประโยชน์ (Powerful Interest Groups in their Society) โดย ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การรายงานที่มีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ ตามมาตรฐานสากล (International Standards)

(3) กระตุ้นการตลาดสำหรับธนาคารต่างประเทศ ที่เปิดให้มีกลไกการแข่งขันในกลุ่มธนาคาร

(4) ที่ส่งผลทางอ้อมสนับสนุนการพัฒนาและความมั่นคงของการกำกับดูแลที่ดีของธนาคารในประเทศตลาดเกิดใหม่

(5) การมีสภาพบังคับใช้กฎเกณฑ์การควบคุมดูแลที่มีประสิทธิภาพ จากหน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำหนดบทลงโทษเมื่อมีหลักฐานของการทุจริตหรือการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม รวมถึงการสามารถใช้ระบบศาลที่มีประสิทธิภาพที่สนับสนุน เช่น ผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม จากคุณภาพของการกำกับดูแลที่อ่อนแอ (Gerard Caprio, Jr. and Ross Levine. Corporate

Governance In Finance: Concepts And International Observations First Draft: April 2002 World Bank, IMF, and Brookings Institution Conference)

6) John Lessing (2009) ศึกษาและเสนอว่า ประเทศที่กำลังอยู่ระหว่างช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ (Countries with Transition Economies) หรือแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries) ก็ตาม จำเป็นต้องพึ่งพาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเงินให้บรรลุผล ในขณะเดียวกันก็ต้องทำการปกป้องผู้มีส่วนได้เสีย (Protecting the Interests of the Various Stakeholders) จากความเสี่ยงของการถูกแทรกแซงโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นอย่างต่อเนื่อง ประเด็นสำคัญอยู่ที่การต้องกำหนดให้มีกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ที่มีคุณภาพ (Requires a Range of Regulatory) มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวด (Legal Systems have to Utilize all of the Checks and Balances) และใช้วิธีการตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นกลไกเชื่อมการทำงานให้สัมพันธ์กันทั้งระบบถ้ากลไกหนึ่งล้มเหลวระบบก็จะล้มเหลวเหมือนห่วงโซ่ที่ข้อเชื่อมต่อไม่สมบูรณ์ (John Lessing, 2009)

7) Jean Dermine (2013) ได้ศึกษารายงานของ Walker Report (2009) ของประเทศอังกฤษ องค์การระหว่างประเทศ เช่น คณะกรรมการบาเซล (Basel, 2010), OECD (2010) และสหภาพยุโรป (European Union, 2010) มีความเห็นว่า องค์การต่างประเทศหลายแห่ง ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคารและ โดยเฉพาะการกำกับดูแลความเสี่ยง (Risk Governance) ซึ่งรายงานระหว่างประเทศเหล่านี้มีความแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการกำกับดูแลกิจการธนาคาร เช่น การมีฝ่ายหนึ่งที่แนะนำวิธีการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่เน้นการปกป้องผู้ถือหุ้น (Shareholder-based Approach) และอีกฝ่ายหนึ่งเน้นการปกป้องผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder-based One) ส่วนใหญ่ รายงานเหล่านี้มุ่งเน้นเฉพาะการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance) โดยมีคำแนะนำเพียงเล็กน้อยว่าควรกำหนดระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้อย่างไร ที่ Jean Dermine ได้เพิ่มมุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์และการเงิน มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการอภิปรายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีของธนาคารข้อสรุปสำคัญ 4 ข้อดังต่อไปนี้

ประการแรก: การอภิปรายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีของธนาคารควรคำนึงถึงไม่เพียงแต่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคณะกรรมการเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงหลักการกำกับดูแลที่ดี ที่กำหนด “หลักการ” ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน (Clearly Identified Accountability Principles) ของผู้เกี่ยวข้อง

ประการที่สอง: เนื่องจากการบริหารจัดการธนาคารส่วนใหญ่ การตั้งเป้าหมายธุรกิจมักจะมียึดติดมุ่งเน้นการเพิ่มผลกำไรในระยะสั้น (Biases for Short-term Profit Maximization) มากกว่าผลผลิตความยั่งยืนระยะยาว ทำให้เกิดการจ่ายผลตอบแทนระยะสั้นจำนวนสูงแก่กรรมการและ

ผู้บริหาร ในขณะที่ธนาคารอาจจะก่อความเสี่ยงภาระหนี้สินผูกพันระยะยาว ดังนั้น กลไกกำกับดูแล คณะกรรมการธนาคารที่ดี ควรเน้นความสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่เป็นรูปธรรมในการสร้างมูลค่ากิจการในระยะยาว

ประการที่สาม: คณะกรรมการและผู้ควบคุมดูแลธนาคาร (Board Members and Banking Supervisors) ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการบริหารความเสี่ยง ต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงความมีอคติในกระบวนการคิดของผู้ปฏิบัติงาน (Cognitive Biases) เมื่อจะระบุปัจจัยความเสี่ยง และมาตรการการจัดการความเสี่ยง (Cognitive Biases in Risk Identification and Measurement) ก็อาจทำตามประสบการณ์หรือแรงจูงใจแวดล้อมของตนหรือคล้อยตามอคติที่ว่าได้ ทำให้การระบุความเสี่ยงอาจผิดเพี้ยนไปจากมาตรฐานที่ควรจะเป็น

ประการที่สี่: กรณีมีการมุ่งหวังผลกำไรมูลค่าสูงโดยแลกกับการยอมรับระดับความเสี่ยงสูง (Value-based Approach to Risk Taking) ผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องคำนึงถึงการทดสอบภาวะวิกฤติบนผลกำไร (Probability of Stress Scenarios) เพื่อเข้าใจถึงปัจจัยเสี่ยงที่มีความเป็นไปได้อันจะกระทบความมั่นคงของธนาคาร และตระหนักว่ามีต้นทุนการเงินที่อาจจะเสียหาย (Associated Costs of Financial Distress) จากสถานการณ์การยอมรับระดับความเสี่ยงดังกล่าว โดยเฉพาะต้องกำหนดในแผนยุทธศาสตร์ของธนาคารอย่างชัดเจนถึงการเตรียมมาตรการลดค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดจากความเสียหายทางการเงินที่ว่านี้ (Jean Dermine, Bank Corporate Governance, Beyond the Global Banking Crisis. Financial Markets, Institutions & Instruments © New York University Salomon Center and Wiley Periodicals, Inc. December 2013. pages 259–281)

8) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ หลักการ (Principle) และ หลักปฏิบัติ (Best Practices)

(1) หลักการ (Principle)

หลักการ (Principle) ตาม dict.longdo.com หมายถึง แหล่งที่มา กฎ ทฤษฎี องค์กรประกอบที่สำคัญ หลักพิสูจน์ว่าเป็นจริง

หลักการตาม Random House Kernerman Webster's College Dictionary หมายถึง กฎพื้นฐานหรือหลักคำสอน (Fundamental Law, Axiom, or Doctrine) การกระทำที่เป็นที่ยอมรับหรือยอมรับได้ (Accepted or Professed Rule of Action or Conduct) หลักเกณฑ์ส่วนบุคคลหรือเฉพาะด้านสำหรับการจัดการ (Personal or Specific Basis of Conduct or Management) ข้อผูกพันในการปฏิบัติที่ถูกต้อง (Obligations of Right Conduct) กฎหรือกฎหมายที่เกิดตามธรรมชาติ (Rule or Law Exemplified in Natural Phenomena) คุณลักษณะกำหนดของสิ่งที่เป็นและมีคุณภาพ (Determining Characteristic of Something; Essential Quality.)

Harlan Loeb (2016) กล่าวใน Principles-Based Regulation and Compliance: A Framework for Sustainable Integrity ว่าลักษณะของ “หลักการ” คือ ระบบหลักการสำหรับกระบวนการตัดสินใจที่มีความยืดหยุ่น (Principles-based System Provides Corporate Agents with Flexibility in the Decision-making Process) ซึ่งผลลัพธ์ต้องเกิดจากพื้นฐานวัฒนธรรมองค์กรที่มีความเชื่อมั่นไว้วางใจซึ่งกันและกันเท่านั้น เนื่องจากการศึกษาพฤติกรรมพบว่า สิ่งจูงใจทางการเงินหรือของรางวัลเพียงอย่างเดียว มีผลในวงจำกัดในการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติตาม นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลด้านพฤติกรรม Daniel Kahneman ได้แสดงให้เห็นว่าแรงจูงใจภายใน ที่ขับเคลื่อนโดยค่านิยมองค์กร มีความสำคัญมากกว่าปัจจัยสร้างแรงจูงใจภายนอกในการกระตุ้นพฤติกรรม นอกจากนี้ บริษัทสามารถดึงแรงจูงใจจากภายในตัวบุคลากรได้ โดยการสร้างระบบควบคุมภายในที่เป็นมาตรฐานและกำหนดให้พนักงานปฏิบัติตามข้อกำหนดสอดคล้องกัน (Structuring Compliance Standards and Systems) ผ่านช่องทางกฎระเบียบเกี่ยวกับค่านิยม (Core Values) ซึ่งบุคลากรสามารถได้รับแรงจูงใจด้านค่านิยมที่ก่อให้เกิดบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อขององค์กรก็ตาม การรับรู้ถึงจิตวิทยาขององค์กรเกี่ยวกับพลวัตภายในองค์กร (Psychology of Intra-firm Dynamics) และพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) นั้น เป็นที่ยอมรับว่าสามารถใช้เป็นบทเรียนเสริมหรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการออกแบบ “หลักการ” ด้านกฎระเบียบหรือกฎเกณฑ์ (Principles-Based Regulation) ในระดับบริษัทได้

Lance Croffoot-Suede (June 2014) มีความเห็นว่า ในสภาพแวดล้อมปัจจุบัน แนวทางการกำกับดูแลที่ใช้กฎเกณฑ์ตายตัว (Rules-based Approaches หรือ “Tick-the-box”) อย่างเดียวอาจไม่เหมาะสมเพียงพอสำหรับองค์กร ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล บริษัทเอกชน รัฐวิสาหกิจ (State-owned Entity) สถาบัน (Multi-lateral Institution) และองค์กรการกุศลกล่าวคือการทำกับดูแลแบบมีคำตอบให้เลือก โดยให้กาเครื่องหมายถูกผิดตามรายการที่กำหนดให้ แสดงถึงการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด (a Box-ticking Exercise) มักจะล้มเหลว เพราะยึดโยงกับกฎเกณฑ์ตายตัวมากกว่า การพิจารณามุมมองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กว้างขึ้น ความสำเร็จของทุกองค์กรมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับชื่อเสียงของผู้ถือหุ้นหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น องค์กรจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางในการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับแนวคิดความโปร่งใส (Transparency) ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร (Accountability) ความมีประสิทธิภาพ (Evidence of Effectiveness) และความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ซึ่งคือสิ่งที่เรียกว่า แนวทางการกำกับดูแลแบบ “หลักการ” (“Principles-based” Governance) ทั้งนี้ เพื่อที่จะคงสถานะที่ดีขององค์กรไว้ถือเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่นสำหรับบริษัทในการกำหนดแนวทางปฏิบัติและการควบคุมที่ครบถ้วน เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพภายในองค์กร

วัตถุประสงค์ของกรอบการกำกับดูแลที่ยึด “หลักการ” (Principles-based Governance Framework) คือเพื่อให้แน่ใจว่า

- ผู้เกี่ยวข้องที่มีอำนาจหน้าที่ ต้องมีความรับพร้อมพิชิตข้อต่อผู้ที่มีส่วนได้เสีย
- สร้างความเชื่อมั่นในคุณภาพของมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลและการรายงาน

(Confidence in the Quality of Disclosure and Reporting Standards) เกิดการสื่อสารที่เปิดกว้างและมีประสิทธิภาพแก่ผู้ลงทุนและผู้มีส่วนได้เสีย สามารถหลีกเลี่ยงความล้มเหลวขององค์กรได้

- สามารถกำหนดและตรวจสอบมาตรฐานการกำกับดูแลของกลุ่มบริษัทตนเอง

(Set, and Monitor, the Standards of Governance for themselves, their Subsidiaries and Portfolio) เพื่อยกระดับมาตรฐานการกำกับดูแลในภาคธุรกิจที่ตนดำเนินงาน (Raise the Standards of Governance) ส่งเสริมความไว้วางใจภายในองค์กร (Fosters Trust within Organisation)

- มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วในสภาพแวดล้อมที่ท้าทาย (Effectiveness to Quell Controversy, and be Highly Adaptable to Respond quickly to Emerging Risks)

- เป็นกลไกที่ครอบคลุมตั้งแต่ องค์กรประกอบของคณะกรรมการ ระเบียบการประชุมคณะกรรมการ การบริหารความเสี่ยง สายงานธุรกิจและยุทธศาสตร์ ประสิทธิภาพของคณะกรรมการ การปฏิบัติตามกฎระเบียบ และการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเต็มรูปแบบ มีการเชื่อมโยงประสานผ่านทุกแง่มุมขององค์กร รวมถึงวัฒนธรรม บุคลากร และ สังคมสาธารณะ

(2) หลักปฏิบัติ (Best Practices)

หลักปฏิบัติ (Best Practices) หมายถึง วิธีปฏิบัติ หรือขั้นตอนการปฏิบัติที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จหรือนำไปสู่ความเป็นเลิศตามเป้าหมาย เป็นที่ยอมรับในวงวิชาการหรือวิชาชีพนั้น ๆ และมีหลักฐานของความสำเร็จปรากฏชัดเจน โดยมีการสรุปวิธีปฏิบัติ หรือขั้นตอนการปฏิบัติ ตลอดจนความรู้และประสบการณ์ ที่ได้บันทึกเป็นเอกสาร และเผยแพร่ให้หน่วยงานภายในหรือภายนอกสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ (มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา, 2013)

บุรุษย์ ศิริมหาสาครกล่าวว่า Best Practice คือ วิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ ในการทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้สำเร็จ ซึ่งเป็นผลมาจากการนำความรู้ไปปฏิบัติจริงแล้วสรุปความรู้และประสบการณ์นั้นเป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดของตนเอง Best Practice จึงเป็นบทสรุปของวิธีการปฏิบัติที่เป็น Tacit Knowledge (ความรู้ในตัวตน) ซึ่งเผยแพร่เป็น Explicit Knowledge (ความรู้ที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนในรูปแบบต่าง ๆ) เพื่อให้ผู้อื่นได้ทดลองนำไปปฏิบัติ (บุรุษย์ ศิริมหาสาคร, 2548)

ภิรมย์ นันทวงศ์ (2560) หมายถึง “วิธีการทำงานใหม่” ที่องค์กรเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงในการพัฒนาคุณภาพองค์กร ซึ่งนำไปสู่การบรรลุผล องค์กรก้าวสู่ความเป็นเลิศ

รณินทร์ กิจกล้า หมายถึง “วิธีการปฏิบัติ” ที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จหรือคือการปฏิบัติที่นำให้องค์กรสู่ความเป็นเลิศ โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือมีแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศอย่างเห็นได้ชัด มีส่วนสำคัญที่ทำให้ผลการดำเนินงานเป็นเลิศได้รับการยอมรับจากบุคคลหรือองค์กรที่เชื่อถือได้ ได้รับการยอมรับจากลูกค้าและผู้ส่งมอบเป็นจำนวนมากทำซ้ำได้ แสดงผลลัพธ์เชิงปริมาณที่เป็นที่ยอมรับ/วัดผลได้ (รณินทร์ กิจกล้า, 2560)

อรทัย มูลคำ หมายถึง วิธีทำงานที่เป็นเลิศ หรือ Best Practice คือ วิธีทำงานที่เกิดผลงานในลักษณะที่น่าภูมิใจ น่าชื่นชม ผลสัมฤทธิ์สูง ประสิทธิภาพสูงหรือคุณภาพสูง องค์กรขนาดใหญ่ต้องการ Best Practice ของการทำงานเรื่องต่าง ๆ นำมากำหนดเป็นมาตรฐานการทำงาน จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างทีมเจ้าของ Best Practice กับทีมงานอื่นให้สามารถปฏิบัติงานมาตรฐานได้ ยิ่งกว่านั้นต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนา Best Practice ใหม่ขึ้นให้เป็นวิธีการที่ดีกว่าเดิมเป็นวงจรเรื่อยไปไม่สิ้นสุด (อรทัย มูลคำ, 2554)

TechTarget Network หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่ดี คือเทคนิคหรือวิธีการที่ผ่านประสบการณ์ และการวิจัยได้พิสูจน์ให้เห็นได้อย่างน่าเชื่อถือว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ ความมุ่งมั่นในการใช้แนวทางปฏิบัติที่ดี (Commitment to using the Best Practices) ในทุกสาขาวิชา ถือเป็นพันธะสัญญาที่จะใช้ความรู้และเทคโนโลยีทั้งหมดในการจัดการ (Disposal to Ensure Success) เพื่อให้มั่นใจว่าประสบความสำเร็จ (TechTarget Network, 2017)

Yasar F. Jarrar & Mohamed Zairi (2012) กล่าวถึงแนวคิดของ Chevron (Chevron Approach) ในบทความ “Best Practice Transfer for Future Competitiveness: a Study of Best Practices” ของ European Centre for Total Quality Management หมายถึง (1) ความคิดที่ดีแต่ยังไม่ได้รับการยืนยัน หรือยังไม่ได้รับการพิสูจน์ด้วยข้อมูล (Good Idea but Unproven) แต่เป็นที่เข้าใจ ตามสัญชาตญาณว่าน่าจะมีผลกระทบเชิงบวกต่อผลการดำเนินงาน ที่จำเป็นต้องมีการทบทวน วิเคราะห์เพิ่มเติม และหากได้รับการยืนยัน โดยข้อมูล สามารถเป็นข้อเสนอสำหรับการนำไปใช้งานในองค์กร (Candidate for Implementation) (2) หลักปฏิบัติที่ดี คือ เทคนิค วิธีการ (Methodology) ขั้นตอน (Procedure) หรือกระบวนการ (Process) ที่ได้รับการนำไปใช้สำหรับดำเนินการ (Implemented) และส่งผลให้มีผลประกอบการที่ดีขึ้นสำหรับองค์กร กล่าวคือ ตอบสนองความต้องการของลูกค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders' needs) (3) หลักปฏิบัติ ที่ได้รับการพิสูจน์ การพิจารณาแล้วว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับหลาย ๆ องค์กร โดยพิจารณาจากการวิเคราะห์ข้อมูล ประสิทธิภาพของกระบวนการ

Heinz P. Rudolph (2010) กล่าวว่า หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับสถาบันการเงินของรัฐ ต้องกำหนดขั้นตอนวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ที่ได้รับการยอมรับสำหรับบริษัทเอกชนและบริษัทมหาชน โดยประเด็นการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีความสำคัญ

อย่างมาก เนื่องจากสถาบันการเงินของรัฐมีอุปสรรคคุกคาม (Threats) ที่เกี่ยวข้องกันสองประการ คือ การแทรกแซงทางการเมือง และการที่คณะกรรมการและผู้บริหารอาวุโสขาดประสิทธิภาพ (Lack of Capacity) ซึ่งภัยคุกคามทั้งสองด้านนี้มักเกิดจากความไม่เป็นอิสระ ทั้งด้านการดำเนินงาน รวมถึงการเงิน และด้านการสื่อสารที่ไม่โปร่งใส (Opaque Communication) ระหว่างธนาคารกับรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นความเสี่ยงจากการแทรกแซงทางการเมืองสามารถลดลงได้โดยการค้นหาตัวแทนของผู้ถือหุ้นที่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะได้อย่างถูกต้องตามกติกา (Minimum fit-and-Proper Criteria) อย่างไรก็ตาม ในสถาบันการเงินของรัฐ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้น มักคัดสรรมาจากหลายหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มต่าง ๆ จึงสร้างเงื่อนไขความกีดกันทางการเมืองอย่างมากต่อทั้งคณะกรรมการและคณะกรรมการ ซึ่งส่งผลต่อการบริหารจัดการที่เบี่ยงเบนและไร้ประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ การสร้างกระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการที่โปร่งใสมีโครงสร้างคณะกรรมการที่ถ่วงดุล และกติกาสรรหาที่พอดีและเหมาะสมสามารถช่วยลดการแทรกแซงทางการเมืองได้ต่อจากนั้นคณะกรรมการจะคัดเลือก แต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินนั้น และพร้อมรับผิดชอบผลการตัดสินใจสรรหาของตน (Hold it Accountable) การสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับสถาบันการเงินของรัฐ สามารถกระทำผ่านตัวแทนของรัฐบาล คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กับประธานคณะกรรมการสถาบันการเงินของรัฐ ตามหลักเกณฑ์กติกา กระบวนการ และบทบาทของคณะกรรมการที่กำหนดให้ชัดเจนเพื่อความถูกต้องตามกฎหมายและหลีกเลี่ยงการแทรกแซงรัฐบาลในการบริหารจัดการ (Avoid Inappropriate Involvement of the Government in the Management) (Heinz Rudolph, 2010 และ Scott, 2007)

จากการศึกษา ทบทวนวรรณกรรมทั้ง 5 ส่วนตามที่กล่าวมาแล้ว มีแนวคิด หรือสาระสำคัญในแต่ละส่วนสามารถนำไปวิเคราะห์เพื่อใช้สำหรับปรับปรุงแก้ไขหลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีให้เป็นต้นแบบ (Model) ที่มีคุณภาพตาม โจทย์วิจัยที่กำหนดไว้ สรุปได้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 สถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย มีหน้าที่ บทบาทและความจำเป็น ตามนโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยได้ศึกษา พบว่า ตามแนวคิดการบริหารธุรกิจนั้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องแสวงหาผลกำไร เพื่อให้เลี้ยงตัวเองและส่งคืนผู้ถือหุ้นได้ ส่วนแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีความจำเป็นยังต้องมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่รัฐบาลจะใช้เป็นกลไกหลักและเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ เป็นตัวกลางทางการเงินที่จะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ในสังคมของกลุ่มลูกค้าเศรษฐกิจฐานราก กลุ่มอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน และสถาบันชุมชนด้อยโอกาส ให้สามารถเข้าถึงบริการการเงินที่เท่าเทียมกัน หรือมี โอกาสเช่นเดียวกันกับกลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินเอกชน รวมถึงสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ที่มีกลุ่ม “ผู้เกี่ยวข้อง”

ตามอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการควบคุมการกำกับดูแลและบริหารจัดการ ที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบ ต่อผลการบริหาร (Accountability) ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

ส่วนที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับ การกำกับดูแล การกำกับดูแลที่ดี และการกำกับดูแลระดับโลก ที่มีการศึกษาถึง ความหมาย ความเป็นมาและวิวัฒนาการ ผู้วิจัยได้ศึกษา พบว่าแนวคิดการกำกับดูแลที่ดี มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือต้องการให้มี กฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีคุณภาพสำหรับบังคับใช้ในสังคม ทั้งในระดับบริษัทเอกชน หน่วยงาน รัฐบาล และระดับประเทศ เพื่อเป็นกลไกที่จะยกมาตรฐานความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพและพัฒนา ความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืนให้กับสังคมโลกที่จำเป็นต้องส่งเสริมให้มีการนำหลักการกำกับดูแลที่ดี ไปใช้อย่างเคร่งครัดจริงจัง รวมถึงพบว่าความรับผิดชอบต่อสังคม หรือ CSR เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (Major Component) ของต้นแบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยเฉพาะในธุรกิจรุ่นใหม่ ๆ ที่ได้ แปรสภาพจากความคิดการทำธุรกิจแบบดั้งเดิมที่สนใจเฉพาะแต่ผลกำไรของบริษัท มาสู่การพิจารณา ในประเด็นที่กว้างขึ้น คือ มิติทางสังคมและส่วนรวม แต่อย่างไรก็ดี หลายฝ่ายเห็นพ้องกันว่า ยังต้อง มีการพิจารณาทบทวน (Re-examine) กระบวนการ องค์ประกอบ วิธีการ ความสอดคล้องกับเนื้อหาของ ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ซึ่งปีนความท้าทายของรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ยังต้องประมวลหาข้อบกพร่อง (Gap) หรือช่องโหว่ ที่เป็นสาเหตุ ทำให้ผลลัพธ์การกำกับดูแลยังไม่ดีเท่าที่ควร ที่ปัจจุบันแนวคิดเรื่องหลักการกำกับดูแลที่ดียังมี วิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง

ส่วนที่ 3 แนวคิดที่เกี่ยวข้องหลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี ที่ใช้อยู่ ในองค์กรสากลทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาคซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีระบบ การปกครองแบบประชาธิปไตยหรือมีความมั่นคงต่อเนื่องรวมถึงหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ในประเทศไทย (ดูข้อ 3) ได้นำข้อมูลองค์ประกอบขององค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวที่ศึกษาได้มาจัดทำ เป็นตารางเปรียบเทียบกับองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีของ SFIs ประกอบด้วยตารางที่ 2.3 ถึง ตารางที่ 2.7 ตามลำดับ เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป ตารางมีดังนี้

ตารางที่ 2.3 เป็นองค์ประกอบขององค์กรสากล เช่นในกลุ่มประเทศ European Union ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และเอเชีย ขึ้นตอนนี้ รวบรวมองค์ประกอบได้ทั้งสิ้น 46 ด้าน และเป็นองค์ประกอบที่ตรงกับของ SFIs อยู่ 14 ด้าน ส่วนที่เหลือเป็นองค์ประกอบที่แตกต่างจากระบบ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ดูตารางที่ 2.3)

ตารางที่ 2.4 เป็นองค์ประกอบของ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) ที่เป็นองค์กรด้านการเงินระหว่างประเทศ ที่มีหน้าที่หลักในการกำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลเสถียรภาพ ความมั่นคงของระบบการเงินการธนาคารระดับโลกจากการเปรียบเทียบขององค์ประกอบของ BCBS

ตารางที่ 2.5 การเปรียบเทียบขององค์ประกอบหลักการกำกับดูแลที่ดีระหว่าง กพร. และ SFI 8 แห่ง

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ กพร.	อมรินทร์	ธอส.	ธกส.	SMEs	อิสลาม	ธสน.	บสย.	บคท.
3. หลักการตอบสนอง (Responsiveness) การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึง ตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการ ของประชาชนผู้รับบริการ และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความ หลากหลาย และมีความแตกต่าง	-	-	-	-	-	-	-	-
4. หลักการรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงความรับผิดชอบต่อ การปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความ รับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหา สาธารณะ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. หลักความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเปิดเผยอย่าง ตรงไปตรงมา ชัดเจนได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร อันไม่ต้องห้าม ตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชน สามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมใน การรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะ หุ้นส่วนการพัฒนา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากส่วนราชการส่วนกลาง ให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาค ประชาชน ดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบ อำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการ ให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการ ต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ	-	-	-	-	-	-	-	-

ตารางที่ 2.5 การเปรียบเทียบของค้ำประกอบหลักการกำกัควบคุมแลที่ตีระหว่าง กพร. และ SFI 8 แห่ง

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ									
	กพร.	ออมสิน	ธอส.	ธกส.	SMEs	อิสลาม	ธสน.	บสย.	บตท.
8. หลักนิติธรรม (Rule of Law) การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	-	-	-	√	-	-	-	-	-
9. หลักความเสมอภาค (Equity) การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดย ไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่น กำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทาง ศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ	√	√	√	√	√	√	√	√	√
10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) การหาข้อตกลง ทั่วไป ภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ เกิดจากการ ใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับ ประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติ ไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<p>หมายเหตุ:</p> <ol style="list-style-type: none"> ธนาคาร SMEs มืองค้ำประกอบแตกต่างเพิ่มเติม คือ หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการปกครอง บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย มืองค้ำประกอบแตกต่างเพิ่มเติม คือ การมีวิสัยทัศน์ในการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ กิจการในระยะยาว (Vision to Create Long-term Value) SFIs ทุกแห่ง มืองค้ำประกอบการกำกัควบคุมแลที่เพิ่มเติมจากตารางข้างต้น ได้แก่ Responsibility, Ethics, Value creation 									

ตารางที่ 2.6 การเปรียบเทียบหลักการกำกับดูแลที่ดีระหว่าง สคร. และ SFIs								
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สคร.	ออมสิน	ธอส.	ธกส.	SMEs	อิสลาม	ธสน.	บสย.	บคท.
1. Accountability: ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
2. Responsibility: ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Equitable Treatment: การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริต และจะต้องพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างต้องให้ทุกคนได้รับความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน หากมีการร้องเรียนต้องมีคำอธิบายได้เป็นต้น	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Transparency: ความโปร่งใส กล่าวคือ ต้องมีความโปร่งใสใน 2 ลักษณะ ดังนี้ - ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ - มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส (Transparency of information Disclosure) คือ มีการแสดงเอกสารประกอบการอย่างโปร่งใสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Value Creation: การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มมูลค่าใดๆ นั้นจะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. Ethics: การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7. Participation: การมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ: SMEs มีองค์ประกอบแตกต่างกันเพิ่มเติม คือ Rule of Law (ROL)

ส่วนที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล ควบคุมและบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้ศึกษาพบว่ามีความหมาย 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

1) กลุ่มกฎหมายรองรับการดำเนินการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่กำหนดวัตถุประสงค์การจัดตั้ง SFI's แต่ละแห่ง รวมถึงบทบาทการดำเนินงานตามพันธกิจจำนวน 8 ฉบับ

2) กลุ่มกฎหมายกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งเป็นกฎหมายสำหรับผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) คือ กระทรวงการคลังที่เป็นเจ้าของและกฎหมายสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) โดยที่การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย มีพระราชบัญญัติสถาบันการเงินปี 2551 ที่ใช้กำกับดูแลเพียงหนึ่งฉบับเท่านั้น ซึ่งมีการกำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ที่แสดงความเข้มงวด เช่น หมวดที่ 3 เกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงิน หมวดที่ 4 การตรวจสอบสถาบันการเงิน หมวดที่ 5 การแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน หมวดที่ 6 การควบคุมสถาบันการเงิน และหมวดที่ 8 การกำหนดโทษ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ระหว่างการกำหนดเกณฑ์กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นการเฉพาะตาม “สารบัญญัติประกาศและแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทยสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” ออกตามอำนาจมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายเพิ่มเติมนอกเหนือจากพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้ง SFI's ที่มีอยู่เดิม

ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การศึกษาผลงานวิจัยเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา พบว่ามีองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ที่เป็นสาระสำคัญ สามารถนำมาประกอบแนวคิดวิเคราะห์ งานวิจัยต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ได้แก่

1) แนวคิดเรื่ององค์ประกอบกฎเกณฑ์การควบคุมดูแลที่มีประสิทธิภาพ (Regulatory Quality) เป็นหลักการที่มีศักยภาพสำหรับการบังคับใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพการกำกับดูแล

2) แนวคิดเรื่อง องค์ประกอบเรื่องการบริหารความเสี่ยง และการมีสภาพบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลอย่างเข้มงวดมีผลดีต่อคุณภาพการกำกับดูแล และมีความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างความโปร่งใส กับการบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลอย่างเข้มงวด ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร และกำหนดบทลงโทษ

3) แนวคิดเรื่องการตรวจติดตาม (Monitoring) โดยภาคเอกชนที่เป็นอิสระรวมถึงระบบการรายงาน (Monitoring and Flow of Information) คุณภาพข้อมูล กติกาการเปิดเผยข้อมูลเพื่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และบุคคลที่สาม

4) หน่วยงานบริหารความเสี่ยงเป็นหน่วยงานหลักที่ทำการตรวจติดตาม ควบคุมระบบการรายงาน (Flow of Information and Disclosure) ที่เชื่อมโยงมีบูรณาการ หรือ หลักการบริหารความเสี่ยงที่มีการตั้งค่ามาตรฐานขั้นต่ำในการรับความเสี่ยง (Risk Appetite) สำหรับเป็นหลักปฏิบัติในรายละเอียด

5) แนวคิดเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances)

6) แนวคิดเรื่องความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหาร (Accountability) ของผู้เกี่ยวข้อง การจ่ายค่าตอบแทนที่สอดคล้องผลกำไรและความเสี่ยงระยะยาว คณะกรรมการธนาคารตระหนักรู้ถึงความมีอคติในกระบวนการคิดของผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่ ระบุปัจจัยเสี่ยงและกำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยง และการกำหนดคสมมติฐานการทดสอบภาวะวิกฤตบนผลกำไรที่มีแผนป้องกันความเสียหายจากต้นทุนการเงิน

7) แนวคิดเรื่องโครงสร้างคณะกรรมการ ที่ประกอบด้วย องค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติตรงกับธุรกิจธนาคาร มีสัดส่วนกรรมการอิสระเพียงพอให้เกิดการถ่วงดุล การคัดเลือก สรรหา ปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์

8) แนวคิดเรื่องหลักการ (Principle) และ หลักปฏิบัติ (Best practices) เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สามารถจัดทำหลักการกำกับดูแลที่ดีในระดับแนวคิดที่มีความครบถ้วน เหมาะสม สอดคล้อง กับลักษณะพันธกิจ รวมถึงจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีการที่ดีที่เมื่อนำไปดำเนินการแล้วสามารถส่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดและสอดคล้องประสานกับวัฒนธรรมองค์กร

การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้ทราบปัญหาและมุมมองในการให้เหตุผลเพื่อนำแนวคิดที่ได้จากผลวิจัยมาเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาองค์ประกอบที่มีศักยภาพใช้แก้ไขปัญหา การกำกับดูแลที่ยังไม่สมบูรณ์ อีกทั้งนำมาเป็นพื้นฐานความคิดขั้นต้นในการศึกษาวิจัยต่อเพื่อหาแนวทางจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น