

บทที่ 3

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยเพื่อศึกษาและวิเคราะห์หาต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เหมาะสมกับระบบการเงิน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย ได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัยเพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviewing) และการมีส่วนร่วม ออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) นอกจากนี้ เป็นการนำข้อมูลสาระสำคัญ มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อจัดทำต้นแบบและนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ประกอบด้วย การนำเสนอรวม 4 ข้อ โดยมีรายละเอียดการ ดังนี้

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

1.1 การวิจัยเอกสาร

เป็นการวิจัยข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักการกำกับดูแลที่ดีเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์หาโครงสร้างองค์ประกอบสำคัญที่สอดคล้องกับพันธกิจสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และมีศักยภาพในการเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลบริหารจัดการ SFIs ซึ่งสมควรจะมีอยู่ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่จะจัดทำขึ้น แบ่งการศึกษาข้อมูลเป็น 5 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 บทบาทและความจำเป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามนโยบายสาธารณะ

1.1 ที่มาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

1.2 บทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามนโยบายสาธารณะ

1.3 ความจำเป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

1.4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจกับการกำกับดูแลที่ดี

ส่วนที่ 2 การนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้กำกับดูแลและบริหารจัดการองค์กร

2.1 ความหมายของการกำกับดูแล การกำกับดูแลที่ดี และการกำกับดูแลระดับโลก

2.2 ความรับผิดชอบต่อสังคมและการกำกับดูแลที่ดีเป็นการเชื่อมโยงความรับผิดชอบต่อสังคมให้เกิดคุณภาพในการกำกับดูแล ส่งเสริมความเจริญเติบโตที่ยั่งยืนขององค์กร ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นในหลักการกำกับดูแลที่ดี ตาม “มาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม ISO 26000”

ส่วนที่ 3 หลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี ในต่างประเทศและในประเทศไทย

3.1 หลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรสากลในต่างประเทศ แบ่งการศึกษาข้อมูลกลุ่มองค์กรสากลเป็น 2 ระดับ คือ

3.1.1 หลักการกำกับดูแลที่ดี ในองค์กรสากลระดับโลกมี 7 องค์กร ได้แก่

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

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

(3) หลักการกำกับดูแลที่ดี ขององค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจยุโรป แห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic Commission for Europe: UNECE Principles of Good Governance in PPPs)

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

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

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

(7) หลักการกำกับดูแลกิจการสำหรับธนาคารของ คณะกรรมการการ การกำกับดูแลภาคการธนาคารในระดับสากล (Basel Committee on Banking Supervision: BCBS Guidelines Corporate governance principles for banks, July 2015)

3.1.2 หลักการกำกับดูแลที่ดี ในสถาบันระหว่างประเทศระดับภูมิภาคมี 6 องค์กร ได้แก่

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

(2) หลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับบริษัทในสหภาพยุโรป ของบรรษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation: IFC European Union Principles of Good Governance in Europe Company)

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

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

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

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

3.2 หลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดีในประเทศไทย

แบ่งการศึกษาข้อมูลกลุ่มองค์กรในประเทศไทยเป็น 3 กลุ่ม คือ

3.2.1 หลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

คณะกรรมการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 8 แห่ง อาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไทยไว้ 8 ฉบับ ได้แก่

(1) ธนาคารออมสิน: คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี

(2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร: คู่มือธรรมาภิบาล จริยธรรม

ทางธุรกิจ จรรยาบรรณของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน

(3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์: ระเบียบธนาคารอาคารสงเคราะห์ฉบับที่ 31 ว่าด้วย

ประมวลจริยธรรมของผู้บริหารและพนักงานธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2553

(4) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย: นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี

(5) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ชสน.): นโยบายการ

กำกับดูแลกิจการที่ดี ปี 2557

(6) บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม: นโยบายการกำกับดูแลกิจการ

ที่ดี

(7) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย: คู่มือ

ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ

(8) บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย: หลักธรรมาภิบาลบรรษัทตลาดรองสินเชื่อ

ที่อยู่อาศัย ปี 2556

3.2.2 หลักการกำกับดูแลที่ดี ของภาครัฐ

รัฐบาลไทยมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการหลักการกำกับดูแลที่ดีไว้ในปี 2545 และปี 2546 ซึ่งต่อมาหน่วยงานรัฐได้นำมาใช้เป็นแนวทางกำหนดกฎ ระเบียบที่สอดคล้องกัน โดยมีสาระสำคัญจาก 5 หน่วยงาน ได้แก่

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

(2) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552”

(3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร. 2552) มีแนวทางหลัก 2 ฉบับ “คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) เดือนกันยายน ปี 2552” และ “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) (ตามมติเห็นชอบคณะรัฐมนตรีวันที่ 24 เมษายน 2555)”

(4) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ สำนักงาน ก.พ. เรื่อง “มาตรฐานทางจริยธรรม”

(5) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.60/2551 และ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.13/2552 เรื่อง “ธรรมาภิบาลของสถาบันการเงิน”

3.2.3 หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ของภาคเอกชนไทย

ภาคเอกชนไทยที่มีธุรกิจในลักษณะใกล้เคียงกับ SFIs ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ รวมถึง

บริษัทต่าง ๆ มีข้อมูลสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้จาก 3 ภาคส่วน ได้แก่

(1) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย “หลักการและแนวทางปฏิบัติด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี พ.ศ. 2555”

(2) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคารพาณิชย์ไทย รวม 7 ธนาคาร

(3) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย “หลักการประเมินการกำกับดูแล

ตนเองสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (The Institute of Director: IOD)”

ส่วนที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล และบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 16 ฉบับ แบ่งเป็น 2 หัวข้อหลัก ประกอบด้วย

4.1 กฎหมายรองรับการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ได้แก่ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งและกำหนดสถานะของความเป็นรัฐวิสาหกิจของ SFIs 8 ฉบับ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

(2) พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496

(3) พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2545

(4) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

(5) พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

(6) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536

(7) พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

(8) พระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล

ได้แก่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบัน

การเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเจ้าของผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) และ

ธนาคารแห่งประเทศไทย กับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.)

ซึ่งมีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมตามกฎหมาย เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงาน (Regulator) ทั้งนี้

กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกประกาศฯ

ที่จำเป็นในการกำกับดูแลอีกหลายระยะ การศึกษาจะประกอบด้วยกลุ่มกฎหมาย 2 ส่วน ดังนี้

4.2.1 กฎหมายสำหรับผู้กำหนดนโยบาย กรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

ที่รวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ

พ.ศ. 2502

(2) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2518

(3) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4.2.2 กฎหมายสำหรับผู้กำกับดูแล

(1) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

(2) พระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

(3) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

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

ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการกำกับดูแล SFIs ตามกรอบกำกับดูแลความมั่นคง

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 แห่ง อย่างเต็มรูปแบบ

(5) สารบัญประกาศและแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทยสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่ออกตามอำนาจมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง บังคับใช้ 1 มกราคม 2560

ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 Kern Alexander. “Corporate governance and banking regulation, working paper 17”. June 2004. CERF Research Programme in International Financial Regulation. Cambridge Endowment for Research in Finance. University of Cambridge

5.2 Maria-Cristina Ungureanu (2008) MC Ungureanu. Importance of Effective Regulation and Supervision for Banks’ Corporate Governance: European Integration Context. 2008.

5.3 Peter O. Mülbart. Corporate Governance of Banks after the Financial Crisis - Theory, Evidence, Reforms. April 2010

5.4 Andrew Ellul. The Role of Risk Management in Corporate Governance. Kelley School of Business, Indiana University, CEPR, CSEF and ECGI October 2015 Annual Review of Financial Economics, volume 7, December 2015

5.5 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

5.6 John Lessing. 2009, “The Checks and Balances of Good Corporate Governance” Corporate Governance eJournal.

5.7 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

5.8 Harlan Loeb. Principles-Based Regulation and Compliance: A Framework for Sustainable Integrity. 2016

5.9 Lance Croffoot-Suede. (2014). A 21st Century Model based on Principles.

5.10 Yasar F. Jarrar & Mohamed Zairi. (2000). Best Practice Transfer for Future Competitiveness: a Study of Best Practices. Total Quality Management, Vol. 11.

5.11 Heinz P. Rudolph. *State Financial Institutions*. Financial and Private Sector Development Vice Presidency. January 2010. Note Number 12. THE WORLD BANK GROUP

การศึกษาจะครอบคลุมเนื้อหาทั้งที่เป็น แนวคิด หลักการ หลักปฏิบัติและปัจจัยเกี่ยวกับ องค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี (Principle หรือ Component) ที่มีในองค์กรทั้งในประเทศและ ต่างประเทศ รวมถึงจะทำการทบทวนปัจจัยอื่นเพิ่มเติมที่ในทางสากลเห็นว่ามีผลเชิงบวก อย่างมีนัยสำคัญต่อต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี โดยการวิจัยทบทวนนี้จะทำให้ทราบถึง องค์ประกอบ โครงสร้างต้นแบบ ที่จะใช้เป็นแนวทางในการจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ (Ensure effective Good Governance Model) สำหรับใช้เป็นเครื่องมือการกำกับดูแล สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกที่มาจาก การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการใช้ หลักการกำกับดูแลที่ดีและดำเนินการสัมภาษณ์โดยผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ตามประเด็นสัมภาษณ์ ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า

การใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก เนื่องจาก การบริหารจัดการธนาคารสมัยใหม่มีวิทยาการ และเทคโนโลยี เข้ามาประยุกต์ใช้ มีความซับซ้อนและความเสี่ยง ทำให้ต้องเจาะจงประชากรสัมภาษณ์ ที่เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจที่ลึกซึ้ง เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Expert of His/Her Experience) ที่มีประสบการณ์ ครอบคลุมทั้งใน ธุรกิจธนาคาร การบริหารจัดการภาครัฐ และหลักการกำกับดูแลที่ดี ทั้งนี้ เพื่อสามารถได้แนวคิดที่เป็นประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์

ประชากรสัมภาษณ์

จำนวน 17 คน ประกอบด้วย

1) กลุ่มผู้เป็นเจ้าของกำหนดนโยบาย กรอบพันธกิจ และผู้กำกับดูแล คือ กระทรวงการคลัง

และธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 5 คน คือ

(1) ปลัดกระทรวงการคลัง หรือผู้แทน

(2) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) หรือ ผู้อำนวยการสำนักงาน

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) หรือผู้แทน จำนวน 2 คน

(3) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือผู้แทนจำนวน 2 คน

2) กลุ่มสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 แห่ง จำนวน 8 คน ได้แก่ ประธานสถาบันการเงิน

เฉพาะกิจหรือ ประธานคณะกรรมการกำกับดูแลที่ดี หรือ กรรมการผู้จัดการ ผู้อำนวยการ หรือ ผู้บริหารฝ่าย หรือ ผู้แทน

3) กลุ่มองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่ดี จำนวน 4 คน ได้แก่ ผู้บริหาร

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) หรือ กรรมการตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทยหรือกรรมการ หรือกรรมการผู้อำนวยการสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย

(IOD) หรือ กลุ่มนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยมีประสบการณ์ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือกลุ่มลูกค้า คู่ค้า

ประเด็นสัมภาษณ์

เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกระหว่างประชากรสัมภาษณ์กับผู้วิจัยตามประเด็นสมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ 4 ประเด็น ที่ผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ดังนี้

ประเด็นที่ 1: สถานการณ์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้เป็นกลไกเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแล มีประเด็นที่เป็นปัญหาการดำเนินการ ได้แก่

- กรอบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ (Regulatory Framework/Quality)
- การบังคับใช้กฎเกณฑ์ควบคุมดูแลและบทลงโทษ (Rule of Law และ Supervisory

law)

- การตรวจติดตาม (Monitoring) โดยภาคเอกชนที่เป็นอิสระ
- การรายงานและการเปิดเผยข้อมูลที่มีคุณภาพ (Report และ Information Disclosure)
- หลักการบริหารความเสี่ยง (Risk Management)
- หลักการรับผิดชอบต่อสังคม (CSR)

ประเด็นที่ 2: องค์กรประกอบการกำกับดูแลที่ดีของ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในปัจจุบันมีความครบถ้วน เหมาะสม มีประโยชน์หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการนำไปใช้อย่างไร เรื่องใดบ้าง เห็นว่ามีปัญหาอุปสรรคสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับดูแลบริหาร สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติม

ประเด็นที่ 3: หลักการกำกับดูแลที่ดี สำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับมิติสากลที่ใช้ในองค์กรในระบบการเงินต่างประเทศ (ประเทศกลุ่ม European Union กลุ่มเอเชีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา) รวมถึง ภาคเอกชนและธนาคารพาณิชย์ไทย มีประเด็นองค์ประกอบที่แตกต่างกัน การพัฒนาการใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีคุณลักษณะเฉพาะสอดคล้องกับภารกิจ ที่แตกต่างกับการใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีแบบทั่วไป จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ หรือปัญหาการนำไปใช้อย่างไร

ประเด็นที่ 4: ในการจัดทำ ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ควรยึดถือองค์ประกอบตามประเด็นข้างต้นอย่างไร ควรมีโครงสร้างอย่างไร มีบทบาท หน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ในการดำเนินกิจกรรมของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในฐานะต่าง ๆ อย่างไร เพื่อยกระดับความสำเร็จในการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้ ได้แก่ กระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของ ผู้ถือหุ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแล และสถาบันการเงินเฉพาะกิจเองในฐานะผู้ดำเนินงาน

ที่ทำให้สามารถตอบสนองต่อภารกิจ หรือข้อเสนออื่น ๆ ที่คิดว่าเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำต้นแบบ การกำกับดูแลที่ดี

1.3 การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

1.3.1 หลักการในการนำวิธีนี้มาใช้

การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ หรือเรียกโดยย่อว่า Co-Design เป็นเทคนิคในการรวบรวมข้อมูล เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการ โดยมีแนวคิดว่าการจัดทำต้นแบบ (Model) ในเรื่องใด ๆ ควรที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบริบทนี้ โดยตรงได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการออกแบบ ซึ่งในการวิจัยนี้ได้เล็งเห็นความสำคัญที่จะนำวิธีการนี้มาใช้ เพราะกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากต้นแบบที่กำหนดขึ้น จึงเน้นกลุ่มประชากรผู้ร่วมออกแบบ ซึ่งผ่านการไตร่ตรอง คัดกรองแล้วว่า ประชากรแต่ละท่านมีคุณสมบัติ ตำแหน่งงาน ประสบการณ์ องค์ความรู้ สมบูรณ์เพียงพอเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวคิด ข้อเสนอแนะ ข้อวิเคราะห์ อันจะมั่นใจว่าข้อมูลนำเข้ามาจากกลุ่มประชากรนี้มีความน่าเชื่อถือ ตอบโจทย์วิจัย และจะได้ประโยชน์โดยตรงใช้ในการปรับปรุงหลักการกำกับดูแลที่ดี

สำหรับวิธีดำเนินการจัดทำกระบวนการ Co-Design นั้น ได้นำแนวทางจากรายงานวิจัยโครงการจัดทำประมวลกฎหมายสารบัญญัติยาเสพติดของประเทศไทยของ ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ (2558) ที่ว่า วิธีการดังกล่าวเป็นการเก็บข้อมูลรวมในลักษณะ Bottom Up Approach คือ กระบวนการระดมความคิด ความรู้ และประสบการณ์จากผู้เกี่ยวข้องโดยตรงที่จะมองเห็นปัญหา และแนวทางแก้ไขที่ตนต้องการ เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบอันจะทำให้ได้ประเด็นสำหรับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อได้คำตอบที่กระจ่างชัดเจน นำไปปรับปรุงต้นแบบที่จัดร่างไว้แล้วให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น โดยผู้วิจัยมีหน้าที่ในการนำเอาคำตอบจากการใช้วิธีวิจัยนี้ไปวิเคราะห์ตามหลักวิชาการเพื่อปรับปรุง ร่างต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่จัดเตรียมไว้

ผู้วิจัยมั่นใจว่าวิธี Co-Design จะทำให้ได้มาซึ่งองค์ประกอบที่มีลักษณะเฉพาะ มีความชัดเจนที่อธิบายความคิดรวบยอด (Concept) ตอบสนองต่อประเด็นปัญหาจากโจทย์วิจัยได้ครบถ้วน ซึ่งถือว่าเข้าข่ายใช้เป็นบรรทัดฐานองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ที่เหมาะสม ประสานเข้ากันได้ ยิ่งขึ้นกับลักษณะธุรกิจธนาคารของรัฐที่บทบาทสำคัญ คือ เป็นทั้งธนาคารพาณิชย์และในขณะเดียวกันก็มีพันธกิจที่ต้องดำเนินการตามนโยบายสาธารณะของรัฐบาลจึงถือเป็นการลดความเสี่ยงจากปัญหาที่เกิดผลเสียหายจากการดำเนินงานที่ผ่านมาที่ยังคงมีอยู่ในระบบ SFIs อันสะท้อนให้เห็นถึงสถานะไม่สมบูรณ์ของการกำกับดูแลและการบริหาร ดังนั้น องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs แบบใหม่ ที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นระหว่างที่ดำเนินการ Co-Design นี้ จะสามารถนำมาจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่เป็นผลผลิตสุดท้ายที่มีประสิทธิภาพ ใช้ป้องกันหรือแก้ปัญหาได้ และตรงตาม

เจตนาของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน ผู้วิจัยจึงใช้วิธีวิทยาการวิจัยแบบ Co-Design เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยครั้งนี้

1.3.2 ประชากรร่วมออกแบบ

กลุ่มประชากรร่วมออกแบบ จะเป็นผู้บริหารระดับกลางขึ้นไปหรือผู้แทน จำนวน 13 คน จากองค์กรรัฐและหน่วยงานเอกชน ที่มีคุณสมบัติเกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักการกำกับดูแลที่ดี แบ่งเป็น 3 ประเภท โดยมีเหตุผลดังนี้ คือ

ประชากรประเภทที่ 1 คือ ประชากรจากหน่วยงานผู้กำหนดนโยบาย กรอบพันธกิจ และการกำกับดูแล จำนวน 3 คน เหตุผลของการกำหนดคุณสมบัตินี้ เนื่องจากเป็นประเภทประชากรที่มีประสบการณ์ในการกำหนดนโยบาย กรอบพันธกิจและกำกับดูแล ที่สามารถให้มุมมองและเห็นปัญหาจากภาพรวมในลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผลจากผู้กำกับดูแลลงมายังระดับผู้ปฏิบัติ

ประชากรประเภทที่ 2 คือ ประชากรที่เป็นผู้บริหารระดับกลางจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวน 5 คน โดยเหตุผลของการกำหนดคุณสมบัตินี้ เนื่องจากเป็นประเภทประชากรที่มีประสบการณ์ในการทำงานอยู่ในสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานโดยตรง มีมุมมองในระดับผู้ปฏิบัติงานตรง

ประชากรประเภทที่ 3 คือ ประชากรที่เป็นคู่ค้า ลูกค้า ที่เป็นผู้บริหารระดับกลางขึ้นไป จากหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี จำนวน 5 คน โดยเหตุผลของการกำหนดคุณสมบัตินี้ เนื่องจากเป็นประเภทประชากรที่มีประสบการณ์จากหน่วยงานเอกชนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับบริบทการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งเป็นทั้งลูกค้าหรือคู่ค้า ซึ่งมีมุมมองต่างจากภาครัฐและเห็นปัญหาจากภายนอกกลุ่มสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

การมีส่วนร่วมออกแบบจะนำไปสู่การผสมผสานแนวคิดที่ก่อให้เกิดการอภิปราย แลกเปลี่ยน เรียนรู้ประสบการณ์และปัญหาต่อกัน ทำให้ได้คำตอบที่เป็นข้อยุติและเป็นที่ยอมรับของกลุ่มประชากร

1.3.3 การเตรียมงาน การ Co-Design

ขั้นตอนแรก คือ เตรียมงานนักกลุ่มตัวอย่าง และตารางนัดหมาย ออกหนังสือเชิญ สัมมนา ร่วมออกแบบ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ ได้แก่ ที่ห้องประชุมของมหาวิทยาลัย หรือโรงแรมในกรุงเทพมหานคร

ขั้นตอนที่สอง คือ จัดเตรียมอุปกรณ์การร่วมอภิปราย ตามประเด็นที่ผู้วิจัยกำหนดให้

1.3.4 วิธีดำเนินการการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ

วิธีการวิจัย Co-Design จะนำไปสู่การผสมผสานแนวคิดจากกลุ่มประชากรทั้ง 3 ประเภท ดังกล่าวก่อให้เกิดการอภิปราย แลกเปลี่ยน เรียนรู้ประสบการณ์และค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหา

ร่วมกัน ทำให้ได้คำตอบที่เป็นข้อยุติและเป็นที่ยอมรับของกลุ่มประชากรที่เป็นตัวแทนของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมดได้กำหนดการสัมมนา Co-Design ออกเป็น 2 ช่วงเวลา แต่ละช่วงเวลายังใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมง มีกระบวนการ ดังนี้

1) แบ่งประชากร Co-Design เป็น 2 กลุ่ม คือ “กลุ่มเฉพาะ” และ “กลุ่มผสม”

2) ขั้นตอนการดำเนินการ

ช่วงเวลาที่ 1 การประชุมของประชากร “กลุ่มเฉพาะ” จำนวน 3 กลุ่ม ประกอบด้วย

1) กลุ่มเฉพาะที่ 1 กลุ่มเจ้าของผู้กำหนดนโยบาย กรอบพันธกิจและกลุ่มผู้กำกับดูแล (Regulator) ประกอบด้วย ผู้บริหารจำนวน 3 ท่าน ได้แก่ ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) และผู้บริหารฝ่ายพัฒนาบรรษัทภิบาล ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

2) กลุ่มเฉพาะที่ 2 ผู้บริหารจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวน 5 ท่าน ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ที่มีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องกับทั้งด้านธุรกิจ การบริหารความเสี่ยง และการกำกับดูแลที่ดี

3) กลุ่มเฉพาะที่ 3 ลูกค้ำหรือคู่ค้ำ หน่วยงานเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่ดีประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารระดับกลางถึงระดับสูง จากบริษัทลูกค้ำ/คู่ค้ำ ที่ถือว่าเป็นส่วนเกี่ยวข้องได้เสียบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ บริษัททิพยประกันชีวิต บริษัทหลักทรัพย์เพื่อธุรกิจหลักทรัพย์จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ที่มีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องกับทั้งด้านธุรกิจ การบริหารความเสี่ยง และการกำกับดูแลที่ดี

ช่วงเวลาที่ 2 การประชุมของประชากร “กลุ่มผสม” จำนวน 3 กลุ่ม ประกอบด้วย ประชากรทุกประเภทผสมในแต่ละกลุ่ม คือ มีผู้มีคุณสมบัติจากทั้ง 3 ประเภท กล่าวคือ ประกอบด้วย ผู้กำหนดนโยบาย กรอบพันธกิจและกำกับดูแล ผู้บริหารจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และลูกค้ำหรือคู่ค้ำ หน่วยงานเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับบริบทการกำกับดูแลที่ดี

1) กลุ่มผสมที่ 1 มีจำนวน 4 ท่าน ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูงจากธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้บริหารระดับสูงจากบริษัททิพยประกันชีวิต จำกัด (มหาชน) และผู้บริหารธนาคารออมสิน

2) กลุ่มผสมที่ 2 มีจำนวน 5 ท่าน ประกอบด้วย ผู้บริหารจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ธนาคารออมสิน บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)

3) กลุ่มผสมที่ 3 มีจำนวน 4 ท่าน ประกอบด้วย ผู้บริหารจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) บริษัทหลักทรัพย์เพื่อธุรกิจหลักทรัพย์ จำกัด (มหาชน) และ ธนาคารออมสิน

ก่อนเริ่มการสัมมนา ท่านอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ จะได้ชี้แจงนำเสนอถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินการวิจัย กระบวนการ วิธีการและความคาดหวังที่จะได้รับการประชุม การ Co-Design ที่มีการแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นในแต่ละกลุ่มทั้ง 2 ช่วงเวลา และในขณะเดียวกันผู้วิจัยจะได้อภิปรายความหมาย ความสำคัญ (Specific Definition) สำหรับองค์ประกอบทั้ง 14 ประเด็น โดยสังเขป ซึ่งองค์ประกอบที่กล่าวนี้ ได้ผ่านการถกเถียงนำมาจาก การวิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิจัยเอกสารจากการทบทวนวรรณกรรมและจากผลของการสัมภาษณ์เชิงลึกตามประเด็นที่กำหนดไว้ จนกระทั่งได้โครงสร้างขององค์ประกอบที่มีสาระสำคัญ ตอบปัญหาตามสมมติฐานวิจัยที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ การอธิบายจะทำให้ผู้เข้าสัมมนาการ Co-Design ได้มีความเข้าใจเบื้องต้นในแต่ละองค์ประกอบ สามารถเชื่อมโยงแนวคิดไปในทิศทางเดียวกันนำไปสู่การพิจารณาร่วมกันในระหว่างกลุ่มประชากรที่ร่วมดำเนินการวิจัย อนึ่ง เมื่อเสร็จสิ้นการสัมมนาของทั้ง 2 กลุ่ม ตามขั้นตอนการวิจัยโดยสมบูรณ์แล้ว ท้ายสุด ได้มีการอภิปรายสรุปผลโดยรวม นำเสนอต่อที่ประชุมร่วมกัน อันเป็นการยุติกระบวนการวิจัย Co-Design

ในขั้นตอนต่อไป ผู้วิจัยจะได้นำผลคำตอบ “องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” จากกระบวนการ Co-Design มากลั่นกรอง วิเคราะห์ถึงหลักการ เหตุผล ความสำคัญ ความสัมพันธ์ และความเชื่อมโยงเกี่ยวกับแนวคิดในแต่ละองค์ประกอบของหลักการกำกับดูแลที่ดีอย่างรอบคอบ ถี่ถ้วน ร่วมกับข้อมูลแนวคิดที่ได้จากเอกสารต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ “ร่างองค์ประกอบหลักการกำกับดูแลที่ดี” อันเป็นสาระสำคัญนำไปสู่การวิเคราะห์รอบสุดท้าย เพื่อพัฒนาจัดทำ ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีเหมาะสมสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อไป

2. ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลงานวิจัย

ขั้นตอนที่ 1: นำข้อมูลข้อมูลที่เป็นเอกสารจากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 เกี่ยวกับองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่องค์กรสากล ต่างประเทศ องค์กรรัฐ เอกชน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจใช้อยู่ในปัจจุบัน มาจำแนก วิเคราะห์ เพื่อหาองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี เฉพาะที่มีความเชื่อมโยง สอดคล้องตามประเด็นปัญหาที่กำหนดไว้แล้วนำองค์ประกอบที่ได้ในรอบแรกนี้ มาทำการแจกแจงความถี่เพื่อให้เห็นว่าแต่ละองค์ประกอบได้รับความสำคัญจำเป็นอย่างไร (ดูตารางที่ 4.1) และมีการพิจารณาเปรียบเทียบว่าแต่ละองค์กรที่ได้ทำการศึกษานั้น มีองค์ประกอบ การกำกับดูแลที่ดีที่มีความเหมือนกันหรือต่างกับของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไทย (ดูตารางที่ 4.2) โดยจะใช้คำตอบได้จากตารางเปรียบเทียบที่ว่าเป็นข้อมูลประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก (ดูตารางที่ 4.3)

ขั้นตอนที่ 2: การวิเคราะห์ข้อมูลคำตอบ ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากกลุ่มประชากรการสัมภาษณ์เชิงลึก (ดูตารางที่ 4.4) มาวิเคราะห์ อภิปรายร่วมกับ แนวคิด ทฤษฎี ประสบการณ์ของผู้วิจัยตามประเด็นปัญหาวิจัยที่กำหนดไว้ เพื่อจัดทำ “ร่างองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี” เป็นร่างแรกที่น่าไปสู่ประเด็นที่จะใช้สำหรับการสัมมนา Co-Design

ขั้นตอนที่ 3: จัดทำการสัมมนา Co-Design ร่วมกับกลุ่มประชากรที่มีส่วนได้เสีย แล้วนำเอาข้อมูลคำตอบที่ได้ มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ อภิปรายร่วมกับผลในขั้นตอนที่ 2 เพื่อยืนยันว่ากลุ่มประชากรมี แนวคิด ความคิดเห็นเพิ่มเติมเป็นอย่างไร และเพื่อให้แน่ใจว่าหลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่ได้มาในรอบนี้ ได้ถูกพิจารณาอย่างทั่วถึงสอดคล้องกัน มีความชัดเจน และมีศักยภาพเหมาะสมตรงตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้สำหรับที่จะพัฒนาเป็นร่างต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี (ดูภาพที่ 5.1)

3. การจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี

ในขั้นตอนนี้ ได้นำร่างต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่เป็นคำตอบจากวิธีวิทยาการวิจัยข้างต้น มาวิเคราะห์อภิปรายความเชื่อมโยงตามประเด็นที่กำหนดไว้ (ดูตารางที่ 5.7) ได้แก่

- แนวคิดเกี่ยวกับหลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสอดคล้องกับลักษณะธุรกิจ SFIs
- หลักปฏิบัติสำหรับการนำต้นแบบไปใช้ให้เกิดความโปร่งใส
- โครงสร้างหน่วยงานที่มีเหมาะสมสอดคล้องกับธุรกิจ SFIs

แล้วจึงนำเอาคำตอบจากการวิเคราะห์มาพัฒนาจนทำให้ได้ “ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” ที่เป็นผลผลิตของการวิจัยนี้ (ดูภาพที่ 5.2)

4. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เมื่อผู้วิจัยได้จัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีแล้ว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีนั้นสามารถนำไปสู่การประยุกต์ใช้ได้ ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นจากประชากรที่มีส่วนได้เสียโดยตรงที่เป็นผู้บริหารที่อยู่ในอุตสาหกรรมการเงิน การธนาคาร ประมาณ 45 ท่าน ประกอบด้วย บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหลักการกำกับดูแลที่ดี ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ลูกค้า และคู่ค้า และเมื่อได้คำตอบแล้ว ผู้วิจัยจะได้นำเอาความคิดเห็นเหล่านั้นมาเป็นข้อมูลประกอบเพื่อยืนยันผลการศึกษาและปรับปรุงแก้ไขตามความจำเป็น เพื่อให้เป็นต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาให้เป็นกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ หรือ

ข้อบังคับที่มีความเหมาะสมในการบังคับใช้ เป็นประโยชน์ต่อระบบการเงินทั้งในเชิงวิชาการ
เชิงวิชาชีพและในเชิงสังคมต่อไป

นำเสนอผลการวิจัยและการเผยแพร่งานวิจัยเรื่อง ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยการตีพิมพ์บทความวิชาการ ในวารสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็น
ประโยชน์ต่อการวิจัย