

## บทที่ 4

### การวิเคราะห์หลักการที่เป็นองค์ประกอบของต้นแบบ การกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือชุดขององค์ประกอบสำคัญ (Set of Components) ที่พัฒนาขึ้นมาจากแนวคิดการกำกับดูแลที่ดี ที่มีความสอดคล้องกับลักษณะงานการเงินการธนาคารของรัฐ ใช้เป็นตัวแทนแสดงหลักการ หลักปฏิบัติอธิบายโครงสร้างการดำเนินงานที่มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงทุกภารกิจให้มีกระบวนการมาตรฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถนำไปใช้เป็นกลไกยกระดับคุณภาพการกำกับดูแล การบริหารจัดการระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใสที่เป็นรูปธรรม ผู้วิจัยแบ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูล ออกเป็น 2 ส่วน คือ ผลการวิเคราะห์หลักการกำกับดูแลที่ดีของ SFIs ที่ใช้ในปัจจุบัน และผลการวิเคราะห์กรอบองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี มีรายละเอียดดังนี้

#### 1. ผลการวิเคราะห์หลักการกำกับดูแลที่ดีของ SFIs ที่ใช้ในปัจจุบัน

แนวคิดการใช้กลไกการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจไทยเพื่อพัฒนาผลผลิตที่มีประสิทธิภาพเพิ่มศักยภาพ รวมถึงคุณภาพการกำกับดูแลและบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น ได้มีการยอมรับนำมาปฏิบัติเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว ปัจจุบัน SFIs มีหลักการกำกับดูแลที่ดี ประกอบด้วย โครงสร้างองค์ประกอบหลัก 7 ด้าน นำมาจากแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร. 2552) ที่แนะนำสำหรับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ของไทย ทั้งนี้ การทบทวนวรรณกรรมจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ข้างต้น พบว่า องค์ประกอบของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่กล่าวถึงนี้ มีความแตกต่างจากที่ใช้อยู่ในองค์กรที่มีความน่าเชื่อถืออื่นในระบบเศรษฐกิจ การเงินการธนาคาร ทั้งที่เป็นองค์กรสากลและองค์กรต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศกลุ่ม European Union กลุ่มเอเชีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา รวมถึงภาคเอกชนและธนาคารพาณิชย์ไทย รายละเอียดกล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา ไม่ปรากฏว่ามีการทบทวนเกี่ยวกับความเหมาะสมสอดคล้องขององค์ประกอบต่าง ๆ ไว้ ซึ่งในส่วนของผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการพิจารณากลับกรองเพื่อค้นหาองค์ประกอบสำหรับหลักการกำกับดูแลที่ดี ที่มีความเชื่อมโยง มีความสอดคล้องกับพันธกิจธนาคารของรัฐ อีกทั้งควรมีการกำหนด กฎ ระเบียบ ให้มีการนำโมเดลนี้ไปใช้อย่างจริงจัง

เป็นไปได้ในทิศทางเดียวกัน ที่จะทำให้เชื่อมั่นได้ว่าการกำกับดูแลและการบริหารจัดการของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และลดโอกาสที่การดำเนินงานของ SFIs อาจจะทำให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ฉะนั้นประเด็นอันเป็นที่มาของปัญหาในการวิจัยที่จะพิจารณาค้นหาคำตอบที่จะนำมากำหนดหลักการที่เป็นองค์ประกอบสาระสำคัญสำหรับการกำกับดูแลที่ดี แยกได้ 5 ประเด็น คือ

### 1.1 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกรอบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

การที่ SFIs เป็นธนาคาร และเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงมีหน้าที่ และบทบาท 2 ด้านหลัก

ประการแรก คือ ธนาคารจะต้องแสวงหาผลกำไรเพื่อให้เลี้ยงตัวเองและส่งคืนผู้ถือหุ้นได้ตามแนวคิดการบริหารธุรกิจ และ ประการที่สอง รัฐบาลจะใช้ SFIs เป็นกลไกหลักและเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ เป็นตัวกลางทางการเงินที่จะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ในสังคมของกลุ่มลูกค้าเศรษฐกิจฐานราก กลุ่มอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน และสถาบันชุมชนด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงบริการการเงินที่เท่าเทียมกัน หรือมีโอกาสเช่นเดียวกันกับกลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินเอกชน รวมถึงสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ อันเป็นตามแนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนั้น องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีในส่วนแรกควรจะเหมือนกับของธนาคารพาณิชย์ และของคณะกรรมการกำกับดูแลการธนาคารระดับสากล (Basel Committee: BCBS 2015) คือ มีกฎเกณฑ์การกำกับดูแล (Regulatory) ที่เข้มงวด และเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบ เช่น เกณฑ์การบริหารความเสี่ยง ที่เป็นเกณฑ์การควบคุมดูแลเชิงป้องกันสำหรับใช้เป็นการบริหารความเสี่ยงธุรกรรมสำคัญ (สินเชื่อและลงทุน) ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เช่น เกณฑ์เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง เกณฑ์การกันเงินสำรอง และการกำหนดสัดส่วนสินเชื่อต่อหลักประกัน (Loan To Value) เป็นต้น เพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายของกิจการในการทำกำไร และมีความเติบโตอย่างมั่นคงของสินทรัพย์ อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีในส่วนที่สองควรจะเป็นไปเพื่อตอบสนองคุณภาพการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามแนวคิดของ OECD (2015) World Bank (2016) และ ADB (2016) เช่น การกำหนดนโยบายการเป็นเจ้าของ (Ownership Policy) การกำหนดวัตถุประสงค์และเหตุผลของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Objectives) และคุณภาพของกฎเกณฑ์การกำกับดูแล (Regulatory Quality) เป็นต้น อีกทั้ง ต้องคำนึงถึงกลุ่ม “ผู้เกี่ยวข้อง” กับระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการกำกับดูแล ควบคุมและบริหารจัดการ ที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผลการบริหาร (Accountability)

ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า “องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี” ที่น่าจะเกี่ยวข้องของสอดคล้องกับบริบทนี้ ได้แก่

- 1) นโยบายสาธารณะและพันธกิจ: Ownership / Public policy (OECD)
- 2) คุณภาพของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคาร: Regulatory Quality / Governance framework
- 3) โครงสร้างการกำกับดูแล และ องค์ประกอบคณะกรรมการ: Ownership / Regulator function / Supervisory function / Board's structure and practices
- 4) ความมีประสิทธิภาพ: Effective
- 5) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและเท่าเทียมกัน: Equitable Treatment
- 6) ความโปร่งใส: Transparency
- 7) การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว: Value Creation
- 8) การส่งเสริมการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ: Ethics

### 1.2 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับดูแลและการลงโทษ

การกำหนดให้มีสภาพบังคับใช้ในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ เพื่อเป็นเครื่องมือให้กฎเกณฑ์

การควบคุมดูแลมีความสำคัญ มีความเคร่งครัดจริงจังในการป้องกันความเสียหาย ได้ผลในทางปฏิบัติ ตามวัตถุประสงค์ เช่น ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก

(Supervisory Laws) ที่เหมาะสมกับ SFIs รวมถึง การมีหมวดลงโทษ เช่น มีโทษปรับ โทษปลด

เข้าควบคุมกิจการ ถอดถอนกรรมการผู้จัดการ เป็นต้น ที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้เสีย สามารถ

มีความเข้าใจร่วมกัน คาดเดาแนวทาง วิธีปฏิบัติ และผลได้ผลเสียได้ตั้งแต่ต้น ที่น่าจะเชื่อมโยงกับ

หลักการกำกับดูแลที่ดี จำนวน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความพร้อมรับผิด

ต่อผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้อง (Accountability) คือ ผู้กำหนดนโยบาย (Owner, Policy Maker)

ผู้กำกับดูแล (Regulator) คณะกรรมการ (Board's Accountability) และผู้บริหาร/พนักงาน

ความรับผิดชอบหรือภาระหน้าที่ (Responsibility) และการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ (Participation)

### 1.3 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ การตรวจติดตามและการรายงาน

เจตนารมณ์การนำแนวคิดเรื่องหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้ มีวัตถุประสงค์หลักสำคัญ คือ

ต้องการให้เป็นกลไกที่จะยกระดับการกำกับดูแลให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งหลายฝ่าย

เห็นพ้องกันว่า จำเป็นต้องส่งเสริมให้มีการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีไปประยุกต์ใช้อย่างเคร่งครัด

จริงจัง ในทุกระดับของสังคม ทั้งในระดับบริษัทเอกชน หน่วยงานรัฐบาล และระดับประเทศ ทั้งนี้

เพื่อช่วยส่งเสริมมาตรการกำกับดูแลอื่นของรัฐบาลในการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีความเจริญรุ่งเรือง

ทางเศรษฐกิจคุณภาพสังคมที่คืออย่างยั่งยืนให้กับประชาคมโลก อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมา ประสิทธิภาพการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีไปใช้สนับสนุนการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ ยังไม่ดี ผลลัพธ์ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร แสดงถึงความจำเป็นที่ยังต้องมีการพิจารณาทบทวน (Re-examine) หลักการกำกับดูแลที่ดี โดยเฉพาะองค์ประกอบที่เกี่ยวกับการติดตามสถานะ (Monitoring) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ การลงโทษ และระบบการรายงานที่มีมาตรฐาน โดยมุ่งเน้นให้มีโครงสร้างองค์ประกอบที่สอดคล้องกับเนื้อหางาน มีคุณลักษณะที่เหมาะสมสอดคล้องประสานกับงานธนาคาร สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพิ่มคุณภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมเช่นเดียวกับองค์ประกอบ การกำกับดูแลที่ดีของธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB, 2016) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF, 2016) ธนาคารยุโรปเพื่อการบูรณะและพัฒนา (EBRD, 2017) และบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC, 2015) เช่น การใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือพัฒนา (Legal Framework for Development) หลักนิติธรรม (Rule of Laws) การถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance) การติดตามรายงาน (Reporting System) ทั้งนี้เห็นว่า “องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี” ที่น่าจะเกี่ยวข้องสอดคล้องกับบริบทนี้ ได้แก่

1) การตรวจติดตามการปฏิบัติตามพันธกิจและรายงานการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์:

Monitoring of mandates / objectives / compliance

2) หลักนิติธรรม: Rule of Law

3) ระบบการรายงาน: Reporting System/Share CG information with other supervisors

4) การถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance)

5) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการธนาคาร: Board's accountability

6) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่: Accountability

7) ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ: Responsibility

8) ความโปร่งใส: Transparency

9) การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว: Value Creation

10) การส่งเสริมการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ: Ethics

11) การมีส่วนร่วม: Participation

**1.4 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social**

**Responsibility: CSR)**

CSR เป็นเครื่องมือสำหรับเอื้อประโยชน์ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้แน่ใจว่า กระบวนการการตัดสินใจทางธุรกิจ จะมีผู้ได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์ที่ไม่เพียงแต่นักลงทุน หรือเจ้าของกิจการเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้เสีย เช่น พนักงาน ผู้บริโภค สังคม ชุมชน

และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ SFIs ที่เป็นธนาคารของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายสาธารณะซึ่งต้องตอบสนองต่อองค์ประกอบนี้อย่างต่อเนื่อง และมีแนวปฏิบัติที่ดี เพื่อให้มั่นใจได้ว่า กิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมสอดคล้องกับพันธกิจของ SFIs แต่ละแห่งที่มีพระราชบัญญัติการจัดตั้งต่างกัน อีกทั้งมีกระบวนการบริหารงบประมาณด้านนี้อย่างโปร่งใส ป้องกันการดำเนินการตามอำเภอใจของผู้บริหารแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้พบว่า “องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี” ที่น่าจะเกี่ยวข้องกับสอดคล้องกับบริบทนี้ ได้แก่

- 1) ความรับผิดชอบต่อสังคม
- 2) ระบบการรายงาน (การให้ข้อมูล / รายงานผลการกำกับดูแลกิจการที่ดีต่อผู้ควบคุมกำกับดูแลอื่น): Reporting System / Share CG information with other supervisors (BCBS, 2015)
- 3) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและความเท่าเทียมกัน: Equitable Treatment
- 4) ความโปร่งใส: Transparency
- 5) การส่งเสริมการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ: Ethics
- 6) การมีส่วนร่วม: Participation

### 1.5 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ การมีหลักการกำกับดูแลที่ดี ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับธุรกิจธนาคาร

องค์กรสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Basel Committee on Banking Supervision (BCBS, July 2015)

อันเป็นองค์กรระหว่างประเทศมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลด้านการธนาคารในระดับโลก ได้ทำการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการกำกับดูแลเสถียรภาพความมั่นคงของระบบการเงินการธนาคาร รวมถึงได้เสนอองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีคุณลักษณะเฉพาะเจาะจงสำหรับธุรกิจธนาคารไว้ถึง 13 ด้าน (Unique corporate governance needs of banks. BCBS, 2015) ทั้งนี้ โครงสร้างองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีของ BCBS นั้น มีความแตกต่างกับของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ใช้อยู่ปัจจุบันในหลายประเด็นที่เน้นย้ำเนื้อหาธนาคาร ทั้งนี้ พบว่า “องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี” ที่น่าจะเกี่ยวข้องกับสอดคล้องกับบริบทนี้ ได้แก่

- 1) คุณภาพของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคาร: Regulatory Quality / Governance

framework (BCBS, 2015)

- 2) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ: Checks and balance (BCBS, 2015)

- 3) ระบบการรายงาน (การให้ข้อมูล / รายงานผลการกำกับดูแลกิจการที่ดีต่อผู้ควบคุม

กำกับดูแลอื่น): Reporting System / Share CG information with other supervisors (BCBS)

4) หลักการบริหารความเสี่ยงธนาคาร: Independent Risk Management (Monitoring / Controlling / Reporting) (BCBS, 2015)

5) ความเป็นอิสระ (การบริหารความเสี่ยง / การควบคุมภายใน / การตรวจสอบภายใน): Risk / Compliance / Audit Independence (BCBS, 2015)

จากประเด็นปัญหาข้างต้นและตามสมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมเอกสารที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 ได้แก่ หลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ที่ใช้ในองค์กรด้านเศรษฐกิจการเงินของประเทศที่พัฒนาแล้ว องค์กรสากลระหว่างประเทศหลายแห่งในกลุ่มประเทศ European Union กลุ่มประเทศเอเชีย ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา รวมถึง ภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ภาคเอกชน เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ไทย และ SFIs พบว่า มีองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย รวมทั้งสิ้น 50 องค์ประกอบ และ เมื่อนำข้อมูลมาประมวลแจกแจงความถี่ พบว่า องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี 50 ด้าน ซึ่งใช้อยู่ในองค์กรต่าง ๆ ทั้งสากล ต่างประเทศ และในประเทศไทยเองนั้น แตกต่างจากระบบ SFIs ไทย ในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะมีองค์ประกอบ 3 ด้าน ได้แก่ ความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ ผลการบริหาร และหลักนิติธรรม มีความถี่ในการนำมาใช้มากที่สุด (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 การแจกแจงความถี่องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ขององค์กรสากล ต่างประเทศ ในประเทศ

ลำดับ ที่	องค์ประกอบ		การแจก แจงความถี่
1	นโยบายสาธารณะ / การเป็นเจ้าของ	Ownership / Public policy	2
2	การตรวจติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์/พันธกิจ	Monitoring of mandates / objectives	1
3	การแบ่งแยกโครงสร้าง เจ้าของ / ผู้กำกับดูแล / ผู้ควบคุมงาน	Ownership / Regulator / Supervisor function	1
4	การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน	Equitable treatment of shareholders	1
5	บทบาทผู้มีส่วนได้เสีย	Role of Stakeholders	1
6	หลักความโปร่งใส	Transparent	13
7	ความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	Responsibility of SOE Boards	2
8	สิทธิของประชาชน / การรับผิดชอบต่อผลการบริหาร	Voice and Accountability	2
9	เสถียรภาพการเมือง	Political stability	1

ลำดับ ที่	องค์ประกอบ		การแจก แจงความถี่
10	ประสิทธิภาพรัฐบาล	Government Effectiveness	1
11	คุณภาพของกฎเกณฑ์ควบคุมดูแล	Regulatory Quality	3
12	หลักนิติธรรม	Rule of law	5
13	การควบคุมทุจริต	Control of corruption	1
14	ความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหาร	Accountability(outcomes)	9
15	การมีส่วนร่วม	Participation	3
16	การคาดผลทางกฎหมายได้	Predictability (legal)	1
17	หลักปฏิบัติรัฐดี – รัฐชั่ว	Decency	1
18	ความเป็นธรรมในสังคม	Fairness	1
19	หลักประสิทธิภาพผลงาน	Efficiency	4
20	การกำหนดเกณฑ์การมอบอำนาจ	Delegation/Enforcement of authority	2
21	การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ	Checks and balance	2
22	ความเป็นมืออาชีพ	Professional decision making	1
23	ความขัดแย้งผลประโยชน์	Conflicts of interest	1
24	การจัดสรรแรงจูงใจ	Aligning incentives	1
25	การกำกับดูแลจากภายใน	Internal corporate governance	3
26	การกำกับดูแลจากภายนอก	External corporate governance	1
27	ความเป็นอิสระ	Independence	2
28	ความซื่อสัตย์	Integrity	1
29	ความชัดเจนในวัตถุประสงค์	Clarity of purpose	1
30	ความเป็นธรรมทางการค้า	Fairness in commercial	1
31	การคุ้มครองสิทธิทางปัญญา	Protection of Intellectual	1
32	การรับผิดชอบตอบสนอง	Response	1
33	ฉันทามติ	Consensus	1
34	หลักพันธสัญญา	Commitment	1
35	หลักความยั่งยืน	Sustainability	1
36	การมุ่งผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์	Intended outcomes	1
37	หลักการทำงานเต็มความสามารถ	Capacity	1
38	หลักการบริหารความเสี่ยง	Management Risk & Performance	1
39	ระบบการรายงาน	Reporting System	1

ลำดับ ที่	องค์ประกอบ		การแจก แจงความถี่
40	การควบคุมดูแลงาน	Supervisory	1
41	การดำเนินการเปิดเผย	Disclosure & Openess	2
42	การจัดการภาครัฐที่มีคุณภาพ		1
43	การใช้กฎหมายเพื่อพัฒนา GG	Legal framework for development	1
44	การตั้งเป็นหน่วยงานร่วมอย่างเท่าเทียม	Equitable & Inclusive	1
45	คุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการ		1
46	โครงสร้างคณะกรรมการ	Board structure	1
47	ผู้บริหารระดับสูง/ คำตอบแทน / นโยบาย	Incentive policy	1
48	การกำกับดูแลโครงสร้างในกลุ่ม	Governance of group structures	1
49	การสื่อสารในองค์กร	Comunication	1
50	โครงสร้างคำตอบแทน	Incentive stucture	1
องค์กรสากล ต่างประเทศ 13 องค์กร หมายถึง OECD / World Bank / ADB / UNECE / IMF / EU / ECB / BIOA / ITA/ UNESCAP / CIPFA / EBRD / BCBS			

ผลคำตอบที่ได้จากขั้นตอนข้างต้นเมื่อนำมาวิเคราะห์โดยใช้วิธีการเปรียบเทียบ ประมวลผล เพื่อค้นหา หลักการที่เป็นองค์ประกอบที่เข้ากันกับงานธนาคารและงานภาครัฐ และทำการตัด องค์ประกอบที่ซ้ำซ้อนออกจะเหลือองค์ประกอบที่สำคัญ รวม 40 ด้าน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ เพิ่มเติม พบว่ามีองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ของ สคร. และ SFI ซึ่งสอดคล้องกัน และใช้อยู่ ในระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 6 ด้าน ดังนี้ (ดูตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบขององค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีระหว่างองค์กรอื่น กับ สคร.และSFI

ลำดับ ที่	องค์ประกอบ		สคร. และ SFI
1	นโยบายสาธารณะ / การเป็นเจ้าของ	Ownership / Public policy	-
2	การตรวจติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์/พันธกิจ	Monitoring of mandates / objectives	-
3	การแบ่งแยกโครงสร้าง เจ้าของ / ผู้กำกับดูแล / ผู้ควบคุมงาน	Ownership / Regulator / Supervisor function	-
4	การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน	Equitable treatment of shareholders	√
5	บทบาทผู้มีส่วนได้เสีย	Role of Stakeholders	-



ลำดับ ที่	องค์ประกอบ		สคร. และ SFI
6	หลักความโปร่งใส	Transparent	√
7	ความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	Responsibility of SOE Boards	√
8	สิทธิของประชาชน / การรับผิดชอบต่อผลการบริหาร	Voice and Accountability	√
9	เสถียรภาพการเมือง	Political stability	-
10	ประสิทธิภาพรัฐบาล	Government Effectiveness	-
11	คุณภาพของกฎเกณฑ์ควบคุมดูแล	Regulatory Quality	-
12	หลักนิติธรรม	Rule of law	เฉพาะ SMEBank
13	การควบคุมทุจริต	Control of corruption	-
14	ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร	Accountability(outcomes)	√
15	การมีส่วนร่วม	Participation	√
16	การคาดผลทางกฎหมายได้	Predictability (legal)	-
17	หลักปฏิบัติรัฐ - รัฐชน	Decency	-
18	ความเป็นธรรมในสังคม	Fairness	-
19	หลักประสิทธิภาพผลงาน	Efficiency	-
20	การกำหนดเกณฑ์การมอบอำนาจ	Delegation/Enforcement of authority	-
21	การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ	Checks and balance	-
22	ความเป็นมืออาชีพ	Professional decision making	-
23	ความขัดแย้งผลประโยชน์	Conflicts of interest	-
24	การจัดสรรแรงจูงใจ	Aligning incentives	-
25	การกำกับดูแลจากภายใน	Internal corporate governance	-
26	การกำกับดูแลจากภายนอก	External corporate governance	-
27	ความเป็นอิสระ	Independence	-
28	ความซื่อสัตย์	Integrity	-
29	ความชัดเจนในวัตถุประสงค์	Clarity of purpose	-
30	ความเป็นธรรมทางการค้า	Fairness in commercial	-
31	การคุ้มครองสิทธิทางปัญญา	Protection of Intellectual	-
32	การรับผิดชอบต่อตนเอง	Response	-
33	ฉันทามติ	Consensus	-
34	หลักพันธสัญญา	Commitment	-
35	หลักความยั่งยืน	Sustainability	-

ลำดับ ที่	องค์ประกอบ	สคร. และ SFI	
36	การมุ่งผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์	Intended outcomes	-
37	หลักการดำเนินงานเต็มความสามารถ	Capacity	-
38	หลักการบริหารความเสี่ยง	Management Risk & Performance	-
39	ระบบการรายงาน	Reporting System	-
40	การอำนวยการควบคุมงาน	Supervisory	-

จากตารางที่ 4.2 ได้ดำเนินการพิจารณากลั่นกรองวิเคราะห์เลือกใช้เฉพาะองค์ประกอบที่มีศักยภาพ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ที่ควรมีสาระสำคัญเข้ากันกับลักษณะงานธนาคารและงานภาครัฐ อันเป็นรูปแบบพันธกิจของ SFIs เพื่อให้ได้มาซึ่ง โครงร่างหลักการที่เป็นองค์ประกอบ การกำกับดูแลที่ดีในเบื้องต้น โดยผลการวิเคราะห์องค์ประกอบในชั้นตอนนี้ พบว่า มีคำตอบอันเป็น โครงร่างองค์ประกอบสำหรับจัดทำต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีมีจำนวนทั้งสิ้น 20 องค์ประกอบที่จะนำมาสู่การจัด “ชุดองค์ประกอบ” ขึ้นมาใหม่นำเสนอเป็นตารางเปรียบเทียบระหว่าง “องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี” ของ SFIs ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน กับ องค์ประกอบตามมติดิสกาลที่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญตามสมมติฐานงานวิจัย (ดูตารางที่ 4.3)

ทั้งนี้ ในตารางเปรียบเทียบองค์ประกอบของหลักการกำกับดูแลที่ดีได้แสดงเครื่องหมาย ✓ หมายถึง องค์ประกอบที่องค์กรสากล องค์กรต่างประเทศที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการเงินและการธนาคารต่าง ๆ ได้นำมาใช้แล้ว

จากผลวิเคราะห์ สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า “องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี” ที่ SFIs ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีส่วนน้อยที่สอดคล้องกับองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีตามมติดิสกาลที่กล่าวข้างต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ในขณะที่ “องค์ประกอบ” ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับธุรกิจการเงินการธนาคารตามหลักสากล ยังมิได้ถูกกำหนดไว้ในหลักการกำกับดูแลที่ดีของระบบ SFIs จากข้อสังเกตนี้กล่าวได้ว่า หลักการกำกับดูแลที่ดีของระบบ SFIs ยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานสากล ซึ่งขั้นตอนวิจัยที่ต้องทำต่อไป คือ ทำการสรุปผลลัพธ์จากข้อสังเกตตามที่ว่านี้ เพื่อเป็นข้อมูลนำเข้าสู่ในการศึกษาและสร้างประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งนำตารางที่ 4.3 ซึ่งเป็นตารางแสดง “การเปรียบเทียบองค์ประกอบหลักการกำกับดูแลที่ดี” ทั้ง 20 ด้านดังกล่าว เป็นเอกสารประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกที่แนบท้ายจดหมายขอเข้าพบประชากรสัมภาษณ์ มีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 4.3 การเปรียบเทียบขององค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก

ข้อ	หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี GOOD GOVERNANCE	องค์กร สากล	ต่าง ประเทศ	เอกชน ไทย	SFIs
1	นโยบายสาธารณะและพันธกิจ: Ownership / Public policy (OECD)	√	-	-	-
2	หลักการตรวจติดตาม (การปฏิบัติตามพันธกิจ / รายงานการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์): Monitoring of mandates / objectives / compliance	√	-	-	-
3	หลักโครงสร้างผู้กำกับดูแลผู้ควบคุมดูแล / องค์ประกอบคณะกรรมการ: Ownership / Regulator function / Supervisory function / Board's structure and practices	√	√	-	-
4	หลักนิติธรรม : Rule of Law	√	√	-	-
5	หลักคุณภาพกฎเกณฑ์ควบคุมดูแล / กรอบการกำกับดูแลธนาคาร: Regulatory Quality / Governance framework (BCBS)	√	-	-	-
6	หลักถ่วงดุลอำนาจ: Checks and balance (BCBS)	√	√	-	-
7	หลักระบบการรายงานข้อมูล (การให้ข้อมูล / รายงานผลการกำกับดูแลกิจการที่ดีต่อผู้ควบคุมกำกับดูแลอื่น): Reporting System / Share CG information with other supervisors (BCBS)	√	√	-	-
8	หลักการบริหารความเสี่ยงธนาคาร: Independent Risk Management (Monitoring / Controlling / Reporting) (BCBS)	√	-	√	-
9	หลักความเป็นอิสระ (การบริหารความเสี่ยง / การควบคุมภายใน / การตรวจสอบภายใน): Risk / Compliance / Audit Independence (BCBS)	√	-	√	-
10	หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่เฉพาะเจาะจงกับธนาคาร: Unique corporate governance needs of banks (BCBS)	√	-	-	-
11	ความรับผิดชอบของคณะกรรมการธนาคาร: Board's accountability	√	√	√	-
12	ความรับผิดชอบต่อสังคม: Corporate Social Responsibility (CSR)	-	-	√	-
13	ความมีประสิทธิภาพ: Effective	√	√	-	-
14	ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่: Accountability	√	√	√	√

ข้อ	หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี GOOD GOVERNANCE	องค์กร สากล	ต่าง ประเทศ	เอกชน ไทย	SFIs
15	ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่ เพียงพอ: Responsibility	✓	✓	✓	✓
16	การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและจะต้องพิจารณาให้ เกิดความเท่าเทียมกัน : Equitable Treatment	✓	✓	✓	✓
17	ความโปร่งใส: Transparency	✓	✓	✓	✓
18	การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว: Value Creation	-	-	-	✓
19	การส่งเสริมการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบ ธุรกิจ: Ethics	✓	✓	✓	✓
20	การมีส่วนร่วม: Participation	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ : องค์กรสากล หมายถึง OECD, WB, ADB, UNECE, IMF, IFC, UNESCAP, CIPFA, BCBS

ต่างประเทศ หมายถึง ECB, BIOA, ITA, EBRD

เอกชนไทย หมายถึง ธนาคารพาณิชย์ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสมาคมส่งเสริมสถาบัน

กรรมการบริษัทไทย

SFI หมายถึง ออมสิน, ธอส., ธกส., SMEs, อิสลาม, ธสน., บสย.

## 2. ผลการวิเคราะห์กรอบองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

เนื่องจากในปัจจุบัน ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้นำแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการ  
นโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เรื่องหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance)  
ที่ สคร. แนะนำสำหรับทุกรัฐวิสาหกิจมาใช้ มี “องค์ประกอบ 7 ประการ” ดังนี้

- Accountability ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติตามหน้าที่
- Responsibility ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ
- Equitable Treatment การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริต และให้เกิด

ความเท่าเทียมกัน

- Transparency ความโปร่งใส ต้องมีความโปร่งใส 2 ลักษณะ คือ

(1) ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้

(2) เปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส (Transparency of Information Disclosure) แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

- Value Creation การสร้างมูลค่าเพิ่ม แก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มมูลค่าใด ๆ นั้น จะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน
- Ethics การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ
- Participation การมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่ประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น

ซึ่งองค์ประกอบ 7 ด้าน ที่ สคร. แนะนำนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีความเป็นนามธรรม (Abstract)

และมีลักษณะกว้าง ๆ กล่าวคือ เป็นหลักการที่ใช้สำหรับทฤษฎีวิสาหกิจ โดยเฉพาะโครงสร้างองค์ประกอบยังไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการนำมาใช้ (Implementation) การกำหนด “หลักการ” และ “หลักปฏิบัติ” ยังไม่สอดคล้องเฉพาะเจาะจงกับเนื้อหางานธนาคาร ด้วยเหตุนี้ เพื่อที่จะได้มาซึ่งกรอบแนวคิดขององค์ประกอบ หลักการ และหลักปฏิบัติที่สมเหตุสมผล สามารถอธิบายถึงที่มาและแนวคิดของแต่ละองค์ประกอบในหลักการกำกับดูแลที่ดี และเพื่อเป็นการตอบประเด็นปัญหางานวิจัย ตามขั้นตอนดำเนินการตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ในบทที่ 3 การวิจัยจึงได้นำข้อมูลองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ได้แก่ องค์ประกอบสำคัญ 20 ด้าน (ดูตารางที่ 4.3) มาพิจารณาวิเคราะห์ อภิปรายร่วมกับข้อมูลคำตอบที่ได้รับจากกลุ่มประชากรการสัมภาษณ์เชิงลึกที่มีข้อเท็จจริงความคิดเห็น เหตุผลที่เป็นอรรถประโยชน์ นำมาประมวลผลร่วมกัน ทำการอภิปรายหาคำตอบตามประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง 6 ประเด็น เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหา ดังต่อไปนี้

#### ประเด็นที่ 1: เกี่ยวข้องกับกรอบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

กรอบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หมายถึง กรอบ หลักเกณฑ์

ที่ใช้สำหรับการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อความมั่นคงและป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดจากปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแล เสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่เป็นสากล ซึ่งประเทศต่าง ๆ นำมาประยุกต์ใช้ จึงได้นำกฎเกณฑ์ Basel เข้ามาเป็นต้นแบบในการดำเนินการ กำหนดกรอบกฎเกณฑ์การกำกับดูแล (Regulatory Framework) ที่เข้มงวดให้สถาบันการเงิน โดยเฉพาะ ธนาคารพาณิชย์ได้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในการทำธุรกิจ เช่น เกณฑ์การบริหารความเสี่ยง ที่เป็นเกณฑ์การควบคุมดูแลเชิงป้องกัน สำหรับใช้เป็นการบริหารความเสี่ยงธุรกรรมสำคัญ คือ

การให้สินเชื่อและการลงทุน ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เช่น เกณฑ์เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง เกณฑ์การกันเงินสำรอง และ การกำหนดสัดส่วนสินเชื่อต่อหลักประกัน (Loan To Value) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะหลายปีที่ผ่านมา การทำธุรกิจของสถาบันการเงิน เฉพาะกิจที่กำกับดูแล โดยกระทรวงการคลัง ยังมีได้มีการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์การกำกับดูแล (Regulatory Framework) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไว้อย่างชัดเจน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการออกประกาศกระทรวงการคลังให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มเข้ามากำกับดูแล อย่างเต็มรูปแบบมากขึ้นกว่าเดิม จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สอดคล้องกับแนวคิดการกำกับดูแลธนาคาร ตามมาตรฐานสากล

ผู้วิจัยเห็นว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีพันธกิจหลัก 2 ด้าน คือ ทั้งเป็นกลไกการดำเนิน กิจกรรมการเงินตามนโยบายรัฐ และทั้งต้องทำธุรกิจธนาคารตามการค้าขายปกติจึงจำเป็นต้องมีการ กำหนดกรอบการกำกับดูแล (Governance Framework) เพื่อใช้ควบคุมการดำเนินงานให้มีมาตรฐาน เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้านแรก คือ การมีกรอบหลักเกณฑ์แบ่งแยกบัญชีธุรกรรมตามนโยบาย สาธารณะ (Public Service Account: PSA) ที่สมบูรณ์อันเป็นเกณฑ์สำหรับธุรกรรมตามนโยบายรัฐบาล ให้บังคับใช้เต็มรูปแบบมีความเฉพาะเจาะจง เหมาะสมสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจเอง และด้านที่สอง คือ การกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับธุรกิจธนาคารเชิงพาณิชย์ที่มีคุณภาพ (Regulatory Quality) ที่มีกฎเกณฑ์ในรายละเอียด ซึ่งมีสัดส่วน (Ratio) หรือตัวเลขที่มีความเข้มงวด หรือผ่อนคลายต่างจากกฎเกณฑ์ที่ใช้สำหรับธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งมีความสอดคล้องกับลักษณะ พันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งที่สามารถมองเห็น (Foresee) หรือคาดเดาได้ว่า จะเกิดอะไรขึ้นจากการตัดสินใจในธุรกิจ นอกจากนี้ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถบริหารจัดการระบบ สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องกำหนดให้มีพื้นฐานแนวคิดเรื่องความโปร่งใส และกระบวนการปฏิบัติงานที่มีลักษณะตรวจสอบถ่วงดุลกรณีนี้ สามารถผลักดันแนวคิดข้างต้นนี้ ให้มีความเป็นรูปธรรมผ่านปัจจัยที่เริ่มตั้งแต่โครงสร้างการกำกับดูแล คณะกรรมการ ลงมายัง ความเข้มงวดของการบริหารความเสี่ยงและตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพ

ซึ่งองค์ประกอบที่น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหานี้ มี จำนวน 5 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบคุณภาพของกฎเกณฑ์กำกับดูแลธนาคาร องค์ประกอบการแยก บัญชีธุรกรรมนโยบายสาธารณะ องค์ประกอบการบริหารความเสี่ยง องค์ประกอบโครงสร้างการ กำกับดูแล องค์ประกอบความมีประสิทธิภาพ

## 2.1 คุณภาพของกฎเกณฑ์กำกับดูแลธนาคาร (Governance framework/ Regulatory Quality)

แนวคิดธนาคารโลก (World Bank) เห็นว่าผลสำเร็จของการกำกับดูแล (Governance) ที่มีคุณภาพ เกิดจากปัจจัยที่ประกอบด้วยประเพณีปฏิบัติและการใช้อำนาจการปกครองของสถาบันสำคัญต่าง ๆ ที่มีในประเทศนั้น (Traditions and Institutions) ซึ่งครอบคลุมปัจจัยเชิงกว้างตั้งแต่กระบวนการเลือกตั้งรัฐบาลความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดและใช้นโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความศรัทธาของประชาชนและรัฐที่มีต่อระบบสถาบันในการควบคุมกำกับดูแลที่ออกแบบให้มีบูรณาการซึ่งกันและกัน เชื่อมโยงองค์ประกอบต่าง ๆ ให้มีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และรวมไปถึงปัจจัยเชิงลึกที่สำคัญเรื่องหลักการตรวจติดตามผลการดำเนินการ (Monitor) ธนาคารโลกได้เสนอกลไกการสร้าง รายงานตัวชี้วัดด้านการกำกับดูแลระดับโลก (Worldwide Governance Indicators Report) ซึ่งเป็นรายงานเกี่ยวกับมิติการกำกับดูแลในวงกว้าง 6 องค์ประกอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ องค์ประกอบด้านกรอบการกำกับดูแลและคุณภาพของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคาร (Governance framework/ Regulatory Quality) เป็นหนึ่งในหกองค์ประกอบ ที่ WGI ถือว่ามีความสำคัญ (The Worldwide Governance Indicators report on six broad dimensions of governance for over 200 countries and territories over the period 1996-2015: Regulatory Quality) (World Bank, Online)

คณะกรรมการคณะกรรมการบาเซิล (The Basel Committee on Banking Supervision) เองก็มีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการผลักดันให้มีตัวกรอบการกำกับดูแลสำหรับธุรกิจการธนาคาร (Banking Regulatory Framework) เรียกว่า หลักเกณฑ์บาเซิล (Basel) ซึ่งมีการปฏิรูปมาแล้วหลายรอบล่าสุดได้พัฒนาและปรับปรุงกรอบหลักเกณฑ์ “Basel 3” เพื่อให้ได้มาตรการ (Set of Reform Measures) ที่มีมิติครอบคลุมกฎระเบียบการกำกับดูแล การบริหารความเสี่ยง และการเปิดเผยข้อมูลของภาคธนาคารหลายด้าน มาตรการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส (Transparency) รวมถึงปรับปรุงความสามารถของภาคธนาคารในการดูดซับแรงกระแทกลดผลเสียหาย (Absorb Shocks) ที่เกิดจากภาวะวิกฤติทางการเงินและเศรษฐกิจ หรือไม่ว่าจะเกิดจากแหล่งใดก็ตาม การปฏิรูปมีเป้าหมายให้ธนาคารนำแนวคิดการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานสากลมาใช้ ได้แก่

- 1) กฎเกณฑ์การกำกับดูแลในระดับธนาคาร หรือ Micro-prudential regulation ซึ่งจะช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับสถาบันการเงินแต่ละราย ในการฟื้นตัวได้รวดเร็วขึ้นในช่วงที่เกิดวิกฤติ
- 2) กฎเกณฑ์การกำกับดูแลระบบธนาคารในระดับมหภาค หรือ Macro-prudential regulation ซึ่งจะสร้างระเบียบ ระบบบริหารความเสี่ยงสำหรับอุตสาหกรรมธนาคาร (Banking Sector) ที่เมื่อเกิดขึ้น

ความเสี่ยงเหล่านี้อาจขยายผลกระทบต่อทั่วทั้งภาคธนาคาร (Procyclical Amplification) (Basel Committee on Banking Supervision, Online)

ในกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์การธนาคารมีความเห็นพ้องกันว่า จากช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินหลายครั้งที่ผ่านมาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการกำกับดูแลและการบริหารจัดการในอุตสาหกรรมการเงินเป็นอย่างมาก รัฐบาลในโลกสากลต่างก็มุ่งเน้นให้บรรดาหน่วยงานที่เป็นสถาบันการเงินต้องนำระเบียบข้อบังคับที่ระมัดระวัง (Prudential Regulation) มาประยุกต์ใช้ เนื่องจากธุรกิจการเงินมีความอ่อนไหวสูง มีความเสี่ยงที่ความผันผวนจะสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกัน โดยง่าย กล่าวคือ เมื่อมีภาวะวิกฤติการเงินก็มักจะลุกลามส่งผลกระทบทางลบไปยังอุตสาหกรรมอื่นได้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎระเบียบสำหรับการกำกับดูแลด้านการเงิน (Financial Regulation) ที่ผ่านการพิเคราะห์พิจารณาอย่างถี่ถ้วน โดยผู้กำกับดูแล ว่าสามารถออกแบบได้ครอบคลุมบริบทการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามเป้าประสงค์ ช่วยลดผลลัพธ์ด้านลบ ในทางกลับกันช่วยเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลกิจการ จากมุมมองดังกล่าวนี้เอง ระบบธนาคารสากลจึงสนับสนุนให้มีมาตรการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่เป็นการเฉพาะกับธุรกิจการเงินการธนาคาร (Special Corporate Governance Measures) เพื่อที่จะผลักดันให้ “กฎเกณฑ์ข้อบังคับเพื่อความมั่นคง (Prudential Regulation)” เข้ามาเป็นองค์ประกอบสำคัญใน “หลักการกำกับดูแลที่ดี” ที่ยื่นยันถึงประสิทธิภาพความมั่นคงในระบบการกำกับดูแลอย่างรอบคอบระมัดระวัง อันเป็นที่ยอมรับกันในระดับสากล (Effective Prudential Regulatory System) (June 09, 2014, Corporate Governance and Prudential Regulation. Governor Daniel K. Tarullo. At the Association of American Law Schools 2014 Midyear Meeting, Washington, D.C.)

ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ ธปท. เองได้ริเริ่มนำกรอบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทั้งด้าน Macro-prudential regulation และ Micro-prudential regulation มาประยุกต์ใช้กับ SFIs แล้วในระดับหนึ่ง เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารที่เป็นมาตรฐานสากลมากขึ้น และเป็นการเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยได้ออกประกาศและแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่ออกตามอำนาจมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ที่ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2560 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2560) มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้รวม 5 หมวด (ดูบทที่ 2)

ดังนั้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงน่าจะปรับเข้าสู่การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแล Basel อย่างเข้มงวด เช่น ที่ ธปท. ได้บังคับใช้ในระบบธนาคารพาณิชย์ไทยไปก่อนหน้านี้หลายปีแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก SFIs แต่ละแห่ง มีความมั่นคงของสถานะการเงินแตกต่างกัน



ทำให้ต้องการระยะเวลาต่างกันสำหรับการปรับตัวเข้าสู่มาตรฐานความมั่นคงทางการเงินตามหลักเกณฑ์ Basel อีกทั้ง การกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลยังไม่มีอัตราอ้างอิง (Benchmark) หรือยังไม่มีสูตรที่สมดุลสำหรับกำหนดสัดส่วน (Appetite Ratio) ที่เหมาะสมกับ SFIs แต่ละแห่ง และยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับอุตสาหกรรมธนาคารทั้งระบบ การเพิ่มองค์ประกอบด้านนี้เข้าไปในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้เกิดพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง มีการแบ่งปันองค์ความรู้ มีอัตรากฎเกณฑ์อ้างอิงที่เหมาะสม สอดประสานเป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีการบังคับใช้

ผู้วิจัยเห็นว่า คุณภาพของกรอบ กฎเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Governance Framework/ Regulatory Quality) หมายถึง มาตรการและหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีคุณภาพ สำหรับการบริหารความเสี่ยง การบริหารสถานะทางการเงินความปลอดภัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการเปิดเผยข้อมูล มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ให้มีความมั่นใจว่า SFIs มีความสามารถในการรักษาสถานะความมั่นคง เข้มแข็ง และมีภูมิคุ้มกันที่ดีพอที่จะฟื้นฟูสถานะได้โดยเร็ว (Resilience) หากได้รับผลกระทบจากการเกิดภาวะวิกฤติทางการเงิน และเศรษฐกิจ และมีความปลอดภัยต่อการคุกคามด้านต่าง ๆ อันเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักที่สำคัญของหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ (1) กฎเกณฑ์การกำกับดูแลในระดับระบบ SFIs ซึ่งจะสร้างระบบการบริหารความเสี่ยงเช่นเดียวกันกับที่มีในอุตสาหกรรมธนาคาร (Banking Sector) ช่วยป้องกันหรือลดความเสียหายที่เมื่อเกิดขึ้น อาจจะขยายผลกระทบทั่วทั้งภาคธนาคาร ตัวอย่างหลักเกณฑ์ เช่น Loan to Value, BIS Ratio, Liquidity Coverage Ratio (2) กฎเกณฑ์การกำกับดูแลในระดับหน่วยงานธนาคาร ซึ่งจะช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับ SFIs แต่ละราย ในการป้องกันความเสี่ยงและฟื้นตัวได้รวดเร็วขึ้นในช่วงที่เกิดวิกฤติ เช่น คุณภาพเงินกองทุน เป็นต้น ทั้งนี้มีข้อสังเกตสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความเป็นนิติสากล กล่าวคือ ในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ ได้นำกฎเกณฑ์ Basel 1, 2, 3 มาประยุกต์ใช้อย่างเข้มงวดเป็นเวลาหลายปีแล้ว รวมถึงมีบทลงโทษการฝ่าฝืน แต่ในระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มนำกฎเกณฑ์ Basel 2 มาบังคับใช้ แต่ SFIs หลายแห่งยังไม่สามารถปรับสถานะองค์กรให้เข้าอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดได้ (กันยายน 2560) ซึ่งถือว่าความมั่นคงด้านความมั่นคงทางการเงินยังไม่ได้เข้าสู่มิติที่เป็นมาตรฐานสากลโดยสมบูรณ์ (3) กฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศตามมาตรฐาน เช่น ISO 38500 มาตรฐานการกำกับกิจการด้วย IT Governance และ ISO 27001 มาตรฐานระบบบริหารความมั่นคงปลอดภัยสารสนเทศ เป็นต้น ที่ SFIs บางแห่งเน้นความสำคัญ ได้นำมาตรฐานสากลมาประยุกต์ใช้แล้ว

ดังนั้นการกำหนดองค์ประกอบนี้ไว้เป็นกฎบัตรลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนจะช่วยให้สามารถพัฒนาระบบการกำกับดูแลให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น เช่น มีนโยบายเกณฑ์กำกับดูแล ตัวชี้วัดสัดส่วนที่ยอมรับได้ (Risk Appetite Ratio) มีการหิบบกมาทบทวนได้อย่างเป็นระบบ อีกทั้งมีความเชื่อมโยงกับองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีด้านอื่น มีการแบ่งปันความรู้และการประสานงานระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และหน่วยงานกำกับดูแลอื่น ๆ จากภายนอกองค์กร มีการบังคับใช้ ส่งผลให้การทำงานเกิดความต่อเนื่อง

ผลการสัมภาษณ์ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่า ในระหว่างที่ดำเนินงานวิจัยนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตระหนักเรื่องคุณภาพการกำกับดูแลเช่นกัน จึงได้เริ่มต้นกำหนดให้มีการนำหลักเกณฑ์กำกับดูแลธนาคาร (Regulatory Quality และ Banking Governance Framework) ตามหลักเกณฑ์ Basel เข้ามาประยุกต์ใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2560

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้กำกับดูแลส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า กรอบการกำกับดูแล และคุณภาพของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคาร เป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญ จึงได้ริเริ่มพัฒนากระบวนการนี้อย่างจริงจัง โดยได้ดำเนินการผลักดันให้ออกประกาศ แนวทางกรอบการกำกับดูแล และกฎเกณฑ์สำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจออกมาอย่างต่อเนื่อง และยังคงปรับปรุงเพิ่มเติมต่อไป และเห็นด้วยว่าต้องเพิ่มองค์ประกอบนี้ไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยจะต้องมีการพัฒนากฎเกณฑ์ รายละเอียดตัวชี้วัดทั้งด้านการเงินและด้านความมั่นคง ให้มีความเฉพาะเจาะจง เหมาะสม สอดคล้องกับแต่ละแห่ง ที่มีพันธกิจตามกฎหมายต่างกัน อย่างไรก็ตาม ร้อยละ 25 ถึงแม้จะเห็นด้วยว่าหลักคุณภาพของกรอบกฎเกณฑ์กำกับดูแลธนาคารเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญ แต่ไม่แน่ใจว่าต้องเพิ่มองค์ประกอบนี้ไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีการดำเนินการเรื่องนี้อยู่แล้ว

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่า ร้อยละ 100 เห็นด้วยว่า การมีกรอบการกำกับดูแลและการให้ความสำคัญกับคุณภาพของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคาร เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ผู้มีบทบาทหลัก คือ ผู้กำกับดูแล (Regulator) มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในการออกกรอบแนวทาง หลักเกณฑ์กำกับดูแลสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ให้มีความชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเร็ว เพื่อไม่สร้างความคลุมเครือต่อการปฏิบัติพันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เนื่องจากสภาพที่แท้จริงของการกำกับดูแลและการบริหารจัดการขององค์กรยังไม่มีเกณฑ์การกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐาน ผู้บริหารแต่ละช่วงต่างคนต่างใช้ดุลพินิจ ซึ่งที่ผ่านมามีความเสียหายในการอำนวยความสะดวก การปรับปรุงเกณฑ์กำกับดูแลที่อิงสากล และ

ให้เหมาะสมสอดคล้องกับธนาคารรัฐแต่ละแห่งที่มีพันธกิจตามกฎหมายต่างกัน จะทำให้มีการควบคุมคุณภาพการดำเนินงานดีขึ้นและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งต้องเพิ่มองค์ประกอบนี้ไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยเพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชนพบว่าร้อยละ 100 เห็นด้วยว่า กรอบการกำกับดูแลและคุณภาพของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคาร (Governance Framework/ Regulatory Quality) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ และต้องเพิ่มองค์ประกอบนี้ไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ถือว่าผู้กำกับดูแล มีบทบาทหลักที่เป็นภาระหน้าที่เป็นความรับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องดำเนินการในการออกแนวทาง กรอบหลักการ กฎเกณฑ์กำกับดูแล สำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ให้มีความชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่สร้างความคลุมเครือต่อการปฏิบัติพันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยจะต้องมีการปรับปรุงเกณฑ์ให้เหมาะสม สอดคล้องกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งที่มีพันธกิจตามกฎหมายต่างกัน อีกทั้งกรอบหลักเกณฑ์ต้องมีความเป็นมาตรฐานที่ยอมรับกันในกลุ่มธุรกิจธนาคาร เพื่อไม่สร้างความได้เปรียบเสียเปรียบด้านการตลาดที่อาจมีกลุ่มลูกค้าทับซ้อนกัน อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่าองค์ประกอบคุณภาพของกฎเกณฑ์กำกับดูแลธนาคาร เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

## 2.2 การแบ่งแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายสาธารณะ (Public Service Account: PSA)

OECD มีแนวคิดเรื่องหลักนโยบายสาธารณะ: Ownership and interests of the general public / Public policy ที่มุ่งเน้นว่า รัฐบาลอยู่ในฐานะการเป็นเจ้าขององค์กรของรัฐมีวัตถุประสงค์สูงสุดคือ เพิ่มมูลค่าให้กับสังคมผ่านการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (OECD, 2015) อย่างไรก็ตาม จากทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency Theory – a Compliance Model ) อันเป็นทฤษฎีหลักที่อธิบายถึงปัญหาการบริหารจัดการองค์กร มีสมมติฐานว่าในการทำธุรกิจทั่วไปนั้นจะมีบุคคลต่างฝ่ายต่างมุ่งเป้าหมายดูแลผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม กล่าวคือ หน่วยงานเจ้าขององค์กรหรือผู้ถือหุ้น (The Principal) และฝ่ายจัดการหรือผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (The Agent) ต่างมีความคาดหวังในผลประโยชน์แตกต่างกัน โดยเฉพาะยิ่งในมิติองค์กรรัฐด้วยแล้ว ผู้วิจัยเห็นพ้องกับกลุ่มผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ OECD ว่าเจ้าขององค์กรหรือผู้ถือหุ้นนั้น แท้จริงไม่ใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐบาลหรือเจ้ากระทรวง แต่หมายถึงประชาชนผู้จ่ายภาษี คือผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของ

องค์กรที่แท้จริง (The Real Principal) และเมื่อพิจารณาหน่วยงานที่เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นธนาคาร อันมีโครงสร้างงานที่ซับซ้อนขึ้น มีงบประมาณเกี่ยวพันทั้งด้านนโยบายด้านสาธารณะและธุรกิจปกติ ความเสี่ยงของความขัดแย้งทางผลประโยชน์ยิ่งเปิดกว้างขึ้น องค์กรมักจะเผชิญปัญหาที่ผู้เกี่ยวข้อง กระทำเพื่อเป้าหมายตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าเพื่อประชาชน ดังนั้น ในการนำ เครื่องมือการกำกับดูแลที่ดีมาใช้ป้องกันปัญหานั้น นอกจากจะแบ่งแยก บทบาท (Separate Role) ของตัวการ (Principal) และ ตัวแทน (The Agent) เพื่อให้เกิดคุณภาพการกำกับดูแลที่มีโครงสร้าง การถ่วงดุลที่ดีขึ้นแล้วยังขึ้นอยู่กับ การพัฒนานโยบายการเป็นเจ้าของ (Ownership Policy) และ ปัจจัยชี้วัดเกี่ยวข้องที่ต้องประกอบด้วย การเปิดเผยวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Objectives) การประเมินผลลัพธ์ ความคุ้มค่า ส่วนเสียหายการนำนโยบายไปใช้ (Implementation) และวิธีการของรัฐที่จะติดตามการดำเนินการตามโครงการนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจนเพื่อการ ตรวจสอบให้มั่นใจว่ามีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มความคุ้มค่าให้กับสังคม รวมทั้งต้องกำหนดให้มีคู่มือ ระเบียบปฏิบัติ ที่ระบุให้ผู้เกี่ยวข้องต้องเข้าสู่กระบวนการแสดงความรับผิดชอบ ต่อผลการบริหารทั้งทางการเมืองและเปิดเผยผลลัพธ์ต่อประชาชนทั่วไป (Procedures of Political Accountability and Disclosed to The General Public) อีกทั้งต้องกำหนดการใช้อำนาจหน้าที่ (Mandated Authorities) สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบตามบทบาทของการเป็นเจ้าของ และการเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารองค์กรที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า ฝ่ายจัดการ ไม่อยู่ภายใต้การชี้นำ เพื่อผลประโยชน์เฉพาะส่วนของรัฐบาลหรือเจ้ากระทรวง ประการสำคัญคือ เพื่อลดโอกาสการใช้ ข้ออ้างการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ เข้าแทรกแซงให้เพื่อหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม OECD เองได้แนะนำหลักการกำกับดูแลที่ดี 7 องค์ประกอบ แก่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ถึงวิธีดำเนินการ กำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจอันเป็นมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ เพื่อใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบให้แน่ใจว่ารัฐวิสาหกิจมีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีผู้พร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร รัฐบาลสามารถใช้ความเป็นเจ้าของของรัฐ (Exercise the State Ownership Function) ดำเนินงานเพื่อหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดเสียหายของรัฐบาลเอง ทั้งในสถานะ เมื่อต้องดำรงความเป็นเจ้าของเพื่อให้บริการสาธารณะ (Passive Ownership) และเมื่อจำเป็นที่ต้อง เข้าแทรกแซงรัฐวิสาหกิจ (Excessive State Intervention) เพื่อชี้นำให้เกิดผลตามนโยบายสาธารณะ (OECD, 2015) ด้วยเหตุนี้ องค์ประกอบสำคัญที่สอดคล้องกับพันธกิจของ SFIS ตามแนวคิดของ OECD คือ องค์ประกอบนโยบายสาธารณะและในการนำมาใช้ยังจำเป็นต้องพัฒนาตัวชี้วัด (indicator) เพิ่ม สำหรับในรายละเอียดที่สอดคล้องประสานกับเนื้อหาของตนเอง (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015)

กล่าวได้ว่า ตามแนวคิด OECD รัฐวิสาหกิจต้องมีการจัดทำ Ownership Policy (นโยบายเจ้าของภาครัฐ) ได้แก่ โครงการ วัตถุประสงค์ บทบาท อำนาจหน้าที่ (Role & Mandate of Authority) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (Accountability) ซึ่งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ต้องประยุกต์แนวคิด Ownership Public Policy ที่ว่านี้ มาเป็น “บัญชีธุรกรรมตามนโยบายสาธารณะ” หรือ Public Service Account ตามนิยามของธนาคารแห่งประเทศไทย สอดคล้องกับหลักปฏิบัติของ IMF 4 ด้าน ที่สามารถประยุกต์เข้ากับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ (1) กำหนดบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (2) มีกระบวนการดำเนินงานประมาณที่เปิดเผย (3) เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน (4) มีข้อมูลทางการคลังที่น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ (IMF, 2015) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้ออกบทความ “ความโปร่งใสทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” เพื่อรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เรื่องการดำเนิน “กิจกรรมกิจการคลัง” ที่ต้องมีความโปร่งใส และการบริหารความเสี่ยงที่ดี เนื่องจากภารกิจนี้สร้างภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาลทั้งที่มองเห็นได้ชัดเจน และที่เป็นภาระซ่อนเร้น เช่น ส่วนต่างดอกเบี้ย, การชดเชย Credit Risk, ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อันเป็นความรับผิดชอบด้านต้นทุนค่าใช้จ่าย ที่รัฐบาลมักจะผลักภาระให้ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจรับหน้าที่จ่ายไปก่อน และมีระยะเวลาชดเชยคืนหลายปีงบประมาณ (ไทยพับลิก้า, ออนไลน์, 2560) แสดงให้เห็นว่ายังมีความไม่สมบูรณ์ของกรอบแนว “บัญชีธุรกรรมตามนโยบายสาธารณะ” ที่กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายเอง ก็ได้ตระหนักเช่นกันถึงความไม่ชัดเจนของนโยบายและกระบวนการที่ทำให้การบริหารต้นทุนไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีความทับซ้อนในการรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่าย

สำหรับแนวคิดองค์ประกอบนโยบายสาธารณะนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนิน โครงการตามนโยบายรัฐบาลนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนและสังคมผ่านการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การที่จะดำเนินการข้างต้น ได้อย่างมีคุณภาพ จำเป็นต้องมีการจัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายสาธารณะ หรือ PSA ซึ่งหมายถึง การจัดทำรายงานเชิงปริมาณทางการเงิน และเชิงคุณภาพทางสังคมสิ่งแวดล้อม โดยแยกบัญชีธุรกรรมการดำเนินงานโครงการตามนโยบายรัฐบาล ที่เป็นนโยบายสาธารณะออกจากบัญชีธุรกรรมการเงินเชิงพาณิชย์ เป็นการเพิ่มช่องทางการตรวจสอบถ่วงดุล ให้มีความโปร่งใสเป็นรูปธรรมที่จะมั่นใจว่ามีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มความคุ้มค่าให้กับสังคม สามารถดำเนินการตามหลักการ 5 ด้านได้แก่

1) กำหนดบทบาทความรับผิดชอบจรรยาบรรณตามนโยบายสาธารณะ ที่สอดคล้องกับพันธกิจของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงการใช้ดุลพินิจของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละช่วงเวลา

2) มีกระบวนการด้านงบประมาณที่เปิดเผยประกอบด้วย การมีมติคณะรัฐมนตรี การอนุมัติจัดสรรงบประมาณ ระยะเวลาการชดเชย งบประมาณภายในปี งบประมาณการกำหนดผู้มีอำนาจ ผู้รับผิดชอบในการใช้งบประมาณ, กระบวนการตรวจสอบติดตามสถานะการดำเนินงาน เพื่อเปรียบเทียบกับประมาณการทางการเงินของโครงการที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรก มีการชดเชยต้นทุนเงิน และต้นทุนการเงินตามที่เกิดขึ้นจริง

3) กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อความต่อเนื่องเชิงยุทธศาสตร์ของโครงการ (Public Policy Objectives) รูปแบบวิธีการพิจารณาโครงการตามหลักบริหารการเงินที่ได้มาตรฐาน (Feasibility Study) ตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินโครงการเพื่อคาดการณ์ผลกระทบทุกมิติเกี่ยวกับความคุ้มค่าในระยะยาวและความเสียหายทั้งทางการเงิน เศรษฐกิจ และสังคม การประเมินผลลัพธ์การเงิน การตรวจสอบผลงานผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ เพื่อให้มั่นใจการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง เนื่องจากส่วนใหญ่โครงการมีมูลค่าสูง และมีระยะเวลาต่อเนื่องหลายปี จึงมีความเสี่ยงมากที่จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่มมูลค่าเศรษฐกิจให้กับประชาชนและสังคม

4) กติกาการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนต้องมีหลักเกณฑ์วิธีการในการรายงานผลลัพธ์ในลักษณะตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีความโปร่งใส เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับเข้ามารัฐสถานะโครงการ เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation) เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่มีมูลค่าสูง และมีระยะเวลาต่อเนื่องหลายปี จึงมีความเสี่ยงที่จะบรรลุวัตถุประสงค์การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมูลค่าเศรษฐกิจให้กับประชาชนและสังคมได้อย่างแท้จริง เช่น รายงานการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการ (Accountability Report) รายงานการลงโทษรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ

5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ ผู้รับผิดชอบบทบาทหน้าที่ ตามพันธกิจและกลไกความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการ ที่ระบุให้ผู้เกี่ยวข้องต้องเข้าสู่กระบวนการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการบริหารทั้งทางการบริหารและการเมือง (Project Manager Accountability)

ทั้งนี้ ผู้กำกับดูแล (Regulator) ได้มีการออกประกาศและแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ออกตามอำนาจมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังรวม 4 หมวด ที่ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2560 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2560) นั้น ในหมวดที่ 4 เรื่องมาตรฐานการบัญชี

และการรายงาน ได้กำหนดให้มี หลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) ที่ตอบสนองต่อแนวคิดตามมาตรฐานสากลถึงวิธีการของรัฐที่จะติดตามการดำเนินการตามโครงการนโยบายสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง สามารถทำการตรวจสอบให้มั่นใจว่ามีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มความคุ้มค่าให้กับสังคม ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการริเริ่มกำหนดให้มี หลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐไว้ในระดับหนึ่งแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดอีกหลายเรื่อง ยังมีได้ระบุ กรอบ กติกา ที่มีความชัดเจนต่อประชาชนทั่วไป เช่น การเปิดเผยรายงานผลลัพธ์ ในลักษณะตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีความโปร่งใส เอื้อให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับเข้ามารับรู้สถานะโครงการเพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation) การระบุดอกแสดงความพร้อมรับผิดชอบ ต่อผลการบริหารที่ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งมิติการบริหารและทางการเมืองต้องเชื่อมโยงถึงผู้เกี่ยวข้อง แต่ละระดับ เช่น เจ้าของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล คณะกรรมการผู้บริหารธนาคาร รวมถึง รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ เป็นต้น ที่ยังไม่มี ความชัดเจนซึ่งความโปร่งใส ในการบัญชีธุรกรรมตามนโยบายรัฐยังจะต้องมีการพัฒนาต่อไป ดังนั้น ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น จำเป็นที่จะต้องเพิ่มองค์ประกอบการแบ่งแยกบัญชีนโยบายสาธารณะ ให้เป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักที่สำคัญ เพื่อให้มีกฎบัตรลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน มีวิธีปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน มีความโปร่งใสในลักษณะตรวจสอบและถ่วงดุลได้ มีกลไกในการบังคับใช้ ระบุดอกแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารธุรกรรมตามนโยบายรัฐ อีกทั้งสามารถหยิบยก มาทบทวนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นตลอดเวลา ซึ่งในการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ส่วนใหญ่ทุกกลุ่มเห็นด้วย ในประเด็นนี้ และเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาหลักเกณฑ์การกำกับดูแลด้านบัญชีนโยบาย สาธารณะให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่า เห็นด้วยร้อยละ 75 ที่ต้องมีองค์ประกอบ นโยบายสาธารณะ เพิ่มเติมไว้ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ไม่แน่ใจ ร้อยละ 25 เนื่องจากเห็นว่าได้มีการกำหนดหลักการนี้ไว้ในระเบียบอื่น ๆ แล้ว

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบนโยบายสาธารณะเพิ่มเติมไว้ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบัน การเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้โครงการตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งมักจะมีมูลค่าสูงมีความเสี่ยงต่อความเสียหาย และส่วนใหญ่ไม่คุ้มค่าการลงทุน จะ ได้มีวิธีปฏิบัติในการพิจารณาความเป็นไปได้โครงการ (Feasibility Study) ตามหลักบริหารการเงินที่ได้มาตรฐานตั้งแต่ก่อนดำเนินการ อีกทั้ง ควรต้อง กำหนดให้มีกระบวนการที่โปร่งใสในลักษณะตรวจสอบและถ่วงดุล ได้แก่ การมีมติคณะรัฐมนตรี การอนุมัติจัดสรรงบประมาณ การกำหนดผู้มีอำนาจผู้รับผิดชอบในการใช้งบประมาณ กระบวนการ

ตรวจสอบ การติดตามสถานะการดำเนินงานเพื่อเปรียบเทียบกับประมาณการทางการเงินของโครงการที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรก มีการรายงานผลลัพธ์ในลักษณะตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีความโปร่งใส มีการกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับเข้ามารับรู้สถานะโครงการ เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation) มีรายงานการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (Accountability Report) มีรายงานการลงโทษ และมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ เป็นต้น ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบหลักนโยบายสาธารณะดังกล่าวไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดี น่าจะทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้เห็นความสำคัญมีวิธีปฏิบัติ (Procedure) ที่ชัดเจนที่จะผลักดันให้เกิดความโปร่งใส มีบูรณาการที่เป็นมาตรฐานในการใช้งบประมาณตามนโยบายรัฐบาล

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบนโยบายสาธารณะเพิ่มเติมไว้ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เนื่องจากเป็นโครงการที่มีมูลค่าการเงินสูง ผลลัพธ์ของโครงการทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพตามเป้าประสงค์ จึงต้องมีความโปร่งใส กล่าวคือ มีรายงานที่เปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงมีกระบวนการประเมินผลทั้งด้านผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลรวมถึงบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่า มีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายสาธารณะเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

### 2.3 การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)

ในปี 2014 OECD ได้ออกรายงานเรื่อง Risk Management and Corporate Governance (OECD, 2014) รายงานฉบับนี้ ทบทวนและวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีกับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง (Corporate Governance Framework and Practices) ขององค์กรทั้งในภาคเอกชนและในรัฐวิสาหกิจของประเทศที่อยู่ภายในเขตอำนาจกฎหมายเดียวกัน จำนวน 22 ประเทศสมาชิก OECD เช่น ฮองกง จีน อินเดีย ญี่ปุ่น ลิทัวเนีย นอร์เวย์ และสวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ได้เข้าร่วมในคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีของโออีซีดี (OECD Corporate Governance Committee) เพื่อทำการทบทวนและให้คำอธิบายถึงวิธีที่ประเทศต่าง ๆ เลือกใช้หลักการเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง พบว่า การรับความเสี่ยง (Risk-Taking) เป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่จะผลักดันให้มีการประกอบธุรกิจ ในขณะที่ภาระต้นทุนที่ผู้ประกอบการใช้จ่ายในการจัดการความเสี่ยง



รวมถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายในด้านเวลาที่จำเป็นต้องใช้ในการแก้ไขสถานการณ์เมื่อเกิดความเสียหาย ทั้งจากภายนอกและภายใน ยังถูกประเมินต่ำเกินไป มาตรฐานการบริหารความเสี่ยงที่มีอยู่ของบริษัทจดทะเบียนยังคงมุ่งเน้นไปเฉพาะที่ความเสี่ยงทางการเงิน การควบคุมภายในและการตรวจสอบ มากกว่าการที่จะดำเนินการบริหารความเสี่ยงในเชิงป้องกัน (Ex Ante) ดังนั้น ในการกำกับดูแลที่ดี จึงต้องทบทวนให้มั่นใจว่ามีการมุ่งเน้นความสำคัญเรื่อง กระบวนการบริหารความเสี่ยงที่มีความเข้าใจ และมีการสื่อสารอย่างเหมาะสม ได้แก่ การระบุความเสี่ยง กำหนดตัวชี้วัดความเสี่ยง ระดับความเสี่ยง ที่ยอมรับได้ แผนจัดการความเสี่ยงเชิงองค์รวม (Comprehensive Management of Risk) และการติดตามผล (Risk Monitoring) รายงานนี้เสนอว่า มีองค์กร 2 ประเภท ที่ได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ จากวิกฤตการณ์ทางการเงินในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เมื่อประเมินตามพฤติกรรมรับความเสี่ยง (Risk-Taking Behaviour) ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ และวิสาหกิจที่เป็นของรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะธนาคารและสถาบันการเงินระดับท้องถิ่น ที่มีกรณีตัวอย่างเกิดขึ้นจากความล้มเหลวในการจัดการความเสี่ยงอันทำให้ผลประกอบการของสถาบันการเงินหลายแห่งดังกล่าวได้รับความเสียหายอย่างมาก เมื่อเทียบกับองค์กรเอกชน เหตุผลหนึ่งที่ใช้อธิบาย คือ การบริหารความเสี่ยงของวิสาหกิจของรัฐบาลท้องถิ่นมีคุณภาพต่ำกว่า เนื่องจากคณะกรรมการของหน่วยงานรัฐอาจมีคุณภาพต่ำกว่าภาคเอกชน และ/หรือ รัฐไม่ได้ใช้ความเป็นเจ้าของอย่างถูกต้องเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐบาลบางประเทศเห็นว่ารัฐวิสาหกิจทั้งหมดไม่จำเป็นต้องปฏิบัติงานตามมาตรฐานการบริหารความเสี่ยงที่กำหนดไว้สำหรับใช้กับบริษัทจดทะเบียน (According to Listed Standards) แต่ก็มีคามคาดหวังว่า รัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจในเชิงพาณิชย์ จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการบริหารความเสี่ยงสากล ตลอดจนมีกรอบกฎหมายหรือกฎระเบียบด้านความเสี่ยง (Risk Governance) ที่บังคับใช้ได้ เพื่อยกระดับการกำกับดูแลให้มีคุณภาพที่ดี ปัจจุบันแนวทางสากลในการบริหารธนาคาร เน้นความสำคัญของการบริหารความเสี่ยง เป็นกลไกหลักในการควบคุมภายในในเชิงป้องกัน มีองค์ประกอบแรก คือ หัวหน้าเจ้าหน้าที่ความเสี่ยง (Chief Risk Officer: CRO) เป็นผู้รับบทบาทดังกล่าว องค์ประกอบที่สอง คือ การสร้างคณะกรรมการความเสี่ยงที่เป็นอิสระอย่างครบถ้วน ซึ่งคุณลักษณะนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อดำรงไว้ซึ่งความสามารถของคณะกรรมการในการทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจที่เป็นกลางในการถ่วงดุลกรณีที่มีการโต้แย้งแข่งขันระหว่างผู้จัดการสูงสุด (Chief Executive Officer: CEO) และ CRO ในประเด็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงซับซ้อน เกี่ยวพันกับผลประโยชน์ระดับสูง โดยคณะกรรมการความเสี่ยง และ CRO จะทำหน้าที่สนับสนุนการจัดการการกำกับดูแลภายในธนาคาร เพื่อให้ผลประโยชน์ผู้ถือหุ้นและผู้เกี่ยวข้องอื่นมีความปลอดภัย (Regulating Risk and Governance in Banks, Simone M. Sepe)

องค์กรการเงินสากล เช่น สถาบันการคลังการบัญชีภาครัฐ (CIPFA) และคณะกรรมการบาเซิลที่กำหนดหลักเกณฑ์สากลเพื่อกำกับดูแลธนาคาร (Basel Committee on Banking Supervision: BCBS) เน้นการบริหารความเสี่ยงเป็นเครื่องมือเชิงป้องกัน (Ex Ante) ในการควบคุมคุณภาพบริหารจัดการธุรกิจธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารความมั่นคงของสถาบันการเงินภาครัฐ (Strong Public Financial Management) โดยที่คณะกรรมการคณะกรรมการบาเซิล (The Basel Committee on Banking Supervision: BCBS, 2015) มีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการผลักดันให้มีกรอบการกำกับดูแลความเสี่ยงสำหรับธนาคาร ล่าสุดได้พัฒนาและปรับปรุงกรอบ “Basel 3” ที่ครอบคลุมกฎระเบียบด้านการบริหารความเสี่ยงในหลักการที่ 6 คือ การบริหารความเสี่ยงธนาคารที่เป็นอิสระ กำหนดเกณฑ์กำกับดูแลเชิงป้องกัน (second line of defence) และรายงานที่มีประสิทธิภาพ (Principle 6: Risk Management Principle) และในหลักการที่ 7 คือ กระบวนการการระบุความเสี่ยง การตรวจติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ความเสี่ยง (Monitored and Controlled) และ การรายงานการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ที่ต่อเนื่องและทันกับการเปลี่ยนแปลง (Risk identification, Monitoring and Controlling) ซึ่งมาตรการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มข้นด้านการบริหารความเสี่ยงภาคธนาคาร ในการดูดซับแรงกระแทก ลดผลเสียหาย (Absorb Shocks) ที่เกิดจากภาวะวิกฤติทางการเงินและเศรษฐกิจหรือไม่ว่าจะเกิดจากแหล่งใดก็ตาม

สำหรับประเด็นการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ผู้วิจัยหมายถึง กระบวนการและเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินธุรกิจให้เกิดบูรณาการ การบริหารความเสี่ยงในเชิงป้องกันได้ทั่วถึงทุกระดับองค์กร ประกอบด้วย นโยบาย กระบวนการ การระบุระดับความเสี่ยง (Risk Appetite/Boundary) ตัวชี้วัดความเสี่ยง (Key Risk Indicator) การติดตามและการเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning and Risk Monitoring Dashboard) รวมถึงการกำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารความเสี่ยงที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ตามแนวคิด “แนวป้องกันสามชั้น” (Three Lines of Defense) เพื่อสร้างกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) การกลี้ออำนาจหน้าที่กระบวนการ แสดงความพร้อมรับมือต่อผลการบริหารความเสี่ยง กำหนดคู่มือ และระบบงานเพื่อส่งเสริมให้เกิดองค์ความรู้การบริหารความเสี่ยง (Learning Organization) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ผู้วิจัยเห็นว่า ถึงแม้ว่าในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยที่เป็นผู้กำกับดูแล (regulator) มีนโยบายที่ชัดเจนเรื่องการบริหารความเสี่ยงสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจแล้ว และ SFIs ทุกแห่งก็ได้มีการนำแนวคิดการบริหารความเสี่ยงมาดำเนินการแล้ว แต่ผลลัพธ์ยังไม่มีความสำเร็จ ยังไม่มีประสิทธิภาพเชิงป้องกันความเสียหายด้านการเงินในหลายประเด็น เช่น การเชื่อมโยงกับองค์ประกอบอื่นตามหลักการกำกับดูแลที่ดีที่สอดคล้องกับบริบทของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ต้องเชื่อมโยง

ความเชื่อมโยงกับบัญชีนโยบายสาธารณะ (Public Service Account: PSA) การเชื่อมโยงความเชื่อมโยงกับการตั้งงบประมาณกิจกรรมเพื่อสังคม (CSR) การมีหลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงที่มีลักษณะเป็น best practice ของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือขั้นตอนที่มีมาตรฐานในการรายงานสถานะความเสี่ยง และผลการบริหารความเสี่ยงเชิงคุณภาพ ไปยังผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นต้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทบทวนหลักปฏิบัติของการบริหารความเสี่ยง พัฒนาซึ่งนำไปมีต้นแบบวิธีการอันเป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีการกำหนดระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (Risk Appetite) เป็นการเฉพาะสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น เช่น คู่มือการบริหารความเสี่ยงสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะ ที่ต้องกำหนดให้มีตัวชี้วัดอย่างครบถ้วนเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการ เกณฑ์การระบุระดับความเสี่ยง ระบบงาน การติดตามและเตือนภัย การทบทวนความเสี่ยงที่เป็นพลวัต (Dynamic Risk) รวมถึงการกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ และกระบวนการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการบริหารความเสี่ยง เพื่อส่งเสริมให้เกิดองค์ความรู้ (Learning Organization) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในระบบบริหารความเสี่ยงสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อันเป็นการให้ความระมัดระวังต่ออุตสาหกรรมบริการการเงินเฉพาะด้าน ซึ่งมีมูลค่าการตลาดสูงที่กิจกรรมการเงินอาจส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจรวมของประเทศได้ ดังนั้น การสร้างต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินที่บรรจุหลักการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) เข้าไว้เป็นองค์ประกอบ จะเน้นย้ำความสำคัญของความหลักการบริหารความเสี่ยงที่เชื่อมโยงเพิ่มประสิทธิภาพให้กับทุกกิจกรรมของธนาคาร

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่าเห็นด้วยร้อยละ 75 ที่ต้องมี องค์ประกอบการบริหารความเสี่ยง เพิ่มเติมไว้ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เนื่องจากธุรกิจธนาคารมีความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศ และในปัจจุบันขนาดสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมีสัดส่วนใหญ่มากขึ้น เมื่อเทียบกับระบบสถาบันการเงิน ดังนั้น สถานการณ์ทางการเงินที่มีความผันผวนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงสถานะการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง อาจส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงของระบบสถาบันการเงินได้ การบริหารความเสี่ยงเป็นเครื่องมือเชิงป้องกันความเสียหายที่ได้รับการยอมรับในเศรษฐกิจระดับโลก ดังนั้น จึงเป็นองค์ประกอบที่มีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการบริหารจัดการสถาบันการเงิน ปัจจุบันทุกสถาบันการเงินถือว่าหลักการบริหารความเสี่ยง เป็นกลไกหนึ่งที่จะนำมาซึ่งคุณภาพของการกำกับดูแลที่ดีตามมาตรฐานสากล อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้กำกับดูแล ไม่แน่ใจและไม่เห็นด้วย ร้อยละ 25 เนื่องจากเข้าใจว่าได้มีการกำหนด

หลักการนี้ไว้ในกฎระเบียบอื่น ๆ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุไว้ในหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่า เห็นด้วยร้อยละ 100 ว่าการบริหารความเสี่ยง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อให้มั่นใจว่าผู้เกี่ยวข้องสามารถใช้การบริหารความเสี่ยงนี้เป็นเครื่องมือยึดโยงการดำเนินธุรกิจให้เกิดบูรณาการการบริหารความเสี่ยงในเชิงป้องกันได้ทั่วถึงในทุกระดับองค์กร ซึ่งผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้เสนอแนะจากประสบการณ์ว่าผู้กำหนดนโยบายพันธกิจและผู้กำกับดูแลซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความสำเร็จในการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินมาใช้ ต้องเล็งเห็นความสำคัญอย่างยิ่ง ขององค์ประกอบการบริหารความเสี่ยง โดยให้บรรจุในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี เพื่อวางระบบการบริหารความเสี่ยง เชื่อมโยงกับองค์ประกอบอื่นทั้งกระบวนการ เช่น มีคู่มือวิธีการอันเป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีตัวชี้วัดอย่างครบถ้วนเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการ การระบุระดับความเสี่ยง (Risk Appetite Boundary) การติดตามและเตือนภัย (Early Warning Monitoring) รวมถึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และกระบวนการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการบริหารความเสี่ยง เพื่อส่งเสริมให้เกิดองค์ความรู้ (Learning Organization) ที่เป็นทิศทางเดียวกันกับมาตรฐานสากล

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ว่าหลักการบริหารความเสี่ยง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชน กล่าวได้ว่า ในธนาคารพาณิชย์นั้น หลักการบริหารความเสี่ยง มีความก้าวหน้าสอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากกว่า เนื่องจากได้รับเอาหลักกฎเกณฑ์ Basel 3 มาเป็นหลักปฏิบัติเป็นปกติอยู่แล้ว มีการพัฒนาระบบงานบริหารความเสี่ยง (Risk Dashboard) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือเตือนภัยทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ถ้าในระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจรับหลักเกณฑ์ Basel มาใช้ จะเป็นการยกระดับการบริหารความเสี่ยงเข้าสู่ขอบเขตที่ยอมรับได้มากขึ้น

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่า มีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบการบริหารความเสี่ยงเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

## 2.4 โครงสร้างการกำกับดูแลและองค์ประกอบคณะกรรมการ: Ownership, Regulator and Supervisory function / Board's structure and practices

โครงสร้างการกำกับดูแล (Function) หมายถึง โครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีบทบาทในการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่ทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks & Balances) สร้างความโปร่งใสให้เป็นรูปธรรม และอยู่ภายใต้การปฏิบัติตามกฎหมายกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีการแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ ได้แก่ เจ้าของ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล ผู้ติดตามตรวจสอบ และ ผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ รวมถึงการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ (Full Authority) ที่สอดคล้องกับโครงสร้างและมีกฎหมายรองรับ

องค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หมายถึง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง การคัดเลือก การกำหนดสัดส่วนของกรรมการอิสระ คุณสมบัติของประธานหรือกรรมการที่ตรงกับเนื้อหาพันธกิจ และมีคุณลักษณะเพียงพอที่จะเพิ่มมูลค่าทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ปราศจากการเชื่อมโยงหรือการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ และมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ที่ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถรักษาสถานะภาพการเงินที่เข้มแข็งมั่นคงไว้ได้อย่างยั่งยืน

แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลระบบการเงินที่ผ่านมาช่วงปี พ.ศ. 2558-2560 ของกระทรวงการคลัง ได้แสดงถึงความพยายามที่จะแยกบทบาทเจ้าของออกจากบทบาทผู้กำกับดูแลที่เป็นทิศทางเบื้องต้นที่สอดคล้องกับมติสากล อย่างไรก็ตาม ยังต้องปรับปรุงให้เพิ่มเป็นแนวทางที่ใช้การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ให้หน่วยงานกำกับดูแลมีบทบาทการดำเนินงานในลักษณะที่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้ชัดเจน โปร่งใสยิ่งขึ้น และมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย อาทิ มีการแบ่งแยกบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานผู้ที่เกี่ยวข้อง (Roles and Responsibilities) ให้ธนาคารกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงินและการรักษาเสถียรภาพระบบการเงินโดยรวม (Financial Stability) และให้มีหน่วยงานอิสระแยกบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแล และตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นการเฉพาะ และโดยเฉพาะต้องได้รับอำนาจหน้าที่ (Authority) เพิ่มเติม ในการเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินได้ทันทีที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อลดความเสี่ยงต่อ SFIs และระบบการเงิน เป็นต้น ในระดับสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิก 16 ประเทศ มีความเห็นพ้องต้องกันเรื่องความต้องการที่จะยกระดับสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิก 16 ประเทศ มีความเห็นพ้องต้องกันเรื่องความต้องการที่จะยกระดับ (Enhance) เสถียรภาพความมั่นคงของระบบการเงินเสริมสร้างความสามารถทางการเงินของสหภาพยุโรป คือ การเพิ่มโครงสร้างหน่วยงานกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน (European Supervisory Authorities) สำหรับธุรกิจการเงินในแต่ละด้าน ได้แก่ ภาคการธนาคาร ภาคหลักทรัพย์ และภาคการประกันภัย (One for each Sector: Banking, Securities and Insurance) เพื่อปรับปรุงขอบพร้อมของ

ระบบการควบคุมตรวจสอบสถาบันการเงิน และเพื่อแก้ไขข้อกังวลของประเทศสมาชิก EU ที่ไม่ต้องการให้แต่ละหน่วยงานก้าวผ่านการกำกับดูแล และการตัดสินใจบางด้านที่อยู่ในอำนาจ ความรับผิดชอบของประเทศสมาชิก ยิ่งไปกว่านั้น สหภาพยุโรปยังเล็งเห็นความจำเป็นในการแยก โครงสร้างเพื่อความเป็นอิสระ เช่น มีการแยกโครงสร้างการบริหารความเสี่ยงออกจากหน่วยงาน กำกับดูแลโดยการจัดตั้งหน่วยงานด้านความเสี่ยง ได้แก่ คณะกรรมการ European Systemic Risk Board (ESRB) อันเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจที่ป้องกันความเสี่ยงเชิงระบบ (Identify and Address Systemic Risk) ที่สามารถตรวจพบความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในระบบได้ตั้งแต่ระยะเริ่มแรกเพิ่มขึ้นด้วย โดยคณะกรรมการยุโรป (European commission) ได้รับรองกฎหมายเพื่อสร้างระบบควบคุม ตรวจสอบสถาบันการเงินในยุโรปให้มีกฎระเบียบพื้นฐาน และการบังคับใช้ที่สอดคล้องร่วมมือกัน อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินและในกรณีที่มีการควบคุมสถาบันการเงินของ ประเทศสมาชิก EU มีความเห็นแตกต่างกัน โดยประธานธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank) ประธานธนาคารกลางประเทศสมาชิก EU ทุกประเทศและผู้แทนจากคณะกรรมการยุโรป เป็นผู้มีบทบาทหลักในคณะกรรมการ ESRB ส่วนในประเทศอังกฤษเองก็มีการพัฒนาปรับปรุง โครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินอยู่อย่างต่อเนื่อง กฎหมาย Financial Services Act ที่มีผลบังคับใช้เมื่อ 19 ธันวาคม 2012 ทำให้มีผลในการยุบเลิกหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล สถาบันการเงินเดิม ได้แก่ FSA (Financial Services Authority) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคล แยกจากธนาคารกลางของประเทศอังกฤษ โดยอำนาจเดิมของ FSA ถูกแยกออกเป็น 2 ส่วน อันเป็น ลักษณะเฉพาะของกฎหมาย Financial Services Act 2012 และ โอนไปยัง 2 หน่วยงานใหม่ คือ Prudential Regulation Authority (PRA) และ Financial Conduct Authority (FCA) นอกจากนี้ กฎหมาย ได้ให้อำนาจอื่น ๆ กับ PRA และ FCA เพิ่มขึ้น เช่น กฎหมายกำหนดให้ FCA มีหน้าที่ออกเกณฑ์ เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ ในขณะที่ PRA มีหน้าที่ออกเกณฑ์เกี่ยวกับความมั่นคงของผู้ถือใบอนุญาต ประกอบธุรกิจ ซึ่งหากเทียบกับกฎหมายไทย ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2551 แล้ว อำนาจทั้ง 2 เรื่องข้างต้น ยังอยู่ที่หน่วยงานเดียวคือธนาคารแห่งประเทศไทย (ธวรา สุมาวงศ์, 2556) นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษยังมีการออกกฎหมายใหม่ คือ Financial Services Banking Reform Bill ภายในระยะเวลาอันสั้นหลังจากที่กฎหมาย Financial Services Act เพิ่งมี ผลบังคับใช้ได้ไม่ถึงหนึ่งปี ที่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของประเด็น โครงสร้าง การกำกับดูแลที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนเมื่อพบว่าเผชิญกับปัญหาหรืออุปสรรคบางประการในอัน ที่ทำให้กฎหมายการกำกับดูแลยังไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอ ซึ่งโดยประเด็นธนาคารกลาง เป็นหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจในการดำเนินการเพื่อรักษาเสถียรภาพในระบบการเงินและกำกับ

ดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง จึงเป็นสิ่งควรนำมาศึกษา เพื่อหาหลักการที่เหมาะสมกับสภาพการของประเทศไทยในระยะต่อไป

ปัจจุบัน SFI's มีการแบ่งแยกองค์กรผู้เกี่ยวข้องตามบทบาทอำนาจหน้าที่ในโครงสร้างการกำกับดูแล ประกอบด้วย 3 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงการคลัง เป็นเจ้าของผู้กำหนดนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแล ผู้ติดตามตรวจสอบ (Ownership, Regulator and Supervisory Function) และ SFI's ที่เป็นผู้ดำเนินงานที่ถือว่าเหมาะสมพอสมควร อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาคุณภาพการกำกับดูแลที่ยังมีอยู่ ทำให้ควรจะมีการพัฒนาโครงสร้างการกำกับดูแลทุกระดับ เช่น ระดับภายใน SFI's เองนั้น การที่ “องค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” อาจจะไม่สมบูรณ์เท่าที่ควรเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือก วิธีการแต่งตั้ง การกำหนดสัดส่วนของกรรมการอิสระ คุณสมบัติของประธานฯ และกรรมการ โดยเฉพาะให้มีความเป็นมืออาชีพเป็นอิสระ ความรู้ประสบการณ์ตรงกับเนื้อหาธุรกิจธนาคาร ที่จะทำให้ระบบ SFI's สามารถรักษาสถานะภาพการเงินที่เข้มแข็งมั่นคงไว้ได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังเห็นว่าคุณสมบัติความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของกรรมการฯ ต้องไม่ด้อยกว่าความรู้ ความสามารถของบุคลากรธนาคาร เช่น ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นคุณสมบัติพื้นฐานของพนักงานธนาคาร ด้วยเหตุนี้ ประเด็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่มุ่งเน้นการถ่วงดุลนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคัดเลือก ให้มีลักษณะถ่วงดุลซึ่งกันและกันมากขึ้น เพื่อลดความเสี่ยงของการเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งการปรับปรุงหลักเกณฑ์ควรให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งที่มีพันธกิจตามกฎหมายต่างกัน ทั้งนี้ จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม พบว่า องค์ประกอบคณะกรรมการฯ ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบคณะกรรมการแตกต่างกันไป เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการบางแห่งประกอบด้วย กรรมการผู้แทนจากกระทรวงการคลัง จากกระทรวงเจ้าของอื่น ๆ ธนาคารแห่งประเทศไทย และกรรมการอิสระ ในขณะที่บางแห่ง คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย กรรมการผู้แทนจากกระทรวงการคลังเพียงแห่งเดียว และกรรมการอิสระ อีกทั้ง วิธีปฏิบัติในการเสนอรายชื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจก็มีหลายวิธี การที่องค์ประกอบคณะกรรมการสัดส่วน วิธีปฏิบัติในการแต่งตั้ง และปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ มีความแตกต่างกัน ทำให้มีความเสี่ยงต่อการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ ระดับความโปร่งใสอาจไม่มีมาตรฐานเท่าที่ควร นอกจากนี้ ในมุมมองสากลถือว่าคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการที่เป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ดูแลความมั่นคง ความเจริญเติบโตตามพันธกิจของธนาคาร ดังนั้น จากข้อสังเกตข้างต้นแสดงว่าวิธีการแต่งตั้ง การกำหนดสัดส่วนของ

กรรมการอิสระ และคุณสมบัติของกรรมการ (Board Composition) ในคณะกรรมการสถาบันการเงิน เฉพาะกิจยังไม่น่าจะมีความเหมาะสม และยังไม่น่าจะมีคุณลักษณะเพียงพอที่จะอำนาจการตรวจสอบ ถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจบางแห่งไม่สามารถรักษาสถานะภาพ การเงินที่เข้มแข็งไว้ได้ อย่างไรก็ตาม ทั้ง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้กำหนดให้มีบัญชีรายชื่อกรรมการในรัฐวิสาหกิจ (Director Pool) ไว้แล้ว แต่หลักเกณฑ์ยังมี รูปแบบที่หลากหลายแตกต่างกันเช่นนี้ จึงเป็นหน้าที่ที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องเร่งดำเนินการในการระบุแนวทางวิธีปฏิบัติที่ยังไม่ครบสมบูรณ์ให้มีความถี่ถ้วนชัดเจนมากขึ้น โดยเชื่อว่าการใช้กลไกการกำกับดูแลที่ดี จะสามารถเป็นเครื่องมือหลักในการกระตุ้นเตือนให้มีการ หนีบยกขึ้นมาทบทวนอย่างต่อเนื่องเป็นมาตรฐานได้ผลดีกว่าที่จะปล่อยให้ประเด็นนี้ขึ้นอยู่กับ คุณพินิจของรัฐบาลในแต่ละช่วง ด้วยเหตุนี้ การที่ผลการวิจัยระบุว่าสัดส่วน สำหรับกรรมการอิสระ ต้องมีไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 จึงเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมอย่างยิ่งในการสนับสนุนหลักการตรวจสอบ ถ่วงดุล เพิ่มความเป็นอิสระให้ชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์ Basel ที่ว่า คณะกรรมการธนาคาร ต้องมีสัดส่วนของกรรมการอิสระมากกว่า (having a larger number of non-executives on the board, BCBS, July 2015) นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์การคัดเลือก กรรมการที่ไม่เชื่อมโยงแหล่งผลประโยชน์ หรือมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) และกระบวนการการคัดสรรคุณสมบัติของกรรมการที่มีความรู้ประสบการณ์ ความเข้าใจ ธุรกิจธนาคารด้วย ซึ่งก็สอดคล้องกับเกณฑ์ Basel เช่นกัน คือ ประธานคณะกรรมการต้องเป็น กรรมการอิสระ หรือไม่เป็นกรรมการผู้บริหาร (Independent or Non-Executive Board Member) ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการกำกับดูแลของประเทศโลกสากลต่าง ๆ ที่ถือว่ามีมาตรฐานด้านการเงินดังกล่าว จึงเป็นข้อเท็จจริงที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการบริหารจัดการ การกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เน้นให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลให้มีความเข้มข้น ยิ่งขึ้น ในเชิงวิชาการแล้วก็คือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งที่เป็นกลไกการเพิ่มคุณภาพ การกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงิน ซึ่งถ้าเทียบเคียงในมิติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแล้ว การแยกโครงสร้างและอำนาจการกำกับดูแลให้มีความชัดเจน ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง จึงเป็นการก่อให้เกิดความโปร่งใสในทั้ง 3 มิติ ได้แก่ การกำกับดูแลเชิงความมั่นคง (Prudential) การกำกับดูแลเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Service Policy) และในเชิงการประกอบธุรกิจ (Business Conduct) อันน่าจะส่งผลดีต่อระบบการเงินของประเทศในอนาคต ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในต้นแบบหลักการ กำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น จำเป็นที่น่าจะเพิ่มองค์ประกอบด้านหลัก โครงสร้างการกำกับดูแล และองค์ประกอบคณะกรรมการเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักที่สำคัญ



เพื่อให้มีกฎบัตรลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน มีการพัฒนาประเมินผลอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่องในการบังคับใช้

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น กลุ่มผู้กำกับดูแล เห็นด้วย ร้อยละ 75 ว่าโครงสร้างการกำกับดูแล และองค์ประกอบคณะกรรมการ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จำเป็นในการเพิ่มคุณภาพการบริหารจัดการ เพื่อนำมาซึ่ง โครงสร้าง (Function) ที่ทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks & Balances) สร้างความโปร่งใสที่เป็นรูปธรรม ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์ด้านโครงสร้างการกำกับดูแลสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจไปบางส่วนแล้ว คือ การแบ่งแยกบทบาทของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นทั้งเจ้าของและผู้กำหนดนโยบายประเมินผล ออกจากบทบาทผู้กำกับดูแล (Regulator) และโอนไปยังธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการออกกฎระเบียบการกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารจัดการระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้น ควรต้องมีการศึกษาเพื่อยกระดับให้มีลักษณะถ่วงดุลซึ่งกันและกันมากขึ้น เพื่อลดความเสี่ยงของการเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยจะต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้เหมาะสมสอดคล้องกับแต่ละแห่งที่มีพันธกิจตามกฎหมายต่างกันอย่างต่อเนื่อง การเพิ่มองค์ประกอบนี้ ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีๆ จะทำให้มีการพัฒนาปรับปรุงต่อไป

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้บริหาร SFIs พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ว่าโครงสร้างการกำกับดูแลและองค์ประกอบคณะกรรมการ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี โดยแบ่งความเห็นได้ 2 ด้าน คือ (1) ด้าน โครงสร้างการกำกับดูแลที่ปัจจุบันกระทรวงการคลังมา ได้ถูกทิสทางแล้ว ที่ได้มีการกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ผู้กำกับดูแล (Regulator) จากที่แต่เดิมนั้นมีเพียงการกำกับดูแลจากกระทรวงการคลังซึ่งเป็นทั้งเจ้าของผู้กำหนดนโยบายและผู้กำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตาม เห็นว่าการกำหนดให้แบ่งแยกโครงสร้างผู้กำกับดูแล คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยออกไปแล้วนั้น ยังไม่ได้กำหนดให้ผู้กำกับดูแล มีอำนาจหน้าที่ที่สอดคล้องกับโครงสร้าง เช่น ยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในบางประการ เรื่องบทกำหนดโทษ เรื่องระบบการรายงานที่มีลักษณะตรวจสอบถ่วงดุล เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการ SFIs ที่เมื่อเทียบเคียงกับอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 หมวด 8 แล้วอาจจะส่งผลให้การกำกับดูแลไม่ได้ผลตามที่ควรจะเป็น (2) ในด้าน องค์ประกอบของคณะกรรมการ SFIs ที่ปรากฏว่า พระราชบัญญัติ SFIs แต่ละแห่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบคณะกรรมการแตกต่างกันไป เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการบางแห่งประกอบด้วย กรรมการผู้แทนจากกระทรวงการคลัง จากกระทรวงเจ้าของอื่น ๆ ธนาคารแห่งประเทศไทย

และกรรมการอิสระ ในขณะที่บางแห่งคณะกรรมการประกอบด้วย กรรมการผู้แทนจากกระทรวงการคลังเพียงแห่งเดียว และกรรมการอิสระ อีกทั้งวิธีปฏิบัติในการเสนอรายชื่อแต่งตั้งคณะกรรมการ SFIs ก็มีหลายวิธี การที่องค์ประกอบคณะกรรมการ สักส่วน วิธีปฏิบัติในการแต่งตั้ง และปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ มีความแตกต่างกัน ทำให้มีความเสี่ยงต่อการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ ระดับความโปร่งใสอาจไม่มีมาตรฐานเท่าที่ควร ในมุมมองสากลถือว่าคณะกรรมการ SFIs เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่เป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ดูแลความมั่นคง ความเจริญเติบโตตามพันธกิจของธนาคาร ดังนั้น จากข้อสังเกตข้างต้นแสดงว่าวิธีการแต่งตั้ง การกำหนดสัดส่วนของกรรมการอิสระและคุณสมบัติของกรรมการในคณะกรรมการ SFIs ก็ยังไม่มีความเหมาะสม และยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ SFIs บางแห่งไม่สามารถรักษาสถานะภาพการเงินที่เข้มแข็งไว้ได้ จึงเป็นหน้าที่ที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเร่งดำเนินการในการระบุแนวทางวิธีปฏิบัติที่ยังไม่ครบสมบูรณ์ให้มีความถี่ถ้วนชัดเจนมากขึ้น โดยเชื่อว่าการใช้กลไกการกำกับดูแลที่ดี เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เกิดบททวนอย่างต่อเนื่องให้เป็นมาตรฐานดังนั้น ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs จึงจำเป็นที่จะต้องเพิ่มองค์ประกอบด้านหลักโครงสร้างการกำกับดูแลและคณะกรรมการ (Ownership, Regulator and Supervisory Function / Board's Structure and Practices) เข้าไปเพื่อให้มีการระบุเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อไม่สร้างความคลุมเครือต่อการปฏิบัติพันธกิจของ SFIs โดยเฉพาะในด้านองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการ (Board's Composition) จะต้องมีการปรับปรุงเกณฑ์ให้เหมาะสมสอดคล้องกับ SFIs แต่ละแห่งที่มีพันธกิจตามกฎหมายต่างกัน

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชนพบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ว่าโครงสร้างการกำกับดูแลและองค์ประกอบคณะกรรมการ (Ownership, Regulator and Supervisory Function / Board's Structure and Practices) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs โดยมีแนวคิดเช่นเดียวกับกลุ่มผู้บริหาร SFIs โดยเฉพาะในประเด็นการแต่งตั้ง สัดส่วนและคุณสมบัติของคณะกรรมการ (Board Composition) ที่ผู้กำกับดูแล (Regulator) มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาออกกฎระเบียบ ตัวชี้วัด เช่น กรรมการอิสระสำหรับ SFIs ให้มีความเป็นอิสระชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สัดส่วนที่เหมาะสมในการตรวจสอบถ่วงดุล เกณฑ์การคัดเลือกคณะกรรมการที่ไม่เชื่อมโยงแหล่งผลประโยชน์หรือมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) อีกทั้งกระบวนการคัดสรรคุณสมบัติของกรรมการที่มีความรู้ประสบการณ์ ความเข้าใจธุรกิจธนาคาร เป็นต้น

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบโครงสร้างการกำกับดูแลและองค์ประกอบคณะกรรมการเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

## 2.5 ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness)

ธนาคารโลก (World Bank) เสนอแนะวิธีการ (Methodology) ในการใช้ประโยชน์สูงสุดจากหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ มุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ผ่านมาตรการการกำหนดให้มีกลไก การใช้ตัวชี้วัด (Indicator) เพื่อเป็นเกณฑ์การติดตามประเมินผลความสำเร็จ เช่น การมีตัวชี้วัดสำหรับแต่ละองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ซึ่ง World Bank เห็นว่า มาตรการดังกล่าวจะส่งผลให้แต่ละประเทศเกิดการปฏิรูปการกำกับดูแลที่สามารถคาดหวังผลลัพธ์เฉพาะเจาะจงได้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศหรือหน่วยงานที่มีบริบทต่างกัน (Specific Governance Reforms in Particular Country Contexts) กล่าวได้ว่า การสร้างตัวชี้วัด จะทำให้มีข้อมูลด้านผลลัพธ์ที่มีรายละเอียด สามารถช่วยระบุโอกาสหรือข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล ทำให้การวินิจฉัยประเมินผลความคืบหน้าของตัวชี้วัดมีความชัดเจน สอดคล้องกับสถานการณ์ของหน่วยงานแต่ละแห่ง ยกตัวอย่างการสร้างตัวชี้วัดของ WGI สำหรับแต่ละองค์ประกอบในหลักการกำกับดูแลที่ดีนั้น เป็นการใช้ชุดข้อมูลการวิจัยที่สรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพของการกำกับดูแล (The Quality of Governance) ที่จัดทำจาก ผู้ตอบแบบสอบถามในระดับองค์กรและผู้เชี่ยวชาญในประเทศอุตสาหกรรม และประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก ประกอบไปด้วย มาตรการตัวชี้วัดในรายละเอียดเชิงลึกมากยิ่งขึ้นในพื้นที่ (Area) ของการกำกับดูแล ที่มักจะสร้างสำหรับเพียงประเทศเดียวหรือหน่วยงานเดียว เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลพื้นฐานระบุจุดแข็งและจุดอ่อนของพันธกิจ (Individual Indicators underlying to gain more insights into The Particular Areas of Strengths and Weaknesses) ทั้งการใช้หลักตัวชี้วัดยังสามารถสร้างระบบการตรวจติดตามสถานะการประเมินผลได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพมากขึ้น (The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project, Online)

แนวคิดของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) กำหนดให้มีการจัดทำตัวชี้วัด (Indicator) ไว้ในหมวดหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) เพื่อใช้ตัวชี้วัด (Indicator) เป็นเครื่องมือให้มีการพิจารณาติดตามผลการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก และวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบความคืบหน้าของผลการดำเนินงานตามระยะเวลา กับตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่แรกตามกรอบและแผนโครงการ รวมถึงมีคู่มือประเมินความคุ้มค่า ระบุปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข พร้อมทั้งประเมิน

ว่าสมควรดำเนินการต่อไปหรือไม่ เพราะเหตุใด (คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: Good Governance Rating, 2552) ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าการบริหารงานในระดับประเทศที่มีความซับซ้อนหลายมิติ ต้องมีเครื่องมือนี้ เป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลให้ดีขึ้น อีกทั้งยังบรรจุองค์ประกอบประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ไว้เป็นองค์ประกอบในหลักธรรมาภิบาลของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี

ผู้วิจัยเห็นว่า มีคำหลัก 2 คำที่เกี่ยวข้องกันคือประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) ที่ในงานวิจัยนี้จะวิเคราะห์รวมกันคือ ความมีประสิทธิภาพ หรือ Effectiveness หมายถึง การบรรลุวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของระบบ SFIs 2 ด้านหลัก ได้แก่ ยุทธศาสตร์เชิงนโยบาย สาธารณะ และยุทธศาสตร์เชิงพาณิชย์ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ SFIs และสังคมทั้งในระยะสั้น และระยะยาว (Value Creation) ประกอบด้วย กรอบงบประมาณ เป็นแผนงานตามพันธกิจ ตัวชี้วัด ประสิทธิภาพ (Key Performance Indicator: KPI) การบริหารความเสี่ยง การประเมินผลงานและผลิตภาพ (Productivity) การลงโทษ การกำหนดค่าตอบแทน และการรายงานสถานะการดำเนินงาน ทั้งเชิงการเงิน และเชิงคุณภาพต่อสาธารณะ เพื่อให้มั่นใจว่า SFIs มีการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า ถูกต้อง ครบถ้วน ตามวัตถุประสงค์ ได้ผลิตที่มีประสิทธิภาพ สามารถประเมินผลลัพธ์เชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพที่ชัดเจนต่อเนื่อง ในการสร้างการกินอยู่ดีให้กับระบบเศรษฐกิจและประชาชน (Effective Outcomes) ในเชิงหลักการแล้ว หน่วยงานรัฐมีเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น คือประชาชน ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน จึงต้องเข้มงวดมากกว่าธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์ที่ผู้รับผิดชอบหลัก ได้แก่ หน่วยงานเจ้าของผู้กำหนดนโยบาย คือ กระทรวงการคลัง ผู้กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการ ผู้บริหาร SFIs คือ ผู้ดำเนินงานมีภาระหน้าที่ต้องพัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ กำหนดตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ ความคาดหวัง ผลตอบแทนระยะยาวอย่างมีประสิทธิภาพ ที่จะส่งผลต่อความมั่นคงยั่งยืนขององค์กร ทั้งนี้ พบว่า แนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552 ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) มีองค์ประกอบ “หลักประสิทธิภาพ” อยู่ด้วยแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังจำเป็นต้องเพิ่มมาตรฐาน เกี่ยวกับหลักปฏิบัติเพื่อให้มีการพัฒนาปรับปรุงนำแนวทางการใช้ ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพ (Indicator) มาเป็นเครื่องมือเพิ่มผลผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการดำเนินงานของรัฐบาลแต่ละยุคที่เกี่ยวกับบริการทางการเงินตามนโยบายสาธารณะ ส่วนใหญ่จะมีความเสี่ยงสูงประมาณการผลตอบแทนทางการเงิน (Feasibility Study) ไม่คุ้มค่าและมีอัตราเสี่ยงเกินกว่าระดับที่ยอมรับได้ เทียบตามเกณฑ์ธุรกิจปกติ ประกอบกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารสูงสุด ที่กำหนดไว้ไม่เกิน 4 ปี ส่งผลให้ SFIs

มีความเสี่ยงต่อการเน้นผลงานในระยะสั้นมักจะมีการดำเนินการตามดุลพินิจของผู้บริหารสูงสุดในแต่ละช่วงเวลาดำรงตำแหน่งที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระยะยาวขององค์กร กล่าวคือ การเร่งสร้างผลงานสร้างตัวเลขสินเชื่อคุณภาพต่ำ ซึ่งอาจจะกลายเป็นสินเชื่อค้ำยคุณภาพหรือ NPL ในภายหลัง

ด้วยเหตุนี้ องค์กรประกอบหลักประสิทธิภาพ จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะเป็นกลไกหนึ่งในหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ที่จะต้องมีการกำหนดกรอบกติกา เรื่องการมุ่งเน้นการกำหนดตัวชี้วัดเชิงประสิทธิภาพ และมาตรการการตรวจติดตาม เพื่อประเมินประสิทธิผล ความคุ้มค่า มีกฎหมายบังคับใช้อย่างชัดเจน มีคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับตัวชี้วัดเชิงประสิทธิภาพ (Standard KPI) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ SFIs สำหรับเป็นหลักในการปฏิบัติงานให้สามารถคาดคำนวณผลลัพธ์ตามพันธกิจของ SFIs ได้แก่ (1) KPI กิจกรรมการเงินเชิงพาณิชย์ (2) KPI กิจกรรมการเงินเชิงสาธารณะในระดับ SFIs แต่ละแห่ง (3) KPI หรือตัวชี้วัดความมีประสิทธิภาพ ของ Public Service Account (PSA) ในระดับระบบ SFIs และประเมินผลกระทบต่อทั้งตัว SFIs เอง และต่อภาคเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ รวมถึง (4) มีคู่มือการจัดทำ KPI ระบุกระบวนการ เช่น การขออนุมัติโครงการ การพิจารณาติดตามผลการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก และวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบความคืบหน้าของผลการดำเนินงานตามระยะเวลากับตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่แรกตามกรอบงบประมาณและแผนโครงการ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ กระบวนการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (5) มีคู่มือประเมินความคุ้มค่าฯ ระบุปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข พร้อมทั้งประเมินว่าสมควรดำเนินการต่อไปหรือไม่เพราะเหตุใด เป็นต้น ดังนั้น การเพิ่มเติมองค์ประกอบความมีประสิทธิภาพเข้าไปเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs จะส่งเสริมให้เกิดองค์ความรู้ (Learning Organization) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในระบบการจัดการ เพื่อเพิ่มผลผลิตที่มีประสิทธิภาพให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และยังมีกฎบัตรเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนที่จะช่วยเน้นย้ำความสำคัญของการเพิ่มประสิทธิภาพที่เชื่อมโยงเข้ากับทุกกิจกรรมของธนาคาร ให้มีความต่อเนื่องยั่งยืนในการบังคับใช้

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 50 ที่ต้องการให้เพิ่มเติมองค์ประกอบความมีประสิทธิภาพ ไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากโดยทั่วไปการกำหนดยุทธศาสตร์ของ SFIs จะแบ่งเป็น 2 ด้านหลัก ได้แก่ ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายสาธารณะ และยุทธศาสตร์เชิงพาณิชย์ ซึ่งคณะกรรมการและผู้บริหาร SFIs จะนำมาวางเป็นกรอบงบประมาณและแผนงานธุรกิจตามพันธกิจ เพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หน่วยงาน

เจ้าของคือกระทรวงการคลังจำเป็นต้องกำหนดให้มีตัวชี้วัด (KPI) มีการรายงานสถานะการดำเนินงาน ทั้งเชิงการเงินและเชิงคุณภาพและมีการประเมินผลงาน เพื่อให้มั่นใจว่า SFIs มีการใช้งบประมาณ ได้ถูกต้องครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ มีความคุ้มค่าเพื่อสร้างการกินอยู่ดีให้กับระบบเศรษฐกิจและ ประชาชน ดังนั้น การกำหนดให้มีองค์ประกอบนี้ในหลักการกำกับดูแลที่ดี จะช่วยยกระดับ ประสิทธิภาพการดำเนินงานของระบบ SFIs ให้ดีขึ้น กลุ่มผู้กำกับดูแล ที่ไม่แน่ใจหรือไม่เห็นด้วย ร้อยละ 50 เนื่องจากเห็นว่ามิกลไกอื่นในระบบ SFIs ที่ทำให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพเพียงพอ อยู่แล้ว

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้บริหาร SFIs พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 75 ที่ต้องการให้เพิ่มเติม องค์ประกอบความมีประสิทธิภาพ ไว้ในการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากเห็นว่า หน่วยงานรัฐ ไม่มีเจ้าของผู้ถือหุ้นที่มีลักษณะครอบครัวเช่นเดียวกับเอกชน ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานจะไม่เข้มงวดเช่นเดียวกับธุรกิจครอบครัว อีกทั้ง อาจจะมีการคาดหวังผลตอบแทนระยะสั้นตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารสูงสุด ที่ส่งผลให้ในระยะยาวแล้ว SFIs อาจไม่มีความมั่นคงเท่าที่ควร ดังนั้น การพัฒนาวิธีการกำหนด ตัวชี้วัดที่เน้นการให้ผลตอบแทนต่อผู้บริหารในลักษณะผูกพันในระยะยาวมากขึ้น น่าจะส่งผล ต่อความมั่นคงยั่งยืนขององค์กร ซึ่งเห็นว่าองค์ประกอบหลักประสิทธิภาพ จึงเป็นองค์ประกอบ ที่สำคัญสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องการให้เพิ่มเติม องค์ประกอบความมีประสิทธิภาพ ไว้ในการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากเห็นว่า การใช้วิธี ตัวชี้วัดผลงาน (KPI) หรือหลักประเมินผลอื่น ๆ ที่เป็นมาตรฐานสากล จะช่วยให้การบริหารจัดการ ธุรกิจและการใช้งบประมาณของธนาคาร มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และสมประโยชน์ของผู้ถือหุ้น

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความ สอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบความมีประสิทธิภาพ เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ธนาคาร สังคม และสิ่งแวดล้อมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มีลักษณะ สอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี สำหรับ SFIs

## ประเด็นที่ 2: เกี่ยวข้องกับ การนำไปใช้ การปฏิบัติตามกฎหมาย และการลงโทษ

เมื่อมีการกำหนดให้มีกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายและการควบคุมภายในนั้น ผลลัพธ์จะบังเกิดได้ตามเจตนารมณ์ก็ต่อเมื่อมีการสร้างสภาพบังคับใช้ และการที่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ มีการดำเนินการร่วมกันด้วยความเคร่งครัด จริงจัง ที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ทำให้เครื่องมือ ด้านกฎหมายการควบคุมภายในและการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ มีความสำคัญ ในการป้องกันความเสียหายที่ได้ผลในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ วิธีการที่เป็นมาตรฐานสากลอื่นทำให้เครื่องมือดังกล่าวมีคุณภาพในการสร้างสภาพ บังคับใช้ จึงต้องมีกลไกกระบวนการ เช่น ต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ การกำหนดวิธีการแสดง ความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการ (Accountability) การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแล (Supervisory Laws) ที่เหมาะสมกับ SFIs รวมถึง การมีหมวดลงโทษ เช่น มีโทษปรับ โทษปลด เข้าควบคุมกิจการ ถอดถอนกรรมการผู้จัดการ เป็นต้น ที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้เสีย สามารถ มีความเข้าใจร่วมกัน คาดเดาแนวทาง วิธีปฏิบัติ และผลได้ผลเสียได้ตั้งแต่ต้น

องค์ประกอบที่น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหานี้ มีจำนวน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบหลักนิติธรรม องค์ประกอบความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการของผู้เกี่ยวข้อง องค์ประกอบความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ องค์ประกอบการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ

### 2.6 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร., 2552) เป็นหน่วยงานหลักในการ ส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการที่ได้ทำการกำหนดหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ความเข้าใจสามารถนำไปประยุกต์ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตามมาตรฐานสากล ได้ให้ความหมายหลักนิติธรรมไว้ คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2555)

International Bank for Reconstruction and Development (The World Bank) and The International Monetary Fund (IMF, 2005) ได้จัดทำคู่มือที่มีการกำหนดมาตรฐานสากลต่าง ๆ สำหรับการกำกับดูแลภาคการเงิน รวมถึงองค์ประกอบหลักของกรอบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการควบคุม และกำกับดูแลระบบการเงิน เนื่องจากได้สังเกตเห็นความจำเป็นว่าโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของตลาดการเงิน รวมถึงการเป็นตัวกลางเชื่อมกลไกในการลั่นไหล ของเงินทุนและการออมในประเทศที่มีประสิทธิภาพ โดยการทำธุรกิจธนาคารและสถาบันการเงิน ต่าง ๆ นั้น จะเกี่ยวกับการมีสิทธิตามกฎหมาย ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กู้ (Hold Claims

on Borrowers) ซึ่งความมั่นใจในการดำเนินธุรกรรมนั้นขึ้นอยู่กับความแน่นอน ความสามารถในการคาดการณ์ และความเร็วในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นทางการและเป็นกลาง กรอบกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลในการกำหนดกฎระเบียบ (The Rules for The Regulation) ของตลาดต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมดูแล (Governs) กระบวนการกำกับดูแลให้ครอบคลุมตั้งแต่หน่วยงานผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานกำกับดูแลจนถึงหน่วยงานธุรกิจ ถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาตลาดการเงิน ให้ดำรงคงอยู่ตามระเบียบครองอย่างี่ควรจะเป็น ในประเด็นด้านกฎหมายที่สำคัญในการพัฒนาตลาดการเงินนี้ IMF เห็นว่ามี 2 ระดับการบังคับใช้กฎหมาย คือ (ก) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานของธนาคารกลาง และ (ข) กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลธนาคาร สถาบันการเงิน และตลาดเงิน ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชัดเจนครอบคลุมพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญ

ในหลักการกำกับดูแลที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร., 2552) นั้นพบว่า มีองค์ประกอบเรื่อง การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริต และให้เกิดความเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment) อยู่เดิมที่ยังไม่สามารถสร้างกลไก มาตรการให้มีคุณภาพได้เท่าที่ควร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเทียบเคียงได้กับ องค์ประกอบที่ 6 “หลักนิติธรรม” ที่มีบริบทครอบคลุมให้ความเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียได้มากกว่าในทุกมิติ โดยเฉพาะแนวคิดหลักนิติธรรมนี้ได้รับการยอมรับว่าสามารถนำไปใช้ประโยชน์ เพื่อสร้างความเป็นธรรมต่อสังคมทุกระดับองค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2004) กล่าวถึงหลักนิติธรรมว่าหมายถึง “การกำกับดูแล (Governance)” ที่ประชาชนทุกคน สถาบัน และหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งรัฐบาลเอง ต้องแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารการตัดสินใจ (Accountable to laws that are Publicly Promulgated) ตามกฎหมาย สาธารณะที่ประกาศใช้ บังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน และได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยอิสระและสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนด มาตรการ การยึดหลักการว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด (Principle of Supremacy of Law) ความเสมอภาค มาตรการ การยึดหลักการว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด (Principle of Supremacy of Law) ความเสมอภาค (Equality before the Law) ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลของกฎหมาย (Accountability to The Law) ความยุติธรรมในการนำไปใช้ (Fairness in Application of Law) การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (Separation of Law) การเลี่ยงการกระทำตามอำเภอใจ (Avoidance of Arbitrariness and Procedural) และ ความโปร่งใสของกฎหมาย (Legal Transparency) ซึ่งเป็นบทบาทขององค์การสหประชาชาติ ในการส่งเสริมหลักนิติธรรม ด้วยเหตุนี้ “หลักนิติธรรม” จึงมีความหมายครอบคลุมประเด็นแก้ไข ปัญหาความอ่อนแอในการกำกับดูแลระบบ SFIs ทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก ที่การเสริมสร้างผลลัพธ์ วัฒนธรรม “ความเสมอภาค” ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน ความโปร่งใสคาดการณ์ได้ ตรวจสอบได้



ตัวอย่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เช่น นโยบายหลักนิติธรรม คู่มือกฎหมายที่จำเป็นครบถ้วน สำหรับระบบ SFIs คู่มือขอบเขตอำนาจหน้าที่ คู่มือปฏิบัติงานและขั้นตอน (Procedure) คู่มือ การติดตามผลการลงโทษ วิธีการแจ้งเตือนการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบในลักษณะถ่วงดุล คู่มือการแจ้งขั้นตอนการทำงานให้บุคลากรผู้เกี่ยวข้องรับรู้อย่างโปร่งใส คาดการณ์ได้ และประเภท รายงาน เช่น รายงานตัวชี้วัดมาตรฐานในการปฏิบัติตามและฝ่าฝืนกฎระเบียบของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ รายงานผลการตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎระเบียบ โครงสร้างการรายงานที่เป็นอิสระ ตรวจสอบถ่วงดุล มีกติกาเปิดเผยต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ผู้วิจัยเห็นว่า หลักนิติธรรมในบริบทของการกำกับดูแลและบริหารจัดการ SFIs หมายถึง ความเสมอภาคในการบังคับใช้อำนาจของกฎหมายอย่างเป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ตั้งแต่ หน่วยงานที่เป็นเจ้าของ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล ผู้ติดตามตรวจสอบ (Monitoring) คณะกรรมการ และผู้บริหาร ที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ทางการประกาศใช้ในการกำกับดูแล ซึ่งรวมถึง การไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการบริหารที่เกิดขึ้น เมื่อผลการดำเนินงานของ SFIs มีความเสียหาย เพื่อไม่เป็นการละเว้นตามอำเภอใจของผู้เกี่ยวข้อง และไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในสังคม นอกจากนี้ ยังเป็นกลไกทางอ้อม ที่ส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริต และเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment) อันประกอบด้วย นโยบายหลักนิติธรรม ความครบถ้วนของกฎหมายที่จำเป็น ขอบเขตการใช้อำนาจ หน้าที่ในการปฏิบัติงาน ระบบการตรวจติดตามที่มีการแจ้งเตือนถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ในลักษณะถ่วงดุล การแจ้งขั้นตอนการทำงานให้บุคลากรผู้เกี่ยวข้องรับรู้อย่างโปร่งใส คาดการณ์ได้ มีรายงานตัวชี้วัดในการปฏิบัติตามกฎระเบียบของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับไว้เป็นมาตรฐานอย่างชัดเจน ตลอดจนมีบทลงโทษที่เอื้อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเท่าเทียมกัน อันจะเสริมสร้าง วัฒนธรรมความยุติธรรม ความเที่ยงตรง ความสัตย์ซื่อถือคุณธรรม (Integrity) ที่เข้มแข็งมากขึ้น ในสังคม SFIs ดังนั้น การเพิ่มเติมองค์ประกอบหลักนิติธรรม เข้าไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดี สำหรับ SFIs จะเสริมสร้างวัฒนธรรม ความยุติธรรมที่เที่ยงตรงที่เข้มแข็งมากขึ้นในสังคม SFIs โดยเฉพาะต้องกำหนดให้มีนโยบายที่ระบุขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ระบบการ ตรวจติดตามที่มีการแจ้งเตือน การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบในลักษณะถ่วงดุล การแจ้งขั้นตอน การทำงานให้บุคลากรผู้เกี่ยวข้องรับรู้อย่างโปร่งใส มีรายงานตัวชี้วัดในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับไว้เป็นมาตรฐานอย่างชัดเจน ตลอดจนมีบทลงโทษที่เอื้อให้สามารถบังคับใช้ กฎหมายได้อย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงมีการกำหนดวิธีปฏิบัติ (Procedure) ด้านกระบวนการลงโทษ ที่มีระยะเวลารวดเร็วมีประสิทธิภาพ ไม่ยึดเยื้อต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จะทำให้หลักนิติธรรม

(The Rule of Law) เป็นองค์ประกอบที่มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนคุณภาพการกำกับดูแลที่ดีได้ ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 75 ที่ต้องมีองค์ประกอบหลักนิติธรรมเพิ่มเติมไว้ในการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs โดยมุ่งเน้นไปที่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับที่มีพันธกิจร่วมกันรับผิดชอบต่อความมั่นคงเจริญเติบโตของ SFIs เช่น กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการและผู้บริหาร เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชน ในการทำหน้าที่ควบคุมดูแล บริหารจัดการองค์กรให้มีผลประกอบการธนาคาร สามารถดำเนินพันธกิจหล่อเลี้ยงองค์กรได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงจำเป็นที่น่าจะเพิ่มองค์ประกอบหลักนิติธรรม ให้เป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เพื่อให้เป็นมาตรฐาน มีกฎบัตรลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน มีความต่อเนื่องยั่งยืน มีกลไกในการบังคับใช้ อีกทั้งสามารถหยิบขมมาทบทวนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นตลอดเวลา รวมถึงต้องระบุงลไกตัวชี้วัดในการติดตามการแสดงความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหาร ซึ่งในการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น กลุ่มผู้กำกับดูแลส่วนใหญ่ เห็นด้วยในประเด็นนี้ และเห็นว่าจะได้ดำเนินการพัฒนาหลักนิติธรรม ให้มีการนำไปใช้อย่างต่อเนื่อง

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้บริหาร SFIs พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบหลักนิติธรรม (Rule of Law) เพิ่มเติมไว้ในการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs โดยมุ่งเน้นไปที่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับที่มีพันธกิจการร่วมกันรับผิดชอบต่อความมั่นคงเจริญเติบโตของ SFIs เช่น กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการและผู้บริหารธนาคาร เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชน ในการทำหน้าที่ควบคุมดูแล บริหารจัดการองค์กรให้มีผลประกอบการ สามารถดำเนินพันธกิจหล่อเลี้ยงองค์กรได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงจำเป็นที่น่าจะเพิ่มองค์ประกอบหลักนิติธรรม ให้เป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เพื่อให้มีกลไกในการบังคับใช้ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีกฎบัตรลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน มีความต่อเนื่องยั่งยืน อีกทั้งสามารถหยิบขมมาทบทวนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นตลอดเวลา รวมถึงต้องระบุงลไกตัวชี้วัดในการติดตามการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการบริหาร นอกจากนี้ กลุ่ม SFIs ส่วนใหญ่ ยังได้ตั้งข้อสังเกตจากประสบการณ์ที่ผ่านมาว่าการที่ SFIs บางแห่งผลดำเนินการมีความเสียหายมูลค่าสูง ทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณชดเชยหลายครั้ง ซึ่งอาจมีสาเหตุเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎกติกาการควบคุมภายใน แต่กลไกการบังคับใช้หลักนิติธรรม ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีมาตรฐานเพียงพอ ไม่โปร่งใสต่อสาธารณะ รวมถึงกระบวนการมีระยะเวลายืดเยื้อไม่มีประสิทธิภาพ ที่การจะมีการทบทวนให้มีคุณภาพมากขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องเพิ่มเติม องค์ประกอบหลักนิติธรรม ไว้ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เพื่อให้มีกลไกในการบังคับใช้ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบหลักนิติธรรม เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญช่วยส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและเท่าเทียมกัน มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

**2.7 ความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้อง (Accountability) ได้แก่ เจ้าของผู้กำหนดนโยบาย (Owner, Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) คณะกรรมการ (Board's Accountability) และผู้บริหาร/พนักงาน (Management Team)**

สำหรับประเด็นนี้ในการทบทวนวรรณกรรมเรื่องหลักการกำกับดูแลที่ดีพบว่าในองค์กรระดับโลกหรือสถาบันระหว่างประเทศหลายแห่ง ได้มีการกล่าวถึงคำในภาษาอังกฤษ 2 คำ คือ Accountability และ Responsibility ที่มีประเด็นถกกันในการตีความและที่แปลโดยทั่วไปเป็นภาษาไทยคล้ายคลึงกันหรือเหมือนกันว่า “ความรับผิดชอบ” (Meemodel ดิกชันนารี, 2013 และ online-english-thai-dictionary, 2016) ซึ่งผู้วิจัยเห็นแย้งว่า ในบริบทหลักการกำกับดูแลที่ดีของ SFIs การนำคำแปลภาษาไทยจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนหรือที่ก่อให้เกิดความสับสนได้ จึงได้รวบรวมแนวคิดได้จากการทบทวนวรรณกรรมเพิ่มเติม นำมาวิเคราะห์เพื่อใช้พิจารณาสนับสนุนความหมายที่ต้องการจะใช้ต่อไปในงานวิจัยนี้ คำแรก คือ Responsibility ที่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร., 2552) แปลว่าหลักความสำนึกในหน้าที่ด้วยจิตความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนในการกล่าวถึงคำว่า Responsibility ในงานวิจัยนี้ได้ใช้คำแปลเป็นภาษาไทยว่า “ความรับผิดชอบต่อหน้าที่” และหมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งที่ได้รับมอบหมายมาหรือภาระส่วนตัวที่ต้องทำให้สำเร็จตามระยะเวลาที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาผลงานของพนักงาน (Key Performance) โดยทั่วไป

ส่วนคำว่า Accountability นั้น ได้มีการให้ความหมายของคำศัพท์ภาษาอังกฤษ Accountability ไว้หลายมิติ ดังนี้ (1) ตาม Cambridge Dictionary หมายถึง การที่บุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบอย่างเต็มตัวในสิ่งที่ตนกระทำจะต้องสามารถอธิบายได้ ให้เหตุผลอันเป็นที่น่าพอใจเพื่อแสดงความพร้อมรับผิดชอบผลงานที่ได้ทำแล้ว (2) ตาม Business Dictionary หมายถึง ภาระผูกพันของปัจเจกบุคคลหรือ

ขององค์กร (Obligation of an Individual or Organization) ในการแสดงความพร้อมรับผิดชอบของการกระทำของตน (Account) โดยยอมรับว่าตนต้องรับทั้งผิดและชอบและพร้อมเปิดเผยผล (Results) ในลักษณะที่โปร่งใส นอกจากนี้ ยังมีความรับผิดชอบในรูปแบบของจำนวนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับผิดชอบไว้ (Businessdictionary, Online) (3) ตาม Travis Lindsay (Investor Guide, 2016) อธิบายว่าหมายถึง การที่บุคคลสามารถชี้แจงคำตอบ (Answerability) ได้รัดกุมและกระชับชัดเจน รวมถึงการอยู่ภายใต้ความคาดหวังและไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องอธิบายได้ถึงสาเหตุและผลของการกระทำที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านบวกหรือลบ (Investorguide, Online) (4) จาก ISO 26000: 2010 International Standard หมายถึง ภาวะการณ์ของการแสดงความพร้อมรับผิดชอบผลงาน ที่ต้องมีคำตอบสำหรับสิ่งที่ได้ทำการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการกระทำตามภาระหน้าที่ในหน่วยงานตามที่ได้รับมอบอำนาจทางกฎหมาย และตามที่ต้องสนองตอบต่อผู้มีส่วนได้เสียในความหมายเชิงกว้าง (ISO 26000: 2010, p. 2) (5) ทิวากร แก้วมณี (2554) อธิบาย Accountability ว่าหมายถึง การพร้อมรับผิดชอบเป็นการรับถึงผลของการกระทำ การดำเนินการ และการรับผลที่จะตามมาที่เป็นได้ทั้งในทางบวกและในทางลบของการตัดสินใจและการกระทำของตน รวมความหมายถึง การตอบสนองต่อสาธารณะ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ อีกทั้งได้อธิบายประเภทของการพร้อมรับผิดชอบหรือการพร้อมรับผิดชอบไว้ว่าขึ้นอยู่กับตำแหน่งงาน บทบาท ภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบในองค์กรที่มีความแตกต่างกัน เฉพาะการรับผิดชอบของผู้นำประเทศ จะมี 5 ประเภท ได้แก่ การรับผิดชอบต่อความเสียหายของรัฐจากนโยบาย การรับผิดชอบต่อความมั่นคงและภาพลักษณ์ของรัฐ การรับผิดชอบต่อผลงานของการเป็นผู้นำและการบริหาร การรับผิดชอบต่อผลทางบวกและทางลบทางด้านเศรษฐกิจ และการรับผิดชอบต่อความเรียบร้อยเป็นสุขของสังคม (6) รองศาสตราจารย์ ดร. เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ ให้ความหมายว่าความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหารหรือ Accountability ไว้คือ 1) ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ สามารถตรวจสอบได้ ภาระรับผิดชอบ 2) สภาพของการถูกผูกมัด หรือข้อผูกมัดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องถูกเรียกให้ชี้แจง หรือแสดงบัญชีรายการแก่อีกบุคคลหนึ่ง 3) การควบคุมการใช้อำนาจ โดยอาศัยวิธีการวางกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ มาตรฐานการตัดสินใจ และขั้นตอนการปฏิบัติงาน 4) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างน้อยสองฝ่าย ซึ่งมีสถานภาพไม่เท่าเทียมกัน คือฝ่ายผู้มอบหมายอำนาจหน้าที่ของตนให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการแทน 5) คำอื่นที่มีความหมายใกล้เคียง เช่น ความรับผิดชอบ ความพร้อมรับผิด การยึดถือได้ เชื่อมั่นได้ คำมั่นสัญญา และการไม่ปิดความผิดให้พ้นจากตน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ออนไลน์)

ดังนั้น ในงานวิจัยต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีนั้นจะวิเคราะห์ประเด็นเฉพาะด้านองค์ประกอบความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร เนื่องจากผู้วิจัยถือเป็นประเด็นสำคัญในการกำกับ

ดูแลธุรกิจด้านการเงิน ดังที่เคยมีตัวอย่างข่าวจากแหล่งสื่อมวลชนหลายครั้ง ที่ SFIs บางแห่ง มีผลการดำเนินงานเสียหายจำนวนมาก แต่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ประจักษ์กันอยู่ว่า ไม่มีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับความเสียหายที่ถูกกล่าวถึงว่ามีสาเหตุมาจากโครงการที่เป็นพันธกิจตามนโยบายสาธารณะ หรือจากเหตุผลการทำธุรกิจตามแผนงานปกติอื่น ๆ ตลอดจนไม่มีข้อมูลที่แสดงว่าบุคคลที่เกี่ยวข้อง ต้องเข้าสู่กระบวนการแสดงความพร้อมรับผิดชอบของการบริหารและการตัดสินใจของตน อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนเมื่อมีการกล่าวถึงคำว่า Accountability ในงานวิจัยนี้ ได้ใช้คำแปลเป็นภาษาไทยว่า “ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร” และหมายถึง กระบวนการ ที่มั่นใจได้ว่าในระบบ SFIs มีวิธีปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานเดียว ที่สามารถหาตัวผู้ทำความผิดและความชอบอันเกิดจากการปฏิบัติภาระหน้าที่ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ทั้งที่ได้รับความมอบหมายมา หรือหน้าที่ส่วนตัว เพื่อให้บุคคลดังกล่าว ต้องเข้าสู่กระบวนการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อผลของการบริหารและการตัดสินใจของตนตามกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยมีกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับระบบ SFIs ได้แก่ เจ้าของ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล คณะกรรมการ และผู้บริหาร อันครอบคลุมทั้งหน่วยงาน ภายในและภายนอก SFIs ผู้วิจัยพิจารณาแนวคิดเรื่องความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหารนี้ เป็น 2 ด้าน คือ

1) กลไกภายใน SFIs ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 และ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานพบการกระทำความผิดทั้งโดยทุจริตหรือผิดระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องก็ตาม จะมีการดำเนินการตามกระบวนการทางวินัยและความรับผิดทางละเมิด จากภายในหน่วยงานเอง แต่อย่างไรก็ดี ส่วนใหญ่กลไกของความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร (Accountability) ยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะครอบคลุมถึงผู้บริหารระดับสูง คณะกรรมการของ SFIs หรือผู้เกี่ยวข้องอื่น นอกเหนือจากนั้นกระบวนการไต่สวนทางวินัย มักขึ้นอยู่กับนโยบายหรือดุลพินิจของรัฐบาลแต่ละช่วง เนื่องจากกลไกวิธีการสอบสวนของรัฐ อาจจะส่งผลกระทบไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงกว้างกว่าที่คาดไว้ จึงเป็นอุปสรรคทำให้กลไก ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร ยังไม่มีความโปร่งใสในทางปฏิบัติเท่าที่ควรจะเป็นตามเจตนาของหลักการนี้

2) กลไกภายนอก SFIs กรณีมีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานภายนอก คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปปท.) ซึ่งการดำเนินการจะอยู่ภายใต้กฎหมายแพ่ง

หรือกฎหมายอาญาแล้วแต่กรณี ซึ่งการที่กลไกนี้จะมีผลบังคับใช้ จะขึ้นอยู่กับการมีผู้ร้องเรียน เท่านั้น

จึงกล่าวได้ว่า กลไกการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารต่อเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ต้องมีความเข้มข้นมากกว่าภาคเอกชนทั่วไป เนื่องจาก SFIs เป็นหน่วยงานรัฐที่มีได้มีผู้ใดเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง นอกจากประชาชน (Principal) ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจให้รัฐบาล (Agent) เป็นผู้ดำเนินการแทน แต่อย่างไรก็ตาม การที่กระบวนการนำไปใช้และขั้นตอนวิธีปฏิบัติ (Procedure) ยังไม่มีความสมบูรณ์ โปร่งใสเพียงพอ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะส่งเสริมให้เกิดกลไกการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (Accountability) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเท่าเทียมกันตามหลักนิติธรรม ทั้ง ๆ ที่ก็มีทั้งกฎหมายและกฎระเบียบให้ปฏิบัติแล้ว เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 และ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น ความท้าทายที่สำคัญในเรื่องนี้ คือ เป็นการยากที่จะสร้างความเชื่อมโยงของการบังคับใช้กฎหมายให้มีกระบวนการต่อเนื่องไปถึงยังประเด็น “ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร” ของผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดำเนินธุรกิจธนาคารได้อย่างโปร่งใส ครอบคลุมตั้งแต่ รัฐบาลกับกระทรวงการคลัง ในบทบาทเจ้าของผู้กำหนดนโยบายและประเมินผล ธนาคารแห่งประเทศไทยที่เป็นผู้กำกับดูแล และกลุ่มผู้บริหารสถาบันการเงินของรัฐในแต่ละระดับที่เป็น บุคลากรธนาคาร (Individual Accountability) ที่มักจะไม่ชัดเจนหรือยังสับสน ส่งผลให้บ่อนทำลายความไว้วางใจของประชาชน ทั้งในระบบธนาคารและทำให้เสื่อมความน่าเชื่อถือ ในการตอบสนองต่อการกำกับดูแล (Financial Conduct Authority, 2015) สอดคล้องกับ แนวคิดของ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ สำนักงาน ก.พ. ที่เห็นว่าแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีการปฏิรูปโครงสร้าง ปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานไปมากแล้ว แต่แนวคิดในการสร้างระบบการทำงานที่เน้นการบังคับใช้ หลักความพร้อมรับผิดชอบในการบริหารและการตัดสินใจ (Accountability) นั้นยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร (คูบทที่ 2 ข้อ 3.3.2) ด้วยเหตุนี้ การมุ่งเน้นเรื่อง “ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร” ไปที่ผู้เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ คณะกรรมการธนาคาร จึงน่าจะเป็นด่านป้องกันความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญ เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเต็มจากกระทรวงเจ้าสังกัด ในการทำหน้าที่ควบคุมดูแลพันธกิจตามนโยบายสาธารณะ ที่ต้องมั่นใจว่ามีผลประกอบการธนาคาร สามารถหล่อเลี้ยงองค์กรได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ การที่ผู้บริหารสถาบันการเงินของรัฐซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ ได้ตั้งข้อสังเกตจากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาว่า กลไกการบังคับใช้องค์ประกอบหลักความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารของคณะกรรมการธนาคาร (Board's accountability) ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีมาตรฐานเพียงพอ ไม่โปร่งใสต่อสาธารณะ

รวมถึงกระบวนการมีระยะเวลายืดหยุ่นไม่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นประเด็นที่ต้องได้รับการตอบสนอง เพื่อสร้างเสริมกลไกการกำกับดูแลที่มีคุณภาพดีขึ้น รวมถึงเป็นการส่งเสริมการกำกับดูแลและ จรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ (Ethics) เพื่อให้ SFIs ลดความเสี่ยงที่ผลดำเนินการอาจจะมี ความเสียหายทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณชดเชยอีกในอนาคตที่ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในต้นแบบ หลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs นั้น จำเป็นที่จะต้องเพิ่มองค์ประกอบด้านความพร้อมรับผิด ต่อผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าของผู้กำหนดนโยบาย (Owner, Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) คณะกรรมการ (Board's Accountability) และผู้บริหาร/พนักงาน (Management Team) และ หลักความสำนึกในหน้าที่ ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ (Responsibility) เป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักที่สำคัญเพื่อเป็นกฎบัตรลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน ที่สำคัญคือ การกำหนดให้มีตัวชี้วัดที่มั่นใจได้ว่ามี คู่มือวิธีปฏิบัติอันเป็นช่องทางที่เป็นมาตรฐานเดียว เพื่อให้ บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกระดับตั้งแต่ เจ้าของ ผู้กำกับดูแล คณะกรรมการและผู้บริหาร SFIs ต้องเข้าสู่ กระบวนการแสดงความพร้อมรับผิดต่อผลของการบริหารและการตัดสินใจของตน ในการปฏิบัติ ภาระหน้าที่เพื่อให้ “ความพร้อมรับผิดต่อผลการบริหาร” ตามอำนาจหน้าที่ที่มีการบังคับใช้กฎหมาย อย่างต่อเนื่อง

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 75 ที่ต้องมีองค์ประกอบ ความพร้อมรับผิดต่อผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้อง (Accountability) ได้แก่ เจ้าของผู้กำหนดนโยบาย (Owner, Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) คณะกรรมการ (Board's Accountability) และผู้บริหาร/ พนักงาน (Management Team) เพิ่มเติมไว้ในการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs โดยมุ่งเน้นไปที่ คณะกรรมการธนาคาร (Board of Director) เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง ในการทำหน้าที่ควบคุมดูแลพันธกิจตามนโยบายสาธารณะ และให้มีผลประกอบการธนาคาร สามารถหล่อเลี้ยงองค์กรได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงจำเป็นที่น่าจะเพิ่มองค์ประกอบความพร้อมรับผิด ต่อผลการบริหารของคณะกรรมการธนาคาร (Board's Accountability) ให้เป็นหนึ่งในองค์ประกอบ ที่สำคัญในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เพื่อให้เป็นมาตรฐาน มีกฎบัตรลายลักษณ์อักษร ที่ชัดเจน มีความต่อเนื่องยั่งยืน มีกลไกในการบังคับใช้ อีกทั้งสามารถหยิบยกมาทบทวนให้สมบูรณ์ ยิ่งขึ้นตลอดเวลา รวมถึงต้องระบุกลไกตัวชี้วัดในการติดตามการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการบริหาร ซึ่งในการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น กลุ่มผู้กำกับดูแลส่วนใหญ่ เห็นด้วยในประเด็นนี้ และเห็นว่าจะได้ ดำเนินการพัฒนาองค์ประกอบความพร้อมรับผิดต่อผลการบริหารของคณะกรรมการธนาคาร (Board's Accountability) ให้มีการนำไปใช้อย่างต่อเนื่อง

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้บริหาร SFIs พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการของผู้เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นไปที่ คณะกรรมการธนาคาร (Board of Director) เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเต็มจากกระทรวงเจ้าสังกัด คือ กระทรวงการคลัง ในการทำหน้าที่ควบคุมดูแลพันธกิจให้มีผลประกอบการธนาคารสามารถหล่อเลี้ยงองค์กรได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ กลุ่ม SFIs ส่วนใหญ่ ยังได้ตั้งข้อสังเกตจากประสบการณ์ที่ผ่านมาว่า กลไกการบังคับใช้ องค์ประกอบหลักความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน รวมถึงคณะกรรมการธนาคาร (Board's Accountability) ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีมาตรฐานเพียงพอ ไม่โปร่งใส ต่อสาธารณะ รวมถึงกระบวนการมีระยะเวลายืดเยื้อ ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ SFIs บางแห่งผลดำเนินการ มีความเสียหายมูลค่าสูง ทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณชดเชยหลายครั้ง

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องเพิ่มเติมองค์ประกอบความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าของผู้กำหนดนโยบาย (Owner, Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) คณะกรรมการ (Board's Accountability) และผู้บริหาร/พนักงาน (Management Team) ไว้ในการกำกับดูแลที่สำคัญสำหรับ SFIs เช่นเดียวกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) ที่มีองค์ประกอบด้านนี้อยู่แล้ว

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล และผู้บริหาร/พนักงาน เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

## 2.8 ความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ (Responsibility)

ในงานวิจัยนี้เมื่อกล่าวถึงคำว่า Responsibility ได้ใช้คำแปลเป็นภาษาไทยว่า “ความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่” เพื่อให้มีความแตกต่างชัดเจน ออกจากคำว่า Accountability และหมายถึง พนักงานต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาด้วยสำนึกที่ต้องให้สำเร็จและอาจต้องรับผิดชอบต่อภาระค่าใช้จ่ายจากความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติของตนสอดคล้องกับ หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552 ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ที่มีองค์ประกอบความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่อยู่ด้วยแล้วเพื่อกำหนดการเพิ่มผลผลิตองค์กร ให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นส่วนหนึ่งที่จะร่วมสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Creation) แก่สังคมและสิ่งแวดล้อมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (สคร., 2552)



ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ความรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาผลงานของพนักงานเป็นกติกาในการกำหนดมาตรวัดผลสำเร็จตามตัวชี้วัด (Key Performance) ด้านสมรรถนะ (Competency) ตามโครงสร้างการประเมินผลงานโดยทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีการพัฒนาปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสำเร็จตามตัวชี้วัดผลงาน (KPI Indicator) ที่ได้รับมอบหมายตามหน้าที่งาน (Job Function) มาเป็นเครื่องมือเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่องพัฒนาขีดความสามารถในการส่งมอบผลสำเร็จตามภาระหน้าที่ต่อองค์กร ทั้งยังเป็นเป็นการสะท้อนถึงพฤติกรรมของบุคลากรนั้นว่ามีจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบวิชาชีพธุรกิจ (Ethics) มีจิตสำนึกด้านบวกที่รับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs นั้น จำเป็นต้องมีองค์ประกอบความรับผิดชอบ (Responsibility) เข้าไว้เป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักที่สำคัญ

ผลการสัมภาษณ์ ทั้ง 3 กลุ่ม คือ ในกลุ่มผู้กำกับดูแล กลุ่มผู้บริหาร SFIs และในกลุ่มภาคเอกชน ให้เหตุผลสนับสนุนว่า จำเป็นต้องมีองค์ประกอบนี้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากเป็นแนวคิดพื้นฐานสำหรับผลักดันผลลัพธ์ของงานให้สำเร็จลุล่วงตามหน้าที่

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญสะท้อนถึงพฤติกรรมของบุคลากรนั้นว่ามีจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบวิชาชีพธุรกิจ (Ethics) มีจิตสำนึกซื่อสัตย์ที่รับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ มีความสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นส่วนหนึ่งที่จะร่วมสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ธนาคาร สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จึงเป็นองค์ประกอบที่มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

## 2.9 การมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ (Participation)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ เห็นว่าการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญสำหรับหน่วยงานรัฐ คือ กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม มีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาและประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหาร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา (กพร., 2552) จึงได้บรรจุองค์ประกอบหลักการมีส่วนร่วมนี้เข้าไปในคู่มือการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้เห็นความสำคัญขององค์ประกอบการมีส่วนร่วมเช่นกัน ว่าเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการ

ดำเนินการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น จึงได้นำองค์ประกอบนี้บรรจุไว้ในโครงสร้างของหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีสำหรับรัฐวิสาหกิจ (สคร., 2552) ซึ่งระบุเป็นความหมายเชิงกว้างโดยทั่วไปสำหรับทุกรัฐวิสาหกิจนำมาประยุกต์ใช้

สำหรับแนวคิดการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ (Participation) ผู้วิจัยเห็นว่า ในบริบทของการกำกับดูแลและบริหารจัดการ SFIs หมายถึง การมุ่งเน้นแนวคิดที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในอุตสาหกรรมการเงินการธนาคารต้องมีความไว้วางใจกัน (Trust) ร่วมกันส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment) ที่จะนำไปสู่พฤติกรรมความร่วมมือ มีส่วนร่วมในการเชื่อมโยง แบ่งปันองค์ความรู้ทรัพยากร และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร การที่ทุกหน่วยงานเห็นความจำเป็นในการบูรณาการร่วมกันในการกำกับดูแลและบริหารจัดการระบบ SFIs โดยเฉพาะกลไกสำคัญที่เน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกันนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าระบบรายงานเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างแรก (Priority Tool) ที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งในการสร้างความไว้วางใจกัน ทำให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของระบบงานและฐานข้อมูลของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างโปร่งใสต่อสาธารณะในลักษณะตรวจสอบถ่วงดุลร่วมกันเพื่อร่วมรับรู้ รับฟังและแสดงความคิดเห็นในการดำเนินการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น การเปิดเผยรายงานผลลัพธ์ทั้งด้านการเงินและเชิงคุณภาพ การเปิดเผยผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง เป็นต้น ดังนั้น ยุทธวิธีที่จะแปรเปลี่ยนแนวคิดอุดมคติของการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการมาเป็นวิปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นนั้น จำเป็นต้องเชื่อมโยงองค์ประกอบการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการให้มีปฏิสัมพันธ์กันกับชุดองค์ประกอบอื่น ๆ

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 75 ที่ต้องมีองค์ประกอบการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ ไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากเป็นหลักการเดิมที่มีอยู่แล้วในหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs และมีความหมายโดยทั่วไป คือการส่งเสริมการกระจายโอกาสแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้บริหาร SFIs พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ คงไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs แนวใหม่ เนื่องจากเป็นหลักการเดิมที่มีอยู่แล้วตามที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ประกาศใช้ ถึงแม้เป็นองค์ประกอบที่มีความหมายกว้างแบบสากลใช้กันทุกแห่ง อีกทั้งกลุ่มผู้บริหาร SFIs บางส่วนยังได้ตั้งข้อสังเกตจากประสบการณ์ที่ผ่านมาว่าองค์ประกอบการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ

(Participation) ไม่ได้มีความหมายเป็นเพียงการกระจายโอกาสให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ โดยทั่วไปเท่านั้น แต่ยังเป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดที่มุ่งเน้น เรื่องด้านป้องกัน 3 ประการ (Three Line of Defense) ซึ่งทุกด้านตั้งแต่ First Line จนถึง Third Line ที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในอุตสาหกรรมการเงินการธนาคารต้องมีส่วนร่วมในการ เชื่อมโยง แบ่งปันความรู้ และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เพื่อให้ทุกหน่วยงานเกิดองค์ความรู้ มีมาตรฐานเดียวกัน มีการบูรณาการร่วมกันในการบริหารจัดการระบบ SFIs มีการรายงานผลงาน ทั้งด้านการเงินและคุณภาพอย่างโปร่งใสต่อสาธารณะในลักษณะตรวจสอบถ่วงดุลร่วมกัน

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบ การมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการคงไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจาก เป็นหลักการเดิมที่มีอยู่แล้วตามสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ถึงแม้ว่าจะเป็น องค์ประกอบที่มีความหมายกว้างแบบสากลใช้กันทั่วทุกแห่งในโลกแต่มีข้อสังเกตว่าในภาคเอกชน ที่เป็นตลาดเสรีจะมีกลไกต่างกันไปที่มีประสิทธิผลกว่า เช่น การมีส่วนร่วมผู้ถือหุ้นหลายฝ่าย โดยพื้นฐานแล้วทำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่ต้องมีการเปิดเผยมากกว่าองค์กรรัฐ เป็นต้น ดังนั้น การที่ SFIs นำมาใช้ น่าจะต้องกำหนดตัวชี้วัดว่าผลลัพธ์ที่ต้องการสำหรับองค์ประกอบการมีส่วนร่วม เชิงบูรณาการ (Participation) ในบริบทของ SFIs เป็นอย่างไร ที่จะเป็นกลไกยกระดับคุณภาพการกำกับ ดูแลที่ดีได้ตามมาตรฐานสากล

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่า มีความสอดคล้องกัน เป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ ส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริต และเท่าเทียมกันมีลักษณะสอดคล้องกับ งานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

**ประเด็นที่ 3: เกี่ยวข้องกับ การตรวจติดตาม และระบบรายงาน (Monitoring and Report system)**

ระบบ SFIs ต้องกำหนดคกฏกติกามีคุณภาพเรื่องการเปิดเผยข้อมูล (Information Disclosure) การสร้างกลไกการตรวจ ติดตาม ผลการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับดูแล และมาตรฐาน ระบบรายงาน เพื่อให้กระบวนการการกำกับดูแลมีคุณภาพที่ดี นอกจากนี้ผู้ตรวจสอบติดตาม หรือ ผู้ตรวจสอบหาข้อเท็จจริงต้องมีความเป็นอิสระ ผ่านการกำหนดคกฏกติกาด้านอำนาจหน้าที่ ในการติดตามตรวจคุณภาพ การเปิดเผยข้อมูลที่เหมาะสมที่อาจจะดำเนินการผ่านช่องทางเพิ่มเติม โดยบุคคลที่สาม (Third party channel) หรือผ่านองค์กรอิสระอื่นที่จัดตั้งใหม่ ที่น่าจะไม่ใช่เฉพาะ กลุ่มบุคคลอันเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนได้เสียกับ SFIs เพียงช่องทางเดียว ได้แก่ เจ้าของผู้กำกับ

ดูแล กรรมการและผู้บริหาร ดังนั้น ในการตรวจติดตามการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ การควบคุมดูแล และการสอบหาข้อเท็จจริง เมื่อมีเหตุสงสัยการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อให้มีความเป็นอิสระ เอื้อการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีคุณภาพ

องค์ประกอบที่น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหานี้ มีจำนวนรวม 3 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบการตรวจติดตามและระบบรายงาน องค์ประกอบการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ องค์ประกอบความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน

## 2.10 การตรวจติดตาม และระบบรายงาน (Monitoring and Report System)

OECD (2015) ให้แนวคิดว่าหลักการกำกับดูแลที่ดีต้องมีการกำหนดให้มีองค์ประกอบ ด้านระบบการรายงาน เพื่อเป็นช่องทางที่หน่วยงานที่เป็นเจ้าของและหน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ สามารถเข้าตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งต้องมั่นใจว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ได้รับข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจและมีความเกี่ยวข้องได้ครบถ้วน ทันเวลา รวมถึงต้องมีกระบวนการแบ่งปันรายงานสถานะการปฏิบัติตามมาตรฐานการกำกับดูแล กิจการที่ดีและรายงานผลการกำกับดูแลกิจการที่ดีไปยังผู้กำกับดูแลอื่น (BCBS, 2015) นอกจากนี้ หน่วยงานที่เป็นเจ้าของควรกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบเรื่องระบบ การรายงานเพื่อให้สามารถติดตามกิจกรรมและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้อย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญนั้น ระบบการรายงานควรเอื้ออำนวยให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลต่อสาธารณะภายนอกที่เพียงพอ (Ensure that adequate external reporting systems are in place for all SOEs) ให้ภาพที่แท้จริงของ ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหรือฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ ที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถ แทรกแซงตอบสนองต่อสถานการณ์เสี่ยงได้ทันเวลา นอกจากนี้ หน่วยงานที่เป็นเจ้าของ ต้องมั่นใจ ได้ว่ากลไกการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านรายงานทางบัญชี และรายงานการตรวจสอบภายใน ที่สื่อสารไปยังทั้งคู่ค้าที่เกี่ยวข้อง เปิดช่องทางให้ผู้กำกับดูแล ที่ควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ (Specific State Controllers) ทำหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง ในการติดตาม ตรวจสอบและป้องกัน สถานการณ์ที่ไม่เป็นไปตามมาตรการควบคุมภายใน จริยธรรม และมาตรการการตรวจสอบการละเมิดกฎหมายได้อย่างโปร่งใส

การตรวจติดตาม หมายถึง กลไก กติกา ระบบงาน สำหรับการตรวจติดตามและรายงาน ข้อมูลที่มีคุณภาพ ที่มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อใช้ในการตรวจติดตามผลลัพธ์ตามแผนงาน สถานะ ความคืบหน้า สถานะความเสี่ยงและการป้องกัน (Risk Dash Board) สถานะการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ที่มีลักษณะถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) มีความโปร่งใสและเป็นอิสระที่สามารถสื่อสาร

เชื่อมโยงถึงกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม ทั้งที่มีและที่ไม่มี ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ คือ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการ และผู้บริหาร รวมทั้งองค์กรภายนอก ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ได้รับความรู้ ข้อมูล ความเข้าใจ ถึงสถานะผลการดำเนินงาน ความเสี่ยงและ การป้องกัน ตลอดจนแน่ใจว่าสามารถใช้รายงานเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพยากรณ์ ความมั่นคง ความเติบโตอย่างยั่งยืน ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณตามความจำเป็นเหมาะสม

การใช้ระบบรายงาน เป็นเครื่องมือการแสดงผลการตรวจติดตาม หมายถึง การมีนโยบาย การรายงานที่มีมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ SFIs (SFIs Report Policy) ประกอบด้วย กฎ กติกา การรายงาน ประเภทรายงาน รูปแบบรายงาน ความสำคัญของข้อมูล และการใช้ระบบงานเทคโนโลยี สารสนเทศร่วมกัน อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่า ในปัจจุบันระบบ SFIs มีการรายงานผลประกอบการ คือ รายงานประจำปี (Annual Report) ซึ่งเป็นรายงานปกติตามมาตรฐานบัญชีที่ผ่านการตรวจสอบจาก สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่เปิดเผยต่อสาธารณะ และ รายงานการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งมีข้อมูลกว้าง ๆ เป็นนามธรรม อย่างไรก็ดี ตามพันธกิจ SFIs จำเป็นต้องมีรายงานหลักอื่นอีก ตัวอย่างเช่น รายงานผลโครงการ CSR รายงานผลงานตามนโยบายยุทธศาสตร์สาธารณะที่เกี่ยวกับ ผลกระทบต้องบแสดงฐานะการเงินและงบกำไรขาดทุน (PSA report) รายงานคุณภาพสินเชื่อของ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รายงานตรวจสอบ ภายใน รายงานผลการบริหารความเสี่ยง รายงานการควบคุมภายในเรื่องผลการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ การกำกับดูแล (Regulatory Compliance Report) รายงานตรวจสอบธุรกรรมสำคัญที่แสดงถึงผล การตรวจสอบคุณภาพสินเชื่อและการลงทุน การรายงานตัวชี้วัด (KPI) รายงานการไม่ปฏิบัติตาม กฎระเบียบ รายงานการแสดงความรับผิดชอบต่อการบริหาร และรายงานการสอบข้อเท็จจริงการ ปฏิบัติงานที่มีความผิดปกติตามมติคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เป็นต้น ที่ต้องกำหนดเป็นมาตรฐาน เดียวกันทั้งระบบ SFIs เพื่อพร้อมรับการตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงาน การใช้งบประมาณที่คุ้มค่าตามเป้าประสงค์ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันผู้กำกับดูแลน่าจะยังมีได้มีการ กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ กฎกติกา วิธีการตรวจติดตาม และ ประเภทรายงานอันเป็นมาตรฐาน เดียวกันไว้ สำหรับใช้ปฏิบัติทั้งภายนอกและภายในองค์กร ส่งผลให้ยังไม่มีหลักปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ประเภทรายงานมีความซ้ำซ้อนและยังไม่มีวิธีปฏิบัติระบบงานที่ชัดเจนในขณะเดียวกัน ยังไม่มีระบบงานเกี่ยวกับการตรวจติดตามและการรายงานที่ชัดเจน

นอกจากระบบรายงานแล้ว ระบบ SFIs ยังต้องมีหลักเกณฑ์ กติกา การเปิดเผยข้อมูลที่มี คุณภาพเป็นมาตรฐานสากล (Disclosure) เพื่อสร้างระบบการตรวจติดตามและรายงานที่มีความโปร่งใส ตัวอย่างเช่น การเปิดเผยข้อมูลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ มีการนำหลักเกณฑ์

การรายงานและการเปิดเผยข้อมูลของ Global Reporting Initiative (GRI) มาใช้ เป็นต้น ดังนั้น ในระบบ SFIs ที่มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก จึงต้องนำระบบการตรวจติดตามและรายงาน ที่เป็นสากล มาประยุกต์ใช้ให้มีวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน สามารถเพิ่มมิติการเข้าถึงข้อมูลการดำเนินการ สำหรับผู้เกี่ยวข้อง และสาธารณชน เพื่อติดตามสถานะต่าง ๆ ได้ตัวอย่างเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล (Information Disclosure criteria) เช่น เกณฑ์การตรวจติดตามการปฏิบัติตามพันธกิจ (Monitoring Criteria of Mandates) เกณฑ์การรายงานการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (Compliance Report Criteria) เกณฑ์การแบ่งปันข้อมูล รายงานผลการกำกับดูแลกิจการที่ดีต่อผู้ควบคุมกำกับดูแลอื่น (Share Corporate Governance Information with Other Supervisors) ตามแนวทางของ BCBS เป็นต้น

ดังนั้น การเน้นความสำคัญขององค์ประกอบนี้ จะทำให้มี กรอบนโยบายการตรวจติดตาม (Monitoring Policy) นโยบายรายงาน (Reporting Policy) ที่มีคุณภาพที่อย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) หลักเกณฑ์การรายงาน ได้แก่ เกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล (Information Disclosure Criteria) เกณฑ์การตรวจติดตามการปฏิบัติตามพันธกิจ (Monitoring Criteria of Mandates) เกณฑ์การรายงาน การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (Compliance Report Criteria) (2) ประเภทรายงานทั้งเชิงธุรกิจและนโยบายรัฐ (3) ระดับความสำคัญ (Classified) (4) รูปแบบ (Form) และเนื้อหาที่ต้องเปิดเผย (5) ระยะเวลาและความถี่ (6) ผู้รับผิดชอบการรายงาน ผู้ตรวจรับรองคุณภาพ และหน่วยงานผู้รับรายงาน (7) วิธีปฏิบัติ (Report Procedure) (8) ช่องทางการรายงานที่มีบูรณาการร่วมกันในลักษณะตรวจสอบถ่วงดุล (9) ระบบเทคโนโลยีที่ใช้โดยเฉพาะการรายงานสถานะดำเนินการ (Dashboard Report) เช่น ตัวชี้วัด และผลลัพธ์ สถานะความเสี่ยง สถานะปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือมติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง สถานะตรวจสอบข้อเท็จจริง เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า แนวคิดระบบการตรวจติดตามและระบบรายงาน (Monitoring and Report System) ผู้วิจัยมุ่งเน้นพัฒนาการกำหนดคน นโยบายรายงาน (Reporting Policy) ช่องทาง และระบบเทคโนโลยีที่มีบูรณาการ สำหรับระบบ SFIs ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และเป็นทิศทางเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันต้องมีความเชื่อมโยงถึงผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์อื่น ๆ นอกจากนี้ ประเภทรายงาน (Report Type) ยังต้องพัฒนาให้ครอบคลุมถึงสถานะของการดำเนินการขององค์ประกอบอื่น ๆ ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีด้วยที่ผู้วิจัย เห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการบูรณาการการมีส่วนร่วมในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อแบ่งปัน ประสบการณ์ทำให้เกิดความโปร่งใสเป็นรูปธรรม ยกตัวอย่างรายงานสำคัญอื่นอีกหลายมิติที่มีได้ มีวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน เช่น รายงานสถานะการบริหารความเสี่ยง รายงานผลการควบคุมภายในเรื่อง การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับดูแล และรายงานผลตรวจสอบธุรกรรมสำคัญเชิงคุณภาพของ สินเชื่อและการลงทุน รายงานการสอบข้อเท็จจริงการปฏิบัติงานตามมติผู้มีอำนาจบริหารด้านต่าง ๆ

ที่มีความผิดปกติ เป็นต้น ซึ่งถือว่าแต่ละรายงานมีข้อมูลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่สามารถใช้เป็นปัจจัยประกอบการพิจารณา สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องตรงในขณะนี้ คือ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการ และผู้บริหาร รวมทั้งกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง โดยทางอ้อมอื่นที่มีส่วนได้เสียกับ SFIs จากที่กล่าวแล้ว ได้มีการรับรู้ มีความเข้าใจถึงสถานะผลการดำเนินงานความเสี่ยงและแนวทางป้องกันความเสียหาย ที่มีพลวัต (Dynamic) ตามระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ตลอดจนแน่ใจว่าสามารถใช้รายงานเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพยากรณ์ความมั่นคง ความเติบโตอย่างยั่งยืน ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณของ SFIs ด้วยเหตุนี้ ประเด็นปัญหาความเสี่ยงอันเกิดจากการไม่มีระบบรายงานที่มีมาตรฐานเดียวกัน ขาดการตรวจติดตามที่มีลักษณะถ่วงดุล ขาดความโปร่งใส และขาดความเป็นอิสระ จึงต้องมีการทบทวนอย่างต่อเนื่องให้มีการสร้างกลไกระบบรายงานการเปิดเผยข้อมูลที่มีคุณภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย อีกทั้งผู้วิจัยเห็นว่าการแบ่งปันข้อมูลรายงานผลการกำกับดูแลกิจการที่ดีต่อผู้ควบคุมกำกับดูแลอื่น (Share Corporate Governance Information with Other Supervisors) ตามแนวทางของ BCBS เพื่อให้บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนได้เสีย (Third Party) มีส่วนร่วมในการได้รับข้อมูลรายงานที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การควบคุมดูแล (Regulatory Compliance Report) หรือรายงานอื่น ๆ จะช่วยยกระดับความโปร่งใส การมีส่วนร่วมเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลได้ตามความเหมาะสม ดังนั้น องค์ประกอบที่น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เชื่อมโยงกับหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ได้แก่ ระบบการตรวจติดตามและระบบรายงาน (Monitoring and Report System)

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วย ร้อยละ 75 ที่ต้องมีระบบการตรวจติดตาม และระบบรายงาน (Monitoring and Report System) เพิ่มเติมไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากในปัจจุบัน นอกจากจะมีการรายงานงบการเงินประจำปีตามกฎหมาย (Annual Report) และมีการรายงานในรูปแบบต่าง ๆ อยู่บ้าง โดยเป็นการรายงานที่สอดคล้องกัน อยู่ในกระบวนการด้านต่าง ๆ แต่มิได้มีการกำหนดไว้เป็นองค์ประกอบในหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs นอกจากนี้ ถ้าเปรียบเทียบกับระบบการรายงานของธนาคารพาณิชย์ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว กล่าวได้ว่า ธนาคารพาณิชย์มีมาตรการด้านระบบการรายงานที่เข้มงวด และมีรูปแบบที่ชัดเจนมากกว่ากัน ซึ่ง SFIs ต้องมีการพัฒนาระบบการตรวจติดตามและระบบรายงานเพิ่มเติมในระยะต่อไป ส่วนในกลุ่มผู้กำกับดูแลอีก ร้อยละ 25 เห็นว่า ปัจจุบันนี้มีการกำหนดรูปแบบการรายงานประจำปี (Annual Report) ผ่านการตรวจสอบจากจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และมีรายงานการตรวจสอบโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มีการนำมาปฏิบัติกันแบบเดิมอยู่แล้ว ซึ่งน่าจะเพียงพอ ไม่จำเป็นต้องเพิ่มเป็นองค์ประกอบอยู่ในหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้บริหาร SFIs พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบระบบการตรวจติดตาม และระบบรายงาน เพิ่มเข้าไปในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากเป็นหลักการที่สนับสนุนให้เกิดคุณภาพ การรายงานที่มีความโปร่งใส ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับงานรับรู้สถานะผลงาน ตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ตามแผนงานทันกาล สามารถใช้ระบบรายงานและการตรวจติดตามพัฒนาต่อไปสู่แนวทางยกระดับการบูรณาการร่วมกันที่เชื่อมโยงกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลที่สมบูรณ์มากขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของ BCBS ที่เห็นว่า หลักระบบการตรวจติดตาม และระบบรายงาน (Monitoring and Report System) เป็นมาตรฐานสากลและเป็นองค์ประกอบที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงกับธุรกิจธนาคาร ซึ่งในหลักการกำกับดูแลที่ดีตามที่สำนักงานนโยบายและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ประกาศใช้สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยยังมิได้กำหนดไว้

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบระบบการตรวจติดตามและระบบรายงาน เพิ่มเข้าไปในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากสถาบันการเงินทั่วทุกแห่งในโลกมักจะมีวิธีปฏิบัติด้านการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นมาตรฐานสากลสำหรับใช้กันอยู่แล้ว เพื่อให้ระบบการตรวจติดตามและระบบรายงานมีความโปร่งใส รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ก็มีการนำหลักเกณฑ์การรายงานและการเปิดเผยข้อมูลของ Global Reporting Initiative (GRI) ที่เป็นมาตรฐานสากลมาปรับใช้เช่นกัน เป็นต้น ดังนั้น การที่ SFIs เป็นธนาคารที่มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก จึงควรต้องพิจารณานำระบบการตรวจติดตามและระบบรายงาน มาประยุกต์ใช้ให้มีวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในบริบทของ SFIs ได้ประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง เช่น การกำหนดระบบรายงานติดตามสถานะตัวชี้วัดว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปตามประมาณการที่ต้องการ และรายงานผลการบริหารจัดการเชิงคุณภาพอื่น ๆ เพื่อรับรู้ผลกระทบได้โดยเร็ว ที่องค์ประกอบดังกล่าวจะเป็นกลไกยกระดับคุณภาพการตรวจติดตามและระบบการรายงานที่ดี

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบระบบการตรวจติดตาม และระบบรายงานเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

## 2.11 การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance)

แนวคิดการตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง กลไกการควบคุมภายในที่ป้องกันการทุจริต

และข้อผิดพลาดอันเกิดจากการละเลยหรือละเว้น (Omission) โดยยึดหลักระบบงานมากกว่ายึดตัวบุคคล ประกอบด้วย โครงสร้าง กฎระเบียบ อำนาจหน้าที่ บทบาทความรับผิดชอบ แบ่งแยกจากกันอย่างน้อย



3 ส่วน คือ ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ/อนุมัติ ผู้มีอำนาจดำเนินการ และผู้มีอำนาจในการตรวจสอบ แต่ละส่วนมีการปฏิบัติงานที่แยกออกจากกัน โดยไม่มีส่วนใดที่สามารถทำธุรกรรมได้หมด ทั้งกระบวนการ (Logically and Physically Apart) (Business Dictionary, Online)

ในแนวคิดระดับประเทศโลกสากล ยอมรับกันว่าการแบ่งแยกอำนาจการปกครองของรัฐบาล โดยยึดหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อยับยั้งหรือต่อต้านการกระทำและการตัดสินใจของฝ่ายตรงข้ามอื่น ๆ อันจะทำให้เกิดความไม่โปร่งใส ไม่น่าไว้วางใจ ในรัฐบาล กล่าวได้ว่า รัฐบาลที่มีหลักการปกครองรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่เปิดช่องให้มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ภายใต้ลักษณะการแบ่งแยกอำนาจการปกครองเป็น 3 ด้าน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งการแบ่งปันอำนาจเช่นนี้ถือเป็นความสำคัญอย่างยิ่งขุดตามเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการกระทำอันไม่โปร่งใส นอกจากนี้ยังเป็นกลไกการปกครองของประเทศที่เจริญแล้วนำมาใช้กัน อาทิ สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น ในแนวคิดระดับการบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่ระบบการปกครองยังไม่มีเสถียรภาพ ประเทศที่มีการผันผวนเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสูง หรือแม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีกรอบหลักเกณฑ์ กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อกำหนดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่มีเสถียรภาพ เพื่อลดความเสี่ยงความเสียหายที่อาจจะเกิดจากความผิดพลาดในการใช้ดุลพินิจของผู้ปกครองเฉพาะกลุ่ม การใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม และความล้มเหลว การพึ่งพาการปฏิบัติงานของหน่วยงานหลักที่มีบทบาทอำนาจเด็ดขาดเพียงแห่งเดียว (abuse of absolute power) (John Lessing, 2009) “The Checks and Balances of Good Corporate Governance” Corporate Governance eJournal (Bond University, Online)

ในระบบสถาบันการเงินสากล คณะกรรมการ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS, 2015) กล่าวว่า แนวคิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) เป็นสิ่งสำคัญที่เสริมสร้างวัฒนธรรมความ โปร่งใส และ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD, 2017) กล่าวถึงแนวคิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ใน Corporate Governance Principles for Banks ที่ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกำหนดเป็นองค์ประกอบหลัก คือ ให้ธนาคารมีโครงสร้างนโยบายและแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลกิจการที่ดี ที่สนับสนุนเปิดโอกาสการสร้างระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีในระดับประเทศ ไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่เฉพาะเจาะจงสำหรับธนาคาร (Unique Corporate Governance needs

of banks) ด้วยเหตุนี้ การสร้างกฎระเบียบที่เอื้อต่อการตรวจสอบและถ่วงดุล การแบ่งแยก โครงสร้าง (Function) หน้าที่ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ตั้งแต่ในระดับเจ้าของ ผู้กำกับดูแล (Supervisors) คณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูงและพนักงานภายในธนาคารนั้น จึงเป็นความคาดหวังของแนวทางปฏิบัติสำหรับการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามมาตรฐานสากลของอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ BCBS ยกตัวอย่างได้แก่ การเน้นองค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลความเสี่ยง เช่น วัฒนธรรม การบริหารความเสี่ยง การระบุระดับการยอมรับความเสี่ยงของธนาคาร (Risk Appetite and Their Relationship to a Bank's Risk Capacity) การกำหนดบทบาทที่เฉพาะเจาะจงของคณะกรรมการธนาคาร คณะกรรมการความเสี่ยง คณะกรรมการตรวจสอบภายใน ผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะบทบาทของประธานคณะกรรมการธนาคารที่ควรเป็นกรรมการอิสระ หรือไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร (Independent or Non-Executive Board Member) นอกจากนี้ ธนาคารควรมีมาตรการในการลดผลกระทบทางลบต่อกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยการแต่งตั้งกรรมการที่มีคุณลักษณะผู้นำ (Lead Board Member) หรือกรรมการอาวุโสที่เป็นกรรมการอิสระ ให้มีสัดส่วนกรรมการอิสระในคณะกรรมการมากกว่ากรรมการตัวแทนผู้ถือหุ้น (Having a Larger Number of Non-Executives on The Board) และต้องหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งที่มีลักษณะที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกัน เป็นต้น

ประเด็นนี้ ผู้วิจัยสนับสนุนว่า หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจถือเป็นหัวใจสำคัญของการกำกับดูแลที่ดีของธุรกิจธนาคาร เป็นเครื่องมือตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงานด้านการเงิน ผ่านการคานอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน ที่แปลงแนวคิดความโปร่งใสให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของ จะมีทั้งการทำธุรกิจเชิงพาณิชย์ ธุรกิจการเงินนโยบายเพื่อสาธารณะ และการทำกิจกรรมเชิงสังคม (CSR) ที่มีความผันผวนเปลี่ยนแปลงสูง ใช้งบประมาณจำนวนมาก ที่เสี่ยงต่อการใช้งบผิดวัตถุประสงค์ จึงยิ่งควรนำแนวทางการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามมาตรฐานสากลเข้ามาประยุกต์ใช้ให้มากที่สุด เพื่อยึดหลักระบบมากกว่ายึดตัวบุคคล ซึ่งพื้นฐานหลักการข้อนี้มีเจตนามุ่งเน้นเป้าหมายระยะยาวด้วยการกำหนดให้มี หลักเกณฑ์ นโยบายตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances Policy) ที่มีวัตถุประสงค์การสร้างวัฒนธรรมที่มีลักษณะถ่วงดุลที่เข้มแข็ง ในทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดวิธีการปฏิบัติงานที่ตรวจสอบซึ่งกันและกันเกิดกลไกการควบคุมภายในที่ป้องกันการทุจริต และข้อผิดพลาดอันเกิดจากการละเลยหรือละเว้น (Omission) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ

ด้วยเหตุนี้ การออกแบบกฎกติกาเพื่อบรรลุผลลัพธ์ตามนโยบายดังกล่าวอย่างน้อยที่สุด ต้องครอบคลุมถึง โครงสร้างพื้นฐาน เกณฑ์การกำกับดูแล สัดส่วนคณะกรรมการ โครงสร้างองค์กร อำนาจอนุมัติ วิธีปฏิบัติงาน กระบวนการตรวจติดตาม การรายงาน การลงโทษ และการให้ผลตอบแทน

ที่เป็นธรรมชาติ นอกจากนี้ ยุทธวิธีที่จะผลักดัน คือกำหนดให้มีกฎหมายบังคับใช้ตั้งแต่ในระดับหน่วยงาน  
 เจ้าของ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล และผู้บริหารจัดการงาน อย่างไรก็ตาม ในบริบท SFIs ปัจจุบัน  
 มีการสอดแทรกแนวทางการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอยู่ในกระบวนการด้านต่าง ๆ ตาม  
 มาตรการรัฐบาลเป็นครั้งคราว เช่น ในระดับการกำกับดูแลได้มีการแบ่งโครงสร้าง คือ แยกบทบาท  
 กระทรวงการคลังที่เป็นเจ้าของออกจากผู้กำกับดูแลในระดับคณะกรรมการ มีการแบ่งแยก  
 คณะกรรมการชุดย่อย ในระดับบริหารได้แบ่งแยกหน่วยงานบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน  
 และการตรวจสอบภายใน เป็นต้น แต่ในขณะที่เดียวกันยังมีอีกหลายประเด็นที่ไม่สมบูรณ์ ต้องการ  
 การพิจารณาคำเนินการเพิ่มเติมให้มีความโปร่งใสเป็นรูปธรรมมากขึ้น อาทิ การกำหนดสัดส่วน  
 กรรมการอิสระที่จะต้องเพียงพอที่จะถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ การคัดสรรและวิธีการแต่งตั้ง  
 กรรมการต้องเลี่ยงความเชื่อมโยงที่มาจากแหล่งกลุ่มผลประโยชน์ การพิจารณาคุณสมบัติกรรมการ  
 จากความรู้ประสบการณ์ที่ตรงกับงานการเงินการธนาคาร ประธานคณะกรรมการต้องมีความเป็นอิสระ  
 หรือเป็นกรรมการอิสระหรือไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ รูปแบบ  
 และระบบรายงานผลงานทั้งเชิงคุณภาพและผลลัพธ์หรือรายงานการตรวจสอบที่มีข้อสังเกต  
 ความผิดปกติไปยังหน่วยงานอิสระอื่น ๆ อย่างเหมาะสม เป็นต้น

การยังมีได้มีการกำหนดองค์ประกอบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจไว้ในหลักการ  
 กำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs จึงกลายเป็นอุปสรรคที่จะพัฒนาให้เกิดวัฒนธรรมการตรวจสอบและ  
 ถ่วงดุลอำนาจ ทั้งนี้ การมีองค์ประกอบนี้เพิ่มไว้ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs จะเปลี่ยน  
 วิธีคิด (Mindset) จากที่เอาตนเองเป็นศูนย์กลางไปสู่การทำงานที่ตรวจสอบซึ่งกันและกัน  
 มีการบูรณาการเชื่อมโยงกับองค์ประกอบอื่นไปในแนวทางเดียวกัน ถือว่าสอดคล้องกับลักษณะ  
 งานการเงินการธนาคาร พัฒนาให้เกิดวัฒนธรรมการตรวจสอบและถ่วงดุลสร้างความเชื่อมั่นให้กับ  
 ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ความโปร่งใสเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีความเป็นมาตรฐานสากลใน  
 อุตสาหกรรมธุรกิจการเงินที่มีพลวัต

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 75 ที่ต้องมีองค์ประกอบ  
 ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs และถือเป็นหลักการ  
 ที่มีการนำมาใช้กันอยู่บ้างแล้วในปัจจุบัน คือ มีการแบ่งโครงสร้างการกำกับดูแลที่ได้สอดแทรกอยู่  
 ในกระบวนการด้านต่าง ๆ แล้ว แต่มิได้มีการกำหนดไว้ในหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs  
 ซึ่งหลักการข้อนี้ ถือเป็นหัวใจสำคัญของการกำกับดูแลที่ดีในอันที่จะมีเครื่องมือด้านความโปร่งใส  
 กล่าวคือ การกำหนดให้มีกระบวนการที่มีลักษณะถ่วงดุลในทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดการใช้วิธีการ  
 ตรวจสอบซึ่งกันและกัน ได้แก่ โครงสร้างคณะกรรมการ โครงสร้างองค์กร อำนาจอนุมัติ วัฏปฏิบัติ

การตรวจติดตาม การรายงาน การลงโทษ และการให้ผลตอบแทนที่เป็นธรรม ดังนั้น การเพิ่มองค์ประกอบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดี จะทำให้การบริหารจัดการมีความโปร่งใสและมีความเป็นมาตรฐานสากลมากขึ้น ส่วนในกลุ่มผู้กำกับดูแลอีกร้อยละ 25 เห็นว่าไม่แน่ใจ ที่จะต้องเพิ่มองค์ประกอบนี้ ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากมีกระบวนการอื่นที่มีการนำมาปฏิบัติกันอยู่แล้ว

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้บริหาร SFIs พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ให้นำองค์ประกอบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเพิ่มเติมไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ถึงแม้ว่าจะมีการนำแนวคิดมาประยุกต์ใช้กันอยู่แล้วบ้างในปัจจุบัน เช่น มีการแบ่งโครงสร้างเพื่อการถ่วงดุลการแยกบทบาทคณะกรรมการหลายชุดที่ได้สอดแทรกอยู่ในกระบวนการด้านต่าง ๆ แล้ว การมีสัดส่วนกรรมการอิสระหนึ่งในสาม แต่เห็นว่ายังไม่มีความสมบูรณ์ ยังจำเป็นต้องมีการทบทวนปรับปรุงอีกในหลายด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจให้มีความเหมาะสมเฉพาะกับลักษณะงานการเงินการธนาคาร ที่กระบวนการดำเนินงานต้องเป็นมาตรฐานอย่างมืออาชีพเช่นเดียวกันทั้งระบบ เช่น การมีระบบประเมินหลักประกันที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลน่าเชื่อถือ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การมีองค์ประกอบนี้เพิ่มไว้ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ถือว่าเป็นเครื่องมือเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลที่ดีสำหรับธุรกิจการเงิน ช่วยให้เกิดการพัฒนาเชื่อมโยงกับองค์ประกอบอื่นไปในแนวทางเดียวกัน เน้นการมีบูรณาการความโปร่งใสให้เป็นรูปธรรมขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของ มักจะมีนโยบายเพื่อสาธารณะที่มีความผันผวนเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาจึงควรนำแนวทางตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่มีมาตรฐานสากลเข้ามาประยุกต์ใช้ให้มากที่สุด เพื่อยึดหลักระบบมากกว่ายึดตัวบุคคล เช่น การกำหนดสัดส่วนกรรมการอิสระที่ต้องเพียงพอที่จะถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ การคัดสรรกรรมการควรเลืองวิธีการแต่งตั้งที่เชื่อมโยงมาจากแหล่งกลุ่มผลประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบระบบรายงานผลที่มีความโปร่งใสมากขึ้นไปยังหน่วยงานอิสระอย่างเหมาะสม จะส่งเสริมให้กระบวนการดำเนินงานตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจมีกลไกเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบที่เสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในอุตสาหกรรมที่มีพลวัตธุรกิจการเงินมากขึ้น เป็นต้น การมีองค์ประกอบนี้เพิ่มไว้ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ถือว่าสอดคล้องกับลักษณะงานจะช่วยให้เกิดบูรณาการเชื่อมโยงไปในแนวทางเดียวกัน ใช้เป็นเครื่องมือเพิ่มคุณภาพตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่ดีได้

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

## 2.12 ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน (Independence Risk, Internal Compliance and Audit)

ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน หมายถึง ความสำคัญของรูปแบบ โครงสร้างงานที่เป็นอิสระต่อกันอย่างแท้จริงระหว่างการทำธุรกิจ การบริหารความเสี่ยง และการควบคุมภายใน/การตรวจสอบภายใน ตามแนวคิด “แนวป้องกันสามชั้น” (“Three Lines of Defense” Model) ได้แก่ (1) แนวป้องกันแรก (First Line of Defense) หมายถึง การบริหารความเสี่ยงของหน่วยธุรกิจ (Business Unit) ที่เป็นเจ้าของความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดในการป้องกันความเสียหาย (2) แนวป้องกันที่สอง (The Second Line of Defense) ได้แก่ หน่วยงานบริหารความเสี่ยงอันเป็นผู้สนับสนุนการบริหารความเสี่ยงให้กับหน่วยธุรกิจ และ (3) แนวป้องกันที่สาม (The Third Line of Defense) คือหน่วยงานด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance) และการตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า องค์การการเงินสากล อาทิ สถาบันนักการคลังการบัญชีภาครัฐ (CIPFA) และคณะกรรมการควบคุมดูแลภาคการธนาคารสากล (BCBS) มีแนวคิดเห็นเช่นเดียวกันว่า ความมั่นคงยั่งยืนในการบริหารจัดการธุรกิจการเงินการธนาคารตามมาตรฐานสากลนั้น ต้องมุ่งเน้นความสำคัญของ หน่วยงาน 3 หน่วย ที่โครงสร้างเป็นอิสระต่อกัน คือ การทำธุรกิจ (Front Line) การบริหารความเสี่ยง และ การควบคุมภายใน/การตรวจสอบภายใน ซึ่งหลักการนี้เป็นไปตามแนวคิด “แนวป้องกันสามชั้น” (Three Lines of Defense Model) ได้แก่

- แนวป้องกันแรก (First Line of Defense) หมายถึง การบริหารความเสี่ยงของหน่วยธุรกิจ (The Business Line) ที่เป็นเจ้าของความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดในการป้องกันความเสียหาย

- แนวป้องกันที่สอง (The Second Line of Defense) ได้แก่ หน่วยงานบริหารความเสี่ยงอันเป็นด่านของการป้องกันและเป็นผู้สนับสนุนการบริหารความเสี่ยงให้กับหน่วยธุรกิจ และ

- แนวป้องกันที่สาม (The Third Line of Defense) คือ หน่วยงานด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance) และการตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

ในมุมมองนี้สามารถอธิบายความเป็นเหตุเป็นผลเพิ่มเติมด้วยหลักการประการที่ 6 เรื่อง การบริหารความเสี่ยง (Principle 6: Risk Management Principle) ในหลักการกำกับดูแลที่ดีของ BCBS

ที่ว่าต้องเป็นการเชื่อมโยงการบริหารความเสี่ยงของทั้ง 3 หน่วยงาน ที่มีความเป็นอิสระต่อกัน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ระหว่างการบริหารความเสี่ยงของหน่วยงานธุรกิจ อันเป็นเจ้าของความเสี่ยง และการถ่วงดุลความเสี่ยงของหน่วยงานสนับสนุน กล่าวคือ หน่วยงานธุรกิจ เป็นบุคคลด่านแรกที่ทำธุรกรรมค้าขายสัมผัสกับลูกค้าที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง แต่ในขณะเดียวกัน ก็อาจมีช่องว่างของแหล่งผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องแน่ใจว่าความเสี่ยงได้รับการจัดการอย่างดีที่สุดก่อนที่จะมีการตัดสินใจหรือมีการดำเนินธุรกรรมในสถานที่นั้น หลังจากนั้น ปรากฏการณ์ที่สองและสาม คือ หน่วยงานบริหารความเสี่ยง (Risk Function) รวมทั้งหน่วยงาน การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน (Compliance and Audit Function) ซึ่งมีบทบาทเป็น ผู้สนับสนุนจึงเข้ามามีส่วนร่วม (Participate) ได้อย่างอิสระ เน้นเปลี่ยนแปลงความโปร่งใสให้เป็น รูปธรรมมากขึ้น (BCBS, 2015)

IFAC เห็นเช่นเดียวกับ BCBS ว่าการพิจารณาหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับการเงิน การธนาคาร ที่เน้น โครงสร้างความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการสร้างมูลค่าที่ยั่งยืนให้กับผู้มีส่วนได้เสียของตลาดทุนโลก องค์กรเศรษฐกิจต่าง ๆ รวมถึง ธนาคาร แต่ในขณะเดียวกัน กล่าวได้ว่าวิกฤตการเงินโลก เรื่องอื้อฉาวและความล้มเหลวขององค์กร การเงินจำนวนมากที่ยังเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่ต้องเริ่มการปรับปรุง อย่างจริงจังในการนำองค์ประกอบด้านหลักความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในที่ครบวงจรมาเป็นพื้นฐานบังคับใช้ ที่ IFAC ซึ่งประเด็นในเชิงลึกว่า แม้ว่าในขณะนี้องค์กรต่าง ๆ ได้เน้นความสำคัญของรูปแบบ “แนวป้องกันสามชั้น” แล้วระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ในการนำไปประยุกต์ใช้นั้นยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่ต่อเนื่อง เช่น หลักเกณฑ์ ในรายละเอียดมักจะไม่ค่อยให้ความสนใจเรื่อง แนวป้องกันแรก (First Line of Defense) อันหมายถึง การบริหารความเสี่ยงของหน่วยธุรกิจ (The Business Line) ที่เป็นเจ้าของความเสี่ยงที่อยู่หน้างานที่มีความสำคัญที่สุดในการป้องกันความเสียหาย (Front Line) กล่าวได้ว่า แนวทางที่นำไปใช้ในธนาคาร ส่วนใหญ่กลับข้ามไปเน้นที่แนวป้องกันสองแนวหลัง (Immediately jumps to The Second and Third Line of Defense) ได้แก่ หน่วยงานบริหารความเสี่ยงอันเป็นแนวที่สองของการป้องกันและ การปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance) และการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) (แนวป้องกันที่สาม) เพื่อพยายามหลีกเลี่ยงแนวป้องกันแรกที่มีหน้าที่สำคัญมากในการป้องกัน แต่อาจสุ่มเสี่ยงต่อความ คาดหวังผลประโยชน์บางด้าน แต่ IFAC เห็นว่าผลลัพธ์เช่นที่ว่านี้จะสามารถยุติลงได้เมื่อมีการ

ปฏิรูปหลักการกำกับดูแลที่ดี ในกรณีนี้คือให้เพิ่มเติมองค์ประกอบที่มุ่งเน้นการเสริมสร้าง โครงสร้าง ที่เป็นอิสระด้านการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายใน เช่นเดียวกับ หลักการกำกับดูแลที่ดีของ BCBS (January 9, 2015, International Federation of Accountants (IFAC) Secretariat of the Basel Committee on Banking Supervision Bank for International Settlements CH-4002 Basel, Switzerland. Revised corporate governance principles for banks (consultation paper) issued by the basel committee on banking supervision) (Bank for International Settlements, Online)

เห็นได้ว่า “ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบ”

เป็นหลักการสากลที่สนับสนุนให้เกิดคุณภาพการกำกับดูแล สร้างความมั่นคงและเป็นองค์ประกอบที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงกับธุรกิจธนาคาร อย่างไรก็ตาม ในหลักการกำกับดูแลที่ดีตามที่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ประกาศใช้สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ยังมีได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ ด้วยเหตุนี้ องค์ประกอบ “ความเป็นอิสระ” ของทั้ง 3 หน่วยงาน จึงเป็น วิถีทางสำคัญที่ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การทำงานที่มีคุณลักษณะการตรวจสอบและ ถ่วงดุลที่มีความเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญใน “แนวป้องกันสามชั้น” จากทัศนะดังกล่าวนี้เอง จึงเป็นหน้าที่ของผู้กำกับดูแลในการดำเนินการกำหนดมาตรฐานความเป็นอิสระให้มีกติกาก ระบวนการที่มีความชัดเจน และมีการบังคับใช้ทั้งนี้ ผู้วิจัยมั่นใจว่า ความเป็นอิสระต่อกัน อย่างแท้จริงของทั้ง 3 หน่วยงาน จะทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่มีประสิทธิภาพ ระหว่างการ “บริหารความเสี่ยงของหน่วยงานธุรกิจอันเป็นเจ้าของความเสี่ยง” และ “การบริหาร ความเสี่ยงจากหน่วยงานสนับสนุน” เนื่องจากหน่วยงานธุรกิจเป็นบุคคลแรกที่ทำธุรกรรมค้าขาย สัมผัสกับลูกค้าที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงและในขณะเดียวกันก็อาจมีช่องว่างของแหล่งผลประโยชน์ เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องแน่ใจว่าความเสี่ยงได้รับการจัดการอย่างดีที่สุดก่อนที่จะมีการตัดสินใจ หรือมีการดำเนินธุรกรรมในสถานที่นั้น หลังจากนั้น หน่วยงานบริหารความเสี่ยงหน่วยงานควบคุม ภายในและหน่วยงานตรวจสอบภายใน ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนจึงเข้ามามีส่วนร่วม (participate) เชื่อมโยงกระบวนการทำงานกันได้อย่างอิสระ เน้นเปลี่ยนแปลงความ โปร่งใสให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

โดยสรุปผู้วิจัยเห็นว่าความรู้ ความเข้าใจ และความเข้มงวดของการบริหารความเสี่ยงองค์กร (Enterprise Risk Management) เป็นกลไกพื้นฐานเชิงป้องกันสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องต้องตระหนักรู้ว่า เป็นบทบาทและความรับผิดชอบร่วมของทุกบุคคลในระบบ SFIs ในขณะเดียวกัน หน่วยงานธุรกิจ (Front Line) อันเป็นเจ้าของความเสี่ยงย่อมต้องรับรู้ระดับความสำคัญเสมอภาคของหน่วยงานตน ที่เป็น First Line of Defense (แนวป้องกันแรก) อันเป็นเงื่อนไขที่จะเพิ่มคุณภาพในการกำกับดูแลให้มี ประสิทธิภาพที่ดีขึ้น และลดความเสี่ยงการมีวิกฤติการเงินในอนาคตได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ หลักการ

กำกับดูแลที่ดีของ SFIs จึงจำเป็นต้องกำหนดองค์ประกอบความเป็นอิสระ ของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน เข้าไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ที่ส่งผลให้เกิดความสมบูรณ์ครบถ้วน โดยการกำหนดนโยบายความเป็นอิสระ โครงสร้าง กรอบ กติกา หลักเกณฑ์ ตัวชี้วัด และกระบวนการปฏิบัติงาน ที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าการกำกับดูแลนั้น ความเป็นอิสระ ลดการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ สอดคล้องประสานกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล ที่เป็นหลักพื้นฐานสำหรับธุรกิจธนาคาร และเอื้อให้มีการพัฒนาการนำไปใช้อย่างต่อเนื่อง

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 90 ที่ต้องมีองค์ประกอบ ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน (Independence Risk, Internal Compliance and Audit) เพิ่มเติมไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากในปัจจุบันถือเป็นหลักการที่มีการนำมาใช้กัน ที่สอดแทรกอยู่แล้วในกระบวนการด้านต่าง ๆ แต่ยังมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มผู้กำกับดูแล อีกร้อยละ 10 เห็นว่า ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบ ภายใน เป็นสิ่งเดิมที่น่าจะมีการนำมาปฏิบัติกันอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องนำมาเป็นองค์ประกอบอยู่ใน หลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่ม SFIs พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบ ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน (Independence Risk, Internal Compliance and Audit) เพิ่มเข้าไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดี สำหรับ SFIs เนื่องจากเป็นหลักการที่สนับสนุนให้เกิดคุณภาพการกำกับดูแลความมั่นคงสอดคล้อง กับแนวคิดของ BCBS ที่เป็นมาตรฐานสากล และเป็นองค์ประกอบที่มีความหมายเฉพาะเจาะจง กับธุรกิจธนาคาร ซึ่งในหลักการกำกับดูแลที่ดีตามที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ประกาศใช้สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยยังมิได้กำหนดไว้ กลุ่ม SFIs ยังได้ตั้งข้อสังเกต จากประสบการณ์ที่ผ่านมาว่า องค์ประกอบความเป็นอิสระ เป็นวิถีทางสำคัญที่ทำให้สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และ การตรวจสอบภายในซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญใน “แนวป้องกันสามชั้น” (“Three Lines of Defense” Model) ซึ่งเป็นหน้าที่ของกลุ่มผู้กำกับดูแลในการดำเนินการกำหนดมาตรฐานให้มีกติกา กระบวนการที่มี ความชัดเจน และมีการบังคับใช้ สามารถเป็นเครื่องมือที่โปร่งใสมีประสิทธิภาพเชิงป้องกัน

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบ ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายใน เพิ่มไว้ใน ต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจากเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการกำกับดูแลที่ดี



สำหรับสถาบันการเงินที่มีใช้กันอยู่แล้วในทั่วทุกแห่งในโลก ความสำคัญในประเด็นนี้อยู่ที่ SFIs นำมาใช้ น่าจะต้องกำหนดตัวชี้วัดว่าผลลัพธ์ที่ต้องการสำหรับองค์ประกอบหลักการดังกล่าวในบริบทของ SFIs เป็นอย่างไรที่จะเป็นเครื่องมือส่งเสริมคุณภาพการกำกับดูแลที่ดี

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายในเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

#### ประเด็นที่ 4: เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility)

การเป็นรัฐวิสาหกิจทำให้ SFIs มีขอบเขตการดำเนินงานที่กว้างขึ้นนอกเหนือจากการสร้างประโยชน์แก่ตัวกิจการเองแล้ว ยังต้องมีเป้าหมายที่จะแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งเป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือให้ส่วนรวมและสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน SFIs จะมีการดำเนินการเพื่อสังคมอยู่บ้างแล้ว แต่เพื่อให้กลไกความรับผิดชอบต่อสังคม มีความต่อเนื่อง มีคุณภาพที่ดี สามารถใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาพื้นฐานสังคมที่มีความยั่งยืนได้ องค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคม ที่ครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ผู้บริโภคและชุมชน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหานี้ ได้แก่

#### 2.13 ความรับผิดชอบต่อสังคม

ความรับผิดชอบต่อสังคมหมายถึง แนวคิดที่เน้นการพัฒนาองค์กร สังคม และสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนอย่างสมดุล โดยใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีมาบูรณาการเสริมสร้างกันและกันผสมผสานประโยชน์ร่วมกันอย่างคุ้มค่า เพื่อการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น นักวิชาการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมในปัจจุบันอธิบายความรับผิดชอบต่อสังคมว่า หมายถึง แนวคิดที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนอันมีปัจจัย 4 ส่วน คือ มนุษย์ สังคม ธรรมชาติ และเทคโนโลยี มาบูรณาการเสริมสร้างกันและกันเพื่อการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น โดยปัจจัยหลักคือมนุษย์ ต้องทำหน้าที่บูรณาการปัจจัยที่เหลือให้สำเร็จเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่ มนุษย์ไม่ควรจะแยกตนเองจากธรรมชาติและเอาชนะธรรมชาติ แต่ควรมองตัวเป็นส่วนหนึ่งให้สอดคล้องกับธรรมชาติ สามารถผสมผสานประโยชน์ร่วมกันอย่างไม่เบียดเบียนและไม่ทำลายธรรมชาติ ใช้เทคโนโลยีเพื่อความสะดวกสบายและเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติ จึงเป็นการพัฒนาที่พอเหมาะพอควร เป็นไปอย่างสมดุล ทั้งในภาคเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน อีกทั้งเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมหรือผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ มีส่วนร่วมดำเนินการ รับรู้ร่วมกันในอันจะทำให้สังคมมีความอยู่ดีมีสุขตลอดไป (พิพัฒน์ นนทนาธรณ์, 2553, หน้า 61-82) ในระยะต่อมา แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมเดิม

ที่มีพื้นฐานการปฏิบัติกำหนดให้องค์กรต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ได้ถูกต่อยอดขยายผลลัพธ์ไปยังแนวคิดอื่นที่มีบริบทกว้างขึ้นหลากหลายขึ้น เช่น จริยธรรมในการประกอบธุรกิจ (Business Ethics) วิชาทฤษฎีเพื่อสังคม (Social Enterprise: SE) และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งในกลุ่มนักวิชาการด้านความรับผิดชอบต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็มักจะสนับสนุนการนำปัจจัยความรับผิดชอบต่อสังคมประกอบไว้เป็นมิติหนึ่งของต้นแบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ผู้วิจัยเห็นความเสี่ยงของหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ใน SFIs ในสองประเด็นหลักคือ (1) การจัดสรรงบประมาณประจำปีสำหรับโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม ที่การกำกับดูแลต้องคำนึงถึงสาระสำคัญในการป้องกันหรือลดความเสี่ยงในการใช้งบประมาณ เพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม หรือการใช้งบประมาณผิดวัตถุประสงค์ ได้แก่ กำหนดนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน (CSR Policy for SFIs) อันเป็นกติการ่วมสำหรับให้ทุก SFIs ใช้เป็นกรอบการพิจารณาดำเนินโครงการ อันประกอบด้วยตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ เช่น วัตถุประสงค์ของโครงการ ตัวชี้วัดผลงานที่สอดคล้องกับการใช้งบประมาณ การรายงานความคุ้มค่าด้านการเงินและด้านสังคม สิ่งแวดล้อม การติดตามผลลัพธ์ (Outcomes) มีการเปิดเผยข้อมูลสื่อสารแลกเปลี่ยนต่อสาธารณะ รวมถึงผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ เพื่อเป็นเครื่องมือลดความเสี่ยงในการใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม หรือการใช้งบประมาณผิดวัตถุประสงค์ (2) รูปแบบกิจกรรม (Theme) ความรับผิดชอบต่อสังคม ยังมีปัญหาความไม่สมบูรณ์เรื่องกรอบกติกา ขาดแนวนโยบายพื้นฐานและกระบวนการประเมินผลลัพธ์ จึงมีความเสี่ยงที่เป็นไปได้ (Risk Probability) ในทางปฏิบัติ ที่กิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมแต่ละปีจะมีรูปแบบ (Theme) แตกต่างกันไปตามดุลพินิจตามอำเภอใจของผู้บริหารแต่ละช่วงในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ต่อตัวผู้บริหารมากกว่า ทำให้ รูปแบบ CSR ไม่มีความชัดเจนไม่ต่อเนื่อง ไม่สอดคล้องกับพันธกิจ ที่จะส่งผลร้ายต่อสังคมส่วนร่วมได้คือการที่ทุกคนกลับจะได้รับการประโยชน์น้อยกว่าที่คาดหวังไว้ว่าควรจะได้

สรุปได้ว่า หลักการกำกับดูแลที่ดี เชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อสังคมที่มีมุมมอง 2 ด้าน ด้านแรก คือ การรับผิดชอบต่อสังคมภายใน ได้แก่ พนักงานและผู้ถือหุ้น ด้านที่สอง คือ สังคมภายนอก ได้แก่ คู่ค้า ลูกค้า ผู้มีส่วนได้เสีย และสิ่งแวดล้อมนั้น นอกเหนือจากจะหมายถึง ปัจจัยความรับผิดชอบต่อสังคมที่อยู่บนฐานของความสมัครใจที่มาจากสำนึกของจริยธรรมคุณธรรมแล้ว ยังหมายถึงปัจจัยการคิดเชิงยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันความเสี่ยงด้านวัตถุประสงค์การจัดสรรงบประมาณประจำปีสำหรับกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม และความเสี่ยงด้านรูปแบบโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมที่จะแตกต่างกันไปตามพันธกิจหรือดุลพินิจ กล่าวได้ว่าเป็นประเด็นปัญหา

ที่ผู้กำกับดูแลและผู้บริหาร ต้องยอมรับการเปลี่ยนผ่านจากการใช้เหตุผลระยะสั้นไปสู่แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในการวางบริบทความรับผิดชอบต่อสังคมระยะยาว โดยกำหนดหลักนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน (CSR Policy for SFIs) สำหรับให้ทุก SFIs ใช้เป็นกรอบกติกาการพิจารณาดำเนินโครงการ อันประกอบด้วยหลักการด้านต่าง ๆ เช่น วัตถุประสงค์ของโครงการ ตัวชี้วัดผลงานที่สอดคล้องกับการใช้งบประมาณ การรายงานและติดตามผลลัพธ์ (Outcomes) ที่มีความต่อเนื่องเป็นไปในทิศทางเดียวกับพันธกิจ ที่มีการเปิดเผยข้อมูลสื่อสารแลกเปลี่ยนต่อสาธารณะรวมถึงผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ช่วยลดความเสี่ยงในการใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่มเมื่อเป็นเช่นนี้ การทำดีที่ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลและองค์กร ย่อมจะส่งผลดีกลับคืนต่อองค์กรด้วยกฎของเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมที่มีความสมดุล ดังนั้น การเพิ่มเติมองค์ประกอบหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) ไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs จะเป็นการให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคมในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อผลลัพธ์ในระยะยาว ความเสี่ยงที่มีอยู่ได้รับการตอบสนอง มีการพิจารณาให้มีวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนส่งผลประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง ท้ายสุดจะยกระดับการบูรณาการร่วมกันที่เชื่อมโยงกับหลักการอื่นของการกำกับดูแลที่ดีของ SFIs ให้สมบูรณ์มากขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วย ร้อยละ 75 ที่ต้องมี องค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคม เพิ่มเติมไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจาก ได้มีโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม ในรูปแบบต่าง ๆ อยู่บ้าง โดยเป็นการสอดแทรกอยู่ในกระบวนการด้านต่าง ๆ แต่มีได้มีการกำหนดไว้เป็นองค์ประกอบในหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ส่วนในกลุ่มผู้กำกับดูแลอีกร้อยละ 25 เห็นว่า ปัจจุบันนี้ SFIs มีการทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมกันอยู่แล้ว ซึ่งน่าจะเพียงพอ ไม่จำเป็นต้องเพิ่มเป็นองค์ประกอบอยู่ในหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

ผลการสัมภาษณ์ในผู้บริหารกลุ่ม SFIs พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องเพิ่มเติมองค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคม ไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เนื่องจาก เมื่อการมีองค์ประกอบกำหนดไว้เป็นกฎบัตรอย่างชัดเจน จะสนับสนุนให้แนวนโยบายด้านความรับผิดชอบต่อสังคมเกิดประสิทธิผลมากขึ้น สร้างมูลค่าเพิ่มให้สังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ กล่าวได้ว่าสามารถใช้แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม พัฒนาต่อไปสู่แนวทางการบูรณาการร่วมกันเชื่อมโยงกับหลักการมีส่วนร่วม (Participation) และการตรวจสอบถ่วงดุลจากสังคมที่สมบูรณ์ขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีองค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคมเพิ่มเติมไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ซึ่งในหลักการกำกับ

ดูแลที่ดีตามที่สำนักงานนโยบายคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ประกาศใช้สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยยังมีได้กำหนดไว้ แต่ถ้าเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทจดทะเบียนบางแห่งแล้ว กล่าวได้ว่า มาตรการดังกล่าวมีรูปแบบที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่อง สามารถแสดงผลลัพธ์ต่อสังคมชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น องค์ประกอบนี้ต้องมีการพัฒนาเพิ่มเติมในระยะต่อไป

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า องค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐ มีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

#### ประเด็นที่ 5: เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ

##### (Fair incentives)

องค์ประกอบที่น่าจะเป็นปัจจัยเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหานี้ มีจำนวน 1 องค์ประกอบ ได้แก่

#### 2.14 ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ

ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจหมายถึง การกำหนดอัตราผลตอบแทนของพนักงาน เทียบกับผลงานตามตัวชี้วัด ให้มีความสอดคล้อง สมเหตุสมผลกับความเสี่ยงและเป้าหมายธุรกิจ ครอบคลุมพันธกิจทุกด้านของ SFIs สำหรับประเด็นปัญหานี้ ผู้วิจัยมีได้นำเป็นข้อมูลนำเข้าไปในองค์ประกอบที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกตั้งแต่แรก แต่เป็นองค์ประกอบที่มีสาระสำคัญที่ประชากรสัมภาษณ์ให้เป็นข้อเสนอแนะที่เห็นว่าเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการปรับปรุงคุณภาพการกำกับดูแลของระบบ SFIs ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่าเป็นองค์ประกอบที่ได้มาจากผลการสัมภาษณ์เชิงลึก อย่างไรก็ดี ในหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับบริษัทในสหภาพยุโรป ของบรรษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC และ eco Da, 2015) กล่าวถึงการจัดสรรผลประโยชน์แรงจูงใจ (Aligning Incentives) ว่าองค์กรต้องมีการจัดสรรผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับผลประกอบการระยะยาวของบริษัท ตัวอย่างเช่น การให้ค่าตอบแทนการขายแก่พนักงานขายในแต่ละปี ต้องคำนึงถึงภาระผูกพันหรือหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้นภายหลังจากการขายผลิตภัณฑ์นั้นที่บริษัทต้องรับผิดชอบต่อจ่ายในปีต่อ ๆ ไป หรือเพื่อป้องกันการสร้างตัวเลขเป้าหมายเพื่อหวังผลตอบแทนสูงในระยะสั้นสำหรับการจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับพันธกิจของเจ้าหน้าที่ SFIs นั้น โดยทั่วไปในธนาคารรัฐมีความเสี่ยงหลัก 3 ประการที่ต้องบริหารจัดการ ประการแรก เนื่องจากธุรกิจหลักที่สำคัญของธนาคารคือสินเชื่อ ซึ่งกระบวนการอำนวยการสินเชื่อ มีขั้นตอนเริ่มจากการพิจารณาอนุมัติ การใช้วงเงิน และ การผ่อนชำระคืนได้ครบถ้วน

ตามระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น การจ่ายผลตอบแทนให้กับผู้บริหารหรือพนักงานธนาคาร ต้องผูกเงื่อนไขให้สัมพันธ์กับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นตลอดทั้งกระบวนการสินเชื่อ กล่าวคือ ต้องดูผลลัพธ์หลังจากปล่อยสินเชื่อไปแล้วว่าผลการชำระคืนตามเงื่อนไขได้เหมาะสมเป็นอย่างไร สามารถเรียกหนี้คืนได้ครบถ้วนแล้ว หรือมีระยะเวลาที่ยอมรับได้ว่าผ่านช่วงความเสี่ยงที่มีการวิเคราะห์ ได้สมเหตุสมผล จึงถือเป็นผลงานแล้วจึงนำไปวัดประเมินเพื่อให้ผลตอบแทนการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ธนาคารแต่ละคน ประการที่สอง เนื่องจากธนาคารรัฐมีภารกิจการเงินตามนโยบายสาธารณะ ของรัฐบาล ซึ่งหลายโครงการมักจะไม่มีกำหนดงบประมาณ แผนการปฏิบัติงานประจำปีไว้ใน แผนงานปกติ ทำให้มีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับความเสียหายจากการดำเนินโครงการ และการบริหารจัดการเวลาทำได้ยาก (Time Consuming) ซึ่งส่งผลต่อเจ้าหน้าที่ธนาคารที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน ที่เป็นธรรมจากการทำกิจกรรมดังกล่าว ประการที่สาม หลักเกณฑ์การจ่ายผลตอบแทนพนักงาน ของระบบ SFIs แตกต่างกัน

ในหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร., 2552) มิได้มีองค์ประกอบเรื่องนี้ไว้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นปัญหาความไม่เป็นธรรมในการ จ่ายค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับพันธกิจยังเป็นข้อบกพร่องที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข เนื่องจาก ตามข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่ผ่านมารัฐบาลจะกำหนดโครงการตามนโยบายรัฐระหว่าง ปีงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะฟื้นฟูเยียวยาความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจบางภาคส่วน และจะใช้กลไกของระบบ SFIs ในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผลลัพธ์นั้น ด้วยเหตุดังกล่าว SFIs จึงมักจะมีได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อไว้สำหรับโครงการตามนโยบายรัฐที่เกิดขึ้นใหม่ ระหว่างปีงบประมาณ และมักไม่มีการนำผลงานการสนองนโยบายรัฐระหว่างปีดังกล่าว มาปรับ เพิ่มเติมเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของพนักงาน (KPIs) อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่ทำให้ คุณภาพการกำกับดูแลอ่อนแอลง เกิดจากการต้องตอบสนองต่อพันธกิจที่วุ่นวาย โดยการต้องถ่ายโอน ทรัพยากรทุกด้าน เช่น บุคลากร เวลา และค่าใช้จ่ายที่จัดสรรไว้สำหรับการดำเนินการตามแผนธุรกิจ ปกติประจำปีไปยังโครงการพิเศษเหล่านี้ ซึ่งเมื่อมีโครงการนอกแผนงานจำนวนมากแน่นอนว่า จะส่งผลกระทบต่อระยะเวลาและแรงงานของพนักงานที่ต้องทุ่มเทไปกับงานด้านที่เป็น ธุรกิจประจำปี เช่น แรงงาน และระยะเวลา ถูกลดทอนลงกว่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่เดียวกัน พนักงาน ต้องพยายามบรรลุตัวชี้วัดผลการดำเนินงานประจำปีของตนเองที่บรรจุอยู่ในแผนธุรกิจและ แผนงบประมาณตามปกติ ส่งผลให้จำเป็นต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อเร่งรัดผลงานตามเป้าหมาย (Targeted KPIs) อันเป็นหนทางเพียงหนึ่งเดียวที่จะได้รับผลตอบแทนที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว

เช่น คะแนนประเมินผล เงินเดือนและโบนัสตามที่คาดหวัง สิ่งที่เกิดขึ้นจึงอาจเป็นบ่อเกิดของปัญหาข้อผิดพลาดต่อเนื่อง จนอาจกล่าวได้ว่ามีแนวโน้มที่อาจจะกลายเป็นพฤติกรรมการยอมรับร่วมกัน เช่น การไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของธนาคาร หรือทุจริต

กล่าวได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนเป็นองค์ประกอบที่มีนัยสำคัญต่อการที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนพื้นฐานเชิงพฤติกรรมขององค์กร จากความไม่สมดุลของการตั้งผลตอบแทนเทียบกับเป้าหมาย ที่อาจทำให้พนักงานพยายามดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อเร่งรัดผลงานตาม KPIs เพื่อได้รับผลตอบแทนที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวสิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือ การปฏิบัติงานที่อาจเกิดข้อผิดพลาดต่อเนื่องทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ดังนั้น เพื่อลดความเสี่ยงการกำกับดูแลที่ด้อยคุณภาพจึงต้องเพิ่มเติมองค์ประกอบความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทน สอดคล้องกับพันธกิจ (Fair Incentives) ไว้ในต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs เพื่อเป็นกลไกในการริเริ่มสร้างนโยบาย หลักกติกา และหลักปฏิบัติในการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับความเสี่ยง เป็นการให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบด้านผลประโยชน์ที่มีผลลัพธ์ทางตรงที่สมเหตุสมผลต่อทรัพยากรบุคคลในระยะยาว เมื่อความเสี่ยงที่มีอยู่ได้รับการตอบสนองอย่างแท้จริงจะยกระดับการบูรณาการร่วมกันที่เชื่อมโยงกับองค์ประกอบอื่นของการกำกับดูแลที่ดีของ SFIs ให้สมบูรณ์มากขึ้น

จากผลการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหาร SFIs พบว่า ประเด็นปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับพันธกิจยังเป็นข้อบกพร่องที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข มีการตั้งข้อสังเกตตามข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่ผ่านมา กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลกำหนดโครงการตามนโยบายรัฐเพื่อเป้าประสงค์ที่จะฟื้นฟูเยียวยาความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจบางภาคส่วนระหว่างปีงบประมาณ แล้วใช้กลไกของระบบ SFIs ในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผลลัพธ์นั้น SFIs จึงมักไม่มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับโครงการตามนโยบายรัฐที่เกิดขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ และไม่มีการนำผลงานระหว่างปีดังกล่าวมาปรับเพิ่มเติมเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของพนักงาน SFIs (KPIs) ใดๆก็ดี การต้องตอบสนองต่อพันธกิจที่วางนี้ส่งผลให้ต้องมีการถ่ายโอนทรัพยากรทุกด้าน เช่น บุคลากร เวลา และค่าใช้จ่ายที่จัดสรรไว้สำหรับการดำเนินการตามแผนธุรกิจปกติประจำปีไปยังโครงการพิเศษเหล่านี้ซึ่งเมื่อมีโครงการนอกแผนงานจำนวนมากแน่นอนว่าจะส่งผลกระทบต่อระยะเวลาและแรงงานที่ต้องทุ่มเทไปกับงานด้านที่เป็นงานนโยบาย ทำให้ทรัพยากรสำหรับใช้เพื่อการดำเนินงานตามแผนธุรกิจประจำปีถูกกลดทอนลงกว่าที่ควรจะเป็นในขณะเดียวกัน เพื่อให้พนักงาน SFIs สามารถบรรลุตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPIs) ประจำปีของตนเองที่บรรจุอยู่ในแผนธุรกิจและแผนงบประมาณปกติ ก็จำเป็นต้องดำเนินการ

ทุกวิถีทางเพื่อเร่งรัดผลงานตามเป้าหมาย (Targeted KPIs) อันเป็นหนทางเพียงหนึ่งเดียวที่จะได้รับผลตอบแทนที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวเช่น คะแนนประเมินผล เงินเดือนและโบนัสตามที่คาดหวัง สิ่งที่เกิดขึ้นจึงเป็นบ่อเกิดของปัญหาข้อผิดพลาดต่อเนื่องจนอาจกล่าวได้ว่ามีแนวโน้มที่จะกลายเป็นพฤติกรรมกรรมการยอมรับร่วมกัน เช่น การไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของธนาคาร หรือทุจริต

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่าประชากรสัมภาษณ์กลุ่มผู้กำกับดูแลและกลุ่มเอกชน มิได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้บริหาร SFIs มีความเห็นสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ว่าองค์ประกอบความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจเป็นแนวคิดที่มีสาระสำคัญ มีลักษณะสอดคล้องกับงานธนาคารของรัฐที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ องค์ประกอบนี้จึงมีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs

#### ประเด็นที่ 6: การกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs (Unique Corporate Governance needs of Banks)

ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่ระบบ SFIs จะสามารถตอบโจทย์ในการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าในระยะยาวได้นั้น การใช้กลไกการกำกับดูแลที่ดีมาเป็นเครื่องมือเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลและการบริหารจัดการ จะเป็นแนวทางเดียวที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง เงื่อนไขสำคัญอยู่ที่ความสามารถของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการนำองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญทุกด้านที่สอดคล้องกับลักษณะงานของ SFIs ทั้งด้านงานตามนโยบายรัฐบาลและงานเชิงพาณิชย์ มาบรรจุอยู่ใน “ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs” แล้วกำหนดหลักการ วิธีปฏิบัติ (Procedure) เชื่อมโยงบูรณาการให้เป็นกระบวนการทำงานที่มีความสอดคล้องส่งเสริมซึ่งกันและกัน ลดการบริหารจัดการที่มีลักษณะต่างคนต่างทำ (Silo) แต่เสริมสร้างมาตรฐานร่วมกันครอบคลุมในทุกระดับงาน โดยเฉพาะมุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านแนวคิดความโปร่งใสที่เป็นนามธรรม มาเป็นวิธีปฏิบัติที่มีผลลัพธ์เป็นรูปธรรม สามารถวัดประเมินสถานะ และตรวจสอบได้ ขณะเดียวกัน แนวคิดของคณะกรรมการบาเซิลเพื่อการกำกับดูแลการธนาคาร (Basel Committee on Banking Supervision: BCBS, 2015) เกี่ยวกับเรื่องนี้มีความชัดเจนว่า ธุรกิจธนาคารนั้นมีความซับซ้อนแตกต่างจากอุตสาหกรรมอื่น จึงกำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับธนาคาร (Guidelines Corporate Governance Principles for Banks) ขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 และพัฒนาเป็นระยะ อีกทั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 2015 ได้เสนอแนะว่า ผู้มีหน้าที่หลักในการกำหนดหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับธุรกิจธนาคารคือ Supervisors โดยในหลักการที่ 13 เรื่อง บทบาทของผู้บังคับบัญชา (Principle 13: The role of Supervisors) แนะนำว่าผู้บังคับบัญชา ซึ่งในที่นี้อาจหมายถึง ผู้กำกับดูแลหรือคณะกรรมการธนาคาร

ก็ตาม ควรให้คำแนะนำต่อผู้บริหารเพื่อสร้างกลไกที่เชื่อมั่นได้ว่าการกำกับดูแลที่มีคุณภาพที่ดีสำหรับธนาคาร โดยเฉพาะในกรณีเมื่อกฎหมายหรือกฎระเบียบที่บังคับใช้อยู่โดยทั่วไป (National Laws & Regulations) เพื่อการกำกับดูแลที่ดีของประเทศไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการที่จะใช้กำกับดูแลกิจการที่ดีที่เฉพาะเจาะจงสำหรับธนาคาร หรือมิได้มีลักษณะที่มุ่งเน้นเพียงพอสำหรับใช้กำกับดูแลธุรกิจธนาคาร (Corporate governance are not sufficiently robust to address the unique corporate governance needs of banks...) โดย BCBS ได้แนะนำว่า แนวทางหรือลักษณะในเอกสาร Guidelines Corporate Governance Principles for Banks ของ BCBS ฉบับนี้ จะให้นโยบายและแนวปฏิบัติที่สอดคล้องเหมาะสมเพื่อส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับธุรกิจธนาคาร โดยเฉพาะการมุ่งเน้นเรื่องการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) การแบ่งแยกโครงสร้างหน้าที่ การเกลี้ยความรับผิดชอบ การแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารที่มีความโปร่งใส (Clear allocation of responsibilities, accountability and transparency among the members of the board and senior management and within the bank) มีความชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยมีกลไกให้ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง และพนักงาน (Among the members of the board and senior management and within the bank) ต้องรับรู้ มีความสำนึกคาดการณ์ได้ถึงผลกระทบต่อการละเลยในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ดี ตลอดจนมีการรายงานประเมินผลปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากคำแนะนำหรือหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องแบ่งปันหลักปฏิบัติที่ดีในอุตสาหกรรมธนาคาร (Share Industry Best Practices) เพื่อสร้างองค์ความรู้ด้านหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับการธนาคารให้มีบูรณาการเชื่อมโยงกันในระบบ SFIs จนเป็นวัฒนธรรมที่เน้นการส่งเสริมคุณภาพการกำกับดูแลที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดการสร้างต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับระบบ SFIs จึงเป็นสิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องต้องนำมาพิจารณาพัฒนาปรับปรุงให้เป็นต้นแบบที่สามารถนำมางานใช้ได้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว

จากการประมวลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ประเด็นต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs นั้น (Unique corporate governance needs of banks. BCBS, 2015) ไม่ได้มีลักษณะแบบองค์ประกอบ แต่เป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีความสมเหตุสมผลตามบรรทัดฐานสากลว่ารัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจการเงินการธนาคารต้องกำหนดต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับตนเอง อย่างไรก็ตาม หลักการกำกับดูแลที่ดี ที่นำมาใช้ใน SFIs พบว่าส่วนใหญ่มีแนวทางใกล้เคียงกับ “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552” ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ที่เป็นหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ใช้เป็นการทั่วไป



สำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอีกหลายแห่ง ทำให้มีประเด็นความสอดคล้องกับลักษณะธุรกิจ การเงินการธนาคารที่เนื้อหาการควบคุม กำกับดูแล (Regulatory) มีคุณลักษณะที่แตกต่างจาก ของธุรกิจอื่น ที่อาจจะทำให้องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่ใช้อยู่ขณะนี้ไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกัน กับเนื้อหาธนาคาร จึงไม่สามารถตอบโจทย์การกำกับดูแลระบบ SFIs ให้เพิ่มคุณภาพอย่างสมบูรณ์ ก้าวหน้าได้ตามเจตนารมณ์ของต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญคือการพิจารณาว่า ระบบ SFIs ต้องมีหลักการกำกับดูแลที่ดีเฉพาะสำหรับธนาคาร (Corporate Governance needs of Banks)

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มผู้กำกับดูแล พบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วย ร้อยละ 75 ที่ต้องมีต้นแบบ การกำกับดูแลที่ดี ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs (Unique Corporate Governance needs of Banks) ส่วน 25% ไม่แน่ใจว่าต้องมีต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะเนื่องจากองค์ประกอบที่กล่าวถึง แทรกอยู่ในการทำธุรกิจของ SFIs แล้ว

ผลการสัมภาษณ์ในผู้บริหารกลุ่ม SFIs พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs

ผลการสัมภาษณ์ ในกลุ่มภาคเอกชน พบว่า เห็นด้วย ร้อยละ 100 ที่ต้องมีต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs

จากผลการอภิปรายและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้างต้น ปรากฏว่ามีความสอดคล้องกัน เป็นส่วนใหญ่ที่เห็นว่า ในระบบ SFIs จำเป็นต้องมีต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีโครงสร้างของ องค์ประกอบที่จำเป็น มีคุณลักษณะเฉพาะเหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจสอดคล้องกับงานธนาคาร ของรัฐ จึงเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญที่จะส่งเสริมคุณภาพของการกำกับดูแลและบริหารจัดการ SFIs การวิเคราะห์ อภิปรายข้างต้น สามารถนำเสนอตารางคำตอบการสัมภาษณ์เชิงลึกแยกตามประเด็น ปัญหางานวิจัย 6 ด้านที่กำหนดไว้โดยได้คำตอบขององค์ประกอบจำนวน 15 ด้านแสดงตามตาราง ด้านล่าง ดังนี้ (ดูตารางที่ 4.4)

ตารางที่ 4.4 ผลคำตอบ การสัมภาษณ์เชิงลึกแยกตามประเด็นปัญหาวิจัย

ประเด็นปัญหาที่ 1 : กรอบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับ SFIs

องค์ประกอบ	กลุ่มประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก		
	กลุ่มเจ้าของและผู้กำกับดูแล: กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย	กลุ่มผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	กลุ่มลูกค้า เอกชน ตลาดหลักทรัพย์
1. คุณภาพของกฎเกณฑ์กำกับดูแลธนาคาร (Governance Framework/ Regulatory Quality)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-
2. การแบ่งแยกบัญชีนโยบายสาธารณะ (Public Service Account : PSA)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-
3. การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-
4. โครงสร้างการกำกับดูแลและองค์ประกอบคณะกรรมการ (Ownership, Regulator and Supervisory Function/ Board's Structure)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-
5. ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-

ประเด็นปัญหาที่ 2 : การบังคับใช้ การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับดูแล และการลงโทษ

6. หลักนิติธรรม (Rule of Law)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-
7. ความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้อง (Accountability) ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย (Owner, Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) คณะกรรมการ (Board's Accountability) และผู้บริหาร/พนักงาน (Management Team)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-

ตารางที่ 4.4 ผลคำตอบ การสัมภาษณ์เชิงลึกแยกตามประเด็นปัญหาวิจัย

ประเด็นปัญหาที่ 2 : การบังคับใช้ การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับดูแล และการลงโทษ

องค์ประกอบ	กลุ่มประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก		
	กลุ่มเจ้าของและผู้กำกับดูแล: กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย	กลุ่มผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	กลุ่มลูกค้า เอกชน ตลาดหลักทรัพย์
8. ความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ (Responsibility)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-
9. การมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ (Participation)	เห็นด้วย 100%	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-

ประเด็นปัญหาที่ 3 : การตรวจติดตาม ระบบรายงาน (Monitoring and report system)

10. ระบบการตรวจติดตาม และรายงาน (Monitoring and Report System)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-
11. การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-
12. ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบ (Independence Risk, Internal Compliance, and Audit)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-

ประเด็นปัญหาที่ 4: ความรับผิดชอบต่อสังคม

13. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-

ตารางที่ 4.4 ผลคำตอบ การสัมภาษณ์เชิงลึกแยกตามประเด็นปัญหาวิจัย			
ประเด็นปัญหาที่ 5: ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ (Fair incentives)			
องค์ประกอบ	กลุ่มประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก		
	กลุ่มเจ้าของและผู้กำกับดูแล: กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย	กลุ่มผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	กลุ่มลูกค้า เอกชน ตลาดหลักทรัพย์
14. ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ (Fair Incentives)	-	เห็นด้วย 100 %	-
	-	-	-
ประเด็นที่ 6 : ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs			
15. ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs ( Unique Corporate Governance needs of Banks)	เห็นด้วย 75 %	เห็นด้วย 100 %	เห็นด้วย 100 %
	ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ 25%	-	-

จากตารางที่ 4.4 ข้างต้น อันเป็นผลจากการวิเคราะห์ อภิปรายคำตอบที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า มีองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญจำนวน 15 ด้าน (ดูตารางที่ 4.4) ส่วนใหญ่แตกต่างจากองค์ประกอบที่ใช้ในระบบ SFIs ปัจจุบัน ทั้งนี้ พิจารณาเห็นว่าหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ที่มีใช้อยู่แล้วในปัจจุบันน่าจะมีส่วนประกอบไม่สมบูรณ์เพียงพอ น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ผลการดำเนินงานของระบบ SFIs ยังมีความอ่อนแอ มีปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นซ้ำซาก ไม่สามารถที่จะสร้างผลกำไรให้สัมฤทธิ์ผลได้ตามเป้าหมาย รวมทั้งไม่สามารถบรรลุผลงานพันธกิจได้อย่างยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดความเจริญต่อระบบเศรษฐกิจได้เท่าที่ควรจะเป็นทั้ง ๆ ที่ SFIs ทุกแห่งได้มีการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้เพื่อเป็นกลไกเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลมาเป็นระยะเวลาหนึ่งดังที่ได้หยิบยกเป็นประเด็นปัญหาไว้แล้ว ดังนั้นการนำหลักการกำกับดูแลที่ดี มาหาคำตอบเพื่อให้ได้โครงสร้างองค์ประกอบที่มีความสมบูรณ์ มีคุณลักษณะครบถ้วนสอดคล้องตามบทบาท SFIs จะสามารถส่งผลดีต่อคุณภาพการกำกับดูแล และก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโครงสร้างองค์ประกอบชุดใหม่ที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ในชั้นนี้ มีความสอดคล้องกับลักษณะงานของ SFIs มากขึ้น จากการมุ่งเน้นนำ

องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี จากองค์กรเศรษฐกิจ การเงิน การธนาคารทั้งในมิติสากลและในประเทศที่เห็นว่ามีแนวโน้ม จำเป็นที่ต้องนำมาบรรจุเข้าไว้ในต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี เพราะมีความสอดคล้องเหมาะสม สอดประสานเข้าเนื้อหางาน เมื่อนำมาปรับใช้กับ SFIs ไทย จะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการยกระดับมาตรฐานการกำกับดูแล SFIs ให้มีคุณภาพ

อย่างไรก็ดี จากการประมวลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs นั้น (Unique corporate governance needs of banks. BCBS, 2015) ไม่ได้มีลักษณะแบบองค์ประกอบ แต่เป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีความสมเหตุสมผลตามบรรทัดฐานสากลว่า รัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจการเงินการธนาคาร ต้องกำหนดต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับตนเอง ดังที่ได้อภิปรายข้างต้น

ประการที่สอง ประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นธรรมของการกำหนดค่าตอบแทน นำมาสู่แนวคิดความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ (Fair Incentives) ของ SFIs น่าจะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีผลต่อคุณภาพการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความเจริญมั่นคงต่อองค์กร ที่ควรเพิ่มเข้าไปในโครงสร้างองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่จะจัดทำขึ้นใหม่ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์หาคำตอบจากการวิจัยเพิ่มเติม

จากข้อมูลวิเคราะห์ข้างต้น สรุปได้ว่ากรอบองค์ประกอบที่เหลืออีก 14 ด้านส่วนใหญ่ มีแนวทางแตกต่างจากกับ “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552” ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) อันเป็นหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ใช้เป็นการทั่วไป สำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ อีกหลายแห่งนั้น ซึ่งข้อค้นพบจากผลการอภิปรายในขั้นตอนนี้ สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยและสอดคล้องกันกับวรรณกรรมจำนวนมากที่สนับสนุนว่า การกำกับดูแลที่ดีจำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์ประกอบ ที่มีความสอดคล้องกับลักษณะธุรกิจการเงินการธนาคารอันจะทำให้้องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีสามารถตอบโจทย์การเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลระบบ SFIs ให้ก้าวหน้าอย่างสมบูรณ์ได้ตามเจตนารมณ์ของหลักการกำกับดูแลที่ดีที่จะดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ อภิปรายต่อไป

ดังนั้นหลังจากที่ผู้วิจัยได้พิจารณาเพิ่มเติมกำหนดความหมายเฉพาะ (Specific Definition) สำหรับทุกองค์ประกอบ และกลั่นกรองความสอดคล้องตามบริบทของ SFIs แล้ว จึงได้มาซึ่งว่า กรอบโครงสร้างองค์ประกอบที่จะใช้จัดทำร่างต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ในขั้นตอนนี้มีทั้งสิ้น 14 องค์ประกอบที่มั่นใจว่ามีความสัมพันธ์ สอดคล้องเหมาะสมกับ SFIs ที่มีลักษณะเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจประกอบธุรกิจธนาคาร ได้แก่

- 1) คุณภาพของกรอบหลักเกณฑ์กำกับดูแลธนาคาร (Regulatory Quality / Governance framework)
  - 2) การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายสาธารณะ (Public Service Account: PSA)
  - 3) การบริหารความเสี่ยง (Risk management)
  - 4) โครงสร้างการกำกับดูแล (Ownership, Regulator and Supervisory function / Board's structure and practices)
  - 5) ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness)
  - 6) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
  - 7) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการของผู้เกี่ยวข้อง (Accountability)
  - 8) ความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ (Responsibility)
  - 9) การมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ (Participation)
  - 10) การตรวจติดตาม และระบบรายงาน (Monitoring and Report System)
  - 11) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances)
  - 12) ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบ (Independence risk, Internal Compliance, and Audit)
  - 13) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR)
  - 14) ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ (Fair incentives)
- โดยกรอบหลักการกำกับดูแลที่ดี ขององค์ประกอบทั้ง 14 ด้านข้างต้น จะเป็นข้อมูลสำคัญที่จะนำไปวิเคราะห์ถึง หลักการที่เป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี ที่เหมาะสมสำหรับ SFIs ไทย ตามวิธีวิทยาการวิจัยการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ หรือ Co-Design ที่กำหนดไว้ ซึ่งจะได้นำเสนอผลวิเคราะห์ในบทที่ 5 เพื่อให้ได้คำตอบยืนยันชั้นสมมติฐานการวิจัยต่อไป