

## ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย\* Good Governance Model for Specialized Financial Institution in Thailand

กรประณม วงษ์มงคล\*\*  
นันทพล กาญจนวัฒน์\*\*\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาต้นแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีที่จะนำมาใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นหลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ที่มีลักษณะเฉพาะสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย การวิจัยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น

ข้อค้นพบจากการวิจัย คือ ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทยที่มีลักษณะเหมาะสมกับงานธนาคารของรัฐ ได้แก่ หลักการที่เป็นองค์ประกอบสาระสำคัญ 14 ด้าน ประกอบด้วย คุณภาพของกรอบหลักเกณฑ์กำกับดูแลธนาคาร การแยกบัญชีธุรกรรม นโยบายสาธารณะ การบริหารความเสี่ยง โครงสร้างการกำกับดูแล ความมีประสิทธิภาพ หลักนิติธรรม ความพร้อมรับมือต่อผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้อง ความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ การมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ ความเป็นอิสระของการบริหาร ความเสี่ยงการควบคุมภายในและการตรวจสอบ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ การตรวจติดตามและระบบรายงาน ความรับผิดชอบต่อสังคม และความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเสนอแนะกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้นำหลักกำกับดูแลที่ดีที่เป็นข้อค้นพบทั้ง 14 หลักการไปใช้กำกับดูแลและปรับปรุงระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันใหม่

**คำสำคัญ :** การกำกับดูแลที่ดี/ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

### Abstract

The research aims to study the Good Governance Principles model which are to be appropriate for Specialized Financial Institutions (SFIs) in Thailand. The research adopts qualitative approach with the use of documentary research, in-depth interview, participatory design, co-design method, and hearing.

The findings of the research are that good governance principles model consist of 14 potential components which are regulatory framework, separation of public policy transactions, risk management, structure of regulatory function, effectiveness, rule of law, accountability, responsibility, participation, independence of risk management, internal control and monitoring, checking and balancing, monitoring and reporting system, social responsibility, and fairness compensation in accordance with integrative mission.

\*คุณภิญโญทรัพย์ประยูร ภาควิชานิติรัฐกิจและการบริหาร มหาวิทยาลัยศรีปทุม

\*\*นักศึกษาหลักสูตรปริญญาคุณวุฒิบัณฑิต สาขาวิชานิติรัฐกิจและการบริหาร มหาวิทยาลัยศรีปทุม

\*\*\*อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก สาขาวิชานิติรัฐกิจและการบริหาร มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Accordingly, it is essential that The Ministry of Finance, The Bank of Thailand and the SFIs committees should apply all the 14 components in regulating the concerned jobs together with improving the governance systems of the SFIs.

**Keywords :** Good Governance/ Specialized Financial Institution

## บทนำ

“การกำกับดูแลที่ดี” แพร่หลายสู่กระแสโลกาภิวัตน์หลังจากเกิดวิกฤติทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 องค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง รวมถึงประเทศสมาชิกในสังกัดต่างมีความตื่นตัวตอบรับกันอย่างมาก ในขณะที่กลุ่มประเทศทุนนิยมการค้าเสรี เช่น สหประชาชาติ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และ สหภาพยุโรป ที่ร่วมเข้ามา มีอิทธิพลสำคัญในการช่วยแก้ไขวิกฤติการเงิน และกำหนดโครงสร้างทิศทางการพัฒนาขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจสังคมในระดับโลก ก็ได้เพิ่มบทบาทในการชักจูงผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาในโลกที่สามทั้งหลายนำหลักการกำกับดูแลที่ดีไปปฏิบัติ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพการกำกับดูแลประเทศตนเอง ลดความเสี่ยงของปัญหาการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ ป้องกันความเสียหายในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้พยายามมุ่งเน้นหลักการกำกับดูแลที่ดี นำมากำหนดเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการให้ความช่วยเหลือทั้งด้านเศรษฐกิจการเงิน สินเชื่อหรือด้านวิชาการ เนื่องจากมุ่งหมายให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือ ต้องเกิดการปฏิรูปคุณภาพการปกครองและการกำกับดูแลอย่างยั่งยืนโดยผ่านทางกลไกการใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีนั่นเอง (Thomas G Weiss, 2001 และ United Nations, 2014)

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลที่ดีเข้ามาในช่วงปี พ.ศ. 2540 หลังวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในประเทศไทยและในทวีปเอเชียเช่นกัน โดยทั้งภาครัฐและเอกชนต่างเห็นความสำคัญ และเชื่อว่าแนวคิดนี้มีส่วนในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลและการบริหารจัดการองค์กรได้ ซึ่งนำมาสู่การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่มีผลผูกพันการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐและบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ภาคสังคมประชาชน ราชการ และธุรกิจ ตระหนักถึงว่ากลไกการกำกับดูแลที่ดีไม่เพียงแต่สร้างคุณธรรมโปร่งใสในวันนี้ แต่ยังจะเสริมความเข้มแข็งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่หากจะมีในอนาคต ในส่วนของการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรภาครัฐนั้น ได้พัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้ในรัฐวิสาหกิจทุกกลุ่ม รวมถึงกลุ่มสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) 8 แห่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 (สคร., 2552) ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 7 ด้าน คือ 1) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ 2) ความสำนึกในหน้าที่ 3) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและเท่าเทียมกัน 4) ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส 5) การสร้างมูลค่าเพิ่ม 6) จรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ และ 7) การมีส่วนร่วม แต่หลักการกำกับดูแลที่ดีทั้ง 7 ด้าน เป็นเพียงหลักการกว้างๆ ที่ใช้กำกับดูแลการดำเนินงานสำหรับองค์กรทั่วไป ซึ่งจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักการกำกับดูแลที่ดีที่มีการนำมาใช้ในองค์กรสากลและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป กลุ่มเอเชีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา รวมถึงภาคเอกชนและธนาคารพาณิชย์ไทยนั้น พบว่ามีความเข้มงวดแตกต่างจากที่ใช้อยู่ในระบบ SFIs

ความแตกต่างอันเป็นความเข้มงวดของหลักการกำกับดูแลที่ดีที่กล่าวมา ส่งผลให้ SFIs ของไทยต้องประสบกับปัญหาคุณภาพการกำกับดูแลและการบริหารจัดการในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ขาดทุนต่อเนื่อง ความมั่นคงทางการเงินมีแนวโน้มลดลง สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือหนี้เสียจำนวนมากส่งผล

เสียหายมูลค่าสูง อีกทั้งมีเรื่องร้องเรียนจากการทำธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งบางกรณีก็ยิ่งเชื่อมโยงไปถึงหน่วยงานรัฐหลายแห่งเกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลของธุรกรรมการเงิน ตลอดจนผลการดำเนินการตามโครงการรัฐบาลก็ไม่มีรายงานความคืบหน้าอย่างชัดเจนเท่าที่ควร บ่อยครั้งที่ SFIs ถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือตอบสนองนโยบายของรัฐบาล เพื่อเร่งแสดงผลงานในระยะสั้น ทำให้สิ่งทีถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างความเติบโตด้านการเงินเพื่อความยั่งยืนในระยะยาวนั้นถูกลดทอนคุณภาพลง และในปัจจุบันสภาพการณ์ที่ว่านี้ก็ยังคงมีอยู่ โดยที่ยังไม่ปรากฏผลสรุปที่สมเหตุสมผลหรือมีรายงานข้อเท็จจริงเปิดเผยต่อสาธารณะ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงสถานะไม่สมบูรณ์ของภาพรวมในการกำกับดูแลและการบริหารจัดการ ทั้ง ๆ ที่ SFIs ทุกแห่งได้มีการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้เป็นกลไกเพิ่มคุณภาพการกำกับดูแลมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วก็ตาม จึงนำมาสู่การศึกษาทบทวนองค์ประกอบของหลักการกำกับดูแลที่ดีที่เหมาะสมสำหรับ SFIs เพื่อยกระดับคุณภาพการกำกับดูแลให้ดีขึ้นได้ตามเจตนารมณ์ของหลักการกำกับดูแลที่ดีตามมาตรฐานของสถาบันการเงินในระดับสากล หรือแม้แต่เพียงเทียบกับระบบธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยเอง

ในการนี้ หาก SFIs ยังคงใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีทั่วไป ร่วมกับรัฐวิสาหกิจกลุ่มอื่น นอกจากจะนำมาซึ่งปัญหาที่กล่าวมาแล้ว ยังจะทำให้การบริหารจัดการ SFIs มีความเสี่ยงอย่างมากที่จะถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ได้ลงทุนลงแรง (Interest Group หรือ Rent-seeker/Free-rider) ส่งผลให้ไม่สามารถสร้างกำไรได้ตามเป้าหมาย ไม่สามารถตอบสนองต่อโครงการการเงินตามนโยบายของรัฐบาลให้สัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจได้อย่างยั่งยืน ขาดประสิทธิภาพและสูญเสียทรัพยากรวนเวียนอยู่เช่นนี้ ด้วยเหตุนี้การศึกษา “ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” เพื่อกำหนดองค์ประกอบของหลักการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะ มีศักยภาพตอบสนองต่อธุรกิจธนาคารของรัฐได้ดียิ่งขึ้น (Rhodes, 1996, 2001) จะสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานหลักการกำกับดูแลที่ดีที่เหมาะสมกับบทบาทสำคัญของ SFIs ที่เป็นทั้งธนาคารและในขณะเดียวกันก็มีพันธกิจต้องดำเนินการตามนโยบายสาธารณะของรัฐบาล

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทบทวนวรรณกรรม หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดี ที่จะนำมาใช้ตลอดจนบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักการกำกับดูแลที่ดีของภาครัฐ ที่มีผลผูกพันการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ แนวคิดหลักการกำกับดูแลที่ดีที่นำมาใช้ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบสถาบันการเงิน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นประเด็นศึกษาในการกำหนดองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการสร้างต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
4. เพื่อวิเคราะห์และจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance Model) แนวใหม่ที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยมีกฎหมายรองรับบังคับใช้

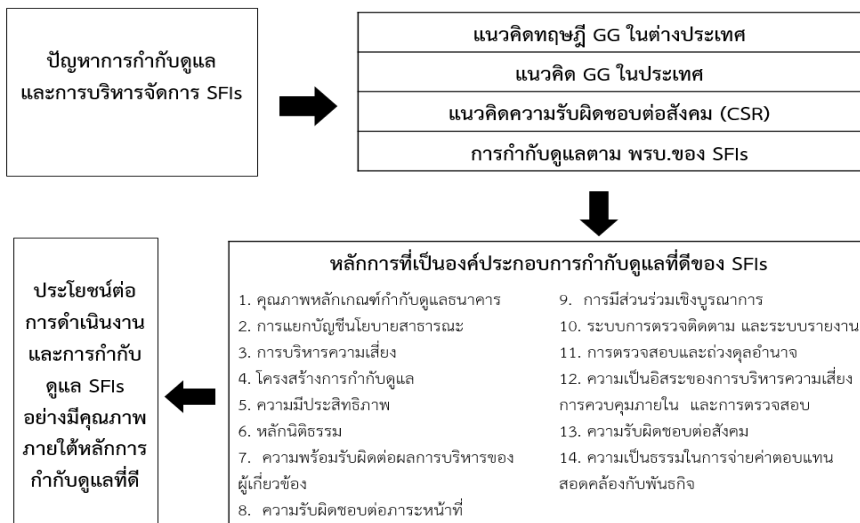
### การทบทวนวรรณกรรม

หลักกำกับดูแลที่ดีที่ใช้ในองค์กรเศรษฐกิจการเงินสากล ภาครัฐและภาคเอกชนไทย มีองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างกันกับของ SFIs ดังนั้น ประเด็นความรู้ที่จะนำมาใช้หาองค์ประกอบที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับการจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี จึงนำมาจากการศึกษาในเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง 5 ด้านดังนี้ 1) บทบาทความจำเป็นของ SFIs 2) ได้แก่ การเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินนโยบายสาธารณะโดยการเป็นตัวกลางทาง

การเงิน ที่จะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ในสังคมของกลุ่มลูกค้าเศรษฐกิจฐานราก กลุ่มอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน และสถาบันชุมชนด้วยโอกาส ให้สามารถเข้าถึงบริการการเงินที่เท่าเทียมกัน หรือมีโอกาสเช่นเดียวกันกับกลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินเอกชน ส่งผลให้เกิดการพัฒนาความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ เช่น การเป็นตัวกลางดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy/ Measures) เป็นต้น (สุขุมมาลย์ ลัดพลีและคณะ, 2552) และ การเป็นธนาคารที่ยังต้องแสวงหากำไรเพื่อให้เลี้ยงตัวเองได้และสามารถส่งผลกำไรคืนผู้ถือหุ้นคือรัฐบาล (พีระพัฒน์ เจริญประยูร, 2559) 2) การนำหลักกำกับดูแลที่ดีมาใช้บริหารองค์กร ซึ่งครอบคลุมความหมาย ความสำคัญในการนำการกำกับดูแล การกำกับดูแลที่ดี การกำกับดูแลระดับโลก และความรับผิดชอบต่อสังคมมาใช้ 3) องค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีในต่างประเทศและในประเทศไทย โดยแบ่งการศึกษาเป็น 3 ระดับได้แก่ หลักการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรสากล หลักการกำกับดูแลที่ดีของสถาบันระหว่างประเทศระดับภูมิภาค และหลักการกำกับดูแลที่ดีในประเทศไทย 4) กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล SFIs ที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรแต่ละแห่งที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ และธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศ โดยศึกษากฎหมายจัดตั้ง ที่หมายถึงกฎหมายรองรับการดำเนินการของ SFIs และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ที่หมายถึงกฎหมายที่กำหนดระบบการกำกับดูแลภายใน SFIs กับกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง SFIs กับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย และ (5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยศึกษาผลงานวิจัยองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญเชื่อมโยงกับหลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคาร

### กรอบแนวคิดและสมมติฐานงานวิจัย

คุณภาพการกำกับดูแล (Quality of Governance) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของ SFIs มีสมมติฐานปัญหา 6 ประเด็น คือ คุณภาพกรอบกฎเกณฑ์การกำกับดูแล การนำไปใช้และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การตรวจติดตามและการรายงาน ความรับผิดชอบต่อสังคม ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ และการกำกับดูแลที่ดีเฉพาะสำหรับธุรกิจธนาคารรัฐที่เกี่ยวข้องกับหลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ตามแผนภูมินี้



## วิธีการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) มีกระบวนการ 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviewing) และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) โดยวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลสาระสำคัญเพื่อจัดทำต้นแบบฯ และนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1: นำข้อมูลองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี ที่ใช้ในองค์กรเศรษฐกิจการเงินสากลหลายแห่ง กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป กลุ่มภูมิภาคเอเชีย ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา รวมถึงภาครัฐและภาคเอกชนไทยที่กำหนดไว้ นำมาจัดทำเป็นตารางเปรียบเทียบกับองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีของ SFIs เพื่อจำแนกหาองค์ประกอบเฉพาะที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องตามประเด็นปัญหาวิจัย พบว่ามีกรอบองค์ประกอบจำเป็นอย่างน้อย 20 ด้าน ที่ส่วนใหญ่แตกต่างจากระบบ SFIs ไทยใช้อยู่ในปัจจุบันนำมาใช้เป็นประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยเครื่องมือการศึกษาจะครอบคลุมเนื้อหาทั้งที่เป็น แนวคิด หลักการ หลักปฏิบัติและปัจจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดี ที่มีในองค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงจะทำการทบทวนปัจจัยอื่นเพิ่มเติมที่ในทางสากลเห็นว่า มีผลเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อต้นแบบการกำกับดูแลที่ดี โดยการทบทวนวรรณกรรมและการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น จะทำให้ได้มาซึ่ง องค์ประกอบโครงสร้างต้นแบบ ที่จะใช้เป็นแนวทางในการจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ (Ensure effective Good Governance Model)

ขั้นตอนที่ 2: การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มประชากรที่ปฏิบัติงานภายใต้หลักการกำกับดูแลที่ดี ที่มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์ในธุรกิจธนาคารและการบริหารจัดการภาครัฐที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และมีความเสี่ยงได้แก่ กลุ่มผู้บริหารนโยบายและผู้กำกับดูแล กลุ่มผู้บริหาร SFIs และ กลุ่มผู้บริหารองค์กรเอกชน ลูกค้าและคู่ค้า จำนวน 17 คน ประกอบด้วย

1. กลุ่มผู้เป็นเจ้าของกำหนดนโยบาย กรอบพันธกิจและผู้กำกับดูแล คือกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 5 คน คือ

1.1 ปลัดกระทรวงการคลัง หรือผู้แทน

1.2 ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง(สศค.) หรือ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) หรือผู้แทน จำนวน 2 คน

1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งประเทศไทย หรือผู้แทนจำนวน 2 คน

2. กลุ่มสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 8 แห่ง จำนวน 8 คน ได้แก่ ประธานสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือประธานคณะกรรมการกำกับดูแลที่ดี หรือ กรรมการผู้จัดการ ผู้อำนวยการ หรือ ผู้บริหารฝ่าย หรือ ผู้แทน

3. กลุ่มองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่ดี จำนวน 4 คน ได้แก่ ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) หรือ กรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือ กรรมการหรือกรรมการผู้อำนวยการสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) หรือ กลุ่มนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยมีประสบการณ์ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือกลุ่มลูกค้า คู่ค้า ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกได้มาซึ่งกรอบองค์ประกอบที่มีศักยภาพรวมทั้งสิ้น 14 ด้าน

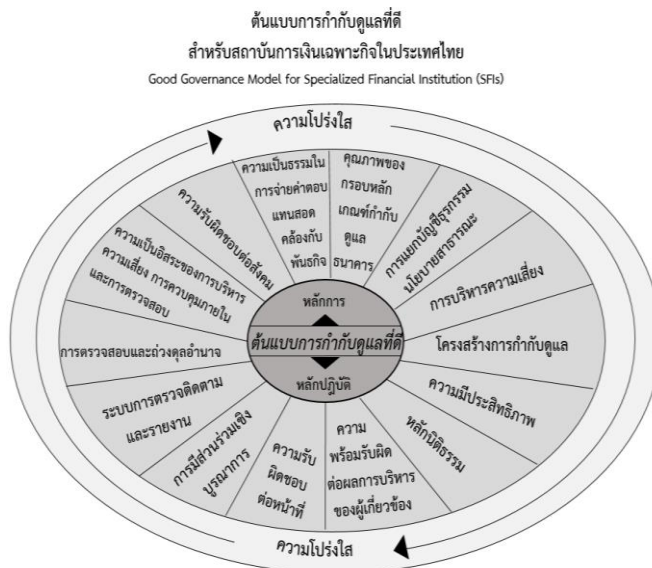
ขั้นตอนที่ 3: นำวิธีวิทยาการวิจัยแบบ การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ มาใช้เพื่อยืนยันว่ากรอบองค์ประกอบที่ได้มาทั้ง 14 ด้านนี้ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาคุณภาพการกำกับดูแลและบริหารจัดการ แนวคิดสำคัญคือ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับประโยชน์หรือรับผลกระทบโดยตรงจากบริบทนี้ ได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการออกแบบ สามารถวิเคราะห์ให้ข้อเสนอแนะอันมั่นใจได้ว่าข้อมูลที่ได้รับมีความน่าเชื่อถือ ผลในขั้นตอนนี้ได้มาซึ่งร่างต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีมีหลักการที่เป็นองค์ประกอบสอดคล้องกับพันธกิจ SFIs

ขั้นตอนที่ 4: วิเคราะห์ความเชื่อมโยงขององค์ประกอบเพื่อจัดทำต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่ขึ้นใหม่ นำไปสู่การรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับระบบ SFIs เพื่อยืนยันความถูกต้องสมบูรณ์

**ผลการวิจัย**

สาระสำคัญได้จากการวิจัยพบว่า ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับ SFIs ประกอบด้วยกรอบองค์ประกอบรวม 14 ด้าน ที่มีลักษณะเฉพาะเหมาะสมกับพันธกิจ และมีความเข้มงวดแตกต่างจากหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ SFIs ใช้อยู่ปัจจุบัน

ผลการวิจัยเมื่อเทียบกับแนวคิดขององค์กรต่างๆ ตามระเบียบวิธีวิจัยที่กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการทบทวนวรรณกรรมจำนวนมากที่สนับสนุนว่า องค์กรด้านการเงินโดยเฉพาะธุรกิจธนาคารนั้น หากใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีมาเป็นเครื่องมือยกระดับคุณภาพกำกับดูแล จำเป็นต้องกำหนดหลักการที่เป็นองค์ประกอบที่มีความสอดคล้องกับลักษณะพันธกิจ สามารถสร้างระบบการตรวจสอบถ่วงดุลและวัฒนธรรมความโปร่งใสได้อย่างแท้จริง ซึ่งผลวิจัยเสนอองค์ประกอบสาระสำคัญได้แก่ 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) ความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้อง (Accountability) 8) ความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ (Responsibility) 9) การมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ (Participation) 10) การตรวจติดตามและระบบรายงาน (Monitoring and Report System) 11) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances) 12) ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบ (Independence risk, Internal compliance, and audit) 13) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) 14) ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ (Fair incentives) นำเสนอเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



การศึกษาเพื่อพัฒนาต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจครั้งนี้เป็นไปตามแนวทางที่สมเหตุสมผล ผลวิจัยมีการยอมรับร่วมกันในองค์ประกอบสาระสำคัญ และสามารถใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีที่ได้มา

ตามแผนภูมิข้างต้น เป็นกลไกในเชิงยุทธศาสตร์สำหรับพัฒนาคุณภาพการกำกับดูแล ควบคุม บริหารจัดการระบบ SFIs ให้มีวิถีปฏิบัติอยู่บนพื้นฐานความโปร่งใสเป็นประโยชน์ต่อการบริหารรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ที่ได้มาจากวิธีการเปรียบเทียบแนวคิดองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีของ SFIs กับแนวคิดทฤษฎีองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรอื่นๆที่กำหนดไว้ตามระเบียบวิธีวิจัย พบว่าในขั้นตอนแรก มีกรอบองค์ประกอบสาระสำคัญซึ่งเป็นแนวคิดใช้อยู่ในองค์กรต่างๆที่สอดคล้องกับสมมุติฐานการศึกษารวม 20 ด้าน ส่วนใหญ่แตกต่างจากองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี 7 ด้านที่ใช้อยู่ในระบบ SFIs ปัจจุบัน เมื่อนำกรอบองค์ประกอบนี้มาสู่การสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้บริหารจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์ SFIs และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นลูกค้าและคู่ค้าที่เป็นผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานภายใต้หลักการกำกับดูแลที่ดีพบว่าข้อเสนอแนะเพิ่มเติม 2 เรื่อง อย่างแรก คือต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับ SFIs นั้น (BCBS, 2015) เป็นแนวคิดที่ว่ารัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจการธนาคารต้องกำหนดต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับตนเอง และเรื่องที่สอง เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนที่ควรต้องสอดคล้องกับพันธกิจของ SFIs ซึ่งน่าจะเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นต่อคุณภาพการบริหาร โดยผลวิเคราะห์ที่ได้จากขั้นตอนนี้ได้แก่ ร่างหลักการที่เป็นองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่มีศักยภาพรวมทั้งสิ้น 14 ด้าน ซึ่งมีความสอดคล้องตรงกับลักษณะเนื้อหาของธุรกิจ SFIs จึงได้นำผลศึกษามายืนยันโดยวิธีวิทยาการวิจัยการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ ว่าร่างองค์ประกอบที่ได้มานี้ มีประสิทธิภาพใช้ป้องกันความเสี่ยงและแก้ปัญหาคุณภาพการกำกับดูแลและบริหาร แล้วนำไปสู่การการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เพื่อยืนยันความครบถ้วนถูกต้องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับระบบ SFIs

ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าวจึงเป็นแนวคิดเชิงหลักการประกอบด้วยหลักการที่เป็นองค์ประกอบที่ตรงกับลักษณะงานธนาคาร และหลักปฏิบัติที่สอดคล้องกับเนื้อหาพันธกิจ แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ายังไม่มีการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงในเรื่องนี้มากนัก รวมถึง องค์ประกอบหลายด้านที่ใช้กันอยู่ขณะนี้ยังไม่มีรายงานประเมินผลการนำไปใช้อย่างชัดเจน ทั้งที่ระบบ SFIs มีขนาดธุรกิจค่อนข้างใหญ่อย่างมีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น การเห็นความจำเป็นในการปฏิรูปหลักการกำกับดูแลที่ดีให้ครอบคลุมทุกมิติ มีการนำมาใช้อย่างจริงจัง จะเป็นการยกระดับความสำคัญของกลไกนี้ให้ใช้ประโยชน์ได้จริง ก่อให้เกิดประสิทธิผลประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

### 1. การนำไปใช้สำหรับรัฐบาล SFIs และองค์กรอื่น

1.1 กระทรวงการคลัง การเป็นเจ้าของและผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจโดยตรงในการควบคุมการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของ SFIs ซึ่งมีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีที่เป็นผลการศึกษาครั้งนี้ เพราะฉะนั้น กระทรวงการคลังจึงสามารถนำหลักการกำกับดูแลที่ดีที่ได้จากผลการศึกษาครั้งนี้ไปใช้กับ SFIs ทั้งในเชิงกำหนดนโยบายและเชิงปฏิบัติผ่านทางสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และผ่านทางคณะกรรมการของ SFIs ซึ่งจะมีกรรมการผู้แทนจากกระทรวงการคลังเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละแห่ง รวมถึงต้องควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่บังคับใช้ข้างต้นเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการปฏิบัติตามและทำให้ได้รับประโยชน์จริงจัง อีกทั้งยังสามารถนำผลวิจัยไปปรับใช้กับกลุ่มงานด้านการเงินอื่นที่มีบริบทใกล้เคียงกับ SFIs

1.2 ธนาคารแห่งประเทศไทย หลังจากปี พ.ศ. 2558 กระทรวงการคลัง ได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล SFIs อย่างเต็มรูปแบบมีการออกสารบัญญัติประกาศแนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทยสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจบังคับใช้มกราคม 2560 ที่รวมถึงเรื่องการทำกับดูแลที่ดีที่จะต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสามารถกำหนดให้นำผลการศึกษาที่ได้จากการวิจัยนี้ ไปปรับปรุงหลักการกำกับดูแลที่ดีและแก้ไขกฎหมายบังคับใช้

1.3 ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กลไกตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ SFIs ในการออกกฎระเบียบภายในของแต่ละแห่งเพื่อบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ SFIs สามารถที่จะปรับปรุงกฎที่เกี่ยวข้องกับหลักการกำกับดูแลที่ดีให้มีองค์ประกอบสาระสำคัญ ตามผลการวิจัย เช่น

คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคารออมสิน เพิ่มองค์ประกอบสาระสำคัญ 11 ด้าน ได้แก่ คุณภาพของกรอบหลักเกณฑ์กำกับดูแล การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายสาธารณะ การบริหารความเสี่ยง โครงสร้างการกำกับดูแล ความมีประสิทธิภาพ หลักนิติธรรม การตรวจติดตามและระบบรายงาน การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยงการควบคุมภายในและการตรวจสอบ ความรับผิดชอบต่อสังคม และความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ

คู่มือธรรมาภิบาลจริยธรรมทางธุรกิจจรรยาบรรณของกรรมการ ผู้บริหารและพนักงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพิ่มองค์ประกอบสาระสำคัญ 11 ด้าน ได้แก่ คุณภาพของกรอบหลักเกณฑ์กำกับดูแล การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายสาธารณะ การบริหารความเสี่ยง โครงสร้างการกำกับดูแล ความมีประสิทธิภาพ หลักนิติธรรม การตรวจติดตามและระบบรายงาน การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยงการควบคุมภายในและการตรวจสอบ ความรับผิดชอบต่อสังคม และความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ เป็นต้น

1.4 การนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรที่บริหารจัดการการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ หรือ องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนการเงินตามกฎหมายจัดตั้งต่างๆ ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น ซึ่งผู้บริหารที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล สามารถนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้

## 2. การพัฒนาองค์กรกำกับดูแล และตรวจสอบติดตามการบริหารกิจการที่ดีของ SFIs

ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการจัดตั้ง SFIs กำหนดให้โครงสร้างองค์กรการกำกับดูแล และการตรวจสอบติดตามเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการ SFIs ซึ่งหากองค์กรทั้ง 3 ระดับดังกล่าวดำเนินการตามข้างต้นโดยพร้อมเพรียงกัน จะทำให้เกิดกลไกกำกับดูแลที่มีคุณภาพ สอดประสานและยึดโยงกันได้อย่างดี ส่งผลให้ระบบการกำกับดูแลมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันได้อย่างสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการที่ว่และมีการปรับปรุง แก้ไข หลักการกำกับดูแลที่ดีตามผลการศึกษาในข้อ 1 แล้วก็ตาม ปัจจัยความสำเร็จสำคัญ ที่จะก่อให้เกิดผลที่เป็นจริงในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนั้น ขึ้นอยู่กับการออกแบบโครงสร้างการบริหารและกระบวนการทำงานให้มีลักษณะตรวจสอบถ่วงดุล โดยองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และองค์กรที่ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ต้องมีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะป้องกันความเสี่ยงจากการถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพราะฉะนั้น เพื่อให้มั่นใจว่ากลไกการกำกับดูแลที่ดีมีคุณภาพ มีลักษณะตรวจสอบถ่วงดุลอย่างแท้จริง การวิจัยครั้งนี้จึงเสนอแนะรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่มีลักษณะการ Monitor ทั้งภายนอกและภายใน SFIs ได้แก่ การเพิ่มโครงสร้างองค์กรอิสระ 2 หน่วยงาน ให้มีบทบาทในการกำกับดูแลและ



การตรวจติดตามการดำเนินงานทั้งระบบ SFIs โดยเป็นองค์กรใหม่ที่แยกออกจากโครงสร้างเดิมที่มีกระทรวงการคลัง เป็นผู้กำหนดนโยบายและธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้กำกับดูแลดังนี้

2.1 องค์กรกำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระ (Regulator Body) ทำหน้าที่หลักในการกำกับดูแลระบบ SFIs ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีคุณภาพ กำหนดระบบงานมาตรฐาน วิธีปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันที่มีความเหมาะสมสำหรับธนาคารรัฐ เป็นต้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ SFIs ในการเป็นกลไกทางการเงินของรัฐบาลและมีผลประกอบการที่ยั่งยืน ซึ่งข้อเสนอนี้สอดคล้องกับแนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินในบางประเทศ ที่ได้วิเคราะห์ไว้ในงานวิจัยบทที่ 4 และสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้บริหารบางส่วนจากหน่วยงานผู้กำหนดนโยบาย

2.2 องค์กรการตรวจติดตาม (Monitoring Body) มีหน้าที่ตรวจติดตามการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระบบ SFIs ที่กำหนดไว้เพื่อให้การตรวจสอบถ่วงดุลมีเอกภาพมากขึ้น

### 3. การพัฒนานโยบาย หลักเกณฑ์และหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดี

เนื่องจากองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ดีทั้ง 14 ด้านนี้ มีลักษณะเป็นหลักการ การที่จะนำไปใช้ได้ผลจึงต้องมีการพัฒนา นโยบาย หลักเกณฑ์ที่เป็นแนวทางการดำเนินการ และพัฒนาหลักปฏิบัติที่ดีที่มีขั้นตอนการทำงานที่ยอมรับได้ร่วมกันในแต่ละองค์ประกอบเพื่อให้ระบบ SFIs มีแนวทางและมาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบ SFIs ในกรณีนี้อาจจะสามารถดำเนินการได้โดยองค์กรอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอยู่เดิม หรือคณะกรรมการ SFIs ตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละแห่ง ฉะนั้น ปัจจัยที่จะเพิ่มความสำเร็จในการปฏิบัติตามหลักการที่ได้จากผลวิจัยนี้ ควรมีดำเนินการดังนี้

#### 3.1 กำหนดให้มีนโยบายและหลักเกณฑ์ (Regulatory) สำหรับองค์ประกอบดังนี้

3.1.1 นโยบายการกำกับดูแลที่มีคุณภาพที่สอดคล้องกับธุรกิจของภาคการเงินการธนาคารตามแนวทางสากล และในขณะเดียวกันควรจะต้องรับกับลักษณะพันธกิจหลัก 2 ด้านคือการธนาคารเชิงพาณิชย์และการเป็นกลไกสนองนโยบายรัฐซึ่งอาจแตกต่างจากนโยบาย และหลักเกณฑ์เดิมที่เคยใช้ร่วมกันกับระบบธนาคารพาณิชย์

3.1.2 หลักเกณฑ์สำหรับแผนงานเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยแผนเชิงธุรกิจพาณิชย์และแผนตามนโยบายสาธารณะที่มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดตั้งของ SFIs ที่แตกต่างกัน

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

3.1.4 นโยบาย หลักเกณฑ์ความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องกับระบบ SFIs ทุกระดับ เพื่อเป็นการไม่เลือกปฏิบัติต่อทุกคนในการแสดงความรับผิดชอบตามหน้าที่ ส่งผลให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียโดยสุจริตเท่าเทียมกัน ลดความเสี่ยงการละเว้นตามอำเภอใจของผู้บริหารในแต่ละช่วงเวลา

3.1.5 นโยบาย หลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมสอดคล้องกับพันธกิจ สำหรับ SFIs ทั้งระบบ เพื่อลดความเสี่ยงจากการใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างไม่เป็นธรรม ไม่สมเหตุสมผลกับเป้าหมายธุรกิจ และการปฏิบัติงานนอกแผนงบประมาณประจำปี

3.2 พัฒนาหลักปฏิบัติที่ดีเพื่อให้มีกระบวนการทำงานมาตรฐาน มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และมีการตรวจสอบถ่วงดุล ดังนี้

3.2.1 หลักปฏิบัติที่ดีเพื่อให้มีกระบวนการที่มั่นใจได้ว่าผู้เกี่ยวข้องทุกคนพร้อมที่จะแสดงความรับผิดชอบต่อผลการบริหารและการตัดสินใจของตนเอง

3.2.2 หลักปฏิบัติที่ดีด้านความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ เพื่อให้ระบบ SFIs มีความมั่นใจว่าบุคลากรมีจิตสำนึกด้านบวกที่ต้องรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ ส่งเสริมจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบวิชาชีพการเงิน และปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวัง

3.2.3 หลักปฏิบัติที่ดีสำหรับส่งเสริมการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการให้เกิดวัฒนธรรมความไว้วางใจกัน มีส่วนร่วมในการเชื่อมโยง แบ่งปันความรู้ ทรัพยากรและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร

3.2.4 หลักปฏิบัติที่ดีสำหรับระบบการตรวจติดตามและระบบการรายงาน ผ่านระบบเครือข่ายเทคโนโลยี และใช้ระบบฐานข้อมูลร่วมกันในมิติต่างๆ เพื่อส่งเสริมการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

3.2.5 หลักปฏิบัติที่ดีด้านความรับผิดชอบต่อสังคมที่เป็นมาตรฐาน สอดคล้องกับพันธกิจตามกฎหมายจัดตั้งของ SFIs แต่ละแห่ง และมีรายงานเปิดเผยต่อสังคมเกี่ยวกับความคุ้มค่าของกิจกรรมตรงตามวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณ

### ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับการวิจัยเพื่อประโยชน์ทางวิชาการในอนาคต สามารถนำคำตอบองค์ประกอบทั้ง 14 ด้านที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ไปทำการวิจัยเพิ่มเติม ซึ่งใช้ระเบียบวิธีการวิจัย ได้แก่ การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการวิจัยเชิงปริมาณโดยการใช้แบบสอบถามกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับบริบท SFIs เพื่อค้นหาหลักเกณฑ์และหลักปฏิบัติที่ดีที่มีการยอมรับร่วมกันในระบบอุตสาหกรรมการเงินการธนาคารว่าจะเป็นเครื่องมือพัฒนาคุณภาพการกำกับดูแลให้ดีขึ้น โดยยกตัวอย่างดังนี้

1. วิจัยหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีคุณภาพ เพิ่มสมดุลในการสร้างความมั่นคงและมีเสถียรภาพให้ SFIs โดยเน้นหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหน้าที่บทบาทการแสวงหากำไร และการเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาล

2. ศึกษาหลักปฏิบัติที่ดีเรื่องการแบ่งแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายสาธารณะ เพื่อหากระบวนการที่โปร่งใสในการใช้ SFIs เป็นเครื่องมือสนับสนุนนโยบายรัฐ เน้นความสอดคล้องกับวัฒนธรรมการเงินและวิถีชีวิตของประชาชนไทยเช่น รูปแบบมาตรฐานในการการเขียนโครงการตามนโยบายรัฐบาล รูปแบบระบบงาน (Platform) วิธีปฏิบัติเพื่อตรวจติดตาม และการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสาธารณะและสังคมได้อย่างโปร่งใส ส่งผลให้การใช้งบประมาณมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม

3. ศึกษาหลักปฏิบัติที่ดี เพื่อพัฒนาระบบการตรวจติดตามและรายงานของ SFIs ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตอบสนองต่อคุณภาพการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีความโปร่งใส รวมถึงการใช้ทรัพยากร เช่น ฐานข้อมูลร่วมกันเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายและมีความปลอดภัย

4. วิจัยหลักเกณฑ์ความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับพันธกิจ โดยเปรียบเทียบค่าตอบแทนบุคลากรของ SFIs กับระบบสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์

## เอกสารอ้างอิง

- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2559). *หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี2555*. เข้าถึงได้จาก [https://www.set.or.th/sustainable\\_dev/th/cg/files/2013/CGPrinciple2012Thai-Eng.pdf](https://www.set.or.th/sustainable_dev/th/cg/files/2013/CGPrinciple2012Thai-Eng.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2559). *มาตรฐานแนวทางการรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ*. เข้าถึงได้จาก [http://www.set.or.th/sustainable\\_dev/th/sr/publication/files/corporate\\_social\\_responsibility.pdf](http://www.set.or.th/sustainable_dev/th/sr/publication/files/corporate_social_responsibility.pdf).
- ธนาคารกรุงเทพ. (2559). *นโยบายการกำกับดูแลกิจการ*. เข้าถึงได้จาก <http://www.bangkokbank.com/BangkokBankThai/AboutBangkokBank/AboutUs/CorporateProfile/CorporateGovernancePolicy/Pages/CGPolicy.aspx>.
- ธนาคารกรุงศรีอยุธยา. (2559). *นโยบายการกำกับดูแลกิจการ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2559 จากเว็บไซต์: [http://krungsrihai.blogspot.com/2013/08/blogpost\\_6189.html](http://krungsrihai.blogspot.com/2013/08/blogpost_6189.html).
- ธนาคารกสิกรไทย. (2559). *การกำกับดูแลกิจการ*. เข้าถึงได้จาก <http://www.kasikornbank.com/TH/Investors/CorporateGovernance/StatementofCorporateGovernancePrinciples/Pages/Introduction.aspx>.
- ธนาคารซีไอเอ็มบี ไทย. (2559). *นโยบายการกำกับดูแลกิจการ*. เข้าถึงได้จาก [http://www.cimbthai.com/CIMB/about\\_us/corporate\\_governance\\_policy/](http://www.cimbthai.com/CIMB/about_us/corporate_governance_policy/).
- ธนาคารทหารไทย. (2559). *นโยบายการกำกับดูแลกิจการ*. เข้าถึงได้จาก [https://www.tmbbank.com/about/corporate\\_governance\\_policy](https://www.tmbbank.com/about/corporate_governance_policy).
- ธนาคารไทยพาณิชย์. (2559). *นโยบายการกำกับดูแลกิจการ*. เข้าถึงได้จาก <http://www.scb.co.th/th/about-scb/corporate-governance/business-operation-policy/corporate-governance-policy>.
- ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย. (2559). *คู่มือประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย*. เข้าถึงได้จาก <http://www.smebank.co.th/th/pdf/bank-20-02-56.pdf>.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2559). *รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 มีนาคม 2557*. เข้าถึงได้จาก <http://www.baac.or.th/file-upload/000128-288623-199169.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2559). *คู่มือธรรมาภิบาล*. เข้าถึงได้จาก [http://www.baac.or.th/images/cg/cg\\_manual.pdf](http://www.baac.or.th/images/cg/cg_manual.pdf).
- ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย. (2559). *รายงานประจำปี 2556*. เข้าถึงได้จาก [http://www.exim.go.th/doc/th/about\\_exim/EXIM\\_Annual\\_Report\\_2013\\_Thai.pdf](http://www.exim.go.th/doc/th/about_exim/EXIM_Annual_Report_2013_Thai.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2559). *นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยปี 2557*. เข้าถึงได้จาก [http://www.exim.go.th/th/about\\_exim/controlPolicy.aspx](http://www.exim.go.th/th/about_exim/controlPolicy.aspx).
- ธนาคารออมสิน. (2559). *คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี*. เข้าถึงได้จาก <http://www.gsb.or.th/getattachment/e534bc7f-ab1a-4638-83b4-2e7820e5eb66/Guidegovernance.aspx>.
- \_\_\_\_\_. (2559). *รายงานประจำปี 2556*. เข้าถึงได้จาก <http://www.gsb.or.th/getattachment/9d96a863-8aec-46b8-bf21-9becbca86cb2/img-report-2556.aspx>.

- ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2559). *ระเบียบธนาคารอาคารสงเคราะห์ ฉบับที่ 31 ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของผู้บริหารและพนักงานธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2553*. เข้าถึงได้จาก [http://www.ghb.co.th/img\\_download/83\\_2162.pdf](http://www.ghb.co.th/img_download/83_2162.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2559). *รายงานประจำปี 2556*. เข้าถึงได้จาก [http://www.ghb.co.th/img\\_download/90-6772.pdf](http://www.ghb.co.th/img_download/90-6772.pdf).
- ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย. (2559). *นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี*. เข้าถึงได้จาก [http://www.ibank.co.th/2010/th/about/about\\_detail.aspx?ID=13](http://www.ibank.co.th/2010/th/about/about_detail.aspx?ID=13)
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. *สารบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง.มกราคม 2560*. เข้าถึงได้จาก [https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/FSINotifications/SFIs\\_Regulations\\_Index.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/FSINotifications/SFIs_Regulations_Index.pdf)
- บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย. (2559). *รายงานประจำปี 2556*. เข้าถึงได้จาก <http://www.smc.or.th/wpcontent/uploads/2014/06/annual-report-56th.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2559). *หลักธรรมาภิบาลของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยปี 2556*. เข้าถึงได้จาก <http://www.smc.or.th/wp-content/uploads/2016/03/cg-2559-n.pdf>
- บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม. (2559). *นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม*. เข้าถึงได้จาก <http://www.tcg.or.th/uploads/userfiles/files/นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี.pdf>
- พีระพัฒน์ เจริญประยูร. (2559). *บทบาทสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย. บทความกฎหมายนำรู้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง*. เข้าถึงได้จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=6753>.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือสำนักงาน (ก.พ.). (2540). *การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (Accountability System in Thai Public Service) บทสรุปสำหรับผู้บริหาร*. เข้าถึงได้จาก <http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/accountability.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2540). *มาตรฐานทางจริยธรรม*. เข้าถึงได้จาก <http://www.ocsc.go.th/ethics/standard>
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.). (2559). *หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552*. เข้าถึงได้จาก <http://www.cgthailand.org/TH/Regulation/OtherInstitute/Documents/CG%20code%20for%20SOE.pdf>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พร.). (2559). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เดือนกันยายน ปี 2552 (Good Governance Rating)*. เข้าถึงได้จาก [http://www.opdc.go.th/uploads/files/gg\\_rating\\_book.pdf](http://www.opdc.go.th/uploads/files/gg_rating_book.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2559). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ตามมติเห็นชอบคณะรัฐมนตรีวันที่ 24 เมษายน 2555*. เข้าถึงได้จาก [https://www.opdc.go.th/content.php?menu\\_id=5&content\\_id=2442](https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442).
- สุขุมมาลย์ ลัดพลี และคณะ. (2552). *โครงการวิจัยการศึกษาแนวทางการพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง*.

- A Handbook. (2005). *IMF Financial Sector Assessment*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fsa/eng/pdf/ch09.pdf>.
- Asian Development Bank. (2016). *ADB's Work on Governance and Development, "GOVERNANCE AND PUBLIC MANAGEMENT"*. Retrieved from <http://www.adb.org/sectors/governance/overview>
- \_\_\_\_\_. (2016). *Governance: Sound development management August 1995*. Retrieved from <https://www.adb.org/documents/governance-sound-development-management>
- Basel Committee on Banking Supervision. (2015). *BCBS Guidelines Corporate governance principles for banks July 2015*. Retrieved from <http://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf>
- British and Irish Ombudsman Association. (2009). *Guide to principles of good governance*. Retrieved from <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOAGovernanceGuideOct09.pdf>.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). (2017). *Corporate Governance*. Retrieved from <http://www.ebrd.com/corporate-governance.html>
- European Central Bank. (2016). *The evolving framework for corporate governance*. Retrieved from [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/p089100\\_mb200505en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/p089100_mb200505en.pdf)
- International Finance Corporation (IFC). (2016). *A Guide to Corporate Governance Practices in the European Union*. Retrieved from [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c44d6d0047b7597bb7d9f7299ede9589/CG\\_Practices\\_in\\_EU\\_Guide.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c44d6d0047b7597bb7d9f7299ede9589/CG_Practices_in_EU_Guide.pdf?MOD=AJPERES).
- OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>
- Rhodes, R. A. W. (1996, 2001). *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies, XLIV.
- The World Bank Group. (2015). *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*. Retrieved from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
- Thomas, G. W. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21.
- United Nations. (2004). The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General. Retrieved from <http://archive.ipu.org/splze/unga07/law.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Global issues, "Governance"*. Retrieved from <http://www.un.org/en/globalissues/governance/index.shtml>.
- United Nations ESCAP. (2016). *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*. Retrieved from: <http://www.unescap.org>
- United Nations and the rule of law. (2016). *What is the Rule of Law*. Retrieved from <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>
- \_\_\_\_\_. (2001). *"Ahead of the Curve?" UN Ideas and Global Challenges*, Bloomington. IN: Indiana University Press.