



บริษัทภิบาลแห่งชาติ
National CG Committee

ทำไมต้องพูดถึง การกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคาร

โดย ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน
ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

“การขาดการกำกับดูแลกิจการที่ดีได้ก่อให้เกิดความเสียหายมาแล้วในอดีต โดยในวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมา สถาบันการเงิน ประสบความเสียหายและล้มไปจำนวนมาก ความเสียหายเหล่านั้นเกิดมาจากการปล่อยสินเชื่อที่ไม่เหมาะสม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปล่อยสินเชื่อให้แก่พวกพ้อง การเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องเป็นการขาดธรรมาภิบาลของกรรมการและผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายไม่เฉพาะแก่สถาบันการเงินที่บุคคลเหล่านั้นเป็นกรรมการหรือผู้บริหารเท่านั้นแต่ได้ลุกลามไปสู่ระบบสถาบันการเงิน และเศรษฐกิจในภาพรวม”

นี่คือ... สารสำคัญส่วนหนึ่งในปาฐกถาของ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการเสวนา Corporate Governance Forum เรื่อง **“การกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับธนาคาร”** *

การกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคาร...สำคัญต่อธุรกิจและสังคม

การกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคาร มีความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจของธนาคาร และต่อสังคมในวงกว้าง โดยมีความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจของธนาคารนั้น มี 2 ประการ คือ

ประการแรก การกำกับดูแลกิจการที่ดีจะช่วยป้องกันความเสี่ยงที่ธนาคารจะล้มละลาย โดยที่ลักษณะของธุรกิจธนาคารมีโครงสร้างเงินทุนซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยง เช่น อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (Debt to Equity Ratio) ที่สูง และการมีโครงสร้างสินทรัพย์ไม่สอดคล้องกับหนี้สิน (Asset-Liabilities Mismatch) เป็นต้น หากธนาคารมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี จะทำให้ประชาชนทั่วไปมีความเชื่อมั่นต่อธนาคาร และเลือกที่จะมาฝากเงินกับธนาคาร นอกจากนี้ หากธนาคารประสบปัญหาใดๆ ผู้ฝากเงินก็จะไม่ตื่นตระหนกและพากันถอนเงินออกจากธนาคาร เพราะเชื่อมั่นว่าธนาคารจะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้

ประการที่สอง การกำกับดูแลกิจการที่ดีจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้บริหารของธนาคารมีความรอบคอบ ไม่ดำเนินธุรกิจโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยง เพราะเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะเข้ามาช่วยเหลือธนาคารในกรณีที่ธนาคารประสบปัญหา (Moral Hazard) ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นได้ ถ้าธนาคารไม่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพราะโดยทั่วไปผู้ฝากเงินก็ไม่ใส่ใจ เพราะคิดว่าเงินฝากของตนจะได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ

ส่วนความสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคารต่อสังคมในวงกว้างนั้น คือ การป้องกันมิให้การระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไปมาใช้ในการดำเนินธุรกิจที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ และทำให้เกิดความเสียหาย แล้วธนาคารอาจประสบปัญหาจนถึงขั้นล้มละลาย ซึ่งจะทำให้ผู้ฝากเงินที่มีเป็นจำนวนมากได้รับความเสียหายไปด้วย และส่งผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในท้ายที่สุด

ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ จึงได้พยายามที่จะช่วยกันพัฒนาการกำกับดูแลกิจการที่ดีของธนาคาร โดยในเดือนมิถุนายน 2549 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) ได้ออก Policy Brief on Corporate Governance of Banks in Asia โดยได้ตั้งข้อสังเกตถึงลักษณะเฉพาะของธุรกิจธนาคารในเอเชีย รวมทั้งยังให้ข้อเสนอแนะหลายประการในการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการของธนาคารในเอเชียให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการของธนาคารในประเทศไทย คณะอนุกรรมการสร้างความรู้ความเข้าใจและประชาสัมพันธ์การดำเนินการเกี่ยวกับ Corporate Governance ในประเทศไทย ในคณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติ จึงจัด CG Forum เรื่อง **“การกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับธนาคาร”** เพื่อหาข้อสรุปว่ามีเรื่องใดที่เราสามารถจะนำมาประยุกต์ใช้ได้บ้าง ซึ่งผลของการหารือมีประเด็นและสาระดังนี้

* จัดโดยคณะอนุกรรมการสร้างความรู้ความเข้าใจและประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับ Corporate Governance ในประเทศไทย ในคณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2549 ณ อาคารตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ข้อเสนอแนะของ OECD: เรื่องใดที่ควรนำมาใช้ในประเทศไทย

ในเรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับธนาคารนั้น ผู้แทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นว่า ไม่มีข้อเสนอแนะเรื่องใดของ OECD ที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับธนาคารพาณิชย์ของไทย ที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ครอบคลุมทุกประเด็นแล้ว และในบางเรื่องกฎเกณฑ์ของไทยยังเข้มกว่าข้อเสนอแนะของ OECD อีกด้วย เช่น การกำหนดให้การให้สินเชื่อแก่กิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือผู้ถือหุ้น ต้องผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการ และการให้กู้แก่กิจการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำได้ไม่เกิน 5% ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ของธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

โดยผู้ร่วมเสวนาส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การกำกับดูแลกิจการของธนาคารไทยได้พัฒนาดีขึ้นมาเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่เกิดขึ้นยังคงเป็นในเชิงของรูปแบบ (Form) มากกว่าเชิงของสาระ (Substance) ในขั้นต่อไป ธนาคารไทยจึงควรพัฒนาในสาระของการกำกับดูแลกิจการมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าข้อเสนอแนะของ OECD จะไม่มีเรื่องใดเป็นเรื่องใหม่ แต่ก็มี 4 เรื่อง ที่เป็นเรื่องสำคัญและแตกต่างไปจากการกำกับดูแลกิจการของบริษัทโดยทั่วไป ได้แก่

1. ความรับผิดชอบต่อผู้ฝากเงิน

เนื่องจากธนาคารระดมเงินฝากจากประชาชนไปใช้ดำเนินธุรกิจ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการของธนาคารจึงควรรับผิดชอบต่อผู้ฝากเงินด้วย โดยในการพิจารณาตัดสินใจเรื่องต่างๆ คณะกรรมการควรคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่จะเกิดแก่ผู้ฝากเงิน นอกเหนือไปจากการคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น ในการที่จะดูแลผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินได้อย่างเต็มที่ กรรมการของธนาคารจำเป็นต้องมีทักษะและความสามารถเฉพาะตัวที่เพียงพอ ซึ่งนอกจากความรู้และประสบการณ์ในธุรกิจธนาคารแล้ว กรรมการควรมีความสามารถในการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับการจัดการ กลยุทธ์ และนโยบายของธนาคารด้วย

2. การป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์จากการให้สินเชื่อ

การให้สินเชื่อถือเป็นธุรกิจหลักของธนาคาร ในบางครั้ง ธนาคารอาจให้สินเชื่อแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น กรรมการ ผู้บริหาร ญาติพี่น้องของกรรมการหรือผู้บริหาร รวมทั้งกิจการที่บุคคลเหล่านั้นมีอำนาจควบคุม ในกรณีเหล่านี้ ธนาคารจำเป็นต้องมีมาตรการในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง และเพื่อมิให้เกิดความล้มเหลวของธนาคารดังที่เป็นมาแล้วในอดีต

หลักการสำคัญที่ OECD ได้แนะนำในการพิจารณาสินเชื่อแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน มีดังนี้

- (1) พิจารณาให้เกิดประโยชน์ในระยะยาวทั้งสำหรับธนาคารและลูกค้า และไม่ควรให้สินเชื่อกระจุกตัวกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป
- (2) ควรผ่านกระบวนการที่เหมือนกับรายการที่ทำกับบุคคลภายนอก (Arm's length) ซึ่งหมายถึง การที่ธนาคารไม่ให้สิทธิพิเศษใดๆ ในการพิจารณา และไม่ให้เงื่อนไขสินเชื่อพิเศษที่แตกต่างไปจากเงื่อนไขที่ให้แก่บุคคลทั่วไป
- (3) ผู้ที่มีส่วนได้เสียไม่ควรเข้าร่วมในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อดังกล่าว
- (4) ควรเปิดเผยข้อมูลรายการที่ทำกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (Related Party Transaction) อย่างครบถ้วน

3. จริยธรรมธุรกิจ

เป็นที่ทราบกันดีว่า ธนาคารเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเงินของคนจำนวนมาก ซึ่งมีโอกาสทำให้กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานของธนาคาร จะใช้อำนาจหรือข้อมูลในทางที่ไม่ถูกต้อง เพื่อหาประโยชน์ให้กับตนเอง ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการของธนาคารจึงควรส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับในธนาคารมีมาตรฐานด้านจริยธรรมในระดับสูง เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจที่ถูกต้องในกรณีที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และช่วยเตือนใจให้ผู้ปฏิบัติงานคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ มากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง

ในประเด็นจริยธรรมธุรกิจ ท่านรองนายกฯ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล ได้ให้ความเห็นว่า *คุณธรรมและจริยธรรมถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการกำกับดูแลธนาคาร* โดยได้ยกตัวอย่างของระบบในประเทศตะวันตก ที่ถึงแม้จะมีการสร้างระบบที่มีการตรวจสอบ

และคานอำนาจที่ดีเพียงใดก็ตาม แต่หากกรรมการและผู้บริหารเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณธรรม บุคคลเหล่านั้นก็มักจะหาช่องทางหลีกเลี่ยงและหาผลประโยชน์ให้ตนเองได้อยู่ดี

4. การพิจารณาและติดตามการกำกับดูแลกิจการของผู้

การกำกับดูแลกิจการของผู้ก็ถือว่ามีสำคัญต่อธนาคารเช่นกัน เพราะหากผู้มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี ความเสี่ยงที่ผู้จะประสบปัญหาและไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ก็ลดน้อยลงไปด้วย ด้วยเหตุนี้ ธนาคารจึงควรให้ความสนใจกับการกำกับดูแลกิจการของผู้ ซึ่งสามารถกระทำได้ใน 2 ขั้นตอน คือ ประเมินระดับการกำกับดูแลกิจการของผู้ก่อนอนุมัติสินเชื่อ เพื่อประเมินความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ และติดตามการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีภายหลังจากได้รับสินเชื่อไปแล้ว จนกระทั่งชำระหนี้คืนจนหมด

ในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อในปัจจุบัน ธนาคารส่วนใหญ่จะพิจารณา Character ของผู้ขอสินเชื่อ ประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจ นโยบายและแผนธุรกิจ การบริหารงาน ฐานะการเงิน และความสามารถในการทำกำไร เป็นต้น ซึ่งยังครอบคลุมประเด็นด้านการกำกับดูแลกิจการต่างๆ ไม่ครบถ้วน ธนาคารจึงควรพิจารณาประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีความเห็นจากผู้ร่วมเสวนาว่า การแข่งขันที่สูงในธุรกิจธนาคารอาจเป็นอุปสรรคที่ทำให้บางธนาคารไม่สามารถพิจารณาการกำกับดูแลกิจการของผู้ขอสินเชื่อได้เต็มที่นัก เพราะผู้ขอสินเชื่อมีทางเลือกที่จะขอกู้เงินได้จากหลายธนาคาร จึงทำให้บางธนาคารเลือกที่จะไม่พิจารณาประเด็นด้านการกำกับดูแลกิจการของผู้ขอสินเชื่อ เพื่อที่จะรักษาลูกค้ารายนั้นไว้ ในทางกลับกัน มีผู้ร่วมเสวนาอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า การให้กู้โดยไม่ได้อิงพิจารณาเรื่องการกำกับดูแลกิจการ คือการพิจารณาความเสี่ยงแบบไม่ครบถ้วน จึงอาจทำให้ธนาคารที่ผู้ประสบปัญหาในภายหลัง เช่น ต้องมีการตั้งสำรองหนี้สงสัยจะสูญซึ่งกระทบต่อฐานะการเงินของธนาคาร เป็นต้น

ส่วนการติดตามการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของลูกค้าหนี้ จนกระทั่งชำระหนี้คืนจนหมดนั้น ธนาคารควรใช้ความระมัดระวังในการติดตาม เพราะถ้าธนาคารเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการของลูกค้ามากเกินไป อาจกลายเป็นการแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของลูกค้าได้ เช่น ธนาคารไม่ควรส่งกรรมการหรือผู้บริหารของตนไปเป็นกรรมการในบริษัทของลูกค้า เพราะจะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ได้ โดยกรรมการที่เป็นตัวแทนของธนาคารอาจจะตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยยึดเอาผลประโยชน์ของธนาคาร มากกว่าผลประโยชน์ของบริษัทลูกค้า อย่างไรก็ดี ยกเว้นกรณีที่ลูกค้ามีปัญหา และธนาคารจำเป็นต้องส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและประสบการณ์เข้าไปช่วยฟื้นฟูและควบคุมเรื่องการเงิน มิฉะนั้น การแก้ปัญหาอาจไม่สำเร็จ

ในแง่ของกฎเกณฑ์ทางการ ในอนาคตหลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ทุกธนาคารต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ Basel II แล้ว ธนาคารจะต้องพิจารณา Credit Rating ของผู้ และปัจจัยด้านธรรมาภิบาลในการคำนวณเงินกองทุนขั้นต่ำ ซึ่งทำให้ธนาคารต้องติดตามการกำกับดูแลกิจการของผู้ ตั้งแต่ในขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ และภายหลังจากให้เงินสินเชื่อไปจนกระทั่งชำระหนี้คืน

การกำกับดูแลกิจการของธนาคาร... จะประสบความสำเร็จได้อย่างไร

การกำกับดูแลกิจการของธนาคารจะประสบความสำเร็จได้ ต้องเริ่มจากคณะกรรมการของธนาคาร เพราะคณะกรรมการเป็นบุคคลที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ผู้แทนจากธนาคารพาณิชย์ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับธนาคารต้องร่วมมือกัน ไม่ว่าจะเป็นกรรมการ ผู้บริหาร หรือพนักงาน โดยต้องสร้างให้การปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีกลายเป็นวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งต้องมีการสื่อสารให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจตรงกัน

นอกจากนี้ ผู้แทนจากธนาคารพาณิชย์ยังได้ระบุองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ที่จะช่วยทำให้การพัฒนาด้านการกำกับดูแลกิจการประสบความสำเร็จ องค์ประกอบแรก คือ การมีกฎเกณฑ์และข้อบังคับต่างๆ ซึ่งจะช่วยวางโครงสร้างและเกณฑ์ขั้นต้น องค์ประกอบที่สอง คือ การมีระบบแรงจูงใจและการลงโทษในสังคม และองค์ประกอบที่สาม คือ การมีจริยธรรม โดยองค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าว จะส่งเสริมให้การกำกับดูแลกิจการของธนาคารประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง

เมื่อการกำกับดูแลกิจการของธนาคารประสบความสำเร็จแล้ว ธนาคารควรมีบทบาทในการเข้าไปช่วยส่งเสริมและพัฒนาการกำกับดูแลกิจการของลูกค้าสินเชื่อ โดยที่ไม่ใช่เป็นการแทรกแซงการดำเนินธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้ลูกค้าสินเชื่อมีคุณภาพ และช่วยส่งเสริมให้ระดับการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการของธุรกิจโดยรวมของประเทศปรับตัวดีขึ้นได้ด้วย 