

“ธรรมาภิบาล”

พล.อ.อ.วีรวิท คงศักดิ์

ความหมายของ “ธรรมาภิบาล”

คำว่า “Good Governance” เริ่มนำมาใช้กันในประเทศไทยเมื่อประมาณ ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมาโดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก เมื่อ ปี ค.ศ. ๑๙๘๙ หรือ พ.ศ.๒๕๓๒ หลังจากนั้นได้มีนักวิชาการหลายท่านได้แปลความหมายของคำนี้ และบัญญัติศัพท์ไว้หลายคำ เช่น “กลไกประชารัฐที่ดี” “ประชารัฐ” “ธรรมรัฐ” “ศุประศาสนการ” (ปัญญาและวิธี:๖-๗) เมื่อนำคำนี้มาใช้ในภาคธุรกิจได้ใช้ภาษาอังกฤษว่า “Corporate Governance” ซึ่งมีผู้บัญญัติศัพท์ว่า “การกำกับดูแลกิจการที่ดี” “ธรรมนุญการบริหาร” และ “บริษัทภิบาล” ฯลฯ สำหรับสถาบันพระปกเกล้าได้ใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” และในปัจจุบันภาคราชการได้ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งทั้งหมดนี้มาจากรากคำศัพท์ภาษาอังกฤษคำเดียวกัน แต่เมื่อใช้ในโอกาสต่าง ๆ ได้มีการเขียนเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกันตามสาระของการใช้ และความนิยมของผู้เขียนเอกสารฉบับนั้น

สำหรับความหมายพื้นฐานของ Good Governance เมื่อใช้ในการปกครองนั้น อาจสรุปได้ว่าหมายถึง การปกครองที่ดี ด้วยการตัดสินใจกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่ให้ความสำคัญกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง และการนำแนวคิดนั้น ไปสู่การปฏิบัติโดยการตัดสินใจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามโครงสร้างองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้น (วีรวิทและคณะ : ๕)

เมื่อนำมาใช้ในภาคธุรกิจ “ธรรมาภิบาล” ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้นิยามว่า “เป็นระบบที่จัดให้มีกระบวนการและโครงสร้างของภาวะผู้นำ และการควบคุมของกิจการให้มีความรับผิดชอบตามหน้าที่ ด้วยความโปร่งใส และสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพื่อรักษาเงินลงทุน และเพิ่มคุณค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาวภายในกรอบการมีจริยธรรมที่ดี โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่นและสังคมโดยรวมประกอบ” (ตลาดหลักทรัพย์, ม.ค.๕๓ : ๒)

จากนิยามในสองมิตินี้กล่าวมานี้ อาจสรุปในเบื้องต้นว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “คน” โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า “ระบบการบริหารงานที่ดีเกิดขึ้นจากหลักการที่คนในสังคมหรือองค์กรนั้นยอมรับและยึดถือปฏิบัติ” ซึ่งการนำไปสู่การปฏิบัตินั้น ในระยะแรกอาจจะต้องมี กฎ กติกา บังคับที่เรียกว่า “การกำกับกิจการที่ดี” แต่ถ้า “คน” ได้รับการพัฒนาต่อไปจนถึงขั้นผู้ปฏิบัติมี “จิตวิญญาณ” (Spiritual) หรือมี “มารยาท” (Etiquette) สามารถรักษาริยธรรมหรือจรรยาบรรณที่ตกลงร่วมกันไว้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมี กฎ กติกา มาบังคับ โดยทุกคนมี “มารยาท” ที่งดงามสามารถปฏิบัติตามหลักการที่ตกลงไว้ด้วย “การรู้ได้ด้วยตนเอง” ว่า สิ่งใดควรและสิ่งใดไม่ควรปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสังคมหรือองค์กรนั้น ผลที่เกิดขึ้นคือ สังคมจะมีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง ยั่งยืนและมีความสันติสุขถ้วนหน้ากัน ซึ่งเมื่อถึงจุดนี้สภาวะ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ก็จึงจะเกิดขึ้นในสังคมหรือองค์กรนั้นอย่างสมบูรณ์ (วีรวิทและคณะ : ๕)

แนวคิดของ “ธรรมาภิบาล”

ธนาคารโลกได้ให้ความหมายของการ “อภิบาล” (Governance) เป็นคำกลาง ๆ ที่ไม่แสดงว่า “ดี” หรือ “เลว” ว่าหมายถึง “การใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการ

พัฒนาของประเทศหนึ่ง ๆ” เมื่อพิจารณาในภาษาไทย “อภิบาล” ที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายไว้ว่า “บำรุงรักษา, ปกครอง” จึงมีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบย่อยอยู่ ๒ ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการจัดสรรอำนาจเพื่อสั่งการให้มีการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดผลตามที่ต้องการ และส่วนที่สองคือ โครงสร้างทางวัฒนธรรม ระบบคุณค่า ในจารีตของสังคมที่เป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมของบุคคลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งอาจแยกพิจารณาลักษณะสำคัญของ “ธรรมาภิบาล” แบบสากลในความหมายของ “การบริหารจัดการที่ดี” ได้ใน ๓ มิติ คือ (๑) เป้าหมายของธรรมาภิบาล (๒) โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาล และ (๓) สารของธรรมาภิบาล

ในภาพรวม “ธรรมาภิบาล” มีเป้าหมาย คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม ดังนั้น จึงมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม ไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง

สำหรับโครงสร้างและกระบวนการ “ธรรมาภิบาล” ที่นำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้ จะต้องเป็นโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่าง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศที่ทุกภาคไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกชน และครอบครัว มีส่วนร่วมกันผนึกพลังขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้า จึงอาจสรุปได้ว่า กระบวนการที่เป็นหัวใจของธรรมาภิบาลในมิติของการบริหารงานที่ดีมี ๓ ส่วนที่ต้องเชื่อมโยงกัน คือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (Participation) ส่วนที่สอง คือ ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนนำประโยชน์ของภาคอื่น ๆ ไปเป็นของตนกระทำได้อย่างขึ้น และส่วนที่สาม คือ ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม (Accountability) และถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ

สิ่งที่สำคัญในโครงสร้างและกระบวนการที่จะก่อให้เกิดธรรมาภิบาลดังกล่าว จะต้อง มี “กฎเกณฑ์” (Norms) เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาค ซึ่งจะประกอบด้วย กฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎและข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ กฎเกณฑ์ทางขนบธรรมเนียมประเพณี ทางศาสนา ทางศีลธรรม หรือจริยธรรม

ในด้านมิติสุดท้าย คือ สารของธรรมาภิบาล (Substance) ที่หมายถึง การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต้องสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมให้ดำรงคงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสังคมมีเสถียรภาพ ทั้งนี้เนื่องจากการเสียดุลในการจัดการทรัพยากรของสังคมที่ทำให้ภาคหนึ่งภาคใด “ได้” ตลอดเวลา และอีกภาคหนึ่ง “เสีย” ตลอดเวลา จะนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียมกันในสังคม เกิดความขัดแย้ง และท้ายที่สุดก็คือ ความไม่มั่นคงและไร้เสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างและกระบวนการธรรมาภิบาล จึงควรให้ทุกภาคมีส่วนร่วมและมีฉันทานุมัติ (Consensus) ในกระบวนการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้ทุกภาคได้บ้างเสียบ้าง โดยไม่มีภาคใดได้ทั้งร้อย อีกภาคหนึ่งได้ศูนย์ ก็จะสร้างความสมดุลของทรัพยากร และจะทำให้ทุกภาคของสังคมพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการจัดสรรทรัพยากรในสังคมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ กฎหมาย โดยกฎหมายจะมีบทบาท ๓ ประการ คือ บทบาทการควบคุมสังคม (Social Control) บทบาทชี้ขาดข้อพิพาท (Settlement of Dispute) หรือที่เรียกว่า “ยุติธรรม” และบทบาทสุดท้ายที่มี

ความสำคัญยิ่ง คือ กฎหมายเป็นผู้กำหนดการจัดสรรทรัพยากร (Allocation of Resources) (บรรทัดที่ : ๒๖-๓๗)

จากที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า แนวคิดของ “ธรรมาภิบาล” ในด้านการปกครองประเทศ คือ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งสามารถสรุปเป็นหลักการได้ ๕ ประการ คือ (๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation) (๒) ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty & Transparency) (๓) ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability) (๔) ความเท่าเทียมกันและยุติธรรม (Equity & Justice) และ (๕) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Follows the Rule of Law)

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Economics and Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP) ได้สรุปหลักการ “ธรรมาภิบาล” ไว้ ๘ ประการ คือ (๑) การมีส่วนร่วม (Participatory) (๒) ความโปร่งใส (Transparent) (๓) ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability) (๔) ความเท่าเทียมกัน (Equitable and Inclusive) (๕) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Follows the Rule of Law) (๖) การมุ่งข้อยุติที่ยอมรับของทุกฝ่ายอย่างเป็นเอกฉันท์ (Consensus Oriented) (๗) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsive) และ (๘) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effective and Efficient) (www.unescap.org/huset/gg/governance.htm) ซึ่งจะเห็นว่า “ธรรมาภิบาล” ในมุมมองทางเศรษฐกิจและสังคมนี้ มีหลักการพื้นฐานในแนวคิดเดียวกับธรรมาภิบาลในด้านการปกครอง เพียงแต่เพิ่มปัจจัยที่เป็นหลักการด้านการบริหารงาน คือ หลักการมุ่งข้อยุติที่ยอมรับของทุกฝ่ายอย่างเป็นเอกฉันท์หรือหลักฉันทานุมัติ หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล เท่านั้น

หลักของธรรมาภิบาล

๑. หลักสากล

“หลักธรรมาภิบาล” (Good Governance) หรือ การบริหารจัดการที่ดีนั้น โดยหลักสากลจะประกอบด้วยคุณสมบัติดังต่อไปนี้คือ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งรวมถึงการที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ การมีหลักการที่แน่นอนเป็นธรรมที่ทำให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจ (Predictability) ซึ่งในที่นี้หมายความว่า กฎเกณฑ์ต่างๆ จะไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนแปลงมาหรือมีการเลือกปฏิบัติ และคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ซึ่งนอกจากจะเป็นคุณลักษณะของธรรมาภิบาลแล้วยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม ที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสมทั้งในระดับนโยบาย และการปฏิบัติที่ดีในการ แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ในที่สุด จากเนื้อหาข้างต้นน่าจะมีองค์ประกอบของหลัก “ธรรมาภิบาล” ซึ่งมุ่งเน้นทางภาครัฐได้ ดังนี้

๑.๑. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability)

๑.๒. ความโปร่งใส (Transparency)

๑.๓. การมีหลักการที่แน่นอนเป็นธรรม (Predictability)

๑.๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation)

๒. หลักของสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP)

UNDP ได้เป็นแกนนำในแนวคิดและสร้างการยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่า “ธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ธรรมาภิบาลเป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข” โดยได้บัญญัติความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือ “การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารในการบริหารจัดการของรัฐทุกระดับ” และได้กล่าวในเอกสารนโยบายเรื่อง “Governance for Sustainable Human Development” ให้คำนิยามไว้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า “ธรรมาภิบาลเป็นส่วนที่เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคมทั้ง ๓ ส่วนเข้าด้วยกันคือ ประชาสังคม (Civil Society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และ ภาครัฐ (State หรือ Public Sector) อีกทั้งเป็นกลไกแกนในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ดำรงคงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสังคมมีเสถียรภาพ”

๓. หลักของธนาคารโลก (World Bank)

ธนาคารโลกได้กำหนดความหมายของคำว่า “อภិบาล (Governance)” หมายถึง “การใช้อำนาจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา” โดยจะครอบคลุมถึงความหมาย ๓ ลักษณะ คือ

๓.๑ โครงสร้างและรูปแบบของระบบทางการเมือง (Political Regime)

๓.๒ กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในเมืองใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ

๓.๓. ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผนกำหนดนโยบายและการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติตลอดจนการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารประเทศ”

๔. หลักขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (OECD)

OECD ได้นิยามคำจำกัดความของคำว่า “การกำกับดูแลกิจการ” หรือ “Corporate Governance” หมายถึง “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายจัดการ คณะกรรมการ ผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียอื่นของบริษัท การกำกับดูแลกิจการยังให้โครงสร้างที่ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัท และให้วิธีต่าง ๆ ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้น รวมถึงวิธีสอดส่องดูแลผลปฏิบัติงานของบริษัท”

๕. หลักของสถาบันตลาดหลักทรัพย์ต่างประเทศ

ผู้ถือหุ้นของบริษัทเป็นผู้เลือกคณะกรรมการบริษัทมารับผิดชอบการกำกับดูแลกิจการของบริษัทและจัดการกิจกรรมของธุรกิจและต้องเกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบาย กลยุทธ์ การบริหารความเสี่ยง และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังนั้น กรรมการบริษัทซึ่งมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นจะต้องนำหลักของการบริหารจัดการหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้ในบริษัทให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้กระบวนการข้างต้นกรรมการบริษัทจะต้องใช้ความรู้และประสบการณ์เพื่อก่อให้เกิด

๕.๑ ความรับผิดชอบในการทำงาน (Responsibilities) คือ รู้ว่าใครควรจะต้องทำอะไร ขอบเขตของความรับผิดชอบของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

๕.๒ ความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountabilities) คือ ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลกระทบจากผลงานในภาระหน้าที่ของตนต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง (คือต่อใครและอย่างไร)

๕.๓ การตรวจสอบถ่วงดุลแห่งอำนาจ (Checks and Balances) คือ การสร้างระบบไว้คานอำนาจ ให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อการควบคุมการบริหารและป้องกันมิให้เกิดความเสี่ยงต่อความเสียหายขึ้นได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม ข้อพึงปฏิบัติสำหรับการบริหารกิจการลักษณะดังกล่าว มิได้ระบุกำหนดไว้ โดยเฉพาะ แต่เปิดโอกาสให้แต่ละบริษัทกำหนดไว้ใช้เองตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมของตนเอง

๖. หลักของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ให้คำจำกัดความของ "Corporate Governance" คือ "การกำกับดูแลกิจการ" ซึ่งหมายถึง "ระบบที่จัดให้มีโครงสร้างและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันนำไปสู่ความเจริญเติบโตและเพิ่มมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาว โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่นประกอบ" ซึ่งเจตนารมณ์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในการสร้างกรอบเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน สามารถสรุปเป็นสาระสำคัญ ได้ดังนี้

๖.๑ มีจุดมุ่งหมายสุดท้าย คือ การสร้างมูลค่าเพิ่มซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่เกิดจากความสามารถในการสร้างกลยุทธ์ที่โดดเด่นและวัดด้วยมูลค่าทางสังคมและเศรษฐกิจ และสร้างความเจริญเติบโตให้กับบริษัทและผลตอบแทนในระยะยาวให้แก่ผู้ถือหุ้น

๖.๒ มีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) คือการมีคุณภาพใช้ความรู้อย่างลึกซึ้งที่สามารถนำปัจจัยต่าง ๆ ทั้งทรัพยากรที่มีค่า การมีโครงสร้างระบบและกระบวนการจัดการที่ประสิทธิภาพให้สามารถทำงานรวมเป็นหนึ่งเดียวได้อย่างดีเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของบริษัท

๖.๓ มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียอื่น คือ การที่ฝ่ายจัดการจะต้องมีความรับผิดชอบต่อกรรมการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น โดยการสร้างกำไร สร้างมูลค่าเพิ่ม เพื่อจ่ายเงินปันผล และแบ่งปันให้กับผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่ควรคำนึงถึงด้วย อาทิ ลูกจ้าง ลูกค้า คู่ค้า ประชาชน และสังคมโดยรวม

๖.๔ มีวิธีการดำเนินการที่เหมาะสม โดยมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ต้องพิจารณา คือ

๑) โครงสร้าง คือ ความสัมพันธ์ระหว่าง คณะกรรมการ ฝ่ายจัดการและผู้ถือหุ้น รวมทั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียตามระบุนข้อ 3 และยังรวมไปถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่นด้วย เช่น กำกับตรวจสอบ (ได้แก่ ภาครัฐ) และผู้สอบบัญชี เป็นต้น

๒) กระบวนการ คือ ระบบการตัดสินใจซึ่งกำหนดผู้ที่มีความรับผิดชอบในการทำงานต่าง ๆ (Responsibilities) ได้แก่ ใครและควรทำอะไร ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountabilities) คือผู้ที่มีความรับผิดชอบในการทำงานนั้น ต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ต่อใครและอย่างไร และจัดให้มีการตรวจสอบและการถ่วงดุลของอำนาจที่เหมาะสม

๓) ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ โดยคำนึงว่า ความสำเร็จของกิจการขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำและการตัดสินใจที่มีประสิทธิผลของผู้บริหารในทุกระดับนับตั้งแต่ประธานคณะกรรมการบริษัท คณะกรรมการบริษัท ผู้จัดการใหญ่ และคณะกรรมการระดับสูง ไปถึงผู้ปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ทั่วทั้งกิจการขององค์กร ทั้งนี้ให้เน้นการคิดสร้างสรรค์มากขึ้นแทนการเน้นหน้าที่ควบคุมแต่เพียงอย่างเดียว

๔) **ความเป็นอิสระ** หมายถึง คณะกรรมการบริษัทควรมีกรรมการที่เป็นอิสระจำนวนหนึ่งเป็นแกนหลัก ซึ่งเป็นผู้ที่ผู้ถือหุ้นไว้วางใจในการใช้ดุลยพินิจที่เป็นอิสระได้ และสามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและยังการกระทำบางประการเมื่อมีความจำเป็น อนึ่ง ความอิสระจะต้องอิสระที่แท้จริงมิใช่เพียงในนาม มิฉะนั้นจะไม่ได้สร้างสรรค์อะไร

๕) **การจัดการ** ถือเป็นภาระหลักสำคัญของผู้จัดการใหญ่และคณะกรรมการระดับสูงที่มีความรับผิดชอบโดยรวมภายใต้วิสัยทัศน์ คุณค่า และวัตถุประสงค์ในการพัฒนาและนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติและผลงานของกิจการ

๖) **ความรับผิดชอบต่อหน้าที่** (Accountabilities) คือภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อกรรมการกระทำของตนต่อความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย โดยอาศัยกฎเกณฑ์และข้อกำหนดที่เหมาะสมและตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามแต่กรณี ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปตามคุณค่าเชิงวัฒนธรรมของกิจการและตามโครงสร้างของวงจรชีวิตของบริษัท

๗) **การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส** (Openness and Transparency) เป็นฐานสำคัญที่สร้างความเข้าใจและความไว้วางใจระหว่างบริษัทกับผู้มีส่วนได้เสียของบริษัท อีกทั้งมีส่วนช่วยเสริมประสิทธิภาพของกิจการและการทำงานของตลาดทุนรวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นและผู้เกี่ยวข้องพินิจพิจารณาบริษัทได้อย่างถี่ถ้วนขึ้น

๘) **จริยธรรมธุรกิจ** เป็นข้อพึงปฏิบัติเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือเป็นวินัยอย่างหนึ่งเกี่ยวกับสิ่งที่ดีและถูกต้อง และสิ่งที่ไม่ดี ผิด หรือ ไม่มีศีลธรรมที่ลูกจ้างสามารถใช้อ้างอิงได้เมื่อจำเป็น อนึ่ง บริษัทที่ประสบความสำเร็จมีความเชื่อว่า แนวเกี่ยวกับจริยธรรมเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำไปสู่ผลปฏิบัติงานที่ดีขึ้น

๗. หลักของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

ตามเอกสารของคณะทำงานที่ตั้งขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ให้ศึกษาเกี่ยวกับ Good Corporate Governance โดยคณะทำงานได้ให้ความหมายไว้ว่า

Corporate Governance หมายถึง ระบบการบริหารและควบคุมการดำเนินงานภายในของบริษัท เพื่อให้บริษัทสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งในหลักการแล้ว บริษัทควรจะดำเนินงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้นในระยะยาว”

นอกจากนั้นยังมีความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ รวมทั้งโครงสร้างของคณะกรรมการบริษัทในการทำให้เกิด การกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) โดยควรยึดหลักปฏิบัติ ดังนี้

๗.๑ **Fairness** คณะกรรมการควรดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้นกลุ่มผู้ลงทุนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วยความเป็นธรรมโดยไม่เอาเปรียบ ฉ้อโกง หรือหาผลประโยชน์ให้ตัวเอง หรือผู้ถือหุ้นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรมเช่น กรรมการต้องไม่ซื้อขายหลักทรัพย์กับบริษัทโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมทางธุรกิจ หรือไม่เข้าไปในราคาตลาด ไม่นำทรัพย์สินของบริษัทไปใช้ในกิจการส่วนตัว เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการควรดูแลให้ฝ่ายจัดการบริหารงานด้วยความเป็นธรรมด้วย

๗.๒ **Transparency** คณะกรรมการและผู้บริหารควรบริหารด้วยความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน ชัดเจน เชื่อถือได้ ทันการณ์และสม่ำเสมอ เพื่อให้ outside investor สามารถประเมินผลการดำเนินงานและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องได้

๗.๓ **Accountability** คณะกรรมการควรต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นในการดำเนินงานของบริษัทให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเป็นไปตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับบริษัท การทำงาน สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

๗.๔ **Responsibility** คณะกรรมการควรจะปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดทุกประการด้วยความตั้งใจ และความรับผิดชอบ กรรมการทุกคนควรจะต้องเข้าประชุมอย่างสม่ำเสมอ และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ

๘. หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญสำหรับการจัดทำกำกับดูแลที่ดีอันเป็นหลักสากลที่เป็นมาตรฐาน ๖ ประการ ดังนี้

๘.๑ **Accountability** หรือความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (ซึ่งอาจมีทั้งบวกและลบ)

๘.๒ **Responsibility** หรือความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ

๘.๓ **Equitable Treatment** หรือการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสียโดยสุจริตจะต้องได้รับการพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน เช่น การจัดซื้อ จัดจ้างต้องให้ทุกคนได้รับความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน หากมีการร้องเรียนต้องมีคำอธิบายได้

๘.๔ **Transparency** หรือความโปร่งใส กล่าวคือต้องมีความโปร่งใสใน 2 ลักษณะดังนี้

๑) ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้

๒) การเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส (Transparency of Information Disclosure)

คือ มีการแสดงผลประกอบการอย่างโปร่งใสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

๘.๕ **มี Vision ที่จะ Create Long Term Value** หรือการมีวิสัยทัศน์โดยพิจารณาการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการในระยะยาว ที่จะสนองภารกิจโดยไม่ทำลายขีดความสามารถในระยะสั้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มมูลค่าใดๆ นั้น จะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน

๘.๖ **Ethics** คือ ส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแล และจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ

๙. หลักการของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำ คู่มือสำหรับกรรมการสถาบันการเงิน ; "ธรรมาภิบาล" ซึ่งได้มีการจัดสัมมนาจากการยกย่องคู่มือ ฯ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2544 โดยมุ่งหวังเพื่อให้กรรมการของสถาบันการเงินทราบถึงบทบาทและภาระหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และที่เป็นแนวทางปฏิบัติที่เรียกว่า "การกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance)" เพราะกรรมการของสถาบันการเงินอยู่ในฐานะผู้นำองค์กร จึงต้องมีบทบาทความเป็นผู้นำในด้านการดูแลให้การปฏิบัติงานของสถาบันการเงินบรรลุความสำเร็จ โดยการกำหนดกลยุทธ์และนโยบายของสถาบันการเงิน โดยจะครอบคลุมถึงแนวทางในการแปลงกลยุทธ์ไปสู่นโยบายที่ฝ่ายจัดการสามารถปฏิบัติได้ อีกทั้งมุ่งหวัง

ว่าจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงิน ผู้ถือหุ้น รวมทั้งเลขาธิการคณะกรรมการบริษัท (Corporate Secretary) ด้วย ทั้งนี้ได้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับข้อพึงปฏิบัติและข้อพึงละเว้นที่สรุปได้ดังนี้

๙.๑ หลักเกณฑ์ว่าด้วยความระมัดระวังตามสมควร

- ๑) จัดให้มีหลักเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดชอบในสิ่งที่ดำเนินการไป (Accountability) ของบุคลากรทั้งหมด
- ๒) กำหนดอำนาจ (และข้อจำกัด) ของคณะกรรมการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการบริหาร) ไว้อย่างชัดเจน
- ๓) หากมีการตรวจพบการกระทำผิดกฎหมายหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินไม่ว่าในระดับใด จะต้องดูแลให้มีการสอบสวนอย่างเร่งด่วนและจริงจัง
- ๔) แสดงทัศนคติและตัดสินใจในทุก ๆ เรื่องอย่างเป็นอิสระ และไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายจัดการ หรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องใด ๆ
- ๕) สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหาร
- ๖) ควรหมั่นศึกษาหาความรู้ให้เหมาะสมกับตำแหน่งกรรมการ

๙.๒ หลักเกณฑ์ว่าด้วยความซื่อสัตย์

- ๑) ดำเนินการใด ๆ โดยมุ่งประโยชน์ต่อองค์กรเป็นหลัก
- ๒) หลีกเลี่ยงการมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับองค์กรและหากมีความจำเป็นจะต้องให้ข้อมูลกับคณะกรรมการท่านอื่นอย่างโปร่งใสและเพียงพอที่จะใช้ในการตัดสินใจโดยตนเองอาจจะไม่ต้องอยู่ในการประชุมในเรื่องดังกล่าวด้วย

๙.๓ หลักเกณฑ์ว่าด้วยความเข้าใจธุรกิจขององค์กร

- ๑) เข้าใจสถานการณ์ทางการเงินของสถาบันการเงินเป็นอย่างดี และศึกษาบุคคลเป็นประจำ
- ๒) ใช้ข้อมูลของผู้สอบบัญชีตรวจพบให้เป็นประโยชน์
- ๓) พิจารณาและทำความเข้าใจในผลการตรวจสอบ (Audits) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจกำกับดูแลอย่างละเอียดรอบครอบ
- ๔) ตระหนักถึงการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรที่มีความเสี่ยงอันมีนัยสำคัญและข้อมูลต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการกำกับดูแล (Non-Compliance)
- ๕) เสริมสร้างวินัยจากกลไกตลาดโดยการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใส

๙.๔ หลักเกณฑ์ว่าด้วยหน้าที่ในการเข้าประชุม

ต้องเตรียมตัวสำหรับการเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ และการประชุมอื่น ๆ เป็นอย่างดี โดยการตรวจสอบและศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องและประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญในเรื่องที่จะต้องตัดสินใจ

มิติของธรรมาภิบาลในองค์กร

การนำ “ธรรมาภิบาล” มาใช้ในองค์กรมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดพหุภาพในการนำไปสู่เป้าหมายขององค์กร คือ การสร้างสมรรถนะในการแข่งขัน และความมีเสถียรภาพ ให้เกิดขึ้นแก่องค์กร มีปัจจัยที่สำคัญประกอบด้วย การสร้างผลกำไร (Profitability) ความมีเสถียรภาพ (Stability) การเจริญเติบโต (Growth) และการเผื่อแผ่ต่อสังคม (Contribution to Society) แต่เนื่องจากธรรมาภิบาล

ประกอบด้วย ส่วนที่เป็นรูปธรรม (Objectivity) และนามธรรม (Subjectivity) ที่ต้องบูรณาการเข้าด้วยกันอย่างสมดุล โดยมีมิติเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรดังนี้.-

มิติที่ ๑ : โครงสร้างและกระบวนการ (Structure and Process) คือ ส่วนที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ของธรรมาภิบาลในองค์กร ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ การดำเนินงาน การประสานงาน และการควบคุมให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยโครงสร้างและกระบวนการจะประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร (Organization Structure) การกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ กฎเกณฑ์ คู่มือ คำสั่ง ระเบียบปฏิบัติ และระบบงานต่าง ๆ ที่เป็นเอกภาพสอดคล้องกัน และสนับสนุนการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

มิติที่ ๒ : จริยธรรมและคุณธรรมของคนในองค์กร (Ethics & Integrity of People) จะมีความสำคัญมาก โดยจริยธรรมและคุณธรรมเป็นส่วนที่เป็นนามธรรมที่จับต้องยาก มีพหุภาพสูงที่สุดในการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กร ดังนั้น ผู้บริหารระดับสูงจะต้องส่งเสริม ปฏิบัติให้เป็นตัวอย่าง และสร้างการยอมรับในคุณค่าของจริยธรรมและคุณธรรมที่ดีในหมู่สมาชิก

มิติที่ ๓ : ความสามารถและภูมิปัญญา (Competence and Wisdom) ความสามารถ หมายถึง ศักยภาพและความพร้อมของคนในองค์กรที่สามารถในการนำความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) ความชำนาญที่พอเพียง (Proficiency) และความเชี่ยวชาญ (Expertise) ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ขณะที่ “ภูมิปัญญา” เป็นความสามารถขั้นสูงที่บุคคลจะสามารถคิดค้น คัดเลือก และปฏิบัติได้อย่างชาญฉลาดเหมาะสมกับสภาวะขององค์กร และสภาพแวดล้อม

ขั้นตอนในการสร้างธรรมาภิบาล

โดยพื้นฐานแล้ว “ธรรมาภิบาล” เป็นสิ่งที่เข้าใจยาก นำไปปฏิบัติยาก แต่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น องค์กรธุรกิจที่มีความประสงค์จะทำให้ธุรกิจอยู่รอดได้ จะต้องหาวิธีการ หรือวิถีทางในการสร้างธรรมาภิบาล เพื่อจะบังเกิดผลให้ได้ทั้ง “รูปแบบ” (Form) และ “สาระ” (Substance) ที่ถูกต้อง และผสมผสานเข้าเป็นเนื้อเดียวกันได้ จึงจะเกิดพหุภาพที่แท้จริง วิถีทางการสร้างธรรมาภิบาลควรเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องตามนัยแห่งพลวัต (Dynamic) และวิวัฒนาการ (Evolution) ที่ควรจะเป็น ตามแนวทางดังนี้.- (ณัฐพันธุ์ : ๑๐๐)

๑) ความเข้าใจที่ถูกต้อง (Right Understanding)

ผู้เกี่ยวข้องจะต้องเข้าใจถึงความจริงที่ว่า ธรรมาภิบาลเมื่อเกิดขึ้นแล้วต้องมีวิวัฒนาการไปตามความเป็นจริง ไม่มีสิ่งที่เรียกว่า “สิ่งเดียวหรือเบอร์เดียวเหมาะกับทุกคน” (No one size fits for all) นอกจากนี้ ยังต้องมีความเข้าใจว่า “ไม่มีคนหนึ่งคนใดในโลกนี้จะผูกขาดความเป็นผู้รู้เรื่องธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจที่ดีได้ เพราะสิ่งนี้เป็นทั้งศิลปะ หลักการ และภูมิปัญญาของคน”

๒) ความคิดที่ถูกต้อง (Right Thinking)

ผู้ใดผู้หนึ่งจะสามารถมีความคิดที่ถูกต้องนั้น ย่อมต้องผ่านขั้นตอนของความเข้าใจที่ถูกต้องก่อนมิฉะนั้น ความคิดที่ว่ามันก็มีแนวโน้มว่า จะเป็นความคิดที่เป็นอัตตาสูง สิ่งนี้ย่อมไม่มีทางที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นความคิดที่ถูกต้อง การพัฒนากระบวนการความคิดของการสถาปนาธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจนั้น กระทำได้โดยการคิดถึงสิ่งที่เหมาะสมกับองค์กรของตน โดยพิจารณาจากปัจจัยดังต่อไปนี้.-

- โครงสร้าง (Structure) และกระบวนการ (Process) ของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมขององค์กรตน
- จริยธรรม (Ethics) และคุณธรรม (Integrity) ที่องค์กรต้องมี โดยเปรียบเทียบกับสิ่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อค้นหาวิธีเสริมช่องว่างที่มีอยู่
- ความสามารถ (Competence) ของกรรมการบริษัท ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายจัดการ และพนักงานขององค์กร
- ภูมิปัญญา (Wisdom) ของคนในองค์กร มีการสร้าง สะสม รักษา ใช้ และพัฒนาการในระดับใด และองค์กรควรมีในระดับใด

๓) ความทุ่มเทที่ถูกต้อง (Right Commitment) หมายถึง การทุ่มเท ทั้งเวลา และเงินทุนในการสถาปนาธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจ ต้องเกิดภายหลังจากการคิดที่ถูกต้องแล้ว

๔) การกระทำที่ถูกต้อง (Right Action)

๕) การกำกับ-ควบคุมที่ถูกต้อง (Right Monitoring)

๖) การประเมินและปรับแก้ที่ถูกต้อง (Right Monitoring and Alignment)

ป.โท ม.บุรพา
๑๕ ธันวาคม ๕๑