



# คำอุทิศ

หนังสือเล่มนี้สำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานกำกับดูแล ผู้ที่พยายามอย่างเต็มที่เพื่อให้ทุกคนได้อยู่อย่างสงบสุข

ผมหวังว่าบทต่าง ๆ ในหนังสือเล่มนี้จะเป็นตัวแทนที่แสดงความเคารพต่อความสำคัญของการทำหน้าที่ของคนทำงานในหน่วยงานกำกับดูแล โดยรับรู้ถึงความซับซ้อนของทางเลือกต่าง ๆ ที่พวกเขาต้องเผชิญในขณะที่ออกแบบการทำงานด้านการกำกับดูแลและการปฏิบัติงานสาธารณะ

คนที่ทำงานในภาคการกำกับดูแลนั้นอยู่ในพื้นที่ระหว่างกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นกับการคุ้มครองทางสังคมตามที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้นสิ่งใดก็ตามที่พวกเขาเลือกดำเนินการ วิธีการแบบใดก็ตามที่พวกเขาเลือกใช้ล้วนส่งผลอย่างมากต่อคุณภาพชีวิตของผู้คนในระบอบประชาธิปไตย

ศาสตราจารย์มัลคอล์ม สแปร์โรว์

# คำนิยม

การกำกับดูแลเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับสินค้าและบริการที่ปลอดภัยและคุณภาพดีในราคาที่เหมาะสม แต่ประเด็นเรื่องการกำกับดูแลต่าง ๆ ก็ยังเป็นที่เข้าใจน้อยมากในประเทศไทย เราจึงมีปัญหามิชีวิตจากอุบัติเหตุบนท้องถนนเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก มีอาหารไม่ปลอดภัยวางตลาดอยู่มากมาย มีค่าไฟฟ้าและค่าบริการโทรคมนาคมที่สูงเกินไป และมีการผูกขาดทางเศรษฐกิจเต็มไปหมด

ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะ “ศาสตราจารย์” ว่าด้วยการกำกับดูแลยังไม่ได้ถูกพัฒนาและถ่ายทอดออกไปให้เข้าใจดีพอ ตั้งแต่วงการวิชาการผู้กำหนดนโยบาย ผู้ร่างกฎหมาย ไปจนถึงหน่วยงานกำกับดูแลต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ ยังไม่ต้องกล่าวถึงกรณีที่การกำกับดูแลมีส่วนที่เป็น “ศิลปะ” อีกไม่น้อยที่ยากจะระบุอย่างชัดเจน

ศาสตราจารย์มัลคอล์ม สเปร์โรว์ เป็นผู้หนึ่งซึ่งศึกษาวิจัยเรื่องการกำกับดูแลในภาคปฏิบัติอย่างลึกซึ้งโดยเฉพาะการคุ้มครองประชาชนจากอันตรายต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน จึงสามารถผสมผสานทั้งวิชาการและประสบการณ์ในการสอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลของหลายประเทศที่ไปเรียนกับท่านที่ Harvard Kennedy School

การที่ท่านว่างเว้นจากงานสอนจนมีเวลาเขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นในช่วงที่โควิด-19 ระบาด จึงเป็นโอกาสดีที่ผู้ที่สนใจเรื่องการกำกับดูแลแต่ไม่มีโอกาสไปเรียนกับท่านที่ Harvard Kennedy School จะได้สัมผัสกับ “ผลึกความคิด” ของท่านที่กลั่นกรองทั้ง “ศาสตร์” และ “ศิลปะ” ในการกำกับดูแลออกมาอยู่ด้วยกันในเล่มเดียว

ผมเองซึ่งเคยทำวิจัยเรื่องการกำกับดูแลมาบ้าง โดยเฉพาะด้านสื่อสารและโทรคมนาคม รู้สึกโชคดีมากที่มีการแปลหนังสือเล่มนี้เป็นภาษาไทย ผมได้อ่านหนังสือเล่มนี้จนจบอย่างรวดเร็วในเวลา 2-3 วันเมื่อคุณพงศ์พิชญ์ พินสาย ผู้แปลหนังสือขอให้เขียนคำนิยม

ผมได้เรียนรู้แนวความคิดสำคัญมากมายจากการอ่านหนังสือเล่มนี้ โดยเฉพาะความนิยมของแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลตามความเสี่ยง (risk-based regulation) และคิดว่าหนังสือเล่มนี้น่าจะเป็นหนังสือที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีที่สุดเล่มหนึ่งที่เคยอ่านมา เพราะชวนให้เราคิดถึง “ประเด็นพื้นฐาน” ที่สำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายและผู้กำกับดูแลจะต้องพิจารณาเมื่อออกแบบระบบกำกับดูแล

ผมตั้งใจที่จะชวนให้เพื่อนร่วมงานที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) อ่านกัน และอยากเชิญชวนทุกท่านที่สนใจร่วมอ่านและร่วมคิดวิเคราะห์กับประเด็นต่าง ๆ ที่นำเสนอในหนังสือเล่มนี้

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

# คำนำจากผู้แปล

อย่างที่ทราบกันว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีในปัจจุบันนั้น รวดเร็วและรุนแรงกว่ายุคสมัยใด และการคาดการณ์ถึงสิ่งที่จะเกิดในอนาคต เป็นสิ่งที่ทำได้ยากอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน

สภาพแวดล้อมดังกล่าวนี้ ทำให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องมีการปรับตัวอย่างมาก เพื่อให้หน่วยงานของตนมีที่ยืนอย่างมั่นคงในยุคสมัยใหม่ที่กำลังจะมาถึง

ในการปรับตัวเพื่อไปสู่สิ่งใหม่นี้ ความร่วมมือจากภาครัฐและเอกชนเป็นสิ่งที่สำคัญ

หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการเงิน ด้านชีวอนามัย ด้านสาธารณสุข ด้านอุตสาหกรรม ด้านพลังงาน ด้านโทรคมนาคม ฯลฯ ล้วนมีบทบาทสำคัญในการร่วมกำหนดทิศทางของประเทศ

อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่กำกับดูแลไม่ใช่เรื่องง่ายเพียงแค่การกำหนดและสั่งการออกไป หากแต่การกำกับดูแลนั้นเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งการที่หน่วยงานกำกับดูแลเลือกใช้ทางเลือกใดและใช้วิธีการดำเนินการอย่างไร ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล รวมถึงคุณภาพชีวิตของผู้คนในประเทศอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

หนังสือ “หลักคิดพื้นฐานในการออกแบบการกำกับดูแล” เล่มนี้ จะเป็นประโยชน์กับผู้ทำหน้าที่ในหน่วยงานกำกับดูแล ผู้ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และคณะกรรมการของหน่วยงานภาครัฐ ในการวางรากฐานของการกำกับดูแลสมัยใหม่

ผู้เขียนคือศาสตราจารย์มัลคอล์ม สเปร์โรว์ ไม่ได้ชักจูงคิด อีกทั้งไม่ได้เผยถึงสูตรสำเร็จของการกำกับดูแล แต่ทำการชวนคิดให้เห็นผลของทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ และชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลต่าง ๆ ทั่วโลกมีประสบการณ์อย่างไรกับทางเลือกที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

หนังสือเล่มนี้ น่าเป็นประโยชน์กับผู้ทำงานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่มากก็น้อย

# สารบัญ

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| บทนำ                                                     | 9   |
| 1 กำหนดพันธกิจ                                           | 26  |
| 2 สนับสนุนสิ่งดีหรือควบคุมสิ่งเลว                        | 57  |
| 3 การก่อเกิดขึ้นของการทำงานฝีมือด้านการกำกับดูแล         | 84  |
| 4 งานที่ยึดแผนงานเป็นตัวตั้งกับงานที่ยึดปัญหาเป็นตัวตั้ง | 105 |
| 5 ทางเลือกสำหรับโครงสร้างการกำกับดูแล                    | 151 |
| บทส่งท้าย                                                | 205 |
| เกี่ยวกับผู้เขียน                                        | 209 |
| เกี่ยวกับผู้แปล                                          | 211 |

Copyright

# บทนำ

## (Introduction)

ผมเขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นในช่วงที่มีโรคระบาดไวรัสโคโรนา และผมเองเชื่อว่าคงมีหนังสืออีกหลายพันเล่มถูกเขียนขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันนี้เช่นกัน นั่นเป็นเพราะว่าบุคลากรในภาควิชาการส่วนใหญ่นั้นล้วนได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติงานจากบ้าน (Work from home) เป็นเวลายาวนานหลายเดือน

สำหรับตัวผมเอง การเรียนการสอนที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดวันสุดท้ายคือวันศุกร์ที่ 13 มีนาคม 2563 ก่อนที่จะต้องปฏิบัติงานจากบ้านและในวันนั้นเองเป็นวันสุดท้ายสำหรับการเรียนการสอนในหลักสูตรอบรม 1 สัปดาห์สำหรับผู้บริหารในหัวข้อการบริหารเชิงกลยุทธ์สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Strategic Management of Regulatory & Enforcement Agencies) ซึ่งได้จัดมาแล้วทั้งหมด 38 ครั้ง โดยวิทยาลัยเคนเนดี มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด โดยปกติแล้วการเรียนการสอนในหลักสูตรนี้จัดขึ้นสำหรับบรรดาผู้บริหารที่มาจากหน่วยงานภาครัฐที่ทำงานด้านการกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายจากหลายประเทศทั่วโลก และเนื่องมาจากอัตราการระบาดของไวรัสโคโรนาที่เพิ่มขึ้นมากในสหรัฐอเมริกาส่งผลให้ผู้บริหารที่มาเข้ารับการอบรมบางคนเมื่อกลับไปยังประเทศบ้านเกิดจะต้องทำการกักตัวเป็นเวลา 2 สัปดาห์อีกด้วย ทั้งนี้ ในวันศุกร์ที่ 13 มีนาคม 2563 เป็นวันที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดจัดการเรียนการสอนในห้องเรียนเป็นวันสุดท้ายเช่นกัน การที่มหาวิทยาลัยตัดสินใจลดความหนาแน่นของจำนวนบุคลากรในมหาวิทยาลัยลงส่งผลให้นักศึกษาต้องกลับบ้านพร้อมกับเรียนทางออนไลน์ในช่วงเวลาที่เหลือของภาคการศึกษา ซึ่งสิ่งนี้กลายเป็นความปกติใหม่ (New normal) ในที่สุด

ในส่วนของตัวเองนั้น งานที่ทำส่วนใหญ่ในสัปดาห์แรกของการทำงานจากบ้านคือการยกเลิกนัดหมายต่าง ๆ ที่เคยได้กำหนดไว้ ซึ่งการที่มหาวิทยาลัยมีมาตรการปิดพื้นที่ (Lock-downs) จำกัดการเดินทาง รวมถึงการมีมาตรการป้องกันต่าง ๆ ขึ้นมา ส่งผลให้กิจกรรมต่าง ๆ ของผมที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐ การเดินทางไปบรรยายตามที่ต่าง ๆ รวมถึงการเรียนการสอนที่ผมกำหนดไว้ในช่วงระหว่างเดือนมีนาคมถึงมิถุนายน 2563 จะต้องถูกยกเลิกไปโดยปริยาย นั่นก็หมายความว่า จะมีการยกเลิกการบรรยายหลักสูตรสำหรับผู้บริหารรวม 108 ครั้ง ครั้งละ 90 นาที ซึ่งรวมแล้วทั้งหมดคิดเป็น 162 ชั่วโมงสำหรับการเรียนการสอนในห้องเรียน ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ ที่ถูกยกเลิกไปยังรวมถึงหลักสูตรสำหรับผู้บริหาร สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ใน 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์ นอกจากนี้ หลักสูตรที่ออกแบบเฉพาะสำหรับบางหน่วยงาน เช่น สำนักงานกำกับดูแลด้านนิวเคลียร์สหรัฐอเมริกา หน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะด้านของออสเตรเลีย เช่น การกำกับดูแลภาคการเงิน การกำกับดูแลภาคการสาธารณสุข และการกำกับดูแลภาคข้อมูลส่วนบุคคล ก็ต้องยกเลิกเช่นกัน

กล่าวโดยรวม ๆ แล้วจะมีหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐกว่า 1,000 หน่วยงานที่ผมจะไม่ได้พบหรืออย่างน้อยที่สุดคือ จะไม่ได้พบในอนาคตอันใกล้นี้ ซึ่งจากผลของเหตุการณ์นี้ทำให้ในสัปดาห์ที่ 2 ของการทำงานจากบ้านของผมได้ใช้เวลาไปกับการครุ่นคิดถึงเรื่องที่ว่าตัวเองพอจะทำอะไรได้บ้าง ในช่วงเวลาที่เสียโอกาสในการพบปะและบรรยายให้กับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ และในที่สุดผมก็พบว่าสิ่งหนึ่งที่ผมน่าจะทำได้ก็คือ การนำเสนอแนวคิดพื้นฐานต่าง ๆ ในรูปแบบของหนังสือ ซึ่งผมประมาณการว่า ในบรรดาหลักสูตรอบรมรวมถึงอบรมเชิงปฏิบัติการต่าง ๆ ผมจะใช้เวลาประมาณ 25% ถึง 35% ในการปูพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ที่ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง (Fundamental dilemmas) ที่หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลต่าง ๆ ต้องเผชิญ เช่น ทางเลือกต่าง ๆ ที่หน่วยงาน

เหล่านั้นต้องเผชิญเพื่อที่จะนำมาออกแบบการดำเนินการกำกับดูแล ซึ่งมีมิติต่าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานกำกับดูแลต้องเผชิญจะแตกต่างกันอย่างมหาศาล รวมถึงแง่มุมต่าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานอยากจะปรับเปลี่ยนก็ต่างกันไป

ด้วยเหตุนี้ ผมจึงตั้งชื่อการบรรยายนี้ว่า “**หลักคิดพื้นฐานในการออกแบบการกำกับดูแล (Fundamentals of Regulatory Design)**” เนื่องจากหลักคิดที่ว่านี้สามารถใช้ได้กับทุกคนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม นี่ไม่ได้หมายความว่าทุก ๆ หน่วยงานกำกับดูแลจะสามารถใช้วิธีการออกแบบการกำกับดูแลแบบเดียวกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะออกแบบการกำกับดูแลในแนวทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาและความเป็นมาของหน่วยงานนั้น ๆ

การออกแบบการกำกับดูแลนี้ควรต้องนำประเด็นความขัดแย้งต่าง ๆ ออกไปก่อนแล้วคำนึงถึงผลลัพธ์อันเกิดจากส่วนผสมของทางเลือกต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยผมอยากให้ลองนึกถึงการทำแผนที่ทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือทางเลือกพื้นฐานต่าง ๆ จะถูกผสมผสานเพื่อนำเสนอแผนภาพที่ซับซ้อน โดยหน่วยงานกำกับดูแลสามารถที่จะปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับแนวทางของพวกเขาในขณะนั้น ดังนั้น จึงเป็นการดีที่หน่วยงานกำกับดูแลจะรู้ว่า “**เราอยู่ที่ใด (Where?)**” “**เรามาสู่จุดนี้ได้อย่างไร (How?)**” และ “**เรามาสู่จุดนี้เพื่ออะไร (Why?)**” และก็เป็นการดีที่จะรู้ว่ามียังทางเลือกอื่น ๆ ที่เป็นไปได้ที่ถูกใช้โดยหน่วยงานกำกับดูแลอื่น ๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันหรือไม่

โดยปกติแล้วจึงมักจะใช้แนวคิดเรื่องการทำแผนที่ทางภูมิศาสตร์ของการกำกับดูแลเป็นจุดเริ่มต้นของบทสนทนา โดยหน่วยงานกำกับดูแลควรที่จะเข้าใจว่าหน่วยงานของตนอยู่ตำแหน่งใดในภูมิประเทศของการกำกับดูแล รวมถึงที่มาที่ไปว่าหน่วยงานของตนเดินทางมาถึงจุดที่อยู่นี้ได้อย่างไร เมื่อถึงตรงนี้แล้ว หน่วยงานจะต้องอยากทราบว่าการเปลี่ยนแปลงท่าทีแบบใดที่พวกเขาต้องคิดให้ถี่ถ้วน เพื่อที่จะสามารถตอบสนองต่อแรงกดดันต่าง ๆ ที่มีต่อองค์กร

ให้ดีที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ผู้บริหารของหน่วยงานกำกับดูแลจึงรู้สึกว่าการดำเนินงานของตนควรจะต้องได้รับการฝึกฝนเรื่องการวิเคราะห์และวินิจฉัยเกี่ยวกับการออกแบบการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ ซึ่งหากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานและจะสามารถแสดงความเห็นและเลือกใช้คำที่เหมาะสมในการบรรยายสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ได้ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและเปี่ยมด้วยประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม อาจมีคำถามที่ว่า “ทำไมเราต้องมาวุ่นวายกับเรื่องการออกแบบทางเลือกนี้ด้วย? หน่วยงานของผมได้ทำการออกแบบสิ่งต่าง ๆ ไว้ดีแล้ว และผมก็ไม่ได้อยู่ในสถานะที่จะไปทบทวนเรื่องนี้เสียด้วย”

ในความเห็นของผมนั้น การออกแบบนโยบายใหม่เกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งนัก และการทบทวนแต่ละครั้งมักทำแบบที่ละเล็กละน้อย อย่างไรก็ตาม ผมเองเชื่อมั่นว่ามันค่อนข้างที่จะคุ้มค่าในการวาดภาพภูมิประเทศของการกำกับดูแลและทำความเข้าใจถึงรูปแบบของโอกาสต่าง ๆ ที่มีอยู่ ถ้าจะถามผมต่อว่าทำไมถึงเป็นเช่นนั้น? คำตอบของผมเป็นแบบนี้ครับ เมื่อเวลาผ่านไปนานเข้า หน่วยงานกำกับดูแลมักจะต้องเผชิญกับความท้าทายต่าง ๆ และเมื่อเกิดความท้าทายขึ้นแล้วหน่วยงานเหล่านั้นก็จะได้รับโอกาสในการปรับเปลี่ยน เมื่อพิจารณากันดี ๆ จะพบว่าความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุได้จากหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอื้อฉาวบางอย่าง เหตุการณ์วิกฤติในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ความล้มเหลวในการทำงาน หรือแม้กระทั่งการเปลี่ยนทิศทางของกระแสลมทางการเมือง การก่อเกิดขึ้นของความเสี่ยงใหม่ ๆ ที่ยังไม่ได้ถูกกำกับดูแลอย่างเคร่งครัด การเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างมีนัยสำคัญของแหล่งเงินที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งการปรับขอบเขตการทำงานของหน่วยงานนั้นจะต้องการความคิดริเริ่มใช้เครื่องมือ ๆ เพื่อรับมือกับความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้น

ดังนั้น การตระหนักว่าองค์กรอยากจะขับเคลื่อนไปทางใดจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเมื่อมีโอกาสในการทบทวนการออกแบบนโยบายหรือโอกาสในการปรับนโยบายเข้ามา จะได้สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วโอกาสในการปรับเปลี่ยนนี้เป็นโอกาสที่ล้ำค่ามากแล้วก็มักจะผ่านไปอย่างรวดเร็ว ในอีกทางหนึ่งก็อาจนำความสับสนมาให้ก็ได้หากผู้นำขององค์กรยังไม่ได้ทำการตัดสินใจว่าจะใช้โอกาสที่ผ่านมานี้ให้เป็นประโยชน์ได้อย่างไร

เนื้อหาในหนังสือเล่มนี้เป็นเนื้อหาจากการบรรยายของผมเกี่ยวกับเรื่องการออกแบบการกำกับดูแล ผมรู้สึกดีใจเป็นอย่างมากที่ได้เขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นมาเพื่อประโยชน์ต่อผู้บริหารในหน่วยงานกำกับดูแลต่าง ๆ ที่ผมไม่มีโอกาสได้พบเจออันเนื่องมาจากการระบาดของไวรัสโคโรนา และผมก็ยินดีหากหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลทั่วไปที่สนใจในเรื่องนี้อีกด้วย ซึ่งการทำเรื่องของ “หลักการพื้นฐาน” ที่เป็นคำพูดกว้าง ๆ นี้ให้อยู่ในรูปแบบของการเขียนนั้น ผมต้องจินตนาการไปว่า หากเราได้มีโอกาสพบในแบบตัวต่อตัวแล้ว เราจะสามารถสนทนากันต่อได้โดยไม่ต้องกลับมาพูดเรื่องพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานมากนัก และสามารถต่อยอดไปสู่การสนทนาเรื่องการวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องความท้าทายที่แต่ละองค์กรกำกับดูแลเผชิญอยู่ ณ ปัจจุบันได้

ในแต่ละบทของหนังสือเล่มนี้จะมีการทิ้งท้ายด้วยชุดของคำถามที่ผู้อ่านแต่ละท่านสามารถนำไปวิเคราะห์ต่อยอดเองได้ และผมขอเสนอว่าการจะใช้ประโยชน์จากหนังสือเล่มนี้ให้มากขึ้น ผู้ที่สนใจอาจทำการตั้งชมรมเล็ก ๆ ขึ้นมาและเชิญชวนผู้ร่วมงานที่สนใจมาแลกเปลี่ยนความเห็นและหาแนวทางที่จะประยุกต์ใช้กับองค์กรของตน โดยผมขอแนะนำเพิ่มเติมว่าให้อ่านกันทีละบท และนัดพบกันเพื่อร่วมกันวิเคราะห์เนื้อหาในบทนั้น ๆ และเมื่อคุณทำแบบนี้เรื่อย ๆ จนครบทุกบท ผมทำนายได้เลยว่าคุณจะเข้าใจกระจ่างขึ้นว่าองค์กรของคุณอยู่ในตำแหน่งใดในภูมิประเทศของการกำกับดูแล รวมถึงทิศทางใดที่องค์กรของคุณอาจจะมุ่งไปในอนาคต

เมื่อเป็นเช่นนี้ ไม่ว่าเราจะมีโอกาสพบกันในอนาคตหรือไม่ ผมก็หวังว่า การกลับไปทบทวน “**หลักการพื้นฐาน**” ของการออกแบบการกำกับดูแลนี้ จะเป็นประโยชน์กับคุณในการเริ่มต้นทบทวนสิ่งต่าง ๆ ด้วยตัวคุณเอง

## หนังสือเล่มนี้เหมาะกับใครบ้าง ?

โดยปกติแล้วผู้เข้ารับการอบรมที่ผมเป็นผู้บรรยาย ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นบุคลากรจากภาครัฐซึ่งผมลองแบ่งงานภาครัฐด้วยตัวเองแบบคร่าว ๆ พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของงานภาครัฐเป็นงานที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชน (เช่น บริการทางการศึกษา บริการทางสุขภาพ บริการทางการขนส่งและโครงสร้างพื้นฐาน บริการด้านการสนับสนุนสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น) หากการทำงานในส่วน “**บริการประชาชน**” นี้ทำได้บรรลุเป้าหมาย ผู้ได้รับบริการ ก็จะรู้สึกประทับใจ และอาจเอ่ยคำว่า “**ขอบคุณ**” ออกมาได้ยิน

ส่วนอีกประมาณครึ่งหนึ่งของงานภาครัฐเกี่ยวข้องกับการปกป้องและคุ้มครองประชาชนและสังคมจากความเสี่ยงและภัยอันตรายต่าง ๆ ซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐจำนวนมากที่ทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งในการปกป้องประชาชนจากอาชญากรรม ความรุนแรง มลพิษ อันตรายจากการทำงาน อันตรายจากการคมนาคมขนส่ง การฉ้อโกง การทุจริต ความเสี่ยงจากผลิตภัณฑ์ที่อาจเกิดอันตราย การลักลอบขนของผิดกฎหมาย การก่อการร้าย การเหยียดหรือแบ่งแยกผู้คน ตลอดจนภัยอันตรายอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้น

แม้ว่าพันธกิจของหน่วยงานภาครัฐส่วนมากค่อนข้างจะผสมปนเปกันระหว่างการให้บริการประชาชนกับการปกป้องและคุ้มครองประชาชน แต่ก็มีหน่วยงานที่มีบทบาทชัดเจนเกี่ยวกับการปกป้องและคุ้มครองประชาชน เช่น หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานด้านความมั่นคง หน่วยงานด้าน

ข่าวกรอง ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านสังคม (Social regulation)

จากประสบการณ์กว่า 30 ปีในวิชาชีพของผมนั้นได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของภาครัฐที่เกี่ยวกับการปกป้องและคุ้มครองประชาชนมาโดยตลอด เนื่องจากการทำงานของภาครัฐในส่วนนี้มีความแตกต่างจากอีกส่วนอย่างมาก กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐในส่วนนี้จะใช้อำนาจรัฐในการควบคุมพฤติกรรมของประชาชน ซึ่งจะสร้างภาระต่อภาคประชาชนและภาคธุรกิจมากกว่าภาครัฐส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน

ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องและคุ้มครองประชาชนนั้นเป็นการกระทำในนามของผลประโยชน์ส่วนรวม หน่วยงานเหล่านี้สามารถที่จะห้ามการกระทำส่วนบุคคลบางประการ ลดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลบางอย่าง สร้างบางเงื่อนไขให้ภาคธุรกิจต้องปฏิบัติตาม นำบุคคลบางประเภทออกจากธุรกิจ (หากจำเป็น) หรืออาจถึงขั้นการประทัดประหารชีวิต ซึ่งสิ่งทั้งหลายเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งที่ทำให้คนรู้สึกมีความสุข และไม่ใคร่จะมีคนกล่าวคำว่า “ขอบคุณ” ให้ได้ยืนเท่าไถ่หนัก

จากการที่ผมมีโอกาสได้ทำงานร่วมกับหน่วยงานกำกับดูแลมาหลายสิบปี ผมเองก็ได้เรียนรู้เรื่องต่าง ๆ จากพวกเขาเป็นจำนวนไม่น้อยเลยทีเดียวครับ

➡ **เรื่องแรก** คือ งานของพวกเขาเหล่านั้นเป็นงานที่เครียดมาก เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งความยากคืองานของพวกเขาไม่ใช่การที่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพอใจมากที่สุด ผมขอขยายความคือการที่หน่วยงานภาครัฐนี้จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้หน่วยงานเอกชนอาจจะได้รับการร้องขอให้ยอมสูญเสียผลประโยชน์บางประการ (ซึ่งมักจะเป็นการสูญเสียระยะสั้น)

สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ เอกชนบางรายอาจมีการให้ความร่วมมือมาก บางรายก็อาจให้ความร่วมมือน้อย อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการกำกับดูแลนั้น หากทำได้ดีมากพอและทำโดยคำนึงถึงความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ก็อาจจะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดรู้สึกยินดีได้แต่ก็ไม่ใช่งานง่าย ๆ เลย ซึ่งเมื่อคิดตามด้วยตรรกะพื้นฐานก็จะพบว่า ถ้ามีแนวทางใด ๆ ที่จะทำให้ทุก ๆ คน มีความสุขแล้วละก็ การกำกับดูแลคงไม่มีความจำเป็นในเรื่องนั้น ๆ เสียแล้ว ถ้าพิจารณาการสร้างกลไกตลาดที่แข็งแกร่ง (Market force) รวมถึงการเจรจาอย่าง ชาญฉลาดก็สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

จุดสำคัญของการกำกับดูแลอยู่ที่ว่าภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซง ในสินค้าและบริการสาธารณะเมื่อกลไกตลาดและแรงจูงใจของภาคเอกชน ไม่สามารถประสานกันเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวมได้ และผม พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลและผู้ที่อยู่ใต้การกำกับดูแลนั้น อาจจะไม่ค่อยลงรอยกันเสียทีเดียวนัก และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่เสี่ยง ได้ยาก

➔ **เรื่องที่สอง** คือ สาธารณชนไม่ค่อยจะปลื้มกับหน่วยงานกำกับดูแลสักเท่าไรนัก โดยเฉพาะเรื่องความเสี่ยงที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับเหตุการณ์ร้ายแรงหรือภัยพิบัติต่าง ๆ (ผลกระทบรุนแรงมาก แต่โอกาสที่จะเกิดขึ้นน้อยมาก) ซึ่งสาธารณชนจะมีความเห็นเป็นสองแบบ ผมขอยกตัวอย่างว่า สมมติ มีการเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงครั้งใหญ่ขึ้นสด ๆ ร้อน ๆ เมื่อวานนี้ ซึ่งหากมอง จากมุมมองของสาธารณชนก็อาจจะมีการข้อสรุปว่าเหตุการณ์นี้อาจเกี่ยวข้องกับ การล้มเหลวของการกำกับดูแลหรือความล้มเหลวของการติดตามสถานการณ์ โดยอาจมีคำถามประมาณว่า “ทำไมรัฐบาลถึงปล่อยปละละเลยให้เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นได้?” “ทำไมรัฐบาลไม่รู้มาก่อนว่าเหตุการณ์นี้จะเกิดขึ้น?” “การป้องกันน่าจะทำได้ดีกว่านี้” เป็นต้น

ในกรณีที่ไม่มีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในประเทศเป็นเวลานาน ๆ นานเสียจนผู้คนอาจลืมไปว่าการกำกับดูแลโดยปกป้องคุ้มครองเป็นสิ่งจำเป็น ถึงตอนนั้นผู้คนอาจจะเริ่มมีความคิดเกี่ยวกับการยกเลิกการกำกับดูแล (Deregulation) ไปเสียก็ได้โดยเราอาจได้ยินคำพูดประมาณว่า “การกำกับดูแลโดยภาครัฐนั้นไม่สนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเอาเสียเลย” หรือ “เราต้องการการกำกับดูแลเพียงน้อยนิดก็น่าจะพอแล้ว” หรือ “ถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการปรับลดจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐหัวโบราณ และลดการกำกับดูแลที่ไม่สมเหตุผลผลที่บังคับใช้กับภาคธุรกิจเอกชน” เป็นต้น

บางครั้งเลยดูเหมือนว่าหน่วยงานกำกับดูแลจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนเอาเสียเลย แม้ว่าในความจริงแล้วการที่มีการควบคุมในระดับที่เหมาะสมจะเป็นประโยชน์ต่อทุกคนในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นหรือไม่ก็ตามที่

➔ **เรื่องที่สาม**ที่ผมได้เรียนรู้จากคนที่ทำงานในหน่วยงานการกำกับดูแลก็คือ มีคำแนะนำในทางปฏิบัติแก่พวกเขาน้อยเหลือเกิน ซึ่งต่างจากภาครัฐที่ทำงานให้บริการประชาชนซึ่งสามารถเรียนรู้วิธีปฏิบัติงานที่ดีได้จากแนวทางการบริการลูกค้ารวมถึงการบริหารจัดการกระบวนการทำงานของภาคเอกชนได้

แต่ถามว่า ภาครัฐที่ทำงานด้านการกำกับดูแลสามารถเรียนรู้การทำงานจากใครได้บ้าง? ผมเองต้องขอโทษด้วยที่จะต้องตอบว่านักวิชาการในรั้วมหาวิทยาลัยไม่ได้สนใจในเรื่องนี้เท่าใดนัก แม้ว่านักวิชาการหลายพันคนทั่วโลกจะมีงานศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแล แต่งานศึกษาทางวิชาการส่วนมากนั้นมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแลโดยแทบไม่มีความสนใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลในภาคปฏิบัติเลย ทั้งนักวิชาการด้านนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ล้วนแต่มุ่งสร้างผลงานเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแล โดยนักวิชาการด้านนิติศาสตร์มุ่งเน้นด้านคุณภาพและกรอบของกฎหมาย ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์มุ่งเน้นด้านการประเมินและจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงด้วยการ

วิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost/Benefit analysis) ซึ่งจะมีประโยชน์มากในการพิจารณาการออกกฎหมายใหม่ ๆ หรือยกเลิกกฎหมายเก่าที่ล้าสมัยทิ้งเสีย

แต่ทว่าผู้ปฏิบัติงานในภาคกำกับดูแลนั้นเสมือนว่านั่งอยู่ตรงกลางระหว่างกฎหมายที่บังคับใช้อยู่กับการกิจที่ต้องปกป้องคุ้มครองสังคมโดยรวม สิ่งที่คุณปฏิบัติงานทำอยู่นั้นจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายที่พร้อมใช้แล้ว ผู้ปฏิบัติงานในภาคกำกับดูแลยังต้องเผชิญกับทางเลือกที่หลากหลาย ซึ่งประเด็นความยากลำบากในการออกแบบการกำกับดูแลในทุก ๆ รูปแบบจะได้รับการกล่าวถึงในหนังสือเล่มนี้

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งยวดว่าผู้ปฏิบัติงานในภาคกำกับดูแลจะมีวิธีการบริหารจัดการตัวเองอย่างไร และควรพัฒนาทักษะด้านไหน? สิ่งสำคัญอีกประการคือเมื่อใดที่ผู้ปฏิบัติงานในภาคกำกับดูแลเลือกที่จะใช้วิธีการทางกฎหมาย และเมื่อใดจะใช้วิธีการอื่นในการแก้ไขปัญหา? และอีกประเด็นที่สำคัญคือผู้ปฏิบัติงานในภาคกำกับดูแลใช้หลักการใดในการกำหนดทิศทางการทำงาน รวมถึงเขาควรมีความสัมพันธ์ในรูปแบบใดกับผู้ที่ได้การกำกับดูแล และเขาจะเลือกใช้แนวทางการกำกับดูแลในรูปแบบใด? นอกจากนี้การใช้ข้อมูลก็เป็นเรื่องสำคัญไม่แพ้กัน ผู้ปฏิบัติงานในภาคกำกับดูแลควรที่จะเก็บข้อมูลประเภทไหนเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อที่จะรู้ถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นว่าคืออะไร และมีโอกาสเกิดขึ้นซ้ำเร็วเพียงใด?

ในการทำงานนั้น ผู้ปฏิบัติงานในภาคกำกับดูแลจะต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจในทุกวัน บางคนอาจต้องตัดสินใจเป็นรายชั่วโมง ดังนั้น มันจึงขึ้นอยู่กับเรื่องความสำคัญกับคุณค่า (Value) ที่ส่งผลกระทบต่อตัดสินใจนั้น ๆ ขึ้นอยู่กับระดับของความเชื่อใจของผู้ปฏิบัติงานในภาคกำกับดูแลที่มีต่อแรงจูงใจและความสามารถของภาคธุรกิจที่อยู่ใต้การกำกับดูแล และขึ้นอยู่กับว่าส่วนใดของงานเกี่ยวกับการควบคุมความเสี่ยงมอบหมายให้ภาคธุรกิจรับไปรับผิดชอบเอง หรือแบ่งความรับผิดชอบร่วมกันภายใต้สถานการณ์ที่กำหนด

สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวพันกันระหว่างภาคปฏิบัติ การทำงานอย่างมืออาชีพ ทักษะด้านการบริหารจัดการ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในภาคกำกับดูแล จำต้องผสมผสานสัดส่วนต่าง ๆ ให้คงที่

## ใครควรจะอ่านหนังสือเล่มนี้อีกบ้าง ?

ผมยินดีเป็นอย่างยิ่งครับที่จะขยายขอบเขตการเชิญไปยังกลุ่มคนที่อาจไม่ใช่คนทำงานด้านการกำกับดูแลรวมถึงคนที่ไม่ได้ทำงานในภาครัฐด้วย ซึ่งคนเหล่านั้นอาจอยู่ในภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความเสี่ยงหรือลดอันตรายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งเขาเหล่านั้นจะมีความสนใจในเรื่องสถานการณ์ที่ยากลำบากในการออกแบบนโยบาย (Design dilemma) ในฐานะที่เขาเป็นคนที่เกี่ยวข้องกับการบวนการดังกล่าว หรือในฐานะคนที่มีส่วนร่วมในการควบคุมความเสี่ยงให้กับสังคมโดยรวม

คนกลุ่มนี้ยกตัวอย่างเช่นเหล่าคณะกรรมการมืออาชีพทั้งหลาย โดยผมพบว่าจากการจัดอบรมที่ผมจัดขึ้น ได้มีคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เข้าร่วมกับหน่วยงานกำกับดูแลของภาครัฐเพิ่มขึ้นมากในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์และสาธารณสุข ซึ่งเมื่อบุคลากรทางการแพทย์ (เช่น หมอผ่าตัด จิตแพทย์ พยาบาล รวมถึงเภสัชกร) ผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญอย่างสูงในวิชาชีพของตนได้รับเลือกหรือได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่คณะกรรมการ ซึ่งเขาต้องมึบทบาทในแง่ธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นมาด้วย ซึ่งบทบาทด้านธรรมาภิบาลนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องของการสร้าง ติดตาม และบังคับใช้มาตรฐานที่ได้สร้างขึ้นมา ซึ่งพวกเขาต้องมีความรับผิดชอบในแง่การปฏิบัติกฎระเบียบต่าง ๆ

จริงอยู่ที่คณะกรรมการได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองประโยชน์ต่อสมาชิกในองค์กรนั้น ๆ แต่พวกเขาก็มีภาระหน้าที่ในการปกป้องสังคมให้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่มีมาตรฐานอีกด้วย ดังนั้น คณะกรรมการจึงต้องทำการตัดสินใจเกี่ยวกับกรณีที่มีการประพฤติไม่เหมาะสม และอาจจะต้องเพิกถอนคนบางคนออกจากวิชาชีพอีกด้วย

อย่างไรก็ดี สมาชิกผู้ทรงเกียรติบางท่านในคณะกรรมการอาจจะมีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพของตนเป็นหลัก แต่อาจไม่มีโอกาสได้รับการอบรมแบบเป็นทางการเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลในแง่มุมมองของธรรมาภิบาลที่เขาต้องมารับผิดชอบ หลังจากได้รับการอบรมเขาพบว่าหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการออกแบบการกำกับดูแลนั้นมีความเกี่ยวข้องกับพวกเขาที่ต้องมารับบทบาทคณะกรรมการเป็นอย่างมาก โดยผมชอบที่จะยกตัวอย่างของคนกลุ่มนี้ในหนังสือเล่มนี้ของผมด้วย

## ผู้กำกับดูแลตามความเสี่ยง (Risk-based regulator) คืออะไร ?

ในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา ผมได้ทำการบรรยายเนื้อหาเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการออกแบบการกำกับดูแลในหัวเรื่องต่างกันไป เช่น “ผู้กำกับดูแลตามความเสี่ยงคืออะไร?” และในบางโอกาส ผมใช้ชื่อหัวข้ออื่นที่ฟังแล้วดูเหมือนจะสร้างความท้าทายผู้คนมากกว่าเดิม เช่น “หน่วยงานกำกับดูแลตามความเสี่ยงคืออะไร และคุณอยากจะเป็นหน่วยงานแบบนี้หรือไม่?”

การเลือกชื่อหัวข้อนี้จะเชื่อมโยงกับเนื้อหาและภาษาร่วมสมัยที่ใช้ตลอดจนชุดของคำถามที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกำกับดูแล ณ ขณะนั้น และในการบรรยาย เมื่อมีการพูดถึงประเด็นที่ว่า การกำกับดูแลตามความเสี่ยงคือแบบไหน? และแบบไหนที่ไม่ใช่? ผมพบว่าประเด็นที่ผู้ปฏิบัติงานหยิบยก

ขึ้นมาพูดคุยมักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับพื้นฐานการออกแบบนโยบายภายใต้สถานการณ์ที่ยากลำบาก โดยผมพบว่าสถานการณ์ที่ยากลำบากที่ต้องเลือกทางใดทางหนึ่งที่เกิดขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับการหยิบยกขึ้นมาพูดคุยเป็นเวลากว่าทศวรรษหรือมากกว่านั้นแล้วภายใต้คำร่วมสมัยว่า “การปฏิรูปกฎหมายและกฎเกณฑ์ (Regulatory reform)” ซึ่งคำถามพื้นฐานที่ว่า “การปฏิรูปกฎหมายและกฎเกณฑ์แบบไหนที่เราควรทำ” ซึ่งคำถามนี้จะนำไปสู่พื้นที่หรือทางเลือกที่เราได้ทำการวางแผนทางเอาไว้

อย่างไรก็ดี โปรดสังเกตนะครับว่าคำว่า “การปฏิรูปกฎหมายและกฎเกณฑ์” นี่เป็นคำที่ค่อนข้างกำกวมอยู่พอสมควร สามารถตีความได้หลายมุม เช่น คำคำนี้หมายถึงภาคนโยบายหรือภาคปฏิบัติการ? สิ่งใดเป็นสิ่งที่จะได้รับการปฏิรูป? ถ้าเราต้องการที่จะปฏิรูปแนวทางการกำกับดูแลสิ่งที่เราต้องดำเนินการคือให้ความสำคัญกับเรื่องการลดการกำกับดูแลใช่หรือไม่? หรือจะต้องดำเนินการเฉพาะลดสิ่งที่ล่าสมัยคร่ำครึออกไป หรือจะต้องลดภาระที่มีต่อภาคอุตสาหกรรมลง? หรือใช้หลักยกเลิก 1 กฎหมายเก่าก่อนที่จะมี 1 กฎหมายใหม่? หรือใช้เครื่องมืออื่น ๆ ในการจัดการหลักเกณฑ์กำกับดูแลที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แทบไม่มีใครกล่าวถึงการทำหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลเลย

ทุกท่านครับ ผมขอความจริงที่ว่า ประโยคคำถามพื้นฐานที่ถามว่า “อะไรคือความหมายของผู้กำกับดูแลตามความเสี่ยง” นั้นมีความกำกวม ไม่ว่าเราจะกล่าวถึงคำนี้ในมุมของนโยบายการกำกับดูแลหรือในมุมของการปฏิบัติงานด้านการกำกับดูแลก็ตามที ในอีกทางหนึ่ง หากเราลองเปลี่ยนคำถามเป็น “การมีการกำกับดูแลตามความเสี่ยงหมายความว่าอย่างไร” เราจะรู้กันทันทีว่า เรากำลังพูดถึงเรื่องของกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือแนวนโยบายตลอดจนแนวปฏิบัติต่างๆ แต่คำว่า “ผู้กำกับดูแลตามความเสี่ยง” นั้นอาจหมายถึงตัวบุคคลหรือหน่วยงานก็ได้ ดังนั้น ในการพูดถึงเรื่องนี้ต้องระบุให้ชัดในทางปฏิบัติว่า เมื่อมีกฎเกณฑ์ที่ดั่งขึ้นมาชัดเจนแล้ว ผู้กำกับดูแล

จะดำเนินการโดยให้ความสำคัญกับความเสี่ยงได้อย่างไร ซึ่งจากประสบการณ์ของผมพบว่าเมื่อมีการกล่าวถึง “กฎเกณฑ์แบบตามความเสี่ยง” นั้น ดูเหมือนว่าผู้คนมักจะให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องความหมายของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลตามความเสี่ยงมากกว่าจะให้ความสนใจกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้กำกับดูแลตามความเสี่ยงในระดับปฏิบัติการ

ดังนั้น เมื่อผู้คนให้ความสำคัญแบบไม่ค่อยชัดเจนนักเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้กำกับดูแล ผลก็คือคำว่า “ผู้กำกับดูแลตามความเสี่ยง” จึงสามารถตีความไปได้หลากหลายแบบ

ผมขอยกตัวอย่างดังนี้คือ บางคนอาจให้ความหมายของผู้กำกับดูแลตามความเสี่ยงแบบง่าย ๆ ว่า คือผู้ที่ “ทุ่มทรัพยากรและความพยายามในการทำงานเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่มีความรุนแรง” ซึ่งนิยามนี้ก็มีความชัดเจนและตรงไปตรงมาดีแต่ก็อาจมีคนมาตั้งคำถามได้ว่าความหมายข้างต้นนี้ยังทันสมัยอยู่หรือไม่ หรือความหมายนี้ใช้ได้จริงกับทุกกรณีหรือไม่ หรือแม้กระทั่งเขาอาจเห็นว่าเป็นหลักการที่กว้างเกินไปอยากที่จะเห็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากกว่านี้

ผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลบางรายคาดหวังว่าหน่วยงานกำกับดูแลจะใช้การกำกับดูแลตามความเสี่ยงในแบบหลักการ และจะยอมรับความเสี่ยงที่ไม่สำคัญได้มากขึ้น และจะมารบกวนพวกเขาน้อยลงในเรื่องที่ไม่สำคัญต่าง ๆ

หน่วยงานกำกับดูแลจำนวนไม่น้อยใช้แนวทางกำกับดูแลตามความเสี่ยงโดยใช้ระบบการระบุเป้าหมายความเสี่ยง (Risk-based targeting system) ในทำงานด้านการตรวจสอบต่าง ๆ โดยหน่วยงานเหล่านี้ก็มักจะใช้การตรวจสอบและสืบสวนตามมาตรฐานที่ตั้งไว้ แต่สิ่งที่เปลี่ยนคือพวกเขาจะทำการตรวจสอบอะไรและความถี่ของการดำเนินการบ่อยแค่ไหน มักจะมีระบบการให้คะแนนความเสี่ยง (Risk-scoring system) ซึ่งจะทำให้การเรียงลำดับบริษัทหรือกิจกรรมใด ๆ ตามลำดับความเสี่ยงโดยเปรียบเทียบ ดังนั้น แทนที่จะ

ดำเนินการตรวจสอบเป็นรอบประจำ หรือสุ่มตรวจสอบ หรือตรวจสอบแบบ  
เรียงลำดับแบบที่เคยดำเนินการมาในอดีต ผู้กำกับดูแลที่เน้นการกำกับ  
ความเสี่ยงจะเลือกเข้าไปดำเนินการตรวจสอบบริษัทเป้าหมายที่มีคะแนน  
ความเสี่ยงในอันดับสูง ๆ แทน

นอกจากนี้ สิ่งที่ดีอีกอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนรูปแบบของการ  
ทำงานการตรวจสอบคือ หลังจากที่ใช้วิธีการระบุเป้าหมายความเสี่ยง (Risk-  
based targeting methodology) ในการกำหนดบริษัทที่จะเข้าไปตรวจสอบ  
แล้ว การตรวจสอบแบบใหม่จะให้ความสำคัญกับความเสี่ยงที่แตกต่างจากการ  
ตรวจสอบแบบเดิมเคยทำมา กล่าวคือ จะมีการดำเนินการแบบเฉพาะเจาะจง  
สำหรับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และจะมีการระบุประเด็นปัญหาขึ้นมาก่อนที่จะเข้าไป  
ดำเนินการตรวจสอบที่บริษัทเป้าหมาย

เราจะเห็นถึงความแตกต่างที่ชัดเจนเลยว่าการดำเนินการแบบเน้นการ  
กำกับความเสี่ยงจะเปลี่ยนธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกำกับ  
ดูแลกับผู้ที่อยู่ใต้การกำกับดูแลไปจากเดิม โดยที่หน่วยงานกำกับดูแลอาจจะ  
มอบหมายความรับผิดชอบในการระบุและควบคุมความเสี่ยงให้กับภาค  
อุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมากกว่าที่เคยเป็นในอดีต และรวมถึง  
ลดการมุ่งเน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบแบบรายข้อ

หน่วยงานกำกับดูแลบางแห่ง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปยุโรป) เริ่มมี  
การใช้แนวทางตามความเสี่ยง (Risk-based practice) โดยมีการใช้วิธีการ เช่น  
กำกับดูแลแบบไม่กำหนดแนวทางเคร่งครัด (Light-touch) เชื่อใจ (Trusting)  
ให้มีการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulatory regimes) โดยเชื่อว่าวิธีการ  
เหล่านี้เป็นวิธีการกำกับดูแลสมัยใหม่ ซึ่งในบางสถานการณ์การกำกับดูแลที่  
เน้นการกำกับความเสี่ยงนั้นจะใกล้เคียงกับการใช้ระบบบริหารความปลอดภัย  
(Safety management systems)

ทั้งหมดที่ผมกล่าวมานี้อยู่ในบริบทของหลักคิดพื้นฐานในการออกแบบการกำกับดูแล ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป ในหนังสือเล่มนี้ผมจะยึดในการใช้คำว่า **หลักคิดพื้นฐานในการออกแบบการกำกับดูแล** ด้วยเหตุผลที่ว่าคำนี้น่าจะเป็นคำที่ใช้ได้ต่อไปอีกยาวนาน ซึ่งเนื้อหาเกี่ยวกับทางเลือกพื้นฐานต่าง ๆ ที่อยู่ในหนังสือเล่มนี้ก็น่าจะใช้ไปได้อีกยาวนานกว่าภาษาร่วมสมัยใด ๆ และผมหวังว่าเนื้อหาในหนังสือเล่มที่ทุกท่านถืออยู่นี้ก็จะถูกใช้ไปอย่างยาวนานเช่นกัน!

สำหรับท่านผู้อ่านที่ยังเคลือบแคลงสงสัยว่า อะไรคือความหมายของผู้กำกับดูแลตามความเสี่ยง (Risk-based regulator) กันแน่? ซึ่งผมเองไม่ได้หลีกเลี่ยงที่จะตอบคำถามนี้นะครับ ซึ่งเนื้อหาเกี่ยวกับการคิดหาทางออกในสถานการณ์ต่าง ๆ พวกคุณจะถูกถามในตอนท้ายของแต่ละบทว่า **“ภายใต้สถานการณ์ที่กำหนดให้และมีตัวเลือกต่าง ๆ นั้น อะไรน่าจะเป็นความหมายของผู้กำกับดูแลตามความเสี่ยง?”** ซึ่งคำตอบที่ได้อาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละบท เพราะว่าแต่ละบทนั้นกล่าวถึงมิติของทางเลือกที่ต่างกันไป ด้วยเหตุนี้เราจึงจะได้ข้อสรุปถึงความหมายของการปฏิบัติงานที่เน้นการกำกับความเสี่ยงที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ผมอยากขอให้คุณเก็บเรื่องความหลากหลายของการกำกับดูแลตามความเสี่ยงไว้ในใจก่อน ซึ่งผมเชื่อมั่นว่าจะมีประโยชน์ต่อคุณในวันที่คุณเสนอให้องค์กรของคุณใช้แนวทางการกำกับดูแลตามความเสี่ยง ซึ่งหากถึงเวลานั้น ผมเชื่อว่าอย่างน้อยที่สุด คุณจะสามารทำให้ความชัดเจนกับคู่สนทนามากขึ้นได้ เช่น **“เรามาทำความเข้าใจร่วมกันก่อนว่า แนวทางการกำกับดูแลตามความเสี่ยงที่เรา กำลังพูดถึงกันอยู่เป็นรูปแบบไหนกันแน่?”** ซึ่งสิ่งที่เรากำลังพูดถึงนั้นมีแค่แบบเดียวเท่านั้น หรืออาจจะมียหลายรูปแบบก็เป็นไปได้ หากมีความเหมาะสมในการใช้งานร่วมกัน

“โลกของการกำกับดูแลสมัยใหม่ถูกห้อมล้อมไปด้วยแนวทางการกำกับดูแลแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลแบบยึดผลงาน การกำกับดูแลตนเอง การกำกับดูแลแบบไม่กำหนดแนวทางเคร่งครัด การกำกับดูแลแบบเข้าใจอย่างแท้จริง การกำกับดูแลตามความเสี่ยง ระบบบริหารความปลอดภัย การกำกับดูแลโดยบุคคลที่สาม การกำกับดูแลร่วม การกำกับดูแลแบบกำหนดให้ทำแนวทางการการแก้ปัญหาและการกำกับดูแลแบบตอบสนอง

ผู้ประกอบวิชาชีพด้านการกำกับดูแล รวมถึงใครก็ตามที่ทำงานเกี่ยวกับการควบคุมความเสี่ยงล้วนต้องเผชิญกับความซับซ้อนของทางเลือกต่าง ๆ เมื่อพวกเขาต้องทำการออกแบบกลยุทธ์และโครงสร้าง มาตรการ ขั้นตอน การปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ และงานประจำที่ทำในแต่ละวัน การที่หน่วยงานกำกับดูแลเลือกที่จะดำเนินการอะไรและใช้วิธีการดำเนินการอย่างไร จะส่งผลอย่างมากต่อทางเลือกประสิทธิภาพของทางเลือกนั้น ๆ รวมถึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้คนในประเทศด้วย“

ศาสตราจารย์บิลคอลัม สแปร์โรว์

“ผมได้เรียนรู้แนวความคิดสำคัญมากมายจากการอ่านหนังสือเล่มนี้ โดยเฉพาะความนิยมของแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลตามความเสี่ยง (risk-based regulation) และคิดว่าหนังสือเล่มนี้น่าจะเป็นหนังสือที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีที่สุดเล่มหนึ่งที่เคยอ่านมาเพราะชวนให้เราคิดถึง **“ประเด็นพื้นฐาน”** ที่สำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายและผู้กำกับดูแลจะต้องพิจารณาเมื่อออกแบบระบบกำกับดูแล“

ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

หลักคิดพื้นฐาน  
ในการออกแบบการกำกับดูแล

e-book

ISBN : 978-616-213-941-3



ราคา 400 บาท