

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดและทฤษฎี

วิทยานิพนธ์เรื่องการนำการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้และผลกระทบต่องานของผู้ตรวจสอบภายใน มีแนวความคิดที่สำคัญและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นต่าง ๆ คือ (1) แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) (2) แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายในเพื่อบริหารความเสี่ยง (3) ความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการที่ดีกับการควบคุมภายในเพื่อบริหาร (4) ผลการดำเนินงานของทรัพยากรบุคคล

#### ส่วนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับ การกำกับดูแลกิจการที่ดี

ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ได้เริ่มมีการพบช่องโหว่ของโครงสร้างในการบริหารในรูปแบบตัวแทน (Berle & Means, 1932) และปัญหาอันเกิดจากความเปลี่ยนแปลงในอุปนิสัยและพฤติกรรมของผู้บริหารในการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่เคยทำไว้กับฝ่ายผู้ถือหุ้น (Demsetz, 1967) ซึ่งต่อมาได้เป็นปัญหาทางด้านตัวแทนที่เกิดจากการขาดการกำกับดูแลและเอาใจใส่ของฝ่ายผู้ถือหุ้น (Berle & Means 1932; Jensen & Meckling 1976) ทำให้ระบบและโครงสร้างในการตรวจสอบและควบคุมรวมถึงความเหมาะสมในการจัดสรรอำนาจมีช่องโหว่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีผลเสียต่อความแข็งแกร่งของโครงสร้างในการควบคุมและโครงสร้างของผู้ถือหุ้น (Core et al, 1999) และปัญหาได้เริ่มถูกพบมากขึ้นในช่วงปี 1980 ซึ่งเป็นช่วงของการเติบโตของกระแสเงินออกในโลกทุนนิยมและนิยมการเข้าควบคุมกิจการ (Becht et al, 2002) ซึ่งปัญหาที่เริ่มพบในช่วงนั้นเป็นปัญหาทางด้านรายการและข้อมูลทางบัญชี (Williamson, 1990) แต่ไม่ได้รับความสนใจจนกระทั่งการเกิดปัญหาการทุจริตของผู้บริหารในบริษัทขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 1992 จึงทำให้เริ่มมีการนำแนวคิดของ Berle & Means ซึ่งเขียนไว้ตั้งแต่ปี 1932 และ Adam Smith ที่เขียนไว้ในปี 1937 (Smith, 1937) มาใช้

เป็นเวลาเกือบ 70 ปีที่ปัญหานี้ถูกละเลยจากประชาคมโลกโดยเฉพาะนักวิชาการแต่ธนาคารโลก (World Bank) จึงได้เริ่มมีการนำแนวคิดของปัญหาทางด้านตัวแทนที่ Jensen & Meckling ได้เสนอไว้ในปี 1976 เป็นทฤษฎีที่รู้จักกันในชื่อของ ทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) รวมถึง Property Right Theory มาหาทางแก้ไขจนได้มีการจัดทำแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการที่

ดีขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารความเสี่ยงอันเกิดจากตัวแทนแต่ยังไม่เป็นที่นิยมในเอเชีย จนกระทั่งในปี 1997 เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจขึ้นจึงทำให้แนวการกำกับดูแลกิจการที่ดีเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในประเทศไทยและได้มีผู้ให้คำจำกัดความของการกำกับดูแลกิจการที่ดีไว้ดังนี้

บรรษัทภิบาล หมายถึง กลไกที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมดูแลติดตาม (Monitor) การทำงานและการประสานผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ (Hart, 2541)

การกำกับดูแลกิจการที่ดี หมายถึง ระบบที่จัดให้มีโครงสร้างและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน นำไปสู่ความเจริญเติบโตและเพิ่มคุณค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาวโดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่นประกอบ (รายงานการกำกับดูแลกิจการ, สิงหาคม 2544)

การกำกับดูแลกิจการที่ดี หมายถึง หลักในการบริหารจัดการธุรกิจทุกประเภททุกขนาดให้เติบโตอย่างมั่นคงด้วยการสร้างกลไกควบคุมการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย (สมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย, 2542)

ธรรมาภิบาล หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุจิต, 2543)

การกำกับดูแลกิจการ เป็นกระบวนการและโครงสร้างที่ถูกจัดทำขึ้นโดยธุรกิจและธรรมาภิบาลของบริษัทที่ถูกบริหารและจัดการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์และเพิ่มค่าขึ้น (The Committee on Corporate Governance, มปป)

การกำกับดูแลกิจการเป็นกลุ่มของข้อบังคับที่ใช้ในการตกลงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือหุ้น ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ พนักงาน และ บุคคลที่มีส่วนได้เสียในองค์กร ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบที่พึงกระทำหรือแม้แต่วิธีการขององค์กรที่ถูกใช้ในการปฏิบัติงาน และการควบคุมก็รวมอยู่ด้วยแต่จุดสำคัญที่สุดของการกำกับดูแลกิจการก็คือการเพิ่มมูลค่าให้แก่องค์กร (Cadbury Committee of United Kingdom, 1996)

การกำกับดูแลกิจการ เป็นความพยายามในการรักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางธุรกิจและวัตถุประสงค์ทางสังคมและระหว่างวัตถุประสงค์ส่วนบุคคลกับวัตถุประสงค์รวมโดยโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการจะต้องสนับสนุนประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และเสมอภาคกันเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ในทรัพยากรนั้นอาจสรุปได้ว่าเพื่อให้เกิดวัตถุประสงค์ร่วมในการใช้ทรัพยากรนั้นอย่างเป็นธรรม (Sir Adrian Cadbury in 'Global Corporate Governance Forum, World Bank, 2000)

จากการที่บางส่วนของปัญหาทางด้านตัวแทนนั้นเกิดจากช่องโหว่ของโครงสร้างองค์กร (Core et al, 1999) ดังนั้นองค์กรที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดีจะต้องหมายรวมถึงการควบคุมจัดสรรและพัฒนาสมรรถภาพ รูปแบบการบริหาร และข้อกำหนดของโครงสร้าง กระบวนการ วัฒนธรรมและระบบต่าง ๆ โดยรวม ที่จะทำให้ระบบการบริหารงานขององค์กร ประสบความสำเร็จ (Keasey & Wright, 1993) โดยงานด้านการกำกับดูแลกิจการมี 2 มิติใหญ่ในการพิจารณา มิติแรก คือ การกำกับดูแลตรวจสอบความสามารถในการบริหารงานของฝ่ายจัดการ รวมถึงความโปร่งใสในการตรวจสอบความน่าเชื่อถือที่ฝ่ายบริหารพึงมีต่อผู้ถือหุ้น ส่วนในมิติที่สอง โครงสร้างขององค์กรและการบริหารจะต้องเต็มไปด้วยเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบควบคุม พฤติกรรมและอุปนิสัยรวมถึงจรรยาบรรณและความสามารถในการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำให้สามารถเพิ่มความมั่งคั่งของธุรกิจได้และส่งผลกระทบต่อมูลค่ารวมของบริษัท หรือ อีกในหนึ่งการกำกับดูแลกิจการเป็นกลไกที่จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันตนเองของผู้ถือหุ้นจากบุคคลภายในบริษัท ในการนำผลประโยชน์ของบริษัทไปเป็นของตนโดยมิชอบหรือป้องกันการสูญเสียในมูลค่าทางธุรกิจของผู้ถือหุ้น ( La Porta et al, 2000) ทั้งนี้จะต้องรวมถึงระบบและข้อมูลที่ไว้ใช้ในการควบคุม ป้องกันเพื่อใช้ในการแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารระดับสูง ผู้ถือหุ้น กรรมการบริหาร และ เจ้าหน้าที่ของบริษัท (Tricker, 1994) โดยรูปแบบของระบบข้อมูลสารสนเทศที่จะนำไปใช้รวมถึงตัวข้อมูลสารสนเทศทั้งที่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับและไม่เป็นไป

ตามระเบียบในการเสนอ ซึ่งสามารถนำเข้าไปใช้ในการแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

จากการที่การกำกับดูแลกิจการที่ดีได้ถูกนำมาใช้เพื่อช่วยลดปัญหาทางด้านโครงสร้างการบริหารในเรื่องความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ที่เกิดจากข้อสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Fama, 1980) ของฝ่ายผู้ถือหุ้นกับฝ่ายบริหารซึ่งมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวอยู่ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีตัวแทนและข้อสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ และ Property Right Theory โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1. ทฤษฎีตัวแทนและข้อสัญญาที่ไม่สมบูรณ์

ปัญหาทางด้านตัวแทนถูกนำเสนอครั้งแรกโดย Berle & Means ตั้งแต่ในปี 1932 ซึ่ง Berle & Means เชื่อว่าปัญหาที่พบในขณะนั้นจะก่อให้เกิดความรุนแรงได้ในอนาคตโดยเฉพาะการบริหารในรูปแบบตัวแทนแต่กับไม่ได้รับความสนใจจากบุคคลอื่นในขณะนั้น ถึงแม้ว่า Adam Smith จะออกมาสนับสนุนและออกมาอธิบายถึงผลกระทบที่จะตามมาจากปัญหาดังกล่าวซึ่งมุ่งเน้นให้เห็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflict of interest) ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในการดำรงอยู่ของกิจการได้ถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขหรือป้องกันการเกิดปัญหาทางด้านตัวแทน (Smith, 1937) จนกระทั่งในปี 1976 Jensen & Meckling ได้นำเสนอ Agency Theory ขึ้นเป็นครั้งแรกโดยอธิบายถึงความสัมพันธ์ของ Agency Problem ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ประเด็นใหญ่กล่าวคือ

- รูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแทนว่าเป็นข้อสัญญาระหว่างกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปในการมอบอำนาจหน้าที่และสิทธิ์ในการบริหารสินทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกิดจากสินทรัพย์เดิมให้แก่บุคคลอื่นในการบริหารจัดการโดย Jensen and Meckling พบว่าจะเกิดความขัดแย้งในส่วนของผลตอบแทนหรือวัตถุประสงค์ที่ไม่ตรงกันระหว่างฝ่ายบริหารและส่วนของผู้ถือหุ้น

- ต้นทุนตัวแทนนั้นเป็นต้นทุนที่เกิดจากต้นทุนของฝ่ายบริหารในการจัดการรวมกับต้นทุนที่ทางฝ่ายผู้เป็นเจ้าของใช้ในการตรวจสอบกำกับดูแลฝ่ายบริหารและทั้งนี้ยังรวมถึงผลต่างระหว่างค่าใช้จ่ายที่ให้แก่ฝ่ายบริหารกับผลประโยชน์ที่ฝ่ายบริหารสร้างให้แก่ธุรกิจ

โดยสรุปแล้วทฤษฎีตัวแทนจะมองถึงว่าทำอย่างไรให้สัญญาที่เกิดขึ้นจากการตกลงกันระหว่างคู่ทำสัญญา รวมถึงแรงกระตุ้นที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อทำให้เกิดสัญญาที่สมบูรณ์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตกลงร่วมกันซึ่งจะต้อง

พิจารณาในหลาย ๆ ปัจจัยที่จะส่งผลต่อการทำสัญญา ได้มีนักวิชาการพยายามจะทำรูปแบบของสัญญาให้อยู่ในรูปแบบของคณิตศาสตร์เพื่ออำนวยความสะดวกเข้าใจ รวมถึงได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มมูลค่าของธุรกิจว่าสามารถทำได้จากการลดต้นทุนในส่วนของ Agency cost (Jensen & Meckling, 1976)

ซึ่งการลดต้นทุนในส่วนของ Agency Cost เป็นหนทางหนึ่งในการประเมินรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง corporate governance and corporate performance (Fama, 1980) และนอกจากนี้ยังได้มีการเสนอแนวทางไว้ 3 แนว ในการควบคุม Agency Cost คือ (1) คอยตรวจสอบและลดบทบาทของตัวแทน (2) ทำสัญญาให้รัดกุมให้ Agency คำนึงถึงผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ (3) การเติมในส่วนที่ขาดของทั้ง 2 ฝ่ายให้เต็มเพื่อวางแนวทางสำหรับพฤติกรรมและจรรยาบรรณของฝ่ายบริหารให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนดไว้เบื้องต้น (Jensen & Meckling, 1976) แต่ทั้งนี้ก็ไม่มีทางที่จะเกิดข้อตกลงสัญญาที่สมบูรณ์ขึ้นได้ถึงแม้ว่าผู้ถือหุ้นพยายามที่จะประเมินถึงความต้องการของฝ่ายบริหารและจัดการในข้อตกลงให้รัดกุมก็ตาม ทั้งนี้อาจเกิดจาก animal spirit ในตัวของฝ่ายบริหารเอง ดังนั้นในโลกของความเป็นจริงข้อสัญญาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจึงไม่มีทางที่จะสมบูรณ์ได้ (Hart, 1995) ซึ่งจะต้องไม่ลืมว่าปัญหาที่เกิดจากตัวแทนอาจเกิดจากทางด้านฝ่ายผู้ถือหุ้นเองก็ได้

มีการนำเสนอรูปแบบของปัญหาของตัวแทนไว้หลายแบบแต่สามารถสรุปและแบ่งได้เป็น 2 แบบใหญ่คือ ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายตัวแทนซึ่งที่พบมากจะเป็นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการที่อำนาจฝ่ายบริหารมีมากและมีปัญหาด้านศีลธรรม และเมื่อผู้ถือหุ้นไม่สามารถเข้าถึงการทำงานของฝ่ายบริหารได้จึงอาจทำให้ผู้บริหารทำงานออกนอกกลุ่มนอกทางและไม่ซื่อสัตย์ต่อจรรยาบรรณได้ (Holmstrom, 1979) ในทางกลับกันปัญหาที่เกิดจากฝ่ายผู้ถือหุ้นซึ่งพบได้น้อยกว่า เช่น การที่ผู้บริหารทำงานหนักแต่ปรากฏว่าผู้ถือหุ้นไม่เข้าใจและขาดความใส่ใจจนทำให้เกิดปัญหาที่ไม่ได้คาดคิดไว้ จนทำให้ผู้ถือหุ้นเกิดความรำคาญมาสู่ฝ่ายบริหารและทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถทนต่อการกดดันในการดำรงตำแหน่งต่อไปได้ (Eisenhardt, 1989)

ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งจากทางฝ่ายบริหารก็ดี ฝ่ายผู้ถือหุ้นก็ดีก็จะส่งผลทำให้ต้นทุนในส่วนของต้นทุนตัวแทน (Agency Cost) สูงขึ้น และ ขัดต่อการเจริญเติบโตของธุรกิจได้ ดังนั้นการร่างสัญญาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายอื่น ๆ ควรมีการจัดทำสัญญาและรูปแบบผลตอบแทนให้เหมาะสมเพื่อให้โครงสร้างขององค์กรและระบบบริหารรวมทั้งค่าตอบแทนที่จะจ่ายมีความเหมาะสม อันจะทำให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น (McTaggart, Kontes and Mankins,

1994) หากสัญญาที่ร่างขึ้นไม่เหมาะสมจะเป็นการยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในสัญญา ดังนั้นควรมีกระบวนการที่ควบคุมในการตรวจสอบดูแลและติดตามอย่างเป็นระบบ และเป็นการดีหากผู้ถือหุ้นมีอำนาจในการควบคุมการออกเสียงเพราะจะทำให้สามารถควบคุมพฤติกรรมของฝ่ายบริหารได้ง่ายจากกลไกผู้ถือหุ้น (Shleifer and Vishny, 1997)

จากการที่ Agency Theory เป็นประเด็นที่สำคัญในการกำกับดูแลกิจการที่ถูกวิจารณ์อย่างหนักในช่วงที่ผ่านมา (Blair, 1995; Hoskisson et al., 2000; Perrow, 1986) เนื่องจาก Agency Theory มีข้อจำกัดทางความสามารถในการอธิบายทางสังคมและจิตวิทยา ระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับตัวแทน (Davis and Thompson, 1994; Davis et al., 1997) โดยได้มีการนำเสนอ Stewardship Theory ขึ้นมาเพื่อใช้แทน Agency theory โดยทฤษฎีนี้มีความเชื่อในแนวคิดไปในทางบวกกล่าว คือ ผู้บริหารจะทำงานอย่างเต็มความสามารถและเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่กิจการ (Donaldson and Davis, 1994) ตราบใดที่สมการผลตอบแทนอยู่ในสมดุลที่ผู้บริหารพึงพอใจ (Smith, 1937) ผู้บริหารเหล่านี้สามารถที่จะทำงานได้เสมือนเจ้าของปฏิบัติงานเองเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย (Davis et al., 1997) และได้มีการศึกษาถึงผู้ถือหุ้นในประเทศจีนเพื่อเปรียบเทียบระหว่าง Agency Theory กับ Stewardship Theory ปรากฏว่าผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนแนวคิดทางด้าน Stewardship Theory (Tian and Lau, 2001) และได้มีการทดสอบเพิ่มเติมในเรื่องความมั่นใจระหว่างผู้บริหารกับคณะกรรมการตรวจสอบรวมทั้งผู้ถือหุ้น ซึ่งพบว่าแนวคิดส่วนใหญ่ของผู้ถือหุ้นในประเทศจีนเป็นไปในทางที่สนับสนุนแนวคิดทางด้าน Stewardship Theory มากกว่า Agency Theory ดังนั้น Tian and Lau (2001) จึงได้สรุปและมีความเห็นว่า Agency Theory ไม่สามารถนำมาใช้เป็นสากลกับทุกกรณีได้ ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัยประกอบ เช่น จรรยาบรรณ ความรู้สึกผิดชอบ รวมถึงอุปนิสัย หรือแม้แต่พฤติกรรมองค์กรด้วย

Agency Problem เป็นปัญหาที่ได้มีการศึกษาและได้รับความสนใจในปัจจุบันมากขึ้น บริษัทขนาดใหญ่จึงได้มีการเตรียมการสำหรับปัญหาด้าน Agency Problem ซึ่งมีทั้งการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ การลดแรงกดดันจากทางฝ่ายผู้ถือหุ้นด้วยการจ่ายเงินปันผลในอัตราที่สูง หรือการที่บริษัทจะไม่ถือ Cash Flow ไว้มากจนเกินไปจนทำให้มีความอยากเกิดขึ้นในผู้ถือหุ้น หรือแม้แต่วาระรับการลงทุนขนาดใหญ่บางอย่างชั่วคราวเพื่อลดแรงกดดันในการจ่ายปันผล (Fenn and Liang, 2000) และเช่นกันในบริษัทขนาดใหญ่หลายรายผู้ถือหุ้นรายใหญ่และผู้ถือหุ้นอาวุโสมักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในปัญหาใหญ่ ๆ และให้ความใส่ใจในการกำกับดูแลการ

บริหารเพื่อลดความเสี่ยง (Denis et al, 1997) ที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาตัวแทนในการบริหารอีกทั้งเป็นการลดความตึงเครียดในการไม่เข้าใจกันของฝ่ายบริหารกับผู้ถือหุ้นรายอื่น ทั้งนี้โดยส่วนมากจะให้ผู้ถือหุ้นอาวุโสเข้ามาประสานความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร

แต่ในทางกลับกัน Hull and Mazachek (2001) ได้นำเสนอรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งเป็นผลตรงกันข้ามระหว่างหุ้นส่วนผู้จัดการ (หุ้นส่วนรายใหญ่) กับหุ้นส่วนรายใหม่ อาจเป็นเพราะความเป็นเจ้าของนั้นทำให้เกิดความระแวงหรือสงสัยสัญญาณว่าการจัดการนั้นไม่นำมาซึ่งความเสมอภาคและเป็นธรรมของผู้ถือหุ้นรายอื่นที่ไม่ได้เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการหรือไม่ได้มีส่วนในการบริหาร ซึ่งจากโครงสร้างของทุนและการบริหารดังกล่าวทำให้ผู้ถือหุ้นรายใหม่ไม่นิยมที่จะลงทุนในกิจการที่มีผู้ถือหุ้นรายเดิมที่มีอำนาจในการบริหารบริษัทอยู่ในครอบครอง

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนกับเจ้าของในเรื่องของส่วนแบ่งผลประโยชน์ (Gibbon Robert, 1998) มีได้หลายรูปแบบคือ (1) ได้รับเงินเดือนอย่างเดียว (2) เงินเดือน+แบ่งผลประโยชน์ หรือ (3) แบ่งผลประโยชน์ โดยสามารถแสดงในรูปแบบความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2-1: แสดงรูปแบบการแบ่งผลประโยชน์

รูปแบบความสัมพันธ์เชิงคณิตศาสตร์ของ Agency Theory (Gibbon Robert, 1998)	
$W = S + bY$	$W = S + bP$
<p>W=ค่าจ้าง</p> <p>S=เงินเดือน</p> <p>b=bonus rateแสดงถึงแรงจูงใจและความมั่นคง โดยที่ b มีค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1</p> <p>Y=ผลผลิต</p> <p>P=ตัวแทนผลประโยชน์ที่องค์กรได้รับ</p>	





## 2. Property Right Theory

สินทรัพย์ในที่นี้ตีความรวมถึงสินทรัพย์ที่มีตัวตนและไม่มีตัวตนที่ได้รับการมอบหมายอำนาจจากผู้เป็นเจ้าของในการใช้อำนาจและสิทธิในการบริหารสินทรัพย์ให้เกิดประโยชน์ โดยสัญญาที่ถูกร่างขึ้นนี้ได้มีการระบุชัดเจนและแจ่มแจ้งให้ตัวแทนทางธุรกิจเป็นผู้มีหน้าที่ในการบริหาร

Walters (1987) ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า ผู้ถือหุ้น (เจ้าของ) หวังว่าเมื่อได้มีการนำสินทรัพย์ของตนใช้ไปเพื่อธุรกิจโดยฝ่ายบริหารที่ตนไว้วางใจจะทำให้เกิดกำไรแก่ตน แต่ไม่ได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป เพราะมีโอกาสที่จะเกิดความแตกต่างในวัตถุประสงค์ของทั้งสองฝ่าย เช่น กลยุทธ์ที่ใช้ของฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดการใช้งานของสินทรัพย์ได้ประโยชน์สูงสุด แต่ผู้ถือหุ้นกลับต้องการกระแสเงินสดสูงสุด (Berle and Means, 1932) หรืออาจเกิดความแตกต่างกันในเรื่องของจรรยาบรรณซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ที่พึงจะเป็นว่าจะตกไปสู่องค์กรหรือส่วนตน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในความเอาใจใส่ของผู้ถือหุ้นในองค์กรและพฤติกรรมองค์กรรวมถึงมูลค่าขององค์กรจะต้องถูกศึกษาและพัฒนาอย่างต่อเนื่องต่อไปในระบบตลาด (Shleifer and Vishny, 1997)

จากการที่ได้มีการพัฒนารูปแบบ (model) ต่าง ๆ ของการกำกับดูแลกิจการและโครงสร้างต่าง ๆ ของผู้ถือหุ้นโดยที่ในปัจจุบันมีข้อพิสูจน์แล้วว่าบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นที่ได้ให้ความใส่ใจแก่การตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของกิจการจะมีผลประกอบการที่ดีกว่าในหลายบริษัทที่ผู้ถือหุ้นขาดความใส่ใจ (Denis and Denis, 1995; Demsetz and Lehn, 1985; Megginson et al, 1994) จึงทำให้ไม่มีความจำเป็นในการกระจายการถือหุ้นในหลายบริษัทเพื่อบริหารความเสี่ยงเพราะให้ผลที่แย่กว่าการลงทุนในจุดเดียว (Demsetz and Lehn, 1985) ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวคิดของ Berle and Means (1932) ที่ได้เสนอถึงรูปแบบการลงทุนที่มุ่งการลงทุนในแบบกระจายเพราะรูปแบบการกระจายเป็นรูปแบบที่กระจายความเสี่ยง แต่ Demsetz and Lehn เชื่อว่าลักษณะการลดความเสี่ยงที่ได้จากการกระจายการลงทุนแต่ขาดการดูแลที่ดีกลับจะเป็นผลลบแต่ในทางกลับกันการลงทุนในจุดเดียวแต่มีความสามารถในการเข้าไปกำกับดูแลธุรกิจน่าจะนำมาซึ่งผลประกอบการอันยอดเยี่ยม ซึ่งการลงทุนทั้งสองรูปแบบมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงในการเกิดปัญหาเกี่ยวกับตัวแทน นอกจากจะต้องมีการใช้การกำกับดูแลอย่างจริงจังแล้วยังจะต้องดูความสามารถในการจัดสรรเวลาในการให้ความสนใจแก่กิจการที่ตนถือหุ้นอยู่ว่าเหมาะสมและทั่วถึงหรือไม่ (Denis and Denis, 1995)

เหตุผลที่ธุรกิจต้องมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) ก็เพราะธุรกิจโดยทั่วไปมีปัญหาที่เกิดจากการใช้ตัวแทน (Agency Problem) แต่จากการศึกษาที่มีในอดีตพบว่าโครงสร้างที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดปัญหาที่เกิดจากตัวแทน (Fama, 1980 และ Hart, 1995) การที่ธุรกิจจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลกิจการที่ดีก็เพื่อเป็นเครื่องมือดูแลผลประโยชน์ของทุกฝ่ายในธุรกิจ ทั้งนี้เพราะเป็นการยากที่จะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจสามารถตกลงร่วมกันเขียนสัญญาคุ้มครองถึงผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายได้โดยสมบูรณ์ในสถานการณ์ของความเป็นไปได้ของการขัดแย้งที่มักจะเกิดขึ้น

จากการที่ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ในโลกได้นำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (สรุปหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีแสดงไว้ใน ภาคผนวก ข) ไปใช้อย่างแพร่หลาย จึงได้มีการทำตัวชี้วัดผลในการทำการกำกับดูแลกิจการที่ดี อย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกแบบตัวชี้วัด เช่น ค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้ต่อปีไปวัดด้านต้นทุนผลประโยชน์จากการทำบรรษัทภิบาล (GPRA, 2000) ในประเทศฟิลิปปินส์ได้นำ Total Quality Management มาใช้เป็นตัวชี้วัดบรรษัทภิบาล (Mendoza, 2000) และในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย (ADB, 1999) หรือแม้แต่ประเทศบอสซาวันนา (เกียรติกศักดิ์, 2544 อ้างถึง SIA, 1998) ก็ได้มีการออกแบบตัวชี้วัดในธรรมาภิบาลของกิจการของรัฐด้วย(ตัวอย่างตัวชี้วัดบรรษัทภิบาลแสดงไว้ใน ภาคผนวก ข) และในประเทศไทยเองก็ได้มีการจัดทำตัวชี้วัดแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้วยการเลือกตั้งหรือจะเป็นการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย หรือแม้แต่การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มนำแนวคิดของบรรษัทภิบาลมาใช้เป็นรูปธรรมมากขึ้น(TDRI, 2541) ซึ่งพบว่าการวัดผลกระทบของการทำบรรษัทภิบาลโดยทั่วไปจะเป็นการวัดผลในระดับองค์กร แต่เราสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับระดับบุคลากรในองค์กร เพื่อวัดผลกระทบต่อการทำงานว่าได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในประสิทธิภาพและประสิทธิผลในงานที่บุคลากรคนหนึ่ง ๆ จะพึงปฏิบัติไปในทิศทางใด

## ส่วนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายในเพื่อบริหารความเสี่ยง

ความสำเร็จขององค์กรไม่ว่าขนาดองค์กรจะเล็กหรือใหญ่ การควบคุมภายในเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จและสามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว แต่การควบคุมภายในจะไม่บรรลุเป้าหมายถ้าขาดการปฏิบัติและการร่วมมือกันของบุคคลทุกฝ่ายภายในองค์กร บุคลากรจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำพาให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และมีเสถียรภาพ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2540)

จากผลการวิจัยของ COSO (หลักการของการควบคุมภายในถูกแสดงไว้ใน Appendix A) ในปี 1987-1997 พบว่าบริษัทมหาชนที่ถูกจับได้ว่ามีการทุจริตโดยการแต่งตัวเลขทางบัญชีมีสถิติต่าง ๆ ดังนี้ (เกียรติศักดิ์, 2544)

1. CFO & CEO ร่วมกันทุจริต ร้อยละ 83 จาก 300 บริษัท
2. มีการกระทำทุจริตติดต่อกันอย่างน้อย 2 งวดบัญชีก่อนถูกจับได้
3. ส่วนใหญ่เป็นบริษัทมหาชนขนาดกลางลงมา
4. มีผู้สอบบัญชีจาก Big 5 เกือบครึ่ง
5. มีคณะกรรมการตรวจสอบที่อ่อนแอไร้ประสิทธิผล
6. มีการละเลยอย่างจงใจให้ระบบการควบคุมอ่อนแอ โดยอ้างเหตุผลว่าต้องใช้เงินมากในการสร้างระบบการควบคุมนั้น ๆ

นอกจากนี้ยังมีผลการวิจัยเรื่องการทุจริตของบริษัทมหาชน ซึ่ง IIA ได้สรุป ประโยชน์ที่พึงเกิดต่อความเชื่อถือได้ขององค์กรจากการใช้หลักการการควบคุมภายใน (IIA, 1997)

- |                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. เชื่อว่ามีการบริหารความเสี่ยงได้ดีขึ้น                            | ร้อยละ 87 |
| 2. มีการใช้ภาษาในการแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการควบคุมเป็นภาษาเดียวกัน | ร้อยละ 78 |
| 3. มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์                                            | ร้อยละ 78 |
| 4. ได้จัดการควบคุมที่ไม่มีผลต่อการบริหารความเสี่ยง                   | ร้อยละ 73 |
| 5. มีการสื่อสารที่ดีขึ้น                                             | ร้อยละ 84 |
| 6. มีการให้ความคิดเห็นดีขึ้น                                         | ร้อยละ 75 |
| 7. มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบดีขึ้น                                   | ร้อยละ 75 |
| 8. เชื่อว่ามีการยินยอมปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ                          | ร้อยละ 71 |

นอกจากนี้ IIA ได้ทำการเสนอการวิจัยในปี 2003 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 85 ของบริษัท ขนาดใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าในระดับองค์กรมี การใช้ COSO framework มีประมาณ ร้อยละ 63 ในการนำมาใช้ร่วมกับการตัดสินใจของผู้บริหาร และมีการใช้แนวทางการตรวจสอบ ของ COSO ในระดับหน่วยงานถึงร้อยละ 29 ของหน่วยงานตรวจสอบมีการใช้ COSO Frameworks ในบริษัทเพื่อใช้ในการกำกับ การตรวจสอบและเป็นจรรยาบรรณพื้นฐานในการ ดำเนินงาน อีกร้อยละ 14 ใช้กระบวนการปฏิบัติงานเป็นหลักในการตรวจสอบภายในรวมถึงใช้เป็น หลักฐานในการตรวจสอบด้วย ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 16 ได้กล่าวว่าบริษัทได้มีกระบวนการพัฒนา รูปแบบของ Frame works ของบริษัทขึ้นมาเองและนอกนั้นไม่เสนอข้อคิดเห็น

ส่วนทางด้าน International Audit Corruption Conference (IACC) ได้มี การศึกษา COSO บนแนวคิดของ ในรายงานทางการเงินในช่วงปี 1987 ถึง 1997 พบว่า 2 ใน 3 ของ 300 ปัญหาบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ พบว่ามีการลงบันทึกบัญชีของรายรับและสินทรัพย์ผิด ไปจากปกติโดยมีการบันทึกรายได้ก่อนเวลาอันควรและมีการบันทึกมูลค่าของ Tangible asset สูง เกินไปและมีการบันทึกสิ่งที่ไม่เป็นสินทรัพย์ไว้ในหมวดสินทรัพย์โดยที่ร้อยละ 83 มีการเซ็นรับรอง

ของ CEO และ CFO ในรายงานทางการเงิน และส่วนมากพบว่าคณะกรรมการบริษัทถูกแต่งตั้งมาจากบุคคลภายใน และยังพบอีกว่าโดยส่วนมากมีการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบประมาณปีละไม่เกิน 1 ครั้ง และบางบริษัทเองไม่มีแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเลย รวมถึงบางบริษัทมีการปิดบังเกี่ยวกับจุดคุ้มทุนและการขาดทุนสุทธิก่อนที่จะมีการตรวจพบ การผิดพลาดส่วนใหญ่ในบริษัทที่มีเงินทุนมากกว่า 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็นความผิดพลาดที่ไม่ได้ตั้งใจเป็นส่วนใหญ่ และมีการใช้การควบคุมความเสี่ยงแบบ fraud มากกว่าบริษัทที่มีขนาดเล็ก แต่ในทางกลับกันถ้าเกิดการทุจริตขึ้นจะมีการทุจริตทั่วทั้งระบบขึ้นโดยเมื่อทราบผลจะช้าเกินไป

สุรกิจ ปัญจวิณิน อ้างถึงผลการสำรวจของ Coopers and Lybrand ในปี ค.ศ. 1996 เรื่อง "Internal Control in Corporate America" โดยมีการสำรวจในกลุ่มตัวอย่างของผู้บริหาร 300 คน และกลุ่มพนักงานบริษัทที่ไม่อยู่ในระดับบริหารอีก 200 คน บริษัทที่มีขนาดของสินทรัพย์โดยรวมตั้งแต่ 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จนถึง 30,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ผลการสำรวจได้ชี้ให้เห็นถึงผู้บริหารส่วนใหญ่ในองค์กรไม่สามารถควบคุมความเสี่ยงในธุรกิจของตน และไม่สามารถบริหารให้พนักงานของตนควบคุมความเสี่ยงในธุรกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และร้อยละ 82 ของผู้บริหารเชื่อว่าเขาเป็นผู้นำที่มีการปฏิบัติตนเป็นตัวอย่าง ในขณะที่มีเพียง ร้อยละ 39 ของพนักงานที่เชื่อเช่นนั้น และร้อยละ 55 ของผู้บริหารระดับกลางและพนักงานมีความเชื่อว่าการควบคุมภายในนั้นเป็นตัวขัดขวางการทำงานและมีความคิดว่าการควบคุมเป็นการคอยจับผิด และพบอีกว่าร้อยละ 60 ของผู้บริหารระดับสูงเชื่อว่าข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นเกิดจากคนมากกว่าระบบโดยรวม

จากข้อมูลสถิติข้างต้นจะเห็นได้ว่าการควบคุมภายในเป็นปัจจัยหลักในการที่จะบริหารความเสี่ยงซึ่งช่วยให้เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดี และส่งผลต่อเนื่องไปยังประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระยะยาวขององค์กร อาจจะกล่าวได้ว่าบริษัทจะมีการกำกับดูแลกิจการที่ดีได้นั้น ควรจะมีการบริหารความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายในตามหลักที่สามารถอ้างอิงและเชื่อถือได้และเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นสากล เช่น การควบคุมภายในตามแนวคิดของ COSO

บริษัทด้านสื่อสารในต่างประเทศหลายแห่งได้ให้ความสำคัญต่อระบบการควบคุมภายในและหน่วยงานตรวจสอบภายในมากกว่าระบบงานอื่น ๆ เพราะเชื่อว่าระบบการควบคุมภายในและหน่วยงานการตรวจสอบภายในจะมีผลต่อการดำรงอยู่ของกิจการเช่น บริษัท AT&T, Lucent Technologies, Pacific Telesis (เกียรติศักดิ์, 2544) สำหรับบริษัท ทศท คอร์

ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ก็ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายในของ COSO มาใช้เช่นกัน (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๙๙, 2544)

หน่วยงานและบุคลากรที่มีหน้าที่โดยตรงด้านการควบคุมภายใน คือ หน่วยงานตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายใน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้ตรวจสอบภายในของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทยต่างนิยมที่จะปฏิบัติงานตามมาตรฐานการปฏิบัติงานซึ่งใช้หลักแนวความคิดของ COSO (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2540) ทั้งนี้รวมถึงผู้ตรวจสอบภายในที่ทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างก็ได้มีการนำหลักการของ COSO มาใช้ด้วยเช่นกัน (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘, 2544)

การนำการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) มาใช้ในกิจการที่ซึ่งแต่เดิมได้ใช้ระบบการควบคุมภายในตามแนวคิดของ COSO อาจจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบและขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบภายในขององค์กร

### ส่วนที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการที่ดีกับการควบคุมภายในเพื่อบริหารความเสี่ยง

ปัจจุบันการควบคุมภายในจะมีการประเมินความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยงเป็นส่วนสำคัญในการปฏิบัติงานซึ่งจะช่วยส่งผลให้เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดีและก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและประสิทธิภาพขึ้นภายในองค์กร จากที่ผ่านมามีเหตุการณ์ทุจริตจำนวน 673 รายการตั้งแต่ปี 1996 มีกว่าครึ่งที่เป็นผลมาจากการควบคุมภายในที่ไม่มีประสิทธิภาพ (IIA, 2002) นอกจากนี้ยังพบอีกว่าองค์กรเหล่านั้นไม่มีการนำรายงานความผิดปกติที่ผู้ตรวจสอบภายในแจ้งต่อผู้บริหารเข้าเสนอในที่ประชุมผู้ถือหุ้นหรือเปิดเผยให้ผู้ถือหุ้นทราบก่อนปีที่มีปัญหา ซึ่งการไม่ได้นำเสนอต่อที่ประชุมอาจเป็นการปิดบังการตรวจสอบผู้บริหารส่วนหนึ่งหรือการขาดความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบภายในอีกส่วนหนึ่ง และจากการสำรวจถึงความมั่นใจในระบบการควบคุมภายในของบริษัทจำนวน 178 บริษัท พบว่ามีกรรมการถึงร้อยละ 19 ที่ขาดความมั่นใจในระบบการควบคุมภายในของบริษัทของตนเอง (IIA, 2002)

การนำแนวความคิดของการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้ในองค์กร จะมีส่วนช่วยให้หน่วยงานตรวจสอบภายในซึ่งเป็นกลไกสำคัญต่อระบบการควบคุมภายในมีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยจะมีการรายงานตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบโดยผลวิจัยของ IIA พบว่า การที่องค์กรจะมีการกำกับดูแลกิจการที่ดีได้นั้นจะขึ้นกับปัจจัยกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกันอยู่สี่กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มผู้บริหาร คณะกรรมการ ผู้ตรวจสอบภายใน และผู้ตรวจสอบภายนอก ตัวอย่างจากเหตุการณ์ที่บริษัทเอนรอน (Enron) ซึ่งถือได้ว่าการนำแนวความคิดของการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้เป็นระบบแต่ยังต้องล้มละลายไปเพราะส่วนงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันทุจริตอย่างเป็นระบบ

Sarbanes-Oxley ได้ทำการสำรวจข้อมูลของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ส่วนงานตรวจสอบภายในพบว่า

- ต้องการให้มีการตรวจสอบภายในทางการเงินเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 77 คงที่ร้อยละ 20 และลดลงร้อยละ 3
- ต้องการให้มีการตรวจสอบภายในทางด้านการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 13 คงที่ร้อยละ 43 และลดลงร้อยละ 44

- ต้องการให้มีการตรวจสอบภายในทางด้านการให้คำปรึกษาในการลงทุน เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 18 คงที่ร้อยละ 41 และลดลงร้อยละ 41

จากข้อมูลเบื้องต้นทำให้ได้ทำการศึกษาต่อไปและพบว่าในช่วงที่ผ่านมาถึงร้อยละ 54 ที่ได้มีการเพิ่มขึ้นของการเพิ่มจำนวนพนักงานและมีการลดจำนวนพนักงานเพียงร้อยละ 6 ซึ่งร้อยละ 52 ของความต้องการในการตรวจสอบเป็นความต้องการที่จะตรวจสอบแบบ Routine และอีกร้อยละ 61 หวังว่าจะได้มีโอกาสตรวจสอบแบบ ความเสี่ยงสูงในรายการทางการเงิน และนอกจากนี้ยังพบว่า ร้อยละ 53 ของบริษัทที่เงินลงทุนไม่ต่ำกว่า 500 ล้านดอลลาร์ นิยมใช้บริการจากหน่วยงานภายนอกในการออกแบบระบบและการปฏิบัติงานในเบื้องต้นของระบบการควบคุม และขั้นตอนการปฏิบัติงานตรวจสอบ โดยที่ร้อยละ 91 ของบริษัทขนาดใหญ่ได้มีการนำแนวคิดการควบคุมภายในของ COSO และมาตรฐานของ CIA ร่วมกันในวางแผนแนวทางในการปฏิบัติ ส่วนบริษัทขนาดกลางและเล็กส่วนมากนิยมจ้างผู้ตรวจสอบภายในจากแหล่งภายนอก

จากการที่การกำกับดูแลกิจการมุ่งเน้นในการป้องกันปัญหาอันเกิดจากตัวแทน และต้องการให้องค์กรมุ่งสู่ความเป็นเลิศซึ่งเป็นการสร้างคุณค่าของธุรกิจในระยะยาวการกำกับดูแลกิจการจึงต้องการระบบการควบคุมภายในที่มีความสมบูรณ์ในการควบคุมและช่วยส่งเสริมหลักการบริหารเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศ เพราะปัญหาที่เกิดจากตัวแทนนั้นเกิดจากช่องโหว่ในการบริหารจัดการที่ไม่มีการควบคุมเพียงพอ (Berle & Means, 1932) และจากการที่ปัญหาทางด้านตัวแทนนั้นส่งผลเสียต่อความแข็งแกร่งในโครงสร้างของระบบการควบคุมขององค์กร (Core et al., 1999) ดังนั้นการกำกับดูแลกิจการที่ดีจึงมีจุดมุ่งหมายเดียวกับการควบคุมภายในเพราะการควบคุมภายในมุ่งเน้นให้ระบบการควบคุมที่มีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยสามารถตรวจสอบและควบคุมได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ระบบจะต้องมีความยืดหยุ่นและไม่ขัดขวางต่อกระบวนการทำงานและการพัฒนาซึ่งจะส่งเสริมทำให้โครงสร้างขององค์กรและการควบคุมภายในมีประสิทธิภาพและจากการที่โครงสร้างที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดต้นทุนที่เกิดจากปัญหาตัวแทน และป้องกันการเกิดปัญหาตัวแทน (Fama, 1980; Hart, 1995) เป็นการชัดเจนว่าการกำกับดูแลกิจการที่ดีกับการควบคุมภายในที่ดีมีความสัมพันธ์ในทางจุดประสงค์คือสร้างระบบขององค์กรให้เกิดความแข็งแกร่ง



#### ส่วนที่ 4 ผลการดำเนินงานของทรัพยากรบุคคล

จากผลวิจัยของ Caudron (2001) ที่ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการทรัพยากรบุคคลกับผลการดำเนินงานขององค์กรโดยเก็บตัวอย่าง 1000 บริษัท พบว่าการแบ่งปันข้อมูล การฝึกทักษะพนักงานและการให้รางวัลพนักงาน มีส่วนทำให้อัตราเฉลี่ยการเพิ่มขึ้นของยอดขายเป็นร้อยละ 66 ผลตอบแทนที่ได้รับจากสินทรัพย์เพิ่มสูงขึ้นคิดเป็นอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 20 และผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นคิดเป็นอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 13 (Caudron, 2001) ส่วนในประเทศไทย พงษ์เทพ (2542) พบว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่เน้นการสนับสนุนของพนักงานมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการแข่งขัน นอกจากนี้ เกียรติศักดิ์ (2544) ได้เสนอแนวคิดในการนำ HR Scorecard มาใช้ในบริษัทสื่อสารไทยตามแบบบริษัทสื่อสารต่างประเทศ คือ บริษัท ACC Communication (ตัวอย่างตัวชี้วัด HR แสดงไว้ใน ภาคผนวก ข) เพื่อให้การจัดการด้านทรัพยากรบุคคลมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากผลงานวิจัยข้างต้นหากหน่วยงานตรวจสอบภายในมีระบบงานที่ซ้ำซ้อนมากเกินไปจะทำให้ขาดระบบการสื่อสารข้อมูลภายในระหว่างพนักงานซึ่งอาจทำให้การควบคุมในด้านต่าง ๆ ลดลง อันจะเป็นผลสืบเนื่องถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพภายในองค์กรลดลงด้วย เช่น อาจเกิดการรั่วไหลของเม็ดเงิน การตัดสินใจที่ผิดพลาด การเพิ่มความเสี่ยงให้ธุรกิจเป็นต้น หรือแม้แต่การที่ปริมาณงานที่รับผิดชอบมีหลายด้านมากเกินไปก็จะทำให้ขาดทักษะในการปฏิบัติงาน หรืออาจจะไม่มีเวลาในการเข้ารับการฝึกอบรมสำหรับงานนั้น ๆ เพราะมีปริมาณงานล้นมือมากเกินไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบการควบคุมภายในได้เช่นกัน

จากการที่ทางด้าน The IIA Research Foundation ได้ทำการเสนอการวิจัยในปี 2003 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการวิจัยจากสถาบัน Sarbanes-Oxley ผลการวิจัยคิดเป็นร้อยละ 85 ของบริษัทขนาดใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการศึกษาบทบาทที่เปลี่ยนไปของผู้ตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล พบว่า ในระดับองค์กรในหลายบริษัทได้มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่และบทบาทของผู้ตรวจสอบภายในและภายนอกไว้ในกลุ่มผู้นำของบริษัท ทั้งนี้รวมถึงโครงสร้างการบริหารงานภายในบริษัท ในหลายบริษัทได้ใช้ทีมของผู้ตรวจสอบภายในไว้ร่วมกับ CEO และคณะกรรมการตรวจสอบรวมถึงการบริหารความเสี่ยงและการวิเคราะห์การลงทุนและในบางหน่วยงานผู้ตรวจสอบภายในจะทำงานร่วมกับระบบการสื่อสารภายในองค์กร จากผลการวิจัยในปี 2003 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 85 ของบริษัทขนาดใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ามีผู้ควบคุม

และผู้บริหารทั่วไปมากกว่าร้อยละ 70 และ CFO รวมถึง CAE มากกว่าร้อยละ 50 และ CEO รวมถึงผู้จัดการต่าง ๆ (ไม่รวมทางการเงิน) มากกว่าร้อยละ 25 ให้ความสนใจและพยายามที่จะร่วมประชุมประมาณ 3 ถึง 4 ชั่วโมงในแต่ละครั้ง

นอกจากนี้การเปิดเผยข้อมูลที่ถูกนำไปใช้ร่วมกับการวัดผลการดำเนินงาน พบว่า ในหลายบริษัทได้ใช้ความสามารถในการปิดงบการเงินรายไตรมาสรวมถึงความสมบูรณ์ของงบการเงิน และการเปิดเผยข้อมูลในรายละเอียดในทุกชั้นตอนเป็นเครื่องมือวัดผลการดำเนินงาน และนอกจากนี้จากการที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใสสูงสุดในหลายบริษัทจึงเน้นให้มีการอธิบายรายละเอียดของรายการทางการเงินในทุกระดับของผู้จัดการ จากการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมพบว่า บทบาทของผู้ตรวจสอบภายใน ในปัจจุบันเป็นกุญแจสำคัญและในบางเวลาเป็นผู้นำกลุ่มในการตัดสินใจ ทั้งนี้หากผู้ตรวจสอบภายในได้เข้าไปอยู่ในกระบวนการปฏิบัติงานโดยงานหลักไม่ใช่งานด้านตรวจสอบ ถึงแม้ว่าจะเป็นกรเพิ่มมูลค่าให้แก่องค์กรแต่จะทำให้ผู้ตรวจสอบภายในไม่สามารถทำหน้าที่สำคัญในระบบควบคุมภายในได้ เพราะผู้ตรวจสอบภายในจะขาดความสามารถในการตัดสินใจภายใต้ ความถูกต้อง เทียบตรง และเป็นธรรม และพบว่าบทบาทของผู้ตรวจสอบภายในในด้านการควบคุมการเปิดเผยข้อมูลในกระบวนการต่าง ๆ ผู้ตรวจสอบภายในจะให้ความสำคัญเป็นฐานในการประเมินและกำหนด รวมถึง การวาง Focus ไปพร้อมกับการกำหนดให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลในรายละเอียดของความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจสอบภายในมีบทบาทอยู่ในทุกส่วนขององค์กรไม่ว่าจะทำหน้าที่เป็นหน่วยของการตรวจสอบหรือที่ปรึกษาให้แก่องค์กร หรือแม้แต่องานด้านกระบวนการบริหารจัดการ ผู้ตรวจสอบภายในถูกจัดเป็นกุญแจสำคัญในการเพิ่มมูลค่าให้แก่องค์กร และหากหน่วยงานตรวจสอบภายในมีการประเมินบุคลากรพร้อมทั้งมีการปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรควบคู่กันไป จะทำให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานซึ่งจะส่งผลต่อระบบการควบคุมภายในที่ดีขึ้น และย่อมมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันขององค์กร

## เอกสารงานวิจัยเกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวทางการนำการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้ใน องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)) มีอยู่ไม่มากนัก ทั้งนี้ เพราะการนำแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้ใน องค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย เกิด ขึ้นมาได้ไม่นาน ธนพร ศรียากุล (2543) ศึกษาถึงการยอมรับการนำแนวคิดเรื่องวิธีการปกครองที่ดี มาใช้ในองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งพบว่าโดยส่วนใหญ่แล้วผู้บริหารในระดับสูงมี ความเห็นว่าควรนำมาใช้ให้เป็นรูปธรรมโดยมีความคิดเห็นถึงการกำกับดูแลกิจการที่ดีดังนี้

ธนพร อ่างถึงการสัมภาษณ์ คุณสมบัติ อุทัยสร้าง ประธานกรรมการ องค์การโทรศัพท์ในขณะนั้นว่า "สำหรับเรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดี นั้นผมเรียนว่าทุกคนต้องยึด แนวการปฏิบัติที่แน่นอน ทั้งเรื่องบริการสังคม ความโปร่งใส และเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริต แต่ สิ่งที่ต้องย้ำอีกเรื่องหนึ่งที่จะขาดไม่ได้ คือความรวดเร็วในการทำงาน เพราะว่างานเราช้าไม่ได้ จะต้องทำงานรวดเร็วขึ้น ผมอาจจะคอยจับผู้บริหารในแผนกต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา เพื่อให้งานที่คั่ง ค้างอยู่สำเร็จโดยเร็วมิฉะนั้นก็จะไม่เกิดผลงาน" (16 มีนาคม 2543)

ส่วนทางด้านคุณมีชัย วีระไวทยะ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ องค์การโทรศัพท์ก่อนคุณสมบัติกล่าวว่า "การนำการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้จะทำให้ ผู้บริหาร และพนักงาน ทศท. และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยสามารถปฏิบัติงานได้อย่างโปร่งใส น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ รวมถึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ ทศท. สามารถดำเนิน กิจการช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อได้ดียิ่งขึ้น" (ธนพร อ่างถึงการสัมภาษณ์คุณมีชัย 28 มิถุนายน 2542)

ส่วนความคิดเห็นของนายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ รองผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทยในขณะนั้นกล่าวว่า "จากการที่เราผูกขาดมาตลอด เราไม่เคยมองว่าลูกค้าสำคัญ ที่สุด เราไม่เคยมองถึงสิ่งที่ต้องตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อความต้องการของลูกค้า และเมื่อเรามี เจ้าเดียวเท่านั้นที่ให้บริการ มาตรฐานที่ให้บริการก็กำหนดโดยเรา เราไม่ได้มองว่าเราน่าจะมี มาตรฐานสากลและโดยเรายึดระบบราชการ การทำงานผ่านตามขั้นตอนปิรามิดจึงไม่ได้มีลักษณะ ทำงานเป็นทีม หากเรายังคงยึดติดกับวัฒนธรรมเก่า ๆ เราเดินไม่ได้ในภาคธุรกิจ โดยเฉพาะ สมัยใหม่ที่เป็น Good Governance อย่างนี้ การทำงานทุกอย่างต้องโปร่งใส ไม่อย่างนั้นเราจะ แข่งขันไม่ได้เพราะสังคมโลกไม่ยอมรับกับวิธีการของเรา" (ธนพร อ่างถึงการสัมภาษณ์คุณสิทธิชัย 11 ตุลาคม 2542)

จากการสอบถามของ ธนพร จะพบว่าผู้บริหารในระดับสูงขององค์การโทรศัพท์ในอดีตที่ได้เป็นผู้ริเริ่มนำแนวคิดด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้เชื่อว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานจะเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องของเวลาซึ่งเชื่อว่างานที่ได้ออกมาจะทำได้รวดเร็วขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เวลาจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ได้นำมาศึกษาครั้งนี้ และรวมถึงเหตุที่ทำให้เวลาเปลี่ยนแปลงไปนั่นคือ ปริมาณงานที่ทำ ขั้นตอน ความเข้มข้น ทักษะพนักงานและอื่นซึ่งจะกล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

นอกจากที่กล่าวมายังมีงานวิจัยที่เกี่ยวกับการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจแสดงไว้ใน ภาคผนวก ข และ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการควบคุมภายในขององค์การโทรศัพท์แสดงไว้ใน ภาคผนวก จ