



Corporate Governance

ดร.ศิลปพร ศรีจันทะพร

อาจารย์ประจำภาควิชาการบัญชี

คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

sillapaporn@hotmail.com

การควบคุมภายใน: วิถีสู่การป้องกันความเสียหาย

“การควบคุมภายใน หมายถึง กระบวนการซึ่งออกแบบโดยผู้บริหารขององค์กร โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลในด้านการดำเนินงาน รายงานทางการเงิน และการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบและนโยบาย”

เมื่อกล่าวถึง “การควบคุมภายใน” หรือ Internal Control หลายคนมักคิดว่าเป็นเรื่องไกลตัว และมองข้ามความสำคัญของการควบคุมภายในไป แต่ถ้ามองย้อนหลังกลับไปสักเมื่อ 10 ปีที่แล้ว เหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อตลาดเงิน ตลาดทุนของโลกอย่างกว้างขวาง ล้วนแล้วแต่เป็นผลมาจากการไม่ปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในที่ดีทั้งสิ้น เช่น วิกฤตการณ์แบงก์ส ไควว หรือแม้แตกรณีของเอนรอน เป็นต้น ใครจะรู้ได้ว่าธนาคารแบงก์ส ซึ่งเป็นธนาคารที่มีประวัติอันยาวนานกว่า 300 ปี ได้ประสบผลขาดทุนอย่างหนักถึงกับทำให้

กิจการต้องล้มสลายไป ก็มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากระบบการควบคุมภายในที่บกพร่อง หรือแม้แต่ความเสียหายต่อธนาคารไคววในนครนิวยอร์กก็เป็นบทเรียนราคาแพงยิ่งของการบริหารงานแบบญี่ปุ่นที่ยึดถือตัวบุคคลและความสัมพันธ์ลักษณะครอบครัว (แทนที่จะยึดถือการปฏิบัติตามระบบงาน ซึ่งมีการควบคุมภายในที่ดี) สาเหตุของความเสียหายที่กลายเป็นวิกฤตการณ์ของแบงก์สและไควว ซึ่งอาจโยงไปถึงเรื่องข้อบกพร่องในเรื่องระบบการควบคุมภายใน ได้แก่ การมอบอำนาจจัดการให้

กับคนเพียงคนเดียวมากเกินไป การควบคุมตรวจสอบมีไม่เพียงพอ การขาดการจัดแบ่งภาระหน้าที่เพื่อผลทางด้านการควบคุม และขาดการตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ หรือวิกฤตการณ์เอนรอนที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อ 3 ปีที่แล้ว หลายคนคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการล้มละลายของเอนรอนเป็นกรณีศึกษาที่จารึกในประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการยกย่าย้ายเทสินทรัพย์และการหลบบัญชี ก็อาจจับมาโยงกับเรื่องการควบคุมภายในได้เช่นกัน

การควบคุมภายในเป็นสิ่งที่ผู้บริหารในทุกองค์กร จะต้องทำความเข้าใจและรู้จักอย่างคุ้นเคยดังกล่าว่าว่าการควบคุมภายในไม่ใช่เรื่องไกลตัวแต่ประการใด และก็ไม่ใช่ว่าเรื่องใหม่ ผู้บริหารหลายท่านคงได้ดำเนินธุรกิจและได้ปฏิบัติตามหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมภายในแล้ว แต่ไม่รู้ว่าสิ่งที่ตนทำไปนั้นเป็นเรื่องการควบคุมภายใน ว่าไปแล้วการควบคุมภายในเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ซึ่งแทรกเข้าไปในกิจกรรมต่างๆ ขององค์กร และรวมอยู่ในวิธีการดำเนินธุรกิจอยู่แล้ว นั่นคือ กำลังจะบอกว่าการควบคุมภายในไม่ใช่ส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานตามปกติ แต่เป็นกระบวนการที่หล่อหลอมและมีความจำเป็นอย่างมากในการดำเนินธุรกิจตามปกติ ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่สร้างให้มีระบบการควบคุมภายในขึ้นมา ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะละเอียดถึงความสำคัญของการควบคุมภายในไม่ได้เป็นอันขาด เพราะไม่เช่นนั้นแล้วการดำเนินงานจะไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ยิ่งไปกว่านั้น การขาดการควบคุมภายในที่ดีเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง ดังตัวอย่างจริงที่ได้เห็นมาแล้ว

หลายท่านคงคุ้นชินกับคำว่า “การควบคุมภายใน” มานานแล้ว แต่อาจยังไม่ทราบความหมายอย่างเป็นทางการ แค่คำนิยามของการควบคุมภายในก็ยังมีผู้ให้คำจำกัดความมากมาย แต่ความหมายของการควบคุมภายในอย่างง่าย ๆ คือ “กระบวนการปฏิบัติงานที่จัดให้มีขึ้นในองค์กรเพื่อให้บรรลุภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” หน่วยงานที่ให้คำจำกัดความของการควบคุมภายในมีตั้งแต่สมาคมผู้ตรวจสอบภายใน สมาคมนักบัญชีของ

สหรัฐอเมริกา แต่คำจำกัดความที่ได้รับการยอมรับและใช้อ้างอิงกันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ได้แก่ คำนิยามของคณะกรรมการร่วมของสถาบันวิชาชีพที่เรียกกันย่อๆ ว่า โคโซ (COSO) ซึ่งมาจากคำเต็มว่า The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission โคโซ ได้ให้ความหมายไว้ว่า ระบบการควบคุมภายในประกอบด้วยนโยบายและวิธีปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นในองค์กร เพื่อให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่า กิจกรรมจะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในเรื่องความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน และการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เมื่อกล่าวถึงองค์ประกอบของการควบคุมภายในตามแนวคิดของโคโซ จะเป็นที่ยอมรับว่าจะครอบคลุมเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมของการควบคุม

สภาพแวดล้อมของการควบคุมหมายรวมถึง นโยบาย วิธีการและวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อการควบคุมภายในของกิจการ เช่น ความซื่อสัตย์และจริยธรรม ความรู้ความสามารถของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการตรวจสอบปรัชญาการทำงานของผู้บริหาร โครงสร้างการองค์กร การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และนโยบายการจัดการด้านบุคลากร เป็นต้น

2. การประเมินความเสี่ยง

กิจการต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายใน (เช่น พนักงานไม่มีประสิทธิภาพ การทุจริตในองค์กร

เป็นต้น) และปัจจัยภายนอกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (เช่น สภาวะเศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย คู่แข่งขัน เป็นต้น) ผู้บริหารจึงต้องหามาตรการเพื่อจัดการกับความเสี่ยงดังกล่าว โดยการระบุถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงและโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง หลังจากนั้นจึงพัฒนาวิธีการเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ เช่น

- ระบบการควบคุมภายในที่ผู้บริหารกำหนดขึ้น ช่วยป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากการทุจริตและข้อผิดพลาดได้ในระดับหนึ่ง

- การบริหารสินค้าคงเหลืออย่างมีประสิทธิภาพช่วยป้องกันความเสี่ยงที่สินค้าคงเหลือมีมากเกินไป

- การทำสัญญาซื้อเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าอาจช่วยป้องกันผลขาดทุนจากการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

- การวิเคราะห์และอนุมัติการให้สินเชื่อและมาตรการการติดตามหนี้ที่มีประสิทธิภาพ ช่วยป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดหนี้สูญ

3. กิจกรรมการควบคุม

กิจกรรมการควบคุม หมายถึง นโยบายและวิธีการต่างๆ ที่จะสนับสนุนกิจกรรมที่จะป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เช่น

3.1 การแบ่งแยกหน้าที่อย่างเหมาะสม

3.2 การอนุมัติรายการบัญชีและการปฏิบัติงาน

3.3 การมีระบบเอกสารหลักฐานที่เหมาะสมและเพียงพอ

3.4 การควบคุมทรัพย์สินและบันทึกรายการข้อมูลต่างๆ

3.5 การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยอิสระ



ต่อไปจะอธิบายกิจกรรมการควบคุมแต่ละอย่างพอให้เข้าใจ ดังนี้

3.1 การแบ่งแยกหน้าที่อย่างเหมาะสม

ลักษณะหน้าที่งานบางอย่างควรมีการแบ่งแยกกันทำ เพื่อป้องกันข้อผิดพลาดหรือการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น เช่น

- การแบ่งแยกหน้าที่การดูแลรักษาทรัพย์สินออกจากงานบัญชี

ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ พนักงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินไม่ควรเป็นผู้จัดทำหรือบันทึกรายการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น เช่น พนักงานการเงินที่มีหน้าที่ในการรับเงินไม่ควรเป็นผู้บันทึกการรับเงิน รายการขาย หรือการตัดบัญชีลูกหนี้การค้า พนักงานที่มีหน้าที่ดูแลสินค้าคงเหลือไม่ควรเป็นผู้บันทึกบัญชีสินค้า เป็นต้น

- การแบ่งแยกหน้าที่การอนุมัติรายการออกจากหน้าที่การดูแลรักษาทรัพย์สิน

เช่น พนักงานดูแลรักษาเงินสดย่อยไม่ควรเป็นผู้ที่มีอำนาจในการลงนาม

อนุมัติการจ่ายเงินสดย่อย พนักงานดูแลรักษาสินค้าคงเหลือไม่ควรเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายสินค้าคงเหลือออกจากคลังสินค้า เป็นต้น

- การแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติงานออกจากหน้าที่การบันทึกรายการ

บุคคลคนเดียวที่ทำหน้าที่ยางหลายอย่าง (เช่น ผู้ปฏิบัติงานและบันทึกหรือจัดทำรายงานที่เกี่ยวข้องด้วย) อาจมีแนวโน้มที่จะมีอคติ หรือบิดเบือนผลการปฏิบัติงานของตน การแบ่งแยกหน้าที่กันทำโดยแยกหน้าที่การปฏิบัติงานออกจากหน้าที่การบันทึกรายการ จะช่วยให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการทำงาน โดยมีการสอบทานงานกันอย่างอิสระ เช่น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการรับจ่ายเงินไม่ควรเป็นผู้จัดทำงบกระทบยอดบัญชีเงินฝากธนาคาร เป็นต้น

- การแบ่งแยกหน้าที่ภายในแผนกคอมพิวเตอร์

หน้าที่งานภายในแผนกคอมพิวเตอร์ที่ควรแยกออกจากกัน

ได้แก่ การอนุมัติเอกสาร การเปลี่ยนแปลงโปรแกรมและแฟ้มข้อมูล การใช้และแจกจ่ายข้อมูล การปรับปรุงแก้ไขระบบการทำงานของคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

3.2 การอนุมัติรายการบัญชีและการปฏิบัติงาน

การอนุมัติรายการบัญชีและการปฏิบัติงานช่วยให้มั่นใจว่า รายการและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีการสอบทานและควบคุมโดยผู้มีอำนาจ เช่น การกำหนดให้มีการอนุมัติรายการปรับปรุงทางบัญชีที่สำคัญ การอนุมัติการจ่ายเงิน การสอบทานและอนุมัติงบกระทบยอดบัญชีเงินฝากธนาคาร การอนุมัติคำสั่งขายก่อนที่จะมีการส่งสินค้า เป็นต้น

3.3 การมีระบบหลักฐานเอกสารที่เหมาะสมและเพียงพอ

เอกสารที่เกิดขึ้นภายในกิจการเป็นหลักฐานในการบันทึกบัญชีและจัดทำรายงาน เช่น ใบกำกับสินค้า ใบสั่งซื้อ สมุดรายวันขาย บัตรลงเวลาการทำงาน สมุดรายวันทั่วไป เป็นต้น การมีระบบหลักฐานเอกสารที่เพียงพอและเหมาะสม

ช่วยก่อให้เกิดการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ และมั่นใจว่ารายการต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีการบันทึกอย่างครบถ้วน เช่น พนักงานของแผนกรับสินค้ากรอกใบรับสินค้า (Receiving Report) เมื่อตอนรับของจากผู้ส่งสินค้า พนักงานของแผนกบัญชีเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบจำนวนและรายการที่บันทึกในใบรับสินค้านี้กับใบกำกับสินค้าหรือใบแจ้งหนี้จากเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการสอบทานความถูกต้องของการรับสินค้าอีกขั้นตอนหนึ่ง

เอกสารหลักฐานประกอบรายการเพื่อประโยชน์ในการควบคุมควรมีลักษณะดังนี้

- การให้หมายเลขเรียงลำดับไว้ล่วงหน้า (Prenumbering) เพื่อให้แน่ใจว่ารายการต่างๆ ได้บันทึกอย่างครบถ้วน ไม่สูญหายและสามารถอ้างอิงได้
- การบันทึกรายการทันทีที่เกิดขึ้น
- การออกแบบเอกสารให้สามารถใช้ได้สำหรับวัตถุประสงค์หลายๆ อย่าง เช่น สำเนาใบสั่งซื้อ ส่งให้แผนกซื้อของ แผนกบัญชีเจ้าหน้าที่ และแผนกจ่ายเงิน ซึ่งแผนกต่างๆ ใช้สำเนาเอกสารเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ กัน เป็นต้น
- การออกแบบเอกสารเพื่อช่วยในการจัดเตรียมรายการได้อย่างถูกต้อง เช่น ใบสำคัญจ่ายมีช่องกรอกชื่อผู้จัดเตรียม ผู้ตรวจสอบ และผู้อนุมัติ เป็นต้น

3.4 การควบคุมทรัพย์สินและบันทึกรายการข้อมูลต่างๆ

กิจการกำหนดให้มีการควบคุมทรัพย์สินและข้อมูลเพื่อป้องกันการสูญหายหรือโจรกรรม ทรัพย์สินของกิจการควรมีการเก็บรักษาอย่างดี เช่น สินค้าคงเหลือเก็บในคลังสินค้าที่มีมาตรการป้องกันขโมยและป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น การกำหนด

ให้มีระบบสำรองข้อมูล (Backup System) เพื่อป้องกันข้อมูลสูญหาย เป็นต้น

3.5 การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยอิสระ

การกำหนดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยอิสระ ช่วยป้องกันการทุจริตหรือข้อผิดพลาด ที่อาจเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนด หรือความพลั้งเผลอ บุคคลผู้ทำหน้าที่สอบทานงาน ควรเป็นผู้ที่มีความเป็นอิสระจากบุคคลผู้ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลนั้น เช่น กิจการกำหนดให้ นาย ก. (ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบันทึกบัญชีหรือการเก็บรักษาเงินสด) เป็นผู้จัดทำบกระทียอดบัญชีเงินฝากธนาคาร และนาย ข. เป็นผู้สอบทานและอนุมัติงบกระทียอดบัญชีเงินฝากธนาคารดังกล่าว

4. ข้อมูลและการสื่อสาร

ระบบข้อมูลและการสื่อสารของกิจการมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดวิธีการบันทึกรายการที่เกิดขึ้น การจัดทำและรายงานผลของรายการดังกล่าว ตลอดจนการกำหนดให้มีวิธีการควบคุมทรัพย์สินของกิจการ เช่น กิจการออกแบบระบบการขาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แน่ใจว่าการส่งของทุกรายการได้มีการบันทึกเป็นยอดขายของกิจการในจำนวนที่ถูกต้อง และในเวลาที่เหมาะสม

5. การติดตามและประเมินผล

การติดตามและประเมินผลระบบการควบคุมภายในช่วยให้ผู้บริหารมั่นใจได้ว่า นโยบายและวิธีการต่างๆ ที่กำหนดไว้มีการปฏิบัติตามอย่างมี

ประสิทธิภาพ การติดตามและประเมินผลดังกล่าวอาจทำได้โดยการจัดให้มีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานและติดตามผล และการตรวจสอบภายใน เป็นต้น

แนวคิดของเรื่องการควบคุมภายในยังไม่จบลงเพียงเท่านี้ เมื่อปลายปีที่ผ่านมา (เดือนกันยายน พ.ศ. 2547) โคโซได้เผยแพร่แนวคิดเรื่องการจัดการความเสี่ยงขององค์กร เพื่อขยายขอบเขตของการควบคุมภายในให้กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงในวารสารบริหารธุรกิจในอนาคตต่อไป