

การเปรียบเทียบการทุจริตการควบคุมภายใน : กรณีศึกษาการล้มของ BBC กับการทุจริต โครงการรับจำนำข้าว

ดร.จณีนี วงศ์ลิ้มปิยะรัตน์

อาจารย์ประจำวิทยาลัยนวัตกรรมการ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอการวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีทุจริตเกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน โดยเปรียบเทียบกรณีศึกษาที่เป็นประวัติศาสตร์การเกิดวิกฤติการเงินของประเทศไทยในกรณีการล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชนัยการ (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2539 กับปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าวที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และทำการวิเคราะห์ประเด็นการทุจริตอันเป็นผลจากจุดอ่อนของระบบการควบคุมภายในตามกรอบแนวคิด COSO 2013 และเชื่อมโยงประเด็นระบบการควบคุมภายในกับมาตรฐานการบัญชีของประเทศไทย ผลการศึกษาชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี มีคุณภาพ สะท้อนให้เห็นความโปร่งใส เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของระบบการรายงานทางการเงิน อันเป็นพื้นฐานสู่การสร้างความมั่นคงต่อเศรษฐกิจของประเทศ

คำสำคัญ : ระบบการควบคุมภายใน การทุจริต มาตราฐานการรายงานทางการเงิน ความโปร่งใส

Comparison of Internal Control Related Frauds: Cases of the Fall of BBC and Fraudulent Rice Pledging Scheme

Dr. Jarunee Wonglimpiyarat

Faculty Member of the College of Innovation,
Thammasat University

ABSTRACT

This article discusses the fraud cases associated with internal control weaknesses. In particular, the study compares the outstanding fraud cases in Thailand's history: the fall of Bangkok Bank of Commerce (BBC) in 1996 and the fraudulent rice pledging scheme in 2014. The analysis of fraud cases caused by internal control weaknesses was carried out through the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) Framework 2013. The analyses also explore the aspects of internal control system and Thai Financial Reporting Standards. The findings point out the importance of effective internal control systems to improve transparency and accountability of the financial reporting operations, a basis that could help achieve economic stability.

Keywords: Internal Control System, Fraud, Financial Reporting Standards

บทนำ

บทความนี้นำเสนอประเด็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) เพื่อลดปัญหาการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ตลอดจนสร้างความน่าเชื่อถือของรายงานทางการเงิน ทั้งนี้ คณะกรรมการ COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) ได้กำหนดกรอบแนวทางการจัดระบบการควบคุมภายในที่ดีสำหรับองค์กรต่าง ๆ ซึ่งสามารถปรับใช้ได้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน COSO ได้รับการยอมรับว่าเป็นมาตรฐานสากลที่ช่วยสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าองค์กรจะสามารถดำเนินงานอย่างระมัดระวังเพื่อลดความเสี่ยง ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการทุจริต ในขณะที่เดียวกับการปฏิบัติตามมาตรฐาน COSO สามารถช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ (พันธกิจ) ได้กำหนดไว้ (Rittenberg, 2013; Wright, 2013)

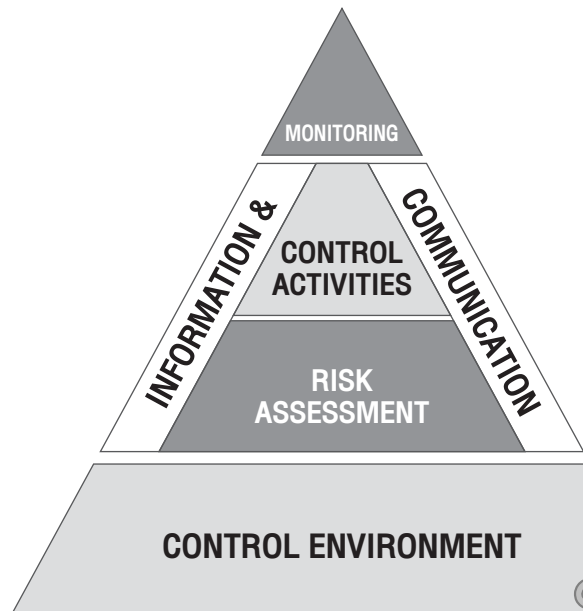
เนื้อหาในบทความนี้แบ่งเป็น 5 ส่วน หลังจากบทนำนี้ จะนำเสนอการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน ระบบการควบคุมภายในที่ดีกับคุณภาพของรายงานทางการเงิน และระบบการควบคุมภายในและปัญหาการทุจริตซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพของรายงานทางการเงิน ส่วนต่อไปนำเสนอเชิงวิพากษ์วิจัยซึ่งใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จากนั้นนำเสนอผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นปัญหาระบบการควบคุมภายในและการทุจริตตามกรอบแนวคิด COSO 2013 ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีเพื่อลดความเสี่ยงจากการทุจริต ในส่วนสุดท้ายนำเสนอบทสรุปและบทเรียนจากกรณีศึกษา

การทบทวนวรรณกรรม

การควบคุมภายในคืออะไร และสำคัญอย่างไร

การควบคุมภายใน (Internal Control) หมายถึง การจัดระบบปฏิบัติงานภายในองค์กรเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการทุจริต และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินขององค์กร การจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายการดำเนินงานขององค์กรทั้งในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ช่วยสร้างความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน ทั้งนี้ การควบคุมภายในยังรวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการทุจริต การใช้ทรัพยากรขององค์กรในทางที่ผิด อันเป็นการช่วยลดความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในกิจกรรมการปฏิบัติงานต่าง ๆ (นิพนธ์ เจริญสุขขยชนะ, ศิลพร ศรีจันทะพร, จันทนา สาขากร, 2554)

มาตรฐาน COSO เป็นมาตรฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงและการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการ COSO หนึ่ง วัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในตามแนวคิดของ COSO เป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ การบรรลุเป้าหมายการปฏิบัติงาน การสร้างความน่าเชื่อถือของรายงานทางการเงิน และการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กร (COSO, 2013) ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดของ COSO เกี่ยวกับการควบคุมภายใน ซึ่งประกอบด้วย 5 องค์ประกอบได้แก่ สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) และการติดตามประเมินผล (Monitoring) โดยแต่ละองค์ประกอบมีหลักการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การนำไปปฏิบัติจริงมีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้ องค์ประกอบทั้งห้าครอบคลุมหลักการทั้งสิ้น 17 ข้อ (Rittenberg, 2013; Wright, 2013; Clinton et al, 2014) ซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานในส่วนต่าง ๆ ทั่วทั้งองค์กร



ภาพที่ 1: กรอบแนวคิดของ COSO เกี่ยวกับการควบคุมภายใน
ที่มา: Internal Control COSO Framework 2013 (COSO, 2013)

กรอบแนวคิด Internal Control COSO Framework 2013 (COSO, 2013) ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ 17 หลักการดังนี้

1. สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment)

หมายถึง สภาพแวดล้อมและปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร เช่น โครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารและพนักงานในระดับต่างๆ ตลอดจนทัศนคติ ทักษะของบุคลากร เป็นต้น

องค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมของการควบคุม ประกอบด้วยหลักการที่ 1-5 ดังนี้

- (1) องค์กรแสดงถึงความยึดมั่นในคุณค่าของความซื่อตรงและจริยธรรม
- (2) คณะกรรมการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่กำกับดูแลและพัฒนากิจการดำเนินการด้านการควบคุมภายใน
- (3) ฝ่ายบริหารได้จัดให้มีโครงสร้างการรายงาน การกำหนดอำนาจในการสั่งการและความรับผิดชอบที่เหมาะสมเพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ
- (4) องค์กรแสดงถึงความมุ่งมั่นในการจูงใจ พัฒนาและรักษามูลค่าบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ
- (5) องค์กรกำหนดให้บุคลากรมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมภายใน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

2. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

หมายถึงการประเมินระดับความเสียหาย ความผิดพลาดที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และอาจส่งผลทำให้องค์กรไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

องค์ประกอบด้านการประเมินความเสี่ยง ประกอบด้วยหลักการที่ 6-9 ดังนี้

- (6) องค์การกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนเพียงพอ เพื่อให้สามารถระบุและประเมินความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- (7) องค์การระบุและวิเคราะห์ความเสี่ยงทุกประเภทที่อาจกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ไว้อย่างครอบคลุมทั่วทั้งองค์การ
- (8) องค์การได้พิจารณาถึงโอกาสที่จะเกิดการทุจริต ในการประเมินความเสี่ยงที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- (9) องค์การสามารถระบุและประเมินความเปลี่ยนแปลงที่อาจมีผลกระทบต่อการควบคุมภายใน

3. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)

หมายถึง กิจกรรมหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ภายในองค์การ รวมถึงนโยบาย ระเบียบปฏิบัติ ขอบกำหนด และระเบียบปฏิบัติที่สามารถช่วยจัดการกับความเสี่ยง หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

องค์ประกอบด้านกิจกรรมการควบคุม ประกอบด้วยหลักการที่ 10-12 ดังนี้

- (10) องค์การมีมาตรการควบคุมที่ช่วยลดความเสี่ยงที่จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้
- (11) องค์การเลือกและพัฒนากิจกรรมการควบคุมทั่วไปด้วยระบบเทคโนโลยี เพื่อช่วยสนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์
- (12) องค์การจัดให้มีกิจกรรมการควบคุมผ่านงานนโยบาย ซึ่งได้กำหนดสิ่งที่คาดหวังและขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อให้ นโยบายที่กำหนดไว้นั้นสามารถนำไปสู่การปฏิบัติ

4. ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication)

หมายถึง การจัดให้มีระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ เป็นปัจจุบัน เพื่อช่วยสนับสนุนการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคลากรภายในองค์การ และช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบด้านข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร ประกอบด้วยหลักการที่ 13-15 ดังนี้

- (13) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์การมีคุณภาพ เพื่อสนับสนุนให้การควบคุมภายในสามารถดำเนินไปได้ตามที่กำหนดไว้
- (14) องค์การสื่อสารข้อมูลภายในองค์การ ซึ่งรวมถึงวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบต่อการควบคุมภายในที่จำเป็นต่อการสนับสนุนให้การควบคุมภายในสามารถดำเนินไปได้ตามที่วางไว้
- (15) องค์การได้สื่อสารกับหน่วยงานภายนอก เกี่ยวกับประเด็นที่อาจมีผลกระทบต่อการควบคุมภายใน

5. การติดตามประเมินผล (Monitoring)

หมายถึง การตรวจสอบและประเมินความเพียงพอและความเหมาะสมของระบบการควบคุมภายในที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในส่วนงานและกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ

องค์ประกอบด้านการติดตามประเมินผล ประกอบด้วยหลักการที่ 16-17 ดังนี้

- (16) องค์การติดตามและประเมินผลการควบคุมภายใน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการควบคุมภายในยังดำเนินไปอย่าง ครบถ้วน เหมาะสม
- (17) องค์การประเมินและสื่อสารข้อบกพร่องของการควบคุมภายในอย่างทันเวลาต่อบุคคลที่รับผิดชอบ ซึ่งรวมถึงผู้บริหารระดับสูงและคณะกรรมการตามความเหมาะสม

ระบบการควบคุมภายในที่ดีกับคุณภาพของรายงานทางการเงิน

การจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีสามารถช่วยส่งเสริมคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความน่าเชื่อถือของรายงานทางการเงิน (Daniela and Attila, 2013; Clinton et al, 2014) หากพิจารณามาตรฐานการรายงานทางการเงินของประเทศไทย (Thai Financial Reporting Standards: TFRS) จะเห็นว่าข้อกำหนดของผู้ตรวจสอบบัญชีได้รับการแสดงความคิดเห็นต่อการเงินว่ามีความถูกต้องตามควร (Reasonable but not Absolute Assurance) รวมถึงกำหนดให้ผู้ตรวจสอบบัญชีต้องมีความรับผิดชอบในการวางแผนการตรวจสอบ เพื่อให้ครอบคลุมการประเมินความเสี่ยงที่มีสาระสำคัญ (Material Misstatement) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้การเงินสะท้อนข้อมูลที่ถูกต้องเชื่อถือได้ (สวีสต์ กูง เลิศ, 2552; นิพนธ์ เห็นโชคชัยชนะ, ศิลปพร ศรีจันทเพชร, จันทนา สาขากร, 2554)

ความโปร่งใส (Transparency) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของธรรมาภิบาล (Corporate Governance) อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการรายงานทางการเงิน ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือต่อคุณภาพของงบการเงิน (Habib and Hossain, 2013, Rittenberg, 2013, Wright, 2013) ประเด็นด้านธรรมาภิบาลเห็นได้จากข้อกำหนดที่ระบุความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบบัญชีว่าจะต้องมีการวางแผนและตรวจสอบ เพื่อให้ได้ความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลว่างบการเงินปราศจากการแสดงข้อมูลที่ขัดต่อข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ หากพิจารณารายงานของผู้สอบบัญชีบางส่วนดังแสดงต่อไปนี้ จะเห็นข้อกำหนดดังกล่าวแสดงอยู่ในวรรคที่กล่าวถึงความรับผิดชอบของผู้สอบบัญชีดังนี้

“...ข้าพเจ้าเป็นผู้รับผิดชอบในการแสดงความเห็นต่อการเงินดังกล่าวจากผลการตรวจสอบของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าได้ปฏิบัติตามตรวจสอบตามมาตรฐานการสอบบัญชี ซึ่งกำหนดให้ข้าพเจ้าปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านจรรยาบรรณ รวมถึงวางแผนและปฏิบัติงาน ตรวจสอบเพื่อให้ได้ความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลว่างบการเงินปราศจากการแสดงข้อมูลที่ขัดต่อข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่

การตรวจสอบรวมถึงการใช้วิธีการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งหลักฐานการสอบบัญชีเกี่ยวกับจำนวนเงินและการเปิดเผยข้อมูลในงบการเงิน วิธีการตรวจสอบที่เลือกใช้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้สอบบัญชี ซึ่งรวมถึงการประเมินความเสี่ยงจากการแสดงข้อมูลที่ขัดต่อข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของงบการเงินไม่ว่าจะเกิดจากการทุจริตหรือข้อผิดพลาด ในการประเมินความเสี่ยงดังกล่าวผู้สอบบัญชีพิจารณาการควบคุมภายในที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและการเปิดเผยงบการเงินโดยถูกต้องตามที่ควรของกิจการเพื่อออกแบบวิธีการตรวจสอบที่เหมาะสมกับสถานการณ์ แต่ไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสดงความเห็นต่อประสิทธิภาพของการควบคุมภายในของกิจการ การตรวจสอบรวมถึงการประเมินความเหมาะสมของนโยบายการบัญชีที่ผู้บริหารใช้และความสมเหตุสมผลของประมาณการทางบัญชีที่จัดทำขึ้นโดยผู้บริหาร รวมทั้งการประเมินการนำเสนองบการเงินโดยรวม...” (อ้างอิงจากมาตรฐานการสอบบัญชีรหัส 700 การแสดงความเห็นและการรายงานต่องบการเงิน สภาวิชาชีพบัญชี)

ข้อกำหนดที่แสดงในรายงานของผู้สอบบัญชีข้างต้นสะท้อนให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี รวมถึงการจัดทำรายงานทางการเงินที่ปราศจากข้อผิดพลาดและการทุจริต เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อระบบการเงิน (Financial Scandal) อันอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ

ระบบการควบคุมภายในและปัญหาการทุจริตซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการรายงานทางการเงิน

“The use of one’s occupation for personal enrichment through the deliberate misuse or misapplication of the employing organization’s resources or assets...”

...Fraud starts small and just gets bigger and bigger, until something becomes noticeably different or unusual...”

ข้อความข้างต้นแสดงนิยามการทุจริต (Fraud) โดยสมาคมผู้ตรวจสอบการทุจริต หรือ Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการทุจริต หมายถึง การเจตนาใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือวิชาชีพ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยการนำทรัพยากรหรือทรัพย์สินขององค์กรไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้ สมาคมผู้ตรวจสอบการทุจริต (ACFE) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการทุจริต (Fraud) เป็นปัญหาที่ค่อย ๆ ปรากฏขึ้นที่ละน้อยจนเต็มเด่นซึ่งเกี่ยวกับความผิดปกติที่เกิดขึ้น โดยปัญหาดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกระดับขององค์กร (Singleton et al., 2006; ACFE, 2012; Lamoureux, 2013)

ผลการศึกษาของสมาคมผู้ตรวจสอบการทุจริต (ACFE) ที่ทำการสำรวจปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตทางการเงินในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (2012 Global Fraud Study) จำนวนเกือบ 100 ประเทศ ครอบคลุมกรณีการทุจริตทั้งสิ้น 1,388 กรณี ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตและความสูญเสียทางการเงินมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับความมีอำนาจ (Authority) และบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงของธุรกิจหรือองค์กร (ACFE, 2012)

ตารางที่ 1 สรุปแนวปฏิบัติ และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายในเพื่อยกระดับคุณภาพของรายงานทางการเงิน ซึ่งสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย และสภาวิชาชีพบัญชีได้มีการรับแนวปฏิบัติมาจากต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยบ้างแล้ว

ตารางที่ 1: แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการรายงานทางการเงิน

แนวปฏิบัติของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการรายงานทางการเงิน
1. หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงและการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีเพื่อลดความเสี่ยง - UK Turnbull/Combined Code - Committee of Sponsoring Organizations (COSO) 2013 Framework - Sarbanes Oxley S. 404 - International Organization for Standardization (ISO) Standards
2. มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริต - Statement of Auditing Standard (SAS) No.99 Consideration of fraud in a financial statement audit - International Standard Auditing (ISA) No.240 The auditor’s responsibility to consider fraud and error in an audit of financial statements - International Standard Auditing (ISA) No.315 Identifying and assessing the risks of material misstatement through understanding the entity and its environment

ตารางที่ 1: แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการรายงานทางการเงิน (ต่อ)

แนวปฏิบัติของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการรายงานทางการเงิน
3. มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพการรายงานทางการเงิน - International Standard on Quality Control (ISQC) No. 1 Quality controls for firms that perform audits and reviews of financial statements, and other assurance and related services engagements - International Standard Auditing (ISA) No. 220 Quality control for an audit of financial statements

ที่มา: ผู้เขียน (รวบรวมจาก www.coso.org; www.iasplus.com; www.ifrs.com; Tarantino, 2006)

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) ที่ดี เพื่อลดปัญหาการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาที่เป็นประวัติศาสตร์การเกิดวิกฤติการเงินของประเทศไทย กรณีการล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ ในปี พ.ศ. 2539 กับปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าวที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยผู้เขียนเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary Data) และทำการวิเคราะห์ประเด็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในบนกรอบแนวคิด Internal Control COSO Framework 2013 (COSO, 2013) อนึ่ง ผลจากการวิเคราะห์ผลการศึกษาโดยใช้กรณีศึกษา 2 ตัวอย่างเหตุการณ์อาจเป็นข้อจำกัดที่ไม่สามารถนำไปสู่ข้อสรุปทั่วไป (Generalization) ได้ แต่ผลการศึกษาสามารถชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีตามกรอบแนวคิดของ COSO เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ขององค์กร

การวิเคราะห์กรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นปัญหาระบบการควบคุมภายในและการทุจริต

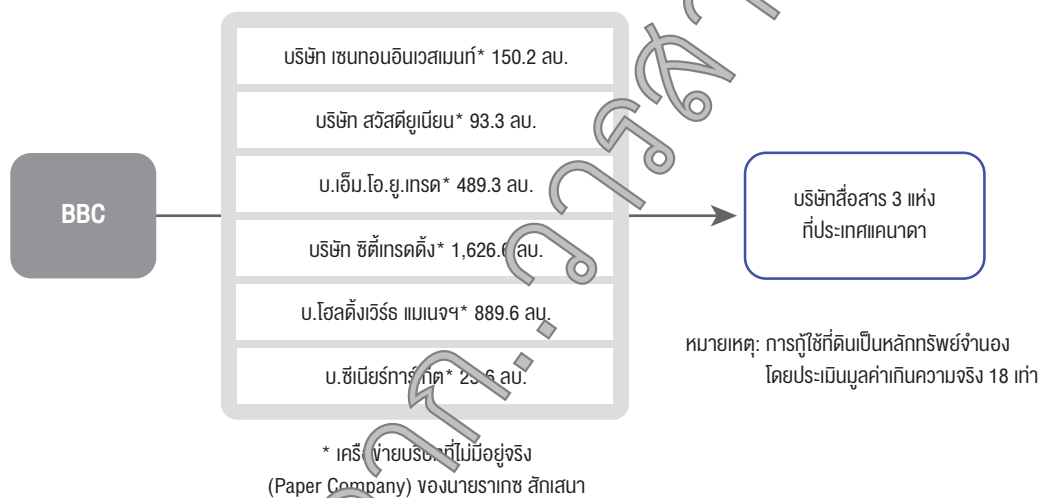
ในการศึกษาปัญหาการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น การวิเคราะห์ประสบการณ์กรณีทุจริตที่เป็นประวัติศาสตร์การเกิดวิกฤติการเงินของประเทศไทยจะช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของการทุจริตและความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี เพื่อให้เกิดความตระหนักบทเรียนการทุจริตที่ส่งผลกระทบและความรุนแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ อนึ่ง การศึกษาการล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ ในปี พ.ศ. 2539 และกรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าวที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นับเป็นกรณีทุจริตสำคัญที่มีความคล้ายคลึงของปัญหาการทุจริตอันเป็นผลมาจากข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายใน ถึงแม้ว่ากรณีศึกษาทั้งสองจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาต่างกัน แต่สามารถให้บทเรียนสำคัญที่แสดงให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี ซึ่งเป็นประเด็นของการวิเคราะห์บทเรียนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาเท่านั้น และไม่เกี่ยวข้องกับการประเมินทางการเมือง

กรณีศึกษาการล้มของธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการ ในปี พ.ศ. 2539

ธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) (Bangkok Bank of Commerce: BBC) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2487 ในระยะแรกของการบริหารเป็นการจัดการโดยครอบครัว และต่อมาได้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2530 ปัญหาการทุจริตของธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ จำกัด (มหาชน) เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2536 เมื่อนายราเชส ศักดิ์เสนา ได้ขึ้นมาเป็นที่ปรึกษานายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ ในระยะนั้น ปัญหาการทุจริตที่ส่งผลกระทบ

ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นผลจากการที่ผู้บริหารธนาคารมีการบริหารงานผิดพลาดประสงค์ โดยปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และการทำธุรกรรมด้านสินเชื่อเพื่อการครอบงำกิจการ (Takeover Loans/Leveraged Buyout) โดยไม่คำนึงถึงหลักประกันที่กำหนดตามหลักเกณฑ์ของธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งมีการปล่อยกู้ให้แก่ผู้บริหารธนาคารเอง (นายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ และนายราเชน สักเสนา) และพรรคพวกของตน รวมถึงนักการเมืองที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด

กรณีศึกษาธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ แสดงให้เห็นการทุจริตภายในองค์กร อันเป็นผลมาจากการขาดความโปร่งใสในการบริหารงานและในกระบวนการปล่อยสินเชื่อซึ่งมีการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์มากเกินไปจนเกินความจริง รวมถึงการปล่อยกู้โดยไม่มีหลักหลักทรัพย์ค้ำประกันอย่างเพียงพอ นายราเชน สักเสนา มีการใช้อำนาจหน้าที่จากตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงโดยไม่เหมาะสม เห็นได้จากการนำเงินไปซื้อกิจการทั้งภายในและต่างประเทศเป็นจำนวน 36,266 ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นการใช้สินทรัพย์ของกิจการในทางที่ผิด ในปี พ.ศ. 2536-2537 ธนาคารกรุงเทพ พาณิชย์การ มีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง และจำเป็นต้องตั้งสำรองหนี้สงสัยจะสูญจำนวน 3,000 ล้านบาท มีกรณีฉ้อฉลในธุรกรรมเพื่อระดมทุนจากกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าเงินสกุลบาทเพื่อลดต้นทุนการกู้เงิน อย่างไรก็ตามภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวในระยะเวลาดังกล่าวส่งผลให้ธนาคารกรุงเทพ พาณิชย์การ จำกิด (มหาชน) ไม่สามารถปล่อยกู้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดแต่ยังคงต้องแบกรับภาระการจ่ายดอกเบี้ยเงินฝาก จึงทำให้ผลประกอบการของธนาคารตกต่ำและขาดทุนในที่สุด



ภาพที่ 2: ตัวอย่างการปล่อยกู้ที่ไม่เหมาะสมตามเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อของธนาคารกรุงเทพ พาณิชย์การ

ที่มา: ผู้เขียน (ปรับจาก www.stocktomorrow.com, www.worldpress.com)

ภาพที่ 2 แสดงให้เห็นตัวอย่างข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายใน ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารกรุงเทพ พาณิชย์การ จำกิด มีการใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการปล่อยสินเชื่อ โดยปล่อยกู้อย่างไม่เหมาะสมแก่บริษัทต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนซื้อกิจการในประเทศไทย รวมถึงการปล่อยกู้ให้กับกิจการในกลุ่มผู้บริหาร นายราเชน สักเสนา โดยใช้ที่ดินรกร้างในต่างจังหวัดค้ำประกันการกู้ ข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายใน ซึ่งนำไปสู่การปล่อยกู้อย่างไม่ระมัดระวังและไม่เหมาะสม ขาดการประเมินความสามารถในการใช้คืน และมีการประเมินมูลค่าหลักทรัพย์ค้ำประกันเกินกว่าความเป็นจริง ส่งผลให้เกิดปัญหาหนี้เสียเป็นจำนวนถึง 60,000 ล้านบาท (ภัทราวรรณ พูลทวีเกียรติ, 2539; ณัฐวุฒิ รุ่งวงษ์, 2552)

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เข้ายึดและสั่งปิดกิจการธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2539 มีการฟ้องศาลให้ดำเนินคดีกับนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ และนายราเกษ สักเสนา ว่าด้วยการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2505 และกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ในข้อหาฉ้อโกงและยักยอกทรัพย์สิน 17 คดี ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายกว่า 50,000 ล้านบาท ต่อมาศาลชั้นต้นได้มีคำตัดสินเมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2552 สั่งจำคุกนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ เป็นเวลา 20 ปี และปรับเป็นเงิน 3,100 ล้านบาท ซึ่งต่อมาธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการต้องปิดกิจการลงในปี พ.ศ. 2541¹

ภาวะการล้มละลายของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบธนาคารรวมถึงธนาคารแห่งประเทศไทย และพากันถอนเงินออกจากธนาคาร จากกรณีศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการปล่อยกู้แก่โครงการที่มีความเสี่ยงสูง ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของกิจการ (Going Concern) ปัญหาการขาดธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance) ยังส่งผลต่อเนื่อง (Domino Effects) ทำให้สถาบันการเงินจำนวน 56 แห่ง ต้องปิดกิจการลง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่วิกฤตการเงินปี พ.ศ. 2540 ส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย (Wonglimpiyarat and Tripipatkul, 2005)

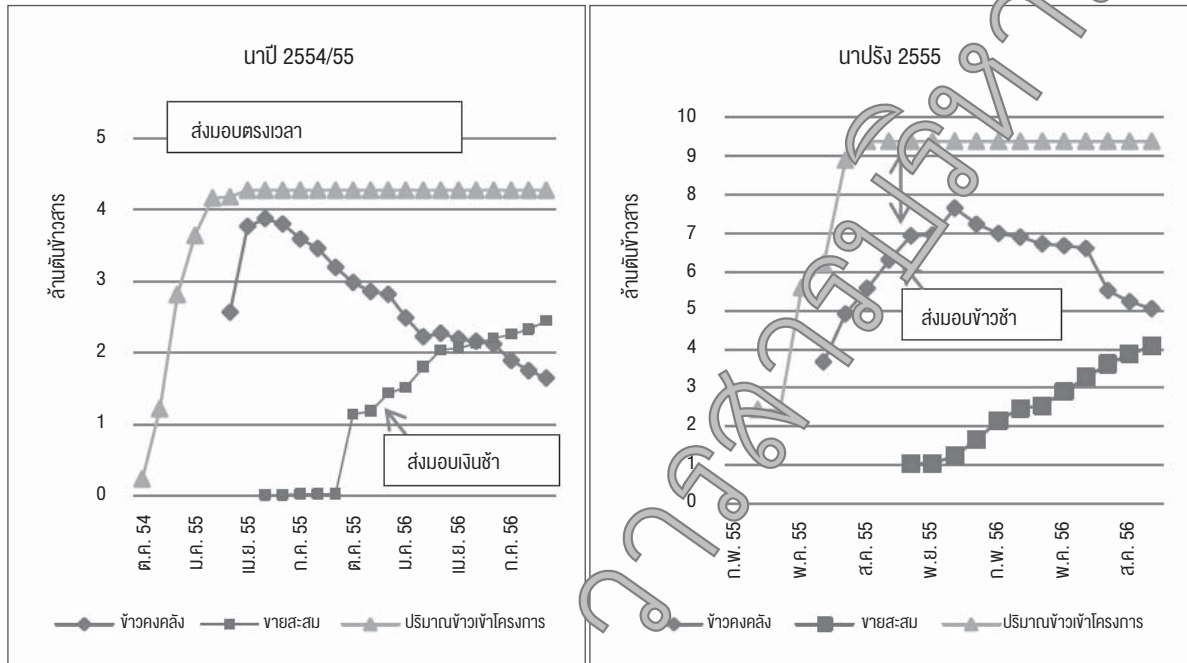
กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าวที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

โครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการที่ดำเนินการภายใต้นโยบายเร่งรัดแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของหลายรัฐบาลที่ผ่านมา รวมถึงโครงการรับจำนำข้าวของพรรคเพื่อไทย ปีการผลิต พ.ศ. 2554–2556 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับราคาสินค้าเกษตรและช่วยให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยรับจำนำใบประทวนที่ออกให้แก่เกษตรกรไม่จำกัดปริมาณ ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทั่วประเทศ ในการช่วยเหลือเกษตรกรนั้น หาก ธ.ก.ส. ตรวจสอบเอกสารว่าถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด จะทำการโอนเงินเข้าบัญชีของเกษตรกร ซึ่งเปิดบัญชีไว้กับธนาคาร อนึ่ง ในการรับจำนำข้าวจากเกษตรกรนั้น ทางโรงสีจะดำเนินการแปรสภาพข้าวเปลือกตามโครงการเป็นข้าวสาร อันเป็นไปตามคำสั่งแปรสภาพของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว และส่งมอบเข้าคลังสินค้ากลางผ่านองค์การคลังสินค้า (อคส.) หรือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ท.ก.) ซึ่งในขั้นตอนต่อไป ทางกรมการค้าต่างประเทศจะทำการระบายข้าวในคลังสินค้าออกสู่ตลาด (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)

โครงการรับจำนำข้าวนับเป็นรูปแบบการรับจำนำสินค้าเกษตร (Buffer Stock) กล่าวคือ รัฐบาลดำเนินการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการรับจำนำปริมาณข้าว จำนวนหนึ่ง (ไม่ใช่ปริมาณข้าวทั้งหมด) เพื่อมิให้ชาวนาขายข้าวเปลือกในราคาต่ำ และสามารถนำเงินที่ได้จากรัฐบาลไปใช้ลงทุนหมุนเวียนต่อไป โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมามีการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15.0 ที่ราคาเกวียนละ 15,000–20,000 บาท จากข้อมูลการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2555 ภาครัฐมีการกักเก็บข้าวเปลือกกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จำนวนทั้งสิ้น 0.95 ล้านราย มีจำนวนข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งหมด 10.03 ล้านตัน โดยมีการจ่ายเงินแก่เกษตรกรรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนเงินถึง 148,874 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2557 มีการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรที่จำนำข้าวเปลือกเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 61,326,031 ล้านบาท

¹ สำนักข่าวไทย - ย้อนคดียักยอกทรัพย์สินปีปิซี, 19 มีนาคม 2558 และรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตของเศรษฐกิจคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศไทย (ศปร.), 31 มีนาคม 2541.

อนึ่ง โครงการรับจำนำข้าวมีการใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก ทั้งในส่วนของเงินอุดหนุนและการชดเชยผลขาดทุน ซึ่งเป็นการสร้างภาระทางการคลังของประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลมีการใช้เงินในโครงการรับจำนำ 2 ฤดูกาลผลิต (2554/2555 และ 2555/2556) เป็นจำนวนเงินถึง 6.8 แสนล้านบาท จากข้อมูลการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่า โครงการรับจำนำข้าวมีการใช้เงินงบประมาณสูงถึง 1.78 ล้านล้านบาท² อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายตั้งราคา รับจำนำ สูงกว่าราคาตลาดโลกเกือบร้อยละ 50 และการดำเนินนโยบายรับจำนำทุกเมล็ดในราคาตันละ 15,000 บาท อีกทั้งมีแนวโน้ม การขาดทุนเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากราคาข้าวในตลาดโลกที่มีแนวโน้มต่ำลง สวนทางกับราคารับจำนำข้าวที่สูงกว่าราคาตลาด



ภาพที่ 3: ปัญหาข้าวขายตามโครงการรับจำนำข้าว

ที่มา: รายงานปริมาณข้าวคังคังขององค์กรคลังสินค้า (อคส.) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) และปริมาณการรับชำระค่าผลิตผลโครงการรับจำนำโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ปัญหาการทุจริตของโครงการรับจำนำข้าวปรากฏในขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการจดทะเบียนเกษตรกรที่สูงเกินความเป็นจริง ปัญหาการออกใบประทวนโดยโรงสีที่มีความล่าช้าและมีการจัดทำใบประทวนปลอม การสวมสิทธิ์ข้าวนา การทุจริตโกงน้ำหนัก ความชื้น และสิ่งเจือปนในข้าว อีกทั้งผู้ตรวจสอบข้าวยังร่วมกับเจ้าหน้าที่ โรงสีและโกดังนำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดังกลาง นอกจากนี้ยังมีปัญหาข้าวเปลือกและข้าวสารสูญหาย ปัญหาข้าวขาดบัญชี จนถึงขั้นตอนการระบายข้าว ที่มีการลักลอบนำออกจากโรงสีไปขายก่อน รวมถึงการเลือกขายให้เฉพาะพ่อค้าและพรรคพวกที่ขึ้นเสนอราคา ทั้งนี้ จากข้อมูลของคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 แสดงถึงการรายงานยอดรวมข้าวหายเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 13,947,172.98 บาท³ ภาพที่ 3 แสดงให้เห็นตัวอย่างปัญหาการส่งมอบข้าวล่าช้า

² รายงานการตรวจสอบและศึกษาวิเคราะห์โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

³ คณะกรรมการ ปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก "ผลการดำเนินงานและข้อเสนอแนะจากการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก" ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 หนังสือกระทรวงการคลังถึงประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) เลขที่ กค.0201/17315 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2556

ซึ่งผลการปิดบัญชีแสดงให้เห็นจำนวนข้าวหาย การปรับเปลี่ยนปริมาณข้าวคงเหลือซึ่งทำให้บัญชีข้าวมีมากกว่าปริมาณรับจำนำ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลจัดเก็บข้าวไว้ในคลังสินค้ากลางเป็นเวลานานกว่าหนึ่งปี (อันเป็นผลจากการที่รัฐบาลไม่สามารถระบายข้าวเปลือกจากการรับจำนำออกสู่ตลาดได้) ก่อให้เกิดปัญหาข้าวเสื่อมคุณภาพตามมา จากปัญหาความเสียหายดังกล่าว ทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้แสดงความเห็นว่าโครงการรับจำนำข้าวที่รัฐดำเนินการอยู่ได้สร้างภาระทางการคลังให้แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก⁴

ตารางที่ 2 ทำการสรุปการวิเคราะห์เปรียบเทียบประเด็นปัญหาการทุจริตอันเป็นผลมาจากความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายในของทั้งสองกรณีศึกษา บนกรอบแนวคิด Internal Control COSO Framework 2013 (COSO, 2013) ซึ่งมีการแบ่งองค์ประกอบของการควบคุมภายในออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) และการติดตามประเมินผล (Monitoring) การศึกษาชี้ให้เห็นว่า ผลเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นของปัญหามาจากข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายใน

ตารางที่ 2: การวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาการทุจริตอันเป็นผลมาจากความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายในบนกรอบแนวคิด Internal Control COSO Framework 2013

กรณีศึกษา ปัญหาการทุจริตกรณีธนาคารกรุงไทย พ.ศ. 2539	กรณีศึกษา ปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าว พ.ศ. 2557
1. สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment) กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตซึ่งนำไปสู่การล้มของ BBC แสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในตามหลักการที่ 1 และ 3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขาดความมุ่งมั่นต่อความซื่อสัตย์และจรรยาบรรณ และการขาดการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาพบว่า ผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ นายราเกซ สักเสนา อดีตที่ปรึกษากรรมการผู้จัดการใหญ่ และนายเกริกเกียรติ ขาสีจันทร์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ ใช้อำนาจในตำแหน่งบริหารระดับสูงเป็นช่องทางการทุจริต ซึ่งสะท้อนให้เห็นการขาดความยึดมั่นในคุณค่าของความซื่อตรงและมิได้จัดให้มีขั้นตอนการสั่งการหรือการแยกหน้าที่อย่างเหมาะสม ก่อให้เกิดการข้ามขั้นตอนระบบมาตรฐานการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาปล่อยสินเชื่อ	1. สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment) กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าวแสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในตามหลักการที่ 1 และ 3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขาดความมุ่งมั่นต่อความซื่อสัตย์และจรรยาบรรณ และการขาดการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาพบว่า ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศ ถูกกล่าวหาว่าทำการทุจริตโดยใช้อำนาจทางการเมือง มีการข้ามขั้นตอนการควบคุมภายในโดยช่วยเหลือพวกพ้องและนักการเมืองเพื่อนำข้าวจากโครงการรับจำนำไปจำหน่ายอย่างไม่เหมาะสม

⁴ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ 13 พฤศจิกายน 2556.

ตารางที่ 2: การวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาการทุจริตอันเป็นผลมาจากความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายใน
บนกรอบแนวคิด Internal Control COSO Framework 2013 (ต่อ)

กรณีศึกษา ปัญหาการทุจริตกรณีธนาคารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2539	กรณีศึกษา ปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าว พ.ศ. 2557
2. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตซึ่งนำไปสู่การล้มของ BBC แสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในตามหลักการที่ 7 และ 8 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบ่งชี้ และจัดการความเสี่ยงเพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายโดยรวม ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่าธนาคารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2539 ขาดการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปล่อยสินเชื่อให้กับบริษัทที่ไม่มีตัวตน กล่าวคือ เป็นบริษัทที่ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่ามีกิจกรรมประกอบธุรกิจใด ๆ รวมถึงการปล่อยสินเชื่อเพื่อการครอบงำกิจการ และการปล่อยสินเชื่อโดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันให้แก่บริษัทต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้จำนวนสินเชื่อด้วยคุณภาพเพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนมากกว่า 6,977 ล้านบาท นำไปสู่ปัญหาการขาดสภาพคล่องจากภาระหนี้เสียจำนวนมากดังกล่าว และการล้มของธนาคารในที่สุด	2. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าวแสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในตามหลักการที่ 6-9 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมินความเสี่ยง การระบุและจัดการความเสี่ยง รวมถึงการประเมินโอกาสการเกิดทุจริตเพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาชี้ให้เห็นปัญหาการสวมสิทธิ์ข้าวนา การปลอมปนข้าว การละเลยไม่บันทึกบัญชีข้าว จนถึงปัญหาการค้างจ่ายเงิน ซึ่งสะท้อนปัญหาความไม่โปร่งใสของขั้นตอนการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวดังกล่าว จากปัญหาที่รัฐบาลไม่สามารถจ่ายเงินค่าข้าวเปลือกแก่ชาวนา และมีการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อให้ธนาคารออมสินปล่อยสินเชื่อให้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อให้รัฐบาลสามารถจ่ายเงินแก่ชาวนาตามโครงการรับจำนำข้าว ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของภาครัฐ และกองก้นถอนเงินเป็นจำนวนถึง 30,000 ล้านบาท ภายในระยะเวลา 3 วัน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการขาดสภาพคล่องมากยิ่งขึ้น
3. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตซึ่งนำไปสู่การล้มของ BBC แสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในตามหลักการที่ 10 และ 12 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมผ่านการดำเนินนโยบายที่รัดกุม ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่าการอนุมัติธุรกรรมทางการเงินไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของธนาคารเป็นสำคัญ หากแต่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้บริหาร เห็นได้จากการปล่อยสินเชื่อโดยไม่คำนึงถึงหลักประกันตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทั้งธนาคารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2539 ไม่สามารถจ่ายเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามเกณฑ์เงินกองทุนขั้นที่ 1 ตามที่กฎหมายกำหนด	3. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าวแสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในตามหลักการที่ 10 และ 12 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมผ่านการดำเนินนโยบายที่รัดกุม ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาพบว่า การที่ภาครัฐทำหน้าที่ทั้งรับซื้อข้าว การจัดเก็บ การบันทึกบัญชีรับจ่าย และการขาย การดำเนินการเองของรัฐโดยขาดการแบ่งแยกหน้าที่อย่างเหมาะสม เป็นข้อบกพร่องสำคัญของระบบการควบคุมภายในของระบบรับจำนำข้าว ก่อให้เกิดการทุจริตตั้งแต่กระบวนการรับฝากข้าวเปลือก การออกไปประทวน จนถึงขั้นตอนการส่งมอบข้าวสารเข้าคลังสินค้ากลางที่มีความล่าช้า และมีปัญหาข้าวหาย

ตารางที่ 2: การวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาการทุจริตอันเป็นผลมาจากความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายใน
บนกรอบแนวคิด Internal Control COSO Framework 2013 (ต่อ)

กรณีศึกษา ปัญหาการทุจริตกรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ พ.ศ. 2539	กรณีศึกษา ปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าว พ.ศ. 2557
4. ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตซึ่งนำไปสู่การล้มของ BBC แสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในตามหลักการที่ 14 ซึ่งเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่จำเป็น จากกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นข้อบกพร่องของการขาดคณะกรรมการตรวจสอบภายใน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้จ่ายทรัพยากรของธนาคารว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีแนวปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมาย อนึ่ง การขาดหน่วยงานตรวจสอบภายในดังกล่าวส่งผลให้ไม่มีหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจตรวจสอบผู้บริหาร เป็นเหตุให้ไม่มีการยับยั้งกรณีการปล่อยสินเชื่อซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ รวมถึงการก่อภาระผูกพันอย่างไม่เหมาะสมของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ	4. ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าวแสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในตามหลักการที่ 15 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดให้มีกระบวนการสื่อสารอย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนการควบคุมภายใน กรณีศึกษาโครงการรับจำนำข้าวแสดงให้เห็นปัญหาการขาดระบบการตรวจสอบภายในโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระ เพื่อป้องกันการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ นอกจากนี้ โครงการรับจำนำเป็นโครงการระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลทางการเมือง และผู้บริหารระดับประเทศ ส่งผลให้การทักท้วงการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวทำได้ยาก ความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายในทำให้เกิดการทุจริตทุกขั้นตอน ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ
5. การติดตามประเมินผล (Monitoring) กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตซึ่งนำไปสู่การล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ แสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในตามหลักการที่ 16 และ 17 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประเมินผลการควบคุมภายใน และการสื่อสารข้อบกพร่องดังกล่าวเพื่อให้มีการติดตามแก้ไขทันที ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ ขาดระบบการติดตามประเมินผลเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทย และการปฏิบัติตามกฎหมาย ส่งผลให้ไม่มีการระงับการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการปล่อยกู้ยืมบริษัทต่างประเทศที่มีความเสี่ยงสูง อีกทั้งผู้บริหารระดับสูงไม่สามารถใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ในการนำเงินเข้าของประชาชนไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน จนก่อให้เกิดปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่งนำไปสู่การปิดกิจการของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการในที่สุด	5. การติดตามประเมินผล (Monitoring) กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าวแสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในตามหลักการที่ 16 และ 17 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประเมินผลการควบคุมภายใน และการสื่อสารข้อบกพร่องดังกล่าวเพื่อให้มีการติดตามแก้ไขทันที ผลการศึกษาแสดงให้เห็นปัญหาการขาดระบบการควบคุมภายในเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตตั้งแต่ขั้นตอนต้นน้ำ (ได้แก่ การจดทะเบียนเกษตรกร ชาวนาขายข้าวให้โรงสี) ขั้นตอนกลางน้ำ (ได้แก่ การรับซื้อข้าวโดยโรงสี การรับข้าวจากโรงสีเข้าโกดัง) ไปจนถึงขั้นตอนปลายน้ำ (ได้แก่ การระบายข้าวจากโรงสีสู่ตลาด) ก่อให้เกิดปัญหาข้าวหาย ข้าวคุณภาพต่ำ การเกิดไฟไหม้โกดังข้าวในโครงการรับจำนำข้าวบ่อยครั้ง ส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจการส่งออกข้าวของประเทศไทย

ที่มา: ผู้เขียน (วิเคราะห์ข้อมูลบนกรอบแนวคิด Internal Control COSO Framework 2013 (COSO, 2013) และอ้างอิงข้อมูลจากภัทรารัตน์ บวรทวีเกียรติ, 2539; ณัฐวุฒิ รุ่งวงษ์, 2552; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)

ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชนัยการ พ.ศ. 2539 และกรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าว พ.ศ. 2557 แสดงให้เห็นความคล้ายคลึงของปัญหาการทุจริตอันเป็นผลจากความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายใน รวมถึงชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี เพื่อลดความเสี่ยง ตลอดจนผลกระทบความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อองค์กร และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ขององค์กรตามกรอบแนวคิด Internal Control COSO Framework 2013 (COSO, 2013) ซึ่งให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบการควบคุมภายในทั้งห้าด้าน ได้แก่ สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) และการติดตามประเมินผล (Monitoring) ผลการศึกษาวិเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาทั้งสองยังแสดงให้เห็นปัญหาข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในจากการที่ผู้บริหารองค์กร (ในกรณีศึกษา การล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชนัยการ) และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ (ในกรณีศึกษา ปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าว) อาศัยตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง (ในระดับองค์กรหรือระดับประเทศ) ละเลยและข้ามขั้นตอนของระบบการควบคุมภายในเพื่อการทุจริต

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชนัยการ พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่าข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชนัยการ จำกัด และพากันถอนเงินจากธนาคารเป็นจำนวนมาก โดยในระยะเวลาเพียง 3-4 วัน ได้ทำการถอนเงินไปเป็นจำนวนถึง 9,000 ล้านบาท ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (Bank Run) ดังกล่าวนำไปสู่วิกฤตการเงิน ที่เรียกว่าวิกฤตต้มยำกุ้ง ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งลุกลามไปสู่วิกฤตการเงินไม่เพียงแต่ระดับประเทศเท่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียด้วย ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่าการล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชนัยการ มีสาเหตุสำคัญจากปัญหาการปล่อยสินเชื่อเพื่อการครอบงำกิจการ (Takeover Loans/Leveraged Buyout) การปล่อยสินเชื่อให้กลุ่มธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงโดยคาดว่าจะสามารถสร้างรายได้ที่สูงขึ้น รวมถึงปัญหาความไม่ซื่อสัตย์ของผู้บริหาร การขาดความโปร่งใสในการบริหารงาน และการไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี

กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าว พ.ศ. 2557 แสดงให้เห็นปัญหาการบิดเบือนกลไกตลาดซึ่งส่งผลให้เกิดการขาดทุน รวมถึงปัญหานี้คือความล้มเหลว ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้างจากการที่ประเทศชาติต้องสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในในกรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าวส่งผลให้สินเชื่อด้อยคุณภาพเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งผลขาดทุน ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 เป็นจำนวนเงิน 332,372.32 ล้านบาท และคาดว่าจะขาดทุนในปัจจุบันมีจำนวนมากกว่า 5 แสนล้านบาท ส่งผลเสียหายโดยรวมต่อเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ

ผลการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาทั้งสองข้างต้น ให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีเพื่อช่วยลดความเสี่ยงจากการทุจริตดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชนัยการ ชี้ให้เห็นว่าภาครัฐควรดำเนินบทบาทหลักในการผลักดันให้สถาบันการเงินมีระบบการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกกระบวนการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย การจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีได้แก่ การจัดให้มีกระบวนการพิจารณาอนุมัติการปล่อยเงินกู้ผ่านคณะกรรมการสินเชื่อโดยคำนึงถึงมูลค่าหลักทรัพย์ประกอบด้วย รวมถึงการจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสม โปร่งใส มีการตรวจสอบโดยบุคคลที่มีความเป็นอิสระ เพื่อป้องกันมิให้มีการตกแต่งกำไรและปิดบังสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ การลดช่องทางการใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสมของฝ่ายบริหาร

รวมถึงการสนับสนุนให้ผู้บริหารและพนักงานทุกระดับปฏิบัติตามกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและความเสียหายจากการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ กรณีศึกษาธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ ยังให้บทเรียนที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดให้มีการตรวจสอบตามมาตรฐานวิชาชีพการตรวจสอบภายใน (COSO Enterprise Risk Management Framework) เป็นระยะ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และสร้างความมั่นใจแก่สาธารณชนต่อไป

2. ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าว ชี้ให้เห็นว่าภาครัฐควรจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีเพื่อให้กระบวนการรับจำนำข้าวเป็นไปอย่างโปร่งใสทุกขั้นตอน มีการควบคุมการปฏิบัติงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น จัดให้มีการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระเกี่ยวกับจำนวนข้าวของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการทั้งในขั้นตอนก่อนเริ่มรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกร และระหว่างดำเนินโครงการ โดยจัดทำบัญชีแสดงข้าว (Stock Card) และแสดงข้าวเปลือกที่โรงสีมีก่อนรับจำนำ และข้าวเปลือกที่รับจำนำจริงจากเกษตรกรให้ชัดเจน มีการมอบหมายตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการส่งมอบข้าวเปลือกของเกษตรกร กำหนดเวลาดำเนินการของโรงสีให้ชัดเจน รวมถึงจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบจากส่วนกลาง (โดยมีผู้ตรวจราชการจากสำนักงานรัฐมนตรีเป็นประธาน) เพื่อทำการสุ่มตรวจความถูกต้องของบัญชีข้าวตามมาตรฐานการตรวจสอบภาครัฐ ทั้งนี้ การจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีสามารถช่วยลดการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ของโครงการรับจำนำข้าว รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บทสรุป

การจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีนับเป็นกระบวนการสำคัญที่นอกจากจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูลและรายงานทางการเงินแล้ว ยังช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร จากตัวอย่างกรณีศึกษาการล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ และกรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีโครงการรับจำนำข้าว แสดงให้เห็นปัญหาการทุจริตอันเป็นผลจากระบบการควบคุมภายในที่ขาดประสิทธิภาพ และมีระบบการควบคุมภายในที่ไม่เพียงพอ ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาให้บทเรียนที่สำคัญว่า ทั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Officer: CEO) และผู้บริหารสูงสุดทางการเงิน (Chief Financial Officer: CFO) รวมถึงผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ควรประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีจริยธรรม และจรรยาบรรณทางวิชาชีพ (Code of Ethics) ส่งเสริมให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปตามแนวปฏิบัติและมาตรฐานการควบคุมภายใน COSO ที่กำหนดโดย The Institute of Internal Auditors (IIA) เพื่อลดความเสี่ยงและความเสียหายต่อองค์กรและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด ให้บทเรียนที่สำคัญว่าสถาบันการเงินต่าง ๆ ควรกำหนดนโยบายการดำเนินงานที่เน้นธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงาน มีการส่งเสริมและพัฒนา และตรวจสอบความเข้มแข็งของระบบการควบคุมภายในเป็นระยะ ๆ ผู้บริหารควรให้ความสำคัญต่อธรรมาภิบาล และส่งเสริมให้พนักงานในทุกระดับมีการปฏิบัติงานในกรอบของกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การปล่อยสินเชื่ออย่างเหมาะสม กรณีศึกษาโครงการรับจำนำข้าวแสดงให้เห็นความสำคัญของการดำเนินนโยบายภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการผลิตข้าว ซึ่งควรดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบข้าวอย่างบูรณาการ การสร้างความตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบผลประโยชน์ของชาติและธรรมาภิบาลประโยชน์ของชาติร่วมกัน

ผลการศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาในบทความนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารองค์กรควรจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่โปร่งใส เชื่อถือได้ เพื่อลดความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อองค์กร งานวิจัยนี้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการควบคุมภายในซึ่งสามารถนำไปปรับใช้สำหรับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปตามเป้าหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การศึกษาในครั้งนี้ทำการวิเคราะห์โดยใช้กรณีศึกษา 2 ตัวอย่าง ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่อาจไม่สามารถนำไปสู่ข้อสรุปทั่วไป (Generalization) ได้ ดังนั้น แนวทางการวิจัยในอนาคตจึงควรทำการศึกษาเพิ่มเติมในบริบทของแนวทางการจัดการความเสี่ยงขององค์กรเชิงบูรณาการ และครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การประยุกต์นำผลการศึกษาไปใช้กับหน่วยงานต่าง ๆ เกิดประโยชน์ในวงกว้างมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ณัฐวุฒิ รุ่งวณิช. (2552). *ราเกษ ลักเสนา ลับ-ลวง-ปล้น แบงก์ BBC*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เลมอนกรีน.
- นิพนธ์ เห็นโชคชัยชนะ, ศิลปพร ศรีจันทะพร, จันทนา สาขาก. (2554). *การตรวจสอบภายในและการควบคุมภายใน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ที.พี.เอ็น. เพรส.
- ภัทราวรรณ พูลทวีเกียรติ. (2539, เมษายน). เกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ อวสาน “อินทรีทูต”, นิตยสารผู้จัดการ, เมษายน, 21.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). *การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- สุวิมล กุลเลศ. (2552). *การสร้างแบบประเมินระบบการควบคุมภายในตามแนวทางของ COSO ของแต่ละระบบงาน*. กรุงเทพฯ: สมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย.

English

- Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) (2012). *Report to the Nations on occupational fraud and abuse, 2012 Global Fraud Study*. Austin, Texas.
- Clinton, S.B., Pinello, A.S., & Skaife, H.A. (2014). The implications of ineffective internal control and SOX 404 reporting for financial analysts. *Journal of Accounting and Public Policy*, 33(4), 303–327.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2013). *The 2013 COSO Internal Control: Integrated Framework*. Altamonte Springs: the IIA Research Foundation.
- Daniela, P., & Attila, T. (2013). Internal Audit versus Internal Control and Coaching. *Procedia Economics and Finance*, 6, 694–702.
- Habib, A., & Hossain, M. (2013). CEO/CFO characteristics and financial reporting quality: A review. *Research in Accounting Regulation*, 25(1), 68–100.
- Lamoureux, M. (2013). *Internal Controls Handbook: Internal Controls Handbook: The Power Sector and NERC Compliance*. North Charleston: CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Rittenberg, L. (2013). *COSO Internal Control - Integrated Framework: Turning Principles Into Positive Action*. Altamonte Springs: the IIA Research Foundation.
- Singleton, T. W., Singleton, A., Bologna, J. and Lindquist, R. (2006). *Fraud auditing and forensic accounting*. New York: John Wiley & Sons.
- Tarantino, A. (2006). *Manager's Guide to Compliance: Sarbanes-Oxley, COSO, ERM, COBIT, IFRS, BASEL II, OMB's A-123, ASX 10, OECD Principles, Turnbull Guidance, Best Practices, and Case Studies*. New York: John Wiley & Sons.

Wonglimpiyarat, J., & Tripipatkul, R. (2005). The Schumpeterian structural adjustment of the banking industry: A post financial crisis analysis. *International Journal of Innovation and Technology Management*, 2(1), 1–13.

Wright, R.A. (2013). *The Internal Auditor's Guide to Risk Assessment*. Altamonte Springs: the IIA Research Foundation.

Translated Thai References (ส่วนที่แปลรายการอ้างอิงภาษาไทย)

Henchokchaichana, N., Srijunpetch, S. & Sakhakorn, J. (2011). *Internal Audit and Internal Control*. Bangkok: TPN Press.

Kulalert, S. (2009). *The Design of Internal Control Evaluation according to COSO Framework*. Bangkok: The Institute of Internal Auditors of Thailand.

Poontaweekiat, P. (1996). The End of Kirkiat Jalichandra. *Manager Magazine*, April, 21.

Rungwong, N. (2009). *Rakesh Saxena. Conspiracy and Robbing IBC*. Bangkok: Lemon Green Press.

Thailand Development Research Institute. (2014). *The Case of Corruption: Rice Pledging Scheme*. Bangkok: Thailand Development Research Institute.