

# คณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจ ของคดีที่ถูกกลืน

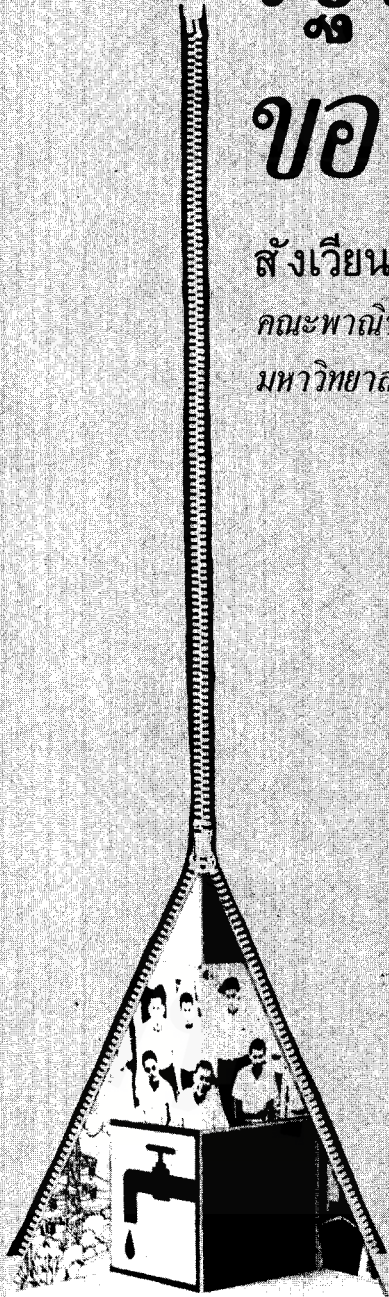
สังเวียน อินทรวิชัย

คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## คำนำ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจรวม 72 แห่ง มีสินทรัพย์ตามบัญชีรวมประมาณเกือบ 2 แสนล้านบาท ทำรายได้เข้ารัฐปีละประมาณ 8 พันล้านบาท โดยมีลูกจ้างประมาณ 250,000 คน ถือได้ว่าเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง รัฐวิสาหกิจบางแห่งดำเนินงานได้ผลตามวัตถุประสงค์และทำกำไร แต่ก็มีไม่น้อยที่ดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันมาหลายปีโดยไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไข

รัฐวิสาหกิจได้เป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์เป็นครั้งคราว เช่นในเรื่องการแต่งตั้งผู้ว่าการ ซึ่งต้องใช้เวลาสรรหาทีมนานเกินความจำเป็น การขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายจัดการระดับสูงกันเองหรือระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการทั้งภายในองค์กรและนอกองค์กรหรือการที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดผู้อำนวยการมาเป็นเวลานาน จนบางครั้งทำให้เข้าใจว่ารัฐวิสาหกิจไม่ต้องมีผู้ว่าการหรือคณะกรรมการก็นำจะได้



บทความนี้เน้นให้เห็นว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและฝ่ายจัดการระดับสูงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการรัฐวิสาหกิจ และเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ส่วนใหญ่ที่ใช้ในภาคธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับคณะอนุกรรมการตรวจสอบสามารถนำมาใช้กับรัฐวิสาหกิจได้

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเน้นให้เห็นว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและฝ่ายจัดการระดับสูงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการรัฐวิสาหกิจ แนวคิดและเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ส่วนใหญ่ที่ใช้ในภาคธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับคณะอนุกรรมการตรวจสอบสามารถนำมาใช้กับรัฐวิสาหกิจได้ ในการเสนอบทความนี้จะเริ่มด้วยการทำความเข้าใจเกี่ยวกับคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในภาคธุรกิจโดยทั่วไป ถัดจากนั้น จะกล่าวถึงปัญหาการจัดการของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะพร้อมด้วยข้อเสนอแนะ

### ฝ่ายจัดการระดับสูง

ฝ่ายจัดการระดับสูง ในที่นี้ประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่มคือ ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในองค์กร ซึ่งมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น กรรมการผู้จัดการใหญ่ หรือ กรรมการผู้จัดการในภาคเอกชน หรือผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการในภาครัฐวิสาหกิจ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งรองจากบุคคลกลุ่มแรกในชื่อของรองกรรมการผู้จัดการและรองผู้ว่าการ เป็นต้น ในที่นี้ เมื่อกล่าวถึงภาคธุรกิจ เราจะใช้กรรมการผู้จัดการ และสำหรับรัฐวิสาหกิจจะใช้ผู้ว่าการ

### คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในภาคธุรกิจ ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ และกำหนดจำนวนกรรมการ ส่วนการจัดการนั้นกรรมการทำงานร่วมกันเป็นคณะและอาจมอบหมายงานให้แก่ผู้จัดการได้และโดยทั่วไป อำนาจหน้าที่มีกำหนดไว้ตามข้อบังคับของบริษัท (ปพ.พ. มาตรา 1144,

1150, 1151, 1158 และ 1164) และเราจะใช้คณะกรรมการหมายถึงคณะกรรมการในภาคธุรกิจและรัฐวิสาหกิจ

หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการมีกำหนดไว้ในข้อบังคับของบริษัท ซึ่งแตกต่างกันแล้วแต่ลักษณะและปรัชญาการจัดการของบริษัท ที่สำคัญอาจประมวลได้ดังนี้ คือ เสรีภาพผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น ทั้งในด้านผลตอบแทนและความปลอดภัยของเงินลงทุน ระวังป้องกันให้พ้นจากกิจกรรมมิชอบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมอันจะก่อให้เกิดการเสียหายต่อศักดิ์ศรีทางการเงินและชื่อเสียงของบริษัท พิจารณาบททวนและให้ความเห็นชอบต่อ วัตถุประสงค์ นโยบาย แผนกลยุทธ์ แผนงานและงบประมาณที่ฝ่ายจัดการเสนอ รวมทั้งดูแลให้บริษัท ได้มีชื่อเสียงดีทางธุรกิจ ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในนโยบายโครงสร้างทางการเงินต่าง ๆ และการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น พิจารณาบททวนประเมินผลงานต่าง ๆ เปรียบเทียบกับนโยบายแผนงานและสอบถามถึงสาเหตุที่ไม่เป็นไปตามแผน

รายละเอียดดู Myles L. Mace, "The President and The Board of Directors," *Harvard Business Review*, March-April 1972. p. 25. และโดยผู้เขียนคนเดียวกัน "Design a Plan for the Ideal Board," *HBR.*, November-December 1976. pp. 10-11. และ Koontz, O' Donnell and Wehrich, *Management* (Mc Graw-Hill, 1980) pp. 466-469.

เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าการจัดการหมายควมว่าอย่างไร และไม่ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ส่วนหนึ่งของคณะกรรมการของบริษัทประกอบด้วยบุคคลภายในบริษัทเอง ซึ่งมักได้แก่กรรมการผู้จัดการ และรองกรรมการผู้จัดการ อีกส่วนหนึ่งจะเป็นบุคคลภายนอกบริษัท อันได้แก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ไม่เป็นฝ่ายจัดการ กรรมการผู้จัดการบริษัทในเครือ บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และผู้กว้างขวางในวงสังคม เป็นต้น ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทในสหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มที่คณะกรรมการจะประกอบด้วยบุคคลภายนอกมากขึ้นเรื่อย ๆ

### ความสำคัญของกรรมการภายนอก

กรรมการภายนอกเป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่งของบริษัท คนกลุ่มนี้มีลักษณะพิเศษคือ มีประสบการณ์ต่าง ๆ กัน สามารถให้ความเห็นได้อย่างตรงไปตรงมา มีความเป็นอิสระ ไม่ต้องกังวลกับงานประจำวันของบริษัทที่ตนเข้าไปร่วมเป็นกรรมการ จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อความเจริญก้าวหน้าในภาคธุรกิจ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจของเราก็มีลักษณะพิเศษทำนองเดียวกันคือ กรรมการทุกคนเป็นบุคคลภายนอกรัฐวิสาหกิจนั้น ทั้งนี้ยกเว้นผู้จัดการ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจก็น่าจะมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการรัฐวิสาหกิจได้ หากได้มีการปรับปรุงแนวคิดของเป็นกรรมการเสียใหม่อย่างจริงจัง นอกจากคุณลักษณะพิเศษดังกล่าวแล้ว ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กรรมการภายนอกและคณะกรรมการทำงานได้ผลดีมีหลายประการ ที่สำคัญได้แก่

1. การคัดเลือกตัวผู้ที่จะเป็นกรรมการถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง โดยทั่วไปผู้เป็นกรรมการจะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการในบริษัทอื่น ซึ่งมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน (ซึ่งหมายถึงเป็นผู้มีประสบการณ์มาจากบริษัทอื่น) หรือเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงในด้านต่าง ๆ และเป็นผู้ที่สามารถอุทิศ

เวลาให้กับงานกรรมการได้อย่างสมศักดิ์ศรี (หมายถึงเวลาประชุมและการเตรียมตัวประชุม)

2. มีหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกำหนดไว้อย่างชัดเจน การมีบุคคลภายนอกให้ความสนใจกับกิจการของบริษัท โดยการใช้รายงานทางการเงินของบริษัทเป็นสื่อกลางและมีกฎหมายคุ้มครองผู้ลงทุนในบางประเทศกรรมการอาจถูกฟ้องร้องเพราะขาดประชุมหลายครั้งติดต่อกัน ทำให้กรรมการระวังตัว และพยายามปฏิบัติงานและปรับปรุงตัวเองให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีตลอดเวลา

3. กรรมการภายนอกถือการเป็นกรรมการเป็นงานที่สำคัญกว่าแต่ก่อน กรรมการให้ความสนใจในการประชุมอภิปรายปัญหา ตามคำถามที่ลึกซึ้งและสร้างสรรค์ เสมือนหนึ่งว่าตนเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ พยายามทำตนให้มีความเป็นอิสระ มีความคิดเห็นเป็นของตัวเอง ไม่ยอมเป็นตรายางอีกต่อไป



เปรียบเทียบกับภาคธุรกิจ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเปรียบได้กับกรรมการของบริษัท โดยมีรัฐบาลเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทมีการประชุมผู้ถือหุ้นประจำปีเพื่อประเมินผลงานของคณะกรรมการที่ได้ทำไปในรอบปีที่ผ่านมา ฯลฯ แต่รัฐวิสาหกิจไม่มีการประชุมดังกล่าว และนี่ถือได้ว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่

4. ฝ่ายจัดการควรพยายามให้กรรมการภายนอกได้รับและเข้าถึงข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของบริษัทโดยไม่ปิดบังเพื่อให้กรรมการทำงานได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งเปิดให้มีการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการกับฝ่ายจัดการได้โดยสม่ำเสมอ เช่นมีการขอทราบความคิดเห็นขั้นต้นเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ เป็นต้น ทั้งสอง

ฝ่ายปรึกษาหารือถึงลักษณะของข้อมูลและเวลาที่ควรจะได้รับข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

ลักษณะการทำงานที่ดีของกรรมการภายนอกและของคณะกรรมการในภาคธุรกิจสามารถนำมาใช้กับรัฐวิสาหกิจได้โดยไม่ต้องปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจนั้นๆ แต่ประการใด

## คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ<sup>2</sup>

เช่นเดียวกับการบริหารงานธุรกิจ โครงสร้างการบริหารงานรัฐวิสาหกิจขึ้นอยู่กับ “คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ” ซึ่ง พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 กำหนดให้คณะกรรมการมีกรรมการได้ไม่เกิน 11 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอีกต่อหนึ่ง

โดยทั่วไป พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการไว้ คุณสมบัติมาตรฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งคือต้องมี “คุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสม

<sup>2</sup>รายละเอียดดูรายงานวิจัยของรองศาสตราจารย์ เกศินี หงสนันท์ เรื่อง รัฐวิสาหกิจ: คณะกรรมการบริหาร, (คณะรัฐศาสตร์และศูนย์รัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524).



กับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ” บางรัฐวิสาหกิจกำหนดตัวบุคคล หรือผู้แทนส่วนราชการ เช่น ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงคมนาคมหนึ่งคน และผู้แทนกองทัพ อากาศหนึ่งคนสำหรับทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นต้น บางรัฐวิสาหกิจกำหนดความรู้ความชำนาญเฉพาะ อย่าง เช่น การสื่อสารแห่งประเทศไทยกำหนดให้กรรมการต้องเป็นผู้มี “ความรู้ความชำนาญการโทรคมนาคม” หนึ่งคน “การบริหารธุรกิจ” หนึ่งคน เป็นต้น ส่วนคุณสมบัติของผู้ว่ากรนั้นได้กำหนดไว้แคบหรือกว้างต่าง ๆ กัน เช่น “มีความรู้และความชัดเจนเกี่ยวกับโทรศัพท์และการโทรคมนาคม” (องค์การโทรศัพท์ 2497) “มีความรู้ และมีความเจนจัดเพียงพอเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจ การไฟฟ้า วิศวกรรม การเศรษฐกิจหรือการเงิน” (การไฟฟ้า ภูมิภาค 2503) “ความรู้และความชำนาญเกี่ยวกับการสื่อสารและหรือการบริหารธุรกิจ” (การสื่อสาร 2519) “มีความรู้ความสามารถในการบริหารธุรกิจการเงินและการทำอากาศยาน” (การทำอากาศยาน 2522)

เปรียบเทียบกับภาคธุรกิจ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเปรียบได้กับกรรมการของบริษัทโดยมีรัฐบาลเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้น บริษัทมีการประชุมผู้ถือหุ้นประจำปีเพื่อประเมินผลงานของคณะกรรมการที่ได้ทำไปในรอบปีที่ผ่านมา ฯลฯ แต่รัฐวิสาหกิจไม่มีการประชุมดังกล่าว และนี่ถือได้ว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่ โดยแท้จริงแล้ว คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นตัวแทนของรัฐบาลนั่นเอง จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสูง แต่ในทางปฏิบัติหาเป็นเช่นนั้นไม่ ผู้เขียนหวังว่า เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจขึ้นแล้ว อาจจัดให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่เป็นที่ประชุมผู้ถือหุ้นประจำปี เพื่อประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจทำนองเดียวกับภาคธุรกิจ ในระหว่างนี้ รัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง) น่าจะหามาตรการบางอย่างเพื่อจัดให้มีการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และปรับปรุง คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจให้เป็นกลไกของรัฐบาลให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม จะหวังผลได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับ

กับบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เท่านั้น และไม่มากกว่านั้น

## การปรับปรุงคณะกรรมการ

ผู้เขียนเชื่อว่า ประเทศเรายังมีผู้มีความรู้ความสามารถอยู่อีกมาก หากยังถือว่ารัฐวิสาหกิจมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศแล้ว บุคคลเหล่านี้ควรได้รับเชิญมาร่วมเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย เป็นการแน่ว่า การปฏิบัติงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการ อาจนำไปสู่การไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจด้วย เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ผลสูงสุด ผู้เขียนใคร่ขอเสนอ

(1) คณะกรรมการควรศึกษาถึงบทบาทและผลงานของตนในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ว่าได้ทำอะไรไปบ้าง ได้ผลมากน้อยเพียงใด และกรรมการแต่ละคนได้มีส่วนในการตัดสินใจนั้นเพียงใด การศึกษาดังกล่าวจะช่วยให้เห็นภาพได้ชัดเจนถูกต้องยิ่งขึ้น

(2) ควรมีการปรึกษาหารือ ทำความเข้าใจในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ถึงภาระหน้าที่ วัตถุประสงค์ และนโยบายขององค์การ รวมทั้งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่แท้จริงของคณะกรรมการ รวมทั้งความสัมพันธ์กับฝ่ายจัดการให้เข้าใจกันอย่างชัดเจนและมีบันทึกไว้เพื่อประโยชน์อ้างอิงได้ในอนาคต จริงอยู่เรื่องดังกล่าวมีกำหนดไว้แล้วใน พ.ร.บ. แต่มักกล่าวไว้ในลักษณะกว้างคลุมเครือ ให้ความหมายน้อยและไม่เป็นที่รู้จักในหมู่กรรมการ

(3) เมื่อเริ่มกรรมการชุดใหม่ หรือหากยังไม่ได้ทำ ควรได้ปรึกษาหารือกันว่า ฝ่ายจัดการควรต้องเสนอข้อมูลที่สำคัญใดบ้างและเมื่อใดให้แก่คณะกรรมการ รวมทั้งข้อมูลในแง่บวกและแง่ลบ ทั้งนี้เพราะกรรมการไม่สามารถเสาะหาข้อมูลได้ด้วยตนเอง กรรมการอยู่ในฐานะที่จะประเมินข้อมูลได้ แต่ทำได้เฉพาะเมื่อไม่มีการปกปิดข้อมูลที่สำคัญ ๆ เท่านั้น

กล่าวกันว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับเงินสมนาคุณสูง แต่ผู้เขียนกลับเห็นว่า กรรมการได้รับเงินสมนาคุณต่ำกว่าคุณค่าที่ให้ต่อรัฐวิสาหกิจ หากได้กระทำงานอย่างจริงจัง ระหว่างฝ่ายจัดการและคณะกรรมการ บางครั้งก็ไม่แน่ชัดว่าใครจะมีบทบาทมากกว่า

(4) การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรตั้งผู้บริหารที่มีประสบการณ์และความสามารถจากภาครัฐกิจ และจากรัฐวิสาหกิจอื่นที่เท่าเทียมกัน นอกเหนือจากนั้นผู้ที่มีประสบการณ์สูงในด้านต่าง ๆ ควรได้รับการสนับสนุนอย่างยิ่ง เกณฑ์การพิจารณาควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถและประโยชน์ที่ผู้นั้นจะให้แก่รัฐวิสาหกิจเท่านั้น

กำหนดเงินสมนาคุณให้สูงพอที่จะสามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถจากภาครัฐกิจมารับตำแหน่งผู้ว่าการและกรรมการ และตำแหน่งจัดการระดับสูงอื่น มีกล่าวถึงกันว่า ปัจจุบัน กรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับเงินสมนาคุณสูงกว่าผลงานที่ปรากฏ แต่ผู้เขียนกลับมีความเห็นว่า กรรมการบางคนได้รับเงินสมนาคุณต่ำกว่าคุณค่าที่ให้ต่อรัฐวิสาหกิจ และกรรมการทุกคนได้รับเงินสมนาคุณต่ำสำหรับงานที่ควรจะทำ หากได้กระทำงานอย่างจริงจัง และเชื่อว่า การให้เงินสมนาคุณสูงค้ำความรู้ความสามารถจะช่วยส่งเสริมให้กรรมการอุทิศเวลาและกำลังความคิดให้กับรัฐวิสาหกิจได้อย่างเต็มที่

เป็นที่ยอมรับกันว่าความเป็นผู้นำของรัฐวิสาหกิจเริ่มที่ผู้ว่าการ แต่ผู้ว่าการก็มีหน้าที่มากกว่าที่ พ.ร.บ. หรือ คณะกรรมการจะมอบหมายให้เท่านั้น ระหว่างฝ่ายจัดการและคณะกรรมการบางครั้งก็ไม่แน่ชัดว่าใครจะมีบทบาทมากกว่า แต่ในรัฐวิสาหกิจบุคคลทั้งสองต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน แม้จะ

มีแนวโน้มที่ฝ่ายจัดการจะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาตัดสินมากขึ้นก็ตาม รัฐวิสาหกิจก็ยังคงต้องการผู้นำที่เข้มแข็งอยู่ ก็ต้องมีใครสักคนหนึ่งรับผิดชอบ ปัญหาอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรเราจึงจะได้สิ่งดีทั้งสองมาอยู่ด้วยกันได้ คือ ได้ผู้ว่าการที่มีความสามารถสูง กระตือรือร้น และตัดสินใจเด็ดเดี่ยว และมีคณะกรรมการที่รอบคอบ เฉลียวฉลาดและอุทิศตนให้กับงานที่รับผิดชอบ

### คณะอนุกรรมการ

ในกิจการขนาดใหญ่ที่มีฝ่ายงานสลับซับซ้อน หน้าที่และความรับผิดชอบอาจเป็นภาระหนักแก่กรรมการ บริษัท จึงนิยมตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อลดงานของคณะกรรมการ โดยระวางมิให้อนุกรรมการเข้าไปก้าวก่ายกับงานประจำวันของฝ่ายจัดการ ลักษณะของคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลืองานด้านต่าง ๆ จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขนาดและความจำเป็นของแต่ละบริษัท ตัวอย่างคณะอนุกรรมการที่นิยมตั้งกัน ได้แก่ อนุกรรมการบริหาร อนุกรรมการการเงินและงบประมาณ อนุกรรมการเงินเดือน อนุกรรมการตรวจสอบ นอกจากนี้อาจมีอนุกรรมการอื่น เช่น อนุกรรมการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อบริษัท อนุกรรมการเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์ เป็นต้น

ในประเทศเรา อนุกรรมการบริหาร อนุกรรมการการเงินและงบประมาณ และอนุกรรมการเงินเดือนเป็นลักษณะของอนุกรรมการที่พบบ่อย ๆ คณะอนุกรรมการ

ดังกล่าวมักประกอบด้วย กรรมการซึ่งเป็นบุคคลภายใน โดยมีฝ่ายจัดการซึ่งเป็นบุคคลภายในที่ไม่ได้เป็นกรรมการร่วมด้วย กรรมการภายนอกมีบทบาทในรูปของอนุกรรมการน้อยมาก อาจเป็นเพราะมีเวลาจำกัด ในต่างประเทศ อนุกรรมการส่วนใหญ่จะเป็นกรรมการภายนอก โดยหลักการ คณะอนุกรรมการเป็นกรรมการย่อยของคณะกรรมการเต็มคณะ จึงควรรายงานโดยตรงต่อคณะกรรมการผู้แต่งตั้ง ในที่นี้จะกล่าวถึงคณะอนุกรรมการบางชุดเท่าที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

#### **อนุกรรมการบริหาร (Executive Committee)**

โดยทั่วไป ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการเต็มคณะก่อนที่จะมีการประชุมคณะกรรมการ โดยปกติอนุกรรมการบริหารไม่ควรทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องซึ่งส่งวนไว้สำหรับกรรมการ หรือที่คณะกรรมการสามารถทำได้โดยมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว และไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่นใดซึ่งมีหน้าที่ของคณะกรรมการ ในบางครั้งอนุกรรมการชุดนี้อาจทำให้เข้าใจสับสนกับคณะกรรมการบริหารภายในซึ่งกรรมการผู้จัดการตั้งขึ้นเพื่อช่วยงานตน

ในการที่บริษัทมีคณะอนุกรรมการบริหารภายใน โดยมีกรรมการผู้จัดการเป็นประธานและประชุมกันบ่อยครั้ง เช่น สัปดาห์ละครั้ง มักมีคำถามเกิดขึ้นเสมอ ๆ ว่า บริษัทยังจำเป็นต้องมีคณะอนุกรรมการบริหารข้างต้นอีกหรือไม่

#### **อนุกรรมการการเงิน (Finance Committee)**

เป็นคณะอนุกรรมการซึ่งรับผิดชอบงานด้านการเงินทั้งหลาย ซึ่งต้องอาศัยการปรึกษาหารือ และศึกษาอย่างลึกซึ้ง จึงไม่สามารถทำได้ในการประชุมคณะกรรมการเต็มคณะ หน้าที่ส่วนใหญ่ของคณะกรรมการชุดนี้คือ การจัดหาเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเงิน เป็นต้น

ในบางกิจการ คณะอนุกรรมการการเงินอาจเป็นอนุกรรมการย่อยของคณะอนุกรรมการบริหารอีกต่อหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นคณะอนุกรรมการอิสระแยกต่างหาก

#### **อนุกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee)**

คณะอนุกรรมการตรวจสอบเป็นมิติใหม่อย่างหนึ่งของการจัดการองค์การของบริษัท และนิยมกันสำหรับบริษัทในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทมหาชนที่มีหุ้นซื้อขายกันในตลาดหลักทรัพย์ คณะอนุกรรมการชุดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมให้งบการเงินเชื่อถือได้มากยิ่งขึ้น และพิจารณาบทบาทของระบบการควบคุมภายในของบริษัท ในการทำงานของคณะอนุกรรมการนี้จะประชุมปรึกษาหารือปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการตรวจสอบกับผู้สอบบัญชีภายนอก รวมทั้งปัญหาความเป็นอิสระในการทำงาน และอภิปรายปัญหาต่าง ๆ กับผู้สอบบัญชีภายใน และเจ้าหน้าที่การบัญชีของบริษัท อนุกรรมการนี้เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้สอบบัญชีกับคณะกรรมการของบริษัท และผู้ถือหุ้น นอกจากจะมีบทบาทสำคัญในการพิทักษ์ปกป้องผู้ถือหุ้นแล้ว อนุกรรมการตรวจสอบยังพิทักษ์ปกป้องผู้เป็นกรรมการคนอื่นอีกด้วย

คณะอนุกรรมการตรวจสอบได้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับกันว่าเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งในการควบคุมการดำเนินงานของบริษัท ซึ่งจะได้กล่าวถึงคณะอนุกรรมการตรวจสอบนี้โดยละเอียดต่อไป

### **คณะอนุกรรมการตรวจสอบ**

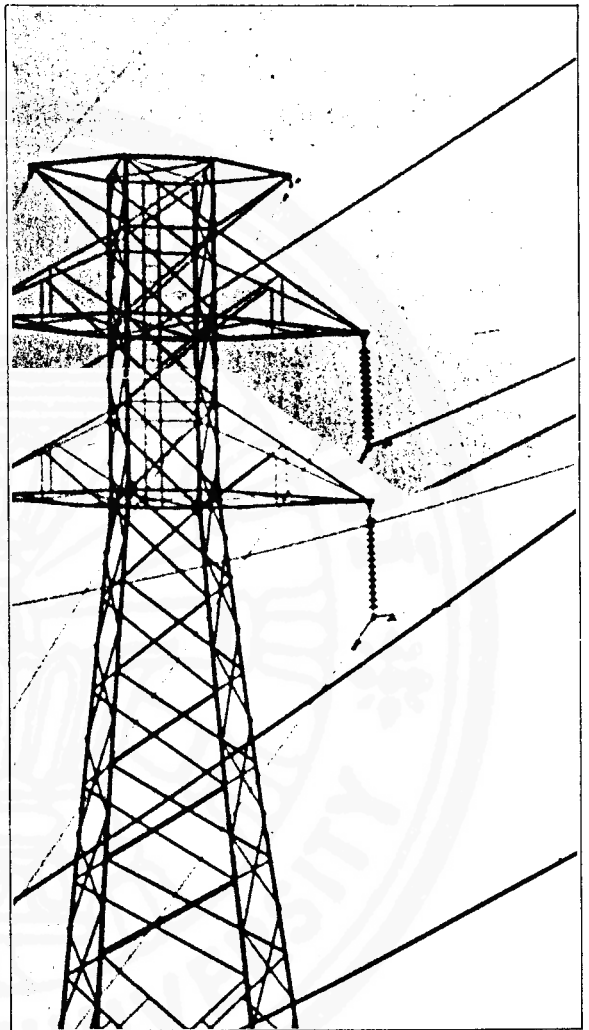
#### **ความเป็นมา**

คณะอนุกรรมการตรวจสอบเป็นผลของ *Foreign Corrupt Practices Act 1977* ของประเทศสหรัฐอเมริกา และนโยบายของตลาดหลักทรัพย์แห่งนิวยอร์ก ซึ่งบังคับให้บริษัทที่มีหุ้นซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ จัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2521 เป็นต้นไป ตามมาตรา 102 ของ พ.ร.บ.ดังกล่าว มีข้อหนึ่งกำหนดให้บริษัท “จัดให้มีและรักษาให้คงไว้ซึ่งระบบการควบคุมภายในอย่างเพียงพอ เมื่อให้หลักประกันอย่างมีเหตุผลว่าได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับสมุดบัญชี บันทึก

ต่าง ๆ และการรักษาสินทรัพย์ของบริษัทอย่างครบถ้วน<sup>3</sup> ตามหลักการของ พ.ร.บ.ดังกล่าว การจัดให้มีและรักษาให้คงไว้ซึ่งระบบการควบคุมภายใน สมุดบัญชีและบันทึกต่าง ๆ อย่างถูกต้อง เป็นความรับผิดชอบขั้นพื้นฐานของฝ่ายจัดการ ในขณะที่ พ.ร.บ.นี้ถือว่าผู้สอบบัญชีต้องรับภาระหนักที่สุดในงานนี้ แต่ก็เป็นที่ปรากฏชัดว่าเป็นบทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่งของคณะกรรมการของบริษัทที่จะต้องคอยดูแลให้ฝ่ายจัดการปฏิบัติตาม พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนระบบการควบคุมภายในที่เป็นอยู่โดยผ่านอนุกรรมการตรวจสอบ

ในสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกัน ได้มีคดีสำคัญ 2 คดีฟ้องร้องในศาล ซึ่งทั้งผู้พิพากษาและที่ปรึกษาทางธุรกิจต่างตำหนิคณะกรรมการของบริษัทที่ไม่ได้สอดส่องดูแลและไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับรายงานทางการเงินของบริษัท ช่องทางที่กรรมการภายนอกจะให้ความสนใจเกี่ยวกับผลการดำเนินงานทางการเงินและการพิจารณาทบทวนกระบวนการรายงานทางการเงินอย่างหนึ่งก็คือโดยผ่านอนุกรรมการตรวจสอบ

นอกจากนั้น หากกรรมการรัฐวิสาหกิจบางแห่งของเราให้ความสนใจกับรายงานของผู้สอบบัญชี และข้อบกพร่องของการควบคุมภายในที่มีอยู่ และดำเนินการปรับปรุงแก้ไข เรื่องนี้เสียแต่เนิ่น ๆ รัฐวิสาหกิจนั้นคงไม่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในขณะนี้ การมีอนุกรรมการตรวจสอบอาจช่วยดึงปัญหานี้มาสู่ความสนใจของรัฐบาลและประชาชนเร็วขึ้น และผ่อนหนักให้เป็นเบาได้



<sup>3</sup> สำหรับความหมายของการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ดูบทความของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ยุพา กาญจนกุล ในวารสารธรรมศาสตร์ฉบับนี้

หากกรรมการรัฐวิสาหกิจให้ความสนใจกับรายงานของผู้สอบบัญชี และข้อบกพร่องของการควบคุมภายในเสียแต่เนิ่น ๆ คงไม่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในขณะนี้ การมีอนุกรรมการตรวจสอบอาจช่วยดึงปัญหานี้มาสู่ความสนใจของรัฐบาลและประชาชนเร็วขึ้น และผ่อนหนักให้เป็นเบาได้



แนวคิดของการจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบในภาคธุรกิจสามารถนำมาปรับปรุงใช้กับรัฐวิสาหกิจ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นในรัฐวิสาหกิจ และให้ถือเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายจัดการในการจัดให้มีและคงไว้ซึ่งระบบการควบคุมภายในทางบัญชีที่เพียงพอ

### เปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจ

ดังกล่าวแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการของบริษัทในสหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มที่จะเป็นกรรมการภายนอกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งสอดคล้องกับกรรมการรัฐวิสาหกิจของเราซึ่งกรรมการทุกคนเป็นกรรมการภายนอกดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตบางประการ กล่าวคือ ในขณะที่บริษัทอาจเลือกสำนักงานผู้สอบบัญชีใดมาเป็นผู้สอบบัญชีของตน แต่รัฐวิสาหกิจของเราต้องใช้บริการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ และไม่มีปัญหาความเป็นอิสระในการทำงานซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ ในภาคธุรกิจ การที่รัฐวิสาหกิจต้องใช้บริการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพียงแห่งเดียว และการไม่มีหุ้นซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ ไม่เป็นอุปสรรคสำคัญของการจัดให้มีอนุกรรมการตรวจสอบ ความพอเพียงของการควบคุมภายในและความศักดิ์สิทธิ์ของรายงานทางการเงินของรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของรัฐบาลผู้เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ เช่น ในการปันส่วนทรัพยากรระหว่างรัฐวิสาหกิจ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และนโยบายการตั้งราคา เป็นต้น

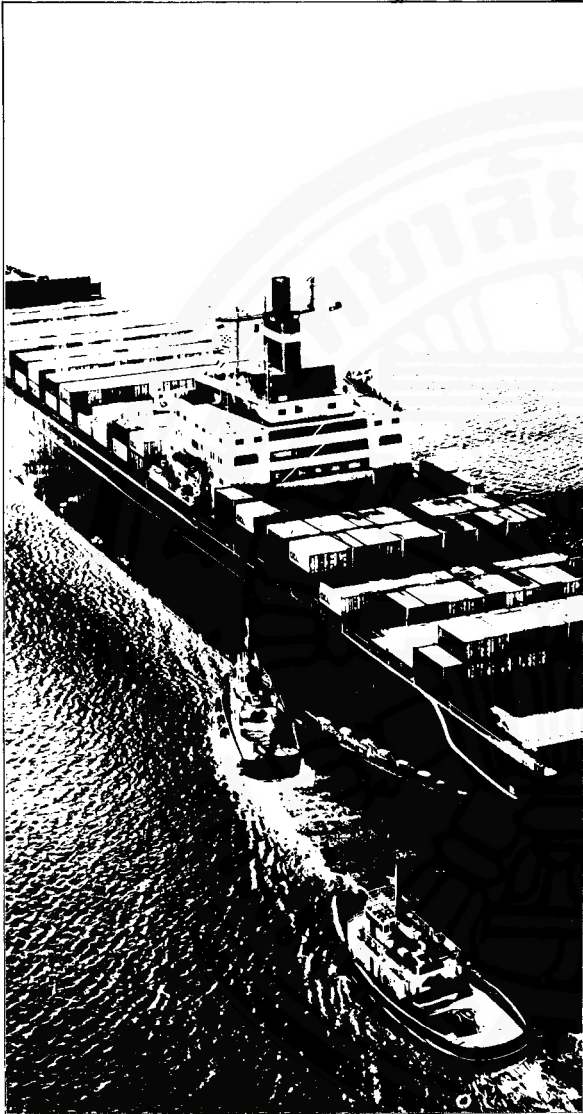
ในทางปฏิบัติ รัฐวิสาหกิจนิยมแต่งตั้งกรรมการบริหารในรูปแบบหนึ่งรูปใดอยู่แล้ว รัฐวิสาหกิจซึ่งมีขายงานสลับซับซ้อนและมีงบลงทุนสูง นิยมตั้ง “อนุกรรมการงบประมาณ” ซึ่งมักประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฯ ผู้แทนสำนักงานประมาณ

และผู้แทนกระทรวงการคลัง พร้อมด้วยฝ่ายจัดการบางคน ที่คณะกรรมการแต่งตั้ง เพื่อกลั่นกรองงานงบประมาณให้กับคณะกรรมการเต็มคณะ และเพื่อเร่งรัดให้มีการอนุมัติงบลงทุนเร็วขึ้น ซึ่งเป็นนโยบายการทำงานที่ได้ผลดี แม้ในรัฐวิสาหกิจบางแห่งอนุกรรมการต้องใช้เวลานานเกินความจำเป็นในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการไม่ได้ให้ความสนใจกับผลการตรวจสอบ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ และในเรื่องการควบคุมภายในของผู้สอบบัญชีเท่าที่ควร การขาดการติดตามงานทำให้ข้อบกพร่องต่าง ๆ ไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข ดังนั้น แนวคิดของการจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบในภาคธุรกิจ สามารถนำมาปรับปรุงใช้กับรัฐวิสาหกิจได้อย่างมีเหตุผล ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการยอมรับแนวคิดนี้ และจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นในรัฐวิสาหกิจ และให้ถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างหนึ่งของฝ่ายจัดการรัฐวิสาหกิจในการจัดให้มีและรักษาให้คงไว้ซึ่งระบบการควบคุมภายในทางบัญชีที่เพียงพอ

### บทบาทของอนุกรรมการตรวจสอบ

บทบาทและหน้าที่ของอนุกรรมการย่อมแตกต่างกันแล้วแต่รัฐวิสาหกิจและขึ้นอยู่กับความสนใจทัศนคติและแนวการจัดการของผู้ว่ากรนั้น ๆ ถ้าผู้ว่าการไม่ให้การสนับสนุน



สนุน ขอบเขตงานจะแคบและย่อมเป็นการแน่ชัดว่าอนุกรรมการจะไม่ประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน และหากผู้ว่าการมีความคิดว่าการบริหารงานเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของตนแต่ผู้เดียว โอกาสที่อนุกรรมการจะได้รับบทบาทอย่างเต็มที่ก็จะม่น้อย แต่ตรงกันข้าม หากผู้ว่าการต้องการได้รับประโยชน์จากประสบการณ์และคำแนะนำ อนุกรรมการก็จะได้รับบทบาทที่มีประโยชน์ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินงานในลักษณะกระจายอำนาจมากขึ้น และกรรมการเต็มคณะทำหน้าที่พิจารณาทบทวนผลการปฏิบัติงาน การจัดให้มีอนุกรรมการตรวจสอบจะมีประโยชน์และสอดคล้องกับแนวจัดการของรัฐวิสาหกิจนั้นมากขึ้น

เนื่องจากอนุกรรมการมีขนาดเล็ก และจำนวนครั้งที่ประชุมมีจำกัด จึงจำเป็นที่ควรหลีกเลี่ยงการมอบหมายหน้าที่ให้มากอย่างจนทำให้ไม่สามารถสนใจได้เต็มที่กับเรื่องที่มีความสำคัญว่า ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติงานไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

ดังกล่าวแล้ว หน้าที่ของอนุกรรมการอาจรวมถึงการเสริมสร้างความศรัทธาให้กับรายงานทางการเงิน การพิจารณาทบทวนแผนการตรวจสอบและปัญหาการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของผู้สอบบัญชีการประเมินผลการควบคุมภายในทางการเงิน การพิจารณาทบทวนขอบเขตและผลตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายใน เนื่องจากงานเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณมีความสำคัญและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับงานตรวจสอบภายใน และยังเป็นจุดอ่อนอย่างมากในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง จึงเห็นควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

งานเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับงานตรวจสอบภายใน และยังเป็นจุดอ่อนในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง จึงเห็นควรให้มีตัวแทนของกรรมการเต็มคณะดูแลงานด้านนี้ อาจเรียกอนุกรรมการชุดนี้รวมกันว่า “อนุกรรมการการเงินและตรวจสอบ” ซึ่งเรียกย่อ ๆ ว่า “อนุกรรมการตรวจสอบ”

โดยให้มีตัวแทนของกรรมการเต็มคณะดูแลงานด้านนี้ และอาจเรียกอนุกรรมการชุดนี้รวมกันว่า “อนุกรรมการการเงินและตรวจสอบ” ซึ่งเราจะเรียกย่อ ๆ ต่อไปว่า “อนุกรรมการตรวจสอบ” อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีปริมาณงานมาก รัฐวิสาหกิจอาจจัดให้มีอนุกรรมการการเงินแยกต่างหากก็ได้หน้าที่และความรับผิดชอบในรายละเอียดของอนุกรรมการชุดนี้ เมื่อนำมาใช้กับรัฐวิสาหกิจที่เสนอ ปรากฏดังข้างล่าง

### หน้าที่ของอนุกรรมการตรวจสอบ

ในปัจจุบัน ยังไม่มีหน้าที่ความรับผิดชอบของอนุกรรมการตรวจสอบกำหนดไว้อย่างชัดเจนที่ใด แต่อาจประมวลหน้าที่ของอนุกรรมการตรวจสอบได้ดังข้างล่าง<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าอนุกรรมการต้องทำหน้าที่เหล่านี้ทั้งหมด

#### งานเกี่ยวกับผู้สอบบัญชีภายนอก (ส.ต.ง.)

1. ก่อนเริ่มทำการตรวจสอบประจำปี ทำความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ พิจารณาบททวนในลักษณะทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับขอบเขตการตรวจสอบว่าการตรวจสอบได้ครอบคลุมปัญหาพิเศษของรัฐวิสาหกิจอย่างได้ผลหรือไม่ ในกรณีจำเป็น อาจเสนอขอให้ขยายการตรวจสอบให้คลุมถึงเรื่องพิเศษนั้นด้วย

2. เมื่อการตรวจสอบประจำปีเสร็จเรียบร้อยและก่อนออกงบการเงิน พิจารณาบททวนกับผู้สอบบัญชี (โดยมีและไม่มีผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจร่วมด้วยแล้วแต่กรณี) เกี่ยวกับ

ก. งบการเงินรายปี (รวมหมายเหตุประกอบงบการเงิน)

ข. รายงานการสอบบัญชี “จดหมายถึงฝ่ายจัดการ” ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมภายใน

3. ระหว่างปี (กับผู้สอบบัญชี) พิจารณาบททวนคุณภาพ ความสามารถและความพอเพียงของเจ้าหน้าที่ของแผนการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ

4. ปรีกษาหารือกับผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับคุณ

ภาพงานและผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ช่วยงานของผู้สอบบัญชี (โดยไม่มีผู้สอบบัญชีร่วมด้วย)

#### งานเกี่ยวกับการควบคุมภายใน

พิจารณาบททวนและดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่า ได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้มีระบบการควบคุมภายในที่เพียงพอ ในการนี้ อนุกรรมการควร

#### 1. พบกับผู้อำนวยการฝ่ายการบัญชีเพื่อ

(ก) พิจารณาบททวนนโยบายการบัญชีที่ใช้

(ข) ปรีกษาหารือการนำข้อเสนอนแนะของผู้สอบบัญชีไปใช้ปฏิบัติ

(ค) ปรีกษาหารือเรื่องการควบคุมภายในทางการบัญชี และวิธีการควบคุมอื่น

2. พบกับผู้ตรวจสอบภายในเพื่อปรีกษาหารือเกี่ยวกับความพอเพียงของแผนการตรวจสอบภายใน ความพอเพียงของจำนวนผู้ปฏิบัติงาน และผลการตรวจสอบโดยอาจมีหรือไม่มีฝ่ายจัดการเข้าร่วมด้วย

<sup>4</sup>สำหรับรายการหน้าที่ของคณะอนุกรรมการตรวจสอบดู R.K.Mautz and R.L.Neumann; “The Effective Audit Committee,” *Harvard Business Review*, November-December 1970, p. 175; R.K. Mautz and F.L.Neumann, *Corporate Audit Committees : Policies and Practices*. (Earnst and Earnst, 1977); Norman E. Auerbach, “Audit Committee-Corporate Institution,” *Financial Executive*, September 1973, p. 104; Accountants International Study Group, *Audit Committee*, paragraphs 31-35; Harold M.William., “Audit Committee-The Public Sector’s View,” *Journal of Accountancy*, September 1977 pp. 73-74; Ralph F.Lewis, “What Should Audit Committees Do,” *Harvard Business Review*, May-June 1978 pp. 25, 26, 172 and 174; David Moxley, “Audit Committees; What They Should Not Do,” *Journal of Contemporary Business* vol. 8 no. 1 pp. 46-53.

อนุกรรมการตรวจสอบควรทำทนายการตัดสินใจของฝ่ายจัดการเกี่ยวกับการควบคุมภายในและเรื่องอื่นที่อยู่ในขอบเขตของตน แต่ไม่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจเพราะจะเป็นการก้าวล่วงงานของฝ่ายจัดการ

**บุคคลที่เหมาะสมเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ ก็เหมาะสมที่จะเป็นอนุกรรมการตรวจสอบได้**

3. เชี่ยวชาญงานหรือโรงงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อพบเจ้าหน้าที่การบัญชีและการเงินและปรึกษาหารือเกี่ยวกับการควบคุมทางการเงินและการควบคุมอื่น

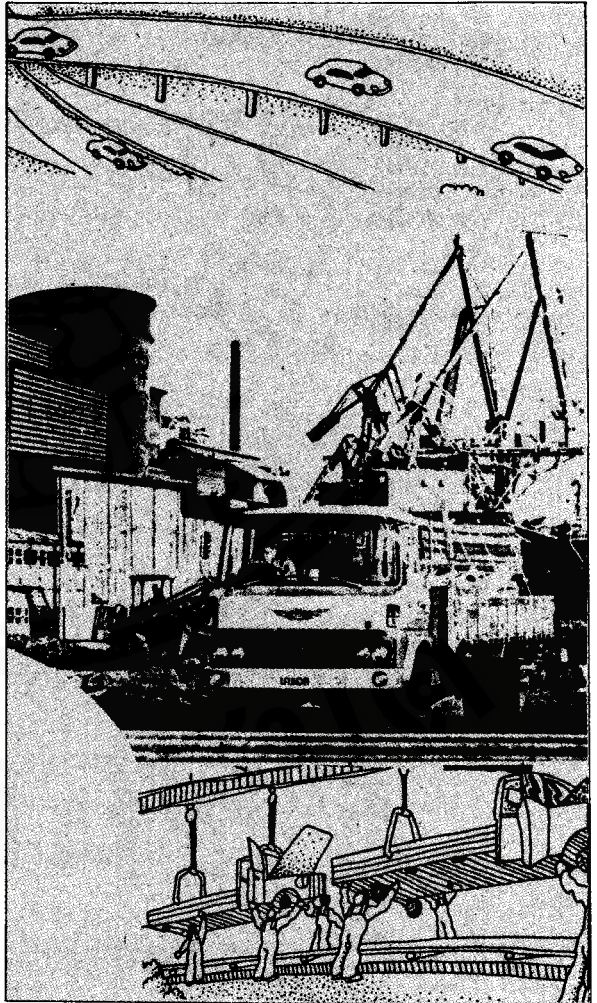
งานเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน

1. พิจารณากลับกรองงบประมาณทั้งงบทำการและงบลงทุนให้เป็นไปตามแนวนโยบายของคณะกรรมการ และดูให้การทำงานงบประมาณเสร็จทันเวลา สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและควบคุมได้
2. พบกับฝ่ายจัดการที่เกี่ยวข้อง พิจารณาบทบาทของการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางการเงิน และนโยบายการก่อหนี้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และปัญหาทางการเงินอื่น

งานอื่น ๆ

1. พิจารณาบทบาทของการเบิกเงินค้ำรับรองของฝ่ายจัดการ
2. พิจารณาบทบาทของเร่งรัดให้รายงานผลปฏิบัติงานและฐานะการเงินรายเดือน งบการเงินรายไตรมาส และงบการเงินรายปียกเว้นตามกำหนด

รัฐวิสาหกิจควรกำหนดวัตถุประสงค์ หน้าที่และความรับผิดชอบของอนุกรรมการไว้ให้ชัดเจนพอสมควร เพื่อช่วยให้อนุกรรมการ กรรมการเต็มคณะ ฝ่ายจัดการ



และผู้สอบบัญชีมีความเข้าใจอันดีถึงหน้าที่ของอนุกรรมการ อันจะช่วยป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งและเกิดการเข้าใจผิดได้

## สิ่งซึ่งอนุกรรมการตรวจสอบไม่ควรทำ

อนุกรรมการตรวจสอบปฏิบัติงานในลักษณะเป็นตัวแทนของคณะกรรมการเต็มคณะ การไม่ระวังในเรื่องบทบาทที่ถูกต้องของตน ทำให้การปฏิบัติงานมีปัญหาได้ Cummings ได้สรุปสิ่งซึ่งอนุกรรมการตรวจสอบไม่ควรทำไว้ที่น่าสนใจดังนี้<sup>5</sup>

1. **ไม่ควรดำเนินการสอบสวนเรื่องใด ๆ โดยไม่แจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อน** ควรถือเป็นหลักเกณฑ์ในการทำงานว่า อนุกรรมการตรวจสอบควรปฏิบัติงานโดยมีคณะกรรมการและผู้ว่าการทราบเรื่องอยู่เสมอ อนุกรรมการไม่ควรมีอำนาจหน้าที่เป็นอิสระจากคณะกรรมการ
2. **ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการควบคุมภายในโดยตรง** ทั้งนี้เพราะอนุกรรมการมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาและความรู้เฉพาะด้าน และหากเข้าไปเกี่ยวข้องแล้วจะเกิดปัญหาเรื่องความรับผิดชอบในงาน
3. **ไม่ควรกำหนดนโยบายและวิธีการใด ๆ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ** ในการพบกับผู้สอบบัญชี อนุกรรมการไม่ควรตัดสินใจโดยใด ๆ และไม่ควรถูกผู้สอบบัญชีภายนอกและผู้ตรวจสอบภายในว่าควรปฏิบัติอย่างไร เรื่องนี้ควรถือเป็นเรื่องระหว่างอนุกรรมการกับคณะกรรมการในเรื่องการให้ข้อเสนอแนะ
4. **ไม่ควรพิจารณาปัญหาที่ไม่เกี่ยวกับการเงินและการตรวจสอบ** ปัญหาสวัสดิการของพนักงาน ปัญหาข้อแย้งในองค์การและปัญหาอื่น ๆ เป็นเรื่องสำคัญ แต่ไม่อยู่ในขอบเขตรับผิดชอบของอนุกรรมการ

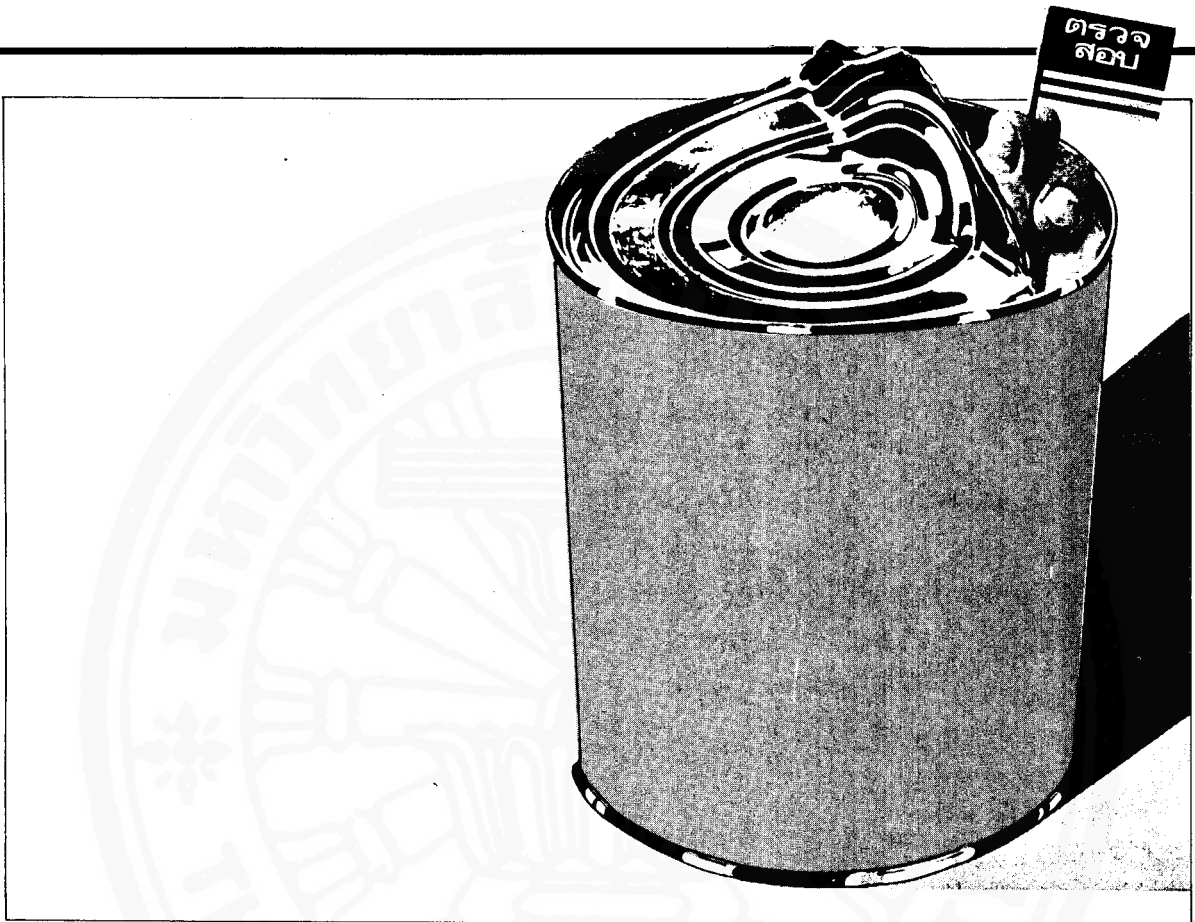
## 5. อนุกรรมการควรรายงานผลปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการโดยตรงเท่านั้น

### วิธีการทำงาน

การรักษาความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายจัดการ และความสามารถของประธานอนุกรรมการเป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จในงาน เพื่อให้ฝ่ายจัดการได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงไม่ควรผลักดันให้อนุกรรมการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจด้านการจัดการ อนุกรรมการตรวจสอบควรทำทนายการตัดสินใจของฝ่ายจัดการเกี่ยวกับการควบคุมภายในและเรื่องอื่นที่อยู่ในขอบเขตของตน เช่น อาจตั้งคำถามฝ่ายจัดการเกี่ยวกับความสามารถของพนักงานหัวหน้าตรวจสอบภายในที่ฝ่ายจัดการจ้างมา เป็นต้น ในฐานะที่เป็นอนุกรรมการสอดส่องดูแล อนุกรรมการตรวจสอบจึงมีคุณค่าพิเศษเพราะสามารถให้ความเห็นที่ตรงไปตรงมาและเป็นอิสระ หากเมื่อใดอนุกรรมการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ ก็จะเป็นการก้าวก้าวยานของฝ่ายจัดการ มีผลเท่ากับเป็นคนในหรือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐวิสาหกิจและของปัญหาไป ซึ่งจะทำให้เสียคุณค่าของการเป็นอนุกรรมการตรวจสอบ

อนุกรรมการควรเข้าใจถึงข้อแตกต่างระหว่างการสอบถามกับการก้าวก้าวยาน อนุกรรมการอาจทำการศึกษาในเรื่องใดด้านใดของรัฐวิสาหกิจ และสามารถตั้งคำถามต่าง ๆ ได้ ไม่ควรมีกรณีใดซึ่งฝ่ายจัดการจะไปจำกัดขอบเขตไม่ให้อนุกรรมการตั้งคำถาม ในทำนองเดียวกันฝ่ายจัดการมีอิสระเต็มที่ในการตัดสินใจ แบ่งปันทรัพยากรของรัฐวิสาหกิจและเข้าเสี่ยงภัย ฝ่ายจัดการเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน และอนุกรรมการต้องไม่เข้าไปก้าวก้าวยานอิทธิพลของฝ่ายจัดการที่จะปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปด้วยดี

<sup>5</sup>Stephen I. Cummings, "Audit Committee Oversight of Internal Control-Benefits and Pitfalls," *Proceedings of the Conference on the Foreign Corrupt Practices Act of 1977*, pp. 65-66.



### คุณสมบัติของอนุกรรมการตรวจสอบ

พิจารณาลักษณะของงานแล้ว อาจมองได้ว่าเป็นอนุกรรมการตรวจสอบต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษ ความจริงแล้วมิใช่เช่นนั้น ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่การเงินภายในอาจต้องใช้เวลาจำนวนหนึ่งอธิบายแนะนำงาน

การเงินให้อนุกรรมการเข้าใจ และอนุกรรมการเองก็ต้องใช้เวลาศึกษาพื้นฐานงานพอสมควร ซึ่งเรื่องนี้สามารถเรียนรู้ได้ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นที่การแต่งตั้งอนุกรรมการจะต้องคำนึงถึงความรู้พิเศษเสมอไป บุคคลที่เหมาะสมเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ ก็เหมาะสมที่จะเป็นอนุกรรมการตรวจสอบได้ คุณสมบัติพื้นฐานก็ก็ต้องมีความรู้ความ

รัฐวิสาหกิจได้เข้ามามีส่วนในชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างมาก การดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ การเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่แสวงหากำไร ไม่เป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

## อนุกรรมการตรวจสอบเป็นของเก่าตามแนวคิดใหม่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีสิทธิที่จะอยู่คู่กับกิจการต่อไป หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ

สนใจเรื่องเศรษฐกิจและการเงินพอสมควร มีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา ตั้งคำถามที่ลึกซึ้งและตรงประเด็น และสามารถถกเถียงเวลาให้กับงานได้มากพอ

สำหรับจำนวนอนุกรรมการ ควรมีจำนวนระหว่าง 3-5 คน แล้วแต่นาถนของรฐวิสาหกิจ เนื่องจากมีผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง และผู้แทนจากสำนักงานปรมานเป็นกรรมการของรฐวิสาหกิจอยู่แล้ว จึงเห็นควรใช้กรรมการอย่างน้อยหนึ่งคน และอย่างมากสองคนเป็นผู้แทนจากส่วนราชการดังกล่าว

### สรุป

รฐวิสาหกิจได้เข้ามามีส่วนในชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างมาก การดำเนินงานให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ การเป็นรฐวิสาหกิจที่ไม่แสวงหากำไร ไม่เป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการเป็นองค์กรสูงสุดและมีบทสำคัญยิ่งในรฐวิสาหกิจ การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการย่อมกระตุ้นให้ฝ่ายจัดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์มุ่งกระตุ้นให้มีการปรับปรุงบทบาทและแนวคิดในการทำงานของคณะกรรมการให้สมกับที่เป็นตัวแทนของรฐบาล โดยมีข้อเสนอแนะบางประการที่สำคัญ ได้แก่

1. จัดให้มีการประเมินผลงานของคณะกรรมการตามแนวที่ประชุมผู้ถือหุ้นของภาคธุรกิจ ความรู้ความสามารถและผลงานเท่านั้นที่ควรนำมาพิจารณาความเหมาะสมในการเป็นกรรมการ

2. สนับสนุนให้ตั้งผู้มีความรู้ความสามารถจากภาคธุรกิจ และผู้ว่าการที่มีความรู้ความสามารถจากรฐวิสาหกิจอื่นมาร่วมเป็นกรรมการรฐวิสาหกิจคนให้มากขึ้น รวมทั้งขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่ไม่ส่งเสริมให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถจากภาคธุรกิจมารับตำแหน่งฝ่ายจัดการระดับสูง
3. ให้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างหนึ่งของฝ่ายจัดการ ในการจัดให้มีและรักษาให้คงไว้ซึ่งการควบคุมภายในที่เพียงพอ
4. ให้แต่งตั้งคณะกรรมการการเงินและตรวจสอบในรฐวิสาหกิจ รับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการเต็มคณะ โดยมีวัตถุประสงค์และขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนพอสมควร

เช่นเดียวกับการทำงานของคณะอนุกรรมการทั่วไป ที่มีทั้งผลดีและผลเสีย คณะอนุกรรมการตรวจสอบก็เช่นกัน คณะอนุกรรมการตรวจสอบเป็นของเก่าตามแนวคิดใหม่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีสิทธิที่จะอยู่คู่กับกิจการต่อไปหากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ ในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และหน้าที่ของอนุกรรมการไว้ชัดเจนที่ใด อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ฝ่ายจัดการและคณะกรรมการมีความรับผิดชอบยิ่งขึ้นเกี่ยวกับรายงานทางการเงินที่เสนอและเกี่ยวกับความพอเพียงของการควบคุมภายใน จะช่วยเสริมการปฏิบัติงานของอนุกรรมการตรวจสอบอย่างมาก อันจะมีผลช่วยกระตุ้นถึงบทบาทและความสำคัญของคณะกรรมการและกระตุ้นให้มีการปรับปรุงงานภายในของรฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้งในทางตรงและทางอ้อม●