

# กรณีศึกษาการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน

## Fraud Case Related to Internal Control System

จารุณี วงศ์ลิ้มปิยรัตน์  
Jarunee Wonglimpiyarat

### บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอการวิเคราะห์กรณีทุจริตที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน โดยทำการวิเคราะห์กรณีศึกษาที่เป็นประวัติศาสตร์การเกิดวิกฤติการเงินของประเทศไทยในกรณีการล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2539 และทำการวิเคราะห์เชื่อมโยงประเด็นระบบการควบคุมภายในกับมาตรฐานการบัญชีของประเทศไทย ผลการศึกษาชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี มีคุณภาพ สะท้อนให้เห็นความโปร่งใส เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของระบบการรายงานทางการเงิน อันเป็นพื้นฐานสู่การสร้างความมั่นคงต่อเศรษฐกิจของประเทศ

**คำสำคัญ:** การทุจริต ระบบการควบคุมภายใน มาตรฐานการรายงานทางการเงิน ความโปร่งใส

### Abstract

This article analyzes the outstanding fraud case associated with internal control weakness - the fall of Bangkok Bank of Commerce (BBC) in 1996. The analyses also consider the aspects of internal control system and Thai Financial Reporting Standards. The analysis of findings points 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:** Fraud, Internal Control System, Financial Reporting Standards

### บทนำ

บทความนี้นำเสนอประเด็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) ที่ดี เพื่อลดปัญหาการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ตลอดจนสร้างความน่าเชื่อถือของรายงานทางการเงิน ทั้งนี้ คณะกรรมการ COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) ได้กำหนดกรอบแนวทางการจัดระบบการควบคุมภายในที่ดีสำหรับองค์กรต่างๆ ซึ่งสามารถปรับใช้ได้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน COSO ได้รับการยอมรับว่าเป็นมาตรฐานสากลที่ช่วยสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าองค์กรจะสามารถดำเนินงานอย่างระมัดระวังเพื่อลดความเสี่ยง หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการทุจริต ในขณะที่เดียวกันการปฏิบัติตามมาตรฐาน COSO สามารถช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ และพันธกิจที่กำหนดไว้ (Rittenberg, 2013; Wright, 2013)

เนื้อหาในบทความนี้แบ่งเป็น 4 ส่วน หลังจากบทนำนี้จะนำเสนอการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน ระบบการควบคุมภายในที่ดีกับคุณภาพของรายงานทางการเงิน และแนวคิดการทุจริต จากนั้นนำเสนอการวิเคราะห์กรณีศึกษาการล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด (มหาชน) เพื่อแสดงให้เห็นปัญหาการควบคุมภายในและการทุจริต ในส่วนสุดท้ายนำเสนอบทสรุปและบทเรียนจากกรณีศึกษา

## การทบทวนวรรณกรรม

### การควบคุมภายในคืออะไร

การควบคุมภายใน (Internal Control) หมายถึง การจัดระบบปฏิบัติงานภายในองค์กรเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการทุจริต และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินขององค์กร การจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายการดำเนินงานขององค์กรทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงช่วยสร้างความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน ทั้งนี้ การควบคุมภายในยังรวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการทุจริตหรือการใช้ทรัพยากรขององค์กรในทางที่ผิด อันเป็นการช่วยลดความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในกิจกรรมการปฏิบัติงานต่างๆ (นิพนธ์ เห็นโชคชัยชนะ, ศิลปพร ศรีจันเพชร, และ จันทนา สาขาร, 2554)

มาตรฐาน COSO เป็นมาตรฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงและการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการ COSO มาตรฐาน COSO ได้เสนอแนะการวางกรอบแนวทางการจัดระบบการควบคุมภายในองค์กร (Internal Control Framework) (Rittenberg, 2013; Wright, 2013; Clinton, Pinello, & Skaife, 2014) ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ส่วนดังนี้

(1) สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment) หมายถึง สภาพแวดล้อมและปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร เช่น โครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารและพนักงานในระดับต่างๆ ตลอดจนทัศนคติ ทักษะของบุคลากร เป็นต้น

(2) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) หมายถึง การประเมินระดับความเสียหาย ความผิดพลาดที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และอาจส่งผลทำให้องค์กรไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

(3) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) หมายถึง กิจกรรมหรือการดำเนินงานต่างๆ ภายในองค์กร รวมถึงนโยบาย แนวปฏิบัติ ข้อกำหนด และระเบียบปฏิบัติที่สามารถช่วยจัดการกับความเสี่ยง หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

(4) ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) หมายถึง การจัดให้มีระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ และเป็นปัจจุบัน เพื่อช่วยสนับสนุนการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคลากรภายในองค์กร และช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(5) การติดตามประเมินผล (Monitoring) หมายถึง การตรวจสอบและประเมินความเพียงพอและความเหมาะสมของระบบการควบคุมภายในที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในส่วนงานและกิจกรรมต่างๆ ขององค์กร

### ระบบการควบคุมภายในที่ดีกับคุณภาพของรายงานทางการเงิน

การจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีสามารถช่วยส่งเสริมคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความน่าเชื่อถือของรายงานทางการเงิน (Daniela & Attila, 2013; Clinton et al., 2014) หากพิจารณามาตรฐานการรายงานทางการเงินของประเทศไทย (Thai Financial Reporting Standards: TFRS) จะเห็นว่าข้อกำหนดของผู้ตรวจสอบบัญชีเกี่ยวกับการแสดงความเห็นต่องบการเงินว่ามีความถูกต้องตามควร (Reasonable but not Absolute Assurance) รวมถึงการกำหนดให้ผู้ตรวจสอบบัญชีต้องมีความรับผิดชอบในการวางแผนการตรวจสอบ เพื่อให้ครอบคลุมการประเมินความเสี่ยงที่มีสาระสำคัญ (Material Misstatement) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้บริการเงินสะท้อนข้อมูลที่ถูกต้องเชื่อถือได้ (สุวิมล กุลาเลิศ, 2552; นิพนธ์ เห็นโชคชัยชนะ และ คณะ, 2554)

ความโปร่งใส (Transparency) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของธรรมาภิบาล (Corporate Governance) อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการรายงานทางการเงิน ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือต่อคุณภาพของงบการเงิน (Habib & Hossain, 2013; Rittenberg, 2013; Wright, 2013) ประเด็นด้านธรรมาภิบาลเห็นได้จากข้อกำหนดที่ระบุความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบบัญชีว่าจะต้องมีการวางแผนและตรวจสอบเพื่อให้ได้ความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลว่างบการเงินปราศจากการแสดงข้อมูลที่ขัดต่อข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ หากพิจารณารายงานของผู้สอบบัญชีบางส่วนดังแสดงต่อไปนี้

จะเห็นข้อกำหนดดังกล่าวแสดงอยู่ในวรรคที่กล่าวถึงความรับผิดชอบของผู้สอบบัญชี

“...ข้าพเจ้าเป็นผู้รับผิดชอบในการแสดงความเห็นต่อการเงินดังกล่าวจากผลการตรวจสอบของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าได้ปฏิบัติตามตรวจสอบตามมาตรฐานการสอบบัญชี ซึ่งกำหนดให้ข้าพเจ้าปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านจรรยาบรรณ รวมถึงวางแผนและปฏิบัติงาน **ตรวจสอบเพื่อให้ได้ความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลว่างบการเงินปราศจากการแสดงข้อมูลที่ขัดต่อข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่**

การตรวจสอบรวมถึงการใช้วิธีการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งหลักฐานการสอบบัญชีเกี่ยวกับจำนวนเงินและการเปิดเผยข้อมูลในงบการเงิน วิธีการตรวจสอบที่เลือกใช้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้สอบบัญชี ซึ่งรวมถึง**การประเมินความเสี่ยงจากการแสดงข้อมูลที่ขัดต่อข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของงบการเงินไม่ว่าจะเกิดจากการทุจริตหรือข้อผิดพลาด** ในการประเมินความเสี่ยงดังกล่าว ผู้สอบบัญชีพิจารณาการควบคุมภายในที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและการนำเสนอของงบการเงินโดยถูกต้องตามที่ควรของกิจการเพื่อออกแบบวิธีการตรวจสอบที่เหมาะสมกับสถานการณ์ แต่ไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสดงความเห็นต่อประสิทธิภาพของการควบคุมภายในของกิจการ การตรวจสอบรวมถึงการประเมินความเหมาะสมของนโยบายการบัญชีที่ผู้บริหารใช้และความสมเหตุสมผลของประมาณการทางบัญชีที่จัดทำขึ้นโดยผู้บริหาร รวมทั้งการประเมินการนำเสนอของงบการเงินโดยรวม...” (สภาวิชาชีพบัญชี, 2553)

ข้อกำหนดที่แสดงในรายงานของผู้สอบบัญชีข้างต้นสะท้อนให้เห็นความสำคัญของการจัดทำให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี รวมถึงการจัดทำรายงานทางการเงินที่ปราศจากข้อผิดพลาดและการทุจริต เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อระบบการเงิน (Financial Scandals) อันอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ

### แนวคิดการทุจริต

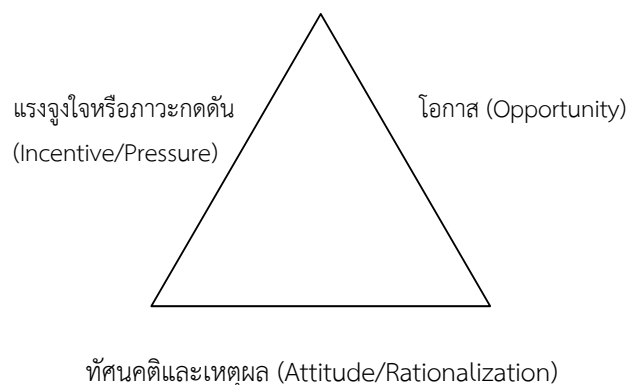
“The use of one’s occupation for personal enrichment through the deliberate misuse or misapplication of the employing organization’s resources or assets..... Fraud starts small and just gets bigger and bigger, until something becomes noticeably different or unusual...” ACFE (2012)

ข้อความข้างต้นแสดงนิยามการทุจริต (Fraud) โดยสมาคมผู้ตรวจสอบการทุจริต หรือ Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการทุจริต หมายถึง การเจตนาใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือวิชาชีพ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยการนำทรัพยากรหรือทรัพย์สินขององค์กรไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้ สมาคมผู้ตรวจสอบการทุจริตได้ตั้งข้อสังเกตว่าการทุจริตเป็นปัญหาที่ค่อยๆ ปรากฏขึ้นทีละน้อยจนเห็นเด่นชัดเกี่ยวกับความผิดปกติที่เกิดขึ้น โดยปัญหาดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกระดับขององค์กร (Singleton, Singleton, Bologna, & Lindquist, 2006; ACFE, 2012; Lamoureux, 2013)

Donald Cressey ได้นำเสนอกรอบแนวคิดสามเหลี่ยมการทุจริต (Fraud Triangle) (Singleton, Singleton, Bologna & Lindquist, 2006) ดังแสดงในภาพที่ 1 ว่าเป็นผลจากเหตุจูงใจ 3 ประการได้แก่

- โอกาส (Opportunity) หมายถึง โอกาสที่ก่อให้เกิดการทุจริต นำมาซึ่งความสูญเสียทรัพยากรขององค์กร อันเป็นผลจากความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายใน
- แรงจูงใจหรือภาวะกดดัน (Incentive/Pressure) หมายถึง เหตุจูงใจหรือแรงกดดันซึ่งส่งผลให้เกิดการทุจริต เช่น ความกดดันจากสถานะการเงินที่ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวจากการเล่นพนัน เป็นต้น
- ทัศนคติและเหตุผล (Attitude/Rationalization) หมายถึง การมีทัศนคติหรือความคิดเหตุผลที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งอาจเป็นการคิดเข้าข้างตนเพื่ออาศัยช่องว่างของระบบการควบคุมภายในเพื่อทำการทุจริต

ภาพที่ 1 สามเหลี่ยมการทุจริต (Fraud Triangle)



ที่มา: Singleton และคณะ (2006)

มาตรฐาน COSO มีความเกี่ยวข้องกับการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีเพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น โดยเน้นการวิเคราะห์ความเสี่ยง การประเมินระดับความเสียหาย ความผิดพลาดที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และอาจส่งผลทำให้องค์กรไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยผู้ทำการทุจริตมักมีแรงจูงใจหรือภาวะกดดันที่ก่อให้เกิดการทำทุจริต โดยอาศัยช่องว่างของระบบการควบคุมภายใน อีกทั้ง มีทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม หรือเหตุผลที่โน้มเอียงไปสู่การทำทุจริต รวมถึงสภาวะแวดล้อมในการทำงานเปิดโอกาสหรือเอื้ออำนวยให้สามารถทำการทุจริตได้ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดระบบการควบคุมภายในมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดสามเหลี่ยมการทุจริต

ผลการศึกษาของสมาคมผู้ตรวจสอบการทุจริตที่สำรวจปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตทางการเงินในประเทศต่างๆ ทั่วโลก (2012 Global Fraud Study) จำนวนเกือบ 100 ประเทศ ครอบคลุมกรณีการทุจริตทั้งสิ้น 1,388 กรณีชี้ให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตและความสูญเสียทางการเงิน

มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับความมีอำนาจ (Authority) และบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงของธุรกิจหรือองค์กร (ACFE, 2012)

นอกเหนือจากทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริตข้างต้น หากพิจารณาในแง่ของหลักกฎหมายตาม ประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ 1 บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป หมวด 1 บทนิยาม มาตรา 1 พบว่ามีการกำหนดนิยามการทุจริตว่าหมายถึง การกระทำให้แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การทุจริตเป็นปัญหาซึ่งจำเป็นต้องเร่งแก้ไขเนื่องจากส่งผลกระทบต่อองค์กรและประเทศ

ตารางที่ 1 สรุปแนวปฏิบัติและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายในเพื่อยกระดับคุณภาพของรายงานทางการเงิน ซึ่งสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย และสภาวิชาชีพบัญชีได้รับแนวปฏิบัติมาจากต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยบ้างแล้ว

**ตารางที่ 1** แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการรายงานทางการเงิน

<b>แนวปฏิบัติของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการรายงานทางการเงิน</b>	
1.	<p>หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงและการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีเพื่อลดความเสี่ยง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- UK Turnbull/Combined Code</li> <li>- Committee of Sponsoring Organizations (COSO) 2013 Framework</li> <li>- Sarbanes Oxley S. 404</li> <li>- International Organization for Standardization (ISO) Standards</li> </ul>
2.	<p>มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาการทุจริต</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Statement of Auditing Standard (SAS) No.99 Consideration of fraud in a financial statement audit</li> <li>- International Standard Auditing (ISA) No.240 The auditor’s responsibility to consider fraud and error in an audit of financial statements</li> <li>- International Standard Auditing (ISA) No.315 Identifying and assessing the risks of material misstatement through understanding the entity and its environment</li> </ul>

## ตารางที่ 1 แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการรายงานทางการเงิน (ต่อ)

แนวปฏิบัติของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการรายงานทางการเงิน
3. มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพการรายงานทางการเงิน <ul style="list-style-type: none"><li>- 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</li><li>- International Standard Auditing (ISA) No.220 Quality control for an audit of financial statements</li></ul>

ที่มา: รวบรวมจาก COSO (2015); Deloitte (2015); AICPA (2013); Tarantino (2006)

### การวิเคราะห์กรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นปัญหากระบวนการควบคุมภายในและการทุจริต

ในการศึกษาปัญหาการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ผิดปกติที่เป็นประวัติศาสตร์การเกิดวิกฤติการเงินของประเทศไทยจะช่วยให้เข้าใจผลกระทบของการทุจริตและความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีเพื่อให้ตระหนักถึงบทเรียนการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อความรุนแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ อนึ่ง กรณีศึกษาการล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2539 นับเป็นกรณีทุจริตสำคัญที่เป็นผลมาจากข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายใน ผลการศึกษาสามารถให้บทเรียนสำคัญที่แสดงให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี ดังแสดงการวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

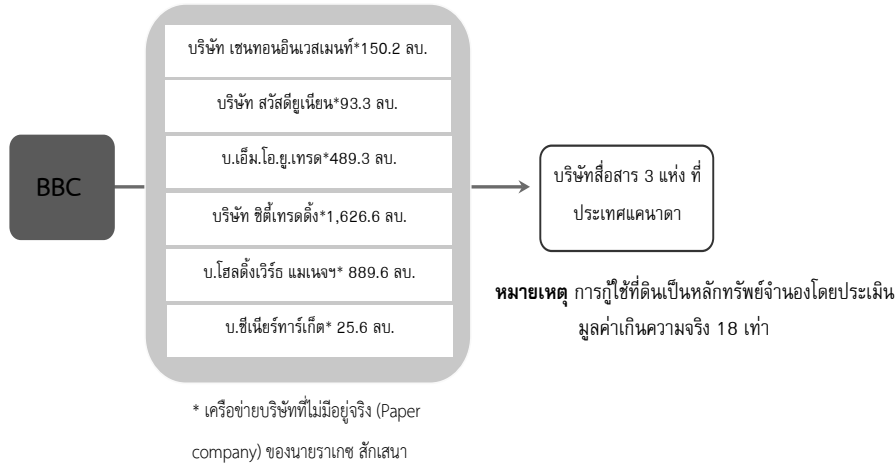
### กรณีศึกษาการล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2539

ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) (Bangkok Bank of Commerce: BBC) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2487 ในระยะแรกของการบริหารเป็นการจัดการโดยครอบครัว และต่อมาได้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2530 ปัญหาการทุจริตของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2536 เมื่อนายราเชน สักเสนา ได้ขึ้นมาเป็นที่ปรึกษานายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ในระยะนั้น ปัญหาการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นผลจากการที่ผู้บริหารธนาคารมีการบริหารงานผิดวัตถุประสงค์ โดยปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และธุรกรรมด้านสินเชื่อเพื่อการครอบงำ

กิจการ (Takeover Loans/Leveraged Buyout) โดยไม่คำนึงถึงหลักประกันที่กำหนดตามหลักเกณฑ์ของธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งมีการปล่อยกู้ให้แก่ผู้บริหารธนาคารเอง (นายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ และนายราเชน สักเสนา) และพรรคพวกของตนรวมถึงนักการเมืองที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ภาพที่ 2 แสดงตัวอย่างการปล่อยกู้ให้กับกิจการในกลุ่มผู้บริหาร นายราเชน สักเสนา โดยใช้ที่ดินรกร้างในต่างจังหวัดค้ำประกันการกู้ ทั้งนี้ การปล่อยกู้โดยไม่ระมัดระวังส่งผลให้เกิดปัญหาหนี้เสียเป็นจำนวนถึง 60,000 ล้านบาท (ภัทรารรรณ พูลทวีเกียรติ, 2539; ณัฐวุฒิ รุ่งวงษ์, 2552)

กรณีศึกษาธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) แสดงให้เห็นการทุจริตภายในองค์กร อันเป็นผลมาจากข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในด้านการปล่อยสินเชื่อ ซึ่งมีการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์มากเกินไปจนเกินความเป็นจริง รวมถึงการปล่อยกู้โดยไม่เป็นหลักประกันค้ำประกันอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ นายราเชน สักเสนา มีการใช้อำนาจหน้าที่จากตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงโดยไม่เหมาะสม เห็นได้จากการนำเงินไปซื้อกิจการทั้งภายในและต่างประเทศเป็นจำนวน 36,266 ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นการใช้สินทรัพย์ของกิจการในทางที่ผิดในปี พ.ศ. 2536-2537 ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) มีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง และจำเป็นต้องตั้งสำรองหนี้สงสัยจะสูญจำนวน 3,000 ล้านบาท มีการดำเนินธุรกรรมเพื่อระดมทุนจากกลุ่มประเทศตะวันออกกลางซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าเงินสกุลบาทเพื่อลดต้นทุนการกู้เงิน อย่างไรก็ตามภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวในระยะเวลาดังกล่าวส่งผลให้ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ไม่สามารถปล่อยกู้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด แต่ยังคงต้องแบกรับภาระการจ่ายดอกเบี้ยเงินฝาก จึงทำให้ผลประกอบการของธนาคารตกต่ำและขาดทุนในที่สุด

ภาพที่ 2 ตัวอย่างการปล่อยกู้อย่างไม่เหมาะสมตามเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน)



ที่มา: ดัดแปลงจาก ภัทรารวรรณ พูลทวีเกียรติ (2539); ญัฐวุฒิ รุ่งวงษ์ (2552)

ในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2539 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้ายึดและสั่งปิดกิจการธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) มีการฟ้องศาลให้ดำเนินคดีกับนายเกริกเกียรติ ซาลีจันทร์ และนายราเชส สักเสนา ว่าด้วยการกระทำผิดตามกฎหมายธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ในข้อหาฉ้อโกงและยกยอกรวมทั้งสิ้น 17 คดี ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายกว่า 50,000 ล้านบาท ต่อมาศาลชั้นต้นมีคำตัดสินเมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2552 สั่งจำคุกนายเกริกเกียรติ ซาลีจันทร์ เป็นเวลา 20 ปี และปรับเป็นเงิน 3,100 ล้านบาท ซึ่งต่อมาธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ต้องปิดกิจการลงในปี พ.ศ. 2541 (ศปร., 2541)

ภาวะการล้มละลายของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากทำให้ประชาชน

ขาดความเชื่อมั่นในระบบธนาคารรวมถึงธนาคารแห่งประเทศไทยและพากันถอนเงินออกจากธนาคาร จากกรณีศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการปล่อยกู้แก่โครงการที่มีความเสี่ยงสูง ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของกิจการ (Going Concern) ปัญหาการขาดธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance) ยังส่งผลกระทบต่อเนื่อง (Domino Effects) ทำให้สถาบันการเงินจำนวน 56 แห่งต้องปิดกิจการลง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่วิกฤติการเงินปี พ.ศ. 2540 ส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (Wonglimpiyarat & Tripipatkul, 2005)

ตารางที่ 2 ทำการสรุปการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการทุจริตอันเป็นผลมาจากความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายใน ผลการศึกษาบนกรอบแนวคิดสามเหลี่ยมการทุจริตชี้ให้เห็นความสำคัญของเหตุจูงใจในการทุจริต และความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี

ตารางที่ 2 การวิเคราะห์ปัญหาการทุจริตอันเป็นผลมาจากความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายใน

<b>ปัญหาการทุจริตกรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ปี พ.ศ. 2539</b>	
<p>- <b>เหตุจูงใจของการทุจริตตามกรอบแนวคิดสามเหลี่ยมการทุจริต</b></p> <p>ปัจจัยด้านโอกาสการทุจริตเกิดจากการใช้อำนาจในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง นายราเกช สักเสนา อดีตที่ปรึกษากรรมการผู้จัดการใหญ่ และนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ กรรมการผู้จัดการใหญ่</p>	
<p>- <b>จุดอ่อนของระบบการควบคุมภายใน</b></p> <p>ข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในด้านการปล่อยสินเชื่อโดยไม่คำนึงถึงหลักประกันตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมถึงการปล่อยกู้โดยมีการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์มากเกินไปจนเกินความเป็นจริง อีกทั้งธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ไม่สามารถดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงได้ตามที่กฎหมายกำหนด</p>	
<p>- <b>ปัญหาสินเชื่อด้อยคุณภาพ</b></p> <p>การปล่อยสินเชื่อเพื่อการครอบงำกิจการ และการปล่อยสินเชื่อโดยไม่มียกหลักทรัพย์ค้ำประกันให้แก่บริษัทต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งบางแห่งไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่ามีการประกอบธุรกิจใดๆ (Paper Company) ส่งผลให้จำนวนสินเชื่อด้อยคุณภาพเพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนมากกว่า 6,977 ล้านบาท</p>	
<p>- <b>ผลกระทบ</b></p> <p>ผลกระทบการขาดสภาพคล่องเนื่องจากประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ทำให้ประชาชนพากันถอนเงินจากธนาคารเป็นจำนวนมาก โดยในระยะเวลาเพียง 3-4 วันได้ทำการถอนเงินไปเป็นจำนวนถึง 9,000 ล้านบาท</p> <p>ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (Bank Run) นำไปสู่วิกฤตการเงินทั้งในระดับประเทศและภูมิภาคเอเชีย</p>	

ที่มา: วิเคราะห์ข้อมูลจาก ภัทรวารรณ พูลทวีเกียรติ (2539); ณัฐวุฒิ รุ่งวงษ์ (2552); Singleton และคณะ (2006)

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าปัจจัยทางด้านโอกาสจากการที่ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) อาศัยตำแหน่งบริหารทำการละเลยและข้ามขั้นตอนของระบบการควบคุมภายในเพื่อการทุจริต ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดสามเหลี่ยมการทุจริต (Fraud Triangle) (Singleton et al., 2006) จากการวิเคราะห์กรณีศึกษากรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) จะเห็นได้ว่าการล้มของธนาคารมีสาเหตุสำคัญจากปัญหาการปล่อยสินเชื่อเพื่อการครอบงำกิจการ การปล่อยสินเชื่อให้ธุรกิจเสี่ยงเพื่อสร้างรายได้ที่สูงขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาความไม่ซื่อสัตย์ของผู้บริหาร การขาดความโปร่งใสในการบริหารงาน และความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายใน อนึ่ง ปัญหาการทุจริตกรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่เข้มแข็ง สอดคล้อง

กับแนวปฏิบัติของระบบการควบคุมภายในภาครัฐ ซึ่งเน้นการจัดโครงสร้างขององค์กรที่ชัดเจน มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม (Segregation of Duties and Responsibilities) สามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ การจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีจะช่วยสร้างความมั่นใจในการให้บริการทางการเงินของธุรกิจธนาคารแก่ประชาชน

ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาปัญหาการทุจริตกรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ชี้ให้เห็นว่าภาครัฐควรดำเนินบทบาทหลักในการผลักดันให้สถาบันการเงินมีระบบการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกกระบวนการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย การจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีได้แก่ การจัดให้มีกระบวนการพิจารณาอนุมัติการปล่อยเงินกู้ผ่านคณะกรรมการสินเชื่อโดย

คำนึงถึงมูลค่าหลักทรัพย์ประกอบด้วย รวมถึงการจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสม โปร่งใส มีการตรวจสอบโดยบุคคลที่มีความเป็นอิสระ เพื่อป้องกันมิให้มีการตกแต่งกำไรและปิดบังสินทรัพย์ต่อคุณภาพ การลดช่องทางการใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสมของฝ่ายบริหาร รวมถึงการสนับสนุนให้ผู้บริหารและพนักงานทุกระดับปฏิบัติตามกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและความเสียหายจากการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ กรณีศึกษาธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ยังให้บทเรียนที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดให้มีการตรวจสอบตามมาตรฐานวิชาชีพการตรวจสอบภายใน (COSO Enterprise Risk Management Framework) เป็นระยะๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน อันจะนำไปสู่การสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และสร้างความมั่นใจแก่สาธารณชนต่อไป

## บทสรุป

การจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีนับเป็นกระบวนการสำคัญที่นอกจากจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูลและรายงานทางการเงินแล้ว ยังช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร จากกรณีศึกษาการล้มของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) จะเห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตเป็นผลจากระบบการควบคุมภายในที่ขาดประสิทธิภาพ และมีระบบการควบคุมภายในที่ไม่เพียงพอผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาให้บทเรียนที่สำคัญว่า 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 (มหาชน) ให้บทเรียนที่สำคัญว่าสถาบันการเงินต่างๆ ควรกำหนดนโยบายการดำเนินงานที่เน้นธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงาน มีการส่งเสริมและพัฒนา และตรวจสอบความเข้มแข็งของระบบการควบคุมภายในเป็นระยะๆ ผู้บริหารควรให้ความสำคัญต่อธรรมาภิบาล และส่งเสริมให้พนักงานในทุกระดับมีการปฏิบัติงานในกรอบ

ของกฎหมายซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การปล่อยสินเชื่ออย่างเหมาะสม

ผลการศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาในบทความนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีเพื่อลดความเสี่ยงและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารองค์กรควรจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่โปร่งใส เชื่อถือได้ เพื่อลดปัจจัยความเสี่ยงตามแนวคิดสามเหลี่ยมทุจริต (Fraud Triangle) ทั้งในแง่โอกาส แรงจูงใจหรือภาวะกดดัน รวมถึงทัศนคติและเหตุผล ในขณะเดียวกันเพื่อให้รายงานทางการเงินมีคุณภาพ เชื่อถือได้ จากการตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีระบบบัญชีที่มีความน่าเชื่อถือ สามารถแสดงสถานะการเงินอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการตัดสินใจเชิงเศรษฐกิจอย่างถูกต้อง มีประสิทธิผล อันเป็นพื้นฐานสู่การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

## บรรณานุกรม

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ. (2541). *รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).

ณัฐวุฒิ รุ่งวงษ์. (2552). *ราเกษ ลักเสนา ลับ-ลวง-ปล้น แบนก์ BBC*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เลมอนกรีน.

นิพนธ์ เห็นโชคชัยชนะ, ศิลปพร ศรีจันทเพชร, และ จันทนา สาขากร. (2554). *การตรวจสอบภายในและการควบคุมภายใน*. กรุงเทพฯ: ทีพีเอ็น เพรส.

ภัทรารวรรณ พูลทวีเกียรติ. (2539). เกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ อวสาน “อินทรทูต”. *นิตยสาร ผู้จัดการ*, 21, 30-33.

สภาวิชาชีพบัญชี. (2553). *มาตรฐานการสอบบัญชีรหัส 700 การแสดงความเห็นและการรายงานต่อการเงิน*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.



สุวิมล กุลาเลิศ. (2552). *การสร้างแบบประเมินระบบการควบคุมภายในตามแนวทางของ COSO ของแต่ละระบบงาน*. กรุงเทพฯ: สมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย.

American Institute of Certified Public Accountants (AICPA). (2013). *Inside IFRS: Accounting and financial reporting fundamentals*. New York: Author.

Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). (2012). *Report to the nations on occupational fraud and abuse, 2012 Global fraud study*. Texas: Austin.

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). (2015). Guidance on internal control: Internal control framework 2013. Retrieved April 15, 2015, from <http://www.coso.org>.

Daniela, P., & Attila, T. (2013). Internal audit versus internal control and coaching. *Procedia Economics and Finance*, 6, 694-702.

Deloitte. (2015). International financial reporting standards. Retrieved April 10, 2015, from <http://www.iasplus.com>

Habib, A., & Hossain, M. (2013). CEO/CFO Characteristics and financial reporting quality: A review. *Research in Accounting Regulation*, 25(1), 88-100.

Lamoureux, M. (2013). *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, Florida: The Institute for Internal Auditors Research Foundation.

Singleton, T. W., Singleton, A., Bologna, J., & 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), 19-31.

Wright, R. A. (2013). *The internal auditor's guide to risk assessment*. Altamonte Springs, Florida: The Institute for Internal Auditors Research Foundation.

#### Translated Thai References

Educational Committee Commissioning to Improve Efficiency of the National Financial System (1998). *Report on analysis of financial crisis*. Bangkok: Thailand Development Research Institute. (in Thai)

- Federation of Accounting Professions. (2010). *Auditing standards No. 700 audit opinion and financial reporting*. Bangkok: Author. (in Thai)
- Henchokchaichana, N., Srijunpetch, S., and Sakhakorn, J. (2011). *Internal audit and internal control*. Bangkok: TPN Press. (in Thai)
- Kulalert, S. (2009). *The design of internal control evaluation according to COSO framework*. Bangkok: The Institute of Internal Auditors of Thailand. (in Thai)
- Poontaweekiat, P. (1996). The end of Kirkiat Jalichandra. *Manager Magazine*, 21, 30-33. (in Thai)
- Rungwong, N. (2009). *Rakesh Saxena: Conspiracy and robbing BBC*. Bangkok: Lemon Green Press. (in Thai)