

แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศของธรรมาภิบาล 10 ปีภายหลังจากการใช้ “Sarbanes-Oxley Act”

(Corporate Governance Best Practices 10 Years after SOX)

บทความ เรื่อง “แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศของธรรมาภิบาล 10 ปี ภายหลังจากการใช้ Sarbanes-Oxley Act” แปรจากบทความใน Journal of Accountancy เพื่อให้ผู้ที่สนใจได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและความก้าวหน้าทางวิชาชีพ โดยสรุปสาระสำคัญเนื้อหาในบทความมีดังนี้

มาตรา 404 เกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพแวดล้อมการควบคุม

การประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นด้านบัญชีหรือการสอบบัญชีที่รัฐ Washington เรื่อง “The Sarbanes-Oxley Act of 2002” (หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า SOX) โดยคุณ Spencer Bachus ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการด้านการบริการทางการเงินได้กล่าวว่า “SOX บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาที่ **ได้ระบุนำเข้า**” โดยในการประชุมรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการกำกับดูแลการบัญชีของบริษัทมหาชน (Public Company Accounting Oversight Board: PCAOB) ในเรื่องความเป็นอิสระ ความเป็นกลางของผู้สอบบัญชีและการใช้ดุลยพินิจของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ผู้เชี่ยวชาญจากคณะกรรมการตรวจสอบ ประธานบริษัทสอบบัญชี และนักวิชาการได้พูดถึงข้อดีของ SOX ที่มีต่อการพัฒนาการกำกับดูแลธุรกิจให้ดียิ่งขึ้น

คุณ Cindy Fornelli กรรมการบริหารศูนย์คุณภาพการสอบบัญชี ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “SOX ได้ทำการปฏิรูปหลายประการที่ช่วยปรับปรุงคุณภาพการสอบบัญชี”

มาตรา 404 ของ SOX ซึ่งมีการโต้เถียงกันมากที่สุด ได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมภายในนอกเหนือจากด้านการเงิน โดยนาย Barry Melancon ซึ่งเป็นทั้ง CEO และประธานสมาคมนักบัญชีและผู้ตรวจสอบบัญชีรับอนุญาตในสหรัฐอเมริกา (American Institute of Certified Public Accountants: AICPA) ได้กล่าวว่า “ธุรกิจในทุกวันนี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ โดยที่ความสามารถในการทำงานของระบบมีความสำคัญกับนักลงทุนพอๆ กับงบการเงินเลยทีเดียว และผู้ร่าง SOX ก็เข้าใจจุดนี้ดี”

หมายเหตุ : คำอธิบายเพิ่มเติม

มาตรา 404 การประเมินของผู้บริหารต่อระบบการควบคุมภายใน

คณะกรรมการ ก.ล.ต. (The Commission) ได้กำหนดให้ในรายงานประจำปี (Annual Report) ต้องแสดงรายงานการควบคุมภายใน (Internal Control Report) ด้วย ซึ่งในรายงานการควบคุมภายในนี้ต้องระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารในการกำหนดให้มีและรักษาไว้ซึ่งระบบการควบคุมภายในอย่างพอเพียงและกระบวนการในการรายงานทางการเงิน รวมทั้งต้องระบุถึงการประเมินประสิทธิผลของระบบควบคุมภายในและกระบวนการในการออกรายงานทางการเงินของบริษัทผู้ออกหลักทรัพย์ ทั้งนี้บริษัทจัดทำบัญชีสาธารณะที่จัดเตรียมหรือออกรายงานสอบบัญชีให้บริษัทผู้ออกหลักทรัพย์จะต้องรับรองและรายงานผลการประเมินระบบการควบคุมภายในของผู้บริหาร (ของบริษัทผู้ออกหลักทรัพย์นั้น) ซึ่งการรับรองนี้จะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานการให้การรับรองที่ออกโดย**คณะกรรมการกำกับดูแล (The Board)**

The Sarbanes-Oxley Act of 2002 (SOX)

SOX คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปการบัญชีของบริษัทมหาชน และการปกป้องผลประโยชน์ของนักลงทุน

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ Larry Rittenberg แห่งมหาวิทยาลัย Wisconsin และยังคงดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) ระหว่างปี 2548 – 2552 เขาได้แบ่งประเภทธุรกิจของ SOX เป็น 2 ประเภท โดยเขากล่าวว่า “บางธุรกิจให้ความสำคัญเพียงแค่การปฏิบัติตามข้อกำหนด และพบว่าการทำงานของพวกเขามีประสิทธิผลขึ้นเพราะการควบคุมที่ดีขึ้นนำไปสู่ข้อมูลที่ดีขึ้น ทำให้มีการตัดสินใจที่ดีขึ้น แต่อาจจะไม่ช่วยลดต้นทุน”

เขากล่าวเพิ่มเติมว่า “ธุรกิจอีกประเภทหนึ่ง พบว่ามาตรา 404 ทำให้พวกเขาคิดอย่างมีกลยุทธ์มากขึ้น และช่วยทำให้การควบคุมและกระบวนการมีความทันสมัย นำมาสู่ประสิทธิภาพที่ดีขึ้น ซึ่งทำให้ประหยัดต้นทุนได้” และเขายังรู้สึกผิดหวังกับการเลื่อนเวลาการประกาศใช้มาตรา 404 กับธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งทำให้ธุรกิจขนาดเล็กซึ่งผลิตสินค้าและให้บริการอย่างมีคุณภาพต้องเผชิญกับความล้มเหลวโดยไม่จำเป็น

“เหตุผลที่พวกเขาต้องพบกับความล้มเหลวเป็นเพราะพวกเขาไม่มีวินัยทางการเงิน ซึ่งจริงๆ แล้ว CPA สามารถช่วยให้ธุรกิจเหล่านี้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แต่บริษัทต่างๆ มักจะคิดว่าพวกเขาอยู่เหนือกว่านั้น และผมอยากให้เห็นระเบียบวินัยทางการเงินในบริษัทเหล่านี้ซึ่งในตอนแรกถูกรวมอยู่ในมาตรา 404 ของ SOX แต่ในภายหลังได้รับการละเว้นหรือถูกเลื่อนการบังคับใช้มาตรา 404 ออกไป เพราะผมเชื่อว่าพวกเราต้องการบริษัทที่สามารถรักษาธุรกิจของตนไว้ได้เมื่อเวลาผ่านไป”

การเริ่มต้นที่ลำบาก

คำถามเรื่องประโยชน์ที่ได้รับกับต้นทุนที่เสียไปจากการตรวจสอบระบบควบคุมภายในและจากการให้ผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกรับรองผลที่ตรวจพบเป็นคำถามที่ตอบยาก โดยไม่นานหลังจากที่ SOX ได้รับการบังคับใช้ มีรายงานว่าหลายบริษัทได้ซื้อหุ้นของพวกเขากลับมาและเปลี่ยนสถานะไปเป็นบริษัทเอกชน เพราะพวกเขาไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายจากการสอบบัญชีได้

“The Jumpstart Our Business Startups Act” (หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า JOBS) P.L. 112-106 ได้ผ่านความเห็นชอบและได้รับการลงนามโดยประธานาธิบดี Barack Obama ของสหรัฐอเมริกา ในวันที่ 5 เมษายน 2555 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้เลื่อนกำหนดการบังคับใช้มาตรา 404 กับบริษัทที่มีมูลค่าตามราคาตลาด (Market Capitalization) หรือรายได้ไม่เกินระดับที่กำหนดไว้ เป็นระยะเวลา 5 ปีแรกหลังจากการเสนอขายหุ้นใหม่แก่ประชาชนทั่วไปเป็นครั้งแรกก่อนการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ (Initial Public Offering: IPO) แม้กระทั่งก่อนที่จะมีการเลื่อนกำหนดการบังคับใช้ JOBS กับบริษัทมหาชนเหล่านั้น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission: SEC) ได้เลื่อนกำหนดการบังคับใช้มาตรา 404 กับบริษัทมหาชนที่มีมูลค่าตามราคาตลาดต่ำกว่า 75 ล้านดอลลาร์สหรัฐ บริษัทเหล่านี้ยังได้รับการยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 404 (b) อย่างถาวรภายใต้ “The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010” P.L. 111-203 อีกด้วย

นาย Jack Ciesielski ประธานบริษัท R.G. Associates ซึ่งเป็นบริษัทศึกษาวิจัยและบริหารด้านการลงทุนในรัฐ Maryland เขาได้ทำการวิจัยเรื่อง “ค่าใช้จ่ายที่บริษัทต่างๆ ใน S&P 500¹ จำนวน 459 ราย ใช้เป็นค่าธรรมเนียมสอบบัญชีและค่าบริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ปี 2545 – 2553” จากการวิจัยพบว่าค่าธรรมเนียมสอบบัญชีเพิ่มขึ้นจาก 2.07 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐในปี 2545 เป็น 4.22 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐในปี 2550 และมีมูลค่าคงที่ระหว่างปี 2550 – 2553

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ Larry Rittenberg ยังกล่าวเพิ่มเติมว่า “ผู้บริหารจากหลายๆ บริษัทได้ให้ความเห็นว่าการทำงานของบริษัทที่สอดคล้องกับมาตรา 404 ของ SOX ช่วยลดต้นทุนของบริษัทได้”

หมายเหตุ

¹ S&P 500 หรือ Standard & Poor's 500 คือดัชนีตลาดหลักทรัพย์ที่คำนวณจากมูลค่าตามราคาตลาด (Market Capitalization) ของบริษัทขนาดใหญ่จำนวน 500 บริษัท ที่มีหุ้นสามัญจดทะเบียนใน New York Stock Exchange (NYSE) หรือ NASDAQ Stock Market (NASDAQ)

นาย Mark Smith ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่ง CFO ของบริษัท Gevo ซึ่งเป็นบริษัทด้านสารเคมีและเชื้อเพลิงชีวภาพในรัฐ Colorado และในช่วงแรกที่มีการบังคับใช้ SOX เขาได้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้บริษัทจำนวน 3 บริษัทมีวิธีปฏิบัติที่สอดคล้องกับข้อกำหนดของ SOX รวมถึงมีส่วนร่วมใน IPO จำนวน 2 ครั้งในรอบ 6 ปี และเขายังเคยทำงานให้กับบริษัท Nabi ซึ่งเป็นบริษัทเกษตรกรรมด้านชีวภาพ ซึ่งในช่วงแรกที่มีการบังคับใช้ SOX นั้น เขาพบว่าค่าธรรมเนียมสอบบัญชีของบริษัท Nabi เพิ่มขึ้นมากกว่า 4 เท่า และบริษัทยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างบุคคลภายนอกมาทำงานเอกสารและทำการทดสอบ

“มันช่างไม่มีเหตุผลซะเลย ทำให้เราต้องใช้เอกสารประกอบการยืนยันซึ่งมีความละเอียดมากเหลือเกิน” เขากล่าว

PCAOB ได้ออกมาตรฐานการสอบบัญชีฉบับที่ 5 (Auditing Standard No.5: AS 5) เรื่อง การตรวจสอบการควบคุมภายในของการรายงานทางการเงินที่รวมอยู่ในการตรวจสอบงบการเงิน (An Audit of Internal Control over Financial Reporting that Is Integrated with an Audit of Financial Statements) ในปี 2550 โดยนาย Mark Smith กล่าวว่า “ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา ข้อกำหนดของ SOX ก็ไม่ยากเกินไปที่จะปฏิบัติตาม และจากการศึกษาวิจัยของ SEC ในปี 2552 พบว่าในบรรดาบริษัทที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในมาตรา 404 (b) นั้น ค่าเฉลี่ยของต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามมาตรา 404 นั้นลดลง 19% ในปีถัดมาหลังจากการเปลี่ยนแปลง เมื่อเปรียบเทียบกับรอบปีบัญชีก่อนหน้า และถึงแม้ว่าจะมีผู้วิจารณ์ว่า SOX ก็ดกั้นไม่ให้บริษัทขนาดเล็กจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน แต่การที่บริษัท Gevo ปฏิบัติตามมาตรฐานนั้น จริงๆ แล้วเป็นเรื่องของการจัดการระเบียบแบบแผน การทดสอบระบบ และการยืนยันด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน ซึ่งบริษัทมีอยู่แล้วและใช้การได้ดี”

“อย่างไรก็ดี ยังมีกระบวนการบางอย่างที่บริษัทต้องปฏิบัติถ้าต้องการดึงดูด นักลงทุนเพื่อบริษัทจะได้นำเงินทุนที่ได้รับไปลงทุนต่อ ซึ่งถึงแม้จะไม่มีใครชอบกระบวนการนี้ เพราะคิดว่ามีความยุ่งยาก และออกจะไม่สมเหตุผลผล แต่จากการทบทวนหลายๆ ครั้งแล้วพบว่ากระบวนการเหล่านั้นจริงๆ แล้วก็มีประโยชน์อยู่ด้วย” เขากล่าวเสริม

คุณ Barbara Roper ผู้อำนวยการแผนกคุ้มครองนักลงทุนประจำสมาคมผู้บริโภคแห่งสหรัฐอเมริกา (Consumer Federation of America: CFA) ได้กล่าวว่า “การที่ SEC ออกข้อแนะนำในการปฏิบัติภายหลังจากที่มีการบังคับใช้มาตรฐานการสอบบัญชีฉบับที่ 5 นั้นไม่ใช่วิธีปฏิบัติตามหลักการ (Principles-Based Approach) ที่คณะกรรมการเคยได้แจ้งไว้”

เธอก้าวเพิ่มเติมว่า “วิธีปฏิบัติตามหลักการบอกว่า “นี่คือหลักการที่เราคาดหวังว่าคุณจะปฏิบัติได้สำเร็จลุล่วง และคุณเองก็จะมีที่ยึดหยุ่นระดับหนึ่งในการที่จะไปสู่ความสำเร็จนั้น” แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่เป็นไปตามหลักการที่ได้วางไว้ และพูดถึงแต่เพียงเรื่องอื่นๆ ที่ผู้สอบบัญชีไม่ต้องปฏิบัติในการตรวจบัญชี เราจึงมีความกังวลเรื่องความเสื่อมลงของมาตรฐานนั้น”

คณะกรรมการตรวจสอบมีความแข็งแกร่งขึ้น

ข้อบังคับของ SOX หลายประการ ได้สร้างความแข็งแกร่งให้กับบทบาทของคณะกรรมการตรวจสอบอิสระในด้านธรรมาภิบาล

คุณ Cathy Lego ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการตรวจสอบอิสระของบริษัทด้านเทคโนโลยี 2 บริษัท คือ SanDisk Corp. และ Lam Research Corp. ซึ่งตั้งอยู่ในรัฐ California เธอได้เข้าร่วมการประชุมโต๊ะกลม (Round-Table Meeting) ของประธานคณะกรรมการตรวจสอบอยู่บ่อยๆ และได้กล่าวว่า “คณะกรรมการตรวจสอบสามารถทำงานได้ดีขึ้นกว่าตอนที่ SOX ยังไม่ได้บังคับใช้” และฉันคิดว่าคณะกรรมการได้พัฒนาบทบาทความรับผิดชอบให้สูงขึ้น และฉันเชื่อว่าคณะกรรมการตรวจสอบได้พัฒนาการใช้ดุลยพินิจ (Skepticism) และการตั้งคำถาม (Questioning) ในขณะที่ผู้สอบบัญชีภายในได้ลุกขึ้นมาทำงานร่วมกับผู้สอบบัญชีภายนอกเพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจว่า ระบบและกระบวนการในบริษัทนั้นดำเนินไปตามที่ได้วางแผนไว้”

คุณ Cathy Lego ยังกล่าวต่อว่า “ในมาตรา 404 กำหนดให้มีวิธีการจัดทำระบบที่ดี (Good Systems-Only Approach) เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมภายใน แต่คณะกรรมการตรวจสอบไม่ควรให้ความสำคัญกับเพียงการตรวจสอบเท่านั้น แต่ควรให้ความสำคัญกับการทดสอบทัศนคติของบุคลากรในบริษัทต่อเรื่องความเสี่ยงและความถูกต้องด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้บริหารระดับสูง”

“สิ่งที่อยู่เหนือการทดสอบแบบเอาจริงเอาจัง (Hard-Core Testing) คือลักษณะเชิงคุณภาพ นั่นคือถ้าผู้ร้ายคิดจะสมรู้ร่วมคิดกันแล้ว พวกเขาก็สามารถทำสิ่งไม่ดีต่างๆ ได้ ดังนั้น สิ่งที่คุณจะทำจึงไม่ควรหยุดอยู่ที่การทดสอบเท่านั้น แต่คุณต้องสังเกต ฝ้าดู และตรวจสอบในขอบเขตที่อยู่นอกเหนือจากสิ่งที่เกิดขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่าผู้บริหารได้สร้างบรรยากาศแห่งการควบคุมความเสี่ยงแล้ว (Tone at the Top) และในบางกรณีที่มีความเสี่ยงมาก คุณจะต้องทำการทดสอบเพิ่มขึ้น”



แปลจาก บทความของ Journal of Accountancy, July 2012

เขียนโดย นาย Ken Tysiac บรรณาธิการอาวุโสของวารสาร

Journal of Accountancy