



1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการโดยใช้วิธีลงคะแนนเสียงสะสมหรือโดยวิธีลงคะแนนเสียงข้างมากก็ได้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือทำให้บริษัทมหาชนส่วนใหญ่หันไปใช้วิธีการเลือกตั้งกรรมการโดยใช้เสียงข้างมากทั้งสิ้นส่งผลให้บริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทจดทะเบียนมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และ คณะกรรมการเป็นบุคคลที่มาจากกลุ่มเดียวกัน อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บริษัทจดทะเบียนขาดการควบคุมการบริหารงานที่ดี ทำให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ร่วมมือกับคณะกรรมการของบริษัทตัดสินใจดำเนินธุรกิจในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูง ไม่เป็นปกติอย่างที่บริษัทเคยกระทำและจ่ายผลตอบแทนพิเศษระยะสั้นคืนสู่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัท (ซึ่งทำให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ไม่เป็นเจ้าของหุ้นทั้งหมดในบริษัทไม่ต้องรับผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งหมด) ในขณะที่เป็นภาระหรือความเสียหายของผู้ถือหุ้นรายย่อยที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนพิเศษดังกล่าว

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่ามีอีกหลายๆสาเหตุที่ทำให้บริษัทจดทะเบียนไทยขาดการควบคุมการบริหารจัดการที่ดี เช่น เมื่อมาพิจารณาในเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการของบริษัทโดยละเอียดจะพบว่า คณะกรรมการบริษัทไม่ได้เป็นผู้ที่มีหน้าปฏิบัติงานเป็นประจำในบริษัทแต่ประการใด กล่าวคือ คณะกรรมการบริษัทจะมาประชุมและกำหนดนโยบายของบริษัทเป็นครั้งคราวเท่านั้น และ ปล่อยให้ฝ่ายจัดการของบริษัทเข้ามาทำหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นประจำในบริษัทแทนคณะกรรมการบริษัท แต่บ่อยครั้งคณะกรรมการบริษัทก็ไม่สามารถเข้าไปควบคุมและติดตามกำกับพฤติกรรมของฝ่ายจัดการได้อย่างเคร่งครัด ประกอบกับ ฝ่ายจัดการของบริษัทก็ต้องการรักษาสถานะและตำแหน่งหน้าที่การงานของตนเองเอาไว้ แม้ว่าบริษัทจะขาดทุนแต่รายงานทางการเงินของบริษัทที่แสดงต่อคณะกรรมการบริษัทและผู้ถือหุ้น จะต้องแสดงให้เห็นว่า บริษัทยังคงมีฐานะทางการเงินที่ดีและบริษัทมีกำไรเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้คณะกรรมการบริษัทไว้วางใจ และ มอบหมายให้ฝ่ายจัดการทำหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นประจำในบริษัทต่อไป ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการบริษัทสามารถเข้าไปกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายจัดการได้มากขึ้น และ เพื่อให้ตัวเลขที่ปรากฏในรายงานทางการเงินมีคุณภาพที่น่าเชื่อถือเพียงพอที่จะบอกได้ว่า ฝ่ายจัดการมีความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นประจำเป็นประการใด จึงเป็นเหตุให้ตลาดหลักทรัพย์กำหนดให้บริษัทจดทะเบียนไทยจัดตั้งคณะกรรมการตรวจ

สอบขึ้นคณะหนึ่งโดยมุ่งประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการตรวจสอบเข้าไปควบคุมกำกับราย
งานทางการเงินของบริษัทให้มีคุณภาพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมาพิจารณาถึงประกาศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยใน
เรื่องคุณสมบัติและขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบ (ฉบับที่1) พ.ศ.2542
โดยละเอียดแล้วก็พบว่า ประกาศในเรื่องคุณสมบัติและขอบเขตการดำเนินงานของกรรม
การตรวจสอบ (ฉบับที่1) พ.ศ. 2542 นั้นมีปัญหามากมายตั้งแต่ในเรื่องคุณสมบัติของกรรม
การตรวจสอบ เนื่องจากตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการตรวจสอบไว้แคบ
คือ เน้นความเป็นอิสระของกรรมการตรวจสอบแต่ไม่เน้นถึงความรู้ความเข้าใจในรายงาน
ทางการเงินของกรรมการตรวจสอบ และกำหนดให้คณะกรรมการบริษัท หรือ ที่ประชุมผู้ถือ
หุ้นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้เป็นกรรมการตรวจสอบก็ได้ จึงกลายเป็นช่องทางให้กรรมการฝ่าย
ผู้ถือหุ้นรายใหญ่เลือกที่จะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งกลุ่มของตนเข้าไปเป็นกรรมการตรวจสอบจึง
ส่งผลให้บริษัทจดทะเบียนขาดกรรมการตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงอยู่จำนวน
มาก ยิ่งไปกว่านั้นเนื่องจากตลาดหลักทรัพย์กำหนดให้กรรมการตรวจสอบมีหน้าที่ไม่เด่นชัด
เช่น กำหนดให้กรรมการตรวจสอบมีหน้าที่สอบทานให้บริษัทมีรายงานทางการเงินที่ถูกต้อง
และเพียงพอ แต่พอนำไปปฏิบัติก็มีปัญหาเนื่องจากจะทำให้กรรมการตรวจสอบไม่ทราบว่
ตลาดหลักทรัพย์ต้องการให้กรรมการตรวจสอบเข้าไปดูแลในคุณภาพของรายงานทางการเงิน
ในระดับที่มากหรือน้อยเพียงใด ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อกรรมการตรวจสอบมีเวลาในการสอบทาน
รายงานทางการเงินในทางปฏิบัติที่สั้น กล่าวคือ เมื่อรายงานทางการเงินเข้ามาสู่การพิจารณา
ของกรรมการตรวจสอบ กรรมการตรวจสอบจะมีเวลาพิจารณารายงานทางการเงิน 3-4 ชั่วโมงเท่านั้น
จากนั้นคณะกรรมการตรวจสอบจะต้องส่งรายงานทางการเงินฉบับดังกล่าวให้
คณะกรรมการบริษัทพิจารณา และ ในวันรุ่งขึ้นกรรมการบริษัทจะต้องรับรายงานผลการ
พิจารณาให้ตลาดหลักทรัพย์ทราบทันทีเพื่อป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลทางการเงิน ดังนั้น
จึงมีปัญหาว่กรรมการตรวจสอบควรที่จะเข้าไปดูแลคุณภาพในรายงานทางการเงินในระดับ
ใดเพื่อให้ผู้ถือหุ้นได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง น่าเชื่อถือ เพียงพอ และสอดคล้องกับเวลาในการสอบ
ทานรายงานทางการเงินในทางปฏิบัติของกรรมการตรวจสอบที่สั้น นอกจากนี้ ถ้ากรรมการ
ตรวจสอบไม่ได้สอบทานให้บริษัทมีรายงานที่มีคุณภาพเพียงพอก็มีปัญหาว่ บริษัทและผู้ถือ
หุ้นจะฟ้องให้กรรมการตรวจสอบรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ หรือ ไม่ประการใด
เนื่องจากประกาศตลาดหลักทรัพย์ไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบทางกฎหมายของกรรม
การตรวจสอบเอาไว้โดยเฉพาะ

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อบริษัทจดทะเบียนอยู่ในสภาพที่ต้องฟื้นฟูกิจการกฎหมายล้มละลาย ว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการได้กำหนดให้อำนาจในการจัดการกิจการ และ ทรัพย์สินของกรรมการ หรือผู้บริหารเดิมของบริษัทจดทะเบียนลูกหนี้ให้ระงับลง และ ให้อำนาจในการจัดการทรัพย์สินภายใต้กรอบการค้ำปกติดลอดจนสิทธิของผู้ถือหุ้นให้ตกอยู่กับผู้ทำแผนหรือผู้บริหารแผนแล้วแต่กรณี ซึ่งจากที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นมาว่ากลไกการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบของบริษัทจดทะเบียนลูกหนี้ควรที่จะสิ้นสุดลงไปพร้อมกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการชุดเดิมด้วยหรือไม่ กล่าวคือ ถ้ากลไกการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบสิ้นสุดลงก็จะไม่มีปัญหาเกิดขึ้นแต่อย่างใด และ ถูกต้องตามหลักกฎหมายฟื้นฟูของไทยที่ต้องการให้ผู้ทำแผนของบริษัทจดทะเบียนลูกหนี้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาในหนี้สินของบริษัท แต่ถ้ากลไกการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบไม่ควรต้องสิ้นสุดไปเมื่อบริษัทจดทะเบียนต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูโดยให้เหตุผลว่า เมื่อบริษัทอยู่ในสถานะปกติบริษัทยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบเอาไว้ เมื่อบริษัทประสบปัญหาทางด้านหนี้สินบริษัทก็ยังมีความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบเอาไว้มากขึ้นก็จะมีปัญหาตามมามากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในด้านการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมที่เข้าไปทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบ ทั้งนี้เนื่องจากประกาศของทางตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบต้องเป็นบุคคลที่มาจากกรรมการของบริษัทเท่านั้น และ ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คนและเมื่อผู้ทำแผนถูกถือเสมือนเป็นคณะกรรมการของบริษัทในระหว่างที่บริษัทอยู่ในขั้นตอนการฟื้นฟูกิจการจึงเท่ากับว่า บุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการตรวจสอบได้จะต้องมาจากบุคคลที่เป็นผู้ทำแผนของบริษัทในขณะนั้นเท่านั้น ถ้าบริษัทจดทะเบียนมีผู้ทำแผนเพียง 1 คน หรือครบทั้ง 3 คนแต่ทั้ง 3 คนไม่ต้องการมาทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจสอบหรือกรณีที่ผู้ทำแผนเป็นนิติบุคคล หรือ บุคคลสมมุติที่ไม่สามารถมาทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจสอบได้แล้วปัญหาที่เกิดขึ้นคือบริษัทจดทะเบียนที่อยู่ในระหว่างการฟื้นฟูจะหากรรมการตรวจสอบที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎเกณฑ์ทางตลาดหลักทรัพย์กำหนดจากที่ใดและในกรณีที่หาไม่ได้จะมีทางออกได้อย่างไรเพียงใด ดังนั้นจากสภาพปัญหาและความเป็นมาข้างต้น จึงมีเหตุผลอันสมควรที่จะเข้าไปศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในขอบเขตของบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการตรวจสอบตลอดจนคุณสมบัติที่พึงประสงค์เพื่อให้กรรมการตรวจสอบปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. สมมติฐานการวิจัย

ขณะนี้หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ยังไม่ชัดเจนจึงเห็นควรที่จะศึกษาว่าบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของกรรมการตรวจสอบนั้นควรจะมีขอบเขตที่เด่นชัดเพียงใด และกรรมการตรวจสอบควรมีคุณสมบัติที่พึงประสงค์เป็นประการใด จึงจะคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นอย่างเพียงพอของของบริษัทจดทะเบียนและเพื่อส่งเสริมและพัฒนาตลาดทุน

3. วัตถุประสงค์

3.1. ศึกษาในแนวคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ส่งเสริมการกำกับดูแลที่ดีโดยอาศัยกลไกในกฎหมายบริษัท

3.2. ศึกษาในแนวคิด และ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ส่งเสริมการกำกับดูแลที่ดีเมื่อบริษัทเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู้

3.3. ศึกษาในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการตรวจสอบว่ามีขอบเขตเพียงใดและควรทำหน้าที่ต่อไปหรือไม่อย่างไรเมื่อบริษัทเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู้

3.4. ศึกษาว่ากรรมการตรวจสอบควรมีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ประการใดจึงจะคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นอย่างเพียงพอ

4. ขอบเขตการวิจัย

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรายงานการศึกษาวิจัยของสหรัฐเพื่อนำเหตุผลของกฎหมายสหรัฐอเมริกาวิเคราะห์ประกอบ กับ ประกาศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในเรื่องคุณสมบัติ และ ขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบ(ฉบับที่1)พ.ศ.2542 ต่อไป

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

5.1. ทำให้เข้าใจและเห็นถึงภาพรวมทั้งในเชิงทฤษฎีและหลักการต่าง ๆ ที่อยู่ในกฎหมายบริษัท กฎหมายฟื้นฟู้ในต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้กฎหมายและผู้ที่จะทำวิทยานิพนธ์ในแนวทางนี้ต่อไป

5.2. ทำให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการตรวจสอบ เพื่อให้ตลาดหลักทรัพย์ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาหลักเกณฑ์เรื่องกรรมการตรวจสอบเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นและเพื่อส่งเสริมและพัฒนาตลาดทุนต่อไป