



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการดำเนินงาน ของ ปตท.

จัดทำโดย นายวิรัตน์ เอื้อนฤมิตร
รหัส ๖๑๐๖๓๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การนำหลักนิติธรรมมาประยุกต์ใช้กับ ปตท.

นายวิรัตน์ เอื้อนฤมิต^๑

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือที่คนทั่วไปเรียกว่า ปตท. นั้น ถือเป็นบริษัทพลังงานแห่งชาติของประเทศไทย ดำเนินงานเพื่อความมั่นคงทางด้านพลังงานให้แก่ประเทศไทย ส่งเสริมความมั่นคงและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่องยาวนานกว่า ๔๐ ปี ปตท. เป็นทั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจ และบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งการดำเนินงานของ ปตท. ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของภาครัฐเพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องตอบสนองความต้องการ และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสียอีกหลายกลุ่ม การรักษาสมดุลในการตอบสนองความต้องการและความคาดหวังระหว่างผู้มีส่วนได้เสียของ ปตท. นั้น สามารถทำได้โดยการนำหลักนิติธรรมเข้ามาสอดแทรกในการดำเนินงานทุกส่วนของ ปตท. ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การนำเอาหลักการกำกับกิจการที่ดีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมนั้น เข้ามาสอดแทรกในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ การดำเนินการดังกล่าว ช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้ ปตท. เป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสีย มีผลการดำเนินงานที่ดี มีความมั่นคง มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง และสามารถอยู่ได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ ปตท. หลักนิติธรรม หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

^๑ ดำรงตำแหน่งประธานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการกลุ่มปิโตรเลียมขั้นต้นและก๊าซธรรมชาติ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ - ปัจจุบัน

บทนำ

ในประเทศไทยมีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง มีความสำคัญนอกจากจะเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐในการดำเนินการที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ หรือดำเนินการแต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรแล้วนั้น ยังถือเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของประเทศไทยในการสร้างความมั่นคงด้านต่าง ๆ ป้องกันการผูกขาดของเอกชนในกิจการใดกิจการหนึ่งที่จะส่งผลให้ผู้บริโภค ซึ่งก็คือประชาชนได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะกิจการที่เป็นระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น พลังงาน น้ำประปา การคมนาคมขนส่ง และการสื่อสาร

รูปแบบและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น มีหลายแบบ หลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่แสวงหากำไร ซึ่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เสริมรายได้ให้แก่รัฐ และเป็นกลไกสำคัญในการรักษาเสถียรภาพด้านการเงินการคลังของประเทศ หรือหน่วยงานไม่แสวงหากำไร ซึ่งดำเนินงานเพื่อส่งเสริมสังคม วัฒนธรรม และรวมไปถึงการเป็นองค์กรเพื่อให้บริการสาธารณะ

ในส่วนของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) เดิม ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขวิกฤตพลังงานในปี พ.ศ. 2521 ในชื่อการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (การปิโตรเลียมฯ) มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจหลักด้านปิโตรเลียมและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเลียม ต่อมา ภายใต้สภาวะการแข่งขันที่สูงขึ้น รัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการพลังงาน จึงได้แปรรูปการปิโตรเลียมฯ ให้เป็นบริษัทเอกชน และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่

ปตท. ถือได้ว่าเป็นบริษัทพลังงานแห่งชาติ มีผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) หลายกลุ่มซึ่งนอกเหนือจากการสร้างผลงานและผลกำไรแก่เช่นองค์กรธุรกิจทั่วไปแล้ว ปตท. ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยทำหน้าที่ในการสร้างความมั่นคงทางพลังงาน ทั้งการแสวงหา ผลิต คิดค้นจำหน่าย พร้อมทั้งกระตุ้นให้คนตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ในการใช้พลังงานและรักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างสมดุล ซึ่งความมั่นคงทางพลังงานที่ยั่งยืน จะสามารถสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้เติบโตต่อเนื่องและยั่งยืนเช่นเดียวกัน

การที่จะทำให้ ปตท. เป็นองค์กรที่เติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนนั้น มีหลายองค์ประกอบ ซึ่งหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญ คือ หลักนิติธรรม ในบทความนี้ จะกล่าวถึงความหมายของหลักนิติธรรม การนำหลักนิติธรรมมาประยุกต์ใช้กับ ปตท. เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาและการประยุกต์ใช้ในการบริหารงานองค์กร และหน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป

หลักนิติธรรม

ค่านิยมและความหมายของหลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law นั้นมีหลากหลาย โดยค่านิยมที่ได้รับการใช้อ้างอิงมากที่สุดในต่างประเทศสองค่านิยม ได้แก่ ค่านิยมของ ทอม บิงแฮม (Tom Bingham) อดีตประธานศาลฎีกาของอังกฤษ ซึ่งให้ความหมายไว้ว่า “หลักนิติธรรม หมายถึงหลักที่กำหนดให้บุคคลทุกคน และองค์กรของรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็้องค์กรภาครัฐหรือ

ภาคเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ และเป็นกฎหมายที่ถูกบังคับใช้โดยศาล”^๒ และคำนิยามของศาสตราจารย์ไดซี (A.V. Dicey) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมในหนังสือเรื่อง Introduction to the Study of the Law of the Constitution^๓ ว่ามีหลักการภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีของอังกฤษที่สำคัญอยู่สองหลัก คือ อำนาจอสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) โดยมีระบบรัฐบาลที่มาจากผู้แทนของราษฎร เป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีหลักนิติธรรมทำหน้าที่กำกับควบคุมรัฐบาลอีกทีหนึ่ง หรือก็คือหลักนิติธรรมจะทำหน้าที่กำกับการใช้อำนาจรัฐนั่นเอง

ส่วนในประเทศไทยนั้น มีแนวคิดว่า “หลักนิติธรรม” เป็นกฎหมายแห่งการใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นหลักที่อยู่เหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง โดยหลักนิติธรรมนี้จะ เป็นสิ่งที่กำหนดระเบียบแบบแผนแห่งกฎหมาย เพื่อป้องกันการตรากฎหมายมาใช้บังคับตามอำเภอใจ โดยปราศจากกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรม^๔ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ได้รับการพัฒนามาจากประเทศอังกฤษ ในขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี^๕ กำหนดว่าหลักนิติธรรม หมายถึง “การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล”

นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในมาตรา ๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในมาตรา ๗๘ (๖) “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้... (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

หลักนิติธรรมมีองค์ประกอบหลายประการ ในต่างประเทศมีความเห็นหลากหลายมุมมอง โดย ศาสตราจารย์ ไดซี (A.V. Dicey) ให้ความเห็นว่า หลักนิติธรรม ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

๑. กฎหมายที่ใช้บังคับจะต้องมีความแน่นอนและชัดเจน เกี่ยวกับว่าการกระทำที่ประชาชนควรหรือไม่ควรประพฤติ และกฎหมายจะต้องไม่มีผลย้อนหลังไปลงโทษ ซึ่งองค์ประกอบนี้ก็คือหลัก

^๒ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเรื่อง “หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย” (Rule of Law and Democracy), www.kpi.ac.th/การประชุมวิชาการ-สถาบันพระปกเกล้า-ครั้งที่ 17 [๙ เมษายน ๒๕๖๑].

^๓ Dicey, A.V., 1979, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10th, Macmillan, London, Chapter 4.

^๔ วิสิฐ ญาณภักดิ์, บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ, สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, หน้า ๑๑๑

^๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๔.๒ (๑)

สำคัญของกฎหมายอาญาที่บุคคลจะถูกพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลธรรมดา หรือศาลยุติธรรมเท่านั้น

๒. หลักความเท่าเทียมกันของบุคคลต่อกฎหมาย และปฏิเสธในเรื่องของอภิสิทธิ์ (Privileges) โดยเจ้าหน้าที่ทุกคน ตั้งแต่นายกรัฐมนตรีจนถึงเจ้าหน้าที่ทั่วไปตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบเดียวกันสำหรับบรรดาการกระทำที่ได้ทำลงไป โดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย เฉกเช่นเดียวกับประชาชนคนอื่น ๆ

๓. สิทธิขั้นพื้นฐานหรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นมาจากการตัดสินคดีหรือคำพิพากษาของศาล

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการได้พยายามจำกัดขอบเขตของหลักนิติธรรมให้แคบลง แต่องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ยังคงไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ดังเช่นแนวคิดของศาสตราจารย์ลอน แอล ฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller) นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกันที่เห็นว่าหลักนิติธรรมมีองค์ประกอบสำคัญ ๘ ประการ^๖ คือ

๑. บทบัญญัติของกฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไปกับบุคคลทุกคน (Generality) ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ

๒. ต้องมีการประกาศใช้กฎหมายให้ทราบอย่างเปิดเผย (Promulgation)

๓. บทบัญญัติของกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้น ให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต (Retroactive Laws)

๔. บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม (The Clarity of Laws)

๕. บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง (Contradiction in the Law)

๖. บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ (Law Requiring the Impossible)

๗. ความคงอยู่อย่างสม่ำเสมอของกฎหมาย (Constancy of the Law through Time) แต่ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

๘. บทบัญญัติของกฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้ว จะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น (Congruence between Official Action and Declared Rule)

ตามความเห็นของนักนิติศาสตร์ไทย ศาตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบาย The Rule of Law หรือที่ท่านเรียกว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าอย่างน้อยควรประกอบด้วยหลักการสำคัญดังนี้^๗

๑. ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน

^๖ Lon L. Fuller, *Morality of Law*. Rev. ed. New Haven: Yale University, 1964, Page 46-91.

^๗ ธานินทร์ กรัยวิเชียร. หลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ : บริษัท ขอนทิพย์ 50 จำกัด, ๒๕๕๒, หน้า ๗.

๒. ผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถที่จะพิจารณาข้อพิพาทนั้นได้

๓. หลักการนั่งพิจารณาคดี และตัดสินข้อพิพาทภายในระยะเวลาอันสมควร

๔. วิธีการที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา

๕. วิธีพิจารณาคดีของศาลที่เที่ยงธรรม และมีเหตุผล

๖. กฎหมายที่ศาลใช้วินิจฉัยต้องมีความแน่นอน ชัดเจน มีความพอดีและเป็นธรรม

หลักนิติธรรมจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบที่ต้องเด่นชัด คือ การทำให้ภาครัฐและองค์กรต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อสังคมภายใต้ข้อกฎหมายที่มีความชัดเจน เป็นธรรม และบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค หากผู้ใดร้องขอความยุติธรรม รัฐจะต้องมีองค์กรอิสระที่เป็นกลาง มีจริยธรรมดำเนินการ

โดยสรุป หลักนิติธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรมมากกว่า ซึ่งไม่ได้เจาะจงที่ผลลัพธ์แต่เป็นกระบวนการหรือระบบที่ทำให้ทุกคนเสมอภาคกัน การประเมินว่าสังคมขาดหลักนิติธรรมหรือไม่นั้น หากใช้หลักการพื้นฐานที่สามารถเห็นได้ชัดเจน และเป็นที่ยอมรับ ย่อมสามารถสันนิษฐานได้จากความมั่นคงในชีวิต สันติภาพ การเคารพสิทธิระหว่างประชาชนด้วยกัน เป็นต้น

การกำกับดูแลกิจการที่ดี

ในช่วงที่ผ่านมา ทั้งภาครัฐและเอกชนถูกกระตุ้นให้เคารพหลักนิติธรรม โดยผ่านการสอดแทรกอยู่ในหลักการต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดให้การดำเนินกิจการของทั้งภาครัฐและเอกชนต้องเป็นไปตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งของหลักนิติธรรม มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีหลักการหลายประการที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมเช่นกัน

การกำกับดูแลกิจการ มีชื่อเรียกต่างกันตามบริบทต่าง ๆ เช่น ธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาล หรือ Corporate Governance (CG) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การบริหารจัดการบริษัทที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย”^๘ เพื่อให้เห็นความสำคัญของ CG อย่างชัดเจน ก.ล.ต. ได้จัดทำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี ๒๕๖๐ หรือ CG Code ซึ่ง ก.ล.ต. เล็งเห็นว่าแนวปฏิบัติที่สร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountability) ของคณะกรรมการเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนนั้น อาจไม่เพียงพอ เนื่องจากมีปัจจัยอื่นที่นักลงทุนต่างคาดหวังไม่ว่าจะเป็นผลการดำเนินงานที่ดี การเติบโตของบริษัทที่ยั่งยืน การมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมรอบข้าง ก.ล.ต. จึงได้ออกหลักการดังกล่าวเพื่อให้องค์กรนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

^๘ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ๒๕๕๙, การกำกับดูแลกิจการที่ดี, http://www.sec.or.th/TH/RaisingFunds/EquityDebt/Pages/link-Laws_Regulations/CorporateGovernanceCG.aspx [๑๘ เมษายน ๒๕๖๑].

การกำกับดูแลกิจการที่ดี ตามหลักปฏิบัติของหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี ๒๕๖๐^๙ หมายถึง “การกำกับดูแลกิจการที่เป็นไปเพื่อการสร้างคุณค่าให้กิจการอย่างยั่งยืน นอกเหนือจากการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ลงทุน ซึ่งคณะกรรมการควรกำกับดูแลกิจการให้นำไปสู่ผล (Governance Outcome) อย่างน้อย ดังต่อไปนี้

๑. สามารถแข่งขันได้และมีผลประกอบการที่ดีโดยคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว (Competitiveness and Performance with Long-Term Perspective)

๒. ประกอบธุรกิจอย่างมีจริยธรรม เคารพสิทธิและมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสีย (Ethical and Responsible Business)

๓. เป็นประโยชน์ต่อสังคม และพัฒนาหรือลดผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อม (Good Corporate Citizenship)

๔. สามารถปรับตัวได้ภายใต้ปัจจัยการเปลี่ยนแปลง (Corporate Resilience)

หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี ๒๕๖๐ ได้วางหลักปฏิบัติสำหรับคณะกรรมการ ๘ ข้อหลัก ดังนี้

๑. ตระหนักถึงบทบาทและความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในฐานะผู้นำองค์กรที่สร้างคุณค่าให้แกกิจการอย่างยั่งยืน (Establish Clear Leadership Role and Responsibilities of the Board)

๒. กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของกิจการที่เป็นไปเพื่อความยั่งยืน (Define Objectives that Promote Sustainable Value Creation)

๓. เสริมสร้างคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ (Strengthen Board Effectiveness)

๔. สรรหาและพัฒนาผู้บริหารระดับสูงสุดและการบริหารบุคลากร (Ensure Effective CEO and People Management)

๕. ส่งเสริมนวัตกรรมและการประกอบธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Nurture Innovation and Responsible Business)

๖. ดูแลให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงและควบคุมภายในที่เหมาะสม (Strengthen Effective Risk Management and Internal Control)

๗. รักษาความน่าเชื่อถือทางการเงินและการเปิดเผยข้อมูล (Ensure Disclosure and Financial Integrity)

๘. สนับสนุนการมีส่วนร่วมและการสื่อสารกับผู้ถือหุ้น (Ensure Engagement and Communication with Shareholders)

^๙ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ๒๕๖๐, หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน, http://www.sec.or.th/mpublish/cgcode/documents/CGcode2560_th.pdf [๑๘ เมษายน ๒๕๖๑].

การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการดำเนินงานของ ปตท.

๑. ความเป็นมา พันธกิจของ ปตท.^{๑๐}

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ต่อมาภายใต้สภาวะการแข่งขันที่สูงขึ้น รัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการพลังงาน จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งบริษัทเพื่อรองรับการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และกลายเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท. (PTT Public Company Limited: PTT) ด้วยทุนจดทะเบียนเริ่มแรก ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน ๒,๐๐๐ ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ ๑๐ บาท มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ นับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งดังกล่าว ปตท. ได้รับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมดจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเพื่อให้ ปตท. สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๒ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๔ ให้คงอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ ปตท. ตามที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีอยู่ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 ทั้งนี้ โดยกำหนดให้อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ดังกล่าว สิ้นสุดลงเมื่อ ปตท. สิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณและดำเนินธุรกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน

ปตท. มีบทบาทสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้ประเทศไทย ดำเนินธุรกิจด้านพลังงานและปิโตรเคมีครบวงจรตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำผ่านธุรกิจที่ดำเนินการเอง และลงทุนผ่านบริษัทในกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มธุรกิจปิโตรเลียมขั้นต้นและก๊าซธรรมชาติ กลุ่มธุรกิจปิโตรเลียมขั้นปลาย และกลุ่มธุรกิจโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารความยั่งยืน โดยมีการลงทุนใน ๒๒ ประเทศทั่วโลก และมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

เนื่องจาก ปตท. ถือได้ว่าเป็นบริษัทพลังงานแห่งชาติ และยังเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งมีผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม การดำเนินงานของ ปตท. จึงต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และเป็นไปอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านการสร้างผลการดำเนินงานที่ดีแล้ว ปตท. ยังต้องจัดหาพลังงานให้ทุกภาคส่วนมีใช้อย่างพอเพียง ทั่วถึงทุกพื้นที่ในราคาที่เหมาะสมเป็นธรรม สามารถสร้างคุณค่าเพิ่มให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มอย่างสมดุล เพื่อเป็นการเน้นย้ำวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และนโยบายของรัฐบาล ปตท. ได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยมร่วมดังนี้

- วิสัยทัศน์ (Vision)

บริษัทพลังงานไทยข้ามชาติชั้นนำ (Thai Premier Multinational Energy Company)

^{๑๐} บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), ๒๕๖๐, เกี่ยวกับ ปตท., www.pttplc.com/TH/About-PTT.aspx [๒๐ เมษายน ๒๕๖๑].

- พันธกิจ (Mission)

เนื่องจาก ปตท. เป็นทั้งบริษัทรัฐวิสาหกิจ และบริษัทมหาชน ทำให้การดำเนินงานของ ปตท. ต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม และมีหน้าที่ต้องดูแลอย่างสมดุล ดังนี้

๑. ต่อประเทศ

สร้างความมั่นคงด้านพลังงานในระยะยาว โดยการจัดหาพลังงานในปริมาณที่เพียงพอมีคุณภาพได้มาตรฐาน และราคาเป็นธรรมเพื่อเสริมสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ

๒. ต่อสังคมชุมชน

เป็นองค์กรที่ดีของสังคมดำเนินธุรกิจที่มีการบริหารจัดการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล และมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่สังคมชุมชน

๓. ต่อผู้ถือหุ้น

ดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ สามารถสร้างผลตอบแทนที่ดี และมีการขยายธุรกิจให้เติบโตต่อเนื่องอย่างยั่งยืน

๔. ต่อลูกค้า

สร้างความพึงพอใจและความผูกพันแก่ลูกค้าโดยผ่านการนำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพในระดับมาตรฐานสากลด้วยราคาเป็นธรรม

๕. ต่อคู่ค้า

ดำเนินธุรกิจร่วมกันบนพื้นฐานของความเป็นธรรม มุ่งสร้างความไว้วางใจ ความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ดี เพื่อพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจร่วมกันในระยะยาว

๖. ต่อพนักงาน

สนับสนุนการพัฒนาความสามารถ การทำงานระดับมืออาชีพอย่างต่อเนื่อง ให้ความมั่นใจในคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานที่เทียบบริษัทชั้นนำ เพื่อสร้างความผูกพันต่อองค์กร

- ค่านิยม (Core Value)

กลุ่ม ปตท. มีค่านิยมร่วมกันเรียกว่า SPIRIT ซึ่งตัวอักษรแต่ละตัวมีความหมายแตกต่างกัน ค่านิยมนี้ช่วยส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กร และผลักดันความคิดและการปฏิบัติงานของพนักงานให้เป็นคนดี และคนเก่งของสังคม ค่านิยมของ ปตท. ประกอบด้วย

S – Synergy สร้างพลังร่วมอันยิ่งใหญ่

P – Performance Excellence ร่วมมุ่งสู่ความเป็นเลิศ

I – Innovation ร่วมสร้างนวัตกรรม

R – Responsibility for Society ร่วมรับผิดชอบต่อสังคม

I – Integrity and Ethics ร่วมสร้างพลังความดี

T – Trust ร่วมสร้างความเชื่อมั่น

๒. การดำเนินงานของ ปตท.

ถึงแม้ ปตท. จะเป็นบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ แต่ในขณะเดียวกัน ปตท. ก็เป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน นอกจากนี้กระทรวงพลังงานแล้ว ปตท. ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ดังนั้น การดำเนินงานของ ปตท. ต่าง ๆ ต้องเป็นไปอย่างระมัดระวัง เพื่อให้มั่นใจว่า ปฏิบัติถูกต้อง ไม่ละเมิดกฎหมาย ซึ่งการดำเนินงานของ ปตท. ยึดหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม โดยมีนโยบายดังนี้

๒.๑ หลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดี^{๑๑}

ปตท. ให้ความหมายของหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีไว้ว่า “การจัดโครงสร้าง และกลไกการบริหารจัดการภายในองค์กร เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน และผู้ถือหุ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการสร้างประโยชน์ที่เหมาะสมแก่ผู้ถือหุ้น โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียโดยรวม” การจัดโครงสร้าง และกลไกการบริหารจัดการต้องสะท้อนหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

๑. Accountability ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตนเอง สามารถชี้แจงและอธิบายการตัดสินใจนั้นได้
๒. Responsibility ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ
๓. Equitable Treatment การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน มีความเป็นธรรม และมีคำอธิบายได้
๔. Transparency ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ และมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
๕. Vision to Create Long-Term Value การมีวิสัยทัศน์ในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรในระยะยาว
๖. Ethics การมีจริยธรรม และจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจ

๒.๒ ความสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดี

การกำกับดูแลกิจการที่ดี จะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

๑. เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โปร่งใส และมีมาตรฐานชัดเจน เป็นสากล ซึ่งจะช่วยให้ ปตท. มีศักยภาพในการแข่งขัน ป้องกัน และขจัดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น
๒. สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยสนับสนุนให้มีการสื่อสารระหว่าง ปตท. และผู้มีส่วนได้เสีย และมีส่วนในการเพิ่มมูลค่าหุ้น ปตท.

^{๑๑} บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), ๒๕๖๐, การกำกับดูแลกิจการที่ดี, www.pptplc.com/TH/About/Pages/Corporate-governance.aspx [๒๐ เมษายน ๒๕๖๑].

๓. เป็นเครื่องมือในการวัดผลการดำเนินงานของ ปตท. และตรวจสอบการทำงานต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๔. สร้างกรอบความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ปตท. และผู้บริหารต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย รวมทั้งเป็นการสร้างพันธะผูกพันเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กำหนด

๒.๓ หลักปฏิบัติและกลไกที่ใช้ในการส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดี

เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรของ ปตท. ปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี มีจริยธรรม และจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจของ ปตท. จึงมีการพัฒนาคู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจขึ้น^{๑๒} ซึ่งในคู่มือดังกล่าว ได้เน้นย้ำให้บุคลากรตั้งคำถามเกี่ยวกับการกระทำของตนเองดังนี้

- การกระทำนั้นขัดต่อกฎหมายหรือไม่ หากขัดต่อกฎหมาย ให้ยุติ
- การกระทำนั้นขัดต่อนโยบายของ ปตท. หรือไม่ หากขัดต่อนโยบาย ให้ยุติ
- การกระทำนั้นขัดต่อค่านิยมหรือวัฒนธรรมของ ปตท. หรือไม่ หากขัดต่อค่านิยมหรือวัฒนธรรม ให้ยุติ
- การกระทำนั้นส่งผลเสียต่อผู้มีส่วนได้เสียของ ปตท. หรือไม่ หากส่งผลเสีย ให้ยุติ
- การกระทำนั้นส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของ ปตท. หรือไม่ หากส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ให้ยุติ
- การกระทำนั้นจะก่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ไม่ดีในอนาคตหรือไม่ หากก่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ไม่ดีให้ยุติ

๒.๔ นโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของ ปตท.

เพื่อแสดงถึงการยึดมั่นในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานที่ซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ ปตท. ได้เข้าร่วมลงนามในคำประกาศเจตนารมณ์ของแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (Private Sector Collective Action Coalition Against Corruption: CAC) และกำหนดให้บุคลากรของ ปตท. ต้องปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของ ปตท. อย่างจริงจัง ซึ่งความเสี่ยงที่อาจทำให้ถูกระบุว่าเป็นการคอร์รัปชัน ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางการเมือง การบริจาคเพื่อการกุศล เงินสนับสนุน ค่าของขวัญ ค่าบริการ ต้อนรับ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ หากบุคลากรของ ปตท. ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย ปตท. ได้จัดให้มีกระบวนการลงโทษอย่างเหมาะสมด้วย

หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่ ปตท. นำมาใช้ในการบริหารจัดการการดำเนินงาน ช่วยตอบสนองกลยุทธ์ด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นรูปธรรม สร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินงาน และตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างสมดุล ไม่ว่าจะเป็นการรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในการดำเนินงานต่าง ๆ ไม่หวั่นไหวต่อการกล่าวหา กล่าวโทษ มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา มีการประกาศนโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน

^{๑๒} บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), ๒๕๖๐, บททั่วไป, คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี มาตรฐานทางจริยธรรม และจรรยาบรรณ

ทุกรูปแบบ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร การนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้ใน ปตท. นอกจากเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ของกระทรวงพลังงานในการรักษาสมดุลระหว่าง ๒ บทบาทของ ปตท. คือ การเป็นรัฐวิสาหกิจในฐานะบริษัทพลังงานแห่งชาติ และการเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแล้วนั้น ช่วยให้ ปตท. เป็นองค์กรที่มีความเติบโตอย่างยั่งยืน สานต่อความมุ่งมั่นในการเป็นองค์กรแห่งความภาคภูมิใจ และสมบัติอันล้ำค่าของชาติอย่างยั่งยืน หรือ Pride and Treasure of Thailand

บทสรุป

หลักนิติธรรม เป็นหลักที่มีการพัฒนามาช้านาน ซึ่งถึงแม้เวลาจะผ่านไปนานเท่าใด แต่หลักนิติธรรมยังคงเป็นหลักการพื้นฐานที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับองค์กรภาครัฐและเอกชน โดยการสอดแทรกหลักนิติธรรมเข้าไปในหลักการต่าง ๆ ปตท. ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ในขณะเดียวกัน ปตท. ยังเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งถูกกำกับด้วยกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง การดำเนินงานโดยตอบสนองความต้องการของผู้ได้เสียทุกกลุ่มจะไม่สามารถทำได้ หากการบริหารจัดการองค์กรยึดถือหลักการ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง อีกทั้งก่อให้เกิดความเสียหาย ชัดแย้งกันเองภายในองค์กร และสุดท้ายกลายเป็นองค์กรที่ไม่มีการพัฒนา เติบโต และไม่มี ความยั่งยืน แต่หากนำหลักนิติธรรมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการองค์กร โดยการสอดแทรกใน หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ เสมอ หลักการนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริม และสนับสนุนให้ ปตท. เป็นองค์กรที่เติบโตอย่าง ต่อเนื่องและยั่งยืน

บรรณานุกรม

- เครื่องาม, ศ. ด. (๒๕๕๒). หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ. *สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน.
- นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์. (๒๕๕๙). หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย (Rule of Law and Democracy). *จุลนิติ*, ๕๓-๕๔.
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (๒๕๖๐). *คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจ*. กรุงเทพฯ : บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (๒๕๖๐). *รายงานความยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (๒๕๖๐). *รายงานประจำปี*. กรุงเทพฯ: บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).
- ปิววัฒน์พานิช, ป. (๒๕๕๘). ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม (The Meaning and Core Elements of the Rule of Law). *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ๕-๑๘.
- ภาศิริรัตน์, ร. ด. (๒๕๕๓). *หลักนิติรัฐและนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาลัทธิวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (๒๕๕๙). *โครงการวิจัย "กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ"*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (๒๕๖๐). *หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์.