

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ
ในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัด

จัดทำโดย นายสุพจน์ เหล่าสุอาภา
รหัส ๕๕๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัด

นายสุพจน์ เหล่าสุอาภา^๑

สารสังเขป

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วม ความถูกต้อง เป็นธรรมและตรวจสอบได้ ซึ่งหลักการทั้งสองนี้เป็นหลักสำคัญที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการในระดับประเทศและภาคเอกชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การกำหนดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายของประเทศไทยทั้งในรัฐธรรมนูญและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยเองก็ได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล เพื่อนำมาพัฒนาประเทศชาติและสังคม เช่น การทำงานของรัฐต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทำให้มีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยซึ่งกำกับดูแลบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ก็มีการนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้เพื่อให้บริษัทจดทะเบียนนำไปใช้ในการบริหารจัดการองค์กร เช่น หลักเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการที่ดี

รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัดที่มีการนำหลักนิติธรรมและหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาปรับใช้เพื่อการบริหารองค์กร จะช่วยส่งเสริมให้องค์กรดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อองค์กรมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ผู้มีส่วนได้เสียได้ ไม่เพียงแต่ผู้ถือหุ้น พนักงาน คู่ค้าเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิในการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน แต่ยังมีผลเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อนักลงทุน และต่อยอดการพัฒนาธุรกิจอย่างยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

คำสำคัญ

หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล รัฐวิสาหกิจ บริษัทมหาชนจำกัด

^๑ รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ สำนักกฎหมาย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

บทนำ

การจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจของภาครัฐโดยกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของ หรือเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากไม่ว่าในรูปแบบองค์กร บริษัท ห้างหุ้นส่วน องค์กรเหล่านั้นจะมีฐานะเป็น รัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม ในการบริการจัดการองค์กรที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ อาจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับภาคเอกชนหรือกฎหมายที่ใช้เป็นการเฉพาะกับประเภทธุรกิจขององค์กร นอกเหนือไปจากกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐวิสาหกิจนั้นเป็นองค์กร ประเภทใด ประกอบธุรกิจอะไร

ปัจจุบัน การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมี ๕ รูปแบบ (แบ่งตามกฎหมายจัดตั้ง) ได้แก่

๑. การจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ฯลฯ

๒. การจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การจัดการน้ำเสีย ฯลฯ

๓. การจัดตั้งโดยระเบียบ/ข้อบังคับ/คำสั่งของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เช่น โรงงานไฟฟ้จัดตั้งขึ้นตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไฟฟ้ กรมสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ฯลฯ

๔. การจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดภายใต้พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (เดิมเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ภายใต้ชื่อ “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย”) ภายหลังแปลงสภาพมาเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

๕. การจัดตั้งบริษัทจำกัดภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (เดิมเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ภายใต้ชื่อ “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”) ภายหลังแปลงสภาพมาเป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือกรณีบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งตอนเริ่มจัดตั้งได้จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจึงจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัทมหาชนจำกัดในภายหลัง

ไม่ว่าองค์กรเหล่านั้นจะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบใด ภายใต้กฎหมายฉบับใด การปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว สิ่งหนึ่งที่ทุกองค์กรจะต้องนำมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรควบคู่กับกฎหมายด้วยก็คือ “หลักนิติธรรม” และ “หลักธรรมาภิบาล” ซึ่งจะทำให้การบริหารองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความชอบธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งในแง่ของพนักงาน ผู้ถือหุ้น ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสีย

เนื้อหา

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นคำแปลมาจากคำว่า The Rule of Law (หรือภาษาเยอรมัน เรียกว่า rechtsstaat) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กล่าวคือ จำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ใต้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยทุกคนล้วนมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

The Rule of Law เป็นที่รู้จักแพร่หลายในศตวรรษที่ ๑๙ โดยเอ.วี.ไดซีย์ (A.V. Dicey ๑๘๓๕-๑๙๒๒) ซึ่งเป็นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษได้อธิบายหลักนิติธรรมไว้ในหนังสือชื่อ ‘Introduction to the Study of the Law of the Constitution’ (๑๘๕๕)^๒ ซึ่งสรุปความได้ดังนี้

๑. การกระทำทั้งหลายของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ ดังนั้น บุคคลจะถูกลงโทษได้ก็ต่อเมื่อเป็นความผิดทางกฎหมายเท่านั้น จะถูกลงโทษเพราะเหตุอื่นมิได้ และผู้ที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นทำผิดกฎหมายหรือไม่ ก็คือศาลยุติธรรมเท่านั้น

๒. หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใดๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ ซึ่งหมายถึงว่า ไม่มีผู้ใดย่อยู่นอกกฎหมาย ทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเดียวกัน (Equal before the law)

๓. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายรับรองสิทธิของมนุษย์ และศาลจะใช้ในการตัดสินคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการไทยหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” อย่างหลากหลายไว้ด้วย เช่น

ศาสตราจารย์ธานีกร กฤษฎีชัย : “หลักนิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”^๓

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน : “หลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ดังนี้

(๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

(๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน

(๓) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๔) การปกครอง โดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็น กฎหมายที่ยุติธรรม

(๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน

^๒ รศ.ประสิทธิ์ โฉมวิบูลย์, “หลักนิติธรรม”, เหลียวหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม, สำนักพิมพ์นิติธรรม, กรุงเทพมหานคร,

หน้า ๑๓-๓๑

^๓ ศาสตราจารย์พิเศษธานีกร กฤษฎีชัย, ปีที่พิมพ์ (-), คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (ค.อ.นธ.),

http://www.nrlc-thailand.org/nrlc2013/download/RulesOfLaw_20150807.pdf [๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐]

(๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

(๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน

(๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย

(๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม

(๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย”

ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ : “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ทำนองเดียวกับหลักนิติรัฐและยังรวมถึงหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผล ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไป เป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมายต้องถูกต้องชัดเจน หลักความเป็นกฎหมายซึ่งใช้เป็นการทั่วไปไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนมีหลักประกันในความอิสระของผู้พิพากษา ฯลฯ”

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้นำหลักนิติธรรมมาบัญญัติอย่างเป็นทางการเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ดังปรากฏอยู่ใน หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรค ๒ และในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘(๖) ดังนี้

“มาตรา ๓ วรรค ๒ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

“มาตรา ๗๘ (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเป็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

การบัญญัติหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ว่าเป็นการกำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้การใช้อำนาจนั้นต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้^๔

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับล่าสุดที่มีการประกาศใช้ก็ได้กำหนดหลักนิติธรรมไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรค ๒ และในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคแรก ดังนี้

“มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข

^๔ คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐,

ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

หลักธรรมาภิบาล

ในปี ๒๕๓๒ เป็นช่วงที่ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูประเทศทางตอนใต้ของทะเลซารา ซึ่งพบว่าปัญหาด้านการเงินดังกล่าวเกิดจากความล้มเหลวในการบริหารจัดการที่ดี มีการทุจริตคอร์รัปชัน การขาดความเท่าเทียม ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น จนกระทั่งในช่วงปี ๒๕๔๐ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้เผยแพร่หลักธรรมาภิบาล เนื่องจากในปีนั้น ทั่วโลกประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ โดยธนาคารโลกและ IMF ได้เข้าช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศต่างๆ และได้กำหนดเงื่อนไขกฎเกณฑ์ให้ประเทศที่ขอความช่วยเหลือต้องสร้างหลักธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือมีวินัยและมีความตั้งใจที่จะทำให้การฟื้นฟูประเทศสำเร็จตามที่ตกลงกันในสัญญา กับ IMF คำว่า “Governance” หรือ คำที่คุ้นเคยในภาษาไทยว่า “หลักธรรมาภิบาล” (หรือคำเรียกอื่น เช่น การกำกับดูแลกิจการ การบริหารจัดการที่ดี ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดี บรรษัทภิบาล เป็นต้น) จึงเริ่มเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง

สำหรับความหมายของหลักธรรมาภิบาลก็มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย เช่น

ธนาคารโลก ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่าหมายถึง วิธีการหรือแนวทางที่ดีที่สุดในการใช้อำนาจบริหารประเทศ โดยจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างชาญฉลาดเพื่อการพัฒนา (the manner in which power is exercised in the management of country is economics and social resources for development)

นายโคฟี อันนัน (เลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติ) ได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลโดยสะท้อนถึงพื้นฐานแนวความคิดเกี่ยวกับนิติธรรมตามกฎหมายว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการธรรมาภิบาล (Good governance) ที่บุคคลทุกคน สถาบัน องค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประเทศนั้นๆ เอง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่างๆ (Accountable to laws) ที่ได้ประกาศใช้ (public promulgated) ที่ได้บังคับใช้อย่างเท่าเทียม (Equal enforced) และได้มีการใช้ตัดสินพิพากษาอย่างอิสระ (independently adjudicated) และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและ

มาตรฐานสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้น ยังกำหนดให้มีการวัดด้วยว่าได้มีการยึดหลักการในเรื่องความเป็นสิ่งสูงสุดของกฎหมาย (Principle of supremacy of law) ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (Equality before the law) หลักการรับผิดชอบต่อกฎหมาย (Accountability to the law) ความยุติธรรมในการใช้กฎหมาย (Fairness in the application of the law) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation on decision-making) ความชัดเจนของกฎหมาย (Legal certainty) การหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไร้กฎเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจ (Avoidance of arbitrariness and procedural) และหลักความโปร่งใสทางกฎหมาย (Legal transparency)”

อาจารย์ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวว่า “หลักธรรมาภิบาล” หรือ “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” คือ แนวทางในการบริหารจัดการองค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยยึดหลักคุณธรรมและความโปร่งใส ภายใต้หลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นหลักการที่สำคัญและมีบทบาทมากในการบริหารจัดการองค์การ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเน้นการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาและจัดการองค์การให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสงบสุขในสังคม ถือเป็นหลักที่มีความเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมอีกหลักหนึ่ง เพราะหลักนิติธรรมเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและอำนวยประโยชน์สุขให้กับประชาชนอันเป็นเป้าหมายของธรรมาภิบาล

จากตัวอย่างความหมายของหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลข้างต้น อาจสรุปได้ว่าหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน มุ่งเน้นในเรื่องของความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน การมีส่วนร่วม ความถูกต้อง เป็นธรรมและตรวจสอบได้ อันเป็นหลักการที่สำคัญที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการในระดับประเทศและภาคเอกชนให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลนั้น ประเทศไทยได้มีการพิจารณาออกกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน (ช่วง พ.ศ. ๒๕๔๐) เช่นเดียวกับประเทศอื่นในโลก ซึ่งในช่วงนั้นมีผู้คนจำนวนมากตกงาน ผู้ประกอบกิจการล้มละลาย รวมถึงเกิดความผันผวนของราคาสินค้าต่างๆ เช่น สินค้าเกษตร สินค้าอุปโภคบริโภค ที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน สิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหลายทั้งปวงนี้แสดงให้เห็นถึงว่าประเทศไทยขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ รัฐบาลไทยจึงริบเร่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังเพื่อนำพาประเทศให้ฟื้นตัวจากวิกฤติ โดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการวางฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ และเกิดการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ทั้งนี้ หลักการพื้นฐานสำคัญภายใต้พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว มี ๖ ประการ ดังนี้

(๑) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ

(๒) หลักคุณธรรม (Ethics) ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต การยึดมั่นในความถูกต้อง ชอบธรรม เป็นกลาง เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีและประพฤติในสิ่งที่ถูกต้อง

(๓) หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันและการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้สะดวกและกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(๔) หลักความมีส่วนร่วม (Public Participation) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้บุคคลมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน เช่น การแสดงความคิดเห็น การแสดงประชามติ เป็นต้น

(๕) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ได้แก่ การตระหนักในหน้าที่ภารกิจ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมและสาธารณะ การเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และการรับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

(๖) หลักความคุ้มค่า (Value of Money) ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดคุณค่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ วรรคแรก (ปัจจุบันเป็นฉบับที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้กำหนดว่า... ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.. และการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นแนวเดียวกัน โดยไม่ก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติของแต่ละส่วนราชการ ทั้งนี้ สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้รวมทั้งเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนได้ เนื่องจาก มาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเพียงข้อมูลกำหนดที่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องดำเนินการแต่ยังขาดการกำหนดวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการ และข้าราชการที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายหลัก

การกำหนดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายของประเทศไทยสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยเองก็ได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำมาพัฒนาประเทศชาติและสังคม เช่น การทำงานของรัฐต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทำให้มีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในส่วนของการบริหารจัดการภาคเอกชนรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจและบริหารจัดการงานแบบภาคเอกชนก็มีการปรับตัวและได้นำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีด้วย

การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัด

ความหมายของรัฐวิสาหกิจและกฎหมายที่ใช้บังคับ

ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปก็จะหมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลหรือที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือมีส่วนการลงทุนข้างมากไม่ว่าในรูปแบบใด เช่น องค์กร บริษัท ห้างหุ้นส่วนโดยมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในประเทศ ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคง การใช้ทรัพยากรของประเทศ เช่น ไฟฟ้า ประปา พลังงาน

อย่างไรก็ตาม ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ในทางกฎหมายอาจแบ่งออกเป็นความหมายอย่างกว้าง^๕ และรัฐวิสาหกิจอย่างแคบ ดังนี้

รัฐวิสาหกิจในความหมายอย่างกว้าง คือ

(๑) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกไปจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่เดิม มีความเป็นอิสระทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล

(๒) มีหน้าที่ความรับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้ารับผิดชอบตามการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของสังคมสมัยใหม่

(๓) การดำเนินการในเชิงพาณิชย์ โดยเรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือการให้บริการโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินของรัฐ

(๔) อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐ เนื่องจากเงินลงทุนมาจากภาษีของประชาชน ส่วนรัฐวิสาหกิจในความหมายอย่างกว้าง ปรากฏอยู่ในนิยามที่กฎหมายกำหนด^๖ อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และ ตามพระราชบัญญัติอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ปรากฏรายละเอียดตามตารางด้านล่าง ดังนี้

ชื่อกฎหมาย	พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒	พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘	พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘	พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
มาตราและคำนิยาม	"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่	"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้ง	"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้ง	"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ

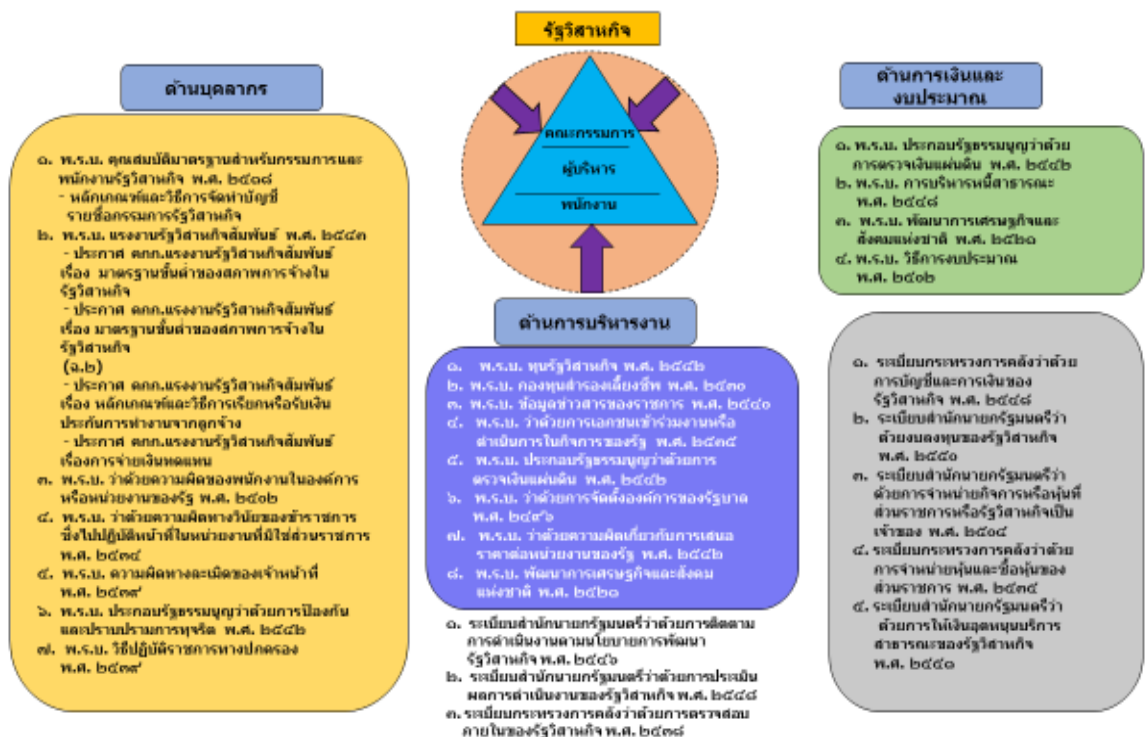
^๕ ดร.เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ, พ.ศ.๒๕๕๙, “การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักประชาธิปไตย” สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๘

^๖ ศ.นันทวัฒน์ บรมานันท์, ๒๕๕๒ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ ๔, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑๕๖ – ๑๕๙

ชื่อกฎหมาย	พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒	พระราชบัญญัติ คุณสมบัติ มาตรฐานสำหรับ กรรมการและ พนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘	พระราชบัญญัติ พัฒนาการ เศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘	พระราชบัญญัติ แรงงาน รัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
	<p>ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ</p> <p>(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) และ/หรือ</p> <p>(ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ</p> <p>(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ</p> <p>(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุน</p>	<p>กิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเสริมการใดๆ ที่มีใจธุรกิจ</p> <p>(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวง การเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ</p> <p>(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวง</p>	<p>กิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ</p> <p>(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ</p> <p>(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่</p>	<p>กิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้</p> <p>หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ</p> <p>(๒) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ</p>

ชื่อกฎหมาย	พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒	พระราชบัญญัติ คุณสมบัติ มาตรฐานสำหรับ กรรมการและ พนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘	พระราชบัญญัติ พัฒนาการ เศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘	พระราชบัญญัติ แรงงาน รัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
	รวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละห้าสิบ	การเมืองที่มีฐานะ เทียบเท่า และ หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ ด้วยถึงสอง ในสาม	ด้วยเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบ	

จากคำนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กฎหมายทั้ง ๔ ฉบับได้กำหนดไว้ จำแนกได้ว่า รัฐวิสาหกิจมีได้หลายรูปแบบ เช่น องค์การของรัฐ กิจการของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้ง บริษัทจำกัด (รวมถึงบริษัทมหาชนจำกัด) ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยองค์กรที่มีสถานะรัฐวิสาหกิจไม่ว่าอยู่ในรูปแบบใดจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจในด้านบุคลากร การบริหารงาน และการเงินและงบประมาณ ดังนี้



ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติเมื่อกล่าวถึงรัฐวิสาหกิจ หากไม่มีนิยามไว้โดยเฉพาะก็จะหมายถึงรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาสถานะรัฐวิสาหกิจจะต้องพิจารณาตามคำนิยามที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับด้วย เพื่อที่จะได้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เช่น บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) (“ปตท.สผ.”) ซึ่งมีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ปตท.สผ. จึงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่ ปตท.สผ. จะมีได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงสรุปได้ว่าการพิจารณาว่าองค์กรหรือหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจและต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใดบ้าง นอกจากจะต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว ยังต้องพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ประกอบด้วย

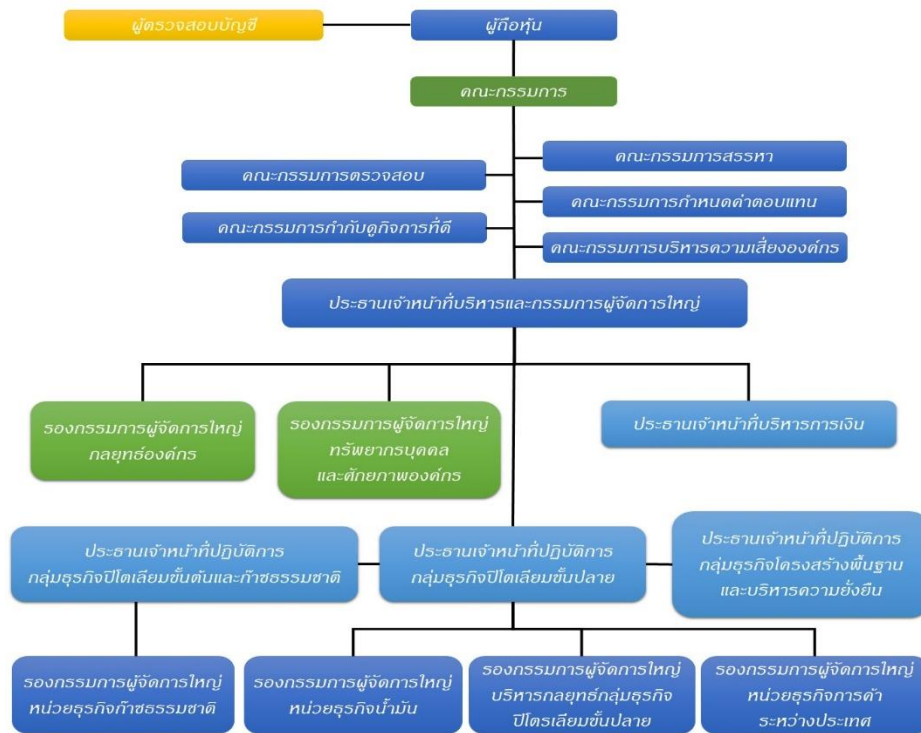
การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัด

บริษัทมหาชนจำกัดเป็นรูปแบบองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยการระดมทุนจากนักลงทุนจำนวนมาก โดยการบริหารจัดการงานของบริษัทมหาชนจำกัด ผู้ถือหุ้นจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นในการสอดส่องดูแลการดำเนินงานของบริษัท ซึ่งการดำเนินธุรกิจในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัดก็มีความเสี่ยงและมีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมากซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ลูกจ้าง พนักงาน ผู้ถือหุ้น นักลงทุน เจ้าหนี้ ชุมชน คู่แข่ง ดังนั้น กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับกับบริษัทมหาชนจำกัดจึงมีความเข้มงวด ผู้มีส่วนได้เสียได้รับข้อมูลเท่าเทียมกัน ผู้ประกอบการจึงต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้อันเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงาน การสร้างสัมพันธภาพ การดำรงอยู่ของบริษัทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนตลอดจนการสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ถือหุ้น นักลงทุน ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยหลักสำคัญที่จะนำมาปรับใช้กับการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัดคือ หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

ในรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัด ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (“ปตท.”) ซึ่งเป็นบริษัทมหาชนจำกัดและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ คำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” (ข) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กล่าวคือ กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก เกินกว่าร้อยละ ๕๐ โดย ปตท. ได้แปลงสภาพมาจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (เดิมเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

ปตท. มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับกฎหมายบริษัท กล่าวคือ มีผู้ถือหุ้นเป็นพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการย่อย เช่น คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี รวมถึงการแต่งตั้งผู้บริหารของ ปตท. รายละเอียดโครงสร้างองค์กรปรากฏตามรูปภาพด้านล่าง^๗

^๗ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), โครงสร้างองค์กร, <http://www.pttplc.com/th/About/Organization /pages/Organization-Chart.aspx>, [๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐]



ผู้บริหารและพนักงานของ ปตท. ซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่เพียงแต่ผู้บริหารและพนักงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ (รูปภาพที่ ๑) ผู้บริหารและพนักงานจะต้องปฏิบัติตามระเบียบซึ่งออกโดยคณะกรรมการ รวมถึงการปฏิบัติตามข้อกำหนด คำสั่งและประกาศต่างๆ ที่ออกโดยประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ตามที่คณะกรรมการได้ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ ระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่ง ประกาศต่างๆ ที่ออกเพื่อให้ผู้บริหารและพนักงานยึดถือปฏิบัติในการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรได้กำหนดขึ้นบนพื้นฐานของกฎหมาย รวมทั้งหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล เช่น

ระเบียบ ปตท. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๔ มีหลักการที่เป็นธรรมกับพนักงาน รวมถึงการตรวจสอบและร้องเรียน เช่น

- การลงโทษพนักงานที่กระทำผิดวินัย พนักงานจะต้องถูกลงโทษตามควรแก่กรณี เพื่อป้องปรามมิให้กระทำความผิดซ้ำหรือร้ายแรงยิ่งขึ้น การลงโทษจะต้องกระทำโดยไม่มีเจตนาร้าย กลั่นแกล้งหรือไม่เป็นธรรม ซึ่งการลงโทษพนักงานฐานผิดวินัย จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการสืบสวนหาข้อเท็จจริงและสอบสวนทางวินัยแก่พนักงานผู้นั้นแล้ว เว้นแต่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง^๔ จะไม่ดำเนินการสอบสวนทางวินัยก็ได้

^๔ ระเบียบ ปตท. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๗ วินัย การลงโทษ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ข้อ ๗กรณีต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

(๗.๑) ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

(๗.๒) ทุจริตต่อหน้าที่ โดยมีเอกสารหลักฐานและหรือประจักษ์พยานโดยชัดแจ้ง

(๗.๓) กระทำผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(๗.๔) ละทิ้งหน้าที่การทำงานติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน ไม่ว่าจะมิวันหยุดคั่นหรือไม่ก็ตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(๗.๕) ต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย

- พนักงานมีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชากรณีที่พนักงานผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาอย่างถูกต้องเป็นธรรมตามระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงาน ข้อตกลงหรือสัญญาจ้างงาน

ระเบียบ ปตท. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕ และข้อกำหนด ปตท. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีการกำหนดหลักการในการจัดหาพัสดุที่เป็นกลาง โปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น

- มีการกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลตรวจสอบการพัสดุ เพื่อกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินการจัดหาพัสดุให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ เป้าหมายและนโยบายของ ปตท. เพื่อให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม รวมถึงการตรวจสอบที่อาจเป็นการกระทำผิดทางวินัยเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ เช่น การมีพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยให้มีการสมยอมกันในการเสนอราคา การขัดขวางการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม

สำหรับการดำเนินธุรกิจของ ปตท. อย่างมีหลักธรรมาภิบาลที่ดี ปตท. ได้นำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี ๒๕๕๕ ที่ออกโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มาปรับใช้กับองค์กร (รายละเอียดปรากฏตามเอกสาร ภาคผนวก ๑) โดยแบ่งเป็น ๕ หมวด ได้แก่

(๑) สิทธิของผู้ถือหุ้น ปตท. ได้ให้ความสำคัญกับผู้ถือหุ้นเป็นอย่างยิ่งโดยการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการลงทุนในกิจการ การรับฟังความคิดเห็นของผู้ถือหุ้น การตอบข้อซักถามหรือข้อสงสัยในที่ประชุมผู้ถือหุ้นรวมทั้งการส่งคำถามล่วงหน้าในหน้าเว็บไซต์ การกำหนดให้มีกรรมการอิสระในการเป็นผู้รับมอบฉันทะของผู้ถือหุ้น การสนับสนุนให้มีการออกเสียงลงคะแนนในบัตรออกเสียง ตลอดจนการจัดทำรายงานการประชุมซึ่งเผยแพร่ในเว็บไซต์ของบริษัทในวันทำการถัดไปหลังการจัดประชุม ซึ่งมีการบันทึกคำถามคำตอบ ผลการลงคะแนนในแต่ละวาระการประชุมด้วย

(๒) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม ปตท. ได้แจ้งข้อมูลก่อนการจัดประชุมผู้ถือหุ้นให้ผู้ถือหุ้นได้รับข้อมูลอย่างเท่ากัน โดยการส่งหนังสือเชิญประชุมไปยังที่อยู่ของผู้ถือหุ้น และการเผยแพร่บนเว็บไซต์อย่างน้อย ๒๘ วันก่อนวันนัดประชุมผู้ถือหุ้น รวมถึงการให้สิทธิผู้ถือหุ้นในการเสนอชื่อคณะกรรมการล่วงหน้าก่อนวันประชุมผู้ถือหุ้น

(๓) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย ผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ ได้แก่ ลูกค้า พนักงาน ผู้ถือหุ้น นักลงทุน เจ้าหนี้ ชุมชน คู่แข่ง ปตท. ได้ตระหนักถึงการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย เช่น การกำหนดวิธีการคัดเลือกคู่ค้า การจัดกิจกรรมเพื่อสังคม เป็นต้น

(๔) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและข้อมูลที่มีใช้ทางการเงินอย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทันเวลา โปร่งใสเพียงพอต่อการตัดสินใจในการลงทุน รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลของคณะกรรมการ คำตอบแทนคณะกรรมการ ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลในแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี ๕๖-๑

(๕) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ คณะกรรมการเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด (ในกรณีของ ปตท. คณะกรรมการจะต้องมีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ เช่น อายุไม่เกิน ๖๕ ปีบริบูรณ์) และมีความรู้ความสามารถในธุรกิจของบริษัทเป็นอย่างดี นอกจากนี้คณะกรรมการในฐานะที่เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ระมัดระวังและรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์

สูงสุดแก่บริษัทและผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนการจัดให้มีเลขานุการบริษัทเพื่อให้คำแนะนำด้านกฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ แก่คณะกรรมการ

นอกจากนี้ การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแล้ว ปตท. ยังได้มีการประกาศใช้ระเบียบบริษัทว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการที่ดีในปี ๒๕๔๔ ซึ่งได้มีการแก้ไขทบทวนในปี ๒๕๕๗ และจัดทำคู่มือ “คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี มาตรฐานทางจริยธรรม และจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)” ของ ปตท. ส่งมอบให้กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานทุกคน ลงนามรับทราบและถือปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี ๒๕๕๕ ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากรายงาน Corporate Governance Assessment Report ของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) ที่ปรับปรุงให้สอดคล้องกับ ASEAN Corporate Governance Scorecard (ASEAN CG Scorecard) DJSI Corporate Sustainability Assessment และแนวปฏิบัติที่ดีของบริษัทชั้นนำในระดับสากล รวมทั้งการออกประกาศ ปตท. เรื่อง นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของ ปตท. ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านทุจริต (Private Sector Collective Action Coalition Against Corruption (CAC))

การบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัดที่มีการนำหลักนิติธรรมและหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาปรับใช้กับองค์กร จะช่วยส่งเสริมให้องค์กรดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อองค์กรมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ผู้มีส่วนได้เสียได้ ไม่เพียงแต่ผู้ถือหุ้น พนักงาน คู่ค้าเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิในการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน แต่ยังมีผลเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อนักลงทุน และต่อยอดการพัฒนาธุรกิจอย่างยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, ๒๕๕๘, **หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, เจริญรัฐการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร

ธานินทร์ กรัยวิเชียร (ศาสตราจารย์พิเศษ), ๒๕๕๒, **หลักนิติธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, ธนาเพรส, กรุงเทพมหานคร

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (ศาสตราจารย์), ๒๕๕๒, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร

ประสิทธิ์ ไชวโกล (รองศาสตราจารย์), ๒๕๔๐, **เหลี่ยมหลังคอกฎหมายและความยุติธรรม**, สำนักพิมพ์นิติธรรม, กรุงเทพมหานคร

เมตต์ เมตต์การุณจิต (ดร.), ๒๕๕๔, **การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)**, พิมพ์ครั้งที่ ๑, บุคพอยท์วิชาการ, นนทบุรี

รัชยา ภักดีจิตต์, ๒๕๕๕, **ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน**, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร

เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ (ดร.), พ.ศ.๒๕๕๙, **การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักประชาธิปไตย**, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เว็บไซต์

คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐, <https://www.gotoknow.org/posts/160822> [๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐]

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี ๒๕๕๕, https://www.set.or.th/sustainable_dev/th/cg/files/2013/CGPrinciple2012Thai-Eng.pdf [๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐]

ธานินทร์ กรัยวิเชียร (ศาสตราจารย์พิเศษ), ปีที่พิมพ์ (-), **คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.)**, http://www.nrlc-thailand.org/nrlc2013/download/RulesOfLaw_20150807.pdf [๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐]

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), โครงสร้างองค์กร, <http://www.pttplc.com/th/About/Organization/pages/Organization-Chart.aspx>, [๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐]