
คอร์รัปชันเชิงนโยบาย: กรณีศึกษาการบริหารจัดการกิจการพลังงานแห่งชาติในโครงการโซล่าฟาร์ม
Policy Corruption: A case study of The National Energy Management in Solar Farm Project

อัครพงศ์ มาปรีดา¹ และ บุญสม เกษะประคิษฐ์²

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัย เรื่อง คอร์รัปชันเชิงนโยบาย: กรณีศึกษาการบริหารจัดการกิจการพลังงานแห่งชาติในโครงการโซล่าฟาร์ม นี้ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อ (1) ศึกษาภาพรวมของสถานการณ์คอร์รัปชันในปัจจุบัน (2) รวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในโครงการโซล่าฟาร์ม (3) นำเอาความรู้จากผลการศึกษาวิจัยมาใช้ประโยชน์ เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านการคอร์รัปชันของประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ กำหนดขอบเขตการวิจัยเป็นการรวบรวมรายงาน ผลงานวิจัย มติ คณะรัฐมนตรี และเอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของการบริหารจัดการกิจการพลังงานแห่งชาติ ในโครงการ ‘โซลาร์ฟาร์ม’ เท่านั้น

ผลการวิจัยพบว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นการทุจริตที่ไม่มีมาตรการใดๆ ถูกออกแบบ หรือกำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกัน และปราบปรามโดยตรง เนื่องจาก เป็นการทุจริตที่ถูกตรวจสอบเอาผิดถึงคณะบุคคลผู้ทำการทุจริตได้ยาก หรือถ้าหากจะสามารถสืบสาวไปจนถึงกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้และมักจะไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ เพราะ ว่า พฤติกรรม หรือเจตนาของการทุจริตนั้น ได้ถูกสร้างให้เกิดความชอบธรรม และชอบด้วยกฎหมายไปแล้วนั่นเอง

คำสำคัญ : คอร์รัปชันเชิงนโยบาย, การบริหารจัดการกิจการ, โครงการโซล่าฟาร์ม

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต

² อาจารย์ที่ปรึกษา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต

Abstract

Research on Policy Corruption: A Case Study of National Energy Management in Solar Farm Project. The purpose of the research is to (1) Overview of the current corruption situation. (2) Collection of basic information related to the policy corruption of the Energy Regulatory Commission in the Solar Farm Project. (3) Apply knowledge from research results to benefit. Guidance for solving the problem of corruption in Thailand. Using qualitative research methodology. Scope of research is to collect the research report of the cabinet. And technical documentation. Related to the Corruption of National Energy Management in the “Solar Farm” project.

The research found that: “Policy Corruption” Fraudulent measures are not designed or defended and direct suppression. Because it is fraudulent, it is wrong to investigate corrupt individuals or if it can be traced to a group of people. and there is not enough evidence to prove the faults of all involved. Because of the behavior or intent of corruption was as created righteous and lawful.

keywords: policy corruption, management, solar farm project

1. บทนำ

ธุรกิจโซลาร์เซลล์ หรือการผลิตไฟฟ้าเซลล์แสงอาทิตย์ กำลังเป็นธุรกิจที่ได้รับความนิยมในประเทศไทยอยู่ในขณะนี้ และกลับมามีคึกคักยิ่งขึ้นเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาแก้ปัญหาที่สะสมมานาน ส่งผลให้ผู้ประกอบการธุรกิจโซลาร์เซลล์ เริ่มมีความหวังกับการทำธุรกิจโซลาร์เซลล์อีกครั้งหลังจากที่ต้องพบกับปัญหาโซลาร์เซลล์ที่เกิดขึ้นที่ผ่านๆ มาอย่างต่อเนื่องหลายรัฐบาล ทั้งนี้ที่ คสช. เข้ามาบริหารประเทศ ได้หันเร่งแก้ปัญหาตั้งแต่การได้ตรวจใบอนุญาตซื้อขายไฟฟ้าว่า ผู้ประกอบการมีแนวโน้มจะผลิตจริงหรือไม่ หรือจะนำไปสัญญาไปขายต่อ หากแนวโน้มความเป็นไปได้สูงว่าจะผลิตไม่ทันอายุสัญญาที่ได้ถอนไปสัญญาที่นายณรงค์ชัย อัครเศรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานกล่าวว่า รัฐบาลได้เร่งแก้ปัญหาใบ รง.4 จนสำเร็จ และเข้าไปตรวจสอบผู้ประกอบการที่มีใบสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) พบว่า มีผู้ประกอบการที่ติดใบ รง.4 อีกกว่า 1,013 เมกะวัตต์ จากทั้งหมด 3,000 เมกะวัตต์ ที่ไม่สามารถผลิตไฟฟ้าเข้าระบบได้ หรือ เรียกว่า กลุ่มที่ค้างท่ออยู่ จึงทำการเปิดรับซื้อทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้ามาดูข้อมูลผู้ประกอบการธุรกิจโซลาร์เซลล์ ทั้งหมดแล้ว กระทรวงพลังงานได้จึงสรุปเพิ่มการรับซื้อไฟฟ้า รวมทั้งสิ้น 3,800 เมกะวัตต์ ตามข้อกำหนดว่า จะต้องเป็นพื้นที่ที่มีสายส่งไฟฟ้ารองรับ พร้อมกับการยอมรับการใช้ระบบให้เงินสนับสนุนตามต้นทุนที่แท้จริง (พีทอินทาร์ฟ) ที่ 5.66 บาท ต่อหน่วย และจะต้องผลิตให้เสร็จภายในปี พ.ศ. 2558

ปัจจุบัน คำว่า “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” (Policy Corruption) ได้ถูกกล่าวถึงในสังคมไทย อย่างกว้างขวาง และได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้พยายามให้ความหมาย และกำหนดนิยามลักษณะของการคอร์รัปชันเชิงนโยบายไว้ว่าเป็นการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือ ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยวิธีที่แยบยล หากดูผิวเผินจะเหมือนการสนองประโยชน์เพื่อส่วนรวม แต่เบื้องลึกที่แท้จริงแฝงประโยชน์เพื่อพวกพ้องและตัวเองอยู่ด้วย โดยเป็น “การทุจริตที่ไม่มีไบเสรีจ” เป็นการกระทำโดยอาศัยความฉลาด อาจใช้ “ช่องโหว่ของกฎหมาย” มาตีความดำเนินการจากผิดให้เป็นถูก อาจระบุว่าเป็นนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจประเทศเพื่อประโยชน์ประชาชน แต่พวกพ้องก็ได้ประโยชน์ กล่าวง่ายๆ ก็คือเป็นการจัดนโยบายตามอำนาจหน้าที่ แต่เอื้อประโยชน์ให้กับตัวเองและพรรคพวกเพื่อนฝูง หรือต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยไม่ได้มีการโง่กินกันเป็นหลักฐาน หรือมีไบเสรีจแสดงว่า กินไปเท่านั้น โกงไปเท่านั้น จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากที่จะอธิบาย” นอกจากนี้ “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” รวมถึง การดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย หรือการตีความใช้กฎระเบียบต่างๆ ให้ผิดเป็นถูก เป็น “การกระทำมิชอบภายใต้กฎหมาย” หรือมองได้ในแง่ “มิชอบเชิงจริยธรรม” เป็นการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้การเปิดช่องของกฎหมาย สร้างผิดให้เป็นถูก หรือตีความกฎหมายให้สับสนคลาดเคลื่อน ข้อเสียของการเกิดประเด็นนี้ขึ้นมาก็คือจะไปกระทบกับหลักกฎหมายที่ถูกต้อง กระทบต่อผลประโยชน์โดยรวม และขัดต่อหลักธรรมาภิบาลที่ดี (เคลินิวส์, สกู๊ปข่าวหน้า, 30 พฤษภาคม 2546)

ทั้งนี้กล่าวโดยทั่วไปแล้ว นิยามของ “การคอร์รัปชัน” สามารถแบ่งออกเป็น สามลักษณะ ด้วยกัน (Qua, 2003) หนึ่งคือ การมองการคอร์รัปชันโดยเน้นที่ปัญหาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ (public-office centred) สองคือ การมองปัญหาการคอร์รัปชันในทางระบบตลาด (market-centred) คือ การมีอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของการคอร์รัปชัน ผู้ที่ใช่ (ขาย) อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์คนนั้นทำได้ดีต่อเมื่อมีผู้ที่ยอมที่จะซื้อ และนิยามประเภทที่สามคือ การมอง คอร์รัปชันเป็นการเอาเปรียบหรือทำลายผลประโยชน์สาธารณะ (public-interest centred) นอกจากนี้ อาจจำแนกนิยามคอร์รัปชันโดยแบ่งเป็น (1) ตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้ (ซื้อ) (by nature) คือ การจ่ายเพื่อผลประโยชน์

(paying for benefits) เช่นเพื่อชนะการประมูล กับ การจ่ายเพื่อหลีกเลี่ยงผลเสีย (paying to avoid costs) เช่น การจ่ายให้ชกเว้นการถูกตรวจสอบหรือเพื่อให้ได้บริการเร็วขึ้น และ (2) ตามระดับ (by level) คือ การทุจริตระดับเล็ก (petty corruption) และการทุจริตระดับใหญ่ (grand corruption) ซึ่งมักดำเนินการ โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐบาลที่อาศัยอำนาจในการกำหนดนโยบายเอื้อผลประโยชน์เฉพาะตน (Rose-Ackerman, 1996) รูปแบบของการคอร์รัปชันจากมุมมองของฝ่ายเอกชน นั้นมี เช่น การขูดรีด (extortion) การให้เงินตอบแทนเพื่ออำนวยความสะดวก (kickback), การให้สินบนกับผู้ที่เอื้อประโยชน์ให้ตน (bribe), การที่มีกลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลในการออกกฎหมายกฎระเบียบที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่ม (state capture), การจ่ายเล็กน้อยเพื่อความรวดเร็วในการบริการ (facilitation payments) (Arvis and Berenbeim, 2003) โดยสรุปนิยามของคอร์รัปชัน นั้น สำคัญเพราะจะมีส่วนในการกำหนดจุดสนใจ ทำให้แนวนโยบายสามารถปรับเปลี่ยนไปตามมุมมองของปัญหา

ปัญหาคอร์รัปชัน ถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ด้อยพัฒนา และการคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ โดยปัญหานี้ยังไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป อีกทั้งยังทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารราชการสมัยใหม่ มีการรณรงค์จากองค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระต่างๆ อย่างเช่น องค์กรสหประชาชาติ ธนาคารโลกและภาคประชาชน ที่ต่างเห็นพ้องกันว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง ปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านานและส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง แม้ปัจจุบันในหลายๆ รัฐบาลที่ผ่านมามาจะได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้กำหนดคปัญหาคอร์รัปชันอยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมีการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ แต่ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันก็ยังไม่เกิดเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งยังได้ทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบมากขึ้นเรื่อยๆ จะเห็นได้ว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะมีแนวโน้มการเกิดคอร์รัปชันมากขึ้น ในแต่ละประเทศจึงพยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งก็รวมถึงประเทศไทยด้วย (จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, 2560)

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ปัญหาเรื่อง การคอร์รัปชัน เป็นปัญหาสำคัญลำดับต้นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นมาช้านานจนฝังรากลึกและพบเกือบทุกกลุ่มอาชีพในสังคมไทย เกี่ยวพันกับวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน หรือกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทยไปแล้ว (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549) เมื่อปัญหาดังกล่าวผูกพันอยู่กับสังคมไทย จึงส่งผลให้คนไทยบางส่วนมองว่าการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นเรื่องปกติและยอมรับได้ โดยมีกระแสแนวคิดที่ว่า “ผู้มีอำนาจก็มักจะโกงกันทุกฝ่าย” ดังนั้น หากใคร โกงแล้วทำงานเก่งก็ถือว่าพอรับได้ (<http://witayakornclub.wordpress.com>, 15 ธันวาคม 2560) จึงทำให้คนยินยอมที่จะเสียเงินเพื่อซื้อความสะดวก สิทธิพิเศษ หรือตัดความรำคาญ แม้กระทั่ง เกิดความคิดสีเทาประเภทกินตามน้ำ เข้าเมืองตาหลิ่วก็หลิ่วตาตาม ตัวเล็กกินไก่ตัวใหญ่กินช้าง หรือคน โกงแต่เก่ง คิดว่าคนซื้อที่ทำงานไม่เป็น ซึ่งการกระทำและความคิดเหล่านี้ทำให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมคอร์รัปชันเกือบจะสมบูรณ์ และจากผลการวิจัยของ ประภัสสร เสวิกุล (2554) พบว่าในแต่ละปี พ่อค้าและนักธุรกิจมากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ จะต้องสูญเสียเงินให้กับการคอร์รัปชันเป็นจำนวนสูงถึงเกือบ 3 แสนล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ หากไม่ไปตกอยู่ในกระเป๋ายของคนที่เพียงไม่กี่คนย่อมสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศได้ ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าที่เป็นจริง ทำให้ประชาชนต้องได้รับบริการ

สาธารณะที่ไม่มีคุณภาพ อีกทั้งยังทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการไทยที่มักจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ และมักมีการเรียกผลประโยชน์จากนักลงทุน เพื่อแลกกับการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่รัฐจะต้องทำ ซึ่งรัฐเองก็ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ (สังคิด พิธิรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2536)

จากสภาพความเป็นจริงของการคอร์รัปชัน ดังกล่าวข้างต้น สามารถสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่ผ่านมาของประเทศไทยได้ระดับหนึ่งว่า ถึงแม้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย จะมีความพยายาม ป้องกัน และแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม แต่ทว่า ในความเป็นจริงแล้ว ปัญหาการคอร์รัปชัน ก็มีได้ถูกแก้ไขได้อย่างแท้จริงเท่าใดนัก ทั้งนี้ จากผลของการใช้ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) (<http://www.transparency-Thailand.org/>) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) พบว่า ภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชันของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้น มาจนถึงปี พ.ศ. 2545 นั้น ยังไม่ดีขึ้นมากเท่าใดนัก กล่าวคือ ค่าของดัชนีดังกล่าว ยังอยู่ในระดับต่ำ นั่นคือ อยู่ที่ระดับ 3.20 จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน มาโดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ซึ่งนับได้ว่า เป็นเครื่องชี้วัดที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึง สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี อีกตัวชี้วัดหนึ่งว่า การดำเนินงานในการต่อต้านการคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบันนั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ว่า ประเทศไทยจะได้มีการมีความพยายามในการกำหนด และใช้มาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดก็ตาม

จากการนิยามลักษณะของการ “คอร์รัปชันเงินโยบาย” ข้างต้น อาจจะกล่าวได้ว่า “กระบวนการสร้างความชอบธรรม” ดังกล่าวนี้อเอง ที่เป็นสาเหตุสำคัญให้การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น ภายหลังจากที่ได้มีการนำเอาโยบาย และกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นไปใช้ดำเนินการ และใช้บังคับในสังคมแล้วนั้น มีกระบวนการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน และมีรูปแบบการดำเนินการที่มีความหลากหลายอย่างมาก ทั้งนี้เพราะ กระบวนการคอร์รัปชันทั้งหมดจะถูกนำมาบิด โยง หรือผูกติดไว้กับ “เงื่อนไขที่สร้างความชอบธรรม” ให้กับโยบาย และกฎหมายนั้นๆ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ จะมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อ “การออกแบบ หรือการสร้างขึ้นของโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” ว่า ต้องการจะให้เกิดโอกาส หรือช่องทางในการคอร์รัปชันในภายหลังเช่นไร หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะออกแบบโยบาย หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไร จึงจะสามารถเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลต่างๆ ได้นั่นเอง

เพราะเหตุที่ การดำเนินการคอร์รัปชันในระยะนี้ ได้ถูกนำมาผูกติดอยู่กับกระบวนการกำหนด และบริหารนโยบายสาธารณะดังกล่าวอย่างแยกกันไม่ออกนี้เอง จึงทำให้บางครั้ง การคอร์รัปชันในลักษณะเช่นนี้ แทบที่จะไม่สามารถถูกตรวจสอบได้เลย ทั้งนี้เพราะ ไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่มุมใดๆ ก็ตาม ก็ไม่อาจจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า การดำเนินงานดังกล่าวมีเจตนา หรือ พฤติกรรมที่สื่อไปในทางทุจริต หรือแสดงข้อสังเกตให้เห็นว่า ได้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ทั้งนี้ถึงแม้ว่า การดำเนินงานดังกล่าวอาจจะมีพฤติการณ์อันชวนให้น่าสงสัย หรือน่าเชื่อว่า มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นก็ตาม หรือถ้าหากว่า การคอร์รัปชันดังกล่าว ได้ถูกตรวจพบ หรือจับได้ขึ้นมา ผลที่เกิดขึ้นก็คือ กระบวนการตรวจสอบ นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้น ก็แทบจะไม่สามารถสืบสาวไปถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวการใหญ่ หรือเป็นผู้สร้างนโยบาย หรือกฎหมายที่ก่อให้เกิดช่องทาง หรือโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้เลย ส่วนใหญ่แล้วกระบวนการตรวจสอบเอาผิดก็มักจะสิ้นสุดอยู่ที่ การดำเนินการกับกลุ่มบุคคลในระดับกลาง และระดับล่างจำนวนหนึ่ง มากบ้าง น้อยบ้างแล้วแต่กรณี เท่านั้น

ด้วยสาเหตุ ข้อจำกัด ของการอธิบายถึงที่มาและแนวคิดในการดำเนินงานของการคอร์รัปชันเงินนโยบายดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการที่ศึกษาวิจัย เรื่อง “คอร์รัปชันเงินนโยบาย: กรณีศึกษาการบริหารจัดการกิจการพลังงานแห่งชาติในโครงการ โซล่าฟาร์ม” ในครั้งนี้ เพื่อที่จะนำเสนอแนวความคิดที่อาจจะถือได้ว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะอธิบายถึงที่มา และแนวคิดของการ คอร์รัปชันเงินนโยบาย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันเงินนโยบายของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (Energy Regulatory Commission) ในโครงการ โซล่าฟาร์ม
- 2) เพื่อนำเอาความรู้จากผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านการคอร์รัปชันของประเทศไทย

3. ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการรวบรวมรายงาน ผลงานวิจัย มติคณะรัฐมนตรี และเอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของการบริหารจัดการกิจการพลังงานแห่งชาติ ใน โครงการ ‘โซลาร์ฟาร์ม’ พร้อมทั้งศึกษานโยบายหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อสรุปเป็นภาพรวมของปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศไทย และเสนอแนะแนวทางการ ในแก้ไขปัญหาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตต่อไป

การที่ผู้ศึกษาเลือกใช้นิยาม ของ คำว่า “คอร์รัปชัน” และ “คอร์รัปชันเงินนโยบาย” ตามที่ สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2554) ได้เสนอไว้ตามที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการให้คำนิยามที่เป็นแบบเชิงประจักษ์ ที่ครอบคลุมพฤติกรรมการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power) ของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะเมื่อเขากล่าวถึงความหมายของ คอร์รัปชัน ว่า

“เป็นพฤติกรรมที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่...วงศาคณาญาติ พวกพ้อง และคนใกล้ชิดโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ อำนาจหรืออิทธิพลทางการเมือง ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการใช้ข่าวสารข้อมูลภายในเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะกระทำดังกล่าวดังกล่าวจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย แต่ถ้าหากการกระทำดังกล่าว... มีการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยกฎหมายโดยมีเจตนาที่จะเลือกปฏิบัติหรือเป็นแบบสองมาตรฐาน (Double standard) หรือเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของความเป็นบุคคลสาธารณะ... ก็ถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น” (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2554)

4. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เนื่องจากเรื่องที่ศึกษา เป็นการศึกษา เรื่องเกี่ยวกับ การทุจริตคอร์รัปชันในวาระการของประเทศไทย การ สังเคราะห์องค์ความรู้ ด้านแนวทางการแก้ไข ปัญหาจากผู้นำและบุคคลสำคัญของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะการศึกษาที่จะลึกถึงสาเหตุ และ แนวทางการแก้ไขปัญหาของการ

ทุจริตในวงราชการไทย ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยได้ กำหนดระเบียบวิธีการตามประเด็นต่างๆ ประกอบด้วย (1) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) (2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (3) การเก็บรวบรวมข้อมูล และ (4) การวิเคราะห์ข้อมูล

1) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เกณฑ์ในการคัดเลือก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เลือกไว้ แบ่งได้ 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่ม A ประกอบด้วย นักการเมือง ข้าราชการ ผู้นำท้องถิ่น โดยเลือกกลุ่ม ตัวอย่างสัมภาษณ์

แบบเจาะจง

(2) กลุ่ม B ประกอบด้วย นักวิชาการ เป็นผู้มีผลงาน วิจัยและศึกษาผลของการทุจริตในวงราชการไทย มาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้รับการตีพิมพ์วารสาร ทั้งในประเทศและต่างประเทศทำให้เป็นที่ยอมรับ ของนักวิชาการระดับประเทศและนานาชาติ

2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยเป็นผู้สัมภาษณ์เก็บรวบรวมข้อมูล จดบันทึกข้อมูลด้วยตนเอง เพื่อให้ข้อมูลที่ได้น่าเชื่อถือ และการบันทึกเทป

3) การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการ สัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interviews) ผู้วิจัย ใช้เทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อมูล ความจริงมา

4) การวิเคราะห์ข้อมูล

(1) การลดทอนข้อมูล ผู้วิจัยได้ เรียบเรียงข้อมูลที่ได้จากบทสรุปการสัมภาษณ์ เจาะลึกของผู้ สัมภาษณ์ โดยลดทอน ข้อมูลให้เหลือเฉพาะประเด็นสำคัญ โดยนำเทป จากการสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลมาถอด ข้อความ คำต่อคำ (Verbatim Transcriptions) ตรวจสอบ ความถูกต้องอีกครั้ง โดยการเปรียบเทียบกับ บันทึก ภาคสนาม

(2) การจัดระเบียบข้อมูล ผู้วิจัยได้ นำข้อมูลจากการลดทอนข้อมูลมาจัดให้เป็นหมวด หมู่ โดย จำแนกตามกรณีศึกษาประกอบด้วย สาเหตุ ผลลัพธ์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาการ ทุจริตในวงราชการเพื่อการ ป้องกันและปราบปราม

(3) การหาข้อสรุปและตีความ ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยวิธี สามเส้า ด้วยการ พิจารณาความสอดคล้อง และความแตกต่างกันของข้อมูลที่ได้จากการจัด ระเบียบข้อมูล จัดทำข้อสรุป และตีความใน รูป แบบของการพรรณนาตามกรอบแนวคิดการวิจัย

(4) การสรุปผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจะหาความหมายของข้อมูลที่ได้รับจากการ ศึกษา และ เก็บรวบรวมข้อมูล แล้วนำมาสร้าง ระบบความคิด จากนั้นจะอภิปรายผลจากการ ศึกษา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไข ปัญหาการ ทุจริตในวงราชการ เพื่อสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้ ใหม่ รวมทั้งข้อเสนอแนะ

5. กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษา

มิติที่ 1) กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้กรอบการวิเคราะห์ของสังคิต พิริยะรังสรรค์ ที่เสนอว่าในการศึกษาเกี่ยวกับคอร์รัปชันควรเป็นการศึกษาแบบสหวิทยาการ (Multidisciplinary approach) คือนำ

ความรู้จากหลายสาขาวิชามาศึกษาวิเคราะห์ร่วมกันในแบบบูรณาการ (Integrated approach) คือการนำความรู้จากหลายสำนักมาเพื่อวิเคราะห์ปรากฏการณ์หนึ่งๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นการสะดวกที่จะเลือกใช้แนวการวิเคราะห์ที่ถนัดหรือเห็นว่าเหมาะสมกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นการลดอคติทางวิชาการที่แตกต่างกันในแขนงวิชาต่างๆ และเป็นการเพิ่มน้ำหนักในการตรวจจับคอร์รัปชันได้ดียิ่งขึ้นด้วย ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการใช้แบบนี้จะเป็นประโยชน์กับการศึกษามากกว่า

มิติที่ 2) การศึกษา เรื่องคอร์รัปชันจำนวนหนึ่ง ไม่ได้คำนึงถึง บริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ทำให้มองไม่เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมสามารถทำให้แบบแผนการคอร์รัปชันเปลี่ยนแปลงไปได้ เพราะการเปลี่ยนแปลงบริบท เหล่านี้ เช่น กรณีที่นักธุรกิจได้เปลี่ยนบทบาทกลายเป็นนักการเมืองเอง ก็จะทำให้แบบแผนการคอร์รัปชันเปลี่ยนแปลง ดังนั้นหากไม่มีการนำบริบทเหล่านี้มาศึกษาเชื่อมโยงกับการคอร์รัปชันด้วยแล้ว เท่ากับว่าเรามองพฤติกรรมที่คอร์รัปชันในลักษณะที่สถิตคงที่ (Static) ไม่มีเปลี่ยนแปลง (Dynamic) ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นจุดอ่อนในการศึกษาที่สำคัญ ดังนั้นในการศึกษากรณีการบริหารจัดการสำนักกิจการพลังงาน กรณีโซล่าฟาร์มจันทบุรี ในครั้งนี้ จึงมีการศึกษาในเรื่องของบริบทเอาไว้ด้วย และ

มิติที่สาม) การศึกษาเกี่ยวกับตัวแสดง (Actors) หรือ การจำแนกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับ การคอร์รัปชันว่า มีใครบ้าง และใครทำหน้าที่อะไร ซึ่งมีข้อดีที่ทำให้เห็นว่าใครเป็นตัวแสดงหลัก ใครเป็นตัวแสดงรอง และใครเป็นผู้ให้การสนับสนุน ผู้ศึกษาเห็นว่าการที่มีการกำหนดตัวแสดงไว้ในการศึกษาเช่นนี้จะประโยชน์มากกว่า

5. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยทำให้ผู้วิจัย พบว่า การคอร์รัปชัน เป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทยที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน และนับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งในเชิงขนาด และความสลับซับซ้อน ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการประเทศของรัฐบาลในระยะยาว หากแต่การทุจริตเชิงนโยบาย มีความซับซ้อนแตกต่างไป กล่าวคือ เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยการสร้างความชอบธรรมอย่างเป็นระบบขึ้นมาเพื่อการคอร์รัปชัน ทำให้การทุจริตที่เกิดขึ้นจากสร้างความชอบธรรมโดยอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือ ในลักษณะนี้ มักอาศัยความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลต่างๆ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ รวมทั้งกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ เช่น นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญทั้งจากภายใน และภายนอกหน่วยงานของรัฐ ในการทุจริตอย่างมีระบบ (systematic corruption) โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ที่สำคัญคือ กระบวนการทำให้เกิดความชอบธรรมในการทุจริตโดยการ “สร้าง” หรือใช้ “องค์ความรู้ทางวิชาการ” เป็นเครื่องมืออย่างเป็นระบบใน “การสร้างความสมเหตุสมผล” ให้กับนโยบาย หรือกฎหมายต่างๆ ที่ล้วนเป็นเพียงเครื่องมือและข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรม ความสมเหตุสมผล หรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบาย หรือการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น เพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือเปิดโอกาส หรือใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างนโยบาย หรือกฎหมายนั้นๆ มากกว่า

ถึงแม้การดำเนินงานหนึ่งๆ อาจจะเป็นที่น่าสงสัยว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น แต่ไม่สามารถทำให้ปรากฏอย่างชัดเจนได้ถึงพฤติกรรม หรือเจตนาที่จะทำการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่เป็นต้นเหตุได้ หรือไม่ สามารถที่จะพิจารณาแต่เพียงพฤติกรรม หรือเจตนาของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ว่า มีความเกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบาย หรือไม่ และไม่สามารถนำมาตรการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันมาบังคับใช้ดำเนินการกับกรณีดังกล่าวเช่นนี้ได้เลย หรือถ้าหากมีช่องทางที่จะสามารถกระทำได้ ก็เป็นเรื่องที่ค่อนข้าง

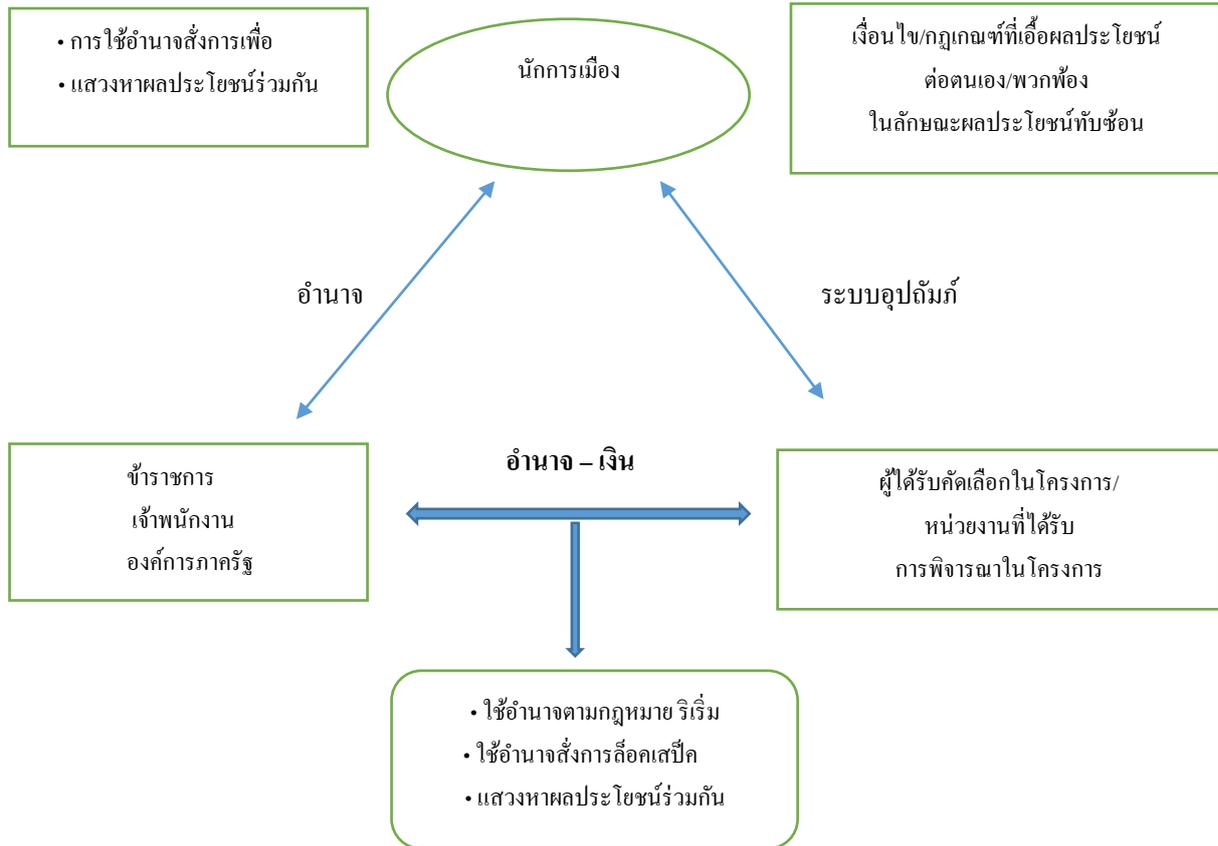
ยากจะป้องกัน หรือพิสูจน์ได้ นอกจากนั้น ยังอาจจะนำไปสู่ความล้มเหลว หรือไม่สามารที่จะดำเนินการป้องกัน และติดตามพิสูจน์เอาผิดกับบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น ได้ในท้ายที่สุดอีกด้วย

กล่าวได้ว่า ในปัจจุบัน “การทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นการทุจริตที่ไม่มีมาตรการใดๆ ถูกออกแบบ หรือกำหนด ขึ้นมาเพื่อป้องกัน และปราบปรามโดยตรง เนื่องจาก เป็นการทุจริตที่ถูกตรวจสอบเอาผิดถึงคณะบุคคลผู้ทำการทุจริต ได้ยาก หรือถ้าหากจะสามารถสืบสาวไปจนถึงกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้แต่ก็มักไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะ พิสูจน์ความผิดของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ เพราะ ว่า พฤติกรรม หรือเจตนาของการทุจริตนั้น ได้ถูกสร้างให้เกิด ความชอบธรรม และชอบด้วยกฎหมายไปเสียแล้ว นั่นเอง

จากการสำรวจข้อมูลของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในเชิงนโยบายที่ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลมาข้างต้นนี้ เป็น เพียงแค่ส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ที่อื้อฉาวเท่านั้น จากการวิจัย พบว่า การทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมักใช้เงื่อนไขทาง การเมืองเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องในลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย นอกจากจะเป็นความร่วมมือของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจแล้ว บ่อยครั้งยังมีกลุ่มขนาดใหญ่หรือกลุ่ม ธุรกิจข้ามชาติร่วมอยู่ด้วย เนื่องจากต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะต่างตอบแทน ผลการศึกษาทางวิชาการที่ เกี่ยวข้องส่วนใหญ่พบว่า ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย หรือการใช้ความชอบธรรมของนโยบาย และกฎหมาย เป็น เครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ มีความแตกต่างจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือปัญหาการ คอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (abuse) ที่อาศัยการร่วมมือกันของนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจในการใช้เครื่องมือ หรือกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เป็นการ ใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เพื่อคอร์รัปชันการดำเนินการที่เป็นประเด็นข่าวที่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชน เป็นที่ทราบกัน เพียงบางประเด็นเรื่อง เท่านั้น กรณีตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาข้างต้นนี้ อาจจะช่วยแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของ มาตรการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

จึงอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบัน “การทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นการทุจริตที่ไม่มีมาตรการใดๆ ถูกออกแบบ หรือ กำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกัน และปราบปรามโดยตรง เนื่องจากเป็นการทุจริตที่ถูกตรวจสอบเอาผิดถึง คณะบุคคลผู้ทำ การทุจริตได้ยาก หรือถ้าหากจะสามารถสืบสาวไปจนถึง กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ก็มักไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะพิสูจน์ ความผิดของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ เพราะ ว่า พฤติกรรม หรือเจตนาของ การทุจริตนั้น ได้ถูกสร้าง ให้เกิดความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายไปเสียแล้ว นั่นเอง ผลของการทุจริตเชิงนโยบายในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ที่พบว่า เกิดจากการลือสแป็คที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ “หน่วยงานที่ได้รับการคัดเลือกในโครงการบางราย” ที่นำไปสู่ การสร้างกลไก “การฮั้ว”

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยจึงพบ “โครงสร้างอำนาจที่เอื้อต่อการฮั้วโครงการ” ที่สามารถแสดงเป็นเป็น แผนผังรูป 1 ได้ดังรูปที่ 1



รูปที่ 1 ผังโครงสร้างอำนาจที่เอื้อต่อการฮั้วโครงการ
ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

5.1 ความรู้จากผลการศึกษาวิจัยมาใช้ประโยชน์ เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านการคอร์ปชั่นของประเทศไทย

ปัจจุบันคงปฏิเสธไม่ได้ว่า พลังงาน ได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนทุกภาคส่วนของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง รวมถึงภาคครัวเรือน ซึ่งมีทั้งพลังงานจากน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และพลังงานจากไฟฟ้ามีทั้งที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ และที่ประเทศไทยผลิตได้เอง โดยผู้ประกอบการกิจการด้านพลังงาน ในปี 2550 คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้น มีมติ เห็นชอบพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการ พลังงาน (กกพ.) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบ กิจการพลังงาน และมีสำนักงานคณะกรรมการกำกับ กิจการพลังงาน (สกพ.) สนับสนุนงานของคณะกรรมการ กำกับกิจการพลังงาน 2 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีบริการด้านพลังงานเป็นไปอย่างเพียงพอ มีความมั่นคง และเป็นธรรม ต่อผู้ใช้พลังงาน และผู้ประกอบการส่งเสริมในเรื่องของการแข่งขันในกิจการพลังงาน ส่งเสริมการบริการของระบบโครงข่ายพลังงานที่เป็นธรรม ส่งเสริมให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังเป็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของผู้ใช้พลังงานและผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นเรื่องอัตราค่าบริการ คุณภาพการให้บริการ และการมีส่วนร่วมในการจัดการด้านพลังงานจากทุกภาคส่วน ในพระราชบัญญัตินี้ มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ทั้งหมด 7 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ คนหนึ่ง และกรรมการอื่น อีกหกคน โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน สนับสนุน งานของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน โดยสรุปมี ดังนี้

1) กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ ทั้งในเรื่อง ความเพียงพอ ความมั่นคง การแข่งขันในกิจการพลังงาน การเพิ่มประสิทธิภาพ การใส่ใจกับสิ่งแวดล้อม การปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของผู้ใช้พลังงานและผู้ประกอบการพลังงานให้เกิดความเป็นธรรม

2) ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน การกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะกิจการพลังงานที่ได้รับข้อยกเว้น

3) กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดความมั่นคงและ เชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้า

4) กำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการจัดหา ไฟฟ้า การออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้า

5) เสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า แผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้า แผนการจัดทำสาธารณูปโภค และแผนการขยายระบบ โครงข่ายพลังงาน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

6) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำส่งเงินเข้ากองทุน และการใช้ จ่ายเงินกองทุน

7) ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาวิจัย ด้านการประกอบกิจการพลังงาน

8) ให้ความรู้และความตระหนักทางด้านพลังงานแก่ประชาชน

การบริหารจัดการและการแข่งขันในกิจการพลังงานเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเสริมสร้างให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี เกิดการแข่งขันอย่าง โปร่งใส เป็นธรรม ทั้งในเรื่องของการกำกับการลงทุน การเปิด โอกาสให้ผู้ประกอบการใช้ระบบส่งจ่ายพลังงาน การเสริมสร้าง และสนับสนุนการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า การเปิด โอกาสให้มีการซื้อขายไฟฟ้าตรงระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้งาน ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ใช้พลังงานเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ชุมชน ประชาชนผู้ใช้ พลังงานและผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบพลังงานของไทย

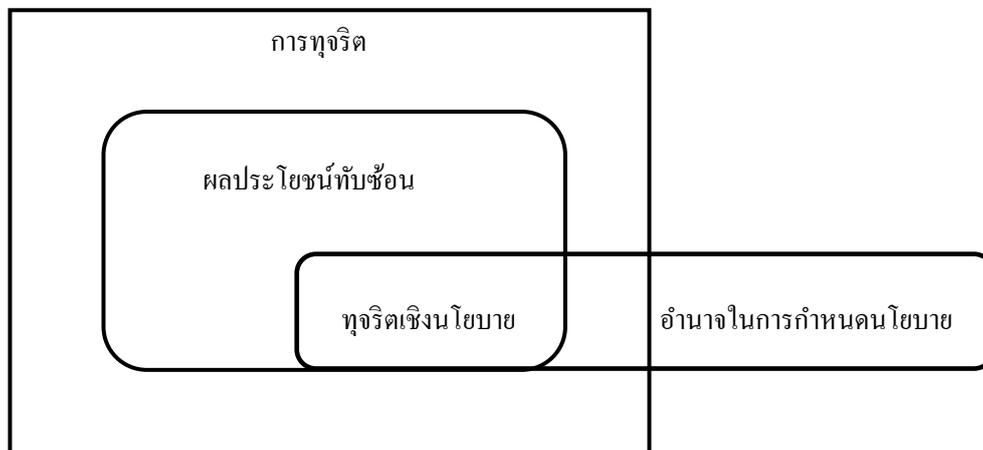
5.2 กลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมือง กลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมืองต่างมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงและเกิดขึ้นในหน่วยงานต่างๆ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์ กับกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมือง กลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมืองต่างมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการดำเนินงานตามโครงการหรือนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ สภาพปัญหาความเป็นจริงด้านการทุจริต ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ผ่านมาของประเทศไทย ซึ่งถึงแม้มีความพยายามป้องกันและแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม แต่ปัญหาการทุจริตมิได้ถูกแก้ไขได้อย่างแท้จริง แม้มีการกำหนดและใช้มาตรการป้องกันปราบปรามอย่างต่อเนื่องก็ตาม ซึ่งปัญหาการทุจริตที่พบจะเป็นการทุจริต ภายใต้แนวคิดว่าด้วยการสร้างอำนาจหรือบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการทุจริต โดยการสร้าง

นโยบาย หรือกฎหมายต่างๆ โดยอ้างอิงผลประโยชน์ของสาธารณะขึ้นมาผ่านการใช้กระบวนการสร้างความชอบธรรม และใช้นโยบายหรือกฎหมาย นั้น กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมา เพื่อให้กลุ่ม บุคคลสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์ของตนจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือกฎหมายนั้นๆ การทุจริต นี้ เรียกว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย”

การทุจริตเชิงนโยบาย จึงเป็นการทุจริตภายใต้การสร้างนโยบายหรือกฎหมายซึ่งอ้างอิง ผลประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือกฎหมายที่ถูกกลุ่มบุคคลสร้างขึ้นผ่าน การใช้กระบวนการสร้างความสมเหตุสมผลทางวิชาการ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้นสามารถนำนโยบายหรือกฎหมายไปใช้ประโยชน์และเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทุจริต หรือแสวงหาผลประโยชน์ของตน และพวกพ้อง การทุจริตเชิงนโยบายจึงเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือในการทำงาน

ความเกี่ยวข้องของสถานการณ์การทุจริตเชิงนโยบายของการบริหารและการจัดการกิจการกิจการพลังงานสามารถแสดงได้ดังรูปแบบภาพ รูปที่ 2



รูปที่ 2 รูปแบบการทับซ้อนการทุจริตนำสู่การทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อการคอร์รัปชัน

ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ในกรณีของการบริหารจัดการกิจการพลังงานแห่งชาติ ในโครงการ “โซล่าฟาร์ม” มีคุณลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง และนักธุรกิจ กล่าวคือ นักการเมืองเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ ขณะที่นักธุรกิจเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือที่มักถูกเรียกว่า ‘ผลประโยชน์ทับซ้อน’ (conflict of interest) นั้น มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงโดยตรงกับการคอร์รัปชัน แม้จะไม่มีคำนิยามที่เป็นสากลของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” แต่เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนซึ่งส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบ “โซลาร์เซลล์”...พลังแสงอาทิตย์ผลิตไฟฟ้ากำลังเข้าสู่ธุรกิจ สะท้อนได้จากการลงทุนในหลายภาคส่วนทั้งบ้าน โรงเรียน เล็ก กลาง ใหญ่ ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflic of Interest : COI) เป็นประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริต

ประพุดิมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้น และยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการ ที่ไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกมองว่าจะรักษาผลประโยชน์ของบริษัท หรือนักการเมืองที่แต่งตั้งตน มากกว่าประโยชน์ของประเทศชาติ ตามหน้าที่รับผิดชอบในตำแหน่งราชการ ทั้งนี้ มาตรา 27 กำหนดลักษณะต้องห้าม อาทิ ข้าราชการหน่วยงานในกลุ่ม (2) และผู้บริหาร/ผู้ถือหุ้นกิจการ/ผู้ได้รับผลประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ การกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิต้องพ้นสถานะ ที่เข้าถึงความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมพลังงาน ดังนั้น ภาคประชาชนควรจะเป็นฝ่ายตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ เพื่อความโปร่งใส เข้าถึงข้อมูลที่มาและซับซ้อน ได้ทำความเข้าใจตามความเป็นจริง เพื่อตรวจสอบและเสนอแนะอย่างเป็นทางการและสร้างสรรค์ ในกิจกรรมต่างๆ ซึ่ง รูปแบบการทุจริตเชิงนโยบายที่พบ เช่น การทุจริตงบประมาณแผ่นดิน การก่อสร้างโครงการต่างๆ ของภาครัฐ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การแต่งตั้งนักการเมืองข้าราชการเป็นคณะกรรมการพิจารณาในโครงการต่างๆ

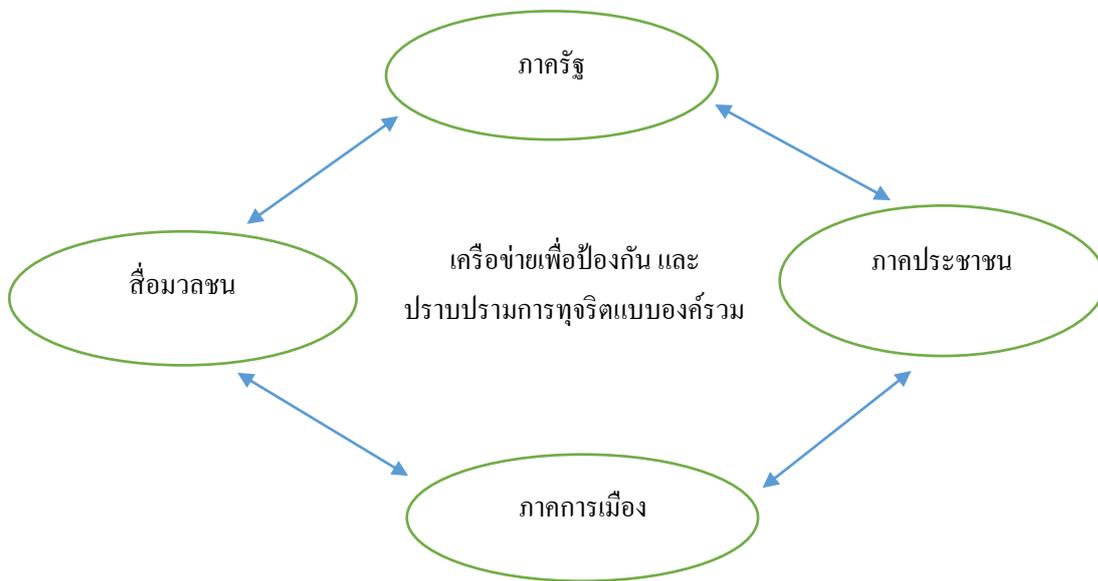
6. การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

หลายครั้งเมื่อเกิดข่าวการคอร์รัปชันในภาครัฐ ก็มักจะปรากฏวาทกรรมหนึ่งขึ้นมาเพื่ออธิบายเสนอนั้นคือ “นักการเมืองคือสาเหตุของการคอร์รัปชัน” แน่แน่นอน เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า วาทกรรม ดังกล่าว มีส่วนถูกด้วย แต่ปรากฏว่า คนจำนวนมากมักจะใช้เหตุผลนี้ เพื่ออธิบายการเกิดคอร์รัปชันใน ‘ทุกกรณี’ ราวกับว่าการคอร์รัปชันนั้นเกิดมาจากสาเหตุเดียว นั่นคือ นักการเมือง จริงๆ แล้ว การคอร์รัปชันนั้นไม่ได้เกิดมาจากนักการเมืองอย่างเดียวเท่านั้น หากยังมีปัจจัยอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย การคอร์รัปชันภาครัฐมีความซับซ้อนและสัมพันธ์กับภาคธุรกิจอย่างแยกไม่ออก เป็นต้น ในกระบวนการโซล่าฟาร์ม ในปัจจุบัน ภาครัฐจะไม่ได้ทำโครงการเองแล้ว แต่จะให้คนอื่นที่เชี่ยวชาญกว่ามาทำ ซึ่งนั่น ก็คือ ภาคเอกชน นั่นเอง โดยปกติภาครัฐจะเปิดให้บริษัทรับเหมาเข้ามาประกวดราคา เพื่อให้ภาครัฐได้เลือกบริษัทรับเหมาที่เหมาะสมที่สุด (นั่นคือ ทำงานได้ในราคาที่ถูกลง) แต่ทั้งนี้ ในความเป็นจริงภาครัฐอาจไม่ได้บริษัทรับเหมาที่ดีที่สุดก็ได้ เพราะว่า คนจากบริษัทอาจมาติดสินบนกับเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเอาไว้ ในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น เงิน หรือผลประโยชน์อื่นๆ ที่จะตอบแทนในอนาคต จนทำให้ผลจากการประกวดราคาไม่เป็นที่น่าพอใจ ประสงค์ บริษัทที่ติดสินบนซึ่งอาจจะทำงานได้ไม่ดีก็ได้รับงานไปทำ

ปัจจุบันแม้หน่วยงานภาครัฐในทุกยุคทุกสมัย ต่างก็ประกาศเป็นนโยบายไว้อย่างชัดเจนว่า ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบด้วยหลักคุณธรรมในการให้บริการของหน่วยงาน วัฒนธรรม คุณธรรมในองค์กร และคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน โดยมีการวัดผลประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงประเด็นในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาวิธีการดำเนินงานในองค์กร ที่จะนำไปสู่การยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใส ในการดำเนินงานให้สูงขึ้น แล้วก็ตาม แต่ในความคิดเห็นของผู้วิจัยแล้ว การสร้างเครือข่ายในระดับต่างๆ เพื่อการต่อต้านการทุจริตจะเป็นมาตรการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อที่จะทำให้การต่อต้านการทุจริตมีความยืดหยุ่น ไม่ติดอยู่กับกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

นอกจากนี้ การสร้างเครือข่ายยังเป็นการสร้างการจัดการปกครองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ในลักษณะของการจัดการปกครองเชิงประสานงาน (Collaborative governance) เป็นการสร้างระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม จำเป็นต้องร่วมดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง

ระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน กล่าวคือ ภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริต ซื่อตรง มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ถือเป็นประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับภาคธุรกิจ เอกชน และภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น (2) ภาคธุรกิจ เอกชนต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดคติที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริการมีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพสามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น และ (3) ภาคประชาชน ต้องสร้างเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีความรู้ความเข้าใจหลักการของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เช่น การสร้างเครือข่ายโดยการมีส่วนร่วมจากระดับชุมชน ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ ประเทศ โดยในแต่ละระดับอาจมีตัวแสดงต่างๆ จากภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และหน่วยงานรัฐเข้าร่วม โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เป็นองค์กรอิสระในการต่อต้านการทุจริต การสร้างเครือข่ายเพื่อการต่อต้านการคอร์รัปชัน เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการทำงานในแบบองค์การเครือข่ายที่เป็นกลไก ที่มุ่งเน้นการขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรมบนพื้นฐานของความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาคสื่อมวลชน และภาคประชาชน ดังแสดงได้ดังรูปที่ 3



รูปที่ 3 เครือข่ายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายแบบองค์รวม

ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

7. บทสรุป

พลังงาน ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อต้นทุนของประเทศในทุกด้านทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ถ้วนแล้วแต่มีส่วนเชื่อมโยงกับพลังงานแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการดำรงชีวิตประจำวันการ

ประกอบอาชีพ การผลิตวัตถุดิบ หรือแม้แต่ต้นทุนการผลิตภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ปัจจุบันมีการเพิ่มขึ้นของประชากรและมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความต้องการใช้พลังงานเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่พลังงานมีจำกัดและขาดแคลน รวมถึงสถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศไทยและทั่วโลกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ดังนั้น จึงต้องมีการจัดหาพลังงานให้มีปริมาณที่เพียงพอ มีราคาที่เหมาะสม และมีคุณภาพที่ดี สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน และสามารถตอบสนองความต้องการการพลังงานใช้ในกิจกรรมการผลิตต่างๆ ได้อย่างเพียงพอ

การสร้างความปลอดภัย อาจเป็นบันไดขั้นแรก เพราะทั้งการตัดสินใจที่นำไปสู่การผูกขาด การใช้ดุลพินิจอย่างไม่เหมาะสม และการขาดกลไกความรับผิดชอบ ล้วนเกิดขึ้นภายใต้การกำหนดนโยบาย และการดำเนินการต่างๆ ที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล ความโปร่งใสอันเกิดจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถทราบถึงกระบวนการตัดสินใจ และการดำเนินการต่างๆ ของผู้ใช้อำนาจรัฐได้ ดังนั้น การสร้างการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) คือ ประการแรก การมุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) ประการที่สอง มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Transparency) ซึ่งรวมถึงการที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ ประการที่สาม การมีหลักการที่แน่นอนคงเส้นคงวาและเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความมั่นใจ (predictability) ซึ่งหมายความว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ จะต้องใช้บังคับกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกันไม่ลำเอียง ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยๆ จนก่อให้เกิดความสับสน และประการสุดท้าย คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายความว่าผู้บริหารระดับสูงจะต้องเคารพในความคิดเห็นของสมาชิกในองค์กร กล่าวคือในการตัดสินใจด้านนโยบาย นั้น จะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกขององค์กรมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจควบคู่ไปกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีก็คือ

ประการแรก การปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย ชัดเจน ครอบคลุม และสามารถตามกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมได้ทัน

ประการที่สอง การปฏิรูปองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและปราบปรามผลประโยชน์ทับซ้อนให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการที่เป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง และเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

ประการที่สาม กำหนดหลักเกณฑ์ด้านจริยธรรมคุณธรรม (codes of ethics) รวมทั้งจรรยาบรรณทางวิชาชีพต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางอันชัดเจนในการชี้นำพฤติกรรมไปในทิศทางที่ถูกต้อง กำหนดบทลงโทษผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณทางวิชาชีพอันก่อให้เกิดการยกระดับมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของกลุ่มวิชาชีพให้สูงขึ้น

ประการสุดท้าย ส่งเสริมภาคประชาสังคมให้เข้มแข็งเป็นองค์กรแบบเปิด สมัครงใจในการรับสมาชิก มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและมีจิตสำนึกที่เสียสละในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม องค์กรภาคประชาสังคม เหล่านี้ จะมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินงานของภาคสาธารณะให้ปลอดจากผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่างแท้จริง (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.), กระทรวงการคลัง, 2560)

ประเทศไทยเผชิญกับสภาวะปัญหาการทุจริตมายาวนาน โดยรูปแบบการทุจริตที่มักพบในอดีต คือ การที่นักธุรกิจ หรือผู้ประกอบการ อาศัยสินบนช่วยให้ได้การบริการที่พิเศษกว่า ได้เปรียบกว่า โดยพฤติกรรมดังกล่าวหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมากปฏิบัติสืบเนื่องกันมาจนเป็นวัฒนธรรม การรับสินบนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการบริการตามหน้าที่ของหน่วย (transparency international, 2009) รวมทั้งการกระทำดังที่อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตของสหประชาชาติ ระบุว่า การทุจริตที่มีมากที่สุดคือ การใช้อำนาจในทางที่ผิด (Abuse of Power) หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ผิด (abuse of function) คือ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวม และกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ นั่นเอง ที่ส่งผลให้ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าที่ควรเป็นจริง และทำให้ประชาชนต้องได้รับบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพ อีกทั้ง ยังทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการไทย ที่มักจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบและมักมีการเรียกผลประโยชน์จากนักลงทุน เพื่อแลกกับการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการ ในกิจการที่รัฐจะต้องทำ ซึ่งรัฐเองก็ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำ ดังกล่าว ได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537)

เอกสารอ้างอิง

- เกษม กิติโอฬาร และพัชรี ตันติวิภาวิน. (2560). พุทธธรรมพัฒนาจิตเพื่อระงับความโกรธ. *วารสารรังสิตบัณฑิตศึกษาในกลุ่มธุรกิจและสังคมศาสตร์*. 3 (1-2), 24-34.
- จารุวรรณ สุขุมลพงษ์. (2556). *แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์ และคณะ. (2553). *รายงานการวิจัย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในองค์กรภาครัฐ ที่มุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: ป.ป.ช.
- ฉภัทร เตโช และคณะ. (2553). *แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- คสิต เครื่องงาม. (2561). *วิเคราะห์ เเจาะลึก สถานการณ์โซลาร์รูฟท็อปเมืองไทยแบบครบทุกมุมมอง*. สืบค้น 2 มกราคม 2561. จาก <http://www.intrendenergy.com/>
- ต่อตระกูล ยมนาค. (2553). *การทุจริตในรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพฯ: ป.ป.ช.
- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. (2555). *การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ประภัสสร เสวิกุล. (2554). *จะฝันถึงเธอทุกคืนที่มีแสงดาว*. กรุงเทพฯ: นานามีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2557). *ประชาธิปไตย คอร์รัปชัน และการปฏิรูปประเทศไทย : จะใช้ประชาธิปไตยแก้ปัญหา คอร์รัปชัน ได้อย่างไร*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI).
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังสิต พิริยรังสรรค์. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิชา มหาคุณ. (2555). *การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน: คอร์รัปชันสี่เทา*. กรุงเทพฯ: สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต.
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) (2560). *คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง.
- สังสิต พิริยรังสรรค์. (2547). *การคอร์รัปชันในสังคมไทย ปัญหาและทางออก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2556). *รวมพลังข้าราชการไทยสู้ภัยคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: บริษัท ศรีอนันต์การพิมพ์จำกัด.