

บทที่ 1

บทนำ

ความหมายของการคอร์รัปชัน

อาจจะกล่าวได้ว่า ได้มีความพยายามที่จะกำหนดนิยามความหมายของการคอร์รัปชันเอาไว้อย่างมากมาย และแต่ละนิยามความหมายเหล่านั้น ก็ได้นำเสนอขอบเขต หรือเงื่อนไขต่างๆ ที่สามารถที่จะอธิบายได้อย่างครอบคลุมเกี่ยวกับแนวคิด และลักษณะของการคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดี ซึ่ง Johnson¹ ได้ทำการจำแนกนิยามความหมายของการคอร์รัปชันต่างๆ เหล่านั้น เอาไว้อย่างน่าสนใจ และง่ายต่อการทำความเข้าใจ โดย Johnson ได้จำแนกนิยามความหมายของการคอร์รัปชัน ที่ได้มีนักวิชาการ องค์กร และกลุ่มผู้สนใจต่างๆ การทำการศึกษาเอาไว้ 2 กลุ่มด้วยกัน นั่นคือ การนิยามความหมายจากประเภทของพฤติกรรม (Behavioral-Classifying Definitions) และการนิยามความหมายจากการกรอบแนวคิดว่าด้วยระบบอุปถัมภ์ (Patron-Agent-Client Definitions)

Johnson² กล่าวว่า โดยทั่วไปแล้ว การคอร์รัปชันตามนิยามความหมายจากประเภทของพฤติกรรม (Behavioral-Classifying Definitions) หมายถึง การใช้อำนาจ หรือตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ผิด เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งนักวิชาการหลายคนได้พยายามแสวงหาว่า สิ่งใดควรจะเป็นมาตรฐานที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า สามารถนำมาใช้เพื่อการตัดสินได้ว่า การกระทำใดที่เป็นการกระทำผิด รวมทั้งสิ่งที่จะใช้ในการแบ่งแยกขอบเขตระหว่างความเป็นสาธารณะ กับความเป็นเอกชน นักวิชาการบางท่านเสนอว่า ควรใช้กฎหมาย และกฎระเบียบข้อบังคับ เป็นเครื่องมือบางท่านเสนอว่า ควรมีการสร้างกรอบของการอ้างอิงว่า การกระทำใดเป็นการกระทำสาธารณะ บางท่านเสนอว่า ควรใช้วัฒนธรรมของสังคม หรือความคิดเห็นร่วมกันของคนในสังคม เป็นกฎเกณฑ์ในการตัดสิน เป็นต้น

¹M. Johnson, "The Search for Definition: The Vitality of Politics and The Issue of Corruption," International Social Science Journal 149 (September 1996):321-335.

²Ibid.

ดังนั้น Johnson จึงได้รวบรวมแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานความประพฤติ ต่างๆ สรุปเสนอว่า การนิยามความหมายของการคอร์รัปชันในเชิงพฤติกรรม (Behavioral Approach) เป็นการนิยามความหมายภายใต้กรอบแนวความคิดที่ว่า การคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานความประพฤติที่สังคมกำหนดขึ้น ประกอบด้วย กฎกติกา มารยาททางสังคม ที่คนในสังคมร่วมกันกำหนดขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข และกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นเป็นบรรทัดฐานให้คนในสังคม รวมทั้งหน่วยงานราชการ และภาคธุรกิจ ต้องปฏิบัติตาม เพื่อทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพ เป็นระเบียบเรียบร้อยในการบริหารกิจการบ้านเมือง และเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นในสังคม³

ส่วนการนิยามความหมายจากการกรอบแนวคิดระบบอุปถัมภ์ (Patron-Agent-Client Definitions) ตามแนวความคิดของ Johnson นั้น จะไม่ได้คำนึงถึงบทบาทสำคัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนกับการนิยามความหมายจากประเภทของพฤติกรรม (Behavioral-Classifying Definitions) แต่การนิยามความหมายจากการกรอบแนวคิดระบบอุปถัมภ์ (Patron-Agent-Client Definitions) จะทำการแสดงให้เห็นว่า ที่จริงแล้ว การคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่าง เจ้านาย (Principal) กับลูกน้อง (Client) การนิยามความหมายของกลุ่มนี้จึงเป็นการก้าวกระโดดจากการวิเคราะห์เชิงปัจเจกบุคคลเปรียบเทียบกับพฤติกรรมมาตรฐาน มาสู่การวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ของเจ้านาย กับลูกน้องภายในกรอบทางการเมือง และระเบียบ กฎเกณฑ์ รวมทั้งกฎข้อบังคับทางสังคมหนึ่งๆ การนิยามความหมายของการคอร์รัปชันในกลุ่มนี้ จึงมุ่งทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ และกระบวนการหรือกลไกความรับผิดชอบสาธารณะต่างๆ ทางการเมือง และทางระเบียบ กฎเกณฑ์ รวมทั้งกฎข้อบังคับต่างๆ มากกว่า ความพยายามที่จะมุ่งเน้นความสนใจในการวิเคราะห์ไปที่การกระทำหรือพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลแต่เพียงฝ่ายเดียว⁴

³ ตัวอย่างของการนิยามความหมายการคอร์รัปชันจากกรอบแนวคิดเชิงพฤติกรรม ได้แก่ นิยามความหมายของ Leff (1964), Nye (1967), Dobel (1978), Shleifer และ Vishny (1989), Heidenheimer (1989), Khan (1996).

⁴ ตัวอย่างของการนิยามความหมายการคอร์รัปชันจากกรอบแนวคิดเชิงพฤติกรรม ได้แก่ นิยามความหมายของ Mcmulan (1961), Rose Ackerman (1999) Werner (1983) Shaid Alam (1989) Friedich (1989).

ปัจจัยที่มีอิทธิพลที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน

Johnson⁵ กล่าวว่า จากแนวคิดเกี่ยวกับการนิยามความหมายของการคอร์รัปชัน ดังกล่าวข้างต้น ได้ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน 2 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ ปัจจัยในเชิงโครงสร้าง (Structural Factor) ได้แก่ ปัจจัยทางด้านค่านิยมของสังคม หรือองค์กร ที่มีผลทำให้บุคคลตัดสินใจกระทำการคอร์รัปชัน ตัวอย่างของปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ ความไม่เท่าเทียมกันทางฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สังคมบริโภคนิยม ที่มีช่องว่างระหว่างความต้องการ กับความสามารถในการตอบสนองในสินค้าและบริการ การมีอำนาจในการควบคุม และแทรกแซงที่มาก หรือน้อยเกินไปของรัฐ การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่มาก หรือน้อยเกินไป การขยายขอบเขตของบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล และการขยายขอบเขตของโครงการสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นและ การมีระบบการสืบสวนสอบสวน และการควบคุมการคอร์รัปชันที่ไม่เข้มแข็ง⁶

ส่วนปัจจัยในเชิงหน้าที่ (Functional Factor) ได้แก่ ความร่วมมือกันระหว่างบุคคลต่างๆ ดังนั้น การคอร์รัปชันในลักษณะนี้ จึงเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในคณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการปกปิดการเพิ่มเติมขั้นตอนการดำเนินงาน และการป้องกันการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการกีดกันไม่ให้บุคคลอื่นๆ เข้าร่วม หรือรับรู้การดำเนินงาน (Organized Corruption) การผูกขาดในสินค้าและบริการ ซึ่งจะช่วยให้สามารถแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากการคอร์รัปชัน และเป็นระยะเวลาที่ยาวนานรุนแรงที่สุด เมื่ออำนาจทางการเมืองการปกครองถูกผูกขาดเอาไว้กับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้นำทางการเมืองครอบครองแต่เพียงคนเดียว หรือหมู่คณะเดียว (Monopoly Corruption)⁷ ตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ของเครือข่ายทางธุรกิจที่ประกอบด้วย รัฐบาล ผู้นำทาง

⁵M. Johnson, "What Can Be Done about Entrenched Corruption?," In Annual World Bank Conference on Development Economics, Boris Pleskovic (ed.) (Washington D.C.: The World Bank, 1998), pp. 69-90.

⁶ S.B. Werner, "New Direction in The Study of Administrative Corruption," Public Administration Review 43 (March/April):441-456.

⁷ M. Naim, "The Corruption Eruption," Brown Journal of World Affairs 2 (Summer 1995):245-261.

การเมือง และนักธุรกิจ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ผู้นำทางการเมืองจะได้รับการติดสินบนจากนักธุรกิจ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับ การแสวงหาผลประโยชน์ จากการดำเนินธุรกิจของนักธุรกิจที่เป็นผู้ติดสินบน⁸

มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันที่ผ่านมา

จากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนิยามความหมาย และแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันที่ผ่านมาดังกล่าวข้างต้น ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดมาตรการเพื่อการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันในหลายรูปแบบ และวิธีการด้วยกัน โดยการศึกษาครั้งนี้ จะแบ่งออกเป็น 2 แนวทางด้วยกันคือ มาตรการเชิงโครงสร้าง (Structural Measure) และมาตรการเชิงหน้าที่ (Functional Measure) โดยมีรายละเอียดของมาตรการแต่ละแนวทาง ดังนี้

สำหรับมาตรการเชิงโครงสร้างนั้น Philip⁹ กล่าวว่า ประกอบด้วยแนวคิดในการดำเนินงาน 3 แนวคิดด้วยกันคือ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลาง และซื่อสัตย์สุจริตขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการคอร์รัปชัน แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจในการวิจารณ์ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ และการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ดำเนินไปตามกรอบขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะต้องมีการระบุนกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลที่จะนำไปสู่การคอร์รัปชันออกมาอย่างชัดเจน รวมทั้ง การมีเงินเดือน และค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ และการปรับปรุงตัวบทกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และมีบทลงโทษต่างๆ ที่จะทำให้เกิดความกลัวเกรงที่จะทำการคอร์รัปชัน และแนวคิดเกี่ยวกับการสร้าง

⁸M. Seftel, "Misunderstanding African Politics: Corruption and Governance Agenda," Review of African Political Economy 76 (1998):236, 418.

⁹M. Philip, "Defining Political Corruption," Political Studies 45 (1997): 436-462.

โอกาสในการเข้าถึงกระบวนการทางการเมืองของประชาชน และภาคสาธารณะเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น¹⁰

ในส่วนของมาตรการเชิงหน้าที่นั้น Gillespie และ Okruhlik¹¹ กล่าวว่า ประกอบด้วยแนวคิดสำคัญคือ การกำหนดบรรทัดฐานทางจริยธรรม มาตรการทางการศึกษา และมาตรการเฝ้าระวังสาธารณะ ผ่านสื่อสารมวลชนสาขาต่างๆ โดยมีมาตรการสำคัญๆ คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างแรงจูงใจส่งเสริมให้เป็นคนดีซื่อสัตย์สุจริต โดยการประกาศเกียรติคุณ หรือการให้รางวัลในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

จากมาตรการทั้ง 2 แนวทางดังกล่าวข้างต้น Langseth และคณะ¹² กล่าวว่า มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ นั้น จะประกอบด้วยมาตรการใดมาตรการหนึ่งใน 8 แนวทาง ดังนี้คือ (1) กลยุทธ์การต่อต้านการคอร์รัปชันภาครัฐ (Public Sector Anti-Corruption Strategies) ประกอบด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ทางจริยธรรม การปรับปรุงเงินเดือน ค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิรูประบบราชการ การให้มีการเปิดเผยรายได้ และทรัพย์สิน การกำหนดนโยบาย หรือโครงการให้มีความสมเหตุสมผล ปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการตั้งหน่วยงานอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน การตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ และต่อต้านการคอร์รัปชัน การกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ทั่วไปของรัฐ (Ombudsman) การกำหนดให้มีการเปิดเผย หรือแสดงรายได้ และสินทรัพย์ของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง การกำหนดให้มีกระบวนการ และขั้นตอนการกลั่นกรองพิจารณานโยบาย และโครงการอย่างสมเหตุสมผล ปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความโปร่งใส ประหยัด และยุติธรรมเพิ่มมากขึ้น (2) การจัดตั้งหน่วยงานอิสระติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน (Watchdog Agencies) ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานอิสระทำหน้าที่ในการ

¹⁰J. Pope, "Enhancing Accountability and Ethics in the Public Sector," In Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity, R. Stephenhurst and S. Kpunden (eds.) (Washington D.C.: World Bank, 1999), pp. 105-116.

¹¹K. Gillespie and G. Okruhlik, "The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis," Comparative Politics 24 (October):77-82.

¹²P. Langseth; R. Stephenhurst and J. Pope, "The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption," SDI Working Papers 400/142, Shelf No.1976, (Washington DC: Economic Development Institute of the World Bank, 1997), pp. 10-22.

ป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน, การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ทั่วไปของรัฐ (Ombudsman) และการจัดตั้งสถาบันตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ (3) กระบวนการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการประชาธิปไตย (4) การเสริมสร้างความตระหนักรู้ของภาคประชาชนและบทบาทของประชาสังคม (5) การเสริมสร้างการรับผิดชอบต่อสาธารณะของกระบวนการยุติธรรม (6) การเสริมสร้างบทบาทของสื่อสารมวลชนในกระบวนการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐ (7) การเสริมสร้างบทบาทของภาคเอกชน และ (8) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

การวิพากษ์วิจารณ์มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะมีการนำเอาแนวความคิด และนิยามความหมายต่างๆ มาใช้เป็นการรอบในการกำหนดมาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันที่มีหลักการและเหตุผล รวมทั้งมีวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมดังกล่าวข้างต้น แต่ก็มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับจุดอ่อน หรือข้อจำกัด ที่มีผลทำให้การนำเอามาตรการเหล่านั้นไปประยุกต์ใช้ อาจจะไม่ประสบความสำเร็จมากนักเอาไว้พอสมควร อาทิเช่น

Pradhan¹³ กล่าวว่า ความไม่เข้าใจเกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่ไม่ถึงรากฐานที่แท้จริงของปัญหา นำไปสู่การกำหนดมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันที่มีรูปแบบการดำเนินงานที่ไม่แตกต่างกันที่ไม่สามารถนำไปใช้กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่แตกต่างกันออกไป ส่วน Scott¹⁴ ได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์ มาตรการที่มุ่งเน้นไปใช้เชิงการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานความประพฤติ ศีลธรรม และกฎหมายรวมทั้งระเบียบข้อบังคับแต่เพียงอย่างเดียวว่าจะมีผลทำให้มาตรการเหล่านั้นอาจจะไม่ประสบความสำเร็จได้ เพราะว่า ได้ละเลย หรือมองข้ามความสำคัญของความสัมพันธ์ทางการเมืองที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการคอร์รัปชัน

¹³S. Pradhan, et al., *Anticorruption in Transition* (Washington D.C: World Bank, 2000), pp. 1-17.

¹⁴J. C. Scott, "The Analysis of Corruption in Developing Nation," *Comparative Studies in Society and History* 11 (1969):315-341.

Werner¹⁵ กล่าวว่า มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือจะไร้ประโยชน์ ถ้าหากว่า ไม่สามารถที่จะพัฒนาจริยธรรมของคนในสังคมให้มีความเคารพต่อกฎหมายเหล่านั้น นอกจากนี้ Werner ยังได้เสนอแนวความคิดเอาไว้ที่น่าสนใจอีกด้วยว่า กฎหมายเหล่านั้นยังอาจจะถูกนำไปใช้ในการแสวงหาหนทางใหม่ๆ ในการคอร์รัปชันที่จะสามารถผ่านขอบเขตของกฎหมาย หรือทางการบริหารที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และเมื่อการคอร์รัปชันได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานขององค์กรไปแล้ว จึงเป็นเรื่องยาก หรือเป็นไปได้เลยที่จะถูกกำจัดได้โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ซึ่ง Naim¹⁶ มีความเห็นสอดคล้องกับ Werner โดยกล่าวว่า ในบางกรณี การดำเนินการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน อาจจะกลับกลายเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้กับการคอร์รัปชันได้เช่นกัน การคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นได้เสมอ และไม่เคยถูกกำจัดได้อย่างสมบูรณ์แต่อย่างใด

Rose-Ackerman¹⁷ กล่าววิพากษ์วิจารณ์การนำเอาแนวความคิดว่าด้วยระบอบประชาธิปไตย และระบบตลาดเสรี มาใช้ในการกำหนดกรอบแนวทางการต่อต้านการคอร์รัปชัน เอาไว้ว่า แนวความคิดดังกล่าว ไม่ใช่เครื่องมือในการต่อต้านการคอร์รัปชัน นอกจากจะเป็นการกำหนดบรรทัดฐานพฤติกรรมของสังคมขึ้นมาเท่านั้น Ackerman กล่าวว่า ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ไม่มีการสร้าง และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว กับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) และการติดสินบน ก็จะมีความเสี่ยงสูงในการที่กฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ระบอบประชาธิปไตยสร้างขึ้นจะถูกทำลายลงได้ นอกจากนี้ การนำเอาแนวความคิดว่าด้วยการลดกฎระเบียบข้อบังคับ (Deregulation) มาใช้เป็นแนวทางในการป้องกันการคอร์รัปชัน ก็อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้ ดังนั้น การมุ่งให้ความสำคัญกับตลาด การแข่งขัน เพื่อการมุ่งแสวงหากำไร หรือแนวความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberal) จึงมีผลทำให้บทบาทของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองลดลง อันอาจจะก่อให้เกิดโอกาสสำหรับการคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้นได้ เนื่องจาก

¹⁵S.B. Werner, "New Direction in The Study of Administrative Corruption," Public Administration Review 43 (March/April):441-456.

¹⁶M. Naim, "The Corruption Eruption," Brown Journal of World Affairs 2 (Summer 1995):245-261.

¹⁷S. Rose-Ackerman, "Democracy and "Grand" Corruption," International Social Sciences Journal 149 (September 1996):365-380.

บทบาทในการควบคุมกำกับระบบตลาดของรัฐลดลง จนกระทั่งสามารถก่อให้เกิดความไม่แน่นอนของระบบตลาดขึ้นได้ นอกจากนี้ การปรับตัวเข้าสู่ระบบตลาดเสรีโดยปราศจากการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของรัฐ ก็อาจจะกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดแรงผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเพิ่มมากขึ้นได้เช่นกัน

Ades และ Di Tella¹⁸ ได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์มาตรการที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชัน ที่คำนึงถึงรายได้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การคอร์รัปชันของข้าราชการเอาไว้ว่า รายได้ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของการคอร์รัปชัน โดยพวกเขาได้ยกเอาประเทศสิงคโปร์เป็นตัวอย่างในการวิพากษ์วิจารณ์ โดยพวกเขาอ้างว่า การที่ประเทศสิงคโปร์มีการแพร่ระบาดของการคอร์รัปชันไม่มากนักเพราะว่า ประชาชนสิงคโปร์มีรายได้ค่อนข้างสูง หรือเป็นเพราะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด จึงเป็นสาเหตุให้การคอร์รัปชันไม่มีความรุนแรงมากนัก ส่วน Meny¹⁹ กล่าวว่า ถึงแม้กฎหมายจะมีข้อดีคือ การสร้างความแน่นอนให้เกิดขึ้นในสังคม แต่การนำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการต่อต้านการคอร์รัปชันก็มีข้อจำกัดเช่นกันคือ มักจะไม่สามารถนิยามความหมายของการคอร์รัปชันได้อย่างชัดเจน มีผลทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ในการตัดสินว่าการกระทำบางกรณีเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่

Szeftel²⁰ กล่าวว่า มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยการปฏิรูปกฎหมาย และระบบการบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแพร่ระบาดของการคอร์รัปชันได้แต่อย่างใด นอกจากนี้การคอร์รัปชันนับวันจะเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ความล้มเหลวของการปฏิรูปดังกล่าวคือ ความไม่เข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงของรัฐ ในแง่เกี่ยวกับลักษณะสำคัญขั้นพื้นฐานทางการเมืองที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงก่อนที่จะมีการปฏิรูป อันมีผลทำให้การปฏิรูปก่อให้เกิดการเพิ่มโอกาสสำหรับช่องทางในการคอร์รัปชันให้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้แนวความคิดเปิดเสรีทางด้านเศรษฐกิจ และการเมือง (Liberalization) ได้สร้างปัญหาใหม่ขึ้นมา

¹⁸A. Ades and Di Tella R., "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions," *IDS Bulletin* 27 (1996):496-515.

¹⁹Y. Meny, "Fin De Siecle' Corruption: Change, Crisis and Shifting Values," *International Social Sciences Journal* 149 (September 1996):309-320.

²⁰M. Szeftel, "Misunderstanding African Politics: Corruption and Governance Agenda," *Review of African Political Economy* 76 (1998):221-240.

โดยที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่ซื่อสัตย์ที่มีอยู่เดิมได้ กล่าวคือ นอกจากระบบอุปถัมภ์ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จะไม่สามารถถูกกำจัดให้หมดสิ้นไปได้ด้วยการนำเอา แนวคิดระบบตลาดมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการปฏิรูปแล้ว แนวคิดดังกล่าว ยังจะสามารถถูก นำไปใช้ในการสร้างการคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้นได้อีกด้วย

Heywood²¹ กล่าวเสริมว่า แนวความคิดว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบกฎเกณฑ์ ที่ผ่านมา มักจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนผ่านจากการใช้อำนาจ หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจ ของรัฐ ไปสู่องค์กรอิสระต่างๆ ที่กลุ่มผลประโยชน์มักจะถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ทว่า ในความเป็นจริงแล้ว เส้นแบ่งระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ และผลประโยชน์ส่วนตัวมักจะ คลุมเครือไม่มีความชัดเจน ดังนั้น องค์กรอิสระต่างๆ จึงอาจจะกลายเป็นคณะกรรมการที่ทรง อิทธิพลคณะใหม่ ที่มีโอกาส หรือความสามารถในการกำหนดขอบเขต หรือวิธีการปฏิบัติที่นำไปสู่ การคอร์รัปชันขึ้นได้ นอกจากนี้ การใช้กลไกตลาดโดยปราศจากความเข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับ กฎเกณฑ์ต่างๆ จะมีผลทำให้เกิดโอกาสในการคอร์รัปชันขึ้นได้อย่างมากมาย ตัวอย่างที่เห็น ได้อย่างชัดเจนคือ กรณีของประเทศรัสเซียภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า นอกจากความเข้าใจที่ว่า ระบอบการปกครอง และระบบราชการจะเป็น สาเหตุขั้นพื้นฐานที่สำคัญของการคอร์รัปชันแล้ว การลดกฎเกณฑ์ข้อบังคับ และการให้ ความสำคัญกับระบบตลาด และการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น และลดบทบาทของรัฐลง จะมีผลทำให้ เส้นแบ่งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว กับส่วนรวมเกิดความไม่ชัดเจน

Szeftel²² กล่าวเสริมว่า จากความไม่ชัดเจนดังกล่าว มีผลทำให้เกิดแนวคิด และวิธีการ ปฏิบัติแบบอุปถัมภ์นิยมใหม่ (Neo-Patrimonialism) ซึ่งมีลักษณะที่รัฐธรรมนูญ และองค์กรต่างๆ จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินงานของผู้นำ และความสัมพันธ์ส่วนบุคคล จะกลายเป็นหลักการพื้นฐาน การดำรงอยู่ของระบบดังกล่าวนี้ จะต้องพึ่งพาการสนับสนุนทาง การเมืองจากการใช้ทรัพยากรต่างๆ ของรัฐ เป็นเครื่องมือสำคัญ ดังนั้น การคอร์รัปชันจึงเป็นวิธีการ หนึ่งที่ผู้ปกครอง หรือผู้มีอำนาจเลือกที่จะใช้ เพื่อจูงใจ หรือสร้างการสนับสนุนทางการเมืองให้กับ ตนเอง และหมู่คณะโดยการเปิดโอกาสให้ผู้สนับสนุนสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของรัฐนั่นเอง

²¹Ibid.

²²Ibid.

นอกจากนี้ Szeftel ยังได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์การนำเอาแนวความคิด Good Governance มาใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงาน หรือมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันด้วยว่า จากการศึกษาที่แนวความคิดดังกล่าวมองว่า สาเหตุของการคอร์รัปชันเป็นผลมาจากปัญหาของระบอบประชาธิปไตย หรือการพัฒนาเป็นสำคัญ มีผลทำให้แนวความคิดนี้ไม่สนใจที่จะศึกษาลึกลงไปถึงแรงขับเคลื่อนทางการเมือง และชนชั้นที่เป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการคอร์รัปชัน จึงไม่น่าแปลกใจ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาบางอย่างเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน จึงไม่ได้ถูกกล่าวถึงไว้ในรายงานชิ้นต่างๆ ของแนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ดังนั้นแนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างจึงเป็นเพียงแค่การทำให้ “กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เอื้อให้กับชนชั้นนายทุน” (Bourgeois Order) อาทิเช่น ระบบตลาด การดำเนินกิจการแบบเอกชน เป็นต้น ได้รับการสถาปนาขึ้น และได้นำไปสู่มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันที่ได้ละเลยประเด็นสำคัญๆ ต่างๆ ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง การแข่งขันทางการเมือง และแนวความคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันอื่นๆ ที่ผ่านมา เป็นต้น ผลก็คือ นอกจากจะไม่สามารถลดปัญหาการคอร์รัปชันลงได้แล้ว ปัญหานี้กลับได้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทั้งๆ ที่ได้มีความพยายามที่จะปฏิรูปการเมืองแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะ การปฏิรูปดังกล่าวไม่ได้ให้ความสำคัญกับ หรือกล่าวถึงการทำให้รัฐมีบทบาทหน้าที่ลดลง จึงมีผลทำให้การปฏิรูปที่ผ่านมาจึงไม่ได้มีผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการคอร์รัปชันแต่อย่างใด

Philp²³ กล่าวว่า ความพยายามที่จะลดการคอร์รัปชัน และเพิ่มความรับผิดชอบสาธารณะ โดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมในการเข้าถึงกระบวนการทางการเมืองนั้นมักจะล้มเหลว ทั้งนี้เพราะแท้ที่จริงแล้วประชาชนแทบจะไม่อยู่ในสถานะที่จะสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม หรืออยู่ในลักษณะที่จะเสนอนโยบาย และวิธีการปฏิบัติต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขา ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยนั้นมักจะไม่ได้ผล อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า ในทางทฤษฎีแล้ว สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองนั้น ถือได้ว่า เป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการยุติธรรม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการนำไปปฏิบัติจริง กล่าวคือ ถึงแม้ว่าจำนวนทางการเมืองเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองได้เน้นย้ำความรับผิดชอบทางการเมืองของประชาชน แต่ที่จริงแล้วความรับผิดชอบส่วนใหญ่จะอยู่ในมือของบรรดานักการเมือง และข้าราชการเป็นสำคัญ

²³M. Philp, "Defining Political Corruption," *Political Studies* 45 (1997): 436-462.

Eigen²⁴ กล่าวว่า ความสำเร็จในการดำเนินการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยการใช้มาตรการต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก นอกจากนี้ ในทางกลับกันมาตรการต่างๆ เหล่านั้น อาทิเช่น มาตรการเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบ และถ่วงดุล เป็นต้น ยังอาจจะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชันได้ ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า ถึงแม้ประเทศต่างๆ จะได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการคอร์รัปชัน รวมทั้ง การมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วก็ตาม แต่ก็ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการคอร์รัปชันน้อยมาก ทั้งนี้เพราะ แนวทางการปฏิบัติของมาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับบริบทที่เป็นจริงในการนำไปปฏิบัติ หรือบังคับใช้

การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย: มุมมองใหม่ในการศึกษาการคอร์รัปชัน

จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้มาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันที่ผ่านมาข้างต้นมีข้อจำกัดสำคัญคือ มาตรการเหล่านี้จะสามารถนำมาใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ถ้าหากการคอร์รัปชันนั้น เป็นการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้แนวความคิดว่าด้วย "การใช้อำนาจ" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้คือ มาตรการเหล่านี้ ถูกออกแบบมาโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อใช้ในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันที่มีที่มาจาก การใช้เครื่องมือทางการปกครอง และทางการบริหารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีอยู่ในทางมิชอบแต่เพียงแง่มุมเดียวนั้นเอง ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ มาตรการเหล่านี้ จะเกิดปัญหาอย่างมากในการนำไปปฏิบัติ ถ้าหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า พฤติกรรมที่น่าสงสัยพฤติกรรมหนึ่ง เป็นการใช้เครื่องมือทางการปกครอง หรือทางการบริหารไปในทางมิชอบหรือไม่

จากข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้เสนอว่า เพื่อให้การศึกษาวិเคราะห์ถึงสาเหตุของความล้มเหลวของมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชัน สามารถนำเสนอถึงประเด็น หรือมุมมองการวิเคราะห์ใหม่ๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการนำไปปรับปรุง และพัฒนาแนวความคิดในการกำหนดมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชัน ให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น จึงควรให้ความสนใจทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับ

²⁴P. Eigen, "Combatting Corruption Around The World," Journal of Democracy 7 (1996):158-168.

ประเด็นการศึกษาเรื่อง อำนาจ (Power) ในอีกมุมมองหนึ่งที่การศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่ผ่านมาไม่เคยให้ความสนใจทำการศึกษาแต่อย่างใด นั่นคือ การคอร์รัปชันภายใต้แนวความคิดว่าด้วย “การสร้างอำนาจ” โดยการนำเอาปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งที่การศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่ผ่านมาไม่เคยให้ความสนใจ หรือมองข้ามความสำคัญไป นั่นคือ ปัจจัยทางด้าน “ความรู้” (Knowledge) นั่นเอง

ตัวอย่างสำคัญที่จะนำมาศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นว่า แนวความคิดว่าด้วยการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายใต้แนวความคิดว่าด้วย การสร้างอำนาจ โดยการใช้ความรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงาน เป็นอย่างไรคือ การนำเอาการคอร์รัปชันอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เกิดขึ้นจากการใช้กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือ ในการออกแบบกรอบแนวทางการดำเนินงานที่จะนำไปสู่ หรือเอื้ออำนวยให้เกิดการคอร์รัปชันได้ ภายหลังจากที่นโยบายสาธารณะได้ถูกนำไปปฏิบัติ หรือบังคับใช้แล้ว หรือที่การศึกษาครั้งนี้เรียกว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy Corruption) ซึ่งการคอร์รัปชันในลักษณะนี้ จะเกิดขึ้น ภายหลังจากที่ได้มีการสร้างนโยบาย หรือกฎหมายที่เอื้อให้เกิดโอกาส หรือมีช่องทางในการคอร์รัปชัน ซึ่งสังคมให้การยอมรับว่า มีความถูกต้องชอบธรรม หรือเป็นเครื่องมือที่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อนแล้ว เพราะฉะนั้น ด้วยความชอบธรรม และความชอบด้วยกฎหมายของเครื่องมือดังกล่าวนี้เอง ที่มีผลทำให้พฤติกรรม หรือเจตนาที่จะทำการคอร์รัปชันนั้น จึงดูเหมือนว่าไม่ผิดกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะ ได้ถูกปิดบังซ่อนเร้นอย่างมิดชิด ไว้ภายใต้การดำเนินงานของเครื่องมือต่างๆ เหล่านั้นนั่นเอง

เพราะฉะนั้น จากสภาพปัญหาของการดำเนินการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันในปัจจุบัน ที่เกิดขึ้นจากการมองข้าม หรือไม่ให้ความสนใจทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของ “ความรู้” ที่มีต่อกระบวนการคอร์รัปชัน ที่มีผลทำให้มาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชัน ไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการกับการคอร์รัปชันในรูปแบบที่ผ่านมา และการคอร์รัปชันอีกรูปแบบหนึ่งคือ การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เท่าที่ควรดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในลักษณะนี้อย่างมีความจำเพาะเจาะจง ที่จะสามารถช่วยให้สามารถสร้างองค์ความรู้ หรือกรอบแนวคิดใหม่ๆ ในการนำมาใช้ในการพัฒนามาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ ได้เป็นอย่างดีต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเสนอว่า ควรมีการตั้งข้อสังเกตประการสำคัญต่อการพัฒนาองค์ความรู้ หรือกรอบแนวคิดดังกล่าวนี้ไว้ด้วย กล่าวคือ องค์ความรู้ที่จะนำมาใช้สำหรับการศึกษาคอร์รัปชันครั้งนี้ ไม่ควรที่จะนำเอาองค์ความรู้ของศาสตร์สาขาใดสาขาหนึ่ง

เพียงสาขาเดียวดังเช่นการศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่ผ่านนิยมนำมาใช้ อาทิเช่น องค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะ ผลที่ได้รับจากการศึกษาที่ผ่านมานั้น ก่อให้เกิดการรับรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเพียงส่วนเล็ยวเดียว เท่าที่องค์ความรู้ของศาสตร์สาขาวิชาหนึ่งๆ จะสามารถก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจได้เท่านั้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ องค์ความรู้เหล่านี้จะไม่สามารถก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการคอร์รัปชันได้อย่างลึกซึ้ง และกว้างขวางเพียงพอที่จะใช้ในการกำหนดมาตรการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามที่คาดหวัง

เพราะฉะนั้น เพื่อให้สามารถนำเสนอองค์ความรู้ หรือแนวคิดที่มีความหลากหลาย ในมุมมอง และสามารถเข้าถึงสภาพปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนอย่างสูงดังกล่าว ได้ดีกว่า การศึกษาที่ผ่านมามีนัยสำคัญ การศึกษาครั้งนี้ จะนำเอาองค์ความรู้ต่างๆ หลากหลายสาขาวิชา (Disciplines) มาทำการศึกษาในลักษณะสหวิทยาการ (Integrated Sciences Approach) ทั้งนี้ ผลที่จะได้รับจากการศึกษาด้วยวิธีการนี้นั้น จะมีความหลากหลายในการวิเคราะห์ปัญหามากกว่าการใช้ศาสตร์สาขาวิชาเดียว ซึ่งจะสามารถนำเสนอถึงมุมมอง และแนวคิดใหม่ๆ ในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ที่การศึกษาต่างๆ ยังไม่ได้นำเสนอเอาไว้ นั่นคือ วิธีการสร้างความสมเหตุสมผลทางวิชาการ เพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือของการสร้างความชอบธรรม หรือชอบด้วยกฎหมายให้กับการคอร์รัปชัน หรือการการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ซึ่งการนำเสนอมุมมอง หรือแนวคิดดังกล่าวนี้ จะมีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดแนวคิด หรือมุมมองใหม่ๆ เกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่การศึกษาต่างๆ ที่ผ่านมายังไม่ได้มีการนำเสนอไว้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการพัฒนาแนวความคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ที่จะนำมาใช้ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของมาตรการต่างๆ ที่ได้มีการกำหนดขึ้นอยู่แล้วให้เพิ่มมากขึ้นต่อไป

คำถามการวิจัย

คำถามการวิจัยครั้งนี้ จะให้ความสนใจศึกษาถึงความสำคัญของ “ความรู้” ในกระบวนการคอร์รัปชัน ผ่านการศึกษาถึง “การวิเคราะห์วาทกรรม” (Discourse Analysis) ที่จะสามารถนำมาใช้ในการอธิบายเกี่ยวกับ วิธีการใช้ความรู้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ความรู้เชี่ยวชาญ หรือความรู้เฉพาะวิชาชีพ” (Expertise or Professional Knowledge) ในกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะ หรือกฎหมายขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดี

ดังนั้นจากแนวทางการกำหนดคำถามวิจัยดังกล่าวข้างต้น สามารถที่จะนำมาใช้ในการกำหนดคำถามวิจัยของการศึกษาคั้งนี้ได้ดังนี้คือ

ความรู้มีบทบาทสำคัญอย่างไร ต่อการสร้างนโยบายขึ้นมา เพื่อให้เป็นเครื่องมือสำหรับการคอร์รัปชัน

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาถึง กระบวนการผลิตสร้าง และใช้วาทกรรมโดยใช้ความรู้เชี่ยวชาญ และความรู้เฉพาะวิชาชีพเป็นเครื่องมือ ภายในกระบวนการกำหนด และบริหารนโยบายสาธารณะ ที่เป็นสาเหตุทำให้นโยบายสาธารณะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือ หรือแนวทางปฏิบัติที่สำคัญในการดำเนินการคอร์รัปชัน

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1. วาทกรรมทางนโยบาย (Policy Discourse) สำหรับการศึกษาคั้งนี้ ได้ประมวลสรุป ต่อยอดจากแนวคิดวาทกรรมของ Michel Foucault²⁵ หมายถึง การแสดงออกทางภาษา และทางการกระทำทางสัญลักษณ์ประเภทต่างๆ เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ หรือเงื่อนไข ที่สามารถสร้างความถูกต้องชอบธรรมให้กับการกระทำของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นไปปฏิบัติ หรือบังคับใช้

2. การคอร์รัปชัน (Corruption) สำหรับการศึกษาคั้งนี้ จะนำเจานิยามความหมายของการคอร์รัปชันที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตริรัตน์²⁶ ที่ได้นิยามว่า การคอร์รัปชันในความหมายอย่างกว้างเขาไว้ว่า หมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือให้กับพรรคพวก โดยอาศัยอำนาจที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือ พฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดกฎหมาย หรืออาจไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับหลักจริยธรรม หรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนต่อ

²⁵ M. Foucault, The Archaeology of Knowledge, translated by A.M. Sheridan Smith (New York: Pantheon Books, 1972), pp. 37-38, 86, 97-99.

²⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตริรัตน์, "คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการทางเศรษฐกิจ," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 21 (4 ธันวาคม 2546):3.

บทบาทของบุคคลสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการ) ดังนั้น การที่รัฐมนตรี ร่วมกับข้าราชการ และบริษัทเอกชนต่างๆ กำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ หรือใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ของพวกเขาในภายหลังกนั้น จะถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน ตามนิยามความหมายนี้

ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาครั้งนี้ จะนำเอา กรณีการทุจริตการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ 2541 เจาะในส่วนของขั้นตอนการแจ้งการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล จนถึงขั้นตอนการจัดทำนโยบาย หรือโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น มาใช้เป็นกรณีศึกษา (Case Study)

2. จะทำการศึกษาเพื่อที่ความต้องการจะแสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของความรู้ ที่มีต่อการสร้างนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการคอร์รัปชันเท่านั้น โดยจะไม่ทำการศึกษา และนำเสนอถึงบทบาทหน้าที่ และความสัมพันธ์ของบุคคลต่างๆ ที่จะนำไปสู่การพิสูจน์ว่าใคร หรือผู้ใด เป็นผู้กระทำผิด หรือกระทำการคอร์รัปชันแต่อย่างใด

วิธีดำเนินการศึกษา

1. การศึกษาครั้งนี้มีสมมติฐานการวิจัยว่า

กรณีการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขนั้น ได้มีการสร้างวาทกรรมทางนโยบายต่างๆ ขึ้นมา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับดำเนินการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

2. เพื่อที่จะทำให้ผลที่ได้รับจากการศึกษา สามารถนำมาใช้ในการตอบคำถามการวิจัย และสมมติฐานการวิจัยที่กำหนดเอาไว้ข้างต้น การศึกษาครั้งนี้จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจะนำเอาวิธีวิทยาแบบ “การวิเคราะห์วาทกรรม” (Discourse Analysis) มาใช้เป็นกรอบคิดในการดำเนินการศึกษา ที่สามารถแสดงให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ กับอำนาจในอีกรูปแบบหนึ่งดังที่ได้กล่าวเอาไว้ข้างต้นได้เป็นอย่างดี ผ่านการศึกษาถึงกระบวนการ และลำดับขั้นตอนของการสร้างวาทกรรม การต่อสู้เพื่อขงชิง

การนำในการกำหนดวาทกรรม ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้น กับบุคคล กลุ่มบุคคล สถาบัน และเหตุการณ์ต่างๆ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้างวาทกรรม²⁷

สำหรับการศึกษาคั้งนี้จะนำเอาวิธีวิทยาของ Michel Foucault นักคิดชาวฝรั่งเศสที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดแบบ หลังโครงสร้างนิยม (Poststructuralism) และหลังสมัยใหม่ (Postmodernism) ได้คิดค้นขึ้น จำนวน 2 วิธีด้วยกัน ได้แก่ วิธีวิทยาแบบ Archeology ซึ่งเป็นวิธีวิทยาที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรม กับความรู้ หรือความจริง และ วิธีวิทยาแบบ Genealogy ซึ่งเป็นวิธีวิทยาที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรม กับการสร้างความรู้ความจริงทางสังคม²⁸ มาใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาวิเคราะห์ และสังเคราะห์ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ นั้น ถูกประกอบสร้างขึ้นมาจากวาทกรรมเชิงนโยบายอะไรบ้าง และบรรดาผู้กำหนด และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะได้นำเอาวาทกรรมเชิงนโยบายเหล่านั้น มาใช้ในการสร้างนโยบายสาธารณะขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการคอร์รัปชันได้อย่างไร ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงวิธีการนำเอาวาทกรรมต่างๆ มาใช้ในการสร้างความจริง เพื่อที่จะสามารถนำเอาความเป็นจริงที่ถูกสร้างขึ้นเหล่านั้น มาใช้ในการสร้างเงื่อนไขเชิงนโยบายที่มีความถูกต้องชอบธรรม สำหรับการนำไปใช้ในการสร้างนโยบายสาธารณะที่เอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการคอร์รัปชันของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่เป็นผู้สร้างวาทกรรมต่างๆ เหล่านั้นได้ในที่สุด

โดยสามารถที่จะแสดงรายละเอียดของวิธีวิทยาทั้ง 2 แบบ และกรอบแนวคิดในการผสมผสานวิธีวิทยาดังกล่าว เพื่อที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) ที่ถูกสร้างขึ้น และนำมาใช้ในกรณีศึกษาได้ดังนี้

1. วิธีวิทยาแบบ Archeology เป็นวิธีวิทยาที่ถูกนำมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อที่จะจำแนกแยกแยะว่าในวาทกรรมหนึ่งนั้นประกอบด้วยวาทกรรมชนิดต่างๆ อะไรบ้าง ซึ่ง Michael Dean²⁹ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางการวิเคราะห์ด้วยวิธีวิทยาแบบนี้ว่า เป็นวิธีการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ และอธิบายวาทกรรมต่างๆ ที่มุ่งเน้นการแสวงหากระบวนการ หรือวิธีการที่

²⁷ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, สัญญาวิทยา, หลังโครงสร้างนิยม กับการศึกษารัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2545), น. 98.

²⁸ M. Dean, Critical and Effective Histories: Foucault's Methods and Historical Sociology (London: Basic Books, 1994), pp. 15-36.

²⁹ Ibid.

วาทกรรมเหล่านั้น สามารถแสดงออกถึงความมีเหตุมีผล ที่สามารถนำไปสู่การอ้างได้ว่า สิ่งต่างๆ ที่วาทกรรมเหล่านี้แสดงออกมานั้นเป็นความจริง หรือเป็นการพูดความจริง ดังนั้น วิธีวิทยาแบบ Archeology จึงเป็นวิธีวิทยาที่สามารถศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรม กับความรู้ ผ่านการแสดงให้เห็นว่า ในกรณีใดกรณีหนึ่ง จะประกอบด้วยการสร้างวาทกรรมต่างๆ ขึ้นมา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแสดงให้เห็นถึงความจริง หรือความถูกต้องแน่นอน ของกรณีดังกล่าว นั้นเอง

2. วิธีวิทยาแบบ Genealogy เป็นวิธีวิทยาที่ถูกนำมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะ เผยแสดงให้เห็นถึง วาทกรรมอีกวาทกรรมหนึ่ง ที่ถูกประกอบสร้างขึ้นมาจากวาทกรรมประเภท ต่างๆ ที่ได้ถูกจำแนกแยกแยะออกมาด้วยวิธีการศึกษาแบบ Archaeology ดังกล่าวข้างต้นขึ้นมา ใหม่ ซึ่งเป็นวาทกรรมที่ได้แอบแฝงอยู่เบื้องหลังวาทกรรมที่ถูกเผยแสดงไว้ก่อนหน้านี้ อันจะ สามารถแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ หรือความต้องการที่ถูกแอบแฝงไว้ภายใต้การสร้าง และใช้ วาทกรรมอีกวาทกรรมหนึ่ง ได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่ง Dean³⁰ กล่าวว่า วิธีวิทยาแบบนี้ จึงเป็น วิธีการในการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อการสืบค้นเนื้อหาทางประวัติศาสตร์ที่ถูกจัดเอาไว้อย่างเป็นระบบ ระเบียบของวาทกรรม การปฏิบัติ และเหตุการณ์ต่างๆ อันนำไปสู่การอ้างว่า เป็นสิ่งที่ เปรียบเสมือนเป็นกฎธรรมชาติ หรือความจำเป็นต่างๆ ของสังคมที่ต้องให้การยอมรับ และเชื่อฟัง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ก็คือ เป็นการศึกษาที่พยายามแสดงให้เห็นถึง เงื่อนไขต่างๆ ที่นำไปสู่การ กล่าวอ้างถึงความจริงของเหตุการณ์ หรือกรณีใดกรณีหนึ่งในสังคมได้ในที่สุดนั่นเอง

จึงอาจจะสามารถสรุปได้ว่า ในขณะที่วิธีการศึกษาแบบ Archeology ศึกษาถึง กฎเกณฑ์ต่างๆ ของการก่อรูปของวาทกรรม วิธีการแบบ Genealogy ได้ให้ความสนใจกับ การศึกษาถึงการอธิบายเกี่ยวกับภาคปฏิบัติการของวาทกรรม กับอำนาจ ที่ทำให้วาทกรรมต่างๆ ได้รับการยอมรับ และนำไปปฏิบัติตามของคนในสังคม เพราะฉะนั้น จึงอาจจะสามารถแสดงให้ เห็นถึงความสัมพันธ์สอดคล้องกันระหว่างวิธีวิทยาทั้ง 2 วิธีดังกล่าวที่สามารถนำมาใช้ในการ การศึกษาวิเคราะห์เหตุการณ์ หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งได้ดังนี้คือ ในเบื้องต้นวิธีการ แบบ Archeology จะนำเสนอให้เห็นว่าภายในเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งนั้น ได้ประกอบด้วยวาทกรรมอะไรบ้าง และวาทกรรมเหล่านั้น ได้ถูกผลิตสร้างขึ้นมาจากอย่างไร จากนั้นก็จะนำเอาวิธีการแบบ Genealogy มาใช้ในการศึกษาว่า จะสามารถนำเอาวาทกรรม เหล่านั้นมาทำการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ และจัดเรียงลำดับ หรือระบบใหม่ เพื่อแสดงให้เห็นถึง

³⁰ Dean, Mitchell, *Ibid.*

ความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมเหล่านั้นในอีกมิติ หรือมุมมองหนึ่งที่แตกต่างไปจากมิติ หรือ มุมมองที่ถูกหยิบยกขึ้นมาทำการศึกษา หรือที่ ฟูกอต์³¹ ได้สรุปว่า วิธีการดังกล่าวนี้เปรียบเสมือน กับการเป็นการศึกษา ประวัติศาสตร์ของปัจจุบัน (History of the Present)

ตารางที่ 1.1

เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างวิธีวิทยาแบบ Archeology และ Genealogy

การเปรียบเทียบ	Archeology	Genealogy
รูปแบบการศึกษา	การวิเคราะห์	การสังเคราะห์
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	การก่อรูปของวาทกรรม	การอธิบายเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ กับวาทกรรม
วิธีการการศึกษา	นำเสนอให้เห็นว่าภายใน เหตุการณ์ หรือสถานการณ์ใด สถานการณ์หนึ่งนั้น 1. ประกอบด้วยวาทกรรม อะไรบ้าง 2. วาทกรรมเหล่านั้น ได้ถูกผลิต สร้างขึ้นมาได้อย่างไร	การนำเอาวาทกรรมต่างๆ มาจัด เรียงลำดับ หรือระบบใหม่ เพื่อ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ระหว่างวาทกรรมเหล่านั้น กับ การมี และใช้อำนาจในสังคม หรือเหตุการณ์ที่ทำการศึกษา

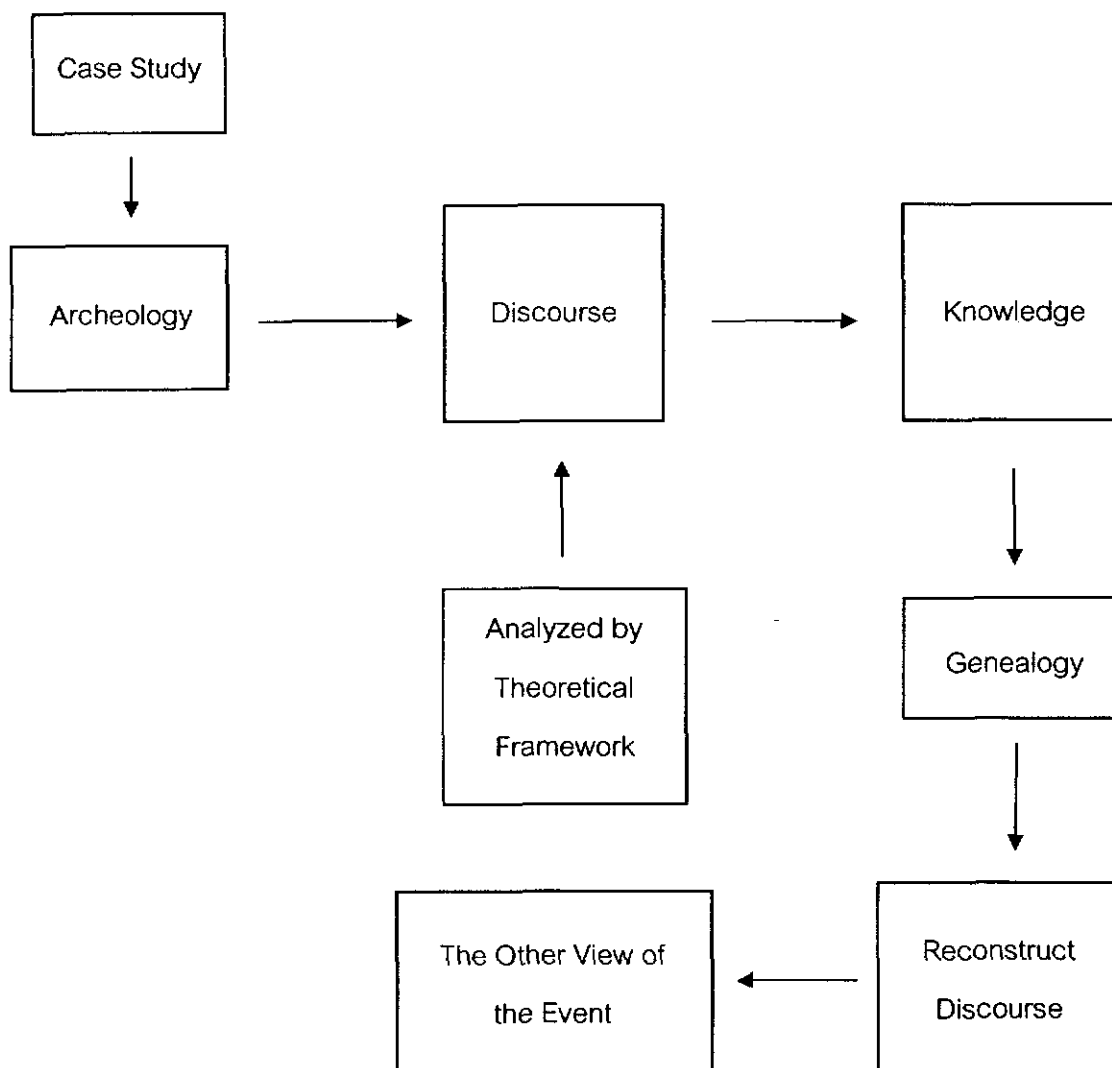
จากตารางที่ 1.1 สามารถแสดงให้เห็นว่า วิธีวิทยาทั้ง 2 วิธีนั้น มีความแตกต่างกันอย่าง ชัดเจน กล่าวคือ วิธีวิทยาแบบ Archeology จะมุ่งทำ "การวิเคราะห์" (Analysis) เพื่อจำแนก แยกแยะว่า วาทกรรมหนึ่งๆ นั้น ถูกสร้างขึ้นมาจากองค์ประกอบอะไรบ้าง ส่วนวิธีวิทยาแบบ

³¹ Foucault, Michel, Discipline and Punish: The Birth of Prison (New York: Wintage, 1979), p. 31.

Genealogy จะมุ่งทำ “การสังเคราะห์” (Synthesis) โดยจะนำเอาวาทกรรมต่างๆ ที่ถูกวิเคราะห์ด้วยวิธีวิทยาแบบ Archeology มาบูรณาการขึ้นมาใหม่เพื่อแสดงให้เห็นถึงมุมมองอีกด้านหนึ่งของเหตุการณ์ที่กำลังทำการศึกษา โดยจะแสดงให้เห็นว่า ได้มีการสร้างวาทกรรมเหล่านั้นขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้าง และใช้อำนาจของบุคคลต่างๆ หรือของสังคมนั้นๆ ได้อย่างไร

แผนภูมิที่ 1.1

กรอบแนวคิดในการศึกษาด้วยวิธีการวิเคราะห์วาทกรรม



จากแผนภูมิที่ 1.1 แสดงให้เห็นถึงกรอบแนวคิดสำคัญของการดำเนินการศึกษาด้วยวิธีการวิเคราะห์วาทกรรมของการศึกษาครั้งนี้ว่า กระบวนการทฤษฎีในการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2541 นั้น ประกอบด้วยการดำเนินงาน 2 ส่วนสำคัญคือ

ในส่วนของการสร้างวาทกรรมทางนโยบาย และในส่วนของการสร้างนโยบายเพื่อการคอร์รัปชัน หรือการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย แต่สำหรับการศึกษาด้วยวิธีการวิเคราะห์วาทกรรมครั้งนี้ จะมุ่ง ทำการศึกษาในส่วนของการสร้างวาทกรรมทางนโยบายเป็นสำคัญ และจะให้ความสำคัญในส่วน ของการคอร์รัปชันเชิงนโยบายเป็นประเด็นรองลงไป โดยจะนำเอาวิธีวิทยาดังกล่าวมา ทำการศึกษาตั้งแต่ขั้นตอนการแจ้งการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล จนถึงขั้นตอนการจัดทำ นโยบาย หรือโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อนำเอาวิธีวิทยาทั้ง 2 วิธี มาเปรียบเทียบกับเป้าหมายสำคัญของการศึกษา ด้วยวิธีการวิเคราะห์วาทกรรมดังกล่าวข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า สำหรับการศึกษาครั้งนี้ จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการวิธีวิทยาแบบ Archeology เป็นอันดับแรก โดยจะนำมาใช้ในการ แสดงให้เห็นว่า นโยบาย หรือโครงการของกรณีศึกษานั้น ถูกประกอบสร้างขึ้นมาจากวาทกรรม ต่างๆ อะไรบ้าง และวาทกรรมเหล่านั้น ถูกสร้างขึ้นมาจากความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาอะไรบ้าง เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่า ความรู้มีบทบาทสำคัญอย่างไร ในกระบวนการสร้างนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้เป็น เครื่องมือสำหรับการคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นการตอบคำถาม และสมมติฐานการวิจัยของการศึกษา ครั้งนี้ได้เป็นอย่างดี จากนั้นจึงจะนำเอาวิธีวิทยาแบบ Genealogy มาใช้ในการแสดงให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมที่ถูกวิเคราะห์เหล่านั้น กับการคอร์รัปชัน เพื่อยืนยันถึงบทบาท สำคัญของความรู้ ที่มีต่อการสร้างนโยบายสาธารณะขึ้นมา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการ คอร์รัปชัน หรือที่การศึกษาครั้งนี้เรียกว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบายนั่นเอง

ข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษา และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ จะนำเอา กรณีการทุจริตการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ของกระทรวง สาธารณสุข ปีงบประมาณ 2541 มาใช้เป็นกรณีศึกษา (Case Study) ทั้งนี้เพราะ กรณีดังกล่าว มีข้อสังเกตบางประการที่สามารถนำมาใช้ในศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง "ความรู้ กับการ คอร์รัปชัน" ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ กรณีศึกษานี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มีการนำเอาความรู้ เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการประกอบสร้างนโยบาย หรือโครงการ รวมทั้งแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ที่นำไปสู่การคอร์รัปชันได้ตามที่ต้องการในที่สุด นอกจากนี้ กรณีศึกษาดังกล่าว ยังเคยเป็นกรณีที่ได้รับความสนใจจากสังคมไทยอย่างกว้างขวาง และมี

ขอบเขตของระยะเวลาอย่างชัดเจน ทำให้สามารถนำมาใช้ในการอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับผู้สนใจได้ดีกว่ากรณีศึกษากรณีอื่นๆ รวมทั้งเป็นกรณีที่ได้รับการพิสูจน์ และยืนยันทางกฎหมายอย่างชัดเจนแล้ว จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหา หรืออุปสรรคใดๆ ในระหว่างการเก็บรวบรวมหรืออ้างอิงข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดนี้ จะสามารถช่วยให้การศึกษานี้สามารถดำเนินไปได้ตามกระบวนการดำเนินการศึกษาที่กำหนดไว้

ในส่วนของข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการศึกษานั้น จะมีลักษณะเป็น “เอกสารหลักฐาน” (Documentary Evidence) เป็นสำคัญ ข้อมูลที่จะใช้เป็นข้อมูลที่ถูกรวบรวมขึ้นมาจากเอกสารหลักฐานต่างๆ ของทางราชการ เอกชน และองค์กรภาคประชาชน (NGOs) ประกอบด้วย รายงานการประชุม ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ มติ ข้อตกลง และคำสั่ง เป็นต้น

อนึ่ง ในกรณีที่มีข้อจำกัดบางประการที่อาจมีผลทำให้เกิดอุปสรรคในการขอรับหรือเข้าถึงข้อมูลที่เป็นเอกสารหลักฐานสำคัญบางชิ้น/บางเรื่อง จากหน่วยงานของทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งบุคคล และกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคอร์รัปชันของกรณีศึกษา ซึ่งอาจจะทำให้ได้รับข้อมูลที่เพียงพอสำหรับนำมาใช้ในการวิเคราะห์ด้วยวิธีวิทยาต่างๆ ของการศึกษาคั้งนี้ นั้น ผู้ศึกษาอาจจะใช้วิธีขออนุญาตเข้าพบ “บุคคลสำคัญ” (Key Person) บางท่าน ที่มีความเกี่ยวข้อง หรือมีความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อทำการสัมภาษณ์ ในบางประเด็นที่อาจจะเป็น “เรื่องเชิงลึก หรือเรื่องลับ” ที่ไม่อาจจะเปิดเผยเป็นเอกสารหลักฐานได้ แต่อาจจะประเด็นสำคัญที่จะสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ด้วยวิธีวิทยาต่างๆ เพื่อที่จะช่วยให้เกิดความคลี่คลาย หรือแสดงให้เห็นถึงปมประเด็นบางประการที่เกี่ยวข้องกับการใช้วาทกรรมทางนโยบายต่างๆ เพื่อการคอร์รัปชัน นอกเหนือไปจากข้อจำกัดทางเอกสารหลักฐานบางประการที่อาจจะเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดีเพิ่มมากขึ้น

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาคั้งนี้ จะนำเอาแนวคิดการวิเคราะห์วาทกรรมของ Teun van Dijk (2003) มาปรับปรุง สำหรับใช้ในการคัดเลือก และเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ข้างต้น เพื่อที่จะระบุว่า มีวาทกรรมใดบ้างที่เป็นวาทกรรมทางนโยบาย โดยแบ่งวิธีดำเนินงานออกได้ดังนี้

1. จำแนกข้อมูลดังกล่าว ออกเป็นประเด็นต่างๆ
2. ระบุถึงบุคคล และสถาบันต่างๆ ภายในประเด็นหนึ่งๆ ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเอาความรู้เฉพาะวิชาชีพ หรือความรู้ที่มีความจำเพาะเจาะจง มาใช้ในการสร้างวาทกรรมทางนโยบาย
3. ระบุถึงการใช้ความรู้เฉพาะวิชาชีพ หรือความรู้ที่มีความจำเพาะเจาะจงของบุคคล และสถาบันดังกล่าว มาใช้ในการสร้างวาทกรรมทางนโยบายต่างๆ
4. ระบุถึงการนำเอาองค์กร บุคคล รวมทั้งความสัมพันธ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและใช้วาทกรรมทางนโยบาย มาใช้ในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือให้กับของวาทกรรมดังกล่าว
5. ระบุถึงปัจจัยเบื้องหลังทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เป็นต้น ที่ทำให้วาทกรรมทางนโยบายที่ถูกสร้างขึ้นนั้น ถูกนำไปใช้ในการสร้างเป็นเงื่อนไขทางนโยบายสำหรับใช้สนับสนุนการดำเนินการคอร์รัปชันของกรณีศึกษา

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับวิธีดำเนินการศึกษา เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของผลการศึกษาในแต่ละส่วนดังกล่าวนั้น จะทำการจำแนกวาทกรรมต่างๆ ที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความเหมาะสมกับการนำมาใช้ในการศึกษา ออกเป็นหมวดหมู่ หรือกลุ่มปัจจัยต่างๆ จากนั้นจะนำเอาวาทกรรมต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น มาทำการสังเคราะห์ เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของวาทกรรมต่างๆ ที่ถูกประกอบสร้างขึ้นใหม่ จากการศึกษาดังกล่าวนี้ มาใช้ในการตอบคำถาม และวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษาได้ถึงสาระสำคัญต่างๆ ในภาพรวมที่ต้องการจะทราบได้ต่อไป ซึ่งสามารถที่จะแสดงรายละเอียดโดยสังเขป ของวิธีดำเนินการวิจัยของการศึกษาทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น ได้ดังนี้คือ

1. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิทยาแบบ Archeology

- 1.1 คัดเลือก และเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่มีความเหมาะสมกับการนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จากแหล่งข้อมูลต่างๆ
- 1.2 นำเอาลักษณะสำคัญของวาทกรรมที่ได้กำหนดไว้ในบทที่ 2 มาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อทำการจำแนกแยกแยะว่า ในกรณีศึกษานี้ มีประเด็นใดบ้างที่เข้าคุณลักษณะเป็นวาทกรรมทางนโยบาย เพราะเหตุใด

1.3 ระบุว่า ได้มีการใช้ความรู้ทางวิชาการ หรือเฉพาะวิชาชีพ ประเภทใด ในการสร้างวาทกรรม หรือข้ออ้างต่างๆ หรือกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อใช้ในการกำหนด นโยบายขึ้นมา สำหรับที่จะใช้เป็นเครื่องมือคอร์รัปชัน

2. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิทยาแบบ Genealogy

นำเอาหลักเกณฑ์คุณลักษณะของการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ที่ได้กำหนดไว้ในบทที่ 2 มาใช้ประกอบการวิเคราะห์วาทกรรมว่า ได้มีการนำเอาวาทกรรมทางนโยบาย ไปใช้ในการสร้างเงื่อนไขเชิงนโยบายอะไรบ้าง ที่จะนำไปสู่การคอร์รัปชันเชิงนโยบายได้

3. การสังเคราะห์ผลการศึกษา

3.1 นำเอาผลที่ได้รับจากการวิเคราะห์ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น มาทำการสังเคราะห์ผลการศึกษาให้เห็นถึง บทบาทของความรู้ที่มีต่อการสร้างวาทกรรมทางนโยบายต่างๆ เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นมา สำหรับใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการดำเนินการคอร์รัปชันของกรณีศึกษา รวมถึงการแสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญ และกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ของการคอร์รัปชันเชิงนโยบายของกรณีศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษา

สำหรับการนำเสนอผลที่ได้รับการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษา ด้วยวิธีวิทยาแบบผสมผสานของการศึกษาคั้งนี้ นั้น จะแบ่งออกเป็น 7 บทด้วยกัน ได้แก่

บทที่ 1 บทนำ จะเป็นการนำเสนอถึงการนิยามความหมาย และแนวความคิดของการคอร์รัปชันที่ผ่านมา, การนำเสนอถึงการนำเอาความหมาย และแนวความคิดเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดเป็นมาตรการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชัน รวมทั้งการวิพากษ์วิจารณ์ถึงสาเหตุของความล้มเหลวในการดำเนินงานของมาตรการเหล่านั้น ตลอดจนการนำเสนอถึงคำถามการวิจัย, วัตถุประสงค์, วิธีการดำเนินการศึกษา และผลที่คาดว่าจะได้รับการศึกษาคั้งนี้

บทที่ 2 วรรณกรรมปริทัศน์ จะเป็นการนำเสนอถึงกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี และรูปแบบแนวคิดวิธีดำเนินการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เปรียบเทียบกับการทบทวนรูปแบบวิธีการคอร์รัปชันต่างๆ ที่ได้มีผู้ทำการศึกษาเอาไว้ และนำเสนอ เพื่อทำการเปรียบเทียบให้เห็นว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบายมีความคล้ายคลึง และมีความแตกต่างจากรูปแบบของการคอร์รัปชันรูปแบบต่างๆ ที่ได้มี

ผู้ทำการศึกษาเอาไว้อย่างไร ทั้งนี้เพื่อที่จะนำผลที่ได้รับจากการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าว ไปใช้เป็นกรอบแนวคิดว่าด้วยการคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่จะถูกนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ต่อไป

บทที่ 3 สภาพการณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทย จะเป็นการนำเสนอถึงภาพรวมของปัญหาการคอร์รัปชัน มาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชัน และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานดังกล่าวของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงสภาพแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาว่ามีมากน้อยเพียงใด และอะไรที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาเช่นนั้น

บทที่ 4 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ กับวาทกรรมทางนโยบาย ผ่านกรณีศึกษา: การทุจริตในการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ปี พ.ศ.2541 โดยจะเป็นการนำเสนอถึงที่มาของการคอร์รัปชัน และการใช้วิธีวิทยาแบบ Archeology เป็นเครื่องมือในการจำแนกแยกแยะวาทกรรมทางนโยบายต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ากรณีศึกษานี้ประกอบด้วยวาทกรรมทางนโยบายอะไรบ้าง และวาทกรรมเหล่านั้นถูกสร้างขึ้นมาจากความรู้ อะไร หรือแบบใด จากนั้นจะนำเสนอถึงผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมทางนโยบาย กับการคอร์รัปชัน โดยจะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่ได้รับจากการใช้วิธีวิทยาแบบ Genealogy เป็นเครื่องมือในการนำเอาวาทกรรมเชิงนโยบายที่ถูกจำแนกออกเป็นส่วนๆ ดังกล่าวมาทำการสังเคราะห์ หรือประกอบสร้างขึ้นใหม่ เพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการคอร์รัปชันที่ถูกแฝงเร้นไว้ภายในกระบวนการกำหนด หรือสร้างนโยบายสาธารณะของกรณีศึกษา

บทที่ 5 การสังเคราะห์ผลการศึกษา โดยจะเป็นการนำเสนอถึงความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมเชิงนโยบาย กับการคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาในเชิงการสังเคราะห์ผลที่ได้รับจากการศึกษาด้วยวิธีการวิเคราะห์วาทกรรม ทั้ง 2 วิธีวิทยาข้างต้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ วาทกรรม นโยบายสาธารณะ และการคอร์รัปชัน

บทที่ 6 สรุป และอภิปรายผลการศึกษา รวมทั้งนำเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นข้อค้นพบที่ได้รับจากการศึกษา ได้แก่ ข้อจำกัดในการนำเอาแนวคิดทฤษฎีมาใช้ และประโยชน์ที่การศึกษาครั้งนี้จะมีต่อการนำมาใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในโอกาสต่อไป