

บทคัดย่อ

ส่วนที่ 1

รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ

ชื่อโครงการ (ภาษาไทย)

วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่
ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่

(ภาษาอังกฤษ)

The Analysis of Rewards Payment Scheme for Public
Officials on the Performance of Duty

ชื่อผู้วิจัย

1. รศ.ดร. ประธาน วัฒนวาณิชย์ (หัวหน้าโครงการ : PhD, in Criminal Justice, (Distance Learning), Trinity College and University, Delaware : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : โทร. 02 4133997)
2. นายวีระศักดิ์ แสงสารพันธ์ (นักวิจัย : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายอาญา) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โทร. 02 1419169)
3. นายอรรถสิทธิ์ กันมล (นักวิจัย : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โทร. 02 2220206)
4. พ.ต.ท. ประลอง ศิริภูท (ผู้ช่วยนักวิจัย : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายอาญา) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โทร. 02 2514730)
5. นางสาวศุภฎี เขียวมีศรี (ผู้ช่วยนักวิจัย: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : มหาวิทยาลัยมหิดล : โทร. 086 7891464)

ได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง ปีงบประมาณ 2552

จำนวนเงิน 2,000,000.00 บาท ระยะเวลาทำการวิจัย 3 ปี 5 เดือน

ตั้งแต่วันที่ 2 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2552 ถึงวันที่ 31 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2555

ส่วนที่ 2 บทคัดย่อ

การจ่ายเงินรางวัลหรือเงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่สืบสวนหรือจับกุมผู้กระทำความผิดมีปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นการจ่ายเงินรางวัลเพื่อชดเชยค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรายได้น้อย สร้างแรงจูงใจให้ทุจริตจากการรับสินบนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่น หรือเป็นการจ่ายเพื่อตอบแทนภาระงานที่มีลักษณะพิเศษ แต่การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่บางตำแหน่งได้รับเงินรางวัลเป็นพิเศษต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปก่อให้เกิดปัญหาอย่างน้อย 2 ประการ คือ เกิดพฤติกรรมบิดเบือนจากสิ่งที่ควรกระทำ (Moral Hazard) และการสร้างความไม่เป็นธรรมในระบบการทำงานของราชการที่ข้าราชการกลุ่มหนึ่งได้ผลตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติสูงกว่าข้าราชการอื่น ด้วยเหตุนี้ จำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและประเมินระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ว่าสมควรกระบบการจ่ายเงินรางวัลดังกล่าวไว้หรือไม่ หรือต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เพื่อให้การจ่ายเงินรางวัลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมยิ่งขึ้น

ในการศึกษาทางทฤษฎีและกรณีศึกษาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมศุลกากร และสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จะเป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อรับฟังปัญหาและข้อคิดเห็น การจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อรับฟังความเห็นสาธารณะ และการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังข้อเสนอแนะผลการวิจัย โดยในการศึกษาได้ให้ความสำคัญกับ (1) การสำรวจและวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการให้เงินรางวัลตามกฎหมายไทย (2) การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบและปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการจ่ายเงินรางวัล และ (3) การศึกษาวิเคราะห์การจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานเทียบเคียงกับการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายไทย

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันการจ่ายเงินรางวัลมี 2 แนวทาง คือ การจ่ายเงินรางวัลตามพระราชบัญญัติเฉพาะที่บัญญัติให้มีการจ่ายเงินรางวัล และการจ่ายเงินรางวัลตามข้อบังคับหรือประกาศของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง โดยการดำเนินการทั้ง 2 แนวทางมีส่วนที่คล้ายกันและต่างกัน ส่วนที่คล้ายกันส่วนใหญ่เป็นเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในกระบวนการจ่ายเงินรางวัล แต่ส่วนที่เป็นสาระสำคัญของการจ่ายเงินรางวัลได้แก่การกำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลและการกำหนดอัตราหรือสัดส่วนเงินรางวัลที่ผู้มีสิทธิจะได้รับกลับแตกต่างกัน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดปัญหาและผลกระทบในระบบการจ่ายเงินรางวัล คือ (1) ผลกระทบ

ที่เกิดขึ้นจากตัวบทบัญญัติกฎหมาย (2) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกระบวนการการจ่ายเงินรางวัล และ (3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนจากการบังคับใช้กฎหมาย

งานวิจัยนี้ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาแบ่งเป็น 2 ด้าน คือ ด้านนโยบาย

เห็นควรแยกพิจารณาการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลออกจากกัน โดยเงินสินบนเห็นควรให้มีต่อไปเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดมากขึ้น สำหรับเงินรางวัลเห็นควรให้มีต่อไปเช่นเดียวกันแต่ให้มีเฉพาะบางส่วน และสมควรปรับอัตราส่วนเงินรางวัลให้น้อยลงกว่าเดิมตามความเหมาะสม ด้วยเหตุที่ไม่ประสงค์ให้เจ้าหน้าที่พยายามทำงานเพื่อหวังเงินรางวัลมากกว่าการปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความสุจริต นอกจากนี้ การให้เงินรางวัลยังแสดงให้เห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุของอาชญากรรมและเป็นการทำงานในเชิงรับ (Reactive law enforcement) ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของหลักการบังคับใช้กฎหมาย ที่เน้นการป้องกันอาชญากรรมและการไม่เกิดการกระทำความผิด ทั้งนี้ เงินรางวัลในส่วนที่ปรับลดจากเงินที่จ่ายให้กับผู้ปราบปรามจับกุม สมควรนำไปเพิ่มในส่วนของการให้รางวัลแก่ผู้ที่ทำงานหรือปฏิบัติงานในเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพและดีเด่นมากกว่า

สำหรับแนวทางการแก้ไขปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัล ผู้วิจัยมีข้อเสนอเป็น 2 ระยะ คือ ระยะยาว เสนอให้กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลการจ่ายเงินรางวัล ควรศึกษาและปรับปรุงระบบการจ่ายเงินรางวัลทั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ และที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 ให้มีมาตรฐานการดำเนินการในลักษณะอย่างเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในระบบการจ่ายเงินรางวัล ในระยะสั้น เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง และการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในส่วนที่เป็นสาเหตุของปัญหาการจ่ายเงินรางวัล เพื่อให้การจ่ายเงินดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในส่วนของการแก้ไขปัญหามหาการทุจริตจากการจ่ายเงินสินบนซึ่งเป็นการกระทำทุจริตทั่วไปที่เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ เห็นควรดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจ่ายเงินสินบนเกิดความถูกต้องและโปร่งใส รวมทั้งจัดให้มีการรณรงค์ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายอันจะเป็นการเริ่มต้นที่ดีสำหรับการยุติการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินสินบน

ABSTRACT

The reward payment scheme or the money paid to state officials for performance of law enforcement on investigation and arresting the offender has provided in a number of legislations. The law has purposes to increase efficiency and compensation for lower salary state officials and gives incentive to refrain from receiving bribery and other benefits. Moreover, the reward may be given to perform extraordinary duties. Currently, the reward payment scheme for certain positions differed considerably to ordinary state officials that shall have at least two difficulties on performance of government duties: moral hazard and discrimination against and unequal payment to other officers. The study, therefore, is needed to analyze the reward payment scheme to state officials whether it shall be sustained or revised in order to serve the objective of efficiency and fair level field.

In theoretical consideration and case studies on the National Police Agency, Customs Department and Office of Narcotic Control Board under documentary research and in depth interview, including convening a hearing and focus group as well as the public opinion and mass media, the researcher has concentrated on (1) to conduct surveys and analyses of legislations and regulations concerning reward payment schemes under the Thai laws; (2) to study and analyze laws and regulations on reward payment schemes; (3) to study and analyze the law on special pay of the United States as a source of comparison with Thai system

The outcome of current reward payment scheme divided into the payment scheme under the act governed the reward rendition in the legislation and the reward payment scheme under regulation of the Ministry of Finance on deduction of the fine collected from the offender prior to deliver the treasury. Both practices have similar and different characteristics. The similarity is concerned with principle, method and procedure of payment. The significant of the reward schemes are provided for receiver and stipend rate or proportion of the reward to the eligible receiver. These discrepancies of entitlement and remuneration rate of reward payment have caused difficulties in the reward payment system: (1) inequality for eligible receiver in the government services, (2) the unfair payment procedure, (3) discrimination on enforcement of law to the public.

The research has proposed to resolve difficulties divided into policy and revision of legislation in questions. The policy of reward payment schemes shall separate money award to state official from reward that gives to the public for assistance the law enforcement officer or agency. The reward system shall continue for an incentive to public participation in crime prevention. The award/reward payment schemes render to state official shall be partly continued and revised the proportion rate according to the specification of job description to encouraging honesty in undertaking law enforcement duties rather than money incentive. Furthermore, the reward payment scheme should not promote reactive law enforcement as mean to an end rather than proactive crime prevention. The reward payment scheme should render to the task of proactive law enforcement official on evaluation of effectiveness and outstanding crime prevention program.

For improvement and revision of law on reward payment system, the researcher has proposed short term and long term measures. The Ministry of Finance that oversees the reward payment scheme should deliberate to reform existing laws: specific legislation given the reward and the Regulation of the Ministry of Finance on the Deduction of Fine prior delivery to the Treasury B.E. 2546. The said legislation shall have same procedure for equal reward payment system. The short term solution needed to revise Ministry of Finance's Regulation of B.E. 2546 to correct discrepancies in rendition of reward schemes for performing similar law enforcement function, the Regulation of Ministry of Finance on the Rendition of Award and Reward for Expense in Performance of Duty B.E. 2546 and Announcement of Ministry of Finance Specified Category and Deduction of Fine Rate prior Delivery to the Treasury. These legislations have caused problematic discretion under implementation and practices in order to eliminate controversy and enhance efficiency.

The prevention of corruption under the reward scheme shall be enforcing as other infringement of laws and regulation, malpractice and criminal offences. The implementation of reward scheme shall be given in transparent manner in the context of good governance including a campaign to build the state officials' consciousness and dedication in performing their duties.