

กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgements)

รายงานวิจัยเรื่อง วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีนับแต่การเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการโดยได้รับการสนับสนุนจากคณะทำงานตรวจสอบทางวิชาการ คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีหน้าที่ติดตามการดำเนินงานและให้การช่วยเหลือในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคด้านต่างๆ นอกจากนี้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้การสนับสนุนและประสานงานให้แก่ผู้วิจัยด้วยดีตลอดมา

คณะผู้ศึกษาวิจัยขอขอบคุณคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ได้เห็นความสำคัญของการป้องกันและแก้ไขช่องว่างของกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รวมทั้งประเด็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ของราชการในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน คณะกรรมการฯ ได้เห็นความสำคัญและริเริ่มโครงการวิจัยนี้ นอกจากนี้ บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ยังได้ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน การเข้าร่วมประชุม และแสดงความคิดเห็นทางวิชาการอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม โครงการวิจัยนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ถ้าไม่ได้รับการสนับสนุนข้อมูลที่จำเป็นในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาวิจัยในข้อกำหนด (Terms of Reference) คณะผู้ศึกษาวิจัยขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในกระทรวงและกรมต่างๆ จำนวนมาก ทั้งที่ปรากฏชื่อและไม่ปรากฏชื่อบุคคลและหน่วยงาน รวมทั้งผู้แทนหน่วยงานที่ให้ความอนุเคราะห์แสดงความคิดเห็น เข้าร่วมการประชุมรับฟังความเห็น ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่กรุณาใช้เวลาอันมีค่าตอบคำถามในประเด็นต่างๆ อย่างรอบด้าน ทั้งที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในระบบที่เป็นอยู่ รวมทั้งท่านที่ประสงค์จะให้มีการปรับปรุงระบบดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนราชการที่รับผิดชอบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่การเงินที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล และผู้รับเงินรางวัลตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ได้ให้ความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ ตรงประเด็น และเป็นประโยชน์ในการศึกษา

อนึ่ง การจัดประชุมกลุ่มผู้เกี่ยวข้องและการสอบถามข้อมูลทั้งจากบุคลากรภาครัฐและภาคเอกชนที่ยินดีให้ข้อมูล การปฏิบัติของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทำให้ได้รับทราบข้อมูลทั้งสองด้านในมิติต่างๆ ทั้งข้อดี ข้อบกพร่อง ในทางลบหรือทางบวกต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานที่ประชาชนได้ติดต่อขอรับบริการ

การแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้ศึกษาวิจัยจะได้นำไปประมวลวิเคราะห์ และประเมินผลความเป็นไปได้ในการจัดทำข้อสรุปและข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายและการปรับปรุงระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลของไทยให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายของโครงการวิจัยเพื่อการยกระดับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไป

คณะผู้ศึกษาวิจัย

สิงหาคม 2555

บทคัดย่อ

ส่วนที่ 1	รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ
ชื่อโครงการ (ภาษาไทย)	วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่
(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.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน การใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมาย สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างส่วนราชการที่มี อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายในการสืบสวน สอบสวน จับกุม และดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด ในระบบเงินรางวัลของไทยผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่จะได้รับส่วนแบ่งเงินค่าปรับจากการ บังคับใช้กฎหมาย จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้ต้องมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานด้วย ในบางหน่วยงานการจ่ายเงินรางวัลเป็นการจ่ายเงินค่าเสี่ยงภัยในการทำงานแยกออกจากเงินเดือน โดยหลักการ เงินรางวัลควรเน้นการปฏิบัติงานดีเด่นหรือเป็นเลิศ หรือความสำเร็จของงานมากกว่า ความสามารถขั้นพื้นฐานในการปฏิบัติงาน ดังนั้น การเลื่อนขั้นเงินเดือนจึงไม่อยู่ในระบบการให้ เงินรางวัลในการศึกษา

ในการศึกษาทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้มีเงินรางวัล สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินรางวัลก็เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ หรือเป็นค่าตอบแทนพิเศษ ที่เพิ่มขึ้นเพื่อป้องกันการทุจริตจากการรับเงินสินบน หรือเป็นการจ่ายเพื่อตอบแทนการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจประสบกับความยากลำบากหรือเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายในการปฏิบัติหน้าที่ แต่จาก ผลการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดเงินรางวัลตามระบบกฎหมายไทย ยังไม่พบว่าได้นำแนวคิด เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินรางวัลมาเป็นเกณฑ์พิจารณาประกอบการกำหนดให้มีเงิน รางวัลตามกฎหมายต่างๆ อย่างชัดเจน

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์กฎหมายทั้งสิ้น 132 ฉบับ โดยแบ่งออกเป็นการจ่ายเงินสินบน และเงินรางวัล จำแนกตามกลุ่มกฎหมาย 7 กลุ่ม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการเงินและภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมและการสื่อสาร การพาณิชย์และการอุตสาหกรรม เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ ที่ชัดเจนในการจ่ายเงินรางวัล จากการสำรวจพบว่า กฎหมายเงินรางวัลมีที่มาจากนโยบายของรัฐบาล ในการเพิ่มค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อเป็นการ สร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน การปฏิบัติงานที่ยากลำบากหรือเสี่ยงอันตราย โดยมีหลักการให้หัก เงินค่าปรับที่ได้จากการกระทำความผิดหรือบังคับโทษปรับจากผู้กระทำความผิด ซึ่งเกิดจากการ ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายก่อนนำส่งเข้าแผ่นดิน โดยกระทรวงการคลังได้จัดทำข้อบังคับ และประกาศรองรับนโยบายดังกล่าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน

จากการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลที่ใช้บังคับอยู่ในกฎหมายไทยแล้ว สรุปได้ว่า ปัจจุบันการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลทั้งในระบบของกฎหมายเฉพาะและการดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 รวมทั้งระเบียบและประกาศของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง และรวมทั้งระเบียบของกระทรวง กรม และส่วนราชการอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อวางระเบียบปฏิบัติในเรื่องนี้ มีทั้งส่วนที่คล้ายกันและต่างกัน ในส่วนที่คล้ายกันส่วนใหญ่จะเป็นส่วนที่เรียกว่า “วิธีสบัญญัติ” คือเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในกระบวนการจ่ายเงินรางวัล เช่น การกำหนดผู้มีอำนาจหักเงินค่าปรับไว้สำหรับจ่ายเป็นเงินสินบนรางวัล การกำหนดอัตราการหักเงินค่าปรับ แต่ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของการจ่ายเงินรางวัลกลับต่างกัน เช่น การกำหนดผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัล หรือการกำหนดอัตราหรือสัดส่วนของเงินรางวัลที่ผู้มีสิทธิจะได้รับ ซึ่งปัญหาในเรื่องความแตกต่างของกฎ ระเบียบดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบหรือปัญหาต่อระบบราชการที่สำคัญหลายประการ

สำหรับการศึกษาเปรียบเทียบระบบการจ่ายเงินรางวัลของต่างประเทศโดยศึกษาจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า การจ่ายเงินรางวัลมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อเป็นแรงจูงใจและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับการจ่ายเงินรางวัลตามประเทศไทย และการจ่ายเงินมิได้จ่ายจากเงินที่ได้มาจากการลงโทษผู้กระทำความผิด เช่น ค่าปรับ หรือทรัพย์สินที่ริบได้จากผู้กระทำความผิด แต่เป็นการจ่ายจากเงินงบประมาณของรัฐ โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในเรื่องผู้มีอำนาจสั่งจ่าย อัตราในการจ่าย และคุณสมบัติของผู้ได้รับรางวัล โดยอาศัยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินรางวัลตามความสำเร็จของงานในระดับดีเด่น หรือระดับดีมาก ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การจ่ายเงินรางวัลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ กฎหมายกำหนดไว้อย่างแน่นอน การแยกเงินรางวัลในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติงานออกจากกัน รวมทั้งผู้มีอำนาจสั่งจ่ายไม่มีสิทธิได้รับเงินรางวัล

ในการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินรางวัลของไทย มีกรณีศึกษาจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมศุลกากร พบว่า การจ่ายเงินรางวัลในการบังคับใช้กฎหมายยาเสพติด มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเสี่ยงสูง และคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่มี ของกลางเป็นจำนวนมาก ปัญหาการจ่ายเงินรางวัลในหน่วยงานนี้ส่วนใหญ่เป็นการทำเอกสารย้อนหลัง หรือการทำเอกสารโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบ ผลการสำรวจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เห็นว่า ระบบเงินรางวัลจูงใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นและมีสถิติการจับกุมสูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ส่วนการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้

กฎหมายที่มีโทษทางอาญามากที่สุด ได้แก่ กฎหมายอาญาทั่วไป และกฎหมายเนบทำยบัญชี ประกาศกระทรวงการคลัง พบปัญหาในเรื่องแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีผลทั้งในทางบวกและทางลบ ในทางบวก ได้แก่ การดำเนินการจับกุมและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดมากขึ้น หรือมีสถิติการจับกุมสูงขึ้น ส่วนในทางลบ เป็นปัญหาในเรื่องวิธีการปฏิบัติงานและแรงจูงใจที่ต้องการเงินส่วนแบ่งค่าปรับ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางบกและกฎหมายการจราจรทางบก เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับส่วนแบ่งเงินรางวัลเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ตามปกติ กฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการพนันและพระราชบัญญัติป่าไม้ ได้กำหนดส่วนแบ่งเงินสินบน และเงินรางวัลในอัตราที่สูงไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ส่วนที่ให้ส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินมีจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น และยังพบช่องทางทุจริตและประพฤติดมิชอบในการจ่ายเงินรางวัลและการจัดสรรเงินรางวัลซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้ สำหรับการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายศุลกากรมีหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรางวัลที่ทำให้ข้าราชการได้รับเงินรางวัลและส่วนแบ่งทุกระดับชั้น ตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดจนถึงต่ำสุดในอัตราที่แตกต่างกัน และมีสถิติการจ่ายเงินรางวัลจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลสถิติในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงเงินสินบนและเงินรางวัลที่สูงถึงประมาณ 10,000 ล้านบาท กรณีศึกษาของกรมศุลกากร ผู้วิจัยเห็นว่า การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลมีผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลอาจเป็นบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกัน เพราะผู้บังคับบัญชาระดับสูงในหน่วยงานนี้มีสิทธิได้รับเงินรางวัลด้วยและในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้ใต้บังคับบัญชา

จากผลของกรณีศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า ผลกระทบหรือปัญหาที่เกิดจากการจ่ายเงินรางวัลที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

(1) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากตัวบทบัญญัติกฎหมาย ได้แก่ การกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในระบบราชการ การกำหนดอัตราการจ่ายเงินรางวัลขาดเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน และการกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบราชการ

(2) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกระบวนการการจ่ายเงินรางวัล ได้แก่ เกิดการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นช่องทางการทุจริตโดยการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ทำลายระบบคุณธรรมในการบริหารราชการ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยราชการ เป็นช่องทางการสร้างระบบอุปถัมภ์ในองค์กรและก่อให้เกิดแตกความสามัคคีภายในหน่วยงาน

(3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนจากการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ เกิดความไม่เสมอภาคกันในการบังคับใช้กฎหมาย และประชาชนถูกบังคับใช้กฎหมายโดยดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาระบบการจ่ายเงินรางวัลที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคำคัญ 2 ด้าน คือ ในด้านนโยบาย เห็นว่า ควรแยกพิจารณาการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลออกจากกัน โดยเงินสินบนซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้ประชาชนเห็นสมควรให้มีต่อไปเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดมากขึ้น สำหรับเงินรางวัลซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่เห็นสมควรมีต่อไปเช่นเดียวกัน แต่ให้มีเฉพาะบางส่วน และสมควรปรับอัตราส่วนเงินรางวัลให้น้อยลงกว่าเดิมตามความเหมาะสม ด้วยเหตุที่ไม่ประสงค์ให้เจ้าหน้าที่พยายามทำงานเพื่อหวังเงินรางวัลมากกว่าการปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความสุจริต นอกจากนี้ การให้เงินรางวัลยังแสดงให้เห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุของอาชญากรรมและเป็นการทำงานในเชิงรับ (Reactive law enforcement) ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของหลักการบังคับใช้กฎหมายที่เน้นการป้องกันอาชญากรรมและการไม่เกิดการกระทำความผิด ทั้งนี้ เงินรางวัลในส่วนที่ปรับลดจากเงินที่จ่ายให้กับผู้ปราบปรามจับกุม สมควรนำไปเพิ่มในส่วนของการให้รางวัลแก่ผู้ที่ทำงานหรือปฏิบัติงานในเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพและดีเด่นมากกว่า

สำหรับแนวทางการแก้ไขปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัล ผู้วิจัยมีข้อเสนอเป็น 2 ระยะ คือ ระยะยาว เสนอให้กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลการจ่ายเงินรางวัล ควรศึกษาและปรับปรุงระบบการจ่ายเงินรางวัลทั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะและที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 ให้มีมาตรฐานการดำเนินการในลักษณะอย่างเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในระบบการจ่ายเงินรางวัล ในระยะสั้น เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดประเภทและอัตราการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง ในส่วนที่เป็นสาเหตุของปัญหาการจ่ายเงินรางวัล เพื่อให้การจ่ายเงินดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในส่วนของการแก้ไขปัญหาคาตุจตุรตจากจากการจ่ายเงินสินบนซึ่งเป็นการกระทำทุจริตทั่วไปที่เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีได้มีปัญหาคาตุจตุรตในเชิงนโยบายของความเหมาะสมที่จะให้มีการกำหนดเงินสินบนหรือไม่ เห็นควรดำเนินการโดยการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจ่ายเงินสินบนเกิดความถูกต้องและโปร่งใส รวมทั้งจัดให้มีการรณรงค์ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย อันจะเป็นการเริ่มต้นที่ดีสำหรับการยุติการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินสินบน

Executive Summary

The research project on an Analysis of Rewards Payment Scheme for Public Officials on the Performance of Duty has affected officers' discretion in performing their duties of law enforcement, rights and liberties of the people. This includes an impact regarding conflict of interest in law enforcement agencies, namely investigation and arrest of offender in the criminal justice process under their jurisdictions. Under the Thai reward system, government officials receive monetary share from pecuniary penalty imposed on the offenders. The concept needs, more or less, to consider condition in relation to performance of work. In certain agency, the reward scheme payable is related to perform risk-taking duty in addition to monthly salary. In principle the monetary based reward scheme shall concentrate on distinction and excellence of work or achievement rather than basic competency of employment in government service. Therefore, increasing pay, promotion and salary scale shall not include in the study.

The researchers have analyzed and deliberated at least 132 pieces of legislation divided into rewards scheme payable according to 7 groups of existing legislation, for example, law relating to public peace and national security, law relating to finance and taxation, law relating to communication and mass media, law on commerce and industry. These laws have not given clear reason or justification on rendition of reward to law officers. However, our researchers have conducted survey, interview, focus group meeting of the stake holders in various government agencies. The Comptroller General's Department that oversees and supervises rule and regulation of the reward payment schemes assumes the reward scheme derived from government policy to increase income for government officials, especially police officers to enhance morals in performing their duties. In certain circumstances, the entrusted duties are extremely difficult or detrimental to life and body of the officers. The principle based on fund collected from the wrong doer, especially money from punitive fine imposed in proportion to the offense given to the officer in charge of the case. The policy has been implemented and widely practiced in various government agencies since B.E. 2546.

The case studies focus on three agencies, namely Office of the Narcotics Control Board (ONCB), National Police Agency (NPA) and The Customs Department. The study found that justification for the rewards payment scheme in ONCB is due to high risk for law enforcement in drug trafficking, serious criminal case and organized criminal groups as well as arresting dangerous offenders and seizure a great number of illicit goods and contraband. Sometimes application and documentation for rewards are made improper, false or misrepresentation and other procedural misconduct. The study also found stake holders want the present reward scheme in this agency to continue as incentive to increase arrest; the statistics reflect the payment of rewards increasing in the agency. However, in Thai criminal justice system National Police Agency is empowered to enforce all criminal laws of the Kingdom. The study found that reward payment scheme has dichotomy feedback and opinion on negative and positive effects. The enforcement of laws has increased both arrest rates and fine collected. The negative side effect is attributed to distribution of fund and procedure rendering reward to the policeman on duty, especially on traffic control laws and land transport laws. The financial rewards are given in large amount on top of normal salary and benefits. Furthermore some laws do not control the maximum limit, such as, gambling control and forestry acts that rewards given to officials on duties are huge in contrary to the proportion of small amounts that deliver to the treasury. The study also found misappropriation in distribution of fund to official eligible for reward without trace, inspection and transparency. In the Customs Department there has been guideline and method of reward payment to most levels of officials in the Department at the highest to the lowest ranks in proportion according to official level. The reward payable in the past ten years, as high as ten billion Baht, has rendered in huge amount to officials in the Department exceeding the customs tax collected on behalf of the treasury. In the analysis of reward payment scheme under Thai system found factors affected multi facets, namely provision of law, inequality of distribution, entitlement, payment rate, criterion, method of payment, standard and fair proportion of reward payable to eligible officer. These factors have considerable impact for law enforcement officer's conduct and public interest. The official misconducts include discrimination on enforcement of certain law, seeking legal requirement available for reward and abuse of power that in turn breaking meritorious criminal justice administration. As a result, the system shall be detrimental to rights and liberty of the people. The improvement of

laws and procedures on reward payment scheme is imperative in order to guarantee standard and best practice concerning reward payment system to avoid arbitrary judgment and improper discretion. The existing system needs to be deliberation and review by impartial panel of expert and professional in order to provide feasible and fair reward monetary based payment scheme for all law enforcement officers. The evaluation of individual, group of individual performance and achievement as well as outcome of the agency entitled to receive reward is means to an end.

The outcome of current reward payment scheme divided into (1) the payment scheme under the act governed the reward rendition in the legislation and (2) 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 entitle receiver and stipend rate or proportion of the reward to the eligible receiver. These provisions of law are discrepancies in the entitlement and rate on the amount of reward payment that affect the reward payment system:

(1) the impact arises from the provision of law provided inequality for eligible receiver in the government services because the criterion is arbitrary without clear standardization and the proportion of the reward is unjustifiable under the civil service system.

(2) the impact arises from the payment procedure that has discrimination on enforcement of certain law, abuse of power, malfeasance in office and undermined merit system of government. There has been widely advantage and disadvantage among agencies and patronage system in law enforcement.

(3) the impact arises from law enforcement on the public, discrimination, equality and arbitrary discretion against the wrongdoer.

The research has proposed to improve, in order to prevent the shortcomings and fairness of the reward system in two folds. 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 task to encourage honesty in undertaking law enforcement duties rather than money incentive. Furthermore, the

reward payment scheme should not encourage 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.

The researchers have found that the reward schedule and special pay to law enforcement officers in the United States did not dispense money imposed on penalty and collected from offenders, such as fine and seizure of illegal goods price, but appropriate from the budget under the provision of US Code, Title 5. The payment for federal law enforcement officers divided into General Schedule and federal wage system. The special pay is given to job performance for distinction and excellence. The major different between Thai reward scheme and the US cash payment is the provision of laws and regulations. The US system has specified the condition, requirement and certain legal provision in all level of officers and executives.

For improvement and revision of legislation on reward payment system, the researcher has proposed short term and long term measures. The long term proposal shall entrust Ministry of Finance and law enforcement agencies in charge of the duty under the specific legislation should undertake study and deliberation on law reform of the existing 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 the Ministry of Finance on the Deduction of Fine prior delivery to the Treasury B.E. 2546, 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 as caused of controversy are needed to be amended in due time.

In addition, the prevention of corruption under the reward scheme shall be treated as other infringement of laws and regulation, malpractice and criminal offences. This problem has nothing to with policy or legislation of the reward payment scheme per se. The implementation of reward scheme shall be conducted in transparent manner in the context of good governance including a campaign to build the state officials' consciousness and dedication in performing their duties to serve the public.