

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาของปัญหาการวิจัย

การจ่ายเงินสินบน¹ ได้แก่เงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปที่ เป็นผู้แจ้งเบาะแส หรือแจ้งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ส่วนการจ่ายเงินรางวัล² หรือเงินที่ทางการจ่ายให้แก่เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การจับ การสืบสวนผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลมีปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) ของทางราชการ และหน่วยงานต่างๆ เช่น ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2547 สำหรับหลักเกณฑ์การหักเงินค่าปรับนั้น กรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด ให้หักได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 80 ของค่าปรับ และกรณีที่ไม่มีผู้ถูกจับกุมให้หักเงินได้ไม่เกินร้อยละ 60 ของเงินค่าปรับ โดยวิธีการจัดสรรเงินที่ หักออกมานั้น ระเบียบให้แบ่งเงินเป็น 4 ส่วน โดยให้จ่าย 1 ใน 4 ส่วน แก่หน่วยงานไว้เป็นค่าใช้จ่าย และอีก 3 ส่วนให้จ่ายเป็นรางวัลเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมทั้งหมด หากไม่มีผู้แจ้งความนำจับ แต่หาก มีผู้แจ้งความนำจับให้เจ้าหน้าที่จับกุมได้รับ 2 ใน 4 ส่วนของเงินที่หักออก และจ่ายให้ผู้แจ้งนำจับ 1 ใน 4 ส่วนของที่เหลือ (ตามระเบียบดังกล่าว มีบัญชีรายชื่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่อนุญาตให้หักเงินค่าปรับจากการกระทำผิดไว้เป็นเงินสินบนและเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน แนบท้าย ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 และตามประกาศกระทรวงการคลังที่อนุญาตให้หักค่าปรับได้ ณ ปี พ.ศ. 2550 ประกอบด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย จำนวน 132 ฉบับ) (โปรดดูภาคผนวกท้ายบทที่ 1)

¹ เงินสินบน คือ เงินที่จ่ายให้แก่ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป ที่เป็นผู้แจ้งเบาะแส หรือแจ้งความเพื่อนำจับบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น เงินสินบนคดียาเสพติด ผู้แจ้งความนำจับมีสิทธิได้รับเงินสินบนตามปริมาณแต่ละประเภทตัวยาในอัตราที่กฎหมายกำหนด

² เงินรางวัล คือ เงินที่จ่ายให้แก่เจ้าพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ดำเนินงานสืบสวน หรือจับกุมการกระทำความผิดตามกฎหมาย

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายอาจมีความแตกต่างกันแล้วแต่บทบัญญัติของกฎหมาย การจ่ายเงินรางวัลให้จ่ายจากเงินที่ได้จากการขายของกลางซึ่งโดยทั่วไปศาลสั่งรับเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ในกรณีที่ศาลมิได้สั่งรับของกลางหรือของกลางที่ศาลสั่งรับนั้นไม่อาจขายได้ ให้จ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล

การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนใหญ่มักมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการให้บรรลุผล รัฐบาลจึงได้จัดให้มีเงินสินบนและเงินรางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจแก่บรรดาเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามนโยบายหรือกฎหมายในเรื่องนั้น เช่น การประกาศสงครามกับยาเสพติด การแก้ไขปัญหาคาสิโนเถื่อน การแก้ปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี โดยที่กฎหมายบัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ข้อ 15 กำหนดให้ “ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่วิญญูชนจะให้แก่โดยเสน่หาจากผู้มาติดต่อราชการ หรือผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หากได้รับไว้แล้วและทราบภายหลังว่าทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับไว้มีมูลค่าเกินปกติวิสัย ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว เพื่อดำเนินการตามสมควรแก่กรณี”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มาตรา 100 ยังห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(3) รับสัมปทานหรือ концессіо ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรง

หรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้าง ในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสอง โดยให้ถือว่าการดำเนินการของคู่สมรสดังกล่าว เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 101 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 100 มาใช้บังคับกับการดำเนินการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีใช้บริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 100 (2) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

มาตรา 102 บทบัญญัติมาตรา 100 มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน

มาตรา 103 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 100 มาตรา 101 หรือ มาตรา 103 ไว้ดังนี้

มาตรา 122 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 100 มาตรา 101 หรือ มาตรา 103 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีความผิดตามมาตรา 100 วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา 100 วรรคหนึ่ง ให้ถือว่า ผู้นั้นไม่มีความผิด

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของกระทรวงการคลัง อันได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติราชการในกรมศุลกากรบางตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติราชการในกระทรวงยุติธรรม อันได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติราชการในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดบางตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติราชการในสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินบางตำแหน่ง และข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติบางตำแหน่ง มีสิทธิได้รับเงินรางวัลนำจับผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งเป็นสิทธิพิเศษแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป อาจก่อให้เกิดปัญหาอย่างน้อยสองประการ คือ

(1) การเกิดพฤติกรรมบิดเบือนจากสิ่งที่ควรกระทำ (Moral Hazard) เช่น มุ่งเน้นปฏิบัติงานเฉพาะที่มีรางวัลหรือสินบนสูงๆ หรือชอบที่จะปราบปรามมากกว่าการป้องกันซึ่งไม่มีผลตอบแทนอะไร และ

(2) การเกิดความไม่เป็นธรรมในระบบการทำงานของข้าราชการกลุ่มที่ได้ผลตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติสูงกว่าข้าราชการอื่นๆ มาก จึงเกิดการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคและเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ ยังมีการทุจริตประทุมิชอบจากการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับเงินรางวัลเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายยังทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบและได้รับความเดือดร้อน ดังจะเห็นได้จากกรณี “ส่วยซ่อนรูป”

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา และประเมินระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าสมควรจะคงไว้หรือไม่ หรือต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมจากการจ่ายค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการต่างๆ ซึ่งในบางกรณีก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันและการแย่งกันทำงานอันมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติ ดังนั้น การศึกษานี้จึงจะใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับการวางนโยบายภาครัฐเพื่อกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิผลและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการศึกษามีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมาย ตลอดจนโครงสร้าง ประเภท และจำนวนการให้เงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งหลักการและเกณฑ์ ตลอดจนเงื่อนไขและอัตราการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆ ตามกฎหมายไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาผลดี ผลเสีย หรือผลกระทบและปัญหาต่างๆ ของระบบการให้เงินสินบนและเงินรางวัลที่มีต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ทั้งในแง่สัมฤทธิ์ผลและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติของประเทศอื่นที่จ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำข้อเสนอแนะทางด้านนโยบาย

1.2.4 เพื่อศึกษาปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิผลและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

โครงการนี้ มุ่งศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญา จำนวน 132 ฉบับ ซึ่งรัฐได้กำหนดนโยบายพิเศษเพื่อสร้างแรงจูงใจในลักษณะการจ่ายเงินให้แก่บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอาญากับผู้กระทำความผิดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นหลัก โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์ระบบการจ่ายเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบอย่างสำคัญกับปัญหาการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในระบบเงินรางวัลที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยการศึกษาไม่ได้มุ่งเน้นที่จะศึกษาระบบเงินค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการปกติโดยทั่วไป และไม่รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอิสระ

1.3.1 สืบค้นและวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการให้เงินรางวัลในหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายไทย

1.3.2 ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบและปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากนำบทบัญญัติกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการพิจารณา ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

1.3.3 ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบการจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อนำมาเป็นบทเรียนและมาตรฐานอ้างอิง สำหรับเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อทำ ข้อเสนอแนะในการวางนโยบายภาครัฐหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนามาตรฐานการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิผลและเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ของไทย

1.4 ระเบียบและวิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลครอบคลุมทางด้าน วิชาการและการปฏิบัติงาน ดังนี้

1.4.1 การศึกษาวิจัยเอกสาร

การศึกษาวเคราะห์ทฤษฎีและงานวิจัย (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยเฉพาะในส่วนราชการ ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย จะศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลในส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย เน้นการได้รับประโยชน์ตอบแทนเฉพาะเงินรางวัลเพิ่มขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามปกติ การแสวงหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ประกอบด้วยงานวิจัย หนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก

การสัมภาษณ์บุคคล (In-depth Interview) ที่เกี่ยวข้องโดยตรง การรับฟังปัญหา และข้อคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และผู้แทนจาก ภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.4.3 การจัดประชุมกลุ่ม

การรับฟังความเห็นสาธารณะและบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อที่บุคคลต่างๆ สามารถ ให้ความเห็นร่วมกันในเชิงลึก (Focus Group Discussion) โดยจัดเน้นเฉพาะกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.4.4 จัดสัมมนาเพื่อนำเสนอรายงานวิจัยฉบับร่างและรับฟังความคิดเห็น

การจัดประชุมเพื่อให้เกิดการวิพากษ์ ข้อเสนอแนะ และแสดงความคิดเห็นในผล การวิจัยจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงความถูกต้อง และสมบูรณ์ของงานวิจัย

1.5 สมมุติฐานในการวิจัย

1.5.1 การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบายและเป้าหมายของหน่วยงานของรัฐและรัฐบาล

1.5.2 ระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยในส่วนราชการต่างๆ มีผลดี ผลเสีย หรือผลกระทบในการปฏิบัติงานแก่ส่วนราชการ บุคลากร และประชาชน

1.5.3 ระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย มีรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เหมาะสมหรือไม่ มีผลดี-ผลเสีย และก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยรวม

1.5.4 การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่นำมาเป็นบทเรียนการศึกษา และมาตรฐาน สามารถเทียบเคียงกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลของประเทศไทยได้

1.5.5 การกำหนดมาตรฐานการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเหมาะสม โปร่งใส ตรวจสอบได้ในระบบกฎหมายของไทยสามารถกระทำได้

แนวทางการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยจะศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่อธิบายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีรางวัล (Reward) (ในที่นี้หมายรวมถึง “เงินรางวัล” และ “เงินสินบน”) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน (เจ้าหน้าที่/บุคคลทั่วไป) ที่สัมพันธ์กับการปฏิบัติงาน (Job Performance) ในภาพรวม ทั้งแนวคิดทั่วไปที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้วิจัยจะศึกษาทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในมุมมอง

ของแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการบังคับใช้กฎหมาย แนวคิดในการใช้กฎหมายอาญาและทฤษฎีอาชญาวิทยาและแนวคิดในการควบคุมอาชญากรรม เพื่อให้ทราบถึงกรอบแนวคิด และมุมมองที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกัน ที่มีต่อระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) โดยกรอบแนวคิดทั้ง 4 กลุ่มดังกล่าว ได้นำมาใช้เป็นกรอบอ้างอิงพื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ตามระบบกฎหมายไทยว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไรต่อไป (โปรดดูบทที่ 2)

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยจะได้ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล/สถิติ(ถ้ามี)ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายไทย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายที่มีโทษในทางอาญา ที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล เช่น การกำหนดอัตราการหักเงินส่งคลังก่อนจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ผู้มีสิทธิรับเงินสินบนและเงินรางวัล และอัตราของการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน (โปรดดูบทที่ 3) หลังจากได้ศึกษาแล้ว ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจากการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ทั้งที่เป็นข้อดีและข้อเสียของระบบค่าตอบแทนที่เป็นเงินสินบนและเงินรางวัลต่อการปฏิบัติราชการ รวมถึงปัญหาการทุจริตในระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ที่เกิดขึ้น (โปรดดูบทที่ 7) การศึกษากรณีตัวอย่าง จากการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล จะศึกษาสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมศุลกากรซึ่งเป็น ส่วนราชการที่มีการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลการค้นพบที่ชัดเจนสามารถนำมาประกอบการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการกำหนดระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลที่มีประสิทธิภาพได้ (โปรดดูบทที่ 4 และ บทที่ 7)

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยจะได้ศึกษาระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อประโยชน์ในการนำข้อมูลมาเป็นบทเรียนและมาตรฐานอ้างอิงเปรียบเทียบกับระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลที่ใช้อยู่ในประเทศไทย (โปรดดูบทที่ 5)

เมื่อคณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายไทย และได้ศึกษาระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายของต่างประเทศครบถ้วนแล้ว ผู้วิจัยจะนำข้อมูลเหล่านี้มาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ (โปรดดูบทที่ 7)

เพื่อนำไปจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในระบบกฎหมายไทยต่อไป (โปรดดูบทที่ 7)

กล่าวโดยสรุป โครงการวิจัยนี้ได้แบ่งการวิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์ในการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการชดเชยค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ การสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ และการตอบแทนภาระงานที่มีลักษณะพิเศษ
2. การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นการกำหนดอัตราการหักเงินส่งคลังก่อนจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ผู้มีสิทธิรับเงินสินบนและเงินรางวัล อัตราของการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล และหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับเงินสินบนและเงินรางวัล
3. ผลกระทบที่เกิดจากระบบเงินสินบนและเงินรางวัล ทั้งข้อดี – ข้อเสียของระบบเงินสินบนและเงินรางวัลต่อการปฏิบัติราชการ และปัญหาการทุจริตในระบบเงินสินบนและเงินรางวัล
4. ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบเงินสินบนและเงินรางวัล

1.6 ข้อจำกัดในการวิจัย

ข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ กฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบของทางราชการ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ เหล่านี้จำนวนมากไม่ได้มีการบังคับใช้และบางส่วนล้ำสมัยสมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับกาลสมัย ปัญหาและอุปสรรคในการวิจัยที่มีมาจากข้อมูลทุติยภูมิเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็น การสัมภาษณ์ และการจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group) รับฟังความคิดเห็น การสอบถามความเห็นจากผู้แทนส่วนราชการ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล รวมทั้งแบบสอบถามจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ตอบแบบสอบถามและผู้ให้ความเห็นส่วนใหญ่ไม่ต้องการเปิดเผยตนเองหรือพยานหลักฐานในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล การตรวจสอบข้อเท็จจริงและสถิติอย่างเป็นทางการในบางส่วนราชการกระทำได้ยาก หรือไม่สามารถกระทำได้ เพราะมิได้มีการรวบรวมสถิติหรือการจัดเก็บข้อมูลหลักฐานในการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและครบถ้วน รวมทั้ง

ความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานไม่ประสงค์จะให้ข้อมูล ส่วนผู้ที่สนใจให้ข้อมูลไม่ประสงค์จะเปิดเผยตัวบุคคล ด้วยเหตุผลต่างๆ หรือมีข้อจำกัดในการทำงาน การวิเคราะห์ข้อมูลจึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และข้อมูลอื่นๆ ซึ่งได้มาจากการเปิดเผยของผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ ในบางกรณีไม่สามารถเปิดเผยแหล่งที่มาได้ การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายข้อบังคับและระเบียบหรือไม่ เนื่องจากผู้วิจัยไม่สามารถใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน และการไต่สวนเพื่อค้นหาความจริงตามกระบวนการของกฎหมายได้