

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 คำนำ

การพิจารณาการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแยกออกจากกันเป็นระบบสากลที่ใช้กันในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกเงินสินบนว่าเป็นการให้รางวัล (Reward) ส่วนเงินรางวัลที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการจ่ายค่าตอบแทนอย่างหนึ่งและมีชื่อเรียกต่างกัน (โปรดดูบทที่ 5) เพราะเงินสินบนเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ประชาชนผู้แจ้งความนำจับ ส่วนเงินรางวัลเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสืบสวนหรือจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย เห็นได้ว่าเงินทั้ง 2 ประเภท มีตัวแปรที่แตกต่างกันคือผู้มีสิทธิรับจึงจำเป็นต้องแยกเงินสินบนและเงินรางวัลออกจากกันและวิเคราะห์เป็น 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก เงินสินบนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ประชาชน เห็นสมควรให้มีต่อไป เพราะประชาชนทั่วไปไม่ได้มีหน้าที่ในการแจ้งเบาะแสหรือแจ้งความเพื่อนำจับผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับตนเองและครอบครัว หรือคนรอบข้างด้วยแล้ว การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการแจ้งเบาะแสหรือแจ้งความก็ไม่ใช่วิธีที่ควรเข้าไปมีส่วนร่วม เพราะในบางเหตุการณ์ก็อาจจะนำความเดือดร้อนมาสู่ชีวิตและทรัพย์สินของตนเองและญาติพี่น้องอีกด้วย ดังนั้น การจัดให้มีเงินสินบนเพื่อเป็นรางวัลให้กับประชาชนทั่วไปถือเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้เป็นอย่างดี และการให้รางวัลแก่บุคคลที่ทำคุณประโยชน์อันไม่ได้มาจากหน้าที่จะเป็นแบบอย่างให้กับประชาชนอื่นๆ ได้มีการตื่นตัวและมีความพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวด้วยความกระตือรือร้น

ประเด็นที่สอง เงินรางวัลที่รัฐบาลจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นสมควรมีต่อไป เช่นเดียวกันแต่เฉพาะในบางส่วนเท่านั้น เพราะเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่บังคับให้ต้องปฏิบัติตามแผนงานและจำเป็นต้องดำรงไว้ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายอยู่แล้วถึงแม้ว่าจะไม่ได้รับเงินรางวัลก็ตาม ทั้งนี้ การให้เงินรางวัลยังคงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะสร้างแรงจูงใจและแรงผลักดันในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การให้เงินรางวัลแก่เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการสืบสวนและจับกุมควรจะมีอยู่ต่อไป แต่สมควรปรับอัตราส่วนเงินรางวัลในส่วนนี้ให้น้อยลงกว่าเดิมตามความเหมาะสม เพราะไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพยายามทำงานเพื่อหวังเงินรางวัลมากกว่าต้องการปราบปรามผู้กระทำความผิด

ด้วยความสุจริต นอกจากนั้นแล้ว การให้เงินรางวัลสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในการสืบสวนสอบสวน และจับกุมผู้กระทำความผิด แสดงให้เห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุของอาชญากรรมและเป็นการทำงานในเชิงรับ (Reactive Law Enforcement) ซึ่งไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์หลักของหลักการบังคับใช้กฎหมายที่เน้นการป้องกันอาชญากรรมและการไม่เกิดการกระทำความผิด โดยให้เจ้าหน้าที่รัฐได้สืบสวนสอบสวนในลักษณะการป้องกันการกระทำความผิดย่อมดีกว่าการที่เน้นสถิติการจับกุมปราบปรามในปริมาณสูง ฉะนั้น ความสำคัญของหน้าที่ในการป้องกันการเกิดอาชญากรรมควรจะทำก่อนเป็นอันดับแรก อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในเชิงรุก (Proactive Law Enforcement) และเป็นการป้องกันและแก้ปัญหาที่ต้นเหตุจริงๆ ทั้งนี้ เงินรางวัลในส่วนที่ปรับลดจากเงินรางวัลที่จ่ายให้กับผู้ปราบปรามจับกุม สมควรจะนำไปเพิ่มในส่วนของการให้รางวัลแก่ผู้ทำงานหรือปฏิบัติงานในเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพและดีเด่น (โดยวัดได้จากคดีอาชญากรรมที่ลดลง ไม่ใช่วัดจากสถิติการจับกุมที่มากขึ้น) การนำเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการกำหนดนโยบายเช่นนี้จะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการพยายามปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก ซึ่งควรเป็นเป้าหมายการทำงานก่อนที่จะทำการปราบปรามจับกุม และเป็นไปตามหลักการบังคับใช้กฎหมายอย่างสร้างสรรค์และมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ เนื่องจากการให้เงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่รัฐอาจเกิดปัญหาในเรื่องความไม่เสมอภาค และการทุจริตและประพฤติมิชอบ การบังคับบัญชาอาจมีระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้อง การจัดการจ่ายเงินรางวัลจึงจำเป็นต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเท่าเทียมกันที่สุด

7.2 บทสรุป

ประเด็นการจ่ายเงินรางวัลและระบบการบริหารจัดการข้างต้นแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติกฎหมาย ขอบบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังมีปัญหาหลายประการ ทำให้การจ่ายเงินรางวัลไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงเห็นสมควรพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

โดยที่การจ่ายเงินรางวัลเป็นการจ่ายเงินเพื่อ (1) ชดเชยค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรายได้น้อย (2) สร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่มิให้ทุจริตจากการปฏิบัติหน้าที่ และ (3) ตอบแทนภาระงานที่มีลักษณะพิเศษ เช่น งานที่มีความเสี่ยงอันตราย โดยเป็นการนำเงินซึ่งได้จากการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง หรือแบ่งจากเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้จาก

การกระทำผิดกฎหมาย โดยเงินในส่วนนี้จะไม่ตกเป็นเงินในระบบงบประมาณแผ่นดินแต่ให้หน่วยงานของรัฐบริหารจัดการตามระเบียบที่กำหนดขึ้น โดยกระทรวงการคลังจะกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินโดยการวางกรอบในข้อบังคับและประกาศ แต่ไม่ได้พิจารณาลงไปรายละเอียดของการกำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลและอัตราหรือสัดส่วนเงินรางวัล ดังนั้น จึงทำให้กระทรวงการคลังไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกันได้ และการบังคับใช้กฎหมายเรื่องการจ่ายเงินรางวัลยังสร้างปัญหาหลายประการ ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายไทย โดยพิจารณาจากเกณฑ์ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การใช้เกณฑ์วัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินรางวัล

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับระบบการจ่ายเงินรางวัลในบทที่ 3 แสดงให้เห็นว่าการกำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลตามระบบกฎหมายไทยทั้งที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินไว้ในกฎหมายเฉพาะ และการจ่ายเงินรางวัลตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 มิได้มีการกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการจ่ายเงินรางวัลว่าเป็นการจ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ใด ซึ่งเท่าที่ตรวจสอบข้อมูลในชั้นการยกร่างของกฎหมายที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลไว้โดยเฉพาะ และการยกร่างข้อบังคับกระทรวงการคลังฯ ไม่ปรากฏเหตุผลของการกำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัล แต่ในการยกร่างข้อบังคับกระทรวงการคลังฯ ได้รับคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ผู้ยกร่างว่า การกำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลตามข้อบังคับกระทรวงการคลังฯ เป็นการดำเนินการโดยเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นที่ต้องการเพิ่มค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานและเป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติงานที่ยากลำบากและเสี่ยงอันตรายเท่านั้น สำหรับการกำหนดรายชื่อกฎหมายตามประกาศกระทรวงการคลังฯ มิได้อาศัยหลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดควรหรือไม่ควรที่จะกำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัล ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายไทยให้มีความเหมาะสม สมควรกำหนดให้การจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายต้องมีวัตถุประสงค์หลักของการจ่ายเงินรางวัล ดังนี้

(1) เป็นการจ่ายเงินรางวัลเพื่อตอบแทนความเสี่ยงจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยเกณฑ์การพิจารณาว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดจะอยู่ในวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่ ให้พิจารณาจาก (ก) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดการต่อสู้หรือขัดขวางจากผู้กระทำผิดหรือไม่ และ (ข) การต่อสู้หรือขัดขวางนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือไม่ สำหรับตัวอย่างของกฎหมาย

ที่มีวัตถุประสงค์ประเภทนี้ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติยาเสพติด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

(2) เป็นการจ่ายเงินรางวัลเพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยเกณฑ์การพิจารณาว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดจะอยู่ในวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่ ให้พิจารณาจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นว่า เจ้าหน้าที่ที่มีความเสี่ยงอย่างมากที่จะได้รับการเสนอประโยชน์บางประการเพื่อแลกกับการไม่บังคับใช้กฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายเพียงบางส่วนหรือไม่ สำหรับตัวอย่างของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ประเภทนี้ เช่น พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

สำหรับการจ่ายเงินรางวัลที่มีวัตถุประสงค์หลักเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์ของการจ่ายประเภทนี้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายในกลุ่มที่การจ่ายเงินรางวัลเป็นการสร้างแรงจูงใจนั้นมีลักษณะไม่แตกต่างจากการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปที่มีได้ กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัล เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย จึงสมควรยกเลิกการกำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลสำหรับกลุ่มกฎหมายประเภทนี้ แต่ควรพิจารณากำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว โดยใช้ระบบการกำหนดค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินซึ่งมีวัตถุประสงค์ไม่ต่างจากวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินรางวัลอยู่แล้ว เช่น การชดเชยค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรายได้น้อย หรือการสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่โดยกำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ เงินรางวัลประจำปี หรือเงินเพิ่มค่าครองชีพตามมติคณะรัฐมนตรี หรือการกำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีความเสี่ยงภัย เป็นต้น

อนึ่ง สำหรับข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายไทย โดยการใช้เกณฑ์วัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินรางวัลนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การใช้เกณฑ์ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดบางประการในทางปฏิบัติ เพราะเป็นการยากที่จะแยกวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายต่างๆ ได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม หากกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่วางหลักเกณฑ์และวิธีการการจ่ายเงินรางวัลจะมีการทบทวนการกำหนดรายชื่อกฎหมายแนบท้าย

ประกาศกระทรวงการคลังฯ หรือกฎหมายเฉพาะ กระทรวงการคลังก็อาจกำหนดให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้กฎหมายฉบับใดยังคงเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลต่อไปได้ โดยให้หน่วยงานดังกล่าวเสนอข้อมูลสนับสนุนว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร หรือการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นมีช่องทางเสี่ยงอย่างมากในการทุจริตอย่างไร เพื่อประกอบการพิจารณาของกระทรวงการคลังต่อไปได้

2. การใช้เกณฑ์การบังคับใช้กฎหมาย

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับระบบการจ่ายเงินรางวัลในบทที่ 3 ผู้วิจัยได้จัดกลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลโดยใช้เกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายที่มีการบังคับใช้เรื่องการจ่ายเงินรางวัล และกฎหมายที่ไม่มีการบังคับใช้เรื่องการจ่ายเงินรางวัล โดยกลุ่มกฎหมายในส่วนที่ไม่มีการบังคับใช้เรื่องการจ่ายเงินรางวัลนั้น มีสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการคือ (ก) การเบิกจ่ายเงินรางวัลไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ และ (ข) ส่วนราชการซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ใช่สิทธิการเบิกจ่ายเงินรางวัลนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า เกณฑ์การจัดกลุ่มกฎหมายโดยใช้เกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายสามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาปรับปรุงระบบการจ่ายเงินรางวัล ตามกฎหมายได้ โดยในกลุ่มกฎหมายที่ไม่มีการบังคับใช้เรื่องการจ่ายเงินรางวัล ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับวิชาชีพและกลุ่มกฎหมายที่หน่วยงานไม่ใช่สิทธิเบิกจ่ายเงินรางวัล ผู้วิจัยเห็นควรเสนอให้ยกเลิกการกำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้การจะกำหนดให้มีเงินรางวัลหรือไม่ ไม่เกี่ยวข้องกับควมมีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย เพราะนับแต่ประกาศกระทรวงการคลังฯ กำหนดให้กฎหมายดังกล่าวสามารถเบิกจ่ายเงินรางวัลได้ ก็ไม่เคยมีการเบิกจ่ายซึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่าการจ่ายเงินรางวัลมิได้เป็นส่วนสนับสนุนหรือสร้างแรงจูงใจในการบังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม สำหรับการเบิกจ่ายเงินรางวัลซึ่งไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากการโอนอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากการไม่สามารถเบิกจ่ายเป็นข้อขัดข้องทางเทคนิค กฎหมายเกี่ยวกับนิยาม “ส่วนราชการ” ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรแยกพิจารณาเป็นอีกกรณีหนึ่ง โดยควรใช้เกณฑ์วัตถุประสงค์ในการจ่ายมาพิจารณาความเหมาะสมกับกรณีนี้

7.3 ข้อเสนอแนะ

การมีข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามระบบกฎหมายไทย ผู้วิจัยเห็นควรเสนอแนวทางการดำเนินการโดยแบ่งเป็น 3 แนวทาง คือ (1) การทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการตราหรือออกกฎเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัล (2) การแก้ไขข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัล และ (3) การแก้ไขปัญหาของระบบการจ่ายเงินสินบน ดังนี้

1. การทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการตราหรือออกกฎเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัล

จากการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัล ทั้งในกรณีที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะและตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 ผู้วิจัยพบว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลของกฎหมายทั้งสองรูปแบบดังกล่าวมีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน โดยในส่วนที่คล้ายกันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ เช่น การกำหนดผู้มีอำนาจหักเงิน การกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเงินหรือการเปิดบัญชีเงินฝากเพื่อรักษาเงินค่าปรับ หรือการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินรางวัล แต่สำหรับส่วนที่เป็นสาระสำคัญของการจ่ายเงินรางวัลซึ่งได้แก่การกำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัล หรือการกำหนดอัตราหรือสัดส่วนเงินรางวัลที่ผู้มีสิทธิจะได้รับ ยังมีความแตกต่างกัน และด้วยเหตุของความแตกต่างดังกล่าวนี้เองที่เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในระบบการจ่ายเงินรางวัลหลายประการ ได้แก่ การกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในระบบราชการ การกำหนดอัตราการจ่ายเงินรางวัลยังขาดเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานและการกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบราชการ เช่น การมีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้มีอำนาจกำหนดสัดส่วนเงินรางวัล หรือการกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลไม่สอดคล้องกับสัดส่วนการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาในภาพรวมของระบบการจ่ายเงินรางวัล ผู้วิจัยเห็นสมควรเสนอให้กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลการจ่ายเงินรางวัลได้มีการศึกษาและปรับปรุงระบบการจ่ายเงินรางวัลทั้งที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะและที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 ให้มีมาตรฐานการดำเนินการในลักษณะอย่างเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในระบบการจ่ายเงินรางวัล

อนึ่ง ผู้วิจัยยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การดำเนินการตามข้อเสนอจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับ ซึ่งกระบวนการพิจารณากฎหมาย

โดยฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาและปัจจัยอื่นๆ อีกมาก ข้อเสนอในส่วนนี้ จึงควรเป็นมาตรการระยะยาวที่เสนอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องพิจารณา

2. การแก้ไขข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัล

จากผลการศึกษาข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดประเภทและอัตราการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง ซึ่งแนบบัญชีรายชื่อกฎหมายที่อนุญาตให้หักค่าปรับจากการกระทำผิดไว้เป็นเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และรวมถึงประกาศที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินรางวัลที่หน่วยงานต่างๆ ได้กำหนดขึ้น ผู้วิจัยพบว่า ในการดำเนินการเบิกจ่ายเงินรางวัลที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎต่างๆ ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ข้อเสนอของผู้วิจัยเพื่อแก้ไขปัญหานี้จึงขอเสนอแยกตามประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น และโดยที่กระทรวงการคลังได้เสนอร่างข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ร่างระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. และร่างประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดประเภทและอัตราการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ.¹ เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินรางวัลด้วยนั้น ผู้วิจัยเห็นสมควรนำร่างฯ ที่กระทรวงการคลังเสนอ มาประกอบการพิจารณา ร่วมกับการเสนอข้อคิดเห็นของผู้วิจัยไปพร้อมกันด้วย สำหรับข้อเสนอของผู้วิจัยในแต่ละประเด็นมีดังนี้

¹กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค 0406.3/8748 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2551 เสนอ เรื่อง การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการหักเงินค่าปรับไว้จ่ายเป็นเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยในข้อเสนอกระทรวงการคลังเสนอให้มีการยกเลิกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องกับการหักเงินค่าปรับไว้จ่ายเป็นเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันทั้งหมด และได้เสนอร่างกฎดังกล่าวฉบับที่ยกทรงขึ้นใหม่แทน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2551 อนุมัติหลักการของร่างฯ ที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณา ปัจจุบันร่างฯ ทั้งหมดอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว

2.1 การกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในระบบราชการ

เนื่องจากในข้อ 4 ของข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลังฯ ได้ให้ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ผู้จับ” ไว้ในความหมายอย่างกว้าง จึงเป็นอำนาจของแต่ละหน่วยงานที่จะไปกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดบ้างที่มีสิทธิรับเงินรางวัล จากการตรวจสอบระเบียบหรือประกาศของหน่วยงานต่างๆ พบว่า การกำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลมีความแตกต่างกันมาก บางหน่วยงานกำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลจำกัดอยู่แต่เฉพาะผู้มีหน้าที่โดยตรงในการจับกุม แต่บางหน่วยงานกำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลในความหมายอย่างกว้างโดยรวมเจ้าหน้าที่ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมในการจับ และอาจขยายความถึงผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจับแต่เป็นเพียงแต่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นให้เป็นผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลได้ด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงขอเสนอแก้ไขนิยาม “เจ้าหน้าที่ผู้จับ” ในข้อ 4 ของร่างข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ดังนี้

ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหัก เงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ.
ข้อ 4 ในข้อบังคับนี้ “เจ้าหน้าที่ผู้จับ” หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทำหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด หรือข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้นและมีส่วนร่วมในการจับกุมผู้กระทำความผิด สำหรับกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด และให้หมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อันได้มาซึ่งเงินค่าปรับนั้นสำหรับกรณีที่ไม่มี การจับกุมผู้กระทำความผิดด้วย	ข้อ 4 ในข้อบังคับนี้ “เจ้าหน้าที่ผู้จับ” หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทำหน้าที่สืบสวนหรือจับกุมผู้กระทำความผิด และให้หมายความรวมถึงข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้นซึ่งมีส่วนร่วมในการสืบสวนหรือจับกุมผู้กระทำความผิด “การสืบสวน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานตามอำนาจหน้าที่เพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด

นอกจากนี้ เพื่อให้การกำหนดบุคคลซึ่งจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัลมีความชัดเจนขึ้น กระทรวงการคลังได้เสนอขอแก้ไขข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. 2546 ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัลด้วยดังนี้

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงิน สินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. 2546	ร่างระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่าย เงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ.....
ข้อ 5 เงินสินบนรางวัลและเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ให้นำไปใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ดังนี้ 5.1 เงินสินบนรางวัล ให้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่ส่วนราชการกำหนดภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (1) เงินสินบน ให้จ่ายแก่ผู้แจ้งความนำจับภายใน 5 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าปรับ กรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนหลายคน ให้เฉลี่ยจ่ายเท่ากันทุกคน (2) เงินรางวัล ให้จ่ายในวันทำการสุดท้ายของเดือนแก่เจ้าหน้าที่ผู้จับตามสัดส่วนของการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน	ข้อ 12 เงินรางวัลให้จ่ายแก่เจ้าหน้าที่ผู้จับ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังนี้ (1) เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้มีการจับผู้กระทำความผิดในกรณีความผิดนั้นๆ โดยจะต้องเป็นผู้จับร่วมจับ สืบสวน ตรวจพบการกระทำความผิด ร่วมวางแผนหรือร่วมดำเนินการก่อนมีการจับ (2) เงินรางวัลจะไม่จ่ายให้ในกรณีความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดซึ่งตามปกติวิสัยย่อมตรวจพบอยู่แล้ว (3) การจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้จับ ให้จ่ายได้ในกรณีคดีถึงที่สุดแล้ว

จากการเสนอขอแก้ไขนิยาม “เจ้าหน้าที่ผู้จับ” และเสนอเพิ่มนิยาม “การสืบสวน” ผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขนิยาม “เจ้าหน้าที่ผู้จับ” โดยข้อความส่วนที่ว่า “และให้หมายความรวมถึงข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้นซึ่งมีส่วนร่วมในการสืบสวนหรือจับกุมผู้กระทำความผิดด้วย” และการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัลตามร่างระเบียบดังกล่าว นั้น เป็นการพยายามจำกัดกรอบผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัลให้หมายความถึงเฉพาะข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้นซึ่งมีส่วนร่วมในการสืบสวนหรือจับกุมผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ตามร่างจะกำหนดกรอบดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ หัวหน้าส่วนราชการซึ่งมีอำนาจระเบียบภายในและจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีสิทธิรับเงินรางวัลอาจเปลี่ยนนิยามดังกล่าวแตกต่างกันได้ ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลในกรณีนี้เป็นไปอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน สมควรกำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงการคลังฯ โดยกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประกาศกำหนดตำแหน่งหรือระดับของเจ้าหน้าที่ซึ่งจะมีสิทธิได้รับเงินรางวัลจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดให้ชัดเจน และเมื่อได้ประกาศแล้ว ให้แจ้งให้กระทรวงการคลังทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันประกาศกำหนด ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้ตำแหน่งหรือระดับของเจ้าหน้าที่ใดมีสิทธิได้รับเงิน

รางวัล ให้กระทรวงการคลังทำความตกลงกับหน่วยงานที่ประกาศกำหนด กรณีมีอาจตกลงกันได้ ให้คำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังเป็นที่สุด

2.2 การกำหนดอัตราการหักเงินค่าปรับเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลยังขาดเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน

ปัจจุบันการกำหนดอัตราเงินรางวัลแบ่งได้หลายลักษณะ ได้แก่ (1) กำหนดอัตราเงินรางวัลไว้แน่นอนในกฎหมาย (2) กำหนดอัตราในลักษณะไม่เกินอัตราที่กำหนด หรือ (3) กำหนดอัตราเงินรางวัลไว้แน่นอนและกำหนดเพดานสูงสุดของจำนวนเงินรางวัลไว้ด้วย แต่ในการกำหนดอัตราเงินรางวัลตามข้อบังคับกระทรวงการคลังฯ มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ (ก) การกำหนดอัตราเงินรางวัลไว้เป็นการทั่วไปเพื่อใช้กับกฎหมายตามบัญชีแนบท้ายประกาศกระทรวงการคลัง และ (ข) การกำหนดอัตรารางวัลไว้เพื่อใช้เฉพาะกับกฎหมายบางฉบับ โดยการกำหนดอัตราเงินรางวัลประเภทนี้กระทรวงการคลังอาจกำหนดเพดานสูงสุดของจำนวนเงินรางวัลไว้ด้วย จากความแตกต่างดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดอัตราเงินรางวัลตามข้อบังคับกระทรวงการคลังฯ ยังมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน โดยยังไม่มีการวางเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนว่าการกำหนดอัตราเงินรางวัลตามกฎหมายใดบ้างที่ควรกำหนดเพดานของเงินรางวัล และกฎหมายใดบ้างที่ไม่สมควรกำหนดเพดานเงินรางวัล นอกจากนี้ การกำหนดอัตราการหักเงินค่าปรับเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลในปัจจุบันที่กำหนดให้หักได้ในอัตราที่สูงมากจนเกือบไม่มีการนำส่งเงินค่าปรับเป็นรายได้ของแผ่นดิน และโดยที่ระบบการกำกับดูแลการจ่ายเงินรางวัลในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการที่ตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดอัตราเงินรางวัลเช่นนี้จึงเป็นช่องโหว่ของระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในภาครัฐช่องทางหนึ่ง

ด้วยเหตุดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงเสนอขอแก้ไขการกำหนดอัตราการหักเงินค่าปรับเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัล ดังนี้

ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการ หักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ.
ข้อ 7 ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ได้รับมอบหมายหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ไว้จ่ายเป็นเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตามอัตราที่กระทรวงการคลังประกาศ	ข้อ 8 การหักเงินค่าปรับไว้จ่ายเป็นเงินสินบน เงินรางวัล และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ให้กระทำเฉพาะเงินค่าปรับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ

ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการ หักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ.
<u>ตามความเหมาะสมกับสภาพของความตรากตรำและความยากลำบากในการปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่เกินอัตราดังต่อไปนี้</u> (1) กรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด ให้หักได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 90 ของเงินค่าปรับที่ได้รับ (2) กรณีที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด ให้หักได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 75 ของเงินค่าปรับที่ได้รับ	<u>แห่งกฎหมายที่กระทรวงการคลังประกาศ และหักได้ในกรณีคดีถึงที่สุดแล้ว ตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ทั้งนี้ไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินค่าปรับในกรณีความผิดนั้นๆ</u>

จากข้อเสนอของกระทรวงการคลังในการแก้ไขอัตราหักเงินค่าปรับดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การปรับลดอัตราหักเงินค่าปรับจากเดิมให้ลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 50 จะช่วยลดช่องโหว่ของการใช้จ่ายเงินนอกระบบงบประมาณให้ลดน้อยลง และจะส่งผลให้มีรายได้จากเงินค่าปรับส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในปัญหาว่าการกำหนดอัตราหักเงินค่าปรับดังกล่าว ตามร่างฯ ที่เสนอก็ก็นำมาพิจารณาให้เป็นอำนาจของกระทรวงการคลังในการที่จะประกาศกำหนดอัตราหักเงินในภายหลัง โดยในร่างฯ มิได้กำหนดให้ชัดเจนว่าการกำหนดอัตราดังกล่าวจะใช้หลักเกณฑ์ใดมาพิจารณา ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานของการกำหนดอัตราเงินรางวัล สมควรที่กระทรวงการคลังจะวางกรอบการกำหนดอัตราหักเงินดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนในข้อบังคับฯ โดย (ก) อาจใช้เกณฑ์การกำหนดอัตราเงินรางวัลโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินรางวัลตามกลุ่มกฎหมายที่แตกต่างกัน หรือ (ข) ควรพิจารณากำหนดเพดานการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายทุกฉบับ โดยอาจกำหนดอัตราสูงสุดโดยพิจารณาเป็นร้อยละของอัตราเงินค่าปรับสูงสุด หรือกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่สามารถหักได้

2.3 การกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบราชการ

ปัจจุบันการกำหนดสัดส่วนของการจ่ายเงินรางวัลแบ่งได้ 3 ลักษณะ ได้แก่

- (1) การกำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลมีสิทธิรับเงินรางวัลเท่ากันทุกคน
- (2) การกำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลมีสิทธิรับเงินรางวัลตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในระเบียบ และ
- (3) การกำหนด

สัดส่วนการได้รับเงินรางวัลโดยผู้มีอำนาจซึ่งจะพิจารณาจากสัดส่วนการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานแต่ละครั้ง จากความแตกต่างของการกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลข้างต้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้มีอำนาจกำหนดสัดส่วนเงินรางวัล การกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลไม่สอดคล้องกับสัดส่วนการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระจายสัดส่วนเงินรางวัลที่มากเกินไปทำให้การจ่ายเงินรางวัลไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์

จากสภาพปัญหาดังกล่าว กระทรวงการคลังได้เสนอให้มีการแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. 2546 ดังนี้

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. 2546	ร่างระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ.....
ข้อ 5 เงินสินบนรางวัลและเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ให้นำไปใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ดังนี้ 5.1 <u>เงินสินบนรางวัล ให้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่ส่วนราชการกำหนดภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้</u> (1) เงินสินบน ให้จ่ายแก่ผู้แจ้งความนำจับภายใน 5 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าปรับ กรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนหลายคน ให้เฉลี่ยจ่ายเท่ากันทุกคน (2) <u>เงินรางวัล ให้จ่ายในวันทำการสุดท้ายของเดือนแก่เจ้าหน้าที่ผู้จับตามสัดส่วนของการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน</u>	ข้อ 13 การแจ้งสิทธิขอรับเงินรางวัล ให้เจ้าหน้าที่ผู้จับที่มีสิทธิรับเงินรางวัลยื่นความจำนงขอรับเงินรางวัลตามระเบียบนี้ต่อส่วนราชการต้นสังกัด ภายใน 15 วัน นับจากวันที่ทำการจับ หากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้ว สิทธิในการขอรับเงินรางวัลย่อมระงับ ผู้มีสิทธิจะฟ้องร้องทวงถามมิได้ <u>ในกรณีที่มิมีเจ้าหน้าที่ผู้จับมากกว่าหนึ่งคนในคดีเดียวกัน ให้จ่ายเงินรางวัลโดยแบ่งเท่าๆ กันทุกคน หากส่วนราชการมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินรางวัลนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ข้างต้น ให้ส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินรางวัลได้โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง</u>

จากการพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นประกอบกับร่างระเบียบฯ ที่กระทรวงการคลังเสนอ การกำหนดให้ในกรณีที่มิมีเจ้าหน้าที่ผู้จับมากกว่าหนึ่งคน ให้เจ้าหน้าที่ผู้จับทุกคนมีสิทธิได้รับเงินรางวัลโดยแบ่งเท่าๆ กัน เจตนาเพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการในการกำหนดอัตราการได้รับเงินรางวัลของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ไม่เป็นไปอย่างยุติธรรมนั้น ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อได้แก้ไขปัญหากับบุคคลที่จะมีสิทธิรับเงินรางวัลโดยจำกัดกรอบบุคคลดังกล่าวให้ชัดเจนและเหลือเท่าที่เกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำความผิดตามแนวทางในข้อ 2.1 แล้ว

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้จับทุกคนมีสิทธิได้รับเงินรางวัลในอัตราเท่ากันทุกคนอาจไม่สอดคล้องกับสภาพหรือการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ในภาคสนามซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรงย่อมมีความเสี่ยงอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินมากกว่าเจ้าหน้าที่ผู้จับซึ่งทำหน้าที่วางแผนการจับกุม ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้จับซึ่งมีส่วนส่วนร่วมในการปฏิบัติงานแตกต่างกันได้รับเงินรางวัลในอัตราที่เท่ากันจึงอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้น ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การกำหนดสัดส่วนการได้รับเงินรางวัลควรสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายนั้นๆ โดยในการกำหนดสัดส่วนการจ่ายเงินรางวัลนี้ ควรกำหนดให้ยังคงเป็นดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการในการที่จะประกาศกำหนดตามความเหมาะสมได้ แต่เมื่อได้ประกาศแล้ว หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ต้องส่งไปยังกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรให้มีการแก้ไข ให้ตกลงกับส่วนราชการดังกล่าว ในกรณีที่ไมอาจตกลงกันได้ ให้คำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังเป็นที่สุด เช่นเดียวกับแนวทางการดำเนินการในข้อ 2.1

2.4 การกำกับดูแลระบบการจ่ายเงินรางวัล

นับแต่กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายเฉพาะและการจ่ายตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 การกำกับดูแลเรื่องการจ่ายเงินรางวัลยังไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดกลไกการตรวจสอบให้สามารถกระทำได้อย่างมีเต็มที่ เท่าที่ตรวจสอบพบมีเพียงการกำหนดไว้ในข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่รายงานผลการใช้จ่ายเงินสินบนรางวัลและเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้กระทรวงการคลังทราบทุกวันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคมและกันยายน ซึ่งเท่าที่ตรวจสอบพบ ส่วนราชการที่มีการใช้จ่ายเงินก็มีได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด

ด้วยเหตุดังกล่าว ในการเสนอร่างข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. กระทรวงการคลังจึงเสนอให้นำหลักการเกี่ยวกับการรายงานผลการดำเนินการหักเงินค่าปรับไว้จ่ายเป็นเงินสินบนรางวัลและเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในรอบ 6 เดือน มากำหนดไว้ในข้อบังคับฯ แทนที่จะกำหนดไว้ในระเบียบฯ เพื่อเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการรายงานในกรณีนี้ อย่างไรก็ตาม การจะดำเนินการในเรื่องนี้ให้มีประสิทธิภาพ

คงขึ้นอยู่กับความบังคับใช้ข้อบังคับที่กระทรวงการคลังต้องกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามให้มากที่สุด

นอกจากประเด็นข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การจะกำกับดูแลให้การจ่ายเงินรางวัลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สมควรแก้ไขความในข้อ 4 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้การพิจารณาจ่ายเงินรางวัลเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการโดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องมิได้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการกรณีนี้ส่งผลให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องและเหมาะสมของการจ่ายเงินรางวัลของส่วนราชการต่างๆ ได้ ดังนั้น การเปิดช่องทางให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัลสามารถอุทธรณ์คำสั่งในเรื่องนี้ได้ อาจเป็นช่องทางให้มีการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น โดยในการดำเนินการ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การจ่ายเงินรางวัล” ขึ้นในกรมบัญชีกลาง โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่รับอุทธรณ์เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลจากหน่วยงานต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ร้องเรียน และถือเป็นช่องทางการตรวจสอบระบบการจ่ายเงินรางวัลของส่วนราชการต่างๆ อีกช่องทางหนึ่ง

3. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม : ทางเลือกในการปรับปรุงระบบการจ่ายเงินรางวัลจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา

ข้อเสนออยู่นอกเหนือจากกรอบของกฎหมายไทยและระเบียบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินสินบน ระบบการจ่ายเงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบของส่วนราชการต่างๆ มิได้มีหลักการและแนวความคิดที่แตกต่างจากการจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ช่วยเหลือทางราชการ และที่ดำเนินการในประเทศต่างๆ

จากการศึกษาเปรียบเทียบ การจ่ายเงินรางวัลของไทยกับสหรัฐอเมริกามีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน ได้แก่ การสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพและผลสำเร็จของการปฏิบัติงานของรัฐเป็นสำคัญ รวมทั้งการคำนึงถึงความยากลำบากในการทำงาน การเสี่ยงอันตรายในการปฏิบัติหน้าที่และเหตุผลอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกามีได้มีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันการทุจริตหรือเพิ่มรายได้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับที่มีการกล่าวอ้างกันในระบบการจ่ายเงินรางวัลของไทย นอกจากนี้ การจ่ายเงินรางวัลพิเศษนอกเหนือจากค่าตอบแทนพื้นฐานมิได้จ่ายจากแหล่งเงินที่ได้มาจากการลงโทษผู้กระทำความผิด กล่าวคือ มิใช่เงินหรือผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด

การพิจารณาการจ่ายค่าตอบแทนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรนำหลักการหรือเหตุผลทางด้านเงินเดือนข้าราชการดำเนินไปหรือการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการมาเป็นเหตุผลในการเพิ่มรายได้ให้แก่ข้าราชการ ในสหรัฐฯ องค์กรที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพในสหรัฐอเมริกาเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น เนติบัณฑิตสภาอเมริกัน ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย เช่น ประมวลความประพฤติของผู้พิพากษา และประมวลความรับผิดชอบของผู้ประกอบวิชาชีพอื่นๆ การเสนอรูปแบบข้อบังคับว่าด้วยวินัยของผู้พิพากษา รูปแบบข้อบังคับว่าด้วยการบังคับใช้วินัยของทนายความ และรูปแบบข้อบังคับของสหรัฐฯ ว่าด้วยการบังคับใช้วินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันปราบปรามองค์กรผู้มีอิทธิพล กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยการประชุม กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งข่าวสาร (Whistleblower Law) กฎหมายว่าด้วยการขัดกันของผลประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงิน กฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วในประเทศไทย อันเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

นอกจากนั้น ความคิดริเริ่มของภาคประชาสังคม ได้แก่ กลุ่มผู้สังเกตการณ์รณรงค์ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบของหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมและการทุจริตในภาครัฐก็มีความสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐบริหารราชการด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในทำนองเดียวกัน เสรีภาพและบทบาทของสื่อมวลชนในสหรัฐอเมริกาก็มีส่วนสำคัญในการตรวจสอบรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

สำนักงานจริยธรรมของรัฐบาลเป็นหน่วยงานอิสระ มีหน้าที่จัดทำรายงานในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารว่าด้วยการขัดกันของผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภา ในการแก้ไขปัญหาใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ สำนักงานจริยธรรมจะทำงานร่วมกับหน่วยงานตำรวจของรัฐบาลกลางและกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อผู้กระทำความผิด สำนักงานนี้จะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานจริยธรรมลูกจ้างของรัฐ รวมทั้งทำให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นการบริหารงานภาครัฐว่าจะกระทำด้วยความเป็นกลางและมีคุณธรรม

การจ่ายเงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนของผู้บังคับใช้กฎหมายในสหรัฐอเมริกาจะมีบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยประโยชน์ตอบแทนการเกษียณอายุ การจำแนกประเภทและเงินเดือนพื้นฐานและเงินเพิ่มพิเศษ โดยในการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายลักษณะ 5 ซึ่งได้กำหนดให้มีเงินเพิ่ม

สำหรับตำแหน่งผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น พนักงานสอบสวนคดี อาญา และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเดียวกัน ให้มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มพิเศษ (Law Enforcement Availability Pay) เท่ากับร้อยละ 25 ของอัตราเงินเดือนพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา นอกเหนือจากค่าตอบแทนการทำงานปกติ เช่น ค่าล่วงเวลา ค่าตอบแทนการทำงานในวันหยุด เป็นต้น

บทบัญญัติในเรื่องการให้รางวัลสำหรับแรงจูงใจในการทำงาน ตามประมวลกฎหมายสหรัฐได้กำหนดรางวัลสำหรับการปฏิบัติงานได้ดีเยี่ยม ให้กับหน่วยงานฝ่ายบริหารของรัฐบาล และหน่วยงานอื่นๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของรัฐบาลในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เป็นต้น รางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานประสบความสำเร็จดีเยี่ยมแบ่งออกเป็นหลายประเภท ได้แก่ รางวัลของหน่วยงาน รางวัลของประธานาธิบดี และรางวัลที่มอบให้แก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรางวัลเงินสดสำหรับการปฏิบัติงาน โดยกำหนดจำนวนเงินและการจ่ายเงินขั้นสูงไว้ให้หน่วยงานบริหารบุคคล เป็นผู้เสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาจ่ายให้ผู้ปฏิบัติงานที่มีสิทธิได้รับรางวัล

ระบบการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษและเงินเพิ่มพิเศษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในส่วนราชการที่มีภารกิจแตกต่างกันของสหรัฐฯ มีความซับซ้อนและความไม่เท่าเทียมกัน การแก้ไขปัญหาค่าตอบแทนและการเกษียณอายุของเจ้าหน้าที่ ผู้บังคับใช้กฎหมายในสหรัฐฯ หน่วยงานบริหารงานบุคคลได้เสนอให้ใช้หลักการเดียวกับการจ่ายค่าตอบแทนเมื่อเกษียณอายุและเงินเพิ่มพิเศษ โดยประเมินการทำงานลักษณะเดียวกันกับที่ใช้ในตลาดแรงงาน รัฐบาลอาจจำเป็นต้องพิจารณาประโยชน์ตอบแทนหลังจากเกษียณอายุและระดับเงินเดือนประกอบด้วย การกำหนดค่าตอบแทนโดยจะต้องมีความยืดหยุ่นมากขึ้น สำหรับหน่วยงานต่างๆ ที่จำเป็นต้องทำงานร่วมกันหรือร่วมมือกันในการปฏิบัติการทำให้บรรลุเป้าหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรนำบทเรียนจากประเทศสหรัฐอเมริกามาประกอบการพิจารณา โดยกำหนดให้การจ่ายเงินรางวัลจากรายได้ของส่วนราชการหรืองบประมาณรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย โดยกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สมควรจะได้รับเงินรางวัลเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ที่มีภัยอันตรายหรือเสี่ยงภัยหรือ มีความยากลำบาก โดยกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับตำแหน่งนั้นในส่วนราชการ ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะ

สำหรับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง เช่น ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจพิจารณาการจ่ายเงินรางวัล หรืออธิบดีและรองอธิบดีในส่วนราชการที่มีกฎหมายให้จ่ายเงินรางวัล ไม่สมควรได้รับเงินรางวัลเนื่องจากการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย แต่กำหนดให้ได้รับรางวัลตอบแทนโดยพิจารณาผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้นเป็นเกณฑ์ สำหรับ

การพิจารณาจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานดังกล่าวสมควรให้ผู้รับผิดชอบสูงสุดในหน่วยงานนั้น เช่น รัฐมนตรีพิจารณาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

4. การแก้ไขปัญหาของระบบการจ่ายเงินสินบน

เนื่องจากระบบการจ่ายเงินสินบนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ตามระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เกือบทั้งหมด การตรวจสอบเรื่องความถูกต้องและความโปร่งใสจึงกระทำได้โดยยาก ประกอบการกำหนดสัดส่วนของเงินรางวัลและเงินสินบนของบางหน่วยงานเป็นเหตุจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นช่องทางการทุจริตโดยการสร้างหลักฐานปลอมเพื่อขอรับค่าตอบแทนในอัตราที่สูงขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตในระบบการจ่ายเงินสินบน อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาพบว่าการทุจริตจากการจ่ายเงินสินบนนั้นเป็นปัญหาการกระทำทุจริตที่ถือเป็นการกระทำทุจริตทั่วไปที่เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่โดยมิได้มีปัญหาในเชิงนโยบายของความเหมาะสมที่จะให้มีการกำหนดเงินสินบนหรือไม่ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าว ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการแก้ไขในแต่ละประเด็นดังนี้

4.1 การกำหนดให้การจ่ายเงินสินบนเกิดความถูกต้องและโปร่งใส

สืบเนื่องจากระบบการจ่ายเงินสินบนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทั้งหมดจะเป็นเรื่องภายในของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องและความโปร่งใสของการจ่ายเงินดังกล่าวยังไม่สามารถกระทำได้โดยสะดวก เช่น การกำหนดห้ามเปิดเผยตัวผู้แจ้งความนำจับ หรือการไม่ตรวจสอบความถูกต้องและการมีอยู่ของผู้แจ้งความนำจับโดยผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสินบน จนเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตจากการสร้างหลักฐานเท็จโดยไม่เกรงกลัวที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้เกิดความถูกต้องและมีความโปร่งใสในการจ่ายเงินสินบนในทางปฏิบัติ สมควรดำเนินการในทางบริหารควบคู่กับการแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องตาม 4.2 โดยในส่วนมาตรการในทางบริหาร เห็นควรมีข้อเสนอถึงคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติกำชับให้ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของการจ่ายเงินดังกล่าวทั้งในประเด็นว่าในการจับกุมผู้กระทำผิดในคดีนั้น มีการแจ้งความนำจับจริงหรือไม่ และบุคคลที่ขอรับเงินสินบนเป็นบุคคลที่เป็นผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องจริงหรือไม่ด้วย ในกรณีที่มีการจ่ายเงินสินบนและปรากฏต่อมาว่าการจ่ายเงินสินบนดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หากผู้สั่งจ่ายเงินสินบนดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการจ่ายโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สมควรที่จะดำเนินการทางอาญาทางวินัย และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัดต่อไป นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องทำรายงานการรับ

และการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เห็นควรที่กระทรวงการคลังจะตรวจสอบและกำกับให้การรายงานดังกล่าวของหน่วยงานต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับจ่ายเงินบนเป็นไปอย่างครบถ้วน และถูกต้องยิ่งขึ้น

4.2 การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสินบน

โดยที่ปัญหาการสร้างพยานหลักฐานเท็จในการเบิกจ่ายเงินสินบนในบางกรณี เกิดขึ้นจากการกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลและเงินสินบนตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ตามระเบียบกรมศุลกากรว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ที่กำหนดให้ผู้แจ้งความ นำจับ สายลับที่แจ้งจะได้เงินสินบนร้อยละ 30 เจ้าหน้าที่จะได้เงินรางวัลร้อยละ 25 ของมูลค่า สิ่งของที่จับกุมได้ จึงเป็นที่มาของการสร้างหลักฐานเท็จเพื่อหวังเงินสินบนเพิ่มเติมขึ้นนั้น หากเปรียบเทียบกับกรณีการจ่ายเงินสินบนตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงิน ค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 และระเบียบกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง ที่กำหนดแยกสัดส่วน ของการจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่และการจ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้แจ้งความนำจับไว้แตกต่างกัน โดยกรณีที่มีการจับกุมโดยไม่มีผู้แจ้งความนำจับให้นำเงินส่วนที่จะจ่ายเป็นเงินสินบนมารวมจ่าย เป็นเงินรางวัลทั้งหมด เมื่อการมีผู้แจ้งความนำจับไม่มีผลต่อจำนวนเงินรางวัลที่เจ้าหน้าที่จะได้รับ จึงไม่เกิดกรณีการทุจริตจากการสร้างหลักฐานปลอมเพื่อขอรับเงินสินบนเพิ่มเติมขึ้น เช่นกรณีของ การจ่ายเงินสินบนตามกฎหมายศุลกากร ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่กำหนดสัดส่วนการจ่ายเงิน สินบนในลักษณะเช่นเดียวกับการจ่ายเงินสินบนตามกฎหมายศุลกากรจึงสมควรที่จะพิจารณาแก้ไข บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยกำหนดสัดส่วนหรือหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสินบนเช่นเดียวกับการจ่ายเงิน สินบนตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 และ ระเบียบกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตที่มีเหตุจูงใจจากการกำหนดสิทธิ ในการรับเงินสินบนตามบทบัญญัติของกฎหมาย

4.3 การรณรงค์เพื่อยุติการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินสินบน

เนื่องจากการทุจริตจากการจ่ายเงินสินบนเป็นการกระทำทุจริตทั่วไปที่เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ มาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรเริ่มต้นที่การสร้างจิตสำนึกที่ดี ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้วิจัยจึงเห็นควรจัดให้มีการรณรงค์เพื่อป้องกันการ ทุจริตในการเบิกจ่ายเงินสินบน โดยเชิญหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม และกรมศุลกากร และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. เข้าร่วมการรณรงค์ดังกล่าว