

บทคัดย่อ

คอร์รัปชันที่เป็นปัญหามากในเมืองไทยแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ หนึ่งคือ คอร์รัปชันที่ถูกเรียกเป็นวงเงินไม่สูงมากที่ครัวเรือนประสบเมื่อไปติดต่อหน่วยราชการในชีวิตประจำวัน (สำนักงานที่ดิน ตำรวจ โรงเรียนรัฐบาล ภาษี ต่อทะเบียนรถยนต์ ฯลฯ) สองคือ สิบบนวงเงินสูง เป็นหลักล้าน หลายล้าน หรือ บางกรณีเป็นร้อยล้าน ที่พบโดยเฉพาะในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ ที่มักเกี่ยวโยงกับการร่วมมือกันระหว่างนักธุรกิจ ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองระดับผู้วางนโยบาย เรื่องนี้กระทรวงศึกษาธิการเอกลักษณะมาก เรียกได้ว่าเป็นคอร์รัปชันของหน่วยงานราชการที่เกิดขึ้นกับภาคธุรกิจเอกชน รายงานนี้ใช้นิยามคอร์รัปชันประเภทแรก

รายงานการวิจัยนี้ จัดทำขึ้นโดยคณะวิจัยที่คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นการเปรียบเทียบผลของการสำรวจภาคสนามว่าด้วยทัศนคติและประสบการณ์เกี่ยวกับคอร์รัปชันภาครัฐที่ครัวเรือนประสบในชีวิตประจำวัน จากผลของการสำรวจภาคสนามระดับชาติเมื่อปี 2542 และปี 2557 โดยการสำรวจทั้งสองครั้งนี้ใช้แบบสอบถามชุดเดียวกันและวิธีการสำรวจแบบเดียวกัน ผลของการสำรวจแสดงว่าสัดส่วนของครัวเรือนที่ถูกเรียกสิบบน/เงินพิเศษ เมื่อไปติดต่อหน่วยราชการลดลงจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 4.8 ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

ผลการสำรวจภาคสนามนี้อาจจะแสดงระดับการคอร์รัปชันที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะว่าการคอร์รัปชันอาจเปลี่ยนรูปแบบจากเงินเป็นไม่ต้องใช้เงิน หรือผู้ตอบอาจไม่กล้าบอกความจริง แต่การลดลงของคอร์รัปชันประเภทนี้ในระยะเวลา 15 ปี มีความเป็นไปได้สูง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัย และประชาชนส่งเสริมผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานต่อต้านการคอร์รัปชันดำเนินการปฏิรูป

การปฏิรูปที่ได้ผลมากได้แก่ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานในการให้บริการของหน่วยงานราชการ การให้ประชาชนส่งข้อร้องเรียน การให้บุคคลภายนอกประเมินผลการทำงานของหน่วยงานราชการ การให้หน่วยงานราชการแข่งขันกันโดยมีรางวัลเป็นแรงจูงใจ การตรวจสอบพฤติกรรมของข้าราชการเป็นการลับ ฯลฯ

การสำรวจครอบคลุมประสบการณ์และทัศนคติของครัวเรือนเกี่ยวกับการเรียกสิบบน/เงินพิเศษในโรงเรียนรัฐบาล ในระบบศาลยุติธรรม ในการเลือกตั้งทั่วไป และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ทัศนคติเรื่องการ

ต่อต้านคอร์รัปชัน เรื่องความสุจริตของนักการเมือง ข้าราชการ สื่อ และศาลยุติธรรม และประสิทธิภาพในการต่อต้านคอร์รัปชันขององค์กรต่างๆ

แม้ผลการวิจัยแสดงว่าระดับการคอร์รัปชันในภาครัฐที่ครัวเรือนประสบในชีวิตประจำวันจะลดลง แต่ปัญหาการคอร์รัปชันยังเป็นเรื่องร้ายแรงเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล เพราะว่าประมาณร้อยละ 5 ของครัวเรือนยังถูกเรียกสินบนหรือเงินพิเศษ และผลการสำรวจยังพบว่าการคอร์รัปชันยังเป็นปัญหาใหญ่ในหน่วยงานภาครัฐจำนวนหนึ่งที่มีธุรกรรมเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินมูลค่าสูงโดยเฉพาะสำนักงานที่ดิน และตำรวจ ดังนั้นจึงยังมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันให้ได้ผลต่อไป

ในเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชัน ผลการสำรวจทั้งในปี 2542 และปี 2557 พบว่าครัวเรือนต่างมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า ข้าราชการที่ทุจริตคอร์รัปชันควรถูกลงโทษสถานหนักกว่าประชาชนคนธรรมดา และรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการปราบปรามคอร์รัปชันเป็นลำดับต้นๆ

คณะวิจัยมีข้อเสนอให้หน่วยงานและองค์กรหรือบุคคลสาธารณะที่ครัวเรือนระบุว่ายังมีปัญหาใส่ใจกับการปฏิรูปอย่างเร่งด่วน และเสนอให้มีการสำรวจแบบเดียวกันนี้ในระดับชาติทุก 5 หรือ 10 ปี เพื่อสร้างระบบข้อมูล อันเป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบและป้องปรามการคอร์รัปชันในภาครัฐ

Abstract

In this study the research team at the Faculty of Economics, Chulalongkorn University report on the results of the two national sample surveys on perceptions and experiences of households on everyday corruption at government agencies. These two surveys, conducted in 1999 and 2014, used the same questionnaire and the same sampling frame so that the results of the surveys would be comparable. The sampling frame was designed to produce a robust estimate at the national level.

The percentage of households that is asked to pay bribes or “gifts of good will” when visiting government agencies declined from 10 percent to 4.8 percent over the 15 year period. The amount of money solicited also declined substantially. The reduction in this type of corruption is not unexpected because of the impact of modernization and development, as well as various reform efforts to improve public services carried out by the Civil Service Commission and other relevant agencies over the intervening years.

Despite the overall decline in the incidence of corruption in 15 year period, land and police remained the top two “champions” in both surveys. In 1999 the top 5 public agencies soliciting the most bribes were land, police, tax, auto registration and customs. In 2014, the top 5 are land, police, public schools, auto registration and local governments.

Our second survey showed that people are much more active in registering complaints than in 1999. The survey results for 2014 show that the proportion of households who are prepared to pay out of their pockets to help solve corruption problems is higher in rural areas as compared to Bangkok.

The survey results cover other experiences on corruption in public schools, the judiciary, and general and local elections, and people's perceptions of the honesty of various government agencies, politicians, bureaucrats and media; trends in corruption and efficacy of anti-corruption agencies. Attitudes have generally remained fairly constant between the two surveys, but the perception on the honesty of the media has fallen significantly.

In the first survey, the most effective institution for combating corruption was seen to be the media, followed by the National Counter Corruption Commission (NCCC) and

academics and teachers. In the second survey, the order changed. Academic institutions and teachers (acharn) are seen to be most effective, followed by NCCC, NGOs, media, and private sector anti-corruption organizations, in that order.

On vote buying in general elections, the trends show a clear decline in the percentages of household being solicited between 1996 and 2014. About one third of the households were solicited for vote buying in the general election in 1996. But the second survey found this proportion fell to 13 percent in 2011 and to 2 percent in 2014. But this last general election was unusual because only one big party contested, which may explain the low vote buying incidence in that year.

Since the first survey, elections have been introduced for local government bodies. The second survey found that 15.5 percent of households were solicited for vote buying in the elections for Tambon Administration Organizations (TAOs), 10 percent for municipalities, and 7 percent for Provincial Administration Organizations (PAOs). The incidence is relatively high.

On the judiciary, the first survey showed that almost a third of those households that had been to court in the past two years had been asked for some payment. In the second survey, this proportion declined to 10 percent. However over the 15 year period, the trust in the judiciary has declined. Those who see the judiciary as working for the powerful and the rich instead of working for everyone has increased in the second survey.

The first survey found that 2.8 percent of households had been asked to pay special money to get their children accepted in public schools, declining to 1.24 percent in 2014. However, the average payment to public schools in 2014 was the highest among the top five agencies that received the most bribe in that year. In addition, both surveys found that around 4.5 percent paid extra money to schools other than the regular fees, while the average amount increased from 1,195 baht per household per year in 1999 to 2,500 in 2014.

Thailand still has a problem of corruption in public services, but over the past 15 years, there has been a definite improvement. Agencies which have improved noticeably include the customs and the auto registration offices.

The study helps to identify those offices where the problem remains acute, particularly the offices of the land department and the police, and where it appears to be growing, particularly government schools and local government bodies. The survey results

indicate where there has been improvement, and where problems remain, and hence can be a guide for future policy.

This kind of national sample survey should be done on a regular basis, such as every 5 or 10 years, as part of the monitoring of the overall level of corruption in public services, and as a way to curb this kind of petty corruption.