

กลุ่มที่ 2

ความโปร่งใสและการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน  
ในภาคราชการ

(เอกสารเรื่องที่ 3)

ผลการสำรวจ คอร์รัปชันในภาครัฐ :  
ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน\*

โดย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร  
นวลน้อย ตีร์รัตน์  
ยงยุทธ ไชยพงศ์  
คริส เบเคอร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

\* ความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน และไม่จำเป็นต้องสะท้อนจุดยืนของสถาบันที่ร่วมกันจัดการสัมมนาในครั้งนี้

# สารบัญ

หน้า

ผลของการสำรวจที่สำคัญโดยย่อ .....	1
1. ประสบการณ์การใช้บริการภาครัฐต่อปัญหาการคอร์รัปชัน .....	1
2. ทักษะคติต่อการใช้คำว่า “คอร์รัปชัน และคำอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง” .....	3
3. ความเห็นเรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชัน .....	3

**ผลการสำรวจ คอรัปชันในภาครัฐ :**  
**ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน**  
**(Corruption in the Public Sector in Thailand**  
**Perceptions and Experience of Households)**

รายงานนี้เป็นผลของการสำรวจทัศนคติและประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือนเกี่ยวกับการคอรัปชันในภาครัฐ เป็นการสำรวจระดับชาติ มิใช่เป็นเพียงกรณีศึกษา (case study) เฉพาะจุด ครัวเรือนทั้งหมดที่สำรวจมีจำนวน 4,013 รายทั่วประเทศ โดยใช้แผนการสุ่มตัวอย่างแบบ stratified multi-stage cluster sampling ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อทำการประมาณค่าประชากรลักษณะที่สนใจสำหรับครัวเรือนทั้งประเทศ 15.9 ล้านครัวเรือน

แบบสอบถามที่ใช้เป็นแบบสอบถามซึ่งทางธนาคารโลกได้ใช้ทำการสำรวจที่ประเทศอื่นๆ มาแล้ว แต่ได้นำมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพของประเทศไทย และทำการทดสอบแบบสอบถามล่วงหน้าก่อนที่จะนำมาใช้สอบถามจริง การสำรวจภาคสนามกระทำในเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 โดยได้รับความร่วมมือจากสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ (1) ประสบการณ์จากการใช้บริการภาครัฐประจำวันของประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือน รวมทั้งประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการตุลาการ ในกรณีที่สมาชิกครอบครัวคนใดคนหนึ่งเคยขึ้นศาล ประสบการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งระดับท้องถิ่นและการเลือกตั้ง ส.ส. และประสบการณ์เกี่ยวกับการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียน (ต้องจ่ายเงินเป็นพิเศษหรือไม่) (2) ทัศนคติต่อการใช้คำว่าคอรัปชันและคำอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และ (3) ความเห็นเรื่องการต่อต้านการคอรัปชัน

การสำรวจในครั้งนี้จะเน้นที่การคอรัปชันที่เป็นตัวเงิน เช่น การให้สินบน การซื้อเสียง โดยไม่ครอบคลุมการคอรัปชันที่มิใช่เป็นตัวเงิน เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งอยู่ในข่ายของการคอรัปชันเชิงโครงสร้าง (structural corruption) และไม่รวมถึงเรื่องการซื้อตำแหน่ง

**ผลของการสำรวจที่สำคัญโดยย่อ**

**1. ประสบการณ์การใช้บริการภาครัฐต่อปัญหาการคอรัปชัน**

หัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศให้ความสำคัญกับปัญหาการคอรัปชัน นั่นคือ มีทัศนคติว่าปัญหาการคอรัปชันเป็นปัญหาระดับชาติอันดับสาม รองจากอันดับหนึ่งคือ ปัญหาเศรษฐกิจขบเซา และอันดับสองคือ ปัญหาค่าครองชีพ ส่วนอันดับสี่คือ ปัญหายาเสพติด ทั้งนี้จากทัศนคติของหัวหน้าครัวเรือนแสดงให้เห็นว่า

นักการเมืองคอร์รัปชันมากกว่าข้าราชการ และแสดงให้เห็นถึงความเชื่อที่ว่าปัญหาการคอร์รัปชันจะเลวลงในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดานักการเมือง

ในบรรดาหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ของภาครัฐทั้งหมด หัวหน้าครัวเรือนมีความเห็นว่า ตำรวจและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความซื่อสัตย์น้อยที่สุด (ได้คะแนนความไม่ซื่อสัตย์ในระดับเดียวกัน) ตามด้วยกระทรวงมหาดไทย และกรมศุลกากร ในขณะที่ประชาชนได้รับการจัดอันดับว่าซื่อสัตย์ที่สุด

ประมาณร้อยละ 10 ของหัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศมีประสบการณ์เคยถูกเรียกค่าสินบนจากข้าราชการ โดยหน่วยงานที่ผู้ติดต่อกักถูกเรียกร้อยละสินบนในระดับต้นๆ ได้แก่ สำนักงานที่ดิน กรมศุลกากร ตำรวจ และกรมการขนส่งทางบก (ขอใบอนุญาตขับขี่) ฯลฯ ทั้งนี้จำนวนเงินที่ถูกเรียกร้อยละโดยเฉลี่ยต่อครั้งมีมูลค่าสูงสุดถูกเรียกร้อยละโดยตำรวจ ตามด้วยศุลกากร สรรพากร และสำนักงานที่ดิน นอกจากนี้ยังพบว่ามูลค่าของสินบนที่ครัวเรือนทั่วประเทศถูกเรียกร้อยละเป็นจำนวนประมาณ 1,000 บาทต่อครัวเรือน

เมื่อคำนวณมูลค่าของเงินที่ถูกเรียกร้อยละทั้งหมดในปีที่ผ่านมาพบว่า ร้อยละ 88 ถูกเรียกร้อยละโดยหน่วยงาน 3 แห่ง คือ สำนักงานที่ดิน ตำรวจ และกรมสรรพากร

เฉพาะครัวเรือนที่ถูกเรียกร้อยละสินบนนั้น มูลค่าของเงินที่ถูกเรียกร้อยละเฉลี่ยประมาณ 10,000 บาทต่อครัวเรือน จำนวนเงินที่เรียกร้อยละแตกต่างกันมาก นั่นคือจากข้อมูลที่เกิดขึ้นรวบรวมพบว่ามีผู้ที่ถูกเรียกร้อยละสินบนมูลค่าสูงถึง 100,000 บาทขึ้นไปต่อราย มีน้อยกว่าร้อยละ 1 ของครัวเรือน แต่เท่ากับ 2 ใน 3 ของเงินเรียกเก็บทั้งหมดประมาณร้อยละ 50 ของครัวเรือนถูกเรียกร้อยละ 100 - 1,000 บาท หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่เรียกร้อยละเงินเป็นจำนวนตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไปก็คือ ตำรวจ กรมศุลกากร กรมที่ดิน และกรมสรรพากร ทั้งนี้ครัวเรือนที่ถูกเรียกร้อยละเงินเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่ทำธุรกิจ หรือค้าขาย

หน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านสาธารณสุขูปโภค และการบริการทางสังคมต่างๆ ไป ได้รับการจัดอันดับคุณภาพการให้บริการอยู่ในระดับดี ไม่ค่อยมีปัญหาถูกเรียกเก็บเงิน และถ้าหากจะมีก็เป็นเงินจำนวนน้อย ยกเว้นกรมศุลกากร ตำรวจ และสำนักงานที่ดินที่ได้รับการจัดอันดับคุณภาพการให้บริการอยู่ในอันดับล่างสุด

ครัวเรือนที่มีเด็กวัยเรียน ร้อยละ 3 ตอบว่าต้องจ่ายค่าแป๊ะเจี๊ยะเพื่อเข้าโรงเรียนรัฐบาล ร้อยละ 4 ตอบว่าถูกเรียกให้จ่ายค่าอื่นๆ อีกที่โรงเรียนแต่จำนวนน้อย

ครัวเรือนที่มีประสบการณ์ขึ้นศาลในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา หนึ่งในสามตอบว่าถูกเรียกเก็บเงินพิเศษนอกเหนือจากค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายปกติ โดยเฉลี่ยจ่ายรายละ 30,000 บาท ซึ่งนับว่าเป็นเงินจำนวนต่ำเทียบกับมูลค่าของทรัพย์สินของกรณี แต่ถ้าคิดเป็นอัตราส่วนของรายได้ของครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำแล้วจะมาก ผู้ที่เรียกเก็บเงินมักเป็นอัยการ หรือคนกลางซึ่งมักเป็นตำรวจ หรืออื่นๆ ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับศาลโดยตรง

โดยภาพรวม ครัวเรือน 2.1 ล้านราย (ร้อยละ 13 ของทั้งประเทศ) ถูกเรียกเก็บค่าบริการเพิ่มเติมจากค่าธรรมเนียมของทางการเมื่อไปใช้บริการภาครัฐ โรงเรียนรัฐบาล หรือขึ้นศาล มูลค่าที่ถูกเรียกร้อยละคิดเป็นจำนวนเงินทั้งหมดทั่วประเทศประมาณ 2 หมื่น 5 พันล้านบาท ครั้งหนึ่งของเงินสินบนนี้จ่ายโดยครัวเรือนเพียงร้อยละ 0.3 ของทั้งหมด หรือประมาณ 300,000 ครัวเรือน

ต่อคำถามที่ว่าท่านมั่นใจหรือไม่ว่าเมื่อจ่ายค่าสินบนแล้ว จะได้รับการบริการหรือการแก้ไขปัญหาก็รวดเร็วและเป็นไปตามที่ต้องการ ครั้วเรือนโดยทั่วไปค่อนข้างมั่นใจ กล่าวคือร้อยละ 53 ตอบว่าใช่ อีกร้อยละ 47 ตอบว่าไม่ ส่วนในกลุ่มผู้ที่จ่ายสินบน มีผู้ที่ตอบว่าใช่สูงถึงร้อยละ 67

ในกรณีของหัวหน้าครั้วเรือนที่เคยขึ้นศาลและถูกเรียกร้องเงินค่าสินบน คำตอบในข้อนี้แสดงว่ามีความมั่นใจน้อยกว่าในกรณีที่มีการเรียกร้องสินบนทั่วๆ ไป กล่าวคือเพียงร้อยละ 43 ตอบว่า ใช่

สรุป ปัญหาคอร์รัปชันจากประสบการณ์ของครั้วเรือนนั้นมีในเรื่องที่โยงกับการรับบริการประจำวันทั่วๆ ไป แต่เกี่ยวโยงกับการติดต่อกับหน่วยงานต่อไปนี้ คือ ตำรวจ ศาลากร สรรพากร สำนักงานที่ดิน และศาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหรือมีบทบาทเกี่ยวโยงกับทรัพย์สินและการแลกเปลี่ยนที่มีมูลค่าสูง ทั้งยังมีความเห็นว่าการคอร์รัปชันของตำรวจเป็นปัญหามาก และการคอร์รัปชันของนักการเมืองเป็นเรื่องร้ายแรง

## 2. ทศนคติต่อการใช้คำว่า “คอร์รัปชัน และคำอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง”

ภาพรวมที่ได้ข้างบนนี้สอดคล้องกับผลการสำรวจเรื่องการใช้คำต่างๆ ที่โยงกับการคอร์รัปชัน ถ้าเป็นการจ่ายเงินเล็กน้อยให้ข้าราชการจะเรียกว่า “สินน้ำใจ” (คำว่า “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” ก็ใช้เหมือนกัน แต่น้อยกว่า) ซึ่งอาจจะแสดงความเต็มใจบางระดับจากผู้ให้ สำหรับเงินจำนวนมากจะเรียกว่า “สินบน” และมักเป็นกรณีที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างผู้ให้กับผู้รับ สำหรับเงินจำนวนที่จ่ายมาก และในกรณีที่จ่ายให้นักการเมือง หรือเป็นการคอร์รัปชันโดยนักการเมือง จะใช้คำว่า “คอร์รัปชัน”

สำหรับการซื้อเสียงขายเสียงนั้น 1 ใน 3 ของครั้วเรือนเคยมีคนมาเสนอซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อปี 2539 เฉลี่ยครั้วเรือนละ 678 บาท (คิดเป็นมูลค่าทั้งหมด 3,066 ล้านบาท) ทั้งนี้การซื้อเสียงในการเลือกตั้งเทศบาลและผู้ว่ากรุงเทพมหานครนั้น มูลค่าการซื้อเสียงในกรุงเทพฯ และปริมาณสูงกว่ที่อื่น

## 3. ความเห็นเรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชัน

สำหรับเรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชัน ส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐบาลควรถือเป็นนโยบายที่มีความสำคัญระดับต้นๆ

การรายงานกรณีคอร์รัปชัน โดยทั่วไปหัวหน้าครั้วเรือนไม่ค่อยทราบว่าจะรายงานเรื่องนี้ที่หน่วยงานใด และไม่อยากรายงานเพราะเกรงว่าจะได้รับผลกระทบทางลบในภายหลัง และเห็นว่าถึงรายงานก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร เพราะรัฐบาลไม่เอาจริง

โดยทั่วไปมีความเห็นว่าองค์กรที่ป้องปรามคอร์รัปชันได้ผลในปัจจุบันคือ สื่อมวลชน ป.ป.ช. และนักวิชาการ/ครู ตามลำดับ