

รายงานผลการวิจัย

เศรษฐกิจนอกกฎหมาย กับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

โดย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร
สังคิต พิริยะรังสรรค์
นวลน้อย ตีรรัตน์

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ด้วยความสนับสนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มูลนิธิเอเชีย
16 ธันวาคม 2539

รายงานผลการวิจัย

เศรษฐกิจนอกกฎหมาย กับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

โดย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร
สังศิต พิริยะรังสรรค์
นวลน้อย ตีรรัตน์

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ด้วยความสนับสนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มูลนิธิเอเชีย
16 ธันวาคม 2539

บทนำ

ก่อนหน้างานวิจัยเรื่อง “เศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะในประเทศไทย” ได้มีผู้ที่ศึกษาเรื่องกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายในประเทศไทยเป็นจำนวนหนึ่งแล้ว อาทิ เช่น การค้าประเวณี การค้ายาเสพติด การค่าน้ำมันเถื่อน และการพนันบอล ฯลฯ อาจเป็นเพราะข้อจำกัดของการศึกษาหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่น วัตถุประสงค์ของการศึกษา เวลา ทรัพยากร และอื่นๆ การศึกษาส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายเฉพาะเรื่อง และมุ่งที่จะสะท้อนภาพของปัญหาในเรื่องนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าผู้ที่มีบทบาทและเครือข่ายของกิจกรรมที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกันหรือแยกเป็นอิสระจากกัน

แตกต่างจากงานศึกษาทั่วไปก่อนหน้านี้ คณะนักวิจัยมิได้เพียงแต่ศึกษากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายที่สำคัญเท่านั้น หากแต่ยังได้ชี้ให้เห็นภาพของ “ระบบเศรษฐกิจนอกกฎหมาย” ในประเทศไทยเป็นครั้งแรกอีกด้วย จากการศึกษากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายจำนวนหนึ่งที่สำคัญ คือการค้ายาเสพติด น้ำมันเถื่อน ค่าบริการการค้าประเวณีในประเทศไทย ค่าบริการนายหน้าค้าแรงงานพม่าเข้าไทย และการค้าหญิงไทยไปต่างประเทศเพื่อบริการทางเพศ การค้าอาวุธสงคราม หวายใต้ดิน บ่อนการพนัน และบ่อนฟุตบอล ภาพของ “ระบบเศรษฐกิจนอกกฎหมาย” ที่คณะนักวิจัยค้นพบได้แสดงให้เห็นว่าขบวนการทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายส่วนใหญ่มิได้ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระขาดออกจากกัน หากแต่มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน และมีเครือข่ายที่ซ้อนทับกันอยู่ด้วย

การค้นพบระบบเศรษฐกิจนอกกฎหมายในประเทศไทยที่มีขนาดใหญ่โต กล่าวคือมีมูลค่าราว 2 - 4 แสนล้านบาทต่อปี ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2536 - 2538 หรือ คิดเป็นร้อยละ 6 - 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ประชาชาติ ไม่เพียงแต่ทำให้เห็นขนาดความสำคัญของเศรษฐกิจนอกกฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจที่ถูกกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังกลายเป็นกุญแจสำคัญที่ช่วยไขความลับด้านมืดของระบบการเมืองปัจจุบันว่าเพราะเหตุใดกลุ่มผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น จึงสามารถก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้นำทางการเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติได้สำเร็จในช่วง 2 ทศวรรษสุดท้ายนี้ เพราะเหตุใดระบบการซื้อขายเสียงทางการเมืองจึงมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะเหตุใดระบบการเมืองไทยจึงมีการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง กระบวนการ

การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจขาดความโปร่งใส และระบบการเมืองกลายเป็นสิ่งที่ข่มขู่ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาวไป การค้นพบระบบเศรษฐกิจนอกกฎหมายจึงช่วยให้เห็น ภาพองค์รวมของเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมไทยชัดเจนขึ้น กล่าวคือทำให้เห็นทั้งด้านสว่าง และด้านมืดของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย ซึ่งแต่เดิมสาธารณชนเห็นหรือรับรู้ ข่าวดารข้อมูลจากด้านสว่างเพียงด้านเดียว

ผลการศึกษาของงานวิจัยฉบับนี้สามารถกระตุ้นให้สาธารณชนหันมาสนใจและถกเถียง เรื่องแนวทางและนโยบายสาธารณะที่ควรจะเป็นไปกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งแตกต่างจากงานวิจัย ทั่วไปที่มักจะเป็นเรื่องทางเทคนิค หรือเป็นการศึกษาเพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้วางแผนทำการตัดสินใจ เป็นสำคัญ การไม่ยึดมั่นถือมั่นในสำนักคิดใดสำนักคิดหนึ่ง ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง หรือวิธีการใด วิธีการหนึ่ง หากแต่พยายามจะผสมผสานหลักคิด และวิธีการอย่างหลากหลายจากหลายสำนักคิด และหลายวิธีการศึกษา เป็นวิธีวิทยาของการศึกษางานชิ้นนี้ ในขณะที่คณะนักวิจัยยอมรับปรัชญา และหลักการวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็ยอมรับในทฤษฎีและ วิธีการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกในบางด้านด้วย ทฤษฎีทางด้านประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา กฎหมาย และวิธีการวิจัยเชิงตลาด ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของวิธี การศึกษาของงานชิ้นนี้ (Interdisciplinary Approach) คณะผู้วิจัยมิได้ปฏิเสธความขัดแย้งที่ ดำรงอยู่มาช้านานระหว่างวิธีการศึกษาเชิงปริมาณ กับวิธีการเชิงคุณภาพ หากแต่ได้พยายามผสม ผสานวิธีการศึกษาทั้ง 2 แบบเข้ามาไว้ด้วยกัน โดยที่ตระหนักว่าการทำความเข้าใจสถานะและ ขนาดของเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายในปัจจุบัน มีอาจที่จะปฏิเสธวิธีการศึกษาแบบใดแบบหนึ่ง แต่ จำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการศึกษาทั้ง 2 แบบควบคู่กันไป จึงจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการ ศึกษาที่กำหนดไว้ได้

อย่างไรก็ตามเนื่องจากเรื่องที่ศึกษาเป็นเรื่องที่นักวิชาการทั่วไปให้ความสนใจค่อนข้าง น้อย ข้อมูลหาได้ค่อนข้างยาก และไม่มีข้อมูลของทางการอย่างเพียงพอที่จะนำมาเป็นจุดเริ่มต้น ในการวิเคราะห์ ดังนั้นการที่คณะนักวิจัยต้องใช้วิธีการใหม่ๆ ในการประมาณการสิ่งใหม่ๆ และต้องหาข้อมูลใหม่ ๆ ควบคู่กันไปด้วยก็ย่อมกลายเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของการศึกษาไป แม้ว่าคณะผู้วิจัยจะตระหนักดีว่าเรื่องที่ทำการศึกษาคือเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมเศรษฐกิจไทยโดย ส่วนรวม ในแง่ที่จะนำมาพัฒนาเป็นนโยบายสาธารณะ แต่คณะนักวิจัยก็ยอมรับถึงข้อจำกัดต่างๆ ของการศึกษาที่มีอยู่ และสมควรจะได้รับการพัฒนาในโอกาสต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้จะสำเร็จล่วงไปไม่ได้ หากมิได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากมูลนิธิ เอเชีย (Asia Foundation) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Dr.Richard N. Blue และ Dr.James Klein และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาสตราจารย์นายแพทย์ วิจารณ์ พานิช รศ.ดร.บุญญรักษ์ บุญญเขตมาลา และดร.โชคชัย สุทธาเวช

ขอขอบคุณผู้ให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือด้านข้อมูลและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งกำลังใจแก่คณะวิจัยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ รศ.ดร. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ศ.เสนีย์ จามริก ศ.ดร.ไกรยส ฐิตยาภินันท์ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉ ศ.ไชยยศ เหมะรัชตะ รศ.ประเสริฐ ศิลไพพัฒน์ รศ.ดร.สุมาลี ปิตยานนท์ พลตรีบุญ ญ รูปขจร คุณบุญชู โรจนเสถียร รศ.ดร.สมชาย รัตนโกมุท รศ.วีระพงษ์ บุญโญภาส รศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ รศ.ดร.สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ รศ.ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์ ผศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ อ.ธีรนาถ กาญจนอักษร รศ.สา มา รด เขียวสกุล รศ.แล ศิลกวิทย์รัตน์ ผศ.ชนกฐวัลลภ ขุนทอง อ.ดร.ณเดโช บุญชนะ สิ้น อ.ดร.รัชชัย จิตภานันท์ ผศ.ดร.กิตติศักดิ์ ปกติ ดร.สุรัชย์ ตรีวรรณกิจ คุณไกรศักดิ์ ขุนหวัณ อ.เจริญ คัมภีรภาพ อ.จุฑารัตน์ คัมภีรภาพ คุณชัชวาลย์ คง อุคม คุณพูนสุข บัณฑิตานนท์ คุณนิตยา พรหมพจน์บุญ คุณยงยุทธ มะลิทอง คุณ พรหมศิริ วิจิตรกุล คุณอนันต์ แพน้อย คุณอัมภา สันติเมทนีดล คุณชาญณรงค์ ภักดีวิจิตร คุณสำเนา พลพาณิชย์ คุณธีระชัย ภูวนาถนารานูบาล คุณเพ็ญวรรณ ทองดีแท้ คุณถวิล ไพรสมณ์ คุณพิระพงศ์ ณอมพงษ์พันธ์ นพ.เปรมศักดิ์ เพียยุระ คุณวิรัตน์ ลัทธิ วงสกร คุณศิริพร สโครบาเน็ค คุณยินดี เลิศเจริญโชค คุณภิญโญ ทองชัย คุณธีรภัทร์ สันติเมทนีดล คุณอุไรวรรณ คุณหะเปรมะ คุณอมรทิพย์ อมรภิบาล คุณมณฑนา อิทธินันท์ชัย คุณศรีใจ สุขศิริเสรีกุล คุณพูนสุข บัณฑิตานนท์ คุณบงกช หงษ์คำ มี คุณสาวตรี ว่องวุฒิธนากุล และคุณอำพันธ์ ศรีภักดี

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ ผู้ช่วยนักวิจัย และนิสิตคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย หลายท่านที่ช่วยเหลือเรื่องการจัดพิมพ์ และการพิสูจน์อักษร คุณสุธี พันธุลาก คุณปราวณี ขัตติยศ คุณสุภาภรณ์ ตรงกิจวิโรจน์ คุณคมสัน นิลไพโรจน์ คุณสุพัทธา เลิศปิฎ

ภัทร ฤกษ์กัญญา ศรีทอง คุณมนตรีณัฏฐ์ ลิ้มปิยากร คุณดารชาติ เรืองโรจน์
พิทักษ์ ฤกษ์กัญญา อัครธรรมวงศ์ และคุณทวีบุญ เขาวะเจริญ

ขอขอบคุณ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักตรวจคนเข้าเมือง กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน สำนักงานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปป.ส.) สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถานทูตสหรัฐอเมริกา มูลนิธิผู้หญิง การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัท เอสโซ่สแตนดาร์ด (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)

งานวิจัยชิ้นนี้จะไม่สำเร็จได้ถ้าปราศจากความช่วยเหลือในการให้ข้อมูลจากบุคคลอีกหลายท่านที่มีได้เอ่ยนามไว้ในที่นี้ (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม)

ขอขอบคุณบุคคล องค์กร นักวิชาการ เพื่อนร่วมงาน สื่อมวลชน ประชาชนทั่วประเทศ และสมาคมอีกหลายแห่งที่ไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมด ณ ที่นี้ที่ให้ข้อมูลและให้กำลังใจ คณะวิจัยอย่างอบอุ่น ขอขอบคุณเป็นอย่างสูง

ผาสุก พงษ์ไพจิตร

อังคิต พิริยะรังสรรค์

นวลน้อย ศรีรัตน

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ	ก
คำนำ	จ
สารบัญ	ข
ภาพรวมเศรษฐกิจนอกกฎหมายของไทยและข้อเสนอด้านนโยบาย	1
โดย : รศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร	
การค้ายาเสพติด : ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง	24
โดย : ผศ.ดร.นวลน้อย ศรีรัตน์	
ขบวนการค้าอาวุธสงครามผิดกฎหมายในประเทศไทย	77
โดย : ผศ.ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์	
เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการค้าแรงงานข้ามชาติเน้นกรณีการค้าหญิงไทยไปญี่ปุ่น	129
โดย : รศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร	
การค่าน้ำมันเดือนและวงเงินที่รัฐต้องสูญเสีย	189
โดย : ผศ.ดร.นวลน้อย ศรีรัตน์	
การฟอกเงินและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง	221
โดย : ผศ.ดร.นวลน้อย ศรีรัตน์	
นโยบายสาธารณะกับมาตรการกฎหมายสกัดการฟอกเงิน	262
โดย : ศ.ไชยยศ เหมะรัชตะ	
ผลการสำรวจทัศนคติที่มีต่อร่างกฎหมายสกัดการฟอกเงิน	303
โดย : ผศ.ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์และ ผศ.ดร.นวลน้อย ศรีรัตน์	
ผลการสำรวจทัศนคติเรื่องการพนันกับนโยบายสาธารณะ	322
โดย : ผศ.ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์	
เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยหวยใต้ดิน	346
โดย : รศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร	
เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยบ่อนการพนัน	382
โดย : ผศ.ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์	
พนันฟุตบอล : การเสี่ยงโชคของชนชั้นกลาง	429
โดย : ผศ.ดร.นวลน้อย ศรีรัตน์	
วิเคราะห์พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478	463
โดย : รศ.วิระพงษ์ บุญโญภาส	

สรุปสำหรับประชาสัมพันธ์

เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย **(สำหรับหนังสือพิมพ์)**

เมื่อวันที่ 2-3 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้จัดงานสัมมนาทางวิชาการเพื่อเสนอผลงานวิจัยเรื่อง เศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะในประเทศไทย โดยคณะวิจัย 3 ท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นวลน้อย ดรีรัตน์ โครงการวิจัยได้รับเงินสนับสนุนจากสกว. และมูลนิธิอาเซีย คณะผู้วิจัยใช้เวลาค้นคว้าข้อมูลเป็นเวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง มีผู้เข้าร่วมการสัมมนาทั้ง 2 วันอย่างคับคั่งวันละประมาณ 300 ท่าน ประกอบด้วย นายตำรวจ นักธุรกิจ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน นักศึกษา ข้าราชการในหน่วยงานของรัฐทั้งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจผิดกฎหมายและจากที่อื่น ๆ และสาธารณชนที่สนใจ

คณะวิจัยได้ให้ข้อมูลเรื่องเศรษฐกิจนอกกฎหมาย พฤติกรรมของผู้ทำธุรกิจ ความโยงใยของธุรกิจกับข้าราชการและนักการเมือง ขนาดของกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย และผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เศรษฐกิจนอกกฎหมายคือ กิจกรรมที่ผิดกฎหมายแต่ก็ยังมีผู้ลักลอบทำ ที่สำคัญและคณะวิจัยได้ทำการศึกษา 6 กิจกรรมคือ 1. ยาเสพติด 2. การค้าอาวุธสงคราม 3. การค้าประเวณี 4. การค้าแรงงานและหญิงบริการ 5. การค่าน้ำมันเถื่อน และ 6. การพนัน แบ่งเป็นหวยใต้ดิน บ่อน และการพนันบอล รวมทั้งหมดเป็น 9 ด้านด้วยกัน

ประมาณการขนาดของธุรกิจผิดกฎหมายหลัก 6 ประเภท เป็นการประมาณการอย่างต่ำ สร้างรายได้ระหว่าง 2 ถึง 4 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6 - 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) นอกจากเป็นการประมาณการอย่างต่ำแล้วตัวเลขที่แสดงยังมีได้รวมกิจกรรมนอกกฎหมายอีกหลายอย่างเช่น การค้าไม้เถื่อน การหลีกเลียงภาษี ฯลฯ ถ้ารวมกิจกรรมผิดกฎหมายทั้งหมดตัวเลขอาจจะสูงถึงร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ แต่เศรษฐกิจนอกกฎหมายก็มีใช้เอกลักษณ์ของเศรษฐกิจไทย ประเทศอื่น ๆ ก็มี เช่น ในสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และอังกฤษพบว่าเศรษฐกิจนอกกฎหมายมีสัดส่วนร้อยละ 30, 27 และ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) แต่ความแตกต่างก็คือในขณะที่ของประเทศไทยเป็นเศรษฐกิจผิดกฎหมายประเภทร้ายแรง แต่ของต่างประเทศที่กล่าวถึงมักเป็นเรื่องของการหลีกเลียงภาษี เศรษฐกิจผิดกฎหมายสำคัญเช่น ยาเสพติด การค้าประเวณี และการพนันผิดกฎหมายมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม

สำหรับในประเทศไทยเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่สร้างรายได้สูงสุดคือ ธุรกิจการพนันทั้ง 3 ประเภทรวมกันสร้างรายได้ 1 แสน 4 หมื่น ถึง 2 แสน 6 หมื่นล้านบาท เฉพาะบ่อนการพนันสร้างรายได้ระหว่างห้าหมื่นถึงแสนกว่าล้านบาทต่อปี

การค้าประเวณีสร้างรายได้รองลงมาคือ 4 หมื่น 5 พัน ถึง 6 หมื่นล้านบาทต่อปี

การค้ายาเสพติดสร้างรายได้ระหว่าง 2 หมื่น 9 พัน ถึง 3 หมื่น 2 พันล้านบาท การค่าน้ำมันเถื่อนสร้างรายได้ปีละ 8 พัน 5 ร้อยล้านบาท การค้าแรงงานพม่าเข้าไทยรวมกับการค้าหญิงไทยไปบริการทางเพศต่างแดนสร้างรายได้รวมกันปีละ 5 ถึง 7 พันล้านบาทต่อปี การประมาณการรายได้จากการค้าอาวุธสงครามทำได้ยากจึงประมาณการเป็นวงเงินรายได้ต่ำสุดสูงสุดระหว่าง 6 พัน ถึง 3 หมื่นล้านบาทต่อปี

กิจกรรมผิดกฎหมายทุก ๆ ชนิดที่ทำการศึกษามีได้อยู่โดด ๆ แต่เชื่อมโยงกันเป็นระบบ และมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงกันไปเรื่อย ๆ และยิ่งนับวันระบบนั้นยังมีการเชื่อมโยงและมีความซับซ้อนมากขึ้น มีการเชื่อมโยงกับผู้รักษากฎหมายโดยเฉพาะตำรวจจำนวนหนึ่ง เชื่อมโยงกับข้าราชการทหารระดับสูงจำนวนหนึ่ง รวมทั้งผู้มีอิทธิพลระดับท้องถิ่น และแม้กระทั่งนักการเมืองทั้ง ส.จ. ส.ท. ส.ส. และสมาชิกคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง

ต้นเหตุสำคัญมีรากเหง้าอยู่ที่ปัญหาสังคม ที่สังคมไทยเป็นสังคมมืดทึบ มีการกระจุกของอำนาจ

ธุรกิจนอกกฎหมายมีผลบวกต่อเศรษฐกิจคือก่อให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ แต่ก็มีผลลบมากมาย เช่น เป็นตัวสั่นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สร้างความไม่เป็นธรรมกับนักธุรกิจที่เป็นสุจริตชนและเสียภาษีให้รัฐ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาการผูกขาด และปัญหาการเฟื่องฟูขององค์กรอาชญากรรมทำให้ประชาชนขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

เศรษฐกิจนอกกฎหมายดำรงอยู่ได้เพราะได้รับการคุ้มครองจากบุคคลสำคัญ ๆ บางกลุ่มทั้งจากวงการตำรวจ ทหาร นักการเมือง และสมาชิกคณะรัฐมนตรีบางส่วน คณะวิจัยพบว่า ส.ส. 20-30 คน ในรัฐสภาสมัยก่อนหน้า และในสมัยปัจจุบันนี้ด้วย มีความพัวพันกับเศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทต่าง ๆ ในฐานะผู้ทำธุรกิจโดยตรง หรือเป็นผู้มีส่วนให้ความคุ้มครองปกป้องธุรกิจผิดกฎหมาย หรือในฐานะมีส่วนให้การสนับสนุนด้านการเงิน

นักธุรกิจผิดกฎหมายมีความโยงใยกับ “ธุรกิจการเมือง” อย่างสำคัญ ณ ระดับท้องถิ่นและชุมชน นอกจากว่าพวกเขาที่กำลังเงินเป็นจำนวนมากแล้ว ยังมี “ทรัพยากรทางการเมือง” อันเกิดจากการมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานและกับลูกค้า (เช่น คนขายหวย คนเดินโพย คนแทงหวย ในกรณีของหวยใต้ดิน) รวมทั้งการมีเส้นสายเข้าถึง “ผู้ใหญ่” ในวงการต่าง ๆ ของทั้งราชการและนักการเมืองอย่างกว้างขวาง “ทรัพยากรทางการเมือง” เหล่านี้มีประโยชน์มากในฤดูกาลเลือกตั้งจะถูกใช้แลกเปลี่ยนกับการคุ้มครองจากนักการเมือง และสมาชิกคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้มิใช่ความลับอะไร การเลือกตั้งเดือนตุลาคมที่ผ่านมา นักธุรกิจคนดังต่างจังหวัดประเภท “เจ้าพ่อ” รายหนึ่งให้สัมภาษณ์นักหนังสือพิมพ์ว่า จะใช้เครือข่ายลูกค้าบ่อนการพนัน และห่วยใต้ดินของเขาช่วยพรรคการเมืองใหญ่พรรคหนึ่ง

บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย ได้ประมาณการว่าในการเลือกตั้งครั้งที่ 2 พ.ศ. 2538 มีการใช้เงินประมาณ 17,000 ล้านบาท และในการเลือกตั้งพ.ศ. 2539 มีประมาณการว่าวงเงินนี้อาจสูงถึง 30,000 ล้านบาท โดยประมาณร้อยละ 10 เป็นเงินลงขันจากกลุ่มนักธุรกิจประเภทเจ้าพ่อท้องถิ่น หรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น

เศรษฐกิจนอกกฎหมายโยงใยกับการคอร์รัปชันอย่างแยกไม่ออก ส่วนหนึ่งของเงินรายได้ที่เกิดจากธุรกิจเหล่านี้เป็น “ส่วย” หรือ “ภาษีนอกระบบ” ส่งให้ตำรวจ ข้าราชการระดับสูงอื่น ๆ และนักการเมืองส่วนหนึ่ง ระบบการแจกจ่ายผลประโยชน์ดังกล่าวทำให้เข้าใจได้ว่า เหตุใดความพยายามกำหราบธุรกิจผิดกฎหมายจึงไม่เป็นผลจนแล้วจนเล่า มีบุคคลเป็นจำนวนมากทั้งฝ่ายเอกชนและราชการที่ได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจากกิจการเหล่านี้

ความพยายามใด ๆ ที่จะปราบปรามกิจกรรมเศรษฐกิจผิดกฎหมาย จะต้องเกิดจากแรงผลักดันและการสนับสนุนจากสาธารณชน ด้วยเหตุนี้เอง คณะวิจัยได้ใช้การสำรวจโดยใช้การออกแบบสอบถามและวิธีการตลาดคือ การระดมความคิด (Focus Group) เพื่อสอบถามความเห็นจากสาธารณชน ถึงแนวทางเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพื่อใช้ควบคุม และเป็นวิธีจัดการกับธุรกิจผิดกฎหมาย

ข้อสรุปด้านนโยบายที่ได้มา คือ

กิจกรรมผิดกฎหมายร้ายแรง เช่น การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การค้ำมนุษย์เพื่อเป็นแรงงานและเพื่อการค้าประเวณี และการค้าของหนีภาษี ควรจะต้องถือเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายต่อไป

ร่างพ.ร.บ.ต่อต้านการฟอกเงินซึ่งในขณะนี้ครอบคลุมเฉพาะเงินรายได้จากการค้ายาเสพติด ควรขยายให้ครอบคลุมกิจกรรมผิดกฎหมายร้ายแรงอื่นๆ เช่น การค้ำมนุษย์ ทั้งเพื่อการบริการทางเพศและการค้าแรงงาน

กรณีกิจกรรมนอกกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงนักอาทิเช่น การค้าประเวณีและการพนัน ความเห็นของผู้คนแตกแยก กลุ่มหนึ่งพร้อมยอมรับให้เป็นกิจกรรมถูกต้องตามกฎหมายได้ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบเพื่อกำไร

อีกกลุ่มหนึ่งมุ่งมั่นว่าจะยังต้องให้เป็นกิจกรรมผิดกฎหมายต่อไป

สาธารณชนบางกลุ่มมีความเห็นว่า การค้าประเวณีโดยผู้ใหญ่ ควรทำให้เป็นเรื่องถูกกฎหมายเสียเหมือนอาชีพอื่นที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน แต่การค้าผู้หญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณี ต้องได้รับโทษตามกฎหมายต่อต้านการค้ำมนุษย์และกฎหมายคุ้มครองเด็ก

สาธารณชนจำนวนมากมีความเห็นว่าบ่อนการพนันควรเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมายได้ แต่ในกรณีของหวยใต้ดิน หวยหุ้น และการพนันบอล ยังมีผู้คนที่ไม่เห็นด้วยมากกว่าผู้ที่เห็นด้วย อาจเป็นได้ว่าประเด็นเรื่องบ่อนถูกกฎหมายนั้น มีการอภิปรายและการแสดงความเห็นในเวทีสาธารณะมาหลายครั้ง จากผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ทำให้คนในสังคมมีโอกาสรับรู้ข้อมูลในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก ทำให้คนสามารถเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการเปิดบ่อนถูกกฎหมายได้ง่ายขึ้น แต่ประเด็นการเปิดบ่อนฟุตบอล หวยใต้ดิน และหวยหุ้นให้ถูกกฎหมายยังเป็นประเด็นใหม่

สาธารณชนที่ต้องการทำให้บ่อนการพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมายมีจุดประสงค์ประการหนึ่ง คือเห็นว่าเป็นวิธีการที่จะลดการคอร์รัปชันในบรรดาบางกลุ่มของข้าราชการตำรวจ นักการเมือง และข้าราชการระดับสูงอื่น ๆ

การสัมมนาได้สร้างปรากฏการณ์ใหม่ขึ้นในสังคมไทย เห็นได้จากการที่สามารถพูดกันได้เรื่องปัญหาเศรษฐกิจนอกกฎหมาย และการอภิปรายถึงนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมซึ่งยังไม่เคยอภิปรายกันมาก่อนในการสัมมนาระดับชาติเช่นนี้

การสัมมนาชี้ว่าเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้มีความซับซ้อนเกินกว่าจะแก้ไขด้วยวิธีการง่าย ๆ วิธีการแก้ไขปัญหาแบบสำเร็จรูปทำไม่ได้ การสัมมนาเป็นจุดเริ่มต้นจากการเสนอข้อมูลขนาดความสำคัญของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย และเปิดประเด็นให้สังคมได้ร่วมกันคิดหาทางออก

เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

โดย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตริรัตน์
ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ด้วยความสนับสนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มูลนิธิเอเชีย
บทสทเคราะห์และหัวข้อการวิจัยที่น่าจะทำในอนาคต

โดย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร

งานวิจัยนี้ศึกษาเศรษฐกิจนอกกฎหมาย 6 ประเภทสำคัญของไทย ได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การลักลอบนำเข้าน้ำมันดีเซล การค้าผู้หญิงเพื่อบริการทางเพศ การค้ามนุษย์ เพื่อแรงงาน และการพนันผิดกฎหมาย 3 ประเภท

ได้มีผู้ศึกษาเรื่องกิจกรรมผิดกฎหมายในประเทศไทยมาบ้างแล้ว อาทิเช่น การค้าประเวณี การค้ายาเสพติด การค้าสินค้าหนีภาษี และการพนันบอล ฯลฯ อาจเป็นเพราะข้อจำกัดของการศึกษาหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง การศึกษาส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าผู้ที่มีบทบาทและเครือข่ายกิจกรรมที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ ไม่ได้เกี่ยวข้องกันหรือแยกเป็นอิสระจากกัน

จากการศึกษาของคณะวิจัย พบว่าขบวนการทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายมิได้ดำรงอยู่อย่าง เป็นอิสระขาดจากกัน หากแต่มีความสัมพันธ์และเป็นเครือข่ายโยงกันอยู่ โดยความสัมพันธ์ ระหว่างนักธุรกิจด้วยกันเอง หรือโดยสายสัมพันธ์กับกลุ่มผู้ให้การคุ้มครองจากเจ้ามือกฎหมาย และกับกลุ่มผู้เป็นนายทุนสนับสนุนอยู่

เศรษฐกิจนอกกฎหมายของไทยมีขนาดใหญ่โต คณะศึกษาใช้วิธีประมาณการแบบ อนุรักษนิยม (ประมาณการอย่างต่ำ) พบว่า กิจกรรมทั้ง 6 ชนิดที่ศึกษารวมกันสร้างรายได้ให้แก่ผู้ อยู่ในวงการประมาณปีละ 230-405,000 ล้านบาทต่อปี ระหว่างพ.ศ.2536 และพ.ศ.2538 หรือคิด

เป็นร้อยละ 6-10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ตัวเลขประมาณการนี้ยังมีได้นับรวม กิจกรรมผิดกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายประเภท

เศรษฐกิจนอกกฎหมายที่สร้างรายได้สูงที่สุดในบรรดา 6 ประเภทที่ศึกษา คือ การพนัน 3 ประเภทรวมกันสร้างรายได้ปีละประมาณ 140,000-260,000 ล้านบาท การค้าประเวณีสร้างรายได้รองลงมาคือระหว่าง 45-60,000 ล้านบาทต่อปี รายได้นี้สูงกว่าการค้ายาเสพติดซึ่งสร้างรายได้ประมาณปีละ 29,000-30,000 ล้านบาทต่อปีให้แก่ประเทศไทย การค่าน้ำมันเถื่อน สร้างรายได้ปีละ 8,500 ล้านบาท และการค้าผู้หญิงไทยไปญี่ปุ่นกับการค้าแรงงานพม่าเข้าไทยรวมกันสร้างรายได้ปีละ 5,300-7,000 ล้านบาทต่อปี การประมาณการรายได้ที่เกิดจากการค้าอาวุธสงครามทำได้ค่อนข้างยาก จึงประมาณการเป็นวงเงินรายได้ต่ำสุด-สูงสุดระหว่าง 6,000 ถึง 30,000 ล้านบาท

การค้าอาวุธสงครามเป็นกิจกรรมเดียวที่มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากภาวะสงครามในบรรดาประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่สงบลง เศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทอื่น ๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเนื่องจากมีอัตราผลกำไรงาม และเพราะการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลดกิจกรรมเหล่านั้นไม่ได้ผล

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ผลทางบวกคือ กิจกรรมนอกกฎหมายทั้งหลายสร้างงานเป็นจำนวนมาก หวายเป็นดินสร้างงานชั่วคราวให้กับผู้คนประมาณ 4 ล้านคน โดยพวกเขาทำงานทำเดือนละ 2-4 วัน ช่วงหวายออก การค้าประเวณี สร้างงานให้หญิงบริการทางเพศ 150,000-200,000 คน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มคนอื่น ๆ ที่ทำงานและมีรายได้สืบเนื่องกับกิจการค้าประเวณี

ผลทางลบของเศรษฐกิจนอกกฎหมายมีหลากหลาย

ธุรกิจนอกกฎหมายมีผลกำไรงามและไม่ต้องเสียภาษี ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจนี้มีเงินไปลงทุนในกิจการถูกกฎหมายในราคาต้นทุนต่ำ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันแก่นักธุรกิจที่ดำเนินตามกติกาสถาของกฎหมายและต้องเสียภาษีตามปกติ

รายได้ของนักธุรกิจผิดกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นเงินสกปรกทั้งสิ้น มักถูกนำมาฟอกเป็นเงินถูกกฎหมาย โดยนำมาลงทุนแบบเก็งกำไร ในธุรกิจเอสังหาริมทรัพย์ ตลาดหุ้น การปั่นหุ้น ปั่นเปไปกับเงินถูกกฎหมายของนักลงทุนอื่น ๆ กำลังเงินระดับมหาศาลจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่เข้ามาเก็งกำไรเป็นช่วง ๆ นำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ อาจทำให้นักลงทุนต่างประเทศขาดความมั่นใจในระบบเศรษฐกิจ สิ่งเลที่จะลงทุน และทำความยุ่งยากให้เกิดขึ้นกับการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคได้

ผลกระทบทางสังคม การค้ายาเสพติดต่อผลเสียแก่สังคมดังที่เราท่านทราบกันคืออยู่ นอกจากนี้มีปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาเกี่ยวกับเด็ก และการเอารัดเอาเปรียบในสังคม

ประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงเป็นที่ที่ธุรกิจผิดกฎหมายหลายประเภทเฟื่องฟู

ทั้งนี้เพราะการควบคุมบังคับใช้กฎหมายมีจุดอ่อน และมีการคอร์รัปชัน ซื่อเลียงเช่นนี้ไม่เป็นผลดีกับภาพพจน์ของไทยในสังคมนานาชาติ นอกจากนั้นยังดึงดูดให้ผู้ประกอบกิจกรรมนอกกฎหมายทั่วโลกเข้ามาใช้ประเทศไทยเป็นฐานทำธุรกิจผิดกฎหมาย สำหรับกิจกรรมเช่น การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี และการค้ำมนุษย์เพื่อจุดประสงค์ต่าง ๆ ขณะนี้ประเทศไทยมีชื่อเสียงเป็นศูนย์ใหญ่แห่งหนึ่งของการค้าเหล่านี้ไปแล้วอย่างสำคัญ

ผลกระทบทางการเมือง เศรษฐกิจนอกกฎหมายดำรงอยู่ได้เพราะได้รับการคุ้มครองจากบุคคลสำคัญ ๆ บางกลุ่มทั้งจากวงการตำรวจ ทหาร นักการเมือง และสมาชิกคณะรัฐมนตรีบางส่วน คณะวิจัยพบว่า ส.ส. 20-30 คนในรัฐสภาสมัยก่อนหน้า (และในสมัยปัจจุบันด้วย) มีความพัวพันกับเศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทต่าง ๆ ในฐานะผู้ทำธุรกิจโดยตรง หรือเป็นผู้มีส่วนให้ความคุ้มครองปกป้องธุรกิจผิดกฎหมาย หรือในฐานะมีส่วนให้การสนับสนุนด้านการเงิน

นักธุรกิจผิดกฎหมายมีความโยงใยกับ 'ธุรกิจการเมือง' อย่างสำคัญ ณ ระดับท้องถิ่นและชุมชน นอกจากว่าพวกเขามีกำลังเงินเป็นจำนวนมากแล้ว ยังมี 'ทรัพยากรทางการเมือง' อันเกิดจากการมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานและกับลูกค้า (เช่น คนขายหวย คนเดินโพย คนแทงหวย ในกรณีของหวยใต้ดิน) รวมทั้งการมีเส้นสายเข้าถึง "ผู้ใหญ่" ในวงการต่าง ๆ ของทั้งราชการและนักการเมืองอย่างกว้างขวาง "ทรัพยากรทางการเมือง" เหล่านี้มีประโยชน์มากในฤดูกาลเลือกตั้งจะถูกใช้แลกเปลี่ยนกับการคุ้มครองจากนักการเมือง และสมาชิกคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้มีใช้ความลับอะไร การเลือกตั้งเดือนตุลาคมที่ผ่านมา นักธุรกิจคนดังต่างจังหวัดประเภท 'เจ้าพ่อ' รายหนึ่งให้สัมภาษณ์นักหนังสือพิมพ์ว่า จะใช้เครือข่ายลูกค้าบ่อนการพนัน และหวยใต้ดินของเขาช่วยพรรคการเมืองใหญ่พรรคหนึ่ง

บริษัทวิจัยกสิกรไทย ศึกษาประมาณการว่าในการเลือกตั้งครั้งที่ 2 พ.ศ.2538 มีการใช้เงินประมาณ 20,000 ล้านบาท และในการเลือกตั้งพ.ศ.2539 มีประมาณการว่าวงเงินนี้อาจสูงถึง 30,000 ล้านบาท ประมาณการว่าประมาณร้อยละ 10 เป็นเงินลงขันจากกลุ่มนักธุรกิจประเภทเจ้าพ่อท้องถิ่น หรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น

เศรษฐกิจนอกกฎหมายโยงใยกับการคอร์รัปชันอย่างแยกไม่ออก ส่วนหนึ่งของเงินรายได้ที่เกิดจากธุรกิจเหล่านี้เป็น 'ส่วย' หรือ 'ภาษีนอกระบบ' ส่งให้ตำรวจ ข้าราชการระดับสูงอื่น ๆ และนักการเมืองส่วนหนึ่ง ระบบการแจกจ่ายผลประโยชน์ดังกล่าวทำให้เข้าใจได้ว่า เหตุใดความพยายามกำหราบธุรกิจผิดกฎหมายจึงไม่เป็นผลจนแล้วจนเล่า มีบุคคลเป็นจำนวนมากทั้งฝ่ายเอกชนและราชการที่ได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจากกิจการเหล่านี้นั่นเอง

ความพยายามใด ๆ ที่จะปราบปรามกิจกรรมเศรษฐกิจผิดกฎหมาย จะต้องเกิดจากแรงผลักดันและการสนับสนุนจากสาธารณชน ด้วยเหตุนี้เอง คณะวิจัยได้ใช้การสำรวจโดยใช้การออกแบบ

สอบถามและวิธีการตลาดคือ โฟกัสกรุ๊ป เพื่อสอบถามความเห็นจากสาธารณชน ถึงแนวทางเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพื่อใช้ควบคุม และเป็นวิธีจัดการกับธุรกิจผิดกฎหมาย

ข้อสรุปด้านนโยบายที่ได้มา คือ

กิจกรรมผิดกฎหมายร้ายแรงเช่น การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม และการค้าของหนีภาษี ควรจะต้องถือเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายต่อไป

ร่างพ.ร.บ.ต่อต้านการฟอกเงินซึ่งในขณะนี้ครอบคลุมเฉพาะเงินรายได้จากการค้ายาเสพติด ควรขยายให้ครอบคลุมกิจกรรมผิดกฎหมายร้ายแรงอื่น ๆ เช่น การค้ำมนุษย์ ทั้งเพื่อการบริการทางเพศและแรงงาน

กรณีกิจกรรมนอกกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงนักอาทิเช่น การค้าประเวณีและการพนัน ความเห็นของผู้คนแตกแยก กลุ่มหนึ่งพร้อมยอมรับให้เป็นกิจกรรมถูกต้องตามกฎหมายได้ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบเพื่อกำไร

อีกกลุ่มหนึ่งมุ่งมั่นว่าจะยังต้องให้เป็นกิจกรรมผิดกฎหมายต่อไป

สาธารณชนบางกลุ่มมีความเห็นว่า การค้าประเวณีโดยผู้ใหญ่ ควรทำให้เป็นเรื่องถูกกฎหมายเสียเหมือนอาชีพอื่นที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน แต่การค้าผู้หญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณี และเพื่อแรงงานต้องได้รับโทษตามกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และกฎหมายคุ้มครองเด็ก ชาวต่างชาติที่ถูกนำมาค้าในประเทศไทยควรได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายไทยด้วย

สาธารณชนจำนวนมากมีความเห็นว่าบ่อนการพนันควรเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมายได้ แต่ในกรณีของหวยใต้ดิน หวยหุ้น และการพนันบอล ยังมีผู้คนที่ไม่เห็นด้วยมากกว่าผู้ที่เห็นด้วย อาจเป็นได้ว่าประเด็นเรื่องบ่อนถูกกฎหมายนั้น มีการอภิปรายและการแสดงความเห็นในเวทีสาธารณะมาหลายครั้ง จากผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ทำให้คนในสังคมมีโอกาสรับรู้ข้อมูลในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก ทำให้คนสามารถเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการเปิดบ่อนถูกกฎหมายได้ง่ายขึ้น แต่ประเด็นการเปิดบ่อนฟุตบอล หวยใต้ดิน และหวยหุ้นให้ถูกกฎหมายยังเป็นประเด็นใหม่

สาธารณชนที่ต้องการทำให้บ่อนการพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย มีจุดประสงค์ประการหนึ่งคือ เห็นว่าเป็นวิธีการที่จะลดการคอร์รัปชันในบรรดาบางกลุ่มของข้าราชการตำรวจ นักการเมือง และข้าราชการระดับสูงอื่น ๆ

ผลงานวิจัยประสบความสำเร็จอย่างสูง เห็นได้จากการเสนอผลงานวิจัยในการสัมมนาทางวิชาการเมื่อวันที่ 2-3 ธันวาคม 2539 มีผู้มาเข้าร่วมวันละ 200-300 ท่าน สื่อมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุ เป็นจำนวนมากรายงานและจัดทำรายการเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ถึงเนื้อหาของผลงานวิจัย ข้อค้นพบ และการอภิปรายถกเถียงกันในเรื่องนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมสะท้อนให้เห็น ความสนใจของสาธารณชนต่องานวิจัยและข้อเท็จจริงที่มีการนำเสนอ

ประเด็นที่ถกเถียงและมีสาธารณชนสนใจมากคือ ประเด็นที่ว่าควรกำหนดเป็นธุรกิจถูกกฎหมายเพื่อลดปัญหาการคอร์รัปชันในบรรดาดำรวจและนักการเมืองจำนวนหนึ่ง

งานวิจัยชิ้นนี้ยังกระตุ้นให้มีการสืบค้นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องบ่อนการพนันและการส่ง “ส่วย” ให้ตำรวจ และมีการนำเสนอข้อมูลอันเป็นผลจากการสืบค้นในหน้าหนังสือพิมพ์ ข้อมูลที่นำเสนอสนับสนุนข้อค้นพบของงานวิจัย

ส่วนราชการที่สำคัญ เช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปป. สำนักงานก.พ. สำนักงานรัฐมนตรี ให้ความสนใจกับผลงานวิจัย เพราะข้อเท็จจริงที่ค้นพบเป็นพลังในการผลักดันนโยบายและแผนปฏิบัติการได้ หากหน่วยงานรัฐมีความตั้งใจจริง และมุ่งมั่นเพียงพอ

หัวข้อการวิจัยที่น่าจะทำในอนาคต

หัวข้อที่เสนอไม่เกี่ยวข้องกันเสียเลยทีเดียว แม้ว่าทั้ง 2 หัวข้อเกี่ยวพันกับประเด็นเรื่องการพนัน อาจพิจารณาเป็นหัวข้อการวิจัย 2 หัวข้อ คือ

- (1) ประสิทธิภาพของประเทศที่มีกฎหมายรองรับการพนันเป็นธุรกิจถูกกฎหมาย (เช่น ออสเตรเลีย เยอรมนี อังกฤษ มาเลเซีย) และบทเรียนที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้

- (2) การประเมินตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทย : คาสีโน หรือตลาดระดมทุน?

ผู้ซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เป็นจำนวนมากมีพฤติกรรมคล้ายคลึงกับนักการพนัน กลุ่มนี้มีอิทธิพลมีกำลังทรัพย์มาก อาจมีพฤติกรรมมิใช่แค่ใกล้เคียงกับนักการพนัน แต่ยังอาจหาประโยชน์จากตลาดในหลายๆ รูปแบบที่เข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นพฤติกรรมที่ไม่ควรทำ มีนักการเมืองและนักธุรกิจเป็นพรรคพวกจำนวนหนึ่งร่วมมือกันหาประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ด้วยวิธีการต่างๆ รวมทั้งการปั่นหุ้นเพื่อแสวงหากองทุนเพื่อการสร้างเสริมอำนาจทางการเมือง นอกจากนั้นตลาดหลักทรัพย์ยังเป็นแหล่งการฟอกเงินสกปรกอีกแหล่งหนึ่งด้วย

จึงมีการตั้งคำถามว่าตลาดหลักทรัพย์ของไทยกำลังเข้าข่ายเป็นคาสีโนมากขึ้นทุกทีหรือไม่? ถ้าเป็นเช่นนั้น ตลาดหลักทรัพย์ก็มิได้ทำหน้าที่ตลาดระดมทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจดังที่ควรจะเป็นไป

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีอายุกว่า 2 ทศวรรษ น่าจะได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลที่มีต่อผู้เล่นต่อเศรษฐกิจ และต่อสังคมไทยเพื่อหาข้อเท็จจริง และแนวทางการปรับปรุงเพื่อให้เกิดประโยชน์กับสังคมที่ยั่งยืน

คำถามบางคำถามที่การศึกษาจะให้ได้คำตอบได้ มีเช่น

- ผู้เล่นหุ่นประกอบด้วยคนประเภทใดบ้าง กระจายตัวอยู่ส่วนไหนของสังคมไทย คิดกับตลาดหลักทรัพย์อย่างไร? เหตุใดตลาดหลักทรัพย์จึงสำคัญกับผู้เล่นบางกลุ่มจนยอมมอบกายถวายชีวิต?

- เหตุใดนักปั่นหุ้นจึงหลุดรอดจากเงื้อมมือของกฎหมายอยู่เสมอๆ จะมีทางป้องกันการปั่นหุ้นได้อย่างไร? ประสิทธิภาพของประเทศอื่นๆ เป็นอย่างไร?

- ตลาดหลักทรัพย์โยงใยกับนักการเมืองหรือไม่? อย่างไร?

- เศรษฐกิจและสังคมไทยได้รับประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ในแง่มุมใดบ้าง? อย่างไร?

- แนวทางปรับปรุงการทำงานของตลาดหลักทรัพย์ของไทย

ภาพรวมเศรษฐกิจนอกกฎหมายของไทยและ ข้อเสนอด้านนโยบาย

โดย : รศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร

ภาพรวมเศรษฐกิจนอกกฎหมายในประเทศไทย

รศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร

เศรษฐกิจนอกกฎหมายคือ ธุรกิจที่ผิดกฎหมายแต่ก็มีผู้ลักลอบทำและมิได้มีการ
ประมาณการไว้ในบัญชีรายได้ประชาชาติ

ในการเสนอภาพรวมจะพิจารณา 4 เรื่องด้วยกันคือ

1. เหตุบันดาลใจที่ทำให้ศึกษาเศรษฐกิจนอกกฎหมาย
2. ตัวเลขข้อมูลสถิติได้มาอย่างไร
3. มีข้อค้นพบสำคัญอะไรบ้าง
4. ข้อเสนอแนะนโยบาย

1. อะไรเป็นเหตุบันดาลใจให้คณะวิจัยศึกษาเรื่องเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ทั้งๆ ที่ไม่ใช่เป็นหัวข้อที่
นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักสนใจ การศึกษาก็คทำได้ยากเพราะไม่มีฐานข้อมูลและทางการก็ไม่ได้รวบรวมสถิติไว้

เหตุบันดาลใจนั้นมาจาก 3-4 เรื่องด้วยกันคือ

ประการที่หนึ่ง สืบเนื่องจากที่ดินและอาจารย์สังคิตทำวิจัยร่วมกันเรื่อง คอร์รัปชันกับ
ประชาธิปไตยไทย เราศึกษาเรื่องเจ้าพ่อท้องถิ่น พบว่านักการเมืองและนักธุรกิจจำนวนมาก
ประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย และสามารถสร้างสมอำนาจทางการเมืองได้อย่างรวดเร็วภายใน 1-2
ทศวรรษ (ผาสุก และสังคิต , 2537 , บทที่ 4)

ประการที่สอง อาจารย์นวนน้อย ซึ่งศึกษาแบบจำลองเศรษฐกิจไทยพบว่า ปริมาณ
สินค้าบางชนิดที่ใช้ในระบบเศรษฐกิจสูงกว่าปริมาณที่ผลิตและที่ส่งเข้ามา แสดงว่าต้องมีการ
ลักลอบนำเข้า เช่น การใช้น้ำมันดีเซลสูงกว่าจำนวนผลิตและนำเข้าประมาณร้อยละ 20 ตรงนี้
ชัดเจนว่ามีการค้าน้ำมันเถื่อน และคงต้องมีสินค้าอื่นๆ อีกที่อยู่ในข่ายเดียวกัน เราจึงอยากรู่ว่าจริง
ๆ ธุรกิจนอกกฎหมายในประเทศไทยมีขนาดสักเท่าไร?

ประการที่สาม เราเริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกกฎหมายอาจมีขนาดใหญ่ และปัญหาผู้
มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องมีผลทำให้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และการดำเนินมาตรการเศรษฐกิจ