

# รายงานผลการวิจัย

เศรษฐกิจนอกกฎหมาย  
กับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

โดย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร  
สังคิต พิริยะรังสรรค์  
นวลน้อย ตีร์รัตน์

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

# รายงานผลการวิจัย

เศรษฐกิจนอกกฎหมาย  
กับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

โดย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร  
สังศิต พิริยะรังสรรค์  
นवलน้อย ตีร์รัตน์

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 เพราะเหตุใดระบบการซื้อขายนเสียงทางการเมืองจึงมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะเหตุใดระบบการเมืองไทยจึงมีการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง กระบวน

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

ผลการศึกษาของงานวิจัยฉบับนี้สามารถกระตุ้นให้สาธารณชนหันมาสนใจและถกเถียง เรื่องแนวทางและนโยบายสาธารณะที่ควรจะเป็นไปกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งแตกต่างจากงานวิจัย ทั่วๆไปที่มีมักจะเป็นเรื่องทางเทคนิค หรือเป็นการศึกษาเพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้วางแผนทำการตัดสินใจ เป็นสำคัญ การไม่ยึดมั่นถือมั่นในสำนักคิดใดสำนักคิดหนึ่ง ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง หรือวิธีการใด วิธีการหนึ่ง หากแต่พยายามจะผสมผสานหลักคิด และวิธีการอย่างหลากหลายจากหลายสำนักคิด และหลายวิธีการศึกษา เป็นวิวิธวิทยาของการศึกษางานชิ้นนี้ ในขณะที่คณะนักวิจัยยอมรับปรัชญา และหลักการวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็ยอมรับในทฤษฎีและ วิธีการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกในบางด้านด้วย ทฤษฎีทางด้านประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา กฎหมาย และวิธีการวิจัยเชิงตลาด ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของวิธีการศึกษาของงานชิ้นนี้ ( 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 แม้ว่าคณะผู้วิจัยจะตระหนักดีว่าเรื่องที่ทำการศึกษจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมเศรษฐกิจไทยโดย ส่วนรวม ในแง่ที่จะนำมาพัฒนาเป็นนโยบายสาธารณะ แต่คณะนักวิจัยก็ยอมรับถึงข้อจำกัดต่างๆ ของการศึกษาที่มีอยู่ และสมควรจะได้รับการพัฒนาในโอกาสต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้จะสำเร็จลุล่วงไปไม่ได้ 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 กิริสนันท์ รศ.ดร. ด้รงทิพย์ นางสุภา ศ.เสนีย์ จามริก ศ.ดร.ไกรยุทธ ชีรคยาภินันท์ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อูรรณ โฉ ศ.ไชยยศ เหมะรัชตะ รศ.ประเสริฐ ศิลพิพัฒน์ รศ.ดร.สุมาลี ปิตยานนท์ พลตรีบุญ ญู 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 เท็ชรประเสริฐ อ.ธีรนาถ กาญจนอักษร รศ.สามา รด เขียวสกุล รศ.แล ศิลกวิทย์รัตน์ ผศ.ชเนษฎวัลลภ ขุมทอง อ.ดร.ณเดโช บุญชนะ สีน อ.ดร.ธวัชชัย จิตรภักษ์นันท์ ผศ.ดร.กิตติศักดิ์ ปกติ ดร.สุรชัย ตรีวรธรรมกิจ คุณไกรศักดิ์ ชุมหวัณ อ.เจริญ คัมภีรภาพ อ.จุฑารัตน์ คัมภีรภาพ คุณัชชวัลย์ คง อุคม คุณพูนสุข บัณฑิตานนท์ คุณนิศยา พรหมพจน์บุญ คุณยงยุทธ มะลิตอง คุณ พรรณศิริ วินิจกุล คุณอนันต์ แพงน้อย คุณอัมภา สันติเมทนีดล คุณชาญณรงค์ ภัคดีวิจิตร คุณสำเนา พลพาณิชย์ คุณธีระชัย ภูวนาดนรานูบาล คุณเพ็ญวรรณ ทองดีแท้ คุณถวิล ไพรสมณ์ คุณพิระพงศ์ ดนอมพงษ์พันธ์ นพ.เปรมศักดิ์ เพ็ญบุระ คุณวิรัตน์ ภัทธิ วงสกร คุณศิริพร สโครบาเน็ค คุณยินดี เลิศเจริญโชค คุณภิญโญ ทองชัย คุณธีรภัทร์ สันติเมทนีดล คุณอุไรวรรณ คุณหะเปรมะ คุณอมรทิพย์ อมรภิบาล คุณมัทธนา อิทินันท์ชัย คุณศรีใจ สุขศิริเสริกุล คุณพูนสุข บัณฑิตานนท์ คุณบงกช หงษ์คำ มี คุณสาวตรี ว่องวุฒิธนากุล และคุณอำพันธ์ ศรีภักดี

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ ผู้ช่วยนักวิจัย และนิสิตคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย หลายท่านที่ช่วยเหลือเรื่องการพิมพ์ และการพิสูจน์อักษร คุณสุธี พันธุลาภ คุณปราวณี ชัดยศ คุณสุภาภรณ์ ตรงกิจวิโรจน์ คุณคมสัน นิลไพโรจน์ คุณสุัทธา เลิศปิฎ

ภัทร ฤกษ์สุกัญญา ศรีทอง      คุณมนตรีรัตน์ ลิ้มปิยากร      คุณดารชาติ เรืองโรจน์  
พิทักษ์ ฤกษ์ภาณุ อัครธรรมวงศ์ และคุณทวีบุญ เขาวะเจริญ

ขอขอบคุณ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักตรวจคนเข้าเมือง กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน สำนักงานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.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

สังคิด พิริยะรังสรรค์

นวนน้อย ตริรัตน์

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	
การค้าน้ำมันเถื่อนและวงเงินที่รัฐต้องสูญเสีย	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. นवलน้อย ดรีร์รัตน์ โครงการวิจัยได้รับเงินสนับสนุนจากสกว. และมูลนิธิเอเชีย 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 ที่สำคัญและคณะวิจัยได้ทำการศึกษามี 6 กิจกรรมคือ 1. ยาเสพติด 2. การค้าอาวุธสงคราม 3. การค้าประเวณี 4. การค้าแรงงานและหญิงบริการ 5. การค้าน้ำมันเถื่อน 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 การหลีกเลี่ยงภาษี ฯลฯ ถ้ารวมกิจกรรมผิดกฎหมายทั้งหมดตัวเลขอาจจะสูงถึงร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ แต่เศรษฐกิจนอกกฎหมายก็มีใช้เอกลักษณ์ของเศรษฐกิจไทย ประเทศอื่น ๆ ก็มี เช่น ในสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และอังกฤษพบว่าเศรษฐกิจนอกกฎหมายมีสัดส่วนร้อยละ 30, 27 และ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) แต่ความแตกต่างก็คือในขณะที่ของประเทศไทยเป็นเศรษฐกิจผิดกฎหมายประเภทร้ายแรง แต่ของต่างประเทศที่กล่าวถึงมักเป็นเรื่องของการหลีกเลี่ยงภาษี 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  
การค้าน้ำมันเถื่อนสร้างรายได้ปีละ 8 พัน 5 ร้อยล้านบาท การค้าแรงงานพม่าเข้าไทยรวมกับ  
การค้าหญิงไทยไปบริการทางเพศต่างแดนสร้างรายได้รวมกันปีละ 5 ถึง 7 พันล้านบาทต่อปี  
การประมาณการรายได้จากการค้าอาวุธสงครามทำได้ยากจึงประมาณการเป็นวงเงินรายได้ต่ำ  
สุดสูงสุดระหว่าง 6 พัน ถึง 3 หมื่นล้านบาทต่อปี

กิจกรรมผิดกฎหมายทุก ๆ ชนิดที่ทำการศึกษามีได้อยู่โดด ๆ แต่เชื่อมโยงกัน  
เป็นระบบ และมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงกันไปเรื่อย ๆ และยิ่งนับวันระบบนั้นยังมีการเชื่อมโยง  
และความซับซ้อนมากขึ้น มีการเชื่อมโยงกับผู้รักษากฎหมายโดยเฉพาะตำรวจจำนวนหนึ่ง  
เชื่อมโยงกับข้าราชการทหารระดับสูงจำนวนหนึ่ง รวมทั้งผู้มีอิทธิพลระดับท้องถิ่น และแม้กระทั่ง  
นักการเมืองทั้ง ส.จ. ส.ท. ส.ส. และสมาชิกคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง

ต้นเหตุสำคัญมีรากเหง้าอยู่ที่ปัญหาสังคม ที่สังคมไทยเป็นสังคมมืดทึบ มีการ  
กระจุกของอำนาจ

ธุรกิจนอกกฎหมายมีผลบวกต่อเศรษฐกิจคือก่อให้เกิดการสร้างงานและสร้าง  
รายได้ แต่ก็มีผลลบมากมาย เช่น เป็นตัวสันคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สร้างความไม่เป็น  
ธรรมกับนักธุรกิจที่เป็นสุจริตชนและเสียภาษีให้รัฐ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาการผูกขาด  
และปัญหาการเฟื่องฟูขององค์กรอาชญากรรมทำให้ประชาชนขาดความปลอดภัยในชีวิตและ  
ทรัพย์สิน

เศรษฐกิจนอกกฎหมายดำรงอยู่ได้เพราะได้รับการคุ้มครองจากบุคคลสำคัญ ๆ  
บางกลุ่มทั้งจากวงการตำรวจ ทหาร นักการเมือง และสมาชิกคณะรัฐมนตรีบางส่วน คณะวิจัย  
พบว่า ส.ส. 20-30 คน ในรัฐสภาสมัยก่อนหน้า และในสมัยปัจจุบันนี้ด้วย มีความพัวพันกับ  
เศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทต่าง ๆ ในฐานะผู้ทำธุรกิจโดยตรง หรือเป็นผู้มีส่วนให้ความคุ้มครอง  
ปกป้องธุรกิจผิดกฎหมาย หรือในฐานะมีส่วนให้การสนับสนุนด้านการเงิน

นักธุรกิจผิดกฎหมายมีความโยงใยกับ “ธุรกิจการเมือง” อย่างสำคัญ ณ ระดับ  
ท้องถิ่นและชุมชน นอกจากว่าพวกเขามีกำลังเงินเป็นจำนวนมากแล้ว ยังมี “ทรัพยากรทางการเมือง”  
อันเกิดจากการมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานและกับลูกค้า (เช่น คนขายหวย คน  
เดินโพย คนแทงหวย ในกรณีของหวยใต้ดิน) รวมทั้งการมีเส้นสายเข้าถึง “ผู้ใหญ่” ในวงการต่าง  
ๆ ของทั้งราชการและนักการเมืองอย่างกว้างขวาง “ทรัพยากรทางการเมือง” เหล่านี้มีประโยชน์  
มากในฤดูกาลเลือกตั้งจะถูกใช้แลกเปลี่ยนกับการคุ้มครองจากนักการเมือง และสมาชิกคณะ  
รัฐมนตรี

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้มิใช่ความลับอะไร การเลือกตั้งเดือนตุลาคมที่ผ่านมา นักธุรกิจคนต่างจังหวัดประเภท “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 การค้ามนุษย์เพื่อเป็นแรงงานและเพื่อการค้าประเวณี และการค้าของหนีภาษี ควรจะยังต้องถือเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายต่อไป

ร่างพ.ร.บ.ต่อต้านการฟอกเงินซึ่งในขณะนี้ครอบคลุมเฉพาะเงินรายได้จากการค้ายาเสพติด ควรขยายให้ครอบคลุมกิจกรรมผิดกฎหมายร้ายแรงอื่นๆ เช่น การค้ามนุษย์ ทั้งเพื่อการบริการทางเพศและการค้าแรงงาน

กรณีกิจกรรมนอกกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงนักอาทิเช่น การค้าประเวณีและการพนัน ความเห็นของผู้คนแตกแยก กลุ่มหนึ่งพร้อมยอมรับให้เป็นกิจกรรมถูกต้องตามกฎหมายได้ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการเอาผิดเอาเปรียบเพื่อกำไร

อีกกลุ่มหนึ่งมุ่งมั่นว่าจะยังต้องให้เป็นกิจกรรมผิดกฎหมายต่อไป

สาธารณชนบางกลุ่มมีความเห็นว่า การค้าประเวณีโดยผู้ใหญ่ ควรทำให้เป็นเรื่องถูกกฎหมายเสียเหมือนอาชีพอื่นที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน แต่การค้าผู้หญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณี ต้องได้รับโทษตามกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และกฎหมายคุ้มครองเด็ก

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

สาธารณชนที่ต้องการทำให้บ่อนการพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมายมีจุดประสงค์ประการหนึ่ง คือเห็นว่าเป็นวิธีการที่จะลดการคอร์รัปชันในบรรดาบางกลุ่มของข้าราชการตำรวจ นักการเมือง และข้าราชการระดับสูงอื่น ๆ

การสัมมนาได้สร้างปรากฏการณ์ใหม่ขึ้นในสังคมไทย เห็นได้จากการที่สามารถพูดกันได้อย่างเปิดเผยเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกกฎหมาย และการอภิปรายถึงนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมซึ่งยังไม่เคยอภิปรายกันมาก่อนในการสัมมนาระดับชาติเช่นนี้

การสัมมนาชี้ว่าเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้มีความซับซ้อนเกินกว่าจะแก้ไขด้วยวิธีการง่าย ๆ วิธีการแก้ไขปัญหาแบบสำเร็จรูปทำไม่ได้ การสัมมนาเป็นจุดเริ่มต้นจากการเสนอข้อมูลขนาดความสำคัญของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย และเปิดประเด็นให้สังคมได้ร่วมกันคิดหาทางออก

# เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

โดย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังกิต พิริยะรังสรรค์ นवलน้อย ตรีรัตน์  
ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ด้วยความสนับสนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มูลนิธิอาเซียน  
บทสงเคราะห์และหัวข้อการวิจัยที่น่าจะทำในอนาคต

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 หรือโดยสายสัมพันธ์กับกลุ่มผู้ให้การคุ้มครองจากเงื้อมมือกฎหมาย และกับกลุ่มผู้เป็นนายทุนสนับสนุนอยู่

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

เป็นร้อยละ 6-10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ตัวเลขประมาณการนี้ยังมีได้นับรวมกิจกรรมผิดกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายประเภท

เศรษฐกิจนอกกฎหมายที่สร้างรายได้สูงที่สุดในบรรดา 6 ประเภทที่ศึกษาคือ 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 หวยได้ดินสร้างงานชั่วคราวให้กับผู้คนประมาณ 4 ล้านคน โดยพวกเขาทำงานทำเดือนละ 2-4 วัน ช่วงหวยออก การค้าประเวณี สร้างงานให้หญิงบริการทางเพศ 150,000-200,000 คน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มคนอื่น ๆ ที่ทำงานและมีรายได้สืบเนื่องกับกิจการค้าประเวณี

ผลทางลบของเศรษฐกิจนอกกฎหมายมีหลากหลาย

ธุรกิจนอกกฎหมายมีผลกำไรงามและไม่ต้องเสียภาษี ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจนี้มีเงินไปลงทุนในกิจการถูกกฎหมายในราคาต้นทุนต่ำ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันแก่นักธุรกิจที่ดำเนินตามกติกาสงครามและต้องเสียภาษีตามปกติ

รายได้ของนักธุรกิจผิดกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นเงินสกปรกทั้งสิ้น มักถูกนำมาฟอกเป็นเงินถูกกฎหมาย โดยนำมาลงทุนแบบเก็งกำไร ในธุรกิจเอสเอ็มอี ดลาดหุ้น การปั่นหุ้น ปั่นเปไปกับเงินถูกกฎหมายของนักลงทุนอื่น ๆ กำล้างเงินระดับมหาศาลจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่เข้ามาเก็งกำไรเป็นช่วง ๆ นำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ อาจทำให้นักลงทุนต่างประเทศขาดความมั่นใจในระบบเศรษฐกิจ ลังเลที่จะลงทุน และทำความยุ่งยากให้เกิดขึ้นกับการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคได้

**ผลกระทบทางสังคม** การค้ายาเสพติดต่อผลเสียแก่สังคมดังที่เราท่านทราบกันคืออยู่ นอกจากนี้มีปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาเกี่ยวกับเด็ก และการเอารัดเอาเปรียบในสังคม

ประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงเป็นที่ที่ธุรกิจผิดกฎหมายหลายประเภทเฟื่องฟู

ทั้งนี้เพราะการควบคุมบังคับใช้กฎหมายมีจุดอ่อน และมีการคอร์รัปชัน ซื่อเสี่ยงเช่นนี้ไม่เป็นผลดีกับภาพพจน์ของไทยในสังคมนานาชาติ นอกจากนั้นยังดึงดูดให้ผู้ประกอบกิจกรรมนอกกฎหมายทั่วโลกเข้ามาใช้ประเทศไทยเป็นฐานทำธุรกิจผิดกฎหมาย สำหรับกิจกรรมเช่น การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี และการค้ำมนุษย์เพื่อจุดประสงค์ต่าง ๆ ขณะนี้ประเทศไทยมีชื่อเสียงเป็นศูนย์ใหญ่แห่งหนึ่งของการค้าเหล่านี้ไปแล้วอย่างสำคัญ

**ผลกระทบทางการเมือง** เศรษฐกิจนอกกฎหมายดำรงอยู่ได้เพราะได้รับการคุ้มครองจากบุคคลสำคัญ ๆ บางกลุ่มทั้งจากวงการตำรวจ ทหาร นักการเมือง และสมาชิกคณะรัฐมนตรีบางส่วน คณะวิจัยพบว่า ส.ส. 20-30 คนในรัฐสภาสมัยก่อนหน้า (และในสมัยปัจจุบันนี้ด้วย) มีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทต่าง ๆ ในฐานะผู้ทำธุรกิจโดยตรง หรือเป็นผู้มีส่วนให้ความคุ้มครองปกป้องธุรกิจผิดกฎหมาย หรือในฐานะมีส่วนให้การสนับสนุนด้านการเงิน

นักธุรกิจผิดกฎหมายมีความโยงใยกับ 'ธุรกิจการเมือง' อย่างสำคัญ ณ ระดับท้องถิ่นและชุมชน นอกจากนี้พวกเขามีกำลังเงินเป็นจำนวนมากแล้ว ยังมี 'ทรัพยากรทางการเมือง' อันเกิดจากการมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานและกับลูกค้า (เช่น คนขายหอย คนเดินโพย คนแทงหอยในกรณีของหอยได้ดิน) รวมทั้งการมีเส้นสายเข้าถึง "ผู้ใหญ่" ในวงการต่าง ๆ ของทั้งราชการและนักการเมืองอย่างกว้างขวาง "ทรัพยากรทางการเมือง" เหล่านี้มีประโยชน์มากในฤดูกาลเลือกตั้งจะถูกใช้แลกเปลี่ยนกับการคุ้มครองจากนักการเมือง และสมาชิกคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้มิใช่ความลับอะไร การเลือกตั้งเดือนตุลาคมที่ผ่านมา นักธุรกิจคนดังต่างจังหวัดประเภท 'เจ้าพ่อ' รายหนึ่งให้สัมภาษณ์นักหนังสือพิมพ์ว่า จะใช้เครือข่ายลูกค้าบ่อนการพนัน และหอยได้ดินของเขาช่วยพรรคการเมืองใหญ่พรรคหนึ่ง

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 ควรจะยังคงถือเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายต่อไป

ร่าง พ.ร.บ.ต่อต้านการฟอกเงินซึ่งในขณะนี้ครอบคลุมเฉพาะเงินรายได้จากการค้ายาเสพติด ควรขยายให้ครอบคลุมกิจกรรมผิดกฎหมายร้ายแรงอื่น ๆ เช่น การค้ำมนุษย์ ทั้งเพื่อการบริการทางเพศและแรงงาน

กรณีกิจกรรมนอกกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงนักอาทิเช่น การค้าประเวณีและการพนัน ความเห็นของผู้คนแตกแยก กลุ่มหนึ่งพร้อมยอมรับให้เป็นกิจกรรมถูกต้องตามกฎหมายได้ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบเพื่อกำไร

อีกกลุ่มหนึ่งมุ่งมั่นว่าจะยังคงให้เป็นกิจกรรมผิดกฎหมายต่อไป

สาธารณชนบางกลุ่มมีความเห็นว่า การค้าประเวณีโดยผู้ใหญ่ ควรทำให้เป็นเรื่องถูกกฎหมายเสียเหมือนอาชีพอื่นที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน แต่การค้าผู้หญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณี และเพื่อแรงงานต้องได้รับโทษตามกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และกฎหมายคุ้มครองเด็ก ชาวต่างชาติที่ถูกนำมาค้าในประเทศไทยควรได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายไทยด้วย

สาธารณชนจำนวนมากมีความเห็นว่าบ่อนการพนันควรเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมายได้ แต่ในกรณีของหวยใต้ดิน หวยหุ้น และการพนันบอล ยังมีผู้คนที่ไม่เห็นด้วยมากกว่าผู้ที่เห็นด้วย อาจเป็นไปได้ว่าประเด็นเรื่องบ่อนถูกกฎหมายนั้น มีการอภิปรายและการแสดงความคิดเห็นในเวทีสาธารณะมาหลายครั้ง 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 และการอภิปรายถกเถียงกันในเรื่องนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมสะท้อนให้เห็นความสนใจของสาธารณชนต่องานวิจัยและข้อเท็จจริงที่มีการนำเสนอ

ประเด็นที่ถกเถียงและมีสาธารณชนสนใจมากคือ ประเด็นที่ว่า การพนันควรเป็นธุรกิจถูกกฎหมายเพื่อลดปัญหาการคอร์รัปชันในบรรดาดำรวจและนักการเมืองจำนวนหนึ่ง

งานวิจัยชิ้นนี้ยังกระตุ้นให้มีการสืบค้นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องบ่อนการพนันและการส่ง “ส่วย” ให้ตำรวจ และมีการนำเสนอข้อมูลอันเป็นผลจากการสืบค้นในหน้าหนังสือพิมพ์ ข้อมูลที่นำเสนอสนับสนุนข้อค้นพบของงานวิจัย

ส่วนราชการที่สำคัญ เช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปปป. 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 อาจมีพฤติกรรมมิใช่แต่ใกล้เคียงกับนักการพนัน แต่ยังอาจหาประโยชน์จากตลาดในหลายๆ รูปแบบที่เข้าข่ายเป็นการกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นพฤติกรรมที่ไม่ควรทำ มีนักการเมืองและนักธุรกิจเป็นพรรคพวกจำนวนหนึ่งร่วมมือกันหาประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ด้วยวิธีการต่างๆ รวมทั้งการปั่นหุ้นเพื่อแสวงหากองทุนเพื่อการสร้างเสริมอำนาจทางการเมือง นอกจากนั้นตลาดหลักทรัพย์ยังเป็นแหล่งการฟอกเงินสกปรกอีกแหล่งหนึ่งด้วย

จึงมีการตั้งคำถามว่าตลาดหลักทรัพย์ของไทยกำลังเข้าข่ายเป็นคาสีโนมากขึ้นทุกทีหรือไม่? ถ้าเป็นเช่นนั้น ตลาดหลักทรัพย์ก็มิได้ทำหน้าที่ตลาดระดมทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจดังที่ควรจะเป็นไป

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีอายุกว่า 2 ทศวรรษ น่าจะได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลที่มีต่อผู้เล่นต่อเศรษฐกิจ และต่อสังคมไทยเพื่อหาข้อเท็จจริง และแนวทางการปรับปรุงเพื่อให้เกิดประโยชน์กับสังคมที่ยั่งยืน

คำถามบางคำถามที่การศึกษาจะให้ได้คำตอบได้ มีเช่น

- ผู้เล่นหุ้นประกอบด้วยคนประเภทใดบ้าง 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 ธุรกิจที่ผิดกฎหมายแต่ก็มีผู้ลักลอบทำและมีได้มีการ  
ประมาณการไว้ในบัญชีรายได้ประชาชาติ

ในการเสนอภาพรวมจะพิจารณา 4 เรื่องด้วยกันคือ

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

1. อะไรเป็นเหตุบันดาลใจให้คณะวิจัยศึกษาเรื่องเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ทั้งๆ ที่ไม่ใช่เป็นหัวข้อที่  
นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักสนใจ การศึกษาก็ทำได้ยากเพราะไม่มีฐานข้อมูลและทางการก็ไม่ได้  
รวบรวมสถิติไว้

เหตุบันดาลใจนั้นมาจาก 3-4 เรื่องด้วยกันคือ

**ประการที่หนึ่ง** สืบเนื่องจากที่ดิฉันและอาจารย์สังคิตทำวิจัยร่วมกันเรื่อง 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  
ชัดเจนว่ามีการค่าน้ำมันเถื่อน และคงต้องมีสินค้าอื่นๆ อีกที่อยู่ในข่ายเดียวกัน เราจึงอยากรู่ว่าจริง  
ๆ ธุรกิจนอกกฎหมายในประเทศไทยมีขนาดสักเท่าไร?

**ประการที่สาม** เราเริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกกฎหมายอาจมีขนาดใหญ่ และปัญหาผู้  
มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องมีผลทำให้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และการดำเนินมาตรการเศรษฐกิจ

คิดชัดได้ เพราะเกี่ยวข้องกับเรื่องคอร์ปชั่น ซึ่งมีตัวอย่างจากกรณีการจัดการปัญหา BBC และกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโยงไปถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยรัฐบาลนำโดยนายเกษียร เตชะพีระ

**ประการที่สี่** ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อขจัด หรือควบคุมธุรกิจนอกกฎหมาย

เราจึงเห็นว่าน่าจะต้องมีการศึกษาขนาดความสำคัญของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมการเมือง และนัยต่อนโยบายสาธารณะ

จึงได้จัดทำข้อเสนอโครงการวิจัยเสนอต่อมูลนิธิอานันทมหิดล รศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร เป็นผู้อำนวยการโครงการวิจัยและมีนักวิจัยร่วมทีมงานอีก 2 ท่านคือ ผศ.ดร. สังคีต พิริยะรังสรรค์และ ผศ.ดร. นวพลน้อย ศรีรัตน์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี โดยในจุดเริ่มแรกเสนอทำการศึกษาเจาะลึก 5 กรณี คือ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธเถื่อน (อาวุธสงคราม) การค้าผู้หญิงและแรงงานข้ามชาติ การค้าประเวณี และการค้าน้ำมันเถื่อน

ต่อมาทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ขอให้เราขยายงานรวมศึกษาถึงเรื่องขนาดของการพนัน แม้เราคิดว่าเป็นเรื่องยาก แต่เห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าศึกษาเราจึงขยายโครงการรวมกรณีการพนันเป็นกรณีที่ 6 โดยตกลงใจเจาะ 3 เรื่องหลักคือ หวยใต้ดิน บ่อนการพนัน และการพนันฟุตบอล

## 2. เราใช้วิธีวิจัยแบบไหน หาข้อมูลได้อย่างไร?

เราอาจประมาณขนาดของเศรษฐกิจนอกกฎหมายโดยใช้วิธีประมาณการทางอ้อม และทางตรง<sup>1</sup>

ประมาณการทางอ้อมนั้น ที่นิยมใช้กันคือ วิธีทางการเงิน (Currency approach) กำหนดค่าให้การถือเงินในมือของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติเป็นผลจากการดำเนินธุรกิจนอกกฎหมาย

การประมาณการทางอ้อม ประมาณจากข้อมูลสถิติรวม (ระดับ macro) เป็นการประมาณการขนาดอย่างเคียด ดังนั้น วิธีนี้จะไม่ทราบกระบวนการ ขั้นตอนต่าง ๆ ของการทำธุรกิจเหล่านี้ บุคคลที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างกัน และความสัมพันธ์กับนักการเมือง ข้าราชการ รวมทั้งจะไม่ทราบว่าผลได้ผลเสียของธุรกิจตกอยู่กับใครเป็นสัดส่วนเท่าไร

อีกวิธีหนึ่งคือ การประมาณการทางตรง

วิธีนี้อาศัยการสำรวจ การออกแบบสอบถามตัวอย่างและการสัมภาษณ์โดยตรงกับผู้ทำธุรกิจ ลูกค้า และผู้เกี่ยวข้อง วิธีการนี้ทำให้เราทราบถึงรายละเอียดของการทำธุรกิจ ขั้นตอนต่าง ๆ

และความสัมพันธ์โยงใยกับผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแบ่งสัดส่วนผลได้ผลเสีย เราเลือกใช้วิธีประมาณการทางตรง เพื่อทราบเครือข่ายขบวนการของธุรกิจนอกกฎหมายด้วย

ในการประมาณการทางตรง เราประมาณการขนาดของธุรกิจนอกกฎหมายแต่ละประเภท โดยอาจคำนวณจากทางด้านการผลิต หรือจากทางด้านอุปสงค์ หรือใช้ทั้งสองอย่างประกอบกัน

เช่นในกรณีของยาเสพติด เราประมาณการขนาดโดยดูทั้งจากผลผลิตและจากอุปสงค์

ในกรณีการค้าประเวณี เราประมาณการจากจำนวนอุพทานคือ จำนวนหญิงบริการทางเพศ และอุปสงค์คือการบริการลูกค้า และค่าบริการต่อวัน

ในกรณีของบ่อนการพนันและการพนันฟุตบอล เราไม่มีฐานข้อมูลเบื้องต้น ต้องเริ่มจากศูนย์ด้วยวิธีสัมภาษณ์ผู้ประกอบการและผู้เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่งแบบเจาะลึก ตัวอย่างนี้หามาได้อย่างไร?

เนื่องจากจากธุรกิจนอกกฎหมายมิได้อยู่ในสารบบของบัญชีรายได้ประชาชาติ ดังนั้นเราจึงไม่มีฐานข้อมูล (population) จะใช้เป็นจุดเริ่มต้นสุ่มตัวอย่างอย่างเป็นระบบเพื่อทำการประมาณการด้วยวิธีการทางสถิติแบบ quantitative research

เราต้องใช้วิธีการวิจัยคุณภาพ (qualitative research) เริ่มหาข้อมูลเบื้องต้นจากงานศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์และรายงานของทางการที่มีอยู่ ต่อจากนั้นหาข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ประกอบการและผู้เกี่ยวข้องเป็นตัวอย่างจำนวนหนึ่ง ตัวอย่างนี้ได้จากผู้สังเกตการณ์หรือได้จากการแนะนำต่อ ๆ กันมาจากผู้ให้สัมภาษณ์คนแรก ๆ หรือได้จากการขอให้ผู้รู้จักนักธุรกิจแนะนำตัวให้ วิธีการนี้เรียกกันว่า nominative technique คือการขอให้กลุ่มบุคคลในธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน อาจมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กัน เป็นเพื่อนร่วมรุ่น คนบ้านเดียวกัน ฯลฯ ช่วยแนะนำให้รู้จักและสอบถามข้อมูลได้โดยผู้สัมภาษณ์สัญญาจะไม่เปิดเผยชื่อผู้ให้ข้อมูลเพื่อความปลอดภัย วิธีการนี้ใช้มากในการศึกษา มานุษยวิทยา และในการศึกษากิจกรรมผิดกฎหมาย ซึ่งอาจเกิดอันตรายกับผู้ให้ข้อมูล

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนตามสมควร เราแบ่งขนาดธุรกิจออกเป็นใหญ่ กลาง เล็ก และพยายามหาตัวอย่างของทุกขนาด และประมาณการจำนวนของธุรกิจขนาดต่าง ๆ ด้วย เพื่อนำมาประกอบในการประมาณการ ทั้งนี้เพื่อให้ข้อมูลที่ได้ครอบคลุมขนาดธุรกิจต่างๆ และไม่โน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่งจนเกินความเป็นจริง นอกจากนี้พยายามเช็คข้อมูลที่ได้จากมากกว่า 1 แหล่งข้อมูล เพื่อลดความคลาดเคลื่อน และการเบี่ยงเบนอันเกิดจากการอิงแหล่งข้อมูลแหล่งใดแหล่งหนึ่งมากเกินไป

ข้อมูลรายละเอียดจากการสัมภาษณ์เจาะลึกจากตัวอย่างจำนวนหนึ่งที่เจาะจง จะถือเป็นข้อมูลฐานที่นำไปประกอบการประมาณการให้เห็นขนาดหรือขอบเขตของธุรกิจนอกกฎหมายแต่

ละประเภทที่ศึกษา การประมาณการนั้นจะประกอบใช้กับข้อมูลสถิติจากบัญชีรายได้ประชาชาติที่เหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น การประมาณการวงเงินแทงหวยใต้ดิน คำนวณใช้ข้อมูลฐานจำนวนเงินแทงหวยเฉลี่ยต่อคนจากวิทยานิพนธ์ปริญญาโทฉบับหนึ่งซึ่งเป็นการศึกษากรณีจังหวัดภาคกลางแห่งหนึ่ง นอกจากนั้นคณิศนเก็บข้อมูลภาคสนามจากตัวอย่างเจ้ามือหวย และคนเล่นหวยกลุ่มหนึ่งในจังหวัดภาคอีสานแห่งหนึ่ง นอกจากนั้นคณิศนยังใช้ข้อมูลสถิติรายได้ต่อหัวของประชากรจังหวัดต่าง ๆ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติมาประกอบการประมาณการวงเงินแทงหวยของประชากรในจังหวัดต่าง ๆ สำหรับอัตรากำไรที่เจ้ามือได้จากธุรกิจหวยใต้ดิน คณิศนได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้ามือหวย และผู้สันที ครรณีที่เป็นนักแทงหวยใต้ดิน

ในกรณีที่มีข้อมูลสถิติของทางการ เราจะใช้ข้อมูลสถิติของทางการนี้เป็นเกณฑ์ เช่น ในกรณีการค้ายาเสพติด เราได้ข้อมูลด้านผลผลิตฝิ่นในภูมิภาค และการผลิตเป็นเฮโรอีน จากหน่วยงานของสหรัฐอเมริกา ต่อจากนั้นเราประมาณการส่วนที่ผ่านเข้าไทย ลบด้วยปริมาณที่ใช้ในประเทศและปริมาณที่ถูกจับได้ ได้เป็นส่วนที่ส่งออกไปต่างประเทศคูณด้วยประมาณการราคาส่งออกจากประเทศไทย ได้เป็นมูลค่าการส่งออก แล้วต่อจากนั้นเรานำมาประมาณการมูลค่าเพิ่มโดยหักค่าวัตถุดิบออกคือมูลค่านำเข้าจากภาคเหนือ'

ขนาดของธุรกิจนอกกฎหมายที่เราประมาณการในการวิจัยนี้ คือขนาดของมูลค่าเพิ่มหรือรายได้ ผลกำไร ค่าจ้าง หลังจากหักค่าใช้จ่าย ไม่ใช่วงเงินที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เกิดจากธุรกิจประเภทต่าง ๆ 6 ประเภท ผลรวมคือมูลค่าเพิ่มหรือรายได้เกิดจากธุรกิจที่แสดงขนาดของเศรษฐกิจนอกกฎหมายสำคัญที่เราศึกษา

ประมาณการที่ได้ถือเป็นการประมาณการแสดงความสำคัญ (magnitude) และมีใช้เป็นข้อมูลสถิติที่มีความถูกต้อง 100% แต่สามารถนำมาใช้เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้ หรือเพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญในการแสวงหานโยบายหรือมาตรการที่เหมาะสม

เรามักเลือกใช้ประมาณการระดับต่ำ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาประมาณการตัวเลขสูงเกินไป กล่าวคือหากต้องเลือกใช้ตัวเลขระดับสูงและต่ำ เราจะเลือกตัวเลขระดับต่ำ หรือให้ประมาณการเป็นช่วงต่ำ ช่วงสูง

เราค่อนข้างมั่นใจว่าการประมาณการที่ระแวงระวังของเราจะไม่เป็นการประมาณการขนาดที่ใหญ่เกินจริงมาก เราพบว่าตัวเลขของเรามีได้แหวกแนวไปจากการศึกษาเกี่ยวกับประเทศอื่น ๆ

### 3. การศึกษาของเราได้ข้อค้นพบอะไร มีข้อค้นพบที่ใครๆ่าเสนอ 10 ข้อดังนี้

(1) นับเป็นครั้งแรกที่การศึกษานี้ชี้ให้เห็นภาพเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ขนาดโดยรวมหรือภาพรวมของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย 6 ประเภทที่ศึกษาใหญ่โตตามสมควร สร้างมูลค่าเพิ่มระหว่าง 230-405,000 ล้านบาท (ขอให้ดูตัวเลขในตาราง) คิดเป็นร้อยละ 6 - 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศหรือ GDP มูลค่าเพิ่มนี้คือรายได้เกิดจากรูกรังดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นผลกำไรค่าจ้าง แต่ไม่รวมค่าใช้จ่าย ดังนั้นมูลค่าเพิ่มจึงต่ำกว่าวงเงินที่เกี่ยวข้อง (ดูกรณีการพนันวงเงินมากกว่ามูลค่าเพิ่ม 5 เท่า) เราใช้มูลค่าเพิ่มเพื่อให้เทียบเคียงกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติซึ่งคิดจากมูลค่าเพิ่มเหมือนกัน

(2) เศรษฐกิจนอกกฎหมายสร้างงานเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ธุรกิจเพศพาณิชย์จ้างงานหญิงบริการทางเพศ 150,000-200,000 คน แล้วยังมีคนทำงานในธุรกิจอื่น ๆ อีกที่เกี่ยวข้องเนื่องกัน หวยใต้คืนประมาณการว่ามีคนทำงานเดือนละ 2-4 วันช่วงหวยออกเดือนละ 2-3 ครั้ง ถึงประมาณ 4 ล้านคน กิจกรรมเศรษฐกิจนอกกฎหมายให้ผลกำไรสูงเมื่อคิดเป็นร้อยละของวงเงินที่เกี่ยวข้อง เช่น 20-30 ในกรณีบ่อนการพนันและหวยใต้คืน

(3) เมื่อเริ่มวิจัยเราคาดว่า การค้ายาเสพติดจะมีขนาดใหญ่ที่สุด กลับพบว่า การพนัน 3 ประเภท หวยใต้คืน บ่อน พนันฟุตบอล รวมกันสร้างรายได้สูงสุด 140,000-260,000 ล้านบาท รองลงมาคือ การค้าประเวณี 45-60,000 ล้านบาท<sup>1</sup>

การค้ายาเสพติดมีรายได้เป็นอันดับสาม 29,000-33,000 ล้านบาท การค่าน้ำมันเถื่อนอันดับสี่ 8,500 ล้านบาท ตามด้วยการค้าอาวุธสงคราม 6-30,000 ล้านบาท และท้ายสุดคือการค้าผู้หญิงไทยไปญี่ปุ่นและการค้าแรงงานพม่าเข้าไทย 5-7,000 ล้านบาท

#### แนวโน้ม

การค้าอาวุธสงครามเป็นกิจกรรมเดียวที่มีแนวโน้มลดลงเพราะความขัดแย้งภายในและภายนอกประเทศลดลง

กิจกรรมอื่น ๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

แต่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในพ.ศ.2539 หมายความว่ากิจกรรมบางอย่างที่โยงกับระดับรายได้ เช่น การพนัน และกิจการค้าประเวณี อาจจะชะลอตัวลงบ้าง การค้าผู้หญิงไทยไปญี่ปุ่นมีแนวโน้มลดลง จากปีพ.ศ. 2537 แต่กำลังเพิ่มขึ้นในไต้หวัน ดังนั้น โดยรวมอาจไม่ลดลง

(4) ธุรกิจนอกกฎหมายทุกประเภทที่ศึกษามีการโยงกับสากล ในความหมายที่ว่าโยงกันเป็นเครือข่ายกับองค์กรสากลด้วย เช่น ในกรณีของการค้ายาเสพติด การค้าอาวุธเถื่อน การค้า

ประมาณการเศรษฐกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย พ.ศ. 2536/38 (พันล้านบาทต่อปี)

	รายได้จากรูทิงหรือ วงเงินที่เกี่ยวข้อง	มูลค่าเพิ่ม (value added)
1. ยาเสพติดผ่านประเทศไทย		29-33 <sup>1</sup>
2. การค้าอาวุธสงคราม		6 - 30 <sup>2</sup>
3. น้ำมันเถื่อน		8.5 <sup>3</sup>
4. ค่าบริการโสเภณี		45 - 60 <sup>4</sup>
5. ค่าบริการนายหน้าค้าแรงงานพม่าเข้าไทย และการค้าหญิงไทยไปต่างประเทศ	-	5 - 7 <sup>5</sup>
6. การพนัน		
6.1 หวยใต้คืน	320	80 - 88 <sup>6</sup>
6.2 พนันบอล	122	12-16 <sup>7</sup>
6.3 บ่อนการพนัน	224 - 816	45 - 163 <sup>8</sup>
<b>รวมประมาณการ</b>		<b>280-405</b>
มูลค่าเฉลี่ยต่อปีของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ระหว่างพ.ศ. 2536-38 = 3.637 ล้านล้านบาท บวกมูลค่าเพิ่มจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายคิดเป็น 3.867-4.042 ล้านล้านบาท มูลค่าเพิ่มจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ = 6-10 %		

<sup>1</sup> มี 3 รายการสำคัญ คือ ๓ โรอิน กัญชา และฮาม่า หรือฮาบ้า จำนวนดังนี้

- 1.1 รายได้จาก๓ โรอิน = (มูลค่าขาย๓ โรอินเพื่อเสพในไทย - มูลค่านำเข้าที่ชายแดนภาคเหนือ) + (มูลค่าขาย๓ โรอินออกจากประเทศไทย ๓ ราคา fob - ราคานำเข้าที่ชายแดน ภาคเหนือ) ในการคำนวณนี้คิดส่วนที่พ่อค้าคนไทยขาย๓ โรอินในราคา cif นั่นคือราคาที่จุดปลายทาง ซึ่งราคา๓ โรอินจะเพิ่มขึ้นอีก 20-30 เท่าในสหรัฐอเมริกา
- 1.2 รายได้จากการค้ากัญชา = (มูลค่ากัญชาที่ขายภายในประเทศ + มูลค่ากัญชาที่ส่งออกที่ราคา fob) - (มูลค่าการนำเข้า)
- 1.3 รายได้จากการค้าฮาม่า = ประมาณการจำนวนเม็ดยาฮาม่าที่มีการเสพกันในประเทศไทย คูณด้วยกำไรต่อเม็ดยา

<sup>2</sup> คือผลกำไรจากการค้าอาวุธสงครามคิดจากส่วนต่างของมูลค่าที่ซื้อมากับมูลค่าที่ขายไป

<sup>3</sup> ประมาณการลักลอบนำเข้าน้ำมันดีเซล คูณด้วยส่วนต่างของราคาลักลอบนำเข้าน้ำมันดีเซลที่ขายตามปั้มน้ำมัน

<sup>4</sup> คิดจากประมาณการโสเภณีในประเทศไทยระหว่าง 150,000 - 200,000 คนภายใต้สมมติฐานว่าทุกคนทำงานเดือนละ 25 วัน ค่าบริการวันละ 1,000 บาทโดยเฉลี่ย

<sup>5</sup> คิดจากประมาณการจำนวนโสเภณีไทยที่ถูกค้าไปญี่ปุ่น และเยอรมนี คูณด้วยค่าป่วยการนายหน้าที่ตกเป็นรายได้ของเอเจนต์ในประเทศไทย

<sup>6</sup> รายได้ของเจ้ามือใหญ่ คนเดินไทย เจ้ามือรายย่อย คิดเป็นร้อยละ 25-27 ของวงเงินเล่นหวยใต้คืน

<sup>7</sup> ผลกำไรของผู้จัดการการพนันคิดเป็นร้อยละ 10 - 13 ของวงเงินที่แทงในการพนันบอล

<sup>8</sup> ผลกำไรของเจ้าของบ่อนคิดเป็นร้อยละ 20 ของวงเงินที่แทงในบ่อนการพนัน

น้ำมันเถื่อน การพนันฟุตบอล และการค้ามนุษย์ล้วนแล้วแต่มีเครือข่ายระดับระหว่างประเทศ แม้แต่หอยได้คืน เจ้ามือหวยคนไทยรายใหญ่ไม่พอบางคนต้องไปออกตัวกับนายทุนใหญ่กว่าที่มาเลเซียและอินโดนีเซีย ผู้ซึ่งมีกิจกรรมค้ายาเสพติดด้วย

(5) ขณะนี้ประเทศไทยได้กลายเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมนอกกฎหมายหลายประเภท (รวมทั้งเป็นแหล่งทำเอกสารการเดินทางปลอม) การควบคุมที่หละหลวม ปัญหาการคอร์รัปชัน ทำให้ประเทศไทย (กรุงเทพฯ) เป็นที่น่าพิสมัยสำหรับองค์กรอาชญากรรมทั้งในและนอกประเทศ แต่นี่มีนจะเป็นความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่เราจะสร้างให้กับประเทศไทยเลย เพราะผลทางลบมีมากมาย

(6) ข้อค้นพบที่สำคัญคือการศึกษาชี้ให้เห็นว่าขบวนการทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายส่วนใหญ่มิได้ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระแยกออกจากกัน หากแต่มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน และมีเครือข่ายที่ซ้อนทับกันอยู่ ผู้ค้ายาเสพติดบางส่วนมีความโยงใยกับผู้ค้าอาวุธสงคราม ผู้ค้าผู้หญิงไปต่างประเทศที่เป็นคนไทยมีความโยงใยกับนายทหารระดับสูงบางรายที่ให้การคุ้มครององค์กรอาชญากรรม ผู้ค้าน้ำมันเถื่อนบางรายโยงใยกับผู้ค้าแรงงานไปต่างประเทศ

(7) ผู้ประกอบธุรกิจนอกกฎหมายดำรงอยู่ได้และร่ำรวยเพราะได้รับการคุ้มครองจากผู้ใหญ่ มีสี นักการเมือง และรัฐมนตรีบางราย จากการศึกษของเราได้พบว่า มีส.ส.จำนวนหนึ่งในรัฐสภาปัจจุบันมีความพัวพันกับเศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทต่าง ๆ ในฐานะผู้ทำธุรกิจโดยตรง หรือเป็นผู้มีส่วนให้ความคุ้มครองปกป้องธุรกิจผิดกฎหมาย หรือในฐานะมีส่วนให้การสนับสนุนด้านการเงิน

นักธุรกิจผิดกฎหมาย และเครือข่ายของเขาในรูปของลูกค้าย พนักงานที่ช่วยทำธุรกิจ และการมีเครือข่ายเส้นสายกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและข้าราชการประเภทต่าง ๆ ในท้องถิ่น ทำให้พวกเขามี "ทรัพยากรทางการเมือง" ที่นำมาแลกเปลี่ยนกับนักการเมืองได้ในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง จึงเกิดเป็นความสัมพันธ์แบบ "ธุรกิจการเมือง" และการซื้อเสียงอย่างแพร่หลาย ได้มีการประมาณว่าในการเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม 2538 มีการใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อเสียงประมาณ 17,000 ล้านบาท และในการเลือกตั้งครั้งนี้เพิ่งผ่านมา (17 พฤศจิกายน 2539) ประมาณการวงเงินสูงถึง 20-30,000 ล้านบาท สัดส่วนที่มาจากนักธุรกิจประเภทเจ้าพ่อต่างจังหวัด ประมาณว่าเท่ากับร้อยละ 10 จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าเหตุใดเราจึงได้ส.ส. และนักการเมืองที่มีปัญหาด้านคุณภาพอยู่จำนวนมาก ผู้ซึ่งสนใจแต่เรื่องการปกป้องธุรกิจของตนเองและพรรคพวก ซึ่งเป็นธุรกิจผิดกฎหมายปนเปไปกับธุรกิจถูกกฎหมาย และให้ความใส่ใจกับการปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมืองน้อย

(8) กิจกรรมเศรษฐกิจนอกกฎหมาย หากปล่อยให้ขยายวงกว้างออกไปดังทรัพยากรออกจากธุรกิจถูกต้องทำนองครองธรรมและซึ่งให้ประโยชน์กับสังคมมากกว่า นอกจากนั้นยังไม่ต้องเสียภาษี ก่อความไม่เป็นธรรม และเกิดการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ ประเทศที่มีเศรษฐกิจนอก

กฎหมายร้ายแรงขนาดใหญ่โต มีผลสิ้นคลอนเสถียรภาพเศรษฐกิจ นักลงทุนสูญเสียความมั่นใจ และไม่ยอมมาลงทุน นอกจากนั้นองค์กรอาชญากรรมเฟื่องฟู ทำให้ประชาชนขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ภาพพจน์ของรัฐบาลไทยในสังคมโลกก็เสียไปด้วย

(9) ขบวนการธุรกิจผิดกฎหมายมีการจัดการองค์กรของตัวเอง ทำให้มีอำนาจสร้างพลังในกลุ่มของคนโดยแฝงเข้ากับผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง ข้าราชการบางกลุ่ม ยากจะเอาชนะได้ จึงต้องศึกษาหาข้อเท็จจริงว่าธุรกิจใดต้องปราบ ธุรกิจใดอาจต้องปรับเปลี่ยนเพื่อแก้ปัญหาที่เป็นมุมมืดแฝงในสังคมให้เป็นมุมสว่าง สังคมควบคุมดูแลให้โปร่งใสได้ การจะวางนโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสมต้องรู้ข้อเท็จจริง การศึกษานี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้มีการอภิปรายเรื่องนโยบายสาธารณะได้

(10) ท้ายที่สุด คิฉินไคร์ขอเน้นว่า ในการศึกษาประมาณขนาดของเศรษฐกิจนอกกฎหมายของคณะวิจัย มิได้เสนอว่าเป็นเอกลักษณ์ของเศรษฐกิจไทย ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคก็มีเศรษฐกิจนอกกฎหมาย แต่เราไม่รู้ขนาดเพราะไม่มีการศึกษา นอกจากนี้ขนาดที่เราค้นพบประมาณ ร้อยละ 6 - 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในกรณีของไทยเป็นเพียงบางส่วนมิใช่ทั้งหมดเพราะยังมีนับรวมธุรกิจผิดกฎหมายอื่นๆ เช่น การลักลอบค้าไม้ การลักลอบค้าของหนีภาษีอื่น ๆ อีกตามเขตชายแดนทั่วไป การลักลอบค้าสัตว์และพืชสงวนพันธุ์ (ซึ่งในระดับทั่วโลกมีการประมาณการว่ามีมูลค่าสูงกว่าการค้ายาเสพติด) การพนันประเภทอื่น ๆ ซึ่งผิดกฎหมายในประเทศไทย เช่น โฉ๊ะเถื่อนในสนามม้า โรงมิลเลียด พนันมวย การคอร์รัปชัน สำหรับเรื่องคอร์รัปชันในบรรดานักการเมืองและข้าราชการบางส่วน คิฉินเคยประมาณไว้ว่าประมาณร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ช่วง พ.ศ.2507-2516 (ผาสุกและสังคีต , 2537 หน้า 195-6)

ถ้านับรวมกิจการเหล่านี้ด้วย เศรษฐกิจนอกกฎหมายของไทยอาจใหญ่ถึงร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

สำหรับประเทศอื่น ๆ ที่มีการประมาณการเศรษฐกิจใต้ดิน ซึ่งรวมการหนีภาษี และกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งรวมกิจกรรมผิดกฎหมายด้วย สำหรับสหรัฐอเมริกา ประมาณการ 30% สหราชอาณาจักร 15% เยอรมนี 27%

สำหรับธุรกิจผิดกฎหมายร้ายแรง การศึกษาชี้ว่า ในกรณีโคลัมเบีย การผลิตและค้ากัญชามีมูลค่าสูงถึง 3-6% ของ GDP ในสหรัฐอเมริกา มูลค่าเพิ่มจากการค้าเสพติด การค้าประเวณี และการพนันผิดกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 3 ของการใช้จ่ายภาคเอกชน

ที่ประเทศไทยมีเศรษฐกิจนอกกฎหมายร้ายแรงค่อนข้างใหญ่ สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะเรามีระบบตำรวจที่คอร์รัปชัน

การที่คณะวิจัยสามารถศึกษาศึกษาเศรษฐกิจนอกกฎหมาย และอภิปรายประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการแสดงจุดแข็งของระบบสังคมการเมืองไทย นอกจากนี้ถือได้ว่า

จุดแข็งที่เรา : มารดเชิญท่านผู้ร่วมสัมมนา มารับฟัง เพื่อท่านจะได้วิเคราะห์พิจารณาด้วย  
 ญาณของท่านเองว่า ผลงานศึกษาวิจัยของเรามีประโยชน์หรือไม่? เพียงใด

สาธารณชนได้ให้ความสนใจกับงานของคณะวิจัย ผลงานวิจัยได้กระตุ้นให้  
 เรณชนหันมาถกเถียง เรื่องแนวทางและนโยบายสาธารณะที่ควรจะเป็นไปอย่างกว้างขวาง นี้  
 ึ่งสำคัญ เพราะคณะวิจัยไม่อาจทำงานชิ้นนี้ได้สำเร็จโดยปราศจากแรงสนับสนุนจากสาธารณ

คณะวิจัยใคร่ขอมอบผลงานนี้เป็นสมบัติของท่านทุกคน ด้วยความหวังว่าจะเป็น  
 ีชนแม่แก่สังคมไทยอันเป็นที่รักของเรา

สำหรับนโยบายมีข้อสรุปด้านนโยบายที่ได้มาจากการรวบรวมความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ นัก  
 าร และข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กิจกรรมผิดกฎหมายร้ายแรงเช่น การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม และการค้าของ  
 ณี ควรจะยังคงถือเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายต่อไป และจะต้องมีนโยบายปราบปรามอย่าง  
 โดยเฉพาการค้ายาเสพติด คอร์รัปชันในกรมตำรวจ และการที่ผู้ค้าได้รับการคุ้มครองจากข้า  
 ระดับสูง สส. และรัฐมนตรีบางราย เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ร่าง พ.ร.บ.ต่อต้านการฟอกเงินซึ่งในขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาได้จากการค้ายาเสพติด  
 หมายให้ครอบคลุมกิจกรรมผิดกฎหมายร้ายแรงอื่นๆ เช่น การค้ำมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อการบริการ  
 และแรงงาน

กรณีการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อน ทางกรมมีมาตรการหลายอย่างเพื่อลดปัญหานี้ (เช่น การ  
 บผู้ลักลอบค้า การติดมิเตอร์เพื่อเช็คปริมาณน้ำมัน ณ คลังน้ำมัน) ซึ่งถ้าดำเนินนโยบายอย่าง  
 และเข้มงวดน่าจะแก้ปัญหานี้ได้

อุปสรรคสำคัญ คือความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาและความโยงใยระหว่างผู้ทำคิด  
 ายที่เป็นกลุ่มอิทธิพลได้รับการคุ้มครองจากนักการเมืองบางกลุ่ม ทางกรมจะต้องมุ่งมั่นใน  
 ัปัญหาเพื่อมิให้ภาคเอกชนที่ทำธุรกิจถูกกฎหมายหมดความเชื่อถือในรัฐบาล และเพื่อ  
 รมมิให้รัฐขาดรายได้จากภาษีน้ำมัน

กรณีกิจกรรมนอกกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงนักอาทิเช่น การค้าประเวณีและการพนัน ความ  
 วมผู้คนแตกแยก กลุ่มหนึ่งพร้อมขอรับให้เป็นกิจกรรมถูกต้องตามกฎหมายได้ ทั้งนี้เพื่อลด  
 การเอารัดเอาเปรียบเพื่อกำไร

อีกกลุ่มหนึ่งมุ่งมั่นว่าจะยังต้องให้เป็นกิจกรรมผิดกฎหมายต่อไป

สาธารณชนบางกลุ่มมีความเห็นว่า การค้าประเวณีโดยผู้ใหญ่ ควรทำให้เป็นเรื่องถูกกฎหมายเสียเหมือนอาชีพอื่นที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน แต่การค้าแรงงานทั้งชายหญิง และเด็กเพื่อการค้าประเวณีต้องได้รับโทษตามกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และกฎหมายคุ้มครองเด็ก

สาธารณชนจำนวนมากมีความเห็นว่าบ่อนการพนันควรเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมายได้ แต่ในกรณีของหวยใต้ดิน หวยหุ้น และการพนันฟุตบอล ยังมีผู้คนที่ไม่เห็นด้วยมากกว่าผู้ที่เห็นด้วย อาจเป็นไปได้ว่าประเด็นเรื่องบ่อนถูกกฎหมายนั้น มีการอภิปรายและการแสดงความคิดเห็นในเวทีสาธารณะมาหลายครั้ง จากผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ทำให้คนในสังคมมีโอกาสรับรู้ข้อมูลในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก ทำให้คนสามารถเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการเปิดบ่อนถูกกฎหมายได้ง่ายขึ้น แต่ประเด็นการเปิดบ่อนฟุตบอล หวยใต้ดิน และหวยหุ้นในให้ถูกกฎหมายยังเป็นประเด็นใหม่

สาธารณชนที่ต้องการทำให้บ่อนการพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย มีจุดประสงค์ประการหนึ่งคือ เห็นว่าเป็นวิธีการที่จะลดการคอร์รัปชันในบรรดาบางกลุ่มของข้าราชการตำรวจ นักการเมือง และข้าราชการระดับสูงอื่นๆ

นโยบายอื่นๆ ที่คณะวิจัยใครเสนอให้มีการพิจารณาประกอบกันไปด้วย รวมทั้งการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปขบวนการยุติธรรม การปฏิรูประบบตำรวจ (กระจายอำนาจในกรมตำรวจ) และการกำหนดคกกฎเกณฑ์และความจำเป็นเรื่องการค้าอาวุธเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพการเมืองระหว่างประเทศ และความจำเป็นด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปในสมันโลกาภิวัตน์นี้

เชิงอรรถ :

1. ขอให้ดูคำอธิบายเพิ่มเติมเรื่องขอบข่ายของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ และเศรษฐกิจนอกกฎหมายในภาคผนวก ก.
2. ขอให้ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในภาคผนวก ข.
3. ขอให้ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ค. และในรายงานเฉพาะเรื่อง
4. สำหรับจำนวนผู้ค้าประเวณีสตรี รายปี ช่วงปีพ.ศ. 2536 - 2538 เราใช้ประมาณการจำนวนผู้ให้บริการทางเพศสตรีของนักวิจัยที่มหาวิทยาลัยมหิดล (Wathini Boonchalaksi and Guest, Philip (1994) Prostitution in Thailand . Bangkok Institute of Population and Social Research Mahidol University) ซึ่งได้วิเคราะห์ตัวเลขจากแหล่งต่างๆ อย่างละเอียด และเลือกใช้ตัวเลขประมาณการ 150,000 - 200,000 ซึ่งเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าประมาณการขององค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่ง(ซึ่งอ้างถึงจำนวนผู้บริการทางเพศสูงถึง 2 ล้านคน) แต่เป็นตัวเลขที่ทางตำรวจรับได้ พ.ศ. 2539 กระทรวงสาธารณสุขทำการสำรวจเชิงวิจัยสถานประกอบการที่มีผู้ค้าประเวณีทั่วประเทศ ได้ข้อสรุปว่ามีสถานประกอบการทั้งหมด 7,318 แห่ง มีผู้บริการทางเพศชายจำนวน 1,945 คน หญิง 64,245 คน รวมทั้งหมดมีผู้ให้บริการทางเพศทั้งชายหญิงรวม 66,190 คน ในการประชุมเพื่อเสนอผลการสำรวจ ที่ประชุมเห็นว่าตัวเลขดังกล่าวจำนวนต่ำกว่าเป็นจริง ได้มีการปรับตัวเลขเป็นประมาณ 100,000 คน ซึ่งต่ำกว่าประมาณการจากการสำรวจปีที่ผ่านมา เหตุผลประการสำคัญเป็นเพราะว่าทั้งผู้ซื้อและผู้ขายบริการมีความกลัวโรคเอดส์ โรคเพศสัมพันธ์มากขึ้น ขอให้ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก “ธุรกิจค้าประเวณี” โดย นายคาค้า ใน มติชนสุดสัปดาห์ 17 ธ.ค. 2539 ,หน้า 32

ภาคผนวก ก.

ขอบข่ายเศรษฐกิจไม่เป็นทางการและเศรษฐกิจนอกกฎหมาย

เศรษฐกิจนอกกฎหมายที่คณะวิจัยทำการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งที่ นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “เศรษฐกิจไม่เป็นทางการ” มีชื่อเรียกในภาษาอังกฤษหลายชื่อ เช่น underground economy, black market, informal economy, shadow economy, parallel economy (Thomas, 1992; Roemer and Jones, 1991; ;Harding and Jenkins, 1989)

เศรษฐกิจไม่เป็นทางการประกอบด้วยกิจกรรมทั้งผิดและถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง ธุรกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือทั้งหมดใน 5 กลุ่มสำคัญคือ

(1) ธุรกิจผิดกฎหมายหรือนอกกฎหมาย เช่น การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้าสัตว์และพืชสงวนพันธุ์ การลักลอบตัดไม้ การพนัน โสเภณี (การพนัน และโสเภณีนี้ในบางประเทศไม่ผิดกฎหมาย) การค้ามนุษย์ ฯลฯ กิจกรรมกลุ่มนี้ บางทีเรียกว่า criminal sector (Thomas, 1992 : 5)

(2) การหลีกเลี่ยงภาษีต่าง ๆ

(3) การคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐ และเอกชน

(4) ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งหมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งไม่ผิดกฎหมาย แต่หลุดรอด หรือมิได้ถูกนับรวมเข้าอยู่ในสถิติของบัญชีรายได้ประชาชาติอย่างครบถ้วน อาจเป็นธุรกิจขนาดย่อม การทำธุรกิจในครัวเรือน การทำอาชีพส่วนตัว หาบเร่ แผงลอย เครดิทนอกระบบธนาคาร

(5) ภาคครอบครัว มีงานในครอบครัวจำนวนมากที่มีบทบาทสำคัญจรโลงครอบครัว เช่น การเลี้ยงดูบุตร การดูแลคนชรา การดูแลคนเจ็บป่วย (เช่นผู้ป่วยโรคเอดส์) และรวมทั้งงานบ้าน ซึ่งถ้าใช้ระบบโรงพยาบาลหรือจ้างคนทำจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก งานในครอบครัวเหล่านี้ไม่ได้รับค่าตอบแทนและไม่ถูกนับรวมในสถิติรายได้ประชาชาติ

ทุกๆ ประเทศมีเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ ซึ่งมีขนาดความสำคัญแตกต่างกันไป สำหรับสหรัฐอเมริกา นักวิจัยบางรายประมาณการว่าเศรษฐกิจไม่เป็นทางการกลุ่ม (2) และ (4) รวมกันคิดเป็นร้อยละ 30 ของรายได้ประชาชาติ สำหรับสหราชอาณาจักร ร้อยละ 15 เยอรมนีร้อยละ 27

ประเทศไทยร้อยละ 57 (ให้ดู Harding & Jenkins (1989 : บทที่ 5 หน้า 60), Dornbursch & Fischer (1994 : 34); Edgar, Feige (ed.) (1989); กรณีของไทยให้ดู กระแสทรรศน์ 20 มิถุนายน 2539 หน้า 8.)

ในกรณีของกิจกรรมจรรโลงครอบครัวกลุ่ม (5) ประเมินการชี้ว่ามีมูลค่าสูงคิดเป็นประมาณร้อยละ 37 และ 49 ของรายได้ประชาชาติในกรณีของสหรัฐอเมริกา และอินเดียตามลำดับ (Thomas, 1992 หน้า 24, 27)

สำหรับการคอร์รัปชัน ผาสุกและสังคิต ได้ศึกษาและประมาณการการคอร์รัปชันโดยข้าราชการประจำและนักการเมืองระดับสูงในประเทศไทยว่ามีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 1 ของ GDP ระหว่างพ.ศ. 2503-2516 (ผาสุกและสังคิต 2537 หน้า 195-6)

เฉพาะธุรกิจผิดกฎหมายในกลุ่ม (1) ก็มีการประมาณการขนาดสำหรับบางประเทศ เช่น ในกรณีของประเทศโคลัมเบีย การผลิตและการค้ากัญชาไม้ตัดส่วนคิดเป็นระหว่างร้อยละ 3-6 ของรายได้ประชาชาติในช่วงปีพ.ศ. 2524-2527 (Thomas, 1992 : 318) ใน สหรัฐอเมริกามีประมาณการว่า มูลค่าเพิ่มหรือรายได้ที่เกิดจากการค้ายาเสพติด การพนัน และการค้าประเวณีคิดเป็นร้อยละ 2.7 ของการใช้จ่ายของภาคเอกชน (Thomas, 1992 : 286)

เศรษฐกิจไม่เป็นทางการทุกกลุ่มมีลักษณะร่วมกันคือ ล้วนเป็นธุรกิจที่มีได้อยู่ในระบบการจัดเก็บข้อมูลสถิติในบัญชีรายได้ประชาชาติของทางการ นอกจากปัจจัยนี้แล้วธุรกิจไม่เป็นทางการประเภทต่าง ๆ มีความหลากหลายและแตกต่างกันมาก ทั้งจากมุมมองแนวทางการวิเคราะห์และนัยที่มีต่อนโยบาย ตัวอย่างเช่น เราจะพบว่าธุรกิจไม่เป็นทางการกลุ่ม (1) (2) และ (3) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมผิดกฎหมายในระดับความร้ายแรงต่าง ๆ กัน การวิเคราะห์ศึกษาในเรื่องเหล่านี้มักชี้ให้เห็นผลด้านลบต่อเศรษฐกิจสังคม และนัยทางด้านนโยบายสาธารณะมีแนวโน้มเป็นการหามาตรการกำกับและควบคุมเพื่อลดหรือทำให้กิจกรรมหวนกลับไป (แต่ก็มีกรณีของการค้าประเวณีผู้ใหญ่ ซึ่งในระยะเร็ว ๆ นี้ เริ่มมีข้อเสนอให้ยกเลิกการควบคุมที่มีพื้นฐานมาจากการมองว่าอาชีพนี้มีความผิด และในกรณีการพนันนั้น ในบางประเทศเป็นธุรกิจถูกกฎหมายได้) แต่ในกรณีของกิจกรรมในกลุ่ม (4) ซึ่งมักรู้จักกันในนามเศรษฐกิจนอกระบบ (informal economy) นั้นมีการวิเคราะห์ให้เห็นผลบวกต่อเศรษฐกิจสังคม โดยเฉพาะด้านการจ้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย หรือผู้มีทุนน้อย ดังนั้นนัยทางนโยบายจึงออกมาในรูปข้อเสนอให้ลดการควบคุมหรือให้มี

การส่งเสริมมากกว่า สำหรับกิจกรรมจรรโลงครอบครัวกลุ่ม (5) นั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลของความพยายามชี้ให้เห็นคุณค่าของงานบ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานของผู้หญิง

ความหลากหลายของประเภทธุรกิจไม่เป็นทางการเกิดจากความหลากหลายของกิจกรรมที่ไม่ได้รับการรวบรวมทางสถิติไว้ ความสนใจจากฝ่ายรัฐต่อผลกระทบของกิจกรรมต่างๆ ที่มีค่านโยบายและการจัดการด้านงบประมาณรายรับรายจ่ายของรัฐ นอกจากนี้ยังเกิดจากความสนใจของนักวิชาการหลายประเภท

นักวิชาการที่สนใจเศรษฐกิจไม่เป็นทางการที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมีน้อย แต่มีนักวิชาการนอกวงการจำนวนมาก ซึ่งรวมทั้ง นักอาชญาวิทยา นักสังคมศาสตร์ นักมนุษยวิทยา นักประวัติศาสตร์ ฯลฯ J.J. Thomas นักเศรษฐศาสตร์สาขาเศรษฐมิติที่ลอนดอน สกอลอफी โคโนมิกส์แอนด์โพลิติกส์ ผู้หันมาสนใจเศรษฐกิจไม่เป็นทางการจนต้องทำงานวิจัยและเขียน *Informal Economic Activity* พิมพ์โดย Harvester Wheatsheaf เมื่อค.ศ. 1992 กล่าวว่า นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก มักไม่เชื่อถืองานวิจัยและงานเขียนเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจโดยนักสังคมศาสตร์นอกวงการเศรษฐศาสตร์ แต่หลังจากที่เขาหันมาทำงานวิจัย เรื่อง เศรษฐกิจไม่เป็นทางการ เขาต้องอ่านงานวิจัยที่เขียนโดย นักสังคมศาสตร์เกี่ยวกับเรื่องแง่มุมและมิติ ต่าง ๆ ของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ เพราะนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเอง ไม่สนใจเศรษฐศาสตร์แนวนี้เลย งานศึกษาของนักวิจัยนอกวงการเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมีประโยชน์ต่อการศึกษาเรื่องเศรษฐกิจไม่เป็นทางการของเขามาก เขาพบว่านักเศรษฐศาสตร์สามารถเรียนรู้จากนักวิชาการนอกสาขาได้ การศึกษาแบบสหวิทยา (inter-disciplinary) ทำให้เราเข้าใจระบบเศรษฐกิจทั้งหมด ซึ่งรวมทั้งเศรษฐกิจไม่เป็นทางการได้ครบถ้วนขึ้นมา

## ภาคผนวก ข

## การวัดขนาดเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ/นอกกฎหมายแบบทางอ้อมและทางตรง

การวัดขนาดเศรษฐกิจไม่เป็นทางการเป็นเรื่องยุ่งยากมากเพราะไม่มีระบบฐานข้อมูลทางการรวบรวมไว้ที่จะนำมาใช้ได้ สำหรับเศรษฐกิจไม่เป็นทางการกลุ่ม (2) และ (4) ในภาคผนวก ก. มีวิธีวัดแบ่งได้เป็นการประมาณการทางอ้อม และการประมาณการทางตรง

การประมาณการทางอ้อมเป็นการประมาณการที่ทำได้รวดเร็ว และอาจใช้งบประมาณไม่สูง วิธีการที่ใช้มีหลายวิธี เช่น วิธีประมาณการจากสัดส่วนการทำงาน (Participation Rate Approach) วิธีประมาณการโดยเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของประเทศ (Discrepancy Approach) และการประมาณการโดยวิธีทางการเงิน (Currency Approach)

วิธีทางการเงินเป็นวิธีที่ใช้กันมาก ซึ่งแนวคิดนั้นคือกำหนดให้การถือเงินในมือของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ เป็นผลจากการดำเนินธุรกิจใต้ดิน (กระแสรรคน้เศรษฐกิจใต้ดิน : ถ้ำละเลย...จะถูกลาม', 20 มิถุนายน 2539 หน้า 5; Hardding & Jenkins, 1989 : บทที่ 5)

การประมาณการทางอ้อมเป็นการประมาณการขนาดอย่างเดียว จากข้อมูลสถิติที่เป็นข้อมูลแบบมหภาค ดังนั้น การศึกษาแนวนี้จะไม่ทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอนต่าง ๆ ของการทำธุรกิจเหล่านี้ บุคคลที่เกี่ยวข้องและความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจด้วยกัน และกับข้าราชการและนักการเมือง รวมทั้งจะไม่ทราบว่าผลได้ผลเสียของธุรกิจตกอยู่กับใครบ้าง

การประมาณการอีกแนวหนึ่งคือ การประมาณการทางตรง วิธีนี้อาศัยการสำรวจการออกแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์โดยตรง แต่เนื่องจากเศรษฐกิจไม่เป็นทางการมิได้มีการเก็บรวบรวมสถิติอย่างเป็นระบบ การสำรวจโดยใช้แบบสอบถามที่มีการสุ่มตัวอย่างอย่างเป็นระบบจากธุรกิจจำนวนทั้งหมดที่มีอยู่จึงทำได้ยากมาก และจะเสียค่าใช้จ่ายสิ้นเปลืองสูง นักวิจัยมีทางเลือกใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเริ่มจากการศึกษาเอกสารการวิจัยที่มีอยู่ แล้วแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมจากตัวอย่างจำนวนหนึ่งซึ่งอาจจะไม่ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างให้เป็นตัวแทนของธุรกิจจำนวนทั้งหมด ตัวอย่างจำนวนดังกล่าวได้มาแบบบังเอิญได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้รอบรู้ข้อมูลเป็นรายเฉพาะ หรือผู้สันตติกรรม (key informants) เป็นผู้ให้ข้อมูลเบื้องต้น นอกจากนี้ยังได้จากการขอให้กลุ่มบุคคลซึ่งมี

ความสัมพันธ์ใกล้ชิด (อาจมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์) กับเจ้าของธุรกิจที่ไม่ประสงค์เปิดเผยตน ช่วยแนะนำให้รู้จักและให้สอบถามข้อมูลได้ (nominative technique) โดยมีข้อตกลงจะไม่มีเปิดเผยชื่อของผู้ให้ข้อมูล นักวิจัยที่ติดจะต้องแสวงหาแหล่งข้อมูลให้หลากหลายและพยายามให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุม เช่นมีการแบ่งธุรกิจเป็นขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ แล้วพยายามสัมภาษณ์ให้ครบทุกขนาด นอกจากนี้ยังต้องหาวิธีเช็กข้อมูลจากหลายแหล่งเพื่อลดความคลาดเคลื่อน และการเบี่ยงเบนของข้อมูลเกิดจากการอิงข้อมูลบางแหล่งมากเกินไป

ข้อมูลรายละเอียดจากการสัมภาษณ์ตัวอย่างจำนวนหนึ่งจะถือเป็นข้อมูลฐาน ที่นำไปประกอบการประมาณการให้เห็นขนาดหรือขอบเขตของธุรกิจนอกกฎหมายแต่ละประเภทเป็นภาพรวมใหญ่ ถือเป็น การประมาณการให้เห็นขนาดหรือความสำคัญโดยประมาณ (magnitude) อาจมีใช้ตัวเลขข้อมูลสถิติที่มีความถูกต้อง 100 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้ในการนำข้อมูลประมาณการไปใช้ผู้ใช้จะต้องตระหนักถึงที่มาของแหล่งข้อมูล วิธีประมาณการ สมมติฐานเบื้องหลังการประมาณการ จุดอ่อน จุดแข็งของการประมาณการและใช้วิจารณญาณพิจารณาความเหมาะสมของการนำตัวเลขไปใช้

การประมาณการทางตรงตามแนวที่บรรยายมาจะทำให้เราทราบกระบวนการเบื้องต้น เบื้องหลังของธุรกิจผิดกฎหมายประเภทต่าง ๆ บุคคลที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ระหว่างกันเอง ความสัมพันธ์กับข้าราชการ และนักการเมือง เครือข่ายของธุรกิจ วิธีการจัดการ ต้นทุน กำไร การแบ่งสรรผลประโยชน์ ประเภทต่าง ๆ ของลูกค้า วิธีการหลีกเลี่ยงเงื้อมมือกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะได้อจากการสัมภาษณ์เจาะลึกตัวอย่างผู้ทำธุรกิจ ลูกค้า และผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ และข้าราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่ท่านกำลังอ่านอยู่นี้ คณะวิจัยเลือกใช้วิธีประมาณการทางตรง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมาย เนื่องจากความสนใจหลักของเราอยู่ที่การศึกษาให้เห็นความสำคัญของธุรกิจดังกล่าว กระบวนการภายในและผู้เกี่ยวข้องในธุรกิจ ความโยงใยกับการเมืองและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ถ้าเราใช้วิธีการประมาณการทางอ้อมเราจะไม่อาจเข้าถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อน

นักวิจัยบางรายใช้วิธีวิทยาการวิจัยแบบมนุษยวิทยา คือเข้าไปเป็นผู้สังเกตการณ์ หรือแอบแฝงตัวไปทำงานร่วมกับผู้ทำธุรกิจไม่เป็นทางการเป็นระยะเวลาานพอจะได้ ข้อมูล (3 เดือน 6 เดือน 1 ปี) การแอบแฝงคนเข้าไปโดยไม่ให้เพื่อนร่วมงานทราบจุดประสงค์ที่แท้จริงอาจจำเป็นใน

กรณีธุรกิจผิดกฎหมาย ที่หาข้อมูลได้ยาก เช่นการชักชวนออกสินค้าในบริษัท การแอบแฝงตัวเข้าไปหาข้อมูลแบบนี้ถูกวิจารณ์จากแง่มุมของจริยธรรมอยู่บ้าง

รายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องวิธีประมาณการทางอ้อมและทางตรงพร้อมข้อวิจารณ์ให้อ่าน Harding & Jenkins (1989) บทที่ 5 และ 6; Thomas (1991) โดยเฉพาะบทที่ 6-8.

## ภาคผนวก ค

### วิธีวิทยาการวิจัยและการประมาณขนาดของเศรษฐกิจนอกกฎหมายในโครงการ วิจัย “เศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะในประเทศไทย”

การศึกษาเรื่องนี้เป็นระบบในประเทศไทยยังขาดแคลน โครงการศึกษาเรื่องเศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะของคณะวิจัยแห่งศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง นับได้ว่าเป็นการวิจัยบุกเบิกเกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะวิจัยเลือกใช้วิธีประมาณการแบบทางตรง (direct research approach) คือการหาข้อมูลจากผู้ทำธุรกิจและผู้เกี่ยวข้องโดยตรง แต่เนื่องจากธุรกิจนอกกฎหมายที่ศึกษาเป็นธุรกิจผิดกฎหมายที่ทางการมิได้ทำการสำรวจเอาไว้ จึงไม่มีข้อมูลเบื้องต้นของผู้ทำธุรกิจที่จะนำมาใช้เป็นฐานเพื่อสุ่มตัวอย่างแบบเป็นตัวแทนและใช้การสำรวจจากแบบสอบถามหรือจากการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการได้ จึงต้องใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative approach) เป็นการผสมผสานวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบต่าง ๆ ที่ต้องการหาข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกจำนวนตัวอย่างของผู้ประกอบกิจกรรมที่ศึกษาและบุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่ง ตัวอย่างนี้มีลักษณะเจาะจง อาจหาได้จากผู้สันักตกรณี (key informants) และจากการให้ตัวอย่างที่สอบถามเริ่มแรกแนะนำตัวอย่างต่อไปจากกลุ่มเพื่อน หรือญาติที่ประกอบธุรกิจหรือมีความโยงใยกับธุรกิจที่ศึกษาต่อ ๆ กันไป หรืออีกนัยหนึ่ง ตัวอย่างได้จากผู้มีความสัมพันธ์กันแบบเพื่อน พี่-น้อง เครือญาติ ผู้อุปถัมภ์-ผู้รับการอุปถัมภ์ รุ่น ชั้น สี สถาบันการศึกษา คนบ้านเดียวกัน เรียกว่าเป็นวิธี 'nominative technique' ผู้วิจัยจะไม่เปิดเผยแหล่งที่มาของข้อมูลเพื่อความปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูล นอกจากว่าผู้ให้สัมภาษณ์ประสงค์เปิดเผยตนเอง

นอกจากจะได้ข้อมูลฐานจากการสัมภาษณ์ผู้อยู่ในธุรกิจแล้ว คณะวิจัยแสวงหาข้อมูลจากเอกสารรายงานของทางการทั้งในและต่างประเทศ จากผลการศึกษาวิจัยที่มีผู้ศึกษาไว้แล้ว รวมทั้งผลงานด้านวิทยานิพนธ์

การประมาณการมูลค่าทางเศรษฐกิจของธุรกิจนอกกฎหมายแต่ละประเภทประมาณการเป็นรายได้ที่เกิดจากการทำธุรกิจ อันประกอบด้วยผลกำไร ค่าจ้าง (หรือมูลค่าเพิ่มนั่นเอง)

ที่มาของแหล่งข้อมูล วิธีวิทยาการวิจัย และการประมาณการโดยสังเขปในแต่ละหัวข้อ มีดังต่อไปนี้

### การค้ายาเสพติด

ทำการประมาณการมูลค่ายาเสพติดโดยเริ่มจากจำนวนผลผลิตของฝิ่นและเฮโรอีนในเขตสามเหลี่ยมทองคำ และสัดส่วนที่ผ่านออกนอกประเทศไทย ซึ่งมีตัวเลขของ US Department of State เมื่อได้จำนวนผลผลิตที่ผ่านจากไทยแล้ว จะสามารถประมาณมูลค่าจากประมาณการต้นทุนในประเทศไทย และการขายในสหรัฐอเมริกา สำหรับนักค้าก็ใช้วิธีการอย่างเดียวกัน ส่วนยามานั้น ตัวเลขการผลิตหายากเพราะมีการผลิตรายย่อยจำนวนมากและแพร่กระจายอยู่ทุกจังหวัดในประเทศไทย การประมาณการนั้น ต้องขอความร่วมมือจากทางเจ้าหน้าที่ตำรวจและปปส.ในด้านข้อมูลประมาณการที่ได้จากการใช้ตัวเลขด้านผลผลิตสามารถนำไปเปรียบเทียบกับประมาณการที่มีผู้วิจัยทำไว้แล้ว โดยเป็นการประมาณจากทางด้านผู้บริโภคซึ่งก็คือจำนวนผู้ติดยาเสพติด เพื่อพิจารณาถึงประมาณการที่น่าเชื่อถือที่สุด

### การลักลอบค่าน้ำมันเถื่อน

ปริมาณน้ำมันเถื่อนได้ศึกษาจากข้อมูลของ 2 แหล่งใหญ่ คือ ประมาณการของบริษัทน้ำมันรายใหญ่ และการประเมินโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ การศึกษาประมาณการวงเงินภาษีที่รัฐสูญเสีย และขบวนการค่าน้ำมันเถื่อนด้วย

### การค้ามนุษย์

ประมาณการมูลค่าทางเศรษฐกิจของการค้าประเวณีในประเทศไทยกระทำได้จากตัวเลขประมาณการจำนวนหญิงบริการทางเพศได้จากการประมวลตัวเลขจากแหล่งต่างๆ จากทั้งของกระทรวงสาธารณสุข กรมตำรวจ และองค์กรพัฒนาเอกชน ประมาณการอัตราเฉลี่ยของการให้บริการ และจำนวนวันที่ทำงาน เนื่องจากการประมาณการจำนวนหญิงบริการมีความคลาดเคลื่อนสูง การประมาณการจะให้ค่าประมาณต่ำสุด - สูงสุด

ประเทศไทยเป็นทั้งผู้ส่งและผู้รับแรงงานข้ามชาติแบบผิดกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือจากแ่งผู้ส่ง ขณะนี้ มีแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศทั้งถูกและผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก จำนวนที่ไปโดยถูกกฎหมายหาได้จากสถิติของกระทรวงแรงงาน และสถิติของประเทศผู้รับ ส่วนแรงงานไร้ฝีมือที่เข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศสำคัญมี ญี่ปุ่น

ได้หวั่น ส่องกง สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ มาเลเซีย โดยตัวเลขของแรงงานผิดกฎหมายจากไทยหา  
ได้จากการศึกษาที่มีอยู่แล้ว และโดยการประมาณการจากสถิติผู้อยู่เกินกำหนดวีซ่าจากหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้องของประเทศผู้รับ

มูลค่าของรายได้ที่เกิดจากการค้าแรงงานแบบผิดกฎหมายคือค่าป่วยการที่ เอเจนต์เรียก  
เก็บจากผู้อพยพไปทำงานแบบผิดกฎหมาย ข้อมูลด้านค่าป่วยการหาได้จากรายงานการศึกษาของ  
องค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้คณะวิจัยได้ส่งแบบสอบถามข้อมูลไปยังหญิงไทยที่ถูกจับและรอ  
การส่งกลับประเทศไทยที่ไอซากา ระหว่างเดือนกรกฎาคม:-สิงหาคม 2538

จากแง่ของผู้รับ ประเทศไทยรับแรงงานข้ามชาติแบบผิดกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก  
เนื่องจากมีชายแดนที่ควบคุมยากอยู่รอบด้าน แรงงานผิดกฎหมายส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างต่ำกว่า  
ค่าจ้างขั้นต่ำ และต่ำกว่าค่าแรงงานของคนงานไทย ตัวเลขค่าจ้างหาได้จากการศึกษาที่มีอยู่แล้ว ตัว  
เลขประมาณการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นฐานประกอบกับการประมาณการของนักวิจัย

### การค้าอาวุธเถื่อน

การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับขบวนการค้าอาวุธเถื่อน มีทั้งเอกสารที่รวบรวมจากห้องสมุด  
ต่าง ๆ ทั้งจากวิทยานิพนธ์ งานวิจัยหนังสือพิมพ์ และวารสารต่าง ๆ และที่เป็นการสัมภาษณ์บุคคล  
ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ ทหาร เจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคง นักวิชาการ พ่อค้า และนักหนังสือ  
พิมพ์ การศึกษาพบว่า การค้าอาวุธสงครามอย่างผิดกฎหมายมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากภาวะ  
สงครามในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านของไทยผ่อนคลายลงโดยตลอด

### การพนัน

กิจกรรมดังกล่าวมีอยู่ทั่วไปทุกจังหวัด และผู้ที่ทราบข้อมูลที่ดีที่สุดคือ เจ้าหน้าที่รัฐ  
คณะวิจัยพยายามหาทางขอความร่วมมือจากทางหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกัน ก็  
หาข้อมูลจากเอกสารการวิจัยที่มีอยู่แล้ว ผสมกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ได้ทำ  
กรณีศึกษาลงลึกเพื่อประมาณการวงเงินที่เกี่ยวข้อง โดยทำกรณีศึกษาเจ้ามือหวยใต้ดิน พนันบอล  
และบ่อนการพนันในกรุงเทพฯ เพื่อประกอบเป็นฐานข้อมูลเพื่อการประมาณการสำหรับทั้ง

ประเทศ และเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงข้อโต้แย้งของมูลค่ารายได้มูลค่าเพิ่มที่ประมาณการ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการประมาณการตัวเลขขั้นต้นเป็นเกณฑ์ในการศึกษา คือเป็นการประมาณการแบบอนุรักษนิยม

การประมาณการวงเงินที่เกี่ยวข้องและมูลค่าเพิ่มของบ่อนการพนันได้จากการสัมภาษณ์เจ้าของบ่อนการพนันขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ ในเขตกรุงเทพฯ จำนวนหนึ่ง มีการเช็คข้อมูลกับ key informant จากฝ่ายตำรวจและเจ้าของบ่อนจำนวนหนึ่ง ในการสัมภาษณ์บางครั้งกระทำโดยสัมภาษณ์ตำรวจและเจ้าของบ่อนไปพร้อมกันเพื่อยืนยันข้อมูล สำหรับการประมาณการเขตต่างจังหวัดก็แสวงหาข้อมูลเบื้องต้นจากเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนหนึ่งที่พร้อมให้ข้อมูลโดยไม่เปิดเผยตัว

ในแต่ละกรณีศึกษา นอกจากการประมาณการมูลค่า ได้ทำรายงานกลุ่มลึกเฉพาะกรณีให้เห็นถึงขบวนการในแต่ละเรื่อง โดยข้อมูลส่วนใหญ่จะได้จากเอกสารที่รวบรวมจากห้องสมุดต่าง ๆ ทั้งจากวิทยานิพนธ์ งานวิจัย หนังสือ ข่าวหนังสือพิมพ์ และวารสารต่าง ๆ และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และได้แสวงหา “วิทยากร” และ “ผู้สันักครมณี” ที่พร้อมจะให้ข้อมูลแบบปิดลับในฐานะที่ปรึกษาอีกด้วย

สำหรับรายละเอียดของแหล่งข้อมูลและวิธีวิทยาการวิจัยในแต่ละเรื่องให้อ่านเพิ่มเติมได้ในรายงานเฉพาะเรื่องของการศึกษาวิจัยนี้

บรรณานุกรม

บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด. 'เศรษฐกิจได้คืน : ถ้าตัวเลข...จะลุลงาม' กระแสทรรศน์, วันที่ 20 มิถุนายน 2539.

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต ทิริยะรังสรรค์ (2537). **คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตย**, ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Dornbusch, R. and S. Fischer (1994), **Macroeconomics**, Sixth Edition, McGraw-Hill.

Feige, Edgar L. (ed.) (1989), **The Underground Economies Tax Evasion and Information Distortion**, Cambridge University Press.

Harding, Philip, Richard Jenkins (1989). **The Myth of the Hidden Economy**, Open University Press, Milton Keynes, Philadelphia.

Roemer, Michael & Christine Jones (eds.) (1991), **Markets in Developing Countries Parallel, Fragmented, and Black**, ICS Press, San Francisco, California.

Thomas, J.J. (1992). **Informal Economic Activity**, Harvester Wheatsheaf, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore.