

เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับการฟอกเงินในประเทศไทย Illegal Economy and Money Laundering in Thailand

รัตพงษ์ สอนสุภาพ¹
Rattapong Sonsuphap

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สามประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน ในประเทศไทย ประการที่สอง เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภทในประเทศไทย และ ประการที่สาม เพื่อเสนอแนะ แนวทางในการแก้ปัญหการฟอกเงินกับเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภทในประเทศไทย โดยใช้วิธีวิจัยเชิง คุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผลการศึกษาแบ่งออกเป็นสองส่วนดังนี้

ประการแรก ตลาดเศรษฐกิจนอกกฎหมายในไทยเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่เพราะมีอุปสงค์จากผู้เล่น/ผู้ซื้อ และอุปทานจากผู้ประกอบการ/ผู้ขายจำนวนมากเช่นกัน ทั้งยังเป็นเครือข่ายภายในประเทศ และเชื่อมต่อกับพื้นที่ ชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพื้นที่แนวชายแดน สะท้อนบทบาทรัฐของแต่ละประเทศ ซึ่งมีระดับการแทรกแซงตลาดเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น การพนัน ระหว่างรัฐบาลไทย กับรัฐบาล มาเลเซีย กัมพูชา เมียนมาร์ และ สปป.ลาว โดยรัฐบาลไทยถือว่ากิจกรรมเหล่านั้นผิดกฎหมาย ส่วนประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ถือว่าเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมาย ดังนั้น เศรษฐกิจนอกกฎหมาย ทั้งยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน ในประเทศไทยมีความรุนแรงมาก มีรูปแบบและกระบวนการที่ซับซ้อน มีการฟอกเงินผ่านหลายช่องทาง อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ จะนำเงินที่ได้ไปฟอกผ่าน สถาบัน การเงิน ธนาคาร และการบริการการเงินสมัยใหม่ รวมทั้งการนำไปฟอกผ่านการลงทุนหรือซื้อกิจการต่าง ๆ ที่ใช้เงินสดจำนวนมาก ๆ ขณะที่ในปี พ.ศ. 2543 – 2558 เศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท คือ ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน มีจำนวนคดีความรวมกันมากถึงร้อยละ 90 ของจำนวนคดีฟอกเงินทั้งหมด ส่วนกฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถจัดการและปราบปรามการฟอกเงิน หรือดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินได้เท่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย เช่น ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้น เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของระบบเศรษฐกิจทางการเงินและระดับการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐด้วยมาตรการต่างๆ เป็นสาเหตุสำคัญทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจนอกกฎหมาย

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, รองคณบดีฝ่ายวิชาการ, วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม, มหาวิทยาลัยรังสิต

Assistant Professor, Vice-Dean, College of Social Innovation, Rangsit University

ได้รับบทความ 6 กันยายน 2562 แก้ไขปรับปรุง 28 ตุลาคม 2562 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 8 พฤศจิกายน 2562

ดำรงอยู่ได้ผ่านกลไก ตลาดด้านอุปสงค์จากความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน จึงส่งผลต่ออุปทานของผู้ผลิตเป็นฐานค้าเงินให้ระบบ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐยังขาด การบูรณาการความร่วมมือกันอย่างจริงจัง จึงส่งผลทำให้กระบวนการฟอกเงินจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท ยังคงมีจำนวนเงินมหาศาลที่หมุนเวียนไปมาในระบบเศรษฐกิจในแต่ละปี ขณะที่ความสามารถในการควบคุมจัดการยังคงทำได้ อย่างจำกัด

ข้อเสนอแนะ ควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบในเชิงรุก ด้านข้อมูลสารสนเทศ และการยกระดับบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะในการดำเนินคดีความ จะต้องมีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งควรมีการประเมินจำนวนความผิดมูลฐาน ที่เพิ่มขึ้นนั้นเหมาะสมกับบริบท สังคมไทยหรือไม่ในกรณีที่ร้อยละ 90 ของจำนวนคดีฟอกเงินทั้งหมดมาจากคดี ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน

คำสำคัญ: เศรษฐกิจนอกกฎหมาย ยาเสพติด การพนัน คอร์รัปชัน

Abstract

The aims of this research are, firstly, to study the structure of Thailand's illegal economy, for instance, drugs, gambling, and corruption. Secondly, relationships between money laundering and the three types of illegal economy will be explored. Finally, this paper will propose ways to solve money laundering problems from all types of illegal economy. This qualitative study employs documentary research and in-depth interviews with key informants as a research method. The result of this research can be divided into two parts, namely:

First: The illegal economy market in Thailand is large because there is demand from players or buyers, as well as supplies from many entrepreneurs or sellers. The illegal economic market in Thailand is a domestic network and connects to the border areas with neighboring countries. Particularly in the border area, it reflects the states' role of each country with different levels of illegal market intervention, such as gambling between the Thai government and the government of Malaysia, Cambodia, Myanmar, and Lao PDR. Thai government considers those activities illegal (Illegal Economy), but they are legal for other neighboring countries. The illegal economy – drugs, gambling, and corruption – in Thailand are extreme with complex patterns and processes. For example, there are multiple channels for money laundering. Economic crime will launder illegal money through financial institutions, banks, and modern financial services,

including the laundering through various investments or acquisitions with a large amount of cash. From 2000 to 2015, a total number of the three-illegal-economy cases are equal to 90% of a total number of money laundering cases. As for the existing law, it is not possible to manage and suppress the money laundering or to seize the assets as much as it should be.

Second: The structural relationship of the illegal economy in Thailand is caused by imperfections of the official economic system and the level of intervention, by various measures, in the state market. This is the major cause that allows the structure of the illegal economy to exist through market mechanisms in form of the increasing demand of people. Likewise, the supply of entrepreneurs, which is a supporting base of the illegal economy, is increasing accordingly. As government agencies lack serious integration, this results in the money laundering process from the three types of illegal economy. There is a tremendously large amount of money circulating in the economy each year while the ability to manage is still limited.

Suggestion: There should be a systematic collaboration, i.e., proactive information and amendment of law enforcement in the justice system, especially, the faster and more effective legal process. Moreover, there should be an assessment if the increasing number of predicate offenses is appropriate for Thai society, when 90% of all money laundering cases come from drugs, gambling, and corruption.

Key words: Illegal economy, Drugs, Gambling, Corruption

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

เศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้ง 3 ประเภทในประเทศไทย ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน มีมูลค่าสูงในแต่ละปี ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

ยาเสพติด สำนักงานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nation of Drug and Crime: UNODC, 2017) ระบุว่า ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีจำนวนประชากรทั่วโลกที่อายุเกิน 18 ปี กว่าร้อยละ 5 เคยใช้ยาเสพติดมาก่อน ซึ่ง World Drug Report 2017 ยังระบุว่าระหว่างปี ค.ศ. 2005 - 2015 อัตราการเสพของเพศหญิงมีเพิ่มสูงกว่าเพศชายร้อยละ 25 ต่อร้อยละ 19 โดยยาเสพติดที่นิยมเสพกันมาก ได้แก่ กัญชา 183 ล้านคน ยาบ้า และสารกระตุ้นต่างๆ 37 ล้านคน ยาเสพติดประเภทเฮโรอีนและอื่นๆ 35 ล้านคน ฝิ่น 18 ล้านคน โคเคน 17 ล้านคน และยาเสพติดประเภทอื่น 22 ล้านคน (UNODC, 2017 p.9-13) ส่วนประเทศไทยในปี พ.ศ.2557 มีจำนวนผู้ติดยาเสพติดประมาณ 1.8 ล้านคน ในปี

พ.ศ.2558 มีจำนวนผู้ติดยาเสพติดไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน ถือเป็นกำลังซื้อที่มหาศาล และเป็นตลาดที่บังคับให้ผู้ซื้อต้องซื้อ ส่วนจำนวนคดียาเสพติดที่เข้าสู่กระบวนการศาล ในปี พ.ศ.2557 มีประมาณ 3.6 แสนคดี ในปี พ.ศ.2558 ไม่ต่ำกว่า 3.5 แสนคดี โดยกระทรวงยุติธรรมได้รับงบประมาณในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเฉลี่ยปีละ 1.8 หมื่นล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.1 ของงบประมาณทั้งประเทศ (จรัล ภักดีธนากุล, 3 มีนาคม 2558)

การพนัน ถือเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายในประเทศไทย แต่พบว่ามีคนนิยมเล่นจำนวนมาก จากการประมาณการของผู้วิจัยเมื่อสิ้นปี พ.ศ.2556 พบว่า กิจกรรมการพนันที่ไม่ถูกกฎหมายทั้ง 5 ประเภท มีมูลค่าเงินหมุนเวียนอยู่ระหว่าง 527,200–1,264,350 ล้านบาท บ่อนการพนันมีเงินหมุนเวียนต่อปีสูงกว่าการพนันประเภทอื่น กล่าวคือ มีมูลค่าระหว่าง 492,200–988,200 ล้านบาท ขณะที่หวยใต้ดินและการพนันฟุตบอลมีเงินหมุนเวียนใกล้เคียงกัน คือ หวยใต้ดิน มูลค่าประมาณ 139,000 ล้านบาท พนันฟุตบอล มูลค่าประมาณ 136,800 ล้านบาท และหวยหุ้น มูลค่าประมาณ 5,500 ล้านบาท (สังคีต พิริยะรังสรรค์และคณะ, 2557)

การคอร์รัปชัน งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2557-2556 วงเงิน 2.5-2.4 ล้านล้านบาท ความเสี่ยงที่เงินงบประมาณจะมีโอกาสรั่วไหล รวบรวมร้อยละ 20-30 ของงบการลงทุน ซึ่งเป็นวงเงินขั้นต่ำราว 96,000-150,000 ล้านบาทต่อปี หากรวมกับเงินรั่วไหลโครงการพิเศษต่างๆ ของรัฐ ซึ่งมักจะเป็นโครงการประเภทที่ไม่ผ่านระบบของกระบวนการงบประมาณ เช่น โครงการรับจำนำข้าว วงเงินรั่วไหลเข้าข่ายคอร์รัปชันมีมูลค่าสูงถึง 80,000–102,000 ล้านบาทต่อปี (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2557) ในขณะที่ฐานการคิดของสำนักงานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC) ในปี 2013 ระบุว่า การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การคอร์รัปชันได้มากที่สุด โดยมีสัดส่วนเฉลี่ยราวร้อยละ 10-25 ของงบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในแต่ละปี (UNODC, 2013)

เงินจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายจะถูกนำมาฟอกผ่านกระบวนการและวิธีต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งปัญหาการฟอกเงินไม่ได้เป็นปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นปัญหาของทุกประเทศในโลก การป้องกันและต่อต้านการฟอกเงินได้ส่งผลทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการของสถาบันการเงินสูงขึ้นด้วย เพราะต้องลงทุนซื้อเทคโนโลยีที่ทันสมัย และการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งปัจจุบันการประกอบอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายมีรูปแบบที่สลับซับซ้อนมากขึ้น อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวมีความยากลำบากยิ่งขึ้น นอกจากนี้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เครือข่ายของเหล่าอาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรมมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติโดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัย และประเภทของธุรกิจและบริการที่มีลักษณะการดำเนินการแบบไร้พรมแดน ส่งผลให้เงินที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งเป็นเงินทุนที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ยังคงหมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งประเด็นนี้เป็นปัญหาสำคัญในระดับระหว่างประเทศเห็นได้จากการที่ประเทศสมาชิกกลุ่ม G-20 ให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการป้องกันภาคการเงินไม่ให้ถูกใช้เป็นช่องทางในการ

กระทำความผิด ซึ่งเป็นวาระในเวทีโลกที่เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล ด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti – Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: AML/CFT) ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force : FATF) หากประเทศใดไม่มีมาตรการอย่างเพียงพอจะถูกจัดเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงในเรื่องการฟอกเงินและการก่อการร้าย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการค้าเงินธุรกิจของประเทศกับประเทศคู่ค้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (รายงานประจำปีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 2552 : 6)

องค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (UNODC) ได้ประมาณการจำนวนเงินที่ฟอกทั่วโลกในปี พ.ศ. 2557 มีประมาณร้อยละ 2 - 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก (Gross Domestic Product : GDP) หรือประมาณ 800,000–2,200,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเงินที่ถูกฟอกในปี พ.ศ.2555 ประมาณ 1,562,801 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หากจำแนกเป็นรายประเทศ พบว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการฟอกเงินมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก โดยเป็นต้นทางการฟอกแล้วส่งต่อไปยังปลายทางทั้งภายในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศปลายทางอื่น ๆ อีกหลายประเทศ ได้แก่ หมู่เกาะเคย์แมน แคนาดา บาฮามาส เบอร์มิวดา และลักเซมเบิร์ก มูลค่ารวมกันทั้งสิ้น 848,570 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 29.8 ของโลก) อันดับสอง คือ อิตาลี ปลายทางส่งไปที่อิตาลีและสวิตเซอร์แลนด์ มูลค่ารวมกันทั้งสิ้น 149,890 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 5.2 ของโลก) อันดับต่อมา ได้แก่ รัสเซีย มีมูลค่า 118,927 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 4.2 ของโลก) จีน มีมูลค่า 94,834 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 3.3 ของโลก) โรมานี มีมูลค่า 87,845 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 3.1 ของโลก) เยอรมนี ปลายทางส่งไปที่เยอรมนีและลักเซมเบิร์กด้วยมูลค่ารวมกันทั้งสิ้น 66,006 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 2.4 ของโลก) ฝรั่งเศส มีมูลค่า 57,883 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 2.0 ของโลก) ฮองกง ปลายทางส่งไปที่ฮองกงและไต้หวัน มูลค่ารวมกันทั้งสิ้น 42,430 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 1.5 ของโลก) สเปน มีมูลค่า 28,819 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 1.0 ของโลก) ไทย มีมูลค่า 24,953 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 0.9 ของโลก) แคนาดา มีมูลค่า 21,747 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 0.8 ของโลก) และสหราชอาณาจักร มีมูลค่า 20,897 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 0.7 ของโลก) ตามลำดับ (UNODC, 2017)

จากข้อมูลข้างต้น พบว่า รูปแบบที่หนึ่ง แหล่งต้นทางในการฟอกเงินจากประเทศหนึ่งอาจส่งไปยังปลายทางหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อิตาลี เยอรมนี และฮองกง โดยกลุ่มนี้มีมูลค่ารวมกันทั้งสิ้น 1,106,896 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 70.8 ของโลก ส่วนรูปแบบที่สอง แหล่งต้นทางในการฟอกเงินกับปลายทางประเทศเดียวกัน เช่น รัสเซีย จีน โรมานี ฝรั่งเศส สเปน ไทย แคนาดา และสหราชอาณาจักร โดยกลุ่มนี้มีมูลค่ารวมกันทั้งสิ้น 455,905 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 29.2 ของโลก (UNODC, 2013) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การฟอกเงิน 20 อันดับแรกของโลกในปี 2012

Rank	Origin	Destination	Amount (\$USmil/yr)	% of Total
1	United States	United States	528,091	18.50%
2	United States	Cayman Islands	129,755	4.60%
3	Russia	Russia	118,927	4.20%
4	Italy	Italy	94,834	3.30%
5	China	China	94,579	3.30%
6	Romania	Romania	87,845	3.10%
7	United States	Canada	63,087	2.20%
8	United States	Bahamas	61,378	2.20%
9	France	France	57,883	2.00%
10	Italy	Vatican City	55,056	1.90%
11	Germany	Germany	47,202	1.70%
12	United States	Bermuda	46,745	1.60%
13	Spain	Spain	28,819	1.00%
14	Thailand	Thailand	24,953	0.90%
15	Hong Kong	Hong Kong	23,634	0.80%
16	Canada	Canada	21,747	0.80%
17	United Kingdom	United Kingdom	20,897	0.70%
18	United States	Luxembourg	19,514	0.70%
19	Germany	Luxembourg	18,804	0.70%
20	Hong Kong	Hong Kong	18,796	0.70%

Source: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2013.

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้วิจัยจึงสนใจเพื่อการศึกษาเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ การพนัน ยาเสพติด และคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์กับการฟอกเงินอย่างไร และมีวิธีการฟอกเงินอย่างไร

2. คำถามวิจัย

เศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กับการฟอกเงินอย่างไร มีรูปแบบวิธีการแบบใดอย่างไร

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

3.1 เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย

3.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์รูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย

3.3 เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาการฟอกเงินจากกิจกรรมผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ การพนัน ยาเสพติด และคอร์รัปชันในประเทศไทย

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 ผลการศึกษาทำให้เข้าใจถึงรูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย รูปแบบการฟอกเงินจากกิจกรรมเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย

4.2 ผลการศึกษาทำให้รู้และเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย

4.3 ผลการศึกษานำไปเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการฟอกเงินจากกิจกรรมผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย

5. การนิยามศัพท์

เศรษฐกิจนอกกฎหมาย หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ในบัญชีรายได้ประชาชาติ และยังเป็นกิจกรรมที่ไม่มีการเสียภาษี และกฎหมายไม่ให้การรับรอง ตามความหมายของ Harding and Jenkins (1989 part 5), Thomas (1992: part 6 - 8), Schneider and Enste (2002, 2010, 2013: 16 - 30) และผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวนลน้อย ตรีรัตน์ (2543: 2 - 17)

การฟอกเงิน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ดูเหมือนหนึ่งว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าได้มาโดยมิชอบ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การนำเงินออกไปนอกประเทศ การฝากเงินกับสถาบันการเงิน การตั้งบริษัท หรือกิจการขึ้นบังหน้าการซื้อขายที่ดิน การแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลอื่น การให้ผู้อื่นถือเงิน หรือทรัพย์สินไว้แทน ฯลฯ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558

ยาเสพติด หมายถึง สารใดก็ตามที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือสารที่สังเคราะห์ขึ้น เมื่อนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะโดยวิธีรับประทาน ดม สูบ ฉีด หรือด้วยวิธีการใด ๆ แล้ว ทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้ ยังจะทำให้เกิดการเสพติดได้ หากใช้สารนั้นเป็นประจำทุกวัน หรือวันละหลาย ๆ ครั้ง ตามความหมายในพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

การพนัน หมายถึง การเล่นชนิดหนึ่งเพื่อเอาเงินหรือสิ่งอื่นใดด้วยการเสี่ยงโชค โดยการทำนายหรือคาดเดาผลที่เกิดขึ้นในอนาคต การพนันอาจแบ่งได้หลายอย่าง เช่น การพนันในการแข่งขัน ตัวอย่างเช่น เกมไพ่เกมลูกเต๋า การพนันโดยการทำนายผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตเช่น การแทงบอล การแทงม้า และการพนันที่ไม่มีการแข่งขันโดยขึ้นกับความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ที่เกิด เช่น หวย ตามความหมายในพระราชบัญญัติการพนันพ.ศ. 2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

การคอร์รัปชัน หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นตามความหมายที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 4

6. กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยผู้วิจัยจะเลือกตามนิยามของ Mc Donald,R.J.(1984) ตามความหมายกว้างระดับที่สอง ซึ่งครอบคลุมเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ได้แก่ การค้ายาเสพติด การลักลอบค้าสินค้าหนีภาษี บ่อนการพนันเถื่อน และธุรกิจโสเภณีผิดกฎหมาย เป็นต้น รวมถึงนิยามตามแนวคิดของ Thomas (1992) ที่ได้จำแนกกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย (Criminal Sector) ไว้ชัดเจนมากขึ้น ได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้าสัตว์พืชพันธุ์สงวน การลักลอบตัดไม้ การพนัน โสเภณี และการค้ำมนุษย์ เช่นเดียวกับแนวคิดของ Lippert and Walker (1997) ได้พยายามจัดประเภทเศรษฐกิจนอกกฎหมายตามลักษณะการใช้จ่าย ได้แก่ ธุรกิจที่ต้องใช้เงินสดดำเนินการ (Monetary Transactions) เช่น ผลิตและค้ายาเสพติด การพนัน การคอร์รัปชัน ค้าประเวณี ค้าของเถื่อนและฉ้อโกง ตลอดจนแนวคิดของสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2548) ที่ได้จำแนกประเภทของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ตามบทบาทและหน้าที่ในสังคม กล่าวคือ เศรษฐกิจนอกระบบสีดำ เช่น การค้ายาเสพติด การคอร์รัปชัน และเศรษฐกิจนอกระบบสีเทา เช่น ธุรกิจอาบอบนวด หวยใต้ดิน ฯลฯ

จากการทบทวนงานวิจัยที่กล่าวมานั้น การศึกษาส่วนใหญ่จะนิยามความหมายเป็นเศรษฐกิจนอกกฎหมาย เพราะมีความยืดหยุ่นในประเด็นที่การศึกษามากกว่า รวมทั้งลักษณะพื้นที่การศึกษา (Area Study) จะคาบเกี่ยวกันระหว่างเศรษฐกิจใต้ดิน (Underground Economy) และเศรษฐกิจนอกกฎหมาย (Illegal Economy) ดังนั้นผู้วิจัยจะใช้นิยามของ Mc Donald,R.J.(1984) และสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2548)) ที่ได้จำแนกประเภทของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ตามบทบาทและหน้าที่ในสังคมซึ่งจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและมิติทางกฎหมาย จึงหมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ในบัญชีรายได้ประชาชาติ เป็นกิจกรรมที่ไม่มีการเสียภาษีและกฎหมายไม่ให้การรับรอง ส่วนการประมาณการนั้นผู้วิจัยจะใช้วิธีการประมาณโดยทางตรง จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่มี

ประสบการณ์โดยตรงจากกิจกรรมทั้ง 3 ประเภทนั้น

สำหรับเหตุผลที่ผู้วิจัยนำแนวคิดเศรษฐกิจนอกกฎหมายมาใช้เป็นกรอบในการศึกษามีเหตุผลอย่างน้อยสามประการ คือ ประการแรก การค้ายาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน ในประเทศไทยถือเป็นธุรกิจผิดกฎหมาย (Illegal Economy) ซึ่งการศึกษานี้จะเป็นการต่อยอดทางแนวคิดทฤษฎีเศรษฐกิจนอกกฎหมายของของ Mc Donald, R.J.(1984) และสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2548) โดยผู้วิจัย จะนำเอาปรากฏการณ์ที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชันในประเทศไทยมาอธิบายผ่านกรอบแนวคิดดังกล่าว ประการที่สอง เป็นการสังเคราะห์แนวคิดทฤษฎีร่วมกันระหว่างแนวคิดเศรษฐกิจนอกกฎหมายกับการฟอกเงินในบริบทประเทศไทยว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร และประการที่สาม การคงอยู่ของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ประเภท ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชันในประเทศไทยในกรอบของแนวคิดนี้สัมพันธ์กับโครงสร้างสถาบัน กระบวนการ และการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างไร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญให้เศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทดังกล่าวในประเทศไทยดำรงอยู่ได้

ดังนั้นการศึกษาของผู้วิจัย มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะเศรษฐกิจนอกกฎหมาย (Illegal Economy) เท่านั้น เพื่อต่อยอดและสร้างองค์ความรู้ในบริบทประเทศไทย ผ่านกิจกรรม 3 ประเภท คือ ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน เพราะกิจกรรมทั้ง 3 ประเภทจะมีผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจนอกระบบประเภทอื่นๆ

7. ผลการวิจัย

7.1 รูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท

7.1.1 ยาเสพติด

ยาเสพติดเป็นสิ่งที่คู่กับมนุษยชาติมาตลอดประวัติศาสตร์ เช่น แอลกอฮอล์หรือยาสูบเป็นที่ยอมรับกันอย่างถูกต้องตามกฎหมายในหลาย ๆ ภูมิภาคของโลก ส่วนยาเสพติดบางประเภทก็เป็นที่ยอมรับและสั่งจ่ายเป็นยารักษาโรค ขณะที่ยาเสพติดผิดกฎหมายเป็นอันตรายต่อผู้เสพสูงกว่ามาก และต้องพึ่งพาดลาดอาชญากรรม ซึ่งผลประโยชน์ของพวกเขา คือ การทำให้ผู้เสพต้องพึ่งพายาเสพติดและทำกำไรให้ได้สูงสุดจากผู้เสพผู้ใช้

สำหรับประเทศไทย กรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นศูนย์กลางขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติด (Drug Organize Crime) อาชญากรยาเสพติดมีสถานะทางสังคมแฝงตัวอยู่ในวงการต่างๆ จนมีชื่อเสียง และพยายามสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่รัฐผ่านกิจกรรมต่างๆ องค์กรเหล่านี้ จะมีให้การสนับสนุนทั้งในรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินในกิจกรรมต่างๆ จนเกิดความใกล้ชิดสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ทำให้องค์กรอาชญากรรมยาเสพติดจึงสามารถขยายเครือข่ายขนาดใหญ่แฝงตัวอยู่ในกลุ่มคนในแวดวงต่างๆ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าจับกุมและปราบปรามได้ค่อนข้างยุ่งยาก ส่วนเครือข่ายชาวต่างประเทศที่เป็นผู้ค้าและผู้เสามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี อันเนื่องมาจากความเชื่อมโยงของโลกาภิวัตน์ทำให้ประชากรทั่วโลกสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้โดยสะดวก อีกทั้ง รัฐบาลหลาย

ประเทศมีนโยบายหารายได้จากภาคการท่องเที่ยว ทำให้ขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติจะมองช่องทางเพื่อขยายการค้ายาเสพติด โดยเฉพาะในประเทศที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเดินทางในภูมิภาคและเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ จึงทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางของเหล่าอาชญากรข้ามชาติ รวมทั้งนักค้ายาเสพติดข้ามชาติอีกด้วย ซึ่งปัญหายาเสพติดเติบโตเพราะ ติดแล้วเลิกไม่ได้ ก็ต้องนำเงินไปซื้อ เมื่ออุปสงค์ (Demand) โตทำให้อุปทาน (Supply) ก็โตไปด้วย ซึ่งในแต่ละปีจะมีประชากรหลายร้อยล้านคนทั่วโลกที่ใช้ยาเสพติดผิดกฎหมาย มีคนจำนวนมากใช้ยาเสพติดเพื่อความสนุกสนาน บางคนใช้เพื่อบรรเทาอาการเจ็บปวด ขณะที่คนอื่น ๆ ใช้เพื่อเหตุผลทางจารีตประเพณี วัฒนธรรม และศาสนา ถึงแม้จะเป็นความจริงว่าการใช้ยาเสพติดนั้นแพร่หลาย ทำให้รัฐบาลต่าง ๆ ทั่วโลกหันมาทำให้ผู้เสพยาเสพติดและ/หรือผู้มียาเสพติดไว้ในครอบครองเป็นอาชญากรนโยบายดังกล่าวมุ่งเป้าไปที่การผลิตและการจำหน่ายยาเสพติด ด้วยความเชื่อว่า ตลาดยาเสพติดและการเสพยาเสพติดจะสามารถถูกกำจัดให้หมดไปได้ในโลกใบนี้

รูปแบบการฟอกเงินจากการค้ายาเสพติด จะนำเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติดไปเข้าสู่กระบวนการฟอกเงินให้กลายเป็นเงินสด ผ่านสถาบันการเงินและธนาคารต่างๆ รวมทั้งการฟอกผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น นำเงินไปซื้อกิจการที่มีผลขาดทุน แต่ธุรกิจมีรายรับเป็นเงินสด เช่น โรงแรม กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภัตตาคาร ร้านค้าปลีก อสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจนำเข้าส่งออก ร้านทอง และธุรกิจรถมือสอง ตลอดจนการโอนเงินในระบบออนไลน์ที่มีการควบคุมน้อยกว่าการโอนเงินสด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่มีสกุลเงินเสมือนจริง (Cryptocurrency) เช่น Bitcoin เป็นต้น

มูลค่าการฟอกเงินจากยาเสพติด ในช่วงปี พ.ศ. 2543-2554 ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน 560 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 2,493.6 ล้านบาทของความผิดทุกมูลฐาน ในขณะที่ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีมากถึง 519 คดี หรือ ร้อยละ 92.3 ของจำนวนคดีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นเงิน 1,965.6 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 78.8 ของจำนวนเงินทั้งหมด ในขณะที่ปี พ.ศ.2558 คดียาเสพติด ยังคงมีมากที่สุดจำนวน 277 คดี คิดเป็นร้อยละ 51.0 ของจำนวนคดีทั้งหมด แต่ศาลมีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินรวมทุกมูลฐานเป็นเงินเพียง 153 ล้านบาทหรือร้อยละ 4.3 ของความผิดทุกมูลฐานที่เข้าสู่กระบวนการ ตามกฎหมาย ป่ง.เท่านั้น แสดงให้เห็นความสามารถในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยได้เป็นอย่างดีว่า รัฐบาลยังได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการปัญหาการฟอกเงินจากกระบวนการค้ายาเสพติดของเหล่าอาชญากรรมในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

ในเชิงทฤษฎีเมื่อนำกฎของเซย์ (Say's law) มาอธิบาย ซึ่งเซย์ (Say) เป็นนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกที่มีความเชื่อว่า อุปทานจะเป็นตัวสร้างอุปสงค์ (Supply creates its own demand) สำคัญ คือ อุปทานจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ กล่าวคือ ไม่ว่าผู้ผลิตจะผลิตสินค้าหรือบริการอะไรออกมาก็ตามจะมีผู้รับซื้ออยู่ตลอดเวลา แต่สำหรับกรณียาเสพติดในประเทศไทยหรือทั่วโลก อุปสงค์จะเป็นผู้สร้างอุปทาน (Demand Creates supply) สะท้อนได้จากอุปสงค์ของใช้ยาเสพติดที่เพิ่มขึ้นเกือบ

ร้อยละ 20 ในระหว่างปี ค.ศ. 2006 และปี ค.ศ. 2013 เป็น 246 ล้านคนทั่วโลก ทำให้การฟอกเงินจากยาเสพติดก็เติบโตตามเป็นวัฏจักรของการค้ายาเสพติดไปด้วย

7.1.2 การพนัน

การพนันเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นมาควบคู่กับสังคมมนุษย์ เป็นกิจกรรมที่มีผู้คนนิยมเล่นมากขึ้นตามลำดับ อันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ของการพนัน ทำให้รัฐบาลหลายประเทศมีการอนุญาตให้เล่นการพนันได้โดยมีกฎหมายรองรับอย่างถูกต้อง รัฐบาลหลายประเทศได้มีเป้าหมายในการแสวงหารายได้จากธุรกิจการพนันมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้จากการที่มีรัฐบาลในภูมิภาคเอเชียหลายประเทศได้หันมาพิจารณาให้มีการอนุญาตให้เปิดธุรกิจการพนันอย่างกฎหมายมากขึ้นเป็นลำดับ มีการคาดการณ์กันว่าในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ธุรกิจการพนันในภูมิภาคเอเชียจะแซงหน้าธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาและยุโรปซึ่งเป็นตลาดเก่า ในแง่ของอัตราเติบโต และรายได้จากการพนัน ส่วนตลาดใหม่ของธุรกิจการพนันที่กำลังเกิดขึ้นในเอเชียจะกลายเป็นตลาดการพนันที่มีกำลังซื้อและที่ถูกกฎหมายที่ใหญ่ที่สุดในโลกไปด้วย ดังนั้น โลกาภิวัตน์ของทุนนิยมการพนันไม่ได้ส่งผลต่อเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบไปทุกพื้นที่ทุกบริเวณทุกเขตปกครองที่การสื่อสารเข้าไปถึง ทุนนิยมการพนันสามารถตัดผ่านระบบความเชื่อศาสนา อุดมการณ์ทางการเมือง และลัทธิการปกครองอีกด้วย

ประเทศไทยการเล่นการพนันส่วนใหญ่ยังเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แม้ว่ารัฐจะผ่อนปรนให้มีการเล่นการพนันได้บางประเภท โดยทั่วไปแล้วบ่อนการพนันที่เปิดให้เล่นจะต้องได้รับไฟเขียวจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ก่อน การเปิดไฟเขียวให้หมายถึงได้มีการตกลงราคาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) เรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐขาดความสามารถในการบริหารจัดการกับเศรษฐกิจการพนันอย่างเหมาะสมในสังคมไทย

บ่อนการพนันชายแดนไทย เจ้าของกาสิโนบริเวณชายแดนไทยจำนวนไม่น้อยที่เป็นนักธุรกิจ นักการเมือง และผู้มีอิทธิพลที่มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำทางการเมืองทั้งฝั่งไทยและผู้นำของประเทศเพื่อนบ้าน ดังจะเห็นได้จากพื้นที่กาสิโนตามแนวชายแดนไทยมักจะเป็นพื้นที่พิเศษที่ควบคุมโดยตรงจากผู้มีอำนาจทางการเมือง และถูกมองว่าเป็นแหล่งฟอกเงิน ดังเช่น รายงานกระทรวงการคลัง สหรัฐอเมริกา ระบุว่ากาสิโน คิงส์ โรมัน ซึ่งตั้งอยู่บริเวณสามเหลี่ยมทองคำที่เป็นจุดเชื่อมต่อของสามประเทศ คือ ไทย ลาว และเมียนมา และดำเนินงานโดยจ้าว เหว่ย สัญชาติจีน - มาเก๊า นั้นเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งฟอกเงิน และการค้ามนุษย์ จากรายงานดังกล่าว ทำให้อนุมานได้ว่า กาสิโนชายแดนส่วนใหญ่อาจจะมีลักษณะคล้ายกัน แม้ว่ารัฐบาลของประเทศเหล่านั้นจะพยายามจัดระเบียบกาสิโนโดยการออกใบอนุญาต (Licenses) และพัฒนาให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นตามมาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจคู่ขนานระหว่างเศรษฐกิจนอกกฎหมายกับเศรษฐกิจไม่ผิดกฎหมาย

รูปแบบของการฟอกเงินจากการพนันผิดกฎหมายในประเทศไทย คือ การเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการเล่นการพนันประเภทที่รัฐไม่อนุญาต ซึ่งถือเป็นเศรษฐกิจนอกกฎหมายให้กลายเป็นเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกระทำได้หลายวิธี เช่น การนำเงินออกไปเล่นพนันตามแนว

ชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือในต่างประเทศ หรือเงินจากหวยใต้ดิน ซึ่งผู้เล่นหรือเจ้ามือจัดให้เล่นแล้วนำเงินที่ได้จากกิจกรรมดังกล่าวฝากเงินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้ประกอบการการพนันออนไลน์นิยมใช้กันโดยผ่านระบบ e-banking หรืออาจใช้รูปแบบอื่นๆ ร่วมด้วย ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ต้องการพอกในแต่ละครั้ง

คดีเกี่ยวกับการพนันมีหลายมิติซ้อนๆ กันอยู่ กล่าวคือ การเล่นการพนันแม้กฎหมายจะบัญญัติให้เป็นความผิด แต่ก็ไม่ได้ว่าเป็นความผิดประเภทที่เลวร้ายแบบที่เป็นลักษณะความผิดในตัวเอง (Mala in se) อย่างเช่น การฆ่าคน หรือการลักทรัพย์ แต่มองว่าเป็นความผิดในลักษณะที่ไม่ใช่ความผิดในตัวเอง เป็นเพียงความผิดตามข้อห้ามของกฎหมาย (Mala Prohibita) เท่านั้น เพราะฉะนั้นผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จึงไม่ได้รู้สึกผิดในการกระทำความผิดของตนเอง รวมทั้งชุมชนและสังคมก็ไม่ได้มองว่าผู้กระทำความผิดเรื่องการพนันเป็นเรื่องที่น่ารังเกียจแต่อย่างใด ดังสะท้อนได้จาก สถิติการจับกุมความผิดเกี่ยวกับการพนันของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปี พ.ศ.2553-2554 พบว่า ในปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนคดีทั้งสิ้น 114,404 คดี โดย ร้อยละ 61.8 เป็นคดีการพนันทั่วไป ร้อยละ 20.0 เป็นคดีการพนันสลากกินรวบ ร้อยละ 12.4 เป็นคดีการพนันทายผลฟุตบอล และอีก ร้อยละ 5.8 เป็นคดีการพนันอื่นๆ ส่วนในปี พ.ศ. 2554-2558 ก็มีสัดส่วนของคดีไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนการพนันในแง่ความผิดในฐานะการพอกเงินนั้น ก็ยังเอาผิดฐานการพอกเงินได้ยากมาก เพราะความผิดดังกล่าวจะต้องเข้าองค์ประกอบการกระทำความผิด ตาม มาตรา 5 (9) ดังความว่า ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยมิวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป หรือเป็นการจัดให้มีการเล่นการพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

มูลค่าการพอกเงินจากการพนันผิดกฎหมาย จากการประเมินของนักวิชาการพบว่า มีวงเงินหมุนเวียนโดยประมาณ 200,000-250,000 ล้านบาทต่อปี (สังคิต และคณะ.2546;สังคิตและรัตพงษ์.2557) แต่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่สามารถใช้กฎหมาย ปบง. ดำเนินการยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดินได้เลยแม้แต่รายเดียว มีคดีในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงาน ปบง.เพียง 5-7 คดีเท่านั้น และคดีก็สิ้นสุดในชั้นการไต่สวนของ สำนักงาน ปบง.เท่านั้น แสดงให้เห็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ยังคงไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัญหาการพอกเงินอันเนื่องจากการพนันที่ผิดกฎหมายทั้งการพนันภายในประเทศและพื้นที่ตามแนวชายแดน ซึ่งมีจำนวนเงินมหาศาลที่หมุนเวียนและกระจายพอกผ่านสถาบันการเงินและธุรกิจต่างๆ ในแต่ละปี

จากรอบแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว ในบริบทสังคมไทยนั้น พฤติกรรมการพนันของคนไทยโดยทั่วไปไม่ได้แตกต่างจากพฤติกรรมของมนุษย์ทั่วไปในโลกนี้ คือ ชอบกระทำในสิ่งที่เป็นความเสี่ยง ความไม่แน่นอน เพราะความไม่แน่นอนของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น เป็นความสุขและความสนุกสนานแบบหนึ่งของมนุษย์ ทำให้การพนันในสังคมไทย จึงถูกตรึงให้อยู่กับที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปกับบริบท (Context) และพื้นที่ (Space) ซึ่งมีพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างมิติเชิงอำนาจ สังคมเชิงชนชั้น เศรษฐกิจการพนัน และวัฒนธรรมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม จึงส่งผลต่อโครงสร้าง พฤติกรรม และรูปแบบของการพนันของคนไทยที่บิดเบือนไป ดังเหตุผล ดังนี้

ประการแรก มุมมองของสังคมไทยที่มีต่อการพนันมีพัฒนาการที่ค่อนข้างล่าช้ากว่าสังคมโลกค่อนข้างมาก กล่าวคือ มุมมองดังกล่าวของสังคมไทยยังคงมองการพนันว่าเป็นปัญหามากกว่าเห็นว่าเป็น “สิทธิ” ของประชาชนดังที่เกิดขึ้นกับสังคมตะวันตกตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงยังคงใช้นโยบายและมาตรการควบคุมและมีบทลงโทษต่อการพนันและนักการพนันเป็นหลัก สถานการณ์การพนันในประเทศไทยแตกต่างจากสังคมต่าง ๆ ทั่วโลกที่หันมาใช้นโยบายการจัดการบริหารการพนันให้ถูกกฎหมาย และมีการเพิ่มประเภทของการพนันมากขึ้นเป็นลำดับเพื่อเป็นเครื่องมือในการเก็บภาษีของภาครัฐ

ประการที่สอง ทศนคติของชนชั้น (Class) ต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งในที่นี้ หมายถึง ระดับรายได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับทัศนคติเรื่องการพนันและการเสี่ยงโชค กล่าวคือ ชนชั้นที่มีรายได้มากจะมองการเสี่ยงโชคว่าเป็นการพนันค่อนข้างมาก ขณะที่ชนชั้นที่มีรายได้น้อยจะมองว่าการเสี่ยงโชคไม่ใช่การพนันค่อนข้างสูง ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่าชนชั้นที่มีรายได้มากอาจจะโยงเรื่องการเสี่ยงโชคเข้ากับมุมมองเรื่องการลงทุน ส่วนชนชั้นที่มีรายได้น้อยอาจมองเรื่องการเสี่ยงโชคว่าเป็นเรื่องของ “โชค” “วาสนา” “ดวง” และ “ความหวัง” มากกว่าการลงทุน

ประการที่สาม มุมมองของสังคมต่อการทำการพนันที่ผิดกฎหมายให้เข้าสู่ระบบที่กฎหมายให้การยอมรับว่าการทำการพนันให้ถูกกฎหมายนั้น เพราะ 1) เป็นการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกโกงจากการพนันที่ผิดกฎหมาย 2) ป้องกันไม่ให้เงินรั่วไหลออกนอกประเทศ 3) การพนันเป็นธุรกิจประเภทหนึ่งที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ หันมาใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บภาษีเข้ารัฐ และ 4) ผลกำไรที่เกิดจากการพนันสามารถนำมาใช้ประโยชน์ให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมได้ด้วย อย่างไรก็ตาม การทำการพนันให้ถูกกฎหมาย รัฐบาลจะต้องทำการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลการพนันให้เกิดประสิทธิภาพและมีมาตรฐานในระดับสากลควบคู่กันไปด้วย แต่หากเป็นมุมมองเชิงลบจะยึดอยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับความเห็นเหล่านั้น

ประการสุดท้าย เกมการพนันบางประเภทอาจเป็นสันตนาการในระหว่างสมาชิกในครอบครัว เครือญาติ และญาติสนิทมิตรสหาย ด้วยจุดประสงค์เพื่อเป็นเกมการแข่งขันและความสนุกสนาน สำหรับผู้สูงอายุอาจเป็นไปเพื่อฝึกสมอง ฝึกความคิดและความจำ หรือเพื่อคลายความเหงา ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไร ไม่มีสถานที่เล่นที่แน่นอน และไม่มีเจ้ามือที่แท้จริง และที่สำคัญคือ ไม่ได้เป็นธุรกรรมทางธุรกิจในระหว่างกลุ่มบุคคลดังกล่าวข้างต้นอีกด้วย แต่กฎหมายการพนันของไทยกลับกำหนดว่าการกระทำความผิดทางด้านการพนันที่รัฐต้องเข้ามาควบคุม หากพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับนโยบายของรัฐในแง่นี้อาจถือได้ว่าขอบเขตอำนาจของกฎหมายการพนันในปัจจุบันได้เข้าไปล่วงละเมิดสิทธิความเป็นส่วนบุคคลของประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลจนเกินความพอดีไป

จากทัศนะดังกล่าวเกี่ยวกับการพนันในสังคมไทย ในแง่ทฤษฎีทางสังคมวิทยา แนวทางศึกษาแบบดั้งเดิม (Conventional approach) มองว่า การเล่นเกมการพนันของคนนั้นเป็นปัญหาของสังคม

และต้องได้รับการควบคุมดูแลจากรัฐ แนวคิดนี้มองว่าผู้เล่นการพนันจะหวังได้เงินอย่างง่าย ๆ และการพนันเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่ไม่มีเหตุผล ทำให้บุคคลนั้นมีปัญหาทางการเงินและนำไปสู่ปัญหาสังคม ในที่สุด ส่วนแนวทางการศึกษาเชิงประจักษ์นิยม (Positivism approach) เป็นแนวคิดที่ไม่สนใจบริบทและประวัติศาสตร์ เช่น Arnold (1974) ระบุมูลเหตุที่ทำให้คนนิยมเล่นการพนันไว้ 7 ประการ คือ (1) ความโลภ (2) ความต้องการเป็นที่ยอมรับ (3) บรรเทาความเบื่อหน่ายในชีวิตประจำวัน (4) ทำให้รู้สึกว่าคุณเป็นเป็นผู้มีสติปัญญา (5) ความเชื่อเรื่องโชค (6) ความสนุกตื่นเต้น และ (7) ความเพ้อฝัน เหตุจูงใจเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นตัวกระตุ้นให้คนอยากเล่นการพนันเท่านั้น แต่ยังทำให้ผู้เล่นการพนันเข้าไปประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับการพนันด้วย หรือมุมมองของสังคิต พิริยะรังสรรค์ (2546) มองว่า การพนันเป็นสิ่งที่ตลอดกาล เพราะ (1) การพนันมีอยู่แบบเดียวโดยไม่มีคามผิดแผกแม้แต่น้อยหรือโดยไม่ต้องสนใจถึงทางการเมืองและศีลธรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นสิ่งกำหนดค่านิยม (2) เป็นการยึดติดลัทธิปัจเจกชนนิยมและการใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจ (3) การพนันเป็นปัญหาของการควบคุมทางสังคมและการบริหาร (4) การพนันเป็นการพักผ่อนอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกิจกรรมทางสังคมที่แยกออกจากการทำงานและการผลิต และ (5) การพนันเป็นสิ่งที่ไม่มีที่ไปที่ไปหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลง จึงไม่สนใจลัทธิของโครงสร้างและกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งแนวคิดของสังคิต เป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวการศึกษาแบบดั้งเดิมกับแนวการศึกษาแบบประจักษ์นิยม กล่าวคือ เป็นการมองเศรษฐกิจการพนันทั้งในเชิงยอมรับและควบคุม (Passive and Control)

จึงสรุปได้ว่า ทุกสังคมมีค่านิยม และการเล่นการพนันเป็นกิจกรรมบันเทิงอย่างหนึ่งของมนุษย์ เมื่อมีคนจำนวนหนึ่งประสงค์จะเล่นการพนันและมีผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการพนัน ดังนั้น รัฐหลายประเทศจึงผ่อนปรนอย่างระมัดระวังอนุญาตให้เล่นการพนันอย่างถูกกฎหมายได้บางประเภท และรัฐประเทศเหล่านั้นได้กำหนดกฎเกณฑ์การควบคุมการพนันอย่างเหมาะสม ส่วนหนึ่งเป็นการบริหารจัดการสังคม แต่อีกส่วนหนึ่งเพื่อที่รัฐบาลจะสามารถเก็บภาษีไปบำรุงประเทศได้ อีกทั้ง รัฐจะได้เข้าไปจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมายต่างๆ ได้ด้วย

7.1.3 คอร์รัปชัน

การคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาสำคัญของโลก เนื่องจากไม่มีประเทศใดในโลกที่ปลอดคอร์รัปชัน ซ้ำร้ายประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันในระดับปานกลางถึงมากที่สุด มีจำนวนสูงถึงสามในสี่หรือร้อยละ 75 ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก องค์การระหว่างประเทศมีความเห็นตรงกันว่า การคอร์รัปชันทั่วโลกที่มีแนวโน้มสูงขึ้นนั้น เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะกลุ่มนักการเมือง ตำรวจ และกระบวนการยุติธรรม ซึ่งธนาคารโลกระบุว่า สถานการณ์การขาดความโปร่งใสและการขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountability) เป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐทั่วโลกโดยเฉพาะงบจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การคอร์รัปชันเฉลี่ยร้อยละ 10-25 ของงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างของรัฐประเทศต่างๆ ทั่วโลก

องค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) เสนอให้ บทบาทของผู้นำรัฐบาลจะต้องแสดงออกชัดเจนถึงพันธกรณี โดยมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการต่อต้านคอร์รัปชัน ทำให้ปัญหานี้ลดลงอย่างมาก ภายในปี 2030 ตามที่ระบุไว้ใน Sustainable Development Goals ของสหประชาชาติ และหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันของรัฐ โดยจะต้องรณรงค์ให้ประชาชนทั้งหลาย ปฏิเสธต่อเหตุการณ์ที่จะต้องจ่ายสินบน รวมทั้งให้ความร่วมมือเพื่อแจ้งข้อมูลเรื่องคอร์รัปชัน ทั้งนี้ในปัจจุบันสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นเทคโนโลยีสื่อสารที่ให้ความหวังในเรื่องการต่อสู้กับคอร์รัปชัน เพราะเป็นสื่อที่มีประสิทธิภาพในการประสานงานจากระดับรากฐาน ที่จะทำให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวและเข้าร่วมการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งอาจเป็นจุดเริ่มต้นหรืออีกทางออกหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนภาวะดุลยภาพจากประเทศคอร์รัปชันสูงสู่คอร์รัปชันต่ำ

คอร์รัปชันในประเทศไทยถึงแม้ถูกมองว่ามีแนวโน้มดีขึ้น เพราะปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้เปลี่ยนไป โดยมีการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบให้กับภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน รวมทั้งบทบาทของสื่อสังคมออนไลน์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศแขนงต่าง ๆ ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการค้นหาเบาะแส ตรวจสอบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรอาชญากรรมได้ดีทั้งเชิงลึกเชิงกว้างมากขึ้น นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญปี 2540 ปี 2550 และ ปี 2560 เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและจัดการสังคมแต่เป็นการควบคุมจากภายนอก ซึ่งจะไม่ยั่งยืนเพราะประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้น ควรจะต้องดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของอดีตคณะกรรมการ ปปช. ที่ชี้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการคอร์รัปชันเกิดจาก (1) ทุกรัฐบาลมีการคอร์รัปชันภายใน แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญ คือ รัฐบาลประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ดีกว่ารัฐบาลเผด็จการ เพราะมีธรรมาภิบาลกว่า อย่างไรเสียสถาบันครอบครัวถือเป็นกลไกระดับพื้นฐานที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ (2) ปัญหาในเรื่องความหมายของการคอร์รัปชัน หากปทัสถานและบริบททางสังคมยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องคอร์รัปชันแล้ว จะส่งผลต่อการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ผิดไป เช่น กรณีการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (COI) ในต่างประเทศถือเป็นเรื่องสำคัญ แต่ประเทศไทยถือเป็นเรื่องไม่สำคัญ (3) จุดอ่อนของสังคมไทย อย่างแรก ขาดผู้นำ (Leadership) ที่มีจิตวิญญาณในการต่อสู้กับเรื่องคอร์รัปชันและเศรษฐกิจนอกกฎหมายอย่างจริงจัง โดยยึดหลักนิติธรรมเป็นหลัก ไม่ละเมิดกฎหมายเสียเอง อย่างที่สอง ระบบการเมืองประชาธิปไตย (Democracy) เป็นเรื่องการใช้อำนาจ การปกครองที่ดี ระบบกฎหมายที่เป็นธรรม อย่างที่สาม ขาดกลไกควบคุมและจัดการในเชิงกฎหมายและการมีส่วนร่วมของสังคม (4) การบริหารจัดการคดีความล่าช้า เนื่องจากคดีมีจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ และผู้มีอิทธิพลทำให้ระบบการตรวจสอบและดำเนินคดีจึงล่าช้าและใช้เวลานาน ขนาดของคดีมีอยู่ 3 ระดับ คือ ใหญ่ กลาง เล็ก ซึ่งคดีใหญ่อาจจะใช้เวลารวบรวมสำนวนข้อเท็จจริงทั้งหมดเกิน 3-4 ปี ส่วนกลางกลางเล็ก อาจใช้เวลา 1-2 ปี ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของคดีความ ซึ่งบริหารจัดการคดีให้เกิดความรวดเร็ว ควรจะต้องสร้างกลไกที่เรียกว่า Trust Governance กล่าวคือ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องวิสัยทัศน์จริยธรรม และกลยุทธ์ในการจัดการ

รูปแบบและกระบวนการคอร์รัปชัน เริ่มจากการสร้างหรือออกแบบโครงการขึ้นมา โดยความร่วมมือกันระหว่างนักธุรกิจ นักการเมือง ข้าราชการทุกกระทรวง ให้ความเห็นชอบและขออนุมัติดำเนินการอย่างเป็นระบบมีกฎหมายรองรับด้วย ในขณะที่กลไกเชิงระบบมีปัญหา เพราะบริษัทเดิม ๆ มักจะได้รับโครงการซึ่งล้วนแต่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสิ้น ทั้งนี้ในปัจจุบันจะมีเงินหมุนเวียนที่มาจากคอร์รัปชันจากเงินงบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 30-40 ต่อโครงการ (สัมภาษณ์เชิงลึกอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช., 2560) อย่างไรก็ตามจากการประเมินของนักวิชาการและภาคประชาสังคม ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ พบว่า ประเทศไทยสามารถป้องกันและปราบปรามได้อย่างจำกัด และไม่สัมฤทธิ์ผลในการจัดการทั้งกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด ซึ่งการคอร์รัปชันถือเป็นความผิดมูลฐานมีสถิติการจับกุมตามกฎหมายฟอกเงินมากเป็นอันดับสองรองจาก ความผิดฐานยาเสพติด แต่ข้อมูลเชิงประจักษ์จากสำนักงาน ป.ป.ง. คดีคอร์รัปชันที่มีจำนวนมากนั้น เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นของอัยการ และศาลแล้ว จำนวนคดีดังกล่าวพ้นความผิดหรือถูกยกฟ้อง ในปี พ.ศ. 2554 และ 2558 จำนวนคดีนำเข้า ป.ป.ง. ทั้งหมด 681 คดี และ 115 คดี ครั้นคดีนำเข้าสู่การพิจารณาของอัยการในช่วงระยะเวลาเดียวกัน เหลือเพียง 5 คดี และ 11 คดี เท่านั้น และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของศาล จำนวนคดีลดเหลือเพียง 14 คดี และ 2 คดี ในช่วงเวลาเดียวกันตามลำดับ (รายงานประจำปีสำนักงาน ป.ป.ง. ปีงบประมาณ 2553 - 2554, หน้า 44 - 45; ปีงบประมาณ 2557-2558 หน้า 44-51) ซึ่งผู้วิจัยมองว่า การใช้กฎหมายฟอกเงินเพื่อปราบปรามการคอร์รัปชันในประเทศไทยไม่ได้ผลมากนัก ทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา



รูปแบบการฟอกเงิน จะมีช่องทางคล้ายกันกับเศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทอื่น เช่น ยาเสพติด และการพนัน สำหรับกระบวนการฟอกเงินให้กลายเป็นเงินสะอาด เช่น การฟอกเงินผ่านสถาบันการเงินและธนาคารต่างๆ การฟอกผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภัตตาคาร อสังหาริมทรัพย์ ร้านทอง และธุรกิจรถมือสอง ตลอดจนการโอนเงินในระบบออนไลน์ที่มีการควบคุมน้อยกว่าการโอนเงินสด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่มีสกุลเงินเสมือนจริง (Cryptocurrency) เช่น Bitcoin เป็นต้น

มูลค่าการฟอกเงินจากคอร์รัปชัน เนื่องจากประเทศไทยยังคงมีสถานการณ์คอร์รัปชันสูง ดังสะท้อนได้จากอันดับดัชนีความโปร่งใสของประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ยังคงอยู่ในอันดับที่ต่ำ นอกจากนี้จากการประเมินของนักวิชาการต่างๆ ระบุว่า ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่งบประมาณแผ่นดินจะรั่วไหลไปสู่การคอร์รัปชันเฉลี่ยร้อยละ 20-30 ของงบลงทุนหรืองบประมาณจัดซื้อจัดจ้างซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก เป็นเงินโดยประมาณ 200,000-250,000 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่ความสามารถป้องกันและปราบปรามของภาครัฐทำได้อย่างจำกัด และไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผลในการจัดการทั้งกระบวนการยุติธรรมนับตั้งแต่ ป.ป.ช. ป.ป.ท. สตง. รวมทั้ง ปปง. ด้วย

คดีคอร์รัปชันโดยไม่รวมถึงคดีร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่เข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น มากเป็นอันดับสองรองจาก ความผิดฐานยาเสพติด แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นต้น สำนักงาน ปปง. และ อัยการแล้ว คดีจำนวนมากจะหลุดไป ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ในปีพ.ศ.2554 จำนวนคดีเข้ามาสู่ ปปง. ถึง 681 คดี อีก 4 ปีต่อมา คือพ.ศ.2558 จำนวนคดีลดลงเกือบ 5 เท่าเหลือเพียง 115 คดีเท่านั้น แต่พอคดีเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการในชั้นอัยการ คดีจำนวนมากจะตกไป เช่น ในปีพ.ศ.2554 เหลือเพียง 5 คดี ส่วนปี 2558 เหลือเพียง 11 คดี เมื่อนำคดีเหล่านี้ส่งต่อไปสู่การพิจารณาของศาลพบว่า คดีส่วนใหญ่จะถูกเพิกถอน หรือยุติคดีความ ซึ่งมีวงเงินในชั้นนี้จำนวนเงินเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

สรุปได้ว่าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่สามารถใช้กฎหมาย ปปง.ดำเนินการยึดทรัพย์ในคดีคอร์รัปชันซึ่งถือเป็นเศรษฐกิจนอกกฎหมายอย่างหนึ่งได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แสดงให้เห็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ยังคงไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงส่งผลทำให้กระบวนการฟอกเงินจากการคอร์รัปชันในประเทศไทย ยังคงมีจำนวนเงินมหาศาลที่หมุนเวียนไปมาในระบบเศรษฐกิจในแต่ละปี ทั้งกระจายฟอกผ่านสถาบันการเงินและการลงทุนในธุรกิจต่างๆ ด้วย

7.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภท

ความสัมพันธ์ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจนอกกฎหมาย จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระบบเนื่องจากนำเงินจากกิจกรรมผิดกฎหมาย เช่น จากการค้ายาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน นำมาฟอกผ่านช่องทางต่างๆ เช่น ธนาคาร สถาบันการเงิน บ่อนการพนัน หรือธุรกิจเงินสดต่างๆ จากการสำรวจของ Friedrich Schneider (2013) พบว่า เศรษฐกิจใต้ดินต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของประเทศต่าง ๆ พบว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนร้อยละ 40.9 ของ GDP ซึ่งนับเป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจใต้ดินที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 7 ของโลก ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายเงินผิดกฎหมายทั่วโลกผ่านการฟอกเงินมีมูลค่ากว่า 50 ล้านล้านบาทต่อปี ซึ่งเม็ดเงินเหล่านี้จะแทรกและหมุนเวียนกระจายในระบบเศรษฐกิจทางการของประเทศต่างๆ จนจำแนกแยกแยะที่มาไม่ได้

สำหรับขั้นตอนการฟอกเงิน ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 การย้ายถ่ายเทเงินเข้าไปอยู่ในระบบเงินปกติ (Placement) เป็นขั้นเตรียมการ โดยนักฟอกเงินจะนำกำไรจากธุรกิจนอกกฎหมายเข้าสู่ระบบ

การเงิน ซึ่งนักฟอกเงินอาจใช้วิธีการกระจ่ายเงินสลับปรกก่อนใหญ่ให้มีขนาดเล็กลงเพื่อมิให้ผิดสังเกตแล้ว นำเงินไปฝากธนาคารที่มีความเสี่ยงต่ำ จากการถูกตรวจสอบ หรือ ไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และเป็นสถาบันที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของเงินผิดกฎหมายนั้น ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำรายการทางการเงินเป็นหลายช่วงหรือหลายชั้น เพื่อปกปิดหรือตัดทอนร่องรอยหรือที่มาของเงินนั้น (Layering) เป็นขั้นตอนการสร้าง ความซับซ้อน โฉนดนักฟอกเงินจะโยกย้ายถ่ายเทเงินผ่านธนาคาร จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง เช่น นำไปฝากธนาคารในต่างประเทศที่มีสาขาทั่วโลก เพื่อสะดวกในการโอนต่อไปยังที่อื่น หรือ อาจนำเงินไปซื้อตราสารลงทุน แล้วจึงขายตราสารเหล่านั้น แล้วนำเงินไปฝากธนาคารหลายๆ แห่ง เพื่อกระจายมิให้แต่ละบัญชีมีเงินจำนวนมากจนเป็นที่ผิดสังเกตของเจ้าหน้าที่ และ ขั้นที่ 3 การผสมผสานระหว่างรายได้จากการค้าที่ผิดกฎหมายกับการค้าปกติ (Integration) เป็นขั้นที่นักฟอกเงินจะถอนเงินที่ฝากไว้ในธนาคารนำไปลงทุนในธุรกิจตามกฎหมาย โดยเฉพาะในธุรกิจที่มีโอกาสทำกำไรสูงอีกครั้ง เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจอัญมณี และธุรกิจอื่น ฯลฯ

นอกจากนี้การศึกษาของผู้วิจัยยังสอดคล้องกับการศึกษาของศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการฟอกเงิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ระบุว่า ประเทศไทยมีธุรกิจผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินมากที่สุด คือ ยาเสพติด รองลงมาเป็น คอร์รัปชัน และการพนัน จากข้อมูลดังกล่าวระบุว่า กลุ่มอาชญากรรมมีความพยายามหาวิธีฟอกเงินในรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อไม่ให้ถูกจับกุม จากเดิมที่เคยใช้วิธีรับจ้างขนส่งเงินเข้าและออกนอกประเทศ หรือ โกงกวน หรือ ซื้อสินค้าราคาสูง หรือ ซื้ออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่รู้เท่าทันตรวจสอบได้ จึงเปลี่ยนรูปแบบ เช่น ใช้วิธีโอนเงินไปต่างประเทศ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ โอนเงินผ่านโทรศัพท์มือถือ เพื่อไม่ให้ทิ้งร่องรอย แม้แต่การลงทุนรูปแบบใหม่ที่กำลังเป็นที่นิยมมากขึ้นในไทยอย่างบิตคอยน์ ก็พบถูกใช้เป็นแหล่งฟอกเงินด้วย

มุมมองของภาครัฐและนักกฎหมายเห็นว่า การออกกฎหมายป้องกันการฟอกเงินจึงเป็นไปเพื่อมาตัดวัฏจักรของกระบวนการฟอกเงินดังกล่าว โดย สกตกันันท์ให้มีการนำเงินที่ได้จากการก่ออาชญากรรม ซึ่งถือเป็นความผิดฐานฟอกเงิน ไปกระทำการฟอกก่อนนำเงินเหล่านั้นกลับเข้าสู่การหมุนเวียนระบบเศรษฐกิจอีกครั้งจึง มีความจำเป็นที่ประเทศไทยจำเป็นต้องออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terrorism : AML/CFT) ซึ่งเป็นผลให้มีรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และการยึดอายัดทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมาจากการค้ายาเสพติด การพนัน การคอร์รัปชันเหล่านี้เป็นช่องทางให้เกิดการฟอกเงินที่ได้มาอย่างผิดกฎหมาย อันเป็นการส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ คือ หากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ GDP มีมูลค่าประมาณ 13 ล้านล้านบาทของ ไทยนั้นอาจมีเศรษฐกิจใต้ดินอยู่ถึง 1 ใน 4 หรือกว่า 3 ล้านล้านบาทโดยประมาณสำหรับเม็ดเงินที่จะถูกฟอกผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อไป

จากมูลค่าโดยประมาณของเศรษฐกิจใต้ดินอยู่ถึง 1 ใน 4 หรือกว่า 3 ล้านล้านบาทของประเทศไทยนั้น หากนำมาเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงาน ปปง. ในช่วง 12 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ. 2543 – 2554 พบว่า ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มี 560 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 2,493.6 ล้านบาท จำแนกเป็น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจำนวนคดี 519 คดี หรือ ร้อยละ 92.3 ของจำนวนคดีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และเป็นเงิน 1,965.6 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 78.8 ของจำนวนเงินทั้งหมดที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็น ของแผ่นดิน ส่วนมูลฐานอื่น ๆ ได้แก่ ความผิดศุลกากร จำนวน 4 คดี เป็นเงิน 262.4 ล้านบาท ความผิดค้ามนุษย์ จำนวน 17 คดี เป็นเงิน 109.8 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกงสถาบันการเงิน จำนวน 4 คดี เป็นเงิน 76.3 ล้านบาท ความผิดกรรโชก จำนวน 3 คดี เป็นเงิน 33.3 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกง จำนวน 11 คดี เป็นเงิน 25.5 ล้านบาทและความผิดการทุจริต จำนวน 4 คดี เป็นเงิน 20.7 ล้านบาท

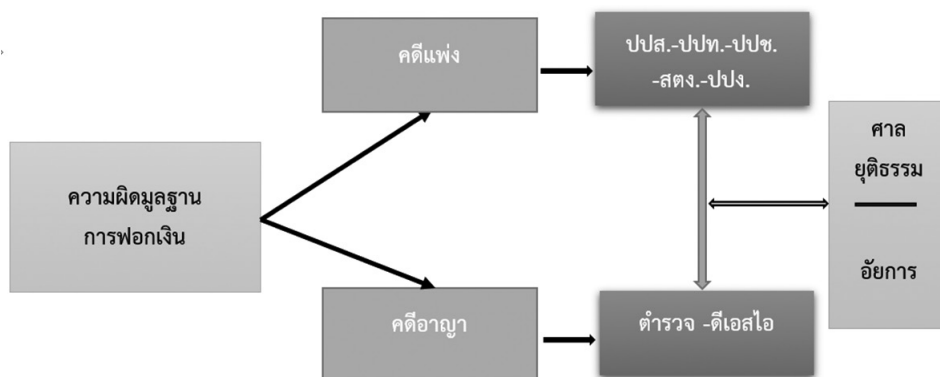
ดังนั้นเมื่อรวมจำนวนคดีและมูลค่าทรัพย์สินถูกยึดอายัดตามกฎหมาย ปปง. มีจำนวนทั้งสิ้น 634 คดี เป็นเงิน 3,527.6 ล้านบาทเท่านั้น ส่วนจำนวนคดีที่เหลือ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล และศาลยกคำร้องเสียทั้งหมด ครั้นถึงปี พ.ศ. 2558 นั้น พบว่า มีจำนวนคดีทั้งสามมูลฐานถือเป็นคดีหลักที่ไหลเข้าสู่ ปปง. คือ ร้อยละ 73.1 ของจำนวนคดีทั้งหมด โดยเป็นยาเสพติด 277 คดี ทุจริตคอร์รัปชัน 115 คดี และการพนัน 5 คดีเท่านั้น ในขณะที่ในชั้นอัยการมีจำนวนคดีไหลเข้ามาร้อยละ 74.9 ของจำนวนคดีทั้งหมด แต่พอมาถึงขั้นตอนของศาลกลับมีจำนวนคดีลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 43.8 ของจำนวนคดีทั้งหมดเท่านั้น นั่นแสดงว่า คดีความเกี่ยวกับการฟอกเงินสามารถยุติคดีความได้ในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริงของ สำนักงาน ปปง. หรือในชั้นอัยการได้จำนวนมากนอกจากนั้นยัง พบว่า จำนวนเงินที่สามารถยึดตกเป็นของแผ่นดินจากที่ยึดได้ถึง 2,819 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 79.9 ในปี พ.ศ. 2554 จากจำนวนเงินทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติ ปปง. มีมูลค่า 4,127.7 ล้านบาทแต่พอถึงปี พ.ศ. 2558 สามารถยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้เพียง 153 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 4.2 เท่านั้น จากจำนวนเงินทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติ ปปง. ซึ่งมีมูลค่า 21,977.8 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยยังยึดกรอบดั้งเดิมในการพิจารณาผ่านตัวบทกฎหมายที่เข้มงวด ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยอาจเข้าข่ายในแง่ที่ว่าพิจารณาจากข้อมูลข่าวสารที่ขาดความสมมาตร (Asymmetric Information) รวมทั้งยังขาดนวัตกรรมทางสังคม (Social Innovation) ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปด้วย จากเหตุผลดังกล่าวอาจส่งผลให้ขนาดของเศรษฐกิจนอกกฎหมายในประเทศไทยมีมูลค่าค่อนข้างสูง แต่กระบวนการจัดการ ควบคุมของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยทำได้ อย่างจำกัด ซึ่งการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐขาดการประสานงานกันและทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง รวมทั้งบทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ที่กระทำเสียเองจะต้องลงโทษอย่างรุนแรงทั้งทางอาญาและวินัย

2. ปัญหาเกิดจากระบบข้อมูลที่ไม่สามารถจำแนกรายการธุรกรรมผิดปกติ เป็นฐานข้อมูล เพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการ รวบรวมสำนวนคดีความให้สมบูรณ์ เพราะกระบวนการที่ครบวงจรของการกระทำผิดนั้น จะต้อง ประกอบด้วยผู้ซื้อและผู้ขายในการกระทำความผิด แต่ในขั้นการรวบรวมการสอบสวนข้อมูลมีหลาย หน่วยงานเกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ ป.ป.ส. ดีเอสไอ และ ปปง. เป็นต้น

3. การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น กรณีคดียาเสพติด มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทั้ง ป.ป.ส. ดีเอสไอ และ ปปง. แต่ยังขาดความร่วมมือกัน ทำให้การฟอกเงินในคดีเกี่ยวกับยาเสพติดจึงมีมาก ดังภาพที่ 2

ภาพที่ 2 การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานการฟอกเงิน



4. ขาดการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจริงจังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5. ความสัมพันธ์ผลจะเกิดขึ้นได้ ควรเน้นมาตรการเชิงป้องกันมากกว่าปราบปราม ซึ่งเป็นเชิงรุกทั่วทั้งองค์กร

ส่วนผลกระทบจากการฟอกเงินนั้น ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแล้วเงินสกปรกที่นำมาใช้ใน ธุรีกักก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ด้วยตัวเลขที่แสดงฐานะทางเศรษฐกิจที่บิดเบือนไม่ตรงความเป็นจริง เพราะมีการนำเงินสกปรกเข้ามาในระบบเศรษฐกิจ ทั้งที่เงินเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต หรือการสร้าง งานที่สอดคล้องกฎหมายขึ้นมาเลย ซึ่งถือเป็นการทำลายเศรษฐกิจของประเทศ เพราะเงินจำนวนมาก หลุดออกไปจากวงจรการซื้อขายตามปกติ เช่น ในประเทศกำลังพัฒนา นักฟอกเงินจะนำเงินผ่านการ ฟอกเงินแล้วไปฝากหรือลงทุนในต่างประเทศ นอกจากนี้ เงินที่เกิดจากธุรกิจผิดกฎหมายก่อนเข้าสู่ กระบวนการฟอกไม่ได้เสียภาษีอย่างถูกต้อง ทำให้รัฐบาลขาดรายได้ ซึ่งถือเป็นบ่อนทำลายโครงสร้าง สังคม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐ อีกทั้งการฟอกเงินเป็นแหล่งเงิน ทุนเพื่อกิจกรรมผิดกฎหมายอื่น ๆ อันเป็นเหตุให้องค์กรอาชญากรรมสามารถแผ่ขยายองค์กรของตนได้

อย่างสะดวกรวดเร็วและยากต่อการสกัดกั้นมากยิ่งขึ้น เช่น การนำเงินจากการค้ายาเสพติด มาสนับสนุนพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้ง หรือนำเงินจากธุรกิจการพนันมาลงทุนในธุรกิจถูกกฎหมายประเภทอื่น ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย เช่น ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นเกิดจากความไม่สมบูรณ์ของระบบเศรษฐกิจทางการและระดับการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐด้วยมาตรการต่างๆ เป็นสาเหตุสำคัญทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจนอกกฎหมายดำรงอยู่ได้ผ่านกลไกตลาดด้านอุปสงค์ (Demand) จากความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน จึงส่งผลต่ออุปทานของผู้ผลิต (Supply) เป็นฐานคำจูงให้ระบบเศรษฐกิจนอกกฎหมายดำรงอยู่ในสังคมไทย นอกจากนั้นผลอันเกิดจากปัญหาในเชิงโครงสร้างสถาบัน (Structural Institutions) ของภาครัฐ ได้แก่ (1) ภาษีอากร การจัดเก็บภาษีอากร ในอัตราสูงของรัฐทำให้ผู้ประกอบการและประชาชนพยายามหลีกเลี่ยงภาระภาษีเพิ่มมากขึ้น (2) ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ยิ่งเศรษฐกิจทางการมีระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไปเพียงไร ความพยายามที่คนจะหนีออกจากการควบคุมก็จะมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะกฎระเบียบตลาดแรงงาน ตลาดสินค้า ตลาดการเงินในประเทศและตลาดเงินตราต่างประเทศ (3) ข้อห้ามตามกฎหมาย ธุรกิจต้องห้ามไม่ให้มีการประกอบการ จะด้วยเหตุผลทางกฎหมาย ทางศีลธรรม และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศก็ตาม เช่น การค้ายาเสพติด บ่อนการพนัน การคอร์รัปชัน การค้ามนุษย์ และธุรกิจผิดกฎหมายอื่นๆ ข้อห้ามตามกฎหมายนี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ราคาของผลิตผลหรือบริการนั้นมีราคาสูงขึ้น ทำให้เกิดการดึงดูดให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เพิ่มขึ้น (4) อำนาจหน้าที่ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางอย่างผู้ประกอบการที่มี ความจำเป็นต้องขออนุมัติจากทางการในรูปใบอนุญาต สิทธิบัตร สัมปทาน และการประมูล ขั้นตอนที่จะทำให้ได้มาซึ่งสิทธิพิเศษเหล่านี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถได้คุณหรือโทษได้ผู้ประกอบการบางกลุ่มจึงต้องอาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษ โดยการจ่ายเงินบนรางวัลเป็นค่าตอบแทน รายได้จำนวนนี้ไม่ได้ถูกรายงานต่อเจ้าหน้าที่ภาษีของรัฐอย่างถูกต้อง และ (5) ความไร้เสถียรภาพของระบบตลาด เนื่องจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลหรืออิทธิพลจากปัจจัยอื่น ๆ ทำให้การซื้อขายไม่สะดวก เกิดภาวะเงินเฟ้อ เกิดการว่างงานสูง จนทำให้ผู้บริโภคมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ข้อจำกัดเหล่านี้ เป็นพลังผลักดันให้เกิดตลาดนอกระบบขึ้น มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการเหมือนตลาดปกติ แต่ไม่ได้ใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทำให้ปริมาณสินค้าและบริการไม่ผ่านการบันทึกเป็นข้อมูลของทางการ

จากการกรอบแนวคิดของผู้วิจัยในการนำแนวคิดเศรษฐกิจนอกกฎหมายมาใช้อธิบาย ประการแรก การค้ายาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน ในประเทศไทยถือเป็นธุรกิจผิดกฎหมาย (Illegal Economy) ซึ่งการศึกษานี้จะเป็นการต่อยอดทางแนวคิดทฤษฎีเศรษฐกิจนอกกฎหมายของสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2547) แล้วนั้นยังเป็นการสังเคราะห์แนวคิดทฤษฎีร่วมกันระหว่างแนวคิดเศรษฐกิจนอกกฎหมายกับการฟอกเงินในบริบทประเทศไทยว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร และทำไมการคงอยู่ของเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภทยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทยอย่างรากลึก จนสร้างสายสัมพันธ์เชิงอำนาจผ่าน

โครงสร้างสถาบัน กระบวนการ และการใช้อำนาจรัฐอย่างลึกซึ้ง จนกลายเป็นปัจจัยค้ำจุนให้เศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทดังกล่าวในประเทศไทยดำรงอยู่ได้จากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแบบร่วมสมัย (Contemporary Society) จากการศึกษาพบว่า เศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งสามประเภทนั้น จะถูกหล่อเลี้ยงค้ำจุนจากความสัมพันธ์แบบดั้งเดิม (Traditional Relationship) และความสัมพันธ์ผ่านแรงขับเคลื่อนของกลไกตลาด (Market Forces) ทั้ง ๆ ที่ยุคสมัยของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วก็ตาม ดังนั้น แรงขับเคลื่อนของเศรษฐกิจนอกกฎหมายในไทยไม่ได้ผูกติดกับตลาดไปเสียทั้งหมด แต่ยังอาศัยความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการแลกเปลี่ยนกันแทนกลไกตลาดอีกด้วย ซึ่งอาจจะเรียกภาวะนี้ว่า ความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) หมายถึง การที่ตลาดไม่สามารถทำงานตามกลไกเพื่อนำมาซึ่งการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพได้ หรือสถานการณ์การที่ตลาดไม่อาจนำมาซึ่งความต้องการของสาธารณะได้ เช่น เกิดจากราคาต่ำหรือสูงเกินไป นโยบายของรัฐเปลี่ยนแปลงไป การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Asymmetric Information) รวมทั้งนวัตกรรม (Innovation) ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ความล้มเหลวของตลาดเศรษฐกิจนอกกฎหมายในไทย ทั้งยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน ยังสะท้อนได้จากการสร้างกลไกการทำงานแบบองค์กรมีเครือข่ายของตัวเองขึ้นมาคู่ขนานไปกับองค์กรธุรกิจทั่วไปที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจถูกกฎหมาย (Legal Economy) ทั้งนี้ ตลาดเศรษฐกิจนอกกฎหมายในไทยเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่เพราะมีอุปสงค์จากผู้เล่น/ผู้ซื้อ และอุปทานจากผู้ประกอบการ/ผู้ขายจำนวนมากเช่นกัน ทั้งยังเป็นเครือข่ายภายในประเทศและเชื่อมต่อกับพื้นที่ชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพื้นที่แนวชายแดนสะท้อนบทบาทของรัฐของแต่ละประเทศซึ่งมีระดับการแทรกแซงตลาดเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น การพนัน ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลมาเลเซีย กัมพูชา เมียนมา และลาว โดยรัฐบาลไทยถือว่ากิจกรรมเหล่านั้นผิดกฎหมาย (Illegal Economy) ส่วนประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ถือว่าเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมาย (Legal Economy) ดังนั้น เศรษฐกิจนอกกฎหมาย ทั้งยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน ในประเทศไทยมีความรุนแรงมาก มีรูปแบบและกระบวนการที่ซับซ้อน มีการฟอกเงินผ่านหลายช่องทาง ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหา เช่น ทหาร ตำรวจ ป.ป.ส. ดีเอสไอ และปปง. แต่ยังขาดการบูรณาการร่วมมือกันอย่างจริงจัง จึงส่งผลทำให้เหล่าอาชญากรเศรษฐกิจนอกกฎหมายเหล่านั้น นำเงินที่ได้ไปฟอกผ่านสถาบันการเงิน ธนาคาร และการบริการการเงินสมัยใหม่ รวมทั้งการนำไปฟอกผ่านการลงทุนหรือซื้อกิจการต่างๆ ที่มีการใช้เงินสดจำนวนมากๆ

8. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนี้มีดังนี้

8.1 เศรษฐกิจนอกกฎหมายในประเทศไทยมีเงินหมุนเวียนจำนวนมากในแต่ละปี แต่กระบวนการจัดการ ควบคุมของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำได้อย่างจำกัด เพราะขาดการบูรณา

การระหว่างหน่วยงานในการทำงานร่วมกันทั้งด้านป้องกันและปราบปราม ด้านการปราบปราม ได้แก่ ตำรวจ ทหาร ป.ป.ส. ดีเอสไอ ปปช.และ ปปง. ทำให้วงเงินที่ถูกนำมาฟอกจากเศรษฐกิจนอกกฎหมาย เช่น ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันจึงมีมาก แต่ควบคุมและจัดการได้น้อย ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องทำงานร่วมกันในเชิงลึกมากขึ้น รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ในการดำเนินคดีความจะต้องมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

8.2 ควรมีการบูรณาการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบในเชิงรุกด้านข้อมูลสารสนเทศ โดยดึงหน่วยงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาทำงานร่วมกัน เช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) หรือ สรอ. และสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) หรือ สพอ. รวมทั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการยุติธรรมของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ควรสนับสนุนแนวนโยบาย มาตรฐาน และการแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของหน่วยงานทั้งภายในประเทศ และหน่วยงานต่างประเทศ รองรับการขยายผลการให้บริการ และบริการข้อมูลได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลร่วมกัน รวมทั้งลดกระบวนการและเอกสารที่เกี่ยวข้องทำให้การปฏิบัติงานมีความรวดเร็ว สามารถนำข้อมูลจากระบบมาใช้ในการปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดจนการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจริงจังระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล

8.3 ประเทศไทยควรปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งการประเมินจะพิจารณาทั้งประเด็นความสอดคล้องของกฎหมายและกระบวนการดำเนินงานของประเทศไทยกับมาตรฐานสากล และประเด็นประสิทธิผลของการดำเนินงาน ซึ่งแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสากลนั้นจะทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับในระดับระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบว่า หน่วยงานไหนจะทำหน้าที่ใด เช่น ด้านกฎหมาย ด้านปราบปราม ด้านป้องกันหรือการเป็นหน่วยงานสนับสนุน รวมทั้งประเด็นการสร้างองค์ความรู้ให้แก่สังคมไทยถึงผลกระทบจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายกับการฟอกเงินในบริบทสังคมไทยทั้งมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมด้วย

8.4 ด้านกฎหมายนั้น ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2556 ซึ่งได้กำหนดความผิดมูลฐานจากเดิม 7 มูลฐานเพิ่มขึ้นเป็น 25 มูลฐาน ประเด็นสำคัญคือ จำนวนความผิดมูลฐานที่เพิ่มขึ้นนี้ได้เพิ่มอำนาจให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้วนั้น ซึ่งการเพิ่มอำนาจให้นั้น ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานดีขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้หากพิจารณาจากผลการปฏิบัติในช่วงปี พ.ศ.2543-2558 ทั้ง 3 มูลฐาน คือ ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชันแล้ว ซึ่งมีจำนวนคดีความมากถึงร้อยละ 90 ของจำนวนคดีฟอกเงินทั้งหมดแล้ว กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถจัดการและปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินได้เท่าที่ควรจะเป็น ถึงแม้ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ปปง. จะได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหการฟอกเงินเป็นระยะก็ตาม

ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 ฉบับที่ 3 พ.ศ.2552 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2556 และฉบับที่ 5 พ.ศ.2558 นอกจากนี้ยังมีกฎกระทรวงอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นควรมีการประเมินหรือศึกษาว่า จำนวนความผิดมูลฐานที่เพิ่มขึ้นนั้นเหมาะสมกับบริบทสังคมไทยหรือไม่

8.5 เศรษฐกิจนอกกฎหมายบางประเภทมีความยืดหยุ่นในบางสถานการณ์ ที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำมาสู่การพิจารณาทำให้ถูกกฎหมาย เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อสังคม เช่น กรณีของการสกัดกั้นยาเพื่อใช้การแพทย์ เป็นต้น หรือการอนุญาตให้การพนันบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสังคมต่ำอาจพิจารณาทำให้ถูกกฎหมาย เพื่อรัฐสามารถจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการบูรณาการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบในเชิงรุกด้านข้อมูลสารสนเทศและการยกระดับบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะในการดำเนินคดีความจะต้องมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งควรมีการประเมินจำนวนความผิดมูลฐานที่เพิ่มขึ้นนั้นเหมาะสมกับบริบทสังคมไทยหรือไม่ ในขณะที่ร้อยละ 90 ของจำนวนคดีฟอกเงินทั้งหมดมาจากคดียาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน

เอกสารอ้างอิง

- จรัส ภักดีธนากุล. *ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2558 จาก <http://oknation.nationtv.tv/blog/LittleLee/2015/03/03/entry-2>
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2546). *รายงานผลการวิจัยเรื่อง ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์*
- ส่วนรวม*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2557). *การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตริรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2543). *อุตสาหกรรมการพนันไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย*. เชียงใหม่: ซิลค์เวิร์มบุ๊กส์.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2558
- พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 4
- รายงานผลการประเมินประเทศไทยด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทาง
- การเงินแก่การก่อการร้าย ฝ่ายกฎหมาย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ 2550.

- รายงานประจำปี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2552.
- รายงานประจำปี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2554.
- รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2558
- รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2558
- รายงานการปฏิบัติงานสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2553
- รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2557
- รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2558
- รายงานผลการประชุมระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพนันและนักธุรกิจชายแดนไทย - เมียนมา
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก วันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2561
- รายงานผลการประชุมระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพนันและนักธุรกิจชายแดนไทย-ลาว
อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2561
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ. (2555). *บ่อนการพนันตามแนวชายแดน: ผลกระทบและแนวทางการจัดการ*.
ศูนย์การศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ. (2561). *รัฐและทุนคาสีโน: การลงทุนในพื้นที่ชายแดนไทยและเพื่อนบ้าน*. (ในวสันต์
ปัญญาแก้ว บรรณาธิการ: คาสีโนชายแดน). ศูนย์การศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรพล โสคติยานุรักษ์. (2550). *เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงิน.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2548). *ตำรวจ ผู้มีอิทธิพล และเศรษฐกิจมืด*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วม
ด้วยช่วยกัน.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ รัตพงษ์ สอนสุภาพ และคณะ. (2557). *กิจการสลากกินแบ่งไทยเพื่อการพัฒนา:
องค์ความรู้*
กรอบแนวคิด และแนวทางการพัฒนาองค์กร. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ รัตพงษ์ สอนสุภาพ และฉัตรวัชรชัย องค์กรสิงห์. (2558). *ผลกระทบขององค์กรธุรกิจจาก
การป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของ ป.ป.ช. มาตรา 103/7*. สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย.
- ASEAN Narcotics Cooperation Center. 2015.
- Global Financial Integrity. Illicit Financial Flows from Developing Countries, 2001 - 2012 .
- International Narcotics Report, 2010.
- Lippert, O. and Walker, M. (Eds). (1997). *The underground economy: global evidence
of its size and impact*. Vancouver: Fraser Institute.

- McDonald. R. J. (1984). The underground economy and BLS statistics data." *Monthly Labour Review*, 107(1).
- Harding .P. and R. Jenkins. (1989). *The Myth of the Hidden Economy*, Open University Press, Philadelphia, Pa, USA.
- Schneider, F. and Enste, D.H. (2000). Shadow economies: size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature*, 38.
- Schneider, F. and Enste, D.H. (2002). *The shadow economy: An international survey*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Schneider, F. and Enste, D.H. (2013). *The shadow economy: An international survey* (Second Edition). United Kingdom: Cambridge University Press.
- Thomas, Jim J. (1992). *Informal economic activity*, LSE, Handbooks in Economics, London: Harvester Wheatsheaf.
- United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.
- United Nation of Drug and Crime, World Drug Report, 2017.

สัมภาษณ์

- อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.,วันที่ 29 สิงหาคม 2560.
- อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ง.,วันที่ 20 สิงหาคม 2560.
- ข้าราชการระดับสูง กระทรวงยุติธรรม,วันที่ 20 สิงหาคม 2560.
- ผู้บริหารระดับสูงคนที่ 1 - 2, สำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ, วันที่ 23 สิงหาคม 2560.
- ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ส. ระดับยุทธศาสตร์, วันที่ 25 กรกฎาคม 2560 .
- ประชุมระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพนัน นักการเมือง และนักธุรกิจชายแดนไทย - เมียนมา
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก วันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2561
- ประชุมระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพนัน นักการเมือง และนักธุรกิจชายแดนไทย-ลาว อำเภอ
เมือง จังหวัดอุบลราชธานี วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2561