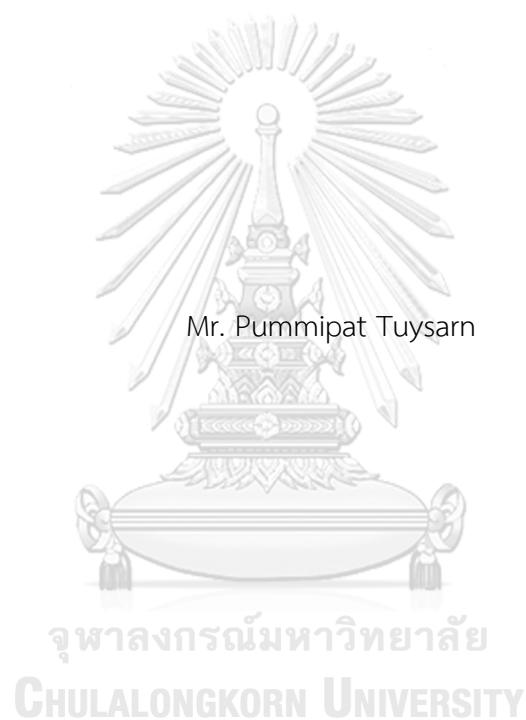


ปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนัน:
กรณีศึกษาการเล่นพนันชนไก่ในประเทศไทย



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Problem of Enforcing law on gambling:
the Case Study of Fighting Cock in Thailand.



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

ปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนัน:กรณีศึกษา
การเล่นพนันชนไก่ในประเทศไทย

โดย

นายภูมิพัฒน์ ต้อยสาร

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

ดร.ชฎิล โรจนานนท์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ดร.ชฎิล โรจนานนท์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.วอระ พัวพันสวัสดิ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.วิมลมาศ ศรีจำเริญ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภูมิพัฒน์ ต้อยสาร : ปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนัน:กรณีศึกษาการเล่นพนัน
 ชนไก่ในประเทศไทย. (Problem of Enforcing law on gambling:the Case Study
 of Fighting Cock in Thailand.) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ดร.ชฎิล โจนานนท์

ปัญหาการคอร์รัปชันในแวดวงธุรกิจการพนันบ่อนชนไก่ สาเหตุมาจากระบบบริหาร
 ราชการแบบดั้งเดิมบนพื้นฐานวัฒนธรรมสังคมอุปถัมภ์ โดยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เอื้อต่อ
 การโกงกินอย่างเป็นระบบของขบวนการคอร์รัปชัน เปิดช่องให้ผู้ประกอบการผูกขาด (Monopoly)
 การใช้ทรัพยากรของรัฐ (ใบอนุญาต/เจ้าหน้าที่รัฐ) เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง และเอื้อ
 ต่อการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) อนุมัติ/อนุญาตของผู้มีอำนาจในระบบราชการ เพื่อแสวงหา
 รายได้จากงานบริการประชาชนและนำรายได้จากเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายนั้นต่อยอด
 แสวงหาผลประโยชน์ตกตักดี ฉะนั้นหากคาดหวังให้การคอร์รัปชันบรรเทาเบาบางลง ต้องลดช่องว่าง
 ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ประกอบการบ่อนชนไก่ โดยนำเอาแนวทางการบริหารระบบราชการที่
 มุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชน ในฐานะเป็นพลเมือง สร้างกลไกในการเข้าถึงบริการจาก
 หน่วยงานภาครัฐที่สะดวก เช่น จัดตั้งสำนักงานให้บริการแบบครบวงจร เป็นต้น รวมทั้ง การถ่าย
 โอนอำนาจการตัดสินใจบางเรื่องที่อยู่กับผู้บริหารระดับสูง ให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ซึ่งจะ
 ทำให้ลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ประกอบการบ่อนชนไก่ ทั้งนี้ การพัฒนาระบบการ
 บริหารงานราชการให้สอดคล้องและคล้องตัวกับงานบริการประชาชนในยุคปัจจุบันจะทำให้เกิดงาน
 ให้บริการแก่ประชาชนมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ถือเป็นสร้างหลักประกันให้แก่ผู้ประกอบการ
 บ่อนชนไก่ ซึ่งนำไปสู่การประกอบธุรกิจบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6181083124 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: cockfighting gambling

Pummipat Tuysarn : Problem of Enforcing law on gambling:the Case Study of Fighting Cock in Thailand.. Advisor: CHADIN ROCHANANONDA, Ph.D.

The corruption problems in the business of cockfighting gambling are due to the traditional bureaucratic system based on a foster society culture, with laws, rules and regulations favoring the systematic corruption of the corruption process, opening channels for monopoly entrepreneurs to use state resources (Licenses / government officials) for self-benefit and facilitating the discretion to approve / allow authorities in the bureaucracy to seek income from public service and to bring income from the illegal illicit economy to further pursue for high ranked titles. Therefore, if expecting alleviated corruption, it needs to reduce the gap between government officials and cockfighting business operators by adopting a bureaucratic management approach that focuses on serving people as a citizen; establishing a mechanism for convenient access to government services, such as, setting up a one-stop service office, etc., as well as transferring some decision-making power of executives to operating staff. This will reduce the gap between government officials and cockfighting operators. The development of the government administration system to be consistent and flexible with the current public service work will result in more transparent public services. This is considered to create a guarantee for the cockfighting business operators, which will lead to a legal business of cockfighting.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จากความกรุณาของอาจารย์ที่ปรึกษา ดร.ชฎิล โจนานานนท์ ที่ได้ทุ่มเทและใส่ใจให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ให้การดูแล และตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เป็นอย่างดี นอกจากนี้แล้วผู้วิจัยต้องกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน ซึ่งมีได้กล่าวนาม ณ ที่นี้ที่ได้ประสาทวิชาความรู้ทางวิชาการต่าง ๆ แก่ผู้วิจัย ซึ่งผู้วิจัยมีความซาบซึ้งและมีความภาคภูมิใจในผลงานชิ้นนี้เป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง เจ้าของบ่อนชนไก่ และผู้แทนตัวกลาง ตัวแทนหรือนายหน้า (Agent) ซึ่งท่านได้สละเวลากรุณาให้ข้อมูลต่าง ๆ ในการสัมภาษณ์แก่ผู้วิจัย ส่งผลให้การวิจัยในครั้งนี้สมบูรณ์และสำเร็จด้วยดี

ขอโน้มรำลึกถึงคุณบิดามารดา คุณปู่คุณย่า รวมถึงบุคคลในครอบครัวภรรยาและลูกที่น่ารักตลอดพี่ ๆ น้อง ๆ และเพื่อน ๆ ที่คอยให้กำลังใจและสนับสนุนเสมอมา จึงทำให้งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจไว้ทุกประการ

ภูมิพัฒน์ ต๋วยสาร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ	11
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	11
1.2 คำถามการวิจัย (Research Questions)	14
1.3 วัตถุประสงค์ (Objectives).....	14
1.4 สมมติฐาน (Hypothesis).....	14
1.5 ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย (Significance of the Research).....	15
1.6 ขอบเขตของการวิจัย (Limitation of the study).....	15
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ (Definition of key Terms).....	16
บทที่ 2 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Related Literature).....	18
2.1 แนวคิดทฤษฎีแบบบูรณาการ	18
2.2 กฎหมายการพนัน กรณีกระบวนการขอใบอนุญาต	21
2.2.1 การขออนุญาตเปิดบ่อน	21
2.2.2 การขออนุญาตเล่นพนันชนไก่	22

2.3	หน่วยงานกำกับดูแลกิจการบ่อนชนไก่กับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ.....	27
2.4	แนวคิดความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการนำไปสู่พฤติกรรมอุปถัมภ์	32
2.5	องค์กรที่คอยทำหน้าที่ประสาน (Agent) กับการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและการ ฟอกเงิน.....	37
2.6	แนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ คิดใหม่ทำใหม่ เพื่อหัวใจของการบริหาร สาธารณะ	40
2.7	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง/วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	41
2.8	กรอบแนวคิดงานวิจัย.....	43
บทที่ 3	วิธีดำเนินการวิจัย (Research Method).....	45
3.1	รูปแบบการวิจัย	45
3.2	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	45
3.3	การรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	46
3.4	ขอบเขตในการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล	47
3.5	ระยะเวลาที่ใช้ในการทำวิจัย.....	48
3.6	ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์.....	48
บทที่ 4	ผลการวิจัย (Research Findings).....	49
ตอนที่ 1	ข้อมูลจากการสัมภาษณ์.....	50
ตอนที่ 2	วิเคราะห์ข้อมูลสรุปปัญหา	59
	ประเด็น 2.1 : แรงจูงใจของตัวละครในวงการบ่อนชนไก่.....	61
	ประเด็น 2.2 : กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการของอนุญาตดำเนินธุรกิจการ พนัน ที่เชื่อมโยงกับอำนาจผูกขาด (Monopoly) และการใช้ดุลยพินิจ (Discretion). 64	
บทที่ 5	สรุปและอภิปรายผลการวิจัย (Research Discussing).....	74
5.1	สรุปผลการวิจัยสาเหตุใดที่ผู้ประกอบการบ่อนชนไก่เลือกดำเนินกิจการที่ไม่ถูกต้องตาม กฎหมาย โดยผ่านตัวกลาง.....	74
	ประเด็นที่ 1 กฎ ระเบียบ และกฎหมาย ที่เอื้อต่อกระบวนการคอร์รัปชัน.....	74

ประเด็นที่ 2 ช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ประกอบกิจการบ่อนไก่ ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ของระบบราชการ	76
ประเด็นที่ 3 ความเสี่ยงของผู้ประกอบการธุรกิจบ่อนชนไก่	76
5.2 แนวทางการปรับปรุงแนวทางการส่งเสริมการเปิดบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมายเพื่อลด พฤติกรรมคอร์รัปชัน	77
บรรณานุกรม.....	80
ประวัติผู้เขียน.....	82



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	47
ตารางที่ 2 พื้นที่เก็บข้อมูล.....	47
ตารางที่ 3 การสัมภาษณ์ ตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent).....	50
ตารางที่ 4 การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่.....	51
ตารางที่ 5 การสัมภาษณ์เจ้าของบ่อน.....	52
ตารางที่ 6 แรงจูงใจของตัวละครในวงการบ่อนชนไก่.....	61
ตารางที่ 7 การวิเคราะห์ข้อมูล	63
ตารางที่ 8 เปรียบเทียบกฎหมายกับช่องทางคอร์รัปชัน	67
ตารางที่ 9 ตารางข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข	79

สารบัญรูปภาพ

หน้า

ไม่พบรายการสารบัญภาพ



“ปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนัน : กรณีศึกษาการเล่นพนันชนไก่ในประเทศไทย”

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพนันในการรับรู้ของคนในสังคมไทยคือ “สิ่งผิดกฎหมาย” แต่รู้หรือไม่ นั่นไม่ใช่ทั้งหมด เพราะยังมีการพนันที่สามารถทำให้ถูกกฎหมายได้ และแน่นอนไก่ที่หลายคนคิดว่าทำได้แต่เพียงเป็นส่วนหนึ่งของอาหาร กลับเป็นได้มากกว่าที่พวกเราคิด ดึงดูดให้เกิดอาชีพต่าง ๆ ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมไก่ชน สร้างมูลค่าจากไก่ตัวราคาหลักร้อย เป็นไก่เก่งราคาหลักล้าน ซึ่งมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของไก่นั้น อยู่ในสังเวียนของไก่ชน ซึ่งการเป็นเจ้าของสังเวียนไก่ชนสามารถทำได้ถูกกฎหมาย เพราะมีกฎหมายรองรับให้มีใบอนุญาตประกอบกิจการได้ แต่กลับพบว่าเจ้าของบ่อนไก่ยอมที่จะดำเนินกิจการไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เพราะว่าในทางปฏิบัติ มีขั้นตอนที่ยุ่งยากมากกว่าที่คิด ในการได้มาซึ่งใบอนุญาตประกอบกิจการไก่ชน ปัจจุบันเจ้าของบ่อนไ้อย่างคงเลือกที่จะประกอบกิจการแบบผิดกฎหมายมากกว่าการทำตามระเบียบของทางราชการ เพราะเหตุใดหรือมีกลไกอะไรที่ทำให้เจ้าของบ่อนไก่มีพฤติกรรมเช่นนั้น

“พนัน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง เล่นเอาเงินหรือสิ่งอื่นใดโดยอาศัยความฉลาด ความชำนาญ เล่ห์เหลี่ยม ไหวพริบ และมีมือ รวมทั้งโชคด้วย การเล่นเช่นนั้นเรียกว่า การพนัน ทั้งนี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยการเล่นที่เป็นการเล่นพนันไว้ว่า จะต้องมึลักษณะที่ผู้เล่นเสี่ยงต่อการได้และเสีย ในส่วนของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้ให้ความเห็นว่า ลักษณะที่สำคัญของการพนันคือ จะต้องเป็นการเล่นที่เป็นการเสี่ยงโชคต่อการได้หรือเสียประโยชน์ ซึ่งสังคีต พิริยะรังสรรค์ มองว่า “การพนัน” หมายถึงอะไรก็ได้ที่มีลักษณะเป็นธุรกรรมทางการเงิน (Financial Transaction) ที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ของความไม่แน่นอน (น. ต. สังคีต พิริยะรังสรรค์, อยุธยา ไชยพงศ์, อุเทน เจนสระคู, วีรพันธ์ พรหมมนตรี, วิษณุ วงศ์สินศิริกุล, และ พินิต วงษ์ยี่กุล,, 2546) ทั้งนี้ ค่านิยมของสังคมแต่ละประเทศระดับการยอมรับหรือความรู้สึกที่รับได้สำหรับเรื่องการพนันก็จะแตกต่างกันไป บางประเทศนั้นเปิดให้เล่นการพนันอย่างเสรีหรือถูกกฎหมายตรงกันข้ามกับบางประเทศที่ถือว่าการพนันเป็นสิ่งเลวร้ายและมีบทลงโทษทางกฎหมายอย่างรุนแรง

โดยพื้นฐานคนไทยชอบเล่นการพนัน อันจะสังเกตได้จากวันที่ 1 และวันที่ 16 ของทุกเดือน ที่ทุกคนตั้งตารอคอยผลการเสี่ยงโชคจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ถึงแม้ว่าเมืองไทยนั้นจะเป็นเมืองพุทธ และการเล่นพนันจะถูกจัดเป็นอบายมุขไม่แตกต่างกันไปจากการกระทำผิดศีลข้อห้า เทียบเท่ากับการดื่มสุรา การพนันถูกมองว่าเป็นกิจกรรมที่มอมเมาคนในสังคม ทำให้เสียคน ขาดสติ

เกิดความโลภ เพราะหวังรวยทางลัด ซึ่งการเล่นการพนันนั้น โอกาสเสียมักจะสูงมากกว่าได้เงิน ส่งผลผู้เล่นเป็นโรคติดการพนัน (Pathological gambling) เพราะจิตใจจดจ่อจ้องแต่จะเอาคืน ไม่สามารถคิดหรือทำอย่างอื่น และในที่สุดจะเล่นการพนันอย่างไม่ยั้งคิดถลำเป็น “ผีพนัน” อย่างไม่รู้ตัว เป็นเหตุให้เกิดความวุ่นวายและปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมายอาทิเช่น ปัญหาด้านการเงิน ปัญหาภายในสถาบันครอบครัว และปัญหาความบกพร่องทั้งร่างกายและจิตใจ เป็นต้น

คนเอเชียมีวัฒนธรรมชอบเล่นการพนันเป็นชีวิตจิตใจไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือเพศหญิง (รัตนพงษ์ สอนสุภาพ, 2555) ซึ่งการพนันของไทยนั้น สามารถแบ่งออกเป็นสองบัญชี ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 คือ บัญชี ก. เป็นลักษณะการเล่นที่ทางราชการไม่สามารถอนุญาตให้เล่นได้ เนื่องจากเป็นการเล่นที่ไม่เกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณีของประเทศไทย หรือเป็นวิธีการเล่นที่มาจากฝั่งยุโรป เช่น บาคารา สล็อตแมชชีน หรือไฮโล เป็นต้น ส่วนบัญชี ข. นั้น เป็นลักษณะการเล่นที่อนุโลม ให้มีการจัดเล่นได้ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นการละเล่นที่อยู่คู่กับวัฒนธรรมไทยมาอย่างยาวนาน เช่น ชกมวย แข่งม้า กัดปลา ชนโค หรือชนไก่ เป็นต้น ด้วยเมืองไทยเป็นเมืองพุทธ การเปิดโอกาสให้คนไทยได้เล่นการพนันได้นั้นจึงไม่สะดวกนัก แต่ที่คงยังมีการอนุโลมเปิดให้มีการเล่นโดยมีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย เพราะรัฐบาลยังมองว่าเป็นกิจกรรมที่เป็นประเพณีอยู่คู่กับสังคมไทยมาตั้งแต่โบราณกาล มีเจตนาเพียงแค่ต้องการอนุรักษ์การละเล่นเหล่านี้เท่านั้น ไม่วาดหวังให้มีการเล่นได้อย่างเสรี ดังนั้นการเล่นพนันแต่ละประเภทจึงอยู่ในการกำกับดูแลของทางการและมีเงื่อนไขมากมาย ซึ่งทำให้เจ้าของบ่อนต้องหันไปดำเนินกิจการบ่อนที่ผิดกฎหมายผ่านช่องทางพิเศษ

กิจกรรมการชนไก่นั้น ถือว่าเป็นประเพณีและวัฒนธรรมที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน โดยองค์ประกอบกิจกรรมการชนไก่เมื่อมีเกมการพนันเข้ามาเกี่ยวข้องแล้วจะมีองค์ประกอบหลัก ๆ สามประการดังนี้ ประการแรกสถานที่สำหรับเปิดบ่อนซึ่งจะต้องมีใบอนุญาตให้ใช้สถานที่เล่นการพนันชนไก่เป็นรายปี ประการที่สองการจัดให้มีการเล่นการพนันจะต้องมีใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันเป็นรายเดือน สำหรับประการสุดท้ายผู้นำไก่เข้าไปชนในบ่อน ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการพนันชนไก่ จากปัจจัยหลัก ๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่าการเล่นการพนันชนไก่นั้นมีองค์ประกอบมากมาย มีเงื่อนไขและข้อจำกัดตั้งแต่ขั้นตอน การขอใบอนุญาต เมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็ยังมีกฎระเบียบกติกาที่เคร่งครัดให้ปฏิบัติอีก

กฎหมายไทยออกแบบมาโดยมีเจตนาเพื่อควบคุมการเล่นการพนันชนไก่ ไม่ต้องการให้มีการเปิดให้เล่นแบบเสรี จึงได้มีการออกแบบ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มาบังคับใช้มากมาย ส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถสร้างผลกำไรได้เพียงพอหากทำตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ ซึ่งตรงนี้เองที่เป็นการบีบบังคับผู้ประกอบการทางอ้อมให้มีการแสวงหาช่องทางที่ผิดกฎหมาย หรือตั้งใจเปิดบ่อนแบบผิดกฎหมาย พฤติกรรมของเจ้าของบ่อน ซึ่งวิเคราะห์แล้วมองว่า

หากดำเนินการจัดทำบ่อนการพนันชนไก่แบบผิดกฎหมาย ก็จะเสียเวลาในการดำเนินตามขั้นตอนของราชการ ซึ่งนับว่าเป็นต้นทุนทางโอกาสที่สูงและอาจไม่คุ้มค่าต่อการเปิดกิจการ จึงนำไปสู่การประกอบธุรกิจการพนันชนไก่แบบผิดกฎหมาย

การประกอบธุรกิจการพนันชนไก่แบบผิดกฎหมาย โดยพึ่งพาตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า(Agent) นั้น จะสะดวกและรวดเร็วกว่า และสร้างรายได้มากกว่าหลายเท่า โดยคนเหล่านี้จะมาเป็นรูปแบบของบรรดาชาใหญ่ผู้มากบารมี คนรวย คนมีสี นักการเมือง ข้าราชการที่สามารถเชื่อมโยงไปถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจให้คุณให้โทษกับบ่อนการพนันชนไก่ได้ กระบวนการ คือ จะมีการระดมเงินทุนจากแต่ละบ่อนส่ง ตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) เป็นตัวแทนเจ้าของบ่อนร่วมเจรจา โดยต่อรองขอปรับเปลี่ยนมาตรการบางอย่างให้บรรเทาเบาบางหรือหมดไป เพื่อที่บ่อนจะได้ดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างสะดวกขึ้น ส่วนวัน - เวลา เปิดบ่อนก็มีการต่อรองกับหน่วยงานราชการบางหน่วยไม่ให้เข้มงวดเกินไป โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นการทางการ ตลอดจนมีการมอบ “สิ่งของ” ต่าง ๆ เป็นการตอบแทน

สำหรับอัตราการจ่ายให้เจ้าหน้าที่รัฐนั้น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยสองหรือสามประการ ดังนี้ 1) หากเป็นการเล่นพนันตามบัญชี ก. จะมีอัตราการจ่ายสูงกว่าบัญชี ข. (ซึ่งมีอัตราค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนด ในบัญชี ข. ก็ต้องจ่ายตามระเบียบกฎหมายด้วย) ดังนั้นในทางปฏิบัติการพนันทั้งบัญชี ก. และบัญชี ข. เจ้ามือจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งรตพงษ์ สอนสุภาพ เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Price Economic Rent)” จากเศรษฐกิจผิดกฎหมาย (Illegal economy rent) (รตพงษ์ สอนสุภาพ, 2555) 2) ธุรกิจสีดำหรือสีเทานั้น จะต้องจ่ายให้เจ้าหน้าที่รัฐเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ใดจังหวัดใดทั่วประเทศ 3) อัตราการจ่ายของเจ้าของบ่อนจะขึ้นอยู่กับขนาดของบ่อน สภาพเศรษฐกิจ ของแต่ละพื้นที่เป็นหลัก เช่น เขตอำเภอเมือง อำเภอรอบนอก เป็นต้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการดำรงอยู่ของบ่อนชนไก่ภายใต้องค์การราชการที่อุดมด้วยระบบอุปถัมภ์ ทำให้บ่อนการพนันชนไก่ต้องแบกภาระ ในการเกื้อหนุนระบบดังกล่าว ในรูปแบบการการจ่ายส่วยหรือค่าแสดงความจงรักภักดี หรือ “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Price Economic Rent)” จากเศรษฐกิจผิดกฎหมาย (Illegal economy rent) เพราะในสังคมไทยมีเงื่อนไขบางอย่างที่ต้องใช้เวลา และต้นทุนในกระบวนการขอใบอนุญาต เพื่อประกอบธุรกิจบนพื้นฐานของระเบียบกฎหมาย เจ้าของบ่อนจึงตัดสินใจเรียกใช้บริการ “Agent” ในการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งสิ่งที่ต้องการ วิเศษ สุจินพรัหม กล่าวว่า เครือข่ายเจ้าของบ่อนเป็นการรวมตัวแบบหลวม ๆ และมีเจ้าของบ่อนเมืองเป็นแม่ข่าย สร้างความสัมพันธ์ กับนักการเมืองตั้งแต่ ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับภาครัฐเมื่อเกิดปัญหาขึ้นกับบ่อน (วิเศษ สุจินพรัหม, 2557) ด้วยกฎหมายที่มีข้อจำกัดหลายอย่าง บีบบังคับให้เจ้าของบ่อนต้องพึ่งพา “Agent” เพื่อให้การดำเนินธุรกิจการพนันชนไก่ราบรื่น และมีกำไรเป็นกอบเป็นกำนั้น ส่งผลให้คนในวงการราชการ คนในเครื่องแบบ หรือผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทำตัวเป็น มาเฟียเรียกรับผลประโยชน์มหาศาลจากรัฐกิจนี้ และธุรกิจการพนันประเภทอื่น

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการศึกษา “ข้อจำกัด” ทางกฎหมายและกระบวนการเปิดกิจการบ่อนชนไก่ ซึ่งนำไปสู่การเปิดบ่อนชนไก่ที่ผิดกฎหมาย โดยมีตัวกลางที่มีพฤติกรรมเป็นผู้มีอิทธิพล (มาเฟีย) ที่มีสายสัมพันธ์กับคนในเครื่องแบบ ก่อให้กระบวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเป็นระบบทำให้เศรษฐกิจนอกระบบ (Underground Economy) ของไทยมีขนาดใหญ่ติดอันดับต้นๆ ของโลก ดังนั้น การศึกษาข้อจำกัดดังกล่าว จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงข้อจำกัดทางกฎหมายและกระบวนการเปิดกิจการบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมาย

1.2 คำถามการวิจัย (Research Questions)

- 1) สาเหตุใดที่ผู้ประกอบการบ่อนชนไก่เลือกดำเนินกิจการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายโดยผ่านตัวกลาง
- 2) แนวทางการปรับปรุงแนวทางการส่งเสริมการเปิดบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมายเพื่อลดพฤติกรรมคอร์รัปชัน

1.3 วัตถุประสงค์ (Objectives)

- 1) เพื่อศึกษาสาเหตุที่ผู้ประกอบการบ่อนชนไก่เลือกดำเนินกิจการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- 2) เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงแนวทางการส่งเสริมการเปิดบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมายเพื่อลดพฤติกรรมคอร์รัปชัน

1.4 สมมติฐาน (Hypothesis)

- 1) การบริหารงานราชการภายใต้องค์การราชการแบบดั้งเดิมที่มีข้อจำกัดทางระเบียบ กฎหมายจำนวนมาก เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการบ่อนชนไก่จึงเลือกที่ดำเนินกิจการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- 2) บทบาทของตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) เปรียบเสมือนทางด่วน (Expressway) ที่คอยทำหน้าที่ประสานในกระบวนการเปิดบ่อนและดำเนินกิจการบ่อน ได้สะท้อนถึง “ข้อจำกัด” ทางกฎหมาย ส่งผลต่อประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดบริการและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการบ่อนชนไก่ในการเริ่มกิจการและการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ

3) การที่ผู้ประกอบการบ่อนชนไก่ต้องพึ่งพาตัวกลาง ทำให้ต้องเสียค่าดำเนินการเป็นพิเศษ เปรียบเสมือน “ค่าทางด่วน” (Extra fee) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการคอร์รัปชันในระบอบราชการ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการพนันเปรียบเสมือนการพัฒนาปรับปรุงเส้นทางการเดินรถปกติ (Turnpike Improvement) ให้เกิดคล่องตัวในระดับที่เหมาะสมของระบบคมนาคม เช่นเดียวกับการเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐในกระบวนการพิจารณาและอนุมัติให้ใบอนุญาตประกอบกิจการบ่อนชนไก่ และยังคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ในการกำกับควบคุมปริมาณกิจกรรมการพนันที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมของไทย ที่ยังคงมองว่าการพนันเป็นสิ่งมอมเมา และผิดศีลธรรม

1.5 ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย (Significance of the Research)

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีความมุ่งหวังผลการวิจัยที่ค้นพบ สามารถนำมาประยุกต์ใช้แก้ไขปัญหา อันจะก่อประโยชน์ต่อองค์การราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยกำหนดประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับดังนี้

- 1) ได้รับทราบถึงข้อปัญหาที่แท้จริงที่เป็นอุปสรรคต่อการกำกับดูแลกิจการ การพนันชนไก่ในประเทศไทย
- 2) ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่กำกับดูแลกฎหมายและกิจการการพนันบ่อนชนไก่ เพื่อนำเอาองค์ความรู้ที่ได้ไปปรับใช้และประยุกต์ให้เหมาะสมกับการบริหารงานในการกำกับดูแล ในด้านที่เป็นประโยชน์กับสังคมส่วนรวมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- 3) ข้อค้นพบ สามารถนำไปต่อยอดพัฒนาศึกษาและถ่วงรอกออกมาเป็นผลงานในเชิงวิชาการในประเด็นที่ใกล้เคียงและครอบคลุมมากขึ้น อันจะนำพาท้องคัพพในส่วนที่เกี่ยวข้องไปสู่กระบวนการที่โปร่งใสมากขึ้น ทั้งด้านการบริหารจัดการการพนันชนไก่ของทางราชการและผู้ประกอบการ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนหรือส่วนรวมมากขึ้น

1.6 ขอบเขตของการวิจัย (Limitation of the study)

ขอบเขตด้านพื้นที่ : การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะเลือกศึกษาบ่อนไก่ในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางของประเทศไทย ซึ่งมีวัฒนธรรมการชนไก่ที่เป็นปกติวิสัย จำนวนภาคละ 1 บ่อน

ขอบเขตผู้ให้ข้อมูล : สำหรับแหล่งข้อมูลในการทำวิจัยครั้งนี้ จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กรมการปกครองที่ดูแลในส่วนข้อมูลกฎหมายการพนันจำนวน 2 ท่าน และเจ้าพนักงานปกครอง (ปลัดอำเภอ) ที่ดูแลเขตพื้นที่ที่มีบ่อนชนไก่ จำนวนภาคละ 1 ท่าน เจ้าของบ่อนชนไก่

จำนวนภาคละ 1 ท่าน ตัวแทนตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) จำนวน 4 ท่าน รวมผู้ให้ข้อมูลที่
เป็นตัวแทนของภาคต่าง ๆ จำนวนทั้งหมด 12 ท่าน

ขอบเขตด้านเนื้อหา : งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการค้นคว้า
ข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนการศึกษาข้อมูลภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก
เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลและบังคับใช้กฎหมายในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เจ้าของบ่อนชนไก่ และตัวแทนตัวกลาง
ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) ที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ และเสนอเป็นความ
เรียงเพื่อตอบคำถามวิจัย ศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนันชนไก่
ในประเทศไทยในห้วงเดือนกันยายน 2563 ถึงธันวาคม 2563

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ (Definition of key Terms)

บ่อนไก่ หมายถึง สถานที่หรือแหล่งที่ผู้คนรวมตัวกัน จัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้า
พนันการเล่นอันเกี่ยวเนื่องกับไก่ชน

บัญชี ก. หมายถึง การพนันอันมีลักษณะการเล่นที่ไม่เกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกับ
วัฒนธรรมประเพณีไทย ซึ่งห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่น ตาม
พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

บัญชี ข. หมายถึง การพนันอันมีลักษณะการเล่นที่เกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกับ
วัฒนธรรมประเพณีไทย ซึ่งสามารถอนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่น ตาม
พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

ตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) หมายถึง ผู้ทำหน้าที่เป็นเชื่อมประสาน
ระหว่างเจ้าของบ่อนหรือผู้ประกอบการบ่อนชนไก่กับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง กับ
กระบวนการในอุตสาหกรรมไก่ชน

โรคติดการพนัน (Pathological gambling) หมายถึง สภาวะที่มีลักษณะคล้าย
กับการติดสารเสพติด อันเกิดจากจิตใจที่จดจ่ออยู่กับการพนันตลอดเวลา ไม่สามารถคิดหรือทำอย่าง
อื่น มีความอยากเล่นที่ยากจะควบคุม ในที่สุดก็จะเล่นการพนันโดยไม่มีการยั้งคิด

“สิ่งของ” หมายถึง การที่ผู้ให้มอบสิ่งอื่นใด รูปแบบใด ที่มีใช้เงินตราแก่ผู้รับอันมีลักษณะ
เข้าข่ายการให้โดยเล็งเห็นผลบางสิ่งบางอย่างเป็นการตอบแทน

“ผีพนัน” หมายถึง ใช้เรียกคนที่ลุ่มหลงมัวเมาอยู่ในอบายมุขทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
การพนัน โดยมีพฤติกรรมหลงมัวเมาถึงขั้นหน้ามืดตามัว และยอมสละทุกสิ่งเพื่ออบายมุขที่ตนลุ่มหลง

“ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Price Economic Rent)” จากเศรษฐกิจผิดกฎหมาย (Illegal economy rent) หมายถึง ค่าใช้จ่ายซึ่งมิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ที่เจ้าของบ่อนหรือผู้ประกอบการบ่อนชนไก่ ต้องจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เศรษฐกิจนอกระบบ (Underground Economy) หมายถึง ภาคเศรษฐกิจที่ไม่ถูกเรียกเก็บภาษีจากรัฐ และไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 2

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Related Literature)

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนันกรณีศึกษาการเล่นพนันชนไก่ในประเทศไทย ผู้วิจัยได้ค้นคว้ารวบรวมแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นพื้นฐานและแนวทางของการศึกษาโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) แนวคิดทฤษฎีแบบบูรณาการ
- 2) กฎหมายการพนัน กรณีกระบวนการขอใบอนุญาต
- 3) หน่วยงานกำกับดูแลกิจการบ่อนชนไก่กับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ
- 4) แนวคิดความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการนำไปสู่พฤติกรรมอุปถัมภ์
- 5) องค์กรที่คอยทำหน้าที่ประสาน (Agent) กับการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและการฟอกเงิน
- 7) แนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ คิดใหม่ทำใหม่ เพื่อหัวใจของการบริหารสาธารณะ
- 8) งานวิจัย/วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- 9) กรอบแนวคิดงานวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีแบบบูรณาการ

ทฤษฎีแบบบูรณาการ หรือโมเดลชีวภาพจิตใจและสังคม (Bio psycho-social Model) ซึ่งอธิบายว่าการติดการพนันจนเป็นนิสัยเกิดจากตัวแปรหลายตัวประกอบกัน ทั้งปัจจัยทางความสัมพันธ์ครอบครัวและชีวิตในวัยเด็ก พัฒนาการด้านความคิด จิตใจ ลักษณะอุปนิสัยบางอย่าง สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม ประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการเล่นการพนัน ตั้งแต่วัยรุ่น บทบาทที่โต้ตอบกันของสิ่งเร้า (เงื่อนไข) ต่าง ๆ การมีคติเรื่องการรู้คิดและยุทธศาสตร์ในการจัดการกับปัญหาทางด้านจิตใจของคนแต่ละคน นักวิชาการด้านจิตวิทยาการพนัน ใช้โมเดลบูรณาการนี้อธิบายว่า คนเสพติดการพนันจากกลุ่มคน ที่หลากหลาย ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยได้ตามแรงจูงใจและผลตอบแทนที่พวกเขาได้รับจากการเล่นการพนันออกเป็น 3 กลุ่ม คือ พวกที่ถูกกำหนดเงื่อนไขในทางพฤติกรรม พวกที่มีความเสี่ยงในทางอารมณ์ และพวกหุนหันพลันแล่นหรือชอบยั่วทำแบบควบคุมตัวเองไม่ได้

รายงานของนักวิจัยกลุ่มหนึ่งจากแคนาดา ซึ่งอธิบายสาเหตุของปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้คนบางคนเสพติดการพนัน มีดังนี้

ปัจจัยเสี่ยงทางอ้อม

1) ปัจจัยเสี่ยงด้านชีวภาพ (กรรมพันธุ์ สภาพทางกายภาพ)

นักวิจัยได้ติดตามศึกษาพฤติกรรมของคู่แฝด และพบว่าเรื่องกรรมพันธุ์มีส่วนเกี่ยวข้องกับโอกาสที่จะติดการพนันหรือไม่ติดราว 40-50 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยเรื่องโอกาสที่จะติดสารเสพติดต่าง ๆ และเชื่อมโยงกับเรื่องความผิดปกติด้านจิตใจบางด้าน ที่มักจะเกิดขึ้นควบคู่กันไปกับคนที่มีปัญหาการพนัน เช่น บุคลิกภาพ แบบเกรง ต่อต้านสังคม ความผิดปกติขั้นแปรด้านอารมณ์ ซึ่งมีหลายแบบ นักวิจัยอธิบายว่าปรากฏการณ์ด้านพฤติกรรมในเรื่องนี้มีอย่าง เช่น การมีความรู้สึกตื่นเต้นต่อการได้รางวัล/ผลตอบแทนลดลง การชอบเสี่ยง ชอบแสวงหาความตื่นเต้น อยากได้ผลตอบแทนในทันทีมากกว่าการรอคอยที่จะได้ผลตอบแทนที่มากกว่าในภายหลัง (แบบภาคีไทยกล่าวว่า รู้จักอดเปรี้ยวไว้กินหวาน) ซึ่งก็อธิบายได้ว่า ทำไมคนติดการพนันจึงมักจะมีอารมณ์หงุดหงิด ง่าย ง่ายยังขี้ใจไม่ได้ระดับสูง อย่างไรก็ตาม เรื่องพฤติกรรมนี้มีผลมาจากสภาพแวดล้อม การเลี้ยงดูของพ่อแม่ และประสบการณ์การเรียนรู้ในวัยเด็กด้วย พ่อแม่ที่ชอบเล่น การพนัน ติดสารเสพติด หรือมีความผิดปกติทางด้านอารมณ์ จิตใจ ก็จะมีอิทธิพลต่อลูกด้วยเช่นกัน จึงยากที่จะระบุได้ว่าการที่คน ๆ หนึ่งติดการพนันนั้นเป็นปัจจัยทางกรรมพันธุ์ล้วน ๆ หรือเป็นเรื่องสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งเป็นเรื่องยากที่จะระบุแยกได้ชัดเจนว่า สภาพดังกล่าวในบุคคลคนหนึ่งนั้นเกิดก่อนหรือหลังการเสพติดการพนัน เพียงแต่เรารู้ว่าคนที่ติดการพนันมีลักษณะทางชีวภาพที่แตกต่างจากคนที่ไม่ติดการพนัน

2) ปัจจัยเสี่ยงด้านสภาพแวดล้อม

2.1) การที่เด็กได้รับการเลี้ยงดูอย่างทอดทิ้งหรือทำร้าย (ไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ) ทำให้มีปัญหาพัฒนาการทางจิตใจ อารมณ์ ที่นำไปสู่การเล่นการพนันและปัญหาอื่น ๆ

2.2) พ่อแม่เป็นแบบอย่างของการเล่นการพนัน

2.3) คบกับเพื่อนกลุ่มที่ชอบเล่นการพนัน

2.4) มาจากครอบครัวที่ยากจน การศึกษาต่ำ และอยู่ในสังคมที่ยอมรับเรื่องการเล่นการพนัน

2.5) อยู่ในชุมชน สังคม เข้าถึงการเล่นการพนันได้สะดวก

2.6) มีความเครียดสูง ได้รับการสนับสนุนทางสังคม (ความรัก ความเอาใจใส่จากครอบครัว) ต่ำ

ปัจจัยเสี่ยงทางตรง ส่วนใหญ่คือปัจจัยทางจิตวิทยาหรือพัฒนาการเรียนรู้ด้านความคิด ด้านอารมณ์ อุนิสัย จะมีอิทธิพลมากกว่าปัจจัยทางอ้อมที่กล่าวมา ดังนี้

1) การขาดความรู้เรื่องข้อเท็จจริงของการพนัน และการรู้คิดที่ผิดพลาด เช่น ไม่เข้าใจว่าผลของการเล่นการพนันนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นแบบสุ่ม/มีความไม่แน่นอนเป็นปกติ ไม่ได้

เกี่ยวข้องกับผลที่ออกมาในอดีตแต่อย่างใด ไม่เข้าใจว่าเกมการพนันแทบทุกอย่างนั้นผู้เล่นจะได้รับผลตอบแทนทางลบในระยะยาว แม้จะเคยเล่นได้บ้างบางครั้งก็ตาม จริง ๆ แล้วคณิตศาสตร์การพนันคือผู้เล่นยอมเป็นฝ่ายสูญเสียให้เจ้ามือ หรือเจ้าของเครื่องเล่นการพนันแบบอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ข้อเท็จจริงตามหลักวิทยาศาสตร์คือ ไม่มีระบบ หรือยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีในการที่ผู้เล่นการพนันจะเอาชนะหรือมีอิทธิพลต่อผลที่ออกมา แต่คนที่ติดการพนันเชื่อว่าตนเองมีฝีมือ รู้วิธี หรือเป็นคนดวงดี มีโอกาสเอาชนะได้มากกว่าคนอื่น

2) ความเชื่อว่าการเล่นการพนันช่วยตอบสนองความต้องการทางจิตใจของตนเอง เช่น เป็นการหลบหนีชั่วคราวจากความเครียดหรือปัญหาอื่น ๆ เป็นการสร้างความพึงพอใจและความตื่นเต้นที่ตนเองต้องการได้รับ ความเชื่อว่าการเล่นการพนันได้เก่งจะนำไปสู่ความร่ำรวยและถือว่าเป็นความสำเร็จของชีวิต

3) ขนาดของผลตอบแทนและการเล่นได้บ่อยครั้งในการเล่นการพนันช่วงแรก เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้คนบางคนเล่นการพนันต่อจนติดการพนัน เช่นเดียวกับการเล่นการพนันชนิดที่เล่นได้ต่อเนื่องและรู้ผลเร็ว เช่น เครื่องเล่นการพนันอิเล็กทรอนิกส์ (พวกสล็อตแมชชีนและอื่น ๆ) การเล่นเกมสีในสถานคาสิโนในการเล่นห่วยชุด ทำให้เกิดแรงเสริมในการจูงใจบ่อยครั้งได้ในระยะเวลาอันสั้น

4) การหมกมุ่นคิดเรื่องการพนันและการเล่นการพนันแบบเสี่ยงเพื่อไล่ตามเงินที่เสียไปกลับคืนมา เมื่อคนเริ่มเล่นการพนันเป็นประจำ เงื่อนไขที่เคยทำให้รู้สึกเพลิดเพลินพอใจเท่ากับที่เคยได้รับตอนเล่นพนันใหม่ ๆ คือต้องเล่นบ่อยขึ้น มีพฤติกรรมติดการพนันเพิ่มขึ้น (จึงจะได้รับความรู้สึกเพลิดเพลินพอใจเท่ากับระดับที่เขาเคยได้รับตอนเล่นการพนันครั้งแรก ๆ) จนเป็นการยากที่จะถอนตัวหรือเลิกเล่น (วิทยากร เชียงกูล, 2562)

สังคมไทยมีวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงโดยตรงกับความเชื่อทางพุทธศาสนา ที่เน้นให้พลเมืองประพฤติปฏิบัติตนบนความถูกต้อง บนทำนองครองธรรม โดยมีศีลห้า (งดเว้นจากการฆ่าสัตว์ งดเว้นจากการลักทรัพย์ งดเว้นจากการประพฤติผิดในกาม งดเว้นจากการพูดเท็จ งดเว้นจากการดื่ม น้ำเมา) เป็นหลักพื้นฐานของการดำเนินชีวิตอันจะทำให้ชีวิตประสบพบเจอแต่สิ่งดี ๆ มีความเจริญก้าวหน้าในชีวิตและหน้าที่การงาน แต่อย่างไรก็ดี คนไทยโดยทั่วไปยังคงมีลักษณะบุคลิกชื่นชอบความเสี่ยงเป็นชีวิตจิตใจ เน้นความตื่นเต้นและเร้าใจ ให้โอกาสกับความเชื่อในสิ่งที่เหนือธรรมชาติ เช่น สิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลาย สักเกตได้จากผู้คนจำนวนมากหลังไหลไปขอพรยังสถานที่ต่าง ๆ ที่คิดว่าสามารถช่วยเหลือเขาเหล่านั้นได้ ทั้งด้านโชคลาภ และความเป็นสิริมงคล อันจะส่งผลให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ร่ำรวยยิ่ง ๆ ขึ้นไป บ่อยครั้งปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญถูกนำไปตีความเพื่อประโยชน์ต่อการได้รับรางวัลจากการเสี่ยงโชค นอกจากการให้โอกาสต่อสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว พื้นฐานทางด้านวัฒนธรรม ประเพณี และกฎหมาย ท้องถิ่นของสังคมไทยก็มีการละเล่นที่สนุกสนาน และมีการผสมผสานเอาเรื่องของการพนันเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างเช่น การชนไก่ การชนวัว หรือการกัดปลา

เป็นต้น ทั้งนี้ การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งการเลี้ยงไก่ชน การชนไก่ การประลองไก่ และการพนันชนไก่เป็นจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นก็จริง แต่การพนันชนไก่ ถือเป็นอบายมุขอย่างหนึ่ง อันอาจมีผลเป็นการมอมเมาประชาชนให้ลุ่มหลงในการเล่นพนันเช่นว่านี้ อีกทั้ง การเข้าเล่นการพนันชนไก่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการประกอบสัมมาชีพของผู้เล่น รัฐจึงต้องควบคุมให้การพนันชนไก่และการตั้งบ่อนเล่นพนันชนไก่จะกระทำได้ก็แต่โดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เท่านั้น

2.2 กฎหมายการพนัน กรณีกระบวนการขอใบอนุญาต

สำหรับข้อกำหนดเกี่ยวกับการพนันชนไก่ คือ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 วรรคสอง และวรรคสาม บัญชี ข. หมายเลข 1, กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 4 ข. (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2478)ฯ ข้อ 1, คำสั่ง ที่ 1513/2503 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2503 เรื่อง วางระเบียบการพิจารณาอนุญาตให้เล่นการพนันชนไก่และก๊ตปลา, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0208.2/ว 27 ลงวันที่ 6 มกราคม 2547, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.2/ว 1534 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2548 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.2/ว 1944 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2549

2.2.1 การขออนุญาตเปิดบ่อน

1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดและอธิบดีกรมการปกครองสำหรับ กรุงเทพมหานครใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งอนุมัติการออกใบอนุญาตจัดให้มีสถานที่ (เปิดบ่อน) ได้ โดยถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0208.2/ว 27 ลงวันที่ 6 มกราคม 2547 ด้วยความรอบคอบ เหมาะสมและไม่เป็นการมอมเมาการเล่นการพนันแก่ประชาชน โดยพิจารณาถึง วัฒนธรรม ประเพณี ความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงไก่ชนและก๊ตปลาเพื่อจำหน่ายสร้างรายได้ และต้องกำหนดหลักเกณฑ์การเล่นที่ไม่เป็นการทรมานสัตว์หรือทารุณสัตว์ด้วย ทั้งนี้ ผู้สั่งอนุมัติจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

- อนามัย
- เรียบร้อย
- ดังนี้
- 2) การอนุญาตให้เปิดบ่อนมีอายุไม่เกิน 1 ปี ตามปีปฏิทิน
 - 3) สถานที่เล่นจะต้องมีบริเวณกว้างขวาง มั่นคง ไม่ขัดต่อสุขลักษณะและ
 - 4) ผู้ขออนุญาตจะต้องมีฐานะมั่นคงพอเชื่อถือได้ และมีความประพฤติ
 - 5) ต้องมีกำลังตำรวจในท้องถิ่นเพียงพอที่จะรักษาความสงบได้
 - 6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตได้โดยถือหลักเกณฑ์

- 6.1) ทำผิดเงื่อนไขหลังใบอนุญาต
- 6.2) ไม่จัดสถานที่ให้เป็นไปตามนัยข้อ 3)
- 6.3) มีการเล่นการพนันอย่างอื่นในบ่อน
- 6.4) มีการก่อความไม่สงบเรียบร้อย หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีความไม่สงบเรียบร้อยเกิดขึ้นในสถานที่หรือบริเวณที่เล่น ฯ
- 6.5) มีการขายสุราหรือดื่มสุรา หรือยอมให้คนเมาสุราเข้าไปในสถานที่และบริเวณที่เล่น ฯ

2.2.2 การขออนุญาตเล่นพนันชนไก่

1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งอนุมัติการออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ได้ โดยถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0208.2/ว 27 ลงวันที่ 6 มกราคม 2547 และผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

2) กำชับผู้ขออนุญาตฯ ให้สัตว์แพทย์ตรวจไก่ที่จะชนก่อนทุกครั้ง เพื่อป้องกันโรคไข้หวัดนกระบาด

3) สำรวจ ตรวจสอบ และดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ลักลอบเล่นการพนันชนไก่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบด้วย

1) หลักเกณฑ์และขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสนามชนไก่/ซ้อมชนไก่

(1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศและกำหนดสถานที่ขอขึ้นทะเบียนสนามไก่ชน/ซ้อมไก่ชน

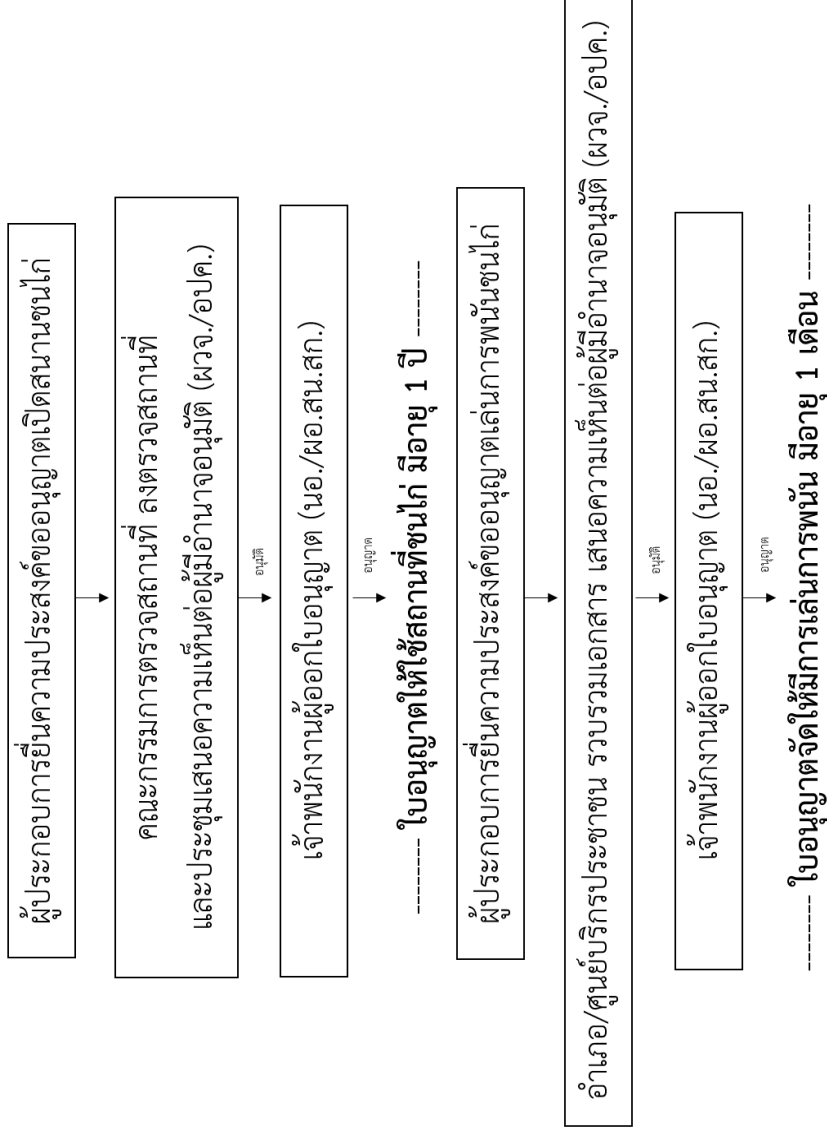
(2) ให้สัตวแพทย์ตรวจสอบสนามไก่ชน/ซ้อมชนไก่ เพื่อทำแบบประเมินหลักเกณฑ์การจัดระบบป้องกันโรคในสนามไก่ชน/ซ้อมชนไก่ แล้วนำเสนอปลุสตรจังหวัดพิจารณาการออกหนังสือรับรองสนามไก่ชน/ซ้อมชนไก่

(3) สนามชนไก่ (บ่อนไก่) หากประสงค์จะจัดให้มีการเล่นการพนันไก่ จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อทางอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เพื่อนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ควรนำหนังสือรับรองสนามชนไก่ที่ออกโดยปศุสัตว์จังหวัดไปด้วย เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) สนามซ้อมชนไก่ที่ได้รับหนังสือรับรองจากปศุสัตว์จังหวัดเพื่อเป็นข้อมูลในการตรวจสอบประกอบการอนุญาตเคลื่อนย้ายไก่ชน ถ้าหากใครมีการชนไก่โดยไม่มีการเล่นการพนันรวมอยู่ด้วยก็ไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน แต่หากมีการเล่นการพนันรวมอยู่ด้วยจะต้องขออนุญาตเปิดบ่อนก่อน



ขั้นตอนการขออนุญาตเปิดบ่อนชนไก่



2) ข้อมูลพื้นฐานของบ่อนชนไก่ทั่วไปที่ได้รับใบอนุญาต

บ่อนชนไก่มาตรฐาน มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ ประการแรกคือเรื่องของพื้นที่และประการที่สองคือการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

สำหรับพื้นที่ของกิจกรรมของคนหัวใจนักสู้ นั้น มักจะมีพื้นที่กว้างขวาง โดยมีการจัดโซนบริเวณบ่อนชนไก่ไว้อย่างชัดเจน แยกเป็น 2 โซนใหญ่ ๆ คือ โซนพื้นที่ด้านนอก (กลางแจ้ง) และโซนพื้นที่ด้านใน (ในร่ม)

(1) โซนพื้นที่ด้านนอก (กลางแจ้ง) : เมื่อขบวนรถผู้คนมุ่งสู่ถนนแห่งการต่อสู้และเสียงโชค ล้อรถยนต์ก่อนทะลุถึงลานจอดรถกลางแจ้งของบ่อนชนไก่ จะต้องกลิ้งผ่านบ่อน้ำยาฆ่าเชื้อโรคบ่อแรกขณะผ่านรั้วประตูด้านหน้าบ่อน บางบ่อนลานจอดรถเป็นพื้นดิน บางบ่อนมีสภาพคล่องทางการเงินดีขึ้นมาหน่อยลานจอดรถจะถูกปลูกด้วยพื้นคอนกรีตเสริมเหล็ก และทุกบ่อนจะมีเจ้าหน้าที่ของบ่อน คอยวิ่งบริการหาที่จอดรถให้พร้อมเรียกเก็บค่าบริการสำหรับการจอดรถ หลัก ๆ ของพื้นที่กลางแจ้งนี้ มีไว้สำหรับการจอดรถเท่านั้น

(2) โซนพื้นที่ด้านใน (ในร่ม) : โครงสร้างของสนามชนไก่ หลายคนคงยังคิดภาพไม่ออกซึ่งสนามชนไก่มาตรฐาน จะมีโครงสร้างใกล้เคียงกับสนามฟุตบอลหญ้าเทียม ที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ ลักษณะของประตูสองชั้น เปรียบดั่งชั้นของไข่ขาวและไข่แดง ซึ่งเมื่อก้าวผ่านประตูชั้นนอกจะมีบ่อน้ำยาฆ่าเชื้อโรค บ่อที่สองไว้คอยทำหน้าที่ฆ่าเชื้อโรคที่ติดรองเท้าผู้เข้าบ่อนมา ช่าง ๆ ประตูชั้นนอกนี้จะติดกฏ ระเบียบและกติกการของสนามไว้อย่างชัดเจนตามข้อกำหนด โดยเน้นย้ำสิ่งที่รัฐบาลห้าม เช่น ห้ามพกอาวุธเข้าสู่บริเวณสนามชนไก่ ห้ามนำสุราเข้ามาดื่มในโซนด้านใน

(2.1) สังกเวียนคัดไก่ อยู่ถัดจากประตูชั้นแรกของพื้นที่ในร่ม ลักษณะจะสังเวียนวงกลมรัศมีขนาด 5 เมตรหรือขนาดใหญ่กว่านี้ มีม้านั่งล้อมรอบสังเวียนในระดับเดียวกัน ซึ่งสังเวียนคัดไก่อันนี้ บางสนามพื้นสังเวียนอาจเป็นพื้นดินตัวสังเวียนเป็นพองน้ำอัดแน่นหลากสีผิวสัมผัสคล้ายแผ่นยางปูพื้นที่ห้องฟิตเนต สนามมวย สนามเทควันโด หากเจ้าของบ่อนมีทุนทรัพย์ขึ้นหรือสภาพคล่องทางการเงินดีหน่อยสังเวียนคัดไก่อาจเป็นสังเวียนก่ออิฐถือปูนบุผนังสังเวียนด้วยพรม ปูพื้นสังเวียนด้วยพรม หรือเป็นสังเวียนพลาสติก สังเวียนคัดไก่อจะมีจำนวนสังเวียนตั้งแต่สองถึงหลักสิบสังเวียนแล้วแต่ขนาดของสนามชนไก่

(2.2) ที่พักไก่ จะเป็นโซนที่นายสนามจัดไว้สำหรับซุ้มไก่ต่าง ๆ ที่พาไก่มาแข่งขัน โดยจัดแบ่งเป็นล๊อค ๆ ดีไซน์ทรงเหล็กสีดำน เพื่อให้แต่ละซุ้มมีความเป็นเอกเทศในการดูแลไก่ของตัวเอง และป้องกันปัญหาการวางยาไก่ของคู่แข่งอีกด้วยสนามชนไก่มาตรฐานอาจจะมีล๊อคของโซนพักไก่ตั้งแต่หลักหน่วยถึงหลักสิบล๊อค

(2.3) ห้องรับแขกวีไอพี สนามมาตรฐานมักจะมีพื้นที่รับรองสำหรับแขกของนายสนามหรือเจ้าของบ่อน หรือซุ้มนักเล่นที่มีเงินเดิมพันสูงหรือผู้มาบารมี จัดไว้รองรับอำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลเหล่านี้ได้เข้ามาพูดคุยถึงกิจกรรมต่าง ๆ

(2.4) ร้านค้าหรือร้านอาหาร สนามมาตรฐานจะมีสถานที่ที่จัดสรรไว้สำหรับนักเล่นในบ่อน ขายทั้งอาหารคน อาหารสัตว์ ยารักษาโรค หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมไก่ชน บางสนามในส่วนของร้านค้าหรือร้านอาหารสามารถจุกคนได้เกือบสามร้อยที่นั่ง

(2.5) ห้องน้ำ จัดเตรียมไว้มีตั้งแต่หนึ่งถึงยี่สิบห้อง สำหรับสนามมาตรฐาน

(2.6) สังกเวียนหนึ่ง เป็นส่วนที่สำคัญของบ่อนชนไก่ซึ่งเป็นบริเวณตรงกลางไขว้แดงของพื้นที่ด้านในร่ม เป็นสังเวียนของยอดนักสู้ จะมีการปิดกันด้วยวัสดุทึบแสงในระดับที่สายตาคนที่ยืนอยู่ข้างนอกจะมองไม่เห็นกิจกรรมภายในส่วนที่เลยกำแพงทึบแสงขึ้นไป ก็จะถูกตีเป็นซี่กรงให้อากาศไหลเวียน การจะเข้าสู่สังเวียนหนึ่งนั้นจะมีประตูปิดไว้อีกชั้น ก่อนที่จะเข้าไปบริเวณภายในต้องชำระค่าเข้าก่อนถือว่าเป็นการจ่ายค่าพื้นที่นั่ง สังเวียนด้านในที่ทำเป็นสโลปสามถึงสิบชั้นซึ่งเตรียมไว้สำหรับผู้ชม ด้านข้าง ๆ ประตูก็จะมีกฎกติกาของบ่อนชนไก่ ตามระเบียบกฎหมายติดไว้ จำนวนรายชื่อไก่ชนที่ได้ทำการคัดแล้ว รอคิวจัดแข่งขึ้นตามลำดับเป็นคู่ ๆ และที่สำคัญจะมีใบอนุญาตจากทางราชการติดไว้ด้วย เพื่อให้ผู้เล่นหรือผู้ที่เข้ามาในบ่อนมั่นใจว่าจะไม่มีปัญหาใด ๆ เกิดขึ้นหรือมาทวงใจระหว่างหรือหลังจัดการแข่งขัน ใบอนุญาตบางที่อาจสำเนาใส่กรอบหรือเอาของจริงใส่กรอบแล้วติดไว้ในบริเวณที่เห็นได้ชัดเจน ก้าวพ้นประตูสังเวียนเข้ามาจะเห็นสังเวียนวงกลมขนาดใหญ่ที่บุและรองพื้นสังเวียนด้วยพรม รายล้อมด้วยสเตเดียมสามถึงสิบเรียงตัวกันเป็นสโลปขึ้นไป ชั้นแรกสำหรับเจ้าของไก่ทั้งสองฝ่ายที่จะนำมาชนและสมาชิกภายในซุ้มที่มาด้วย ชั้นสองขึ้นไปจะเป็นพื้นที่นั่งของผู้เดิมพันหรือผู้ชม ที่จะมีนายสนามนั่งตรงด้านบนสุดของสเตเดียมบริเวณใกล้ประตูทางเข้าค่อยถือไม้ค้ำประกาศเวลาและดูแลเงินเดิมพัน ตรงกลางด้านบนสังเวียนจะติดหลอดไฟสีเหลืองขนาดใหญ่เหนือขึ้นไปจะมีพัดลมขนาดใหญ่คอยหมุนอากาศให้ไหลเวียน ซึ่งโซนพื้นที่ด้านใน (ในร่ม) แต่ละบ่อนก็จะมีการจัดสรรไว้ในรูปแบบหรือลักษณะใกล้เคียงกันเช่นนี้

การบริการจัดการบ่อนชนไก่ มี 2 ส่วน ส่วนแรกคือต้นทุนของบ่อนชนไก่ประกอบด้วยที่ดิน (ทำเลส่วนใหญ่จะอยู่ท่ามกลางธรรมชาติ เน้นความสะอาดและการบริการ) อาคารค่าจ้างพนักงาน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามกฎหมาย ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทางสังคม เป็นต้น และส่วนที่ 2 รายได้ของบ่อนชนไก่ รายได้หลักของสนามชนไก่จะมาจากค่าน้ำ (เปอร์เซ็นต์จากเงินเดิมพัน โดยหักสิบเปอร์เซ็นต์จากฝ่ายแพ้) ค่าบัตรเข้าชม ค่าโฆษณาจากสปอนเซอร์ ค่าเช่าพื้นที่จากร้านค้า หรือแม้แต่ค่าถ่ายทอดสด

ปัจจุบัน (2563) ข้อมูลจากกรมการปกครองระบุว่าได้อนุมัติใบอนุญาตพนันไก่ชนทั่วประเทศไทยไปแล้ว 2,657 ใบอนุญาต ในห้วงเดือนมกราคม 2563 ถึงธันวาคม 2563 หมายความว่าในปี 2563 ได้มีการขออนุญาตเล่นการพนันชนไก่ไปแล้ว รวบรวม 2,700 ใบอนุญาต

2.3 หน่วยงานกำกับดูแลกิจการบ่อนชนไก่กับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ

ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนในกระบวนการกำกับและดูแลบ่อนการพนันชนไก่ ดังนี้ กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้ใช้สถานที่และใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน ซึ่งก่อนจะออกใบอนุญาตสถานที่นั้นจะมีคณะกรรมการตรวจสอบสถานที่ที่จัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ (เปิดบ่อน) ลงไปตรวจสอบสถานที่ชนไก่ที่ขออนุญาต ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากภาคส่วนราชการจำนวน 4 ท่าน และภาคประชาชน 3 ท่าน โดยทั่วไปแล้วจะประกอบด้วย ปลัดจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด นายอำเภอในพื้นที่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และภาคประชาชนในพื้นที่อีก 3 ท่าน ทั้งนี้ยังมีคณะกรรมการตรวจรับรองมาตรฐานสนามชนไก่/ประลองไก่ ของปศุสัตว์จังหวัดอีกหนึ่งชุด ที่จะให้สัตวแพทย์สังกัดสำนักงานปศุสัตว์จังหวัด ลงไปตรวจและประเมินเกณฑ์การจัดระบบป้องกันโรคในสนามชนไก่ เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันไข้หวัดนกในไก่ชนตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอต่อปศุสัตว์จังหวัด พิจารณาแบบประเมินและออกหนังสือรับรอง เสนอประกอบความเห็นในการออกใบอนุญาตสถานที่ที่จัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ (เปิดบ่อน) ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะพิจารณาอนุมัติ เมื่อผ่านขั้นตอนของที่ทำกรปกครองอำเภอ ก่อนที่ผู้มีอำนาจอนุมัติจะใช้ดุลพินิจในการอนุมัติสถานที่จัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ (เปิดบ่อน) ผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาในประเด็นของความมั่นคง ตามคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ข้อ 12 ผู้ที่ประสงค์จะจัดการแข่งขันกีฬาชนไก่ต้องได้รับอนุญาตรวมพลเกิน 5 คน จากผู้ที่ได้รับมอบหมาย (เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย คือ ข้าราชการทหารซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตรี เรือตรี หรือเรืออากาศตรี ขึ้นไป ซึ่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามคำสั่งนี้) ท้ายที่สุดก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถออกใบอนุญาตสถานที่จัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ (เปิดบ่อน) ได้นั้น จะพิจารณาอย่างรอบคอบ ประกอบกับความคิดเห็นของฝ่ายปกครอง และเจ้าพนักงานท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย ปศุสัตว์จังหวัด สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ข้าราชการทหาร สังกัดกระทรวงกลาโหม และแน่นอนที่สุดจะต้องคำนึงถึงกำลังตำรวจในท้องที่นั้นเพียงพอที่จะรักษาความสงบหรือไม่ เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ตำรวจ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่จะต้องคอยสอดส่องควบคุมการกระทำผิดทั้งปวงอีกด้วย จะเห็นได้ว่าลักษณะการได้มาซึ่งใบอนุญาตนั้น มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน

สะท้อนให้เห็นถึงการออกแบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ล่าช้า ยังไม่หลุดพ้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า

การบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (Old Public Management : OPM) คือองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการภาครัฐที่เน้นความเป็นราชการที่มีสายการบังคับบัญชาและกฎระเบียบที่เคร่งครัด ซึ่ง Denhardt และ Denhardt (2000) ได้สรุปสาระสำคัญของ OPM ได้ ดังนี้

- 1) จุดเน้นของรัฐบาลคือการให้บริการทางตรง โครงสร้างองค์การที่ดีที่สุดคือระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ
- 2) โครงการถูกนำไปปฏิบัติโดยกลไกควบคุมจากบนลงล่าง จำกัดการใช้ดุลพินิจมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้
- 3) ระบบราชการมุ่งที่จะเป็นระบบปิดที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ดังนั้น จึงจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการในการให้ใบอนุญาตสะท้อนถึงการบริหารงานภาครัฐแบบแนวเก่า ที่มีขั้นตอนค่อนข้างมาก โดยระบุให้การพนันชนไก่และการตั้งบ่อนเล่นพนันชนไก่เป็นการดำเนินการที่ต้องห้ามตามกฎหมาย โดยบุคคลจะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและต้องผ่านการพิจารณาอย่างเข้มงวดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกำหนด

สิ่งที่ภาครัฐควรหรือสร้างและออกแบบกระบวนการได้มาซึ่งใบอนุญาตเสียใหม่ อาจจะเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจในการคิดเสียใหม่ โดยมองว่า ตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) เป็นกลุ่มหนึ่งของภาคเอกชนที่ก่อตั้งมาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารกิจการภาครัฐ โดยมีผลกำไรเป็นสิ่งตอบแทนมองว่า Agent เป็นตัวเร่งและติดตามกระบวนการได้มาซึ่งใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการซึ่งอยู่ในสถานะนายจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย ถือเป็นหน้าที่ที่เขาเหล่านั้นจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ นายจ้างตามสัญญาที่ได้เขียนกันไว้ ซึ่งหากภาครัฐมีมุมมองเช่นนี้แล้ว ภาครัฐจะรู้สึกว่ามีผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะภาครัฐไม่ได้เสียหายอะไรยังคงได้รับค่าธรรมเนียมอย่างเคย มีอีกหนึ่งองค์กรคอยช่วยเหลือประสานงาน ตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ และงานบริการที่ออกมามีประสิทธิภาพ มีผลสัมฤทธิ์ชัดเจนขึ้น รวดเร็วเป็นรูปธรรม พูดอย่างง่ายคือภาครัฐทำหน้าที่ในการดำเนินการออกใบอนุญาต ส่วนทางด้านการรวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ทางราชการต้องใช้เสนอประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ หรือการพูดคุยสร้างความเข้าใจในกระบวนการต่าง ๆ ของทางภาครัฐ เป็นหน้าที่ของตัวกลาง (Agent) ที่จะต้องไปอธิบาย และแจ้งข่าวความคืบหน้าให้กับนายจ้างเอง ภาครัฐต้องมองว่านี่ไม่ใช่การคอร์รัปชัน เพราะทุกอย่างอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผนใหม่ที่จะสร้างขึ้น และนำมาใช้ร่วมกัน โดยภาครัฐสามารถเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อ

ช่วยประสานในการอำนวยความสะดวกหรือจัดบริการต่าง ๆ ให้กับผู้ประกอบการอย่างเปิดเผย เมื่อกลุ่มไหนหรือบริษัทไหนทำได้ก็ยิ่งส่งเสริมให้การบริการประชาชนของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีอยู่สองความหมาย ได้แก่ การบริหารจัดการนิยม (Managerialism) และเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics : NIE) สามารถอธิบายได้ดังนี้

1) การบริหารจัดการนิยม (Managerialism) หมายถึง การนำเอารูปแบบ วิธีและเทคนิคการบริหารจัดการในภาคเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการในภาคเอกชนนี้ไม่พ้นการบริหารจัดการแบบมืออาชีพที่ลงไปทำด้วยตนเอง (Hands – On Professional Management) การมีตัวชี้วัดและมาตรฐานในการทำงานที่แน่นอน การเน้นผลลัพธ์ในการบริหารจัดการ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และการให้ความสำคัญกับความใกล้ชิดกับลูกค้า

Boston (2011) ได้ทำการสรุปแนวคิดการจัดการนิยามว่าประกอบไปด้วย 4 แนวคิดหลัก ๆ อันได้แก่

1.1) การบริหารคือการบริหารไม่ว่าภาครัฐหรือในภาคเอกชนก็สามารถใช้หลักเดียวกันได้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการบริหารจัดการภาครัฐมีความเหมือนกับการบริหารจัดการในภาคเอกชนมากกว่ามีความแตกต่าง

1.2) ความเชื่อที่ว่าคนที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในระบบราชการควรที่จะได้รับอิสระในการบริหารจัดการอย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของอำนาจ ดุลพินิจ ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ ลำดับชั้น การบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยเน้นการวัดผลงานที่เฉพาะเจาะจงกับผู้บริหารในระบบราชการแนวใหม่นี้ พร้อมกับมีโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเงินที่ไปเชื่อมกับผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

1.3) การให้ความสำคัญกับสิ่งจูงใจเป็นตัวเงิน (Financial Incentives) แนวคิดนี้เชื่อว่าสิ่งจูงใจทางการเงินมีอิทธิพลกับผลการปฏิบัติงานของมนุษย์มากกว่าสิ่งจูงใจที่ไม่เป็นตัวเงิน (Non - Financial Incentives) ดังนั้นองค์การในระบบราชการควรเชื่อมสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินเข้ากับผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยการให้รางวัลในลักษณะของการขึ้นเงินเดือนหรือการต่อสัญญาให้ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ที่มีผลปฏิบัติงานที่ไม่ดีก็ควรจะได้รับบทลงโทษเช่นการไม่ขึ้นเงินเดือนหรือการไม่ได้รับการต่อสัญญา

1.4) การจัดการนิยมให้ความสำคัญกับค่านิยมหลัก ๆ สามค่านิยมอันได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการตรวจสอบได้ โดยการเน้นไปที่การวัดผลลัพธ์ที่มีความเฉพาะเจาะจงในทุกกระบวนการในการบริหารจัดการภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างมาตรฐานในการ

ปฏิบัติงานและกระบวนการ รวมถึงการลงรายละเอียดตัวชี้วัดที่เป็นผลผลิต (Output) และผลลัพธ์สุดท้าย (Outcome)

2) เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics : NIE) ได้แนะนำให้ระบบราชการรู้จักกับการจูงใจโดยเน้นการแข่งขันทางการตลาด นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจของระบบราชการจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น การเพิ่มการแข่งขันโดยการให้องค์กรภายนอกเข้ามาทำแทน (Outsourcing หรือ Privatization) การใช้ระบบกึ่งการตลาด (Quasi - Market) รวมถึงการให้ทางเลือกกับลูกค้า

ในอีกข้อเสนอหนึ่งที่ภาครัฐอาจนำไปปรับใช้นั้นคือการเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐว่าแท้จริงแล้วเขาเหล่านั้น ไม่ได้เป็นผู้ที่ออกคำสั่งหรือเป็นเจ้านายพลเมือง เขาเป็นแต่เพียงผู้รับใช้ประชาชน อันจะต้องฟังเสียงหรือความต้องการของพลเมืองเป็นหลัก ไม่มองว่าพลเมืองเป็นแต่เพียงลูกค้าที่ต้องเสียเงิน เสียทองก่อน เมื่อจะเข้ารับบริการสาธารณะจากภาครัฐ อันจะสอดคล้องกับการบริหารสาธารณะแนวใหม่

การบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ถ้า OPM เปรียบเสมือนการพายเรือ (Rowing) คือเจ้าหน้าที่ภาครัฐทำหน้าที่เองทุกอย่าง NPM จะเหมือนการถือหางเสือ (Steering) คือรัฐรับบทบาทเป็นผู้ควบคุมกฎ (Regulator) และปล่อยให้ภาคส่วนอื่นเป็นผู้ปฏิบัติ (Operator) ในขณะที่ NPS ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (Serving) และอำนวยความสะดวกให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐ

ในหนังสือ New Public Service : Serving, Not Steering ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3 ของ Denhardt และ Denhardt (2011) ได้กล่าวถึงบัญญัติ 7 ประการของค่านิยมการบริหารจัดการภาครัฐแบบ NPS ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1) คุณภาพการให้บริการพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า คือ บทบาทของพลเมืองควรมีมากกว่าการเป็นลูกค้า อาจจะต้องเพิ่มในมิติที่มองว่า พลเมืองคือผู้รับบริการ (Client) เมื่อใช้บริการระบบการศึกษา พลเมืองคือลูกค้า (Customer) เมื่อซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล พลเมืองคือผู้ถูกกระทำ (Subject) เมื่อเป็นผู้จ่ายภาษีให้กับรัฐ พลเมืองคือพลเมือง (Citizen) เมื่อใช้บริการสาธารณสุขไปรษณีย์ พิพิธภัณฑสถาน และท่าเรือ นโยบายทางการเงิน ศาล สถานทูต เป็นต้น ดังนั้นมุมมองการให้บริการพลเมือง จึงอาจมองได้หลายมิติ มากกว่าการจะมองเพียงมิติเดียวที่เห็นพลเมืองคือลูกค้า เท่านั้น ตามแนวคิดของ NPM

2) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่ง NPS แนะนำว่ารัฐควรสนับสนุนให้พลเมืองแสดงให้เห็นถึงความเป็นห่วงต่อชุมชนที่กว้างขึ้น ภาวะหรือพันธะต่อสิ่งที่เกินกว่าผลประโยชน์ระยะสั้น และการยอมที่จะใช้ความรับผิดชอบส่วนตนกับสิ่งที่เกิดขึ้นในบริเวณที่ตัวเองอยู่อาศัยและชุมชน

3) การให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ โดยรัฐเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะของรัฐ

4) การคิดอย่างมียุทธศาสตร์ปฏิบัติอย่างประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นในเรื่องการมีส่วนร่วมของพลเมืองและการสร้างชุมชน

5) การตระหนักว่าความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ซึ่ง NPS ให้ความสำคัญกับกระบวนการและนโยบายสาธารณะ ความรับผิดชอบต่ออำนาจ และรัฐบาล องค์การภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อพลเมือง

6) การให้บริการแทนที่จะเป็นการถือหางเสีย ความหมายของการเป็นผู้ถือหางเสียคือการที่รัฐทำหน้าที่ในการคิด วิเคราะห์และกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ ในส่วนของการขายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น รัฐไม่จำเป็นจะต้องเป็นคนทำเองทั้งหมด แต่อาจจะใช้กลไกอื่นดำเนินการแทนซึ่งการจ้างเหมาบริการ (Outsource) ก็เป็นวิธีการที่ภาครัฐเลือกใช้มากที่สุดในปัจจุบัน ซึ่ง NPS มองว่ารัฐไม่ควรถือหางเสีย เจ้าหน้าที่ภาครัฐจะต้องมีบทบาทเป็นเหมือน “ผู้รับใช้” ไม่ใช่เจ้าของกิจการขององค์การภาครัฐทั้งหลาย จึงจะให้บริการประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

7) การให้คุณค่าแก่คน ไม่ใช่เพียงผลผลิตภาพ NPS เชื่อว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสามารถที่จะเพิ่มผลผลิตภาพได้พอ ๆ กับการใช้แรงจูงใจทางด้านตัวเงิน เพราะการทำแบบนี้เป็นการสร้างความเป็นพลเมือง ความรับผิดชอบ ความไว้วางใจกัน และเป็นเหมือนกับการผลักดันผลประโยชน์สาธารณะด้วย

ปกรณ์ ศิริประกอบ มีความเห็นว่าแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนี้

1) การบริหารจัดการภาครัฐจะมีแนวโน้มที่จะมีการนำเอาค่านิยมที่อยู่ภายใต้พาราโดม NPS ซึ่งเป็นค่านิยมประชาธิปไตย อันได้แก่ การมีส่วนร่วม ความเป็นธรรมทางสังคม ความยุติธรรม เป็นต้น มาใช้ในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้นจนกลายเป็นพาราโดมหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต

2) พลเมืองตื่นรู้ (active citizens) จะเป็นกลไกสำคัญที่สุดที่จะทำให้การขับเคลื่อนการบริหารจัดการภาครัฐด้วยค่านิยมภายใต้พาราโดม NPS ประสบความสำเร็จเนื่องจากพาราโดม NPS เป็นพาราโดมที่ภาครัฐมองประชาชนเป็นพลเมือง แต่พลเมืองที่อยู่เฉย ๆ จะไม่สามารถทำให้การบริหารจัดการภาครัฐประสบความสำเร็จได้เลย

3) เจ้าหน้าที่ภาครัฐนอกจากจะต้องรับบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ที่มีทักษะเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองการทำงานเป็นเครือข่ายกับภาคส่วนอื่น และการแก้ไขความขัดแย้งนั้น ยังต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ข้อมูลในงานที่ถูกต้องเพื่อจะได้มีข้อมูลให้กับพลเมืองไปใช้ในการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4) การทำงานแบบเครือข่าย ตัวแทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ต้องเข้ามาปฏิสัมพันธ์กันเมื่อมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะทั้งที่เป็นความเกี่ยวข้องในเชิงประเด็น (issue based) หรือเชิงพื้นที่ (area based) ดังนั้นการเรียนรู้ การจัดกระบวนการ และการกำหนดบทบาท ในการทำงานร่วมกันระหว่างบุคคลที่ข้ามวัฒนธรรมการทำงานมาร่วมกันทำงาน เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดร่วมกันไว้จึงเป็นสิ่งสำคัญ

5) สังคมข้อมูลข่าวสาร (information based society) จะเป็นสังคมที่ทำให้การบริหารจัดการภาครัฐประสบความสำเร็จมากที่สุดในอนาคต ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก การบริหารจัดการภาครัฐส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศพัฒนาแล้วมักจะมีการตัดสินใจโดยใช้ความรู้สึกมากกว่าข้อมูลที่แท้จริง แต่ว่าการที่ประเทศจะพัฒนาและเดินไปข้างหน้าได้นั้น ต้องการการตัดสินใจภาครัฐที่เกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงและใช้ข้อมูลนั้นเป็นฐานในการปฏิบัติ ปกรณ์ ศิริประกอบ จึงทำนายว่าปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การบริหารจัดการภาครัฐประสบความสำเร็จคือการตัดสินใจบนฐานของข้อมูล (ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2560)

2.4 แนวคิดความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการนำไปสู่พฤติกรรมอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์หรือการเจรจาแบบไม่เป็นทางการผ่าน “ความเป็นพวกพ้อง” เป็นลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย และเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จไม่ว่าจะเป็นด้านใดก็ตาม และถึงแม้จะไม่ได้เป็นญาติเป็นเพื่อนกันมาก่อน ความเป็นพวกพ้องก็สามารถสร้างกันขึ้นได้ผ่านเครือข่ายต่าง ๆ

จากงานของนวนน้อย ตรีรัตน์ และภาคภูมิ วาณิชกะ ในการศึกษาเครือข่ายผู้บริหารระดับสูงผ่านเครือข่ายทางการศึกษาพิเศษ กล่าวว่าในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมา ได้เกิดหลักสูตรพิเศษระยะสั้นที่เน้นการฝึกอบรมผู้บริหารระดับสูงในวิชาชีพต่าง ๆ ให้มีความเชี่ยวชาญชำนาญเฉพาะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก หลายหลักสูตรเน้นการผสมผสานผู้บริหารระดับสูง (ส่วนใหญ่เน้นช่วงอายุ 40 ปีขึ้นไป) ในภาคราชการ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจ ทำให้เกิดความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างบุคคลในรุ่นเดียวกันและระหว่างรุ่น ทั้งนี้ ผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในหน่วยงานของตน

ในภาพรวมหน่วยงานหรือองค์กรของผู้เข้าศึกษาล้วนเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทั้งมีองค์กรของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบาย การกำหนดกฎกติกา การจัดสรรทรัพยากรและการตรวจสอบ

นวนน้อย ตรีรัตน์ และภาคภูมิ วาณิชกะ เลือกศึกษาประเด็นเหล่านี้เพราะ **ประการแรก**สังคมไทยมี “ความไม่เป็นทางการ” สูงมาก กระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ มักจะทำผ่าน

กระบวนการหรือการเจรจาที่ไม่เป็นทางการ ขณะที่สถาบันที่สร้างขึ้นอย่างไม่เป็นทางการเพื่อจัดการให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปตามหลักของระบบการปกครองสมัยใหม่ ทำหน้าที่เป็นเพียงตรายางรับรองการตัดสินใจที่เกิดขึ้นภายนอกสถาบันนั้น

ความสัมพันธ์หรือการเจรจาแบบไม่เป็นทางการผ่าน “ความเป็นพวกพ้อง” เป็นลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย และเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จไม่ว่าจะเป็นด้านใดก็ตาม และถึงแม้จะไม่ได้เป็นญาติ เป็นเพื่อนกันมาก่อน ความเป็นพวกพ้องก็สร้างกันขึ้นมาได้ผ่านเครือข่ายต่างๆ ดังที่ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ให้ข้อสังเกตว่า “สังคมไทยต้องใช้เครือข่ายส่วนตัว คนเก่งทางการเมืองต้องมีเครือข่ายมาก คนไทยในกลุ่มต่าง ๆ จึงเปิดตัวเข้าสู่กลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ไว้ก่อน ต้องสนุก เข้าคนง่าย การเกาะกันเป็นเครือข่ายจึงเป็นไปอย่างหลวม ๆ โดยอาศัยความเป็นเพื่อนเป็นหลัก ทำให้เกิดความไว้วางใจกัน”

ในสังคมสมัยใหม่ การสร้างเครือข่ายนอกแควดวงของพี่น้องเครือญาติและเพื่อนบ้าน ท้องถิ่นเดียวกัน มักเกิดจากการเข้าสู่ระบบการศึกษา เช่น เรียนในโรงเรียนเดียวกัน ในมหาวิทยาลัย และคณะเดียวกัน เป็นต้น การสร้างเครือข่ายผ่านระบบการศึกษานี้มีความสำคัญมาก ดังนั้น ผู้มีฐานะจึงต้องพยายามชวนชวนให้ลูกเข้าศึกษาในโรงเรียนบางแห่งหรือในคณะ ในมหาวิทยาลัยที่ศิษย์เก่ามีชื่อเสียง มีบทบาทหรืออิทธิพลในระดับสูงในทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม โดยมีเหตุผลสำคัญ คือการสร้างสังคม หรือการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มบุคคลที่อาจจะมียุทธูปถัมภ์ในอนาคต และหรือสามารถเชื่อมโยงกับกลุ่มที่มีอิทธิพลในปัจจุบันได้

ทั้งนี้ เครือข่ายอาจจะเป็นการเชื่อมโยงกันอย่างหลวม ๆ ของปัจเจกบุคคล กลุ่มองค์กร และสถาบัน โดยที่สมาชิกในเครือข่ายเข้าร่วมหรือมีกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน ภายใต้กฎเกณฑ์เป้าหมายร่วมกัน โดยการดำเนินกิจกรรมร่วมกันและจะมีผลต่อความสัมพันธ์ภายในเครือข่าย แต่ปัจเจก บุคคล กลุ่ม องค์กร และสถาบันที่ร่วมเป็นเครือข่ายยังมีความเป็นอิสระต่อกันและแต่ละหน่วยที่สัมพันธ์กันสามารถเป็นจุดร่วมหรือเชื่อมต่อ (node) และขยายเครือข่ายออก

ดังนั้น รูปแบบของเครือข่ายจึงหลากหลาย ตั้งแต่ความสัมพันธ์กันแบบง่าย ๆ ไปจนถึงรูปแบบความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อน นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ในเครือข่ายเดียวกัน ในแต่ละส่วนอาจมีความแน่นแฟ้นที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อนที่เคยเรียนร่วมกัน อาจจะเป็นเครือข่ายหลวม ๆ ที่ทำกิจกรรมบางประการร่วมกันแต่แน่นแฟ้นกันมากนัก ภายในเครือข่ายนี้ยังประกอบด้วยกลุ่มความสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มเพื่อนสนิท กลุ่มเพื่อนร่วมห้องเรียนหรือกลุ่มเพื่อนร่วมชั้นเรียน กลุ่มเพื่อนสนิทที่ร่วมห้องร่วมชั้นเรียน และมีความไว้วางใจกันมากกว่า เป็นต้น

ในสังคมสมัยใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นรวดเร็ว เครือข่ายการศึกษาแบบมาตรฐานอาจจะไม่กว้างขวางและครอบคลุมเพียงพอสำหรับกลุ่มชนชั้นนำ การสร้างระบบเครือข่ายที่

รวดเร็วหรือ Fast Track โดยผ่าน “หลักสูตรการศึกษาพิเศษ” ซึ่งใช้เวลาไม่นาน และผู้เข้าร่วมคือ บุคคลที่ถูกคัดกรองว่าเป็นผู้นำในกลุ่มสังคมเศรษฐกิจต่าง ๆ จึงเกิดขึ้น

หลักสูตรการศึกษาพิเศษเลียนแบบกิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกับระบบ การศึกษาแบบมาตรฐาน แต่เอื้อเป็นอย่างมากต่อการสร้างความเป็นเพื่อนที่แน่นแฟ้นในเวลาเพียงสั้น ๆ จนกระทั่งพัฒนาไปสู่ระบบพวกพ้องและสายสัมพันธ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลนั้น ๆ ในการ แสวงหาผลประโยชน์ของตน (และพวกพ้อง) ในอนาคต

ในความเข้าใจของบุคคลทั่วไป เครือข่ายผู้บริหารระดับสูงเป็นเครือข่ายของผู้มี อำนาจ และความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายระหว่างผู้ที่เป็สมาชิกจะเป็นปัจจัยที่ทำให้บุคคลนั้น ได้เปรียบผู้อื่นในกระบวนการแสวงหาหรือแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ความ เข้าใจนี้เป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้บุคคลภายนอกจำนวนมากต้องการเข้าศึกษาในหลักสูตรการศึกษา สำหรับผู้บริหารระดับสูงที่จัดขึ้นโดยองค์กรที่มีชื่อเสียง ในฐานะที่เป็นช่องทางหนึ่งในการแสวงหา ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจและการเมือง

ในอีกด้านหนึ่ง การตระหนักถึงความสำคัญของเครือข่ายในลักษณะเดียวกันของ องค์กร เจ้าของหลักสูตร ก็นำไปสู่ความพยายามในการขยายเครือข่ายของตนออกไปให้กว้างขวางมาก ขึ้น ทั้งในด้านของตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกของแต่ละหลักสูตร และในด้านของตัวเอง (ผาสุก พงษ์ ไพจิตร, 2557)

นิยามของคำว่า “คอร์รัปชัน” มีอยู่มากมาย หากพิจารณาในแง่ของผู้ลงมือกระทำการ คอร์รัปชันจากผลประโยชน์สาธารณะ อาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้ (พิริยะรังสรรค์, 2547)

1) การคอร์รัปชันโดยข้าราชการ (Administrative หรือ Bureaucratic Corruption) หมายถึง การกระทำที่มีการใช้หน่วยงานเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเงิน ที่เป็นไป ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ

2) การคอร์รัปชันโดยนักการเมือง (Political Corruption) หมายถึงการใช้ หน่วยงานราชการโดยนักการเมือง เพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินมากกว่าประโยชน์ สาธารณะ

3) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเอกชน หรือการคอร์รัปชันที่เกิดกับ โครงสร้าง (Structural Corruption) ในความหมายนี้มีความซับซ้อนกว่าทั้ง 2 นิยามข้างต้น ยังไม่ อาจเอาผิดตามกฎหมาย แต่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะเข้าสู่กลุ่มของผู้แสวงประโยชน์

การคอร์รัปชันที่อยู่ในข่ายของ Structural Corruption มีลักษณะคล้ายคลึงกับที่ นักวิชาการไทยพูดถึง “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” หรือ “การคอร์รัปชันระดับนโยบาย” ซึ่งหมายถึง การที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจโครงการหรือดำเนินนโยบายใดแล้วต่อมาส่งผลให้ตนเองหรือพวกพ้อง ได้รับประโยชน์โดยไม่อาจเอาผิดตามกฎหมายได้

อธิบายคอร์รัปชันด้วยสมการของ ศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะเพิ่มขึ้นหากระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดและกับการใช้ดุลพินิจสูง ในทางตรงกันข้าม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะลดลงหากสังคมมีกลไกความรับผิดชอบ (การตรวจสอบถ่วงดุล) ที่ดี

$$C = M + D - A$$

(Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability)

หมายความว่า ยิ่งมีการผูกขาด (ในการตัดสินใจให้ความดีความชอบแก่ผู้บังคับบัญชา) การใช้ดุลพินิจในการดำรงตำแหน่ง และการขาดสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่มากเท่าไร การคอร์รัปชันก็จะเกิดได้มากขึ้นเท่านั้น (สลิลลา มหันต์เชิดชูวงศ์, 2556)

เวอร์เนอร์ (Werner : 1983) กล่าวถึงปัจจัยสำคัญ 9 ประการที่มีอิทธิพลต่อการเกิดการคอร์รัปชัน ได้แก่ (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2549)

- 1) ระบบอุปถัมภ์ (M)
- 2) ความไม่เท่าเทียมกันทางฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (M)
- 3) สังคมบริโภคนิยม ที่มีช่องว่างระหว่างความต้องการกับความสามารถในการตอบสนองในสินค้าและบริการ (M)
- 4) การมีอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงที่มากหรือน้อยเกินไปของรัฐ (D)
- 5) การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่มากหรือน้อยเกินไป (D)
- 6) การขยายขอบเขตของบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและการขยายขอบเขตของโครงสร้างสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น (D)
- 7) ภาวะการณ์ขาดแคลนทางเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ
- 8) นักการเมืองที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต (M)
- 9) การมีระบบการสืบสวนและการควบคุมคอร์รัปชันที่ไม่เข้มแข็ง การไม่ให้ความสนใจปัญหาคอร์รัปชันของผู้นำ และการมีความรู้ความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของสาธารณชน (A)

พี. เฮย์วูด (P. Heywood: 1997) เห็นว่าคอร์รัปชันเป็นผลมาจากการกระทำของรัฐบาลที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ยิ่งภาครัฐขยายขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

เพียงไร อำนาจในการตัดสินใจก็จะยิ่งเข้าสู่มือเจ้าหน้าที่รัฐมากยิ่งขึ้นเพียงนั้น นอกจากนี้การตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างหนึ่งอย่างใด ที่ถูกกำกับควบคุมด้วยกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ภาครัฐและเอกชนมีโอกาสร่วมมือกันคอร์รัปชัน (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549)

Leff (1964) เห็นว่าคอร์รัปชันอาจมีผลกระทบได้ทั้งด้านลบและด้านบวก ในแง่ลบเขามองว่าคอร์รัปชันสามารถส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีทำให้เก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เป็นการกีดขวางการพัฒนาประเทศ เพราะไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนหรือการพัฒนา อย่างไรก็ตาม Leff เห็นว่าคอร์รัปชันก็อาจมีผลกระทบด้านบวกซึ่งเป็นสิ่งที่คนทั่วไปมองข้ามไปได้เช่นเดียวกัน เขาเห็นว่าในประเทศที่กำลังพัฒนาที่มากไปด้วยความไม่แน่นอนทางการเมืองมีวิกฤติเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ มีกระบวนการตัดสินใจในเรื่องทางการเมืองที่ขาดความสมเหตุสมผลและเป็นเรื่องส่วนตัว คอร์รัปชันสามารถที่จะช่วยลดความไม่แน่นอนและยังช่วยขยายการลงทุนของธุรกิจเอกชน นอกจากนี้สินบนยังอาจช่วยทำให้เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ช่วยเพิ่มการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพของธุรกิจภายในตลาดรวมทั้งคอร์รัปชันยังอาจทำหน้าที่ขัดขวางความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการมีนโยบายทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีของรัฐบาลได้อีกด้วย (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549)

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัย สามารถสรุปคำจำกัดความของปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชัน คือ

1 อำนาจผูกขาด (Monopoly) หมายความว่า การดำรงอยู่ในระบบอุปถัมภ์ อันก่อให้เกิดการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสังคมบริโภค ที่มีนักการเมืองมุ่งหวังให้ได้มาซึ่งการควบคุมและใช้ทรัพยากรของรัฐ

2 การใช้ดุลยพินิจ (Discretion) หมายความว่า การที่รัฐควบคุมและแทรกแซงโดยใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่มากหรือน้อยเกินไป และการมุ่งเน้นสร้างคะแนนนิยม (นโยบายประชานิยม) บนพื้นฐานของการตัดสินใจทางการเมืองที่ขาดความสมเหตุสมผลทั้งในเชิงที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมและส่วนตัว

3 การตรวจสอบถ่วงดุล (Accountability) หมายความว่า ระบบการสืบสวนและการควบคุมคอร์รัปชันที่ไม่เข้มแข็ง

2.5 องค์การที่คอยทำหน้าที่ประสาน (Agent) กับการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและการฟอกเงิน

ศ.ดร.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ได้ให้ความหมายของ “องค์การอาชญากรรม” ไว้ว่า “อาชญากรรมองค์กร” หมายถึง อาชญากรรมซึ่งอาชญากรได้รวมตัวเข้าด้วยกันตามสายการบังคับบัญชา ในรูปขององค์การ โดยจัดวางแผนและดำเนินงาน เพื่อประกอบธุรกิจผิดกฎหมายประเภทต่าง ๆ และบ่อยครั้งที่องค์การอาชญากรจะอาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจและการเองเพื่อผูกขาดการดำเนินงานที่ผิดกฎหมายนั้น ๆ

รศ.นวลจันทร์ ทศนชัยกุล ได้ให้ความหมายว่า “องค์การอาชญากรรม” คือ การที่คณะบุคคลรวมตัวกันกระทำความผิดเกี่ยวกับธุรกิจการเงิน โดยในการรวมตัวกันจะมีการบริหารจัดการอย่างเป็นทางการและมีประสิทธิภาพ การกระทำความผิดที่เป็นองค์การนี้จึงยากแก่การจับกุมปราบปราม

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ มาจากภาษาอังกฤษว่า White Collar Crime หรืออาชญากรรมเสื้อคอปกขาว ซึ่งก็มีผู้ได้ให้นิยามในการทำงานใกล้เคียงกันไปดังนี้

Edward Sutherland นักอาชญาวิทยาและนักสังคมวิทยา เป็นบุคคลแรกที่ใช้คำ ๆ นี้ โดยให้นิยามตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1939 ว่า “เป็นอาชญากรรมที่กระทำโดยบุคคลมีสถานทางสังคมระดับสูงและเป็นที่เคารพนับถือ โดยอาศัยโอกาส หรืออาชีพของตนในการกระทำผิด ซึ่งรวมถึงการกระทำผิดโดยบริษัทหรือนิติบุคคลอื่นด้วย” ทั้งนี้ พ.ต.ท.ดร. ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ มีความเห็นว่าคำนิยามข้างต้น เกิดจากมุมมองเฉพาะในตัวแบบอาชญาวิทยา (Criminology) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่ถูกต้องนัก เพราะจำกัดขอบเขตของผู้กระทำผิดโดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานในทางสังคมและทางเศรษฐกิจของตัวผู้กระทำผิดเป็นสำคัญ เช่น พิจารณาเฉพาะพื้นเพทางครอบครัว (Family background) และความระดับร่ำรวยของบุคคลคนนั้น ซึ่งในทางข้อเท็จจริงแล้ว บุคคลที่กระทำผิดนั้น ไม่ได้เป็นบุคคลที่มีพื้นฐานทางครอบครัวที่ดี หรือเป็นผู้มีฐานะร่ำรวยเสมอไป และผู้กระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีอำนาจในทางการบริหารขององค์กรนั้น ๆ เท่านั้น คำนิยามข้างต้น จึงถือว่าค่อนข้างล้าสมัยไปแล้ว

กระทรวงยุติธรรมสหรัฐ (Department of Justice) ได้นิยาม white collar crime ว่าหมายถึง การกระทำความผิดที่ไม่ใช่ความผิดรุนแรง เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ทางการเงิน โดยวิธีการฉ้อโกงของบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ซึ่งมีสถานะประกอบอาชีพในฐานะผู้เป็นเจ้าของกิจการหรือมีวิชาชีพหรือกึ่งวิชาชีพเฉพาะ โดยใช้วิธีการทั้งหลายซึ่งจะต้องมีความชำนาญเฉพาะและโอกาสในการกระทำความผิด นอกจากนี้ ยังรวมความถึงการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรง เพื่อให้ได้ประโยชน์ทางการเงินโดยใช้วิธีการอันเป็นการฉ้อโกง และกระทำความผิดโดยบุคคลใดก็ตามซึ่งจะมีความรู้พิเศษหรือทาง

เทคนิควิธีการทางธุรกิจและทางการบริหารงาน โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีอาชีพอะไร ซึ่งคำนิยามของกระทรวงยุติธรรมสหรัฐได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังคงแคบเกินไป ผู้ที่ในวงวิชาชีพผู้ใช้กฎหมาย โดยเฉพาะศาล อัยการ และทนายความ จึงได้พยายามให้คำนิยามคำนี้ เพื่อแยกแยะความแตกต่างจาก อาชญากรรมทั่วไป (street crime) ไว้มุ่งเป้า (โดยไม่ได้ให้นิยามเฉพาะเจาะจง) อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการกระทำความผิดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีลักษณะ ดังนี้

- 1) เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังประทุษร้ายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน
- 2) เกี่ยวข้องกับการครอบครอง การขาย หรือการจำหน่ายซึ่งยาเสพติด
- 3) เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม
- 4) เกี่ยวข้องกับนโยบายการเมืองเกี่ยวกับคนเข้าเมือง สิทธิพลเมือง และ ความมั่นคงของชาติ และเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่เป็นการสิ่งชั่วร้าย หรือ การกระทำผิดฐานลักทรัพย์ทั่วไป

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีองค์กรอาชญากรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพวกมาเฟีย หรือพวก La Cosa Nostra ฯลฯ ที่ได้ถือกำเนิดและดำเนินกิจการขององค์กรอาชญากรรมมาอย่างยาวนานในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงคุ้นเคยและมีประสบการณ์ที่เลวร้ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำขององค์กรอาชญากรรม และเพื่อเป็นการต่อสู้และปราบปรามองค์กรอาชญากรรม จึงได้มีการตรากฎหมาย Racketeer Influenced and Corrupt Organizations หรือที่เราเรียกว่ากฎหมาย RICO ขึ้น โดยได้มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรม (พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตน์กุล, 2549)

ดังนั้น กฎหมาย RICO จึงได้ถือกำเนิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชญากรรมในรูปแบบองค์กรอาชญากรรม โดยมีมาตรการที่สำคัญ ๆ ที่นำมาใช้ต่อกรกับองค์กรอาชญากรรม ก็คือมาตรการการริบทรัพย์สินและมีการนำเอาหลักทฤษฎีหลักการสมคบมาบังคับใช้กับการกระทำความผิด จากการศึกษาพบว่ามาตรการทั้งสองดังกล่าวมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถพิสูจน์ความผิดได้อย่างรวดเร็ว กว่าที่ใช้มาตรการทางอาญาทั่วไป และการใช้มาตรการริบทรัพย์สินก็เพื่อที่จะทำลายเงินสกปรก ที่หมุนเวียนอยู่ในกิจการ ธุรกิจที่ผิดกฎหมาย และถูกกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนของอาชญากรรมทางธุรกิจ (Business Crime)

มาตรการสำคัญของกฎหมาย RICO มีดังนี้

1. มาตรการสบคบ ซึ่งสามารถแบ่งฐานสมคบกันกระทำความผิดได้ โดยแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ

- 1.1 การสมคบกันกระทำความผิดที่ต้อง มีการกระทำที่ปรากฏออกมาภายนอก (Overt Act Treys Conspiracies) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือบุคคลสองคนหรือมากกว่าขึ้นไป ได้ตกลงร่วมกันที่จะกระทำความผิดใด ๆ และจำเลยได้สมคบกันกระทำความผิด โดยรู้และเจตนาว่าร่วมกันที่จะกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการสบคม และในระหว่างที่ได้มีการสบ

คบกันจะต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น (Over Act) เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการคบคม

1.2 การสบคบกันกระทำความผิด โดยไม่มีการกระทำที่ปรากฏออกมาภายนอก (None Overt Act Type Conspiracies) คือ การสบคบกันกระทำความผิดที่ไม่ต้องการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น (Overt Act) ในการกระทำความผิดอาทิ เช่น การสบคบกันเพื่อจำหน่ายหรือครอบครองยาเสพติด การสบคบกันเพื่อแทรกแซงการค้าระหว่างรัฐ หรือการสบคบกันเพื่อกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อสิทธิ และเสรีภาพของพลเมือง เป็นต้น

มาตรการสบคบได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1970 โดยบัญญัติไว้ในส่วนที่ 9 ของ Organized Crime Control Act of 1970 มีเหตุผลที่สำคัญของกฎหมายเพื่อบังคับใช้ คือ

1) องค์การอาชญากรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะรูปแบบการประกอบอาชญากรรมที่เชี่ยวชาญอาชญากรรมหลายรูปที่ต่างกันมีการประกอบอาชญากรรมที่ขยายกว้างขึ้นในทุก ๆ ปีจะมีการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น การฉ้อโกง และทุจริตในทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก

2) องค์การอาชญากรรม มีโครงสร้างในการควบคุมบงการเป็นลำดับชั้นมีอำนาจในการแสวงหารายได้และผลประโยชน์จากการกระทำความผิดซึ่งรวมถึง ประกอบการธุรกิจการพนัน การให้กู้ยืมเงิน โดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด การโจรกรรม การค้ายาเสพติดและธุรกิจที่ผิดต่อกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศ

3) การได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินจำนวนมากได้นำมาใช้ในการแทรกแซงและทุจริตในธุรกิจที่ถูกต่อกฎหมาย สหภาพแรงงาน ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อสังคมและประชาชน

4) การประกอบอาชญากรรมในรูปแบบขององค์การอาชญากรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ผู้ประกอบธุรกิจโดยสุจริต ตลอดจนการแข่งขันทางด้านธุรกิจ โดยมีการแทรกแซงต่อระบบการค้าโดยเสรี ทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศก่อให้เกิดความเสียหาย และผลกระทบต่อระบบสวัสดิการโดยทั่วไป

5) องค์การอาชญากรรมได้มีการประกอบอาชญากรรมอย่างต่อเนื่องและมีการพัฒนาโครงสร้างภายในองค์การอาชญากรรมอย่างมากมาย เพราะเหตุที่ว่ามีข้อบกพร่องในเรื่องกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยมีข้อจำกัดต่อการพัฒนาการยอมรับพยานหลักฐานในการฟ้องร้องคดีอาญา และใช้เป็นมาตรการในการลงโทษ หรือได้รับการเยียวยาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์การอาชญากรรม

สำหรับหลักเกณฑ์และข้อกำหนดซึ่งเป็นวาระสำคัญของ Racketeer Influenced and Corrupt Organization Statue (RICO) คือ หลักการฟ้องร้องดำเนินคดีในกฎหมาย RICO โจทย์มีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ในประเด็นดังต่อไปนี้ให้แน่ชัด คือ

- 1) การที่จำเลยได้กระทำความผิด ตั้งแต่สองการกระทำหรือมากกว่านั้น
- 2) ในการกระทำความผิดได้มีการวางแผนกันไว้
- 3) มีการลงทุนไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม รวมถึงการสนับสนุนผลประโยชน์หรือรายได้ในการกระทำร่วมกัน
- 4) ในการประกอบกิจการ
- 5) การกระทำดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อภาคเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

ประเภทความผิดที่ต้องห้ามตามกฎหมาย RICO ได้แก่

- 1) ความผิดกฎหมายแห่งมลรัฐ อาทิเช่น การฆ่าผู้อื่น การลักพาตัว การพนัน การวางเพลิง การให้สินบนและการดำเนินการเกี่ยวกับยาเสพติดหรือวัตถุอันตราย เป็นต้น
- 2) ความผิดกฎหมายแห่งสหรัฐ อาทิเช่น การให้สินบน การปลอมแปลงเงินตรา การลักทรัพย์ในการส่งของระหว่างรัฐ เป็นต้น

2.6 แนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ คิดใหม่ทำใหม่ เพื่อหัวใจของการบริหาร สาธารณะ

หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่จะเป็นเครื่องมือในการหาทางออกให้กับปัญหาหรือข้อจำกัดของราชการที่สะสม มาอย่างยาวนาน แม้ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือ แต่เชื่อว่าหากทางราชการนำไปปฏิบัติใช้ ผลลัพธ์ที่ได้อาจจะใกล้เคียงกับการแก้ไขปัญหาในสถานะที่ใกล้ปมปัญหามากที่สุด รัฐต้องยอมรับว่า “สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้” มันดำรงอยู่และฝังรากลึกกรอการแก้ปัญหาอย่างจริงจังและจริงจัง กล้านำปัญหาออกมาดู ทูบให้แตกคลีออกมาดูว่าแท้ที่จริงแล้วช่องว่างหรืออุปสรรคปัญหามันอยู่ตรงไหน ฉะนั้นแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ที่เน้นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และให้เกียรติกับพลเมืองอย่างครอบคลุมทุกมิติ ในทางเดียวกันพลเมืองก็ต้องดำรงตนบนสามัญสำนึกที่ดีต่อสังคมส่วนรวมในทุก ๆ มิติเช่นกัน อันจะนำไปสู่ผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมร่วมกัน ก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคส่วนตัวที่จะขัดความสงบสุขของสังคมไปได้

แนวคิด NPS มักจะพูดถึงบทบาทหลักของข้าราชการ คือช่วยเหลือประชาชนในการตีความและค้นพบผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าพยายามที่จะควบคุมหรือถือหางเสีย ถ้า OPM (Old

Public Management) เปรียบเสมือนการพายเรือ (Rowing) คือเจ้าหน้าที่ภาครัฐทำหน้าที่เองทุกอย่าง NPM (New Public Management) จะเหมือนการถือหางเสือ (Steering) คือรัฐรับบทบาทเป็นผู้ควบคุมกฎ (Regulator) และปล่อยให้ภาคส่วนอื่นเป็นผู้ปฏิบัติ (Operator) ในขณะที่ NPS ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (Serving) และอำนวยความสะดวกให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐ

พูดให้ถึงที่สุด NPS มองถึงการบริการสาธารณะที่ต้องดียิ่ง ๆ ขึ้นไป โดยให้ความสำคัญกับสิทธิของการเป็นพลเมืองในบทบาทต่าง ๆ มอง “คนเป็นคน” มากขึ้น เน้นความเป็นมนุษย์ที่แท้จริง จากบัญญัติ 7 ประการของ NPS สรุปความภาครัฐจะต้องปรับตัวอย่างยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงในการมองพลเมืองในบทบาทต่าง ๆ โดยมองพลเมืองเป็นมากกว่าลูกค้า ต้องมองพลเมืองในบทบาทของผู้รับบริการ ผู้ถูกระงับ ตลอดจนมองพลเมืองว่าเป็นพลเมืองที่มีสิทธิใช้สาธารณูปโภคสาธารณะ ผลักให้พลเมืองก้าวเข้ามาสู่วงของการมีส่วนร่วม สร้างพลเมืองให้ตระหนักในความคิดของเขาเพื่อนำไปสู่การทำให้สังคมส่วนรวมอันจะก้าวไปสู่ผลประโยชน์ส่วนรวม เน้นย้ำอย่างยืดหยุ่นที่จะทำให้พลเมืองมีส่วนร่วมในทุกมิติ ลึกซึ้งในสำนึกชุมชน ราชการจะต้องให้คุณค่ากับกระบวนการและนโยบายสาธารณะ ความรับผิดชอบต่ออำนาจและรัฐบาล องค์การภาครัฐและเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อพลเมือง

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง/วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2543) ศึกษาภาพรวมเศรษฐกิจนอกกฎหมาย พบว่า เศรษฐกิจนอกกฎหมายมีขนาดโดยรวมสร้างมูลค่าเพิ่มระหว่าง 286,000 ถึง 457,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8 ถึง 13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศหรือ GNP คณะวิจัยพบว่าการพนัน ๓ ประเภท หวยใต้ดิน บ่อน พนันฟุตบอลรวมกันสร้างรายได้สูงสุด 134,000 ถึง 277,000 ล้านบาท (2543)

ผู้ประกอบการธุรกิจนอกกฎหมายดำรงอยู่ได้และร่ำรวย เพราะได้รับการคุ้มครองจากผู้ใหญ่มีสี นักการเมือง และในระดับรัฐมนตรีบางราย จากการศึกษาพบว่า มี ส.ส. จำนวนหนึ่งในรัฐสภาปัจจุบันมีส่วนพัวพันกับเศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทต่าง ๆ ทั้งฐานะผู้ทำธุรกิจโดยตรง หรือมีส่วนให้ความคุ้มครองปกป้องธุรกิจผิดกฎหมาย หรือในฐานะมีส่วนสนับสนุนด้านการเงิน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2543)

รัตนะ บัวสนธ์ (2546) ได้ทำการศึกษา คอร์รัปชันในวงการการศึกษาของไทย: กรณีศึกษาในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง พบว่าจากการสำรวจความคิดเห็น พบว่า ประเทศไทยที่มีการคอร์รัปชันในวงการราชการ การเมืองและธุรกิจแม้กระทั่งในวงการการศึกษา

สาเหตุของการคอร์รัปชัน มาจากภายในหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน
ดังนี้

ประการแรก สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำ ประกอบด้วย

- (1) โอกาสที่จะกระทำแล้วไม่ถูกจับได้หรืออยู่ในตำแหน่งที่เอื้อให้กระทำ
- (2) สิ่งจูงใจ ขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับหรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะเสีย

ไปเมื่อกระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง

- (3) การเสี่ยงภัย หากกระทำไปแล้วผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่หากกรณีถูกตรวจพบหรือ

ถูกจับได้

- (4) ความซื่อสัตย์

ประการที่สอง เนื่องจากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือปัจจัยภายนอก ได้แก่

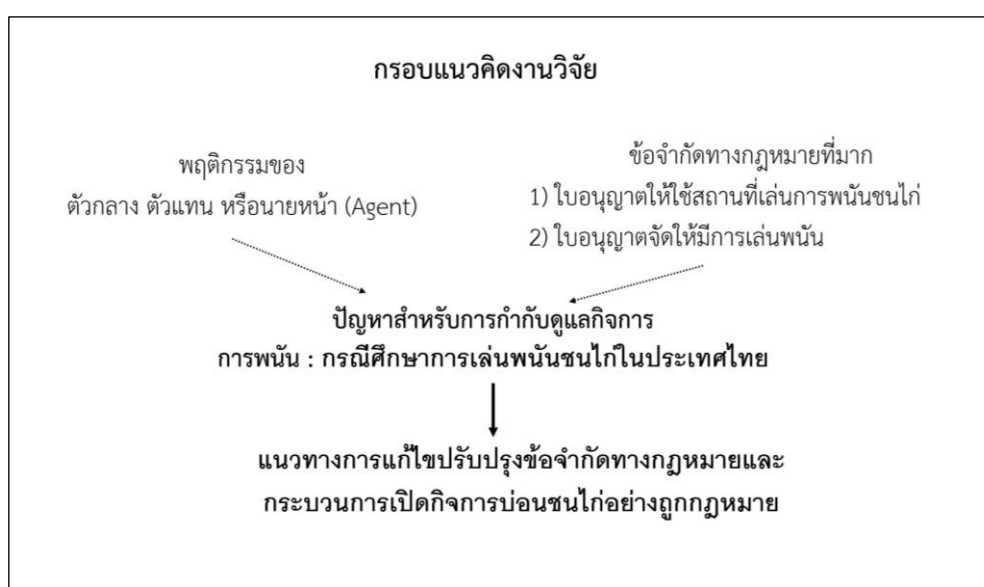
- (1) ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ
- (2) ด้านการเมือง
- (3) ด้านสังคม
- (4) การบริหารงานของรัฐบาลที่ขาดประสิทธิภาพ
- (5) กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือข้อบกพร่อง
- (6) การมีตำแหน่งที่เอื้อต่อการกระทำผิด
- (7) การตกอยู่ภายใต้อิทธิพลสถานะสิ่งแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต
- (8) จากหลายสาเหตุร่วม

พิชญ์นิฐา พรรณศิลป์ และคณะ (2559) ได้ทำการศึกษาการคอร์รัปชันในระบบ

ราชการไทย : แนวทางการป้องกันและแก้ไข พบว่า กระบวนการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย เกิดจากโครงสร้างส่วนบนของระบบบริหาร ซึ่งมีอำนาจอิทธิพลในการสั่งการจากสายการบังคับบัญชาที่เหนือกว่า มีบทบาทในการกำหนดพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน และโยงไปสู่กระบวนการคอร์รัปชัน ปัญหาการคอร์รัปชันในแวดวงของระบบราชการไทย ที่จะต้องรับดำเนินการแก้ไขและถือเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ทุกภาคส่วนจะต้องหาวิธีการป้องกันและถือเป็นนโยบายที่ภาคส่วนราชการจะต้องนำไปปฏิบัติ รวมทั้งการสร้างระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จะสามารถลดแรงจูงใจให้เกิดการคอร์รัปชัน นำมาซึ่งการป้องกันและลดปัญหาของการคอร์รัปชันในประเทศไทยให้หมดไปอย่างยั่งยืนต่อไป

ห้สร่า ทองกลาง (2562) ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมการเล่นพนันชนไก่และศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมเล่นการพนันของประชาชนในจังหวัดชลบุรี พบว่า การแก้ไขทัศนคติการพนันชนไก่ด้วยการควบคุมกิจกรรมสนามชนไก่ตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่ได้ผล สิ่งที่น่าจะต้องทำควบคู่กันไปคือการสร้างค่านิยมที่เหมาะสมเกี่ยวกับการพนัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพนันประเภทวิถีชุมชน

2.8 กรอบแนวคิดงานวิจัย



การบริหารงานราชการภายใต้องค์การราชแบบดั้งเดิมที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายและมีระเบียบขั้นตอนจำนวนมาก โดยเฉพาะการขอใบอนุญาตต่าง ๆ ในประเทศไทย การพนันชนไก่ก็ไม่ได้ต่างกัน การจะเปิดบ่อนชนไก่สัก 1 แห่ง ผู้ประกอบการจำเป็นจะต้องมีใบอนุญาตที่สำคัญอย่างเป็นทางการอยู่ 2 ใบอนุญาต ได้แก่ ใบอนุญาตให้ใช้สถานที่เล่นการพนันชนไก่ และใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นพนัน ซึ่งจะต้องผ่านการกลั่นกรองของคณะกรรมการต่าง ๆ ถึง 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบสถานที่ที่จัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ (เปิดบ่อน) ภายใต้กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการตรวจรับรองมาตรฐานสนามชนไก่ชน/สนามประลองไก่ ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการฝ่ายทหารที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย ภายใต้กระทรวงกลาโหม

ทั้งนี้ กระบวนการตรวจสอบที่เข้มขันอันสืบเนื่องจากระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ถือเป็นอุปสรรคหรือมีต้นทุนค่าเสียโอกาสในการดำเนินกิจการธุรกิจทางด้านเวลา ซึ่งส่งผลให้เจ้าของกิจการบ่อนไก่ จึงต้องหันไปพึ่งพาตัวแทนหรือนายหน้า (Agent) ซึ่งเปรียบเสมือนการจ่ายค่าทางด่วน

(Expressway) เพื่อให้มาซึ่งการได้ใบอนุญาตประกอบกิจการบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมาย และหลักประกันในการประกอบธุรกิจได้อย่างราบรื่น พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการคอร์รัปชันในระบบราชการ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ ในการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการบ่อนไก่ และการอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าของกิจการในการดำเนินกิจการบ่อนไก่ที่เป็นไปอย่างราบรื่น คงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ในการกำกับควบคุมปริมาณกิจกรรมการพนันที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมของไทย



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Method)

การศึกษาปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนัน : กรณีศึกษาการเล่นพนันชนไก่ในประเทศไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยและครอบคลุมเนื้อหาของ การวิจัย ผู้วิจัยจึงเลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการ สัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบกับการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แล้วจึงนำข้อมูล ดังกล่าวมาวิเคราะห์ และเสนอเป็นความเรียงเพื่อตอบคำถามวิจัย โดยวิธีการวิจัย ดังต่อไปนี้

3.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาค้นคว้า ข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกอบกับการใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก แล้วจึงนำข้อมูล ดังกล่าวมาวิเคราะห์ และเสนอเป็นความเรียงเพื่อตอบคำถามวิจัย การดำเนินการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการศึกษา 2 แบบคือ

1. ศึกษาข้อมูลที่ได้มาจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษารวม รวมข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อสั่งการ เอกสารทางวิชาการ แนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ อัน จะสามารถอธิบาย คลายปมปัญหาตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัยขึ้นนี้ได้
2. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการเก็บข้อมูลจากการ สัมภาษณ์ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งหมด 12 ท่าน ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับ บ่อนการพนันชนไก่โดยตรงและโดยอ้อม

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินกิจการบ่อนชนไก่ ซึ่งมีลักษณะที่ใช้ในการศึกษา แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนัน : กรณีศึกษาการเล่นพนันชนไก่ใน ประเทศไทย
2. ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมจากหนังสือ งานวิจัย และเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ และการสืบค้นข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ อินเทอร์เน็ต โดยศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ผลงาน การวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนัน : กรณีศึกษาการเล่นพนัน ชนไก่ในประเทศไทย

3.3 การรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

1. ผู้ให้ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำกับดูแลกิจการ การพนันกรณีศึกษาการเล่นพนันชนไก่ในประเทศไทย โดยเน้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องแบบเจาะจง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการขอใบอนุญาตดำเนินกิจการชนไก่ ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 12 ท่าน ประกอบด้วย

1) ตัวแทนตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) จำนวน 4 ท่าน

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลัก ที่จะทำให้การดำเนินกิจกรรมหรือกิจการของเจ้าของบ่อนชนไก่ สามารถดำเนินกิจกรรมไปได้ ย่อมหนีไม่พ้นตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) ที่ดำเนินการวิ่งเต้นให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตและคอยดูแลธุรกิจจากผู้ก่อความต่าง ๆ ให้แก่เจ้าของบ่อนชนไก่จำนวนทั้งหมด 4 ท่าน

2) เจ้าหน้าที่กรมการปกครองที่ดูแลในส่วนข้อกำหนดการพนันจำนวน 2 ท่าน

ในส่วนกลาง (กรมการปกครอง) จะมีส่วนงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำกับดูแลกฎหมายการพนันที่ค่อนข้างเป็นที่เลื่องลือให้คำปรึกษาปัญหาหรือข้อหาหรือ ตลอดจนวินิจฉัยปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค อันจะก่อให้เกิดแนวทางในการควบคุมและปฏิบัติ ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วทั้งประเทศซึ่งผู้วิจัยเลือกที่จะสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ 1 ท่าน ที่รับผิดชอบงานในกลุ่มงานการพนัน ส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อย 4 สำนักการสอบสวนและนิติการ (วังไซยา) กรมการปกครอง ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่เลื่องลือในส่วนของการขอใบอนุญาตการพนัน พุทธศักราช 2478 และเจ้าหน้าที่อีก 1 ท่าน ที่รับผิดชอบงานในส่วนของการอำนวยความสะดวก ซึ่งทำงานในเชิงรุก เน้นการเป็นที่เลื่องลือในการจับกุม ตรวจสอบ และกำกับดูแลกิจกรรมการพนันทุกประเภทให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งในบางโอกาสหากมีภารกิจที่เกินกว่ากำลังของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จะรับผิดชอบได้ เจ้าหน้าที่ส่วนกลางก็จะลงไปดำเนินการช่วยเหลือการอย่างใกล้ชิดภายใต้ ชื่อ ชุดปฏิบัติการพิเศษกรมการปกครอง

3) ปลัดอำเภอ (เจ้าหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครอง) จำนวน 3 ท่าน ทำหน้าที่ดูแลเขตพื้นที่ที่มีบ่อนชนไก่แห่งละ 1 ท่าน ในพื้นที่แต่ละภาค (รวม 3 ภาค)

ผู้วิจัยเลือกเจ้าพนักงานปกครองในพื้นที่แต่ละภูมิภาค ซึ่งรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาต อันมีส่วนหรือเป็นด่านแรกของผู้ประกอบหรือเจ้าของบ่อนไก่ จะต้องมายื่นเอกสารหรือยื่นคำร้องต่าง ๆ เพื่อจะขออนุญาตประกอบกิจการ การพนันชนไก่ เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญภาคละ 1 ท่าน

4) เจ้าของบ่อนชนไก่ จำนวน 3 ท่าน ภาคละ 1 ท่าน

ผู้วิจัยเลือกเจ้าของบ่อนไก่ ที่ประกอบธุรกิจมาอย่างยาวนานและผู้ประกอบธุรกิจรายใหม่ซึ่งมีประสบการณ์ไม่ยาวนาน อันมีประสบการณ์ตรงและลึกซึ้งในการได้มาซึ่งใบอนุญาต

ประกอบกิจการและรายละเอียดอื่น ๆ ที่เป็นข้อเท็จจริง ซึ่งจะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบในการประมวลผลการวิจัยที่ครอบคลุม จำนวน ๓ ท่าน

ตารางที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ลำดับที่	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จังหวัด	จำนวน (คน)	จำนวนรวม (คน)
1	ตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent)	นนทบุรี	1	4
		ปทุมธานี	1	
		เชียงใหม่	1	
		กรุงเทพ	1	
2	เจ้านักงานปกครอง (ส่วนกลาง)	กรุงเทพ	2	2
3	ปลัดอำเภอ	เชียงใหม่	1	3
		นครราชสีมา	1	
		สระบุรี	1	
4	เจ้าของบ่อนชนไก่	เชียงใหม่	1	3
		นครราชสีมา	1	
		สระบุรี	1	
			12	12

2. นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากเอกสาร (Documentary Study) และการสัมภาษณ์ทั้งหมดนำมา เปรียบเทียบ วิเคราะห์ ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ และประมวลผลสรุปผลการวิจัยเบื้องต้น

3.4 ขอบเขตในการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล

บ่อนไก่ที่ดำเนินการถูกกฎหมายจำนวน 3 บ่อน ในพื้นที่ 3 ภาค (ภาคเหนือพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ 1 บ่อน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา 1 บ่อน และภาคกลางพื้นที่จังหวัดสระบุรี 1 บ่อน)

ตารางที่ 2 พื้นที่เก็บข้อมูล

ลำดับที่	ภาค	จังหวัด
1	เหนือ	เชียงใหม่
2	ตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา
3	กลาง	สระบุรี

3.5 ระยะเวลาที่ใช้ในการทำวิจัย

กันยายน 2563 ถึง ธันวาคม 2563

3.6 ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาตการประกอบกิจการ บ่อนไก่ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับแรงจูงใจในการตัดสินใจเลือกรับงาน/เลือกอำนวยความสะดวก/เลือกใช้บริการ เป็นคำถามปลายเปิด (Open – Ended Questions) จำนวน 3 ข้อ ได้แก่

1. อะไรเป็นปัจจัยหลักในการเลือกรับงาน/เลือกอำนวยความสะดวก/เลือกใช้บริการ
2. งานหรือใบอนุญาตประเภทไหน ที่ชอบทำมากที่สุดและมักจะรับงานในลักษณะนี้
3. สิ่งตอบแทนแบบไหนเป็นสิ่งที่ต้องการมากที่สุดในการรับงานของคุณ

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความต้องการหรือสิ่งที่ยากจะได้และทัศนคติ เป็นคำถามปลายเปิด (Open – Ended Questions) จำนวน 3 ข้อ ได้แก่

1. ก่อนเริ่มงานข้อมูลหรือสิ่งใดที่เป็นสิ่งสำคัญที่คุณจะต้องการทราบข้อมูลเหล่านั้นเสมอถึงจะสามารถทำงานที่ได้รับมาได้
2. คุณคิดว่าการมี Agent ดีหรือไม่ อย่างไร
3. คุณคิดว่าการรับงานในลักษณะการเป็นผู้มีอิทธิพลแบบนี้ สามารถส่งผลดี/ผลเสียอย่างไร ต่อระบบราชการ

ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะ เป็นคำถามปลายเปิด (Open – Ended Questions) จำนวน 3 ข้อ ได้แก่

1. บริบทของประเทศไทยมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนเอื้อต่อการทำงานหรือไม่อย่างไร
2. อยากบอกอะไรกับสังคม
3. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

บทที่ 4

ผลการวิจัย (Research Findings)

การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนัน กรณีศึกษาการเล่นพนันชนไก่ในประเทศไทย มีการกำหนดวัตถุประสงค์ คือ เพื่อศึกษาสาเหตุที่ผู้ประกอบการบ่อนชนไก่เลือกดำเนินกิจการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดและเป็นปัจจัยส่งเสริมในการเปิดบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางส่งเสริมให้มีการเปิดบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมาย

การเปิดบ่อนที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ในเนื้อหาของ**ตัวบทในสารบัญญัติ อาจจะไม่ค่อยมีความซับซ้อนมากนัก แต่เมื่อนำมาบังคับใช้ แยกย่อยออกมาสู่กระบวนการ ทำให้มีขั้นตอนที่ยุ่ยากซับซ้อน กว่าที่จะได้มาซึ่งใบอนุญาต** เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว การประกอบกิจการย่อมมีอุปสรรคเป็นเรื่องราวธรรมดา ฉะนั้นผู้ประกอบการจึงออกแบบการแก้ปัญหาการบริหารกิจการภายในบ่อนชนไก่ขึ้นมาหลายเรื่องหลายประการ ส่งผลให้วิธีการแก้ไขปัญหาของผู้ประกอบการนั้นขัดกับข้อกำหนดของกฎหมาย เป็นที่มาของการใช้บริการตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) ในการพูดคุยกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ขอให้เอาหูไปนาเอาตาไปไร่ โดยทางผู้ประกอบการก็ได้จัดส่งส่วยหรือเรียกอย่างไร้แล้วแต่ในทำนองนี้เป็นการตอบแทน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ เริ่มบิดเบี้ยวหรือเบลอไป นานวันเข้าก็ลุกลามใหญ่โตกลายเป็นปัญหาสังคมในระดับชาติ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาถึงแก่นแท้ของปัญหา ว่าแท้จริงแล้วจุดเริ่มต้นของปัญหาตรงนี้มีที่มาที่ไปหรือเริ่มต้นมาจากตรงไหน โดยรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อค้นพบจากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการทุกฝ่าย โดยผลการวิจัยจะนำเสนอแบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ตารางที่ 3 การสัมภาษณ์ ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent)

คำถาม/Agent	คนที่ 1 (ราชการ)	คนที่ 2 (เอกชน)	คนที่ 3 (เอกชน)	คนที่ 4 (ราชการ)	บทสรุป
1. อะไรเป็นปัจจัยหลักในการเลือกรับงาน/เลือกยื่นความประสงค์ใช้บริการ	ค่าตอบแทน/ ความยากง่าย ของระบบราชการ (M/D)	ค่าตอบแทน/ สร้างเครดิตใน ระบบ (จกกร) (M/D)	ค่าตอบแทน (M)	ค่าตอบแทน/ ช่องทางความยาก ง่ายสำหรับงาน (M/D)	ค่าตอบแทน/ช่องว่างของ ระบบราชการ (M/D)
2. งานหรือใบอนุญาตประเภทไหน ที่ชอบทำมากที่สุดและมักจะได้รับงานในลักษณะนี้	ไม่ระบุ/ขึ้นอยู่กับ ความยากง่าย (M)	ใบอนุญาตเป็น /การพนัน (M)	ใบอนุญาต/ โรงแรม (M)	ไม่ระบุ/ขึ้นอยู่กับ โอกาสและจังหวะ (M)	ชนิดใบอนุญาตแล้วแต่ความ ชัดเจนงานของ Agent (M)
3. สิ่งตอบแทนแบบไหนที่ต้องการมากที่สุดในการรับงานของคุณ	เงิน/คอนเน็คชั่น (M)	เงิน (M)	เงิน (M)	เงิน/คอนเน็คชั่น (M)	เงิน/คอนเน็คชั่น (M)
4. ก่อนเริ่มงานข้อมูลหรือสิ่งที่ได้เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่ต้องการทราบข้อมูลเหล่านั้นเสมอ ถึงจะสามารถทำงานที่ได้รับมาได้	ข้อมูลพื้นฐาน ทั่วไป/ค่าตอบแทน (M)	ข้อมูลพื้นฐาน ทั่วไป (M)	ข้อมูลพื้นฐาน ทั่วไป/ค่าตอบแทน (M)	ข้อมูลพื้นฐาน ทั่วไป (M)	ข้อมูลพื้นฐาน ทั่วไป/ค่าตอบแทน (M)
5. คุณคิดว่ากรม Agent ดีหรือไม่ อย่างไร	ดี/ช่วยผู้ประกอบการ และราชการ (D)	ดี/ไม่ได้ทำอะไร ผิด (D)	ดี/ช่วยเหลือ ผู้ประกอบการ (D)	ดี/ไม่ได้ทำอะไร ผิด (D)	ดี/ไม่ได้ทำอะไรผิด ทุกฝ่าย ผลประโยชน์ (D)
6. คุณคิดว่ากรมรับงานในลักษณะการเป็นผู้มีอิทธิพลแบบนี้ สามารถส่งเสริม/ลดเสียอย่างไร ต่อระบบราชการ	ดี/อยู่ในสังคมได้ (M)	ดี/เป็นธุรกิจ (M)	ดี/ไม่ได้ทำให้ระบบ ราชการเสียหาย (M/D)	ดี/เป็นธุรกิจ หนึ่งในสังคม (M)	ดีต่อระบบราชการและเป็นเพียงธุรกิจ หนึ่งในสังคม (M/D)
7. ปัญหาของประเทศไทยมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนเอื้อต่อการทำงานหรือไม่ อย่างไร	วัฒนธรรมอุปถัมภ์/ เส้นสายระบบราชการ (M/D)	ระบบเจ้าขุนมูลนาย/ ราชการแบบดั้งเดิม (M/D)	วัฒนธรรมแบบ ไทย ๆ (M)	ระบบอุปถัมภ์ (M)	สังคมอุปถัมภ์/ ราชการแบบดั้งเดิม (M/D)
8. ยกนอกอะไรเกี่ยวกับสังคม	งานคือธุรกิจ/ ช่วยเหลือระบบ ราชการ (M/D)	งานคือธุรกิจ/ ลดช่องว่างระหว่าง เอกชนกับราชการ (M/D)	งานคือธุรกิจ/ เป็นที่พึ่งของ เอกชนกับราชการ (M/D)	งานคือธุรกิจ/ แก้ปัญหาระหว่าง เอกชนกับราชการ (M/D)	งานคือธุรกิจ/ ลดช่องว่างระหว่าง เอกชนกับราชการ (M/D)
9. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ	ไม่ยากเกินไป เจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจ บ่อย ๆ (D)	ยาก/มีมาตรฐาน การดูแล/ไม่ยาก ให้เปลี่ยนเจ้าหน้าที่ (M/D)	ไม่ยากเกินไป ผู้มีอำนาจบ่อย (D)	ไม่ยากเกินไป เจ้าหน้าที่บ่อย (D)	ต้องการมาตรฐานการดูแล/ไม่ยาก ให้เปลี่ยนเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจบ่อย ๆ ซึ่งกระทบต่อความราบรื่นของงาน (M/D)

ตารางที่ 4 การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่

คำถาม/เจ้าหน้าที่	คนที่ 1 (จพท.)	คนที่ 2 (จพท.)	คนที่ 3 (ปลัด)	คนที่ 4 (ปลัด)	คนที่ 5 (ปลัด)	บทสรุป
1. อะไรเป็นปัจจัยหลักในการเลือกรับงาน/เลือกอำนาจความสะดวก/เลือกใช้บริการ	คำตอบแทน (M)	คำตอบแทน/ นำเงินไปต่อเงิน (M/D)	คำตอบแทน (M)	คำตอบแทน/ ต้องใช้เงินซื้อ ตำแหน่งที่สูงขึ้น (M/D)	คำตอบแทน/ ใช้เงินในการแลก กับตำแหน่งที่สูงขึ้น (M/D)	คำตอบแทน/ การใช้เงินซื้อ ตำแหน่งที่สูงขึ้น (M/D)
2. งานหรือใบอนุญาตประเภทไหน ที่ชอบทำมากที่สุดและมักจะได้รับงานในลักษณะนี้	ใบอนุญาตการพนัน (D)	ใบอนุญาตโรแรม (D)	ใบอนุญาตการพนัน (D)	ใบอนุญาตเป็น (D)	ใบอนุญาตการพนัน (D)	ใบอนุญาตเกี่ยวกับเรื่อง กับธุรกิจการพนันและอากรเป็น (D)
3. สิ่งตอบแทนแบบไหนที่ต้องการมากที่สุดในการทำงานของคุณ	เงิน (M)	เงิน/ตำแหน่งที่สูงขึ้น (M/D)	เงิน/ตำแหน่งที่สูงขึ้น (M/D)	เงิน (M)	เงิน/ตำแหน่งที่สูงขึ้น (M/D)	เงิน/ตำแหน่งที่สูงขึ้น (M/D)
4. ก่อนเริ่มงานข้อมูลหรือใดที่เป็นสิ่งสำคัญที่คุณจะต้องทราบก่อนเหล่านั้นเสมอ ถึงจะสามารถทำงานที่ได้รับนี้ได้	ใครคือเจ้าของ/ ผู้ใหญ่คนไหนดูแล (M/D)	คำตอบแทน (M)	คำตอบแทน/ ผู้ใหญ่คนไหนดูแล (M/D)	คำตอบแทน/ ผู้ใหญ่คนไหนดูแล (M/D)	คำตอบแทน/ ผู้ใหญ่คนไหนดูแล (D)	คำตอบแทน/ ผู้ใหญ่คนไหนดูแล (M/D)
5. คุณคิดว่ากรมมี Agent ดีหรือไม่ อย่างไร	ดี/มีคำตอบแทน (M)	ดี/มีคำตอบแทน (M)	ดี/ว่างงานไปเรื่อย (M/D)	ไม่ดี/ถูกกดดัน (M/D)	ไม่ดี/ถูกกดดัน (M/D)	ดีและไม่ดี/คำตอบแทนแตกต่างกันงาน ต้องใจและกดดัน (M/D)
6. คุณคิดว่าการทำงานในลักษณะการเป็นผู้มีอิทธิพลแบบนี้ สามารถส่งเสริม/ลดเสียอย่างไรต่อระบบราชการ	ยอมรับระบบ/ มีผลเสียต่อราชการ (M/D)	ยอมรับระบบ/ มีผลดีต่อราชการ (M/D)	ยอมรับระบบ (M)	มีผลดีต่อราชการ (D)	ยอมรับระบบ/ มีผลดีต่อราชการ (M/D)	ยอมรับระบบ/มีทั้งผลดีและเสีย ต่อระบบราชการ (M/D)
7. บริบทของประเทศไทยมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนเอื้อต่อการทำงานหรือไม่ อย่างไร	ดูขงพินิจของผู้มีอำนาจ/ระบบราชการ มีขั้นตอนมาก (M/D)	ดูขงพินิจของผู้มีอำนาจ/ระบบราชการ มีขั้นตอนมาก (M/D)	ขั้นตอน การปฏิบัติงานที่มากและซ้ำซ้อน (D)	ขั้นตอน การปฏิบัติงาน มากและซ้ำซ้อน (D)	ดูขงพินิจของผู้มีอำนาจ/ระบบราชการ มีขั้นตอนมาก (M/D)	ระบบราชการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจ ใช้ดุลยพินิจบนพื้นฐานของขั้นตอน การปฏิบัติงานที่มาก (M/D)
8. หากยกข้ออะไรเกี่ยวกับสังคม	ระบบอุปถัมภ์ /ความมีเหตุผลของ กฎหมาย (M/A)	สังคมอุปถัมภ์ /ไม่ใช่อุปถัมภ์ /ให้ทันสมัย (M/A)	ระบบอุปถัมภ์ /ไม่ใช่ระเบียบ /ข้อบังคับ (M/A)	กฎหมายต้อง อีตพุ่น (A)	ระบบอุปถัมภ์ /ต้องปรับปรุง กฎหมาย (M/A)	การดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์/ต้อง ปรับปรุงระบบอุปถัมภ์ (M/A)
9. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ	ปรับเงินเดือน /ป้องกันการซื้อขาย ตำแหน่ง (A)	เงินเงินเดือน (A)	ปรับเงินเดือนให้ เทียบพอต่อการ ครอบชีพ (A)	เพิ่มเงินเดือน /ยุติการวิ่งเต้น เรื่องตำแหน่ง (A)	นำเงินเดือน การซื้อขายตำแหน่ง (A)	พิจารณาเงินเดือนให้สอดคล้อง กับค่าครองชีพ/ยุติวงจรการซื้อขายตำแหน่ง (A)

ตารางที่ 5 การสัมภาษณ์เจ้าของบ้าน

คำถาม/เจ้าของบ้าน	ตอนที่ 1 (ภาคเหนือ)	ตอนที่ 2 (ตะวันออกเฉียงเหนือ)	ตอนที่ 3 (ภาค)	บทสรุป
1. อะไรเป็นปัจจัยหลักในการเลือกรับงาน/เลือกใช้บริการ	ต้องการความคุ้มครอง/หลักประกันในการประกอบกิจการ (M)	ต้องการใบอนุญาตตรงตามเวลาที่อยากได้ (M)	ต้องการใบอนุญาตและไม่มีปัญหาหลัก (M)	ใบอนุญาตและหลักประกันในการประกอบอาชีพ (M)
2. งานหรือใบอนุญาตประเภทไหน ที่ชอบทำมากที่สุดและมักจะรับงานในลักษณะนี้	ใบอนุญาตธุรกิจการพนันทุกประเภทต้องเริ่มต้นเหมือนกัน (M)	ใบอนุญาตธุรกิจการพนัน การเลือกใช้คนประสานทำให้ได้ใบอนุญาตได้เร็วกว่าแต่ค่าใช้จ่ายที่สูง (M)	ใบอนุญาตธุรกิจการพนัน / การเลือกช่องทางที่ถูกต้องและรู้ราคาได้ (M)	ใบอนุญาตธุรกิจการพนัน Agent กับค่าบริการเป็นปัจจัยที่กำหนดการได้มาซึ่งใบอนุญาต (M)
3. สิ่งชอบแทนไหนที่ตรงมากที่สุดในการรับงานของคุณ	ใบอนุญาตและวันเวลาเปิดบ่อนได้เมื่อต้องการ (M/D)	ใบอนุญาต และได้รับการคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ (M/D)	ใบอนุญาต (M/D)	ใบอนุญาต และวัน เวลาเปิดบ่อน ได้ตามต้องการ โดยได้รับการคุ้มครอง (M/D)
4. ก่อนเริ่มงานข้อมูลหรือสิ่งใดที่เป็นสิ่งสำคัญที่คุณจะต้องการทราบก่อนหน้านั้นเสมอ ถึงจะสามารถทำงานที่ได้รับมาได้	ต้องรู้ถึงประมาณเท่าไร (M)	ราคาที่ต้องจ่ายทั้งหมด และใบอนุญาตจะได้เมื่อไหร่ (M)	งบประมาณ/ระยะเวลาที่จะได้รับใบอนุญาต (M)	ต้องการทราบข้อมูลต้นทุนที่ใช้และระยะเวลาในการรอเพื่อให้ได้รับใบอนุญาต (M)
5. คุณคิดว่ากรม Agent ดีหรือไม่ อย่างไร	ทำตามนั้น (M)	การันตีว่าจะได้รับใบอนุญาต (M)	ดีที่ทำให้ทราบว่าเมื่อจ่ายแล้วจะได้รับใบอนุญาตแน่นอน/เสียคือจ่ายแพง (M)	จำเป็นต้องทำตามนั้น เพื่อเป็นหลักประกันให้ได้มาซึ่งใบอนุญาต (M)
6. คุณคิดว่ากรมรับงานในลักษณะการเป็นผู้มีอิทธิพลแบบมีอำนาจสามารถสั่งเสีย/ผลประโยชน์อย่างไร ต้องระบบราชการ	อธิบายสิ่งที่เจ้าหน้าที่ต้องการได้ชัดเจน (M)	การมี Agent เป็นผลดีต่อราชการ (D)	ช่วยให้ทุกฝ่ายยอมรับ (M/D)	Agent เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ส่วนตัว ระหว่างผู้ซื้อใบอนุญาตกับเจ้าหน้าที่ (M/D)
7. บริษัทของประเทศไทยมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการทำงานหรือไม่ อย่างไร	การต้องมีผู้เชี่ยวชาญสูงใหญ่ในเรื่องธุรกิจ (M)	สิ่งตามดูใบไม้ (M)	สิ่งตามดูใบไม้ (M)	ระบบดูใบไม้ ในการได้มาซึ่งสิทธิพิเศษ (ค่าเช่าทางด้านเศรษฐกิจ) (M)
8. ยากบอกอะไรเกี่ยวกับสังคม	ธุรกิจดีแต่ต้องมีเริ่มต้นกับราชการเสมอ (D)	สิ่งที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ดีกว่า การไม่สามารถพูดคุยกับผู้ใหญ่ได้ (D)	การจ่ายถือเป็นต้นทุนของการได้มาซึ่งใบอนุญาตธุรกิจสีเทา (D)	ระบบราชการเอื้อต่อการคอร์รัปชัน (การคอร์รัปชันทำให้ธุรกิจมีความราบรื่น) (D)
9. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ	ยากให้ราชการทำงานตรงไปตรงมา และมีระบบ Agent เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ (D/A)	ไม่ยากให้ราชการตั้งเรื่องยากให้มีการตรวจสอบจริงจัง (A)	ไม่ยากให้ราชการเรียกร้องค่าที่พึงพอใจแล้ว (D/A)	ปรับปรุงราชการ และปรับปรุงระบบราชการ ลดการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา (D/A)

รายละเอียดจากการสัมภาษณ์

ได้มีการจัดสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับแรงจูงใจในการตัดสินใจเลือกรับงาน/เลือกอำนวยความสะดวก/เลือกใช้บริการ เป็นคำถามปลายเปิด (Open – Ended Questions) จำนวน 3 ข้อ ได้แก่

1. อะไรเป็นปัจจัยหลักในการเลือกรับงาน/เลือกอำนวยความสะดวก/เลือกใช้บริการ

Agent : Agent ส่วนใหญ่มักจะตอบไปในทิศทางเดียวกันสองประเด็นคือ 1. เรื่องค่าตอบแทนที่เป็นน้ำเป็นเนื้อ (เงินจำนวนมาก) และ 2. คือความยากง่ายของงาน หากงานที่ยากเกินไปเขาก็จะไม่รับ เพราะหากรับทำงานที่ยากเกินขีดความสามารถของเขาแล้ว ผลลัพธ์ที่ออกมาไม่สำเร็จ จะส่งผลต่อเครดิตของพวกเขาเหล่านั้นให้ลดน้อยลงไป ซึ่งวงการนี้ เน้นให้ความสำคัญกับเครดิตของ Agent เป็นอันดับแรก ฉะนั้นหากงานไหนที่ไม่มั่นใจหรือมีแนวโน้มไปในทางที่จะไม่สำเร็จ พวกเขาจะไม่รับทำหรือดำเนินการ

เจ้าหน้าที่ : เจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ปลัดอำเภอ) ตอบไปในทิศทางเดียวกันคือ การที่ผู้ประกอบการหรือ Agent ให้เกียรติเจ้าหน้าที่ และดูแลเจ้าหน้าที่บ้าง หมายความว่าถึงการที่พวกเราได้รับการให้ความสำคัญ ไม่มองว่าเจ้าหน้าที่ผู้อยู่หน้างานเป็นเพียงแค่นักรับเรื่องหรือเดินเอกสารเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ตอบเป็นเสียงเดียวกันอีกว่า แรงจูงใจหลักของเจ้าหน้าที่ระดับสูงคงหนีไม่พ้นเรื่อง ค่าตอบแทน เป็นหลัก

เจ้าของบ่อน : เจ้าของบ่อนหรือผู้ประกอบการส่วนใหญ่ตอบไปในทำนองเดียวกันคือ เพื่อให้ใบอนุญาตตรงตามเวลาที่เขายกได้ และไม่มีปัญหาจุกจิกตามมาในภายหลัง

2. งานหรือใบอนุญาตประเภทไหน ที่ชอบทำมากที่สุดและมักจะรับงานในลักษณะนี้

Agent : Agent ส่วนใหญ่มักจะตอบไปในทิศทางเดียวกัน คือ แล้วแต่ว่าการขออนุญาตยากหรือง่าย หรือรู้จักผู้ใหญ่คนไหนที่จะอำนวยความสะดวกให้เขาได้บ้าง หากมีช่องทางเขาก็รับทำหมดถ้อยว่ามีโอกาสสำเร็จ แต่หากไม่รู้จักหรือไม่ชำนาญในเรื่องนั้น ๆ เขามักจะตอบว่ายากและผลสุดท้ายก็จะไม่รับทำงานในลักษณะนี้ เมื่อนำมาคำตอบมาประมวลรวมกันแล้ว การทำเรื่องใบอนุญาตประเภทเดิม ๆ คือสิ่งที่พวกเขาชอบทำมากที่สุด เพราะรู้และเห็นช่องทางแล้ว อย่างเช่น ใบอนุญาตการพนัน ใบอนุญาตโรงแรม ใบอนุญาตเรื่องอื่น เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ : หากมองในมุมมองของกระทรวงมหาดไทย คิดว่าใบอนุญาตที่เป็นของชิ้นใหญ่ ๆ อย่างเช่น สถานที่ตั้งธุรกิจต่าง ๆ หรือใบอนุญาตอาวุธปืน เป็นต้น เพราะสามารถสร้างมูลค่า ค่าตอบแทนได้สูง

เจ้าของบ่อน : ส่วนใหญ่เจ้าของบ่อนจะไม่ค่อยทราบเรื่องประเภทใบอนุญาตต่าง ๆ จะทราบเฉพาะเรื่องใบอนุญาตที่ตนเกี่ยวข้อง (ใบอนุญาตการพนัน) และพูดเป็นเสียงเดียวกันว่าใบอนุญาตทุกประเภทจะยากหรือจะง่ายขึ้นอยู่กับการพูดคุยมากกว่า หากเราเลือกช่องทางที่ถูกต้องใบอนุญาตทุกประเภทสามารถเป็นไปได้หมด ขึ้นอยู่กับว่าเราสามารถแสวงหาช่องทางได้หรือป่าว และสามารถสู้ราคาที่เขา (Agent หรือเจ้าหน้าที่) ได้หรือไม่

3. สิ่งตอบแทนแบบไหนเป็นสิ่งที่ต้องการมากที่สุดในการรับงานของคุณ

Agent : สิ่งที่ยากได้มากที่สุดก็คือ เงิน สิ่งรองมาก็คือคอนเน็คชั่น (Connection) และการไปที่ยอมรับในวงการ

เจ้าหน้าที่ : สิ่งที่ยากได้ที่สุดคือ เงิน สิ่งรองมาขึ้นยศถาบรรดาศักดิ์และตำแหน่งที่สูงขึ้นไป ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินต่อเงิน หมายความว่า เงินที่ได้จากการแสวงหาหรือได้มาโดยกระบวนการเหล่านี้จะถูกนำมาใช้ในการวิ่งเต้นเลื่อนตำแหน่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งยศถาบรรดาศักดิ์หรือตำแหน่งแห่งที่ที่สูงขึ้นไป ตลอดจนอยากได้รับการเคารพนับถือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

เจ้าของบ่อน : ใบอนุญาตและสามารถเปิดบ่อนชนไก่ในวันและเวลาที่ต้องการ โดยได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่จากเจ้าหน้าที่

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความต้องการหรือสิ่งที่ยากจะได้และทัศนคติ เป็นคำถามปลายเปิด (Open – Ended Questions) จำนวน 3 ข้อ ได้แก่

1. ก่อนเริ่มงานข้อมูลหรือสิ่งใดที่เป็นสิ่งสำคัญที่คุณจะต้องการทราบข้อมูลเหล่านั้นเสมอถึงจะสามารถทำงานที่ได้รับมาได้

Agent : ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป จะเปิดบ่อนแบบไหน จุคนได้เท่าไร มีงบประมาณเท่าไร เคยทำที่ไหนมาก่อน หรือว่ามีคนดูแลมาก่อนหรือไม่ Agent ส่วนใหญ่มักจะให้ความสนใจและใส่ใจในรายละเอียดเหล่านี้ เพราะถือว่าเป็นจิ๊กซอว์ตัวแรกของการตัดสินใจในการบริหารจัดการทิศทางในการดำเนินงานก้าวต่อไป ซึ่งขนาดและพื้นที่ของบ่อนแต่ละแห่งจะเป็นเงื่อนไขในการกำหนดราคา

เจ้าหน้าที่ : บ่อนเป็นของใคร ใครดูแล (หมายถึงผู้ใหญ่) และจะดูแลเจ้าหน้าที่ได้เท่าไร หากพูดคุยจนเข้าใจตรงกับแล้วเจ้าหน้าที่ก็จะรีบดำเนินการให้บริการให้ทันที หากเป็นงานของผู้ใหญ่และมีการดูแลเจ้าหน้าที่ด้วย งานบริการจะไวมากเป็นพิเศษ เพราะนอกจาก

เจ้าหน้าที่จะได้คำตอบแทนแล้วยังได้เอาใจผู้ใหญ่อด้วย นั้นหมายถึงอนาคตของชีวิตราชการว่าจะเดินช้าหรือเร็ว หากทำงานถูกใจหรือเขาตาผู้ใหญ่ หรือผู้มีอำนาจarmiแล้ว ชีวิตการงานจะดำเนินไปอย่างไรราบรื่นและก้าวหน้าในตำแหน่งแห่งที่อย่างรวดเร็ว

เจ้าของบ่อน : ต้องชิงบประมาณเท่าไร จะได้ใบอนุญาตเมื่อไหร่

2. คุณคิดว่าการมี Agent ดีหรือไม่ อย่างไร

Agent : ตอบเป็นเสียงเดียวกันว่า ดี เพราะมองว่าตนไม่ได้ทำอะไรผิด เพียงแต่เป็นตัวกลางในการเชื่อมประสานกับหน่วยงานราชการเพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินธุรกิจได้

เจ้าหน้าที่ : เจ้าหน้าที่แบ่งออกเป็นสองเสียงคือ เสียงที่เห็นว่าดี เนื่องจากทำงานได้สะดวกขึ้น สามารถพูดคุยเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ แต่มีเจ้าหน้าที่อีกกลุ่มหนึ่งมองว่าไม่ค่อยดี เพราะการทำงานของพวกเขากกุดตัน เนื่องจาก Agent มักจะมีเครือข่ายถึงหัวหน้าส่วนราชการ ผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต เป็นที่มาของการสั่งการต่าง ๆ ทำให้พวกเขาทำงานยากและมีความกดดัน

เจ้าของบ่อน : มองว่าเป็นเรื่องที่จำยอม เพราะเมื่อผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะเชื่อมถึงผู้มีอำนาจอนุมัติได้ จึงต้องอาศัย Agent ในการเป็นตัวเชื่อมประสาน ซึ่ง Agent ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดี สามารถจัดหาสิ่งที่เจ้าของบ่อนต้องการได้ ข้อเสีย คือ อัตราการจ่ายค่อนข้างสูง

3. คุณคิดว่าการรับงานในลักษณะการเป็นผู้มีอิทธิพลแบบนี้ สามารถส่งผลดี/ผลเสียอย่างไร ต่อระบบราชการ

Agent : งานในลักษณะนี้ ไม่เชิงเป็นลักษณะการเป็นผู้มีอิทธิพล เรียกว่าธุรกิจ เสียมากกว่า เพราะมีการจ้างงาน หากเขาจ้างและเราทำได้เราก็ทำ เราไม่ได้ไปบังคับขู่เข็ญใคร แค่เสนอข้อแลกเปลี่ยนทางธุรกิจบางอย่างเท่านั้นเอง ซึ่งเสียงส่วนใหญ่มองว่าพวกเขาไม่ได้ส่งผลเสียหรือมีพิษมีภัยต่อระบบราชการ และสามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยดีเสียมากกว่า

เจ้าหน้าที่ : มองว่าเป็นผลเสียต่อระบบราชการ แต่ก็ต้องยอมรับ เพราะผู้ประกอบการไม่สามารถคิดหรือทำงานได้อย่างอิสระภายใต้ระบบราชการแบบนี้ เนื่องจากมีสายการบังคับบัญชาที่มีลำดับชั้น ฉะนั้นเมื่อผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจอนุมัติเขา “รับ” ผู้ปฏิบัติงานก็ต้องทำตามน้ำ

เจ้าของบ่อน : เสียงส่วนใหญ่ไม่ตอบฟันธงอย่างชัดเจน แต่ตอบในลักษณะโน้มเอียงไปทางที่บอกว่าเป็นผลดีต่อระบบราชการ เพราะมองว่าถือว่าการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและเจ้าของบ่อนเองให้ได้สมความประสงค์ทุกฝ่าย

ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะ เป็นคำถามปลายเปิด (Open – Ended Questions) จำนวน 3 ข้อ ได้แก่

1. บริบทของประเทศไทยมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนเอื้อต่อการทำงานหรือไม่ อย่างไร

Agent : วัฒนธรรมอุปถัมภ์ หรือระบบเจ้าขุนมูลนาย มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำงานในรูปแบบนี้ หากไม่มีเส้นสาย หรือไม่มีเจ้านายที่คอยหนุนหรือคุ้มครอง ก็ไม่สามารถทำงานในลักษณะแบบนี้ได้ ฉะนั้น Agent ส่วนใหญ่มองว่า สังคมไทยยังยึดติดในขนบธรรมเนียมแบบเดิม ที่จะต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกันไป ตามแบบฉบับของวัฒนธรรมไทย

เจ้าหน้าที่ : ระบบราชการ เป็นการทำงานที่มีขั้นตอนที่ชัดเจนก็จริง แต่ในทางปฏิบัติแล้วต้องฟัง นโยบายของผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจก่อน จึงจะสามารถเข้าสู่ขั้นตอนที่เขียนไว้ในข้อกำหนดได้ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มองว่าการที่ให้ดุลพินิจกับผู้ที่มีอำนาจมากเท่าไร ยิ่งเป็นช่องทางมาหากินของผู้มีอำนาจมากเท่านั้น ดังนี้ ระบบราชการที่มีขั้นตอนมากประกอบกับการให้ดุลพินิจผู้มีอำนาจ สองสิ่งนี้เอื้อให้เกิดการคอร์รัปชันมากที่สุดในวงการราชการ

เจ้าของบ่อน : เมื่อทำงานในลักษณะสีเทาแบบนี้ สิ่งที่ต้องทำใจยอมรับให้ได้ว่า การได้รับไฟเขียวหรือได้รับการคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่นั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ดีแน่ต่อธุรกิจ แต่การจะได้มาซึ่งความคุ้มครองเหล่านี้ก็ต้องแลกด้วยสิ่งของบางอย่างตามแต่เขาจะเรียกร้อง เพราะสังคมไทยยังไถ่กันไม่พ้นสังคมเจ้าขุนมูลนาย ฉะนั้น การดูแลหรือการตอบแทนก็เป็นเรื่องปกติที่ต้องทำตาม ๆ กันไป อยู่แบบไทย ๆ ไปแบบนี้

2. อยากบอกอะไรเกี่ยวกับสังคม

Agent : ทุกอย่างที่พวกเขาทำอยู่ เป็นเพียง “ธุรกิจ” ชนิดหนึ่งเท่านั้นที่สามารถสร้างผลตอบแทนทุกฝ่าย ทำให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินกิจการได้อย่างสะดวก ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับการดูแล ควรจะปรับมุมมองที่เรามองพวกเขาเสียใหม่ ว่าพวกเขาก็เป็นภาคส่วนหนึ่งที่ช่วยเหลือระบบราชการให้สามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้ ทางกรมมีอะไรขาดเหลือ พวกเขาก็เป็นตัวเลือกแรก ๆ ที่จะเป็นที่พึ่งทางสังคมให้กับเจ้าหน้าที่ ฉะนั้นควรมองพวกเขาในมุมของคนเข้ามาช่วยแก้ปัญหาหรืออุดช่องว่างระหว่างราชการกับเอกชนดีกว่าที่จะมองว่าพวกเขาว่าเป็นคนสีเทาหรือสีดำ ทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น

เจ้าหน้าที่ : เมื่อผู้บังคับบัญชาที่ถูกหล่อหลอมมาภายใต้ระบบราชการแบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้พวกเขายอมรับสินบนต่าง ๆ และสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามสิ่งที่พวกเขาปรารถนา อันเป็นการบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือ และภาพลักษณ์ขององค์กร แต่เจ้าหน้าที่ระดับหน้างานหรือระดับปฏิบัติ ไม่สามารถปฏิเสธคำสั่งเหล่านี้ได้ จึงต้องจำนนต่อระบบที่ต้องมี Agent เป็น

ตัววิ่งเดินดำเนินการเรื่องต่าง ๆ หากผู้บังคับบัญชามีคุณธรรมและมีทัศนคติที่ดีพอ ประกอบกับตัวบทกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นและเท่าทันสภาพกาลสมัยแล้ว เชื่อว่าบทบาทของ Agent จะต้องเบาบางลงหรือหมดไป

เจ้าของบ่อน : ส่วนใหญ่ไม่ค่อยพูดถึง Agent แต่เน้นพูดถึงข้าราชการและระบบราชการเสียมากกว่า ว่าพวกเขาทำได้ เพราะธุรกิจของพวกเขาส่วนใหญ่มีลักษณะคาบถูกคาบคอดกระหว่างผิดกับถูกกฎหมาย จึงต้องมีการซิกแซก (Zigzag) บาง ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น ส่งผลต่อรายได้อันมหาศาลที่พวกเขาจะได้รับ ฉะนั้นพวกเขามองว่าสิ่งที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ก็ยังดีกว่าการที่ไม่สามารถพูดคุยกับผู้ที่มีอำนาจรัฐได้ ซึ่งจะทำให้พวกเขาสูญเสียรายได้มหาศาลไป พวกเขาแค่อยอมจ่ายนิดหน่อยเป็นครั้งคราวเท่านั้นก็สามารถประกอบธุรกิจได้อย่างสบายใจ

3. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

Agent : การเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลงาน หรือผู้มีอำนาจอนุมัติบอย ๆ ของระบบราชการ ทำให้งานไม่ไหลรื่นหรือสะดุด อยากให้ผู้ดูแลงานหรือผู้มีอำนาจอนุมัติอยู่ในตำแหน่งแห่งที่เดิมนาน ๆ เพราะจะได้คุยเรื่องธุรกิจได้สะดวก ไม่ต้องเริ่มเชื่อมประสานใหม่ทุกครั้งที่มีคนหน้าใหม่มานั่งแทนที่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจอนุมัติคนเดิม ๆ

เจ้าหน้าที่ : ในฐานะคนปฏิบัติงานด่านแรก ใจจริงไม่อยากจะให้มีการดูแลแต่ด้วยค่าครองชีพในสังคมที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ต้องรับงานอำนวยความสะดวก ประกอบกับการทำตามนโยบายของผู้มีอำนาจในระบบราชการหรือผู้บริหารระดับสูง ฉะนั้น อยากให้มีการปรับเงินเดือนให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นอยู่ดีและสามารถดำรงชีพได้ด้วยเงินเดือนที่รัฐให้อย่างสมศักดิ์ศรี จะได้ตั้งใจบริการประชาชนได้อย่างเต็มที่และสบายใจ ทำงานอย่างตรงไปตรงมา และไม่ยอมให้มีระบบการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เพราะเรื่องนี้ทำให้ต้องแสวงหาเงินทองเพื่อเอามาใช้ในการบริหารจัดการในเรื่องนี้

เจ้าของบ่อน : หากเป็นไปได้ อยากให้ราชการทำงานอย่างตรงไปตรงมา ผิดก็ว่าไปตามผิดจะได้ไปแก้ไขให้ถูกต้อง ไม่มีการดิ่งเรื่องหรือไม่ให้คำแนะนำใด ๆ เพราะไม่ได้รับการดูแลจากพวกเรา หากเขาทำดี หรืออำนวยความสะดวกเราดี พวกเราก็พร้อมดูแลเขาอยู่แล้ว แต่อย่างว่าสังคมไทย เจ้าหน้าที่ซื่อๆ ไม่กล้าพูดกับพวกเราตรง ๆ ว่าอยากได้อะไร ถ้ากล้าขอพวกเราก็กกล้าให้ แต่เมื่อเขาไม่ยอมพูดคุยกับพวกเราตรง ๆ เราจึงต้องหาช่องพูดคุยกับพวกเขาผ่าน Agent อย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้แหละ

จากผลการสัมภาษณ์ ตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้ามองว่าระบบ Agent เป็นกลไกสำคัญ ในการทำให้กระบวนการขอใบอนุญาตมีความราบรื่น ระบบ Agent มีความจำเป็นต่อกระบวนการทำงานของระบบราชการไทย ขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีมุมมองต่อระบบ Agent ทั้งใน

เชิงบวกและเชิงลบ ซึ่งสะท้อนว่าระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในระบบราชการไทย การกระจุกตัวของอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติใบอนุญาตและการผูกขาดการดำเนินกิจการบ่อนชนไก่ ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการส่งเสริมให้ระบบ Agent ยังคงมีอยู่ และมีต่อไป ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการบ่อนชนไก่ได้รับค่อนข้างสูงจากการดำเนินกิจการแบบผูกขาดในพื้นที่ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐและ Agent มีพฤติกรรมในลักษณะการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เพื่อความมั่นคงและความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานในระบบราชการ (การนำรายได้จากค่าเช่าเศรษฐกิจของข้าราชการไปใช้เพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งของระบบราชการ) การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยลดความรุนแรงในการใช้เงินในการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง ตลอดจนการปรับปรุงการบริหารกิจการภาครัฐและปรับแก้ตัวบทกฎหมาย ให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อการลดระดับความรุนแรงของพฤติกรรมคอร์รัปชัน



ตอนที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลสรุปปัญหา

$$C = M + D - A$$

(Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability)

การทุจริตคอร์รัปชัน = อำนาจผูกขาด + การใช้ดุลยพินิจ - การตรวจสอบถ่วงดุล

ศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard) ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในรูปแบบของสมการคอร์รัปชันว่า “ $C = M + D - A$ ” ซึ่งหมายถึง “การทุจริตคอร์รัปชัน = อำนาจผูกขาด + การใช้ดุลยพินิจ - การตรวจสอบถ่วงดุล”

ซึ่งสมการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า **ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะเพิ่มขึ้น** หากระบบราชการมีการผูกขาด (อำนาจในการตัดสินใจที่กระจุกตัวอยู่กับเจ้าหน้าที่ระดับสูง และการจำกัดจำนวนบ่อนไถในแต่ละพื้นที่ได้สร้างอำนาจผูกขาดให้แก่เจ้าของกิจการบ่อนทั้งในด้านเศรษฐกิจและอิทธิพลต่อระบบราชการ) ประกอบกับการใช้ดุลยพินิจสูง (การพิจารณาให้ใบอนุญาตประกอบกิจการบ่อนไถโดยอิงกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย)

ในทางตรงกันข้ามกัน **ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะลดลง** หากมีการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดี (การกระจายอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติใบอนุญาตในบางเรื่องให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และระบบธรรมาภิบาลของระบบราชการ) ซึ่งการบริหารจัดการของภาครัฐถือเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดระดับและความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากรัฐมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรที่จำกัด (ใบอนุญาต) และมีอำนาจในการกำกับดูแลความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรม (หลังจากออกใบอนุญาต) รัฐจึงสามารถให้คุณให้โทษแก่บุคคลหรือธุรกิจหนึ่งธุรกิจใดได้ การใช้อำนาจของภาครัฐที่ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน อิงกับการใช้ดุลยพินิจของผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย จะเพิ่มโอกาสในการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่ม **ปัจจัยที่ทำให้อำนาจผูกขาดลดลง** คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปสู่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการถือเป็นกระบวนการในการลดความรุนแรงของคอร์รัปชัน และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการหน้าใหม่หรือการเพิ่มจำนวนบ่อนไถในปริมาณที่เหมาะสมในพื้นที่ นอกจากนี้ การปรับปรุงกฎ ระเบียบที่ลดการใช้ดุลยพินิจและมีความยืดหยุ่น

ในส่วนของ **ตัวแปรสุดท้าย คือ การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันให้มีมากหรือน้อยลง** การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจที่เกี่ยวข้องสังคมทุกภาคส่วน ตั้งแต่ผู้ใช้อำนาจรับไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการ ภาคธุรกิจ ภาคสังคม นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทุกคน โดยกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทุกภาคส่วนตระหนักถึง

ปัญหาการคอร์รัปชันและเอาจริงเอาจัง ซึ่งสามารถอธิบายได้จากทฤษฎีกระจกแตก (The broken windows theory) ที่อธิบายว่า การลงมือจัดการกับปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ มีความสำคัญต่อการกำหนดสภาพสังคมโดยรวม โดยเปรียบเทียบว่า หากบ้านเมืองไหนที่กระจกหน้าต่างบ้านถูกอันธพาลขว้างแตกไว้ แต่หากใครคนซ่อมแซมประชาชนก็จะคิดว่าบ้านเมืองนี้ไม่มีผู้ดูแลและยอมใจให้กระทำความผิดมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากกระจกหน้าต่างได้รับการซ่อมแซม ประชาชนก็จะรู้สึกที่บ้านเมืองนั้นเป็นสังคมที่มีชื่อเสียง จึงไม่ค่อยกล้าทำผิดทำชั่ว



ประเด็น 2.1 : แรงจูงใจของตัวละครในวงการบ่อนชนไก่

จากตารางที่ 6 จะเห็นได้ว่าการขอใบอนุญาต กระบวนการทางกฎหมายหรือเรียกก่าย ๆ ว่าขั้นตอนการพิจารณาการได้มาซึ่งใบอนุญาตนั้น พบว่าข้าราชการมีแรงจูงใจในการแสวงหารายได้ (ค่าเช่าทางเศรษฐกิจและตำแหน่งงาน) ซึ่งผู้มีอำนาจอนุมัติสามารถใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ในการพิจารณาอนุมัติ เกิดเป็นช่องว่างช่องทางแรกของระบบราชการ อันเป็นบ่อเกิดของ Agent ในการวิ่งเต้นเพื่อตอบสนองแรงจูงใจของข้าราชการ กล่าวโดยสรุปคือในขั้นตอนการขอใบอนุญาตนั้นตัวบทกฎหมายไม่ได้มีปัญหากับผู้ประกอบการแต่กลับเป็นฝั่งข้าราชการมากกว่าที่มีปัญหากับผู้ประกอบการ เพราะมีแรงจูงใจเพื่อหวังผลตอบแทนบางสิ่งบางอย่างให้ใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ไปในทางนั้น ๆ สำหรับการขอใบอนุญาตและการประกอบกิจการ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียม ทั้งค่าธรรมเนียมตามกฎหมายและค่าธรรมเนียมทางสังคม (ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) โดยมักจะเริ่มจากการที่ผู้ประกอบการวิ่งเต้นเป็นผู้เสนอผ่าน Agent เพราะค่าธรรมเนียมทางสังคมมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก กล่าวคือ เมื่อผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตเปิดบ่อน มีระยะเวลา 1 ปี การประกอบธุรกิจย่อมเป็นเรื่องของต้นทุนและกำไร ฉะนั้นหากมีการรบกวนจากเจ้าหน้าที่บ่อยครั้งอาจส่งผลให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของบ่อนไม่ได้รับผลตอบแทนดีเท่าที่ควร อันเป็นที่มาของการเริ่มวิ่งเต้น เพื่อไม่ให้มีเจ้าหน้าที่รัฐเขมารบกวนกิจกรรมภายในบ่อน โดยอาศัย Agent ในการวิ่งเต้น แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ให้ได้มาซึ่งการคุ้มครองหรือหลักประกันทางธุรกิจ ซึ่งข้าราชการก็พร้อมตอบสนองสำหรับการวิ่งเต้นดูแลในส่วนนี้ ดังจะเห็นว่า Agent เจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ ต่างก็มีแรงจูงใจเหมือน ๆ กัน ต่างกันแค่วัตถุประสงค์เท่านั้น สิ่งเหล่านี้คือภาพอย่างกว้างในสังคมอันอุดมไปด้วยระบบอุปถัมภ์ของประเทศไทยที่ต่างฝ่าย ๆ ต่างมุ่งหวังบางสิ่งบางอย่างเป็นการตอบแทนอยู่เสมอ ๆ

ตารางที่ 6 แรงจูงใจของตัวละครในวงการบ่อนชนไก่

ระเบียบ และกฎหมาย		Agent	เจ้าหน้าที่	เจ้าของบ่อน
การขอใบอนุญาต (บริการภาครัฐ)	อำนาจผูกขาด ดุลยพินิจ	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และตำแหน่งงาน		ใบอนุญาตจำกัด
การประกอบกิจการ (บริการภาครัฐ)	อำนาจผูกขาด ดุลยพินิจ	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และตำแหน่งงาน		ได้รับความคุ้มครอง

เมื่อนำแนวคิดต่าง ๆ ผสมกับสมการคอร์รัปชันข้างต้นผู้วิจัย สามารถสรุปคำจำกัดความของปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชัน คือ

1 อำนาจผูกขาด (Monopoly) หมายความว่า การดำรงอยู่ในระบบอุปถัมภ์ อันก่อให้เกิดการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอำนาจตามกฎหมายที่ข้าราชการสามารถตัดใจในการอนุมัติดำเนินกิจการที่สร้างรายได้หรือมีผลประโยชน์มหาศาล รวมทั้ง นักการเมืองมุ่งหวังให้ได้มาซึ่งการควบคุมและใช้ทรัพยากรของรัฐ

2 การใช้ดุลยพินิจ (Discretion) หมายความว่า การที่รัฐควบคุมและแทรกแซงโดยใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่มากหรือน้อยเกินไป โดยการมุ่งเน้นสร้างคะแนนนิยม (นโยบายประชานิยม) และหวังได้รับผลประโยชน์ในลักษณะค่าเช่าทางเศรษฐกิจ บนพื้นฐานของการตัดสินใจทางการเมืองที่ขาดความสมเหตุสมผลทั้งในเชิงที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมและส่วนตน

3 การตรวจสอบถ่วงดุล (Accountability) หมายความว่า ระบบการสืบสวนและการควบคุมคอร์รัปชันที่ไม่เข้มแข็ง

ทั้งนี้ สามารถนำมาวิเคราะห์ “ปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนัน : กรณีศึกษาการเล่นพนันชนไก่ในประเทศไทย” ดังจะกล่าวในตารางการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

ตารางที่ 7 การวิเคราะห์ข้อมูล

ตัวแสดง/กฎหมาย/ชื่อเสนอแนะ	อำนาจผูกขาด (Monopoly)	การใช้ดุลยพินิจ (Discretion)	การตรวจสอบถ่วงดุล (Accountability)
Agent	การกระจัดจลาจลทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของธุรกิจ หนึ่งในวัฒนธรรมอุปถัมภ์ที่ผูกขาดการควบคุมและใช้ทรัพยากรของรัฐ (ใบอนุญาต/เจ้าหน้าที่รัฐ) เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง	ระบบราชการแบบดั้งเดิม ที่มีดุลยพินิจและระเบียบขั้นตอนทางราชการเป็นเครื่องมือดำเนินงานบริการประชาชน ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างเอกชนกับราชการมีมากขึ้น เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถทำธุรกิจเพื่อแสวงหารายได้	ไม่มี
ตัวแสดง	<p>คำต่อแทนจำนวนมาก ถูกนำมาใช้ในการผูกขาดทรัพยากรของรัฐ (ตำแหน่งที่สูงขึ้นไป) เพื่อต่อเลี้ยงสังคมอุปถัมภ์</p> <p>การได้มาซึ่งการผูกขาดในสิทธิพิเศษและหลักประกันสำหรับการประกอบอาชีพของเจ้าของ โดยมี Agent เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่อิงระหว่างผู้ซื้อใบอนุญาตและเจ้าหน้าที่นั้น ทำให้ใบอนุญาตมีต้นทุนทางเศรษฐกิจสูง</p>	<p>ข้าราชการระดับสูงใช้ดุลยพินิจอนุมัติ/อนุญาต และระเบียบกฎหมายที่ทางราชการ แสวงหารายได้จากงานบริการประชาชน และนำรายได้เหล่านี้แสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ</p> <p>ระบบราชการเอื้อต่อการคอร์รัปชัน โดยเปิดโอกาสผู้มีอำนาจอนุมัติ/อนุญาต ใช้ดุลยพินิจในการรับรองหรือคุ้มครองธุรกิจสีเทา เพื่อแสวงหารายได้</p>	<p>ต้องปรับฐานเงินเดือนของราชการให้สอดคล้องกับค่าครองชีพและพฤติกรรมการซื้อขายตำแหน่งต่อเดือน ปรับปรุงตัวบทกฎหมาย</p> <p>ปรับปรุงการบริหาร และปรับปรุงระบบราชการ โดยลดการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาให้มากที่สุด</p>
กฎหมาย	<ol style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 4 พ. (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2478)ฯ ข้อ 5 ข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 17 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0204/18660 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2526 ลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้หลังใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันให้สัตว์คู่อกสุนัขนอกจากโค กระบือ แพะ และ โรสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ คปม.มท./ว 170 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2548 	<ol style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 4 พ. (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2478)ฯ ข้อ 1 ข้อ 4 พ. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนิดที่เล่นกับลูกเต๋า พ.ศ. 2552 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 5 ข้อ 8 วรรคแรก วรรคสอง ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2549 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.2/ว 1944 ลงวันที่ 6 มกราคม 2547 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ คปม 0307.2/ว 1534 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2548 	ไม่มี
เชิงนโยบาย	<ol style="list-style-type: none"> เพิ่มความยืดหยุ่นของกฎหมาย ปรับแก้ไขได้ตลอด ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สอบสวนมากขึ้น ในการตัดสินใจผู้กระทำผิดโดยใช้ดุลยพินิจ ไปในทางที่ส่งเสริมคุณธรรมของกฎหมาย ทั้งนี้จำเป็นต้องมีหลักฐานชัดเจน เพื่อสร้างความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและการบังคับใช้ 		
ข้อเสนอแนะ	<ol style="list-style-type: none"> ภาครัฐต้องปรับตัวเข้าสู่ยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พัฒนาด้านการศึกษา สร้างจิตสำนึกและค่านิยมที่ดีในผู้คน และปลูกฝังให้เชื่อว่าการปราศจากรับรู้ว่าเป็นเรื่องจำเป็น พัฒนาด้านสังคม ภาครัฐต้องยอมรับว่าตัวเองไม่ได้เก่งทุกเรื่อง เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยในการบริการประชาชน 		
การวิจัยครั้งต่อไป	<ol style="list-style-type: none"> ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ่อนไก่ เพื่อรับทราบถึงรายได้ทางธุรกิจ เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาบ่อนไก่เป็นหน่วยหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ควรมีการศึกษาวิจัย วงจรในธุรกิจบ่อนไก่ให้ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ตลอดจนเครือข่ายความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากขึ้น 		

ประเด็น 2.2 : กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการของอนุญาตดำเนินธุรกิจการพนัน ที่เชื่อมโยงกับอำนาจผูกขาด (Monopoly) และการใช้ดุลยพินิจ (Discretion)

จากตารางที่ 7 และตารางที่ 8 ได้วิเคราะห์ข้อมูลตัวแสดงทั้งหมด (Agent เจ้าหน้าที่และเจ้าของบ่อน) พบว่าอำนาจผูกขาด (Monopoly) มีน้ำหนักโน้มเอียงเข้าหาเจ้าของบ่อน ที่มุ่งหวังการได้มาซึ่งสิทธิพิเศษและหลักประกันสำหรับการประกอบอาชีพ โดยมี Agent เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ยิ่งเป็นการตอกย้ำ การกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของธุรกิจการพนันชนไก่ ซึ่งพยายามหล่อเลี้ยงวัฒนธรรมอุปถัมภ์เพื่อผูกขาดการควบคุมและใช้ทรัพยากรของรัฐ (ใบอนุญาต/เจ้าหน้าที่รัฐ) ที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนและพวกพ้อง และพบว่ามีความหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการของอนุญาตดำเนินธุรกิจการพนัน กรณีการพนันชนไก่ในประเทศไทย ที่เอื้อต่อขบวนการผู้ขาดอำนาจ (Monopoly) และการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของ ตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) เจ้าหน้าที่และเจ้าของบ่อน ดังนี้

1. การใช้อำนาจผูกขาด (Monopoly)

กรณี : การขอใบอนุญาตเปิดบ่อนและใบอนุญาตเล่นการพนัน

1.1 พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 กล่าวว่า การเล่นอันระบุมไว้ในบัญชี ข. (ชนไก่ อยู่ในบัญชี ข. ข้อ 1) จะจัดให้มีขึ้นได้ต่อเมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต (ผู้ว่าราชการจังหวัด และอธิบดีกรมการปกครอง) เห็นสมควร และจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้รับใบอนุญาต

1.2 กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 4 ข. (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548)ฯ ข้อ 5 ข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 17 มีสรุปสาระสำคัญว่า “ผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดและอธิบดีกรมการปกครอง) จะสั่งการให้ “เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต” (นายอำเภอ และผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ) ออกใบอนุญาตให้มีการเล่นพนันได้ต่อเมื่อผู้ประกอบการยื่นคำร้องขออนุญาตพร้อมเอกสารหลักฐานประกอบด้วยสำเนาหนังสืออนุญาตให้ใช้สถานที่เล่น ทั้งนี้การเล่นต้องเป็นวันเสาร์และวันอาทิตย์ที่ไม่มีตรงกับวันเฉลิมพระชนมพรรษา หรือวันสำคัญทางศาสนา

1.3 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 กล่าวว่า การอนุญาตให้บ่อนหนึ่งจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่ได้หรือไม่ ต้องมีความเห็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร (นายทหารสัญญาบัตร) ประกอบการใช้ “ดุลยพินิจ” (Discretion) ของผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติ (ผู้ว่าราชการจังหวัดและอธิบดีกรมการปกครอง)

กรณี : การประกอบกิจการบ่อนชนไก่

1.4 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0204/18660 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2526 ได้กำชับแนวทางการออกใบอนุญาตเล่นการพนัน โดยไม่อาจอนุญาตให้เล่นการพนันชนไก่หรือก่ดปลาได้ในวันสำคัญทางศาสนา คือ วันวิสาขบูชา วันมาฆบูชา วันอัฐมีบูชา วันอาสาฬหบูชา วันเข้าพรรษา วันออกพรรษา และวันธรรมสวนะ (เดือนหนึ่งมี 4 วัน คือวันขึ้นหรือแรม 8 ค่ำ และวันขึ้นหรือแรม 14 หรือ 15 ค่ำ)

1.5 ข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้หลังใบอนุญาต ได้กำหนดจัดให้มีการเล่นการพนันให้สัตว์ต่อสู้กันนอกจากโค กระบือ แพะ แกะ โดยระบุว่า ผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติมีอำนาจ (ผู้ว่าราชการจังหวัดและอธิบดีกรมการปกครอง) ที่จะไม่อนุมัติให้เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต (นายอำเภอและผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ) ในคราวต่อไปเป็นครั้งคราวหรือตลอดไป กรณีหากผู้ประกอบการมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ

1.6 โทสรสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ ศปน.มท./ว 170 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2548 สรุปสาระสำคัญคือ แจ้งทุกจังหวัดกำชับ กรณีไก่ชนทุกตัวต้องมีบัตรประจำตัวตรวจโรคไม่เกิน 1 เดือน ก่อนจะชนและสนามชนหรือสนามซ้อมร่วมกัน ต้องได้รับใบรับรองจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่ามีมาตรฐานถูกต้องตามเกณฑ์ที่กำหนด

2. การใช้ดุลยพินิจ (Discretion)

สำหรับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการของอนุญาตดำเนินธุรกิจการพนัน กรณีการพนันชนไก่ในประเทศไทย ที่เอื้อต่อการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของเจ้าหน้าที่ มีดังนี้

กรณี : การขอใบอนุญาตเปิดบ่อนและใบอนุญาตเล่นการพนัน

2.1 พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 สรุปสาระสำคัญคือ การเล่นอันระบุนไว้ในบัญชี ข. (ชนไก่ อยู่ในบัญชี ข. ข้อ 1) จะจัดให้มีขึ้นได้ต่อเมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควร และจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้รับใบอนุญาต

2.2 กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 3478 ข้อ 4 ข. (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ๗ ข้อ 1 ข้อ 4 ข. สรุปสาระสำคัญคือ การพนันต่อไปนี้ ในกรุงเทพมหานครให้ออกใบอนุญาตได้เมื่ออธิบดีกรมการปกครองสั่งอนุมัติแล้ว ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติแล้ว (1) ให้สัตว์ต่อสู้กัน

2.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกัฒปลา พ.ศ. 2552 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 5 ข้อ 8 วรรคแรก วรรคสอง สรุปสาระสำคัญคือ ก่อนดำเนินการออกใบอนุญาตให้ใช้สถานที่ (เปิดบ่อน) ให้ผู้ประกอบการ ต้องมีคณะกรรมการลงไปตรวจสอบพร้อมรายงานผลการตรวจสอบเพื่อประกอบการใช้ “ดุลยพินิจ” (Discretion) ของผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติ

กรณี : การประกอบกิจการบ่อนชนไก่

2.4 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.2/ว 1944 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2549 สรุปสาระสำคัญคือ แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดกำชับสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเข้าตรวจสอบสนามชนไก่/สนามซ้อมไก่เพื่อทำแบบประเมินหลักเกณฑ์การจัดระบบป้องกันโรคในสนามชนไก่

2.5 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0208.2/ว 27 ลงวันที่ 6 มกราคม 2547 สรุปสาระสำคัญคือ เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ “ดุลยพินิจ” (Discretion) กำหนดจำนวนบ่อนไก่ในพื้นที่รับผิดชอบ อย่างรอบคอบและเหมาะสม

2.6 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.2/ว 1534 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2548 สรุปสาระสำคัญคือ การสั่งอนุมัติการออกใบอนุญาตจัดให้มีสถานที่ (เปิดบ่อน) และเล่นพนันชนไก่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบกฎหมายกับช่องทางคอร์รัปชัน

การขอใบอนุญาต	กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ	ความเห็น/ช่องทางคอร์รัปชัน
ผู้มีอำนาจอนุมัติ/อนุญาต	<p>1. พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 วรรคสอง การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันหรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต</p> <p>วรรคสาม ในการเล่นอันระบุไว้ในวรรค ๒ ข้างต้นนั้นจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้รับใบอนุญาตให้จัดมีขึ้นหรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต</p> <p>๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 4 ข. (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548)ฯ ข้อ 1 ข้อ 4 ข. การพนันต่อไปนี้ ในกรุงเทพมหานครให้ออกใบอนุญาตได้เมื่ออธิบดีกรมการปกครองสั่งอนุมัติแล้ว ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติแล้ว (1) ให้สัตว์ต่อสู้กัน</p>	<p>ความเห็น : ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการภายในเขตจังหวัด โดยสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง อยู่ในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติ ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตออกใบอนุญาตที่เกี่ยวกับกิจการบ่อนชนไก่ได้</p> <p>ช่องทางคอร์รัปชัน : การบริหารราชการภายใต้ “ดุลยพินิจ” (Discretion) ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นช่องทางให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเสี่ยงที่จะรับสินบนหรือรับการดูแลจากเจ้าของบ่อน เพราะการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น สิ่งที่ตามมาคือ ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำผิดในกิจการของบ่อนที่ได้อนุญาตไปแล้วด้วย ฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเสี่ยงที่จะอนุมัติใบอนุญาตในแต่ละครั้ง ความเสี่ยงข้างต้นจึงเป็นช่องทางให้เกิดการเจรจาต่อรอง เรียกร้องหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการตอบแทน</p>

การขอใบอนุญาต	กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ	ความเห็น/ช่องทางคอร์รัปชัน
<p>การอนุญาตสถานที่เล่นการพนันขึ้นใหม่</p>	<p>1. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันบนบกและกตปลา พ.ศ. 2552 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 5 ในระเบียบนี้</p> <p>“เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำหรับกรุงเทพมหานคร และนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร</p> <p>“ผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติ” หมายความว่า อธิบดีกรมการปกครอง สำหรับกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร</p> <p>ข้อ 8 วรรคแรก ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งจำนวนเจ็ดคนประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการสี่คน ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่ที่ขออนุญาตอย่างน้อยหนึ่งคน และภาคประชาชนสามคนเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรอง และเสนอความเห็นให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติใช้ประกอบดุลยพินิจในการพิจารณาอนุมัติสถานที่เล่นการพนันบนบก</p> <p>วรรคสอง ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติใช้ดุลยพินิจพิจารณาด้วยความรอบคอบและเหมาะสมโดยคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) อาคารสถานที่ที่จะขออนุญาตจะต้องมีความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัยแก่ผู้ใช้อาคาร (2) จำนวนสถานที่ที่จะขออนุญาตในแต่ละพื้นที่จะต้องมีจำนวนไม่มากเกินไปจนสมควร (3) การส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงไก่เพื่อจำหน่ายสร้างรายได้ (4) การควบคุมและการป้องกันการแพร่ระบาดของโรค (5) วัฒนธรรม ประเพณีของแต่ละท้องถิ่น และ (6) ต้องไม่อยู่ใกล้เคียงศาสนสถาน สถานศึกษา สถานพยาบาล หรือสถานพักฟื้น ในระยะที่อาจก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติศาสนกิจ การเรียนการสอน การรักษาพยาบาลหรือการพักฟื้นได้ <p>2. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.2/ว 1944 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2549 สรุปใจความสำคัญว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศและกำหนดสถานที่ในการขอขึ้นทะเบียนสนามชนไก่/ซ้อมชนไก่ โดยประชาสัมพันธ์ให้เจ้าของสนามชนไก่/ซ้อมชนไก่ทราบในรายละเอียดและประโยชน์ของการขึ้นทะเบียนและให้สัตวแพทย์ สังกัดสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเข้าตรวจสอบสนามชนไก่/ซ้อมชนไก่เพื่อทำแบบประเมินหลักเกณฑ์การจัดระบบป้องกันโรคในสนามชนไก่/ซ้อมชนไก่ นำส่งปศุสัตว์จังหวัดพิจารณาออกหนังสือรับรองสนามชนไก่/ซ้อมชนไก่ เพื่อเป็นข้อมูลในการตรวจสอบประกอบการอนุญาตเคลื่อนย้ายไก่ชนที่ต้องการไปชนหรือไปซ้อม 	<p>ความเห็น : ข้อคำนึงถึงเรื่องการพิจารณา ประกอบการใช้ดุลยพินิจ(Discretion) ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นไปด้วยความรอบคอบนั้น มีลักษณะที่เขียนไว้อย่างกว้าง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ใช้ดุลยพินิจ(Discretion) ได้อย่างรอบคอบและรัดกุม เป็นการกั้นตีว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านต่าง ๆ ตามมาภายหลัง</p> <p>ช่องทางคอร์รัปชัน : เมื่อมีการกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างหลวม ๆ เปิดทางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ได้อย่างเต็มนั้น เป็น ช่อง ทาง แสวง หา ผลประโยชน์ ได้อย่างง่ายดาย หากไม่พอใจหรือไม่ได้รับการดูแลจากผู้ประกอบการหรือเจ้าของบ่อน ข้อคำนึง ประกอบการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ในเรื่องต่าง ๆ ก็จะถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นข้ออ้าง ในการไม่อนุมัติอนุญาตได้</p>

การขอใบอนุญาต	กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ	ความเห็น/ช่องทางคอร์รัปชัน
---------------	----------------------------------	----------------------------

		ชั้น
การอนุญาตสถานที่ เล่นการพนันขั้นใหม่	<p>ตลอดจนการเข้าตรวจสอบสนามชนไก่/ซ้อมชนไก่เพื่อทำการประเมิน ในขณะและภายหลังที่มีกิจกรรมชนไก่/ซ้อมชนไก่ทุกครั้ง เพื่อเป็น มาตรการควบคุมและป้องกันโรคใช้วัดนกในไก่</p> <p>2) สนามชนไก่ที่ได้รับอนุญาตจัดให้มีสถานที่เล่นการพนันชนไก่ (เปิดบ่อน) อยู่แล้วหากประสงค์จะจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ จะต้องยื่นคำร้องขอ อนุญาตต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอใน ฐานะเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เพื่อนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาอนุมัติก่อนจึงจะออกใบอนุญาตได้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 1 และเพื่อเป็นมาตรการควบคุมและป้องกันโรคใช้วัดนกใน ไก่ชนตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2548 ควรรักษาหนังสือรับรองสนามชนไก่ที่ออกโดยปศุสัตว์ จังหวัด ประกอบการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย</p>	
การอนุญาตให้จัดให้ มีการเล่นการพนัน	<p>1. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกวดปลา พ.ศ. 2552 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 12 ผู้ขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่หรือกวดปลาจะต้องเป็น ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่เล่นการพนันชนไก่หรือกวดปลา โดยจะต้อง ยื่นคำร้องขออนุญาตตามแบบ พ.น. 1 พร้อมเอกสารหลักฐาน ประกอบด้วยสำเนาหนังสืออนุญาตให้ใช้สถานที่เล่น ข้อ 13 ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติใช้ดุลยพินิจพิจารณาอนุญาตให้บ่อนหนึ่ง จัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่หรือกวดปลา แล้วแต่กรณี ได้เฉพาะในวัน เสาร์และวันอาทิตย์ของทุกสัปดาห์ที่ไม่ตรงกับวันเฉลิมพระชนมพรรษา หรือวันสำคัญทางศาสนาเท่านั้น ทั้งนี้ จะอนุญาตให้มีการเล่นการพนัน ชนไก่หรือกวดปลาในแต่ละบ่อนหรือแต่ละสังเวียนได้ไม่เกินห้าวันต่อ เดือน</p> <p>2. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 ข้อ ๑๒ ผู้ใดมีวสุม หรือชุมนุมทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ ที่มีจำนวนตั้งแต่ ห้าคนขึ้นไปต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่น บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการชุมนุมที่ได้รับอนุญาตจาก หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย</p> <p>3. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0204/18660 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2526 เรื่อง การอนุญาตให้เล่นการพนันประเภทชน ไก่ - กวดปลา สรุปสาระสำคัญความว่า กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณา แล้วเห็นว่า ไม่อาจอนุญาตให้เล่นการพนันชนไก่หรือกวดปลาได้ในวัน สำคัญทางศาสนา คือ วันวิสาขบูชา วันมาฆบูชา วันอัฐมีบูชา วันอาสาฬหบูชา วันเข้าพรรษา วันออกพรรษา และวันธรรมสวนะ (เดือนหนึ่งมี 4 วัน คือวันขึ้นหรือแรม 8 ค่ำ และวันขึ้นหรือแรม 14 หรือ 15 ค่ำ)</p>	<p>ความเห็น : ข้อจำกัดในเรื่องของวัน ชนไก่ ที่สามารถเล่นได้แคว้นเสาร์และ วันอาทิตย์ ที่ไม่ตรงกับวันเฉลิมพระ ชนพรรษา หรือวันสำคัญทางศาสนา นั้น ประกอบกับในข้อเท็จจริงที่ ภายในอำเภอหรือจังหวัดหนึ่ง ๆ มี บ่อนชนไก่จำนวนมาก ส่งผลให้ต้อง ผลักดันจัดกิจกรรมชนไก่ ตัวอย่างเช่น บ่อนนาย ก. ตีวันเสาร์ บ่อนนาย ข. ตีวันอาทิตย์ บ่อนนาย ค. ตีวันเสาร์ ถัดไป เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการกระจาย ผู้เล่นไปสร้างรายได้ให้กับบ่อนต่าง ๆ จากนโยบายการจำกัดวัน</p> <p>ช่องทางคอร์รัปชัน : เนื่องจากมีการ จำกัดวันเล่น นั้นหมายถึงการสูญเสีย รายได้ของบ่อนชนไก่ แทนที่จะสามารถ จัดกิจกรรมชนไก่วันไหนก็ได้ภายใน เดือนนั้น ๆ ต้องถูกจำกัดแคว้นเสาร์ และวันอาทิตย์ ซึ่งจะต้องไม่ตรงกับ วันเฉลิมพระชนพรรษา หรือ วัน สำคัญทางศาสนา ประกอบกับ ข้อเท็จจริงที่ต้องทางจังหวัด ออก ใบอนุญาตให้เล่นการพนันชนไก่ โดย ถัวเฉลี่ยวันของแต่ละบ่อนไป ให้ได้วัน เท่า ๆ กัน แล้ว ส่งผลให้ ผู้ประกอบการสูญเสียรายได้ไป มหาศาล ดังนั้นเพื่อทลายข้อจำกัด เรื่องวันเหล่านี้ไป</p>
การขอใบอนุญาต	กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ	ความเห็น/ช่องทางคอร์รัป

		ชั้น
<p>การอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนัน</p>	<p>๔. หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0208.2/ว 27 ลงวันที่ 6 มกราคม 2547 เรื่อง การอนุญาตจัดให้เล่นการพนันชนไก่และก๊อตปลา สรุปลงสาระสำคัญของความว่า กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด จึงสมควรเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาสั่งอนุมัติให้ เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตเล่นการพนันชนไก่และก๊อตปลาได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับจำนวนใบอนุญาตในแต่ละท้องถิ่นที่ใช้ดุลยพินิจพิจารณาอย่างรอบคอบและเหมาะสม และไม่เป็นการมอมเมาการเล่นการพนันแก่ประชาชน โดยพิจารณาถึงวัฒนธรรม ประเพณี ความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงไก่ชนและก๊อตปลา เพื่อจำหน่ายสร้างรายได้ และต้องกำหนดหลักเกณฑ์การเล่น ที่ไม่เป็นการทรมานสัตว์หรือทารุณสัตว์ด้วย</p> <p>5. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.2/ว 1534 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2548 เรื่อง การอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ สรุปลงสาระสำคัญของความว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางการอนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่ให้จังหวัดถือปฏิบัตินั้น การสั่งอนุมัติการออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นที่ (เปิดบ่อน) และเล่นพนันชนไก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว</p>	<p>จึงเกิดการวิงวอน เพื่อขอเปิดบ่อน ในวันและเวลาที่ต้องการได้อย่างเสรี โดยมีการตกลงกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย เพื่อขอให้อោหุไปนาเอาตาไร่เสีย แล้วจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนโดยที่ไม่ต้องทำอะไรเลย</p>

การดำเนินงานกิจการ	กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ	ความเห็น/ช่องทางคอร์รัปชัน
ก่อสร้างสนามชนไก่	กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือตัดแปลงอาคาร (พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) มาตรา 8	<p>ความเห็น : เจ้าพนักงานท้องถิ่นดูแลเรื่องใบอนุญาต การก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและ ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร</p> <p>ช่องทางคอร์รัปชัน : การพิจารณาออกใบอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะพิจารณาตามเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งเป็นช่องทางให้ประวิงเวลา และเรียกรับผลประโยชน์</p>
การชนไก่	<p>1. กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478</p> <p>ข้อ 5 กำหนดอายุใบอนุญาตให้เล่นการพนันตามบัญชี ข. ต้องไม่เกินจำนวนวันและต้องอยู่ภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้</p> <p>(ก) พนันต่อไปนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งวันและให้เล่นได้ภายในกำหนดเวลา</p> <p>1. การเล่นต่าง ๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้ หรือแข่งกัน ซึ่งไม่มีการเล่นโตแต้ไลเซเตอร์ สวีป หรือบู้กเมกิงรวมอยู่ด้วย กำหนดเวลา ๗ ถึง ๑๙ นาฬิกา</p> <p>2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกัศปลา พ.ศ. 2552 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478</p> <p>ข้อ 17 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตกระทำการดังต่อไปนี้ ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติมีอำนาจที่จะไม่อนุมัติให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตออกใบอนุญาตในคราวต่อไปเป็นครั้งคราวหรือตลอดไปก็ได้แล้วแต่จะเห็นสมควร</p> <p>(1) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อความ ลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้หลังใบอนุญาต</p> <p>(2) ไม่จัดสถานที่ให้มีความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะอนามัย</p> <p>(3) จัดให้มีการเล่นการพนันอย่างอื่นภายในบริเวณสถานที่เล่นการพนันชนไก่หรือกัศปลา</p> <p>(4) มีการก่อความไม่สงบเรียบร้อย หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีความไม่สงบเรียบร้อยเกิดขึ้นภายในสถานที่หรือบริเวณที่เล่นการพนันชนไก่หรือกัศปลา</p> <p>(5) มีการขายสุรา หรือดื่มสุรา หรือยินยอมให้คนเมาสุรา หรือพกพาอาวุธติดตัวเข้าไปในสถานที่ หรือบริเวณที่เล่นการพนันชนไก่หรือกัศปลา</p> <p>(6) จัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่โดยมีการส่งเสริม หรือแต่งตั้ง หรือโดยวิธีอื่นใดซึ่งมิได้เป็นไปตามธรรมชาติของไก่ชน</p>	<p>ความเห็น : มีการกำหนดเงื่อนไขที่รัดกุม ivo อย่างชัดเจน</p> <p>ช่องทางคอร์รัปชัน : เนื่องจากมีการกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างรัดกุม และมีจำนวนมาก อันเป็นผลเสียต่อการประกอบธุรกิจการพนันชนไก่อย่างเช่น เรื่องวัน และเวลาที่สามารเปิดพนันชนไก่ได้ และลักษณะข้อจำกัดหลังใบอนุญาตเกี่ยวกับเรื่องสุรา ตลอดจนไก่ชนทุกตัวต้องมีบัตรประจำตัวตรวจโรคไม่เกิน 1 เดือน ก่อนจะชน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ห่วงเวลา 7 ถึง 19 นาฬิกา ผู้เล่นส่วนใหญ่ซึ่งเป็นวัยทำงาน จึงสะดวกในการเล่นพนันหลังเลิกงาน นั้นหมายความว่าจำเป็นต้องมีการเล่นเกินกรอบเวลาที่กำหนด และเรื่องสุรากับการพนันย่อมเป็นของคู่กันอย่างไร้ปฏิเสธไม่ได้ และบัตรตรวจโรคไม่เกิน 1 เดือน ยากที่ผู้เล่นจะหามาได้ ฉะนั้นข้อจำกัดเหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการ “ต่อรอง” กับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ควบคุมกำกับดูแลเอื้อต่อการให้ผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เป็นอย่างยิ่ง</p>

การดำเนินงานกิจการ	กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ	ความเห็น/ช่องทางคอร์รัปชัน
	<p>3. ลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้หลังใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันให้สัตว์ต่อสู้กัน</p> <p>นอกจากโค กระบือ แพะ แกะ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ใบอนุญาตฉบับหนึ่งใช้ได้สำหรับ 1 สังเวียน หรือ 1 ที่หรือ 1 อ่าง เว้นแต่ปลากัดให้ใช้ได้ไม่เกิน 2 แบน 2) การพนันนี้ให้เล่นตามวัน เวลา และ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต 3) ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตโอนใบอนุญาตให้ผู้อื่นไปใช้ 4) ห้ามมิให้เอาสัตว์ชนิดอื่น นอกจากที่ได้รับอนุญาตมาต่อสู้กัน 5) สัตว์ที่จะเข้าแข่งในครั้งหนึ่ง ต้องไม่เกิน 1 คู่ ต่อเมื่อแพ้ชนะกันแล้วจึงให้นำคู่อื่นเข้าต่อสู้กันต่อไปได้ เว้นแต่ไก่ในระหว่างพักในน้ำ ให้นำคู่อื่นเข้าต่อสู้แทนกันได้ ส่วนปลากัดให้ต่อสู้กันได้ครั้งหนึ่งไม่เกินแป้นละ 1 คู่ 6) ห้ามมิให้ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่นด้วย <p>4. โตราสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด</p> <p>ที่ ศปน.มท./ว 170 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2548 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด สรุปสาระสำคัญความว่า ประการแรกในเรื่องกิจกรรมการชนไก่ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตรวจสอบว่าไก่ที่จะนำไปชนได้รับการตรวจโรคจากปศุสัตว์อำเภอ/จังหวัด แล้วหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า ไก่ที่ชนปลอดภัย ไม่มีโรค และไก่ชนทุกตัวต้องมีบัตรประจำตัวตรวจโรคไม่เกิน 1 เดือน ก่อนจะชน ประการที่สองในเรื่องสนามชนไก่ และสนามซ้อมไก่ชน ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหารือร่วมกับปศุสัตว์จังหวัด/อำเภอในการจัดหาสถานที่เพื่อใช้เป็นที่ตั้งสนามชนไก่หรือสนามซ้อมไก่ร่วม และให้มีการขึ้นทะเบียนเป็นสนามชนไก่หรือสนามซ้อมไก่อย่างถูกต้อง โดยคำนึงถึงประชากรไก่ชนเป็นหลักหากแหล่งใดมีมากให้ใช้สนามชนหรือสนามซ้อมร่วมกัน และสถานที่นั้นต้องได้รับใบรับรองจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่ามีมาตรฐานถูกต้องตามเกณฑ์ที่กำหนด</p>	

จากการวิเคราะห์ข้อมูลสรุปปัญหาการคอร์รัปชันในแวดวงธุรกิจการพนันบ่อนชนไก่ ทำให้เห็นได้ชัดว่ามีต้นธารหรือสาเหตุมาจากระบบบริหารราชการแบบดั้งเดิมบนพื้นฐานวัฒนธรรมสังคมอุปถัมภ์ โดยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เอื้อต่อการโกงกินอย่างเป็นระบบของขบวนการคอร์รัปชัน เปิดช่องให้ผู้ประกอบการผูกขาดการใช้ทรัพยากรของรัฐ (ใบอนุญาต/เจ้าหน้าที่รัฐ) เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง และเอื้อต่อการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) อนุมัติ/อนุญาตของผู้มีอำนาจในระบบราชการ เพื่อแสวงหารายได้จากงานบริการประชาชนและนํารายได้จากเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายนั้นต่อยอดแสวงหายศถาบรรดาศักดิ์ ดังนั้น การคอร์รัปชันจะบรรเทาเบาบางลง หากสามารถลดการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของผู้บริหารระดับสูงในการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตในธุรกิจการพนันบ่อนชนไก่ โดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการบ้างเพื่อลดทอนการผูกขาดการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจลง ตลอดจนปรับปรุงระบบบริหารราชการและแก้ไขกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น



บทที่ 5

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย (Research Discussing)

การศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาสำหรับการกำกับดูแลกิจการ การพนัน กรณีศึกษาการเล่นพนันชนไก่ในประเทศไทย มีการกำหนดวัตถุประสงค์ คือ เพื่อศึกษาสาเหตุที่ผู้ประกอบการบ่อนชนไก่เลือกดำเนินกิจการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดและเป็นปัจจัยส่งเสริมในการเปิดบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมาย ตลอดจนเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทางส่งเสริมให้มีการเปิดบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมาย ซึ่งในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษารวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อค้นพบจากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลัก โดยผลการศึกษาค้นคว้าสามารถสรุปได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัยสาเหตุที่ผู้ประกอบการบ่อนชนไก่เลือกดำเนินกิจการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยผ่านตัวกลาง

จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักในกระบวนการได้มาซึ่งใบอนุญาตและการกำกับดูแลกิจการ การพนันหลังได้รับใบอนุญาตแล้ว นั้นพบว่า ในห้วงปี 2563 กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลในส่วนของกิจการ การพนันบ่อนชนไก่ ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้ออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่ไปแล้วราว 2,700 ใบอนุญาต หากใช้มุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐหรือสังคมเมืองพุทธ ก็ยังถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่สูงมากนัก เป็นปริมาณใบอนุญาตที่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง แต่รู้หรือไม่ว่าการได้มาซึ่งใบอนุญาตเหล่านั้นนั้น เบื้องหลังของภาพลักษณ์ที่สวยหรูนั้นแสนลำบากยากเข็ญ จากผลการวิจัยสามารถประมวลข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในพฤติกรรมกรรมการกระทำผิดกฎหมายของ ผู้ประกอบธุรกิจกิจการบ่อนชนไก่ที่ต้องพึ่งพาตัวกลาง (Agent) ซึ่งสามารถสรุปได้ 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 กฎ ระเบียบ และกฎหมาย ที่เอื้อต่อกระบวนการคอร์รัปชัน

กรณีการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ให้ใบอนุญาตสถานที่ (เปิดบ่อน)

1) สำหรับขั้นตอนกระบวนการขอใบอนุญาตจัดให้มีสถานที่ (เปิดบ่อน) มีความซับซ้อนในแง่ของการนำไปปฏิบัติเพราะเกี่ยวข้องกับการใช้ “ดุลยพินิจ” (Discretion) ที่พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 ระบุให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น และอธิบดีกรมการปกครองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่ง “การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. (ชนไก่) อยู่ในบัญชี ข. ข้อ 1) จะจัดให้มีขึ้นได้ต่อเมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควร

1) หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย **ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.2/ว 1534 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2548** ระบุว่า “ผู้สั่งอนุมัติจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว”

ถือเป็นต้นทุนความเสี่ยง ที่ผู้อนุมัติจะต้องรับผิดชอบ อันส่งผลให้ การจะพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตจัดให้มีสถานที่ (เปิดบ่อน) นั้น ผู้มีอำนาจจะต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อรายงานความเห็น ประกอบการตัดสินใจใช้ “ดุลยพินิจ” (Discretion) ดังนี้

2.1) คณะกรรมการจังหวัด (คณะกรรมการชุดที่ 1) ลงไปตรวจสอบสถานที่ในมิติต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามระเบียบเงื่อนไขกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ [ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกัณฑ์ปลา พ.ศ. 2552 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๗๘ และหนังสือสั่งการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่]

2.2) คณะกรรมการตรวจรับรองมาตรฐานสนามชนไก่/ประลองไก่ประเมิน (คณะกรรมการชุดที่ 2) นำโดยปศุสัตว์จังหวัดนำทีม ลงประเมินสถานที่ในมิติของการแพร่ระบาดของโรคที่อาจสามารถแพร่จากไก่หรือสัตว์สู่คน

ดังนั้น การออกใบอนุญาตจัดให้มีสถานที่ (เปิดบ่อน) จึงใช้ระยะเวลาานพอสมควร กว่าที่ผู้มีอำนาจจะอนุมัติ หากมีข้อสังเกตหรือมีข้อเสนอแนะทั้งตั้งจากคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่ง ก็จะทำให้หนทางของการได้มาซึ่งใบอนุญาตใช้ระยะเวลาเนินช้าเข้าไปอีก เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการได้มาซึ่งใบอนุญาตจัดให้มีสถานที่ (เปิดบ่อน) แล้ว ผู้ประกอบการยังไม่สามารถจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่หรือประกอบธุรกิจบ่อนชนไก่ได้ เพราะต้องเข้าสู่กระบวนการตามขั้นตอนทางกฎหมายในระยะที่สองคือ ผู้ประกอบการหรือเจ้าของบ่อนจะต้องได้รับใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่

กรณีการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ให้ใบอนุญาตเล่นการพนันชนไก่

1) กระบวนการออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่นั้น **พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4** วรรคสาม ระบุให้การจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาต ซึ่งเป็นอำนาจการพิจารณาใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น และอธิบดีกรมการปกครองในกรุงเทพมหานคร

2) ผู้มีอำนาจอนุมัติจะต้องรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง (นายทหารสัญญาบัตร) ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ กรณีข้อ ๑๒ ผู้ใดมีวสุ่ม หรือชุมนุมทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ ที่มีจำนวนตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกิน

สองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการชุมนุมที่ได้รับอนุญาตจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

3) ทั้งนี้การเล่นการพนันชนไก่ ต้องเป็นไปตามตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. 2552 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และหนังสือสั่งการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

แม้จะมีการประเมินหรือการตรวจสอบทุกอย่างถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบข้อกฎหมาย ผู้มีอำนาจอนุมัติก็ยังคงมี “ดุลยพินิจ” (Discretion) ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ ขึ้นอยู่กับบริบทหรือสถานการณ์ในห้วงเวลา ณ ขณะนั้น

ประเด็นที่ 2 ช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ประกอบกิจการบ่อนไก่ ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของระบบราชการ

ผลประโยชน์ต่าง ๆ อยู่ภายใต้ระบบเครือข่าย บ่อยครั้งที่ภาคเอกชนมีมุมมองต่อพฤติกรรมและแนวทางการปฏิบัติงานของข้าราชการในทำนองที่เรียกว่า “สองมาตรฐาน” (Double standard) พฤติกรรมข้าราชการของภาครัฐที่มักจะมีฟอร์ม ส่งผลให้การบริการหรือการแนะนำต่าง ๆ มักออกมาในรูปแบบที่กัก ส่งผลให้กระบวนการบริการเกิดความสะดุดหรือล่าช้า แต่เมื่อมีการเกิดขึ้นของตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า (Agent) ผู้ประกอบการหรือเจ้าของบ่อน ไม่ต้องเผชิญหน้ากับข้าราชการเหล่านี้ เพราะปัญหาหรือข้อข้องใจ ข้อกังวลสงสัยใด ๆ จะสามารถพูดคุยได้อย่างเปิดอก และจบลงในวงสนทนาเล็ก ๆ กับ Agent เหล่านี้ พวกเขาพร้อมที่จะรับฟัง ให้คำแนะนำ ตลอดจนรับดำเนินการแก้ไขข้อกังวลใจของผู้ประกอบการ ทำให้ผู้ประกอบการรู้สึกว่าเขาอยู่ข้างเดียวกับผู้ประกอบการ ฉะนั้น Agent หากพูดแบบเปรียบเทียบกับเห็นภาพ ก็เปรียบเสมือนหมอวิเศษ ที่เข้าใจหัวอกคนไข้ และพยายามรักษาคนไข้ให้หายเป็นปกติ (ได้รับใบอนุญาตต่าง ๆ ตามความประสงค์)

ประเด็นที่ 3 ความเสี่ยงของผู้ประกอบการธุรกิจบ่อนชนไก่

ผู้ประกอบการบ่อนชนไก่มีความเสี่ยงในการประกอบกิจการที่ค่อนข้างสูงในหลายมิติ การพึ่งพาตัวกลาง (Agent) ถือเป็นหลักประกันความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจบ่อนของเจ้าของกิจการบ่อนชนไก่ให้เกิดความราบรื่น ซึ่งสามารถสรุปความเสี่ยงในการดำเนินการของธุรกิจบ่อนชนไก่ที่สำคัญอยู่ 4 ประการ

ประการแรก: ความเสี่ยงผลตอบแทนจากธุรกิจบ่อนชนไก่ที่ไม่แน่นอน ความเสี่ยงในการลงทุนทางธุรกิจ ที่ไม่รู้ว่าจะได้สามารถคืนทุนได้เมื่อไหร่

ประการที่สอง: **ความเสี่ยงค่าเสียโอกาสทางธุรกิจ** ความเสี่ยงยิ่งเพิ่มทวีคูณหากลงทุนในที่ดินและโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างไปแล้ว และยังไม่ได้รับใบอนุญาตให้สามารถดำเนินกิจการได้

ประการที่สาม: **ความเสี่ยงที่กิจการบ่อนชนไก่ไม่ทำตามน้ำ** หากดำเนินธุรกิจไปแล้วไปสะดุดขาหรือมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐ ธุรกิจบ่อนการพนันชนไก่ก็อาจถึงการล่มสลายได้

ประการสุดท้าย: **ความเสี่ยงจากคู่แข่งทางธุรกิจ** ความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจหรือการบริหารธุรกิจที่มีคู่แข่งในวงการ ที่มีอิทธิพล เมื่อวิเคราะห์และเห็นภาพชัดขึ้นว่าผู้ประกอบการหรือเจ้าของบ่อนนั้นแท้จริงแล้วพวกเขามีความเสี่ยงในธุรกิจที่สูงกว่าธุรกิจสีขาวธรรมดาทั่วไปนั้น

ดังนั้น การขอ “ความมั่นใจ” หรือ “หลักประกัน” ในการประกอบธุรกิจของพวกเขาจึงไม่ใช่เรื่องที่คิดได้ยาก แต่ต้องมี “สิ่งของ” มาแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็น “ต้นทุน” ที่ผู้ประกอบการก็พร้อมหรือยินยอม ประกอบกับการพยายาม “ผูกขาด” (Monopoly) ในการควบคุมและใช้ทรัพยากรของรัฐ (ใบอนุญาต/เจ้าหน้าที่รัฐ) ในสิทธิพิเศษและความคุ้มครองในการประกอบธุรกิจจากเจ้าหน้าที่รัฐ ดังเหตุผลดังกล่าว ทำให้ Agent เป็นตัวละครที่สำคัญที่เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ลงตัวระหว่างผู้ขอใบอนุญาตและเจ้าหน้าที่นั้นทำให้ใบอนุญาตมีต้นทุนทางเศรษฐกิจนอกระบบที่สูง สถานการณ์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับสมการคอร์รัปชันของ Robert Klitgaard

$$“D = M + D - A”$$

“การทุจริตคอร์รัปชัน = อำนาจผูกขาด + การใช้ดุลพินิจ - การตรวจสอบถ่วงดุล”

5.2 แนวทางการปรับปรุงแนวทางการส่งเสริมการเปิดบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมายเพื่อลดพฤติกรรมกรรมการคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันไม่เพียงสร้างความเสียหายต่อการสูญเสียทรัพยากรในการพัฒนาประเทศในภาพรวม แต่ที่ร้ายแรงกว่าคือการกัดกร่อนศีลธรรมและความเป็นมนุษย์ในใจคน ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแนวทางการส่งเสริมการเปิดบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมายเพื่อลดพฤติกรรมกรรมการคอร์รัปชัน ดังนี้

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ และกฎหมาย ที่เอื้อต่อกระบวนการคอร์รัปชัน

- สามารถจำแนกตามข้อจำกัดกฎหมายเพื่อลดอำนาจผูกขาดในการอนุมัติ ดังนี้

1) สำหรับการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตพิจารณาออกใบอนุญาตให้ใช้สถานที่ (เปิดบ่อน) และใบอนุญาตการพนัน ทั้งนี้ การลดการใช้ดุลพินิจ

(Discretion) สามารถทำได้โดยตราระเบียบ กฎหมายที่มีความชัดเจน ลดการตีความ ขณะเดียวกัน ควรเปิดช่องให้สามารถปรับแนวทางกำกับดูแลให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

2) สำหรับกฎหมายที่เอื้อต่อการมีอำนาจผู้ผูกขาด หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0208.2/ว 27 ลงวันที่ 6 มกราคม 2547 เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ “ดุลยพินิจ” (Discretion) กำหนดจำนวนบ่อนไก่ในพื้นที่รับผิดชอบ อย่างรอบคอบและเหมาะสม เห็นได้ว่า ข้อสั่งการ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมการปกครองอย่างมาก ซึ่งทำให้เกิดการคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การลดทอนอำนาจผูกขาด สามารถทำได้โดยนำเอาแนวทางการถ่วงดุลอำนาจมาประยุกต์กับการสร้างกฎ กติกาใหม่ในการอนุมัติ เช่น ผู้ได้รับใบอนุญาต จะต้องได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงส่วนใหญ่ แทนการให้อำนาจอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพียงคนเดียว รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ ลงสู่ผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น

ข้อเสนอแนะลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ประกอบกิจการบ่อนชนไก่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของระบบราชการ จะต้องนำเอาแนวทางการบริหารระบบราชการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชน ในฐานะเป็นพลเมือง สร้างกลไกในการเข้าถึงบริการจากหน่วยงานภาครัฐที่สะดวก เช่น จัดตั้งสำนักงานให้บริการแบบครบวงจร เป็นต้น รวมทั้ง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจบางเรื่องที่อยู่กับผู้บริหารระดับสูง ให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ซึ่งจะทำให้ลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ประกอบกิจการบ่อนชนไก่

ข้อเสนอแนะลดความเสี่ยงของผู้ประกอบการธุรกิจบ่อนชนไก่ ข้อเสนอแนะการลดความเสี่ยงของการประกอบธุรกิจบ่อนชนไก่ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องของระบบราชการแบบดั้งเดิม ทั้งนี้ การพัฒนาระบบการบริหารงานราชการให้สอดคล้องและคล้องตัวกับงานบริการประชาชนในยุคปัจจุบันจะทำให้เกิดงานให้บริการแก่ประชาชนมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ถือเป็น การสร้างหลักประกันให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจบ่อนชนไก่ ซึ่งนำไปสู่การประกอบธุรกิจบ่อนชนไก่อย่างถูกกฎหมาย

ตารางที่ 9 ตารางข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข

ประเด็น	สาเหตุ	ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข
ประเด็นที่ 1	กฎระเบียบ และกฎหมาย ที่เอื้อต่อการบรรเทาผลกระทบขึ้น	<p>1) ลดอำนาจผูกขาดในการอนุมัติ กระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ</p> <p>2) ลดการใช้ดุลยพินิจ (ตราระเบียบ กฎหมาย) ที่มีความชัดเจน ลดการตีความ ขณะเดียวกันเปิดช่องให้สามารถปรับแนวทางการกำกับดูแลให้สอดคล้อง กับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง</p> <p>3) การถ่วงดุลอำนาจ จึงควรเกิดจากการสร้างกฎกติกาใหม่ในการอนุมัติ เช่น ผู้ได้รับใบอนุญาต จะต้องได้รับความเห็นชอบ จากการออกเสียงส่วนใหญ่ แทนการให้อำนาจอนุมัติ จากเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพียงคนเดียว รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ</p>
ประเด็นที่ 2	ช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ประกอบกิจการบ่อนไก่ ภายใต้อุปถัมภ์ของระบบราชการ	<p>นำเอาแนวทางการบริหารระบบราชการมาใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน ในฐานะเป็นพลเมือง</p> <p>สร้างกลไกในการเข้าถึงบริการจากหน่วยงานภาครัฐที่สะดวก เช่น จัดตั้งสำนักงานให้บริการ แบบครบวงจร เป็นต้น รวมทั้ง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจบางเรื่องที่อยู่กับผู้บริหารระดับสูง ให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ</p>
ประเด็นที่ 3	ความเสียหายของผู้ประกอบการธุรกิจบ่อนไก่	<p>การพัฒนากระบวนการบริหารงานราชการให้สอดคล้องและต่อเนื่องตัวกับงานบริการประชาชน</p> <p>ในยุคนี้อาจจะทำให้เกิดงานให้บริการแก่ประชาชนมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น</p> <p>ถือเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจบ่อนไก่</p> <p>ซึ่งนำไปสู่การประกอบธุรกิจบ่อนไก่อย่างถูกกฎหมาย</p>

บรรณานุกรม

ปกรณัม ศิริประกอบ. (2560). ๓ พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2543). หวย ช่อง บ่อน ยาบ้า. กรุงเทพฯ: หจก. สำนักพิมพ์ตรีสวี (ซิลค์เวอร์มบุคส์).

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). สู่สังคมไทยเสมอหน้า. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

พงษ์สิทธิ์ อุธรรัตน์กุล. (2549). พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ : ศึกษากรณี มาตรการการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทรงอิทธิพล.

พิริยะรังสรรค์, ส. (2547). คอร์รัปชัน นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

รัตน์พงษ์ สอนสุภาพ. (2555). บ่อนพนันตามแนวชายแดน ผลกระทบและแนวทางการจัดการ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

วิทยากร เชียงกุล. (2562). เสพติดพนัน ความใหญ่โตของปัญหาและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

วิเศษ สุจินพรัหม, ร. บ., สดใส สร้างไศรภ, นนท พलगวัน, วศิน ปัญญาวุธตระกูล, สุพรรณิ เกื่อนกลาด, วัชระ ศิลป์เสวตร์,. (2557). พนันพื้นบ้าน : การพนันสู่วิถีชุมชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

สลิลลา มหันต์เชิดชูวงศ์, ธ. อ., และ กัณฑ์พร สอนศิลป์พงศ์,. (2556). CORRUPTION. *a day*.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

สังคีต พิริยะรังสรรค์, น. ต., ยงยุทธ ไชยพงศ์, อุเทน เจนสระคู, วีรพันธ์ พรหมมนตรี, วิษณุ วงศ์สินศิริกุล, และ พินิต วงษ์ยี่กุล,. (2546). เศรษฐกิจการพนัน ทางเลือกเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ภูมิพัฒน์ ตั๋ยสาร
วัน เดือน ปี เกิด	12 มกราคม 2536
สถานที่เกิด	น่าน
วุฒิการศึกษา	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ที่อยู่ปัจจุบัน	200/5 ตำบลริม อำเภอท่าวังผา จังหวัดน่าน 55140



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY