

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

บทบาทของรัฐต่อนโยบายการพนันที่เปลี่ยนไป

สังคมโลกเปรียบได้กับมนุษย์ที่มีทั้งดีและชั่วปะปนกันไป รัฐในฐานะผู้บริหารประเทศก็เปรียบเสมือนพระเอกของประเทศ เป็นผู้นำพาสังคมไปสู่ปลายทางแห่งความปรารถนาตามปณิธานแห่งรัฐ รัฐคือพ่อบ้านที่คอยจัดหารายได้มาบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และรัฐคือครูที่จะคอยอบรมสั่งสอนพลเมืองให้เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบและมีคุณธรรมประจำใจ ด้วยการดำเนินนโยบายแห่งรัฐในรูปแบบต่างๆ “การพนัน” ก็เป็นกิจกรรมหนึ่งของมนุษย์ที่รัฐได้เข้ามาควบคุมด้วยการดำเนินนโยบายควบคุมการเล่นพนัน โดยบัญญัติให้การพนันเป็นอาชญากรรมแล้วคาดโทษเอาไว้หากมีผู้ใดฝ่าฝืน ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากศาสนจักรที่มีอำนาจเข้มแข็งในยุคกลาง เมื่อเกิดแรงกดดันจากปัจจัยภายนอกของรัฐ อาทิ ความต้องการจากนักพนัน และแรงกดดันจากปัจจัยภายในรัฐเอง อาทิ ภาวะวิกฤตทางการคลัง รัฐจึงจำเป็นต้องแสวงหารายได้เพื่อนำมาใช้สอยในการดำเนินนโยบายต่างๆ ตั้งแต่นั้นมารัฐได้มีท่าทีเปลี่ยนไป เดิมทีนั้นนโยบายมุ่งประกอบด้วยการพนัน พนันแข่งม้า/กีฬา และล็อตเตอรี่ ที่รัฐคอยควบคุมดูแล กำกับและดำเนินการในการรับแทงพนันประเภทต่างๆ แต่ไม่มีใครเลยที่จะซื้อขายกับรัฐ ธุรกิจการพนันจึงเชื่อมโยงกับอาชญากรรม การปฏิรูปตัวเองของธุรกิจการพนันนั้น เริ่มมาจากเป็นเพียงความบันเทิงในครอบครัวและหมู่เพื่อน ซึ่งจะมีอันตรายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อทราบได้ที่ยังเป็นเพียงความบันเทิงทางสังคม ในขั้นต่อมาคือการกำหนดประเภทของการพนันที่นำไปสู่การทำกำไร เมื่อถึงขั้นนี้ความบันเทิงทางสังคมจึงกลายเป็นธุรกิจการพนันไปในที่สุด (Dunleavy & O’Leary, 1987, p. 237) การอนุญาตให้มีการเล่นพนันอย่างถูกกฎหมายนั้นได้ถือกำเนิดขึ้น โดยรัฐที่มีการวางแผนและควบคุมอย่างเหมาะสม จนนำไปสู่แนวนโยบายใหม่นั้นก็คือ การแสวงผลประโยชน์จากการเล่นพนันของประชาชน โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือด้วยการอนุญาตให้การพนันบางประเภทเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย แม้จะต้องเผชิญหน้ากับกลุ่มผู้คัดค้านจากภาคประชาสังคม และต้องประสบกับภาวะตกต่ำของคะแนนนิยมในฐานะผู้นำของฝ่ายรัฐบาลอีกด้วย

ยุทธศาสตร์ที่รัฐจะฝ่าแรงต่อต้านนี้ออกไปได้ต้องอาศัย “ความชอบธรรม” (Legitimacy) ที่ต้องสร้างขึ้นมาอย่างเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อทำให้เกิดการยอมรับในสังคม ซึ่งกับสังคมไทยเองถึงแม้จะเป็นเมืองพุทธ แต่การพัวพันกลับยังคงดำรงอยู่คู่สังคมมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา บ่อนการพนันได้ถูกสร้างมูลค่าเพิ่ม แล้วพัฒนามาเป็นบ่อนคาสิโนจนกลายเป็นกระแสนิยมจากรัฐทั่วโลก เพราะเป็นช่องทางลัดของรัฐสู่การสร้างรายได้อย่างเป็นกอบเป็นกำ จนประเทศต่างๆ ได้ปรับเปลี่ยนแนวนโยบายบ่อนการพนันไปในทิศทางที่แตกต่างกันตามเงื่อนไขและข้อจำกัดที่มี (McMillen, 1996, p. 263) และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันก็พบว่า นานาประเทศต่างมีแนวนโยบายด้านบ่อนการพนันที่คล้ายกัน อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาหมาอำนาจใหม่แห่งโลกทุนนิยมที่รัฐได้เลือกที่จะดำเนินนโยบายบ่อนการพนันแบบ “แสวงประโยชน์” โดยการยอมรับให้บ่อนคาสิโนเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย (Legalization) เพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ตามที่ได้ประกาศไว้กับภาคประชาคม ด้วยเพราะมีฐานคิดของนโยบายที่ยอมรับในสิทธิของประชาชนว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีวิจรรย์ญาณในการตัดสินใจดำเนินชีวิต (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, และ นवलน้อย ตรีรัตน์, 2543, น. 113)

นโยบายบ่อนการพนันดังกล่าวยังแตกต่างจากมุมมองของรัฐบาลจากประเทศอังกฤษหมาอำนาจเก่าแห่งโลกทุนนิยม ที่ได้ตัดสินใจดำเนินนโยบายบ่อนการพนันแบบควบคุม เพราะเห็นว่าบ่อนการพนันได้ทำให้เกิดต้นทุนทางสังคมมากมาย หรือปัญหาทางสังคมที่เพิ่มขึ้น จึงต้องการเปลี่ยนบทบาทของมาเฟียที่เคยดำเนินธุรกิจบ่อนการพนันมาเป็นรัฐเสียเอง เพื่อจะดำเนินงานด้วยกฎระเบียบที่เข้มงวด พร้อมกับการกำจัดบ่อนเถื่อนไปด้วย (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2543, น. 19) สองประเทศมหาอำนาจแห่งโลกตะวันตกที่กล่าวมา ถือเป็นแบบอย่างของรัฐเกือบทุกประเทศทั่วโลกต่างนำพานโยบายบ่อนการพนันแบบแสวงประโยชน์ ไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมของประเทศ และยังมีเพียงบางประเทศเท่านั้น ที่ยังคงดำเนินนโยบายบ่อนการพนันแบบควบคุมแบบห้ามมิให้มีบ่อนการพนัน ซึ่งต่างก็กำลังอยู่ในช่วงแห่งการอภิปรายถกเถียง ระหว่างกลุ่มผู้ให้การสนับสนุนกับกลุ่มผู้คัดค้านนโยบายบ่อนคาสิโน กลุ่มผู้ให้การสนับสนุนมักเป็นกลุ่มนักการเมืองที่มีความสัมพันธ์โยงใยกับกลุ่มนักธุรกิจทุนนิยม ซึ่งจะเห็นตรงข้ามกับกลุ่มนักสิทธิมนุษยชนที่มองว่าประชาชนมีสิทธิเลือกกระทำกิจกรรมใดๆ ที่มีได้สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น ส่วนกลุ่มผู้ต่อต้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มต่อต้านลัทธิทุนนิยม กับกลุ่มศาสนาและศีลธรรมที่ได้อ้างเหตุผลว่า การพนันไม่ได้สร้างผลิตภาพให้กับสังคมโดยรวมแต่อย่างใด แต่กลับทำให้เกิดต้นทุนทางสังคมเพิ่มขึ้น

ต่างหาก ยังไม่ได้นับรวมไปถึงเหตุผลด้านความเสื่อมของชีวิตนักพนัน ตลอดจนครอบครัวของนักพนันที่ต้องพลอยได้รับผลกระทบอีกด้วย

การก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในกฎหมายโดยรัฐบาลไทย

เมื่อหันกลับมาวิเคราะห์นโยบายบ่อนการพนันในสังคมไทย ก็พบว่ารัฐไทยเคยยอมรับให้การเล่นพนันในบ่อนเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เพื่อดำเนินนโยบายบ่อนการพนันแบบแสวงประโยชน์มาก่อนเช่นกัน โดยได้ทำการจัดเก็บอากรบ่อนเบี้ยหารายได้ไปใช้ในการบริหารงานแผ่นดิน แต่ทำให้เกิดปัญหาสังคมเพิ่มขึ้น ทั้งทางเศรษฐกิจ อาชญากรรม และกระบวนการค้าทาส (ตำราราชานุกาพ, 2503) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตัดสินพระทัยดำเนินนโยบายลดจำนวนบ่อนการพนันลง จนในที่สุดก็สามารถปิดบ่อนการพนันลงได้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อก้าวเข้าสู่ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐไทยได้สานต่อนโยบายบ่อนการพนันแบบควบคุม ด้วยการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 และปรับปรุงเพิ่มเติมอีกครั้งเมื่อ พ.ศ. 2478 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่อเฟื้อพื้นที่ไว้ให้กับการพนันในบางประเภท หากต้องการจะเล่นต้องขออนุญาตผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้วิจารณญาณในการพิจารณา (เจริญ คัมภีร์ภาพ และคณะ, 2546, น. 398) ซึ่งการเล่นพนันในบ่อนคาสีนั้นถูกจัดให้อยู่ในการพนันประเภท ก. ที่รัฐห้ามเล่นเด็ดขาด แต่จะจัดให้มีขึ้นได้เฉพาะ “สถานคาสีของรัฐ” ที่มีพระราชกฤษฎีกาออกมานุญาตเท่านั้น มีรัฐบาลสมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นรัฐบาลแรกที่คิดและลงมือแสวงหาผลประโยชน์จากบ่อนการพนัน ด้วยการออกพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2482 จัดให้มีบ่อนคาสีขึ้นที่อำเภอปรางค์บุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยอนุญาตให้เล่นการพนันตามบัญชี ก. มีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้มีฐานะดี แต่กลับมีประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปเล่นได้ จนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม จึงได้ประกาศปิดสถานคาสีของรัฐในเวลาต่อมา (ทงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล, 2529, น. 81) อันที่จริงแล้วข้อมูลนี้ได้ถูกบิดเบือนไป รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม คือรัฐบาลแรกที่เปิดบ่อนคาสีในกฎหมาย ในที่สุดได้ปิดบ่อนและเปลี่ยนแนวนโยบายบ่อนการพนันมาเป็นแบบควบคุมดังเดิม แต่ก็ยังมีบ่อนเถื่อนผุดขึ้นตามแหล่งชุมชนในสังคมไทย

ตารางที่ 1.1

สถิติการจับกุมการกระทำความผิดคดีการพนัน ระหว่าง ปี 2544 - 2548

สถิติการจับกุมการกระทำความผิดคดีการพนัน					
ประเภท	ปี 2544	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548
จับกุม (คดี)	82,431	89,256	81,527	78,698	77,858
จับกุม (คน)	246,947	263,696	248,737	259,479	263,536

ที่มา: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2548). *สถิติคดีอาญา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2550, จาก http://statistic.ftp.police.go.th/dn_main.htm

จากสถิติการจับกุมความผิดคดีการพนัน ได้สะท้อนให้เห็นภาพถึงอุปสงค์และอุปทานของบ่อนการพนันที่มีอยู่อย่างสม่ำเสมอ และมีมากเป็นพิเศษในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำอย่างในปี พ.ศ. 2545 ที่มีสถิติการจับกุมคดีเล่นการพนันสูงถึง 89,256 ราย มีผู้ถูกจับกุมทั้งสิ้น 263,696 คน และในปี พ.ศ. 2547 แม้จะมีคดีการจับกุมการพนันได้ลดลงเพียง 78,698 ราย แต่กลับมีจำนวนผู้ถูกจับกุมทั้งสิ้น 259,479 คน แสดงให้เห็นว่านักพนันนิยมเล่นการพนันในบ่อนขนาดใหญ่ จึงไม่มีหนทางใดที่เจ้าของบ่อนจะเปิดบ่อนผิดกฎหมายได้เลย นอกจากการมอบสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อแลกกับการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ แต่ความไม่แน่นอนของนโยบายการปราบปรามบ่อนการพนันก็ยังคงอยู่ ทำให้เจ้าของบ่อนเถื่อนต้องมองหาหนทางอื่นๆ ที่จะสร้างความมั่นคงให้กับธุรกิจในระยะยาว ขณะเดียวกับความนิยมในบ่อนคาสิโนยุคใหม่ของโลกตะวันตก ผนวกบริการความบันเทิงเข้าไปจนกลายเป็นศูนย์ธุรกิจบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) ส่งผลให้รัฐในโลกซีกตะวันออกที่มีฐานะทางเศรษฐกิจมั่งคั่งไปจนถึงย่านแอ่ ต่างยอมรับจนนำไปสู่การดำเนินนโยบายบ่อนการพนันแบบแสงประกายประโชชน์ ด้วยมีเหตุผลสำคัญคือการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจากประเทศที่ไม่มีบ่อนถูกกฎหมายอย่างชาวจีนและชาวไทย (เกรียงไกร กำแหงฤทธิรงค์, 2542, น. 43) จึงมีบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายในประเทศเพื่อนบ้าน ผุดขึ้นราวกับดอกเห็ดตามแนวชายแดนรายรอบประเทศไทย เพื่อตัดดวงเม็ดเงินจากนักพนันชาวไทย

ความชอบธรรมเครื่องมือของรัฐในการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย

การก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนปรากฏตัวขึ้นเรื่อยๆ ในรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ โดยมีนักการเมืองระดับแกนนำ ได้เสนอให้รัฐบาลดำเนินนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายขึ้นอีก

ครั้ง ในรูปของบ่อนคาสีโนหรือเอ็นเทอร์เทนเมนต์คอมเพล็กซ์ (ผาสูก พงษ์ไพจิตร, 2543, น. 5) ด้วยเหตุผลสนับสนุนคือ การสร้างรายได้ให้กับประเทศ และอุดหนุนไหลของเงินจากนักพนันผู้ต่างประเทศ ถือเป็นทางเลือกที่ถูกต้องให้เป็นโอกาสโดยนำธุรกิจใต้ดินมาจัดเก็บภาษีเข้ารัฐเพื่อในการจัดสวัสดิการสังคมต่อไป แต่เรื่องก็ได้เงียบหายไปเพราะรัฐบาลกำลังประสบปัญหาทางการเมือง และได้มีผู้หยิบยกแนวคิดเรื่องการเปิดบ่อนเสรีมาหารือกันอีกครั้งในรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย แต่ก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลชุดนั้นแต่อย่างใด (ผู้จัดการรายวัน, 28 พฤศจิกายน 2549) และนโยบายบ่อนคาสีโนถูกกฎหมายก็ได้ก่อรูปขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากที่สุด ในรัฐบาลสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้มีการเรียกร้องให้เปิดบ่อนคาสีโนขึ้นอีกครั้ง (ผู้จัดการออนไลน์, 7 ตุลาคม 2545) รัฐบาลได้ตอบสนองต่อกระแสดังกล่าวอย่างแข็งขันและทันท่วงที ด้วยการผลักดันนโยบายบ่อนคาสีโนถูกกฎหมายออกมาอย่างเป็นทางการด้วยความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับนโยบายบ่อนคาสีโนถูกกฎหมายด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อที่จะลดกระแสการต่อต้านลง อีกทั้งยังทำให้สังคมไทยเกิดการยอมรับในที่สุดอีกด้วย อาทิ

- 1) การอ้างถึงการขยายผลจากนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล
- 2) การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถึงปัญหาการออกไปเล่นพนัน
- 3) การแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาผลกระทบและความเป็นไปได้ออกมาหลายชุด
- 4) การขอคำปรึกษาจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจากรัฐบาล
- 5) การให้ข้อมูลและการบอกเล่าข่าวสารผ่านรายการนายกทักษิณพบประชาชน
- 6) การอ้างอิงจากผลการวิจัยและผลการสำรวจของสำนักโพลเรื่องบ่อนคาสีโน
- 7) การปรารถนาให้ประชาชนทำการลงประชามติผ่านคูหาแบบการเลือกตั้ง

ผลกระทบจากการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีโนถูกกฎหมาย

ผลจากการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบายบ่อนคาสีโนถูกกฎหมายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ทำให้ภาคประชาสังคมออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านอย่างรุนแรง โดยชูประเด็นด้านศีลธรรมเป็นหลัก พร้อมกับรุกกลับรัฐบาลด้วยการเสนอทางเลือคนโยบายให้กับรัฐบาล ผลจากการขั้บเคี้ยวกันได้ทำให้รัฐเสียดะเนนนิยมนลงไป จนทำให้รัฐต้องลดแรงกดดันด้วยการดำเนินนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลและยาเสพติดให้หมดไปจากสังคมไทยขึ้นมาแทน โดยการอ้างอิงคำแถลงนโยบายที่ประกาศต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ว่าเจ้ามือการพนันคือหนึ่งในผู้มีอิทธิพลที่ต้องทำการปราบปราม จนสร้างการยอมรับจากสังคมจากการบุกทำลายบ่อนการพนัน

ขนาดใหญ่ย่านเตาปูนด้วยชุดคอมมานโดกว่า 100 นาย จับนักพนันได้ 353 คน เงินสดและชิปแลกเงินมูลค่าหลายร้อยล้านบาท (ผู้จัดการออนไลน์, 22 มิถุนายน 2548) ย่างเข้าสู่สมัยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้นำนโยบายเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นฐานแนวคิดหลักในการบริหารประเทศ ทำให้นโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายได้ถูกปิดตาย สะท้อนได้จากมุมมองนายเจริญ ภัคดิธนากุล รักษาการปลัดกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น (ผู้จัดการออนไลน์, 6 ตุลาคม 2549) ที่ยอมรับในประโยชน์ของหอยบนดิน ในฐานะที่เป็นมาตรการเพื่อกำราบเจ้ามือหอยเถื่อนไม่ให้กลับมาเป็นนักการเมือง แต่ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ต้องปราบปรามหอยใต้ดินอย่างจริงจัง และรุกเข้าไปปราบปรามพนันด้วย เพราะเป็นอบายมุขที่เป็นฐานเงินขนาดใหญ่เช่นกัน การปราบปรามควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฟอกเงินเพื่อเพิ่มมูลฐานความผิด ยึดทรัพย์เจ้ามือหอยเถื่อนตามระบบกฎหมายฟอกเงินจะปราบปรามได้เด็ดขาด และเมื่อรัฐบาลสมัยนายสมัคร สุนทรเวช ได้เข้ามาบริหารประเทศ หลังเยือนประเทศกัมพูชาได้มีดำริผ่านรายการวิทยุ ให้พิจารณาการตั้งบ่อนคาสิโนให้ถูกกฎหมาย 5 แห่ง ขึ้นในโรงแรมต่างๆ ตามเมืองท่องเที่ยว ได้แก่ พัทยา เชียงใหม่ ภูเก็ต หาดใหญ่ และขอนแก่น เพื่อนำรายได้ไปใช้ทำสาธารณกุศลและเพื่อลดภาระหน้าที่ของตำรวจลง (ผู้จัดการออนไลน์, 4 มีนาคม 2551) ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว แต่จะต้องมีการทำประชาพิจารณ์ทั้งประเทศก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ส่งผลให้เกิดเสียงคัดค้านจากนักเคลื่อนไหวและนักวิชาการหลายท่านที่มองว่าสังคมไทยยังมีการบังคับใช้กฎหมายด้านการควบคุมที่ไม่เข้มงวดเหมือนต่างประเทศ การอ้างอิงประเทศอื่นๆ ที่มีนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่นำมาขยายผลเพื่อใช้กับสังคมไทยไม่ได้ ซึ่งตรงกับความคิดทางสังคมของรัฐบาลชุดปัจจุบันของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ไม่สนับสนุนหลักคิดที่ว่าสิ่งใดผิดกฎหมายแล้วปราบไม่ได้ก็ต้องทำให้ถูกกฎหมายเสีย การพนันและอบายมุขอย่างคาสิโนได้ไม่คุ้มเสีย จึงไม่เห็นเมืองใดที่โตขึ้นมาด้วยคาสิโนแล้วไม่เสื่อมลง ต่างล้วนมีปัญหาตามมาทั้งการฟอกเงินและสังคมเสื่อม (ไทยรัฐ, 26 ธันวาคม 2551, น. 16)

การก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายจึงเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญของสถานะแห่งการพนันในสังคมไทย การพนันจะยังคงเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายหรือกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับฐานคิดของรัฐในฐานะผู้แสดงนโยบาย (Actor) เพราะมีอำนาจที่ได้รับจากประชาชนโดยชอบธรรมในการออกพระราชบัญญัติการพนัน และทำหน้าที่ควบคุมและบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในมือ แต่ทั้งนี้จะต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานความเห็นชอบจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่จึงจะได้รับการสนับสนุนจากสังคม แต่ถ้าเสียงส่วนใหญ่คัดค้าน รัฐจะต้องเผชิญหน้ากับคะแนนนิยมที่ลดลงไป ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องเสถียรภาพของรัฐในที่สุด สถานะแห่งบ่อนการพนันในสังคมไทย ได้เชื่อมโยง

ผลประโยชน์ของสถาบันการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเอาไว้อย่างสลับซับซ้อนและยาวนาน ฉะนั้น การก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในสังคมไทย จึงเป็นประเด็นทางสังคมที่มีความสอดคล้องกับพันธกิจของนักบริหารสังคมตามแนวคิดของ Brown (1985, p. 12) อาจารย์ด้านการบริหารสังคม แห่ง London School of Economics and Political Science มหาวิทยาลัยลอนดอน ที่ระบุว่า การบริหารสังคมมุ่งที่จะศึกษาปัญหาสังคม และปฏิกริยาของสังคมที่สนองตอบต่อปัญหานั้นๆ ซึ่งปัญหาสังคมมิใช่จำกัดอยู่แต่เพียงปัญหาส่วนบุคคล แต่หมายรวมถึงปัญหาของส่วนรวมของสังคมอีกด้วย อย่างปัญหาความยากจนและปัญหาอาชญากรรมก็ถูกจัดเป็นปัญหาสังคม ในขณะที่บางสังคมกลับไม่มองว่าเป็นปัญหา เนื่องจากมีการจัดระเบียบสังคมที่ดีก็อปกับการจัดสวัสดิการส่วนบุคคลที่พอเพียง

การศึกษาดังกล่าวแห่งบ่อนการพนันในสังคมไทย ผ่านกรณีศึกษาบ่อนคาสีใน การก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในถูกกฎหมายในสังคมไทย (Policy Formulation) ว่ามีสถาบันใดบ้างที่มีบทบาทกับการก่อรูปนโยบายนี้ ด้วยแนวคิดสถาบันผู้กำหนดนโยบาย (Institutional Approach) และอะไรคือปัจจัยที่ทำให้รัฐส่วนใหญ่ ตัดสินใจดำเนินการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในถูกกฎหมาย และศึกษาไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการก่อรูปนโยบายดังกล่าวด้วยแนวคิดสาเหตุหรือที่มาและผลกระทบของนโยบาย (Cause-Effect Approach) ซึ่งผลจากการวิจัยจะนำไปสู่การสังเคราะห์กระบวนการที่รัฐได้จัดกระทำ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายบ่อนคาสีในถูกกฎหมาย ซึ่งองค์ความรู้ที่ได้รับสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ทั้งในภาคประชาสังคม ตลอดจนจนภาครัฐ และยังเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านนโยบายศาสตร์ได้ในอีกทางหนึ่งด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเหตุและผลที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐได้ก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในขึ้นในสังคมไทย
2. เพื่อสังเคราะห์กระบวนการสร้างความชอบธรรม ที่รัฐบาลได้กระทำกับสังคมไทยในระหว่างที่ดำเนินการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในถูกกฎหมาย

คำถามการวิจัย

1. มีปัจจัยและภาคส่วนใดบ้างที่ผลักดันให้รัฐทำการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในขึ้นในสังคมไทย และมีผลกระทบใดที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐได้ก่อรูปนโยบายนี้

2. รัฐมีกลยุทธ์ วิธีการ เครื่องมือ และขั้นตอนอย่างไร ในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับนโยบายการพนันที่ถูกกฎหมาย ที่หมิ่นเหม่ต่อศีลธรรมของสังคมไทยอย่างบ่อนกาสิโน

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. นักบริหารสังคมและนักวิชาการแขนงอื่นๆ ได้เห็นถึงโครงสร้างและอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีอิทธิพลต่อรัฐ ในการก่อรูปนโยบายบ่อนกาสิโนที่ถูกกฎหมายในสังคมไทย และยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ สำหรับการกำหนดแนวนโยบายสังคมได้ในอนาคตอีกด้วย
2. นักนโยบายศาสตร์ได้รับองค์ความรู้ใหม่ ว่า รัฐมีกระบวนการอย่างไรในการสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายสีเทาการพนันผ่านกรณีศึกษาบ่อนกาสิโน

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาสถานะแห่งบ่อนการพนันในสังคมไทย ผ่านกรณีศึกษาบ่อนกาสิโนที่รัฐบาลไทยได้ทำการก่อรูปขึ้นในสังคมไทย ในสองประเด็นดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยใดคือสาเหตุของการตัดสินใจก่อรูปนโยบายบ่อนกาสิโนที่ถูกกฎหมายของรัฐบาลไทย ใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายบ่อนกาสิโนที่ถูกกฎหมายนี้ แล้วเกิดผลกระทบกับสังคมไทยอย่างไร ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการก่อรูปนโยบายบ่อนกาสิโนที่ถูกกฎหมายไปแล้ว

2. ศึกษาถึงกระบวนการสร้างความชอบธรรม ที่รัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้น ในระหว่างที่ทำการก่อรูปนโยบายบ่อนกาสิโนการพนันที่ถูกกฎหมาย ที่มีความหมิ่นเหม่ต่อศีลธรรมของสังคมไทย (Controversial Policy) โดยวิเคราะห์จากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อรูปนโยบายบ่อนกาสิโนที่ถูกกฎหมายที่เกิดขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2548 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ด้วยเอกสารและข้อมูลต่างๆ และได้ค้นพบว่ารัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ทำการผลักดันให้การพนันหวยใต้ดินให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย (Legalization) ได้สำเร็จ เป็นรัฐบาลแรกจากกรณีตัวอย่างหวยบนดิน ที่รัฐบาลนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับการก่อรูปนโยบายบ่อนกาสิโนที่ถูกกฎหมาย ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาในเรื่องของหวยบนดินเพิ่มเติม ซึ่งทั้งสองกรณีตัวอย่างผู้วิจัยได้ศึกษาจากหลักฐานเอกสารต่างๆ และนอกเหนือไปจากนั้นยังได้ศึกษาคำกล่าวต่างๆ ได้แก่

1. ศึกษาจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ในวันเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ผ่านทางเว็บไซต์รัฐบาลไทย www.thaigov.go.th.

2. บันทึกคำกล่าวสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรี ออกอากาศผ่านรายการวิทยุของกรมประชาสัมพันธ์ ทางคลื่น “นายกฯ ทักซิณพบประชาชน” ทางการรับฟังนโยบายของรัฐบาล และการตอบกระทู้ถามสดในงานเสวนาต่างๆ ที่บันทึกไว้โดยสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้นมา ผ่านทางเว็บไซต์รัฐบาลไทย www.thaigov.go.th.

ข้อตกลงเบื้องต้น

ผลจากการวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาสถานะแห่งบ่อนการพนันในสังคมไทย จากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นอยู่ในชั้นการก่อรูปนโยบายเท่านั้น รัฐบาลยังไม่ได้มีการดำเนินนโยบายบ่อนคดีในกฎหมายจนครบวงจรนโยบายแต่อย่างใด ดังนั้นการนำไปเทียบเทียบกับการพนันชนิดอื่นๆ จึงเป็นสิ่งที่ควรพึงระวังถึงข้อจำกัดในบริบทด้านนโยบายการพนันอีกด้วย แต่ในขณะที่หวัชบนดินนั้น ได้ดำเนินการไปจนเสร็จสิ้นแล้ว