

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยจึงได้ทำการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่เป็นหลักฐาน เพื่อค้นหาคำตอบให้กับคำถามข้อแรกของการวิจัยว่า มีปัจจัยและภาคส่วนใดบ้าง ที่มีส่วนผลักดันให้รัฐบาลทำการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนขึ้นในสังคมไทย และมีผลกระทบใดที่เกิดขึ้นจากที่รัฐได้ก่อรูปนโยบายนี้ ด้วยการประมวลวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายทั้งในสังคมโลกและในสังคมไทย เพื่อสังเคราะห์หาปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการก่อรูปนโยบายนี้

นโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายในสังคมโลก

แม้ว่าบ่อนคาสิโนจะเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ทุกคนรู้จัก แต่การวินิจฉัยว่าสิ่งที่รัฐได้จัดการหรือดำเนินกิจกรรมใดๆ ลงไปด้วยเหตุใดนั้นเป็นเรื่องที่มีความละเอียดซับซ้อน เพราะต้องคำนึงถึงบริบททางสังคม ประวัติศาสตร์ การเมือง กฎหมาย และองค์ประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน การจะอภิปรายถึงการพนันซึ่งจัดเป็นอาชญากรรมประเภทอบายมุขนั้น นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องจัดอันดับความรุนแรงของการพนันในแต่ละประเภทให้ดีเสียก่อน เพราะชนิดของการพนันมีความอ่อนไหวต่อการควบคุมพลเมืองเป็นอย่างมาก จากสถิติในปี ค.ศ. 2001 (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2545, น. 54-62) ประเทศที่มีนโยบายสาธารณะที่อนุญาตให้มีบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายมีอยู่ทั้งหมด 133 ประเทศ และมี 76 ประเทศ ที่ไม่มีบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย คำถามสำคัญของนโยบายการทำการพนันให้ถูกกฎหมายก็คือ ถ้าทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมายจะเกิดผลกระทบทั้งทางด้านบวกและลบอย่างไรกับสังคม และถ้าไม่ทำให้บ่อนคาสิโนถูกกฎหมายแล้ว รัฐบาลควรมีนโยบายทางเลือก และจะมีมาตรการอย่างไรในการจัดการกับบ่อนการพนันให้มีประสิทธิภาพ นโยบายการทำการพนันให้ถูกกฎหมายจะต้องคำนึงถึงทัศนคติของประชาชนในสังคมที่มีต่อการพนันเพียงใด ซึ่งสามารถเรียนรู้ได้จากประวัติศาสตร์ของการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านนี้ ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ซึ่งผู้วิจัยจะได้รวบรวมตามองค์ความรู้เหล่านี้ตามประเทศระดับแนวหน้า ที่เป็นต้นแบบสำคัญในกลุ่มประเทศที่อนุญาตให้มีบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย อันได้แก่ สหรัฐอเมริกาในฐานะชาติมหาอำนาจใหม่ที่เป็นผู้บุกเบิก อังกฤษในฐานะชาติมหาอำนาจเก่าแก่ และออสเตรเลียชาติมหาอำนาจใหม่ที่น่าแนวคิดของสหรัฐอเมริการไปใช้ใน

การเปิดบ่อนคาสิโน แทนที่จะเป็นอังกฤษในฐานะเจ้าแห่งเครือจักรภพ ส่วนประเทศที่ไม่มีนโยบายอนุญาตให้มีบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายในแถบทวีปเอเชีย และประเทศเพื่อนบ้านของไทย

นโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายในสหรัฐอเมริกา

ในยุคที่อเมริกายังเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่นั้น สาธารณะชนมีปฏิริยาที่ต่างกันออกไปตามการพนันในแต่ละประเภท เป็นไปได้ที่ไฟจะมาสูดดินแดนแห่งนี้พร้อมกับนักผจญภัยผู้แสวงหาดินแดนใหม่ ในช่วงต้นศตวรรษที่ 17 กฎหมาย ยุคนั้นทวีปใหม่นี้ได้รับอิทธิพลจากศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ที่ฝ่ายนิวอิงแลนด์ที่มีเคร่งครัด โดยกำหนดโทษปรับ 5 เหรียญสำหรับผู้นำไฟเข้ามาในราชอาณาจักร ราวปี ค.ศ. 1945 ศาลรัฐแมสซาชูเซตส์มีคำสั่งห้ามเล่นการพนันขั้นต่อทุกชนิดรวมถึงการโยนโบว์ลิ่งและการทอดจาน แม้จะมีการแทรกแซงของฝ่ายต่อต้านการพนัน แต่ก็ยังมีการเล่นการพนันเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ใน 13 รัฐต่างออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อหารายได้เข้ารัฐ ในขณะที่ความเห็นของสาธารณะชนในทางลบมีมากขึ้น การเล่นไฟจึงเป็นความผิดที่มีโทษในทุกพื้นที่ของฝั่งนิวอิงแลนด์ การที่รัฐจะยอมรับการพนันได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าจะต้านทานได้นานสักเพียงใด การที่จะขยายมลทินในชีวิตประจำวันของนักพนันให้ชัดเจน โดยการทำให้เจ้าของบ่อนการพนันแตกต่างจากนักเล่นพนันม้าแยกออกจากเจ้ามือรับแทงม้า รวกับที่ถูกคาดหวังคำตอบนั้นอยู่ที่อารมณ์ขึ้นๆ ลงๆ จากรัฐต่อรัฐ กฎหมายห้ามเล่นการพนันบัญญัติขึ้นมาในหลายรูปแบบไปทั่วอเมริกาซึ่งไม่มีความพอเพียงแต่อย่างใด พลเมืองส่วนมากเห็นว่ากฎหมายเป็นสิ่งจำเป็น แต่ก็ได้กันเอกสิทธิ์เอาไว้ให้กับคนบางกลุ่ม เหตุผลดังกล่าวจึงซับซ้อนระหว่างการออกกฎหมายกับการถือกำเนิดขององค์กรอาชญากรรม ตามประวัติศาสตร์แห่งกระบวนการเปลี่ยนการพนัน ให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายในอเมริกานั้นสามารถระบุได้เพียงในช่วงเวลาก่อนการพนันขั้นต่อจะถูกต่อต้านอย่างกว้างขวาง ด้วยเพราะการถากถางของกฎหมาย กับการทุจริตคอร์รัปชั่นรอบองค์กรผู้ประกอบการพนัน ส่วนแนวโน้มในปัจจุบันของอเมริกานั้นมีความสะเปะสะปะและสับสน เพราะในภาพรวมรัฐบาลกลางมีความพยายามใช้มาตรการที่รุนแรงกับนักพนันมืออาชีพ แต่ในบางพื้นที่กลับอนุญาตให้เล่นพนันได้ในบางส่วน แม้ว่าจะมีข้อเสนอให้มีโครงการสนับสนุนล็อตเตอรี่แห่งชาติขึ้นมาในบางโอกาส แต่พวกเขาก็ต้องเจอกับการต่อต้านจากสาธารณะชนอย่างกว้างขวางในหลายรัฐ มีการเคลื่อนไหวแตกต่างออกไปในหลายทิศทาง อย่างเกมบิงโกที่มีรูปแบบการเล่นมาจากล็อตเตอรี่เป็นการพนันถูกกฎหมายในหลายรัฐอยู่ในขณะนี้ และในอีกหลายรัฐที่ต่างกำลังพิจารณาให้เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย ในรูปแบบอื่นๆ ของล็อตเตอรี่ ในบางรัฐที่อนุญาตให้

เล่นพนันแข่งม้า มีการเพิ่มคู่แข่งพิเศษและเพิ่มวันแข่งม้าเข้าไปอีก 14 รัฐ อนุญาตให้มีการแข่งวิ่งสุนัข และยังอนุญาตให้เล่นกีฬาบางประเภทที่ที่ยั่วให้เกิดการพนันขึ้นต่อกันขึ้น ในบางรัฐนั้นก็มีวิสัยทัศน์ในการหารายได้จากการพนัน บ่อยครั้งที่กฎหมายเองก็ออกมาเพื่อเอาแต่เงินเม็ดเงินเท่านั้น

ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนในกฎหมายในอเมริกา

1. การขาดแคลนงบประมาณปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การเล่นพนันในอเมริกาเมื่อศตวรรษที่ 17 เป็นสิ่งผิดกฎหมาย บ่อนการพนันผิดกฎหมายได้เริ่มต้นที่ในปี ค.ศ. 1827 ที่เมือง New Orleans แล้วขยายตัวไปสู่เมือง Washington DC. Chicago California Mississippi โดยเฉพาะที่ New York มีบ่อนการพนันกว่า 6,000 แห่ง และมาในช่วงปี ค.ศ. 1920 ที่เมือง Miami มลรัฐ Florida ได้กลายมาเป็นศูนย์กลางการพนันที่สำคัญ ส่วนในฝั่งตะวันตกยังอยู่ในยุคตื่นทอง จึงมีผู้คนมาเล่นพนันที่มลรัฐ California มาในปี ค.ศ. 1975 คณะกรรมการการพนันแห่งชาติได้ศึกษาเกมส์พนันชนิดต่างๆ และได้เสนอให้รัฐบาลกลางดำเนินนโยบายกำหนดเกณฑ์การเล่นพนันที่แน่นอน กำหนดองค์การควบคุมการเล่นพนัน กำหนดประเภทของการพนันที่ถูกกฎหมาย และเสนอแนะให้รัฐบาลหาทางเก็บภาษีจากการพนัน ธุรกิจการพนันอเมริกาเติบโตอย่างมากในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 เมื่อมลรัฐ Iowa และมลรัฐ South Dakota ได้รับอนุญาตให้มีการเล่นการพนันบางประเภทอย่างถูกกฎหมาย จนขยายความนิยมไปสู่รัฐอื่นๆ อย่างรวดเร็ว สาเหตุสำคัญที่ทำให้การพนันขยายตัวในมลรัฐเหล่านั้นก็คือ การขาดแคลนงบประมาณในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน (Infra Structure) ทั้งในด้านสถานที่ สาธารณูปโภค ทางหลวง โรงเรียน ประกอบกับทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการพนัน เริ่มที่จะยอมรับการอนุญาตให้เล่นการพนันได้มากขึ้น และปัญหาชาวอินเดียแดงพื้นเมืองว่างงาน (Abt, 1985, pp. 179-180)

2. อัตราการว่างงานสูง ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ธุรกิจบ่อนถูกกฎหมายในอเมริกาได้กลายมาเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงกับชาวอเมริกันหลายสิบล้านคน ข้อมูลจากสมาคมการพนันชนเผ่าอินเดียแดง (The National Indian Gambling Association) ระบุว่านับแต่ปี ค.ศ. 1991 บ่อนถูกกฎหมายในเขตอินเดียแดงได้สร้างงานถึง 120,000 คน หรือในเมือง Atlantic City มีการจ้างงานถึง 49,000 คน ในขณะที่เมือง Las Vegas มีการจ้างงานในปริมาณที่มากกว่าเมือง Atlantic City ถึง 4 เท่าตัว นอกจากนี้ยังมีการจ้างงานทางอ้อมจากธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น ธุรกิจการนำเที่ยว โรงแรม ร้านค้าต่างๆ อีกมากมาย ทำให้เพิ่มการจ้างแรงงานทางอ้อมอีกหลายพันครอบครัว ปี ค.ศ. 1995 ครอบครัวชาวอเมริกันได้เดินทางไปเที่ยวบ่อนคาสิโนรวมกันถึง 154 ล้านครั้ง หรือเพิ่มขึ้นกว่า 235% เมื่อเทียบกับเมื่อ 5 ปีก่อน ภาพโดยทั่วไปของธุรกิจบ่อนการพนันในปัจจุบันจึงต่างจากอดีตมาก นักการเมืองและผู้นำท้องถิ่นหมดหวังกับการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ จึง

หันมาสนับสนุนบ่อนถูกกฎหมายในแง่ของความบันเทิงเรียมณ์ ที่ต้องการการบริหารงานทางธุรกิจ และเป็นบริษัทที่มีรายชื่ออยู่ในตลาดหุ้น

3. ระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ประกอบการกับนักการเมือง การพนันเป็นแหล่งรายได้สำรองให้กับองค์กรอาชญากรรมและเครือข่ายอาชญากรรม อันที่จริงแล้วการพนันนั้นไม่มีภาพซ้อนของการค้ายาเสพติด แต่การพนันกลับมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างสังคมในระดับบนต่างหาก และยังมีมีความเกี่ยวพันกับองค์กรอาชญากรรมอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากในยุค 70 หลายมลรัฐเปลี่ยนวิธีคิดใหม่เกี่ยวกับการพนันว่า ในอากาศนั้นมีอะไรที่มากกว่าความว่างเปล่า ซึ่งก็คือฆุมทรัพย์มหาศาลสำหรับรัฐที่มีรายได้ชักหน้าไม่ถึงหลัง ดังจะเห็นได้จากมีหลายรัฐ จำหน่ายล็อตเตอรี่เพิ่มขึ้นจาก 2 เป็น 15 รัฐ และการอนุญาตให้มีบ่อนคาสิโนในนครรัฐนิวเจอร์ซีย์เป็นครั้งแรกก็คือที่รัฐนิวเจอร์ซีย์ โดยมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์รุนแรงเมื่อคราวออกล็อตเตอรี่ แต่การออกกฎหมายอนุญาตให้มีคาสิโนในรัฐนิวเจอร์ซีย์นั้น เป็นตัวบ่งบอกถึงการติดสินบนกันอย่างมโหฬารให้กับสมาชิกสภาองเกรส เจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักการเมืองท้องถิ่นในปี 1981 Dunleavy และ O'Leary (1987, p. 237) แต่ในบางมลรัฐอนุญาตให้มีล็อตเตอรี่แบบขูดได้แต่ห้ามมีบ่อนคาสิโน ธุรกิจบ่อนถูกกฎหมายจะต้องมีการจ้างนักวิ่งเต้นและติดสินบนนักการเมือง เพื่อให้ธุรกิจนี้ได้รับการอนุญาตอย่างถูกเป้าหมาย (นวลน้อย ตริรัตน์ และคณะ, 2543, น. 255) จากข้อมูลจากศูนย์ควบคุมความซื่อตรง (Center for Public Integrity) ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบการเลือกตั้งว่าในช่วงปี ค.ศ. 1991-1996 เป็นช่วงที่ธุรกิจบ่อนถูกกฎหมายเจริญรุ่งเรือง บริษัทที่เกี่ยวข้องกับการพนันพากันบริจาคเงินเพื่อสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงมากถึง 4.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้วุฒิสมาชิกโรเบิร์ต โดล แห่งพรรครีพับลิกันได้ไปเป็นจำนวนมาก และนักการเมืองจากพรรคเดโมแครตได้ไปบางส่วน รวมทั้งอดีตประธานาธิบดีบิล คลินตัน ข้อมูลนี้สอดคล้องกับข้อมูลของคณะกรรมการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง (Federal Election Commission) ที่ระบุว่าช่วงปี 1993-1995 กลุ่มนักธุรกิจการพนันถูกกฎหมายได้จ่ายเงินให้กับนักการเมืองรวมกัน 3.1 ล้านดอลลาร์ และในบางมลรัฐมีการให้เงินบริจาคพรรคการเมืองสูงกว่าของรัฐบาลแห่งชาติ เพราะแต่ละรัฐมีอำนาจควบคุมการพนันอย่างเต็มที่ อย่างบ่อนคาสิโนในเมืองแอตแลนติกซิตีนั้นก็มีกลุ่ม ABSCAM เข้ามาลงทุนมหาศาล เมื่อกระทรวงยุติธรรมรับเงินสินบนผ่านสมาชิกสภาองเกรส เจ้าหน้าที่รัฐ และแกนนำของนักการเมืองท้องถิ่น นักกฎหมายทั่วไปในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ระบุว่า คาสิโนตั้งขึ้นไม่ได้เลยหากองค์กรอาชญากรรมไม่ให้ความสนใจ ในขณะที่อีก 14 มลรัฐที่ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อหารายได้ มอบเงินทุนให้การกุศล และสงเคราะห์ผู้สูงอายุ กลับพบว่ารายชื่อไม่ได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย แนวคิด “บางสิ่งในความว่างเปล่า” ได้พังทลายลงไปพร้อมกับการผลักดันให้การพนันกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย มีสิ่งเดียวที่

ยังคงอยู่ก็คือ ทราบไคที่องค์กรอาชญากรรมเข้าไปมีอิทธิพลกับรัฐ หรือประกอบกิจการผิดกฎหมาย ขนานไปกับระบบกฎหมาย เมื่อบันรายได้จากการพนันในรูปแบบต่างๆ

4. การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นแม้จะมีหน้าที่ออกพระราชบัญญัติการพนันโดยตรง แต่บ่อยครั้งที่พบว่ารัฐเลือกที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุน หรือเปลี่ยนมาควาดล้างการพนันผิดกฎหมายเพื่อปิดปากกลุ่มผู้ต่อต้าน จากเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจการพนันนั้นระบุว่า ทุกประเทศต่างเคยให้สัตยาบันกับสาธารณะชนว่าจะไม่เตะต้องการพนัน กับเคยออกอุบายทางการเมืองจนทำให้พวกเขาอยู่รอดได้ อย่างที่เมืองลิตเติ้ลร็อคในมลรัฐอาคันซอ เป็นเมืองที่มีชื่อเสียงมานานด้านสปาและการพนัน การประกอบการเชิงพาณิชย์จะเปิดประตูให้กับคนในท้องถิ่นด้วยกัน ในขณะที่เมืองอื่นที่มีขนาดใกล้เคียงกัน กลับมีการยกโทษให้กับพลเมืองที่เล่นการพนัน การสนับสนุนของพลเมืองมีส่วนผลักดันให้การพนันเฟื่องฟู ประหนึ่งว่าคนอเมริกันก็คุ้นเคยกับการพนัน เม็ดเงินที่ใช้ในการเล่นพนันนั้นเป็นเรื่องธรรมดาในสังคม นี่คือเหตุผลเชิงประจักษ์ว่า การทำให้การพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมายเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาร่วมกับสาธารณะ (Dunleavy & O'Leary, 1987, p. 49)

5. การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐบาลท้องถิ่นแม้จะมีหน้าที่ออกพระราชบัญญัติการพนันโดยตรง แต่บ่อยครั้งที่พบว่ารัฐเลือกที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุน หรือเปลี่ยนมาควาดล้างกับการพนันผิดกฎหมายเพื่อปิดปากกลุ่มผู้ต่อต้าน จากเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจการพนันนั้นระบุว่า ทุกประเทศต่างเคยให้สัตยาบันกับสาธารณะชนว่าจะไม่เตะต้องการพนัน กับเคยออกอุบายทางการเมืองจนทำให้พวกเขาอยู่รอดได้ อย่างที่เมืองลิตเติ้ลร็อคในมลรัฐอาคันซอ เป็นเมืองที่มีชื่อเสียงมานานด้านสปาและการพนัน การประกอบการเชิงพาณิชย์จะเปิดประตูให้กับคนในท้องถิ่นด้วยกัน ในขณะที่เมืองอื่นที่มีขนาดใกล้เคียงกัน กลับมีการยกโทษให้กับพลเมืองที่เล่นการพนัน การสนับสนุนของพลเมืองมีส่วนผลักดันให้การพนันเฟื่องฟู ประหนึ่งว่าคนอเมริกันก็คุ้นเคยกับการพนัน เม็ดเงินที่ใช้ในการเล่นพนันนั้นเป็นเรื่องธรรมดาในสังคม นี่คือเหตุผลเชิงประจักษ์ว่า การทำให้การพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมายเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาร่วมกับสาธารณะ Dunleavy และ O'Leary (1987, p. 237)

ผลกระทบจากการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนในถูกกฎหมายในอเมริกา

ผลกระทบของบ่อนคาสิโนในอเมริกา (Donnelly, 1992, pp. 74-78) พบว่าการพนันเป็นเหตุให้สังคมเสื่อมทรามแต่ข้อมูลเหล่านี้ถูกปิดบังเอาไว้ นักธุรกิจและนักการเมืองมักมองหาคำให้เพิ่มจำนวนบ่อนคาสิโน โดยอ้างแต่ด้านดี เช่น บอกว่าธุรกิจนี้จะนำความร่ำรวยมาให้ สร้าง

เศรษฐกิจให้เติบโต สร้างงาน สร้างกำไร และความเจริญให้กับท้องถิ่นเพียงระยะสั้นๆ แต่นำความเสื่อมทางสังคมมาให้กับท้องถิ่นอย่างมากมาย

1. จำนวนนักพนันที่มีปัญหาเพิ่มขึ้น ในปี ค.ศ.1974 อเมริกาที่มีผู้ติดการพนันเพียง 0.77% ของประชากรวัยผู้ใหญ่ที่สูงที่สุดอยู่ที่มลรัฐ Nevada ที่มีคนติดการพนัน 2.5% ผลการศึกษาจะระบุว่าคนอเมริกัน 1.1 ล้านคนติดการพนัน และจะเพิ่มขึ้นเป็น 4 เท่าหากประชากรทั่วไปสามารถเข้าถึงการเล่นพนันได้ง่ายๆ เช่นนี้ ยิ่งบ่อนคาสิโนขยายตัวมากเท่าใด จำนวนผู้ติดการพนันก็จะมากขึ้นเท่านั้น ดูได้จากสถิติผู้ป่วยเสพติดการพนันในมลรัฐ Iowa ที่เข้ารับการบำบัดเพิ่มขึ้นจาก 40 ต่อปี มาเป็น 200 คนต่อปี (Walker, 1992, อ้างถึงใน สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, 2546) ส่วนที่มลรัฐ New Jersey ภายหลังจากเปิดบ่อนกฎหมายที่เมือง Atlantic city บริการสายด่วนให้คำปรึกษาได้เพิ่มขึ้นจาก 1,200 รายต่อปีเป็นเกือบ 40,000 รายต่อปี ซึ่งมีสาเหตุส่วนใหญ่ถึง 65% ต่อปี ระบุว่าสาเหตุมาจากการติดบ่อนการพนัน ซึ่งผู้ที่ประสบปัญหานี้ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20-50 ปี อันเป็นวัยแรงงาน พวกเขามีรายได้ต่อครัวเรือนต่ำ และต้องการหนีสภาพนี้จึงใช้เงินไปกับการพนันในสัดส่วนที่มาก คนเหล่านี้ประสบกับปัญหาการติดพนันจนถูกไล่ออกจากงาน มีหนี้สิน ครอบครัวแตกแยก เกิดปัญหาจิตใจ

2. เยาวชนของชาติมีแนวโน้มในการพนันมากขึ้น จากรายงานของศูนย์บริการผู้ติดพนันวัยรุ่น ซึ่งกำลังศึกษาระดับวิทยาลัยถึง 1.3 ล้านคน ยิ่งธุรกิจมีการพนันเพิ่มขึ้นเยาวชนก็จะแอบเข้าไปเล่นพนันมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเฉพาะที่เมือง Atlantic City เมืองเดียวมีการตรวจจับเยาวชนที่อายุไม่ถึง 21 ปี ที่ลักลอบเข้าไปเล่นการพนันได้กว่าเดือนละ 30,000 คน พบว่าวัยรุ่นที่ติดการพนันมีอัตราฆ่าตัวตายสูงกว่าผู้ใหญ่ถึง 2 เท่า

3. สถาบันครอบครัวมีปัญหาเพิ่มขึ้น ประมาณกันว่าเมื่อนักพนันที่มีปัญหาสามารถก่อผลกระทบแก่ครอบครัวได้ถึง 10-17 คน กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบกระเทือนได้แก่ คู่ครอง บุตร เพื่อน และนายจ้าง ซึ่งคนกลุ่มนี้จะมีอัตราการพยายามฆ่าตัวตายสูงถึง 13% ของคนปกติ และมีความรุนแรงในครอบครัว

4. เกิดปัญหาอาชญากรรม มีงานวิจัยหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่าการเปิดบ่อนกฎหมายทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมเพิ่มขึ้น การขยายตัวของจำนวนนักพนันมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนผู้กระทำผิดทางกฎหมายเพียงเพื่อต้องการนำเงินไปเล่นพนัน มีคนติดเครื่องเล่นสล็อตแมชชีน และหลังจากสูญเสียทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดไปแล้วก็ก้าวสู่การเป็นอาชญากรเพื่อตอบสนองการเล่นพนันของตน นอกจากนี้ นักการพนันที่ติดพนันอย่างรุนแรงจะหันมาประกอบอาชีพผิดกฎหมาย ทั้งนี้

ขึ้นอยู่กับค่านิยมส่วนบุคคล โอกาส และทัศนคติที่มีต่อความเสี่ยง ซึ่งการกระทำผิดที่มักเกิดขึ้น ได้แก่ ปลอมเช็ค ยักยอก ปล้นจี้ ค้าประเวณี และค้ายาเสพติด

5. เกิดแหล่งอาชญากรรม งานวิจัยของ Florida Department & Law Enforcement กับ Chicago Crime Commission's (Donnelly, 1992) พบว่าบ่อนคาสีในถูกกฎหมายส่วนใหญ่ในอเมริกาฝั่งแปงตัวของอาชญากรรมอยู่ ซึ่งเป็นสถานที่ที่ใช้ในการฟอกเงิน เมื่อบ่อนคาสีในเพิ่มขึ้นก็ยังมีบ่อนการพนันเพิ่มก็ยังมีอาชญากรรมเพิ่มตามไปด้วย อย่างเช่นในช่วง 6 เดือนหลังเปิดบ่อนคาสีในในมลรัฐ Mississippi ทำให้มีคดีจี้ชิงทรัพย์เพิ่มขึ้น 218% การขโมยรถเพิ่มขึ้น 166% การข่มขืนเพิ่มขึ้น 300% ซึ่งยังคล้ายกับเมืองอื่นที่มีการเปิดบ่อนคาสีในอย่างถูกกฎหมาย

6. เพิ่มรายจ่ายทางสังคมโดยไม่จำเป็น ผู้เล่นเกมการพนันจนติดจะละทิ้งงานและหมกมุ่นกับการพนันเท่านั้น มักยืมเงินคนรู้จักแล้วเบี้ยว และก่ออาชญากรรม ซึ่งเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจ เพราะรัฐต้องเสียงบประมาณในการเลี้ยงดูนักพนันที่ก่ออาชญากรรมขณะติดคุก ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐ

จากผลดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับสังคม ได้ทำให้ชาวอเมริกันเริ่มไม่เห็นด้วยกับนโยบายการเปิดบ่อนการพนันถูกกฎหมาย โดยในปี ค.ศ.1994 มีการลงประชามติเรื่องการให้มีธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย หรือให้มีการเพิ่มชนิดของการพนันเพิ่มขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ในทุกมลรัฐไม่เห็นด้วย จึงผลักดันไม่ให้เกิดบ่อนคาสีในเพิ่มขึ้น

นโยบายบ่อนคาสีในถูกกฎหมายในอังกฤษ

ช่วงก่อนปี ค.ศ.1960 ธุรกิจการพนันในอังกฤษยังคงเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่หลังจากที่มีพระราชบัญญัติการแทงพนันและการเล่นพนัน (Betting and Gambling act 1960) บ่อนคาสีในถูกกฎหมายจึงมีขึ้นได้ในสโมสรต่างๆ มากถึง 1,200 แห่ง จนนักพนันถูกเอาเปรียบ เพราะมีองค์กรอาชญากรรมแทรกตัวเข้าไปเข้าไปแสวงผลประโยชน์จากบ่อนคาสีในอย่างกว้างขวาง รัฐบาลในขณะนั้นมองว่าอิทธิพลของบรรดามาเฟียทั้งหลายเป็นปัญหาสังคมที่รุนแรงมาก รวมไปถึงตำรวจชั้นผู้ใหญ่ที่เข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ในการคอร์รัปชั่น จึงบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนันปี ค.ศ. 1968 (The 1968 gambling act) ที่ตั้งปรัชญาไปที่การทำให้สถานการพนันปลอดจากอิทธิพลของกลุ่มอาชญากร ทำให้กลุ่มมาเฟียและตำรวจทุจริตถูกขจัดออกไปจากธุรกิจการพนัน ส่งผลให้บ่อนการพนันมีจำนวนลดลงเหลือเพียงไม่ถึง 300 แห่ง

ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนในอังกฤษ

1. ต้องการคุ้มครองนักพนัน นี่คือนโยบายสำคัญที่รัฐบาลอังกฤษที่เป็นประเทศอนุรักษนิยม ตัดสินใจออกกฎหมายอนุญาตให้มีบ่อนคาสิโนในอังกฤษมากมาย มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จุดยืนของรัฐบาลมีความชัดเจนในการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้กับสังคม จึงอนุญาตให้มีบ่อนคาสิโนในอังกฤษมากมายเพื่อต้องการควบคุมการเล่นที่ผิดกฎหมายให้ได้ผล มากกว่าที่จะคำนึงถึงรายได้จากธุรกิจการพนันและดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้จากออกพระราชบัญญัติการพนันในปี ค.ศ. 1978 (Royal Commission on gambling 1978) เพื่อควบคุมการพนันให้ปลอดจากอาชญากรรมที่ทำให้บ้านเมืองวุ่นวาย โดยมุ่งมั่นที่จะทำให้การพนันเป็นไปอย่างเหมาะสมและโปร่งใส ผู้บริโภคต้องได้รับข้อมูลข่าวสารทั่วถึงและมีวิธีจัดการเล่นที่ยุติธรรม พร้อมกับหยุดยั้งความเสียหายทางสังคม ซึ่งนักการเมืองทุกฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกัน Fisher (1996, อ้างถึงใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ และคณะ, 2543) อ้างว่าในหลายปีที่ผ่านมา โครงสร้างกฎหมายระเบียบด้านการบริหารควบคุมบ่อนคาสิโนในอังกฤษได้รับการยกย่องว่า “มีความเป็นมนุษยธรรมมากที่สุดในโลก” เพราะเป็นระบบที่ป้องกันประชาชนในท้องถิ่นจากปัญหาการพนันต่างๆ ได้เป็นอย่างดี จากการสำรวจ 4 ครั้ง ในปี ค.ศ. 1991 – 1995 พบว่าลูกค้าในบ่อนคาสิโนของอังกฤษเป็นคนท้องถิ่นเพียง 3% เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นระดับต่ำมากเมื่อเทียบกับนักพนันในท้องถิ่นของอเมริกา บ่อนคาสิโนในอังกฤษมักจะอยู่ในเมืองใหญ่แถบตะวันตกของกรุงลอนดอน มีเงินหมุนสะพัดสูงสุดในประเทศ มีบ่อนคาสิโนในอังกฤษ 21 แห่งในกรุงลอนดอน เป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเงินที่เป็นชิปถึง 68% ของจำนวนชิปทั้งประเทศ (Goodman, 1996) พบว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกบ่อนคาสิโนในกรุงลอนดอน เป็นนักพนันจากต่างประเทศ หรือเป็นชาวต่างประเทศที่พักอยู่ในอังกฤษแต่มีรายได้จากต่างประเทศ บ่อนคาสิโนในอังกฤษมีลักษณะเป็นสโมสรหรูหราสำหรับชนชั้นสูงที่เป็นสมาชิก พนักงานภายในสโมสรเน้นใช้แรงงานในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งมีการจ้างงานทั่วทั้งประเทศประมาณ 20,000 ตำแหน่ง รัฐมีรายได้ประมาณ 141 ล้านปอนด์ต่อปี บ่อนคาสิโนในอังกฤษมีจำนวนมากที่สุดในทวีปยุโรป ในปี 1994 มีถึง 119 แห่ง มีลูกค้าเฉลี่ย 30,000 คน มีการแลกเปลี่ยนชิปที่ใช้แทนเงินในการเล่นพนันทั้งปี 2.23 พันล้านปอนด์ และมีกำไร 411 ล้านปอนด์ มีคนเข้าไปเล่นพนันในบ่อนคาสิโนในอังกฤษสูงถึง 11.3 ล้านคน ซึ่งเพิ่มขึ้น 3% เมื่อเทียบกับช่วง 2 ปีก่อน มีการแลกเปลี่ยนชิป 2.6 พันล้านปอนด์ ผู้ดำเนินการมีกำไร 18% หรือ 470 ล้านปอนด์

2. ต้องการควบคุมผู้ประกอบการพนัน รัฐบาลอังกฤษมองว่าธุรกิจการพนันรวมทั้งบ่อนคาสีในถูกกฎหมายควรถูกกำกับดูแลอย่างเข้มงวดเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน จึงได้ออกพระราชบัญญัติการพนัน ปี 1968 ซึ่งเป็นระบบการกำกับดูแลและการควบคุมการพนันขึ้น กฎหมายดังกล่าวได้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการพนัน (The gambling board) เพื่อกำกับดูแลการพนันเชิงพาณิชย์อย่างเข้มงวดมาก ทำหน้าที่ที่คล้ายคลึงกับผู้ประกอบการธุรกิจการพนันก่อนยื่นขอต่อศาลท้องถิ่น เพื่อขอใบอนุญาตประกอบกิจการการพนัน และมีอำนาจติดตามการประกอบการสโมสรที่ประกอบธุรกิจการพนัน (Gambling Board of Great Britain, 1993) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการควบคุมในการป้องกัน และไม่กระตุ้นให้เกิดความต้องการเล่นพนัน รวมถึงการห้ามการโฆษณา ห้ามให้เครดิต การควบคุมชั่วโมงการเปิดให้บริการ และควบคุมการจำหน่ายเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์อย่างเข้มงวด ประเภทของการพนันในบ่อนคาสีในต้องเป็นไปตามกฎหมาย และจำนวนเครื่องเล่นสล็อตไม่เกิน 2 เครื่อง เด็กวัยรุ่นอายุต่ำกว่า 18 ปี ห้ามเล่นการพนันโดยเด็ดขาด หากเป็นสมาชิกใหม่ต้องมีอายุสมาชิกเกิน 48 ชั่วโมง เพื่อให้ใจเย็นพอเพียงก่อนเริ่มเล่นการพนัน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ว่าสามารถรักษาระเบียบของสังคมและธุรกิจการพนันได้ดี ทำให้ธุรกิจการพนันของอังกฤษถูกยอมรับว่ามีความซื่อสัตย์ มีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานในการดำเนินงาน สอดคล้องกับงานวิจัยผลกระทบของบ่อนคาสีใน Lesieur และ Rosenthal (1991) พบว่าการพนันถูกจำกัดอยู่ในวงแคบๆ นักพนันส่วนใหญ่ในบ่อนคาสีในเป็นพวกชนชั้นกลางระดับสูงขึ้นไป และไม่ได้มุ่งเล่นการพนันอย่างเอาเป็นเอาตาย เพราะยังใช้บริการอื่นๆ ในการพักผ่อนร่วมด้วย ลักษณะการเล่นพนันจึงเป็นแบบระยะสั้นไม่ทำให้การเสียการงาน

ผลกระทบจากการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในถูกกฎหมายในอังกฤษ

แม้ว่ารัฐบาลอังกฤษจะพยายามควบคุมและดำเนินนโยบายเข้มงวด แต่ธุรกิจการพนันก็พยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลง พระราชบัญญัติการพนันปี ค.ศ.1968 มาโดยตลอดจนเป็นผลสำเร็จในหลายประเด็น ได้แก่

- จำนวนตู้พนันไฟฟ้าในบ่อนคาสีในอนุญาตให้มีเพิ่มเป็น 6 ตู้ จากเดิมมีได้เพียง 2 ตู้
- การร่นระยะเวลาให้สมาชิกใหม่ได้เล่นพนันเร็วขึ้นจาก 48 ชั่วโมงเป็น 24 ชั่วโมง
- การให้ขอสมัครสมาชิกได้ทางไปรษณีย์แทนการสมัครด้วยตนเอง
- การขออนุญาตให้โฆษณาประชาสัมพันธ์บ่อนคาสีในได้ทางหนังสือพิมพ์

นโยบายบ่อนคาสิโนในกฎหมายในออสเตรเลีย

ประเทศนี้มีความเจริญเป็นหย่อมๆ ตามหัวเมืองท่าต่างๆที่รายรอบทวีป นโยบายบ่อนคาสิโนในกฎหมายในออสเตรเลียเริ่มมาตั้งแต่ปี 1970 เมื่อ Wrest Point Hotel Casino กลายเป็นบ่อนกฎหมายแห่งแรกในมลรัฐ Tasmania หลังจากนั้นมลรัฐอื่นๆ ก็ทยอยเปิดบ่อนคาสิโนจนครบทั้งประเทศ และมลรัฐที่มีธุรกิจการพนันที่ใหญ่ที่สุดคือมลรัฐวิกตอเรีย

ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนในกฎหมายในออสเตรเลีย

1. แรงผลักดันทางเศรษฐกิจ สาเหตุสำคัญที่ทำให้แต่ละรัฐในออสเตรเลียก่อรูปนโยบายนี้เพื่อทำให้บ่อนผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมายขึ้นมา ก็เพราะรัฐนั้นหวังให้บ่อนการพนันเป็นเครื่องกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับท้องถิ่น ซึ่งก็ได้ผลจริงๆ เพราะหลังเปิดบ่อนกฎหมายรายได้รวมของรัฐจากการพนันเพิ่มขึ้นเป็น 1,039.3 ล้านดอลลาร์ในปี 1984 ซึ่งจากแต่เดิมมีเพียง 168.4 ล้านดอลลาร์ในปี 1972 หรือ 6 เท่าของแต่ก่อน และเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งเป็น 3,235.3 ล้านดอลลาร์ในปี 1995 ทำให้มีเม็ดเงินหมุนเวียนในธุรกิจการพนัน (Gambling Turnover) สูงถึง 61,266.995 ล้านดอลลาร์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากคาสิโนและตู้พนันไฟฟ้า (Slot Machine) เกิดการจ้างพนักงานเพื่อขับเคลื่อนธุรกิจการพนัน 22,508 คน (Smith, 1999, อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, และ นवलน้อย ตริรัตน์, 2543) ซึ่งรายได้ของรัฐที่ได้มาจากการพนันได้นำไปใช้จ่ายในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะเป็นงบสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมและให้บริการแก่ชุมชนโดยผ่านกองทุนสนับสนุนชุมชน (Community Support Fund) ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้ได้ทำให้ธุรกิจการพนันได้มีส่วนค้ำจุนความอยู่รอดของคนหลายกลุ่มทั้งภาครัฐ ธุรกิจ และประชาชน เอาไว้อย่างแนบแน่น ส่งผลให้ธุรกิจการพนันของออสเตรเลียเปิดได้เสรี

ผลกระทบจากการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนในกฎหมายในออสเตรเลีย

รัฐพยายามควบคุมผลกระทบด้านลบให้น้อยที่สุด ด้วยการใช้พระราชบัญญัติควบคุมการพนัน ดำเนินนโยบายหนึ่งมลรัฐหนึ่งคาสิโน หรือการให้แต่ละรัฐตั้งคณะกรรมการควบคุมการพนันขึ้นมารับผิดชอบควบคุมการพนัน ซึ่งหน้าที่จะคล้ายกับของอังกฤษและอเมริกา คือ ทำหน้าที่กำหนดกฎระเบียบเพื่อควบคุมการพนัน ตรวจสอบบัญชีของสถานพนัน ออกใบอนุญาตให้สถานพนัน และให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรี เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ แล้วมาตรการต่างๆ จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอเมริกามากกว่า เพราะเน้นที่การแสวงรายได้เข้าสู่รัฐ จึงกำหนดเกณฑ์ไว้หลวมๆ (Smith, 1999, อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, และ นवलน้อย ตริรัตน์, 2543) ได้แก่ หากเป็นผู้สนใจเล่นการพนันขอเพียงอายุเกิน 18 ปี แม้ไม่เป็น

สมาชิกก็สามารถเข้าไปเล่นพนันในบ่อนคาสีโนได้เลยซึ่งต่างจากอังกฤษตรงที่ต้องเป็นสมาชิกก่อน คาสีโนเปิดใหม่ที่ Perth Sydney และ Melbourne ในปี 1990 เป็นต้นมา จะโฆษณาผ่าน สื่อมวลชนทุกรูปแบบ จัดสถานที่เน้นใหญ่โตและหรูหราเป็นพิเศษ ซึ่งตั้งอยู่ร่วมกับสถานบันเทิง อื่นๆ เช่น โรงแรม บาร์ ไนท์คลับ ดิสโก้เทค โรงหนัง ภัตตาคาร เพื่อจูงใจให้นักพนันพาครอบครัว มาพร้อมๆ กันด้วย ในขณะที่ในอังกฤษนั้นจะทำแบบนี้ไม่ได้ ซึ่งคนสูงอายุกลายเป็นกลุ่มเป้าหมาย สำคัญของธุรกิจการพนัน รวมไปถึงจูงใจให้ชาวชนบทเข้ามาเล่นการพนันด้วย การเปิดบ่อนถูก กฎหมายในออสเตรเลียมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับสหรัฐอเมริกา โดยทำให้ส่งผลกระทบต่อสังคม

1. ปัญหานักพนันเพิ่มสูงขึ้น ผู้คนในแต่ละมลรัฐเริ่มใกล้ชิดกับการพนันมากขึ้นเป็น ลำดับ (ผาสูก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, และ นवलน้อย ตริรัตน์, 2543) ผู้คนในมลรัฐ Tasmania ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกาพนันเพิ่มขึ้นอย่างน่าตกใจ เพราะสถิติ ข้อมูลผู้ไม่ข้องเกี่ยวกับการพนันลดลงจาก 28% ในปี 1994 เหลือเพียง 11% ในปี 1996 มีกลุ่มที่ เสี่ยงต่อการเป็นนักพนันวัยผู้ใหญ่ 1 - 3% เฉพาะรัฐ Victoria ที่เดียวมีนักพนันที่มีปัญหาถึง 34,000 คน ปัญหาที่นักพนันประสบได้แก่ มีหนี้สิน ขาดงาน ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ครอบครัวแตกแยก และมีปัญหาทางกฎหมาย จนกลายเป็นอาชญากรทางการเงิน

2. ปัญหาแหล่งอาชญากรรมและการฟอกเงิน กลุ่มอาชญากรได้เข้าไปแทรกตัวในบ่อน คาสีโน โดยเข้าไปปล่อยเงินกู้แก่นักพนันอย่างลับๆ (Loan shark) ด้วยดอกเบี้ยในอัตราแพงลิบ ถ้า ไม่จ่ายตามกำหนดก็จะถูกทุบตีหรือยิงทิ้ง หรือถูกบังคับให้ค้าประเวณีจนเป็นโสเภณีเถื่อน กลุ่ม อาชญากรรมที่แทรกตัวเข้ามาในบ่อนคาสีโน มักใช้สถานที่แหล่งนี้เป็นแหล่งฟอกเงินที่ได้มาจาก ยาเสพติด การค้าโสเภณี เป็นต้น (นवलน้อย ตริรัตน์, 2543, น. 261) ซึ่งเจ้าของบ่อนคาสีโนมักทำ เป็นไม่รู้ไม่เห็น เพราะกลัวเสียลูกค้า

3. ปัญหาเศรษฐกิจชุมชน บ่อนคาสีโนในรัฐวิกตอเรีย ส่งผลกระทบต่อการใช้บริการของ ธุรกิจโรงแรม การท่องเที่ยวในชนบท ร้านค้าปลีก และสโมสร ที่ไม่มีผู้การพนันจนถึงกิจกรรมการ พนันแบบดั้งเดิม เช่น แข่งม้า แข่งสุนัข บิงโก (Bingo) เพราะรายได้ของประชาชนถูกนำไปใช้จ่าย ในบ่อนคาสีโน ธุรกิจย่อยในเมืองจึงขาดทุนและปิดตัวลงไป แม้ว่ารายรับจากภาษีและรายจ่ายของ มลรัฐจะสูงขึ้น การจ้างงาน และการใช้จ่ายของมลรัฐเพื่อสวัสดิการ ตลอดจนการให้บริการชุมชน เพิ่มมากขึ้นก็ตาม แต่เงินของประชาชนกลับลดลงจาก 10.5% ในปี 1992 เหลือ 3.5% ในปี เพราะถูกนำไปใช้จ่ายในการพนัน

4. ปัญหาสุขภาพจิต ผลกระทบทางลบที่ตามมามากมายจากการพนัน ได้ทำให้ในแต่ ละรัฐของออสเตรเลียต้องจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาแก่นักพนันที่ประสบปัญหา พร้อมกับทำการวิจัย

ถึงผลกระทบอย่างจริงจัง เช่น ปี 1996-1997 รัฐบาลของมลรัฐ Tasmania ได้จัดตั้งหน่วยงาน “Break Even” ศึกษาผลกระทบของการพนันและให้คำปรึกษาปัญหาการพนัน จนทำให้มีกลุ่มบุคคลออกมาต่อต้านและเรียกร้องให้ปิดบ่อนคาสิโน ซึ่งสอดคล้องกับการลดลงของทัศนคติทางบวกที่ประชาชนในรัฐ Victoria มีต่อการพนัน คือลดลงจาก 78% เป็น 60% ในช่วงเวลา 4 ปีให้หลัง แสดงว่าการพนันได้สร้างปัญหาให้กับสังคมออสเตรเลียแล้ว

ตารางที่ 4.1

เปรียบเทียบปัจจัยที่เป็นสาเหตุกับผลกระทบจากนโยบายบ่อนคาสิโน

ประเทศ	ฐานคิด ของนโยบาย	ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ ของนโยบายคาสิโน	ผลกระทบ ของนโยบายคาสิโน
อเมริกา	- แสวงประโยชน์	- การขาดแคลนงบประมาณ ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน - อัตราการว่างงานสูง - ระบบอุปถัมภ์ระหว่าง ผู้ประกอบการกับนักการเมือง - การสนับสนุนจากประชาชน ในท้องถิ่น - เจ้าหน้าที่รัฐสนับสนุน	- นักพนันมีปัญหาชีวิต - ยาวชนถูกมอมเมา - ครอบครัวมีปัญหาเพิ่มขึ้น - เกิดปัญหาอาชญากรรม - เกิดแหล่งอาชญากรรม - เกิดต้นทุนทางสังคม
อังกฤษ	- ควบคุม อาชญากรรม	- คุ้มครองนักพนัน - ควบคุมผู้ประกอบการ พนัน	- มีการขอลดความเข้มงวดใน มาตรการคัดกรองนักพนันวัย ใหม่ลง
ออสเตรเลีย	- แสวงประโยชน์	- แรงผลักดันทางเศรษฐกิจ	- ยอดนักพนันเพิ่มสูงขึ้น - เกิดอาชญากรรม - เกิดปัญหาการฟอกเงิน - เศรษฐกิจในชุมชนหดตัว - นักพนันมีปัญหาสุขภาพจิต

นโยบายบ่อนคาสิโนในกฎหมายในเอเชีย

1. มาเลเซีย เก็นติ้ง (Genting) เป็นบริษัทแม่ที่ทำธุรกิจหลายประเภท บริษัทในเครือที่บริหารคาสิโนชื่อ “รีสอร์ต เวิร์ล” อยู่ที่เก็นติ้งไฮแลนด์ รัฐปะหัง เริ่มแรกสร้างเป็นสถานที่พักผ่อนเมื่อ พ.ศ. 2508 โดยนักธุรกิจมหาเศรษฐีชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนชื่อ ลิมโก๊ะตง (Lim Goh Tong) ได้ความคิดว่าควรสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจบนเขาเก็นติ้งซึ่งมีอากาศเย็น ที่อยู่ห่างจากกรุงกัวลาลัมเปอร์เพียง 50 กิโลเมตร เขาได้ให้บริการโรงแรมขึ้น พร้อมกับได้รับอนุญาตให้ทำกิจการคาสิโนเมื่อปี พ.ศ. 2514 ซึ่งว่าเป็นคาสิโนที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาจใหญ่ที่สุดในโลก เพราะมีโต๊ะเกม 1,300 โต๊ะ และมีสล๊อตแมชชีน 1,360 ตู้ ที่พร้อมเปิดให้บริการ 24 ชั่วโมง นอกจากนี้ยังมีลานกิจกรรมอื่นๆ อีกมากมาย ในปี พ.ศ. 2540 ประมาณกันว่ามีผู้เล่นพนันมาใช้บริการประมาณ 10 ล้านคน เป็นชาวเอเชียเกือบทั้งหมด กำไรของเก็นติ้ง ถูกรวมกับธุรกิจอื่นในเครืออยู่ที่ร้อยละ 22.5 ของรายได้รวมก่อนหักภาษี ซึ่งบ่อนการสิโนในมาเลเซีย มีผู้ผูกขาดคาสิโนรายเดียวเท่านั้น มีการต่ออายุใบอนุญาตทุกๆ 3 เดือน ถึงแม้จะไม่เคยได้รับการปฏิเสธเมื่อมาต่ออายุซึ่งเริ่มเมื่อ พ.ศ. 2514 และการต่ออายุก็เป็นเพียงเรื่องของพิธีการไปแล้ว กฎเกณฑ์นี้เป็นเครื่องควบคุมให้บ่อนคาสิโนไม่ทำอะไรที่ผิดกฎหมายต้องเสียภาษีให้ถูกต้อง และต้องบริจาคเงินรายได้เพื่อการกุศลหลายโครงการตามที่ได้ตกลงกันไว้ ผู้เล่นการพนันชาวมาเลเซียเป็นเชื้อชาติจีน และเชื้อชาติอื่นๆ ที่มีใช้ชาวมาเลย์ เหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลยอมให้มีการจัดตั้งธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย ก็เพื่อเพิ่มรายได้จากภาษีการพนันและรายได้จากการท่องเที่ยวของต่างชาติ และศึกษาธุรกิจการพนันในมาเลเซีย (Gomez, 1994, อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, และ นवलน้อย ตริรัตน์, 2543) นั้นพบว่านักธุรกิจการพนันอย่าง ลิมโก๊ะตง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองชั้นนำของพรรคอัมโนซึ่งเป็นพรรครัฐบาลทั้งสิ้น เช่น ดร. มหาธีร์ อดีตนายกรัฐมนตรี นายอันวาร์ อิบราฮิม อดีตรัฐมนตรีคลัง และนายดาอิม ซานูดดิน อดีตรัฐมนตรีคลังอีกคน ธุรกิจการพนันของมาเลเซียมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองคนสำคัญ

2. สิงคโปร์ พยายามปรับยุทธศาสตร์ทางธุรกิจท่องเที่ยว ให้เป็นประเทศที่สามารถยืนหยัดอยู่ในขั้นแนวหน้าได้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้สถานการณ์ที่มีความเสี่ยง เช่น การก่อการร้าย หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างสึนามิ (ธวัชชัย อนุพงศ์อนันต์, มิถุนายน 2548) นโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายเป็นวิธีการสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยรัฐสภาสิงคโปร์ได้มีมติรับรองนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย หลังจากมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่หลายเดือน ถึงข้อดีและข้อเสียกันอย่างเปิดเผย และในที่สุดชาวสิงคโปร์เห็นและยอมรับถึงความ

จำเป็นต่างๆ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและเชิงสังคม ทั้งๆ ที่รัฐได้มีนโยบายควบคุมบ่อนการพนันอย่างเข้มงวดมากกว่า 40 ปี ธงชัย สันติวงษ์ (กรุงเทพธุรกิจ, 19 เมษายน 2548, น. 10) ได้วิเคราะห์ว่าเป็นการปรับยุทธศาสตร์ (Strategy) ครั้งประวัติศาสตร์ของสิงคโปร์ ดังจะเห็นได้จากเหตุผลสนับสนุนจากรัฐบุรุษอาวุโส นายลี กวน ยู ที่ว่าแม้โดยส่วนตัวจะไม่ชอบการพนัน แต่อาจจะช่วยให้สิงคโปร์สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านได้ รวมทั้งแรงสนับสนุนจากสภาพแรงงานที่มองว่าบ่อนคาสิโนจะสร้างงานได้ถึง 1 หมื่นตำแหน่ง (มนัส ชัยสวัสดิ์, เดลินิวส์, 28 เมษายน 2548) จากผลการทำประชาพิจารณ์ดังกล่าว ได้ทำให้สิงคโปร์ดำเนินการตามแผนงานกลยุทธ์ที่ได้กำหนดไว้ โดยการสร้างบ่อนคาสิโนสองแห่ง ที่มารีน่าเบย์ และที่เกาะ เซนต์โตซ่า ด้วยเงินลงทุน 1.2 แสนล้านบาท โดยมีกลุ่มธุรกิจคาสิโนจากลาสเวกัสและมาเก๊าร่วมทุน และแล้วบ่อนคาสิโนในกฎหมายทั้งสองแห่งในสิงคโปร์ได้เปิดตัวขึ้นในต้นปี 2553

3. ญี่ปุ่น ในปัจจุบันนี้บ่อนคาสิโนเป็นสิ่งผิดกฎหมายในญี่ปุ่น ได้มีการถกเถียงกันระหว่างฝ่ายสนับสนุนกับฝ่ายคัดค้านนโยบายบ่อนการพนันตามกฎหมาย โดยมีนักวิชาการออกมาเปิดเผยข้อเท็จจริง และพร้อมกับให้ความเหตุผลถึงการสนับสนุน ส่วนฝ่ายคัดค้านก็ให้เหตุผลไว้อย่างมากมายเช่นกัน ดวงใจ หล่อธนวนณิชย์ ได้รวบรวมปรากฏการณ์ดังกล่าวไว้ (ดวงใจ หล่อธนวนณิชย์, กรุงเทพธุรกิจ, 20 ธันวาคม 2546, น. 6) โดยระบุว่าเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2546 มีกลุ่มคนออกมาเคลื่อนไหวให้ยกเลิกกฎหมายห้ามตั้งบ่อนคาสิโน โดยได้มีการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลขึ้น เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและกิจการกรรมการใช้เวลาว่างของคนญี่ปุ่น สังคมญี่ปุ่นวันนี้มองว่า การพนันทุกประเภทต้องมีกฎหมายควบคุม ในความเป็นจริงยังมีการพนันที่ซ่อนเร้นอยู่ เช่น เกมปาจิงโกะ กลับกลายเป็นกิจกรรมเพื่อการบันเทิง ซึ่งแนวคิดแบบราชการให้คำอธิบายเหตุผลที่ต้องออกกฎหมายห้ามเพราะเกรงคนจะติดพนันกันงอมแงม การพนันแข่งม้า พนันแข่งจักรยาน พนันแข่งเรือใบ เป็นการพนันที่รัฐบริหารเองทั้งหมด โดยออกกฎหมายพิเศษขึ้นเพื่อให้ประชาชนยอมรับว่าเป็นสิ่งถูกกฎหมาย เป็นช่องทางหารายได้ของรัฐบาลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงเป็นเรื่องน่าแปลกว่า ถ้าเป็นสิ่งที่รัฐทำก็จะเป็นความชอบธรรมแม้ว่าประชาชนจะติดการพนันก็ไม่เป็นไร ยิ่งไปกว่านั้นการพนันที่รัฐบริหารนั้น กลับเอื้อผลประโยชน์มหาศาลให้ตกอยู่กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เกษียณอายุราชการ ที่ได้รับการเชื้อเชิญให้มาดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ผลตอบแทนมหาศาลจึงตกอยู่กับบรรดาข้าราชการบำนาญ และกลายเป็นแหล่งรายได้หลักของข้าราชการบางกลุ่มนั่นเอง วิธีที่ดีที่สุดคือ เปิดทางให้เอกชนเข้ามาบริหารธุรกิจการพนันที่รัฐทำอยู่ทั้งหมด พร้อมกับยกเลิกกฎหมายห้ามตั้งคาสิโน และออกกฎหมายเกมขึ้นแทน

อย่างเช่นที่สหรัฐอเมริกาทำ โดยการออกมาตรการต่างๆ เพื่อมากำกับดูแลอย่างรัดกุม และออกกฎหมายควบคุมพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อสังคมอย่างเข้มงวด

นานาประเทศต่างมีนโยบายบ่อนคาสิโน ล้วนแล้วแต่มีปัจจัยที่เป็นเหตุผลสนับสนุนที่คล้ายคลึงกันก็คือ ต้องการใช้บ่อนคาสิโนเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้กับรัฐเพื่อนำไปใช้ในกิจการต่างๆ จะมีก็แต่เพียงบางประเทศเท่านั้นที่มีนโยบายนี้ขึ้นมา เพราะต้องการควบคุมปัญหาทางสังคมให้จงได้ และส่วนประเทศที่ยังไม่มีก็กำลังวิพากษ์วิจารณ์กันถึงผลดีผลเสียของบ่อนคาสิโนกันเป็นวงกว้าง ดังนั้นทำให้เห็นได้ว่า บ่อนการพนันถูกกฎหมายเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนและเป็นข้อท้าทาย ที่ทุกสังคมต้องช่วยกันขบคิดอย่างรอบคอบ ก่อนที่รัฐบาลจะนำมาขึ้นตาชั่งแห่งความยุติธรรมตามครรลองแห่งประชาธิปไตย

นโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายในประเทศตามแนวชายแดนของไทย

ในปัจจุบันกลุ่มประเทศตามแนวชายแดนของประเทศไทย ล้วนแต่ดำเนินนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายทั้งสิ้น ที่เกือบทั้งหมดต่างมีกลุ่มเป้าหมาย ที่จะดึงดูดผู้เล่นพนันชาวไทยที่ต้องการเล่นพนันในบ่อนคาสิโนที่ถูกกฎหมาย (เกรียงไกร กำแหงฤทธิรงค์, 2542, น. 42-53) บ่อนคาสิโนเหล่านี้ต่างตั้งขึ้นบริเวณที่ใกล้เคียงกับจุดผ่านแดน หรือจุดผ่อนปรนต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับนักพนันอย่างเต็มที่ พร้อมกับจัดรถรับ-ส่งตามย่านชุมชนอีกด้วย ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย

1. พม่า ได้ดำเนินนโยบายเปิดบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายมาตั้งแต่ปี โดยเปิดให้นักลงทุนเข้าประมูลเพื่อรับสัมปทาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนักธุรกิจชาวไทยที่ประมูลได้ บ่อนการคาสิโนในแต่ละแห่งถูกตั้งขึ้นด้วยเงินลงทุนเพียงไม่กี่ล้านไปจนถึงระดับหลายร้อยล้านบาท ตามแนวชายแดนระหว่างประเทศตามจุดผ่านเข้า-ออก ตั้งแต่ทิศตะวันตกเฉียงเหนืออย่าง จังหวัดเชียงราย และจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อยมาจนถึงทิศตะวันตกอย่างจังหวัดตาก และจังหวัดระนอง

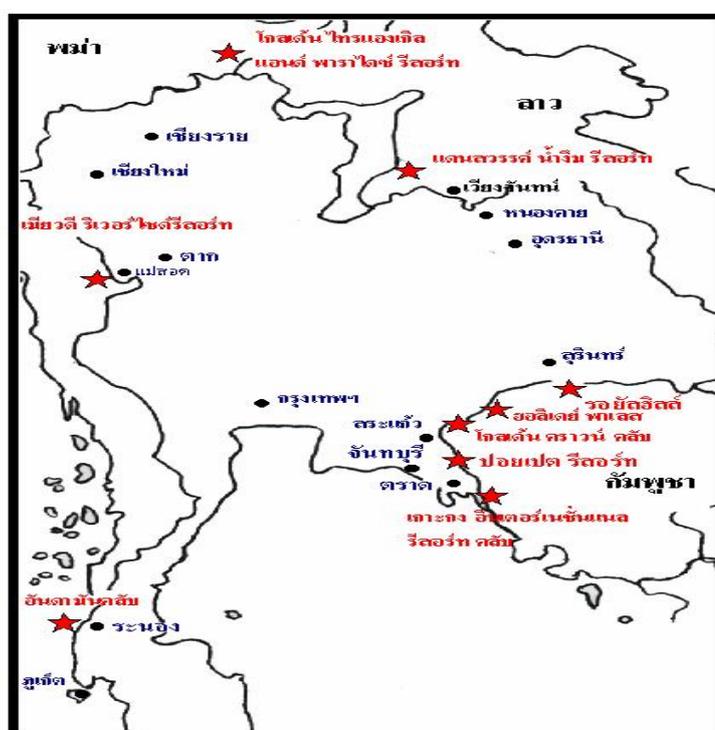
2. ลาว บ่อนการพนันที่ทางการลาวจัดตั้งขึ้นขณะนี้มียู 1 แห่ง อยู่ในโครงการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวบริเวณภูเขาควาย และทะเลสาบน้ำเงิน เขตเมืองทูละคม แขวงเวียงจันทน์ ชื่อแดนสวรรค์ น้ำมิ่ง รีสอร์ท มีที่ตั้งอยู่ห่างจากกำแพงนครเวียงจันทน์ ไปตามเส้นทางหมายเลข 10 ประมาณ 60 กิโลเมตร รีสอร์ทแห่งนี้เป็นโครงการร่วมทุนระหว่าง นายหยาน ก๊อ ก เหยนิ นักธุรกิจชาวมาเลเซีย ในนามบริษัทลาว - ชูเยน พัฒนา จำกัด กับรัฐบาลลาว โดยกระทรวงป้องกันประเทศ

มีพลโท นะคอน สีนะนน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงป้องกันประเทศลาวเป็นประธานที่ปรึกษา ด้วยลงทุน 211 ล้านบาท

3. **กัมพูชา** เปิดบ่อนคาสิโนตามกฎหมายในหลายจุดติดกับชายแดนไทยติดกับจังหวัด สระแก้ว จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด และจังหวัดสุรินทร์

ภาพที่ 4.1

แสดงที่ตั้งบ่อนคาสิโนตามแนวชายแดนของไทย



ที่มา: เกรียงไกร กำแหงฤทธิรงค์. (2542). ปัญหาชายแดนที่มีผลกระทบทำให้สังคมไทยเสื่อม
 ทราบลง: ศึกษาเฉพาะสภาพเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยาตามแนวชายแดนพม่า ลาว และ
 กัมพูชา. (งานวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร), น. 43.

การเปิดบ่อนการพนันในฝั่งประเทศเพื่อนบ้าน ไม่เพียงมีบ่อนใหญ่หลายแห่งที่นักพนัน
 ถือว่าอยู่ในขั้นมาตรฐานสากลเท่านั้น แต่ยังมีบ่อนสำหรับประชาชนทั่วไปเปิดให้บริการอีกหลาย
 แห่ง บ่อนเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก
 (พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2545, น. 243) เพราะล้วนต่างเป็นแหล่งฟอกเงินขนาดใหญ่

นอกจากบ่อนการพนันที่ตั้งอยู่บนบกแล้ว ยังปรากฏมีบ่อนการพนันกลางแม่น้ำโขงหรือ “คาสีโนลอยน้ำ” โดยเมื่อกลางปี 2541 มีเรือชื่อ 168 สัญชาติจีน เคยเข้าเทียบท่ารับนักพนันในฝั่งไทยด้านอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ก่อนถูกสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไทยผลักดันออกไป จากภาพด้านบนแสดงให้เห็นถึงบ่อนคาสีโนขนาดใหญ่ของประเทศเพื่อนบ้าน ที่ตั้งอยู่ล้อมรอบบริเวณชายแดนไทย เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนักพนันชาวไทยโดยเฉพาะ

เปรียบเทียบหลักเกณฑ์สากลกับไทยในการอนุญาตให้เปิดบ่อนคาสีโนตามกฎหมาย

ผู้เชี่ยวชาญอุตสาหกรรมการพนัน จากสถาบันเพื่อการศึกษาการพนันและเกมเพื่อการพาณิชย์ (Institute for the study of Gambling and Commercial Gambling) แห่งมหาวิทยาลัยเนวาดา เรโน ลาสเวกัส William R. Edington ซึ่งมีประสบการณ์กว่า 30 ปี ในการทำงานกับหลายรัฐบาลทั่วโลก ได้ทำการบรรยายที่คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 (พินิต วงษ์ยี่กุล และคณะ, 2543) การพนันในลักษณะของคาสีโนควรมีหรือไม่ คำถามเช่นนี้ถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการอภิปรายระหว่างผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งในบรรดาผู้รู้ทั้งหลายนั้นมีความเห็นแตกต่างกันเสมอ เหตุผลสำคัญของการขออนุญาตให้มีการพนันตามกฎหมายก็คือ การต่อสู้กับการพนันที่ผิดกฎหมาย โดยธรรมชาติของมนุษย์นั้น ได้บ่งชี้ให้เห็นว่าการพนันเป็นส่วนหนึ่งของพื้นฐานในหลายวัฒนธรรมและสังคม ดังนั้นสิ่งหนึ่งที่ต้องตระหนักก็คือ ไม่ว่าจะการพนันจะถูกกฎหมายหรือไม่ผู้คนก็ยังเล่นการพนัน และอีกเหตุผลประการหนึ่งที่มีการทำการพนันให้ถูกกฎหมาย ก็เพื่อทำให้การพนันที่ถูกพัฒนาและเติบโตขึ้นมาในสภาพที่ผิดกฎหมายมาอยู่ในสภาพที่ถูกควบคุมภายใต้กฎหมาย รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค และผู้มีส่วนร่วมกับการพนัน การพิจารณาเช่นนี้เป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากมุมมองในด้านต่างๆ อย่างรอบด้าน ทั้งในทางด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมือง นั้นก็ขึ้นกับต้นทุนของสังคมที่เกิดจากการมีธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย และการพนันผิดกฎหมายนั้นมีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชันหรือไม่

เหตุผลในการอนุญาตการพนันให้ถูกกฎหมาย

1. กระตุ้นพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศ เหตุผลหลักที่ทุกประเทศใช้ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการพนันถูกกฎหมายโดยเฉพาะคาสีโนก็คือ โดยใช้การพนันเป็นตัวเร่งดึงดูดการลงทุนไปยังภูมิภาคหรือเมืองที่ต้องการ การพนันต่อให้เกิดการจ้างงาน ดึงดูดการลงทุนทางการเงิน สนับสนุนธุรกิจการท่องเที่ยว หรือลดอัตราการถดถอยทางเศรษฐกิจ ทวีอเมริกาในช่วง 10 ที่ผ่านมานี้ การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นเหตุผลเบื้องต้นในการอนุญาตให้มีการพนันโดยถูกกฎหมาย การดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเป็นเหตุผลหลักอีกข้อหนึ่ง และเหตุผลนี้มักมี

ความสำคัญกับเศรษฐกิจขนาดเล็ก ที่พยายามสร้างจุดสนใจเพื่อดึงดูดการลงทุนจากประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น อเมริกา อังกฤษ หรือจากประเทศอื่นๆ ที่กำลังแสวงหาโอกาสในการทำกำไร ช่วง 10-15 ปีที่ผ่านมา ธุรกิจคาสิโนมักถูกมองว่าเป็นธุรกิจที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยว และส่งผลให้ทรัพย์สินของธุรกิจการท่องเที่ยวเพิ่มพูนรายได้อย่างรวดเร็วที่สุด ทศนคติดังกล่าวก็พอจะมีเหตุผลอยู่บ้าง แต่ที่จริงแล้วความคิดดังกล่าวเป็นผลจากการมองเห็นความสำเร็จของคาสิโนบางแห่งในอเมริกา โดยเฉพาะที่ลาสเวกัส รัฐบาลของประเทศอื่นๆ ต่างหวังว่าถ้าพัฒนาธุรกิจคาสิโนได้เหมือนลาสเวกัสแล้ว ก็จะได้ผลกำไรประโยชน์ในทำนองเดียวกัน เป็นเหตุให้หลายรัฐบาลตัดสินใจให้การพนันเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว แต่เชื่อว่าทุกรัฐบาลจะประสบความสำเร็จในการดึงดูดนักท่องเที่ยวได้ดังที่ลาสเวกัสทำสำเร็จมาแล้ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลายประการ แรงจูงใจในการอนุญาตให้มีการพนันโดยถูกกฎหมายอีกอย่างหนึ่งที่เพิ่งเกิดได้ไม่นานก็คือ การใช้บ่อนคาสิโนเป็นเครื่องมือในการเพิ่มรายรับจากภาษี การสร้างงาน และสิ่งอื่นๆ ที่ช่วยให้มีการพัฒนาในภูมิภาค หรือภาคเศรษฐกิจที่ต้องการความช่วยเหลือ สำหรับในประเทศไทยบางคนอาจเห็นด้วยกับการทำการพนันให้ถูกกฎหมาย และเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ช่วยไม่ให้ประชาชนไม่ออกไปเล่นการพนันที่อื่นลักษณะคล้ายกับทดแทนการนำเข้า ซึ่งส่งผลต่อเนื่องของเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ข้อเสนอสนับสนุนจากมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ก็คือว่า การทดแทนการนำเข้ามีผลต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น เสมือนการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวที่มาจากนอกท้องถิ่น

2. บ่อนคาสิโนถูกกฎหมายเป็นสัญลักษณ์ของความทันสมัย เป็นสาเหตุที่หลายประเทศต่างอนุญาตให้มีการพนันโดยถูกกฎหมายในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา นี้คือการที่ประเทศซึ่งขึ้นชื่อว่าทันสมัยทั้งหลายต่างก็มีการพนันถูกกฎหมายทั้งสิ้น ดังนั้นรัฐบาลของประเทศที่ยังไม่อนุญาตให้มีการพนันถูกกฎหมาย จึงเห็นว่าการพนันถูกกฎหมายเป็นสิ่งที่ต้องทำ เพราะไหนๆ ก็ทำแล้ว เป็นที่น่าสนใจว่าในบรรดาประเทศ ที่เป็นผู้นำในการอนุญาตให้มีการพนันโดยถูกกฎหมาย เช่น อเมริกา และออสเตรเลีย ในปัจจุบันต้องการทบทวนนโยบายเดิม คือการย้อนกลับไปดูกระบวนการตัดสินใจและแนวนโยบายในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ในสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาผลกระทบของการเล่นพนัน (National Gambling Impact Study Commission) ขึ้นอยู่กับสภาองเกรส หน่วยงานนี้จะสำรวจผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นจากการเล่นพนัน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในลักษณะเดียวกันในออสเตรเลีย เพื่อพิจารณานโยบายด้านการพนันที่ผ่านมาในอดีต ว่ามีอะไรผิดพลาดบ้าง หรือเป็นไปในแนวทางที่ควรหรือไม่

เหตุผลในการต่อต้านการพนันถูกกฎหมาย

1. ข้อห้ามทางศาสนาและวัฒนธรรม เป็นเหตุผลที่ทุกคนคุ้นเคยเพราะมีอยู่ในทุกสังคม เมื่อพิจารณาจากบริบททางศาสนาซึ่งมักจะเป็นปรปักษ์กับการพนัน ศาสนาอิสลามมีทัศนะว่าการพนันเป็นสิ่งชั่วร้ายมาก ส่วนทัศนะของคริสเตียนนิกายโปรเตสแตนต์ แบ็บติสต์ และเมโทดิสต์ต่อต้านการพนันมากกว่ากลุ่มศาสนาอื่นๆ บางศาสนา เช่น คาทอลิกและลัทธิยูดา ที่มีทัศนคติยอมรับการพนันได้มากกว่า และเมื่อไม่นานมานี้ฝ่ายสนับสนุนการท่องเที่ยวก็เห็นด้วยกับการพนันที่ถูกกฎหมาย เพราะเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้อิสราเอล อีกทั้งเป็นการทำให้ชาวอิสราเอลไม่ไปเล่นคาสิโนตะวันออกกลางและยุโรป แต่บรรดาผู้นำทางศาสนาในอิสราเอลมีทัศนะว่าการพนันเป็นการลบหลู่ดินแดนศักดิ์สิทธิ์ การต่อต้านการพนันจากทางด้านวัฒนธรรมและศาสนามีความสำคัญมาก สิ่งที่ได้เห็นได้ชัดกับสังคมไทยก็คือ การพนันที่ถูกกฎหมายจะดึงดูดผู้ชายและเยาวชน อาจทำให้ครอบครัวแตกแยก ซึ่งเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในทุกประเทศ เพราะการพนันสามารถทำให้ผู้เล่นลดความรับผิดชอบที่ตนต้องมีต่อผู้อื่น

2. ขาดความเชื่อมั่นในตัวรัฐบาลและอุตสาหกรรมการพนัน ประชาชนยังไม่ไว้วางใจว่ารัฐบาลจะสามารถหลีกเลี่ยงจากข้อกล่าวหาในทางเสียหายที่ปราศไปได้ หรือสามารถดำเนินการควบคุม ให้ธุรกิจการพนันมีความน่าเชื่อถือเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณชน แต่เมื่อพิจารณาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ การพนันในลักษณะบ่อนคาสิโนนั้น มีความสัมพันธ์กับองค์กรอาชญากรรมและการทุจริตทางการเมือง ซึ่งได้เกิดขึ้นและมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางกฎหมาย และระดับความน่าเชื่อถือของอุตสาหกรรมคาสิโนในแต่ละประเทศ ในสหรัฐอเมริกา อุตสาหกรรมคาสิโนสร้างปัญหามากในช่วงก่อนปี 1970 ปัญหาที่ชัดเจนที่สุด คือความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรอาชญากรรมกับการพนันที่ผิดกฎหมาย ซึ่งปัญหาองค์กรอาชญากรรมนี้ พบว่าในธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมายในลาสเวกัสด้วย แต่เมื่อ 20-25 ปี ที่ผ่านมาธุรกิจคาสิโนพัฒนาเป็นบริษัทมหาชน และมีความเชื่อถือมากขึ้น ดังนั้นประเด็นเรื่ององค์กรอาชญากรรมในบ่อนคาสิโนจึงลดความสำคัญลง ที่เป็นเช่นนี้เพราะมีการวางกรอบการควบคุมที่รัดกุม และได้ผลในการขจัดปัญหาองค์กรอาชญากรรม การต่อต้านการพนันที่ถูกกฎหมาย ที่มีการกล่าวถึงอีกประเด็นหนึ่งคือ ผลกระทบทางสังคม ซึ่งมีรูปแบบหลากหลายชนิด ที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อการพนันมีการแพร่หลายอย่างกว้างขวางมากขึ้น และประชาชนเข้าถึงมากขึ้น ปัญหาสังคมที่มีความสำคัญมากก็คือโรคติดการพนัน (Compulsive Gambling) บางครอบครัวมีรายจ่ายของการพนันมากเกินไป จนเกิดความไม่มั่นคงในครอบครัว ครอบครัวแตกแยก หรือสร้างปัญหาให้แก่ครอบครัว นำไปสู่ปัญหาทางการเงิน และปัญหาการล้มละลาย ท้ายที่สุดเกิดการทำให้ผิดกฎหมาย

เพิ่มขึ้น เช่น โจรสโมย ข้อโกง และอื่นๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา คือความยุ่งยากในการวัดระดับความร้ายแรงของผลกระทบเชิงลบต่อสังคมที่เพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากการขยายตัวของกาสิโน แม้ข้อมูลทางสถิติในปัจจุบันยังไม่สามารถยืนยันได้ชัดเจน นอกจากนี้ยังไม่มีหลักฐานว่ากาสิโนที่ถูกกฎหมายนั้นจะเพิ่มหรือลดปัญหาอาชญากรรม หรือมีผลกระทบต่อสังคมในแง่อื่นๆ อย่างชัดเจน อีกเหตุผลคือการต่อต้านกาสิโนที่ผิดกฎหมาย คือความยุ่งยากของสังคม ในการสร้างรูปแบบกาสิโนที่ยอมรับได้ กาสิโนแบบคาสิโนสามารถขยายตัวได้อย่างมาก และอาจขยายตัวไปสู่สินค้าใหม่ๆ ที่ไม่เหมาะสมกับสังคม จึงเป็นประเด็นทางการเมืองขึ้นมา ว่าใครจะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำธุรกิจกาสิโนรูปแบบใหม่ๆ ประเด็นนี้เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ คือ

1. มีการตัดสินใจว่าการอนุญาตให้มีการพนันในบางรูปแบบ ดีกว่าการห้ามมีการพนันทั้งหมด การเล่นพนันบางชนิดในบ่อนคาสิโนก็เป็นที่ยอมรับได้ เช่น การเปิดคาสิโนในรีสอร์ทต่างๆ
2. เมื่อเปิดให้มีการพนันถูกกฎหมายบางประเภทได้แล้ว ในระยะต่อมาจะเกิดแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับกำไรจากการเปิด ให้มีการพนันผลัดกันรัฐบาลให้อนุญาตต่อไปเรื่อยๆ ดังนั้นกาสิโนที่สะดวก น่าตื่นเต้น และมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจน้อยก็จะได้รับอนุญาตเพิ่มขึ้น แต่ก็มีคำถามตามมาว่าจะมีขีดจำกัดในการอนุญาตเพียงใดจะเป็นประเด็นทางการเมือง และเป็นที่ยากที่จะหยุดยั้งการอนุญาตกาสิโนในแบบอื่นต่อไป สังคมจะทำการอย่างไรกับการพนันที่เกิดขึ้นใหม่ และจะมีการควบคุมได้อย่างไร ประเด็นสำคัญในประเทศที่มีสภาพคล้ายกับไทย ซึ่งกำลังอยู่ในกระบวนการตัดสินใจว่าจะให้มีการพนันแบบคาสิโนที่ถูกกฎหมายหรือไม่ คือผลกระทบต่อผู้บริโภครายได้น้อย มีการวิจัยที่อัฟริกาได้พบว่า การเปิดคาสิโนถูกกฎหมายได้ทำให้มีการตั้งชนชั้นกลางที่มีรายได้ในระดับล่าง หรือเหนือกว่านั้นเล็กน้อยมาเล่นกาสิโน เกิดผลกระทบต่อผู้มีรายได้ต่ำ และมีรูปแบบกาสิโนหลายประเภทให้เลือก

ผลกระทบจากนโยบายบ่อนคาสิโนที่เป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทย

มีประสบการณ์ที่ได้รับจากการตัดสินใจ ในประเด็นเรื่องคาสิโนในสหรัฐอเมริกาการตั้งคาสิโนถูกกฎหมายในประเทศเพิ่งเกิดขึ้นในเวลาไม่นานมานี้ และแพร่หลายไปยังส่วนแบ่งต่างๆ ของโลกอย่างรวดเร็ว แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1989 มีคาสิโนเพียง 2 รัฐจาก 50 รัฐที่ได้รับอนุญาต คือที่รัฐ Nevada และ Atlantic City จากรัฐ New Jersey 10 หลังจากนั้นก็อนุญาตจัดตั้งคาสิโนใน 27 รัฐ ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ทั่วประเทศ ซึ่งมีความต่างกันในระยะเลี้ยวของรูปแบบอยู่บ้าง ในแคนาดาก็มีภาพที่คล้ายคลึงกัน คือเมื่อก่อนปี 1990 มีการอนุญาตจัดตั้งคาสิโนน้อยมาก แต่หลังจากในปีนั้นก็มีคาสิโนขนาดใหญ่ได้เกิดขึ้นในเมืองต่างๆ ได้แก่ วินนิเพก มอนทรี

ออล และเมืองใหญ่อื่นๆ การเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายของคาสีโนทั้ง 2 ประเทศที่กล่าวมานั้นค่อนข้างเร็วมาก และยังเกิดขึ้นกับทวีปออสเตรเลีย และทวีปยุโรป ศาสตราจารย์ William R. Edington วิเคราะห์ว่าการเปิดบ่อนคาสีโนตามกฎหมายในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย หากเปิดคาสีโนในพื้นที่รอบๆ กรุงเทพฯ จะทำให้เกิดปัญหาหลายประการตามมา โดยเฉพาะปัญหาโรคติดการพนัน และผู้เล่นพนันเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย สิ่งสำคัญที่รัฐบาลจะต้องทำก็คือ การมีตัวแทนเข้าไปทำงานกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้ให้ความรู้ความเข้าใจ อีกทั้งเจ้าของคาสีโนอาจจะต้องทำกิจกรรมเหล่านี้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปกป้องผลประโยชน์ของธุรกิจ สิ่งทีกล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นมุมมองของนักวิชาการจากต่างประเทศ ที่ได้ทำให้เห็นภาพในอนาคตของประเทศ ไทยหากเกิดบ่อนคาสีโนตามกฎหมาย

นโยบายบ่อนคาสีโนตามกฎหมายนั้นมีสาระสำคัญอยู่ที่ “การควบคุมการดำเนินงานของบ่อนคาสีโน” การไตร่ตรองของรัฐที่จะพิจารณาให้เปิดคาสีโนตามกฎหมายขึ้นนั้น รัฐควรระบุเหตุผลที่ชัดเจนว่า ทำไมถึงจำเป็นต้องทำให้คาสีโนเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายขึ้นมา ซึ่งเหตุผลหลักๆ มักจะ ได้แก่ เพิ่มการจ้างงาน เพิ่มรายได้เข้ารัฐ พัฒนาระบบเศรษฐกิจ และดึงดูดนักท่องเที่ยว ซึ่งวัตถุประสงค์ของการก่อรูปนโยบายอาจจะแตกต่างกันไป แต่ก็มีความสัมพันธ์กัน ดังนั้นการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลักดันนโยบายบ่อนคาสีโนตามกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องระบุถึงเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตเป็นรายๆ ไป เพื่อที่จะทำให้นโยบายที่ได้กำหนดไว้นั้นบรรลุเป้าหมาย ซึ่งในหลายๆ มาตรการมีส่วนเกี่ยวข้องกับเป้าหมายของนโยบายการพนันตามกฎหมาย ในด้านการกำกับและควบคุมการเล่นพนัน ตลอดจนประเด็นต่างๆ เหล่านี้ (Gushin, 2005 pp. 94-95)

1. การควบคุมอุตสาหกรรมบ่อนคาสีโนอย่างเข้มงวด รวมทั้งการกำหนดรายละเอียดในการออกใบอนุญาต

2. การกำหนดกรอบในการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการบ่อนคาสีโนในรูปแบบของสิทธิที่พร้อมจะถอดถอนใบอนุญาตมากกว่าที่จะให้สิทธิในการเปิดบ่อนคาสีโนต่อไป โดยภาพรวมแล้วการออกใบอนุญาตจึงเป็นการรวมมาตรฐานของบ่อนคาสีโนเอาไว้

3. การออกกฎหมายขึ้นมาควบคุมคาสีโนให้เปิดกิจการในรูปแบบอย่างรัฐปรารถนา อีกทั้งยังเป็นการกำหนดบทบาทและมอบอำนาจให้กับให้กับหน่วยงานของรัฐไว้อย่างเพียงพอ รวมไปถึงการจำแนกอำนาจให้เป็นเอกเทศสำหรับองค์กรอิสระที่มีอำนาจในด้านต่างๆ ได้แก่

- การตรวจคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตเปิดบ่อนคาสีโน
- การออกใบอนุญาตให้เปิดบริการคาสีโน
- ประกาศมาตรการอย่างเป็นทางการ

- ตรวจสอบความเข้มงวดการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการพนันและมาตรการควบคุม
- การสร้างรูปแบบของมาตรการใหม่ๆ ที่ออกมาควบคุม
- ติดตามการดำเนินการของผู้ประกอบการ
- การตรวจสอบทางบัญชีของการดำเนินธุรกิจบ่อนคาสิโน
- รับฟังปัญหาและปรับเปลี่ยนรูปแบบการออกใบอนุญาต
- จัดเก็บค่าธรรมเนียมและลงโทษผู้ประกอบการที่ละเมิดข้อตกลง

4. การที่ผู้ประกอบการต้องเป็นฝ่ายออกค่าใช้จ่ายสำหรับการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ข้อกำหนดนี้มีส่วนขึ้นเฉพาะกับการตรวจสอบผู้ประกอบการที่มีความซับซ้อน

5. จริยธรรมของการดำเนินธุรกิจคาสิโนอย่างเกิดความเป็นธรรมกับผู้เล่น ภายใต้การควบคุมจากเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เข้ามาทำหน้าที่อย่างไร้ผลประโยชน์ทับซ้อน ที่จะทำให้การดำเนินธุรกิจอยู่ในระบบคุณธรรม

เล่นเหยื่อมของธุรกิจบ่อนคาสิโน

มีการเปิดเผยถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจบ่อนคาสิโนในลาสเวกัส ที่ได้เข้าไปลงทุนทำธุรกิจบ่อนคาสิโนในทั่วโลกโดยนิตยสาร Popular Mechanics ฉบับเดือนมกราคม 2010 (วีรกร ตรีเศศ, 8 มกราคม 2553, น. 45) มีหลายประเด็นที่น่าสนใจ ได้แก่

1. บ่อนคาสิโนจะมีการบันทึกข้อมูลของลูกค้าอย่างละเอียด เพราะเกี่ยวพันกับกำไรที่จะได้รับจากนักพนันโดยการให้กรอกข้อมูลละเอียดถี่ถ้วน เพื่อแลกเปลี่ยนกับบัตรกำนัลที่ให้สิทธิพิเศษที่ลูกค้าอยากได้ และในทุกครั้งที่มาเล่นบ่อนคาสิโนจะเก็บสถิติข้อมูลการเงินเกี่ยวกับการเล่นได้ เล่นเสีย ในทุกช่วงของวัน เวลา และเกมที่เล่นไปอย่างละเอียดถี่ถ้วน ในคาสิโนแต่ละแห่งจะมีกล้องนับพันตัวคอยจับตาดูความเคลื่อนไหว และบันทึกข้อมูลโดยนักคอมพิวเตอร์นับร้อยคน นอกจากนี้ยังคอยจับตาเจ้าหน้าที่ของบ่อนคาสิโนประจำเครื่องเล่นพนันที่ทำหน้าที่เจ้ามืออีกด้วย ว่ารู้เห็นเป็นใจกับนักพนันหรือว่ายกยอดเงินของบ่อนไปหรือไม่ ที่น่ากลัวก็คือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ทำให้บ่อนได้เปรียบผู้เล่นเป็นอันมาก เพราะแม้จะมีคณะกรรมการคอยดูแลไม่ให้บ่อนค้ากำไรเกินควรจากนักพนันก็ตามแต่ก็ทำได้ยาก อย่างเช่น การมีกล้องตาเหยี่ยว (Eagle Eye) อยู่ใต้โต๊ะไว้จับภาพหน้าไพ่ทุกใบว่าเป็นของบ่อนหรือไม่ เพื่อป้องกันนักพนันเอาไพ่จากข้างนอกมาสวมรอยเพื่อโกงการเล่น และรู้หน้าไพ่ของนักพนันทุกใบ เพื่อให้บ่อนคาสิโนได้เปรียบในการเล่นพนันในทุกตา

2. จับผิดกลโกงทุกชนิด หากสงสัยว่ามีการโกงการเล่นพนันเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ จะนำข้อมูลทั้งหมดที่บันทึกไว้เอามาตรวจสอบการโกงการเล่นพนันร่วมกัน ก็จะตรวจสอบความ เชื่อมโยงที่มีถึงกันถ้าพบว่าเป็นตามที่สงสัยก็จะถูกบ่อนคดีโนเล่นงานเอา นอกจากนั้นบ่อนยังมี ซอฟต์แวร์ประเมินฝีมือการเล่นของนักพนัน โดยเฉพาะกับนักเล่นมือหนักและไร้ฝีมือก็จะจัด โปรโมชันขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เป็นลูกค้าในระยะยาว ส่วนลูกค้าฝีมือดีก็จะถูกกีดกันออกไปจากบ่อน รวมทั้งตรวจสอบการฮั้วกันระหว่างนักพนันกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เจ้ามืออีกด้วย ซึ่งจะเป็นได้ว่า เจ้าของธุรกิจบ่อนคดีโนไม่ไว้ใจใครเลยนอกจากตัวเอง

3. เทคโนโลยีสารสนเทศขั้นสูงตรวจสอบประวัติ กล้องจะจับเลขป้ายทะเบียนรถว่ามี ประวัติอาชญากรรมหรือไม่ ถ้ามีประวัติก็จะถูกเชิญออกจากบ่อนคดีโนทันที เมื่อเข้ามาเล่นพนัน ในบ่อนก็ต้องแลกชิปแทนเงินทุกครั้ง ซึ่งชิปเหล่านั้นก็ถูกฝังรับส่งสัญญาณความถี่สูงเอาไว้ข้าง ใน (RFID) เพื่อติดตามเงินได้ทุกเม็ดว่าถูกเคลื่อนไหวอย่างไร อัตราการได้รับและเสียอย่างไรและ ตอนนีเงินไปอยู่ในมือใครแล้ว

ส่วนเครื่องเล่นพนันยอदनียมสำหรับนักพนันหน้าใหม่ อย่างเครื่องเล่นสล็อตแมชชีน หรือที่เรียกกันว่า “โจรแซนเดียว” นั้นก็มีเทคโนโลยีสารสนเทศขั้นสูง คอยเข้ามาทำการเปลี่ยนเกม การเล่นแบบออนไลน์ได้ทันทีตามสถานการณ์และตามกลุ่มนักพนันที่หลากหลาย เพื่อดักเม็ดเงิน จากผู้เล่นให้มากที่สุดทั้งหน้าใหม่ที่ต้องปล่อยให้เล่นได้ไปเรื่อยๆ เพื่อความขี้เกียจก่อนที่จะเปลี่ยน เกมมาเป็นผู้ชนะในตอนท้าย หรือเกมเปลี่ยนมาเป็นผู้ม้าแข่งได้ตามอัตราค่าเสีย นี่คือนวัตกรรมที่จะทำให้ บ่อนคดีโนยุคใหม่ที่จะดักดวงเงินจากกระเป๋าออกมาให้ได้มากที่สุด แม้จะมีคณะกรรมการ คอยควบคุมอยู่แล้วก็ตาม แต่ในบ่อนตามแนวชายแดนของไทยที่มีไม่มีหน่วยงานใดมาให้ความม ดูแล ดังนั้นนักพนันจะต้องเจอกับเล่ห์กลใดบ้างเป็นเรื่องที่น่าตั้งคำถามว่าจะไปช่วยเพิ่มกำไร ให้กับเจ้าของบ่อนคดีโนให้มั่งคั่งยิ่งขึ้น เพราะด้วยความโลภที่หวังจะได้เงินของผู้อื่นโดยง่าย แต่ กลับต้องมาเสียเงินของตนไปอย่างง่ายดายโดยไม่รู้ว่าทำทันเล่ห์เหลี่ยมของธุรกิจคดีโนทุนนิยม

นโยบายบ่อนคดีโนถูกกฎหมายในสังคมไทย

สถานะของบ่อนการพนันในสังคมไทยนั้น แปรผันไปตามแนวนโยบายการพนันที่รัฐได้ วางไว้ โดยในแต่ละยุคสมัยที่พระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ทรงเป็นประมุขของประเทศ และมื ความสอดคล้องกันด้วยเหตุและผลที่ต่อเนื่องกัน ตามยุคสมัยแห่งการเป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย

ประวัติศาสตร์ของบ่อนการพนันของไทย แบ่งได้ออกเป็น 4 ยุคสมัยตามราชธานีของไทย ที่รัฐเข้ามา มีบทบาทในการควบคุมการพนัน ซึ่งมีทั้งแนวนโยบายแสวงประโยชน์ และการควบคุม

ยุคสุโขทัย สันนิษฐานว่าชาวจีนผู้มีหลักฐานยืนยันว่าเล่นการพนันมานานหลายพันปี ได้นำเข้ามาพร้อมกับ การติดต่อค้าขาย โดยใช้เวลาหลังเสร็จภารกิจจากการค้าขายเล่นการพนันประเภทไป โดยสถานที่เล่นพนันจะเป็นไปตามการนัดหมาย จนพัฒนาเป็นบ่อนการพนัน (ชุมพล โลหะชาละ, 2518)

ยุคกรุงศรีอยุธยา การพนันประเภททั่วไปถูกพัฒนามาเป็น “กำตัด” ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชและสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง จนมาถึงช่วงพระเจ้าพระเจ้าบรมโกศ ทรงเห็นว่าประชาชนนิยมเล่นการพนันกันมาก จึงโปรดให้รัฐบาลจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของบ่อนการพนัน เพื่อนำรายได้เหล่านั้นมาช่วยราชการ เรียก “อากรบ่อนเบี้ย” (อริคม อินทภูติ, 2524) นับเป็นการทำการพนันให้ถูกกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย ผลจากการเล่นพนันกันแพร่หลายได้สร้างปัญหาสังคมมากมาย เช่น การทะเลาะเบาะแว้ง การฉ้อโกง อาชญากรรม การค้าประเวณี การหาสินทุจริต และการค้าทาสที่เพิ่มขึ้น

ยุครัตนโกสินทร์

รัชกาลที่ 4 พระองค์ทรงเพิ่มเนื้อหาของกฎหมายให้ครอบคลุมการพนันทุกประเภทที่นักพนันนิยมเล่น อันเป็นการมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากการพนันมากกว่าที่การกำจัดหรือควบคุม

รัชกาลที่ 5 ผลกระทบจากการพนันที่มีต่อสังคมก็เพิ่งปรากฏชัด พระองค์จึงได้ทรงพยายามยุบเลิกบ่อนถูกกฎหมายตามหัวเมืองต่างๆ เพราะราษฎรหมกมุ่นอยู่กับการพนันจนมีฐานะยากจนลงไปมาก ตลอดจนการเกิดคดีอาชญากรรมมากมาย (ดำรงราชานุภาพ, 2503)

รัชกาลที่ 6 ทรงปิดบ่อนที่ถูกกฎหมายในไทยลงอย่างสิ้นเชิง ด้วยการออกกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการพนันและขั้นตอน เมื่อปี 2472 ซึ่งยังคงใช้กันอยู่ตราบจนถึงปัจจุบัน และตามด้วย พระราชบัญญัติการพนัน เป็นกฎหมายอาญาในปี 2473 ที่มีข้อบังคับเกี่ยวกับความผิดและบทลงโทษทางอาญาขึ้นใช้บังคับเป็นครั้งแรก ถือเป็นจุดเปลี่ยนของนโยบายรัฐบาล จากแนวคิดการแสวงหาผลประโยชน์จากการพนันมาเป็นการควบคุมการพนัน (อริคม อินทภูติ, 2524) ในปี 2478 ได้ออกพระราชบัญญัติการพนัน ในรูปของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทนพระราชบัญญัติการพนัน ปี 2473 ที่ได้ประกาศยกเลิกไป (องอาจ ชัยเพชรโยธิน, 2541) โดยแบ่งการพนันออกเป็นประเภท ก. ที่ห้ามไม่ให้เล่นโดยเด็ดขาด ยกเว้นว่าสมควรอนุญาต ก็จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาเป็นเรื่องๆ ไป ส่วนการพนันประเภท ข. เป็นสิ่งที่อนุญาตให้เล่นได้แต่ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว การพนันมิได้สูญหายไปจากเมืองไทย ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์, และ นवलน้อย ตริรัตน์ (2543) พบว่ามีบ่อนเถื่อนผิดกฎหมายไม่ต่ำกว่า 400 แห่งทั่วประเทศ จนมีการเรียกร้องให้เปิดบ่อนถูกกฎหมายเสียใหม่ เพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้กับประเทศ และอุดช่องโหลของเงินจากนักพนันผู้ต่างประเทศ แต่ก็จะมีพลังสังคมที่ออกมาคัดค้านอย่างได้ผลด้วยการอ้างถึงหลักศีลธรรมของประเทศ ได้สรุปว่าสาเหตุที่การพนันยังแพร่ระบาดอยู่ในสังคมไทยนั้นเป็นเพราะแรงจูงใจในการเล่น การละเลยข้อบัญญัติของกฎหมาย และผลประโยชน์จากธุรกิจการพนันที่สูง และในปี 2543 นายชัชวาล คงอุดม วุฒิสมาชิกกรุงเทพฯ ได้เสนอให้เปิดบ่อนถูกกฎหมายที่เทศบาลเมืองพัทยา (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 28 มกราคม 2547) จนนำไปสู่การขับเคลื่อนของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่จะให้มีสถานการพนันถูกกฎหมาย จนเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยกับไม่เห็นด้วยอย่างไม่เคยมีมาก่อนในสังคมไทย

1. มุมมองการพนันในด้านบวก ผู้ที่ยืนยันความคิดแบบนี้มองว่าการพนันเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่เป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจเพราะการพนันนำพาให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมบางประเภทขยายตัว เช่น การท่องเที่ยว อาหาร เครื่องดื่ม การก่อสร้าง ฯลฯ เกิดการจ้างงานแล้วจึงทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเพิ่มขึ้น นอกจากนี้รัฐยังใช้สถานคาสิโนเป็นเครื่องมือรักษาเงินตราของประเทศที่รั่วไหลไปยังประเทศเพื่อนบ้านเอาไว้ได้ ยิ่งกว่านั้นรัฐจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีทั้งทางตรงจากผลกำไรผู้ประกอบการ และทางอ้อม เช่น ภาษีรายได้ ภาษีทรัพย์สิน ดังนั้นรัฐบาลควรเข้ามาดูแลให้ถูกกฎหมาย เพราะเป็นการแก้ปัญหาสังคม เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคม และรัฐยังเป็นตัวกลางในการรักษาการแข่งขันของธุรกิจที่ถูกกฎหมายเหล่านี้ด้วย

2. มุมมองการพนันในด้านลบ ผู้ที่มีทัศนะแบบนี้ส่วนใหญ่จะตอกย้ำว่าการพนันเป็นอบายมุขที่ขัดกับคำสอนของศาสนาพุทธ เป็นปัญหาสังคม เป็นบ่อเกิดของความรุนแรงในครอบครัว เป็นปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในครอบครัวและสังคม ทำลายจริยธรรมในการทำงานให้คนคาดหวังความสำเร็จในชีวิตอย่างง่าย ๆ เป็นบ่อเกิดของการก่ออาชญากรรม การกระจายรายได้ในสังคมเลวร้ายลงเพราะชนชั้นกลางและชนชั้นล่างจะมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการพนันสูงขึ้น ยิ่งรัฐบาลคาดหวังการเก็บภาษีจากการพนันมากขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งไม่ทำให้กิจกรรมการพนันขยายตัวและการกระจายรายได้เลวลงและสร้างปัญหาให้แก่สังคมมากขึ้น รัฐต้องเข้ามาควบคุมการพนันมิใช่ทำให้ถูกกฎหมาย แต่ต้องใช้นโยบายปราบปรามสถานการพนันมิให้มีสถานการพนันที่ถูกกฎหมายขึ้น และภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามคำเรียกร้องของคณะราษฎร ในสมัยรัชกาลที่ 7 นับตั้งแต่นั้นบ่อนการพนันจึงถูกควบคุมด้วยการตรากฎหมายการพนันอย่าง

เป็นรายลักษณ์อักษร ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2473 ที่ตราขึ้นเป็นฉบับแรก จากนั้นรัฐจึงปรับปรุงนโยบายควบคุมการพนันให้มีความครอบคลุมมากขึ้น และเพิ่มรายละเอียดของช่องทางให้มีการขออนุญาตเอาไว้ โดยการออกพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาแทนที่ อันมีรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยจะพิจารณาเห็นสมควร รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการพนันขึ้นมา ในรูปของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทนพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2473 ที่ได้ประกาศยกเลิกไป (องอาจ ชัยเพชรโยธิน, 2541) โดยแบ่งการพนันออกเป็น การพนันประเภท ก. ที่ห้ามไม่ให้เล่นโดยเด็ดขาด ยกเว้นว่าสมควรอนุญาตก็จะออกพระราชกฤษฎีกาเป็นเรื่องๆไป กับ การพนันประเภท ข. เป็นสิ่งที่อนุญาตให้เล่นได้ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 17 พุทธศักราช 2503 แต่ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ซึ่งได้แก่ ตำรวจประจำท้องที่ ตำแหน่งสารวัตรในเขตพระนครและธนบุรี ส่วนในต่างจังหวัดมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นผู้อนุญาต โดยผู้ขออนุญาตต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราที่แตกต่างกันไปตามประเภทของการเล่นพนัน ความแตกต่างระหว่างการพนันตามบัญชี ก. และการพนันตามบัญชี ข. คือ การพนันบัญชี ก. เป็นการพนันที่จะจัดให้มีขึ้นได้เฉพาะในสถานคาสีโนของรัฐ หรือมีพระราชกฤษฎีกาออกมาอนุญาตเท่านั้นจึงจะเล่นได้ แต่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีบ่อนคาสีโนของรัฐและพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้ใครเล่น ดังนั้นหากใครเล่นจะมีความผิดและต้องโทษตามกฎหมายทันที ส่วนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นการพนันประเภท ข. ถ้าเล่นในสนามหรือสถานการพนันที่ได้รับอนุญาตจะไม่มีผิดแต่อย่างใด

ปัจจัยที่รัฐบาลใช้อ้างเป็นสาเหตุในการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีโนตามกฎหมายในสังคมไทย

1. การแสวงหารายได้ สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามที่มีอำนาจบริหารประเทศแบบเบ็ดเสร็จ บ้านเมืองอยู่ในยุคสงครามโลกครั้งที่สองเพิ่งยุติ เกิดการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคอย่างมาก เพราะการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไรของพ่อค้าจรรยาวย จึงหมกมุ่นกับการพนัน โดยลักลอบเล่นพนันกันในหมู่พ่อค้าและผู้มีฐานะดี รัฐบาลจึงคิดแสวงหาผลประโยชน์จากการพนัน จึงได้ออกพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2482 เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 อนุญาตให้เล่นการพนันตามบัญชี ก. ในบ่อนคาสีโนของรัฐที่ อ. ปราณบุรี จ. ประจวบคีรีขันธ์ แต่ก็ได้ยุติลงในระยะเวลาอันสั้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2482 เนื่องมาจากการบังคับใช้มาตรการที่ไร้ผล ถูกโจมตีจากสังคมไทย ฅบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้มีฐานะดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติกลับมีประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปเล่นได้ จนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม จึงได้ส่งประกาศปิดสถานคาสีโนของรัฐในเวลาต่อมา (ทองศักดิ์ ถิ่นศรีนวน, 2529, น. 81) และนับตั้งแต่

นั้นเป็นต้นมา การดำเนินนโยบายแสวงหาผลประโยชน์จากบ่อนคาสีในของไทยได้ยุติลง และหันหลังกลับมาเป็นการดำเนินนโยบายบ่อนการพนันแบบควบคุมตราប់ถึงปัจจุบัน

2. การจัดการทุจริตรับสินบนและลดภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผลจากการดำเนินนโยบายการการพนันแบบควบคุมที่ใช้อยู่ ยังปรากฏว่ามีผู้ลักลอบเล่นโดยไม่ขออนุญาตอยู่ทั่วไป หรือขออนุญาตแล้วแต่มีการเล่นการพนันผิดประเภทจากที่ขออนุญาตจากทางกรไว้ (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2546, น. 90-92) ซึ่งเริ่มมาจากในช่วงก่อนปี 2500 ที่มีบ่อนย่านเยาวราชไว้สำหรับนักพนันชาวจีนโดยเฉพาะ จนเริ่มมีคนไทยนิยมไปเล่นการพนันประเภท ก. ในบ่อนคาสีในถูกกฎหมายที่มาเก่าในช่วง พ.ศ. 2513 ควบคุมไปกับการเล่นพนันในบ่อนเถื่อนในกรุงเทพฯ จนขยายตัวเป็นอย่างมากในช่วง พ.ศ. 2522 เช่น บ่อนกึ่งเพชร บ่อนประตูน้ำ และบ่อนเตาปูน เป็นต้น ในแต่ละบ่อนจะมีลูกค้าที่แน่นอนของตัวเอง จนธุรกิจบ่อนการพนันผิดกฎหมายในประเทศไทยก็ได้เติบโต จนสร้างความร่ำรวย และสร้างอิทธิพลให้กับเจ้าของบ่อนจนพัฒนามาเป็นนักการเมืองจนกลายมาเป็นรัฐมนตรีในที่สุด โดยมีเกมพนันที่นิยมคือ กาบาราและถั่ว ซึ่งเป็นการพนันประเภท ก. ที่รัฐไม่อนุญาตให้ประชาชนเล่นเด็ดขาด แต่กลายเป็นการพนันยอดนิยมของนักการพนันไป ในปี พ.ศ. 2531 สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ยุคเศรษฐกิจเติบโตแบบฟองสบู่ ประมาณกันว่านักพนันจากทั่วประเทศหลั่งไหลกันมาเล่นพนันในบ่อนเฉลี่ยถึงวันละ 15,000 คน และแทงพนันด้วยจำนวนเงินที่สูงมาก แม้จะมีบ่อนขนาดใหญ่เพียง 4-5 บ่อนในกรุงเทพฯ โดยมอบสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ในเวลาต่อมารัฐบาล พล.อ. เชาวลิท ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีจากพรรคความหวังใหม่ ได้ทำการเคลื่อนไหวในระดับแกนนำ ผลักดันให้เกิดการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในถูกกฎหมาย โดยนายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นออกมาเคลื่อนไหว รัฐบาลชุดนั้นได้ประสบกับวิกฤตขาดแคลนงบประมาณอย่างรุนแรงในวิกฤตการเงินการคลัง “โรคต้มยำกุ้ง” ที่มีจุดเริ่มในประเทศไทยแล้วระบอบไปทั่วทวีปเอเชีย รัฐบาลจึงใช้ความพยายามผลักดันให้มีการเปิดบ่อนคาสีในถูกกฎหมายในปี พ.ศ. 2539 ขึ้นที่จังหวัดภูเก็ต โดยอ้างเหตุเพื่อดึงดูดเม็ดเงินจากนักท่องเที่ยว กับทำให้ปัญหาตำรวจรับสินบนหมดไป (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, และ นवलน้อย ตริรัตน์, 2543, น. 5-6)

3. การดึงดูดเม็ดเงินเข้าประเทศ เหตุผลหลักอย่างเป็นทางการที่สมาชิกในรัฐบาล พรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรได้หยิบยก เพื่อสนับสนุนการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในถูกกฎหมายอย่างเป็นทางการก็คือ การดึงดูดเงินเข้าประเทศจากผู้เล่นพนันชาวไทยปีละนับแสนล้านบาท จากเดิมที่เคยปล่อยให้ไปเล่นการพนันในบ่อนถูกกฎหมายตามแนวชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งบ่อนลอยน้าบนเรือสำราญ ดังที่นายศิริ หวังบุญเกิด และนายพินิจ จันทร์สมบุญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อจากพรรคไทยรักไทย พร้อมกับรายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมจำนวน 86 คน ส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรมีได้มติแต่งตั้งคณะกรรมการธิการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2544 เพื่อศึกษาการเปิดคาสิโนในประเทศให้ถูกต้องกฎหมาย โดยพิจารณาข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ร่วมกับการศึกษาดูงานบ่อนคาสิโนในบริเวณชายแดน ประเทศกัมพูชา มาเลเซีย และออสเตรเลีย ร่วมร่วมกับสวนดุสิตโพลสำรวจความคิดเห็นประชาชน ที่มีต่อการเปิดบ่อนคาสิโนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

4. นำรายได้ไปใช้ทำสาธารณกุศล เมื่อรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีคนที่ 25 จากพรรคไทยรักไทย เข้าบริหารประเทศ หลังจากทางเยือนประเทศเพื่อนบ้านจึงเสนอแนวคิดผ่านรายการคุยกับนายสมัคร ให้พิจารณาเรื่องการตั้งบ่อนคาสิโนให้ถูกต้องกฎหมาย 5 แห่ง ขึ้นในโรงแรมต่างๆ ตามเมืองท่องเที่ยว ได้แก่ พัทยา เชียงใหม่ ภูเก็ต หาดใหญ่ และขอนแก่น เพื่อนำรายได้ไปใช้ทำสาธารณกุศลและเพื่อลดภาระหน้าที่ของตำรวจ (ผู้จัดการออนไลน์, 4 มีนาคม 2551) ซึ่งทาง ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวเพราะมีข้อมูลการศึกษาความเป็นไปได้ไว้อยู่แล้วในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แต่จะต้องมีการทำประชาพิจารณ์ทั้งประเทศก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ทำให้มีกระแสต่อต้านจากสังคมออกมาอีกระลอกหนึ่ง

ผลกระทบจากการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนที่ถูกกฎหมายในสังคมไทย

นโยบายบ่อนคาสิโนที่ถูกกฎหมาย เป็นนโยบายที่มีความหมิ่นเหม่ต่อศีลธรรมของสังคม (Controversial Policy) เป็นการเปลี่ยนสถานะจากสิ่งที่ไม่ถูกกฎหมายให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายที่รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พยายามก่อรูปมาโดยตลอดตั้งแต่ พ.ศ. 2544 - 2548 ถูกต่อต้านจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทยมากขึ้นเรื่อยๆ จึงได้พิกนโยบายดังกล่าวเอาไว้ก่อน ด้วยต้องการเรียกคะแนนเสียงคืนจากประชาชน หากชนะการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศในสมัยที่สองในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2548 และได้กลับมามีการบริหารประเทศอีกครั้ง แต่ยังไม่ทันจะได้บริหารนำนโยบายบ่อนคาสิโนที่ถูกกฎหมายมาปิดฝุ่นอีกครั้ง ก็ถูกโจมตีจากสังคมในข้อหาร่ำรวยผิดปกติอันเนื่องมาจากการ “ทุจริตเชิงนโยบาย” จากการประมวลผลวัดแห่งนโยบายบ่อนคาสิโนที่ถูกกฎหมายของประเทศไทย ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้เห็นได้ว่า สมาชิกในสังคมไทยคุ้นชินกับการพนันที่เล่นร่วมกันในบ่อนอย่างสำราญมิเคยเสื่อมคลาย แม้จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นต้นมา เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว การพนันมิได้ลดหรือสูญหายไปจาก

สังคมไทยตามแนวนโยบายควบคุมการพนันของรัฐบาล เพราะยังมีบ่อนการพนันผิดกฎหมายในประเทศ และมีบ่อนการพนันถูกกฎหมายทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก โดยเฉพาะกับบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายตามชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านจำนวน 29 แห่ง (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, 2545, น. 141-144) จนมีนักการเมืองอาวุโสซีกของรัฐบาลเรียกร้อง ให้รัฐบาลกลับมาดำเนินนโยบายสาธารณะด้านบ่อนการพนันถูกกฎหมายอีกครั้ง ด้วยเหตุผลสำคัญคือเพื่อสร้างรายได้ให้กับประเทศ และอุดช่องโหลของเงินจากผู้เล่นพนันชาวไทยผู้ต่างประเทศ แต่ก็จะมีพลังจากภาคประชาสังคมที่ออกมาคัดค้านด้วยเหตุผลทางศีลธรรม จนเกิดเป็นความขัดแย้งทางความคิดขึ้นในสังคมไทย ระหว่างกลุ่มผู้ให้การสนับสนุนกับกลุ่มผู้คัดค้านนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย

1. ผลกระทบต่อภาครัฐจากการก่อกวนนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายในสังคมไทย

ภายหลังจากที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ถูกปฏิวัติโดยคณะปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ภายใต้การนำของ พล.อ. สนธิ บุญรัตกนิน ผู้บัญชาการกองทัพบก ได้แต่งตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่โดยมี พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่มีได้มาจากการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 24 โดยอัญเชิญนโยบายเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาใช้เป็นแนวคิดบริหารประเทศ นโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายที่ได้ก่อกวนขึ้นจึงถูกพับไป

1.1 รัฐต้องควบคุมการพนัน รัฐต้องทำหน้าที่ควบคุมไม่ให้การพนันขยายตัวออกไป ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปราบปรามหวยใต้ดินอย่างจริงจัง และรุกเข้าไปปราบบ่อนพนันด้วย เพราะเป็นนโยบายมุขที่เป็นฐานเงินขนาดใหญ่เช่นกัน จรัญ ภักดีธนากุล รักษาการปลัดกระทรวงยุติธรรมในรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ให้ความเห็นไว้ (ผู้จัดการออนไลน์, 6 ตุลาคม 2549) และถูกย้ายแนวคิดควบคุมการพนันจาก พล.ต.ท. ธีรวุฒิ บุตรศรีภูมิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้จัดการรายวัน, 13 พฤศจิกายน 2550) ที่กล่าวประชดประชันมาตรการกำหนดสถานที่จำหน่ายหวยบนดินให้ห่างไกลจากวัดและโรงเรียน เพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนจากการเล่นพนันว่าคงป้องกันอะไรไม่ได้ หากคิดด้วยเหตุผลแบบนี้ก็ควรเปิดเป็นบ่อนเสรีจะดีกว่า เพราะบ่อนจำกัดทางเข้าออกได้ และยังสามารถตรวจจับตรประชาชนได้ด้วย ที่สำคัญการเล่นหวยไม่ใช่ความสุขที่น่าสนันสนุน เพราะเป็นความสุขจากการพนัน ซึ่งเป็นความสุขที่ผิดทางมากกว่า และเห็นว่ารัฐบาลจากการแต่งตั้งไม่ควรทำเอง เพราะต้องยอมรับว่าในเมื่อรัฐบาลชุดนี้เสนอให้เลิกก็ไม่ควรนำนโยบายการพนันถูกกฎหมายกลับมาพิจารณาอีก ควรยกเลิกให้เด็ดขาด และแนวนโยบายควบคุมการพนันนี้

1.2 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพอกเงินเพื่อเพิ่มมูลฐานความผิด การยึดทรัพย์เจ้ามือหวยเถื่อนตามระบบกฎหมายพอกเงินจะปราบปรามหวายได้ดินได้เด็ดขาด ซึ่งเอกกฎหมายอาญาไปจับไม่ได้ผลเพราะแค่เสียค่าปรับ ที่ผ่านมาข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพอกเงิน ให้เพิ่มมูลฐานความผิดสำหรับยึดทรัพย์เจ้ามือหวยเถื่อน ได้ถูกล้มในสภาผู้แทนราษฎร (ผู้จัดการออนไลน์, 6 ตุลาคม 2549)

แนวนโยบายด้านบ่อนคาสีในกฎหมายก็พลิกผันกลับมาอีกครั้งเมื่อ นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีคนที่ 25 จากพรรคพลังประชาชนที่มีสมาชิกพรรคส่วนใหญ่ย้ายมาจากพรรคไทยรักไทยเดิม ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศหลังมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หลังจากเดินทางเยือนประเทศเพื่อนบ้าน ได้มีการตอบคำถามรายการคุยกับนายกสมัคร แสดงวิสัยทัศน์เสนอให้พิจารณาตั้งบ่อนคาสีในให้ถูกกฎหมาย 5 แห่ง ขึ้นในโรงแรมต่างๆ ตามหัวเมืองท่องเที่ยว ได้แก่ พัทยา เชียงใหม่ ภูเก็ต หาดใหญ่ และขอนแก่น เพื่อนำรายได้ไปใช้ทำสาธารณูปโภคและเพื่อลดภาระหน้าที่ของตำรวจ (ผู้จัดการออนไลน์, 4 มีนาคม 2551) ซึ่งทาง ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ก็ได้แสดงทัศนคติว่าเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว เพราะมีข้อมูลการศึกษาไว้อยู่แล้วในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แต่จะต้องมีการทำประชาพิจารณ์ทั้งประเทศก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ส่งผลให้เกิดเสียงคัดค้านจากนักเคลื่อนไหวและนักวิชาการหลายท่าน ที่มองว่าสังคมไทยยังมีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวดเหมือนในต่างประเทศ การอ้างอิงประเทศอื่นๆ ที่มีนโยบายบ่อนคาสีในกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่นำมาขยายผลเพื่อใช้กับสังคมไทยไม่ได้ นอกจากนั้นการดำเนินนโยบายนี้ยังขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ฉบับล่าสุดของไทย ถึงสองมาตราด้วยกัน ได้แก่

มาตรา 78 วรรคหนึ่ง ด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ และยังขัดกับแนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม

มาตรา 79 ที่ระบุว่า รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านานและศาสนาอื่น ทั้งต้องส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและคุณภาพชีวิต

นโยบายควบคุมการพนันถูกสนับสนุน จากรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน คนที่ 27 จากพรรคประชาธิปัตย์ ที่มีแนวคิดด้านการบริหารสังคมที่เน้น

มาทางด้านสังคม ไม่สนับสนุนแนวคิดการทำอาชญากรรมให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย (Decriminalization) โดยมองว่าสิ่งผิดกฎหมายใดที่รัฐปราบไม่ได้แล้วต้องเอามาให้ถูกกฎหมาย เป็นเรื่องที่ไม่ขอให้การยอมรับ โดยเห็นว่าการพนันและอบายมุข อย่างบ่อนคาสีโนได้ไม่คุ้มเสีย เพราะไม่เห็นเมืองใดเติบโตมาด้วยบ่อนคาสีโนแล้วไม่เสื่อม มีปัญหาตามมามากมายทั้งการฟอกเงินและสังคมเสื่อม (ไทยรัฐ, 26 ธันวาคม 2551, น. 16) นอกจากนี้รัฐบาลชุดนี้ยังกล้าตัดสินใจล้มการประมูลหวยออนไลน์ที่รัฐบาลชุดก่อนๆ ไม่กล้าทำ แม้รัฐจะต้องยอมชดเชยค่าเสียหายจากการผิดสัญญาสัมปทานอีกด้วย

ผลกระทบต่อภาคประชาสังคมจากการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีโนที่ถูกกฎหมาย

2.1 ความขัดแย้งทางความคิดระหว่างกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้าน

2.1.1 กลุ่มผู้สนับสนุนนโยบายบ่อนคาสีโนที่ถูกกฎหมาย กลุ่มผู้สนับสนุนมองว่าการพนันเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่เป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจเพราะการพนันนำพาให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมบางประเภทขยายตัว เกิดการจ้างงานแล้วจึงทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเพิ่มขึ้น นอกจากนี้รัฐยังใช้บ่อนคาสีโนเป็นเครื่องมือรักษาเงินตราของประเทศที่รั่วไหลไปยังประเทศเพื่อนบ้านเอาไว้ได้ รัฐจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีทั้งทางตรงจากผลกำไรผู้ประกอบการ และทางอ้อม เช่น ภาษีรายได้ ภาษีทรัพย์สิน ดังนั้นรัฐบาลควรเข้ามาดูแลให้ถูกกฎหมาย เพราะเป็นการแก้ปัญหาสังคม เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคม และรัฐยังเป็นตัวกลางรักษาธุรกิจที่ถูกกฎหมายด้วย

เหตุผลของกลุ่มสนับสนุนนโยบายบ่อนคาสีโนที่ถูกกฎหมาย

1. เหตุผลด้านเศรษฐกิจ แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่

1.1 การเพิ่มช่องทางสร้างรายได้ให้กับรัฐ โดยที่รัฐจะสามารถจัดเก็บภาษีจากบ่อนคาสีโนได้อย่างเต็มที่ เพื่อนำมาใช้ชดเชยในกิจการของรัฐที่มีอยู่มากมาย แทนที่จะปล่อยให้รั่วไหลโดยเปล่าประโยชน์ไปกับประเทศต่างๆ ที่มีบ่อนคาสีโนที่ถูกกฎหมาย โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่เปิดบ่อนคาสีโนที่ถูกกฎหมายตามแนวชายแดนของไทยขึ้นมา เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวไทย ที่ต้องการเสี่ยงโชคอย่างถูกกฎหมายโดยเฉพาะ (ประชาชาติธุรกิจ, 2 สิงหาคม 2547, น. 8) ซึ่งเปรียบได้กับการทดแทนเม็ดเงินการนำเข้าจากต่างประเทศนั่นเอง อันเป็นวิถีทางในการสร้างความได้ดุลทางการค้า จากที่เคยเสียดุลไปให้กลับคืนมาในที่สุด นอกจากนี้ในท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของบ่อนคาสีโน ก็ยังได้รับรายได้จากส่วนแบ่งของผลกำไรจากบ่อนที่ถูกกฎหมายในรูปของส่วนแบ่งจากภาษี เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ต่อไป

1.2 ส่งเสริมธุรกิจภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยว บ่อนคาสิโนในกฎหมายจะนำมาซึ่งการดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ เป็นการสร้างงานสร้างรายได้ให้กับประชาชนในท้องถิ่น และแรงงานภาคบริการต่างๆ เช่น ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจก่อสร้าง เป็นต้น (ประชาชาติธุรกิจ, 2 สิงหาคม 2547, น. 8)

2. เหตุผลด้านอาชญาวิทยา

ในทางปฏิบัติจริงนั้น ตำรวจไม่สามารถควบคุมได้จึงต้องทำให้ถูกกฎหมาย เพื่อลดภาระการทำงานของตำรวจ ในการจับกุมอาชญากรรมประเภทนี้ ที่มีจำนวนมากมายจนเป็นสิ่งที่เกินกำลังของตำรวจไป ทั้งยังลดการฉ้อฉล และการใช้อิทธิพลทางมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เซวาน์ มณีวงษ์, มปป.)

3. เหตุผลด้านสังคม

การพนันหรือการเสี่ยงโชคนับเป็นความต้องการโดยธรรมชาติของคนมาเป็นเวลานานแล้ว ผู้คนในสังคมไทยตั้งแต่ในอดีตคุ้นชินกับการพนันจนดูเหมือนกลายเป็นวิถีชีวิตอย่างหนึ่งของผู้คนไปแล้วในปัจจุบัน นอกจากนั้นบ่อนกฎหมายยังเป็นช่องทางใจให้กับผู้เล่นพนัน รัฐจะมีรายได้สำหรับนำไปกระจายซ้ำ (Redistribution) ให้เกิดความเท่าเทียมกันทางสังคม โดยเฉพาะกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (ประชาชาติธุรกิจ, 2 สิงหาคม 2547, น. 8)

เงื่อนไขของกลุ่มผู้สนับสนุนนโยบายบ่อนคาสิโนในกฎหมาย

1. กำหนดสถานที่ตั้งบ่อนคาสิโนในกฎหมาย

ควรตั้งอยู่ในถิ่นทุรกันดาร ที่พัฒนาได้ยาก อย่างเช่น “ทุ่งกุลาร้องไห้” เพราะเป็นการสร้างความเติบโตให้กับธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามมาในที่สุด อันเป็นแนวคิดที่รับอิทธิพลมาจากการตั้งบ่อนคาสิโนในเมืองมอนติคาร์โล ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย หรือแม้แต่เมืองท่องเที่ยวหลักแห่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ผู้จัดการออนไลน์, 7 ตุลาคม 2545) ด้วยมีจุดแข็งที่เป็นเมืองท่องเที่ยว และความพร้อมทางสาธารณูปโภค รวมไปถึงเกาะลันตากลาง และเกาะกระดาด จังหวัดตราด อันเป็นเกาะส่วนบุคคลที่อยู่ห่างไกลจากแหล่งชุมชน หรือตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันเพื่อดึงดูดกลุ่มนักท่องเที่ยวให้มากันเป็นหมู่คณะ

2. มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแล

เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดูแลรักษาความปลอดภัยได้อย่างเข้มงวด รวมทั้งตรวจสอบบ่อนคาสิโนอื่นๆ ที่ละเมิดกฎหรือข้อตกลง หากฝ่าฝืนก็ยึดใบอนุญาตเสีย (คมชัดลึก, 10 กันยายน 2548)

3. ตั้งระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นมาคัดกรองนักพนัน

เพื่อให้ผู้มีวุฒิภาวะที่เหมาะสมเท่านั้น จึงจะสามารถเข้าไปเล่นการพนันได้ โดยจะต้องแสดงหลักฐานว่า มีวุฒิภาวะเพียงพอด้วย เช่น มีรายได้เพียงพอ มีการเสียภาษีถูกต้อง มีอาชีพที่มั่นคง หรือแยกสีพาสปอร์ต เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้คนที่เล่นพนันเพื่อความบันเทิงอย่างแท้จริงเข้าไปเล่นได้ (ประชาชาติธุรกิจ, 2 สิงหาคม 2547, น. 8)

2.1.2 กลุ่มผู้คัดค้านนโยบายบ่อนคาสิโนในกฎหมาย กลุ่มผู้คัดค้านนโยบาย อ้างถึงเหตุผลตามข้อห้ามทางศาสนาและรัฐธรรมนูญ พร้อมกับการหาเหตุผล และข้อมูลมาวิพากษ์เหตุผลต่างๆ ที่ฝ่ายสนับสนุนได้อ้างไว้ ตลอดจนได้เสนอแนะนโยบายทางเลือกอื่นๆ ขึ้นมาเป็นทางเลือกสำหรับรัฐ ที่จะสามารถนำไปใช้ได้ทดแทนนโยบายสาธารณะที่จะรับรองบ่อนคาสิโนให้ เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เช่น การปรับปรุงกฎหมายทางเพ่งเพื่อแก้ปัญหาการฟอกเงิน การปฏิรูปการทำงานและการจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาการคอร์รัปชันด้วยการรับส่วยจากเจ้าของบ่อน พร้อมกับเสนอว่าหากรัฐบาลต้องการทำประชาพิจารณ์อย่างต่อเนื่อง โดยจัดเวทีสาธารณะให้กับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรทางศาสนาได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผยแล้วค่อยสรุปผลการตัดสินใจอย่างโปร่งใส

เหตุผลของกลุ่มคัดค้านนโยบายบ่อนคาสิโนในกฎหมาย

1. เหตุผลด้านการเมือง

รัฐบาลกำลังทำผิดรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นำศาสนามาเป็นแนวทางพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และรัฐบาลมีวาระซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลังการผลักดันนโยบายนี้ขึ้นมา ทั้งในด้านความโปร่งใสในการสัมปทาน เงื่อนไขในการสัมปทาน อัตราการการคิดส่วนแบ่งให้กับรัฐ และรวมถึงค่าส่วนแบ่ง (ค่าต่ง) จากนักลงทุนชาวต่างชาติที่จะได้เข้ามาตั้งบ่อนคาสิโน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, และ นवलน้อย ตริรัตน์, 2543)

2. เหตุผลด้านเศรษฐกิจ

บ่อนคาสิโนตามแนวชายแดนส่วนใหญ่มีคนไทยเป็นผู้รับสัมปทาน เม็ดเงินจึงไหลเข้าประเทศอยู่แล้ว (ผู้จัดการรายวัน, 12 มกราคม 2547) นอกจากนั้นบ่อนการพนันไม่ได้สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสังคมโดยรวม ผู้เล่นพนันจะนำทั้งเงินเย็นที่เก็บสะสมไว้ใช้ในยามขาดแคลน หรือเงินร้อนที่กุมมาใช้หมดไปไปในเวลาอันรวดเร็ว (มติชนรายวัน, 5 มีนาคม 2546) และบ่อนคาสิโนตามกฎหมายยังคงเป็นกิจกรรมสีเทาในการเป็นแหล่งฟอกเงิน ให้กับเม็ดเงินที่ผู้เล่นการพนันได้มาโดยผิดกฎหมาย ให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายในทันที การพนันที่เติบโตจะไปสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับต้นทุนทางสังคมแทนที่

3. เหตุผลด้านค่านิยม

บ่อนคาสิโนทำให้ค่านิยมในการทำงานด้วยความวิริยะอุตสาหะของสังคมที่ปลูกฝังกันไว้ต้องสลายไปในที่สุด (ผู้จัดการออนไลน์, 2 ธันวาคม 2546) เนื่องจากการพนันได้ดึงความสนใจจากการทำงาน ไปสู่ความหมกมุ่นกับการเล่นพนันเพื่อชัยชนะที่คาดไว้ ตลอดจนค่านิยมทางการศึกษาที่จะต้องเสียไป ด้วยจากบ่อนการพนันที่จะดึงเอาเยาวชนของชาติให้เข้าไปพัวพัน

4. เหตุผลด้านศีลธรรม

กลุ่มต่อต้านมองว่าสังคมไทยเป็นสังคมแห่งศาสนา และการพนันเป็นอบายมุขที่มอมเมาผู้เล่นพนันให้มีชีวิตที่ตกต่ำลงไปในทุกทาง ดังคำสอนและข้อห้ามของแต่ละศาสนาได้ตักเตือนเอาไว้ ดังนั้นการกระทำของรัฐอย่างนี้ จึงเป็นการทำลายประเทศในอีกทางหนึ่ง (ผู้จัดการรายวัน, 12 มกราคม 2547)

5. เหตุผลด้านแรงงาน

บ่อนคาสิโนถูกกฎหมายไม่ได้ทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เพราะผู้ได้รับสัมปทานจะนำทีมงานของตนเข้ามาบริหารจัดการเป็นส่วนใหญ่ เพราะต้องมีความรู้ความชำนาญในระดับมืออาชีพ รายได้ที่จะตกอยู่กับภาคแรงงานจึงตกอยู่กับคนเพียงหยิบมือเดียว (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, และ นवलน้อย ตริรัตน์, 2543)

6. เหตุผลด้านอาชญาวิทยา

บ่อนคาสิโนถูกกฎหมายไม่ได้ทำให้ผู้เล่นพนันเลิกเข้าบ่อนเถื่อน และบ่อนถูกกฎหมายที่บริเวณชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน (มติชน, 28 ธันวาคม 2544) เพราะบ่อนถูกกฎหมายมีมาตรการที่เข้มงวดกว่าบ่อนเถื่อน ไม่ต้องถูกตรวจสอบเพื่อเสียภาษี นอกจากนี้บ่อนคาสิโนถูกกฎหมายไม่ได้เป็นเครื่องยืนยันว่า เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจะเลิกคอร์รัปชันหาผลประโยชน์จากบ่อนผิดกฎหมายตราบิโดที่มีบ่อนเถื่อน (ผู้จัดการรายวัน, 3 กันยายน 2545)

7. เหตุผลด้านการท่องเที่ยว

บ่อนคาสิโนจะเลือกตั้งในเขตพื้นที่ที่พัฒนาในทางอื่นไม่ได้แล้ว เช่น เกาะที่มีไม่มีชุมชนหนาแน่น หรือที่รุกรันดารแห่งแล้ง ดังนั้นการตั้งบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายในเมืองท่องเที่ยวไม่ช่วยดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มุ่งมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทยแต่อย่างใด (มติชนรายวัน, 5 มีนาคม 2546) เพราะประเทศไทยมีจุดขายด้านสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สวยงาม และมีศิลปวัฒนธรรมอันมีเอกลักษณ์เป็นจุดขาย

8. เหตุผลด้านจิตวิทยา

เมื่อเล่นพนันไปสักระยะจะเกิดการติดการพนันจนถอนตัวไม่ขึ้น ซึ่งกว่าจะรู้ตัวก็เสียทรัพย์สินที่สั่งสมมาไปแล้ว ที่เรียกว่าโรคติดการพนัน บ่อนคาสิโนในกฎหมายจะทำให้ผู้เล่นพนันที่เป็นผู้ใหญ่ต้องเสียสัมพันธภาพกับสมาชิกในครอบครัว เนื่องจากการพนันในบ่อนจะใช้เวลาในการเล่นครั้งละมากๆ ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีมาตรการใดมารองรับหรือป้องกันปัญหานี้แต่อย่างใด (ผู้จัดการออนไลน์ 27 ธันวาคม 2546)

เงื่อนไขของกลุ่มผู้คัดค้านนโยบายบ่อนคาสิโน กลุ่มผู้คัดค้านได้ตั้งเงื่อนไขของการเปิดนโยบายบ่อนคาสิโนไว้ ดังต่อไปนี้

1. ต้องดำเนินการทำประชาพิจารณ์อย่างเป็นระบบ

กลุ่มคัดค้านได้ตั้งเงื่อนไขให้กับรัฐบาล ที่สนับสนุนให้มีนโยบายบ่อนคาสิโน ว่าต้องดำเนินการทำประชาพิจารณ์อย่างเป็นระบบ โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และรัฐบาลจะต้องเปิดใจรับฟังด้วยใจจริง มิใช่การข้ามขั้นตอนมาเป็นการลงประชามติในตอนสุดท้าย ด้วยวิธีการหย่อนบัตรแบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (มติชนรายวัน, 8 ธันวาคม 2546)

2. เสนอนโยบายทางเลือกให้กับรัฐบาล

ขึ้นมาแทนนโยบายบ่อนคาสิโน ได้แก่ นโยบายการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้สามารถทำงานด้วยความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่และโปร่งใส รวมไปถึงการปรับโครงสร้างอัตราเงินเดือนของข้าราชการตำรวจ ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าความเป็นจริง เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการรับส่วยจากเจ้าของบ่อนการพนัน (มติชน, 28 ธันวาคม 2544)

ตารางที่ 4.2

เปรียบเทียบปัจจัยที่เป็นสาเหตุกับผลกระทบจากการก่อรูป
นโยบายบ่อนคาสีในกฎหมายของรัฐบาลไทย

รัฐบาล	ฐานคิด ของนโยบาย	ปัจจัยที่ใช้อ้างเป็นสาเหตุ ของการก่อรูปนโยบาย	ผลกระทบ ของการก่อรูปนโยบาย
จอมพล ป. พิบูล สงคราม	- แสวงประโยชน์	- การขาดแคลนงบประมาณ หลังภาวะสงคราม - อำนาจทางเมืองเบ็ดเสร็จ	- ดำเนินนโยบายสำเร็จ - ปิดตัวลงเพราะมาตรการ
พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ	- แสวงประโยชน์	- ดึงดูดเม็ดเงินจากนักท่องเที่ยว ต่างชาติ - ทำให้ปัญหาตำรวจรับสินบน หมดไป	- คาดว่าจะเปิดในปี 2539 ที่จังหวัดภูเก็ต - กลุ่มนักธุรกิจชาวต่างประเทศ สนใจเข้ามาลงทุนเปิดคาสีใน - พล.อ. ชวลิต ลาออกจากนายก
พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	- แสวงประโยชน์	- การดึงดูดเงินเข้าประเทศจาก นักพนันชาวไทยปีละนับแสน ล้านบาท	- สมาชิกสภาผู้สภา ผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและ บัญชีรายชื่อจากพรรคไทยรัก ไทย พร้อมกับรายชื่อรวม 86 คน เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรมีได้ มติแต่งตั้งคณะกรรมการ ศึกษาการเปิดบ่อนคาสีในกฎ กฎหมาย 24 พฤษภาคม 2544
นายสมัคร สุนทรเวช	- แสวงประโยชน์	- นำรายได้ไปใช้สาธารณกุศล - ลดภาระหน้าที่ของตำรวจ	- เสนอการตั้งบ่อนคาสีใน 5 แห่ง ขึ้นในโรงแรมตามเมืองท่องเที่ยว ได้แก่ พัทยา เชียงใหม่ ภูเก็ต หาดใหญ่ และขอนแก่น - ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รมว. . มหาดไทยเห็นด้วยในแนวคิด - อ้างผลการศึกษาสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร - ต้องทำประชาพิจารณ์ทั่ว ทั้งประเทศ

กระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนในกฎหมาย

เพื่อที่จะตอบคำถามการวิจัยข้อที่สองที่ว่า รัฐมีกลยุทธ์ วิธีการ เครื่องมือ และขั้นตอนอย่างไรในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับนโยบายการพนัน ที่มีความหมิ่นเหม่ต่อศีลธรรมของสังคมอย่างบ่อนคาสิโนตามกฎหมายนั้น ผู้วิจัยได้ค้นคว้าข้อมูลลำดับเหตุการณ์ของการเคลื่อนไหวในการก่อรูปให้กับนโยบายการพนันตามกฎหมายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพื่อที่จะทำให้เห็นถึงกระบวนการที่จะใช้เบ็ดตัวแบบ ของกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายการพนันตามกฎหมายอย่างบ่อนคาสิโน โดยมีผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ประกาศนโยบายผ่านสื่อมวลชน

จะทำให้การพนันกลายเป็นสิ่งถูกกฎหมาย (Legalization) ได้แก่ "หวยบนดิน บอลถูกกฎหมาย บ่อนเสรี" นับเป็นจุดเริ่มต้นของวาทกรรมของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในการก่อรูปการดำเนินนโยบายการพนัน แบบแสวงประโยชน์ในสังคมไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมขึ้น สาเหตุที่รัฐบาลหยิบยกการพนันทั้งสามประเภทขึ้นมาทำให้ถูกกฎหมายนั้น ก็เป็นเพราะรัฐบาลให้ความสำคัญกับปริมาณเม็ดเงินที่ไหลเวียนในระบบเศรษฐกิจที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเล็งไปยังการพนันชนิดที่ได้รับความนิยมจากนักพนัน แสดงได้จากตัวเลขผลการวิจัยสำรวจแบบประมาณขั้นต่ำของสังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ (2546)

ตารางที่ 4.3

ผลการสำรวจการเล่นการพนันของคนไทยในปี พ.ศ. 2543 – 2546

อันดับ	ชนิดของการพนัน	จำนวนผู้เล่น (คน/ปี)	เม็ดเงินหมุนเวียน
1	หวยใต้ดิน	23,699,759	542,000 ล้านบาทต่อปี
2	บ่อนการพนัน	4,188,635	541,447 ล้านบาทต่อปี
3	พนันฟุตบอล	2,000,000	51,085 ล้านบาทต่อปี
4	สลากกินแบ่งรัฐบาล	21,220,747	34,560 ล้านบาทต่อปี
5	หวยออมสิน	7,788,416	9,300 ล้านบาทต่อปี

ที่มา: สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. (2546). เศรษฐกิจการพนัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงพระอาทิตย์.

ผลการวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง ทำให้มองเห็นได้ว่า รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ทำการเปรียบเทียบถึงผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการทำการพนันให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายมาเป็นอย่างดี รัฐบาลนั้นเล็งเห็นแล้วว่าควรเริ่มจากการจะนำหวยใต้ดินที่เป็นธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย เพราะมีเม็ดเงินหมุนเวียนสูงสุดในประเทศและยังเป็นการพนันที่มีผู้นิยมเล่นมากที่สุด มาดำเนินการให้ถูกกฎหมายเสียก่อนเพราะจะมีแรงต่อต้านจากสังคมน้อยกว่าการพนันชนิดอื่นๆ ในขณะที่พนันฟุตบอลนั้นเกือบ 1 ใน 4 ของนักพนันทั้งหมดเป็นนักเรียนนักศึกษาที่ชอบดูฟุตบอลต่างประเทศและชอบเล่นพนันขันต่อกัน (ผู้จัดการ, 4 พฤศจิกายน 2546) ดังนั้นโอกาสที่รัฐบาลจะถูกโจมตีจากภาคประชาสังคมว่ามอมเมาเยาวชนก็จะมีได้มากที่สุด และอาจบานปลายจนทำให้รัฐบาลหมดความชอบธรรมในการบริหารประเทศได้ จึงดูจะเสี่ยงต่อสถานะของรัฐบาลจนเกินไปหากรัฐบาลเลือกคำตอบนี้ และการพนันชนิดสุดท้ายที่รัฐบาลได้หยิบยกขึ้นมากล่าวถึงก็คือ บ่อนการพนันก็เป็นการเล่นผิดกฎหมายที่มีเม็ดเงินหมุนเวียนมากพอๆ กับหวยใต้ดิน แต่เกี่ยวข้องกับนักพนันจำนวนน้อยกว่าถึง 6 เท่าเพราะนักพนันแต่ละคนนั้นใช้เม็ดเงินสูงกว่านั่นเอง ได้มีการเรียกร้องให้รัฐพิจารณาเปิดบ่อนคาสิโนขึ้นอีกคำรบ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายรัฐบาล (ผู้จัดการออนไลน์, 7 ตุลาคม 2545) ที่หยิบยกปัญหาการไหลออกของเม็ดเงินไทยจากการที่นักพนันชาวไทย เข้าไปเล่นพนันในบ่อนคาสิโนของประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก รัฐได้ตอบสนองต่อกระแสดังกล่าวอย่างแข็งขัน ที่จะผลักดันนโยบายบ่อนคาสิโนตามกฎหมายยุทธศาสตร์สำคัญที่รัฐจะฝ่าแรงต้านนี้ออกไปให้ได้ นั่นก็คือรัฐต้องพยายามสร้างการยอมรับจากสังคมให้บังเกิดขึ้นโดยการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ขึ้นมาด้วยวิธีการให้สังคมได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ความชอบธรรมนี้เองที่เป็นเครื่องพิสูจน์เจตนาของรัฐบาลที่อยู่นบนฐานคิดแบบทุนนิยม (Habermas, 1984, p. 136) รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กระทำการในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างความชอบธรรมระหว่างที่ดำเนินการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนได้แก่

2. สภาผู้แทนราษฎร

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติเมื่อวันที่ 24 พ.ค. 2544 ให้ตั้งคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงินขึ้นมาจำนวน 17 คน เพื่อศึกษาเรื่อง “การเปิดบ่อนในประเทศไทยให้ถูกต้องตามกฎหมาย” โดยมีนายศิริ หวังบุญเกิด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร กับนายพินิจ จันทรสมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อจากพรรคไทยรักไทยและคณะ ได้ร่วมกันเป็นผู้เสนอญัตตินี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยอ้างถึงเหตุผลจากความล้มเหลวจากการดำเนินนโยบายควบคุมการพนัน ว่าเป็นเหตุผลหลัก

ที่ว่า การปราบปรามบ่อนการพนันเถื่อนเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะมีกลุ่มอิทธิพลคอยคุ้มครองจากบุคคลในเครื่องแบบ กับอีกเหตุผลรองคือการที่ประเทศไทยต้องสูญเสียเม็ดเงินจากนักพนันชาวไทย ที่นำเงินออกไปเล่นการพนันในบ่อนคาสิโนในประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งบ่อนลอยน้ำบนเรือสำราญอีกด้วยที่นับเป็นเงินจำนวนมากนับ หลายแสนล้านบาท หากอนุญาตให้มีการเปิดบ่อนคาสิโนในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย จะเป็นการดึงดูดเงินเข้าประเทศกับเป็นการส่งเสริมรายได้และสร้างงานได้เป็นอย่างดี ซึ่งทางคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงินสภาผู้แทนราษฎร มีมติตั้งคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งขึ้นมาพร้อม 10 คน เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2545 มีนายวิทยา บุรณะศิริ เป็นประธานคณะกรรมการ และได้แต่งตั้งที่ปรึกษาจำนวน 12 คน ขึ้นมาทำการศึกษาใน 3 วิธีการด้วยกัน คือ

2.1 เชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล โดยสอบถามถึงความคิดเห็นหากจะดำเนินนโยบายบ่อนคาสิโนตามกฎหมายมาร่วมประชุมให้ข้อมูล 6 ครั้งด้วยกัน ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทย กรมสรรพากร สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

หน่วยงานที่วางตัวเป็นกลาง ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่ไม่ได้ให้รายละเอียดกับคณะกรรมการ โดยอ้างว่ายังไม่มีการประเมินหรือตรวจสอบเกี่ยวกับการหมุนเวียนของเงินทั้งนอกและในระบบ และธนาคารแห่งประเทศไทยที่ระบุว่าไม่มีสถิติหรือข้อมูลที่ชัดเจนในการเคลื่อนไหวของเม็ดเงินเข้าและออก จากการที่คนไทยเข้าไปเล่นการพนันในบ่อนคาสิโนตามแนวชายแดน เพราะทับซ้อนกับเม็ดเงินที่เกิดจากการค้าตามแนวชายแดนนั่นเอง

หน่วยงานที่ตักเตือนรัฐบาล ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยที่เสนอว่าการดำเนินนโยบายนี้ต้องฟังเสียงของประชาชนชาวไทย ด้วยการทำประชาพิจารณ์จากประชาชนทั่วประเทศ และแม้แต่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายนี้ของรัฐบาล เพราะบทเรียนจากต่างประเทศที่ดำเนินนโยบายนี้มาก่อนอย่างอเมริกาและมาเลเซีย พบว่าบ่อนคาสิโนไม่สามารถเป็นแม่เหล็กดึงดูดใจนักท่องเที่ยวได้แต่อย่างใด การจะเปิดบ่อนคาสิโนตามกฎหมายนั้น ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ ต้องมีมาตรการบริหารจัดการบ่อนคาสิโนที่ดีเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง เนื่องจากน้ำหนักของการเปิดบ่อนคาสิโนขึ้นเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว นั้นมีน้อยเมื่อเทียบกับกิจกรรมอื่นหรือแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ ที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่สนับสนุนรัฐบาล ได้แก่ สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง รวมไปถึง กรมสรรพากรที่ระบุว่ายังไม่มีวิธีการจัดเก็บภาษีจากเงินที่เกิดขึ้นจากการเล่นพนัน ซึ่งผู้บริหารระดับสูงกำลังศึกษาแนวทางและวิธีการ และหน่วยงานที่สนับสนุนมากที่สุดคือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มองว่าจะทำอย่างไรที่จะดึงเม็ดเงินจากนอกระบบมาสู่นโยบาย อย่างน้อยจะได้นำเงินมาคืนสู่สังคมแบบหยวนบนดิน และกำลังจะขยายมาสู่หวยออนไลน์ ส่วนการทำบ่อนคาสิโนให้ถูกกฎหมายนั้นเป็นประเด็นที่สมควรดำเนินการ เพราะมีในบ่อนประเทศเพื่อนบ้านกันทุกประเทศ จนมีการนำเงินตราออกไปนอกระบบ ซึ่งผลจากการให้ข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีทั้งที่ให้คำตักเตือนรัฐบาลซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ มีทั้งที่วางตัวเป็นกลางและไม่ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมกับคณะอนุกรรมมาธิการแต่อย่างใด และมีทั้งเสียงสนับสนุนซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อย

2.2 การศึกษาดูงานบ่อนคาสิโน ทั้งในประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดน ได้แก่ อำเภอคลองใหญ่จังหวัดตราดที่ติดกับจังหวัดเกาะกง และจังหวัดสระแก้วติดกับจังหวัดบันเตียเมียนเจย ของประเทศกัมพูชา กับในทวีปอื่นๆ ได้แก่ รัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย ของทั้ง คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

- ทศนศึกษาดูงานที่จังหวัดสระแก้ว ระบุว่านักพนันจากจังหวัดสระแก้วเข้าไปเล่นพนันเพียงร้อยละ 10 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 90 มาจากต่างถิ่น พนักงานส่วนใหญ่เป็นคนไทย แทบจะไม่มีปัญหาอาชญากรรมเพราะทุกอย่างถูกดูแลโดยผู้รับสัมปทานบ่อนคาสิโน ทางจังหวัดไม่สามารถทำอะไรกับนักพนันได้เพราะชายแดนสามารถเข้าออกได้อิสระหากมีใบผ่านแดน นอกจากนี้ยังพบว่าบ่อนคาสิโนมีผลต่อเศรษฐกิจของจังหวัดสระแก้วแต่ไม่สามารถระบุเป็นตัวเลขได้ เพราะรัฐบาลกัมพูชายังไม่มีมาตรฐานในการในการเสียภาษีที่แน่นอน

- ทศนศึกษาที่รัฐวิกตอเรียประเทศออสเตรเลีย ทางคณะกรรมมาธิการได้เดินทางไปดูงานอย่างเป็นทางการในช่วงวันที่ 14 - 21 มกราคม 2546 โดยได้ผลสรุปถึงที่มาของการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย ว่ามาจากความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายการพนันแบบควบคุมเกิดปัญหาอาชญากรรมจากการมีบ่อนคาสิโนผิดกฎหมายที่รัฐไม่มีอำนาจยื่นมือเข้าไปช่วย การหนีไปเล่นพนันที่เมืองอื่นๆ อย่างชิดนีย์ในรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นต้น ซึ่งนอกจากรัฐจะไม่มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีจากการพนันแล้ว ยังมีเม็ดเงินรั่วไหลไปยังรัฐอื่นๆ อีกด้วย จึงเกิดการก่อรูปของนโยบายบ่อนคาสิโนถูกกฎหมายขึ้นโดยฝีมือของรัฐบาลที่ผลักดันจนสำเร็จ โดยกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับ และมาตรการในการควบคุมบ่อนคาสิโนอย่างรัดกุมและรอบคอบ จนเป็นที่ยอมรับของประชาชน และสามารถตรวจสอบได้ถึงความโปร่งใสในกิจการ รวมทั้งมีมาตรการป้องกันมิให้เกิดผลเสียต่อสังคม ที่สำคัญคือการกำหนดระเบียบการจัดเก็บภาษีที่รัฐบาลจะนำไป

จัดสรรให้กับสังคมต่างๆ ได้แก่สวัสดิการสังคม การศึกษา กีฬา สาธารณะสุข เป็นต้น อีกทั้งยังส่งผลดีกับรัฐบาลเพราะหลังเปิดศาลิโนก็พบว่าอาชญากรรมนอกระบบลดลงเพราะมีสถานบำบัดผู้ติดการพนัน บ่อนเถื่อนปิดตัวลง “จัดเก็บภาษีจากบ่อนศาลิโนภายในรัฐวิคตอเรียได้ตามเป้าสูงถึงร้อยละ 31 จากรายได้ประชาชาติ เมื่อเทียบกับประเทศไทยมีเพียงร้อยละ 16 หากเปิดบ่อนศาลิโนตามกฎหมายการจัดเก็บภาษีน่าจะเพิ่มสูงกว่าปัจจุบัน”

2.3 การวิจัยเชิงสำรวจศึกษาความคิดเห็นของประชาชน ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการเปิดบ่อนศาลิโนในประเทศไทยให้ถูกกฎหมาย โดยว่าจ้างให้สวนดุสิตโพลจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต เป็นผู้ทำการศึกษาเชิงสำรวจในช่วงเดือนธันวาคม 2545 จากกลุ่มตัวอย่าง 2,709 คน จาก 6 จังหวัดที่เป็นตัวแทนของประชาชนชาวไทยจาก 5 ภูมิภาค ได้แก่ กทม กาญจนบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ นครราชสีมา และสงขลา กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ “เป็นนักเรียน นักศึกษากับเป็นพนักงานบริษัท” ซึ่งผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่าง 51.92% เห็นด้วย เพราะทำให้เงินหมุนเวียนอยู่ในประเทศ และทำให้รัฐจัดเก็บภาษีได้มากขึ้นเพื่อนำไปพัฒนาประเทศ 34.06% ไม่เห็นด้วยเพราะเป็นการมอมเมาให้คนติดการพนัน และ 13.75% ไม่แน่ใจ ผลการสำรวจชี้ขึ้นนี้จะมีความน่าเชื่อถือมาก เพราะได้ทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างถึงเกือบสามพันคนที่มาทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ที่นับเป็นตัวแทนของประชากรไทย แต่จะสังเกตเห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสำรวจนั้น “ส่วนใหญ่เป็นนักเรียน นักศึกษากับเป็นพนักงานบริษัท” ซึ่งยังเป็นกลุ่มผู้ที่มีวุฒิภาวะยังน้อยแต่กลับต้องมาแสดงทัศนคติต่อนโยบายบ่อนศาลิโนตามกฎหมาย ซึ่งเป็นนโยบายที่มีความสลับซับซ้อนที่ผูกเชื่อมโยงทั้งสถาบันการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เข้าด้วยกันมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้ผลการสำรวจขึ้นนี้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับคำตอบที่ คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงินชุดนี้ต้องการ

- ผลการศึกษาพร้อมกับการขอร้อง คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ใช้เวลาทำการศึกษาประมาณ 2 ปี จึงนำเสนอรายงานเรื่องการเปิดบ่อนในประเทศไทยให้ถูกต้องตามกฎหมายพร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2546 ให้กับสภาผู้แทนราษฎร ได้สรุปถึงผลดีและผลเสียของการเปิดศาลิโนให้ถูกต้องตามกฎหมาย พบว่าการเปิดบ่อนศาลิโนมีผลดีผลเสียที่สรุปได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.4

สรุปผลการวิจัยของคณะกรรมการการการเงิน การคลัง การธนาคาร
และสถาบันการเงิน แห่งสภาผู้แทนราษฎร

ผลดี	ผลเสีย
1. สร้างงานสร้างรายได้เข้าประเทศ	1. เกิดปัญหาสังคม
2. เพิ่มการท่องเที่ยวจากต่างชาติ	2. สร้างนิสัยมั่วเมาอบายมุขให้เยาวชน
3. ลดภาระเจ้าหน้าที่ในการปราบปราม	3. เกิดปัญหาการฟอกเงิน
4. สร้างงานให้แก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก	-
5. ลดปัญหาเมาเฟียและปัญหาสังคมอื่นๆ	-

ที่มา: คณะกรรมการการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร.
(2546). รายงานผลการศึกษาเรื่อง การเปิดคาสิโนในประเทศให้ถูกต้องตามกฎหมาย.

ทางคณะกรรมการการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ได้ระบุ
แนบท้ายของใบนำส่งรายงานการวิจัยด้วยว่า “หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบก็เสนอต่อ
คณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการแก้ไข และให้การสนับสนุนเพื่อประโยชน์ของชาติต่อไป” นี่เป็น
ข้อความทิ้งท้ายที่ทางคณะอนุกรรมการกล่าวปิดท้ายในคำเสนอผลการวิจัย สะท้อนถึงความคิด
ของคณะอนุกรรมการ ว่าสนับสนุนให้มีการดำเนินนโยบายบ่อนคาสิโนตามกฎหมายอย่างเต็มที่
ให้กับทางสภาผู้แทนราษฎรแบบรวบรัด ซึ่งผลการศึกษานั้นสอดคล้องกับความต้องการของผู้เสนอ
ญัตติทุกประการ โดยระบุว่ารัฐต้องใช้กำลังพลจำนวนมาก ในการจับกุมผู้ลักลอบเล่นการพนันใน
บ่อนในประเทศที่จ่ายส่วยให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งไม่สามารถห้ามคนไทย ที่ต้องการจะเข้า
ไปเล่นพนันในบ่อนคาสิโนของประเทศเพื่อนบ้านได้อีกด้วย คณะกรรมการจึงสนับสนุนให้รัฐ
ดำเนินนโยบายเปิดบ่อนคาสิโนตามกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาคนไทยออกไปเล่นพนันในบ่อนคาสิโน
ในประเทศเพื่อนบ้าน และยังเป็นกรนำรายได้เข้ารัฐเพื่อใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมต่อไป

3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรีเดือนกันยายน พ.ศ. 2545 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือสภาพัฒน์ฯ แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อ
ศึกษาเรื่องการค้าเงินธุรกิจ หรือกิจการที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทางกฎหมายที่ถือว่าไม่
ถูกต้อง เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ โดยได้พิจารณาศึกษาประเภทของการพนันที่มี
ผลกระทบกับสังคมไทยมากที่สุด คือ “บ่อนการพนัน หวยเถื่อน และพนันฟุตบอล” ในด้าน

ความเห็นเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจการพนันให้ถูกต้องตามกฎหมาย (ผู้จัดการออนไลน์, 26 พฤศจิกายน 2546) ซึ่งสภาที่ปรึกษาฯ และได้เสนอผลสรุปของความเห็นทั้งหมดให้กับที่ประชุม คณะรัฐมนตรีว่า “ไม่เห็นด้วย” กับการที่รัฐบาลจะอนุญาตให้การพนันทั้ง 3 ประเภท ดำเนินการ ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมกับศึกษานโยบายอื่นๆ ที่เป็นทางเลือกในการจัดการกับการ พนัน หากรัฐบาลไม่อนุญาตให้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย ว่าควรดำเนินการใช้บทลงโทษ อย่างเข้มงวด ทั้งผู้ใช้กฎหมายและผู้กระทำผิดกฎหมาย โดยการปรับแก้กฎหมายเดิมเกี่ยวกับ บทลงโทษ และการควบคุมปราบปรามให้รัดกุมมากขึ้น พร้อมกันนี้รัฐบาลควรหารายได้ทางอ้อม จากการพนันเพื่อใช้ปราบปรามการพนันเถื่อน และเพื่อกิจกรรมสาธารณประโยชน์อื่นๆ อาทิ การ ยืดทรัพย์สินของเจ้าของบ่อนเถื่อน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องของการจัดเก็บภาษีสินค้าที่ เกี่ยวข้องกับการพนัน การปรับผู้เล่นการพนันในบ่อนเถื่อนมากขึ้น การจัดเก็บภาษีผู้เล่นพนันใน บ่อนชายแดน การจัดเก็บภาษีเจ้าของบ่อนชายแดนที่เป็นคนไทย และยังมีความเห็นว่าควร อนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันตามประเพณี หรือบ่อนพนันพื้นบ้านเล่นเป็นครั้งคราว และจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมตามความเหมาะสม หรือจัดกิจกรรมทดแทนการพนันที่ทำให้ผู้เล่นได้ประโยชน์ด้วย เช่น หวยประกันสังคม หวยประกันชีวิต และหวยเพื่อการศึกษา

ในปลายปี พ.ศ. 2547 สภาพัฒนาฯ ก็มีท่าทีเปลี่ยนไป หลังการจัดประชุมเชิง ปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับ "ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ" เพื่อทำ ให้ธุรกิจนอกระบบมีบทบาทในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม โดยนารายได้มา กระจายโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสได้รับความคุ้มครองทางสังคม และลดผลกระทบทางสังคมจากการ ให้บริการและประกอบอาชีพที่อยู่นอกระบบ โดยการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนจัดการเศรษฐกิจ นอกระบบไว้ 3 ขั้นตอน (กรุงเทพธุรกิจ, 25 ธันวาคม 2547)

1) ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบ ให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทย เพื่อ สร้างโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพ ผู้ประกอบธุรกิจ และผู้ประกอบการรายย่อย ในเศรษฐกิจนอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบ และได้รับการดูแลจากภาครัฐในด้านการพัฒนาอาชีพและด้านการเงิน

2) บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคม ให้แก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคมทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ได้มีคุณภาพ ชีวิตที่ดีและสามารถหลุดพ้นจากความยากลำบาก อันเนื่องมาจากความยากจน

3) บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม เพื่อลดผลกระทบทาง สังคมอันเกิดจากการประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย สร้างโอกาสและความเป็นธรรมให้ผู้ถูกเอารัดเอา

เปรียบในสังคมที่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองและครอบครัว โดยเฉพาะธุรกิจการพนัน และธุรกิจทางเพศ

โดยสภาพพัฒนาฯ เสนอว่าควรเปิดให้มีหลายทางเลือก (Choice) ให้กับธุรกิจการพนัน เช่น การจัดทำประชาพิจารณ์เรื่องการจัดตั้งสถานบริการพนันให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือการจัดให้มีสถานบริการการพนันคาสีโนที่ถูกกฎหมายในพื้นที่นำร่อง ซึ่งสภาพพัฒนาฯ เสนอให้ตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีประจำกระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ และหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในบางส่วน ก็อาจนำไปร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป

4. การสื่อสารกับมวลชน

รัฐบาลแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลผ่านสื่อแขนงต่างๆ ได้แก่ รายการวิทยุและโทรทัศน์แห่งประเทศไทยประจำทุกๆ เช้าวันเสาร์ เวลา 8.00 น. ในรายการ “นายกฯ ทักซิณคุยกับประชาชน” ตลอดจนการมอบนโยบายตามสถานที่ต่างๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแสดงวิสัยทัศน์ เพื่อมอบให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีโนถูกกฎหมาย กับในบางครั้งก็มีทำที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายควบคุมการพนันแบบเดิม โดยการเพิ่มมาตรการต่างๆ เข้าไปเพื่อควบคุมนักพนันที่หลงใหลสูบบ่อนตามแนวชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านรายการที่ถ่ายทอดร่วมกันทั้งประเทศผ่านสื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์ประจำสัปดาห์ประมาณ 20 ครั้งด้วยกัน นอกจากนี้ก็เป็นกรกล่าวปราศรัย การมอบนโยบายให้กับข้าราชการ และการให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชนในประเด็นต่างๆ ได้แก่

1) ประกาศให้สังคมไทยรับรู้รับทราบถึงแนวทางในการปฏิรูปประเทศ หลังวันแถลงปิดการอภิปรายงบประมาณ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ประกาศให้สังคมไทยรับรู้ว่าได้เลือกใช้แนวทาง “คิดใหม่ทำใหม่” ในการบริหารประเทศ โดยขอใช้เวลาในปีแรกปฏิรูปประเทศเพื่อแก้ปัญหาความยากจน “รวมไปถึงการปฏิรูปฐานในเชิงของการบริหารการจัดการ การจัดกติกาใหม่ กฎหมายระเบียบที่เหมาะสม” เพื่อที่จะให้ประเทศได้เติบโตขึ้นไปอย่างแข็งแกร่งในอนาคต ส่วนในปีที่สองก็จะเป็นปีที่เติบโตอย่างมีคุณภาพ และในปีที่สามจึงเป็นปีที่เติบโตอย่างยั่งยืน (รายการนายกฯ ทักซิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 30 มิถุนายน 2544)

2) เสนอมาตรการสกัดกั้นนักพนันที่เข้มงวดกวัดขัน เพื่อสกัดกั้นนักพนันที่ไปเล่นพนันในบ่อนตามแนวชายแดน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ระบุถึงการส่งเสริมการค้าระหว่างชายแดนที่ให้ทั้งสองฝ่ายไปมาหาสู่กันได้ การไปมาหาสู่โดยปกติจะไปท่องเที่ยวไปค้าขาย เยี่ยมญาติ ถือเป็น

เรื่องปกติของประเทศที่มีชายแดนติดกัน แต่ไปเล่นกาสิโนนั้นไม่ปกติ และไม่สนับสนุนให้คนไทยไปเล่นการพนันหรือเข้ากาสิโน ไม่ใช่เฉพาะกับกัมพูชาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงด้านพม่าอย่างก็ตามเกาะสองจังหวัดระนอง และด้านอื่นๆ ก็ไม่ส่งเสริมให้คนไทยไปเล่นกาสิโน โดยได้มอบมาตรการใหม่ให้กับทางตำรวจดำเนินการแล้ว และรัฐบาลจะกำชับดูแลเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด (รายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 22 มีนาคม 2546) พร้อมกับได้กำชับเจ้าหน้าที่ให้กวัดขันมากขึ้นกว่าเดิม พร้อมกับคาดโทษชูโยกย้ายหากยังไม่กวัดขันอย่างกระตือรือร้น และได้กำชับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปแล้ว ได้แก่ มาตรการตรวจบัตรผ่านแดนอย่างเคร่งครัด มาตรการเข้มงวดกับข้าราชการที่เดินทางออกนอกประเทศ ต้องมีหนังสือขออนุญาต และมาตรการตรวจบัตรและถ่ายภาพของผู้ที่เข้าออกไว้ในระบบดิจิทัล และได้มีอ้างอิงข้อมูลต่อเนื่องจากสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ เพื่อการย้ำเตือนให้เจ้าหน้าที่เข้มงวดให้กวัดขันโดยเฉพาะด้านชายแดนด้าน อ. อยุธยาประเทศ จังหวัดสระแก้ว ที่มีการออกไปเล่นพนันตามบ่อนชายแดนของกัมพูชา (คำกล่าวของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในพิธีเปิด “ปฏิบัติการรวมพลังไทยทั้งชาติ ขจัดยาเสพติด”, วันพุธที่ 1 มีนาคม 2549)

3) การขอร้องนักพนันให้เลิก รัฐบาลขอไม่ให้เข้าไปเล่นพนันในบ่อนกาสิโนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยยกเหตุผลตามหลักคณิตศาสตร์ขึ้นมาสนับสนุน และยกคำสอนที่มีมาแต่โบราณว่า “โจรปล้น 10 ครั้งไม่เท่าไฟไหม้ครั้งเดียว ไฟไหม้ 10 ครั้งยังไม่เท่าผีการพนันเข้าสิง” เพื่อที่จะสรุปว่าไม่เคยมีใครร่ำรวยจากการพนัน เพราะในที่สุดบ่อนก็จะกินค่าตงหมด คำนวณจากทฤษฎีความน่าจะเป็นทางหลักคณิตศาสตร์ปรากฏชัดว่าคนเล่นในที่สุดคือเสีย คนที่ได้กำไรตลอดคือเจ้าของบ่อน นอกจากนั้นยังได้กล่าวเปรียบเทียบกับล็อตเตอรี่ ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีรายได้จำนวนมากจากการเป็นเจ้าของมือ แต่ผู้ซื้อล็อตเตอรี่มีไม่กี่คนได้กำไร แต่ส่วนใหญ่แล้วจะขาดทุน แต่เป็นการขาดทุนที่ละน้อยก็ไม่รู้ตัว แต่กับบ่อนการพนันนั้นจะหมดตัวในพริบตาเดียว โดยกล่าวพาดพิงข้าราชการที่ถูกพักราชการไปหลายคนแล้ว เพราะไปเล่นแล้วไม่มีสตางค์ใช้เขา ถูกตามทวงหนี้ฟ้องคดีเช็ค ต้องออกจากราชการกันไปเสียผู้เสียคน เสียครอบครัว (รายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 29 มีนาคม 2546) และในช่วงใกล้สิ้นปีรัฐบาลก็ได้ออกมาขอร้องแกมบังคับนักพนันไม่ให้ไปเล่นพนันในบ่อนกาสิโน ตามแนวชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมกับชี้ให้เห็นถึงโอกาสเสียเงินมากกว่าและชู้นักพนันว่าอาจจะถูกยึดเงินที่นำติดตัว (รายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 27 ธันวาคม 2546)

ผลจากการขอร้องของรัฐบาล กอปรกับสื่อมวลชนได้นำเสนอข่าวกันอย่างต่อเนื่อง และยังมีมาตรการตรวจด้วยเฮลิคอปเตอร์ตามแนวชายแดน การถ่ายวิดีโอไว้ ส่งผลให้ตัวเลขของ

ผู้เข้าไปเล่นพนันลดลงครึ่งหนึ่งเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้เผยแพร่ตัวเลขที่ยืนยันความสำเร็จของการรณรงค์ว่า จากเดิมในแต่ละวันมีผู้ผ่านแดนประมาณ 9,000-14,000 คน มีนักพนันไปเล่นที่บ่อนคาสิโนประมาณ 3,400-4,200 คนกระจายกันไป แต่ตอนนี้ที่จังหวัดระนองมีนักพนันที่ข้ามฝั่งไปพม่าเข้าบ่อนประมาณ 500-600 คนต่อวัน ส่วนทางด้านกัมพูชาที่มีบ่อนเยอะกว่ากระจายไปบ่อนใหญ่ประมาณ 400-500 คนเท่านั้น รัฐบาลจึงตั้งใจจะเดินมาตรการที่เข้มงวดกวาดล้างนี้ต่อไป และยังมีผลดีกับสถิติการลักลอบขนยาเสพติดที่ลดลงด้วย (รายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 3 มกราคม 2547)

4) การระบุถึงผู้มีอิทธิพลที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปจัดการ โดยระบุว่าผู้มีอิทธิพลนั้นเป็นลักษณะของเครือข่าย อาชญากรรมองค์กร ระบบเสริมอำนาจให้กดขี่ ช่มเหงคนอื่น รัฐบาลขอให้ระบบการบังคับใช้กฎหมายของเราที่ล้มเหลวไปนานนั้นกลับคืนสภาพ และอีกทางคือการยอมรับให้มีอยู่ในปริมาณที่ยอมรับได้ โดยรัฐบาลแสดงเจตนาว่าจะทำให้สิ่งที่ยอยู่นอกกฎหมายทั้งหลายกลับเข้ามาอยู่ในระบบ เพื่อทำลายสิ่งที่รัฐบาลเรียกขึ้นมาว่า “วงจรรูปาทวีของการช่มเหงรังแกผู้ด้อยโอกาส” หรือ “ทำลายวงจรรูปาทวีแห่งการสร้างการเมืองที่ไม่สะอาด” พร้อมกับนำเสนอข่าวความคับหน้าเรื่องห่วยได้ดินว่ากำลังจะมีห่วย 2-3 ตัว ในระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์เพื่อทำให้ระบบห่วยได้ดินหายไป วันนี้มีห่วยหุ่นห่วยออมลินเต็มไปหมด ถ้าไม่มีผลกระทบก็พอไหว แต่ผลกระทบที่มีคือการมีมือปืน การช่มเหงรังแก ความต่อเนื่องที่นำไปสู่การค้ายาเสพติดทั้งหลาย การมอมเมาชาวบ้านคือสิ่งที่รัฐบาลเป็นห่วง (คำกล่าวมอบนโยบายของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรในการประชุมเรื่อง “การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดและการปราบปรามผู้มีอิทธิพล”, วันเสาร์ที่ 20 พฤษภาคม 2546)

เปรียบเปรยการพนันเป็นเชื้อโรคที่เป็นเรื่องธรรมดาของโลก ที่ควรยอมรับให้รัฐเข้าไปบริหารจัดการไม่ให้มาเป็นอันตรายกับมนุษย์ ทั้งนี้ได้หมายความว่าประเทศไทยจะไม่มีอบายมุขทั้งหมด ไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะร่างกายมนุษย์ยังมีเชื้อโรคถึงร้อยละ 18 จึงหนีไม่พ้นอาชญากรรมในสังคม เพราะเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคม ซึ่งต้องยอมให้มีในระดับหนึ่ง แต่ไม่ใช่มีมากจนชาวบ้านทำมาหากินไม่ได้ เพราะถูกช่มเหงรังแก (คำกล่าวมอบนโยบายของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรในการประชุมเรื่อง “การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดและการปราบปรามผู้มีอิทธิพล”, วันเสาร์ที่ 20 พฤษภาคม 2546) และรัฐบาลยังคงย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องปราบปรามผู้มีอิทธิพลอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยระบุถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้น หากปล่อยให้ผู้มีอิทธิพลยังคงมีบทบาทบ้านเมืองของเราจะเต็มไปด้วยสิ่งผิดกฎหมาย ห่วยเถื่อน บ่อนเถื่อน รัฐบาลจึงได้มอบให้กระทรวงมหาดไทย ตั้งคณะกรรมการปราบปรามผู้มีอิทธิพลทั้งหลาย โดยไม่ให้หัวหน้าใครทั้งสิ้นแม้

จะเป็นพวกของรัฐบาลก็ตาม ให้ถือกฎหมายบ้านเมืองสูงสุด ใครที่ทำไม่ดี มีคดีติดตัวให้ดำเนินการอย่างเต็มที่ (รายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 13 ธันวาคม 2546)

5) ซึ่งให้เห็นถึงความล้มเหลวจากการดำเนินนโยบายบ่อนการพนันแบบควบคุม ที่ใช้กันมาอย่างยาวนานแต่ขาดประสิทธิภาพ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวประเมินถึงนโยบายบ่อนการพนันแบบควบคุมว่าล้มเหลวไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายกับนักพนันได้จริง ยกเหตุการณ์จากในภาคใต้ที่เต็มไปด้วยยาเสพติด น้ำมันเถื่อน สินค้าหนีภาษี บ่อนการพนัน ซ่องโสเภณี จัดเป็นอบายมุขที่มีผลประโยชน์โยงใย มีกลุ่มอิทธิพลเข้าไปดูแลควบคุม และกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้เชื่อมโยงกับทั้งราชการ การเมืองท้องถิ่น การเมืองระดับชาติ (รายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 2 พฤศจิกายน 2545) ทั้งนี้ที่ผู้มีอิทธิพลมาบ่มบพาทในสังคมก็เป็นเพราะมีสาเหตุมาจากระบบการบริหารงานของรัฐ ยังไม่มีประสิทธิภาพการปราบปรามผู้มีอิทธิพล รัฐจะไม่สามารถปราบปรามได้อย่างเด็ดขาด หากข้าราชการไม่เปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงาน เพราะไม่มีผู้มีอิทธิพลโดยไม่มีอำนาจรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้อง อำนาจรัฐบาลอาจจะต้องเข้าไปช่วยหรืออาจจะทำไม่รู้ไม่เห็นคือ “การไม่บังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่” จึงเกิดพื้นที่สีเทา (Gray Area) นำไปสู่การคอร์รัปชัน นำไปสู่ความเดือดร้อนของประชาชน (คำกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เนื่องในโอกาสเป็นประธานการประชุมนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน, วันเสาร์ที่ 1 ตุลาคม 2548) ฉะนั้นหากราชการไม่สามารถใช้อำนาจ หรือไม่ยอมใช้อำนาจต่อผู้มีอิทธิพล ไม่มีทางขจัดผู้มีอิทธิพลได้ และถ้าข้าราชการยังต้องพึ่งพาข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการฝ่ายปกครอง ยังต้องพึ่งพาผู้รับเหมาที่ต้องหารายได้ที่มากกว่าปกติ ราชการตำรวจต้องพึ่งพานายบ่อน หรือผู้ค้ายาเสพติดก็คงจะไม่มีทางปราบปรามได้ ทุกคนเริ่มตระหนักสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย จังหวะที่เกิดขึ้นของความไม่ดีเป็นโอกาสของการพัฒนาและปรับปรุงให้ดีขึ้นกับระบบราชการ ส่วนรัฐจะทำหน้าที่ดูแลในเรื่องของสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่เอง (คำกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในโอกาสเป็นประธานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใน 17 จังหวัดภาคเหนือ, วันศุกร์ที่ 8 สิงหาคม 2546)

5.1) เสนอโอกาสให้ผู้มีอิทธิพลกลับตัวกลับใจ โดยรัฐบาลวาดฝันถึงมาตรการนี้ว่าจะเชิญตัวผู้ที่ยังไม่มีคดีติดตัวมากกว่าสตีลาและสาบานว่าจะเลิกเป็นผู้มีอิทธิพล กับในส่วนของผู้มีอิทธิพลที่มีคดีต้องดำเนินคดี เช่น มือปืนรับจ้าง ขอให้มามอบตัวภายในกี่วัน พร้อมกับชูว่าถ้าไม่ทำตามล่าด้วยชีวิตเพราะจะไปรับจ้างฆ่าคนอื่นอีก มามอบตัวแล้วดำเนินการผู้คดีก็ไม่มีอะไร หรืออย่างกรณีของบ่อนใหญ่ที่ลึกลอบเปิดกัน ถ้าไม่เช่นนั้นรัฐบาลส่งตำรวจระดับสูงไปทำการกวาดจับตามเบาะแสที่มีประชาชนแจ้งเข้ามาทางตู้ไปรษณีย์ที่เปิดไว้ โดยรัฐบาลได้ระบุในต่อมามี

จำนวน 7 แห่งในประเทศกัมพูชาที่มีคนไทยเป็นเจ้าของ มีรายชื่อญาติพี่น้อง นักการเมือง มีทั้งชื่อคนทั่วไป คนจีนทั่วไป ถ้าจีนยังทำอยู่ เราจะดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ มีหลายฉบับพอที่จะดำเนินการได้ ระดับชาติ (รายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 23 สิงหาคม 2546)

5.2) เสนอปรับปรุงสวัสดิการเจ้าหน้าที่ตำรวจ รัฐบาลยกตัวอย่างจากกรณีหวยใต้ ดินที่ระบอบหนัก รัฐบาลได้ให้โอกาสตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป คดีหวยและการพนันเมื่อจับแล้วโทษไม่มาก ทำให้เจ้าหน้าที่รับเงินเพราะมีคดีใหญ่ที่ต้องทำและต้องใช้เงิน รัฐบาลเข้าใจดีว่าตำรวจต้องการความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสวัสดิการก็น้อยแถมเครื่องมือก็ต้องซื้อเอง เช่น กุญแจมือ และปืน ซึ่งต่อไปรัฐบาลชุดนี้จะมีเงินประจำโรงพักขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจอดทนรอ เงินก้อนนี้ถ้าทำเป็นระบบดิจิทัลแล้ว ท่านทั้งหลายปราบปรามจริงโรงพักจะต้องมีค่าหวยด้วยรับถูกต้องตามกฎหมายดีกว่า ถ้าสมมติเอากำไรกับค่าตอบแทนมารวมกันไม่น้อยกว่า 20,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งเม็ดเงินตรงนี้ถ้าไปอยู่ในมือโจรก็จะสร้างความเป็นโจรต่อไป ถ้าเงินอยู่ในมือผู้มีอิทธิพลธรรมดาจะนำเงินเหล่านี้มาดขี่ข่มเหงท่าน (คำกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในโอกาสเป็นประธานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใน 17 จังหวัดภาคเหนือ, วันศุกร์ที่ 8 สิงหาคม 2546)

5.3) ปรับปรุงเงินเดือนของข้าราชการชั้นผู้น้อย รัฐบาลมองว่าถึงเวลาที่ต้องยอมรับความเป็นจริงว่าข้าราชการชั้นผู้น้อยเงินเดือนไม่พอใช้ จึงต้องมาคำนวณกันใหม่ว่าเท่าไรถึงจะพอใช้พอกิน ถ้าพอกินแล้วยังทำตัวไม่ได้ก็ต้องลงโทษ เพราะข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องไปหากิน ต้องตกเป็นเบี้ยล่างของนักการค้าทั้งหลาย ไม่ก็หมดป่า หวยก็เต็มเมือง บ่อนก็เต็มเมือง ยาเสพติดเต็มเมือง เป็นเพราะผู้บังคับบัญชาชั้นผู้ใหญ่มีการซื้อขายตำแหน่งก็ต้องไปหากินกับลูกน้อง ถ้าแก้ปัญหาระบบข้าราชการชั้นผู้น้อยเงินเดือนไม่พอใช้ ก็จะไปปราบคอร์รัปชันได้อย่างจริงจัง (คำกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร “การบริหารจัดการนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลกับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน”, วันพฤหัสบดีที่ 24 มิถุนายน 2547)

6) อ้างอิงความสำเร็จจากหวยบนดิน รัฐบาลชื่นชมงานชิ้นแรกที่ได้สร้างประวัติศาสตร์หน้าใหม่ให้กับการพนันไทย ด้วยการทำให้การพนันกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายขึ้นอย่างหวยบนดิน ว่าเป็นการนำรายได้เข้ารัฐ พร้อมกับออกตัวว่าเพียงงวดแรกก็ยังมียอดขายสูงถึง 680 กว่าล้านบาท ได้กำไรหลังจากหักค่าตอบแทนร้อยละ 20 และยังคงเหลือกำไรกว่า 213 ล้านบาท ส่วนเงินกำไร 200 กว่าล้าน รัฐบาลได้คืนให้กับคนจนทั้งสิ้น

6.1) มอบทุนการศึกษาให้กับนักเรียนยากจน โดยจะพิจารณามอบทุนการศึกษาให้กับนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในระบบโรงเรียน ที่เขียนเรียงความส่งมาที่กระทรวงศึกษาธิการ มี

คณะกรรมการและบุคคลภายนอกมาอ่านเรียงความเหล่านั้น และจะใช้เกณฑ์สองอย่างในการพิจารณา ได้แก่

6.1.1) เนื้อหาของความยากจน นำมาทดสอบการแก้ไขปัญหาของความยากจน รู้ถึงปัญหาของความยากจนที่แท้จริง

6.1.2) คนที่จนจริง ๆ ต้องให้เงินช่วยเหลือ

รัฐบาลต้องการที่จะนำเงินล็อตโตเตอรีไปช่วยคนยากจนทั้งหลายดีกว่า (คำกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในโอกาสเป็นประธานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใน 17 จังหวัดภาคเหนือ, วันศุกร์ที่ 8 สิงหาคม 2546) ด้วยตระหนักว่ารัฐบาลจึงพยายามจัดระบบให้ตรงไปตรงมา เงินจากหวยเหล่านี้เป็นเงินของคนจนทั้งนั้น เพราะมีแต่คนจนที่เล่นหวย เงินคนจนต้องกลับไปคืนคนจน รัฐบาลจะนำมาเก็บรวบรวมส่งกลับคืนไปอย่างเป็นระบบ เพราะหากเม็ดเงินเหล่านี้อยู่ในมือของพ่อค้าหอยใต้ดิน หรือผู้มีอิทธิพลทั้งหลายเงินเหล่านี้ก็จะไปทำอันตรายต่อสังคมในภาพรวม ถ้าเงินเหล่านี้ขึ้นมาอยู่ที่กองสลากที่หักค่าใช้จ่ายแล้ว จะส่งกลับไปช่วยเหลือคนจนเพราะเป็นเงินของคนจน ไปช่วยให้ทุนการศึกษาเด็กยากจน ไปช่วยแก้ปัญหาความยากจนในชุมชน โดยรัฐบาล “ถือเป็นเงินนอกงบประมาณ” ควรที่จะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์มากกว่าที่รัฐจะเก็บเอาไว้ เหตุที่กระทรวงการไปทั้งหมดนี้รัฐบาลอ้างถึงความต้องการที่จะจัดระเบียบสังคมให้ดีขึ้น โดยไม่ต้องกรำให้กลุ่มบุคคลไม่กี่คนมาทำทุกจริตมาเอาเปรียบสังคม ไม่มีทางที่รัฐบาลจะยอมปล่อยให้เงินหมื่นกว่าล้านในแต่ละปี ที่เกี่ยวพันกับเรื่องของเปิดบ่อน ค่าของผิดกฎหมาย และอาจรวมถึงการค้ายาเสพติด ที่อยู่ในมือผู้มีอิทธิพลนี้ในแต่ละปีมาสร้างปัญหาในระบบราชการอย่างเด็ดขาด (รายการนายทักษิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 23 สิงหาคม 2546)

6.2) กลไกดำเนินนโยบายหอยบนดินมีรัฐอยู่คู่กับคนเดินโพย คนเดินโพยหอยบนดิน กลับกลายเป็นส่งโพยหอยให้กับทั้งหอยบนดินและหอยใต้ดิน จนทำให้หอยบนดินมียอดขายลดลงไป รัฐบาลจึงกำชับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายในการกวาดจับหอยเถื่อนหรือหอยใต้ดิน และยังได้คาดโทษไว้กับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล

7) หยิบยกคดีการจับกุมจับกุมบ่อนคาสีในลายน้ามากล่าวสนับสนุนนโยบายบ่อนคาสีในกฎหมาย รัฐบาลมอบหมายให้ตำรวจได้จับกุมเรือต่างชาติชื่อโอลเวีย (OLVIA) สัญชาติยูเครน ที่บริษัทสตาร์เวกส์ทัวร์ทราเวลแอนด์เรสอร์ท เข้ามาที่เปิดบ่อนคาสีในลายน้าในเขตน่านน้ำไทย ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลางคนใหม่ได้นำจุดจับกุมหลังได้ไปติดตามอยู่นาน ด้วยชุดคอมมานโดและตำรวจกองปราบปราบ 100 นาย ใช้เรือตรวจการณ้ตำรวจน้ำ 3 ลำ เฮลิคอปเตอร์กองบินตำรวจ 2 ลำ บุกเข้าจับ ปราบกฏว่ามีนักพนันชายหญิงกว่า 300 คน จับกุมได้ 58 คน เงินสด

10 ล้านบาท ชีพที่ใช้แลกการพนันกว่า 2 พันล้านบาท อุบัติการณ์การเล่นครบชุด และพบว่ามีการโอนเงินเข้าธนาคารพาณิชย์ 2 แห่งกว่า 1,000 ล้านบาท เป็นเรื่องของการใช้ธุรกิจท่องเที่ยวบังหน้า ผู้ที่เช่าเรือมาหุ้นส่วนกับบ่อนคาสีโนในจังหวัดปอยเปตของประเทศกัมพูชา (รายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 25 ตุลาคม 2546) ผลกระทบจากการจับกุมบ่อนคาสีโนลอยน้ำ ทำให้รัฐบาลขยายประเภทของการพนันได้ดินที่จะต้องนำขึ้นมาจากบ่อนดินทั้งหมด เพื่อที่เอาเงินมาให้คนจนมาช่วยคนจน พร้อมกับบอกย้ำเรื่องห่วยบนดิน 2 ตัว 3 ตัว ว่าจะต้องทำต่อไปอย่างเต็มที่ โดยให้ความดูแลทั้งปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศไปพร้อม ๆ กัน

8) ตั้งคณะศึกษาความเป็นไปได้ในการเปิดตัวศูนย์รวมบันเทิงอย่างสมบูรณ์แบบ (Entertainment Complex) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เสนอแนวคิดนี้ขึ้น โดยวาดฝันว่าจะมีศูนย์การแสดงจะเป็นคอนเสิร์ตก็ได้เป็นละครสัตว์ก็ได้ มีศูนย์การค้าขายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีร้านอาหาร โรงแรมขนาดใหญ่และมีกาสิโนอยู่ในนั้น พร้อมกับยกตัวอย่างจาก ประเทศออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ในยุโรปหลายประเทศก็ทำแบบนี้ ฝรั่งเศส โมร็อกโก แม้กระทั่งมาเลเซียก็มีเกินตั้งแล้ว บางประเทศที่ทำแต่ให้ใบอนุญาตกาสิโนอย่างเดียวและเปิดกาสิโนเต็มเมืองไปหมดอย่างนั้นไม่เอา ถือว่าอย่างนั้นน่าจะเป็นเรื่องมอมเมาและจะมีมาเพีย

8.1) รูปแบบของการเปิดดำเนินการ Entertainment Complex ที่จะตั้งขึ้นจะต้องดึงดูดทั้งนักท่องเที่ยวภายนอกประเทศ และดึงดูดนักพนันชาวไทยที่เคยไปเล่นพนันในบ่อนต่างประเทศ นักพนันเหล่านี้รัฐบาลห้ามไม่ได้ถึงแม้ตำรวจจับก็จะเล่น บ่อนจึงเต็มบ้านเต็มเมือง หากไม่เข้มงวดจริงๆ บ่อนจะเปิดเต็มไปหมด แต่เข้มงวดเข้มได้พักเดียวก็จะกลับมาอีก ถ้าจะย้ายตำรวจก็ย้ายกันหมดโรงพัก (ผู้จัดการออนไลน์, 2 ธันวาคม 2546) ซึ่งร้อยละ 70 ของรายได้จะมาจากเอนเตอร์เทนเมนต์และการขายสินค้า ส่วนรายได้ร้อยละ 30 จะมาจากคาสีโน แต่จะไม่ให้มีสัมปทานคาสีโนเดี่ยวๆ เพราะถือว่าอันตรายและเป็นการมอมเมา เชื่อกันว่าจะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทยได้มากขึ้น รายได้เหล่านี้ไปใช้บำรุงท้องถิ่น และเก็บเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนจน แต่ต้องกำหนดคำจำกัดความและวางแนวทางให้ชัดแล้วค่อยทำประชาพิจารณ์ผ่านการโหวตของประชาชนทั้งประเทศ และการโหวตของคนในภูมิภาคหรือจังหวัดที่คาดว่าจะไปจัดตั้ง

8.2) ใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นเครื่องมือ รัฐบาลใช้กลไกที่ถูกระบุในการออกพระราชกฤษฎีกา เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรม โดยเริ่มจากการมอบหมายให้นายโภคิน พลกุล รองนายก รัฐมนตรี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ร.อ.สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลัง ไปศึกษาแนวทางรูปแบบของบ่อนคาสิโนที่จะเปิดการดำเนินการ จากนั้นก็จะนำรูปแบบที่ได้จากการศึกษา ไปบอกกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็นคนลงมติว่า ตกลงประชาชนจะรับด้วยตามรัฐบาลหรือไม่ โดยเฉพาะในจังหวัดที่รัฐบาลคิดว่าเป็นจังหวัดเหมาะสมในการตั้งดูการท่องเที่ยว ในส่วนของรายได้นั้นนายกรัฐมนตรีสรุปว่า รัฐบาลจะรับไว้ทั้งหมดแล้วแบ่งครึ่งหนึ่งมอบให้ท้องถิ่นที่ตั้งบ่อนคาสิโนไว้พัฒนาท้องถิ่นของตัวเอง อีกครึ่งหนึ่งรัฐจะไปช่วยเหลือคนที่ด้อยโอกาส ทั้งคนยากจน ผู้พิการ ผู้ป่วยโรคเอดส์ ผู้สูงอายุ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องปรึกษาประชาชนก่อน และประชาชนจะเป็นคนบอกว่าทำหรือไม่ทำหลังจากที่พูดคุยกันมานาน ถ้าประชาชนบอกอย่าทำเลยก็ไม่ทำ แต่ถ้าประชาชนบอกว่าทำในเดือนมกราคมจะเริ่มมีความชัดเจนในแนวทาง (รายการนายกฯ ทักซิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 29 พฤษภาคม 2546)

9) พนันฟุตบอล หนึ่งในสามของการพนันที่บรรจุอยู่ในพันธกิจของนโยบายการพนัน ถูกกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลกลับไม่กล้าแตะต้อง ที่จะทำให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายแต่อย่างใด ในทางกลับกันรัฐบาลยังได้ห้ามปรามเยาวชนไทยมิให้เล่นการพนันฟุตบอลในการแข่งขันฟุตบอลยูโร 2004 อีกด้วย โดยกล่าวยกย่องความร่ำรวยที่ได้มาจากฝีมือการเล่นฟุตบอลของเยาวชนในต่างประเทศจนกลายเป็นอาชีพ แม้จะมาจากประเทศที่ยากจน นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้กระตุ้นให้เยาวชนค้นหาความถนัดและเอาดีให้ได้ พร้อมกับตำหนิวัฒนธรรมของชาวเอเชียที่ชอบเล่นการพนันในชีวิตประจำวันอีกด้วย โดยระบุซ้ำด้วยว่าไม่มีนักพนันคนไหนรวย มีแต่เจ้าของบ่อนรวย ดังนั้นการไม่เล่นการพนันเป็นสิ่งที่ดีที่สุด (รายการนายกฯ ทักซิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 12 มิถุนายน 2547)

รัฐบาลได้มอบหมายให้นายสรอรรถ กลิ่นประทุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดทำโครงการ “เด็กและเยาวชนไทยร่วมใจไม่เล่นพนันฟุตบอล” เพราะเด็กนักเรียนเล่นกันมากจึงต้องปลูกจิตสำนึก ปลูกฝังค่านิยมของคนรุ่นใหม่ ให้ความคิดก้าวหน้า มีคุณภาพ รู้จักความดี ความถูกต้อง ละเว้นสิ่งที่เป็นภัยต่อตนเอง จะมอบให้แต่ละจังหวัดมีการรณรงค์และจัดกิจกรรมให้เด็กและเยาวชนไม่เล่นพนัน ดังนั้นทฤษฎีความน่าจะเป็นคือโอกาสถูก 50% ผิด 50% ถ้าไปเล่นแทงถูกที่ผิดที่ถูกรู้ 5% ก็ขาดทุนฟรี ขอให้พยายามช่วยกันรณรงค์และตักเตือนกันว่าเป็นสิ่งที่ไม่ดี ขอให้ฟุตบอลเป็นเพียงกีฬา เป็นเกมส์เพื่อความบันเทิง

10) เสนอแนวคิดเชื่อมโยงเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้ากับการทำสงครามกับความยากจน รัฐบาลประเมินว่าเมื่อทำสงครามกับความยากจนได้ผลคืบหน้าแล้ว ควรจะขยับมาจัดระเบียบ จัดโครงสร้าง จัดระบบใหม่ ให้กับเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเชื่อว่าการแก้ปัญหาความยากจนกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจนอกระบบสามารถทำไปพร้อมๆ กันได้ เพราะด้วยมุมมองของ

นักอาชญาวิทยาของนายกรัฐมนตรียังมองเศรษฐกิจนอกระบบเป็นสองส่วน ได้แก่ อยู่นอกระบบ เพราะไม่ต้องการเสียภาษีหรือเก็บภาษีไม่ถึง กับอยู่นอกระบบเพราะกฎหมายไปบัญญัติเอาไว้

10.1) เศรษฐกิจนอกระบบเพราะกฎหมายไปบัญญัติเอาไว้ ส่วนนี้เองที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมาย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มองว่ารัฐนั้นได้ไปห้ามว่าสิ่งเหล่านี้ผิดกฎหมาย (Mala Prohibita) เพราะกฎหมายนั้นถูกบัญญัติขึ้นมาเป็นข้อห้าม แต่มันไม่ใช่ความชั่วร้ายในตัวเอง ไม่เหมือนฆ่าคนตาย แต่บรรทัดฐานทางสังคมกับจริยธรรมไม่ยอมรับ สังคมถือเป็นสิ่งต้องห้าม เพราะมันน่าจะเป็นอันตรายกับคนอื่นเราก็กฎหมายอย่างเรื่องการพนัน โสเภณี แต่การห้ามเหล่านี้กฎหมายลงโทษเบา และแนวคิดสิทธิส่วนบุคคลและเสรีภาพส่วนบุคคลก็ยิ่งมากขึ้น การจับกุมก็ลำบาก เมื่อจับกุมได้บทลงโทษก็น้อยเจ้าหน้าที่ก็ทำได้ลำบาก ค่าใช้จ่ายก็สูง งบประมาณก็น้อย กลับไปสมคบคนทำผิด ยังได้เงินและไม่ถูกฟ้อง นี่คือนี่ที่เราต้องยอมรับความจริงว่าจะเอาอย่างไร เป็นสิ่งที่ต้องช่วยกันคิด พร้อมกับกล่าวเปิดทางว่า “รัฐบาลชุดนี้พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง” ทุกอย่างที่เป็นประโยชน์สูงสุดกับประชาชนไม่ใช่เพื่อตัวเองอย่างแน่นอน นี่คือนี่คำพูดที่นายกรัฐมนตรียังจะย้ำซ้ำๆ กับสังคมไทยเมื่อกกล่าวถึงการทำธุรกิจผิดกฎหมายให้เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย

10.2) การค้านอกระบบคือช่องทางทุจริตคอร์รัปชัน รัฐบาลระบุว่าการค้าชายแดนนั้นขาดการตรวจสอบเพราะไม่มีการจัดเก็บภาษีไม่มีบัญชี และด้วยคิดว่าค้าชายต่ำกว่า 500,000 บาท ไม่ต้องการขอซื้อเงินตราจากธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีการทุจริตเกิดขึ้น โดยยกตัวอย่างการสวมรอยส่งเครื่องดื่มที่มีแต่กล่องเปล่าตบตา นอกจากรัฐบาลไม่ได้ภาษีแล้ว ยังขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มอีกด้วย ตลอดจนการเข้าไปทำงานที่บ่อนเด็กนักเรียนไทย ไปทำงานพิเศษอยู่ในบ่อนคาสิโนในเพื่อนบ้าน ไปวันศุกร์เย็นและกลับมาวันอาทิตย์เย็น เจ้าหน้าที่รู้แต่ทำอะไรไม่ได้ ควรจะบอกให้รู้เพื่อจะได้หาทางแก้ไขกันในระดับนโยบาย (คำกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เนื่องในโอกาสเป็นประธานการประชุมนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน, วันเสาร์ที่ 1 ตุลาคม 2548) ข้าราชการไทยรู้ปัญหาทุกเรื่องนี้เป็นจุดแข็งคือรู้จริงๆ แต่วิธีแก้ปัญหาไม่ค่อยรู้และไม่ค่อยกล้าแก่นั่นคือจุดอ่อน นโยบายของรัฐบาลชุดนี้ที่มอบให้ผู้ว่าฯ คือนโยบายที่ยึดเมตตาธรรมและจริยธรรมแบบตรงไปตรงมาตามกฎหมาย คนที่สมควรจะได้รับเมตตาธรรมก็ให้เมตตาธรรมให้เต็มที่ แต่บุคคลที่ไม่สมควรให้เมตตาธรรมก็ไม่สมควร

10.3) นำเสนอแนวคิดรัฐสวัสดิการในการบริหารสังคม โดยกล่าวให้เกิดการยอมรับความจริงว่าประเทศไทยอยู่ในเศรษฐกิจทุนนิยม หากประชาชนไม่รู้เท่าทันเศรษฐกิจทุนนิยมก็ไม่ประสบความสำเร็จ เศรษฐกิจทุนนิยมบังคับให้ประชาชนต้องแข่งขันกันที่เส้นวิ่ง

เดียวกัน จุดเริ่มต้นเดียวกัน แต่กำลังร่างกายแข็งแรงไม่เท่ากัน เพราะฉะนั้นรัฐบาลต้องหาทางอุ้มประชากรที่อยู่ฐานล่าง ประคองเขาไปจนเขาแข็งแรงแล้วให้เขาออกวิ่งเต็มที่ แต่ไม่ใช่เอาใจแต่ต้องมีจุดพอดี อีกทั้งยังเสนอแนวคิดในการบริหารสังคมว่าถ้าประเทศพัฒนาไปถึงจุดหนึ่ง แล้วรักษาสมดุลปัญหาสังคมได้ เศรษฐกิจนอกระบบก็จะหายไป พร้อมกับได้เปรียบเทียบประเทศกำลังพัฒนาว่า มักจะมีปัญหาเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ มีมาเพียบ แต่สำหรับประเทศไทยในวันนี้ดีขึ้นมาก เพราะเป็นผลจากการทำงานของรัฐบาลที่ทำมาตลอด ส่งผลให้บรรดามาเพี้ยนนักเลงทั้งหลายสงบเสงี่ยมขึ้นมากซึ่งประชาชนก็รับรู้ (คำกล่าวพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร “การบริหารจัดการนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลกับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน”, วันพฤหัสบดีที่ 24 มิถุนายน 2547)

10.4) นำเสนอผลการวิจัยที่เป็นเครื่องยืนยันความสำเร็จของนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล (ประมวลสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2548, 12 กรกฎาคม 2548) รัฐบาลได้นำเสนอรายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพล พ.ศ. 2548 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สอบถามจากประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 5,800 คน ทุกจังหวัด เก็บรวบรวมข้อมูลเมื่อวันที่ 1-10 มิถุนายน 2548 ซึ่งมีสาระสำคัญได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ระบุว่าในชุมชนไม่มีผู้มีอิทธิพล (ร้อยละ 82.2) ไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนจากผู้มีอิทธิพล (ร้อยละ 91.6) เรื่องสำคัญที่ต้องการให้รัฐบาลดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในชุมชน คือ ยาเสพติด (ร้อยละ 55.4) บ่อนการพนันหวยใต้ดิน (ร้อยละ 42.1) และใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมาย รัฐบาลใช้กลไกที่ระบุในการออกพระราชกฤษฎีกาเป็นเครื่องมือ โดยที่ก่อนหน้านี้รัฐบาลได้มอบหมายให้นายโกศล พลกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ร.อ.สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ไปศึกษาแนวทางรูปแบบของบ่อนคาสีโนที่จะเปิดการดำเนินการ จากนั้นก็นำรูปแบบที่ได้จากการศึกษาไปบอกกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็นคนลงมติว่า ตกลงประชาชนจะรับด้วยตามรัฐบาลหรือไม่ โดยเฉพาะในจังหวัดที่รัฐบาลคิดว่าเป็นจังหวัดเหมาะสมในการดึงดูดการท่องเที่ยว ในส่วนของรายได้ที่นายกรัฐมนตรีสรรพว่า รัฐจะรับไว้ทั้งหมดแล้วแบ่งครึ่งหนึ่งมอบให้ท้องถิ่นที่ตั้งบ่อนคาสีโนไว้พัฒนาท้องถิ่นของตัวเอง อีกจะต้องปรึกษาประชาชนก่อน และประชาชนจะเป็นคนบอกว่าทำหรือไม่ทำหลังจากที่พูดกันมานาน ถ้าประชาชนบอกอย่าทำเลยก็ไม่ทำ แต่ถ้าประชาชนบอกว่าทำในเดือนมกราคมจะเริ่มมีความชัดเจนในแนวทาง (รายการนายกฯทักษิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 29 พฤษภาคม 2546) หนี้ข่มขู่เงินกู้นอกระบบ (ร้อยละ 26.2)

11) การทำประชามติ หลังจากที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เคลื่อนไหวเพื่อก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีโนถูกกฎหมายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2546 เป็นระยะเวลาเกือบสองปีโดย

ให้ข้อมูลข่าวสารทางเดียวผ่านรายการวิทยุตลอดจนการกล่าวปราศรัยตามสถานที่ต่างๆ จากนั้นก็ได้มอบให้ให้นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ร.อ.สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ไปศึกษาแนวทากรูปแบบของบ่อนคาสีในที่จะเปิดการดำเนินการ จากนั้นก็นำรูปแบบที่ได้จากการศึกษา ไปบอกกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็นคนลงมติว่า ตกลงประชาชนจะรับด้วยตามรัฐบาลหรือไม่ โดยเฉพาะในจังหวัดที่รัฐบาลคิดว่าเป็นจังหวัดที่เหมาะสมในการตั้งจุดการท่องเที่ยว ในส่วนของรายได้นี้นายกรัฐมนตรีสรุปว่า รัฐบาลจะรับไว้ทั้งหมดแล้วแบ่งครึ่งหนึ่ง เพื่อมอบให้ท้องถิ่นที่ตั้งบ่อนคาสีในไว้พัฒนาท้องถิ่นของตัวเอง และที่อีกครึ่งหนึ่งรัฐบาลจะไปช่วยเหลือคนที่ด้อยโอกาสทั้งคนยากจน ผู้พิการ ผู้ป่วยโรคเอดส์ ผู้สูงอายุ ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องปรึกษาประชาชนก่อน และประชาชนจะเป็นคนบอกว่าทำหรือไม่ทำ หลังจากที่พูดกันมานาน ถ้าประชาชนบอกอย่าทำเลยก็ไม่ทำ แต่ถ้าประชาชนบอกว่าทำในเดือนมกราคมจะเริ่มมีความชัดเจนในแนวทาง (รายการนายกฯ ทักซิณคุยกับประชาชน, วันเสาร์ที่ 29 พฤษภาคม 2546) จากการประกาศกร้าวของนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้กลุ่มคัดค้านนโยบายได้ตั้งเงื่อนไขให้กับรัฐบาลที่สนับสนุนให้มีนโยบายบ่อนคาสีใน ว่าต้องดำเนินการทำประชาพิจารณ์อย่างเป็นระบบ โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และรัฐบาลจะต้องเปิดใจรับฟังด้วยใจจริง มิใช่การข้ามขั้นตอนมาเป็นการลงประชามติในตอนสุดท้าย ด้วยวิธีการหย่อนบัตรแบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (มติชนรายวัน, 8 ธันวาคม 2546) สาเหตุที่ทำให้รัฐบาลได้ปรารถนาที่จะให้ประชาชน ได้เป็นผู้ตัดสินใจว่าจะต้องการให้รัฐเปิดบ่อนคาสีในถูกกฎหมายขึ้นมาหรือไม่ในสังคมไทย ด้วยการลงประชามติผ่านคูหาเลือกตั้ง ก็เพราะรัฐบาลมั่นใจในคะแนนนิยมของพรรคไทยรักไทยว่าจะครองเสียงข้างมาก แล้วจะสามารถกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศในสมัยที่สองได้สำเร็จ ถือเป็นภาระความได้เปรียบทางการเมืองที่มีอยู่เหนือพรรคคู่แข่ง ซึ่งโดยวิถีประชาธิปไตยแล้วรัฐจะต้องค้นหาข้อสรุปอันเป็นประชามติ (Referendum) หลังจากการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ที่เกิดขึ้นหลังการให้ความรู้ที่ถูกต้องทั้งผลดีและผลเสีย ตลอดจนวิธีดำเนินนโยบายของบ่อนการพนันถูกกฎหมายตามที่ได้อ้างเอาไว้ ทั้งๆที่การเคลื่อนไหวของรัฐบาลดำเนินนโยบายมาถึงขั้นตอนการก่อรูปนโยบายเท่านั้น แต่ที่ผ่านมารัฐบาลยังไม่เคยมีการทำประชาพิจารณ์ มีเพียงการดำริให้มีการลงประชามติซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายผ่านการโหวตเท่านั้น ดังนั้นการเสนอให้มีการลงประชามติของรัฐบาลจึงเป็นการขัดกับหลักนิติรัฐ โดยข้ามขั้นตอนการให้องค์ความรู้ด้านบ่อนคาสีในกับประชาชนอย่างหลากหลายและกว้างขวาง ซึ่งองค์ความรู้เหล่านั้น ควรจะเป็นศึกษาเปรียบเทียบนโยบายสาธารณะด้านบ่อนการพนันจากกลุ่มประเทศ

ต่างๆทั่วโลก ระหว่างกลุ่มประเทศที่ยอมรับให้มีบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมาย ด้วยเหตุผลในเชิงเศรษฐกิจหรือด้วยเหตุผลในเชิงสังคม กับกลุ่มประเทศที่ไม่ยอมรับให้มีบ่อนถูกกฎหมาย ด้วยการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและผลกระทบของนโยบาย ศึกษาถึงเหตุผลที่รัฐบาลต้องตัดสินใจก่อรูปนโยบายดังกล่าว ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ไปถึงผลกระทบของนโยบาย ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมหลังจากที่ได้ดำเนินนโยบายไปแล้วอีกด้วย ซึ่งจะทำให้เห็นถึงจุดยืนของทั้งสองแนวคิดจากนานาประเทศได้อย่างชัดเจน องค์ความรู้ที่ได้รับจะนำมาสู่การเทียบเคียงกับพลวัตรของนโยบายสาธารณะด้านบ่อนการพนันของไทย ที่ดำเนินมาด้วยนโยบายการปราบปรามและควบคุมบ่อนการพนัน ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่ประชาชนในสังคมไทยต้องได้รับรู้ก่อนที่จะดำเนินการทำประชาพิจารณ์ที่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม จึงเป็นวิธินาทางออกที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทุกฝ่ายที่มีข้อมูลอยู่ในมือก่อนที่จะนำไปสู่การลงประชามติ ที่ทุกภาคส่วนยอมรับในเงื่อนไข เพื่อนำข้อมูลไปกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการพนันที่เหมาะสมกับสังคมไทย

ตารางที่ 4.5

สรุปกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนในถูกกฎหมาย

กระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนในถูกกฎหมาย		
ลำดับ	เครื่องมือ/เทคนิคที่รัฐเลือกใช้	ผลการกระทำของรัฐ
1.	ประกาศนโยบายผ่านสื่อมวลชน ทำให้การพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย - หวยบนดิน - บอลถูกกฎหมาย - บ่อนเสรี	- ผลการวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง - รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ เลือกผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับ - นำหวยใต้ดิน การพนันผิดกฎหมาย ที่มีเม็ดเงินหมุนเวียนสูงสุดและยังเป็นการพนันที่มีผู้นิยมเล่นมากที่สุด
2.	สภาแทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ตั้ง คณะกรรมการการ ศึกษาการเปิดบ่อน คาสิโน	ทางคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และ สถาบันการเงิน 1.1 เติญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล 1.2 การศึกษาดูงานบ่อนคาสิโน 1.3 การวิจัยเชิงสำรวจศึกษาความคิดเห็นของประชาชน 1.4 เสนอผลการศึกษาพร้อมกับการขอรับรอง - ระบุแนวท่ายของใบนำส่งการวิจัยด้วยประโยคว่า หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบก็เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อ ดำเนินการแก้ไข และให้การสนับสนุนเพื่อประโยชน์ของชาติ

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

กระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับการก่อรูปนโยบายป้อนศาลในกฎหมาย		
ลำดับ	เครื่องมือ/เทคนิคที่รัฐเลือกใช้	ผลการกระทำของรัฐ
3.	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์)	<ul style="list-style-type: none"> - มติคณะรัฐมนตรีเดือนกันยายน พ.ศ. 2545 - มอบให้สภาพัฒน์ฯ แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อศึกษาประเภทของการพนันที่มีผลกระทบกับสังคมไทยมากที่สุด พบว่าเป็น “บ่อนการพนัน หวยเถื่อน และพนันฟุตบอล” - ความเห็นเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจการพนันให้ถูกกฎหมาย - สภาพัฒน์ฯ และได้เสนอผลสรุปของความเห็นทั้งหมดให้กับที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า “ไม่เห็นด้วย” กับการที่รัฐบาลจะอนุญาตให้การพนันทั้ง 3 ประเภท ดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมกับศึกษาขออนุญาตอื่นๆ - สภาพัฒน์ฯ มีท่าทีเปลี่ยนไปในปลายปี พ.ศ. 2547 - หลังการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ - เพื่อทำให้ธุรกิจนอกระบบมีบทบาทในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม - นำรายได้มากระจายโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสรับความคุ้มครองทางสังคม และลดผลกระทบทางสังคมจากการให้บริการและประกอบอาชีพที่อยู่นอก
4.	การสื่อสารกับมวลชน <ul style="list-style-type: none"> - นายกรัฐมนตรีกล่าวสุนทรพจน์ให้ข้อมูลผ่านสื่อตามเวทีต่างๆ - รายการ “นายกฯ ทักซิณคุยกับประชาชน” - การมอบนโยบายตามสถานที่ต่างๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - ประกาศให้สังคมไทยรับรู้แนวทาง “คิดใหม่ทำใหม่” ในการบริหารประเทศ โดยขอใช้เวลาในปีแรกปรับฐานของประเทศเพื่อแก้ปัญหาความยากจน - การปรับฐานในเชิงของการบริหารการจัดการ การจัดกติกาใหม่ กฎหมายระเบียบที่เหมาะสม” เพื่อที่จะให้ประเทศได้เติบโตขึ้นไปอย่างแข็งแกร่งในอนาคต
5.	เสนอมาตรการสกัดกั้นนักพนัน <ul style="list-style-type: none"> - ดำริมาตรการที่เข้มงวดกวดขันสกัดกั้นนักพนันที่ไปเล่นพนันในบ่อนตามแนวชายแดน 	<ul style="list-style-type: none"> - มอบมาตรการใหม่ให้กับทางตำรวจดำเนินการ และรัฐบาลจะกำชับดูแลเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด - ชูโยกย้ายตำรวจหากยังไม่กวดขันอย่างกระตือรือร้น - มาตรการตรวจบัตรผ่านแดนอย่างเคร่งครัด

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

กระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับการก่อรูปนโยบายป้องกันอาชญากรรม		
ลำดับ	เครื่องมือ/เทคนิคที่รัฐเลือกใช้	ผลการกระทำของรัฐ
		<ul style="list-style-type: none"> - มาตรการเข้มงวดกับข้าราชการที่เดินทางออกนอกประเทศ ต้องมีหนังสือขออนุญาต - ตรวจสอบและถ่ายภาพของผู้ที่เข้าออกไว้ในระบบดิจิทัล - อ้างอิงข้อมูลที่มีต่อเนื่องจากสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ เพื่อย้ำให้เจ้าหน้าที่เข้มงวดด้านชายแดนจังหวัดสระแก้ว
6.	<p><u>การขอร้องเกมบังคับนักพนัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลขอไม่ให้เข้าไปเล่นพนันในบ่อนคาสิโนในประเทศเพื่อนบ้าน - ยกเหตุผลตามหลักคณิตศาสตร์ขึ้นมาสนับสนุน - ยกคำสอนที่มีมาแต่โบราณว่า “โจรปล้น 10 ครั้งไม่เท่าไฟไหม้ครั้งเดียว ไฟไหม้ 10 ครั้งยังไม่เท่าผีการพนันเข้าสิง” - สรุปโทษการพนันว่าไม่มีใครร่ำรวยจากการพนันนอกจากเจ้าของบ่อน 	<ul style="list-style-type: none"> - สรุปผลความสำเร็จจากการขอร้องนักพนันของรัฐบาล - สื่อมวลชนนำเสนอข่าวกันอย่างต่อเนื่อง - การลาดตระเวนด้วยเฮลิคอปเตอร์ตามแนวชายแดน - การถ่ายวิดีโอไว้ - ยอดผู้เข้าไปเล่นพนันลดลงครึ่งหนึ่งเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว - พนันไปเล่นที่บ่อนคาสิโนประมาณ 3,400-4,200 คน - ทางพม่าประมาณ 500-600 คน/วัน กัมพูชา 400-500 คน - รัฐบาลจะเดินมาตรการที่เข้มงวดงวดขั้นนี้ต่อไป - มีผลดีกับสถิติการลักลอบขนยาเสพติดที่ลดลงด้วย
7.	<p><u>ผู้มีอิทธิพลที่รัฐบาลต้องเข้าไปจัดการ</u></p> <p>ผู้มีอิทธิพลนั้นเป็นลักษณะของเครือข่าย อาชญากรรมองค์กร ระบบเสริมอำนาจให้กดขี่ ช่มเหงคนอื่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลขอให้ระบบการบังคับใช้กฎหมายของเราที่ล้มเหลวคืนสภาพ - รัฐบาลแสดงเจตนาธรรมที่จะทำให้สิ่งที่อยู่นอกกฎหมายทั้งหลายกลับเข้ามาอยู่ในระบบ - ทำลายวงจรอุปาทัมภ์ของการช่มเหงรังแกผู้ด้อยโอกาส - ทำลายวงจรอุปาทัมภ์แห่งการสร้างการเมืองที่ไม่สะอาด 	<ul style="list-style-type: none"> - เสนอข่าวความคับหน้าเรื่องหวายไต้ดินที่กำลังจะมีหวายบนดินในระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ หวายไต้ดินหายไป - ระบุนุหอยเถื่อนทำให้เกิดมือปืน การช่มเหงรังแก - นำไปสู่การค้ายาเสพติด การมอมเมาประชาชน - เปรียบเปรยการพนันเป็นเชื้อโรคที่เป็นเรื่องธรรมดาของโลกที่ควรยอมรับให้รัฐเข้าไปบริหารจัดการไม่ให้มาเป็นอันตรายกับมนุษย์ - รัฐหนีอาชญากรรมในสังคมไม่พ้น เพราะเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคม ต้องยอมให้มีในระดับหนึ่งแต่ไม่มากจนทำมาหากินไม่ได้ เพราะถูกช่มเหงรังแก

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

กระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับการก่อรูปนโยบายป้องกันคดีในกฎหมาย		
ลำดับ	เครื่องมือ/เทคนิคที่รัฐเลือกใช้	ผลการกระทำของรัฐ
8.	ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของนโยบายป้องกันการพนันแบบควบคุมที่ใช้กันมาอย่างยาวนานแต่ขาดประสิทธิภาพ	<ul style="list-style-type: none"> - เสนอโอกาสผู้มีอิทธิพลกลับตัวกลับใจ โดยจะเชิญตัวผู้ที่ยังไม่มีคดีติดตัวมากล่าวสัตยาและสาบานว่าจะเลิกเป็นผู้มีอิทธิพล ส่วนของผู้มีอิทธิพลที่มีคดีต้องดำเนินคดี - เสนอปรับปรุงสวัสดิการเจ้าหน้าที่ตำรวจ - ชี้ให้เห็นบทลงโทษที่อ่อนของกฎหมายการพนัน - เจ้าหน้าที่จึงรับเงินรับเงินเพราะมีคดีใหญ่ที่ต้องใช้เงิน - รัฐบาลเข้าใจดีว่าตำรวจต้องการความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น - เสนอปรับปรุงเงินเดือนของข้าราชการชั้นผู้น้อย จึงต้องคอร์รัปชั่น
9.	อ้างอิงความสำเร็จจากห้วยบนดิน รัฐบาลชื่นชมผลความสำเร็จของห้วยบนดิน	<ul style="list-style-type: none"> - มอบทุนการศึกษาให้กับนักเรียนยากจน - ให้นักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในระบบโรงเรียน - ด้วยวิธีเขียนเรียงความส่งมาที่กระทรวงศึกษาธิการ - ต่าหนักโลกขายห้วยบนดินที่ยังขายห้วยใต้ดินควบคู่ไปด้วย
10.	คดีการจับกุมบ่อนคดีในลอนดอน กล่าวสนับสนุนนโยบายป้องกันคดีในกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลจึงต้องขยายประเภทของการพนันใต้ดินที่จะต้องนำขึ้นมาบนดินทั้งหมด - เพื่อนำเงินมาให้คนจนมาช่วยคนจน - ห้วยบนดิน 2 ตัว 3 ตัว ต้องทำต่อไปอย่างเต็มที่ - รัฐบาลดูแลปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงไปพร้อมกัน
11.	ตั้งคณะศึกษาความเป็นไปได้ในการเปิดตัวศูนย์รวมบันเทิงสมบูร์มแบบ (Entertainment Complex)	<ul style="list-style-type: none"> - รูปแบบการเปิดดำเนินการ Entertainment Complex - ต้องดึงดูดทั้งนักท่องเที่ยวภายในประเทศ - ดึงดูดนักพนันชาวไทยที่เคยไปเล่นพนันในบ่อนชายแดน - นักพนันเหล่านี้รัฐบาลห้ามไม่ได้ถึงแม้ตำรวจจับก็จะเล่น - ใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นเครื่องมือ รัฐบาลใช้กลไกที่ถูกระบุในการออกพระราชกฤษฎีกาป้องกันคดีใน
12.	พนันฟุตบอล	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลมอบหมายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดทำโครงการ “เด็กและเยาวชนไทยร่วมใจไม่เล่นพนันฟุตบอล”

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

กระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับการก่อรูปนโยบายป้อนศาลในกฎหมาย		
ลำดับ	เครื่องมือ/เทคนิคที่รัฐเลือกใช้	ผลการกระทำของรัฐ
13.	เชื่อมโยงเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้ากับการทำสงครามกับความยากจน	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดเศรษฐกิจนอกระบบเพราะกฎหมายไปบัญญัติเอาไว้ - การค้านอกระบบเป็นช่องทางทุจริตคอร์รัปชั่น - นำเสนอแนวคิดรัฐสวัสดิการในการบริหารสังคม - นำเสนอผลการวิจัยที่เป็นเครื่องยืนยันความสำเร็จของนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล - นำเสนอความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง เพื่อประโยชน์สูงสุดกับประชาชนไม่ใช่เพื่อตัวรัฐบาล
14.	<p>การทำประชามติ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การมอบให้คณะรัฐมนตรีไปศึกษารูปแบบของป้อนศาลใน - การจัดสรรรายได้ รัฐครั้งหนึ่งเอาไว้ช่วยผู้ด้อยโอกาส ส่วนอีกครั้งให้ไว้บำรุงท้องที่ 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลได้เคลื่อนไหวเพื่อก่อรูปนโยบายป้อนศาลในกฎหมายมาประมาณสองปี - นำรูปแบบที่ได้จากการศึกษา ไปบอกกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็นคนลงมติ ประชาชนจะรับตามรัฐบาลหรือไม่ - โดยเฉพาะในจังหวัดที่รัฐบาลคิดว่าเป็นจังหวัดที่เหมาะสมในการตั้งศาลท่งเที่ยว - ถ้าประชาชนบอกอย่าทำเลยก็ไม่ทำ แต่ถ้าประชาชนบอกว่าทำ ในเดือนมกราคมจะเริ่มมีความชัดเจนในแนวทาง

หอยบนดิน: ผลผลิตแรกจากนโยบายพนันฎกกฎหมายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

การพนันยอดนิยมตลอดกาลในสังคมไทยก็คือ “หอย” เพราะเล่นได้ง่าย สะดวกสบาย และมีกิจกรรมทางสังคม กระทั่งในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยได้ออกมาดำเนินแนวนโยบายแบบแสวงประโยชน์จากการพนันประเภทหอยเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2417 โดยการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือล็อตเตอรี่ ผ่านสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ได้รับการสถาปนาเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลังเมื่อ พ.ศ. 2482 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ปีเดียวกันกับการออกพระราชกฤษฎีกาเปิดป้อนศาลในฎกกฎหมายที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และได้มีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 กำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและจัดส่งรายได้เข้ารัฐ (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2552) แต่ในขณะเดียวกันกลับมีการจำหน่ายสลากกินรวบหรือ “หอยใต้ดิน” ที่เปรียบเสมือนกับเหาฉลาม ที่เฝ้าคอยวนเวียนหาประโยชน์กับสลากกินแบ่งรัฐบาลผุดขึ้นทั่วราชอาณาจักร ด้วยการบริหาร

จัดการของเอกชนผู้มีทั้งเงินและอิทธิพลรวมตัวกันเป็น “กลุ่มเจ้ามือ” รับแทงหวยแบบสลากกินรวบในรูปแบบที่สลากกินแบ่งรัฐบาลตอบสนองไม่ได้ นักเศรษฐศาสตร์การเมืองประมาณการว่าตลาดของหวยใต้ดินใหญ่กว่าตลาดของสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยที่สลากกินแบ่งของรัฐบาลมียอดขายเฉลี่ย 36 ล้านฉบับต่องวด แบ่งเป็นสลากกินแบ่งของรัฐบาล 20 ล้านฉบับ และเป็นสลากการกุศล 16 ล้านฉบับ มียอดขายรวม 34,560 ล้านบาทต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับยอดขายหวยใต้ดินที่อยู่ในราว 542,000 ล้านบาทต่อปี ก็เท่ากับว่ายอดขายของสลากกินแบ่งรัฐบาลต่ำกว่ายอดขายของหวยใต้ดิน 15.7 เท่า (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 20 พฤศจิกายน 2549) รัฐบาลได้บังคับใช้กฎหมายควบคุมการเล่นพนัน โดยใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้ามาทำหน้าที่จับกุมผู้ละเมิดกฎหมายที่ไร้ผล

ตารางที่ 4.6

แสดงจำนวนรับแจ้งและจำนวนจับการพนันในประเทศไทย ปี 2538 – 2544

ปี	ประเภท	จำนวนรับแจ้ง(ครั้ง/ปี)	จำนวนจับ(ครั้ง/ปี)
2538	การพนันทั่วไป	75,636 (72.74%)	226,71888.53
	สลากกินรวบ	28,346 (27.26%)	29,36111.47
	รวม	103,982	256,079
2539	การพนันทั่วไป	71,55466.66	271,29188.12
	สลากกินรวบ	35,79033.34	36,55811.88
	รวม	107,344	307,849
2540	การพนันทั่วไป	69,96365.09	288,63188.35
	สลากกินรวบ	35,71934.91	38,02811.64
	รวม	107,482	326,641
2541	การพนันทั่วไป	68,49066.67	281,19988.97
	สลากกินรวบ	34,23233.32	34,91211.04
	รวม	102,722	316,111
2542	การพนันทั่วไป	58,20464.47	239,54490.03
	สลากกินรวบ	31,62535.20	32,51412.22
	รวม	89,829	272,058
2543	การพนันทั่วไป	56,99068.36	212,76488.27
	สลากกินรวบ	27,77235.20	28,26911.72
	รวม	84,762	241,033

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

ปี	ประเภท	จำนวนรับแจ้ง(ครั้ง/ปี)	จำนวนจับ(ครั้ง/ปี)
2544	การพนันทั่วไป	55,09566.02	221,11884.99
	สลากกินรวบ	28,85434.57	29,08411.61
	รวม	83,949	250,166

ที่มา: พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. (2545). *บ่อนการพนันตามแนวชายแดนของไทย: ผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหา*. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.

รัฐกับการก่อรูปนโยบายหวยบนดิน

จากสถิติการจับกุมผู้กระทำความผิดในข้อหาลักลอบเล่นการพนัน เผยให้เห็นว่าหวยใต้ดินหรือสลากกินรวบเป็นการพนันที่มีภาวะขาดอย่างหนัก และเจ้ามือหวยใต้ดินก็ได้รับประโยชน์จากการดำเนินธุรกิจนอกกฎหมายนี้อย่างมหาศาล โดยมีอัตราการรับแจ้งสูงถึง 1 ใน 3 เท่าเมื่อเทียบกับการพนันทั่วไป และมีแนวโน้มการเล่นพนันมากเป็นพิเศษในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำอย่างในช่วง พ.ศ. 2539 – 2541 จากสถิติการจับกุมการลักลอบเล่นพนันหวยใต้ดิน หรือที่เรียกอย่างเป็นทางการว่าสลากกินรวบที่มีมาอย่างต่อเนื่องในช่วงต้น ได้ส่งผลให้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่มีพรรคไทยรักไทยกุมคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2544 เป็นรัฐบาลแรกที่ตั้งใจประกาศเข้าดำเนินนโยบายแสวงประโยชน์จากการพนัน ให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมไทยอย่างไม่เคยมีรัฐบาลชุดใดกล้าลงมือ ในการที่รัฐจะเบียดเข้ามาทำหน้าที่ในการเป็นเจ้ามือหวยใต้ดินแทนเอกชน ซึ่งในช่วงหลายทศวรรษมานี้หวยบนดินคือหลักฐานเชิงประจักษ์ ที่รัฐในฐานะผู้แสดงนโยบาย (Policy Actors) ได้ดำเนินกระบวนการนโยบายการพนันถูกกฎหมายขึ้นในสังคมไทยอีกคำรบหนึ่ง การที่รัฐจะทำให้เศรษฐกิจใต้ดินที่ถูกกำหนดเป็นอาชญากรรม ที่เคยเป็นสีดำเปลี่ยนมาเป็นสีขาวที่ถูกกฎหมายนั้นเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะเท่ากับเป็นการเปลี่ยนค่านิยมและบรรทัดฐานของสังคมตามไปด้วย อย่างเช่นกรณีของเอกชนคือบริษัทสุรามหาราษฎรผู้จัดหน่วย “เบียร์ช้าง” เข้าจดทะเบียนซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปี 2546 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สำคัญกับการที่รัฐนำหวยใต้ดินขึ้นมาเป็นหวยบนดิน ทั้ง 2 สิ้นค่านี้นับเป็นการนำเอาธุรกิจสีเทาที่ผิดศีลธรรมขึ้นมาไว้บนดิน ทำให้เกิดความโปร่งใสและรัฐเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ได้อย่างเป็นกอบเป็นกำ แต่หุ้นเบียร์ช้างไม่สามารถนำเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้สำเร็จ จึงไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งสิงคโปร์แทน เพราะทนแรงต่อต้านและการประท้วงอย่างหนักไม่ไหวจาก พล.ต. จำลอง ศรีเมือง ประธานกองทัพอธรรมมูลนิธิ ด้วยเหตุผลหลักคือเป็นธุรกิจที่ผลิต

สิ่งของมีเงินมา จะก่อให้เกิดผลเสียต่อบ้านเมืองมากกว่าผลดีทางเศรษฐกิจ และเนื่องจากเป็น เครื่องดื่มที่ผิดศีลธรรมและทำลายสุขภาพ ในขณะนั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ไม่ออกความเห็นใดๆ เสมือนเป็นการสงวนท่าที (ประชาชาติธุรกิจ, 21 กุมภาพันธ์ 2548, น. 20) เพื่อป้องกันการขยายประเด็นมาโจมตีหวนบนดินที่รัฐได้ขับเคลื่อนนโยบายออกมาอยู่ในขณะนั้น และเมื่อสบโอกาสรัฐบาลก็หาช่องทางใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ในมือ เพื่อผลักดันให้หวนได้ดินกลายเป็นการ พ้นที่ถูกต้องกฎหมาย (Legalization) จนเป็นผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมด้วยกระบวนการดังต่อไปนี้

1. กำหนดวาระ

รัฐบาลกำหนดวาระ (Setting Agenda) ให้หวนได้ดินเป็นนโยบายลำดับที่ 1 จาก 3 ลำดับ ที่รัฐบาลประกาศที่จะทำให้เกิดถูกต้องกฎหมายให้สำเร็จ อันได้แก่ "หวนบนดิน บอลถูกต้องกฎหมาย บ่อนเสรี" ที่รัฐบาลต้องขับเคลื่อนออกมาให้เป็นผลสำเร็จ เพื่อลดบทบาทของเจ้ามือหวนได้ดินที่ถูก อยู่ในกลุ่มผู้มีอิทธิพลลง เป็นการวิธีการสร้างความชอบธรรมในหลักการเบื้องต้นให้กับนโยบาย หวนบนดิน ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวในรายการนายกทักษิณคุยกับประชาชนมาเป็นช่องทาง ประชาสัมพันธ์นโยบายของรัฐบาลออกไปสู่สาธารณะ ประเด็นการเร่งปรามปรามผู้มีอิทธิพล ด้วย กระบวนการจัดการกับธุรกิจได้ดินที่ต้องมาอยู่บนดินให้หมด โดยระบุว่า “เรื่องราวที่เป็นธุรกิจได้ ดินทั้งหลายต้องมาอยู่บนดินให้หมด เรื่องล็อตเตอรี่ 2 ตัว 3 ตัว ที่รัฐบาลจะทำนั้น เราต้องการจะ ให้สิ่งที่อยู่ได้ดินขึ้นมาอยู่บนดิน แล้วเงินทั้งหมดรัฐบาลไม่ ต้องการครับ จะกลับไปช่วยเหลือแก้ไข ปัญหาให้คนจน โดยตรงครับ รัฐบาลไม่ต้องการเงินเหล่านี้ แต่ต้องการให้ทุกอย่างอยู่บนสิ่งที่ เปิดเผย” (คำกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการนายกทักษิณคุยกับ ประชาชน, วันเสาร์ที่ 5 กรกฎาคม 2546) (สุภวรรธ วจนาปกรณ์, 2546, น. 205) จากนั้นนาย วราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังผู้มีหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาลอยู่ด้วยในขณะนั้น ได้เลือกใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ โดยนายบรรศักดิ์ อุวรรณ เลขาธิการ คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นที่เป็นผู้นำเรื่องนี้เข้าสู่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีนายสมใจนึก เองตระกูล ปลัดกระทรวงการคลังที่ทำหน้าที่ผ่านเรื่องและเสนอเรื่องนี้เข้าที่ประชุมในลักษณะของ “วาระ เร่งด่วน” เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ซึ่งตามธรรมเนียมนั้นวาระเร่งด่วนที่คณะรัฐมนตรีจะจำเป็น ที่จะต้องรีบเร่งพิจารณา มักจะเป็นปัญหาภัยทางธรรมชาติอย่างภัยชันามิ เป็นต้น นักกฎหมาย เรียกเทคนิคนี้ว่า “การยัดไส้” หมายถึงการสอดแทรกวาระพิเศษ เข้าสู่การพิจารณาของ คณะรัฐมนตรีแบบกะทันหันและฉับพลัน โดยที่คณะรัฐมนตรีร่วมเองก็มิได้รู้ตัวมาก่อนแต่อย่างใด

2. ตั้งกฎหมายเดิมออกมารองรับ

รัฐบาลได้ตีความเอาว่าห้วยบนดินเป็นสลากการกุศล เป็นสลากพิเศษเฉพาะกิจ เฉกเช่นเดียวกับสลากกาชาด โดยยกพระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พุทธศักราช 2517 ที่อนุญาตให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถจัดจำหน่ายสลากการกุศลขึ้นมาใช้อ้างอิง จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายออกมารองรับโดยตรง และไม่มีการขอคำปรึกษาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ทำงานในฐานะที่ปรึกษาทางกฎหมายของรัฐบาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ก็เพราะรัฐบาลทราบดีว่าห้วยบนดินเป็นสลากกินรวบ เพราะต้องรับซื้อห้วยบนดินแบบไม่อันจึงจะสามารถแข่งขันกับห้วยใต้ดินได้ เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานเป็นเวลานาน และต้องผ่านการกลั่นกรองและการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และมีโอกาสที่จะถูกคว่ำบาตรได้ รัฐบาลจึงได้ตั้งชื่อให้กับห้วยบนดินว่า “สลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว” เพื่อที่รัฐบาลจะสามารถนำกำไรจากห้วยบนดินออกมาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไปใช้สอยได้อย่างชอบธรรม และเสียภาษีเพียง 0.5 ของรายได้ทั้งหมดให้กับกระทรวงการคลัง เป็นอัตราเดียวกับสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งนายจรัญ ภักดีธนากุล ปลัดกระทรวงยุติธรรม (ผู้จัดการออนไลน์, 20 พฤศจิกายน 2549) มองว่าเป็นสิ่งที่ผิดเนื่องจากห้วยบนดินเป็นสลากกินรวบต้องเสียภาษีร้อยละ 10 ของยอดรายรับทั้งหมดไม่ใช่ร้อยละ 0.5 เหมือนสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่วนภาษีที่ขาดหายไปต้องมีคนรับผิดชอบทางแพ่งและทางคดีอาญา โดยผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้เสนอ และอนุมัติให้มีห้วยบนดินตั้งแต่ต้น ต้องถือว่าทำผิดกฎหมายและต้องรับผิดชอบทางอาญา เป็นรายกระทง งดลดละ 1 กระทง รวมทั้งสิ้น 80 กระทง ส่วนเงินที่ได้รับแต่ละงวดต้องส่งคลังครึ่งหนึ่งทุกงวด ถ้าไม่ส่งและนำไปใช้จะผิดกฎหมาย และต้องรับผิดชอบทางอาญา

3. ใช้กลไกของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบาย

คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นกลไกขับเคลื่อนให้รัฐสามารถจำหน่ายห้วยบนดินได้จนสำเร็จ เพราะเพียงสามสัปดาห์หลังมีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการจำหน่ายห้วยบนดิน รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สามารถดำเนินนโยบายห้วยบนดินจนสามารถจำหน่ายห้วยบนดินได้ตามความประสงค์ โดยมีบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐบาล ที่ถูกกล่าวโทษในคดีห้วยบนดินในเวลาต่อมาแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (มติชน, 29 พฤศจิกายน 2549)

กลุ่มที่ 1 คณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งมีนายสมใจนึก เองตระกูล ปลัดกระทรวงการคลังในขณะนั้นเป็นประธาน และนายชัยวัฒน์ พสกภักดี ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินในขณะนั้น ที่ทำหน้าที่เสนอเรื่อง และได้ถูกเปลี่ยนตัวออกเพื่อให้

พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ ที่เป็นเพื่อนร่วมรุ่นนักเรียนนายร้อยตำรวจกับ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มาเป็นผู้รับตำแหน่งแทน และเป็นบุคคลที่คอยติดตาม พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในขณะที่เดินทางลงพื้นที่ในโครงการทัวร์นกขมิ้น เพื่อแก้ปัญหาในชนบทโดยใช้เงินจากกำไรหอยบนดินนี้เอง นับว่าเป็นการต่อหน้าเลี้ยงโดยตรงจากกำไรหอยบนดินสู่การจัดสวัสดิการสังคม โดยไม่ต้องรอพึ่งเงินงบประมาณประจำปีแต่อย่างแต่ก่อน

กลุ่มที่ 2 กระทรวงการคลัง ซึ่งนับเริ่มตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คือ ร.อ. สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง คือ นายวราเทพ รัตนากร และมียัง ปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งก็คือนายสมใจนึก เองตระกูล ที่ทำหน้าที่ผ่านเรื่องหอยบนดินและเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546

กลุ่มที่ 3 รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีในเวลานั้น ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มและผลักดันนโยบายหอยบนดินนั้นก็คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และมีมติคณะรัฐมนตรีสร้างเป็นตรายางประทับความชอบธรรมในการอนุมัติให้จำหน่ายหอยบนดินได้สังคมไทย

การดำเนินนโยบายหอยบนดิน

หอยบนดินถูกนำออกจำหน่ายเป็นครั้งแรกในงวดวันที่ 1 สิงหาคม 2546 และจำหน่ายมาจนถึงงวดวันที่ 16 พฤศจิกายน 2549 รวม 85 งวด มีผลลัพท์อยู่ 4 ประเภทที่จำหน่าย ได้แก่ สองตัวล่าง สองตัวบน สามตัวตรง และสามตัวใต้ แบ่งการจำหน่ายออกมาใน 3 ราคา คือ 20 50 และ 100 บาท โดยมีเปิดรับสมัครผู้จำหน่ายหอยบนดินกว่า 300,000 รายกระจายไปตามชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ โดยทำหน้าที่ขายและสรุปยอดการซื้อให้เสร็จและส่งโทรสารส่งให้กับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก่อนวันหอยออก 1 วัน ส่งผลให้เกิดการสร้างอาชีพสร้างรายได้จนกลายเป็นเครือข่ายและพัฒนามาเป็นชมผู้จำหน่ายสลากสองตัวสามตัว อีกทั้งยังมอบให้สื่อมวลชนมาเป็นสักขีพยานโดยการถ่ายทอดสดการออกผลรางวัลในทุกงวดทางสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ส่งผลให้หอยบนดินได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี เพราะเพียงในงวดแรกก็สามารถทำกำไรได้สูงถึง 300 ล้านบาท (เชษฐ บุญประเทือง, 2546) ส่งผลให้สำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล ต้องเผชิญกับความเสียหายจากการรับเป็นเจ้าของหอยบนดินในระยะแรกเช่นกัน เนื่องจากยอดจำหน่ายหอยบนดินก็ยังมีไม่มาก เพราะเงินรางวัลที่จ่ายน้อยกว่า ขั้วรางวัลยังมีจำนวนน้อยกว่า ทำให้หอยบนดินของรัฐบาลมียอดซื้อเข้ามาเพียงงวดละ 500-600 ล้านบาท ซึ่งเสี่ยงต่อความสามารถในการจ่ายเงินรางวัล (ไทยรัฐ, 27 พฤศจิกายน 2549) จึงทำให้นายสมใจนึก เองตระกูล อดีตปลัดกระทรวงการคลัง ใน

ฐานะประธานกรรมการสำนักงานสลากฯ และ พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่ง มีแนวคิดที่จะเพิ่มรางวัลแจ็กพอตของหวยบนดินขึ้น

รางวัลแจ็กพอต: ทางรอดของสลากกินรวบ

เป็นรางวัลพิเศษที่ออกโดยอาศัยเลขที่ด้านหลังของสลากในแต่ละใบของในแต่ละราคาตรงกับรางวัลที่ 1 ก็จะได้เงินรางวัล 20 ล้าน 50 ล้าน และ 100 ล้านตามลำดับ หากรางวัลแจ็กพอตไม่แตกก็จะสะสมเงินรางวัลไว้ในงวดถัดไป เพื่อจูงใจให้ประชาชนซื้อหวยบนดินมากขึ้น เพื่อหนีภาวะการณืขาดทุนที่เกิดขึ้นในบางงวดนั่นเอง และในอีกแง่หนึ่งก็ถือได้รัฐบาลทำการมอมเมาประชาชนด้วยเงินรางวัลก้อนโตดึงดูดใจ เพราะตั้งแต่เริ่มนำรางวัลแจ็กพอตเข้ามาจำหน่ายในงวดวันที่ 16 เมษายน 2547 ได้ส่งผลทำให้ยอดการจำหน่ายหวยบนดินก็พุ่งทะลุเป็นงวดละ 1,500 ล้านบาท จนมาถึงงวดล่าสุด คืองวดวันที่ 16 พฤศจิกายน 2549 ที่มียอดการจำหน่ายทะยานขึ้นไปถึง 2,800 ล้านบาท โดยมียอดการจำหน่ายหวยบนดิน ตั้งแต่งวดแรกจนถึงงวดวันที่ 16 พฤศจิกายน 2549 รวมทั้งสิ้น 131,000 ล้านบาท และมีกำไรสุทธิประมาณ 30,000 ล้านบาท

การจัดสรรรายได้จากหวยบนดินตามอำเภอใจรัฐบาล

กำไรจากหวยบนดินไม่ได้รับการถูกต้องส่งเข้ารัฐ แต่ถูกพักไว้ที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ถูกระบุว่าบริจาคเพื่อการกุศลไป 13,000 ล้านบาท ที่เหลืออีก 15,000 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินกองทุนเพื่อกักเงินไว้จ่ายรางวัล 5,000 ล้านบาท และอีก 10,000 ล้านบาท เป็นเงินสะสมที่รัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีแนวคิดจะนำไปเป็นรายได้ส่งคืนคลังเพื่อเป็นงบประมาณให้แผ่นดิน โดยเงินรายได้จากการขายหวยบนดิน นับตั้งแต่ออกครั้งแรกประจำงวดวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2546 ถึงงวดประจำวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2548 มีจำนวนทั้งสิ้น 14,788,799,060.47 บาท รายได้จำนวนหนึ่งนำไปบริจาคให้กับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ทั้งสิ้น 5,754,960,594 บาท มีเงินรางวัลที่ไม่มีผู้มารับจำนวน 1,350,542 บาท และดอกผลจากเงินรางวัลค้างจ่ายจำนวน 1,802.53 บาท เมื่อพิจารณาในรายละเอียดการใช้จ่ายเงินรายได้จากหวยบนดิน พบว่าเงินที่ได้ทำการจัดสรรส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักนายกรัฐมนตรี ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีการอนุมัติงบประมาณที่มาจากรายได้หวยบนดินผ่านกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 631,203,732 บาท ผ่านสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนทั้งสิ้น 1,347,727,887 บาท และผ่านสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จำนวน 471,000,000 บาท โดยมีตัวอย่างการจ่ายเงินดังนี้

1. โครงการแก้ปัญหาเด็กยากจนที่ได้รับผลกระทบจากเอชไอวีผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 600,000 บาทในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2547 และต่อมาอนุมัติเดิมอีก 289,626,730 บาท และ 195,072,737 บาทตามลำดับ

2. โครงการทุนการศึกษาแก่ลูกผู้มีรายได้น้อย ระยะที่ 1 ผ่านสำนักเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวน 773,000 บาท ในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2547 และต่อมาอนุมัติเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนโครงการเขียนเรียงความของเด็กอีก 402,519,000 บาท

3. โครงการเขียนเรียงความสำหรับเด็กและเยาวชนด้อยโอกาส โดยผ่านกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 402,519,000 บาท สนับสนุนโครงการประชาสัมพันธ์งานและพัฒนายุทธศาสตร์ สำหรับแก้ปัญหาเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสจำนวน 31,000,000 บาท และส่งเสริมสนับสนุนทุนการศึกษาแก่บุตร วิชาอาสาสมัครสาธารณสุขจำนวน 2,000,000 บาท อนุมัติงบประมาณทั้ง 3 รายการ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ.2547

4. โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุนเพื่อให้ทุนการศึกษาแก่ลูกผู้มีรายได้น้อยระยะที่ 1 จำนวน 186,297,575 บาท สนับสนุนทุนการศึกษาแก่ลูกผู้มีรายได้น้อย 1,691,773,173 บาท และสนับสนุนทุนการศึกษาแก่ลูกผู้มีรายได้น้อยจำนวน 8,950,000 บาทวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2547 อนุมัติงบประมาณผ่านสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

5. สนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กที่ได้รับผลกระทบ เด็กด้อยโอกาสเป็นเงินจำนวน 49,700,000 บาท และสนับสนุนค่าใช้จ่ายทุนการศึกษาแก่ลูกผู้มีรายได้น้อยแก้ไขปัญหาเด็กเร่ร่อน เป็นเงินจำนวน 120,348,960 บาท วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2548 อนุมัติงบประมาณให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

มอบทุนการศึกษา: การสงเคราะห์แบบเฉพาะหน้า

การมอบทุนการศึกษาเป็นวิธีการหลักที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เลื่อนนำมาใช้ในการจัดสรรเงินจากหอยบนดินผ่านโครงการเอื้ออาทรต่างๆ โดยรัฐบาลได้มอบให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ สำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส ร่วมกับกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบดำเนินงาน “โครงการทุนสนับสนุนการศึกษาแก่ลูกผู้มีรายได้น้อย” เพื่อจัดสรรทุนการศึกษาให้กับเด็กยากจนกลุ่มต่างๆ ที่ผู้ปกครองมีรายได้น้อย โดยเฉพาะผู้ปกครองที่เป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานนอกระบบ ผู้หาเช้ากินค่ำ ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่มีรายได้ต่ำมีรายได้อันไม่แน่นอน (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2547, น. 22-24) โดยมอบทุนการศึกษาสนับสนุนลูกผู้มีรายได้น้อย ให้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นตั้งแต่ในระดับก่อนวัยเรียนไปจนถึงระดับอุดมศึกษาจำนวน 50,000 ทุน เป็นเวลา 1 ปี ซึ่งอยู่ในปีการศึกษา 2547 โดยใช้เงินรายได้ส่วนเกินจากหอยบนดินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 450 ล้านบาท ซึ่งการจัดสรรทุนการศึกษาตามโครงการนี้ ได้ยึดถืออัตราการมอบทุนแบบเดียวกันกับทุนเขียนเรียงความสำหรับ

เด็กและเยาวชนที่เคยมอบไปก่อนหน้านี้ ซึ่งการคืนรายได้ให้กับสังคมด้วยกำไรจากหยวนดินเป็นสิ่งทีกองสลากอ้างไว้ เมื่อรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในช่วงเวลาต่อมา ได้ยอมรับว่าการโครงการเอื้ออาทรต่างๆ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นโครงการที่ดี เช่น โครงการมอบทุนการศึกษา 1 ทุน 1 ตำบล แต่น่าเสียดายสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้ชี้แจงประเด็นเรื่องกฎหมาย (สุวโรจน์ พะลัง, 2547) หยวนดินมีหลักการนำกำไรไปใช้ตามนโยบายของรัฐบาล โดยใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นฐานโดยยังไม่มีการออกกฎหมายมารองรับ ส่งผลทำให้หยวนดินยังไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการดูดเม็ดเงินจากคนจนมาสนองนโยบายรัฐบาลเพียงอย่างเดียว

ตัวอย่างการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งในขณะนั้นมี พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ เป็นผู้อำนวยการยอมเปิดเผยเท่านั้น แต่ไม่ยอมเปิดเผยการใช้จ่ายเงินรายได้จากหยวนดินตั้งแต่งวดแรกสิงหาคม พ.ศ. 2546 จนถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2548 ทั้งหมดว่าใช้ไปเพื่อกิจการใด เพื่อใคร อย่างไร และผ่านบุคคลหรือองค์กรใดบ้าง แต่จากการสอบถามในเชิงลับพบว่าการนำเงินรายได้จากหยวนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์ทางการเมืองให้กับตนและพรรคพวก ในรูปแบบการอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการต่าง ๆ จำนวนมากในช่วงรัฐมนตรีสัญญา (ธีรเดช เขียมสำราญ, 2549) โดยมีได้จัดส่งเข้าสู่ระบบงบประมาณของรัฐแต่อย่างไร อย่างเช่นการจัดสรรส่วนแบ่งรายได้จากหยวนดินให้กับตำรวจ ตั้งแต่ระดับพลตำรวจเอกถึงสิบตำรวจได้เท่ากันหมด และมีส่วนหนึ่งที่หักมาเป็นเงินค่าสวัสดิการ หักเข้ากองทุนสวัสดิการตำรวจ 25 เปอร์เซ็นต์ รวมประมาณ 100 ล้านบาท ซึ่งทาง พล.ต.อ.พัชรวาท วงษ์สุวรรณ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติฝ่ายปราบปรามในขณะนั้น ออกมาปฏิเสธในภายหลังว่าการขาดรายได้ที่ถูกจัดสรรมาจากหยวนดินไม่มีผลกระทบกับตำรวจ เพราะตระหนักมาโดยตลอดว่าเป็นลาภที่มีควรได้ จากที่เคยนำมาจัดสรรให้ตำรวจทุกนาย ถือว่าไม่กระทบเพราะแม้ไม่มีเงินส่วนนี้ แต่ตำรวจกองทุนสวัสดิการยังมีเงินที่จัดสรรมาจากเงินฌาปนกิจรวบรวมกองทุนต่างๆ ประมาณ 200 ล้านบาท (ทีมข่าวอาชญากรรม, ผู้จัดการออนไลน์, 20 พฤศจิกายน 2549)

ตารางที่ 4.7

แสดงรายจ่ายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ปี 2537 – 2548

ปีงบประมาณ	การศึกษา	ศาสนา	การกีฬา	สาธารณ สุข	สงเคราะห์	อื่นๆ	มูลเกล้าฯ	รวม (ล้านบาท)
2537	3.72	1.09	-	1.19	5.8	0.19	-	11.93
2538	7.40	1.66	2.28	0.84	6.84	1.06	13.00	33.08
2539	27.84	3.46	-	3.65	10.45	1.63	-	47.03
2540	53.11	4.79	-	12.67	11.29	17.39	39.00	138.248
2541	22.77	67.10	6.77	5.31	13.00	11.16	26.05	386.169
2542	31.11	4.85	2.09	51.81	74.34	10.48	552.00	726.639
2543	54.90	18.99	10.19	23.82	91.24	17.33	50.00	266.491
2544	21.77	37.72	24.96	30.37	140.492	102.16	10.02	457.667
2545	105.46	149.22	74.13	62.53	115.586	143.06	12.00	661.994
2546	227.64	465.49	122.1	40.85	253.758	203.00	-	1,312.83
2547	50.69	131.25	50.50	21.27	60.85	199.82	-	514.37
2548	64.16	51.37	56.61	9.38	30.08	143.57	3.80	358.97
เฉลี่ย	55.88	78.08	29.14	21.97	67.81	70.90	58.82	

ที่มา: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2548). *สรุปยอดการบริจาค รายงานประจำปี 2548*

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2552, จาก

<http://www.glo.or.th/detail.php?link=showknowleage&id=7>

แต่ในขณะที่ข้อมูลอย่างเป็นทางการนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเผยตัวเลขที่นำไปใช้จ่ายสูงสุดในปี พ.ศ. 2546 เพียง 1,312.83 ล้านบาทเท่านั้น ทำให้เห็นถึงการนำเงินกำไรไปใช้จ่ายได้ตามอำเภอใจของรัฐ โดยที่ไม่มีหน่วยงานใดจะเข้ามาตรวจสอบในช่วงที่รัฐบาลกำลังเรื่องอำนาจอยู่ในขณะนั้น สอดคล้องกับคำเตือนของนวนน้อย ตรีรัตน์ (2547) ที่เรียกร้องให้มีการประเมินนโยบายหยวนบนดิน เพราะยังไม่เคยถูกตรวจสอบเลยแม้แต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จึงต้องมีหน่วยงานกลางที่มีความเที่ยงธรรมมาทำหน้าที่ประเมิน โดยเฉพาะในเรื่องผลกระทบทางสังคมและระบบการใช้จ่ายเงิน

ผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายห่วยบนดิน

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ขึ้นชมกับความสำเร็จจากการดำเนินนโยบายห่วยบนดินของรัฐบาลในสองประเด็น ประเด็นแรกได้แก่ สามารถทำสิ่งที่รัฐเคยตัดสินใจให้ผิดกฎหมายแต่ที่ฝืนกับพฤติกรรมของประชาชนให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายขึ้นมาได้สำเร็จ และสามารถนำผลประโยชน์ไปช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามโครงการต่างๆ ที่มีอยู่ของรัฐบาล ส่วนประเด็นที่สองก็คือ ลดบทบาทของเจ้ามือห่วยใต้ดินลงได้สำเร็จอย่างที่ไม่เคยมีรัฐบาลใดกล้าทำมาก่อน ซึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวหาในภายหลังผ่านเว็บไซต์ Twitter.com เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2552 ได้ทวีตข้อความว่า “คดีนี้ไม่มีใครทุจริต แต่ทำเพื่อเป็นทุนการศึกษาเด็กยากจน เด็กเรียนเก่ง แต่ที่แน่ๆ เจ้ามือกำลังรวบปีละหมื่นล้าน เจ้ามือห่วยเถื่อนนี้แหละ ที่เสริมพันธมิตรล้มรัฐบาลที่มาจากประชาชน จึงต้องตอบแทนกัน วันนี้ เงินทุนการศึกษาเด็กยากจนปีละหมื่นล้านไปไหน” คนกลุ่มนี้เป็นผู้สนับสนุนเงินทุนให้กับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อโค่นล้มรัฐบาลของตนเองจนเป็นผลสำเร็จ และห่วยบนดินยังถูกนำมาใช้อ้างอิงเพื่อเป็นหลักฐานตัวอย่าง ที่รัฐบาลใช้สนับสนุนของนโยบายการพนันที่ถูกกฎหมาย ที่รัฐบาลหมายมั่นปั้นมือเป็นตัวต่อมาก็คือบ่อนคาสีโน รวมไปถึงการเพิ่มสวัสดิการให้กับตำรวจโดยการมอบรายได้จากห่วยบนดินบางส่วน ให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อเป็นสวัสดิการเพิ่มเติม ตลอดจนนำเงินกำไรจากห่วยบนดิน ไปสนับสนุนโครงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ในรูปแบบของโครงการเอื้ออาทรที่มีอยู่อย่างมากมาย จนทำให้รัฐบาลเสพติตราয়ได้จากการพนันที่มาจากการดำเนินนโยบายห่วยบนดิน ที่มีปัญหาด้านธรรมาภิบาลอย่างรุนแรงที่สุด (พิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล แนวหน้า, 4 ธันวาคม 2549) ดังจะสามารถจำแนกได้ดังประเด็นต่อไปนี้

1. การตรวจสอบถึงความไม่โปร่งใสในการดำเนินนโยบาย

ภายหลังจากคณะปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ภายใต้การนำของ พล.อ. สนธิ บุญรัตกสิน ผู้บัญชาการกองทัพบก ได้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แล้วจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ นำไปสู่การเข้าดำรงตำแหน่งของ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ อดีตองคมนตรี เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 24 ของประเทศไทย ที่มาจากการแต่งตั้ง ได้ัญเชิญแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ตามแนวคิดพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช แต่ในที่สุดการจำหน่ายห่วยบนดินก็ต้องมายุติลง เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ได้ส่งสำนวนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คณะรัฐมนตรี

และพวกรวม 47 คน ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน 5 ข้อกล่าว ทั้งในทางเพ่งและทางอาญา ได้แก่

- 1) เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อหรือจัดการทรัพย์สิน ได้เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของคนอื่นโดยทุจริต
- 2) เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการดูแลกิจการ เข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น
- 3) เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์ตนเองและผู้อื่น
- 4) เป็นเจ้าพนักงานที่แสดงว่ามีหน้าที่เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร เรียกเก็บโดยทุจริตหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร
- 5) เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

โดยคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ได้กล่าวหา รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ว่ามีการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา 147, 152, 153, 154, 157 ประกอบมาตรา 83, 84, 86, 90, 91 และความผิดตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 3, 4, 8, 9, 10 และพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ที่ตราขึ้นในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ ศาตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ที่ไม่อนุญาตให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจำหน่ายสลากกินรวบชนิดที่รับแทงพนันแบบไม่อัน สาเหตุที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้รัฐนั้นต้องประสบกับภาวะขาดทุน ซึ่งปรากฏผลว่าในช่วงเริ่มต้นของการจำหน่ายหวยบนดินนั้นสังคมไทยให้การตอบรับดีกว่าที่รัฐบาลคาดหวังไว้ มียอดการจำหน่ายเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนส่งผลให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเริ่มขาดทุนในบางงวด รัฐบาลต้องออกมาแก้เกมด้วยการออกรางวัลแจ๊คพ็อต หลายรางวัลตามชนิดของราคาสลาก โดยมีมูลค่าตั้งแต่ 20-50 ล้านบาท เพื่อให้ปริมาณการซื้อหวยบนดินเพิ่มมากขึ้น จนสามารถชิงห่างโอกาสขาดทุนออกไปได้ให้มากที่สุด แต่ผลจากการเอาตัวรอดของรัฐกลับกลายเป็นการมอมเมาประชาชนไป เพราะเป็นการยั่วยุให้ผู้ซื้อหวยบนดินยิ่งซื้อหวยบนดินเพิ่มขึ้น ส่วนรายได้ของรัฐจากหวยบนดินช่องทางนี้ จะพักไว้ที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และจะถูกนำมาใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายประชานิยม (Populist Policy) ผ่านโครงการอาหารต่างๆ ที่เปิดตัวไว้อย่างมากมายในระยะก่อนหน้า ดังจะเห็นได้จากการเผยแพร่ข้อมูลของสำนักงาน

สลากกินแบ่งรัฐบาล ว่าได้นำรายได้ในแต่ละปีงบประมาณไปใช้เพื่อการบริจาคให้กับสาธารณชน ประโยชน์ ได้แก่ การศึกษา ศาสนา กีฬา สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ มูลกุศล และการอื่นๆ

2. การนำไปอ้างอิงว่าทำให้ห่วยไต่ดินลดลง

เหตุผลสำคัญที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ใช้อ้างถึงความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายห่วยบนดิน ก็คือจะแก้ช่วยปัญหาห่วยไต่ดินให้หมดไป และแก้ปัญหาการขายสลากเกินราคา ซึ่งผลในทางปฏิบัติจะสะท้อนได้จากนายสามารถ นิลแก้ว นายกสมาคมการค้าสลากคนพิการลพบุรี ในฐานะตัวแทนผู้พิการค่าสลาก (ผู้จัดการออนไลน์, 28 พฤศจิกายน 2549) ระบุว่า สลากเลขท้าย 2 ตัวและ 3 ตัว พบว่าระยะเวลากว่า 3 ปี นับจากออกห่วยบนดินงวดแรกเป็นต้นมา พิสูจน์ให้เห็นว่า การลักลอบขายห่วยไต่ดินยังคงมีอยู่ เพราะเจ้ามือห่วยบนดินกับไต่ดินเป็นเจ้าเดียวกัน คนเดินโพยห่วยบนดินสามารถขายห่วยไต่ดินควบคู่กันไปในคราวเดียวกัน ซ้ำยังมีบัตรผู้จำหน่ายห่วยบนดินถูกกฎหมายไว้แสดงต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อถูกเรียกตรวจ เป็นการเพิ่มตลาดการพนันให้กว้างขึ้น ขณะที่การขายสลากเกินราคาก็แก้ปัญหาไม่ได้ แม้จะมีการพิมพ์สลากการกุศลเพื่อคนพิการเพิ่มขึ้นอีกถึง 16 ล้านฉบับ แต่คนพิการก็ได้รับจัดสรรเพียง 5 ล้านฉบับเท่านั้น ส่วนที่เหลือถูกเบียดบังไปแจกจ่ายให้กับพรรคพวก ทำให้การขายเกินราคายังมีอยู่เช่นเดิม สอดคล้องกับการศึกษาของ จิตติ มงคลชัยอรัญญา, พงษ์เทพ สันติกุล, และสุษณี ศรีโยธิน (2551) ที่พบว่าห่วยบนดินสามารถแย่งส่วนแบ่งทางการตลาดมาจากสลากกินแบ่งฯ เพราะซื้อสลากกินแบ่งลดลง (36.1%) แต่ผู้ซื้อหันมาซื้อห่วยบนดินซื้อแทน แต่ไม่สามารถดึงส่วนแบ่งตลาดจากห่วยไต่ดินได้มากนัก เพราะแม้ผู้ซื้อห่วยบนดินบางกลุ่มจะซื้อห่วยไต่ดินลดลง (30.6%) แต่บางกลุ่มก็ยังคงซื้อทั้งห่วยบนดินไปพร้อมกับห่วยไต่ดิน (30.3%) เพราะแม้ว่าห่วยบนดินจะมีจุดเด่นอยู่ที่รางวัลแจ๊คพ็อตเป็นเครื่องล่อใจ แต่ห่วยไต่ดินนั้นมีจุดแข็งอยู่ที่การให้เครดิตล่วงหน้า และการให้ส่วนลดจากยอดซื้อเป็นเครื่องล่อใจเช่นกัน ตอบสนองความต้องการของผู้มีรายได้น้อยได้ตรงกว่า

3. รัฐบาลพยายามเปลี่ยนทัศนคติมหาชนจากเงินบาปเป็นเงินบุญ

การที่รัฐบาลนำรายได้จากห่วยบนดิน ไปใช้สอยในนโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นอกจากจะเป็นการดึงภาษีที่มองไม่เห็นมาเป็นประโยชน์กับรัฐแล้ว ยังเป็นถือเป็นการเปลี่ยนทัศนคติมหาชนจากภาษีบาป (Sin Tax) ให้เป็นเงินบุญ นับว่าเป็นวิธีการสร้างความชอบธรรมให้กับการจำหน่ายห่วยบนดินของรัฐบาลด้วย เพื่อที่จะทำให้มหาชนยอมรับในผลการดำเนินนโยบายห่วยบนดิน และลดเสียงคัดค้านจากนักวิชาการลง นอกจากนี้รัฐยังได้ปิดกั้นการตรวจสอบจากองค์กรอิสระในช่วงที่ดำเนินนโยบายอีกด้วย รวากับว่าผลกำไรจากห่วยบนดินคือเงินงบประมาณเฉพาะตัวที่รัฐหวงแหนเป็นพิเศษหาใช้รายได้ของแผ่นดินไม่ การจะทำให้

อธิบายมุขเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างชอบธรรมนั้น รัฐบาลที่ชาญฉลาดจึงเลือกที่จะจัดการกับอาชญากรรมไร้เหยื่อ (Victimless Crime) เป็นลำดับแรกๆ เพราะอาชญากรรมชนิดนี้เป็นสีเทาชนิดที่เหยื่อกับผู้กระทำผิดเป็นบุคคลเดียวกัน จึงไม่มีผู้เสียหายคนไหนกล้าออกมาเรียกร้องความยุติธรรมจากรัฐ นักพนันต่างเต็มใจที่จะเป็นผู้ได้และเสียจากการเสพความเสี่ยงของหอย ดังนั้นงานหินของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบายหอยบนดินจากที่เคยเป็นนโยบายแบบควบคุม (Regulatory Policies) จึงอยู่ที่การทำให้ภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมยอมรับในคุณประโยชน์ของหอยบนดิน รัฐจึงพยายามทุกวิถีทางเพื่อที่จะนำภาษีในอากาศมาใช้สอยให้ได้โดยชอบธรรม รัฐจึงเริ่มจากการประกาศการเจตนารมณ์ว่าการดำเนินนโยบายหอยบนดินนั้น เป็นไปเพื่อการลดบทบาทผู้มีอิทธิพลที่เป็นเจ้ามือหอยเถื่อนหรือหอยใต้ดิน ที่ต่างร่วมกันที่ร่ำรวยจากการรับเป็นเจ้ามือปิดะนับหมื่นล้านบาท และที่สำคัญที่สุดก็คือการดำเนินนโยบายหอยบนดินแบบกระจายซ้ำ (Redistributive Policy) ให้กับผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วยกำไรจากการพนัน ทั้งในด้านการเยียวยาและการพัฒนาผ่านโครงการเอื้ออาทรต่างๆ นอกจากนี้รัฐบาทยังได้กระจายทรัพยากรโดยตรงผ่านโครงการทัวร์นักษมันที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีลงพื้นที่เยี่ยมเยือนประชาชนในท้องถิ่นที่มีฐานะคະแนนเสียงอยู่เป็นส่วนใหญ่ พร้อมกับผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และใช้เงินจากหอยบนดินนี้เองแก้ปัญหาในพื้นที่อย่างไม่มีกำหนดแผนล่วงหน้าซึ่งขัดกับหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ที่การกระทำของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบ นับเป็นปรากฏการณ์ครั้งสำคัญ

การที่รัฐบาลมองเห็นโอกาสที่จะเข้าไปจัดระเบียบธุรกิจใต้ดิน โดยแปลงการพนันที่ผิดกฎหมายไปสู่การพนันที่ถูกกฎหมาย ด้วยเหตุผลสนับสนุน คือ นำรายได้มาเสียภาษีให้ถูกต้องแล้วนำประโยชน์เหล่านั้นไปใช้ในกิจการสวัสดิการสังคม ปฏิรูประบบการควบคุมตำรวจ และลดทอนบทบาทนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, และ นवलน้อย ตริรัตน์, 2543) ตามอย่างอเมริกาที่ทำมาก่อน ผลเสียที่จะตามมาจากการพนันดังกล่าว ก็คือ ประชาชนจะรับรู้ว่าการพนันเพื่อเงินเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ จึงเล่นพนันได้ง่ายขึ้น และเป็นการส่งเสริมให้ติดการพนัน (Compulsive gambling) จนกลายเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับและส่งผลเสียตามมามากมาย จะเห็นได้ว่า มาตรการที่รัฐเสนอแม้จะถูกกระแสด้านจากสังคมอยู่บ้าง ว่าแท้ที่จริงแล้วนั่นคือทางออกที่ไม่ถูกต้องนักและขัดต่อศีลธรรมจรรยา (จุฬารักษ์ มาเสถียรวงศ์, 2547) ดังนั้นแนวทางทำให้ภาพใหม่นี้ดูน่าเชื่อถือและชอบธรรมยิ่งขึ้นก็คือ แปลงภาพอธิบายมุขให้เป็นบุญเพื่อทำให้เห็นว่าการเล่นหอยมีประโยชน์มิใช่แค่เพียงคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือรัฐเท่านั้น แต่เป็นประโยชน์กับมวลชน ด้วยหลักฐานที่รัฐบาลได้จัดสรรกำไรกลับคืนสู่

สังคม ในรูปแบบของการนำรายได้จากการพนันไปเป็นทุนการศึกษาโดยผ่านสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล ซึ่งเป็นการได้ไม่คุ้มเสียของสังคม (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2546) เพราะทำให้ทุกคนเข้าถึงการพนันได้ง่ายขึ้น จนกลายเป็นการมอมเมาให้ผู้คนเชื่อในโชคชะตามากกว่าความมานะบากบั่นและการอดออม “คดีรอยด้วยฟลุค” นั้นไม่มีคตินิยมเรื่องการกระจายกลับ (Redistribution) หลงเหลือแก่สังคมอยู่เลย เพราะโดยปกติแล้วในทุกวัฒนธรรมจะแบ่งคดีการกระจายกลับนี้ให้แก่ผู้มีทรัพย์เสมอ คือรวยแล้วก็ต้องทำบุญหรือให้ทานให้มากหยวบดิน นั้นมีแต่เพียงการกระจายกลับตอบแทนบุญคุณผู้ขายหยวบเท่านั้น แต่มิได้กระจายกลับคืนแก่สังคม

4. ผลคำตัดสินของศาลสะท้อนถึงการกระทำของรัฐ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีนายสบโชค สุขารมณี รองประธานศาลฎีกา เจ้าของสำนวนคดีทุจริตโครงการออกสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว พร้อมด้วยองค์คณะผู้พิพากษารวม 9 คน ออกนั่งบัลลังก์อ่านคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม.1/2551 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2552 มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นจำเลยที่ 1 คณะรัฐมนตรีชุดรัฐบาลทักษิณ เป็นจำเลยที่ 2-30 และคณะผู้บริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นจำเลยที่ 31-47 ในฐานความผิดดังต่อไปนี้

- 1) เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อหรือจัดการทรัพย์สินได้เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของคนอื่นโดยทุจริต (ยักยอก)
- 2) เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการดูแลกิจการ เข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น
- 3) เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์ตนเองหรือผู้อื่น
- 4) เป็นเจ้าพนักงานที่แสดงว่ามีหน้าที่เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร เรียกเก็บโดยทุจริตหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร
- 5) เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

ตามประมวลกฎหมายอาญา 147, 152, 153, 154, 157 ประกอบมาตรา 83, 84, 86, 90, 91 และความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 3, 4, 8, 9, 10 ในการฟ้อง ป.ป.ช.ขอให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยทั้ง 47 คน ตามกฎหมาย พร้อมทั้งขอให้มีการสั่งให้จำเลยทั้งหมดร่วมกันคืนหรือใช้ทรัพย์สินที่จำเลยทั้งหมด

ร่วมกันมีมติอนุมัติให้จ่ายเงินซึ่งเป็นรายได้จากการออกสลากของสำนักงานสลากฯ ซึ่งเป็นผู้เสียหายรวมจำนวน 14,862,865.94 บาท และขอให้นับโทษ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ 1 จากคดีทุจริตซื้อขายที่ดินรัชดาภิเษก ซึ่งศาลได้ตัดสินลงโทษจำคุก 2 ปีด้วย จากคำฟ้องที่ ป.ป.ช. ได้ยื่นต่อศาลจะเห็นได้ว่า โจทก์ได้ยื่นฟ้องจำเลยเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษ ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง แต่ผลจากการพิจารณาของตุลาการศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปรากฏว่าในจำนวนจำเลย 46 คน เว้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งศาลสั่งจำหน่ายคดีเนื่องจากจำเลยหลบหนีออกนอกประเทศ ไม่มาฟังคำพิพากษาในคดีก่อนหน้าแล้ว มีจำเลยเพียง 3 คนเท่านั้นที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษ และ 3 คนที่ว่านี้ก็คือ

1) ให้จำคุกจำเลยที่ 10 นายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคลัง เป็นเวลา 2 ปี ปรับ 20,000 บาท

2) ให้จำคุกจำเลยที่ 31 นายสมใจนึก เองตระกูล ปลัดกระทรวงการคลัง และประธานบอร์ดกองสลาก เป็นเวลา 2 ปี ปรับ 10,000 บาท

3) ให้จำคุกจำเลยที่ 42 นายชัยวัฒน์ พสกภักดี อดีตผู้อำนวยการกองสลาก เป็นเวลา 2 ปี ปรับ 10,000 บาท

พร้อมกันนี้ได้ออกหมายจับจำเลยที่ไม่มาฟังคำพิพากษา 4 คน คือ

1) จำเลยที่ 21 นายอดิศักดิ์ โพธารามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

2) จำเลยที่ 9 ร.อ.สุชาติ เขาวินิชฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลัง

3) จำเลยที่ 43 พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ ผู้อำนวยการกองสลากฯ

4) จำเลยที่ 31 นายสมใจนึก เองตระกูล ปลัดกระทรวงการคลัง และประธานบอร์ด

กองสลาก

คำตัดสินของศาลสะท้อนให้เห็นว่า ศาลมองว่าคณะรัฐมนตรีที่ร่วมกันอนุมัติหยาบบนดินไม่มีความผิดร่วมกัน ผิดเพียงบางคนที่เกี่ยวข้องกับหยาบบนดินโดยตรง และศาลยังกรุณาให้รอลงอาญาอีกด้วย ทั้งนี้ศาลได้มุ่งมองในประเด็นด้านเจตนาเป็นหลัก และความรีบด่วนในการพิจารณาอนุมัติของคณะรัฐมนตรีในวาระเร่งด่วนมาประกอบการพิจารณา จะเห็นได้จากการเสนอเรื่องนี้เข้าสู่คณะรัฐมนตรีที่กระทำกันเร่งด่วน โดยไม่ผ่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีเพื่อกลั่นกรองเป็นวาระพิเศษ คณะรัฐมนตรีจึงไม่น่าจะทราบรายละเอียดมาล่วงหน้า ศาลมองเฉพาะจำเลย 3 คน ซึ่งล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานของกองสลากฯ ที่รู้รายละเอียดทั้งหมดดีกว่าคณะรัฐมนตรีคนอื่นๆที่ไม่เกี่ยวข้อง เมื่อมองมาที่ประเด็นเจตนาของผู้ที่ถูกลงโทษแล้วก็จะเห็นว่า สาเหตุที่ต้องนำนโยบายหยาบบนดินเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแบบว่า

ระเร่งด่วนราวกับเสนอเรื่องการแก้ไขปัญหาระหว่างทางธรรมชาติ หรือที่นักกฎหมายเรียก “วาระยัดไส้” ก็เพื่อรวบรัดตัดตอนมิให้มีการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม แต่เป็นการกระทำในลักษณะมัดมือชกประชาชน โดยตีความหยาบดินที่รัฐอยู่แก้ไขได้ว่าเป็นสลากกินรวบ ให้กลายเป็นสลากพิเศษการกุศล ที่จ่ายภาษีเท่ากับสลากกินแบ่งรัฐบาล และเงินกำไรที่ได้รับจากการจำหน่ายก็สามารถนำไปใช้สอยในโครงการเอื้ออาทรที่กำลังขาดเม็ดเงินไปหมุนเวียนอยู่นั่นเอง โดยจะมีเหตุผลเรื่องการกำจัดหยดใต้ดินขึ้นมาบังหน้า จึงเป็นรัฐบาลที่ขาดคุณสมบัติของการเป็นนิติรัฐอย่างครบถ้วน เพราะมีเพียงแต่จะไม่ใช่ตัวอย่างของการรักษากฎหมายให้กับประชาชนแล้ว แต่ยังเป็นรัฐบาลที่ทำตัวเป็นศรีธนญชัยที่ตีความทุกสิ่ง ให้ได้ผลประโยชน์ทางการเมืองเข้าสู่ตนเองได้อย่างไม่เกรงกลัวว่าจะมีหน่วยงานใดมาตรวจสอบการกระทำที่ผิดหลักนิติรัฐนี้ นั่นก็เป็นเพราะการมีอำนาจทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จจนเป็นเผด็จการรัฐสภานั่นเอง

5. การเสพติดหยาบดินของรัฐและสังคม

ด้วยความร้อนแรงของกระแสความนิยมที่นักเสียงโศกมีต่อหยาบดิน กอปรการรวมพลังของผู้จำหน่ายหยาบดินอย่างเข้มแข็ง ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ ลานนท์ จึงเห็นควรที่รัฐจะดำเนินนโยบายหยาบดินต่อไป แต่จะต้องทำให้ถูกต้องตามกฎหมายและมีความรัดกุมมากขึ้น จึงได้เสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล พ.ศ. 2517 ว่าเป็นเพราะมีอุปสงค์ (Demand) ของผู้ซื้อหยาบดินอยู่เป็นประจำประมาณ 30 ล้านคน จึงเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาแบบไม่มีความมั่นใจ โดยระบุว่าและถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าควรเพื่อไม่ให้ลงใต้ดิน และเพื่อไม่ให้เกิดเศรษฐกิจใต้ดินอีกครั้ง ก็ขอให้ออกกฎหมายมารับรองหยาบดิน แต่ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าไม่ควรก็ออกกฎหมายไม่ได้ (ผู้จัดการรายวัน, 28 พฤศจิกายน 2549) พร้อมยืนยันกับสังคมว่า แม้จะมีการแก้กฎหมายใหม่ให้มีหยาบดินได้อย่างถูกต้อง ก็ไม่มีผลหักล้างความผิดให้กับกลุ่มบุคคลที่กระทรวงการคลังได้ร้องทุกข์กล่าวโทษแต่อย่างใด และแสดงความมั่นใจว่า ได้พิจารณาการกล่าวโทษคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อย่างรอบคอบแล้วในการกล่าวหากลุ่มบุคคลทั้ง 3 กลุ่ม (มติชน, 29 พฤศจิกายน 2549)

1) คณะกรรมการบริหาร หรือบอร์ดสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีนายสมใจนึกเองตระกูล ปลัดกระทรวงการคลังในขณะนั้นเป็นประธานบอร์ด และนายชัยวัฒน์ พสกภักดี ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในขณะนั้นทำหน้าที่เสนอเรื่อง

2) กระทรวงการคลัง ตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ร.อ.สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังคือ นายวราเทพ รัตนากร และปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งก็คือ นายสมใจนึก เองตระกูล ที่ทำหน้าที่ผ่านเรื่อง และเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

3) รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีในเวลานั้น ซึ่งเป็นผู้อนุมัติให้ออก หวยบนดิน นั่นก็คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

5.1 กระแสการคัดค้านนโยบายหวยบนดินภายในรัฐบาล

การเคลื่อนไหวของ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ จะให้มีการแก้กฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินนโยบายหวยบนดิน ได้ทำให้เกิดกระแสการคัดค้าน จากภายในรัฐบาลด้วยตนเอง โดยส่วนหนึ่งมองในประเด็นที่จะทำให้การสะสมคดีกับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องสะดุดลง กับอีกส่วนหนึ่งที่ไม่สนับสนุนนโยบายนี้ โดยระบุว่า การเสนอ ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นการทำลายปรัชญาการก่อตั้ง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเมื่อ พ.ศ. 2517 ที่ต้องการให้เป็นช่องทางใจของผู้ที่เล่นการพนัน อย่างพอเพียงของนายคานูณ สิทธิสมาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายสังคีต พิริยะรังสรรค์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มองว่าไม่มีการกำหนดมูลฐานของผู้กระทำผิดให้ชัดเจนจึง จำเป็นที่รัฐบาลต้องนำกลับไปศึกษาให้ละเอียดก่อนที่จะนำเสนอสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับความเห็นของนายพงศ์โพยม วาศภูติ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ได้สั่งการผู้ว่า ราชการจังหวัดทั่วประเทศให้เข้มงวดกวดขันเรื่องหวยใต้ดิน โดยเฉพาะในช่วงนี้ที่ไม่มีการจำหน่าย หวยบนดิน (ผู้จัดการออนไลน์, 2 ธันวาคม 2549) พร้อมกับสนับสนุนแนวคิดของนายจรัญ ภักดีธ นากุล ปลัดกระทรวงยุติธรรม ที่จะให้เพิ่มฐานความผิดของการเล่นหวยใต้ดิน หรือผู้ที่เป็นเจ้าของ หวยใต้ดินให้เข้าไปอยู่ในกฎหมายฟอกเงิน หรือกฎหมายที่จะนำไปสู่การยึดทรัพย์ได้ เพื่อแก้ไข ปัญหาเรื่องฐานความผิดเหล่านี้ ส่วนมาตรการกับเจ้ามือหวยใต้ดิน ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผู้มีอิทธิพล มีนักการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ก็ว่ากันไปตามข้อเท็จจริง สำหรับผู้มีอิทธิพลนั้น ระบบการขึ้น บัญชีผู้มีอิทธิพลยังอยู่ยังไม่ได้ออกไปซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดการเอง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นทาง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะต้องเข้าไปกำกับผู้บริหารหรือพนักงานท้องถิ่นว่า จะต้องห่างไกลจากการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับหวยหรือการพนันต่างๆ

ในที่สุด ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล ก็ได้ขอถอนร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาลออกจากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้เหตุผลกับสภานิติ บัญญัติแห่งชาติว่า รัฐบาลจะขอพระราชบัญญัติดังกล่าว กลับมาเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับเยาวชน (ไทยรัฐ, 1 ธันวาคม 2549) เพราะเพิ่งได้รับเอกสารจากเครือข่ายเด็ก เยาวชนและ

ครอบครัว ซึ่งมีเครือข่าย 70-80 แห่งจากทั่วประเทศ ได้ให้ข้อมูลตรงกันว่า สมัยที่ยังไม่มีหอยบนดิน เยาวชนระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ยังเล่นหอยอยู่ได้ดินอยู่ไม่มากนัก แต่เมื่อมีหอยบนดิน ขึ้นมา กลับทำให้เด็กและเยาวชนเล่นหอยบนดินเพิ่มขึ้น 4 เท่า เพราะหาซื้อได้ง่าย เพียงเดินผ่านร้านค้าก็สามารถซื้อได้แล้ว และในพระราชบัญญัติก็ไม่มีอำนาจในการสั่งห้ามการจำหน่ายให้กับเด็กและเยาวชนหรือสั่งห้ามวางขาย ดังนั้นจึงถอนเรื่องดังกล่าวออกมาก่อน แต่คาดว่าจะใช้เวลาไม่นาน และจะรีบดำเนินการเมื่อพิจารณาแล้วเสร็จจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จากนั้นจะส่งไปให้ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อสำนักงานกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสร็จ ก็จะส่งกลับมาให้คณะรัฐมนตรีโดยมีแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้เด็กและเยาวชนหนีพ้นจากการเล่นหอยในช่วงระยะเวลาที่ไม่เหมาะสม โดยจะมีส่วนหนึ่งไปคัดลอกมาจากพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยจะมีการกำหนดอายุของผู้ซื้อหอย ต้องอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี นอกจากนั้นบริเวณที่ขายหอยอาจมีการจำกัดให้ห่างไกลจาก สถานศึกษา วัด และศาสนสถาน เพื่อให้การซื้อหอยของเด็กยากลำบากมากขึ้น โดยอยู่ในระหว่างดำเนินการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง เพราะหลังจากการแก้ไข จะต้องนำเข้าคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอคำปรึกษาถึงปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว หรือหอยบนดินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อจัดระบบการจัดการกับรายได้ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ให้มีความถูกต้องโปร่งใส และมีประสิทธิภาพตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ และภายหลังจากที่รัฐบาลได้ถอนการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ออกไป

5.2 ผลจากการถอนร่างพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ หรือครูหอย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แสดงความชื่นชมถึงความกล้าหาญของรัฐบาล และขอบคุณสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 16 คน ที่ได้ร่วมกันทำงานทั้งคืน เพื่อเคลื่อนไหวคัดค้านการดำเนินนโยบายหอยบนดินของรัฐบาล โดยมีการต่อสายถึงรัฐมนตรีบางคน รวมไปถึง ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุลโดยตรง สำหรับข้อมูลงานวิจัยของกลุ่มเครือข่ายองค์กร ด้านเด็ก เยาวชน ครอบครัว สังคม และศาสนา ที่ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร ได้อ้างถึงเป็นงานวิจัยที่ศึกษากันมานานจากกองทุน สสส. ซึ่งเป็นข้อมูลที่ทำให้รัฐบาลตกใจว่าหากทำหอยออนไลน์จะยิ่งทำให้เยาวชนกระโดดลงไปเล่นหอยกันมากขึ้น หากเป็นไปได้ก็ไม่ควรจะนำมาพิจารณาในสมัยรัฐบาลชุดนี้ แต่ควรปล่อยให้เป็นที่หน้าของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (ไทยรัฐ, 1 ธันวาคม 2549) นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐบาลที่มีความเป็นประชาธิปไตยเห็นอริรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย โดยนางสาวกัญญา ศิลปอาชา

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ทำการแถลงข่าวขอบคุณที่รัฐบาลถอนร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ออกจากการพิจารณาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พร้อมกับขอบคุณ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรี และ รมว.คลัง ที่รับฟังเสียงคัดค้านและพร้อมจะพิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องขององค์กรด้านเด็ก เยาวชน ครอบครัว สังคม และศาสนาเพื่อทบทวน ถือว่าหายากและไม่มีในรัฐบาลชุดก่อน และขอบคุณสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่แสดงความเห็นตัวของตัวเองพิจารณาด้วยเหตุผล สามารถลบค่าสบบประมาณที่มีก่อนหน้านี้ได้ เป็นการสะท้อนประชาธิปไตยที่ไม่ใช่เพียงรูปลักษณ์ภายนอก เพราะแม้สถานะนี้จะได้มาตามปกติแต่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐบาลชุดก่อน พร้อมกับได้ฝากถึง พล.ต.อ. โกวิท วัฒนะ ผู้บัญชาการตำรวจให้เอาจริงในการปราบปรามหายใต้ดินอย่าสักแต่พูด ขอให้ฝากเป็นผลงานแก่แผ่นดินเพื่อลูกหลาน (ไทยรัฐ, 2 ธันวาคม 2549) แสดงให้เห็นว่ารัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นั้นเป็นรัฐบาลที่ใช้อำนาจแบบเผด็จการทางรัฐสภา เพราะกุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร และคู่สมรสของผู้แทนราษฎรก็ได้รับการเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกอีกด้วย และสะท้อนไปถึงฐานคิดของรัฐบาลที่เน้นแต่มิติทางด้านเศรษฐกิจ จนละเลยมิติทางด้านสังคมไป และสะท้อนการไม่ทำหน้าที่ตำรวจอีกด้วย

5.3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ ซึ่งมีนายพันส์ สิมะเสถียร อดีตปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน พิจารณาและตีความหมายบนดินตามที่ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล ขอคำปรึกษาถึงข้อกฎหมายหากรัฐบาลจะดำเนินนโยบายหายบนดิน โดยได้ผลออกมาเป็น 6 ประเด็นดังต่อไปนี้ (มติชน, 29 พฤศจิกายน 2549)

1) การดำเนินการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ไม่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 5 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจกระทำ ได้ สลากกินแบ่งรัฐบาลที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะออกได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ ต้องเป็นสลากกินแบ่งที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ออก โดยรูปแบบและวิธีการเสี่ยงโชค และการให้รางวัลของสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น จะต้องมีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากการออกสลากให้เป็นไปตามมาตรา 22 บัญญัติไว้เท่านั้น ดังนั้นการออกสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีการจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 22 หรือที่มีผลให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีโอกาสขาดทุน จึงถือได้ว่าเป็น “สลากกินรวบ” อีกทั้งมติคณะรัฐมนตรีมีใช้กฎหมาย จึงไม่สามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือลบล้างกฎหมายได้

2) เมื่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ดำเนินการขออนุญาตออกสลากดังกล่าวตามกฎหมาย และได้รับอนุญาตให้มีการเล่นจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแล้ว กรณีย่อมถือว่าการออกสลากที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการพนันฯ

3) มติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการ และให้นำรายได้ที่เกิดจากการออกสลากดังกล่าว ไปดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ ย่อมถือได้ว่ารัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบันแก่การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ซึ่งมีลักษณะเป็นสลากกินรวบ กรณีย่อมต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามความในมาตรา 854 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้มีผลตามกฎหมายผูกพันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและผู้ซื้อสลากในฐานะคู่สัญญาตามนัยแห่งมาตราดังกล่าว

4) ไม่อาจวินิจฉัยให้ความเห็นได้ว่า สำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล พนักงาน เจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ที่ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบหรือไม่ เพราะจำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายเป็นรายกรณี

5) สมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องนี้ได้ ตลอดจนบทบัญญัติอื่น ที่เกี่ยวกับการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากดังกล่าวและการนำรายได้จากการจำหน่ายสลากเข้าสู่ระบบรายรับของแผ่นดิน พร้อมกับมีระบบควบคุมตรวจสอบและเป็นไปอย่างโปร่งใสด้วย

6) เห็นควรให้เร่งดำเนินการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามกฎหมายต่อไป

ผลจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะที่ปรึกษาทางกฎหมายของรัฐบาล ส่งผลทำให้ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล มีคำสั่งให้งดการออกหวยบนดินไว้เป็นการชั่วคราว หลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษวินิจฉัยออกมาอย่างชัดเจนว่า การออกหวยบนดินเข้าข่ายสลากกินรวบ ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 และขัดต่อพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่ง พ.ศ. 2517 (มติชน, 18 พฤศจิกายน 2549) ส่งผลให้หวยใต้ดินกลับมาระบาดอีกครั้งในสังคมไทย หลังรัฐบาลสั่งระงับการจำหน่ายหวยบนดินไป รัฐบาลมองว่าการป้องกันและปราบปรามเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะช่วยกันดูแล ถือเป็นเรื่องที่น่าพอใจสมควรเพราะเป็นเรื่องที่ทั้งเจ้ามือกับคนเล่นพยายามจะหลีกเลี่ยงก็จับลำบาก (ผู้จัดการออนไลน์, 2 ธันวาคม 2549) ส่วนร่างพระราชบัญญัติสำนักงาน

สลากรีนแบ่งรัฐบาลที่จะมีการแก้ไขใหม่นั้น รัฐบาลจะทบทวนช่องโหว่ โดยเฉพาะประเด็นที่จะมีการแก้ไขปัญหาระยะยาว โดยมอบหมายให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเจ้าภาพหามาตรการป้องกัน และในเวลาต่อมา ร.อ.นพ.ยงยุทธ มัยลาภ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวสะท้อนความคิดของรัฐบาลดังกล่าว พร้อมกับได้แสดงท่าทีของเน้นย้ำเรื่อง หวยบนดินว่า รัฐบาลยังคงเดินหน้าปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากรีนแบ่งรัฐบาล บางมาตราที่จะไม่ส่งเสริมเรื่องการพนันและอบายมุข และพร้อมใช้เวลาปรับเปลี่ยนทัศนคติของประชาชน ในอนาคตรัฐบาลจะมุ่งเน้นการสร้างความตระหนัก ลด ละ เลิก อบายมุขและส่งเสริมชีวิตพอเพียง ถือเป็นกาประกาศนโยบายการควบคุมการพนัน โดยการทำให้หวยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เพื่อที่จะลดบทบาทของธุรกิจได้ดินลง เฉากเช่นเดียวกับกาที่ประเทศอังกฤษยอมรับให้บ่อนคาสิโนเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายเพื่อลดบทบาทมาเพียง และการเข้าไปทำการควบคุมการเล่นพนันให้อยู่มีขอบเขต

5.4 ทางออกของรัฐบาลเมื่อยุติการดำเนินนโยบายหวยบนดิน

1) ผู้จำหน่ายหวยบนดินที่เคยมีรายได้จากการจำหน่ายหวยบนดิน ที่รวมตัวกันเป็นชมรมผู้ค้าหวยบนดินได้ทำการประท้วง ม.ร.ว. ปรีดิยาทร เทวกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอย่างต่อเนื่องหลายต่อหลายครั้ง เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลนำหวยบนดินมาจำหน่ายใหม่โดยเร็ว เพราะมีผู้ที่เคยจำหน่ายหวยบนดินต้องตงานรวมกันกว่า 4 แสนราย รัฐบาลพล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ มอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงที่เกี่ยวข้องไปช่วยเหลือ

2) โครงการทุนการศึกษา 1 อำเภอ 1 ทุน ซึ่งนำรายได้จากการขายหวยบนดินมาใช้ นั้น รัฐบาลยอมรับว่าเป็นโครงการที่ดีจึงมีการเดินหน้ในรุ่นที่ 3 โดยกระทรวงศึกษาธิการจะพิจารณาปรับรายละเอียดและเงื่อนไขบางประการ โดยจะจัดสรรจากเงินงบประมาณกลางแทน นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้อนุมัติงบประมาณ 596 ล้านบาท เพื่อแก้ไขปัญหาคารเบิกจ่ายสำหรับนักเรียนทุนในรุ่นที่ 1 และ 2 ด้วยรายได้จากหวยบนดินถูกนำมาใช้มอบเป็นทุนการศึกษา ตามโครงการพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาคัดกยากจน และเด็กด้อยโอกาสที่มีอยู่ในประเทศไทยประมาณ 2 ล้านคน ทั้งที่อยู่ในระบบการศึกษาและนอกระบบการศึกษา ด้วยงบประมาณมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท และช่วยเหลือเด็กในรูปแบบทุนอีกหลายแสนคน นับตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา (มติชน, 16 ตุลาคม 2549) ดร.วิจิตร ศรีสอาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ประเมินว่าจะไม่กระทบกับนักเรียนที่ได้รับทุนไปแล้ว อย่างไรก็ตามนักเรียน 1 อำเภอ 1 ทุน ยังจะต้องได้รับการสนับสนุนให้เรียนจนจบปริญญาตรีรัฐจะทอดทิ้งไม่ได้ เพราะถือว่าเป็นนักเรียนทุนของ

รัฐบาล ส่วนโครงการใหม่ๆที่กำลังดำเนินการอยู่นั้น อาจต้องหาเงินจากแหล่งอื่นมาแทน หรือหากจะต้องใช้เงินจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ก็ต้องทำให้ถูกต้องตามกฎหมายเสียก่อน

3) จัดการรณรงค์ลดละอบายมุขการพนันและเล่นหวย โดยมีกระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเจ้าภาพ โดยนายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม รัฐมนตรีประจำกระทรวงต้องการให้ดำเนินการเป็นองค์การมหาชนชื่อ สำนักงานส่งเสริมชีวิตมั่นคงปลอดภัย อบายมุข มีการดำเนินงานคล้ายหรือเทียบเคียงสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) หรือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และเมื่อได้รูปแบบองค์กรแล้วจะต้องทำการสรรหาประธาน ผู้อำนวยการ และคณะกรรมการที่เหมาะสมจากส่วนต่างๆ ทางสังคม ส่วนการรณรงค์ปลอดภัยอบายมุขจะเอาประสบการณ์จากการรณรงค์ลดเหล้า บุหรี่ มาเทียบเคียง โดยดึงเอายุทธศาสตร์ 3 พลัง คือพลังความรู้ พลังสังคมการสร้างเครือข่ายและการขับเคลื่อนทางสังคม และที่พลังการสื่อสาร การซื้อหวยไม่ใช่เป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่ถ้ามากเกินไปก็จะเกิดอันตราย เพื่อมุ่งทำให้สังคมตระหนักถึงความพอดีไม่สุดโต่ง เพราะการแก้ปัญหาบางอย่าง แต่ก็อาจสร้างปัญหาบางอย่าง

4) ออกมาตรการเพื่อลดการมอมเมา รัฐบาลได้ระงับการออกอากาศการถ่ายทอดสดของการออกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลทางสถานีโทรทัศน์ ITV นายศุภรัตน์ วัฒนกุล ปลัดกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ระบุว่าเพื่อไม่ให้เกิดความช้ำใจได้ แต่รัฐบาลก็ยังคงการออกอากาศทางวิทยุเอาไว้ โดยจะให้สื่อมวลชนเป็นสักขีพยานต่อไป นอกจากนี้จะไม่มีเพิ่มยอดพิมพ์ของสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยจะจัดพิมพ์สลากการกุศล 16 ล้านฉบับ และสลากกินแบ่งรัฐบาล 30 ล้านฉบับเช่นเดิม แต่จะมีมาตรการควบคุมการจำหน่ายสลากให้มากขึ้น (ผู้จัดการรายวัน, 28 พฤศจิกายน 2549) และมาตรการที่สำคัญคือ การระงับสัญญาสัมปทานหวยออนไลน์ของรัฐบาล โดยนายวันชัย สุระกุล รักษาการผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ระบุว่าได้ให้ฝ่ายกฎหมายของสำนักงานสลากกินแบ่งฯ เြงตรวจสอบสัญญาที่ได้ทำไว้กับบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน เพื่อป้องกันการฟ้องร้องต่อไป เพราะในสัญญาระบุว่าต้องเริ่มโครงการตั้งแต่เดือนมกราคม 2550 (ผู้จัดการออนไลน์, 2 ธันวาคม 2549) ซึ่งทางนายสังคิด พิริยะรังสรรค์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กังวลว่ามีหวัคະแนนของคนในรัฐบาลชุดที่แล้วเป็นเจ้าของตู้ (ไทยรัฐ, 1 ธันวาคม 2549) หากพระราชบัญญัตินี้ผ่านจะเท่ากับเป็นการเพิ่มและขยายเครือข่ายของพรรคไทยรักไทยให้มากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อรัฐบาลชุดปัจจุบัน พร้อมกับเสนอแนะให้รัฐจัดตั้งกองทุนรณรงค์ป้องกันไม่ให้เยาวชนเข้ามาสู่การซื้อขายหวยได้