

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

การพนันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาอย่างยาวนานทั่วโลก รัฐต่างๆ มีนโยบายเกี่ยวกับการพนันอยู่สองแนวทางคือ แนวทางแรกมุ่งแสวงหารายได้จากการพนันและแนวทางที่สองมุ่งควบคุมกิจกรรมด้านการพนันมิให้แพร่หลายในสังคม ประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันก็มีการดำเนินนโยบายด้านการพนันทั้งสองแนวทาง โดยในปัจจุบัน ประเทศไทยดำเนินนโยบายไปในทางควบคุมกิจกรรมด้านการพนัน กล่าวคือ โดยหลักแล้วถือว่าการพนันเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 แต่มีการพนันบางประเภทที่สามารถขออนุญาตให้จัดให้มีการเล่นโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ นอกจากนี้แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายควบคุมกิจกรรมด้านการพนัน แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า รายได้หลักของประเทศทางหนึ่งเป็นรายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพนัน โดยการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากพิเศษเพื่อโครงการสาธารณประโยชน์ เพื่อจำหน่าย

จากการศึกษาของอาจารย์สังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ พบว่าในปี พ.ศ.2544 มีผู้เล่นหวยใต้ดินทั่วประเทศ ประมาณ 23.7 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 51 ของประชากรที่มีอายุมากกว่า 15 ปีขึ้นไป มีวงเงินที่เล่นหวยใต้ดินไม่ต่ำกว่า 542,000 ล้านบาท คิดเป็นยอดขายที่สูงกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลถึง 15.7 เท่า โดยในวงเงินที่เล่นนี้ประมาณร้อยละ 30 หรือประมาณ 162,000 ล้านบาท คิดเป็นกำไรของเจ้ามือ นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบมูลค่าการเล่นในช่วงปี พ.ศ. 2536 - 2538 กับปี พ.ศ.2544 พบว่ามีมูลค่าการเล่นเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 67 โดยเพิ่มจาก 325,000 ล้านบาทต่อปี มาเป็น 542,000 ล้านบาทต่อปี ผลจากการที่ธุรกิจหวยใต้ดินก่อให้เกิดธุรกรรมทางการเงินนอกกระบบจำนวนมหาศาล และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมโดยรวม โดยเฉพาะปัญหาด้านกระจายรายได้ ที่กำไรส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่กับเจ้ามือหวยใต้ดิน ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่ช่วงเวลาเดียวกัน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้นำส่งกำไรจากการประกอบการส่งกระทรวงการคลัง เป็นจำนวนระหว่าง 4,700 – 9,000 ล้านบาท ซึ่งเป็น

รายได้ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้ามือหวยใต้ดิน¹ รัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จึงมีนโยบายในการปราบปรามหวยใต้ดิน รวมทั้งแก้ปัญหาเงินนอกระบบ โดยให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นำสลากแบบเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว หรือที่เรียกว่า "หวยบนดิน" ออกมาจำหน่าย ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2546 เป็นต้นมา นับตั้งแต่เริ่มจำหน่ายอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการจำหน่ายหวยบนดินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประสบผลสำเร็จในแง่ที่สามารถทำให้หวยบนดิน เป็นที่นิยมของประชาชนในฐานะทางเลือกใหม่ของสินค้าหวย จะเห็นได้จากยอดขายสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว ในปี พ.ศ. 2547 มีมูลค่าถึง 33,168 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2548 มีมูลค่า 40,469 ล้านบาท²

โครงสร้างรายได้จากการจำหน่ายสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว แบ่งเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกร้อยละ 20 ของรายได้จะจัดสรรเป็นค่าใช้จ่าย ประกอบด้วย ส่วนลดผู้แทนจำหน่ายร้อยละ 12 ค่าใช้จ่ายสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลร้อยละ 4.5 ค่าตอบแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติร้อยละ 2 ค่าตอบแทนบริษัทไปรษณีย์ไทยร้อยละ 1 และค่าภาษีการพนันร้อยละ 0.5 และที่เหลืออีกร้อยละ 80 เป็นรายได้เข้า "กองทุนรางวัล" รายได้ที่ใช้จากกองทุนรางวัลเมื่อหักการจ่ายเงินรางวัลแต่ละงวดแล้ว จะเหลือเป็นกำไรสุทธินำเข้ากองทุนบริจาค ซึ่งการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนบริจาค ต้องผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ฯ เป็นรายโครงการ กรอบบ้างการเบิกจ่ายเงินจากสลาก 3 ตัว 2 ตัว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ระบุไว้ว่า ให้ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเด็กยากจน และเด็กด้อยโอกาส และพัฒนาศักยภาพคนยากจน และยังเปิดช่องไว้ว่า สามารถเบิกจ่ายสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่ริเริ่มโดย นายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ฯ

เงื่อนไขการเบิกจ่ายเงินในโครงการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการศึกษาเด็กด้อยโอกาส กำหนดให้ ถ้าเป็นโครงการที่มีวงเงินไม่เกิน 2 ล้านบาท ประธานบอร์ดยุทธศาสตร์ สามารถให้ความเห็นชอบได้เลย และส่งคณะกรรมการสลากฯ ขออนุมัติเบิกจ่ายโดยความเห็นชอบของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กรณีที่วงเงินโครงการอยู่ระหว่าง 2 - 50 ล้านบาท คณะกรรมการ

¹สังจิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, เศรษฐกิจการพนันทางเลือกเชิงนโยบาย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2546), 221-223.

²เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์, "ข้าแหละโครงการเชื้อเครือข่าย "ทักษิณ" " โดย กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2549. <<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q4/2006october17P7.htm>> 6 มีนาคม 2550.

ยุทธศาสตร์ฯ ต้องให้ความเห็นชอบ และส่งคณะกรรมการสลากฯ ขออนุมัติเบิกจ่ายโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่ถ้าวงเงินเกิน 50 ล้านบาทขึ้นไป เมื่อคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ฯ เห็นชอบแล้วต้องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติโครงการก่อนจะส่งให้คณะกรรมการสลากฯ ขออนุมัติเบิก โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

จากโครงสร้างคำสั่งข้างต้นเห็นชัดว่า นายกรัฐมนตรีมีบทบาทอย่างมากในการอนุมัติโครงการใช้จ่ายเงิน

เกณฑ์การส่งเงินรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลปกติ ถูกกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องนำส่งรายได้ร้อยละ 28 เป็นรายได้แผ่นดิน จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่ารายได้จาก สลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว สำนักงานสลากกินแบ่งควรนำส่งเข้างบประมาณแผ่นดินเช่นกัน การที่ไม่มีการนำส่งรายได้ในส่วนนี้ ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ แต่รัฐบาลกลับมีเงินนอกงบประมาณไปใช้จ่ายโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองของฝ่ายนิติบัญญัติ³

ต่อมาเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและตีความว่า การออกสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้เกิดการทบทวนกันใหม่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ และการจัดสรรรายได้ของสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว พร้อมกับมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์กันถึงปัญหาดังกล่าวอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า การออกสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งสามประเภท มีความเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร ในเรื่องของ การจัดเก็บรายได้เข้าสู่รัฐ วิธีการจัดสรรรายได้ ทำให้ประชาชนทั่วไปให้ความสนใจกับการจัดเก็บรายได้หรือภาษีอากรจากการพนันของรัฐ ว่ามีอยู่ที่ประเภท และในการจัดเก็บเหล่านั้นประสบปัญหาอย่างไรบ้าง และมีวิธีการแก้ไขอย่างไร นอกจากการออกสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว การจัดให้มีการทายผลการแข่งม้าในสนามของภาคเอกชน ก็เป็นการพนันที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในสังคมเมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายภาษีอากรของประเทศไทยปรากฏว่า ภาษีอากรซึ่งจัดเก็บจากการพนันที่เกี่ยวข้องกับการพนัน มีมากถึง 5 ประเภท ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม อากรแสตมป์ ภาษีสรรพสามิต และภาษีตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นการจัดเก็บจากการพนันที่ชอบด้วยกฎหมาย การจัดเก็บภาษีอากรหลายประเภทจากกิจกรรมด้านการพนันนั้นทำให้เกิดประเด็นที่น่าสนใจว่า การจัดเก็บภาษีอากรเหล่านั้น มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่

³-----, "ห่วยบนดิน หมิ่นล้าน ถึงข้าวสารไทยรักไทย", <http://www.Bangkokbizweek.com/20060304/cover/index.php?news=column_20165892.html>.

อย่างไร และส่งผลกระทบต่อกิจกรรมด้านการพนัน แค่ไหน เพียงไร มาตรการทางด้านกฎหมายกรณีใดบ้างที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตในการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดเก็บรายได้ หรือภาษีอากรจากการพนัน ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ในรูปแบบใด และประสบปัญหาอย่างไรบ้าง พร้อมศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

(2) เพื่อศึกษาการจัดเก็บภาษีอากรจากการพนันและรูปแบบองค์กรที่จัดกิจกรรมด้านการพนัน ของประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และ มลรัฐไอโอวาประเทศสหรัฐอเมริกา ว่ารูปแบบ เป็นอย่างไร สามารถนำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหการจัดเก็บภาษีอากรจากการพนันของประเทศไทยได้หรือไม่ เพียงใด

(3) เพื่อศึกษาถึงปัญหาจัดเก็บรายได้และภาษีอากรเกี่ยวกับการออกสลากประเภทต่างๆ ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และ การจัดเก็บภาษีอากรจากการจัดให้มีการทายผลการแข่งม้า ว่าสอดคล้องกับหลักการทางภาษีอากรที่ดี ในแง่ของความเป็นธรรมทางด้านภาษีอากร หรือความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บหรือไม่ อย่างไร

(4) เพื่อศึกษาว่าสามารถนำหลักกฎหมายทางภาษีอากรที่เกี่ยวข้องมาแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บรายได้และภาษีอากรเกี่ยวกับการออกสลากประเภทต่างๆ ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและการจัดเก็บภาษีอากรจากการจัดให้มีการทายผลการแข่งม้าได้หรือไม่ แค่ไหน เพียงไร และควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวอย่างไรบ้าง

1.3 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ ใช้การวิจัยเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารภาษาไทยและเอกสารภาษาอังกฤษ พร้อมทั้งความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ และการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้องศึกษาข้อมูลจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ทั้งข้อมูลของประเทศไทยและข้อมูลของต่างประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบ ในการประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

คาดว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำให้ทราบถึงแนวความคิดในการจัดเก็บภาษีอากรจากการพนันของประเทศต่างๆ มาตรการทางภาษีในปัจจุบันในการจัดเก็บภาษีอากรจากการพนันนั้นมีเพียงพอหรือไม่อย่างไร สมควรปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหการจัดเก็บภาษีอากรจากการพนันอย่างไร ที่จะทำให้รัฐจัดเก็บภาษีอากรจากการพนันได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง