

รายงานผลการวิจัย

เรื่อง

บ่อนการพนันตามแนวชายแดนของไทย
ผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหา

เสนอต่อ

สำนักงาน ป.ป.ง.



สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย

325/74-76 ถนนลูกหลวง แขวงสีแยกมหานาค

เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

โทรศัพท์ 01-985 7065, 02-627 0040-2 โทรสาร 02-218 7226

Email: ppornsak@chula.ac.th

ISBN 974-90642-8-3

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง บ่อนการพนันตามแนวชายแดนของไทย ผลกระทบและแนวทางแก้ไข ปัญหาที่มีวัตถุประสงค์ (1) ศึกษาสภาพการณ์ทั่วไปของการพนันในประเทศไทยในแง่มุมทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ (2) ศึกษาหยังลึกสภาพการณ์ของการพนันตามแนวชายแดนของประเทศไทยในรายละเอียดตามกรอบการศึกษาเรื่องธุรกิจการพนัน (3) ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสถานการณ์การพนันตามแนวชายแดน ประเด็น ความเสียหาย ความเหมาะสม และผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อมและแนวทางแก้ไข (4) ศึกษาแนวทางของการดำเนินการแก้ไขปัญหสถานกาสิโนชายแดนในต่างประเทศและประโยชน์ที่ประเทศได้รับ และ (5) สรุปประเด็นทางเลือกในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในเชิงปฏิบัติทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย วิธีการและมาตรการที่เหมาะสม ด้วยวิธีการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกประเทศ การสำรวจความคิดเห็นประชาชนกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศ จำนวน 25,000 คน การสังเกตการณ์จริงการประกอบการกาสิโนตามแนวชายแดนไทย การสังเกตการณ์จริงการประกอบการกาสิโนในต่างประเทศ การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารสถานกาสิโนในต่างประเทศ และผู้บริหารสถานกาสิโนตามแนวชายแดนไทย รวมทั้งผู้สันักตกรณีเรื่องการพนันในประเทศไทย ภาพรวมผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. การพนันมีอยู่ทั่วโลก ในทุกประเภทของสังคม ทั้งสังคมที่มีความเคร่งครัดในศาสนา เช่น ปาเลสไตน์ หรือในสังคมที่มีกฎระเบียบสังคมอย่างเข้มงวด เช่น ในประเทศเกาหลีเหนือ กิจกรรมการพนันได้เพิ่มปริมาณมากขึ้น เมื่อผนวกเข้ากับการเจริญเติบโตของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และข่าวสาร อินเทอร์เน็ต รวมทั้งระบบเสรีทางการเงินและการค้าในระบบสากล ทำให้กิจกรรมพนันแพร่ขยายมากขึ้น ประเทศที่เคยมีนโยบายจำกัดเกี่ยวกับกิจกรรมการพนัน ก็ไม่สามารถตัดทอนกระแสการพนันรูปแบบต่างๆ ในสมัยใหม่ได้ ในที่สุดประเทศต่างๆ ได้มุ่งไปที่มาตรการและวิธีการควบคุมกิจกรรมการพนันให้เป็นระบบและมีมาตรฐานสูง เป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมายและเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

2. ผลกระทบที่เกิดจากสถานการณ์การพนันและหรือสถานกาสิโนตามแนวชายแดนไทย ที่สำคัญ คือ

2.1 เงินบาทไหลออกนอกประเทศจำนวนมากและควบคุมได้ยาก เนื่องจาก สถานการพนันตามแนวชายแดน ผู้เล่นการพนันส่วนใหญ่เป็นนักเล่นชาวไทยที่นำเงินบาทมาหมุนเวียนในสถานการพนัน ประกอบกับสถานการพนันเป็นสถานที่นักการเมือง และนักธุรกิจบางรายใช้เป็นแหล่งพักเงิน เพื่อฟอกเงินตามความผิดมูลฐานให้เป็นเงินที่ถูกต้องการประกอบธุรกิจการพนัน ดังนั้นเงินบาทจำนวนมาก จึงถูกละเลาะจากประเทศไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้าน และเงินบาทบางส่วนอาจถูกโอนไปยังประเทศอื่น โดยแจ้งว่าเป็นเงินที่มีที่มาจากการประกอบธุรกิจการพนันในประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว การฟอกเงินในลักษณะนี้เป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยอาศัยธุรกิจการพนันบังหน้า เงินบาทที่ไหลออกนอกประเทศจะถูกนำไปฟอก

เป็นเงินฝากตามธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในเมืองที่เป็นศูนย์การเงินใหญ่ที่มีตลาดเงินบาทนอกประเทศ เช่น สิงคโปร์ หรือฮ่องกง เป็นต้น และหากเงินบาทนอกประเทศมีจำนวนมากแล้ว อาจส่งผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทไทยได้ เนื่องจากอยู่นอกเหนือการควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย และเป็นการสูญเสียเงินตราของประเทศในลักษณะเช่นเดียวกับการเสียดุลการค้าในการค้าระหว่างประเทศ

2.2 การเติบโตของกลุ่มผู้กระทำผิดตามความผิดมูลฐานของ ปบง. กล่าวคือ สถานการณ์นั้นและหรือสถานกาสิโนตามแนวชายแดนไทยกลายเป็นแหล่งฟอกเงินธุรกิจนอกกฎหมายหรือรายได้ที่ไม่สามารถอ้างอิงแหล่งที่มาได้ ซึ่งการฟอกเงินผ่านสถานการณ์พนันและหรือสถานกาสิโนตามแนวชายแดนไทยดังกล่าวกระทำได้ง่ายเนื่องจาก

(1) ความล่าช้าของระบบกฎหมายประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ต่างตระหนักดีถึงโทษของการฟอกเงินโดยต่างร่วมกันออกกฎหมายในลักษณะเดียวกันคือต่างต่อต้านการฟอกเงินร่วมกัน โดยมีการระบุถึงเงินที่มาจากกรกระทำผิดมูลฐานที่ใกล้เคียงกันว่าเป็นเงินที่จะต้องถูกตรวจสอบมิให้มีการปกปิดแหล่งที่มาและมาแปรสภาพเป็นเงินที่ถูกต้อง แต่ก็ยังคงมีรัฐบาลในบางประเทศที่ยังไม่เห็นความสำคัญ การที่รัฐบาลบางประเทศไม่ออกกฎหมายในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดช่องว่างด้านกฎหมายระหว่างประเทศในการตรวจสอบเงินที่มาจากกรกระทำผิดดังกล่าวที่ไหลเข้า-ออกประเทศนั้น

(2) การขาดการควบคุมสถานการณ์พนันอย่างมีระบบ จากการที่ประเทศเพื่อนบ้านอนุญาตให้มีการเปิดสถานการณ์พนันในประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้ รัฐบาลประเทศเหล่านี้ได้รับผลตอบแทนในด้านใบอนุญาต และภาษีจำนวนหนึ่ง แต่ดำเนินการควบคุมตรวจสอบการประกอบธุรกิจการพนันนั้น ยังขาดประสิทธิภาพในการควบคุมการประกอบกิจการสถานการณ์พนัน ดังนั้นผู้มีเงินได้จากการกระทำผิดจึงใช้สถานการณ์พนันเป็นสถานที่ฟอกเงินอย่างง่าย แตกต่างจากการประกอบสถานการณ์พนันในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ หรือประเทศในทวีปยุโรป กล่าวคือ ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศดังกล่าวก็ล้วนแล้วแต่ควบคุมตรวจสอบการประกอบธุรกิจการพนันอย่างเข้มงวด มีการตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการเล่นการพนัน รวมถึงตรวจสอบรายได้รายจ่ายของสถานการณ์พนันอย่างละเอียด เนื่องจากรัฐบาลในประเทศเหล่านี้ก็ล้วนแล้วจะมีการใช้สถานการณ์พนันเป็นแหล่งในการฟอกเงินหรือเป็นฐานในการสร้างรายได้แก่กลุ่มมาเฟียหรือนักการเมือง

3. การมีสถานกาสิโนที่ถูกกฎหมายในประเทศไทย กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การพนัน "ใต้ดิน" ที่มีอยู่อย่างดาษดื่นในปัจจุบันเป็นปัญหาอย่างยิ่งของสังคมไทย ควรจะ "ดึงออกจากที่มีดมาสู่ที่แจ้ง" และดำเนินการ "จัดการ" ให้เป็นระบบ เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนใหญ่ จากการสำรวจพบว่า คนไทยส่วนใหญ่เคยเล่นการพนันอย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อน โดยกลุ่มที่เล่นการพนัน 1-2 ครั้งต่อปีหรือน้อยกว่า สูงกว่ากลุ่มที่เล่นการพนันมากกว่า 2 ครั้งต่อปี กลุ่มที่เคยเล่นการพนันมีทั้งที่เล่นการพนันบริเวณชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อน

บ้าน บ่อนภายในประเทศ และในต่างประเทศ แต่ก็มีในปริมาณที่ไม่มากนัก กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการพนันในหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ หรือวิทยุ แต่มีเพียงส่วนน้อยที่เคยประสบกับเหตุการณ์เลวร้ายเกี่ยวเนื่องกับการพนัน หรือเคยได้รับผลกระทบในทางเสียหายที่เป็นผลมาจากการพนัน และสนใจหรือรับรู้เกี่ยวกับการพนันในระดับสูง

หากประเทศไทยจะมีสถานการณ์การพนันถูกกฎหมายควบคุมอย่างเข้มงวดจากทางราชการ โดย "คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ" กลุ่มตัวอย่างโดยส่วนใหญ่เห็นด้วย แต่ยังไม่แน่ใจในส่วนของกรณีสถานการณ์การพนันเพื่อทำให้คนมีสถานที่ผ่อนคลาย เป็นการสร้างงานมากขึ้น และทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมยิ่งขึ้น

สำหรับข้อดีที่เห็นด้วย ได้แก่ ทำให้การควบคุมดูแลการพนันสามารถทำได้เป็นระบบยิ่งขึ้น ทำให้ตำรวจลดภาระงานด้านการติดตามตรวจจับการพนันเถื่อน ทำให้รัฐมีรายได้มากขึ้น ป้องกันเงินรั่วไหลออกนอกประเทศได้ทางหนึ่ง ได้เงินตราต่างประเทศจำนวนหนึ่ง ส่งเสริมการท่องเที่ยว แก้ปัญหาการพนันชายแดนไทยกับเพื่อนบ้าน ช่วยลดบทบาทของเจ้าพ่อและผู้มีอิทธิพลลง ทำให้มีการจัดสรรประโยชน์จากการพนันเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น และมีผลดีมากกว่าผลเสีย

แม้จะมีสถานการณ์การพนันถูกกฎหมายควบคุมอย่างเข้มงวด กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าสถานการณ์การพนันจะทำให้คนรวยรวยขึ้นอีก ทำให้นักการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ได้ครบครันแตกแยก คนติดการพนันยิ่งขึ้น ผลประโยชน์จะตกเฉพาะกับนักธุรกิจบางคนเท่านั้น เกิดอาชญากรรมมากขึ้น ศิลธรรมเสื่อมลง คนจน ยากจนลงอีก ทำให้คนบางคนละทิ้งภาระงานประจำไปเล่นการพนัน และที่สำคัญคืออาจควบคุมไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้วผู้ตอบแบบสอบถามหรือกลุ่มตัวอย่าง เห็นควรให้มีสถานการณ์การพนันถูกกฎหมายไม่ว่ากรณีใดๆ เมื่อพิจารณาจำนวนสถานการณ์การพนันถูกกฎหมายที่จะเปิดที่เสนอไว้ในแบบสอบถาม มีกลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ แต่มีร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่ใกล้เคียงกันระหว่างการไม่เห็นด้วยและเห็นด้วยที่จะให้มีการเปิดสถานการณ์การพนันถูกกฎหมาย 3-4 แห่ง ภาคละไม่เกิน 1 แห่ง และให้มีการเปิดสถานการณ์การพนันถูกกฎหมายตามเกาะที่เหมาะสม โดยมีร้อยละของการไม่เห็นด้วยสูงกว่าเห็นด้วย

ข้อเสนอแนะของการวิจัย การกำหนดนโยบายหรือการพิจารณาให้มีกิจการการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจด้านการบันเทิงที่ต้องมีการควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวด เช่น ในนานาอารยประเทศ จำนวน 133 ประเทศที่มีกิจกรรมการพนันที่ถูกกฎหมาย หรือที่เรียกว่า สถานกาสิโน ซึ่งมีตั้งแต่ 1 แห่งถึงมากกว่า 100 แห่งขึ้นไป ควรคำนึงถึงหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม (rule of law) กิจการกาสิโนมีความซับซ้อนระดับหนึ่ง จะต้องมึระเบียบกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่รัดกุม ดังที่ปรากฏในสถานที่ที่มีการพนันที่มีมาตรฐานสูง เช่น กฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยการพนันของมลรัฐเนวาดาและของมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ประเทศสหรัฐอเมริกา

เป็นต้น กฎเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ ต้องทำให้ปรากฏชัดเจน รู้เห็นกันโดยทั่วไป และปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยอยู่เสมอ กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นอย่างรัดกุมจะทำให้กิจการการพนันเกิดประโยชน์ เกิดผลดีต่อสังคม มากกว่าผลเสียที่พึงจะได้รับจากการพนันที่ผิดกฎหมาย¹

2. หลักคุณธรรม (ethics) การพนันเป็นกิจกรรมที่ถูกตราว่าเป็นความชั่ว เยี่ยงกิจกรรมด้านอกุศลทั้งปวง อาทิ สุรา บุหรี่ เป็นต้น นั่นคือกิจการการพนันส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อมวลสมาชิกของสังคมได้เสมอ แต่เนื่องจากเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ดังนั้น การประกอบกิจการพนันต้องถือว่าเป็น “ของร้อน” จึงต้องมีกฎเกณฑ์ทางด้านคุณธรรมกำกับเสมอ ดังที่ประจักษ์มาจากอดีตอันยาวนาน คำสอนของทุกศาสนาต่างมีข้อห้ามเกี่ยวกับการพนัน เพื่อทำให้เกิดระเบียบทางสังคม และมีผลเสียต่อสังคมน้อยที่สุด เพราะฉะนั้นกิจการการพนันจึงต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรมอันดีงามของสังคม โดยเฉพาะหลักการทางด้านวัฒนธรรมและศาสนาเป็นฐานที่ตั้ง

3. หลักความโปร่งใส (transparency) การจัดการกิจการพนันให้เป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมายต้องมีความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของกิจกรรม ในนานาประเทศได้กำหนดระเบียบกฎหมายที่รัดกุมและชัดเจนเพื่อควบคุมกิจการการพนัน ทั้งภายในสถานการพนันและสังคมภายนอก โดยนำเอาหลักความโปร่งใสทั้งด้านนโยบาย โครงสร้าง กระบวนการและการตรวจสอบเข้ามากำกับ ประชาชนทั่วไปรับรู้ได้อย่างชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม (participation) การประกอบกิจการการพนันที่ถูกกฎหมาย ต้องได้รับความเห็นและการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลายจากประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคม ทั้งด้านนโยบาย โครงสร้าง กระบวนการและการตรวจสอบผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้น โดยคณะกรรมการควบคุมกิจการการพนันต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต มีความเข้มแข็งทางด้านจริยธรรม มาจากนานาสาขาอาชีพ และเป็นที่ยอมรับได้ของคนในสังคม

5. หลักภาวะพร้อมรับผิดชอบ (accountability) นโยบาย โครงสร้าง กระบวนการดำเนินงาน และการตรวจสอบ ต้องมีหลักฐานชัดเจน มีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบหรือ “ไล่เบียด” จากสาธารณะได้ตลอดเวลา

6. หลักความคุ้มค่า (worth for money) การดำเนินกิจการการพนันต้องคำนึงถึงหลักความคุ้มค่าที่จะได้รับในด้านต่างๆ โดยประมวลข้อเท็จจริงของการประกอบการและการประเมินผลดีผลเสียต่อสังคมในมุมมองกว้าง

¹ ผดุง ทองบริสุทธิ, การจัดตั้งธุรกิจกาสิโนกับความมั่นคงแห่งชาติ, รายงานผลการวิจัยของนักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร, หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 7 ประจำปีการศึกษา 2537-2538, หน้า 81-85.