

## บ่อนการพนันตามแนวชายแดน : ผลกระทบและแนวทางการจัดการ<sup>1</sup>

โดย ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ<sup>2</sup>

### 1. ศึกษาทำไม

การพนันเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นมาควบคู่กับสังคมมนุษย์ เป็นกิจกรรมซึ่งมีผู้คนนิยมเล่นมากขึ้นตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยไม่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้ โดยถือว่าการเล่นการพนันเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายนั้นจึงมีปมประเด็นที่ควรศึกษาถึงผลกระทบและแนวทางการจัดการให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย อันเนื่องมาจาก โลกาภิวัตน์ของธุรกิจการพนัน เนื่องจากมีหลายประเทศที่อนุญาตให้การเล่นการพนันเป็นสิ่งที่มีความหมายรองรับ ทำให้รัฐของประเทศต่างๆ จึงมีการแสวงหารายได้จากธุรกิจการพนันอย่างกว้างขวาง ซึ่งรัฐบาลในภูมิภาคเอเชียเริ่มหันมาพิจารณาอย่างจริงจังเพื่อให้การสนับสนุนต่อการเปิดธุรกิจดังกล่าว ทำให้เป็นที่คาดการณ์ว่า อีกไม่กี่ปีข้างหน้า ธุรกิจการพนันในย่านนี้จะแข่งขันธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาและยุโรปซึ่งเป็นตลาดเก่า ส่วนตลาดใหม่ของธุรกิจการพนันเกิดขึ้นในเอเชียซึ่งเป็นตลาดที่ถูกกฎหมายใหญ่ที่สุดในโลกด้วย

แนวโน้มของธุรกิจการพนันสมัยใหม่ได้ถูกเชื่อมกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศไปแล้ว “ระบบออนไลน์” ซึ่งมีแนวโน้มเติบโตสูงมากโดยเฉพาะอินเทอร์เน็ตกลายเป็นเครื่องมือสื่อสารของคนในสังคมยุคออนไลน์ที่กลายเป็นแพลตฟอร์มอยู่ในรูปแบบต่างๆ ผ่านการสื่อสารผ่านอีเมล เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ และอื่นๆ นอกจากนี้เป็นผลมาจากนวัตกรรมในการคิดค้นหาเกมการพนันประเภทใหม่ๆ ให้เข้ากับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงเกิดการพนันออนไลน์ หรือความพยายามของรัฐบาลในหลาย ประเทศได้พยายามแปลงร่างให้บ่อนการพนันแบบดั้งเดิมให้มีสภาพกลายเป็นแหล่งบันเทิงกีฬารีสอร์ท เช่น โครงการ **Integrated Resort** ประเทศสิงคโปร์ ได้ทำให้บ่อนการพนันเป็นแหล่งท่องเที่ยวครบวงจรเพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวในประเทศ ซึ่งมีอีกหลายประเทศในเอเชียได้พยายามเรียนแบบสิงคโปร์ ดังนั้นธุรกิจเกมการพนันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจึงเติบโตกว่าภูมิภาคอื่นๆ ของโลก โดยในปี 2010 มีมูลค่า 34,280 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 49.7 และคาดว่าเมื่อสิ้นปี 2015 ตลาดในภูมิภาคนี้จะโตเฉลี่ยร้อยละ 18.3 ต่อปี

<sup>1</sup> เนื้อหาที่ปรากฏนี้มีมาจากงานวิจัยเรื่อง “บ่อนการพนันตามแนวชายแดน : ผลกระทบและแนวทางการจัดการ” ในโครงการการศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย โดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ ปี 2554-2555.

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำวิทยาลัยนวัตกรรมการศึกษา และผู้อำนวยการหลักสูตร M.A. Leadership (Online) มหาวิทยาลัยรังสิต

สำหรับประเทศไทยรัฐไทยก็ได้ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการพนัน พ.ศ.2478 ได้กำหนดประเภทของการพนันไว้ว่า การพนันประเภทไหนที่พลเมืองสามารถเล่นได้และการพนันประเภทไหนที่ไม่อนุญาตเล่น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติระหว่างปี พ.ศ.2549-2553 จะเห็นว่า คดีเกี่ยวกับการพนันที่มีประชาชนลักลอบเล่นการพนันแล้วถูกจับกุมมีจำนวนที่มากเป็นอันดับสาม คิดเป็นร้อยละ 21 รองจากอาชญากรรมที่เกิดจากการประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สิน และการค้ายาเสพติดที่คิดเป็นร้อยละ 29 และร้อยละ 28 ตามลำดับ ส่วนปริมาณคดีการพนันที่มีการยื่นฟ้องในเข้าสู่ศาลยุติธรรมนั้นมีจำนวนที่ค่อนข้างมากในแต่ละปีโดยในปี พ.ศ.2547มีคดีสู่ศาลชั้นต้น 76,365 คดี ในชั้นศาลอุทธรณ์ 1,128 คดี และไปสิ้นสุดที่ศาลฎีกา 167 คดี และเพิ่มขึ้นอย่างมากในปี พ.ศ.2549 โดยมีจำนวนคดีในศาลชั้นต้นทั้งสิ้น 84,326 คดี ในชั้นศาลอุทธรณ์ 743 คดี และในชั้นศาลฎีกา 112 คดี ปีหลังจากนั้นจำนวนคดีก็ยังคงอยู่ในระดับสูง

จากข้อเท็จจริงที่ว่าการเล่นพนันในประเทศไทยถือเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย แต่ยังคงมีคนไทยจำนวนมากที่ต้องการเล่นการพนัน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุให้มีการลักลอบเปิดบ่อนและเล่นการพนันกันเรื่อยมา เมื่อทางการเข้มงวดบ่อนการพนันในประเทศที่เปิดให้บริการก็ลดลง แต่ครั้งเมื่อทางการขาดความเข้มงวด การลักลอบเปิดบ่อนการพนันก็จะมีเพิ่มขึ้น และจากการศึกษาเรื่องบ่อนการพนันในประเทศไทยที่ผ่านได้ชี้ว่า ไม่เพียงแต่จะมีการเปิดบ่อนการพนันในพื้นที่กรุงเทพมหานครแต่ต่างจังหวัดทั่วไปแล้วเท่านั้น ยังพบว่าพื้นที่ตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นพื้นที่สำคัญที่มีการเปิดบ่อนการพนันจำนวนมาก เพื่อบริการรับนักท่องเที่ยวชาวไทยทั้งในเวลาปกติและในเวลาที่ทางการเข้มงวด บ่อนการพนันตามแนวชายแดนก็มีจำนวนคนไทยออกไปเล่นจำนวนมาก

จากภาพโดยรวมที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สะท้อนได้สามส่วน คือ ส่วนแรก ชี้ว่า ธุรกิจการพนันเริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญต่อนโยบายการหารายได้ของภาครัฐแล้ว ส่วนที่สอง ชี้ว่า การพนันเป็นต้นตอของปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหาการติดการพนัน ปัญหาเศรษฐกิจครัวเรือน ปัญหาครอบครัว ปัญหาการก่ออาชญากรรม ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง ปัญหาผู้มีอิทธิพล ปัญหาคอร์รัปชัน ฯลฯ และส่วนที่สาม สำหรับบ่อนการพนันตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านของไทยนั้น สะท้อนว่า ที่ผ่านมารัฐบาลไทยไม่ได้มีนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการบริหารจัดการในเรื่องนี้จริงจังกนัก

## 2. ศึกษาแล้วได้อะไร

จากข้อมูลเชิงประจักษ์และแนวโน้มของธุรกิจการพนันทั่วโลก มีข้อบ่งชี้ว่าภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยส่วนใหญ่รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นได้มีการเปิดบ่อนการพนันอย่างถูกกฎหมายภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ซึ่งประเทศที่เปิดบ่อนการพนันถูกกฎหมายมีเป้าหมายเพื่อหารายได้จากการท่องเที่ยวและแก้ปัญหาคนในประเทศของตนออกไปเล่นการพนันในต่างประเทศทำให้สูญเสียเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี เช่น กรีนิ์ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และเวียดนาม อย่างไรก็ตามประเทศไทยต่างก็มีมาตรการควบคุมดูแลอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) และมี

ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability) สูง โดยเฉพาะการคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจากธุรกิจการพนัน

จำนวนบ่อนภายในประเทศมีประมาณ 1,500 แห่ง เป็นบ่อนที่ผิดกฎหมาย เป็นการลักลอบเล่น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบ่อนการพนันจะเปิดให้เล่นได้จะต้องได้รับไฟเขียวจากเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าจับกุมและปราบปรามในพื้นที่เสียก่อน ซึ่งการเปิดไฟเขียวให้เล่นนั้น หมายถึง ได้ตกลงราคาเช่าทางเศรษฐกิจ (Price Economic Rent) แล้ว

ส่วนบ่อนการพนันตามแนวชายแดนไทยประมาณ 10 แห่ง ที่เป็นขนาดใหญ่ และมีขนาดเล็กอีกเป็นจำนวนมาก โดยมีลูกค้าเป็นคนไทย ร้อยละ 90 นิยมเข้าไปในลักษณะส่วนบุคคลและการจัดเป็นกลุ่มทัวร์ เข้าไปท่องเที่ยว แต่แท้ที่จริงมีวัตถุประสงค์ในการเข้าไปเล่นการพนันโดยเฉพาะ ซึ่งกลุ่มคนที่เข้าไปเล่นการพนันมีตั้งแต่กลุ่มเยาวชนไปจนถึงผู้สูงอายุ

เจ้าของบ่อนการพนันจำนวนไม่น้อยที่เป็นนักธุรกิจ นักการเมือง และผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำทางการเมืองทั้งฝั่งไทยและผู้นำของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้พื้นที่ที่เปิดบ่อนตามแนวชายแดนกับไทยมักจะเป็นพื้นที่พิเศษที่ต้องใช้อำนาจพิเศษควบคุมโดยตรงจากผู้มีอำนาจทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จ

การปรับตัวของบ่อนการพนันชายแดนโดยเฉพาะบ่อนปอดเปต ประเทศกัมพูชาจะรองรับนักการพนันประเภทที่เดินทางมาเล่นที่บ่อนโดยตรง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ปัจจุบันบ่อนการพนันชายแดนได้มีการปรับตัวเพื่อขยายฐานผู้เล่นหน้าใหม่เข้าสู่ธุรกิจการพนัน โดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่นที่นิยมเล่นไอทีและชอบเล่นหรือดูฟุตบอล เป็นกิจวัตรอยู่แล้วกลายเป็นส่วนผสมที่ลงตัวของอุตสาหกรรมการพนันในระดับโลก จึงทำให้เกมฟุตบอลกลายเป็นเกมการพนันสมัยใหม่ที่มีการแข่งขันทุกวันๆละเป็นร้อยเป็นพันคู่ โดยเฉพาะใน 5 ลีกชั้นนำของยุโรปที่คนไทยนิยมดูและเล่นกัน คือ พรีเมียร์ลีกอังกฤษ ลีกลาลีกาสเปน บุนเดสลีกาเยอรมนี กัลโชเซเรียอา อิตาลี และลีกเอิงฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังไม่พอผู้ประกอบการยังได้มีการนำเกมการพนันประเภทอื่นๆ ที่เล่นได้บ่อน อย่างเช่น บาคาร่า ไฮโล กำถั่ว และห่วยเข้าสู่ระบบออนไลน์ด้วย ได้แก่ เว็บไซต์ Gclub, Royal1688, Holiday Palace, Red Dragon, Ruby888, Sbobet, lbcbet โดยเว็บไซต์ที่นิยมกันของผู้เล่นได้แก่ Gclub, Holiday Palace และ Royal1688

ผลกระทบจากบ่อนการพนันชายแดน ด้านลบต่อสังคม เชื่อว่าเป็นแหล่งฟอกเงิน แหล่งหลบซ่อนของอาชญากรที่หลบหนีการจับกุม ค้ายาเสพติด และการค้าประเวณี ส่วนด้านบวก ทำให้คนไทยจำนวนหนึ่งมีงานทำ และสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคภายในบ่อนการพนันส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ผลิตในประเทศไทย และเจ้าของบ่อนการพนันที่เป็นคนไทย นำเงินที่ได้จากธุรกิจการพนันถ่ายเทไปการลงทุนในธุรกิจอื่นซึ่งเป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมายตั้งอยู่ในประเทศไทยทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น เช่น การจ้างงาน มีรายได้ และมีการบริโภค ฯลฯ

### 3. มีทางออกให้กับสังคมบ้างไหม

#### **ทางเลือกแรก** หากรัฐบาลมีนโยบายเปิดบ่อนถูกกฎหมาย

1. รัฐควรจัดลำดับประเภทการพนันที่มีผลกระทบต่อสังคม ประเภทใดที่มีผลกระทบต่อสังคมมาก รัฐควรเข้ามาบริหารจัดการเพื่อลดผลกระทบต่อสังคม
2. การเปิดบ่อนถูกกฎหมายอาจเป็นการผ่อนคลายให้แก่สังคมด้านหนึ่ง ทำให้กลุ่มคนที่ชื่นชอบเล่นการพนันมีทางเลือกมากขึ้น
3. เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่เดินทางมาเล่นมาเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยมีศักยภาพด้านทรัพยากรการท่องเที่ยวและคุณภาพการให้บริการดีอยู่แล้ว
4. รัฐควรดำเนินการอย่างระมัดระวัง เร่งสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสังคมให้เกิดความชัดเจน ถึงผลดีผลเสียที่ประเทศ และสังคมพึงได้จากธุรกิจประเภทนี้
5. รัฐจะต้องมีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อการพนันสูง ซึ่งจะต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างละเอียดเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อให้สังคมได้รับรู้รับทราบ
6. ควรศึกษาจากบทเรียนและประสบการณ์จากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวเมื่อเปิดบ่อนอย่างถูกกฎหมายเพื่อเป็นตัวแบบในการบริหารจัดการ ซึ่งรัฐควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

#### **ทางเลือกที่สอง** ไม่อนุญาตให้มีการเปิดบ่อนถูกกฎหมาย

1. ปล่อยให้เป็นไปตามสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบันที่ธุรกิจใต้ดินแทบทุกประเภทถูกกำหนดราคาเช่าทางเศรษฐกิจ (Price Economic Rent) จากเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่จับกุมปราบปราม
  2. เป็นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการบนฐานผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างเจ้าของบ่อนกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในพื้นที่และส่วนกลางเป็นเครือข่ายโยงใยเป็นทอดๆ จากส่วนภูมิภาคไหลเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบ
  3. นอกจากนั้นจะเห็นปรากฏการณ์ที่นักเล่นการพนันคนไทยหลังไหลออกไปเล่นตามบ่อนการพนันในประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงวันหยุดหลายวันติดต่อกัน
  4. จะเห็นภาพข่าวการเข้าจับกุมผู้ลักลอบเล่นการพนันในบ่อนต่างๆ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจจะเป็นแค่ภาพลวงตา
-