

การสำรวจชุดการเรียนรู้
การป้องกันการพนัน
สำหรับเด็กและเยาวชน
ในประเทศเกาหลีใต้ แอฟริกาใต้ และญี่ปุ่น

อิสริย์ ภัคดีศรีแพง



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยการสำรวจชุดการเรียนรู้การป้องกัน
การพนันสำหรับเด็กและเยาวชน
ในประเทศเกาหลีใต้ แอฟริกาใต้ และญี่ปุ่น

โดย
ดร.อิสริย์ รักดีศรีแพง

6 กรกฎาคม 2561

สารบัญ

	หน้า
สารบัญตาราง	2
สารบัญภาพ	3
บทที่ 1 บทนำ	4
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	4
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย	5
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.5 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง	5
บทที่ 2 ประเทศเกาหลีใต้	6
2.1 บริบทความเป็นมา	6
2.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล	7
2.3 กฎหมายและการจัดการผลกระทบ	13
2.4 โครงสร้างระบบการศึกษา	20
2.5 รูปแบบการป้องกันการพนัน	21
2.6 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน	22
บทที่ 3 ประเทศแอฟริกาใต้	26
3.1 บริบทความเป็นมา	26
3.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล	32
3.3 การจัดการผลกระทบ	39
3.4 โครงสร้างระบบการศึกษา	44
3.5 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน	45
บทที่ 4 ประเทศญี่ปุ่น	50
4.1 บริบทความเป็นมา	50
4.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล	52
4.3 การจัดการผลกระทบ	55
4.4 โครงสร้างระบบการศึกษา	52
4.5 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน	57
บทที่ 5 ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	62
5.1 ผลการศึกษา	62
5.2 ข้อเสนอแนะ	67
บรรณานุกรม	69
ภาคผนวก	71

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1	ทำงานร่วมกับองค์กรและหน่วยงานของรัฐในประเทศ	9
ตารางที่ 2.2	รายได้และการจัดเก็บภาษีจากกิจการการพนันในปี 2016	11
ตารางที่ 2.3	จำนวนผู้ประกอบการ จำแนกตามประเภทกิจการการพนันระหว่างปี 2006-2016	12
ตารางที่ 2.4	จำนวนผู้เล่นการพนัน จำแนกตามประเภทการพนัน ระหว่างปี 2006-2016	13
ตารางที่ 2.5	News Framing and Connectivity by Gambling Industry	16
ตารางที่ 3.1	คาสีโนถูกกฎหมายในแอฟริกาใต้ จำแนกตามจังหวัด	29
ตารางที่ 3.2	รายรับรวมของคาสีโนถูกกฎหมายในแอฟริกาใต้ จำแนกตามจังหวัดระหว่างปี 2016-2012	31
ตารางที่ 3.3	รายได้จากภาษีการพนันและภาษีมูลค่าเพิ่ม ในปี 2016	32
ตารางที่ 3.4	การจัดสรรรายได้เพื่อสังคมจากกิจการการพนัน	38
ตารางที่ 3.5	โครงสร้างและระบบการศึกษา	44
ตารางที่ 4.1	ความนิยมของคนญี่ปุ่นกับเครื่อง pachinko	51
ตารางที่ 4.2	อันดับประเทศที่นิยมเล่นเกม	51
ตารางที่ 4.3	เปรียบเทียบยอดขายลอตเตอรี่ในประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และเกาหลีใต้	52
ตารางที่ 4.4	การแข่งขัน (Racing) ในประเทศญี่ปุ่น	52
ตารางที่ 4.5	องค์กรและหน่วยงานที่กำกับดูแลการพนันแต่ละประเภท	54
ตารางที่ 5.1	สรุปเปรียบเทียบในการป้องกันปัญหาการพนันประเทศเกาหลีใต้ แอฟริกาใต้ และญี่ปุ่น	65
ตารางที่ 5.2	สรุปเปรียบเทียบโครงสร้างการจัดการพนันประเทศสิงคโปร์ ฮองกง มาเก๊า และไทย	67

สารบัญภาพ

ภาพที่ 2.1	โครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติเกาหลี	8
ภาพที่ 2.2	โครงสร้างการทำงานของ Korea Centre on Gambling Problems	18
ภาพที่ 2.3	KCGP Regional Centers	19
ภาพที่ 2.4	Chilling with friends	23
ภาพที่ 2.5	Different games and gambling	23
ภาพที่ 2.6	Another name for gambling	24
ภาพที่ 2.7	ภาพยนตร์สั้น “Holic” สำหรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น	24
ภาพที่ 2.8	ภาพยนตร์สั้น “นิรนาม” สำหรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย	24
ภาพที่ 2.9	โรงละครที่เข้าร่วมโครงการป้องกันการพนันสำหรับเยาวชน	25
ภาพที่ 3.1	คาสีโนถูกกฎหมาย จำแนกตามประกอบการ	30
ภาพที่ 3.2	“Taking Risks Wisely”	45
ภาพที่ 3.3	คู่มือสำหรับผู้สอนหลักสูตรประกอบด้วย	46
ภาพที่ 3.4	เนื้อหาของ <i>Taking Risks Wisely</i> เกรด 7 ถึง 9	47
ภาพที่ 3.5	เนื้อหาของ <i>Taking Risks Wisely</i> เกรด 10 ถึง 12	48
ภาพที่ 4.1	กระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเกมการพนัน	53
ภาพที่ 4.2	โครงสร้างระบบการศึกษาของญี่ปุ่น	56

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพนันส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมและพัฒนาการของเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะด้านสมอง งานวิจัยด้านการแพทย์ระบุชัดเจนว่าการพนันเป็นเกมที่สามารถทำลายสมองของเด็กและเยาวชนได้อย่างถาวร และองค์การอนามัยโลกได้กำหนดให้พฤติกรรมติดการพนันเป็นความผิดปกติทางจิตเวชชนิดหนึ่งเรียกว่า โรคติดพนัน (Pathological Gambling : PAG) ซึ่งผู้เล่นการพนันจะมีความทุกข์จากการเล่นพนันแต่ก็หยุดไม่ได้ ยังคงต้องเล่นต่อไป ในขณะที่เดียวกัน ความถี่ของการเล่นพนันในวัยรุ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และอายุเฉลี่ยของเยาวชนที่ติดพนันมีแนวโน้มมีอายุลดลง จากการทบทวนงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องหลายชิ้น เช่น สถาบันวิจัยเกี่ยวกับสุขภาพจิตในอเมริกา (Ernst M, Romeo RD, Andersen SL.,2009) ได้ศึกษาโครงสร้างสมองของวัยรุ่นด้วยการถ่ายภาพเอกซเรย์สมองด้วยคลื่นแม่เหล็ก ไฟฟ้า (MRI) พบว่า สมองของวัยรุ่นยังพัฒนาไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะวัยรุ่นตอนต้นเป็นวัยที่ยังขาดความยับยั้งชั่งใจ ซึ่งสมองส่วนหน้าซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการคิดที่ใช้เหตุผล (Prefrontal Cortex) จะพัฒนาสมบูรณ์ในช่วงอายุ 20 ปีขึ้นไป ถ้าวัยรุ่นหมกมุ่นหรือติดการพนันจะส่งผลให้สมองส่วนหน้า (Prefrontal Cortex) ไม่เพิ่มเนื้อสมอง สมองส่วนหน้าจะไม่พัฒนาอย่างถาวรและยังอาจถูกคัดทิ้ง (Pruning) เพราะไม่ได้ใช้งาน ส่งผลต่อระบบคิดและพฤติกรรมที่จะติดตัวไปตลอดชีวิต คือ จะกลายเป็นผู้ใหญ่ที่ไม่อดทนรอความสำเร็จ หวังได้เงินมาอย่างง่ายๆ และรวดเร็ว (สถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นราชนครินทร์, 2559)

ส่วนปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้วัยรุ่นติดการพนันนั้น จากการศึกษาของ Ariyabuddhiphongs (2013 pp. 11, 97–109) ระบุว่า วัยรุ่นชายมีความเสี่ยงในการติดพนันมากกว่าเพศหญิง เนื่องจากพื้นฐานนิสัยที่ชอบความเสี่ยง ชอบความท้าทาย และคิดว่าการเล่นพนันเป็นการระบายความเครียด อีกทั้งพบว่าวัฒนธรรมในแต่พื้นที่ รวมถึงแนวโน้มการพนันโลกผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ก็เป็นอีกปัจจัยที่ทำให้เด็กและเยาวชนเข้าสู่วงจรการพนัน ก่อให้เกิดปัญหาทางสุขภาพกายและสุขภาพจิต

ในหลายประเทศ ได้มีการจัดทำชุดการเรียนรู้เพื่อป้องกันปัญหาการพนันสำหรับนักเรียนในโรงเรียน (School-based Gambling Prevention Programs) เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชน หัวใจของชุดการเรียนรู้ คือ “การป้องกัน” ปัญหาการพนันสำหรับเด็กในวัยเรียนในโรงเรียนแยกตามระดับชั้นการศึกษา ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาตอนปลาย จนถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในประเทศต่างๆ เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เพื่อศึกษาเนื้อหาและรูปแบบชุดการเรียนรู้ ที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาแนวทางการป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนในประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และแอฟริกาใต้ โดยมุ่งเน้นศึกษานโยบาย กลไกควบคุมและป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชน และจัดทำข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนที่สอดคล้องกับสังคมไทย

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาโครงการการป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชนในประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และแอฟริกาใต้

2. เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาชุดการเรียนรู้เพื่อป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนของประเทศไทย

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนในประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และแอฟริกาใต้ จากนั้นจะทำการสังเคราะห์ผลการศึกษาในรายประเทศ จัดทำรายงานผลการศึกษาวิจัยซึ่งประกอบด้วยข้อมูล ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากงานวิจัยโดยละเอียด

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบข้อมูลการป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนในประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และแอฟริกาใต้

2. สามารถนำข้อมูลที่ค้นพบมาประยุกต์พัฒนาชุดการเรียนรู้เพื่อป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนของประเทศไทย

1.5 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

การพนันในประเทศไทย เกาหลีใต้ แอฟริกาใต้ และญี่ปุ่น มีฐานคิดมาจากบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้น โดยโดยผู้วิจัยแบ่งการพนันออกเป็นสองประเภท ดังนี้

การพนันพื้นบ้าน (Traditional Gambling) จัดเป็นการพนันประเภท Social Gambling เพื่อสันทนาการในครอบครัวและเพื่อนฝูงในช่วงเทศกาล ซึ่งรัฐบาลจะขออนุญาตให้เล่น เช่น การแข่งขันวัวกระทิงพื้นบ้านในเกาหลีใต้ การแข่งขันม้าในแอฟริกาใต้ หรือปาลิโกละในญี่ปุ่น ซึ่งการพนันประเภทนี้รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นมองว่ามีผลกระทบต่อสังคมไม่สูง

การพนันที่เน้นรายได้ (Business Gambling) จะเป็นการพนันประเภทที่หารายได้เข้ารัฐเน้นเหตุผลทางเศรษฐกิจ รัฐบาลสิงคโปร์จะมีการควบคุมอย่างเข้มงวด เช่น คาสิโน ล็อตตารี การพนันออนไลน์ และการทายผลกีฬาต่างๆ ซึ่งการพนันประเภทหลังรัฐบาลของประเทศเหล่านั้นมองว่าอาจมีผลกระทบต่อสังคมสูงกว่าประเภทแรก

บทที่ 2

ประเทศเกาหลีใต้

2.1 บริบทความเป็นมา

ธุรกิจการท่องเที่ยวเกี่ยวกับการพนันเป็นแนวคิดกระแสหลักที่รัฐบาลหลายประเทศตัดสินใจให้ดำเนินการ เช่น มาเก๊า สิงคโปร์ เวียดนาม และญี่ปุ่น

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ เปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาร่วมลงทุนด้วย โครงการพาราไดซ์ คาสิโน อินชอน (Paradise Casino Incheon) ในปี 2010 ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมารัฐบาลยังไม่เคยอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาร่วมลงทุนด้วย เช่น การลงทุนร่วมระหว่างซีซ่า เอนเตอร์เทนเมนต์ จากลาสเวกัส และลิปโป้กรุ๊ป ที่เป็นกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่จดทะเบียนในฮ่องกง คาสิโนแห่งนี้จะตั้งใกล้ๆ กับสนามบินนานาชาติอินชอน การเดินทางจึงรองรับนักท่องเที่ยวได้อย่างสะดวกโดยอดีตประธานาธิบดีพัก กึน เฮ ได้ตัดสินใจโครงการนี้ เพื่อหวังให้มีการกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอนาคต เป้าหมาย คือ กลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีนมาเที่ยวเพิ่มขึ้นเป็น 10 ล้านคนภายในปี 2020

นักวิชาการของมหาวิทยาลัยในเกาหลีใต้หลายแห่งมองว่า เกาหลีใต้เป็นทำเลทองในการที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวชาวจีน รวมถึงนักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นๆ มาเล่นการพนัน แม้ว่าเกาหลีใต้จะมีคาสิโนอยู่แล้ว 17 แห่ง โดยมีนักธุรกิจชาวเกาหลีเป็นเจ้าของทั้งหมด แต่สำหรับคาสิโนแห่งนี้ จะรับเพียงนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเท่านั้น นั่นหมายความว่า ประชากรที่ถือสัญชาติเกาหลีจะไม่สามารถเข้าเล่นได้

ในปี 2013-2015 รายได้จากอุตสาหกรรมการพนันในรูปของกำไร (Gross Gaming Yield : GGY) ของเกาหลีใต้มีมูลค่า 7,679 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 8,210 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ 7,788 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 0.6 ของ GDP เท่ากันทั้ง 3 ปี ส่วนในปี 2016 GGY ของเกาหลีใต้ เพิ่มขึ้นเป็น 8,487 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Korea National Gambling Control Commission, 2016)

มูลค่าการเติบโตของอุตสาหกรรมการพนันในเกาหลีใต้จะคู่ขนานกันคือการเติบโตของปัญหาการเสพติดการพนัน โดยในปี 2016 จำนวนผู้เสพติดการพนันมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น 5.1% เมื่อเทียบกับปี 2015 นำมาซึ่งปัญหาสังคมที่เป็นอันตราย ได้แก่ การล้มละลาย การฆ่าตัวตาย และความผิดทางอาญาส่วนบุคคล ภาครัฐจึงเกิดความพยายามสร้างการรับรู้ของสาธารณชนผ่านกิจกรรมที่เป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อป้องกันผลกระทบที่เป็นอันตรายจากการพนัน โดยกิจกรรมในระยะเริ่มต้นมุ่งเน้นการป้องกันผ่านโรงเรียนด้วยการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับระดับและความรุนแรงของปัญหาการพนันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กและเยาวชน โดยการพัฒนาและดำเนินการหลักสูตรการศึกษาต่างๆ สำหรับบุคลากรที่ฝึกอบรมเพื่อป้องกันปัญหาการพนัน (Ibid.)

ภายหลังจากที่เปิดศูนย์รับเรื่องปัญหาการพนัน หรือ Korea Centre on Gambling Problem ขึ้นแล้ว ปัญหาที่พบคือ โปรแกรมการป้องกันในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกัน และไม่มีศูนย์กลางในการดำเนินงาน ทางศูนย์ฯ จึงต้องพัฒนาโปรแกรมการป้องกันเพื่อเป็นต้นแบบให้แก่องค์กรและหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการพนัน โดยเริ่มโปรแกรมนำร่องในปี 2016 การคัดเลือกกลุ่มนักศึกษาจากมหาวิทยาลัย 30 แห่งทั่วประเทศจำนวน 643 คน เพื่อส่งเสริมการป้องกันปัญหาการพนันในหมู่นักศึกษามหาวิทยาลัย โดยมีกิจกรรมรณรงค์ป้องกันปัญหาการพนันในวิทยาเขตต่างๆ มีการบรรยายให้ความรู้เรื่องการพนันและการป้องกันปัญหาการพนัน เร่งพัฒนาเนื้อหาออนไลน์และออฟไลน์เพื่อใช้ในโรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยมศึกษา มหาวิทยาลัย ประชาชนทั่วไป และผู้ที่มีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมเกม รวมทั้งทำงานในองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากกลุ่มอายุที่ต่างกัน นอกจากนั้น คณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติ กำหนดให้ วันที่ 17

กันยายนของทุกปี คือวันจัดการติดยาเสพติดและการพนัน ในทุกปีมีการจัดงานประชุมวิชาการ จัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม เพื่อสร้างจิตสำนึกสาธารณะเกี่ยวกับผลกระทบที่เป็นอันตรายจากการเสพติดและการพนัน กระตุ้นให้สังคมให้ความสำคัญกับการป้องกันการเสพติดและการพนัน สร้างความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาการพนัน มีการขยายกลุ่มเป้าหมายไปยังเด็กและเยาวชนมากขึ้น ผ่านวิธีการต่างๆ เช่น การ์ตูน จัดทำโปสเตอร์ประชาสัมพันธ์สโลแกน การให้ความรู้จากผู้มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (Korea Center on Gambling Problems, 2013)

2.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล

คณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติ (NATIONAL GAMBLING CONTROL COMMISSION ACT, 2007) การจัดตั้งและสถานะของคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นภายใต้เขตอำนาจของนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการเกมและหน้าที่เฝ้าระวังที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเกมการพนันที่ผิดกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการจะดำเนินการภายใต้อำนาจของตนโดยอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงวัฒนธรรม กีฬาและการท่องเที่ยว (NATIONAL GAMBLING CONTROL COMMISSION ACT, 2012. Article 4)

สำหรับคณะกรรมการนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนี้อยู่ภายใต้เขตอำนาจตามกฎหมาย (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฉบับที่ 11426, 23 พฤษภาคม 2012) ดังนี้ (NATIONAL GAMBLING CONTROL COMMISSION ACT, 2012. Article 5)

- 1) กำหนดแผนบูรณาการเพื่อบริหารจัดการและกำกับดูแลอุตสาหกรรมเกมการพนันต่างๆ รวมทั้งการจัดธุรกิจผิดกฎหมาย
- 2) การรวบรวมธุรกิจแต่ละประเภทของอุตสาหกรรมเกมการพนัน จะต้องจัดทำแผนการรวบรวม โดยจะต้องแสดงงบการเงิน และสถานะทางธุรกิจแก่บริษัทที่ให้คำปรึกษาแต่ละบริษัท
- 3) การตรวจสอบสภาพธุรกิจจริงของธุรกิจเกมหรือการกำกับดูแลเพื่อป้องกันการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมาย
- 4) การเฝ้าระวังการประกอบธุรกิจการพนัน และเกมผิดกฎหมาย
- 5) กำหนดนโยบายและดำเนินการเพื่อลดผลกระทบของอุตสาหกรรมเกมและธุรกิจเกมผิดกฎหมายในสังคม เช่น การป้องกันและฟื้นฟูจากปัญหาการเสพติดและการพนัน
- 6) การจัดการและการดำเนินงานป้องกันการติดยาเสพติดและการพนันเพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพ
- 7) การสำรวจการวิจัยและการประเมินผลซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเกมการพนันให้กลายเป็นอุตสาหกรรมบันเทิงที่มีเสียงและกำจัดธุรกิจเกมการพนันที่ผิดกฎหมาย
- 8) การพัฒนาและเผยแพร่หลักสูตรการศึกษาแบบบูรณาการเพื่อเปลี่ยนแปลงการรับรู้ทางสังคมต่ออุตสาหกรรมเกมการพนันและป้องกันการเก็งกำไรในกิจกรรมต่างๆ
- 9) การดำเนินงานด้านการศึกษาเชิงป้องกันเพื่อปกป้องวัยรุ่นจากการเสพติดการพนัน
- 10) การตรากฎหมายและการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- 11) เรื่องอื่นๆ ตามที่กำหนดในหน้าที่หรืออำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้และพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับโครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติเกาหลี มีคณะกรรมการ 15 คนมีคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เปิดตัวเมื่อวันที่ 6 ธันวาคมปี 2016 คณะกรรมการถูก

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับดูแลเรื่องการควบคุมการพนันแห่งชาติในปี 2007 แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้พยายามปรับปรุงความถูกต้องของอุตสาหกรรมการพนันที่มีการรับรองโดยกฎหมายและมูลนิธิด้านการป้องกันการติดการพนัน โดยได้นำเอาระบบ CAP มาประเมินสำหรับการรักษาผู้ติดการพนันโดยการจัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหการพนันแห่งชาติ ตามแผนแม่บทแห่งชาติฉบับที่ 1 (2009 - 2013) และแผนแม่บทแห่งชาติฉบับที่ 2 (2014 -2018) เพื่อให้การพนันมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยคณะกรรมการชุดที่ 4 เสนอจัดตั้งอุตสาหกรรมการพนันที่มีคุณภาพ เช่น การจัดการระบบ CAP การเสริมสร้างการกำกับดูแลที่ดี การกำจัดการพนันที่ผิดกฎหมายและการป้องกันและการรักษาการติดการพนันโดยอาศัยความร่วมมือของอุตสาหกรรมการพนันที่ถูกกฎหมาย นอกจากนี้นโยบายของคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติยังมีเป้าหมายเพื่อสร้างอุตสาหกรรมการพนันเป็นกิจกรรมสันติภาพและความร่วมมือจากประชาชนแจ้งเบาะแสการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมายผ่านศูนย์ตรวจสอบการพนันที่ผิดกฎหมาย (ดู <http://www.ngcc.go.kr/eng/committee/chairman.do>; access to 19/3/18)

โครงสร้างบริหารของคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติเกาหลี ประกอบด้วย 5 ฝ่ายงาน ประกอบด้วย ฝ่ายวางแผนและกิจการทั่วไป (Planning & General Affairs) ฝ่ายป้องกันและรักษา (Prevention & Treatment) ฝ่ายกำกับดูแล (Supervisory) ฝ่ายวิจัยและวิเทศสัมพันธ์ (Research & Public Relations) และ ศูนย์ตรวจสอบการพนันที่ผิดกฎหมาย (Illegal Gambling Vigilance Center) ดังภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 โครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติเกาหลี



Source: <http://www.ngcc.go.kr/eng/committee/chairman.do>; access to 19/3/18.

การทำงานร่วมกับองค์กรและหน่วยงานอื่น

ในประเทศ ทำงานร่วมกับองค์กรและหน่วยงานของรัฐ องค์กรภาคธุรกิจ และองค์กรภาคประชาสังคม (ดู <http://www.ngcc.go.kr/eng/committee/chairman.do>; access to 19/3/18) ดังตารางที่ 2.1

-ระดับกระทรวง 11 หน่วยงาน ประกอบด้วย Ministry of Education, Ministry of Strategy and Finance, Ministry of Employment and Labor, Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, Ministry of Culture, Sports and Tourism, Ministry of Health and Welfare, Ministry of Gender

Equality and Family, Ministry of the Interior, The Republic of Korea Cheong Wa Dae, Office for Government Policy Coordination /Prime Minister's Secretariat และ Statistics Korea

-องค์กรของรัฐ 3 องค์กร ประกอบด้วย Korea Communications Standards Commission, Game Rating And Administration Committee และ The Korea Lottery Commission

-ภาคธุรกิจ 4 องค์กร ประกอบด้วย Korea Sports Promotion Foundation, Kangwon Land, Korea Racing Authority และ Korea Casino Association

-องค์กรป้องกันปัญหาจากการพนันและยาเสพติด 2 องค์กร ประกอบด้วย Korea Center On Gambling Problems และ Korean Association Against Drug Abuse

ตารางที่ 2.1 ทำงานร่วมกับองค์กรและหน่วยงานของรัฐในประเทศ

Organaztion	URL
The Republic of Korea Cheong Wa Dae	http://english.president.go.kr/
Office for Government Policy Coordination / Prime Minister's Secretariat	http://www.pmo.go.kr/en/
Ministry of Education	http://english.moe.go.kr/enMain.do
Ministry of Strategy and Finance	http://english.mosf.go.kr/
Ministry of Employment and Labor	http://www.moel.go.kr/english/main.jsp
Ninistry of Agriculture, Food and Rural Affairs	http://english.mafra.go.kr/main.jsp
Ministry of Culture, Sports and Tourism	http://www.mcst.go.kr/english/index.jsp
Ministry of Health and Welfare	http://www.mohw.go.kr/eng/index.jsp
Ministry of Gender Equality and Family	http://www.mogef.go.kr/eng/index.jsp
Statistics Korea	http://kostat.go.kr/portal/eng/index.action
Ministry of the Interior	http://www.mogaha.go.kr/eng/a01/engMain.do

Source: <http://www.ngcc.go.kr/eng/committee/chairman.do>; access to 19/3/18.

ตารางที่ 2.1 ทำงานร่วมกับองค์กร (ต่อ)

Organaztion	URL
Korea Communications Standards Commission	http://www.kocsc.or.kr/eng/Message.php
Game Rating And Administration Committee	http://www.grac.or.kr/english/Default.aspx
The Korea Lottery Commission	http://klc.go.kr/main.do

Source: <http://www.ngcc.go.kr/eng/committee/chairman.do>; access to 19/3/18.

ตารางที่ 2.1 ทำงานร่วมกับองค์กร (ต่อ)

Organaztion	URL
Korea Sports Promotion Foundation	http://english.kspo.or.kr/
Kangwon Land	http://kangwonland.high1.com/eng/Khome/main.high1
Korea Racing Authority	http://www.kra.co.kr/globalEn/main.do
Korea Casino Association	http://koreacasino.or.kr/?lang=en

Organaztion	URL
Korea Center On Gambling Problems	https://www.kcgp.or.kr/eng/main.do
Korean Association Against Drug Abuse	http://www.drugfree.or.kr/images/main/kaada_eng-cha.pdf

Source: <http://www.ngcc.go.kr/eng/committee/chairman.do>; access to 19/3/18.

ต่างประเทศ ทำงานร่วมกับองค์กรและหน่วยงานระหว่างประเทศ ดังนี้

-สถาบันระหว่างประเทศ มี 3 สถาบัน ประกอบด้วย The National Center for Responsible Gaming, National Council on Problem Gambling และ The International Association of Gaming Regulators (IAGR)

-ระดับองค์กร กระจายทั่วโลกดังนี้ ทวีปแอฟริกา 10 องค์กร โอเชียเนีย 7 องค์กร เอเชีย 4 องค์กร อเมริกากลางและอเมริกาใต้ 6 องค์กร ยุโรป 23 องค์กร และอเมริกาเหนือ 29 องค์กร

-สำหรับเอเชียมีความสัมพันธ์กับ Macau Gaming Inspection and Coordination Bureau, Cagayan Economic Zone Authority, Philippine Amusement and Gaming Corporation และ Casino Regulatory Authority

รายได้และการจัดเก็บภาษีจากกิจการการพนัน

ผลประกอบการ (Turnover) ของกิจการการพนันในปี 2016 สามารถทำรายได้รวมทั้งสิ้น 219,777,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2015 ร้อยละ 7.2 และเพิ่มขึ้นในช่วง 10 ปี เฉลี่ยร้อยละ 8.2 ต่อปี (ดู http://www.ngcc.go.kr/eng/stats/scale_speculation.do; access to 19/3/18) ในปี 2016 มีโครงสร้างรายได้ดังนี้ การพนันแข่งม้า ร้อยละ 35.2 สปอร์ต โตโต้ ร้อยละ 20.2 ล็อตเตอรี่ ร้อยละ 17.7 ร้อยละ คาสิโน ร้อยละ 13.2 แข่งจักรยาน ร้อยละ 10.4 แข่งมอเตอร์ไซค์ ร้อยละ 3.1 และแข่งวัวกระทิง ร้อยละ 0.1 ของผลประกอบการทั้งหมด (ตารางที่ 2.2)

อัตราผลตอบแทนรวมจากการพนัน (Gross Gambling Yield : GGY) ในปี 2016 เป็นเงินทั้งสิ้น 93,457,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2015 ร้อยละ 5.9 และเพิ่มขึ้นในช่วง 10 ปี เฉลี่ยร้อยละ 8.4 ต่อปี โครงสร้างรายได้ดังนี้ การพนันแข่งม้า ร้อยละ 22.3 สปอร์ต โตโต้ ร้อยละ 17.2 ลีอตตารี ร้อยละ 20.4 ร้อยละ คาสีโน ร้อยละ 31.1 แข่งจักรยาน ร้อยละ 6.8 แข่งมอเตอร์ไซค์ ร้อยละ 2.1 และแข่งวัวกระทิง ร้อยละ 0.1 ของผลประกอบการทั้งหมด (ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.2 รายได้และการจัดเก็บภาษีจากกิจการการพนันในปี 2016

(hundred million won, %)

2016		Casino		Horse racing	Bicycle racing	Motorboat racing	Lottery	Sports Toto	Bullfighting	Total
		Kangwon Land	Only for foreigners							
Turnover (share)		16,277	12,757	77,459	22,818	6,898	38,855	44,414	299	219,777
		7.41	5.80	35.24	10.38	3.14	17.68	20.21	0.14	100
GGY (gross gambling yield) (share)		16,277	12,757	20,795	6,386	1,926	19,082	16,050	84	93,357
		17.44	13.66	22.27	6.84	2.06	20.44	17.19	0.09	100
Number of visitors (Thousand people)		3,169	2,363	13,168	5,520	2,126	-	-	717	-
Average betting price per person (US\$)		51.36	53.99	58.82	41.34	32.45	-	-	4.17	-
Number of premises (Off-course)		1	16	3	3	1	-	-	1	25
		-	-	31	20	17	-	-	-	68
Taxes	National taxes	2,806	869	4,041	621	176	-	-	6	8,519
	Local taxes	234	74	11,142	3,170	966	-	-	22	15,608
	Total taxes	3,040	943	15,183	3,791	1,142	-	-	29	24,128
	Tax contribution rate to GGY	18.68	7.39	73.01	59.36	59.29	-	-	34.52	25.84
Funds	Total funds	3,287	1,201	1,752	789	167	16,672	11,835	-	35,703
	Fund contribution rate to GGY	20.19	9.41	8.43	12.36	8.67	87.37	73.74	-	38.24

Source : National Gambling Control Commission, 2016.

ภาษี (Taxes) ในปี 2016 เป็นเงินภาษีทั้งสิ้น 24,128,000 ล้านบาท โดยแยกเป็นภาษีส่วนกลาง (National Taxes) ร้อยละ 35.3 ภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) ร้อยละ 64.7 อัตราภาษีเก็บจาก GGY จำแนกตามประเภทการพนันดังนี้ การพนันแข่งม้า อัตราร้อยละ 73.01 คาสีโน อัตราร้อยละ 26.07 แข่งจักรยาน อัตราร้อยละ 59.36 แข่งมอเตอร์ไซค์ อัตราร้อยละ 59.29 และแข่งวัวกระทิง อัตราร้อยละ 34.52 ของ GGY โดยลีอตตารี และสปอร์ต โตโต้ ไม่ได้จัดเก็บภาษี (ตารางที่ 2.2)

เงินกองทุน (Funds) ในปี 2016 เป็นเงินภาษีทั้งสิ้น 35,703,000 ล้านบาท เงินกองทุนเก็บจาก GGY จำแนกตามประเภทการพนันดังนี้ การพนันแข่งม้า อัตราร้อยละ 8.43 คาสีโน อัตราร้อยละ 29.6 แข่งจักรยาน อัตราร้อยละ 12.36 แข่งมอเตอร์ไซค์ อัตราร้อยละ 8.67 ของ GGY ส่วนแข่งวัวกระทิงไม่ได้จัดเก็บ โดยลีอต

ตารี และสปอร์ต โตโต้ ไม่ได้จัดเก็บภาษีนั้นจะถูกเก็บเงินเข้ากองทุนในอัตราสูงกว่าการพนันประเภทอื่น คือ อัตราร้อยละ 87.37 และ 73.74 ของ GGY (ตารางที่ 2.2)

ส่วนจำนวนผู้ประกอบการกิจการพนัน ระหว่างปี 2006-2016 นั้น พบว่า คาสีโนสำหรับชาวต่างชาติมี 16 แห่ง คาสีโนสำหรับคนท้องถิ่นและต่างชาติมี 1 แห่ง แข่งม้าในสนามมี 3 แห่ง แข่งม้านอกสนามมี 31 แห่ง (ปี 2006 มี 33 แห่ง) แข่งจักรยานในสนามมี 3 แห่ง แข่งจักรยานนอกสนามมี 20 แห่ง แข่งมอเตอร์ไซค์ในสนามมี 1 แห่ง แข่งมอเตอร์ไซค์นอกสนามมี 17 แห่ง ส่วนล็อตตารีมี 12 แห่ง และสปอร์ต โตโต้มี 23 แห่ง และแข่งวัวกระทิงมี 1 แห่ง ดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 จำนวนผู้ประกอบการ จำแนกตามประเภทกิจการการพนันระหว่างปี 2006-2016

Type of industry		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Casino	Kangwon Land	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Only for foreigners	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
	Number of premises	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
Horse-racing	On-course	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	Off-course	33	32	32	31	31	30	30	30	30	30	31
Bicycle-racing	On-course	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	Off-course	19	20	21	21	21	21	21	21	20	20	20
	Number of premises	22	23	24	24	24	24	24	24	23	23	23
Motorboat-racing	On-course	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Off-course	12	14	15	15	15	15	17	17	17	17	17
	Number of premises	13	15	16	16	16	16	18	18	18	18	18
Lottery	Number of types	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Sports Toto	Number of types	18	16	19	17	17	18	20	19	22	22	23
Bullfighting	On-course	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1

Source : National Gambling Control Commission, 2016.

สำหรับจำนวนผู้เล่นการพนัน ระหว่างปี 2006-2016 นั้นพบว่ามีผู้เข้าเล่นการพนันแต่ละประเภท ระหว่างปี 2006-2016 มีผู้เล่นจำนวนระหว่าง 27-39 ล้านคน โดยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากปี 2006 มีผู้เล่นจำนวน 30 ล้านคน มีจำนวนเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2007-2010 มีจำนวน 39 ล้านคน และลดลงในปี 2016 มีจำนวน 27 ล้านคน โดยการพนันแข่งม้ามีคนเข้าเล่นมากที่สุด ตามด้วย คาสีโน แข่งจักรยาน และแข่งมอเตอร์ไซค์ ตามลำดับ ดังตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 จำนวนผู้เล่นการพนัน จำแนกตามประเภทการพนัน ระหว่างปี 2006-2016

(Thousand people)

Type of industry		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Casino	Kangwon Land	1,794	2,452	2,915	3,045	3,091	2,983	3,025	3,068	3,007	3,133	3,169
	Only for foreigners	988	1,176	1,277	1,676	1,946	2,101	2,384	2,707	2,962	2,614	2,363
	Number of premises	2,782	3,628	4,192	4,721	5,037	5,084	5,409	5,775	5,969	5,747	5,532
Horse-racing	On-course	3,614	4,540	4,806	4,854	4,880	4,995	5,017	4,888	4,773	5,343	5,219
	Off-course	15,830	17,144	16,427	16,821	16,932	14,523	11,121	11,029	10,523	8,274	7,949
	Subtotal	19,444	21,684	21,233	21,675	21,812	19,518	16,138	15,917	15,296	13,617	13,168
Bicycle-racing	On-course	1,451	1,724	1,690	1,950	1,885	1,780	1,648	1,526	1,398	1,389	1,472
	Off-course	4,193	7,324	7,158	7,479	7,524	7,526	6,200	5,455	3,908	4,153	4,048
	Subtotal	5,644	9,048	8,848	9,429	9,409	9,306	7,848	6,981	5,306	5,542	5,520
Motorboat-racing	On-course	216	299	291	302	256	272	275	265	298	292	300
	Off-course	1,752	2,327	3,141	3,198	3,030	3,115	2,621	2,516	2,089	1,922	1,826
	Subtotal	1,968	2,626	3,432	3,500	3,286	3,387	2,896	2,781	2,387	2,214	2,126
Bullfighting	On-course	-	-	-	-	-	92	340	1,017	34	637	717
Total		29,838	36,986	37,705	39,325	39,544	37,387	32,631	32,471	28,992	27,757	27,063

Source : National Gambling Control Commission, 2016.

2.3 กฎหมายและการจัดการผลกระทบ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อุตสาหกรรมการพนันในประเทศเกาหลีจะมีกฎหมายควบคุมการพนันแยกตามประเภท เช่น คาสีโน จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการส่งเสริมการท่องเที่ยวปี 2007 (TOURISM PROMOTION ACT 2007) การแข่งม้า อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งม้าในปี 2007 (Korea Racing Authority Act 2007) การแข่งจักรยานและมอเตอร์เรือ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งจักรยานและมอเตอร์เรือในปี 2007 (Bicycle and Motorboat Racing Act 2007) ล็อตเตอรี่ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติตั๋วสลากและกองทุนลอตเตอรี่ในปี 2007 (Lottery Tickets and Lottery Fund Act 2007) สपोर्ट โตโต้ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมสนับสนุนกีฬาแห่งชาติ (National Sports Promotion Act 2007) และการแข่งวัวกระทิง อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันวัวกระทิงพื้นบ้าน (Traditional Bullfight Match Act 2007)

ด้วยการพนันในประเทศเกาหลีที่มีจำนวนมากทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายทำให้รัฐบาลเกาหลีจึงจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติในปี 2007 (NATIONAL GAMBLING CONTROL COMMISSION ACT 2007) มีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวมาแล้วถึง 6 ครั้ง โดยปรับปรุงแก้ไขล่าสุดคือปี 2014 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

คณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติ (NATIONAL GAMBLING CONTROL COMMISSION ACT) การจัดตั้งและสถานะของคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นภายใต้เขตอำนาจของนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการเกมและหน้าที่เฝ้าระวังที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเกมการพนันที่ผิดกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการจะดำเนินการภายใต้อำนาจของตนโดยอิสระ (ตามมาตรา 4) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงวัฒนธรรม กีฬาและการท่องเที่ยว โดยจัดตั้งขึ้นในปี 2012 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีดังนี้

มาตรา 1 วัตถุประสงค์ พระราชบัญญัตินี้ คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเกมให้กลายเป็นอุตสาหกรรมบันเทิงโดยลดผลกระทบจากอุตสาหกรรมเกมและตรวจสอบธุรกิจเกมที่ผิดกฎหมายโดยการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติขึ้นเพื่อส่งเสริมสวัสดิการของประชาชน (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฉบับที่ 11426, พฤษภาคม 23, 2012)

มาตรา 2 นิยามและความหมาย คำที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ดังต่อไปนี้ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฉบับที่ 11426, พฤษภาคม 23, 2012)

1. คำว่า "อุตสาหกรรมเกม" หมายถึงสิ่งต่อไปนี้

- ก) ธุรกิจคาสีโน ธุรกิจคาสีโนภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยวและพระราชบัญญัติพิเศษในการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาพื้นที่ว่างเปล่า
- ข) การแข่งม้า แข่งม้าภายใต้พระราชบัญญัติสมาคมแข่งเกาหลี่
- ค) การแข่งจักรยานและมอเตอร์ไซด์ การแข่งจักรยานและมอเตอร์ไซด์ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันจักรยานและมอเตอร์ไซด์
- ง) สลากกินแบ่ง ตัวหวยภายใต้การจับสลากและพระราชบัญญัติกองทุนสลากกินแบ่ง
- จ) โปรโมชันการเดิมพันกีฬา การพนันกีฬาภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการกีฬาแห่งชาติ
- ฉ) การแข่งขันสู้วัวกระทิง การแข่งขันวัวกระทิงตามกฎหมายการแข่งขันกระทิงแบบดั้งเดิม

2. คำว่า "การเข้าสู่องค์กรธุรกิจการเล่นเกม" หมายความว่ารายการใดรายการหนึ่งต่อไปนี้

- ก) องค์กรธุรกิจคาสีโนภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยวและพระราชบัญญัติพิเศษในการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาพื้นที่ว่างเปล่า
- ข) สมาคมแข่งรถเกาหลี่ ตามพระราชบัญญัติสมาคมแข่งรถเกาหลี่
- ค) การเข้าสู่ธุรกิจจัดแข่งรถ ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันจักรยานและมอเตอร์ไซด์
- ง) ผู้ประกอบธุรกิจบัตรหวยและสลากกินแบ่ง ภายใต้บัตรหวยและพระราชบัญญัติกองทุนสลากกินแบ่ง
- จ) มูลนิธิส่งเสริมกีฬาโอลิมปิกกรุงโซลและผู้ได้รับมอบอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการกีฬาแห่งชาติ
- ฉ) ผู้จัดการแข่งขันสู้วัวกระทิงและกลุ่มธุรกิจที่ได้รับความไว้วางใจภายใต้พระราชบัญญัติการต่อสู้กระทิงแบบดั้งเดิม

3. คำว่า "ธุรกิจเกมผิดกฎหมาย" หมายถึงธุรกิจเกมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งต่อไปนี้

- ก) ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการกระทำที่ต้องห้ามหรือจำกัดในการประกอบธุรกิจเกมการพนันตามกฎหมายแต่ละข้อตามที่ระบุไว้ในมาตรา 2 อนุวรรค 1

ข) การให้บริการใดๆ ที่ทำให้ผู้ใช้สามารถกระทำการเชิงกำไรได้จะต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมอุตสาหกรรมเกม

ค) การให้บริการใดๆ ที่ทำให้ผู้ใช้สามารถกระทำการเชิงกำไรได้โดยใช้เครือข่ายข้อมูลและเครือข่ายการสื่อสารภายใต้พระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้ข้อมูลและเครือข่ายการสื่อสารและการป้องกันข้อมูล ฯลฯ (ยกเว้นธุรกิจเกมทั้งสองแห่งที่กล่าวถึงในมาตรา 2 อนุวรรค 1 และการเชิงกำไร ธุรกิจภายใต้กฎหมายว่าด้วยคดีพิเศษเกี่ยวกับการควบคุมและลงโทษการเชิงกำไร ฯลฯ)

กล่าวคือธุรกิจคาสิโนออนไลน์ การแข่งม้า การแข่งจักรยานและมอเตอร์ไซด์ สลากกินแบ่ง โปรโมชั่นการเดิมพันกีฬา และการแข่งขันส้วมกระติ่ง ผู้จัดให้บริการและผู้เข้าใช้บริการจะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

มาตรา 14 จัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหาการพนันแห่งประเทศไทย (Korea Center on Gambling Problems)

1. จัดตั้งศูนย์ปัญหาการพนันแห่งประเทศไทย (ต่อไปนี้จะเรียกว่า "ศูนย์") เพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับปัญหาการเสพติดการพนันที่เกิดจากอุตสาหกรรมเกมหรือธุรกิจเกมการพนันที่ผิดกฎหมาย (ดังภาพที่ 2.2) มีหน้าที่ดังนี้

- 1) ให้คำปรึกษาการศึกษาและการประชาสัมพันธ์เพื่อการป้องกันและการฟื้นฟูสมรรถภาพและการพัฒนาและเผยแพร่โครงการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเกมหรือธุรกิจเกมการพนัน
- 2) การสำรวจการวิจัยการวิเคราะห์และการประเมินผล
- 3) การฝึกอบรมวิชาชีพเพื่อการป้องกันและการฟื้นฟูสมรรถภาพปัญหาที่เกิดจากการเสพติดการพนัน
- 4) การเชื่อมโยงและความร่วมมือกับสถาบันทางการแพทย์เฉพาะทาง ฯลฯ
- 5) สนับสนุนการให้บริการป้องกันและการฟื้นฟูสมรรถภาพเสพติดการพนัน
- 6) การแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศและความร่วมมือในการป้องกันและการฟื้นฟูสมรรถภาพเสพติดการพนัน
- 7) โครงการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลหรือคณะกรรมการ
- 8) โครงการหรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันและการฟื้นฟูจากปัญหาการเสพติดการพนันที่เกิดจากอุตสาหกรรมเกมหรือธุรกิจเกมการพนันที่ผิดกฎหมาย

2. ศูนย์จะเป็นนิติบุคคล

3. ศูนย์จะมีจำนวนกรรมการไม่เกิน 15 คน รวมทั้งกรรมการที่เป็นหัวหน้าและผู้สอบบัญชีคนหนึ่งเป็นผู้บริหารและให้คณะกรรมการบริหารเลือกตั้งโดยคณะกรรมการตามที่ประธานเห็นชอบ โดยกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารและเรื่องที่สำคัญอื่น ๆ ตามข้อบังคับขององค์กร

4. ในกรณีที่ศูนย์ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับขององค์กรต้องได้รับอนุมัติจากประธาน

5. รัฐบาลและคณะกรรมการอาจให้ความช่วยเหลือศูนย์ด้วยเงินอุดหนุนหรือเงินสมทบให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็นภายในวงเงินงบประมาณ

6. ศูนย์จัดทำแผนโครงการและร่างงบประมาณให้ไม่ช้ากว่าวันเริ่มต้นของแต่ละปีตามที่กำหนดโดยประธานาธิบดีเพื่อให้ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ เช่นเดียวกับกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขแผนโครงการหรือร่างงบประมาณ

7. ถ้าจำเป็นศูนย์ฯ อาจจัดตั้งและดำเนินการศูนย์ในประเทศโดยได้รับความเห็นชอบจากประธาน

8. ห้ามใช้บุคคลอื่นนอกเหนือจากศูนย์ "ศูนย์แก้ไขปัญหาการพนันแห่งประเทศไทย" หรือชื่ออื่นที่คล้ายคลึงกัน

9. เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งที่มีชื่อจัดตั้งขึ้นมาใช้บังคับกับศูนย์โดยอนุโลม (ฉบับเต็มแก้ไขโดยพระราชบัญญัติฉบับที่ 11426 วันที่ 23 พฤษภาคม 2012)

การจัดการผลกระทบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการรายงานของ National Gambling Control Commission พบว่ามูลค่าการพนันอุตสาหกรรมพนันในเกาหลีดัตช์เพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าเป็น 20.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2016 เทียบกับ 12.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2006 และอัตราการแพร่หลายของการติดการพนันอยู่ในอัตราร้อยละ 5.1% ซึ่งสูงกว่าอัตราการติดการพนันในประเทศใหญ่ ๆ 2 ถึง 3 เท่า ตัวเลขปัจจุบันของปัญหาการพนันในเกาหลีดัตช์มีประมาณ 1.97 ล้าน (ผู้ที่มีอายุ 20 ขึ้นไป) จำนวนผู้เล่นที่มีปัญหาถือว่าติดพนันซึ่งต้องได้รับการรักษาทันทีประมาณห้าแสนกว่าคน

แสดงให้เห็นถึงการสนใจในเกมการพนันของชาวเกาหลีดัตช์เป็นอย่างมาก เกาหลีดัตช์อนุญาตให้มีการพนันที่ถูกกฎหมายจำนวน 6 ประเภท ได้แก่ คาสิโน แข่งม้า แข่งจักรยาน แข่งเรือ ลอตเตอรี่ และลอตเตอรี่กีฬา การพนันที่ได้รับความนิยม 3 อันดับแรกในช่วงระหว่างปี 1990 ถึงปี 2015 ได้แก่ ลอตเตอรี่ การพนันแข่งม้า และคาสิโน

สืบเนื่องจากการออกสลากครั้งแรกในเดือนธันวาคมปี 2002 ส่งผลให้เกิดการจัดระบบข้อมูลของกฎหมายและรัฐบาลเกาหลีดัตช์ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสลากกินแบ่งและสลากกินแบ่งรัฐบาล อีกทั้งจัดตั้งคณะกรรมการสลากกินแบ่งเป็นครั้งแรกในปี 2004 เพื่อกำกับดูแลกิจการสลาก จะเห็นได้ว่าเป็นตัวอย่างที่อุตสาหกรรมพนันถูกยกระดับความสำคัญขึ้นมาในระดับนโยบายสาธารณะในเกาหลีดัตช์ แสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมกิจการสลากได้รับความนิยมสูงและกินพื้นที่นโยบายที่สำคัญ ผ่านปฏิกิริยาของประชาชนและสื่อมวลชน

การวิเคราะห์ข่าวเกี่ยวกับอุตสาหกรรมพนันในเกาหลีดัตช์ ได้แบ่งรูปแบบตามประเภทของการพนันออกเป็นสี่ประเภท ได้แก่ 1. การโฆษณาประชาสัมพันธ์ 2. ข้อมูลที่จำเป็น 3. ประเด็นทางสังคม (สาธารณะ) 4. ข้อมูลปัญหาทางสังคมที่สำคัญ ข่าวที่กำหนดให้เป็นวาระสาธารณะ กล่าวอีกนัยหนึ่งนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการพนัน ดังตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 News Framing and Connectivity by Gambling Industry

spread intention ↑ framing characteristic ↓ dismissal	1. advertising publicity i.e.) horse racing : racing, park	3. social issue → public agenda i.e.) lottery : win, jackpot
	2. mandatory information i.e.) sports betting : manipulation, Orion	4. major information i.e.) casino : gambling, illegality
low ← news spread (public's interest) → high		

หน่วยงานและโครงการที่ให้การป้องกันและฟื้นฟูผู้ติดพนัน

1. Korea Center on Gambling Problems (KCGP)

จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคมปี 2013 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อปฏิบัติการกิจในการให้บริการป้องกันและบำบัดผู้ติดพนัน หรือมีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการพนัน ผ่านข้อมูลการป้องกันที่จัดเตรียมให้เหมาะสมกับระดับชั้นการศึกษา สร้างความตระหนักถึงระดับและความรุนแรงของปัญหาการพนันดำเนินการพัฒนาและเสริมสร้างความสามารถของบุคลากรการฝึกอบรมหลักสูตรการศึกษาต่างๆ เพื่อเป็นกำลังในการร่วมป้องกันปัญหาการพนันที่เกิดขึ้น อีกทั้งดำเนินการฝึกอบรมครูทั่วประเทศเกาหลีใต้เพื่อให้สามารถเฝ้าระวังเยาวชนที่ติดพนัน หรือได้รับผลกระทบจากการพนันได้อย่างเหมาะสม ปัญหาสังคมที่เป็นอันตรายยิ่งจากการติดการพนัน ได้แก่ การล้มละลาย การฆ่าตัวตาย และความผิดทางอาญาส่วนบุคคล ดังนั้น KCGP จึงพยายามสร้างการรับรู้ของสาธารณชนผ่านกิจกรรมที่เป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อป้องกันผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อการพนันและป้องกันการติดยาเสพติด (ดู <https://www.kcgp.or.kr/eng/mainprojects.do>)

ดังภาพที่ 2.2



รูปแบบการให้บริการ

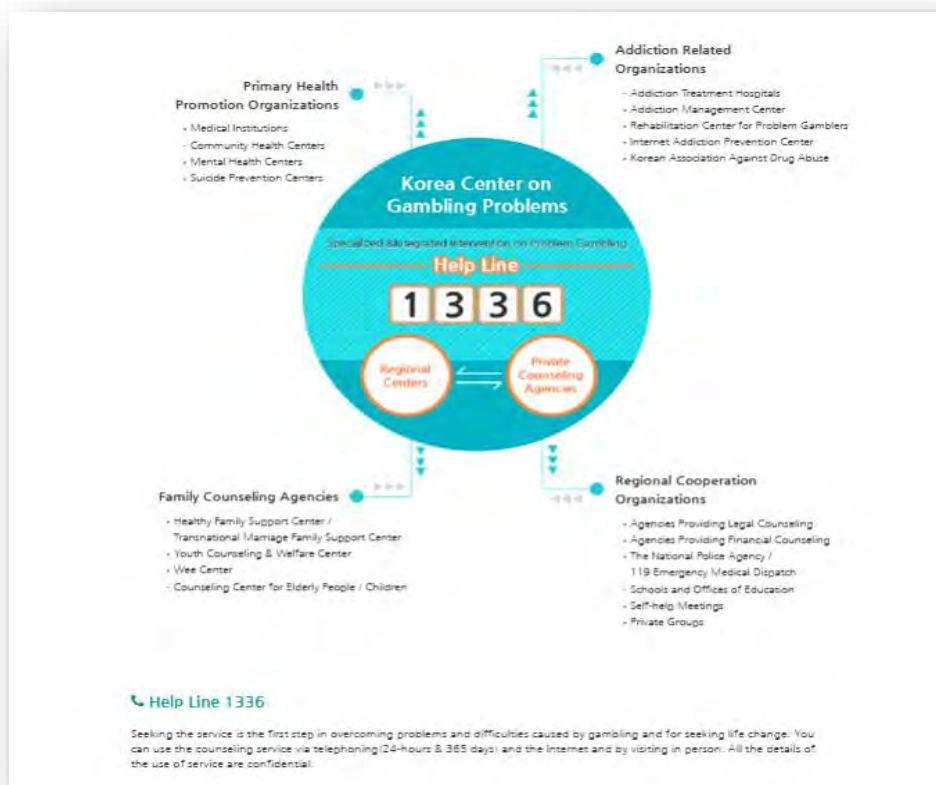
- พัฒนาโปรแกรมและให้คำปรึกษา ให้ความรู้ ส่งเสริม ป้องกันและรักษาผู้ติดการพนัน
- วิเคราะห์และประเมินผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพนัน
- สนับสนุนบุคลากรที่เชี่ยวชาญในการป้องกันและรักษาผู้ติดการพนัน
- ให้ความร่วมมือกับสถาบันทางการแพทย์ในการป้องกันและรักษาผู้ติดการพนัน
- สนับสนุนการป้องกัน การรักษาและฟื้นฟูผู้ที่มีปัญหาการเล่นการพนันและผู้ติดพนัน
- แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความร่วมมือในการป้องกันและรักษาผู้ติดพนันระหว่างประเทศ

Help Line 1336

ในวันที่ 11 พฤศจิกายน 2013 ได้เปิดให้บริการสายด่วนซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงบริการให้คำปรึกษาได้ทุกที่ทุกเวลา โดยให้บริการทุกวัน ตลอด 24 ชั่วโมง กลุ่มเป้าหมายได้แก่ผู้ติดการพนัน และผู้ที่ประสบปัญหาจากการพนันและต้องการคำปรึกษาหรือความช่วยเหลือ (ดังภาพที่ 2.2)



ภาพที่ 2.2 โครงสร้างการทำงานของ Korea Center on Gambling Problems



โครงการที่เชื่อมต่อและร่วมมือกับหน่วยงานให้คำปรึกษาเอกชน

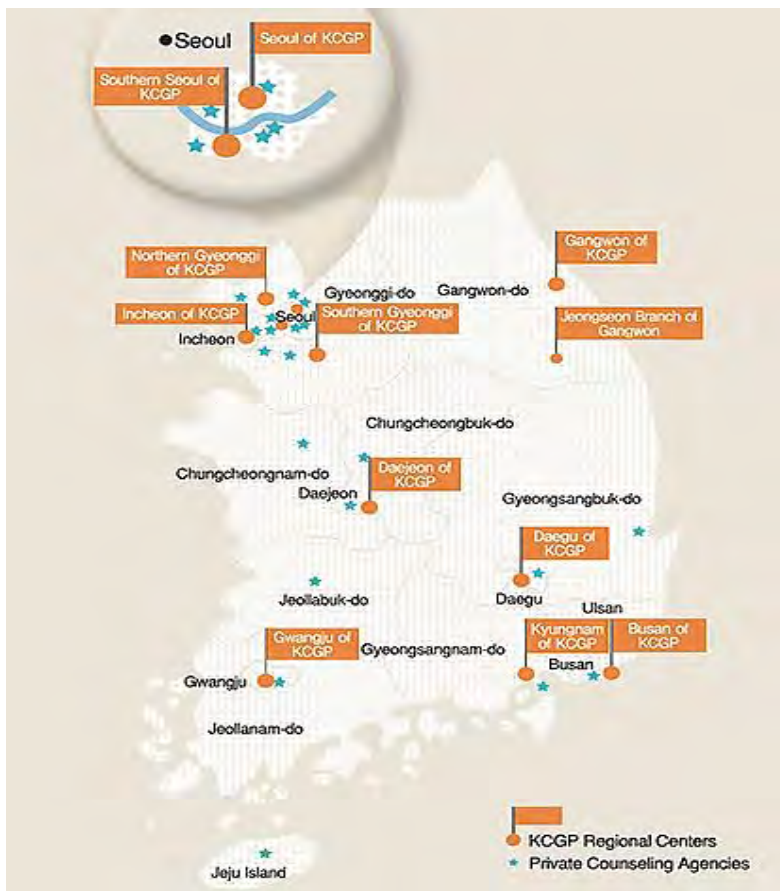
เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพนันให้มากขึ้น และเพิ่มช่องทางในการเยียวยาฟื้นฟูสมาชิกในครอบครัวที่กำลังเผชิญปัญหาติดการพนัน KCGP ดำเนินการเซ็นสัญญากับหน่วยงานให้คำปรึกษาส่วนตัว 21 แห่ง ทั่วประเทศตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2014 เพื่อให้ทั้ง 21 แห่งบริการให้คำปรึกษาแก่ผู้ติดการพนันในพื้นที่ต่างๆ ทุกภูมิภาคของเกาหลีใต้



โครงการบูรณาการฟื้นฟูผู้ติดการพนัน

โครงการบูรณาการบริการฟื้นฟูผู้ติดการพนันและสมาชิกในครอบครัว เป็นการร่วมมือกันระหว่าง KCGP และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละภูมิภาค ให้คำปรึกษาและบำบัดผู้ติดพนัน รวมไปถึงครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากการพนันจากบุคลากรมืออาชีพและเป็นระบบ ให้บริการรักษาผู้ป่วยฉุกเฉินและผู้ป่วยนอกที่เกิดปัญหาจากการเล่นการพนัน ผู้ที่ได้รับความทุกข์ทรมานจากภาวะวิกฤติหรือปัญหาทางจิตเวชที่เกิดจากการพนัน ผ่านการเชื่อมต่อการฟื้นฟูของหน่วยงานต่างๆ และโปรแกรมบำบัดที่หลากหลาย ดังภาพที่ 2.3

ภาพที่ 2.3 KCGP Regional Centers



โครงการณรงค์ให้ความรู้เรื่องการพนันและการแข่งขันเพื่อป้องกันปัญหาการพนัน

ทุกปี KCGP จัดกิจกรรมเฉลิมฉลอง จัดการประชุมวิชาการ กิจกรรมส่งเสริมวัฒนธรรม จัดแคมเปญต่างๆ ในสัปดาห์การให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันกับปัญหา (ทุกวันที่ 17 กันยายน คือวันที่คณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติกำหนดให้เป็นวันขจัดการติดพนัน) กิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อสร้างความตระหนักรู้ของสาธารณชนเกี่ยวกับผลกระทบที่เป็นอันตรายของการติดการพนัน และเพื่อกระตุ้นให้สังคมให้ความสำคัญกับการป้องกันการเสพติดการพนัน



การสนับสนุนหน่วยงานเอกชนและกิจกรรมการป้องกันมหาวิทยาลัย

ภายหลังการจัดกิจและจัดโปรแกรมการป้องกันปัญหาการพนันแล้ว การจัดตั้งศูนย์กลางเพื่อดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายเป็นสิ่งที่จำเป็น KCGP จึงพัฒนาโปรแกรมการป้องกันที่เป็นต้นแบบแก่องค์กรและหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการพนัน โดยโครงการต้นแบบเริ่มในปี 2014 เป็นต้นมา และปัญหาการพนันในหมู่นักศึกษากลายเป็นประเด็นทางสังคมที่เร่าร้อนในปี 2016 มีการคัดกลุ่มนักศึกษาจากมหาวิทยาลัย 30 แห่งทั่วประเทศ จำนวน 643 คน เพื่อร่วมส่งเสริมการป้องกันปัญหาการพนันในหมู่นักศึกษามหาวิทยาลัย ผ่านกิจกรรมการรณรงค์ป้องกันปัญหาการพนันในวิทยาเขต การบรรยายเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการพนัน เป็นต้น



2.4 โครงสร้างระบบการศึกษา

เกาหลีใต้ ปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ ในปี 2001 และเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีอำนาจที่ครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาในโรงเรียนไปจนถึงการศึกษาเพื่อสังคม และการศึกษาตลอดชีวิตในทุกๆภาคส่วนของสังคม โครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ กระทรวงที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง และสำนักงานเขตการศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต่างๆ ซึ่งกระทรวงได้กระจายอำนาจการบริหารจัดการ และงบประมาณให้แก่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการมีสภาที่ปรึกษาระดับนโยบาย (Advisory Council for Education and Human Resources Development Policy) ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี และมีสภาที่ปรึกษาด้านการศึกษา (Central Council on Education) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลการศึกษาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (Korean Educational Development Institute, 2015) ระบบการศึกษาของเกาหลีกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาตามความสามารถ ระบบการศึกษาเป็นระบบ 6-3-3-4 คือ ชั้นประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี มัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี และวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย 4 ปี (ดู OECD (2012-13), Korea : Overview of the education system)

การศึกษาขั้นพื้นฐาน มีทั้งหมด 3 ระดับ คือ อนุบาลศึกษาหรือก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา

การศึกษาก่อนประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่หลากหลายลักษณะ จัดสำหรับเด็กอายุ 3-5 ปี หลักสูตรการสอนจะครอบคลุมถึงกิจกรรมทางกายภาพสังคม การแสดงออก ภาษาและการเรียนรู้ กระทรวงศึกษาธิการ

เกาหลีพยายามจัดให้โรงเรียนของรัฐมีการสอนระดับอนุบาล พร้อมๆ กับกระตุ้นให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมจัดการศึกษาในระดับนี้มากขึ้น ยังมีหลายหน่วยงานที่ร่วมจัดการศึกษาระดับนี้ในรูปแบบต่างๆ เช่น จัดในรูปแบบของศูนย์ดูแลเด็ก ของกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

การศึกษาระดับประถมศึกษา การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับและจัดให้ฟรีสำหรับเด็กตั้งแต่อายุ 6 ขวบขึ้นไป

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการศึกษาบางบังคับและฟรีบางส่วน คือฟรีในส่วนของนักเรียนที่อยู่ในพื้นที่ชนบทและนักเรียนในกลุ่มการศึกษาพิเศษภายใต้ข้อกำหนดของประกาศกฎหมายส่งเสริมการศึกษาพิเศษ (Special Education Promotion Act) นักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาจะได้รับการคัดเลือกให้เข้าเรียนโรงเรียนมัธยมศึกษาในพื้นที่ด้วยวิธีจับฉลาก วิธีการเช่นนี้ใช้ทั้งการรับนักเรียนในโรงเรียนมัธยมของรัฐและเอกชน

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาระดับนี้แบ่งออกเป็น 2 สาย คือ 1) มัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ และ 2) มัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ

โรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสองสายแยกย่อยตามเป้าหมายเฉพาะวิชาหลายอย่าง ได้แก่ โรงเรียนด้านวิทยาศาสตร์ ศิลปะ ภาษาต่างประเทศ พลศึกษา เพื่อมุ่งหวังตอบสนองเด็กที่มีอัจฉริยภาพให้พัฒนาไปสู่โปรแกรมการศึกษาแบบเฉพาะเจาะจง เช่น โรงเรียนวิทยาศาสตร์ยงจิน (Kyonggi Science) และโรงเรียนทางวิทยาศาสตร์อื่นๆ จะมีวิธีการคัดเลือกด้วยวิธีการของตนเอง นักเรียนที่เรียนสายสามัญจะเน้นการเรียนรู้ทางวิชาการทั่วไป และเน้นการฝึกปฏิบัติ โดยเลือกสาขาในขณะที่เรียนอยู่ปีที่ 2 ในสาขามนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ และการฝึกอบรมทางวิชาชีพตามความถนัดและความสนใจ

การศึกษาระดับอุดมศึกษา ระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของเกาหลีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ให้นักเรียนได้เรียนรู้ทฤษฎีทางวิชาการที่สำคัญ และการเตรียมนักเรียนให้มีความพร้อมในการแข่งขันและการทำงานในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างรวดเร็ว สถาบันการศึกษาแบ่งเป็น 7 ประเภท ได้แก่ 1) วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย 2) มหาวิทยาลัยด้านอุตสาหกรรม 3) มหาวิทยาลัยด้านการศึกษา (มหาวิทยาลัยครู) 4) วิทยาลัยโพลีเทคนิค 5) มหาวิทยาลัยไปรษณีย์ 6) วิทยาลัยเทคนิค 7) วิทยาลัยต่างๆ ที่สอนในระดับอนุปริญญา

โดยสถาบันทั้งหมดสังกัดกระทรวงศึกษาธิการแต่ละประเภทมีลักษณะดังนี้ คือ วิทยาลัยและมหาวิทยาลัย ในการควบคุมคุณภาพของมหาวิทยาลัย รัฐจะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเป็นบรรทัดฐาน เพื่อการรับรองคุณภาพของมหาวิทยาลัย ซึ่งมาตรฐานจะแตกต่างกันไปตามรูปแบบของมหาวิทยาลัย ปัจจุบันรัฐอนุญาตให้ตั้งมหาวิทยาลัยในระดับจังหวัดได้ เพื่อให้เกิดมหาวิทยาลัยขนาดเล็กที่สามารถตอบสนองชุมชนหรือความต้องการของสาขาวิชาชีพ โดยมหาวิทยาลัยต้องมีการประเมินตนเองเป็นประจำทุกปี การประเมินจากองค์กรภายนอกเชิงคุณภาพจะพิจารณาจากงานวิจัยและเชิงปริมาณจากจำนวนผู้จบการศึกษา

2.5 รูปแบบการป้องกันการพนัน

1. The 'Night' of gambling into the 'Light' of hope

-กิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่ออบรมครูที่สอนอาชีวศึกษา เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันและโทษของการพนัน จัดระหว่างวันที่ 9-11 สิงหาคม 2016

-กิจกรรมให้ความรู้เรื่องการป้องกันปัญหาการพนันแก่นักเรียนอาชีวศึกษา จำนวน 30 แห่ง จัดในวันที่ 16 มีนาคม 2015

-การฝึกงานสำหรับครูในกรุงโซล (ให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการพนันที่เกิดขึ้นในหมู่วัยรุ่น และวิธีให้คำปรึกษาแก่วัยรุ่น) จัดระหว่างวันที่ 6-22 สิงหาคม 2014

-จัดการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อป้องกันปัญหาการพนันให้นักศึกษามหาวิทยาลัย 19-23 กรกฎาคม

-คัดเลือกนักศึกษา จากมหาวิทยาลัย 18 แห่ง เพื่อจัดกิจกรรมให้ความรู้เรื่องการป้องกันปัญหาการพนัน ในวันที่ 10 เมษายน 2014

-จัดตั้งองค์กรที่สนับสนุนให้การฝึกอบรมในสาขาพิเศษในสำนักงานการศึกษากรุงโซล เพื่อฝึกงานสำหรับครู ในวันที่ 20 มีนาคม 2014

-จัดกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับส่งเสริมการป้องกันปัญหาการพนันในหมู่นักศึกษามหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 22-24 ธันวาคม 2013

2. การพัฒนาเนื้อหาทางการศึกษาที่มีความพิเศษด้านการป้องกันปัญหาการพนัน

ในปี 2015 KCGP ได้พัฒนาเนื้อหาทางการศึกษาที่มีความพิเศษด้านการป้องกันปัญหาการพนัน โดยสอดแทรกผ่านกิจกรรมต่างๆ ในสถานศึกษา เช่น การเล่นเกม การฉายภาพยนตร์ และเนื้อหาออฟไลน์สำหรับกลุ่มความเสี่ยงสูงในการติดพนัน เช่น เด็กและเยาวชน

กิจกรรมเสริมสร้างความเชื่อมโยงในการป้องกันการศึกษามีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาเนื้อหาออนไลน์และออฟไลน์ให้แก่โรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนปลาย และมหาวิทยาลัย ประชาชนทั่วไป และบุคลากรในอุตสาหกรรมเกมหรืออุตสาหกรรมการพนัน โดยการพัฒนาเนื้อหาจะคำนึงถึงอายุของกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน



นอกจากนั้น KCGP ได้จัดกิจกรรมเพื่อให้ความรู้ ทรัพยากรถึงโทษและภัยจากการติดพนัน แก่สถานศึกษาในระดับชั้นต่างๆ ของเกาหลีใต้เป็นประจำ

2.6 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน

การพัฒนาเนื้อหาทางการศึกษาที่มีความพิเศษด้านการป้องกันปัญหาการพนัน

ในปี 2015 KCGP ได้พัฒนาเนื้อหาทางการศึกษาที่มีความพิเศษด้านการป้องกันปัญหาการพนัน โดยสอดแทรกผ่านกิจกรรมต่างๆ ในสถานศึกษา เช่น การเล่นเกม การฉายภาพยนตร์ และเนื้อหาออฟไลน์สำหรับกลุ่มความเสี่ยงสูงในการติดพนัน เช่น เด็กและเยาวชน

กิจกรรมเสริมสร้างความเชื่อมโยงในการป้องกันการศึกษาและควมมีประสิทธิผล โดยการพัฒนาเนื้อหาออนไลน์และออฟไลน์ให้แก่โรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนปลาย และมหาวิทยาลัย ประชาชนทั่วไป และบุคลากรในอุตสาหกรรมเกมหรืออุตสาหกรรมการพนัน โดยการพัฒนาเนื้อหาจะคำนึงถึงอายุของกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน (ดู <https://www.kcgp.or.kr/pp/prevntCntnts/2/clturCntntsList.do>)

1. เกมส่งเสริมการป้องกันการพนันในระดับชั้นต่างๆ

Chilling with friends

เกมสำหรับนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษา วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการพนัน ชี้ให้เห็นถึงโทษที่เกิดจากการพนัน และรูปแบบของการพนันที่ซ่อนอยู่ในกิจกรรมต่าง

ภาพที่ 2.4 *Chilling with friends*



친구들과 함께 놀아요

대상 : 초등학교 저학년

- 욕심이란 개념을 이해하고 잘못된 욕심을 지나치게 부릴 경우의 결과를 확인
- 내기놀이 속에 숨겨진 욕심에 대해 이해
- 내기놀이의 특징을 지나친 욕심과 연결 지어 생각

Different games and gambling

เป้าหมายเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงในการเล่นพนัน และให้ความรู้แก่นักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาเพื่อใหสามารถแยกความแตกต่างระหว่างเกมและการพนัน

ภาพที่ 2.5 *Different games and gambling*



게임과 도박 구별하기

대상 : 고등학생

- 청소년들이 자주 접하는 게임 안의 사행성 요소 및 청소년 도박이 불법임을 인식
- 도박의 확률론에 대해 이해
- 게임과 도박의 차이를 인식

Another name for gambling

เป้าหมายเพื่อสร้างความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างของการพนันแก่นักศึกษาระดับมหาวิทยาลัย สร้างความสามารถในการตัดสินใจที่จะเลือกวิธีที่เหมาะสมที่จะหลีกเลี่ยง หรือช่วยเหลือตนเองเมื่อเริ่มติดการพนัน รวมทั้งแนะแนวทางในการช่วยเหลือผู้ใกล้ชิดที่ติดการพนัน

ภาพที่ 2.6 *Another name for gambling*



도박의 또 다른 이름, 족박

대상 : 대학생

- 도박의 정확한 구조를 교육하여 올바른 선택을 할 수 있는 능력을 배양
- 도박에 중독되었을 경우 도움을 청할 수 있거나
- 주변 중독자를 도울 수 있는 방법에 대해 학습

2. ภาพยนตร์สั้นเพื่อส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการพนัน

ภาพที่ 2.7 ภาพยนตร์สั้น “Holic” สำหรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น



ภาพที่ 2.8 ภาพยนตร์สั้น “นิรนาม” สำหรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย



ภาพที่ 2.9 โรงละครที่เข้าร่วมโครงการป้องกันการพนันสำหรับเยาวชน



3. แอนิเมชั่นเพื่อส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการพนัน



충충이와 반짝이 카드
자기 통제 및 욕구 조절



어리석은 수달 아저씨
도박 중독의 위험성



재미있게 가위·바위·보
안전한 놀이



나는야 최고 부자
돈에 대한 올바른 개념

หมายเหตุ ชุดการเรียนรู้และรายละเอียดเนื้อหามีเพียงภาษาเกาหลีเท่านั้น มิได้มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษ

บทที่ 3

ประเทศแอฟริกาใต้

3.1 บริบทความเป็นมา

ประเทศแอฟริกาใต้ มีชื่อเป็นทางการว่า “สาธารณรัฐแอฟริกาใต้” (Republic of South Africa) เป็นประเทศกำลังพัฒนา มีระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ (federal state) ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศโดยได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภา มีพรรคการเมืองหลายพรรค เมืองหลวงในการบริหารประเทศคือ กรุงปริตอเรีย (Pretoria) แอฟริกาใต้จัดแบ่งเขตปกครองออกเป็น 3 ระดับคือ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธรัฐที่บริหารประเทศ, การปกครองส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย 9 เขตปกครองหรือจังหวัด (Province) คือ Free State, Eastern Cape, Gauteng, KwaZulu-Natal, Limpopo, Mpumalanga, Northern Cape, North West และ Western Cape ซึ่งเขตปกครองต่าง ๆ จะมีรัฐสภา รัฐบาลและคณะผู้บริหารของตนเอง และการปกครองในระดับท้องถิ่น

ระบบกฎหมายที่ใช้ประเทศแอฟริกาใต้เป็นแบบผสม โดยได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษที่เคยเป็นเจ้าอาณานิคมค่อนข้างมากคือ มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Legislation) คำพิพากษาศาลที่ถือเป็นหลักกฎหมายอย่างหนึ่ง (Case Law) หลักคอมมอนลอว์ (Common Law) กฎหมายจารีตประเพณีที่มีได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แนวคิดหรือข้อเขียนของนักวิชาการทางกฎหมายที่ยอมรับกัน กฎหมายของชนพื้นเมือง (Indigenous Law) และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (South African Constitution, 1996) และมีระบบศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ (the Constitutional Court) ศาลสูงสุด (the Supreme Court of Appeal) ศาลสูง (the High Courts) ศาลชั้นต้น (the Magistrate's Courts) และศาลอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (An Act of Parliament) เช่น ศาลพิเศษต่าง ๆ

ประชากรในปี 2013 มีจำนวน 52 ล้านคน โดยส่วนใหญ่เป็นคนแอฟริกัน ร้อยละ 79.2 ของประชากรทั้งหมด รองลงมาคือ คนผิวขาวและคนผิวสี (Coloured) มีสัดส่วนเท่ากันคือร้อยละ 9 และมีคนเชื้อชาติอินเดียและเอเชียราวร้อยละ 2.5 มีกลุ่มประชากรชาติพันธุ์ต่าง ๆ อาทิเช่น ชนเผ่าซูลู (Zulu) Xhosa, Ndebele, Swazi, Sotho-Tswana ประชากรมีความหลากหลายของวัฒนธรรม ภาษา (ภาษาราชการมีมากถึง 11 ภาษา ภาษาที่ใช้สื่อสารส่วนใหญ่เป็นภาษาอังกฤษ) และความเชื่อทางศาสนาที่รัฐธรรมนูญของประเทศให้เสรีภาพประชาชนในการนับถือศาสนา โดยศาสนาคริสต์เป็นศาสนาที่ประชากรร้อยละ 80 นับถือ ศาสนาอื่น ๆ ได้แก่ ศาสนาฮินดู อิสลาม ยิว และศาสนาพุทธ

พัฒนาการสำคัญของกฎหมายพหุนั้น คือ รัฐเริ่มเปิดกว้างให้การพหุนั้นเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 รัฐเริ่มมีแนวคิดให้เสรีภาพแก่ชนพื้นเมืองในแอฟริกาใต้มากขึ้นในการตัดสินใจด้วยตนเอง (Self-determination) ทำให้มุมมองต่อภาพลักษณ์ของธุรกิจการพหุนั้นเปลี่ยนไป

จากเครื่องมือที่ใช้เพื่อการกดขี่แรงงาน ไปสู่การมองธุรกิจการพหุนั้นเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศได้ (Nation development tool) อย่างไรก็ตาม รัฐยังคงออกกฎหมายตามนโยบายเพื่อแบ่งแยกเชื้อชาติ (Apartheid) โดยให้อำนาจการปกครองตนเองแก่ดินแดนดั้งเดิม (Homelands) เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองและมีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้เกิดการจ้างงานที่มั่นคงภายในดินแดน โดยมีการออกกฎหมายการพหุนฉบับแรกในระดับสหพันธรัฐ (Federal law) ที่ชื่อว่า Gambling Act of 1965 ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้บัญญัติห้ามการจัดให้มีการเล่นพนันทุกประเภททั่วประเทศ ยกเว้นการพนันแข่งม้า ต่อมา มีการประกาศใช้กฎหมายเลขที่ 21 ของปี 1971 (The Self Governing Territories Constitution Act) ให้อำนาจดินแดนดั้งเดิมสามารถออกกฎหมายเพื่อทำให้การพหุนั้นกลายเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งผู้นำของ

ดินแดนดั้งเดิมทั้ง 4 แห่ง อันได้แก่ Transkei, Bophuthaswana, Ciskei และ Venda ก็ได้ออกกฎหมายเพื่อรับรองให้กิจการการพนันเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายได้

ในช่วงแรก บริษัทที่ประสงค์จะเปิดธุรกิจได้แก่ Holliday Inn และ Southern sun ทั้งสองได้แข่งขันกันเพื่อเจรจาสัญญากับรัฐบาลของ Bantustan แต่ท้ายที่สุด ในปี 1983 Sol Kerzner ซึ่งเป็นอดีตผู้ถือหุ้นของ Southern Sun ได้จัดตั้งบริษัทชื่อ Sun International หลังจากได้มีการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการหลายต่อหลายคราวกับผู้นำท้องถิ่น ทำให้ Sun International เป็นผู้ถือครองใบอนุญาตประกอบกิจการคาสิโนมากถึง 18 แห่งเมื่อนับถึงช่วงต้นยุค 1990 เหตุผลเนื่องจากบริษัทของ Kerzner ตกลงที่จะให้ภาษีในอัตราที่สูงแก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งบริษัทไม่เพียงแต่จะผูกขาดการประกอบธุรกิจคาสิโนเท่านั้นแต่ยังได้มีอำนาจกำกับดูแลกิจการของตนเองได้อีกด้วย จากเหตุผลที่รัฐบาลของดินแดนดั้งเดิมเหล่านี้ไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะทำการกำกับดูแลหรือตรวจสอบการดำเนินงานของคาสิโนเหล่านี้ได้นั้นเองธุรกิจคาสิโนบนดินแดนดั้งเดิมล้วนแต่ประสบความสำเร็จอย่างดี ชาวเมืองผิวขาวได้เดินทางสู่ดินแดนดังกล่าว เพื่อเล่นการพนันที่ชอบด้วยกฎหมายและธุรกิจบริการทางเพศซึ่งยังคงให้บริการในบริเวณดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ตัวเลขผลกำไรที่เกิดขึ้นจากธุรกิจคาสิโนใน Bantustans จะสูงมากแต่ผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมก็ไม่ได้มีมากแต่ประการใด ข้อตกลงระหว่าง Kerzner และผู้นำในท้องถิ่นมักมีเนื้อหาที่อยู่นอกเหนือจากเจตนารมณ์ (ซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง) ของกฎหมายกระจายอำนาจที่ได้กล่าวมาข้างต้น ด้วยปรากฏว่าบริษัท Sun International ได้จ้างคนงานและผู้จัดการคาสิโนมาจากประเทศในยุโรป ในขณะที่ผลประกอบการที่เกิดขึ้นกลับสร้างความมั่งคั่งให้ผู้นำมากกว่าจะก่อให้เกิดการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานในดินแดน Bantustan รวมทั้งระบบการควบคุมตนเองของคาสิโนก็นำไปสู่การฉ้อฉลในรูปแบบต่าง ๆ และการฟอกเงินในกิจการของคาสิโนนั่นเอง

ผลจากการจัดสรรอำนาจในทางการเมืองใหม่ในดินแดนแอฟริกาใต้ เป็นปัจจัยที่ส่งผลอย่างยิ่งต่อแนวทางการดำเนินการเพื่อให้การพนันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (Legalisation of gambling) การดำเนินการในขั้นแรกก่อนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุด Howard Commission ในปี 1993 ธุรกิจการพนันส่วนใหญ่แล้วยังคงถูกมองเป็นเรื่องที่มีชอบด้วยกฎหมาย แต่ภายหลังจากปี 1994 ด้วยกลไกที่นำไปสู่การออกกฎหมายการพนันแห่งชาติในปี 1996 ที่ชื่อว่า National Gambling Act ธุรกิจการพนันส่วนใหญ่ได้ถูกดึงออกจากภาคของการประกอบกิจการที่มีชอบด้วยกฎหมาย ให้กลายเป็นกิจการอันสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายภายใต้การควบคุมอย่างเคร่งครัดของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค (Provincial dispensation) ธุรกิจการพนันที่ถูกทำให้ชอบด้วยกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ การแข่งม้า (ซึ่งเป็นธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่แต่แรก) คาสิโน บิงโก ล็อตเตอรี่ และเครื่องพนัน

ปัจจัยหลักที่เป็นสาเหตุของการทำให้ธุรกิจการพนันเป็นธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เนื่องจากแนวคิดที่ว่า การควบคุมการพนันที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นสิ่งที่กระทำได้ยากกว่าการควบคุมดูแลธุรกิจการพนันที่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การทำให้การพนันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ยังช่วยให้มีรายได้เพิ่มจากการเก็บภาษี และทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นอีกด้วย

นับแต่ปี ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา ดินแดนในแอฟริกาใต้ โดยเฉพาะรัฐอิสระเดิมทั้ง 4 แห่งได้แก่ Transkei, Bophuthaswana, Venda, และ Ciskei ได้มีการประกาศใช้กฎหมายการพนันของตนเอง ด้วยแรงผลักดันจากบริษัทเอกชนชื่อว่า Sun International (Pty) Ltd. และหน่วยงานของรัฐได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการคาสิโนรวมทั้งสิ้น 18 แห่ง รวมทั้งการอนุญาตให้ออกล็อตเตอรี่อีกจำนวนมากจนถึงช่วงต้นของยุคทศวรรษที่ 1990 เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี 1993 และได้มีการผนวกเอารัฐอิสระดั้งเดิมทั้ง 4 แห่งเข้าเป็นสาธารณรัฐแอฟริกาใต้แล้ว บรรดาผู้ประกอบการธุรกิจพนันก็ยังคงได้ใบอนุญาตตามเดิมคือยังคงสามารถประกอบกิจการการพนันที่ถูกกฎหมายต่อไปได้ตามความในมาตรา 229 ของรัฐธรรมนูญ แต่ได้มีการจำกัดขอบเขตการประกอบการตามใบอนุญาตไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจดังกล่าว

ภายหลังจากสิ้นสุดยุคของการแบ่งแยกเชื้อชาติในแอฟริกาใต้ ธุรกิจคาสีโนและการพนันในประเทศแอฟริกาใต้ อยู่ในภาวะที่ไม่แน่นอน รัฐธรรมนูญ (the Constitution of the Republic of South Africa) ที่ประกาศใช้ ในปี ค.ศ.1993 มาตรา 126 (1)15 ได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายการพนัน ค.ศ.1965 โดยมีผลทำให้เขตปกครอง ในพื้นที่ต่าง ๆ สามารถกำกับดูแลกิจการการพนันตามที่เห็นสมควรตามที่บัญญัติไว้ ได้แก่ ธุรกิจคาสีโน การ แข่งม้า และการพนันชนิดอื่น ๆ ผลของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทำให้ธุรกิจคาสีโนในท้องถิ่นยังคง ดำเนินการได้อยู่

ต่อมารัฐบาลกลางของแอฟริกาใต้ได้ออกกฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 1996 (National Gambling Act, 1996) เพื่อให้กฎหมายที่ควบคุมกิจการเช่นว่านี้เป็นระบบเดียวกันและมีมาตรฐานอย่าง เดียวกันทั่วประเทศ โดยกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการให้อำนาจแก่เขตปกครองในการออกกฎหมาย เกี่ยวกับการพนันเพื่อบังคับภายในเขตปกครองนั้น โดยอยู่ในขอบเขตของเนื้อหาที่กำหนดเอาไว้อย่างกว้าง ๆ ในกฎหมายกลางดังกล่าว

นโยบายดังกล่าวยังคงถูกท้าทายโดยคำถามหลักของการทำให้ธุรกิจการพนันเป็นกิจการที่ชอบด้วย กฎหมาย นั่นคือ จะเลือกใช้มาตรการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตในลักษณะใด ระหว่าง การพยายามจำกัด ผลกระทบในด้านลบที่จะเกิดกับการพนันให้มากที่สุด หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สูงสุดเพราะกิจการพนันเป็นกิจการที่มีการลงทุนสูง ในขณะเดียวกันก็เป็นกิจการที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่นเดียวกัน จากประสบการณ์การดำเนินการในเขต Western Cape แสดงให้เห็นว่าการออกใบอนุญาตให้ ประกอบธุรกิจการพนันนั้นควรที่จะมีมูลค่าสูง เพราะจะเป็นการกระตุ้นให้มีการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค พื้นฐานซึ่งรัฐไม่มีกำลังจะดำเนินการด้วยงบประมาณของตนเองได้ ในขณะที่เอกชนก็ไม่มี ความสนใจที่จะมา ลงทุนในงานดังกล่าวหากไม่ใช่เพื่อการประกอบธุรกิจการพนันจนกระทั่งเมื่อมีผลการศึกษาจากคณะกรรมการ เพื่อศึกษาการทำให้ธุรกิจการพนันชอบด้วย กฎหมายใน 2 คณะ ได้แก่ Howard Commission ในปี 1993 และ Wiehahn Commission ในปี 1995 ผลสรุปของรายงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจทั้ง 2 ชุด ได้ ข้อสรุปตรงกันคือ ในประเด็นที่ว่า ควรจะเปิดให้มีการพนันโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในรายงานของคณะกรรมการชื่อ Howard Commission ได้ทำการพิจารณาทั้งในประเด็นทางด้านการเงิน คุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรม ดังนั้น รัฐบาลแอฟริกาใต้ควรอนุญาตให้ธุรกิจคาสีโนเป็นธุรกิจที่ชอบ ด้วยกฎหมาย โดยระบุเหตุผลประกอบข้อเสนอแนะเรื่องนี้คือ

1) ข้อเท็จจริงของหลายประเทศทั่วโลกและแอฟริกาใต้ แสดงให้เห็นว่าธุรกิจการพนันนั้นมีอยู่ทั่วไปจะ ถูกห้ามโดยรัฐบาลหลายประเทศ การพนันจึงเป็นเสมือนธรรมชาติส่วนหนึ่งของมนุษย์ (Gambling is thus an inherent feature of human nature)

2) ทั่วโลกเริ่มยอมรับให้การพนันเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายมากขึ้น สืบเนื่องจากการปรับเปลี่ยน ทศนคติไปสู่ความเป็นเสรีนิยม และการที่คนทั่วไปมีเวลาว่างมากขึ้น ทำให้การพนันกลายเป็นกิจการที่ แพร่หลาย และถือเป็น “การฆ่าเวลาที่ได้รับคามนิยมอย่างสูง” (Very popular pastime) ประกอบกับคนใน สังคมมีความต้องการอย่างมาก กล่าวโดยสรุปแล้ว กิจการการพนันไม่ถือเป็นกิจการที่ไม่สมเหตุผล ผล แต่ถูก มองว่าเป็นรูปแบบกิจการบันเทิงอย่างหนึ่งซึ่งได้รับความสนใจจากผู้บริโภคทั่วโลก

3) กลุ่มผู้คัดค้านธุรกิจการพนันนั้น ปัจจุบันเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งมักคัดค้านด้วยเหตุผลในทางส่วนตัวเสีย มากกว่า เช่น กรณีของ Sun International ที่ได้แสดงที่คัดค้านการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันเป็น การทั่วไป ก็เพียงเพื่อต้องการที่จะผูกขาดการประกอบธุรกิจดังกล่าวเท่านั้น ในขณะที่กลุ่มศาสนาก็จะคัดค้าน การพนันบนพื้นฐานของความเชื่อทางศาสนาซึ่งไม่อาจนำมาใช้พิจารณาประกอบการตัดสินใจของรัฐได้ ยิ่งไป กว่านั้นการพนันจะไม่ส่งผลกระทบต่อระดับปัจเจกชน ตรงกันข้ามที่บุคคล “ไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องเข้ามามีส่วนร่วม ในธุรกิจการพนัน”

อย่างไรก็ตาม ผลสรุปข้างต้นของ Howard Commission ก็มีประเด็นโต้แย้งหลายจุด เช่น การกล่าวอ้างว่า การพนันเป็นรูปแบบการพักผ่อนหรือกิจกรรมสร้างสรรค์ทางสังคมของผู้บริโภคทั่วโลกยุคใหม่ ไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิชาการ โดยเฉพาะในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่มีภาวะคนว่างงานเป็นจำนวนมาก การพนันคงไม่ใช่กิจกรรมพักผ่อนของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศนั้น ๆ การผลักดันให้มีธุรกิจคาสีโนถูกกฎหมายในแอฟริกาใต้ เกิดจากความอ่อนแอของสังคม ศาสนา และการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาใต้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่รัฐบาลอนุญาตให้มีคาสีโนถูกกฎหมายในปี 1996 ถือเป็นธุรกิจที่สร้างผลกำไรมหาศาลให้ผู้ประกอบการและนำมาซึ่งรายได้แก่รัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการพนันออนไลน์ ได้เข้ามามีส่วนแบ่งอย่างสำคัญในธุรกิจการพนันของแอฟริกาใต้ (South African Gambling Review Commission, 2016 pp. 39-72)

ตารางที่ 3.1 คาสีโนถูกกฎหมายในแอฟริกาใต้ จำแนกตามจังหวัดและผู้ประกอบการ (Operator) พบว่า Tsogo Sun Group ได้รับใบอนุญาตมากที่สุดจำนวน 14 แห่ง Sun International ได้รับใบอนุญาตเป็นอันดับสองจำนวน 14 แห่ง Peermont Global เป็นอันดับสองจำนวน 8 แห่ง ส่วน London Clubs International, Desert Palace Casino และ Leithlo Resort ได้ใบอนุญาตกลุ่มละ 1 แห่ง หากพิจารณาในแง่ทำเลที่ตั้งคาสีโน พบว่า จังหวัด Gauteng มี 7 แห่ง จังหวัด KwaZulu-Natal และจังหวัด Western Cape จังหวัดละ 5 แห่ง จังหวัด Eastern Cape, North West และ Free State จังหวัดละ 4 แห่ง ในขณะที่อีก 3 จังหวัด คือ Mpumalanga, Limpopo และ Northern Cape จังหวัดละ 3 แห่ง ดังภาพที่ 3.1

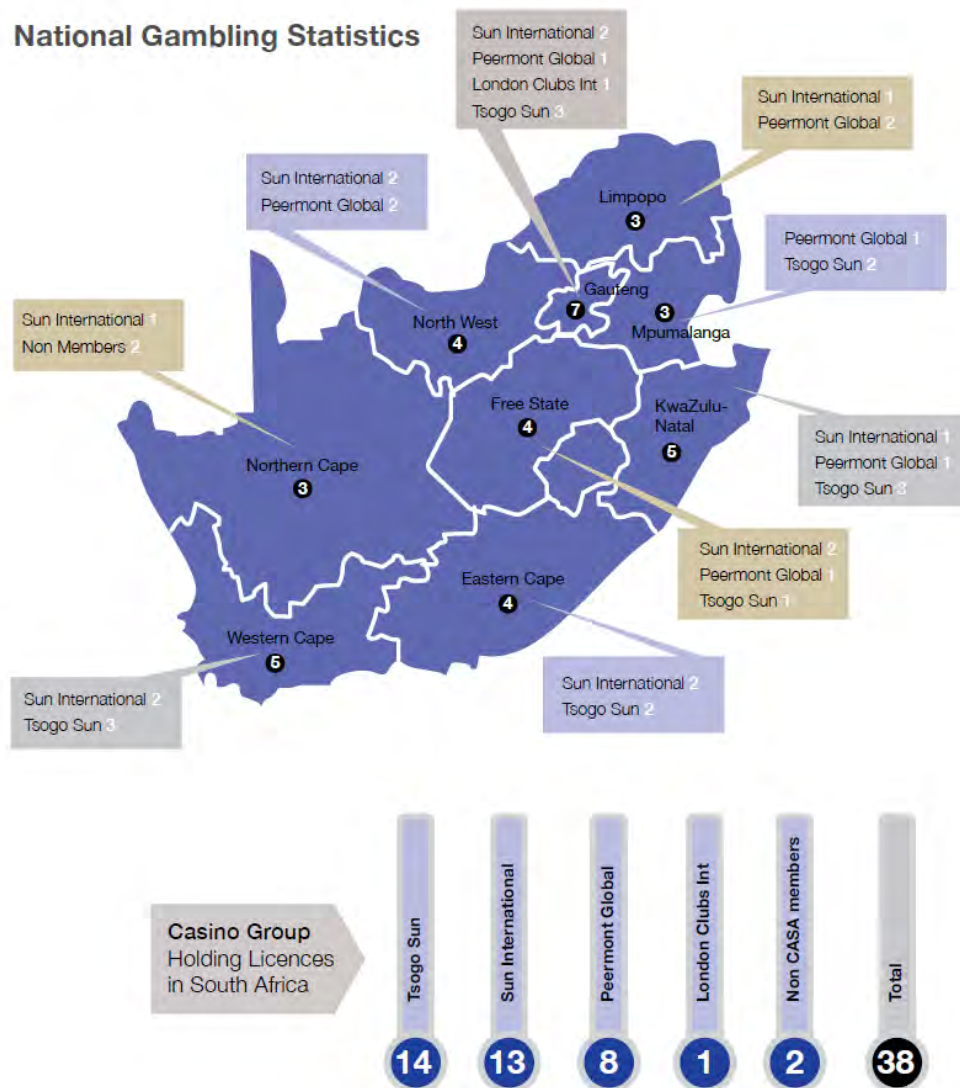
ตารางที่ 3.1 คาสีโนถูกกฎหมายในแอฟริกาใต้ จำแนกตามจังหวัด

Province	Tsogo Sun Group	Sun International	Peermont Global	London Clubs International	Desert Palace Casino*	Leithlo Resort*	Total
Gauteng	3	2	1	1	-	-	7
KwaZulu-Natal	3	1	1	-	-	-	5
Western Cape	3	2	-	-	-	-	5
Eastern Cape	2	2	-	-	-	-	4
North West	-	2	2	-	-	-	4
Free State	1	2	1	-	-	-	4
Mpumalanga	2	-	1	-	-	-	3
Limpopo	-	1	2	-	-	-	3
Northern Cape	-	1	-	-	1	1	3
TOTAL	14	13	8	1	1	1	38

* Non CASA member

Source : CASA 2016 Survey of Casino Entertainment in South Africa ,p..24.

ภาพที่ 3.1 คาสีโนถูกกฎหมาย จำแนกตามประกอบการ



Source : CASA 2016 Survey of Casino Entertainment in South Africa, p.25.

จากรายงานประจำปีของ NGB ในปี 2017 ระบุว่า อุตสาหกรรมการพนันในประเทศแอฟริกาใต้ยังมีแนวโน้มเติบโต ดังจะเห็นจากจำนวนใบอนุญาตให้เปิดกิจการการพนันประเภทต่างๆ ได้แก่จำนวนใบอนุญาตคาสีโน 38 แห่ง¹ ใ้ะการพนัน 907 แห่ง สถานที่จัดจำหน่ายตัวพนันประเภทต่างๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้น รายได้จากอุตสาหกรรมการพนันในรูปของกำไร มีมูลค่าในปี 2016 รวม 1,837 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มขึ้นในปี 2017 เป็นเงิน 1,935 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ดู NGB, ANNUAL REPORT, 2016-2017 p. 47)

หากพิจารณาในแง่ทำเลที่ตั้งของคาสีโน พบว่า จังหวัด Gauteng มี 7 แห่งทำรายได้รวมมากที่สุดและมีอัตราการเติบโตร้อยละ 5.5 ในปี 2016-2015 จังหวัด KwaZulu-Natal ทำรายได้รวมมากเป็นอันดับสอง

¹ สมาคมคาสีโนแห่งแอฟริกาใต้ ("CASA") ก่อตั้งขึ้นในปี 2003 เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมคาสีโนซึ่งมูลค่า 18.2 พันล้านแรนด์แอฟริกาใต้ (1 R=2.6 บาท) ในปี 2016 โดย CASA มีสมาชิกทั้งหมด 36 จาก 38 คาสีโนซึ่งเป็นคาสีโนถูกกฎหมายทั้งหมด มีภารกิจในการเป็นผู้นำอย่างแข็งขันมีธรรมาภิบาล และมีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจที่สนับสนุนการเติบโตและการลงทุนในอุตสาหกรรมคาสีโนในแอฟริกาใต้

และมีอัตราการเติบโตร้อยละ 7.6 ในช่วงเดียวกัน ส่วนอันดับ 3 คือจังหวัด Western Cape มีอัตราการเติบโตร้อยละ 2.6 ในช่วงเดียวกัน ส่วนจังหวัดที่มีอัตราการเติบโตสูงสุดได้แก่ Limpopo และ North West คือร้อยละ 28.6 และร้อยละ 25.1 ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 รายรับรวมของคาสิโนถูกกฎหมายในแอฟริกาใต้ จำแนกตามจังหวัดระหว่างปี 2016-2012

	% Growth 2016 vs 2015	2016	2015	2014	2013	2012
Gauteng	5,5%	7,483,100,841	7,092,584,304	6,949,786,839	6,790,289,169	6,421,429,355
Western Cape	2,6%	2,772,555,786	2,701,192,678	2,527,120,103	2,409,811,065	2,284,166,807
KwaZulu-Natal	7,6%	3,442,447,905	3,197,816,401	3,071,780,988	2,968,072,937	2,701,920,634
Mpumalanga	-2,0%	742,836,330	757,939,394	728,757,840	707,808,203	659,044,249
Limpopo	28,6%	455,826,089	354,365,196	352,805,626	372,856,739	345,777,724
North West	25,1%	1,358,398,226	1,085,477,401	1,029,755,280	997,613,576	964,536,902
Northern Cape	9,6%	181,723,000	165,784,147	154,079,000	160,254,000	154,698,000
Eastern Cape	1,4%	1,213,185,379	1,196,567,797	1,171,624,861	1,108,876,874	1,002,206,523
Free State	8,4%	506,456,184	467,116,921	478,326,164	476,643,829	450,521,643
TOTAL	6,7%	18,156,529,741	17,018,844,238	16,464,036,701	15,992,226,392	14,984,301,838

Overall gross gambling revenues increased by 6,7% in 2016 to R18,2 billion, and have grown by an average of 4,2% between 2012 and 2016. The industry has been affected by the general economic conditions during the past year which has impacted on the disposable income of consumers as well as revenue erosion from illegal online gambling operations.

Source : CASA 2016 Survey of Casino Entertainment in South Africa, p.29.

ส่วนตารางที่ 3.3 แสดงรายได้จากภาษีการพนันและภาษีมูลค่าเพิ่มในปี 2016 พบว่า จังหวัด Gauteng สามารถจัดเก็บภาษีและอากรการพนันได้มากที่สุดเป็นเงิน 1,480 ล้านแรนด์ โดยคิดอัตราภาษี ร้อยละ 19.77 ของรายได้รวมทั้งหมด จังหวัด KwaZulu-Natal สามารถจัดเก็บภาษีและอากรการพนันได้มากเป็นอันดับสองเป็นเงิน 767 ล้านแรนด์ โดยคิดอัตราภาษี ร้อยละ 22.27 ของรายได้รวมทั้งหมด จังหวัด Western Cape สามารถจัดเก็บภาษีและอากรการพนันได้มากเป็นอันดับสามเป็นเงิน 711 ล้านแรนด์ โดยคิดอัตราภาษี ร้อยละ 25.63 ของรายได้รวมทั้งหมด ส่วนจังหวัดอื่นๆ เช่น จังหวัด Eastern Cape, North West ,Free State, Mpumalanga, Limpopo และ Northern Cape สามารถจัดเก็บภาษีและอากรการพนันได้ลดหลั่นกันไป โดยมีอัตราการจัดเก็บภาษีและอากรอยู่ระหว่างร้อยละ 16.8-19.6 โดยถ้อยเฉลี่ยของอุตสาหกรรมการพนันในประเทศแอฟริกาใต้จะเสียภาษีและอากรธุรกิจการพนันและภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตรา ร้อยละ 20.9

ตารางที่ 3.3 รายได้จากภาษีการพนันและภาษีมูลค่าเพิ่ม ในปี 2016

	GGR 2016	Gambling taxes/levies 2016	VAT on GGR 2016	Total gambling taxes/levies & VAT 2016	Gambling, taxes/levies & VAT as a % of GGR
Gauteng	7,483,100,841	622,846,601	856,867,851	1,479,714,452	19,77%
Western Cape	2,772,555,786	425,192,295	285,548,011	710,740,306	25,63%
KwaZulu-Natal	3,442,447,905	407,852,775	358,735,638	766,588,413	22,27%
Mpumalanga	742,836,330	52,899,642	83,998,627	136,898,269	18,43%
Limpopo	455,826,089	33,460,149	50,012,265	83,472,414	18,31%
North West	1,358,398,226	121,050,752	145,647,628	266,698,380	19,63%
Northern Cape	181,723,000	14,251,000	18,480,000	32,731,000	18,01%
Eastern Cape	1,213,185,379	100,141,803	131,960,831	232,102,634	19,13%
Free State	506,456,184	29,750,111	55,470,714	85,220,825	16,83%
TOTAL	18,156,529,741	1,807,445,128	1,986,721,565	3,794,166,693	20,90%

Source : CASA 2016 Survey of Casino Entertainment in South Africa, p.34.

รายงานศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการพนันในแอฟริกาใต้ในปี 2009 ดำเนินการโดย NGB มีข้อมูลสำคัญคือ นักพนันที่เป็นเยาวชน (Youth Gamblers) อายุระหว่าง 18-25 ปี ประสบปัญหาที่เกิดจากการพนันและพฤติกรรมเล่นพนัน โดยร้อยละ 44.5 ระบุว่าได้รับอิทธิพลจากสมาชิกในครอบครัว กลุ่มเพื่อน แต่ร้อยละ 49.5 ตอบว่าไม่มีอิทธิพลใดๆ สำหรับกลุ่มนักพนันเยาวชนที่ยอมรับว่าสมาชิกในครอบครัว กลุ่มเพื่อน มีอิทธิพลอย่างสูงในการเล่นพนันนั้น ร้อยละ 41.9 ตอบว่าพฤติกรรมการเล่นพนันของสมาชิกในครอบครัวหรือกลุ่มเพื่อนมีผลต่อพฤติกรรมการเล่นพนันของตนเอง แต่ร้อยละ 58.1 ตอบว่าไม่มีผล (National Gambling Board ,2009)

จากปัญหาดังกล่าว ในปี 2017 NGB จึงได้มอบหมายให้ SOOGs จัดทำแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนาอุตสาหกรรมการพนันระหว่างปี 2016-2021 เพื่อลดผลกระทบจากธุรกิจการพนันต่อสังคม ประกอบด้วย 3 ด้าน คือ 1) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด 2) การสร้างองค์ความรู้ ศึกษาปัญหา และลดผลกระทบต่อสังคม เพื่อรองรับกับผู้ที่ประสบปัญหาที่เกิดจากการพนันและมีพฤติกรรมเล่นที่เข้าข่ายเป็นโรคเสพติดการพนันด้วย และ 3) การสร้างองค์กรแห่งความเป็นเลิศ (National Gambling Board, 2016 p.17)

3.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล

ปัจจุบันแอฟริกาใต้มีกฎหมายของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการพนันคือ National Gambling Act, 2004 และ National Lotteries Act, 1997 ได้บัญญัติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนี้สรุปได้ดังนี้

1) เพื่อให้เกิดกลไกการประสานงานระหว่างกฎหมายพนันแห่งชาติและกฎหมายพนันของเขตปกครอง ในกิจการคาสีโน การแข่งม้า การพนันและขั้นตอน และเพื่อออกกฎหมาย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการเหล่านี้

2) เพื่อสร้างปทัสถานและมาตรฐานการออกใบอนุญาตประกอบกิจการพนันทั้งระดับชาติและระดับเขตปกครองเดียวกัน

3) เพื่อสร้างปทัสถานและมาตรฐานกลางในการประกอบกิจการพนันทั่วประเทศ ซึ่งจะมีส่วนป้องกันประชาชนและชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการพนัน รวมถึงการป้องกันผลเสียที่อาจเกิดขึ้น

4) เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการการพนันแห่งชาติ

5) เพื่อจัดตั้งสถานนโยบายการพนันแห่งชาติ

สำหรับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (Gambling Review 2010, pp.105-106) ได้แก่

1. Gambling and Betting Act, 1997 (Eastern Cape)

2. Free State Gambling and Racing Act, 1996

3. Gauteng Gambling Act, 1995

4. KwaZulu –Natal Gambling Act, 1996

5. Mpumalanga Gambling Act, 1995

6. The North West Casino, Gambling and Betting Act, 1994

7. Northern Cape Gambling and Racing Act, 1996

8. Northern Province Gambling Act, 1996

9. Western Cape Gambling and Racing Law, 1996

ระบบการบริหารจัดการธุรกิจหรืออุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาใต้มีความซับซ้อนคือ มีระบบบริหารจัดการ การกำกับดูแลทั้งในระดับประเทศและระดับเขตปกครอง หน่วยงานระดับประเทศคือ คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (NGB) และสถานนโยบายการพนันแห่งชาติ (Policy Council) จึงมีบทบาทสำคัญอย่างมาก ส่วนการกำกับดูแลในเขตปกครองนั้น เขตปกครองต่าง ๆ จะมีหน่วยงานกำกับดูแลกิจการการพนัน (PGRA) ดูแลกิจการการพนันในแต่ละเขตปกครองของตน ประกอบด้วย Gauteng Gambling Board, Eastern Cape Gambling and Betting Board, KwaZulu-Natal Gaming and Betting Board, Free State Gambling and Liquor Authority, Limpopo Gambling Board, North West Gambling Board, Northern Cape Gambling and Racing Board, Mpumalanga Gambling Board, (NRCS) และ Western Cape Gambling and Racing Board (CASA 2016, Survey of Casino Entertainment in South Africa, pp.52-53)

คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (National Gambling Board)

คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (National Gambling Board - NGB) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับปัจจุบันคือ กฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 (National Gambling Act, 2004, Act No 7 of 2004) โดยได้ยกเลิกกฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 1996 ฉบับเดิม และได้บัญญัติให้คณะกรรมการ NGB มีอำนาจหน้าที่ที่เข้มข้นกว่ากฎหมายพนันฉบับเดิม กล่าวคือ คณะกรรมการ NGB มิได้อำนาจหน้าที่เพียงให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรมที่รับผิดชอบตามกฎหมายเท่านั้น หากยังมีอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมการประกอบกิจการพนันทุกประเภทที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้สามารถดำเนินการได้ ยกเว้นกิจการลอตเตอรี่ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรอื่น ได้แก่ คาสีโน, การพนันทายผลการแข่งขันและการขันต่อ รวมถึงการพนันอื่น ๆ โดยเฉพาะการหลักเกณฑ์เรื่องใบอนุญาตกิจการพนันในเขตปกครองต่าง ๆ รวมทั้งการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานควบคุมด้านการพนันของ

เขตปกครอง (PGRA) ให้เป็นไปตามกฎหมายการพนันแห่งชาติ และทำความเข้าใจกับเขตปกครองเพื่อแก้ไขความบกพร่องที่เกิดขึ้น

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ NGB คณะกรรมการการพนันแห่งชาติซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกำกับดูแล (Regulator) ของรัฐบาลกลางและทำหน้าที่ร่วมกับองค์กรกำกับดูแลในเขตปกครองต่าง ๆ เพื่อให้เกิดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ของอุตสาหกรรมพนันที่สอดคล้องกันทั่วประเทศ เนื่องด้วยตามกฎหมายการพนันปี 1965 ยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ NGB แต่อย่างใด ทำให้เกิดความสับสนในการกำกับกิจการพนันในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ในช่วงเริ่มต้นที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ NGB ตามกฎหมายการพนัน ค.ศ.1996 เป็นครั้งแรกคณะกรรมการ NGB ยังมีอำนาจหน้าที่ในการสร้างระบบการจดทะเบียนตามกฎหมายฉบับนี้ ทั้งการจดทะเบียนบุคคลต้องห้ามจากการพนัน (มาตรา 14) การจดทะเบียนเครื่องพนันและอุปกรณ์ (มาตรา 21) ศูนย์ทะเบียนกลางข้อมูลเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต (มาตรา 35) การจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้อง (มาตรา 57) และระบบศูนย์กลางการตรวจสอบแห่งชาติ (มาตรา 27) อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการชุดนี้ในด้านการตรวจสอบ กำหนดทิศทางในการกำกับดูแลหน่วยงานกำกับดูแลกิจการพนันประจำเขตปกครอง (Provincial Oversight) ดังนี้

1) การประเมินการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตประเภท National Licences ของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการพนันประจำเขตปกครอง (Provincial Licensing Authorities) รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตของหน่วยงานกำกับดูแลเหล่านั้นว่าเป็นไปอย่างเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

2) ดำเนินการตรวจสอบแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตระดับเขตปกครอง (Provincial Licensing) โดยมีกระบวนการในการประเมินบัญญัติไว้ในกฎหมายการพนันแห่งชาติ มาตรา 34 เพื่อเป็นการรับประกันว่าได้มีการปฏิบัติตามปทัสถานและมาตรฐานต่าง ๆ ในเรื่องประกอบกิจการพนันของประเทศ (The National Norms and Standards) อย่างเป็นเอกภาพและสอดคล้องกันทั่วประเทศ

3) ช่วยเหลือ สนับสนุนหน่วยงานกำกับดูแลกิจการพนันประจำเขตปกครองให้สามารถตรวจสอบและจัดการกับปัญหาการพนันผิดกฎหมาย (Unlicensed Gambling Activities) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการ NGB ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจของการพนัน รวมถึงการหาสาเหตุของการติดพนัน หรือการพนันที่ก่อปัญหา รวมไปถึงการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับคณะกรรมการที่ปรึกษานโยบายการพนันแห่งชาติในประเด็นของจำนวนสูงสุดของใบอนุญาตที่จะออกให้แก่ผู้ประกอบการ และการให้คำปรึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบาย แบบแผนหรือมาตรฐานระดับชาติที่ควรนำไปบังคับใช้ทั่วประเทศ รวมถึงการแก้ไขมาตรฐานดังกล่าว อีกทั้งคณะกรรมการ NGB ยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบส่วนแบ่งทางการตลาดในธุรกิจการพนัน และทำข้อเสนอแนะให้กับคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า และยังมีอำนาจจัดโครงการให้ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงและผลกระทบทั้งหลายที่จะเกิดขึ้นจากการพนันอีกด้วย

ส่วนโครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการ NGB กฎหมายฉบับปัจจุบัน มาตรา 67 ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างคณะกรรมการที่แตกต่างไป จากที่ตามกฎหมายเดิมเคยมีผู้แทนของเขตปกครองเป็นกรรมการ แต่กฎหมายฉบับปัจจุบันได้ตัดกรรมการส่วนนี้ออกไปทั้งหมด คณะกรรมการ NGB ชุดปัจจุบันประกอบด้วยกรรมการจาก 2 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 กรรมการที่จากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรม จำนวน 5 คน ได้แก่ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี

กลุ่มที่ 2 กรรมการที่เป็นผู้แทนหรือได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง 4 คน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความปลอดภัยและความมั่นคง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม กรรมการในกลุ่มนี้ไม่มีกำหนดเวลาดำรงตำแหน่ง แต่จะยังคงเป็นกรรมการต่อไปจนกว่ารัฐมนตรีท่านนั้น ๆ จะพ้นจากตำแหน่ง คุณสมบัติที่น่าสนใจของกรรมการ NGB ซึ่งช่วยป้องกันปัญหาผลประโยชน์ขัดกัน (conflict of interest) ก็คือ ผู้ที่จะเป็นกรรมการจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (political office bearer) เช่น ไม่เป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ สมาชิกสภาของเขตปกครอง สมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกพรรคการเมือง ฯลฯ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งสามารถได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการได้ ข้อสำคัญก็คือ กรรมการ NGB จะต้องไม่มีผลประโยชน์ทางการเงินหรือธุรกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกี่ยวกับกิจกรรมหรือกิจการพนันที่ออกใบอนุญาตตามกฎหมายนี้ รวมถึงการเป็นเจ้าของสถานที่เล่นพนันที่จะต้องขออนุญาตตามกฎหมายนี้

สำหรับวิสัยทัศน์ของคณะกรรมการ NGB คือ การทำให้ประเทศแอฟริกาใต้เป็นประเทศแนวหน้าที่สามารถกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันของเขตปกครองต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ คณะกรรมการ NGB เมื่อสิ้นปีงบประมาณในเดือนมีนาคม 2009 มีจำนวนทั้งสิ้น 18.89 ล้านแรนด์ โดยมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 30 คน

สถานโยบายการพนันแห่งชาติ (National Gambling Policy Council)

องค์กรกำหนดนโยบายการพนันตามกฎหมายพนันแอฟริกาใต้คือ “สถานนโยบายการพนันแห่งชาติ” (National Gambling Policy Council) สมาชิกสภา ฯ มี 2 ประเภทคือ

1) สมาชิกสามัญ (Regular members) หรือสมาชิกที่มีสิทธิออกเสียงได้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรมเป็นประธานสภา และรัฐมนตรีของรัฐบาลแห่งเขตปกครองทั้ง 9 คน (Ministers of Executive Council - MECs) ที่รับผิดชอบธุรกิจพนันตามกฎหมาย

2) สมาชิกสภาที่ไม่มีสิทธิออกเสียง (Supplementary non-voting members) คือ ประธานกรรมการ NGB และประธานหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (Provincial licensing authority) อำนาจหน้าที่ของ “สถานนโยบายการพนันแห่งชาติ” (National Gambling Policy Council) บัญญัติไว้ในกฎหมายการพนัน ค.ศ. 2004 มาตรา 62 คือ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารที่กำหนดนโยบายการพนันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการพนันทั้งระดับชาติและระดับเขตปกครอง ประเด็นที่ปรึกษาหารือมีดังนี้

ก. การกำหนดและเสนอนโยบายการพนันแห่งชาติ (National Gambling Policy)

ข. กฎหมายการพนัน รวมถึงการส่งเสริมให้มีกฎหมายการพนันระดับชาติและกฎหมายของเขตปกครองที่มีเนื้อหาสอดคล้องกันในด้านหลักเกณฑ์และมาตรฐานต่าง ๆ

ค. ประเด็นใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพนันในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและรัฐบาลเขตปกครอง

ง. ประเด็นใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการหรือการตรวจสอบกิจการพนันในประเทศหรือพื้นที่ใด ๆ ในเขตปกครอง

จ. การลงมติในกรณีข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากการพิจารณาใบอนุญาตกิจการพนันในเขตปกครองต่าง ๆ หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (Provincial Licensing Authority) กับคณะกรรมการการพนันแห่งชาติในประเด็นการออกกฎเกณฑ์และการควบคุมกิจกรรมการพนัน (Gambling Activities)

ฉ. กรณีอื่น ๆ ที่สมาชิกสถานโยบายการพนันแห่งชาติเห็นควรพิจารณา

นอกจากนี้ สถานโยบายการพนัน ฯ ยังมีอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้

1) ตรวจสอบหรือกำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการการพนันแห่งชาติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้

2) สั่งการให้คณะกรรมการการพนันแห่งชาติหรือหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง เสนอข้อมูล รายงานที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรดังกล่าวต่อสภานโยบายการพนัน และสามารถให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

3) ในกรณีที่พบข้อเท็จจริงว่า หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครองมิได้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย สภานโยบายการพนัน สามารถสั่งการให้หน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติตามกฎหมายหรือจัดทำข้อตกลงร่วมกับคณะกรรมการการพนันแห่งชาติ เพื่อที่จะดำเนินการกับหน่วยงานกำกับดูแลในเขตปกครองซึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 ยังบัญญัติหน้าที่ของสภานโยบายการพนัน จะต้องจัดประชุมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลของ Gambling Review Commission ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมเมื่อปี 2009 พบว่า ในทางปฏิบัติพบว่า สภานโยบายการพนัน ได้จัดการประชุมในช่วงระยะเวลา 5 ปีคือ ระหว่างปี 2006 ถึง 2010 รวมทั้งสิ้น 8 ครั้ง กล่าวคือในบางปีงบประมาณมีการประชุมเพียง 1 ครั้งเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมาย อีกทั้งการดำเนินงานหรือพิจารณาประเด็นที่มีความสำคัญ ๆ ของสภานโยบายการพนัน ก็ทำอย่างล่าช้าค่อนข้างมาก

อย่างไรก็ดี รายงานของ Gambling Review Commission ประเมินผลการทำงานของสภานโยบายการพนันแห่งชาติว่า ไม่มีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ รวมถึงการทำความเข้าใจในเนื้อหาของนโยบายการพนัน เนื่องจากสมาชิกสภาฯ ส่วนใหญ่ก็เป็นผู้บริหารของหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง ทำให้ยากที่จะบรรลุข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับนโยบายการพนันในเรื่องต่างๆ เช่น ประเด็นการหารายได้จากธุรกิจพนัน การป้องกันผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้น การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เป็นผู้กำกับดูแล (Regulators) กิจกรรมพนันในเขตปกครองกับคณะกรรมการระดับชาติจึงยังเป็นประเด็นหาอยู่เช่นกัน

หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs)

จากกฎหมายการพนันฉบับเดิมในปี 1996 องค์กรกำกับดูแลกิจการพนันในแอฟริกาใต้ก็คือ หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (Provincial Gambling Regulatory Authorities -PGRAs) คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (National Gambling Board) ในขณะนั้นถูกจัดตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรกำหนดนโยบายและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมในกิจการเกี่ยวกับการพนัน แต่ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลอย่างแท้จริง เนื่องจากหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตประกอบกิจการหรือกิจกรรมพนันที่กฎหมายบัญญัติไว้ (South African Gambling Review Commission, 2010 p. 9) เช่น กฎหมายการพนันฉบับเดิม ปี 1996 มาตรา 11 บัญญัติให้คณะกรรมการการพนันแห่งชาติมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีฯ ในเรื่องจำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการพนันที่สามารถอนุญาตได้ทั่วประเทศ การให้คำแนะนำหรือให้แนวปฏิบัติแก่หน่วยงานกำกับดูแลประจำเขตปกครองในเรื่องการออกกฎหมายลำดับรองที่เป็น Regulation หรือการควบคุมกิจการการพนัน อาทิเช่น รูปแบบหรือวิธีการควบคุมกิจการพนันแต่ละประเภท การกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต การสั่งพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต หรือการกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษี อากรการพนัน การกำหนดรูปแบบหรือวิธีเล่นพนันในคาสิโน ฯลฯ

ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายการพนันฉบับเดิม กฎหมายการพนันแห่งชาติฉบับปัจจุบันปี 2004 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการพนันแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรกำกับดูแลกิจการพนันเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังคงให้อำนาจแก่หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs) ในการกำกับดูแลกิจการพนัน 4 ประการคือ

- 1) ออกใบอนุญาตระดับประเทศและใบอนุญาตระดับเขตปกครอง (มาตรา 18, 24)
- 2) ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายคือ กฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของเขตปกครอง รวมทั้งตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต (มาตรา 30)
- 3) จัดหรือต่อสู้กับการพนันผิดกฎหมาย (มาตรา 31)
- 4) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น การพิจารณาเห็นชอบเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์การให้เช่า หรือโอนการครอบครองเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนันของผู้รับอนุญาตรายเดิม (มาตรา 23) ตัวอย่างของใบอนุญาตประกอบกิจการพนันที่ต้องได้รับการอนุมัติจาก PGRAs มีหลากหลายชนิดโดยจำแนกตามลักษณะการเล่นพนันหรือกิจกรรมที่ดำเนินการ ได้แก่ การประกอบกิจการคาสีโน (Casino licences), Bookmaker licences, Totalisator licences, Route operator licences, Site operator licences, Bingo licences, Provincial employment licences, Key persons licences, Gaming manufacturer licences รวมถึงใบอนุญาตในการเป็นผู้ทดสอบอุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้เล่นพนัน (Testing agent licences) ลักษณะพิเศษของหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs) คือเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ (Independent boards) ยกเว้นกรณีหน่วยงานประจำเขตปกครอง Northern Cape ที่อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐคือ the Department of Economic Affairs หน่วยงานในบางเขตปกครองมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น The Free State Gambling and Racing Board ซึ่งรับผิดชอบกิจการพนันต่าง ๆ ได้แก่ คาสีโน การพนันแข่งม้า เกมบิงโก เครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs) กับคณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (NGB) ประเด็นความสัมพันธ์ขององค์กรกำกับดูแลกิจการพนันระดับชาติกับระดับเขตปกครอง มีบัญญัติไว้ในกฎหมายการพนัน ๓ มาตรา 66 คือ ในกรณีที่ผู้บริหารองค์กรกำกับดูแลในเขตปกครองหรือ PGRA ร้องขอมา คณะกรรมการ NGB อาจพิจารณาจัดทำกิจกรรมร่วมกันใน 2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่ 1 ความร่วมมือในการวิจัย การเผยแพร่ข้อมูลเอกสาร การให้ความรู้ การให้การศึกษาหรือการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงานของเขตปกครองได้ คณะกรรมการ NGB

ลักษณะที่ 2 เมื่อได้มีการปรึกษาหารือกับรัฐมนตรี ๓ แล้ว คณะกรรมการ NGB กับ PGRA อาจทำ ความตกลงแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของแต่ละหน่วยงาน หรืออาจให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคหรือ แนะนำแก่ PGRA ในเรื่องที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านในขณะเดียวกัน คณะกรรมการ NGB สามารถ ร้องขอให้ PGRA ยื่นรายงานหรือเอกสาร ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของตนเองเสนอต่อ NGB ก็ได้ และอาจมี ความร่วมมือกันเพิ่มเติมในเรื่องที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน (Common interest)

กฎหมายการพนันฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 2004 บัญญัติถึงบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่าง NGB กับ PGRA อีกทั้งยังกำหนดมาตรการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทั้งสองไว้ด้วย โดย สำคัญคือ กฎหมายใหม่ได้แบ่งแยกภาระหน้าที่ในการทำงาน โดยให้ PGRA's ทำหน้าที่พื้นฐานในการ ควบคุมกำกับดูแล เช่น การออกใบอนุญาต การตรวจสอบและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะการ ควบคุมการพนันผิดกฎหมาย ในขณะที่บทบาทของคณะกรรมการการพนันแห่งชาติหรือ NGB เปลี่ยนแปลง จากเดิมที่เป็นเพียงองค์กรให้กับปรึกษาเปลี่ยนไปสู่การทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบกำกับดูแล (Oversight function) การทำหน้าที่ของ PGRA

คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lotteries Board)

กิจการการพนันประเภทลอตเตอรี่และการพนันเกี่ยวกับกีฬานั้น ถือเป็นการพนันที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lotteries Board) ที่จัดตั้งขึ้นตามความในกฎหมายลอตเตอรี่ 1997 (Lottery Act, 1997) มีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลกิจการลอตเตอรี่ในแอฟริกาใต้ กฎหมายฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ดังนี้

1) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการลอตเตอรี่แห่งชาติ ซึ่งรวมถึงการออกใบอนุญาต การประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายเกี่ยวกับลอตเตอรี่ และการจัดตั้งหรือดำเนินการโครงการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมอันเกี่ยวกับลอตเตอรี่

2) ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่ากิจการลอตเตอรี่และการพนันเกี่ยวกับกีฬานั้น ได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องเหมาะสม

3) คุ้มครองผลประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องการลอตเตอรี่แห่งชาติ

4) ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่ากิจการลอตเตอรี่แห่งชาติสามารถสร้างรายได้เท่าที่สามารถจะทำได้

5) บริหารงานกองทุน National Lottery Distribution Trust Fund (NLDTF)

6) ตรวจสอบ ควบคุม และดูแลความเรียบร้อยในกิจการลอตเตอรี่ที่ได้รับยกเว้นให้ออกได้เพื่อความบันเทิง ลอตเตอรี่เอกชน ลอตเตอรี่เพื่อสังคม หรือการแข่งขันใด ๆ ตามที่ระบุในมาตรา 54

ในส่วนของปัญหาการออกลอตเตอรี่ที่มีขอบด้วยกฎหมายนั้น NLB ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาลอตเตอรี่ที่มีขอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ NLB ได้ดำเนินคดีกับการออกลอตเตอรี่สองรายที่มีลักษณะผิดกฎหมาย และศาลได้มีคำพิพากษาว่าเป็นการออกลอตเตอรี่ที่มีขอบด้วยกฎหมายจริงทั้งสองคดีดังกล่าวทำให้ NLB ได้รับการยอมรับในฐานะองค์กรควบคุมดูแลกิจการลอตเตอรี่มากขึ้น ปัจจุบันยังคงมีการแข่งขันแบบใหม่ ที่มีลักษณะเข้าข่ายที่จะเป็นการออกลอตเตอรี่ผิดกฎหมายตลอดเวลา เช่น การเสี่ยงโชคผู้โชคดีจากการส่ง SMS เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวมีความเชื่อมโยงไปถึงความไม่ชัดเจนของกฎหมาย โดยเฉพาะการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของ NGB ในการสอบสวนและดำเนินการตามกฎหมายกับการออกลอตเตอรี่ที่มีขอบด้วยกฎหมาย

การออกใบอนุญาตประกอบกิจการพนัน

การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการการพนัน (ไม่รวมถึงกรณีลอตเตอรี่) ถือเป็นสิ่งสำคัญ ประการแรกในการวางกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการพนัน เจอนไขในการออกใบอนุญาตนั้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายควบคุมการพนันมีประสิทธิภาพมากเพียงใด กฎหมายการพนันแห่งชาติ มาตรา 37 ถึงมาตรา 47 บัญญัติให้มีระบบใบอนุญาต 2 ระบบ คือ

1) การออกใบอนุญาตระดับประเทศ (National Licences) ได้แก่ ใบอนุญาตเพื่อการเป็นตัวแทนทดสอบเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนัน (National Licence as a Testing Agent) ใบอนุญาตขอเป็นผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย หรือผู้ให้บริการบำรุงรักษาเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนัน และใบอนุญาตการทำงานในอุตสาหกรรมการพนัน

2) การออกใบอนุญาตระดับเขตปกครอง (Provincial Licences) ได้แก่ ใบอนุญาตประกอบกิจการการพนันทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตประกอบกิจการคาสีโน หรือการรับพนันประเภทอื่น ๆ รวมทั้งใบอนุญาตการจ้างงานในระดับเขตการปกครอง ตัวอย่างของเขตปกครอง Free State มีกฎหมายการพนันของเขตปกครองชื่อ Free State Gambling and Racing Act, 1996 บัญญัติประเภทใบอนุญาตรวม 8 ประเภทคือ (a) Casino Licences (b) Limited Gaming Machine Operator Licences (c) Limited Gaming Machine Site Licences (d) Bingo Operator Licences (e) Manufacturer, Maintenance or

Supplier Licences (f) Totalizator Licences (g) Bookmaker Licences และ (h) Race-meeting Licences

การจัดสรรรายได้เพื่อสังคมจากกิจการพนัน

ในช่วงปี 2012-2016 ผู้ประกอบกิจการคาสีโนจำนวน 36 ราย ได้จัดสรรรายได้เพื่อสังคมรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 667 ล้านแรนด์ (คิดเป็นร้อยละ 1 ของ GGR) เป็นการลงทุนทางสังคมซึ่งเป็นกลยุทธ์สำคัญของผู้ประกอบการในธุรกิจนี้ของสมาชิก CASA ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมารายได้ที่จัดสรรให้สังคมมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในจากปี 2012 มีจำนวน 109 ล้านแรนด์ เพิ่มขึ้นเป็น 165 ล้านแรนด์ในปี 2016 มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10.3 ต่อปี

การจัดสรรรายได้เพื่อสังคม ได้แก่ การศึกษาเป็นเงิน 70 ล้านแรนด์ การพัฒนาชุมชน เป็นเงิน 35 ล้านแรนด์ สุขภาพ สวัสดิการ และผู้ป่วยโรค HIV เป็นเงิน 23 ล้านแรนด์ ในปี 2015/16 รูปแบบการใช้จ่ายของ CSI พบว่า การศึกษามีการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างมากโดยมีการลงทุนประมาณ 70 ล้านแรนด์ ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 26 จากปีที่แล้วและคิดเป็นร้อยละ 42.2 ของรายได้เพื่อสังคมทั้งหมด ดังตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 การจัดสรรรายได้เพื่อสังคมจากกิจการพนัน

Year	Total CSI Spend	Development sector	Total spend in 2016
2016	R165,432,203	Education	R70,431,823
2015	R151,166,389	Community Development	R35,349,130
2014	R124,304,983	Health, welfare, HIV/Aids	R23,125,065
2013	R116,327,647	SARGF Contributions: Members	R17,126,656
2012	R109,775,877	Sports, arts and culture	R10,972,295
Total CSI spend over 5 years	R667,007,099	Other CSI projects	R8,427,233
GGR for 2016	R18,156,529,741		
CSI as proportion of GGR	1%		

Source : CASA 2016 pp.47-48.

3.3 การจัดการผลกระทบ

เนื่องจากการรายได้ส่วนใหญ่เกิดจากการพนันในแอฟริกาใต้มาจากผู้เล่นพนันในประเทศ ซึ่งแตกต่างจากประเทศอย่างสิงคโปร์ที่รายได้จากการพนันมาจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ (ไพศาล ลิ้มสถิตย์, 2555) ต่อมาสมาคมคาสีโนแห่งแอฟริกาใต้ (Casino Association of South Africa) ได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนจัดทำการศึกษาผลกระทบจากการเล่นพนันในคาสีโนจำนวน 5,233 คนในคาสีโนจำนวน 18 แห่งทั่วแอฟริกาใต้ช่วงเดือนกันยายน ค.ศ. 2011 เพื่อประเมินสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้เล่นพนันในคาสีโน ได้ข้อสรุปสำคัญคือ (Casino Association of South Africa (CASA), 2010 p.6) กลุ่มผู้เล่นส่วนใหญ่เป็นคนผิวดำคิดเป็นร้อยละ 40 รองลงมาคือคนผิวขาวร้อยละ 38 คนผิวสี ร้อยละ 13 และคนเอเชียร้อยละ 9 เมื่อแยกตามเพศของผู้เล่นพนันแล้วมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน ช่วงอายุของผู้เล่นพนันส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 25-44 ปี เมื่อพิจารณาจากอาชีพหรือสถานะทางเศรษฐกิจของผู้เล่นพนันพบว่า ผู้เล่นพนันส่วนใหญ่ร้อยละ 61 เป็นผู้มีงานทำแบบเต็มเวลา ร้อยละ 15 เป็นผู้สูงอายุที่เกษียณอายุแล้ว ร้อยละ 10 ทำงานล่วงหน้า ร้อยละ 8 เป็นแม่บ้าน และมีผู้เล่นร้อยละ 3 ที่ไม่มีงานทำหรือ

กำลังหางาน ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของผู้เล่นพนันร้อยละ 74 มีรายได้มากกว่าเดือนละ 5,000 เหยียญแรนด์ ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 58 มีรายได้มากกว่าเดือนละ 8,000 เหยียญแรนด์

ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการพนันในแอฟริกาใต้ในปี 2003 คือ เปิดให้มีการเสี่ยงโชคตลอดทั้งปี 2003 จากนั้นในปี 2005 สถานการณ์ก็คงที่มาโดยตลอด รายงานศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการพนันในแอฟริกาใต้ในปี 2009 ดำเนินการโดย NGB มีข้อมูลสำคัญคือ นักเล่นพนันที่เป็นเยาวชน (youth gamblers) อายุระหว่าง 18-25 ปี ประสบปัญหาที่เกิดจากการพนันและมีพฤติกรรมเล่นพนันเนื่องจากได้รับอิทธิพลจากสมาชิกในครอบครัว กลุ่มเพื่อน กลุ่มนักพนันเยาวชนร้อยละ 44.5 ได้ยืนยันข้อมูลในเรื่องนี้ แต่ก็มีนักพนันเยาวชน ร้อยละ 49.5 ที่ตอบว่าไม่มีอิทธิพลใด ๆ (National Gambling Board (NGB), 2009 p.54)

พฤติกรรมการเล่นพนันในกลุ่มผู้มีอายุระหว่าง 18-25 ปี ในช่วงระยะเวลา 3 เดือน ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถตอบได้มากกว่า 1 วิธีการเล่นพนัน ผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่นิยมเล่น lotto คิดเป็น ร้อยละ 23.7 ของผู้เล่นพนันที่เป็นเยาวชน รองลงมาคือ Scratch cards ร้อยละ 5.7 คาสิโน ร้อยละ 4.9 และ gaming competitions ร้อยละ 4.1 แต่มีกลุ่มผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่ร้อยละ 69.1 ที่แจ้งว่าไม่เคยเล่นพนัน ทั้งที่หลักเกณฑ์กฎหมายกำหนดอายุผู้เล่น (Under-age gambling) ที่ห้ามเด็กเยาวชนเล่นผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เล่นพนัน

รวมถึงความกังวลของ Gambling Review Commission ต่อการผ่อนคลายกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ควบคุมการเล่นพนันที่มากเกินไป จนทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงการเล่นพนันได้ง่ายขึ้น ตัวอย่างเช่น การอนุญาตให้ผู้ประกอบการจัดให้มีการเล่นเกมบิงโกในห้างสรรพสินค้า (Shopping malls) หรือการอนุญาตให้เปิดคาสิโนมากถึงกว่า 37 แห่งทั่วประเทศ คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังเสนอแนะว่า ไม่ควรที่ประชาชนทั่วไปสามารถเล่นพนันอย่างง่ายดายเป็นเหมือนการจับจ่ายซื้อสินค้าทั่วไปในห้างสรรพสินค้า และยังมีประเด็นเรื่องการขาดมาตรฐานเกี่ยวกับการโฆษณา เชิญชวนให้บุคคลเล่นพนัน (Norms and standards regarding advertising) ในเขตปกครองต่าง ๆ ทำให้ไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในเรื่องนี้ของประเทศ และไม่มีความเป็นเอกภาพสำหรับการพนันประเภทต่าง ๆ ด้วย ข้อกังวลประการอื่นๆ ที่คณะกรรมการ ฯ เน้นย้ำก็คือ สนับสนุนให้มีการจัดสถานที่สำหรับการเล่นพนันเป็นการเฉพาะ (Destination gambling venue approach) ซึ่งจะช่วยให้การบริหารจัดการธุรกิจพนันทำได้สะดวกมากขึ้นและสามารถควบคุมปัญหาที่เกิดจากการพนัน

ส่วนกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 มีเนื้อหามากถึง 89 มาตรา จึงขอลำถึงเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชน มาตรการจำกัดในการให้สินเชื่อเพิ่มเติมแก่ผู้เล่นพนัน มาตรการห้ามบุคคลเล่นพนัน และมาตรการส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม

มาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ปัญหาการพนันของเด็กและเยาวชนตามกฎหมาย เป็นประเด็นปัญหาสังคมที่ถูกพูดถึงค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาว่าเยาวชนยุคใหม่ในแอฟริกาใต้นั้น เกิดและเติบโตในสภาพสังคมซึ่งการพนันได้ถูกรับรองให้เป็นกิจการที่สามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งยังมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง ผลการศึกษาของ NGB พบว่า การพนันในแอฟริกาใต้นั้น มีส่วนหนึ่งที่เกิดจากนักพนันที่ยังเป็นนักเรียนอยู่ถึงร้อยละ 13.3 สถานะทางสังคมก็มีผลต่อปัญหาการพนันของเด็กและเยาวชนที่แตกต่างกัน โดยพบว่าเด็กและเยาวชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่มีรายได้ต่ำหรือมีฐานะยากจนนั้นเป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบาง (Vulnerable) มีแนวโน้มสูงที่จะเข้าร่วมการเล่นพนันในสถานที่เล่นพนันผิดกฎหมาย โดยเฉพาะสถานพนันที่ไม่ได้มีการจำกัดการเข้าออก เช่น การเล่นเกมทอดลูกเต๋า (Dice) ลีตเตอร์ีผิดกฎหมาย (Fahfee) และเกมพนันผิดกฎหมายอื่น ๆ

มาตรา 12 บัญญัติห้ามมิให้เด็ก เยาวชนหรือผู้เยาว์ (minor) คือผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าไปสถานที่สำหรับเล่นพนัน และยังได้กำหนดหน้าที่ไว้ให้กับผู้ประกอบการและลูกจ้างที่จะต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อตรวจสอบว่า ผู้ที่เล่นพนันเป็นเด็กและเยาวชนหรือไม่ โดยกฎหมายบัญญัติห้ามเด็กและเยาวชนเข้าสถานที่เล่นพนันการตรวจสอบอายุของผู้เข้าเล่นพนันว่าเป็นผู้เยาว์หรือไม่ พนักงานของผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจะต้องพิจารณาว่า ผู้ที่จะเข้าไปในสถานพนันนั้นเป็นเด็กและเยาวชนหรือไม่ขึ้นอยู่กับการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ โดยในกรณีที่มีข้อสงสัย เจ้าหน้าที่สามารถร้องขอให้บุคคลดังกล่าวแสดงตนได้

จากข้อมูลของหน่วยงานกำกับดูแลระดับเขตปกครองพบว่า ไม่ค่อยพบปัญหาการเล่นพนันของเด็กและเยาวชนในสถานที่เล่นพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย แต่ปัญหามักจะเกิดขึ้นคือกรณีของการซื้อล็อตเตอรี่ของเด็กและเยาวชนจากร้านตัวแทนจำหน่ายรายย่อยที่ทำให้ง่ายมูลเหตุของปัญหาการเล่นพนันของเด็กและเยาวชนนี้ มักเกิดจากการที่สถานพนันที่มีข้อขัดแย้งกฎหมายทั้งหลายนั้น เป็นสถานที่ซึ่งเด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย โดยเฉพาะคาสิโนที่ไม่ได้รับใบอนุญาต ที่เปิดให้เล่นได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยมีผู้ใหญ่ที่เป็นคนว่างงานและนักเรียนมัธยมเป็นกลุ่มที่เข้ามาใช้บริการในวันทำงาน ส่วนผู้ใหญ่ซึ่งมีงานทำแล้วก็จะเข้ามาเล่นพนันในเวลาว่างคืน สถานพนันเหล่านี้ให้บริการอย่างเปิดเผยภายใต้คำกล่าวอ้างของเจ้าของกิจการว่าได้รับความคุ้มครองจากทางการ ซึ่งไม่สามารถจะสืบหาไปถึงต้นตอดังกล่าวได้ แม้จะยังไม่อาจกล่าวได้ว่าปัญหาการเล่นพนันของเด็กและเยาวชนในแอฟริกาใต้อยู่ในขั้นวิกฤติ แต่ก็ถือได้ว่าปัญหาดังกล่าวมีอยู่และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต คณะกรรมการตรวจสอบทบทวนกิจการการพนันยังพบข้อมูลที่ว่าเด็กและเยาวชนบางกลุ่มที่เล่นพนันยอมรับว่าตนเล่นพนันเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินที่จะนำไปซื้อของจำเป็นในชีวิตประจำวัน หรือเพื่อจ่ายค่าเทอมด้วย ทั้งนี้ แผนงานNational Responsible Gambling Programme (NRGP) ได้จัดเตรียมโครงการให้การศึกษาแก่นักเรียนในโรงเรียน ในเรื่องเกี่ยวกับทักษะทั้งหลายที่จำเป็นในการใช้ชีวิต ซึ่งรวมถึงความหมายของความเสีย โศกและโอกาส รวมทั้งการบริหารทางการเงิน อันน่าจะเป็นประโยชน์แก่การแก้ปัญหาการเล่นพนันของเด็กและเยาวชนพอสมควร (Gambling Review ,2010 p.89)

อย่างไรก็ตาม ยังพบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการโฆษณาการพนัน ดังนี้

ประการแรก ในขณะที่กฎหมายมีความประสงค์ที่จะคุ้มครองเด็กและเยาวชนและบุคคลที่มีความเสี่ยงจะเกิดปัญหาจากการพนัน ตามปรากฏในเนื้อหาหลายภาคส่วน แต่การควบคุมในเรื่องของการโฆษณานั้นกลับไม่เข้มงวดเท่าที่ควร ตามกฎหมายนั้นมีแต่เพียงการวางเงื่อนไขว่าห้ามมิให้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการพนันในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิด หรือห้ามโฆษณาการพนันที่ผิดกฎหมายเท่านั้น ซึ่งที่ถูกต้องนั้น รัฐควรที่จะดำเนินการควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับการพนันโดยผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้เคร่งครัดมากกว่าที่เป็นอยู่

ประการที่สอง ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์อันจะใช้เป็นแบบแผนและมาตรฐานกลางเพื่อใช้สำหรับควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับการพนันให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากหลักทั่วไปที่ปรากฏในประมวลแนวปฏิบัติว่าด้วยการโฆษณา อันเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับการโฆษณาทุกประเภทเป็นการทั่วไป

ประการที่สาม กฎหมายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการโฆษณาเกี่ยวกับการพนันนั้นยังมีรายละเอียดที่ไม่เพียงพอ รวมถึงการขาดมาตรการตรวจสอบและบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพด้วย นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงที่ว่า ในระบบกฎหมายของแอฟริกาใต้ นั้น ยังไม่มีการกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดกฎเกณฑ์ หรือตรวจสอบเกี่ยวกับมาตรฐานการโฆษณาด้านการพนันอย่างเป็นทางการ สิ่งที่จะทำได้ตามกฎหมายในปัจจุบันคือ ตั้งหน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลเกี่ยวกับกิจการการพนันในภาพรวม

มาตรการจำกัดในการให้สินเชื่อเพิ่มเติมแก่ผู้เล่นพนัน

มาตรการทางการเงินเป็นเรื่องสำคัญที่ใช้เป็นเครื่องมือจัดการเกี่ยวกับพฤติกรรมการเล่นพนันของนักพนันทั้งหลาย โดยที่นักพนันแต่ละกลุ่มย่อมมีพฤติกรรมแตกต่างกันไป กล่าวคือหากเป็นผู้เล่นพนันทั่วไปที่เล่นเพื่อความบันเทิงหรือสันทนาการ (Recreational Gambler) มักจะจำกัดจำนวนเงินที่เล่นพนันในแต่ละครั้งในทางกลับกัน นักพนันที่มีอาการติดพนันนั้น มักมีความต้องการจะมุ่งมั่นที่จะเล่นเพื่อชนะพนันอย่างมาก เมื่อเสียพนันก็จะเล่นพนันเพิ่มขึ้นอีกเป็นเหตุให้ผู้เล่นพนันบางคนใช้เงินทรัพย์สินทั้งหมดของตนไปกับการเล่นพนันรวมไปการหาเงินมาเล่นเพิ่มอีกด้วยรูปแบบการพนันในคาสีโนปัจจุบัน ผู้พนันไม่ได้เล่นโดยใช้เงินสด แต่พนันโดยใช้ชิพที่แลกเป็นเงินได้ ทำให้ผู้ประกอบการสามารถตรวจสอบจำนวนเงินที่นักพนันแต่ละคนใช้จ่ายไปเพื่อการพนัน

ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ได้ นอกจากนี้ ยังมีการนำมาตรการอื่น ๆ ที่นานาประเทศให้การยอมรับ เพื่อช่วยในการจำกัดค่าใช้จ่ายของบรรดานักพนัน ได้แก่

1) การห้ามไม่ให้ปล่อยเงินกู้ให้กับผู้ที่ไปเพื่อเล่นพนัน ในบางประเทศมีการจำกัดวงเงินที่ผู้เล่นพนันจะใช้จ่ายได้ภายใน 1 วัน

2) การจำกัดพื้นที่สำหรับติดตั้งเครื่อง ATM ภายในสถานเล่นพนันมาตรา 13 กำหนดให้ห้ามมิให้ขยายสินเชื่อหรือเครดิตเพิ่มเติมแก่ผู้เล่นพนันที่เปิดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าเล่นได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีผู้รับอนุญาตหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้ให้สินเชื่อเองก็ตาม เว้นแต่จะมีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นตามกฎหมายนี้ ในทางปฏิบัติพบว่า การให้กู้เงินในสถานพนันหรือบริเวณสถานที่เล่นพนัน ไม่ได้รับความนิยมหรือแพร่หลายแต่อย่างใด สำหรับการพนันผิดกฎหมายนั้น การให้สินเชื่อหรือกู้เงินเงินเป็นสิ่งที่ได้รับนิยมเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายลำดับรองที่ออกตามมาตรา 87 แห่งกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ คือ National Gambling Regulations (2004) ข้อ 4 กำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายประเภท Bookmaker Licence หรือ Totalisator Operator Licence สามารถอนุมัติหรือขยายสินเชื่อให้แก่ผู้เล่นพนันในคาสีโนได้ หากมีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับประวัติการขอสินเชื่อของผู้เล่นพนันรายนั้น และการประเมินความสามารถทางการเงินในการชำระสินเชื่อ รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เล่นพนันที่ขอสินเชื่อ

มาตรการการห้ามบุคคลเล่นพนัน

กฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ มาตรา 14 กำหนดมาตรการจำกัดการพนันด้วยตนเองและบุคคลที่ใกล้ชิด หรือที่เรียกว่า การห้ามบุคคลเล่นพนัน (Excluded Person) แบ่งเป็น 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1 บุคคลที่เล่นพนันประสพจะจดทะเบียนให้ตนเองเป็นบุคคลที่ไม่สามารถเข้าไปในสถานพนันหรือเล่นการพนันได้ แต่ผู้ที่ยื่นขอจดทะเบียนตนเองนั้น สามารถแจ้งยกเลิกการขึ้นทะเบียนเมื่อใดก็ได้เช่นกัน

กรณีที่ 2 บุคคลใด ๆ สามารถยื่นขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ขึ้นทะเบียนบุคคลอื่นห้ามเล่นพนันได้ในกรณีต่อไปนี้ 1) กรณีสมาชิกในครอบครัวของผู้ยื่นขอร้อง 2) บุคคลใด ๆ ที่ผู้ยื่นขอร้องจะต้องพึ่งพาอาศัยทางการเงินทั้งหมดหรือบางส่วน 3) บุคคลใด ๆ ที่ผู้ยื่นขอร้องจะต้องรับผิดชอบทางการเงินทั้งหมดหรือบางส่วน 4) บุคคลใด ๆ ที่ศาลมีคำสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนที่ไร้ความสามารถหรือวิกลจริต และ 5) บุคคลใด ๆ ที่ผู้ยื่นขอร้องมีหน้าที่ให้การดูแล และบุคคลนั้นมีอาการในลักษณะของคนติดพนันหรือเป็นโรคติดพนันหากศาลพิจารณาเหตุผลและความเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อป้องกันบุคคลที่ถูกร้องเล่นพนันหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพนัน ศาลอาจมีคำสั่งให้จดทะเบียนบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่ห้ามเล่นพนันได้ อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ถูกศาลสั่งให้จดทะเบียนดังกล่าว มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลให้ทบทวนคำสั่งศาลเดิมและเสนอหลักฐานใหม่ต่อศาลจนเป็นที่พึงพอใจว่า ไม่มีความเหตุผลหรือความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องมีคำสั่งดังกล่าวอีก

ในทางปฏิบัติพบว่าเขตปกครองบางพื้นที่ออกกฎระเบียบสนับสนุนในเรื่องนี้ เช่น เขตปกครอง Eastern Cape ให้การสนับสนุนโดยการออกกฎหมายยกเว้นค่าใช้จ่ายเพื่อการยื่นคำร้องดังกล่าวสำหรับบุคคลบางประเภท เช่น ภรรยาของผู้เล่นพนัน เป็นต้น รวมทั้งการอุดหนุนว่างในกรณีที่จะใช้มาตรการดังกล่าวไปในทางที่ไม่สุจริตด้วยการขึ้นทะเบียนบุคคลต้องห้ามมีจำนวนไม่มากนัก จากการตรวจสอบพบว่า ผู้ที่ขึ้นทะเบียนเป็นบุคคลต้องห้ามเล่นพนันนั้น ส่วนใหญ่เป็นนักพนันในอยู่ในคาสิโนเท่านั้น แต่ไม่พบในสถานเล่นพนันที่ได้รับอนุญาตประเภทอื่น ๆ ทำให้นักพนันสามารถไปเล่นพนันชนิดอื่น ๆ ได้ นอกจากนี้ มาตรการการขึ้นทะเบียนบุคคลต้องห้ามนี้ ยังไม่ปรากฏในกรณีของการเล่นล็อตเตอรี่

มาตรการส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรในรูปแบบมูลนิธิชื่อว่า “มูลนิธิการพนันที่มีความรับผิดชอบแห่งแอฟริกาใต้” (South African Responsible Gambling Foundation - SARGF) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2000 มีกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานกำกับดูแลกิจการพนันตามกฎหมายและตัวแทนอุตสาหกรรมพนันในแอฟริกาใต้ในสัดส่วนที่เท่ากัน มูลนิธินี้ได้จัดทำแผนงานด้านการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนันชื่อว่า “National Responsible Gambling Programme” (NRGP) ซึ่งถือเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจด้านพนันแผนงานนี้มีเครือข่ายการทำงานในด้านนี้ที่ครอบคลุมไปทั่วประเทศ มีภารกิจด้านการศึกษาวิจัย การเผยแพร่ความรู้ ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบหรือผลเสียของการพนัน การเล่นพนันอย่างมีความรับผิดชอบ มีบริการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์หรือสายด่วน (Problem Gambling Counseling Line) ที่ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง โดยผู้ให้คำปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถสื่อสารได้มากถึง 9 ภาษา เช่น ในช่วงปี 2011 ที่ผ่านมามีผู้ใช้บริการโทรขอคำปรึกษามากถึง 16,192 ครั้ง โดยในจำนวนนี้มีผู้ที่เข้าข่ายเป็นโรคติดพนันมากจำนวน 2,891 ราย ซึ่งจะได้รับคำแนะนำในการเข้ารับบริการฟื้นฟูเยียวยาต่อไป

แผนงานนี้ได้จัดทำเครือข่ายแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญในการเยียวยาผู้มีปัญหาติดพนัน (Treatment Professionals) มากถึง 75 คน ที่ให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ และถือว่าข้อมูลผู้ป่วยเป็นความลับ ซึ่งมีผู้ขอรับการบำบัดรักษาราว 1,318 ราย ในจำนวนนี้มีผู้ได้รับเป็นผู้ป่วยในจำนวน 15 ราย จึงกล่าวได้ว่าแผนงาน NRGP ที่มีประสิทธิภาพและมีชื่อเสียงที่รู้จักกันทั่วไปในระดับนานาชาติ นอกจากนั้น ยังมีหน่วยและศูนย์อื่น ๆ ที่ให้บริการด้านการรักษาและฟื้นฟูในลักษณะดังกล่าวอีกเช่นกัน ซึ่งบริการดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยสถานบริการสาธารณสุขของเอกชน และผู้ใช้บริการมักจะเข้ามาใช้บริการโดยการแนะนำของแพทย์ นักจิตวิทยา หรือบุคคลที่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานบำบัดเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม สำหรับสถานบำบัดที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการรักษาผู้ติดพนันซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชนนี้ มักจะมีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้เข้าถึงได้เฉพาะกลุ่มคนที่มีรายได้สูงในระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งยังมีข้อจำกัดในด้านพื้นที่การให้บริการที่ไม่ทั่วถึงในทุกพื้นที่ของประเทศ ทำให้กลุ่มคนยากจนที่ติดพนันไม่สามารถใช้บริการในสถานบริการของเอกชนเหล่านี้ได้ ในขณะเดียวกันสถานบริการภาครัฐมักจะไม่มีส่วนของการบำบัดรักษาโรคติดพนันไว้ เหมือนกับส่วนงานบำบัดอาการติดยาเสพติด ทำให้กลุ่มคนยากจนที่ประสงค์จะรักษาอาการติดพนันนั้นมักจะใช้บริการของ NGRF ที่มีเครือข่ายอยู่ทั่วประเทศ ดังจะกล่าวถึงต่อไป

สำหรับบทบาทของ “สมาคมคาสิโนแห่งแอฟริกาใต้” (Casino Association of South Africa – CASA) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2003 ประกอบด้วยสมาชิกของสมาคมคาสิโนแห่งแอฟริกาใต้ รวม 35 บริษัท ได้

ถือปฏิบัติตามประมวลแนวปฏิบัติชื่อว่า “Code of Conduct For Responsible Gambling” (มีผลใช้ในทางปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.2005) เช่น เนื้อหาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจพนันที่มีความรับผิดชอบ (Responsible Gambling) เช่น การเฝ้าระวัง การป้องกันหรือห้ามเด็ก เยาวชนเข้าเล่นพนันหรือเกมทุกประเภทในคาสิโนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมถึงการฝึกอบรมพนักงานของคาสิโนในเรื่องนี้ รวมถึงการประสานงานติดต่อกับผู้ปกครองของเด็ก เยาวชนหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือการจัดพิมพ์แผ่นพับเผยแพร่ข้อมูลบริการสายด่วนผู้เล่นพนันที่เห็นได้ในสถานที่ตั้งของคาสิโน รวมถึงเว็บไซต์ของคาสิโนเรื่องการโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น แนวปฏิบัตินี้กำหนดให้หลีกเลี่ยงการโฆษณาหรือทำการตลาดคาสิโนในสถานที่ที่เป็นโรงแรม ภัตตาคาร ร้านอาหาร หรือสถานบันเทิงที่มักเกี่ยวข้องกับคาสิโน สำหรับกรณีที่สามารถโฆษณาได้ตามกฎหมาย จะดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับได้ การไม่โฆษณาโอ้อวดหรือหลอกลวง รวมถึงการแสดงเบอร์โทรสายด่วนให้คำปรึกษาผู้เล่นพนันแนวปฏิบัติประเด็นเรื่องการให้สินเชื่อแก่ผู้เล่นพนันสมาคมคาสิโน ฯ ตระหนักดีว่าประเด็นนี้เป็นเรื่องที่ควรระมัดระวังเพราะค่อนข้างอันตรายต่อผู้เล่นพนัน จึงไม่สนับสนุนให้มีการให้สินเชื่อ และไม่ยินยอมให้มีการให้สินเชื่อผิดกฎหมายในคาสิโนอย่างเด็ดขาด เช่น การติดป้ายคำเตือนเรื่องการกู้ยืมเงินในคาสิโน การตรวจสอบการร้องเรียนกรณีสงสัยว่าจะมีการให้สินเชื่อ และประสานงานกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

3.4 โครงสร้างระบบการศึกษา

การศึกษาในแอฟริกาใต้กำลังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลพยายามที่จะให้ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ระบบการศึกษา คือ ชั้นประถมศึกษา 7 ปี (เกรด 1-7) มัธยมศึกษา 5 ปี (เกรด 8-12) และวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย 2 ปี และหากเรียนต่อสายวิชาชีพจะเริ่มที่เกรด 11-12 ดังตารางที่ 3.5

ตารางที่ 3.5 โครงสร้างและระบบการศึกษา

 Education System in South Africa							
Education	School/Level	Grade From	Grade To	Age From	Age To	Years	Notes
Primary	Primary School	1	7	7	15	7	Education is compulsory for ages 7 to 15
Seconda...	Secondary Education	8	12	14		5	
Seconda...	Vocational Secondary Education	11	12	16		2	
Tertiary	College/University						

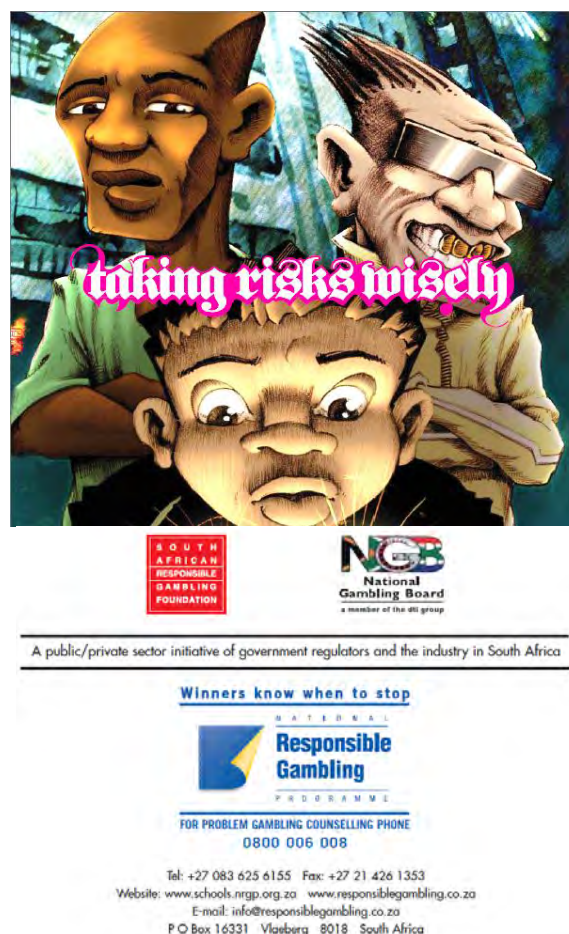
ที่มา : <https://www.classbase.com/Countries/South-Africa/Education-System>.(เข้าถึงข้อมูลวันที่ 9 มีนาคม 2561)

3.5 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน

1. “Taking Risks Wisely”

โครงการ NRGP เริ่มต้นขึ้นเพื่อตรวจสอบว่าหลักสูตรการเรียนการสอนสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายการพนันแห่งชาติหรือไม่ ที่กำหนดให้นักเรียนทุกคนได้รับการสอนเรื่องความเสี่ยงในการเล่นการพนัน รวมทั้งวิธีการหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปข้องเกี่ยวกับการพนัน เนกเซ่นที่ได้รับการสอนเกี่ยวกับอันตรายของยาเสพติด แอลกอฮอล์ และการมีเพศสัมพันธ์โดยที่ไม่มีการป้องกัน โดยมีความหวังว่าการศึกษานี้จะมีบทบาทในการลดปัญหาการเล่นการพนันในหมู่วัยรุ่นและผู้ไม่มีงานทำ โดยในปี 2006 NRGP จัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนที่ประกอบด้วย 15 บทเรียน (5 บทเรียนต่อหนึ่งระดับชั้น) ใช้ชื่อว่า “Taking Risks Wisely” โดยกลุ่มเป้าหมายได้แก่เด็กอายุ 13-16 ปี ในช่วงแรกหลักสูตรนี้ถูกนำไปใช้ใน 53 โรงเรียน ของ 5 จังหวัดในแอฟริกาใต้ ผู้เข้าร่วมโครงการประกอบด้วย ครู 179 คน และนักเรียน 1,776 คน และในปี 2011 จำนวนโรงเรียนที่ใช้โปรแกรมมีจำนวน 270 แห่ง ครูผู้ใช้โปรแกรม 462 คน (ดู <http://www.ngb.org.za/organisational-areas/national-responsible-gambling-programme/responsible-gambling.aspx>)

ภาพที่ 3.2 “Taking Risks Wisely”



ในปี 2011 “Taking Risks Wisely” เริ่มเฟสแรกของการจัดหลักสูตรมุ่งเป้าไปที่เกรด 7 ถึง 9 (อายุ 13 ถึง 15 ปี) ซึ่งเป็นช่วงวัยรุ่นที่เริ่มมีพฤติกรรมเสี่ยงสูงหลายรูปแบบ และเป็นช่วงวัยที่ต้องการความเป็นอิสระมากขึ้นในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของพวกเขา ในปี 2016-2017 Taking Risks Wisely เป็นส่วนหนึ่งของโครงการป้องกันของ SARGF มีผู้เข้าร่วมโปรแกรมนี้อย่างน้อย 29,459 คน โดยเป็นนักเรียนในระดับเกรด 10-12 จากโรงเรียนทั่วทั้งประเทศ (ดู Taking Risks Wisely: an educational intervention. (2015) National Responsible Gambling Schools Programme)

“Taking Risks Wisely” เป็นหลักสูตรที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งพัฒนาทักษะในการดำเนินชีวิตของเยาวชน โปรแกรมสามารถประยุกต์ใช้กับพฤติกรรมเสี่ยงต่างๆ รวมทั้งการพนัน โดยได้รับการออกแบบมาเพื่อพัฒนาทักษะในการตัดสินใจเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเลือกได้ว่ากิจกรรมแบบไหนที่พวกเขาต้องการมีส่วนร่วม

วัตถุประสงค์หลักของ “Taking Risks Wisely”

- เพื่อลดปัญหาการพนันปัญหาในเยาวชน
- เพื่อลดความเสี่ยงและอันตรายที่เกี่ยวข้องกับการพนัน
- เพื่อเพิ่มความตระหนักรู้ของประชาชน และส่งเสริมการเลือกวิถีชีวิตที่มีสุขภาพดี
- เพื่อช่วยให้ผู้ที่ตัดสินใจจะเล่นการพนันเล่นแบบเปิดเผยและมีความรับผิดชอบ

คู่มือสำหรับผู้สอนหลักสูตรประกอบด้วย

- ข้อมูลพื้นฐานและคู่มือการใช้งานสำหรับครูผู้สอน
- แผนกิจกรรมการเรียนรู้พร้อมกระดานคำตอบ
- หนังสือการ์ตูน
- interactive CD
- แหล่งอ้างอิงและเว็บไซต์เพื่อดาวน์โหลดข้อมูล

ภาพที่ 3.3 คู่มือสำหรับผู้สอนหลักสูตรประกอบด้วย



ถึงแม้ว่าเนื้อหาจะได้รับการออกแบบมาเพื่อการเรียนในรูปแบบที่ผู้สอนพบปะกับผู้เรียน แต่การออกแบบหลักสูตรยังออกแบบเพื่อการศึกษาทางไกลผ่านเว็บไซต์ ผู้ที่เรียนรู้ด้วยตนเองสามารถทำความเข้าใจที่ละเอียดรอบคอบตามคำอธิบายโดยละเอียด สามารถส่งพิมพ์เพื่อศึกษาด้วยตนเองในกรณีเป็นสมาชิกของกลุ่มเยาวชนหรือผู้ใหญ่ที่ลงทะเบียนในโครงการการศึกษาในศูนย์ชุมชน หรือแม้กระทั่งผู้ต้องขังในเรือนจำ

ในกรณีที่โรงเรียนบางแห่งไม่สามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเพื่อเข้าถึงเว็บไซต์ได้ ก็สามารถอ่านรายละเอียดจากหนังสือคู่มือได้เช่นกัน เนื่องจากข้อมูลในหนังสือจะเป็นข้อมูลเดียวกันกับในเว็บไซต์ คู่มือจะมีลักษณะเป็นแผนกิจกรรมการเรียนรู้ ซึ่งพิมพ์แบบด้านเดียวและสามารถถอดออกจากห่วงในแฟ้มได้อย่างง่ายดาย และพิมพ์แบบธรรมดาขาวดำเพื่อให้ง่ายต่อการถ่ายเอกสารทำสำเนาและประหยัดค่าใช้จ่าย

Taking Risks Wisely ดำเนินเรื่องราวผ่านตัวการ์ตูนในเมืองเล็กๆแห่งหนึ่ง ตัวละครชื่อ โจ ผู้ที่กำลังประสบปัญหาจากการพนันอย่างร้ายแรง Tiger เพื่อนที่เห็นว่า Joe กำลังเผชิญปัญหา และ Bucks ผู้ที่สนับสนุนให้ Joe เข้าสู่แวดวงการพนัน ตัวการ์ตูนจากแอฟริกาใต้เหล่านี้จะมีภูมิหลังที่แตกต่างกันทั้งหมด แต่สามารถดำเนินเรื่องและสื่อสารให้ผู้เรียนเข้าใจเรื่องราวได้อย่างง่ายดาย (ดู Taking Risks Wisely, A Teaching and Learning Resource. (2012) NATIONAL RESPONSIBLE GAMBLING PROGRAMME)

จุดเด่นของโปรแกรม

- มุ่งเน้นให้เยาวชนเกิดการตัดสินใจอย่างรับผิดชอบ ไม่ใช่เพียงคิดว่าเป็นเรื่องที่ต้องทำและไม่ควรทำ
- ปรัชญาพื้นฐานของโครงการคือการเพิ่มขีดความสามารถในการสร้างเยาวชนที่ตัดสินใจบนพื้นฐานของเหตุผลเกี่ยวกับพฤติกรรมเสี่ยงอย่างการพนัน พัฒนาความคิดเชิงวิพากษ์ในระยะยาว
- ชี้ให้เยาวชนเห็นว่าการพนันแฝงอยู่ในบริบทของพฤติกรรมเสี่ยงอื่น ๆ
- โปรแกรมถูกออกแบบและสร้างหลักสูตรภายใต้มิติทางวัฒนธรรมของแอฟริกาได้อย่างชัดเจน โดยมีเป้าหมายคือเยาวชนแอฟริกาใต้
- การนำเสนอเนื้อหาที่มีความโดดเด่น: เนื้อหาที่มีความเหมาะสมและน่าสนใจและง่ายต่อการปฏิบัติตาม
- ด้านมัลติมีเดียถือเป็นจุดเด่นหลักของโปรแกรมนี้อย่างยิ่ง รวมถึงหนังสือการ์ตูนอีกด้วย
- โปรแกรมนี้อาจส่งผลบวกต่อพฤติกรรมการเล่นการพนันของครูผู้สอนที่ใช้โปรแกรมนี้อย่างยิ่ง

เป้าหมายสำคัญของ Taking Risks Wisely

- วิธีการระบุพฤติกรรมที่มีความเสี่ยงต่ำและมีความเสี่ยงสูง
- วิธีการคำนวณความน่าจะเป็นของผลกระทบที่มีปัญหา
- วิธีการประเมินระดับความเสี่ยงที่ตนเองมีอยู่
- วิธีจัดการความเสี่ยงด้วยความรับผิดชอบ
- วิธีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเกี่ยวกับพฤติกรรมการเสี่ยง
- วิธีรับรู้ถึงสัญญาณเตือนว่าสูญเสียการควบคุมพฤติกรรมการเสี่ยงภัยของตนเองหรือไม่

ภาพที่ 3.4 เนื้อหาของ Taking Risks Wisely เกรด 7 ถึง 9

Grade 7

Unit plan

- 7.1 - Risk-taking behaviour, rewards, consequences and probabilities
 - 7.2 - Making decisions about risk-taking behaviour
 - 7.3 - Gambling as a form of risk-taking behaviour; and different forms of gambling
 - 7.4 - How gambling works - coins and dice
 - 7.5 - Minimizing risks in gambling
- Where to go for help with a gambling problem

Grade 8

Unit plan

- 8.1 - Risk-taking behaviour and risky circumstances
- 8.2 - Reasons for people gambling
- 8.3 - How gambling works - Lotto numbers and cards
- 8.4 - Myths and superstitions - the illusion of control
- 8.5 - How to stay in control

Grade 9

Unit plan

- 9.1 - Levels of control of high-risk behaviour and risky circumstances
- 9.2 - The history of gambling and reasons for people gambling
- 9.3 - How gambling works - slot machines and roulette
- 9.4 - Illusion of control: house advantage, cost per hour and superstitions
- 9.5 - The psychology of gambling and problem gambling

ภาพที่ 3.5 เนื้อหาของ *Taking Risks Wisely* เกรด 10 ถึง 12

	Topic	Grade 10	Grade 11	Grade 12
1	Development of the self in society	• Self-awareness, self-esteem and self development • Power, power relations and gender roles • Value of participation in exercise programmes • Life roles: nature and responsibilities • Changes towards adulthood • Decision-making regarding sexuality • Recreation and emotional health.	• Plan and achieve Life Goals: problem-solving skills • Relationships and their influence on well-being • Healthy lifestyle choices: decision-making skills • Role of nutrition in health and physical activities • Gender roles and their effects on health and well-being	• Life skills required to adapt to change as part of ongoing healthy lifestyle choices • Stress management • Conflict resolution • Human factors that cause ill-health • Action plan for lifelong participation in physical activity
2	Social and environmental responsibility	• Contemporary social issues that impact negatively on local and global communities • Social skills and responsibilities to participate in civic life	• Environmental issues that cause ill-health • Climate change • Participate in a community service addressing an environmental issue	• Environments and services that promote safe and healthy living • Responsibilities of various levels of government • A personal mission statement for life

3	Democracy and human rights	- Diversity, discrimination, human rights and violations - National and international instruments and conventions - Ethical traditions and/or religious laws and indigenous belief systems of major religions - Biases and unfair practices in sport	- Democratic participation and democratic structures - Role of sport in nation building - Contributions of South Africa's diverse religions and belief systems to a harmonious society	- Responsible citizenship - The role of the media in a democratic society - Ideologies, beliefs and worldviews on construction of recreation and physical activity across cultures and genders
4	Careers and career choices	- Subjects, career fields and study choices: decision-making skills - Socio-economic factors - Diversity of jobs - Opportunities within career fields - Trends and demands in the job market - The need for lifelong learning	- Requirements for admission to Higher Education Institutions - Options for financial assistance for further studies - Competencies, abilities and ethics required for a career - Personal expectations in relation to job or career of interest - Knowledge about self in relation to the demands of the world of work and socio-economic conditions	- Commitment to a decision taken: locate appropriate work or study opportunities in various sources - Reasons for and impact of unemployment and innovative solutions to counteract unemployment - Core elements of a job contract - Refinement of portfolio of plans for life after school
	Topic	Grade 10	Grade 11	Grade 12
5	Study skills	- Study skills and study methods - Process of assessment: internal and external - Annual study plan	- Study styles and study strategies - Examination writing skills - Time-management and annual study plan - Goal-setting skills	- Reflection on own study and examination writing skills - Strategies to follow in order to succeed in Grade 12
6	Physical Education	- Physical fitness: programmes to promote well-being - Skills in playground/ community/ indigenous games - Environmentally responsible outdoor recreational group or individual activities - Skills in traditional and/or non-traditional sport - Safety issues	- Improvement of current personal level of fitness and health - Umpiring and leadership skills in self-designed and modified games (teach peers) - Various leadership roles in a self-designed recreational group activity - Umpiring and leadership skills in self-designed and modified sport (teach peers) - Safety issues	- Achievement of own personal fitness and health goals - Long-term engagement in: traditional and non-traditional sport and playground/ community/ indigenous games- relaxation and recreational activities - Safety issues

หมายเหตุ หัวข้อที่ตัวหนังสือสีแดงคือเนื้อหาที่ถูกระบุไว้ในหลักสูตร Taking Risk Wisely

บทที่ 4

ประเทศญี่ปุ่น

4.1 บริบทความเป็นมา

ภายหลังจากรัฐสภาญี่ปุ่นผ่านร่างกฎหมายที่อนุญาตให้เปิดคาสิโนในญี่ปุ่น เมื่อเดือนธันวาคม 2016 มีผู้เชี่ยวชาญคาดการณ์ว่าตลาดการพนันคาสิโนจะมีมูลค่าถึง 40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจะมีการก่อสร้างคาสิโนหลายแห่ง เพื่อเตรียมต้อนรับนักท่องเที่ยวที่จะหลั่งไหลมาเข้าชมการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกในปี 2020 แต่เป็นไปได้ว่าคาสิโนจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างในปี 2021 หลังจากการจัดการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก

จากการคาดการณ์การลงทุนโครงการลงทุน IR ที่โตเกียวและโอซาก้า จะมีค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโครงการ $\approx$ 1,045 ล้านล้านเยนในปี 2014 โดยโครงการ IR โตเกียวเป็นเงิน 861 พันล้านเยน สำหรับโครงการ IR ที่โอซาก้า จะใช้เงินลงทุนประมาณหนึ่งในสามของการใช้จ่ายทั้งหมด สำหรับจำนวนนักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาเล่นทั้งสองโครงการคาดว่าจะมีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาเล่นปีละประมาณ 996,000 คนสำหรับ IR ที่โตเกียว ส่วน IR ที่โอซาก้าจะมีประมาณปีละ 622,000 คน (Oxford Economics, 2015)

ในปี 2013-2015 รายได้จากอุตสาหกรรมการพนันในรูปของกำไร (Gross Gaming Yield : GGY) ของประเทศญี่ปุ่นมีมูลค่า 40,495 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 40,720 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ 16,457 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 0.8 ของ GDP ในปี 2013 ร้อยละ 0.9 ของ GDP ในปี 2014 และลดลงร้อยละ 0.4 ของ GDP ในปี 2015 (Korea National Gambling Control Commission ,2016) ซึ่งประเภทการพนันที่ชาวญี่ปุ่นนิยมเล่นมากที่สุดได้แก่ ปาจิงโกะ คิดเป็นร้อยละ 29 ของการพนันทุกประเภท (Japan Productivity Centre, 2014)

ผลการศึกษาของ Toyama and others (2014) พบว่า เพศชายเล่นพนันมากกว่าเพศหญิง เพศชายมีอัตราเพิ่มขึ้นจากปี 2013 ร้อยละ 9.04 เพศหญิงมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.6 และเพศชายกว่าร้อยละ 93 เสพติดการพนันจากการเล่นปาจิงโกะ

สำหรับปาจิงโกะ คือเกมที่เป็นที่นิยมของชาวญี่ปุ่นทุกช่วงอายุ รวมถึงเด็กวัยรุ่น แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ผู้เล่นจะต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป แต่เนื่องจากกฎหมายไม่ถือว่าปาจิงโกะเป็นการพนัน เป็นเพียงเกมที่เล่นเพื่อความบันเทิง แต่โดยหลักการเล่นปาจิงโกะมีลักษณะเช่นเดียวกับการเล่นพนัน คือการได้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค ซึ่งในปี 2005 การพนันปาจิงโกะเป็นธุรกิจที่ทำเงินได้มาก (Yano Research Institute Ltd.,2014) รัฐบาลประเมินมูลค่าการเล่นพนันปาจิงโกะ สูงถึงประมาณ 29 ล้านล้านเยน หรือประมาณ 378 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งสูงกว่ามูลค่ารวมของการพนันที่ถูกกฎหมายและสามารถเล่นพนันออนไลน์ได้อย่างลอตเตอรี่ การแข่งม้า ฟุตบอลโทโตะ และกีฬาสาธารณะ ซึ่งพนันออนไลน์สามารถเล่นผ่านการเดิมพันในรูปของ Pari-mutuel ซึ่งจะต้องเล่นผ่านช่องทางที่ทางการกำหนดเท่านั้น (Nik Yasko, 2015)

ภาพรวมเกี่ยวกับเกมการพนันที่มีการให้บริการในญี่ปุ่นนั้น ได้แก่ ล็อตเตอรี่ การแข่งรถ โตโต้ และ ปาจิงโกะ / ปาจิงสล็อต ซึ่งเกมการพนันที่ชาวญี่ปุ่นนิยมเล่น มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

ปาจิงโกะ / Pachislot

แม้ว่าเกมการพนันจะไม่ได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องแต่เกม pachinko / pachislot (pachinko) เป็นเกมการพนันแบบดั้งเดิมที่ชาวญี่ปุ่นนิยมเล่นกันอย่างกว้างขวาง แม้ว่าจะมีข้อกำหนดตามกฎหมายระบุว่าบุคคลที่เล่นได้จะต้องมีอายุไม่น้อย 18 ปี แต่ยังคงพบว่ามีเด็กอายุต่ำกว่า 18 เข้าเล่น ในขณะที่คนวัยอื่นๆ ก็

เข้าเล่นอย่างแพร่หลายไปทุกเมือง จนนำไปสู่ปัญหาทางสังคมโดยเฉพาะปัญหาการเสพติดการพนัน (Brooks, G., Ellis, T., & Lewis, C., 2008 pp. 193-205)

ในตลาดเกมระดับโลกความนิยมมีแนวโน้มลดลง สอดคล้องกับเครื่อง pachinko ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับตลาดเหมือนกับเครื่องเกมอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ (EGMs) ความนิยมของคนญี่ปุ่นก็จะลดลงเช่นกัน ดังแสดงในตารางที่ 4.1 ยอดขายในอุตสาหกรรมเกมลดลงอย่างช้าๆ ติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี แต่ยังคงเป็นตลาดเกมการพนันขนาดใหญ่ในประเทศญี่ปุ่นและเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ จากการประมาณของผู้เชี่ยวชาญระบุว่า อัตราการมีส่วนร่วมในการเล่น pachinko มีประมาณร้อยละ 13 ของคนที่อายุเกิน 18 ปี (Takiguchi, N., & Rosenthal, R.J., 2011) กระจายอยู่ทั่ว 11,627 คน แนวโน้มในช่วงสิบปีที่ผ่านมาจึงส่งผลกระทบต่อธุรกิจ มีจำนวนสาขาลดลงร้อยละ 23 ในช่วงปี 2005-2014 แต่พบว่า มีจำนวนเครื่องเฉลี่ยต่อห้องกลับเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 22 ในช่วงเวลาเดียวกัน ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ความนิยมของคนญี่ปุ่นกับเครื่อง pachinko

Year	Number of Pachinko, Revolving-type, and other machines	Number of Pachinko Parlors	Average Machines per Parlor
2005	4,899,198	15,165	323.1
2006	4,937,381	14,674	336.5
2007	4,590,577	13,585	337.9
2008	4,525,515	12,937	349.8
2009	4,506,250	12,652	356.2
2010	4,554,430	12,479	365.0
2011	4,582,784	12,323	371.9
2012	4,592,036	12,149	378.0
2013	4,611,714	11,893	387.8
2014	4,575,463	11,627	393.5

Sources: Japan Productivity Center's White Paper on Leisure; Daikoku Denki (DK-SIS) White Paper estimates. [Both] retrieved from <http://pachinko-shiryoshitsu.jp/en/structure-industry/scale/>

จากตารางที่ 4.2 จะพบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนเครื่องเล่นเกมมากเป็นอันดับ 1 ของโลกมีจำนวนมากถึง 4.6 ล้านเครื่อง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาจำนวนเพียง 8 แสนเครื่อง ส่วนอิตาลี มีจำนวน 4 แสนเครื่อง เยอรมัน และสเปนมีจำนวน 2 แสนเครื่องเท่านั้น แสดงว่า ชาวญี่ปุ่นนิยมเล่นเกมโดยเฉพาะ pachinko / pachislot

ตารางที่ 4.2 อันดับประเทศที่นิยมเล่นเกม

Country	Number of Machines	Country	Persons per Machine
Japan	4,597,819	Sint Maarten	12
USA	868,983	Japan	28
Italy	456,367	Monaco	29
Germany	271,650	Aruba	34
Spain	216,974	Macao	41
Australia	197,105	Curacao	49
United Kingdom	166,809	Gibraltar	98
Canada	99,742	Australia	121
Mexico	90,000	Antigua and Barbuda	134
Peru	80,933	Italy	136

Source: Gaming Technologies Association (2016). The World Count of Gaming Machines 2015.

ลอตเตอรี่ (Lottery) หากเปรียบเทียบยอดขายลอตเตอรี่ในประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และเกาหลีใต้จะพบว่า ญี่ปุ่นมียอดขายต่ำกว่าสองประเทศนั้นมากทั้งในแง่ยอดขายรวมและยอดขายเฉลี่ยต่อคนในขณะที่ประชากรของญี่ปุ่นสูงกว่าประเทศเกาหลีใต้เกือบสามเท่า สูงกว่าประเทศสิงคโปร์เกือบ 21 เท่า ดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบยอดขายลอตเตอรี่ในประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และเกาหลีใต้

Lottery Organization	Country	Population (Millions)	Total sale in 2015 (Millions of Yen)	Per Capita Sales (Yen)
Toto	Japan	126.9	108,419	854.37
Mizuho Bank, Ltd.	Japan	126.9	915,390	7,213.47
Singapore Pools	Singapore	5.7	499,909	87,703.41
Nanum Lotto Inc.	South Korea	49.1	377,025	7,678.71
Ktoto Co., Ltd.	South Korea	49.1	369,127	7,517.87

Source: World Lottery Association (2017). The WLA Global Lottery Data Compendium 2016.

การแข่งขัน (Racing) เป็นเกมการแข่งขันเป็นที่นิยมมากที่สุดประเภทหนึ่งในญี่ปุ่น โดยเป็นอันดับ 3 รองจากการพนันการจับสลาก และเกม pachinko การแข่งม้าในระดับชาติ โดยสมาคมแข่งรถแห่งประเทศไทย (Japan Racing Association; JRA) และระดับท้องถิ่น (National Association of Racing; NAR) ทำตลาดส่วนนี้มีขนาดใหญ่มาก ส่วนการแข่งขันจักรยาน และมอเตอร์ไซด์ตามกฎหมายก็มีอยู่แล้วทั้งแบบในสนาม และนอกสนาม โดยผู้แข่งจะต้องมีอายุตั้งแต่ 38 ปีขึ้นไป ตามกฎหมายกำหนด ส่วนการวางเดิมพันนั้นผู้เล่นจะต้องมีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป ญี่ปุ่นมีรายได้จากการเล่นการพนันสูงที่สุดในโลกซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 29 ของยอดรวมทั่วโลกซึ่งใหญ่กว่าสหรัฐอเมริกาและอังกฤษรวมกัน (McManus, P., Albrecht, G., & Graham, R., 2012) ดังตาราง 4.4

ตารางที่ 4.4 การแข่ง (Racing) ในประเทศญี่ปุ่น

Year	Local (NAR)	National (JRA)
2006	369,062	2,831,571
2007	381,568	2,766,886
2008	379,396	2,756,298
2009	366,268	2,598,259
2010	347,797	2,435,627
2011	325,324	2,299,064
2012	330,690	2,400,040
2013	353,571	2,411,832
2014	375,294	2,499,612
2015	417,197	2,588,692

Source: Annual Statistics (1980-). Japan Association for International Racing and Stud Book (JAIRS).

Retrieved from http://japanracing.jp/_statistics/2014/s01.html

4.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล

ญี่ปุ่นอนุญาตให้การพนันบางประเภทเท่านั้นที่ถูกกฎหมาย ได้แก่ ลอตเตอรี่ สลากแบบชุด การเดิมพันแบบ Pari-mutuel การแข่งม้า การแข่งรถจักรยาน การแข่งรถจักรยานยนต์ การแข่งเรือเร็ว และการพนันฟุตบอล J-League ซึ่งจัดขึ้นภายใต้กฎหมายพิเศษเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ประเภทที่

นอกเหนือจากนี้ถือเป็นการพนันที่ผิดกฎหมาย ภายใต้หมวด 23 ของประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น แต่เนื่องจากกฎหมายมักไม่ค่อยมีผลบังคับใช้ และความผิดครั้งแรกสำหรับการเข้าร่วมในฐานะผู้เล่นคือการปรับเพียงเล็กน้อย ไม่เกิน 500,000 เยน (แต่กรณีที่มีการกระทำความผิดซ้ำอาจถูกจำคุกสูงสุดถึง 3 ปี) ทำให้นักพนันสามารถเล่นได้อย่างไม่เกรงกลัวกฎหมาย เช่น เลี่ยงไปเล่นพนันออนไลน์ คาสิโนใต้ดินที่มีอยู่มากมาย การพนันในท้องถิ่นและเกมไพ่ ที่น่าสนใจ โป๊กเกอร์ซึ่งถือว่าการพนันผิดกฎหมาย แต่กลับมีการจัดแข่งขัน Everest Poker Japan Cup เมื่อปี 2007 และการแข่งขันชิงแชมป์โป๊กเกอร์ All-Japan ดังนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นจึงเห็นความสำคัญต่อเรื่องดังกล่าวจึงได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษามาทำการวิจัยเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมการพนันภายในประเทศ (Japan Penal Code (revisions of Act No. 36 of 2006, Effective May 28, 2006))

การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเกมการพนันในประเทศญี่ปุ่นมีความซับซ้อนเพราะต้องได้รับความเห็นจากรัฐบาลกลางแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นด้วย ดังภาพที่ 4.1 จะเห็นว่า องค์กรและหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่เกี่ยวข้อง

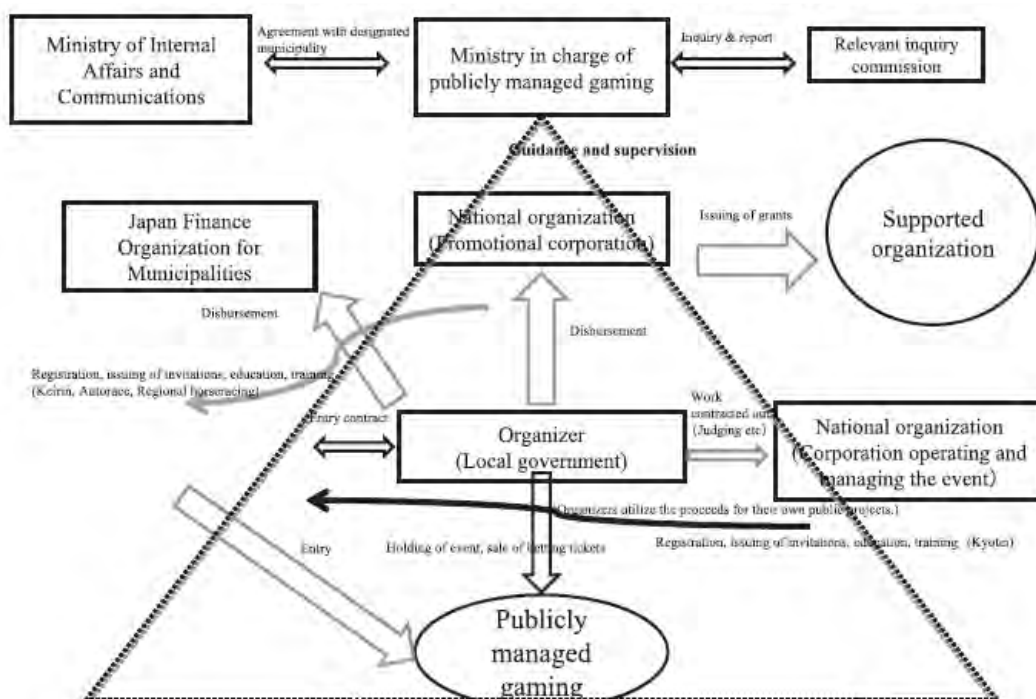
ระดับนโยบาย ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงนโยบายการจัดการเกม รวมทั้ง คณะกรรมการการต่างๆ

ระดับการกำกับดูแล ได้แก่ องค์กรทางการเงินระดับเมือง และองค์กรส่งเสริมระดับชาติ

ระดับปฏิบัติการ ได้แก่ รัฐบาลระดับท้องถิ่น และองค์กรความร่วมมือการจัดการระดับชาติ

จากความร่วมมือทั้งสามระดับดังกล่าวจึงได้มาซึ่ง นโยบายการจัดการเกมการพนันต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่น

ภาพที่ 4.1 กระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเกมการพนัน



ในประเทศญี่ปุ่นนั้นการพนันแต่ละประเภทจะมีองค์กรในรูปของกองทุนและสมาคมเป็นผู้ควบคุมดูแลการพนันประเภทนั้นๆ เอง จากตารางที่ 4.5 จะเห็นว่า การแข่งม้า จะอยู่ภายใต้การดูแลของสมาคมแข่งม้าแห่งชาติญี่ปุ่น ตามกฎหมายในปี 2007 การแข่งรถ จะอยู่ภายใต้การดูแลของกองทุน JKA และEast Japan

Kyosokai and Japan Kogata Jidosha Kyosokai หรือกรณี Kyotei จะอยู่ภายใต้การดูแลของ The Nippon Foundation กับ Japan Motorboat Racing Association เป็นต้น

ตารางที่ 4.5 องค์กรและหน่วยงานที่กำกับดูแลการพนันแต่ละประเภท

Regional horseracing	National Association of Racing	Established as a special corporation following a legislative amendment of 1962. In addition to taking over the registration of owners and horses and the licensing of trainers and jockeys, which until then had been carried out by the prefectures or prefectural associations, the Association also carries out the education and training of trainers and jockeys and the training and dispatch of judges. Under a legislative amendment of 2007 the Association was reorganized into a regional public corporation, making the organizers of regional horseracing its main administrators. This enabled the Association to manage matters relating to regional horseracing under contract from the local governments.
Keirin	JKA Foundation	Receiving ministerial designation in 2007, the JKA Foundation took over from the Nihon Jitensha Shinkokai, a special corporation, and handles the registration of riders, judges and bicycles, the certification of cycle inspection staff, the issuing of invitations to riders and the education and training of riders. The JKA also supports the promotion of the machine industries and the promotion of public utility works.
	Nihon Zitensya Kyougikai Foundation	Contracted to carry out part of the administrative affairs of the organizers, the Nihon Zitensya Kyougikai handles matters relating to the sport of keirin (judging, cycle inspection, supervision of riders, program organization, etc) and matters relating to the holding of keirin events, such as the sales of betting tickets. In 2007 the 7 regional organizations that were spread across the country were merged, reorganized as an incorporated foundation, and granted ministerial designation.
Aurace	JKA Foundation	Formerly the Nihon Kogata Jidosha Shinkokai handled matters such as the registration of aurace competitors, judges and vehicles, the certification of vehicle inspection staff, the issuing of invitations to competitors and the education and training of competitors and the auxiliary business of restoring profits to society; from 2008 the JKA Foundation was granted ministerial designation and took over these duties.
	East Japan Kogata Jidosha Kyosokai, West Japan Kogata Jidosha Kyosokai	Contracted to carry out part of the administrative affairs of the organizers, these organizations handle matters relating to the sport of aurace (judging, vehicle inspection, supervision of competitors, program organization, etc) and matters relating to the holding of aurace events, such as the sales of betting tickets.
Kyotei	The Japan Shipping Promotion Foundation (The Nippon Foundation)	The Japan Shipping Promotion Foundation was founded and licensed under a legislative amendment of 1962, and carried out its promotional activities in accordance with the Motorboat Racing Act. It was made a designated foundation under a legislative amendment of 2008. The Foundation is engaged in maritime development and supports the promotion of public utility works.
	Japan Motorboat Racing Association	Granted ministerial designation in 2008 and taking over the duties that had until then been carried out by 18 racing associations and racing federations across the country, the Japan Motorboat Racing Association handles the registration of competitors, judges, motorboats, motors and inspection staff, the issuing of invitations to competitors and the education and training of competitors, judges and inspection staff.

4.3 การจัดการผลกระทบ

ทางการญี่ปุ่นได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการผลกระทบจากการพนัน ทั้งในรูปองค์กร และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Kahlil Philander and Others, September 2, 2017) เนื่องจากผลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติญี่ปุ่นในปี 2017 ระบุว่ามีการพนันร้อยละ 3.6 หรือประมาณ 3.2 ล้านคนเข้าข่ายเป็นโรคเสพติดการพนัน โดยรัฐบาลกังวลว่าตัวเลข PAG จะสูงขึ้นเรื่อยๆ อันเนื่องมาจากการผ่านกฎหมายคาสีโนในปีที่ผ่านมา ผู้เสพติดการพนันส่วนใหญ่เป็นคนที่ทำงาน มีอายุเฉลี่ย 46.5 ปี ปาจังโกะเป็นเกมที่ได้รับความนิยมมากที่สุด ใช้เงินเล่นการพนันโดยเฉลี่ย 58,000 เยนต่อเดือน เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขผู้ติดการพนันในสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และ ฮองกง พบว่ามีค่า PAG อยู่ระหว่าง 0.2-2.4 % (ดู <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/09/30/>)

รัฐบาลมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาการพนัน จึงได้อนุมัติการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลปัญหาการพนัน (RCPAG) และร่วมมือกับภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องดำเนินการป้องกันปัญหาการพนันและการควบคุมอุตสาหกรรมเกมต่างๆ ของญี่ปุ่น และคาดว่าจะในปี 2022 รัฐบาลจะควบคุมการพนันออนไลน์อย่างจริงจัง ส่วนการพนันประเภทอื่นๆ เช่น การแข่งม้า แข่งเรือ แข่งจักรยาน และรถแข่ง F1 รวมถึงการวางแผนที่จะเปิดคาสีโนดังกล่าวข้างต้น

ในปี 2012 มีผลการศึกษารายงานว่าผู้เล่นพนันลูกเต๋า อายุ 11 ปี สามารถทำรายได้จากเกมออนไลน์ “Dragon Quest X” ถึง 50,000 เยนภายในสองสัปดาห์ โดยสามารถนำไอเท็มในเกมมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินได้จริง นักกฎหมายที่เชี่ยวชาญด้านอินเทอร์เน็ตกล่าวว่า “เนื่องจากนักเรียนโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาจำนวนมากเล่น Dragon Quest X และเกมนี้มีระบบ Cash-out ทำให้เป็นไปได้ว่าการซื้อขายสกุลเงินเสมือนจริงอาจก่อให้เกิดการพนันได้ และนั่นเป็นจุดเริ่มต้นของโรคติดการพนันในเด็กและเยาวชน” (GAMBLING IN JAPAN, 2013)

4.4 โครงสร้างระบบการศึกษา

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีมาตรฐานทางการศึกษาในระดับสูง โดยระบบการศึกษาของประเทศได้รับต้นแบบมาจากระบบการศึกษาของหลาย ๆ ประเทศ อาทิเช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และอเมริกา โดยจะแบ่งระดับการศึกษาเป็น

ระดับอนุบาล (Kindergarten / Yochien)- อายุต่ำกว่า 6 ปี ถึงแม้ว่าการศึกษาในระดับอนุบาลจะไม่ใช้การศึกษาภาคบังคับ แต่การศึกษาในระดับนี้กลับมีจำนวนผู้เข้าเรียนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นั่นทำให้รัฐบาลตั้งเป้าหมายในการเพิ่มศักยภาพของการศึกษาระดับนี้มากขึ้น

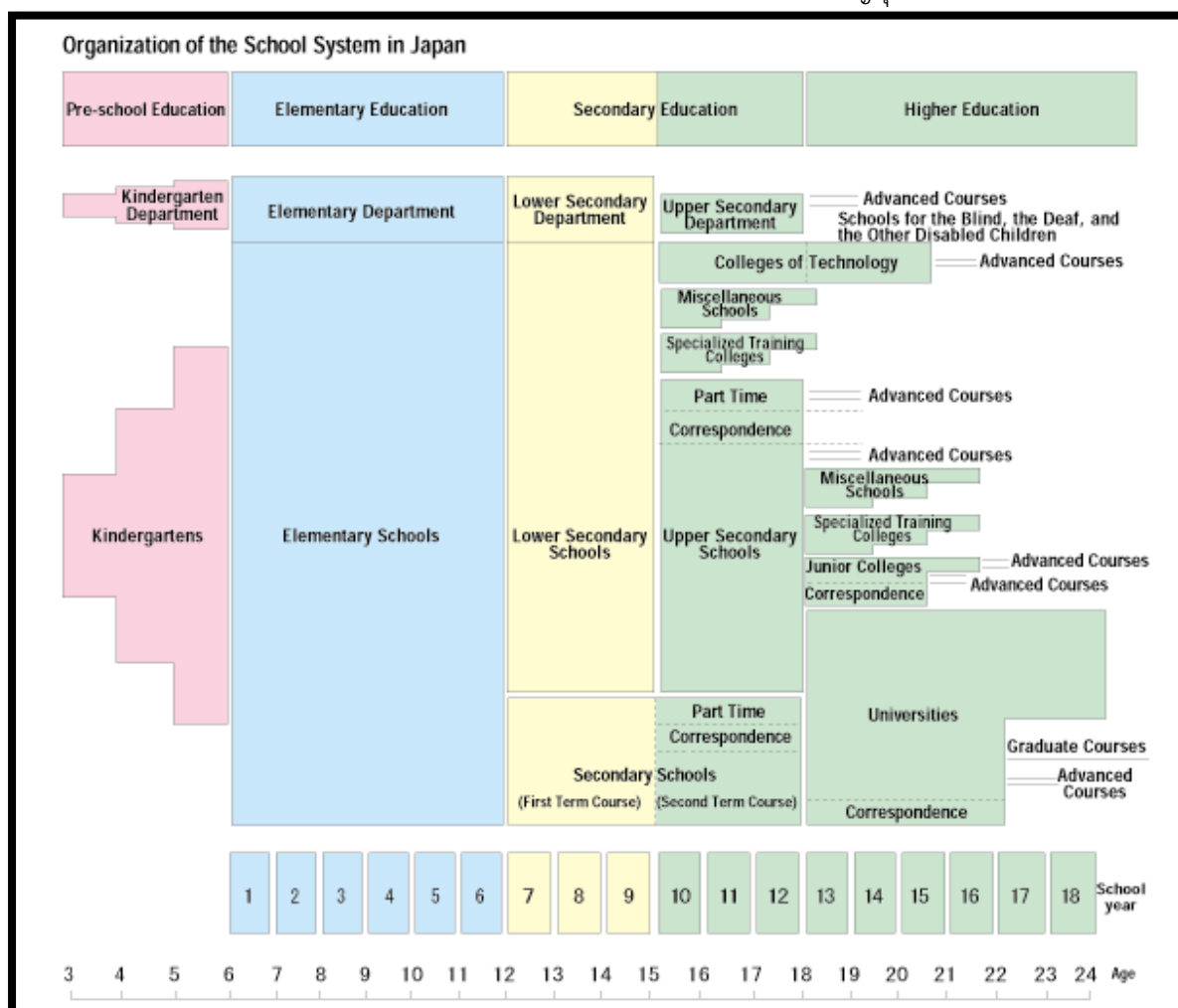
ระดับประถม (Elementary School / shogakkou)- 6-12 ปี เริ่มตั้งแต่ผู้เรียนอายุ 6 ปี – 12 ปี ซึ่งการศึกษาในระดับนี้เป็นการศึกษาภาคบังคับสำหรับชาวญี่ปุ่น โดยโรงเรียนรัฐบาลจะมีการกำหนดยูนิฟอร์มให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และโรงเรียนส่วนใหญ่จะเป็นโรงเรียนของรัฐ มีเพียงแค่ร้อยละ 5 เท่านั้นที่เป็นโรงเรียนเอกชน

ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (Lower Secondary School / chugakkou)- 12-15 ปี เป็นระดับการศึกษาที่สำคัญต่อเด็กนักเรียน เพื่อเตรียมเข้าสู่การเรียนในระดับมัธยมปลาย เนื่องจากเด็กส่วนใหญ่จะใช้เวลาอยู่ในชมรม, กิจกรรม และการเรียนของโรงเรียนเป็นหลัก

ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (Upper Secondary School / koutougakkou)- 15-18 ปี
การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นภาคการศึกษาไม่บังคับในประเทศญี่ปุ่น แต่อย่างไรก็ตามร้อยละ 94 ของผู้เรียนที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจะเข้าเรียนต่อ โดยการเรียนในระดับนี้นั้นจะต้องมีการสอบเข้า เช่นเดียวกับการสอบเข้ามหาวิทยาลัยในประเทศต่าง ๆ และนักเรียนที่จบจากโรงเรียนบางโรงเรียนจะสามารถเข้ามหาวิทยาลัยระดับประเทศได้โดยตรง อาทิเช่น University of Tokyo แต่สำหรับนักเรียนที่ไม่อยากเรียนต่อระดับมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ก็จะเข้าวิทยาลัยเทคนิคเช่นเดียวกับระบบการศึกษาในประเทศไทย

ระดับมหาวิทยาลัย (University)- 18-20 หรือ 22 ปี มหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดหลักสูตรและระยะเวลา ดังนี้ ระดับปริญญาตรีจะใช้เวลาทั้งสิ้น 4 ปี ระดับปริญญาโท 2 ปี และระดับปริญญาเอก 3 ปี การเรียนในระดับมหาวิทยาลัยจะเริ่มภาคการศึกษาในเดือนเมษายนของแต่ละปี โดยจะแบ่งภาคการศึกษาเป็น ภาคการศึกษาที่ 1 (เดือนเมษายน-เดือนกันยายน) และภาคการศึกษาที่ 2 (เดือนกันยายน-เดือนมีนาคม) โดยระยะเวลาการรับสมัครโดยทั่วไปจะสิ้นสุดในเดือนกันยายนหรือเดือนตุลาคมสำหรับการสมัครเรียนในเดือนเมษายนของปีถัดไป ดังภาพที่ 4.2

ภาพที่ 4.2 โครงสร้างระบบการศึกษาของญี่ปุ่น



ที่มา : The Ministry of Education, Culture, Sports, Science & Technology in Japan;
<http://www.mext.go.jp/en/> (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 9 มีนาคม 2561).

4.5 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชน

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นยังไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเรื่องการป้องกันปัญหาและผลกระทบจากการพนัน จึงขอยกตัวอย่าง The Society Concerned about the Gambling Addiction องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ซึ่งมีบทบาทในการรณรงค์ ให้ความรู้ ผลิตสื่อ และจัดกิจกรรมเพื่อป้องกันและให้คำปรึกษาแก่ผู้ติดพนัน รวมถึงได้รับผลกระทบจากการพนัน องค์กรก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ปี 2014 เพื่อให้ความรู้เรื่องการเสพติดการพนันในญี่ปุ่น ในเดือนมิถุนายน 2016 มีสมาชิกประมาณ 300 คน โดยมี Noriko Tanaka ผู้ซึ่งมีประสบการณ์ได้รับผลกระทบจากการพนันด้วยตนเอง เป็นประธาน (<http://www.gamblingaddiction.jp/english>)

วัตถุประสงค์หลักขององค์กร

1. ให้ความรู้เกี่ยวกับโรคที่เรียกว่าการเสพติดการพนัน
2. นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มช่วยเหลือตนเองและศูนย์บำบัดฟื้นฟู ซึ่งเป็นประโยชน์เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการเสพติดการพนัน
3. ให้คำแนะนำแก่เยาวชนเพื่อป้องกันการเสพติดการพนัน

กิจกรรมที่ผ่านมาขององค์กร

- 1) จัดสัมมนาสัมมนาเกี่ยวกับการเสพติดการพนันสำหรับประชาชนทั่วไป จำนวน 10 ครั้ง ในปี 2015 ทั่วประเทศญี่ปุ่น ผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ 100-150 คน
- 2) ให้คำปรึกษาครอบครัวที่ติดการพนัน เดือนละ 2 ครั้ง (โตเกียว โอซาก้า โยโกฮาม่า ฟูกูโอกะ ฯลฯ)
- 3) พัฒนาสื่อการเรียนรู้เกี่ยวกับการเสพติดการพนันสำหรับเยาวชน
- 4) จัดสัมมนาให้คำแนะนำเด็กเล็ก ๆ ในโรงเรียนมัธยมต้นจนถึงมหาวิทยาลัยรวมทั้ง บริษัท ทั่วไปเพื่อป้องกันการติดการพนัน
- 5) จัดประชุมสัมมนาประจำปีเรื่องมาตรการประเมิณการติดพนันโดยรวมมือกับผู้เชี่ยวชาญและนักการเมือง มีผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ 250 คน
- 6) เข้าร่วมสังเกตการณ์การสัมมนาของนักการเมืองทุกฝ่ายในการวัดการเสพติดการพนัน
- 7) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเสพติดการพนันกับ The Liberal Democratic Party, Osaka Restoration Association, The Democratic Party
- 8) การทำงานร่วมกันกับมหาวิทยาลัย Tsukuba เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบจากการติดพนัน

นอกจากนี้ประธาน Noriko Tanaka ยังได้รับเชิญจากสถาบันการศึกษาเพื่อเป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาจากการพนัน รวมถึงได้รับเชิญจากสถานีวิทย์ สถานีโทรทัศน์เพื่อร่วมให้คำแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันตัวเองจากการติดพนัน



รูปแบบการป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนประเทศญี่ปุ่น

1. หนังสือ let's know! Gamble addiction

เป็นหนังสือมังงะ หรือการ์ตูนช่องที่วาดภาพพร้อมมีคำพูดประกอบเพื่อบรรยายเรื่องราว โดยอ่านจากช่องทางขวามือไปซ้ายมือ let's know! Gamble addiction เป็นมังงะที่ผลิตโดย The Society Concerned about the Gambling Addiction เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการพนัน ทั้งประเภทของการพนัน พฤติกรรมที่เข้าข่ายการติดพนัน รูปแบบของการพนันที่แทรกซึมตามกิจกรรมต่างๆ โดยแจกจ่ายแก่นักเรียน เด็กและเยาวชนที่เข้าร่วมกิจกรรมของทางองค์กร และวางไว้เพื่อบริการประชาชนทั่วไปสามารถหยิบไปอ่านได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย (ดู <http://www.gamblingaddiction.jp/book>)

「知ろう! ギャンブル依存症」
マンガ+教本
(冊子本体・無料)

依存症って病気なの?
意思が弱い人になるの?
依存症にかからないためにはどうしたら良いのか?
もし、かかってしまった場合にはどうしたら良いの?

大学生のカケルとキョーコが、ギャンブル依存症と共依存症に気づき回復していく物語。ふたりの行動やセリフに共感しながら、マンガと分かりやすい解説文でギャンブル依存症について学ぶことができます。

10代や学生のころから、ギャンブルやゲームにハマり、依存症を発症する例があります。教育関係者の方々からのご依頼を待っております。

(この冊子は、青少年の予防教育向けとして、クラウドファンディングにて皆さまにご協力をいただき、作成することができました。ありがとうございました。)



โดยหนังสือมีทั้งภาษาอังกฤษกับนามบัตรขององค์กร ซึ่งมีบริการหลากหลายเพื่อให้ความรู้ ป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาจากการพนัน

2. หนังสือพ่อแม่ฉันติดพนัน

เป็นหนังสือที่ให้ความรู้เรื่องรูปแบบของการพนัน ผลกระทบจากการติดพนัน ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สังคม และผลกระทบต่อครอบครัว รวมถึงแนวทางการหลีกเลี่ยงไม่ข้องเกี่ยวกับการพนัน (ดู <http://www.gamblingaddiction.jp/book>)



3. หนังสือเพื่อส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการพนัน

(<http://www.gamblingaddiction.jp/doga>)

5. บริการบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการพนันแก่สถานศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย



6. ผลิตภัณฑ์เกอร์ พัด ของใส่กระดาดชาระ

ผลิตภัณฑ์เกอร์ พัด ของใส่กระดาดชาระ ที่ผลิตนั้นแจกฟรีแก่ประชาชนทั่วไป ผลิตภัณฑ์ติดบริเวณสถานที่ที่มีผู้ใช้บริการจำนวนมาก เช่น รถไฟฟ้า ไปรษณีย์ ร้านอาหาร โดยที่ผลิตภัณฑ์จะมีข้อความต่อต้านการพนัน และมีสัญลักษณ์ พร้อมเบอร์ติดต่อองค์กร เพื่อให้ผู้ที่ได้รับแจกสามารถติดต่อเพื่อขอใช้บริการ (ดู<http://www.gamblingaddiction.jp/>)



บทที่ 5

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 ผลการศึกษา

ประเทศเกาหลีใต้

อุตสาหกรรมการพนันในประเทศเกาหลีจะมีกฎหมายควบคุมการพนันแยกตามประเภท เช่น คาสีโน จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการส่งเสริมการท่องเที่ยวปี 2007 การแข่งม้า อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งม้าในปี 2007 การแข่งจักรยานและมอเตอร์เรือ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งจักรยานและมอเตอร์เรือในปี 2007 ล็อตตารี อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติตัวสลากและกองทุนลอตตารีในปี 2007 สपोर्ट โตโต้ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมสนับสนุนกีฬาแห่งชาติ และการแข่งวูกระทั่ง อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันวูกระทั่งพื้นบ้าน ด้วยการพนันในประเทศเกาหลีที่มีจำนวนมากทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายทำให้รัฐบาลเกาหลีจึงจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติในปี 2007

การเติบโตของอุตสาหกรรมการพนันในเกาหลีใต้จะคู่ขนานกันคือการเติบโตของปัญหาการเสพติดการพนัน โดยในปี 2016 จำนวนผู้เสพติดการพนันมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น 5.1% เมื่อเทียบกับปี 2015 นำมาซึ่งปัญหาสังคมที่เป็นอันตราย ได้แก่ การล้มละลาย การฆ่าตัวตาย และความผิดทางอาญาส่วนบุคคล ภาครัฐจึงเกิดความพยายามสร้างการรับรู้ของสาธารณชนผ่านกิจกรรมที่เป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อป้องกันผลกระทบที่เป็นอันตรายจากการพนัน โดยกิจกรรมในระยะเริ่มต้นมุ่งเน้นการป้องกันผ่านโรงเรียนด้วยการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับระดับและความรุนแรงของปัญหาการพนันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กและเยาวชน โดยการพัฒนาและดำเนินการหลักสูตรการศึกษาต่างๆ สำหรับบุคลากรที่ฝึกอบรมเพื่อป้องกันปัญหาการพนัน

คณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติ การจัดตั้งและสถานะของคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นภายใต้เขตอำนาจของนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการเกมและหน้าที่เฝ้าระวังที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเกมการพนันที่ผิดกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการจะดำเนินการกิจการภายใต้อำนาจของตนโดยอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงวัฒนธรรม กีฬาและการท่องเที่ยว โดยมี Korea Centre on Gambling Problem เป็นหน่วยงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันดังกล่าว เพื่อประสานในการทำงานร่วมกับองค์กรภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการพนัน โดยในปี 2016 KCGP ได้คัดเลือกกลุ่มนักศึกษาจากมหาวิทยาลัย 30 แห่งทั่วประเทศจำนวน 643 คน เพื่อส่งเสริมการป้องกันปัญหาการพนันในหมู่นักศึกษามหาวิทยาลัย โดยมีกิจกรรมรณรงค์ป้องกันปัญหาการพนันในวิทยาเขตต่างๆ มีการบรรยายให้ความรู้เรื่องการพนันและการป้องกันปัญหาการพนัน เร่งพัฒนาเนื้อหาออนไลน์และออฟไลน์เพื่อใช้ในโรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยมศึกษา มหาวิทยาลัย ประชาชนทั่วไป และผู้ที่มีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมเกม รวมทั้งทำงานในองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากกลุ่มอายุที่ต่างกัน นอกจากนี้ คณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติ กำหนดให้ วันที่ 17 กันยายนของทุกปี คือวันจัดการติดยาเสพติดและการพนัน

รูปแบบการป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชน เช่น โครงการการพัฒนาเนื้อหาทางการศึกษาที่มีความพิเศษด้านการป้องกันปัญหาการพนัน โดยในปี 2015 KCGP ได้พัฒนาเนื้อหาทางการศึกษาที่มีความพิเศษด้านการป้องกันปัญหาการพนัน โดยสอดแทรกผ่านกิจกรรมต่างๆ ในสถานศึกษา เช่น การเล่นเกม การฉายภาพยนตร์ และเนื้อหาออฟไลน์สำหรับกลุ่มความเสี่ยงสูงในการติดพนัน เช่น เด็กและเยาวชน ทั้งนี้ กิจกรรมเสริมสร้างความเชื่อมโยงในการป้องกันการพนันศึกษาและความมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาเนื้อหาออนไลน์และออฟไลน์ให้แก่โรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนปลาย และมหาวิทยาลัย ประชาชนทั่วไป

และบุคลากรในอุตสาหกรรมเกมหรืออุตสาหกรรมการพนัน โดยการพัฒนาเนื้อหาจะคำนึงถึงอายุของกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน

โครงการบูรณาการบริการฟื้นฟูผู้ติดการพนันและสมาชิกในครอบครัว เป็นการร่วมมือกันระหว่าง KCGP และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละภูมิภาค ให้คำปรึกษาและบำบัดผู้ติดพนัน รวมไปถึงครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากการพนันจากบุคลากรมืออาชีพและเป็นระบบ ให้บริการรักษาผู้ป่วยฉุกเฉินและผู้ป่วยนอกที่เกิดปัญหาจากการเล่นการพนัน ผู้ที่ได้รับความทุกข์ทรมานจากภาวะวิกฤติหรือปัญหาทางจิตเวชที่เกิดจากการพนันผ่านการเชื่อมต่อการฟื้นฟูของหน่วยงานต่างๆ และโปรแกรมบำบัดที่หลากหลาย

ประเทศแอฟริกาใต้

การพนันเป็นรูปแบบการพักผ่อนหรือกิจกรรมสันทนาการทางสังคมของผู้บริโภคทั่วโลกยุคใหม่ ไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิชาการ โดยเฉพาะในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่มีภาวะคนว่างงานเป็นจำนวนมาก การพนันคงไม่ใช่กิจกรรมพักผ่อนของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศนั้น ๆ การผลักดันให้มีธุรกิจคาสีโนถูกกฎหมายในแอฟริกาใต้ เกิดจากความอ่อนแอของสังคม ศาสนา และการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาใต้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่รัฐบาลอนุญาตให้มีคาสีโนถูกกฎหมายในปี 1996 ถือเป็นธุรกิจที่สร้างผลกำไรมหาศาลให้ผู้ประกอบการและนำมาซึ่งรายได้แก่รัฐบาลอย่างสม่ำเสมอ ในปัจจุบันการพนันออนไลน์ ได้เข้ามามีส่วนแบ่งอย่างสำคัญในธุรกิจการพนันของแอฟริกาใต้ ในปี 2017 ระบุว่า อุตสาหกรรมการพนันในประเทศแอฟริกาใต้ยังมีแนวโน้มเติบโต ดังจะเห็นจากจำนวนใบอนุญาตให้เปิดกิจการการพนันประเภทต่างๆ ได้แก่จำนวนใบอนุญาตคาสีโน 38 แห่ง โต๊ะการพนัน 907 แห่ง สถานที่จัดจำหน่ายตัวพนันประเภทต่างๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้น รายได้จากอุตสาหกรรมการพนันในรูปของกำไร มีมูลค่าในปี 2016 รวม 1,837 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มขึ้นในปี 2017 เป็นเงิน 1,935 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับพัฒนาการสำคัญของกฎหมายพนัน คือ รัฐเริ่มเปิดกว้างให้การพนันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 รัฐเริ่มมีแนวคิดให้เสรีภาพแก่ชนพื้นเมืองในแอฟริกาใต้มากขึ้นในการตัดสินใจด้วยตนเอง (Self-determination) ทำให้มุมมองต่อภาพลักษณ์ของธุรกิจการพนันเปลี่ยนไป จากเครื่องมือที่ใช้เพื่อการกดขี่แรงงาน ไปสู่การมองธุรกิจการพนันเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศได้ (Nation development tool) อย่างไรก็ตาม รัฐยังคงออกกฎหมายตามนโยบายเพื่อแบ่งแยกเชื้อชาติ (Apartheid) โดยให้อำนาจการปกครองตนเองแก่ดินแดนดั้งเดิม (Homelands) เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองและมีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้เกิดการจ้างงานที่มั่นคงภายในดินแดน โดยมีการออกกฎหมายการพนันฉบับแรกในระดับสหพันธรัฐ (Federal law) ที่ชื่อว่า Gambling Act of 1965 ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้บัญญัติห้ามการจัดให้มีการเล่นพนันทุกประเภททั่วประเทศ ยกเว้นการพนันแข่งม้า ต่อมา มีการประกาศใช้กฎหมายเลขที่ 21 ของปี 1971 (The Self Governing Territories Constitution Act) ให้อำนาจดินแดนดั้งเดิมสามารถออกกฎหมายเพื่อทำให้การพนันกลายเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งผู้นำของดินแดนดั้งเดิมทั้ง 4 แห่ง อันได้แก่ Transkei, Bophuthaswana, Ciskei และ Venda ก็ได้ออกกฎหมายเพื่อรับรองให้กิจการการพนันเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายได้

การประสานทำงานร่วมกับองค์กรต่างๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรในรูปมูลนิธิชื่อว่า “มูลนิธิการพนันที่มีความรับผิดชอบแห่งแอฟริกาใต้” (South African Responsible Gambling Foundation - SARGF) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2000 มีกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานกำกับดูแลกิจการพนันตามกฎหมายและตัวแทนอุตสาหกรรมพนันในแอฟริกาใต้ในสัดส่วนที่เท่ากัน มูลนิธินี้ได้จัดทำแผนงานด้านการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนันชื่อว่า “National Responsible Gambling Programme”

(NRGP) ซึ่งถือเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจด้านพนันแผนงานนี้มีเครือข่ายการทำงานในด้านนี้ที่ครอบคลุมไปทั่วประเทศ มีการศึกษาด้านการศึกษาวิจัยการเผยแพร่ความรู้ ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบหรือผลเสียของการพนัน การเล่นพนันอย่างมีความรับผิดชอบ มีบริการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์หรือสายด่วน (Problem Gambling Counseling Line) ที่ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง โดยผู้ให้คำปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถสื่อสารได้มากถึง 9 ภาษา เช่น ในช่วงปี 2011 ที่ผ่านมามีผู้ใช้บริการโทรขอคำปรึกษามากถึง 16,192 ครั้ง โดยในจำนวนนี้มีผู้ที่เข้าข่ายเป็นโรคติดพนันมากจำนวน 2,891 ราย ซึ่งจะได้รับคำแนะนำในการเข้ารับบริการฟื้นฟูเยียวยาต่อไป

นอกจากนี้ยังมี “สมาคมคาสีโนแห่งแอฟริกาใต้” (Casino Association of South Africa –CASA) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.2003 ประกอบด้วยสมาชิกของสมาคมคาสีโนแห่งแอฟริกาใต้ รวม 35 บริษัท ได้ถือปฏิบัติตามประมวลแนวปฏิบัติชื่อว่า “Code of Conduct For Responsible Gambling” (มีผลใช้ในทางปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.2005) เช่น เนื้อหาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจพนันที่มีความรับผิดชอบ (Responsible Gambling) เช่น การเฝ้าระวัง การป้องกันหรือห้ามเด็ก เยาวชนเข้าเล่นพนันหรือเกมทุกประเภทในคาสีโนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมถึงการฝึกอบรมพนักงานของคาสีโนในเรื่องนี้ รวมถึงการประสานงานติดต่อกับผู้ปกครองของเด็ก เยาวชนหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือการจัดพิมพ์แผ่นพับเผยแพร่ข้อมูลบริการสายด่วนผู้เล่นพนันที่เห็นได้ในสถานที่ตั้งของคาสีโน

รูปแบบชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชนนั้น ได้แก่ ในปี 2006 NRGP จัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนที่ประกอบด้วย 15 บทเรียน (5 บทเรียนต่อหนึ่งระดับชั้น) ใช้ชื่อว่า “Taking Risks Wisely” โดยกลุ่มเป้าหมายได้แก่เด็กอายุ 13-16 ปี ในช่วงแรกหลักสูตรนี้ถูกนำไปใช้ใน 53 โรงเรียน ของ 5 จังหวัดในแอฟริกาใต้ ผู้เข้าร่วมโครงการประกอบด้วย ครู 179 คน และนักเรียน 1,776 คน และในปี 2011 จำนวนโรงเรียนที่ใช้โปรแกรมมีจำนวน 270 แห่ง ครูผู้ใช้โปรแกรม 462 คน จนถึงปี 2011 โครงการดังกล่าวจัดหลักสูตรมุ่งเป้าไปที่เกรด 7 ถึง 9 (อายุ 13 ถึง 15 ปี) ซึ่งเป็นช่วงวัยรุ่นที่เริ่มมีพฤติกรรมเสี่ยงสูงหลายรูปแบบ และเป็นช่วงวัยที่ต้องการความเป็นอิสระมากขึ้นในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของพวกเขา และในปี 2016-2017 Taking Risks Wisely เป็นส่วนหนึ่งของโครงการป้องกันของ SARGF มีผู้เข้าร่วมโปรแกรมนี้อย่างน้อย 29,459 คน โดยเป็นนักเรียนในระดับ เกรด 10-12 จากโรงเรียนทั่วทั้งประเทศ

ประเทศญี่ปุ่น

การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเกมการพนันในประเทศญี่ปุ่นมีความซับซ้อนเพราะต้องได้รับความเห็นจากรัฐบาลกลางแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นด้วย จะเห็นว่า องค์กรและหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ระดับนโยบาย ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงนโยบายการจัดการเกม รวมทั้ง คณะกรรมาธิการต่างๆ ตามด้วยระดับการกำกับดูแล ได้แก่ องค์กรทางการเงินระดับเมือง และองค์กรส่งเสริมระดับชาติ รวมทั้งระดับปฏิบัติการ ได้แก่ รัฐบาลระดับท้องถิ่น และองค์กรความร่วมมือการจัดการระดับชาติ ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือทั้งสามระดับดังกล่าวจึงได้มาซึ่ง นโยบายการจัดการเกมการพนันต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่น

ทั้งนี้ญี่ปุ่นได้อนุญาตให้การพนันบางประเภทเท่านั้นที่ถูกกฎหมาย ได้แก่ ลอตเตอรี่ สลากแบบชุด การเดิมพันแบบ pari-mutuel การแข่งม้า การแข่งรถจักรยาน การแข่งรถจักรยานยนต์ การแข่งเรือเร็ว และการพนันฟุตบอล J-League ซึ่งจัดขึ้นภายใต้กฎหมายพิเศษเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ประเภทที่นอกเหนือจากนี้ถือเป็นการพนันที่ผิดกฎหมาย

เมื่อเดือนธันวาคม 2016 รัฐสภาญี่ปุ่นผ่านร่างกฎหมายที่อนุญาตให้เปิดคาสีโนในญี่ปุ่น ซึ่งเป็นโครงการลงทุนรีสอร์ท คาสีโน (Integrated Resort :IR) ผู้เชี่ยวชาญคาดการณ์ว่าตลาดการพนันคาสีโนจะมีมูลค่าถึง 40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจะมีการก่อสร้างคาสีโนหลายแห่ง เพื่อเตรียมต้อนรับนักท่องเที่ยวที่

จะหลังโอลิมปิกเข้าชมการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกในปี 2020 แต่เป็นไปได้ว่าคาสิโนจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างในปี 2021 หลังจากการจัดการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก ซึ่งเป็นโครงการลงทุนริสอร์ท คาสิโนหรือ IR ในเฟสแรกจะมีการเปิดให้บริการนักท่องเที่ยวที่สองเมืองใหญ่ คือ โตเกียวและโอซาก้า คาดว่ามูลค่าโครงการ ¥ 1,045 ล้านล้านในปี 2014 โดยโครงการ IR โตเกียววงเงินลงทุน 861 พันล้านเยน ส่วนที่โอซาก้า จะใช้เงินลงทุนประมาณหนึ่งในสามของการใช้จ่ายทั้งหมด สำหรับจำนวนนักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาเล่นทั้งสองโครงการคาดว่าจะมีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาเล่นปีละประมาณ 996,000 คนสำหรับ IR ที่โตเกียว ส่วน IR ที่โอซาก้าจะมีประมาณปีละ 622,000 คน

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติญี่ปุ่นในปี 2017 ระบุว่ามีการรื้อยละ 3.6 หรือประมาณ 3.2 ล้านคนเข้าข่ายเป็นโรคเสพติดการพนัน โดยรัฐบาลกังวลว่าตัวเลข PAG จะสูงขึ้นเรื่อยๆ อันเนื่องมาจากการผ่านกฎหมายคาสิโนในปีที่ผ่านมา ผู้เสพติดการพนันส่วนใหญ่เป็นคนวัยทำงาน มีอายุเฉลี่ย 46.5 ปี ปาจิงโกะเป็นเกมที่มีความนิยมมากที่สุด ใช้เงินเล่นการพนันโดยเฉลี่ย 58,000 เยนต่อเดือน เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขผู้ติดการพนันในสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และ ฮองกง พบว่ามีค่า PAG อยู่ระหว่าง 0.2-2.4 % ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาการพนัน จึงได้อนุมัติการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลปัญหาการพนัน (RCPAG) และร่วมมือกับภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องดำเนินการป้องกันปัญหาการพนันและการควบคุมอุตสาหกรรมเกมต่างๆ ของญี่ปุ่น และคาดว่าในปี 2022 รัฐบาลจะควบคุมการพนันออนไลน์อย่างจริงจัง ส่วนการพนันประเภทอื่นๆ เช่น การแข่งม้า แข่งเรือ แข่งจักรยาน และรถแข่ง F1 รวมถึงการวางแผนที่จะเปิดคาสิโนดังกล่าวข้างต้น

สำหรับการป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนนั้น เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นยังไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเรื่องการป้องกันปัญหาและผลกระทบจากการพนัน จึงมีเพียงการทำงานขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) เท่านั้น เช่น โครงการ The Society Concerned about the Gambling Addiction เป็นโครงการรณรงค์ให้ความรู้ ผลิตสื่อ และจัดกิจกรรมเพื่อป้องกันและให้คำปรึกษาแก่ผู้ที่ติดพนัน รวมถึงได้รับผลกระทบจากการพนัน องค์กรก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ปี 2014 เพื่อให้ความรู้เรื่องการเสพติดการพนันในญี่ปุ่น ในเดือนมิถุนายน 2016 มีสมาชิกประมาณ 300 คน โดยมี Noriko Tanaka ผู้ซึ่งมีประสบการณ์ได้รับผลกระทบจากการพนันด้วยตนเองเป็นประธาน

ตารางที่ 5.1 สรุปเปรียบเทียบในการป้องกันปัญหาการพนันประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ แอฟริกาใต้

สรุปภาพรวม 3 ประเทศ			
	แอฟริกาใต้	เกาหลีใต้	ญี่ปุ่น
ระบบการศึกษา	- ประถมศึกษา 7 ปี (เกรด 1-7) - มัธยมศึกษา 5 ปี (เกรด 8-12) - วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย 2 ปี และหากเรียนต่อสายวิชาชีพจะเริ่มที่เกรด 11-12	การศึกษามีทั้งหมด 3 ระดับ คือ - อนุบาลหรือก่อนประถมศึกษา เด็กอายุ 3-5 ปี - ประถมศึกษา อายุ 6 ขวบขึ้นไป (6 ปี) - มัธยมศึกษาตอนต้น (3ปี) ตอนปลาย (3 ปี) - อุดมศึกษา (วิทยาลัยและมหาวิทยาลัย) (4 ปี) การศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับ 9 ปี (ประถมศึกษา-ม.ต้น)	- ระดับอนุบาล (Kindergarten) อายุต่ำกว่า 6 ปี - ระดับประถม (Elementary School) 6-12 ปี - ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (Lower Secondary School) 12-15 ปี - ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (Upper Secondary School 15-18 ปี - ระดับมหาวิทยาลัย (University) 18-20 /22 ปี
รูปแบบชุดการเรียนรู้	กิจกรรมนอกหลักสูตร extra-curricular activities	กิจกรรมนอกหลักสูตร extra-curricular activities	เป็นวิชาหนึ่งในหลักสูตร การเรียนชั้นประถมและมัธยมศึกษา
ชื่อชุดการเรียนรู้	let's know! Gamble addiction	The 'Night' of gambling into the 'Light' of hope	Taking Risks Wisely
ปัจจุบันยังใช้อยู่หรือไม่	- ใช่	- ใช่	- ใช่
กลุ่มเป้าหมายของชุดการเรียนรู้	- นักเรียน ระดับชั้น ประถมศึกษา และ มัธยมศึกษา	- ครู และ นักเรียน ระดับอุดมศึกษา	เกรด 7 ถึง 9 เกรด 10 ถึง 12
ลักษณะการนำไปใช้	- จัดกิจกรรมนอกโรงเรียน / แหล่งชุมชน	- จัดกิจกรรมสัปดาห์ไปตามสถานศึกษา	- ใช้ในโรงเรียน
ลักษณะเนื้อหา	- การ์ตูนช่องที่วาดภาพพร้อมมีคำพูดประกอบเพื่อบรรยายเรื่องราว เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันประเภทของการพนัน พฤติกรรมที่เข้าข่ายการติดพนัน รูปแบบของการพนันที่แทรกซึมตามกิจกรรมต่างๆ	- การฝึกงานสำหรับครูในกรุงโซล (ให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการพนันที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านและวิธีให้คำปรึกษาแก่วัยรุ่น) - อบรมครูที่สอนระดับอาชีวศึกษาและนักศึกษา เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันและโทษของการพนัน - อบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อป้องกันปัญหาการพนันให้นักศึกษามหาวิทยาลัย	- เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการพนัน ประเภทของการพนัน พฤติกรรมที่เข้าข่ายการติดพนัน รูปแบบของการพนันที่แทรกซึมตามกิจกรรมต่างๆ - การควบคุมอารมณ์และความรู้สึกเมื่อต้องเกี่ยวข้องกับการพนัน
ลักษณะของผู้นำไปใช้	- ตัวเด็ก - ผู้ปกครองนำไปสอนเด็ก	- ตัวเด็ก - ครูผู้สอน	- ครูผู้สอน

สรุปภาพรวม 3 ประเทศ			
	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	แอฟริกาใต้
มุ่งตอบโจทย์ปัญหาการพนันระดับใด	- กลุ่มที่ยังไม่ติดการพนัน - กลุ่มที่มีผู้ปกครองเล่นพนัน - กลุ่มที่ผู้ปกครองติดพนันและมีปัญหา	- กลุ่มที่ยังไม่ติดการพนันแต่มีความเสี่ยง - กลุ่มที่มีผู้ปกครองเล่นพนัน - กลุ่มที่ผู้ปกครองติดพนันและมีปัญหา	- กลุ่มที่ยังไม่ติดการพนัน - กลุ่มที่มีผู้ปกครองเล่นพนัน - กลุ่มที่ผู้ปกครองติดพนันและมีปัญหา
การประเมินผลชุดการเรียนรู้	-The Society Concerned about the Gambling Addiction	- Korea Centre on Gambling Problems (KCGP)	- University of Alabama at Birmingham - South African National Responsible Gambling Programme - University of Cape Town, South Africa

หากเปรียบเทียบโครงสร้างการจัดการพนัน และโครงการการป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนในเกาหลีใต้ แอฟริกาใต้ ญี่ปุ่น และเมื่อเทียบกับประเทศไทย

ตารางที่ 5.2 สรุปเปรียบเทียบประเทศเกาหลีใต้ แอฟริกาใต้ ญี่ปุ่น และไทย

ประเด็น	เกาหลีใต้	แอฟริกาใต้	ญี่ปุ่น	ไทย
1.โครงสร้างการจัดการพนัน				
- การจัดระเบียบธุรกิจการพนันของรัฐ	✓	✓	X	✓
- องค์กรตามกฎหมาย	✓	✓	✓	X
- การจัดสรรงบประมาณ	✓	✓	X	X
- วางกลยุทธ์สู่เป้าหมาย	✓	✓	X	X
2.โครงการการป้องกันปัญหาการพนัน				
- ระดับประถมศึกษา	✓	✓	✓	X
- ระดับมัธยมศึกษา	✓	✓	✓	X
- ระดับอาชีวศึกษา	✓	✓	✓	X
- ระดับอุดมศึกษา	✓	✓	✓	X
- กลุ่มคนทำงาน	✓	✓	✓	X
- ครอบครัว	✓	✓	✓	X

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาประสบการณ์ในประเทศเกาหลีใต้ แอฟริกาใต้ และญี่ปุ่นนั้น พบข้อเสนอแนะเพื่อปรับใช้ป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนภายใต้บริบทของประเทศไทย ดังนี้

1. นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการพนันจะต้องมีความชัดเจน ทั้งด้านการจัดระเบียบอุตสาหกรรมการพนันทั้งระบบ (ผลกระทบรุนแรงและไม่รุนแรง) ด้านการแสดงบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบการ (Regulator and Operator) ด้านการจัดสรรรายได้ ผู้ใดสร้างผลกระทบต้องเป็นผู้จัดสรรรายได้เพื่อเยียวยาหรือดูแล
2. จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่หน่วยงานกำกับดูแลเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบจากการพนันโดยตรง และจัดสรรงบประมาณจากผู้ประกอบการธุรกิจการพนันในประเทศไทย
3. จัดทำชุดการเรียนรู้ในรูปแบบกิจกรรมนอกหลักสูตร มีจุดเด่น ดังนี้
 - การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้หลากหลาย เช่น นักเรียนทุกระดับชั้น บุคลากรในอุตสาหกรรมการพนัน ผู้ปกครอง ครูผู้สอน ฯลฯ
 - ผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมไม่รู้สึกรำคาญกับบังคับ ร่วมกิจกรรมด้วยความสมัครใจ
 - ใช้สื่อได้หลากหลายช่องทาง เช่น วิทยุ โทรทัศน์ วิทยุ สื่อออนไลน์
4. จัดทำชุดการเรียนรู้ในรูปแบบกิจกรรมในหลักสูตร มีจุดเด่น ดังนี้
 - มุ่งเน้นกลุ่มเด็กและเยาวชนที่อยู่ในระบบ
 - สามารถสอดแทรกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการเรียน จึงสามารถเข้าถึงเด็กและเยาวชนอย่างเป็นระบบ และมีการประเมินผลที่ชัดเจน
 - เมื่อบรรจุในหลักสูตร ครูผู้สอนจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพนัน เพื่อนำไปถ่ายทอดแก่นักเรียน
 - ควรทำเป็น Pilot project เฉพาะโรงเรียนที่มีความพร้อมก่อน เมื่อผ่านการประเมินผลจึงขยายวงกว้างมากขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ไพศาล ลีมสถิตย์. (2555). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “ศึกษาทบทวนการจัดการปัญหาการพนันและผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ”. โครงการการจัดการความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมปลอดภัย
มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
- โรคติดพนันบอล. (2556). กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข
- สาเหตุวัยรุ่นเสี่ยงติดพนัน. (2559). สถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นราชนครินทร์

ภาษาอังกฤษ

- Ariyabuddhiphongs, V. (2013). Adolescent gambling: A narrative review of behavior and its predictors. *International Journal of Mental Health and Addiction*.
- Brooks, G., Ellis, T., & Lewis, C. (2008). Pachinko: A Japanese addiction? *International Gambling Studies*, 8(2).
- CASA (2016), Survey of Casino Entertainment in South Africa.
- Casino Association of South Africa (CASA), The 2010 Survey of Casino Entertainment.
- Ernst M, Romeo RD, Andersen SL.(2009). Neurobiology of the development of motivated behaviors in adolescence: a window into a neural systems model.
- GAMBLING IN JAPAN. (2013) online :<http://factsanddetails.com/japan/cat21/sub144/item793>.
- Kahlil Philander and Others, Socio-Economic Impacts of Japanese Integrated Resorts Review & Recommendations, Prepared for US Japan Business Council | September 2, 2017.
- Korea Center on Gambling Problems, 2013.
- Korean Educational Development Institute (2015), Education for the Future : Korean Educational Policy Development, Korean Education Development Institute, Seoul.
- Korea National Gambling Control Commission, 2016.
- Japan Penal Code (revisions of Act No. 36 of 2006 -effective May 28, 2006).
- Japan Productivity Centre, White Paper on Leisure 2014.
- McManus, P., Albrecht, G., & Graham, R. (2012). The global horseracing industry: social, economic, environmental, and ethical perspectives. New York, NY: Routledge
- National Gambling Board (2009). “Socio-economic impact of legalized gambling in South Africa”.
- National Gambling Board (2016). ANNUAL REPORT 2016-2017
- NATIONAL GAMBLING CONTROL COMMISSION ACT, 2012, .Article 4.
- NATIONAL GAMBLING CONTROL COMMISSION ACT, 2012, .Article 5.
- National Gambling Control Commission, 2016.
- National Gambling Board, ANNUAL REPORT, 2016-2017 .
- Nik Yasko (2015) looks at the Japanese betting landscape South African Gambling Review Commission, “Review of the South African gambling industry and its regulation”.
- OECD (2012-13), Korea : Overview of the education system ”, OECD Education GPS.

Oxford Economics (2015). Beyond 2020: Tourism Growth and the Economic Impact of Integrated Resorts in Japan.

South African Gambling Review Commission. “Review of the South African gambling industry and its regulation”.

South African Gambling Review Commission, 2010.

Taking Risks Wisely: an educational intervention. (2015) National Responsible Gambling Schools Programme.

Takiguchi, N., & Rosenthal, R.J. (2011). Problem gambling in Japan: A social perspective. Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies, (1).

Taking Risks Wisely, A Teaching and Learning Resource. (2012) NATIONAL RESPONSIBLE GAMBLING PROGRAMME.

Taxpayer Association of South Korea ,2016.

The Ministry of Education, Culture, Sports, Science & Technology in Japan 2016.

T. Toyama , H. Nakayama, T. Takimura, A. Yoshimura, H. Maesato, S. Matsushita, Y. Osaki and S. Higuchi Psychiatry, (2014). National Hospital Organization Kurihama Medical and Addiction Center, Japan ., Alcohol and Alcoholism. Vol. 49, No. S1.

Yano Research Institute Ltd. (2014). Trends and Market Share of Pachinko Related Manufacturers. looks at the Japanese betting landscape.

เว็บไซต์

<http://www.mext.go.jp/en/>

<http://www.ngcc.go.kr/eng/committee/chairman.do>.

http://www.ngcc.go.kr/eng/stats/scale_speculation.

<http://www.gamblingaddiction.jp/english>

<http://www.gamblingaddiction.jp/book>

<http://www.gamblingaddiction.jp/book>

<http://www.gamblingaddiction.jp/doga>

<https://store.line.me/stickershop/product/1107985/ja>

<http://www.gamblingaddiction.jp/>

<http://factsanddetails.com/japan/cat21/sub144/item793.html>

<https://www.japantimes.co.jp/news/2017/09/30/national/social-issues/estimated-3-2-million->

<https://www.japanese-addicted-gambling/#.WhrhgjdX3IU>

<http://www.ngb.org.za/organisational-areas/national-responsible-gambling-programme/responsible-gambling.aspx>

<https://www.kcgp.or.kr/eng/mainprojects.do>

http://gpseducation.oecd.org/Content/MapOfEducationSystem/KOR/KOR_2011_EN.pdf.

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 ประเทศเกาหลีใต้

- รายละเอียดการป้องกันการพนันสำหรับกลุ่มต่างๆ
- ตัวอย่างสื่อที่ใช้ใน Extra-Curricular Activities

ภาคผนวก 2 ประเทศแอฟริกาใต้

CD ไฟล์

- TAKING RISKS WISELY Teachers Manual Grades 7-9 (2015)
- TAKING RISKS WISELY Teachers Manual Grades 10-12 (2015)

ภาคผนวก 3 การประเมินผล TAKING RISKS WISELY Teachers Manual Grades 7-9