

**การสำรวจชุดการเรียนรู้
การป้องกันการพนัน
สำหรับเด็กและเยาวชน
ในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และมาเก๊า**

รัตพงษ์ สอนสุภาพ



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยการสำรวจชุดการเรียนรู้การป้องกัน
การพนันสำหรับเด็กและเยาวชน
ในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และมาเก๊า

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ
วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

6 กรกฎาคม 2561

สารบัญ

	หน้า
สารบัญตาราง	2
สารบัญภาพ	3
บทที่ 1 บทนำ	4
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	4
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย	5
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.5 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง	6
บทที่ 2 ประเทศสิงคโปร์	7
2.1 บริบทความเป็นมา	7
2.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล	13
2.3 การจัดการผลกระทบ	19
2.4 โครงสร้างระบบการศึกษา	20
2.5 รูปแบบการป้องกันการพนัน	22
2.6 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน	23
บทที่ 3 ฮองกง	26
3.1 บริบทความเป็นมา	26
3.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล	27
3.3 การจัดการผลกระทบ	31
3.4 โครงสร้างระบบการศึกษา	33
3.5 รูปแบบการป้องกันการพนัน	34
3.6 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน	38
บทที่ 4 มาเก๊า	42
4.1 บริบทความเป็นมา	42
4.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล	50
4.3 การจัดการผลกระทบ	51
4.4 โครงสร้างระบบการศึกษา	52
4.5 รูปแบบการป้องกันการพนัน	53
4.6 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน	55
บทที่ 5 ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	59
5.1 ผลการศึกษา	59
5.2 ข้อเสนอแนะ	74
บรรณานุกรม	75
ภาคผนวก	78

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1 ภาพรวมการสำรวจการเล่นการพนันของชาวสิงคโปร์ ระหว่างปี ค.ศ.2011-2014	12
ตารางที่ 2.2 การเล่นการพนันครั้งแรกและการเล่นการพนันประจำ ระหว่างปี ค.ศ.2011-2014	13
ตารางที่ 2.3 ผู้เล่นการพนันครั้งแรกและโอกาสเสพติดการพนัน ระหว่างปี ค.ศ.2011-2014	13
ตารางที่ 2.4 เกณฑ์การวินิจฉัยผู้ที่มีปัญหาการพนันและเสพติดการพนัน	14
ตารางที่ 3.1 ตัวอย่าง Course outline “Understanding Adolescents Project”	40
ตารางที่ 3.2 The B.E.S.T. Teen Program	41
ตารางที่ 3.3 แสดงข้อมูลพื้นฐานของนักเรียนที่เข้าร่วมโครงการ	42
ตารางที่ 4.1 ผู้ประกอบการคาสิโนและจำนวนคาสิโนในมาเก๊า	46
ตารางที่ 4.2 จำนวนคาสิโน เกม และรายรับ ในช่วงปี 2002- 2018	47
ตารางที่ 4.3 รายรับของคาสิโนแยกตามประเภทของเกม ในช่วงปี 2002 – 2018	49
ตารางที่ 5.1 License Fee, Application Fees และ Fines ในปี 2016-2017	62
ตารางที่ 5.2 สรุปเปรียบเทียบในการป้องกันปัญหาการพนันประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และมาเก๊า	72
ตารางที่ 5.3 สรุปเปรียบเทียบโครงสร้างการจัดการพนันประเทศสิงคโปร์ ฮองกง มาเก๊า และไทย	74

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1.1 อัตราค่า PAG ตลอดระหว่างปี 1986-2012	6
ภาพที่ 2.1 การอบรมเชิงปฏิบัติการ “Be Yourself, Be in Control”	24
ภาพที่ 2.2 กิจกรรม Roadshow ณ Methodist Children and Youth Centre	24
ภาพที่ 2.3 THE AMAZING CHATEAU	25
ภาพที่ 2.4 HOOKED CITY	26
ภาพที่ 3.1 กิจกรรมเผยแพร่ความรู้เรื่องการพนันของ Hong Kong Education City	37
ภาพที่ 3.2 กิจกรรมให้ความรู้เรื่องการพนันแก่กลุ่มต่างๆ	38
ภาพที่ 3.3 ตัวอย่างแบบประเมินพฤติกรรมของผู้ติดการพนัน	38
ภาพที่ 4.1 ที่ตั้งของมาเก๊า	43
ภาพที่ 4.2 รายรับภาษีเกมการพนัน	50
ภาพที่ 4.3 Macau Revenue per Visitor	50
ภาพที่ 4.4 ระบบการศึกษาในมาเก๊า	54
ภาพที่ 4.5 การสัมมนาเกี่ยวกับการป้องกันความผิดพลาดจากการเล่นพนัน	55
ภาพที่ 4.6 Smart Teen Plan	56
ภาพที่ 4.7 “Rainbow Life Gaming Industry Employees Service Program”	56
ภาพที่ 4.8 การอบรมการบริหารเงินและการป้องกันการพนันในเยาวชน	57
ภาพที่ 4.9 การแข่งขันออกแบบเกมป้องกันการพนันในการเข้าข่ายของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษา	57
ภาพที่ 4.10 ละครเวทีป้องกันการพนันและผลกระทบจากการพนัน	57
ภาพที่ 4.11 Parenting Guide for Financial Education	58
ภาพที่ 4.12 การอบรมเชิงปฏิบัติการ “ การรู้เท่าทันการพนัน” สำหรับครูผู้สอน	58
ภาพที่ 4.13 Responsible Gambling Activities	59
ภาพที่ 4.14 Ambassador Training Program	59
ภาพที่ 4.15 Responsible Gambling Universities Awareness Day	59
ภาพที่ 5.1 โครงการช่วยการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม	63

บทที่ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

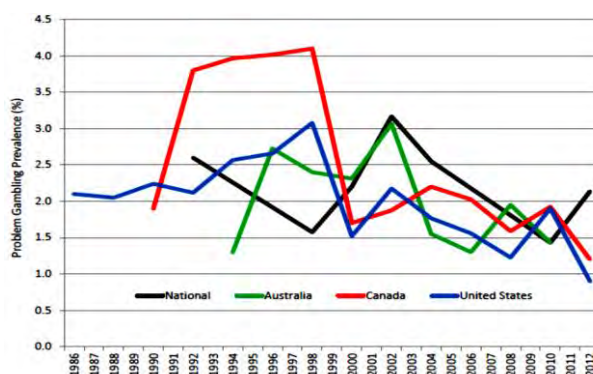
ปัญหาการพนันและโรคเสพติดการพนันมีแนวโน้มสูงขึ้นทั่วโลก จากการศึกษาของ Calado and Griffiths (2016) ระหว่างปี 2000-2015 โดยการสำรวจพฤติกรรมการพนันในยุโรป เอเชีย อเมริกาเหนือ และโอเชียเนีย พบว่า การเสพติดการพนัน (Pathological Gambling :PAG) เป็นโรคทางจิตเวชชนิดหนึ่ง มีสาเหตุมาจาก 1) พันธุกรรม 2) สังคม สิ่งแวดล้อม เช่น บ้านเป็นบ่อนการพนันหรืออยู่ในย่านชุมชน เพื่อนบ้าน หรือ เพื่อนฝูง เล่นการพนัน 3) สิ่งยั่วยุต่างๆ ทั้งจากสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ นิตยสาร เฉพาะกลุ่มกีฬาและ มีการวิเคราะห์พฤติกรรมหรือเกมการเล่นของแต่ละทีม พร้อมทั้งอาจมีการทำนายแนวโน้มผลการแข่งขันมีส่วนช่วยยั่วยุให้คนที่ มีแนวโน้มจะเล่นการพนันอยู่แล้วถูกกระตุ้นให้เล่นการพนัน 4) ระบบสารเคมีในสมองผิดปกติ คือ เกิดการหลั่งสารโดปามีนในสมองมาก ซึ่งเป็นสารที่ทำให้บุคคลรู้สึกตื่นเต้น เป็นสุข สนุกสนาน ขณะที่สารสื่อประสาทสมอง ชื่อ ซีโรโทนินลดลง ซึ่งเป็นสารที่ช่วยให้บุคคลมีความยับยั้งชั่งใจ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนติดการพนัน สำหรับสัญญาณการพนันที่เป็นปัญหา ได้แก่ การเล่นนานกว่าที่ตั้งใจ พนันแบบทุ่มสุดตัวแล้วพยายามเอาคืน โกหก คนในบ้านเกี่ยวกับจำนวนเงินที่เล่น ขาดงาน ขาดการเรียน หรือ ไปสาย ไม่ทำตามสัญญาที่ให้กับครอบครัว ไม่สนใจด้านอื่นของชีวิตคิดถึงการพนันที่หวังว่าจะได้คืน (กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข ,2556)

อัตรา PAG ในทวีปอเมริกาเหนือสูงอยู่ที่ 2 -5% เอเชีย 0.5- 5.8% ยุโรป 0.1- 3.4% และโอเชียเนีย 0.4 -0.7% ดังนั้นทวีปเอเชียและอเมริกาจะเป็นทวีปที่มีอัตรา PAG สูงกว่าภูมิภาคอื่น (Calado and Griffiths ,2016 pp.592-613) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Williams, Volberg and Stevens (2013, pp. 62) ที่ชี้ว่า อัตราการเติบโตของการพนันทั่วโลก ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยอยู่ที่ 2.3%

นอกจากนั้น ผลการศึกษายังพบว่า มีผู้เป็นโรคติดพนัน หรือ PAG ในประเทศแถบเอเชียและแอฟริกาในอัตราสูงขึ้น เช่น ในประเทศฮ่องกง มาเก๊า สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และแอฟริกาใต้ ในขณะที่ประเทศในแถบยุโรปมีแนวโน้มของค่า PAG ลดลง เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย (Williams, Volberg and Stevens , 2012) ดังภาพที่ 1.1

ในปี 2017 Calado, Alexander and Griffiths (2017,pp. 397-424) ได้ทำการสำรวจ เรื่องเดียวกันในทวีปยุโรป พบว่า ประเทศที่มีอัตรา PAG ต่ำสุดคือ สวิตเซอร์แลนด์ 0.12% ตามด้วยเดนมาร์ก 0.7% ขณะที่อังกฤษ 4% และสูงสุดคือประเทศเอสโตเนีย 6.5% ส่วนทวีปเอเชีย สูงสุดคือฮ่องกง 5.8 %

ภาพที่ 1.1 อัตราค่า PAG ตลอดระหว่างปี 1986-2012



ที่มา : Williams, Volberg and Stevens (2013 : 62)

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของ R.W. Dixon and others (2016, pp. 42-46) ชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่อุตสาหกรรมการพนันมีการเติบโตขึ้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาจากการพนันตามมาด้วย ดังนั้น ในหลายประเทศที่อนุญาตให้การพนันเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมาย จะมีการกำหนดอายุของผู้เล่นไว้ แต่ก็ยังพบว่าในหลายประเทศยังคงมีผู้เล่นที่มีอายุน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดเข้าไปเล่นเป็นจำนวนมาก เช่น การซื้อลอตเตอรี่ การซื้อสลากแบบชุด หรือการพนันกับเพื่อน ซึ่งเด็กและเยาวชนกลุ่มนี้จะก่อปัญหาจากการพนันสูงกว่าผู้ใหญ่กว่า 2 เท่า และยังพบว่าเด็กและเยาวชนที่มีปัญหาจากการพนันมีอัตราการขอเข้ารับการรักษาช่วยเหลือจากศูนย์แก้ไขปัญหาการพนันจากทางและการองค์กรภาคเอกชนน้อยกว่าผู้ใหญ่

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

งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาแนวทางการป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และมาเก๊า โดยมุ่งเน้นศึกษานโยบาย กลไกควบคุมและป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชน และจัดทำข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนที่สอดคล้องกับสังคมไทย

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาโครงการการป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชนในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และมาเก๊า
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำชุดการเรียนรู้ เพื่อป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชนของประเทศไทย

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชนในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และมาเก๊า จากนั้นจะทำการสังเคราะห์ผลการศึกษาในรายประเทศ จัดทำรายงานผลการศึกษาวิจัยซึ่งประกอบด้วยข้อมูล ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากงานวิจัยโดยละเอียด

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบข้อมูลการป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และมาเก๊า
2. สามารถนำข้อมูลที่ค้นพบมาประยุกต์พัฒนาชุดการเรียนรู้เพื่อป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนของประเทศไทย

1.5 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

การพนันในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และมาเก๊า มีฐานคิดมาจากบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้น โดยผู้วิจัยแบ่งการพนันออกเป็นสองประเภท ดังนี้

การพนันพื้นบ้าน (Traditional Gambling) จัดเป็นการพนันประเภท Social Gambling เพื่อสันทนาการในครอบครัวและเพื่อนฝูงในช่วงเทศกาล ซึ่งรัฐบาลจะขออนุญาตให้เล่น เช่น การเล่นไพ่นกกระจอก (Mahjong) และ Card Game ในสิงคโปร์ การเล่นไพ่นกกระจอก (Mahjong) ในฮองกง และมาเก๊า ซึ่งการพนันประเภทนี้รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นมองว่ามีผลกระทบต่อสังคมไม่สูง

การพนันที่เน้นรายได้ (Business Gambling) จะเป็นการพนันประเภทที่หารายได้เข้ารัฐเน้นเหตุผลทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะมีการควบคุมอย่างเข้มงวด เช่น คาสิโน ลอตเตอรี่ การพนันออนไลน์ และการทายผลกีฬาต่างๆ ซึ่งการพนันประเภทหลังรัฐบาลของประเทศเหล่านั้นมองว่าอาจมีผลกระทบต่อสังคมสูงกว่าประเภทแรก

บทที่ 2

ประเทศสิงคโปร์

2.1 บริบทความเป็นมา

การพนันในสิงคโปร์มีความประวัติศาสตร์ สามารถย้อนไปถึงช่วงก่อนที่จะถูกครอบงำจากชาติตะวันตกในยุคอาณานิคม และเริ่มมีการควบคุมการพนันเป็นครั้งแรกในยุคอาณานิคมที่อังกฤษเข้ามามีอิทธิพลในสิงคโปร์คือ ราวปี ค.ศ. 1819 เป็นต้นมา Sir Raffles ตัวแทนของอังกฤษมีความเห็นว่า ควรห้ามการพนันทุกประเภท โดยให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แม้ว่านายพลฟาเกอร์ (William Farquhar) และผู้บริหารบางคนจะไม่ค่อยเห็นด้วยกับ Sir Raffles กล่าวคือนายพลฟาเกอร์เห็นว่าการพนันจะสร้างรายได้จำนวนมหาศาล เงินรายได้ส่วนนี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายของรัฐบาลอาณานิคมต่อมาในปี 1820 รัฐได้ออกใบอนุญาตให้เล่นพนันชนไก่ได้ตามนโยบายการค้าเสรี อีกทั้งยังพบว่าชาวพื้นเมืองของสิงคโปร์ก็นิยมเล่นพนันชนิดนี้กันมานานแล้วเช่นเดียวกับชาวพื้นเมืองในมาเลเซียที่นิยมเล่นการชนไก่ การพนันชนไก่จึงกลายเป็นการพนันที่คนจีนในสิงคโปร์นิยมกันมากในขณะนั้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตคิดเป็นจำนวนเงิน 95 เหรียญ และมีการจัดเก็บภาษีรายได้จากการเล่นพนันจากกัปตันชาวจีนที่ทำหน้าที่ควบคุมการเล่นพนันแม้ว่าจะมีการอนุญาตให้มีการพนันถูกกฎหมาย แต่ก็ยังมีการพนันผิดกฎหมายเล่นกันอย่างแพร่หลาย เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจจับได้หมด ต่อมา Sir Raffles ได้กลับมาบริหารสิงคโปร์แทนในช่วงศตวรรษที่ 19 จึงสั่งการให้ปิดบ่อนพนันทุกประเภท รวมถึงการยกเลิกการอนุญาตให้ชนไก่ ตามกฎหมายชื่อ “A Regulation prohibiting gaming-houses and cockpits” ที่บัญญัติเมื่อปี 1823 โดยได้อ้างถึงเหตุผลที่มีการบัญญัติกฎหมายห้ามการประกอบกิจการการพนัน การเล่นพนันไว้อย่างน่าสนใจว่า “การเล่นพนันเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักศีลธรรมอย่างรุนแรง และการสร้างความสุขให้เกิดในหมู่ประชาชน” (Chia, Joshua Yeong Jia and Nor-Afidah Abd Rahman, 2007)

ดังนั้นรัฐบาลจึงไม่ควรอนุญาตให้มีการพนันไม่ว่าในกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น สำหรับบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนี้ค่อนข้างรุนแรงคือ การยึดทรัพย์สินหรือสถานที่ที่เล่นพนันเป็นของรัฐ และเชียนผู้ที่เป็นเจ้ามือเล่นพนันรวมถึงนักพนันด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารในตำแหน่ง Resident of Singapore จากนายพลฟาเกอร์เป็นนายจอห์น ครอฟอร์ด (John Crawford) ในปี 1823 ผู้บริหารใหม่ของสิงคโปร์ท่านนี้ได้ริเริ่มแนวคิดที่จะให้มีการพนันถูกกฎหมายอีกครั้ง โดยอนุญาตให้มีการเปิดสถานที่เล่นพนัน 10 แห่งในเขตชุมชนเมือง และมีสนามชนไก่ขึ้น 1 แห่ง ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นสามารถจัดเก็บเงินภาษีที่ดินที่เรียกว่า farm tax (ภาษีเช่าที่ดิน) จากการเปิดบ่อนพนันมากถึงร้อยละ 50 ของภาษีที่ดินทั้งหมดที่มีอยู่ราว 75,000 เหรียญ

หลังจากที่นายจอห์น ครอฟอร์ดพ้นจากตำแหน่งแล้วในปี 1826 มีการเรียกร้องให้มีการห้ามการเล่นพนันจนกระทั่งในปี 1829 จึงมีการห้ามเปิดบ่อนพนันในเขต The Straits Settlements ซึ่งเป็นดินแดนที่อยู่ในการปกครองดูแลของอังกฤษ ประกอบด้วยสิงคโปร์ ปีนัง และมะละกา ทำให้มีการเปิดบ่อนพนันผิดกฎหมายจำนวนมาก แต่ภาครัฐก็ไม่อนุญาตให้มีการเล่นพนันถูกกฎหมายเป็นเวลานานหลายปี ต่อมาผู้บริหารสิงคโปร์คนใหม่ชื่อ Councillor Bonham มีนโยบายสนับสนุนให้มีบ่อนพนันถูกกฎหมาย จนผลักดันสำเร็จในปี 1838 โดยมีเหตุผลว่า เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถดำเนินการจับกุมบ่อนพนันผิดกฎหมายได้ดีกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม การพนันผิดกฎหมายก็พบเห็นอย่างแพร่หลาย จนกระทั่งชาวยุโรปที่มาตั้งถิ่นฐานในสิงคโปร์ได้ร้องเรียนเรื่อง ความไร้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของตำรวจในการจัดการกับการพนันผิดกฎหมาย ในช่วงทศวรรษที่ 1870 มีการออกกฎหมายควบคุมการพนันหลายฉบับ มีเนื้อหาห้ามการเปิดบ่อนพนันผิดกฎหมายในสิงคโปร์ รวมถึงการเล่นลอตเตอรี่ (Lottery) ผิดกฎหมายในช่วงศตวรรษที่ 20 ก่อนที่สิงคโปร์จะประกาศ

เป็นรัฐเอกราช คือในปี 1960 มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการพนันหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการพนันทายผลชื่อ The Betting Act เพื่อควบคุมการพนันแข่งม้าและการทายผลกีฬาประเภทอื่น ๆ ให้อยู่ในความควบคุมดูแลของภาครัฐ และบัญญัติโทษแก่ผู้ที่จัดให้มีการเล่นพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต หลังจากนั้นในปี 1961 ได้มีการตรากฎหมายชื่อ Common Gaming Houses Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการสถานที่เล่นเกมหรือเล่นพนันที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าเล่นได้ รวมถึงกรณีสถานที่ที่ใช้ในการจำหน่าย Lottery ด้วย โดยกำหนดห้ามบุคคลดำเนินการเป็นเจ้าของหรืออนุญาตให้มีการใช้สถานที่ที่ตนเองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือครอบครองอยู่ เป็นสถานที่เล่นเกมที่เรียกว่า “A common gaming house” ความผิดตามกฎหมายนี้ยังครอบคลุมถึงผู้ที่บริหารจัดการ ควบคุมดูแลสถานที่เล่นพนันหรือเกมด้วย และยังกำหนดความผิดในกรณีที่มีการโฆษณา เผยแพร่สถานที่เล่นพนันหรือเล่นเกมผ่านสื่อต่าง ๆ แต่กฎหมายนี้จะอนุญาตให้ผู้ที่มิคุณสมบัติหรือดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ สามารถจัดให้มีการเล่นพนันได้ตามกฎหมาย โดยจะต้องขออนุญาตจากรัฐ (เพ็งอ้าง)

สำหรับธุรกิจพนันในสิงคโปร์ในปัจจุบัน มีธุรกิจหลายประเภท ได้แก่ ลอตเตอรี่ (TOTO, 4 digit numbers game, Singapore Sweep, SCRATCHIT) การพนันทายผลกีฬาที่ได้รับความนิยมมานานแล้ว คือ การพนันแข่งม้า ในช่วงราว 5 ถึง 10 ปีเศษที่ผ่านมาเพิ่งมีการอนุญาตประกอบธุรกิจพนันใหม่คือ พนันทายผลบอล การแข่งรถฟอร์มูล่าวัน (Formula One) และการประกอบกิจการคาสิโน (Casino) ที่สร้างได้ให้แก่อิงคโปร์เป็นจำนวนมหาศาลในแต่ละปี สำหรับผู้ประกอบการธุรกิจการพนันมี 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรก ผู้ประกอบธุรกิจเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐบาลสิงคโปร์ ลักษณะที่สองคือ เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชน โดยมีบริษัทประกอบธุรกิจการค้าการลงทุนที่รัฐบาลสิงคโปร์ถือหุ้นเป็นเจ้าของกิจการร่วมด้วย (Yap Wai-Ming and Gina ,2018 pp. 1-9)

การพนันแข่งม้า

การพนันแข่งม้าในสิงคโปร์ ดำเนินการโดยสโมสรแข่งม้าสิงคโปร์ (Singapore Turf Club) เดิมมีชื่อว่า the Bukit Turf Club เป็นองค์กรเอกชนที่ก่อตั้งขึ้นในปี 1842 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการพนันแข่งม้าแก่ประชาชนทั่วไป และมีการจัดแข่งขันม้าแข่งชิงเงินรางวัลเป็นครั้งแรกเมื่อปี 1843 แต่การแข่งขันในช่วงแรกก็ก่อตั้งจะจัดขึ้นเฉพาะในกลุ่มสมาชิกของสโมสรเท่านั้น ต่อมาในปี 1960 จึงเริ่มจัดแข่งม้าให้แกประชาชนทั่วไปเป็นครั้งแรกเมื่อปี 1995 สโมสร ฯ ได้พัฒนารูปแบบการพนันแข่งม้าที่เดิมต้องไปพนันในสนามแข่งม้าเท่านั้น โดยได้เพิ่มรูปแบบการพนันนอกสนามแข่งม้าที่เรียกว่า Off-course betting โดยมีการจัดตั้งศูนย์รับพนัน 2 แห่ง และมีการติดตั้งเครื่องมืออุปกรณ์พนันแข่งม้าแบบ ACCESS hand-held terminals และ Telebet ปัจจุบันสโมสรแข่งม้าสิงคโปร์ เป็นองค์กรเอกชนเพียงแห่งเดียว ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลสิงคโปร์ให้ผูกขาดการดำเนินการจัดแข่งม้าและดำเนินธุรกิจรับพนันแข่งม้าในสิงคโปร์ สโมสรแห่งนี้ยังดำเนินการรับพนันม้าแข่งที่มีการจัดแข่งขันในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และฮ่องกง โดยมีการถ่ายทอดสดการแข่งขันม้าแข่งรอบต่าง ๆ ที่สโมสรแข่งม้าสิงคโปร์ รวมถึงศูนย์ที่รับพนันแข่งม้ากระจายตามสาขาต่าง ๆ ในสิงคโปร์ ประเภทการจัดแข่งม้า แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรก การแข่งขันที่มีรายการชิงถ้วยรางวัลหรือเงินรางวัลที่เรียกว่า Feature Races จะมีวงเงินประมาณ 200,000 เหรียญสิงคโปร์ และอาจสูงถึง 3,000,000 เหรียญสิงคโปร์ จำนวนเงินรายได้จากการจัดพนันแข่งม้าของสโมสรแข่งม้าสิงคโปร์ จะถูกหักภาษีจากกำไรสุทธิ (Gross Profit) และประเภทที่ 2 การแข่งขันทั่วไปที่ไม่มีการชิงถ้วยรางวัล เรียกว่า Non-Feature Races จะกำหนดเงินรางวัลไว้ประมาณ 35,000 ถึง 125,000 เหรียญสิงคโปร์ ผู้เข้าเล่นพนันม้าแข่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการเข้าไปในสนามม้าแข่งประมาณ 107 ถึง 321 เหรียญสิงคโปร์ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินรางวัลในการแข่งขันแต่ละรอบคือ หากเป็นรอบการแข่งขันที่มีเงิน

รางวัลสูง ก็จะมีค่าธรรมเนียมเข้าเล่นพนันสูงขึ้นตามไปด้วยเงินรายได้ส่วนที่เหลือจากการหักภาษี จะนำไปใช้ในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น การบริจาคเงินให้แก่องค์กรหรือกิจกรรมการกุศลต่างๆ (Yap Wai-Ming and Gina ,2018 เพิ่งอ้าง.)

การพนันทายผลฟุตบอล และลอตเตอรี่

โดยมี Singapore Pools เป็นบริษัทเอกชนมีชื่อทางการ คือ Singapore Pools (Private) Limited ซึ่งบริษัท Singapore Pools เป็นกิจการของรัฐบาลสิงคโปร์ และเป็นสมาชิกของ the World Lottery Association (WLA) และ the Asia Pacific Lottery Association (APLA) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1968 จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการลอตเตอรี่ในสิงคโปร์ เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 1960 มีปัญหาการพนันผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก รัฐบาลในขณะนั้นจึงจัดตั้งบริษัทนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการพนันผิดกฎหมาย และยังนำรายได้ส่วนหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน Singapore Pool จึงเป็นผู้ประกอบกิจการลอตเตอรี่ตามกฎหมายรายแรกของสิงคโปร์ เดิมที Singapore Pools มีบริษัทเทมาเส็ก โฮลดิ้งส์ (Temasek Holdings) ซึ่งเป็นบริษัทลงทุนข้ามชาติของรัฐบาลสิงคโปร์ถือหุ้นทั้งหมด แต่ต่อมาในเดือนเมษายน 2004 Singapore Pools ได้ถูก ToTe Board ซื้อกิจการไปบริหารเองทั้งหมดหลังจากนั้น ตั้งแต่ปี 1999 ได้เริ่มจัดให้มีการพนันทายผลฟุตบอลที่ถูกกฎหมายเป็นครั้งแรกและเมื่อไม่นานมานี้คือปี 2008 มีการพนันการแข่งรถ (motor race betting) ในปัจจุบัน บริษัท Singapore Pools ยังเป็นผู้ประกอบการเพียงรายได้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการลอตเตอรี่ (TOTO, 4 digit numbers game, Singapore Sweep, SCRATCHIT) และการพนันทายผลกีฬา มีสาขา 80 แห่ง และมีรายค้ารายย่อยที่ได้รับอนุญาตให้เป็นตัวแทนของบริษัทอีกกว่า 200 รายในการรับพนันประเภทต่าง ๆ

ธุรกิจคาสีโน

รัฐบาลสิงคโปร์ได้ประกาศว่าจะดำเนินการอนุญาตให้มีโครงการจัดสร้างคาสีโนรีสอร์ท (Casino Resort) ขนาดใหญ่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับคาสีโนที่เมืองลาสเวกัส สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 2005 โดยจะอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจคาสีโนรายใหญ่ 2 ราย ดำเนินการในเรื่องนี้โดยคาดว่าจะสร้างรายได้จำนวนมหาศาลให้แก่ประเทศสิงคโปร์ นายกรัฐมนตรี นายลี เซียน หลุง (Lee Hsien Loong) ของสิงคโปร์ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่จะมีการอนุญาตให้มีคาสีโน หลังจากที่มีการห้ามการดำเนินการเกี่ยวกับคาสีโนเป็นเวลานานกว่า 40 ปี แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลสิงคโปร์จะดำเนินนโยบายอนุรักษ์นิยมมาโดยตลอด ขัดต่อแนวทางการบริหารประเทศในอดีต รวมทั้งยังขัดต่อหลักวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ประกอบกับมีความกังวลในเรื่องปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากธุรกิจคาสีโน คนสิงคโปร์ส่วนหนึ่งก็ยังไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ แต่รัฐบาลก็ยังสามารถดำเนินการเปิดคาสีโนได้ในที่สุด

จากการวิเคราะห์เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายสนับสนุนการตั้งคาสีโนขึ้นคือ วัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติให้เข้ามาท่องเที่ยวใน สิงคโปร์เพิ่มขึ้น เพื่อให้ธุรกิจท่องเที่ยวของสิงคโปร์มีส่วนแบ่งการตลาดเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังมีคนสิงคโปร์ที่เดินทางไปเล่นการพนันในคาสีโนต่างประเทศสูงคิดเป็นเงินราว 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี แหล่งคาสีโนที่คนสิงคโปร์นิยมเดินทางไปเล่นการพนันกันมาก คือมาเลเชีย ลาสเวกัส และมาเก๊า การเปิดคาสีโนในสิงคโปร์จะช่วยดึงดูดเม็ดเงินที่คนสิงคโปร์หันมาเล่นการพนันในประเทศแทน ปัจจุบันคาสีโนรีสอร์ทที่เปิดอย่างถูกกฎหมายมี 2 แห่ง คือ Resorts World Sentosa และ Marina Bay Sands ซึ่งเริ่มดำเนินการในเดือนกุมภาพันธ์ และเดือนเมษายน ค.ศ. 2010 ตามลำดับ

สำหรับสถานการณ์การพนันนั้น จากผลการสำรวจในปี 2015 ของ National Council on Problem Gambling ได้สำรวจการเล่นการพนันของชาวสิงคโปร์ ระหว่างปี ค.ศ.2011 และ 2014 พบว่า การเล่นพนันของชาวสิงคโปร์มีแนวโน้มลดลงจากปี 2011 ที่มีร้อยละ 47 ลดลงเป็นร้อยละ 44 ในปี 2014 เมื่อจำแนกตามเชื้อชาติ พบว่า ชาวสิงคโปร์เชื้อชาติจีนเล่นการพนันมากที่สุด ร้อยละ 57 และ 53 ตามด้วยชาวสิงคโปร์เชื้อชาติอินเดียเล่นการพนันมากที่สุดร้อยละ 25 และ 28 ในช่วงเวลาเดียวกัน โดยเพศชายมีอัตราการเล่นมากกว่าเพศหญิง คือ ร้อยละ 55 ต่อ 40 และ ร้อยละ 49 ต่อ 39 คน และผู้เล่นการพนันส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 40-59 ปี เกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้เล่นการพนันทั้งหมดมีสัดส่วนเฉลี่ยถึงร้อยละ 52 ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มผู้มีการศึกษาน้อย ส่วนประเภทการพนันที่ชาวสิงคโปร์นิยมเล่นสูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ 4D ร้อยละ 35 ร้อยละ Toto 27 Singapore Sweep ร้อยละ 16 Social Gambling ร้อยละ 10 และ Sports Betting ร้อยละ 2 (National Council on Problem Gambling, 2015 p. 9 Table B2).

ในแง่รายได้กับการเล่นการพนันนั้น จากการสำรวจปี 2011 พบว่า กลุ่มผู้เล่นการพนันส่วนใหญ่มีรายได้ต่อเดือน ตั้งแต่ 4,000 ดอลลาร์สิงคโปร์จะมีอัตราการเล่นการพนันมากที่สุด คือ ร้อยละ 61 แต่พอถึงการสำรวจในปี 2014 พบว่า กลุ่มผู้มีรายได้ต่อเดือน 2,000-2,999 ดอลลาร์สิงคโปร์เป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มเล่นการพนันมากที่สุด คือ ร้อยละ 53 ในแง่สถานะของผู้เล่นการพนัน พบว่า เป็นกลุ่มคนที่แต่งงานแล้วมีแนวโน้มเล่นการพนันสูงที่สุด และคนส่วนใหญ่ที่เล่นการพนันนับถือลัทธิเต๋าและศาสนาพุทธ มีสัดส่วนใกล้เคียงกันเกินกว่าร้อยละ 60 ดังตารางที่ 2.1

สำหรับพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนต่อการพนันนั้น พบว่า แนวโน้มของเด็กและเยาวชนมีการเล่นการพนันลดลงทั้งกลุ่มเด็กและเยาวชนที่เล่นครั้งแรกและที่เล่นประจำแล้วมีโอกาสติดการพนัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการทำงานรณรงค์ขององค์กรหน่วยงานภาครัฐ และเครือข่ายภาคประชาสังคมรวมกับกลุ่มเอ็นจีโออย่างเข้มแข็ง (Singapore, National Youth Council, 2015 p.19)

ตารางที่ 2.1 ภาพรวมการสำรวจการเล่นการพนันของชาวสิงคโปร์ ระหว่างปี ค.ศ.2011-2014

	2011	2014
Overall	47	44
Ethnicity		
Chinese	57	53
Malay	6	7
Indian	25	28
Gender		
Male	55	49
Female	40	39
Age Group (Years)		
18 to 29	32	28
30 to 39	49	42
40 to 49	54	46
50 to 59	54	53
60 and above	48	53
Highest Education Level		
PSLE and below	52	52
GCE 'O' Level/ITE/VITEC	51	48
GCE 'A' Level/Polytechnic	50	43
University Degree and above	41	42
Monthly Personal Income (\$)		
No Income	36	31
1-999	43	49
1,000 – 1,999	46	50
2,000 – 2,999	51	53
3,000 – 3,999	49	48
4,000 and above	61	46
Marital Status		
Never Married	38	38
Married with no children	52	48
Married with children	51	47
Divorced/Separated/Widowed	55	43
Religion		
Taoism	65	62
Buddhism	63	63
No Religion	56	48
Christianity	42	30
Hinduism	29	37
Islam	6	8

Source: Report of Survey on Participation in Gambling Activities Among Singapore Residents, National Council on Problem Gambling, 2015,p. 8.

จากตารางที่ 2.2 พบว่า ผู้เล่นการพนันที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ที่เล่นการพนันครั้งแรกและการเล่นการพนันประจำ ระหว่างปี ค.ศ.2011-2014 มีแนวโน้มลดลงทั้งระบบ กล่าวคือ ในปี 2011 ผู้เล่นการพนันที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ที่เล่นการพนันครั้งแรกมีสัดส่วนร้อยละ 14 และลดลงร้อยละ 12 ในปี 2014 และปี 2017 ในขณะที่การเล่นการพนันประจำ มีสัดส่วนร้อยละ 4 และลดลงร้อยละ 2 ในปี 2014 และเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ในปี 2017 (National Council on Problem Gambling, 2018 p.10)

ตารางที่ 2.2 การเล่นการพนันครั้งแรกและการเล่นการพนันประจำ ระหว่างปี ค.ศ.2011-2014

Starting Age of Gambling	2011		2014	
	First Gambling Participation	First Regular Gambling Participation	First Gambling Participation	First Regular Gambling Participation
	(%)	(%)	(%)	(%)
Below 18 Years	14	4	12	2
18-24	45	33	42	31
25-29	16	19	17	19
30-39	16	26	18	31
40-49	6	13	8	12
50-59	3	4	2	4
60 and above	0	1	1	1

Note: Figures may not add up to 100% due to rounding off error.

Source: Report of Survey on Participation in Gambling Activities Among Singapore Residents, National Council on Problem Gambling, 2015,p. 10.

จากตารางที่ 2.3 ผู้เล่นการพนันที่อายุต่ำกว่า 18 ปีที่มีแนวโน้มที่จะเสพติดการพนันกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นถึงแม้ว่าผู้เล่นส่วนหนึ่งจะมีสัดส่วนร้อยละ 4 และลดลงร้อยละ 2 ในปี 2014 ของผู้เล่นการพนันทั้งหมด แต่การสำรวจนี้ก็ตามแต่พบว่า ผู้เล่นการพนันกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะเสพติดการพนันสูงขึ้น คือ ร้อยละ 5 และร้อยละ 17 ในช่วงเวลาเดียวกัน ในขณะที่กลุ่มผู้เล่นการพนันช่วงอายุอื่นๆ กลับมีแนวโน้มที่จะเสพติดการพนันคงที่และมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย สำหรับเหตุผลที่ว่า กลุ่มคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีมีแนวโน้มที่จะเสพติดการพนันสูงขึ้นนั้นเพราะคนกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงการพนันประเภทเรียลไทม์ได้มากขึ้น เช่น การพนันออนไลน์ต่างๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตามคนกลุ่มนี้ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับคนกลุ่มอื่นๆ ดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 ผู้เล่นการพนันครั้งแรกและโอกาสเสพติดการพนัน ระหว่างปี ค.ศ.2011-2014

Starting Age of First Regular Gambling Participation	Among All Gamblers (%)		Among Probable Pathological Gamblers (%)	
	2011	2014	2011	2014
Below 18 Years	4	2	5	17
18-24	33	31	38	33
25-29	19	19	10	17
30-39	26	31	25	33
40-49	13	12	23	0
50-59	4	4	0	0
60 and above	1	1	0	0

Notes: Figures may not add up to 100% due to rounding off errors. Percentages to be interpreted with caution due to small sample size for probable pathological gamblers.

Source: Report of Survey on Participation in Gambling Activities Among Singapore Residents, National Council on Problem Gambling, 2015,p.14.

สำหรับเกณฑ์การวินิจฉัยการเสพติดการพนันนั้น NCPG ได้กำหนดไว้ 10 ตัวบ่งชี้ ประกอบด้วย ความหมกมุ่น (Preoccupation) ความอดทน (Tolerance) การถอนตัว (Withdrawal) หลบหนี (Escape) การไล่ (Chasing) การโกหก (Lying) สูญเสียการควบคุม (Loss of control) การกระทำที่ผิดกฎหมาย (Illegal

acts) มีความเสี่ยงจากความสัมพันธ์ (Risky significant relationship) และล้มละลาย (Bailout) ดังตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 เกณฑ์การวินิจฉัยผู้ที่มีปัญหาการพนันและเสพติดการพนัน

เกณฑ์การวินิจฉัย	ตัวบ่งชี้
1.ความหมกมุ่น (Preoccupation)	หมกมุ่นอยู่กับการพนัน เช่น จากประสบการณ์ในอดีต หรือการวางแผนการลงทุนครั้งต่อไป หรือการคิดหาวิธีหาเงินเพื่อเล่นการพนัน
2.ความอดทน (Tolerance)	มีความต้องการเล่นการพนัน ด้วยการเพิ่มจำนวนเงินเพื่อให้เกิดความตื่นเต้น
3.การถอนตัว (Withdrawal)	กระวนกระวายหรือหงุดหงิดเมื่อพยายามลดหรือหยุดเล่นการพนัน
4.หลบหนี (Escape)	การหลีกเลี่ยงปัญหาหรือหลบหนีปัญหา หรืออารมณ์มีความรู้สึกหุดหุด ความรู้สึกผิด ความวิตกกังวลหรือภาวะซึมเศร้า
5.การไล่ (Chasing)	หลังจากเสียเงินพนันแล้ว มักจะส่งคืนวันอื่นเพื่อให้ได้
6.การโกหก (Lying)	โกหกสมาชิกในครอบครัว หรือคนอื่น ๆ เพื่อปกปิดการเล่นการพนันของตน
7.สูญเสียการควบคุม (Loss of control)	ได้พยายามซ้ำแล้วซ้ำอีกในการควบคุม ดัด หรือหยุดลงการเล่นการพนันแต่ไม่ได้ผล
8.การกระทำที่ผิดกฎหมาย (Illegal acts)	มีการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่น การปลอมแปลงฉ้อฉล การโจรกรรม หรือการฉ้อฉล เพื่อเล่นการพนัน
9.มีความเสี่ยงจากความสัมพันธ์ (Risky significant relationship)	เสี่ยงต่อการสูญเสียโอกาสในการทำงาน การศึกษา หรือการประกอบอาชีพเนื่องจากการพนัน
10.ล้มละลาย (Bailout)	พึ่งพาคนอื่นเพื่อให้เงินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากสถานการณ์ทางการเงินที่เกิดจากการเล่นการพนัน

Source: Report of Survey on Participation in Gambling Activities Among Singapore Residents, National Council on Problem Gambling, 2015,P.18.;2018 p.18.

2.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล

ในประเทศสิงคโปร์นั้นธุรกิจการพนันจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรง คือ กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) โดยกระทรวงการคลังได้ตั้ง Singapore Totalisator Board สำหรับกิจการพนันประเภท แข่งม้า ลอตเตอรี่ การทายผลกีฬาหรือเกมต่างๆ ส่วนกระทรวงมหาดไทย ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมากำกับดูแลการประกอบธุรกิจคาสิโนในสิงคโปร์ ชื่อ “คณะกรรมการกำกับกิจการคาสิโน” (Casino Regulatory

Authority – CRA) ในขณะที่กระทรวงพัฒนาสังคมและครอบครัว จะทำงานร่วมกับสภาแห่งชาติว่าด้วยปัญหาการพนัน (National Council Problem Gambling : NCPG) และคณะกรรมการบริหารจัดการปัญหาเสพติดแห่งชาติ (The National Addictions Management Service :NAMS) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ที่รณรงค์และสร้างกระบวนการเรียนรู้ปัญหาจากการพนันและสิ่งเสพติดต่างๆ โดยองค์กรและหน่วยงานทั้งหมดนี้จะทำงานร่วมกัน (Yap Wai-Ming and Gina ,2018 pp.1-9)

1.Singapore Totalisator Board

คณะกรรมการชื่อ Singapore Totalisator หรือเรียกว่า Tote Board จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1988 เป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการอนุญาตให้มีการแต่งตั้งตัวแทน องค์กร หรือสโมสรแข่งม้า สิงคโปร์ (the Singapore Turf Club) ให้ประกอบกิจการแข่งม้า และเครื่องเล่นทายผลกีฬาอีกทั้งมอบอำนาจให้ Singapore Pools (Private) Limited ซึ่งเป็นบริษัทสาขาของ Tote Board ดำเนินธุรกิจลอตเตอรี การทายผลกีฬา คณะกรรมการชุดนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายชื่อ the Singapore Totalisator Board Act 1987 อำนาจหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การบริหารจัดการกองทุนที่จัดเก็บจากรายได้จากการพนัน การเล่นเกมต่าง ๆ รวมทั้งค่าธรรมเนียมการเข้าไปในคาสิโนที่จัดตั้งในสิงคโปร์ (Singapore Totalisator Board Annual Report, 2011)

โครงสร้างคณะกรรมการ Tote Board ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐและผู้แทนองค์กรเอกชน ได้แก่ ข้าราชการกระทรวงพัฒนา ชุมชน เยาวชนและกีฬา กระทรวงการคลัง กระทรวงสุขภาพ (กระทรวงสาธารณสุข) กระทรวงกลาโหม ตัวแทนจากสมาชิกรัฐสภา ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน 2 คน และตัวแทนภาค ธุรกิจ 2 คน อย่างไรก็ตาม Tote Board มิได้เป็นองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารคือกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจสั่งให้ Tote Board ดำเนินการตามมาตรการหรือนโยบายที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ หากพบว่า Tote Board ใช้ อำนาจหน้าที่ที่ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องหรือขัดกับบทบัญญัติกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งให้Tote Board ดำเนินการตามแนวทางที่มอบหมายได้

อำนาจหน้าที่ของ Tote Board ตามกฎหมาย the Singapore Totalisator Board Act 1987 พบว่า การทำงานของ Tote Board มีลักษณะเป็นองค์กรกำกับดูแล (Regulator) เช่น การออกหรือแก้ไขปรับปรุง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการแข่งม้า ลอตเตอรี การทายผลกีฬาหรือเกมต่าง ๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ ควบคุมองค์กรหรือผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

การจัดสรรรายได้ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนที่จัดเก็บจากรายได้จากการพนัน การเล่นเกมต่าง ๆ จะจัดสรรให้แก่โครงการแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรก การจัดสรรให้แก่หน่วยงานของรัฐ กลุ่มที่ 2 การจัดสรรให้แก่บุคคลหรือองค์กรทั่วไป ทั้งนี้ โครงการที่จะได้รับการจัดสรรจะต้องมีลักษณะคือ เป็นโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนอย่างมีนัยสำคัญ หรือมีลักษณะเป็นนวัตกรรม (Innovative) และทำงานร่วมกันเพื่อ บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือเป็นการทำงานในลักษณะพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ ในเรื่องใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญระดับชาติ อย่างไรก็ตาม กองทุนนี้จะไม่สนับสนุนโครงการที่มีเป็นประโยชน์ส่วนบุคคล หรือโครงการที่สนับสนุนนโยบายของพรรคการเมืองหรือรัฐบาล กลุ่มศาสนาการค้าขายเชิงธุรกิจ การให้กู้ยืมเงินหรือการให้ สินเชื่อ (Singapore Totalisator Board Annual Report, 2016)

2. Casino Regulatory Authority (CRA)

หน่วยงานกำกับดูแลการประกอบธุรกิจคาสีโนในสิงคโปร์ ชื่อ “คณะกรรมการกำกับกิจการคาสีโน” (Casino Regulatory Authority - CRA) หรือคณะกรรมการ CRA เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคาสีโน ค.ศ. 2006 (the Casino Control Act, 2006) โดยในมาตรา 8 กำหนดวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการชุดนี้ไว้ 3 ประการ (Casino Regulatory Authority of Singapore, 2014/2015) คือ

1) เพื่อควบคุม กำกับการบริหารจัดการและการประกอบกิจการคาสีโน มิให้เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมหรือการแสวงประโยชน์โดยมิชอบ

2) เพื่อให้ความมั่นใจว่าการเล่นเกมในคาสีโนเป็นไปอย่างสุจริต ไม่มีการโกงผู้เล่น

3) ควบคุมผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากคาสีโน โดยเฉพาะผลกระทบต่อเยาวชน กลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง (vulnerable persons) และผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการคาสีโนคณะกรรมการกำกับกิจการคาสีโนมีอำนาจหน้าที่บัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคาสีโน มีดังนี้

1) ออกใบอนุญาตและกำกับการประกอบกิจการคาสีโน

2) ให้ความเห็นชอบระบบการควบคุม การจัดการ และกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบกิจการคาสีโน

3) ให้คำแนะนำหรือเสนอแนะแก่รัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายใน (the Minister for Home Affairs) ในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบกิจการคาสีโน

4) ควบคุมการประกอบกิจการคาสีโน บุคคลที่รับผิดชอบในการประกอบกิจการดังกล่าว

5) ให้ความมั่นใจว่าการบริหารจัดการทางการเงินที่เกี่ยวกับกิจการคาสีโนได้รับการควบคุมตรวจสอบอยู่เสมอ

6) ตรวจสอบการกระทำความผิดกฎหมายในสถานที่เล่นคาสีโน หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับคาสีโน

7) รับเรื่องร้องเรียนและสืบสวน สอบสวนจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเล่นเกมต่างๆ ในคาสีโน

8) ให้คำปรึกษาในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการคาสีโน (casino operator) กับผู้เล่นคาสีโน (patrons of the casino)

9) ตรวจสอบข้อมูลของผู้ที่ยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการคาสีโนว่า มีความเหมาะสมหรือไม่

10) ตรวจสอบการบันทึกข้อมูล เอกสารของคาสีโน

11) เข้าตรวจสอบ ทดสอบและให้ความเห็นชอบการใช้อุปกรณ์การเล่นเกมต่าง ๆ ในคาสีโน

12) จัดทำรายงานการประกอบกิจการคาสีโน เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายในตามที่คณะกรรมการเห็นว่าเหมาะสม หรือตามที่รัฐมนตรีเห็นควร

กลไกการบริหารงานของ CRA มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคาสีโนมาตรา 12 ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดอื่น ๆ ที่มีได้เป็นกรรมการ CRA เพื่อให้ความเห็นในการปฏิบัติงานแก่คณะกรรมการ CRA และสามารถมอบอำนาจบางอย่างของคณะกรรมการ CRA ตามความเหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่ CRA กำหนดไว้ ปัจจุบันมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจบัญชีรายทางการเงิน คณะกรรมการควบคุมการปฏิบัติตามกฎระเบียบของผู้ประกอบกิจการคาสีโน คณะกรรมการทรัพยากรบุคคล คณะกรรมการกฎระเบียบ และคณะกรรมการที่ปรึกษาทางเทคโนโลยี (Casino Regulatory Authority of Singapore, 2016/2017)

สำหรับการขอใบอนุญาตในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับคาสีโนที่จะต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกิจการคาสีโน มีดังนี้

1) Junket Promoters ผู้ประกอบธุรกิจ Junket สามารถขอใบอนุญาตประกอบที่เรียกว่า Junket Promoters โดย Junket เป็นธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจคาสิโน โดยธุรกิจ Junket จะให้บริการแก่นักพนันในการจองตั๋วเดินทาง จองที่พัก อำนวยความสะดวกในการเดินทางไปยังสถานที่เล่นคาสิโน ธุรกิจนี้จะเสนอโปรแกรมท่องเที่ยวเพื่อเล่นคาสิโนในราคาถูก หรือไม่จัดเก็บเงินค่าบริการใด ๆ ให้แก่นักพนันแต่ละคน หรือกลุ่มทัวร์ โดยผู้ประกอบธุรกิจลักษณะนี้จะประเมินเรื่องค่าใช้จ่ายที่ได้ออกไปกับการเล่นเกมในคาสิโนของนักพนันหรือผู้เล่นพนันว่า จะเล่นเกมในช่วงเวลาใดบ้าง หรือมีวงเงินที่ใช้เดิมพันมากน้อยเพียงใด

2) Manufacturers & Suppliers ผู้ที่ต้องการทำธุรกิจเกมในคาสิโนที่ต้องใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ (แต่ไม่รวมถึง gaming machines) จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ CRA

3) Special Employees ตามกฎหมายสิงคโปร์ ผู้ที่เป็นพนักงานในคาสิโนจะต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ CRA โดยผู้ประกอบธุรกิจคาสิโนจะเป็นผู้ดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตในนามของพนักงานแต่ละรายรวมถึงผู้ที่ได้รับการว่าจ้างเป็นพนักงานในคาสิโน โดยมีการจำแนกประเภทใบอนุญาต Special Employee License ออกเป็นหลายกลุ่มคือ Category A, Category B, Category C1 และ Category C2 ซึ่งจะมีข้อแตกต่างกันในรายละเอียด

4) Testing Laboratories ใบอนุญาตประเภทสุดท้ายเรียกว่า Singapore Recognized Testing Laboratories (SRTLs) เป็นกรณีที่จะต้องขออนุญาตเช่นกัน คือ ผู้ประกอบการคาสิโนจะต้องมีหน่วยบริการตรวจสอบอุปกรณ์ที่ใช้เล่นในคาสิโนว่ามีมาตรฐานหรือไม่ หรือมีการดัดแปลง แกไขอุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้เล่นเกมต่าง ๆ หรือไม่ รวมถึงการตรวจสอบระบบการแผ่รังสีในคาสิโนด้วย ตัวอย่างคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตนี้ เช่น ผู้ยื่นขอจะต้องได้รับการรับรองมาตรฐาน ISO/IEC 17025:2005 และจะต้องมีระบบการตรวจสอบภายในที่เข้มงวด

ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องประเภทเกมและกฎ กติกาในการเล่นในเกมในคาสิโน CRA มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคาสิโน มาตรา 100 ในการออกคำสั่งกำหนดประเภทของเกมที่ได้รับอนุญาตให้มีการเล่นในคาสิโน วิธีการเล่น และกติกา เงื่อนไขการเล่นต่าง ๆ (แต่ไม่รวมถึงเครื่องเล่นเกมประเภท gaming machine ที่มีข้อกำหนดเป็นการเฉพาะเรื่อง) อีกทั้งคณะกรรมการ CRA มีอำนาจอนุญาตกำหนดช่วงเวลา สถานที่หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ได้ด้วยการอนุญาตให้เล่นเกมชนิดต่าง ๆ ในคาสิโน ยังมีเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติคือ ผู้อำนวยการความสะดวกในการเล่นเกมที่กระทำในนามของผู้ประกอบกิจการคาสิโน จะต้องเป็นพนักงานที่ได้รับใบอนุญาตแล้วที่เรียกว่า Special Employee นอกจากนี้ การจัดให้มีการเล่นเกมในคาสิโนตามกฎหมายสิงคโปร์ จะต้องได้รับคำสั่งอนุญาตจากคณะกรรมการ CRA และเกมที่จะเล่นจะต้องปฏิบัติตามกฎ กติกาวิธีการเล่นตามคำสั่งที่ได้รับอนุญาตด้วย (Casino Regulatory Authority of Singapore, 2014/2015)

ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องประเภทเกมและกฎ กติกาในการเล่นในเกมในคาสิโน CRA มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคาสิโน มาตรา 100 ในการออกคำสั่งกำหนดประเภทของเกมที่ได้รับอนุญาตให้มีการเล่นในคาสิโน วิธีการเล่น และกติกา เงื่อนไขการเล่นต่าง ๆ (แต่ไม่รวมถึงเครื่องเล่นเกมประเภท Gaming Machine ที่มีข้อกำหนดเป็นการเฉพาะเรื่อง) อีกทั้งคณะกรรมการ CRA มีอำนาจอนุญาตกำหนดช่วงเวลา สถานที่หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ได้ด้วยการอนุญาตให้เล่นเกมชนิดต่าง ๆ ในคาสิโน ยังมีเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติคือ ผู้อำนวยการความสะดวกในการเล่นเกมที่กระทำในนามของผู้ประกอบกิจการคาสิโน จะต้องเป็นพนักงานที่ได้รับใบอนุญาตแล้วที่เรียกว่า Special Employee นอกจากนี้ การจัดให้มีการเล่นเกมในคาสิโน

ตามกฎหมายสิงคโปร์ จะต้องได้รับคำสั่งอนุญาตจากคณะกรรมการ CRA และเกมที่เล่นจะต้องปฏิบัติตามกฎกติกาวิธีการเล่นตามคำสั่งที่ได้รับอนุญาตด้วย (Casino Regulatory Authority of Singapore, 2014/2015)

ผู้ประกอบการคาสิโนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการฯ หรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนเป็นพนักงานจะถือว่า พนักงานผู้นั้นทำผิดกฎระเบียบ (Disciplinary action) เว้นแต่พนักงานจะพิสูจน์ได้ว่า การฝ่าฝืนกฎ ระเบียบนั้น เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งหรือได้รับความเห็นชอบจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการ สำหรับผู้ประกอบการคาสิโนที่ฝ่าฝืนจะถูกปรับเป็นเงินไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สิงคโปร์อย่างไรก็ตาม กรณีเครื่องเล่นเกม (Gaming Machine) จะไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดบางอย่าง เพราะมีบทบัญญัติเฉพาะในเรื่องนี้ เช่น เครื่องเล่นเกมจะต้องผลิตและจัดซื้อจากผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ CRA รวมถึงการกำหนดจำนวนเครื่องเล่นเกมตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ

ส่วนการกำหนดลงโทษสำหรับผู้ประกอบการคาสิโนที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่ระบุในใบอนุญาตกล่าวมาข้างต้นจะถูกมาตรการลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคาสิโน มาตรา 54 ซึ่งมีมาตรการลงโทษแบ่งออกเป็น 4 ระดับ (Casino Regulatory Authority of Singapore, 2014/2015) คือ

- 1) การเพิกถอนใบอนุญาต หรือระงับใบอนุญาตผู้ประกอบการคาสิโนชั่วคราว
- 2) การออกจดหมายชื่อว่า A Letter of Censure (คือ มาตรการสั่งให้ผู้ประกอบการคาสิโนที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขบางอย่าง จะต้องยุติการดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแทน ภายในระยะเวลาที่กำหนดในจดหมายที่ออกโดย CRA)
- 3) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในใบอนุญาตผู้ประกอบการคาสิโน กล่าวคือคณะกรรมการ CAS มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในใบอนุญาต ฯ เพื่อให้มีเนื้อหาเข้มงวดมากขึ้น และแก้ไขปัญหาในกรณีที่ผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรืออาจมีความไม่ชัดเจนในการตีความเนื้อหาในใบอนุญาต
- 4) โทษปรับทางการเงิน (A Financial Penalty) โดยมีอัตราค่าปรับไม่เกิน 1 ล้านเหรียญต่อการกระทำความผิดในแต่ละเรื่อง

ส่วนกฎหมายการพนันในสิงคโปร์มาแล้วในตอนต้นว่า เกิดขึ้นในช่วงยุคอาณานิคมของจักรวรรดิอังกฤษ ทำให้การพนันเป็นสิ่งที่ถูกรัฐบาลในยุคต่อมาเพิ่มความเข้มงวดอย่างมากที่จะไม่มีธุรกิจพนันหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของ Singapore Totalisator Board เหตุผลสำคัญคือ ผู้บริหารรัฐบาลเกรงว่าการพนันจะทำให้เกิดปัญหาสังคม การก่ออาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งมีการอนุญาตให้เปิดคาสิโนขึ้น ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญทางนโยบายและกฎหมายการพนัน

กฎหมายการพนันของสิงคโปร์มี 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรก การควบคุมและห้ามการประกอบธุรกิจพนัน ไม่ส่งเสริมให้พลเมืองสิงคโปร์และชาวต่างชาติที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรเล่นพนัน (residents) ในสิงคโปร์ อีกลักษณะหนึ่งคือ การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจพนัน แต่ธุรกิจพนันจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าผลเสียทางสังคม (social causes) ที่จะได้เกิดขึ้น (ไพศาล ลิ้มสถิตย์, 2555)

กฎหมายเกี่ยวกับการพนันของสิงคโปร์มีหลายฉบับที่สำคัญ (Yap Wai-Ming and Gina, 2018 pp.1-9; <https://www.opencompanysingapore.com/gambling-activities-in-singapore>) ดังนี้

1) Betting Act 1960 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ควบคุมการเล่นพนันทายผลกีฬาที่ขออนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย และการเปิดบ่อนพนันผิดกฎหมาย เช่น ผู้ที่ดำเนินการหรือช่วยเหลือในการตั้งบ่อนพนันโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย จะมีความผิดคือ ปรับตั้งแต่ 10,000 แต่ไม่เกิน 100,000 เหรียญสิงคโปร์และอาจต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรืออีกกรณีคือ ผู้ที่ดำเนินการจัดให้มีการพนันทายผลแข่งม้าหรือแข่งขันฟุตบอลที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายนี้ ด้วยการโฆษณา ออกประกาศ เผยแพร่ข้อมูลการพนันแข่งม้าหรือพนันบอลแก่ประชาชน จะมีความผิดและต้องได้รับโทษคือปรับตั้งแต่ 5,000 แต่ไม่เกิน 50,000 เหรียญสิงคโปร์ และอาจต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี

2) **Singapore Totalisator Board Act 1987** กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการชื่อ Singapore Totalisator หรือเรียกว่า Tote Board ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการอนุญาตให้มีการแต่งตั้งตัวแทนหรือองค์กรที่ประกอบกิจการแข่งม้า เครื่องเล่นทายผลกีฬา รวมถึงดำเนินธุรกิจลอตเตอรีการทายผลกีฬา

3) **Casino Control Act 2006** กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคาสิโน ค.ศ. 2006 เป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการควบคุม กำกับดูแลการประกอบกิจการคาสิโนในสิงคโปร์ และเป็นกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบธุรกิจคาสิโนในสิงคโปร์ชื่อ “คณะกรรมการกำกับกิจการคาสิโน” (Casino Regulatory Authority - CAS) และที่น่าสังเกตคือ เป็นกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานชื่อ “สภาแห่งชาติว่าด้วยปัญหาที่เกิดจากการพนัน” (National Council on Problem Gambling - NCPG) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดจากการพนันของประเทศ

4) **Private Lotteries Act 2011** กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ยกเลิกกฎหมายเดิมคือ the Private Lotteries Act ที่บัญญัติเมื่อปี 1985 โดยแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาในเรื่องภาษีการจัดเก็บรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรีและกิจการที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นลอตเตอรีที่จำหน่ายให้เฉพาะกลุ่มสมาชิกของชมรม สมาคม หรือองค์กรเท่านั้น มิได้จัดจำหน่ายให้แก่บุคคลทั่วไป โดยองค์กรที่จะขอให้มีการออกลอตเตอรีประเภทนี้ได้จะต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเกม การพนัน หรือลอตเตอรี โดยจะต้องขออนุญาตจาก the Minister for Home Affairs หรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทน

5) **Common Gaming Houses Act 1961** กฎหมายฉบับนี้ว่าด้วยการประกอบธุรกิจพนันที่เก่าแก่ฉบับหนึ่งของสิงคโปร์ มีการแก้ไขปรับปรุงล่าสุดในปี 1987 เนื้อหาสาระของกฎหมายนี้คือ การควบคุมการประกอบกิจการจัดให้มีการเล่นเกมพนัน (Gaming) และร้านค้าที่จำหน่าย Public Lottery ให้ประชาชนทั่วไป โดยกำหนดความผิดอาญาแก่ผู้ที่ประกอบกิจการ หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือลงทุนเปิดบ่อนเล่นเกมพนันหรือจำหน่าย Public Lottery ที่มีได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และยังกำหนดความผิดของผู้เล่นพนันผิดกฎหมายด้วย ในกฎหมายฉบับนี้ถือว่า “การพนัน” (Gambling) และ “การเล่นเกม” (Gaming) ไม่มีข้อแตกต่างกัน เพราะนิยามคำว่า การเล่นเกม นั้นครอบคลุมถึงการพนันเสี่ยงโชค (Game of Chance) ทุกประเภท หรือการเล่นที่มีโอกาสได้เสียและต้องใช้ทักษะ (Skill) ร่วมด้วยเพื่อที่จะได้เงินมาจากการเล่นหรือการพนันดังกล่าวเมื่อไม่นานมานี้ มีคดีความหนึ่ง 18 ที่ศาลสิงคโปร์ตัดสินให้เจ้าของร้านอินเทอร์เน็ตคาเฟ่ (Internet Café) ซึ่งให้บริการลูกค้าเล่นเกมคาสิโนออนไลน์ มีความผิดตามกฎหมายนี้ เพราะถือว่าการเปิดร้านเน็ตให้ประชาชนทั่วไปเล่นพนันแบบคาสิโนออนไลน์ได้นั้น ถือเป็น Common Gaming House อย่างหนึ่ง จึงถือเป็นความผิดตามกฎหมายนี้

6) **Entertainments Duty Act 1950** เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรืออากรในการเข้าไปในสถานบันเทิงต่าง ๆ เช่นสถานที่จัดการแสดง งานรื่นเริง การจัดนิทรรศการ การเล่นเกมหรือกีฬา ซึ่งผู้เข้าไปสถานที่เหล่านั้นจะต้องเสียตัวหรือค่าเข้าชมที่ผู้จัดงานดำเนินการจัดเก็บ โดยกฎหมายบัญญัติให้ the Director-General of Customs ปฏิบัติหน้าที่เป็น the Comptroller of Entertainments Duty

7) **Betting and Sweepstake Duties Act 1950** เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรการพนันทายผลกีฬา รวมถึงเครื่องมือทายผลกีฬานิตต่าง ๆ ที่ใช้เงินหรือเครดิตในการพนันทายผล รวมถึงการชิงรางวัล ชิงโชค โดยหากเป็นการชิงโชคที่เปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วม ก็จะจัดเก็บค่าเข้าร่วมงานเพื่อชิงรางวัลด้วย

2.3 การจัดการผลกระทบ

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อทำให้เกิดกลไกทำหน้าที่รณรงค์และสร้างกระบวนการเรียนรู้ปัญหาจากการพนันและสิ่งเสพติดต่างๆ เป็นกลไกสนับสนุนต่อสภาแห่งชาติว่าด้วยปัญหาการพนัน (National Council Problem Gambling : NCPG) และมีกระทรวงสาธารณสุข เป็นกลไกสนับสนุนต่อคณะกรรมการบริหารจัดการปัญหาเสพติดแห่งชาติ (The National Addictions Management Service :NAMS) โดยทำงานร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ องค์การประชาสังคม และเอ็นจีโอต่างๆ

National Council on Problem Gambling (NCPG)

ในปี 2001 สิงคโปร์ได้ก่อตั้งระบบการดูแลรักษาผู้ป่วยหรือครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากพฤติกรรม การติดสารเสพติด (ยาเสพติด สุรา บุหรี่) และสิ่งที่ไม่ใช่สารเสพติด (เกม การพนัน) โดยอาศัยหลักการดูแล อย่างเป็นองค์รวม เน้นการรักษาที่ตัวบุคคล ครอบครัวและชุมชนสังคม มีหน่วยงานสุขภาพจิตชุมชนลงเยี่ยม บ้านหรือโรงเรียนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้อื่นที่ได้รับผลกระทบจากผู้ป่วยทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และช่วยให้ครอบครัวหรือชุมชนเรียนรู้การอยู่ร่วมกับผู้ป่วยจิตเวช การให้ความช่วยเหลือการจัดหางานทำเพื่อ ลดภาระผู้ป่วยต่อครอบครัวหรือชุมชน และในปี 2005 รัฐบาลสิงคโปร์จัดตั้ง NCPG ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ รับผิดชอบต่อเรื่องการพนัน หลังจากที่รัฐบาลตัดสินใจให้มีการจัดธุรกิจการพนันอย่างถูกกฎหมาย เป็นองค์กร ที่ทำหน้าที่ ต่อสู้กับปัญหาการพนันในประเทศสิงคโปร์ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องพิษภัยการพนันให้แก่ ประชาชน ให้ความรู้ ความเข้าใจ การป้องกันเด็กและวัยรุ่นเล่นการพนัน รวมไปถึงการบริการให้คำปรึกษา ครบวงจร และแนะนำข้อมูลสำหรับการรักษาผู้ที่เป็นโรคติดการพนัน โดยคณะกรรมการบริหารประกอบไป ด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านจิตเวช จิตวิทยา สังคมศาสตร์ กฎหมาย งานฟื้นฟูสุขภาพและศาสนา จำนวน 15 คน มี วาระการทำงานทุก 2 ปี อีกทั้งได้จัด National Problem Gambling Helpline โทรศัพท์ 1800-6-668-668 เป็นบริการให้คำปรึกษา ตลอด 24 ชั่วโมง ทุกวันไม่มีวันหยุด โดยกลุ่มเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาที่มีความชำนาญ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (NCPG, ANNUAL REPORT 2013 / 2014)

อย่างไรก็ตาม วัยรุ่นมักไม่ยอมรับการรักษา เพราะไม่อยากให้ถูกจับตา เป็นข่าว รู้สึกอาย ไม่เชื่อว่า ตนเป็นปัญหา หรือถ้าเริ่มมีปัญหาที่ไม่คิดว่าจะมีใครมาช่วยตนได้ และพยายามแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยคิดว่า เมื่อเวลาผ่านไปสักระยะจะต้องดีขึ้นหรือกลับเป็นปกติตนจะควบคุมการเล่นพนันของตนเอง ดังนั้นการจัดให้ มีระบบออนไลน์เพื่อเพิ่มความสะดวกและความคุ้นเคยแก่วัยรุ่นในการเข้าถึงบริการจึงเป็นเรื่องท้าทายสำหรับ บุคลากรที่ทำงานดูแลรักษาหรือฟื้นฟูวัยรุ่นติดพนัน นอกจากระบบออนไลน์แล้วยังมีการจัดกิจกรรมป้องกัน เยาวชนและวัยรุ่นจากการพนันอีกหลายกิจกรรม เช่น การจัด Road Show ไปตามสถานศึกษา เพื่อให้ความรู้ เกี่ยวกับการพนันแก่นักเรียน นักศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษาและมหาวิทยาลัย และมีการเล่น เกมซึ่งสอดแทรกการตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการพนันอีกด้วย (NCPG, ANNUAL REPORT 2015/2016)

National Addictions Management Service (NAMS)

ก่อตั้งขึ้นที่สถาบันสุขภาพจิต (IMH) ในปี 2008 โดยได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงสาธารณสุข (MOH) เพื่อให้การรักษาผู้ติดยาเสพติด NAMS จะเป็นกลไกเพื่อให้การรักษาและการสนับสนุนการลด ละ เลิก ยาเสพติดแอลกอฮอล์ และการพนัน ผู้ใช้บริการจาก NAMS ได้รับการประเมินก่อนเข้าการรักษาที่เหมาะสม นอกเหนือจากการดูแลรักษาทางคลินิกแล้ว NAMS ยังดำเนินการวิจัยให้การฝึกอบรมและทำงานร่วมกับ หน่วยงานระดับชุมชนเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับปัญหาเสพติด และส่งเสริมสุขภาพให้แก่ประชาชน นอกจากนั้นยังให้คำปรึกษารายบุคคล กลุ่มจิตเวชศาสตร์ การบำบัดครอบครัว รวมทั้งการสนับสนุนโปรแกรม กลุ่มสำหรับผู้ป่วยและสมาชิกในครอบครัว โปรแกรมการให้คำปรึกษาและจิตเวชช่วยให้ผู้ป่วยเพิ่มความรู้ความ

เข้าใจเกี่ยวกับยาเสพติดและพัฒนาแผนการป้องกันการกำเริบของโรคที่มีประสิทธิภาพเพื่อจัดการกับการเสพติดได้ดียิ่งขึ้น การให้คำปรึกษาเรื่องครอบครัวสนับสนุนครอบครัวในบทบาทการดูแลและช่วยในการบูรณาการผู้ป่วยเข้ากับชุมชน นอกจากนี้ NAMS ยังดำเนินคลินิกผู้ป่วยนอกและแผนกผู้ป่วยในซึ่งให้บริการที่พักอาศัยที่สถาบันสุขภาพจิต (NATIONAL ADDICTIONS MANAGEMENT SERVICE. Managing Addictions, 2017)

นอกจากนี้ยังมีบริการด้านการจัดการติดยาเสพติดที่ Community Wellness Clinics ในควีนส์ทาวน์ และ Geylang Polyclinics เช่น โปรแกรมการจัดการเรื่องการเสพติดการพนันผ่านการศึกษา (GAME) & GAME-Family ผ่านชุดของแปด Psycho education และการอภิปรายกลุ่ม GAME สอนผู้ป่วยเกี่ยวกับการเสพติดการพนันและการกู้คืน ผู้ป่วยที่จบ GAME สามารถเข้าร่วมกลุ่มสนับสนุนการฟื้นฟูอย่างต่อเนื่องจากเพื่อนของพวกเขา ทั้งนี้ GAME-Family นำครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการพนัน สมาชิกในครอบครัวสามารถได้รับเคล็ดลับและกลยุทธ์ในการจัดการกับผลกระทบของปัญหาการพนันและยังได้รับการสนับสนุนทางอารมณ์จากคนอื่นๆ หรือโปรแกรมครอบครัวที่มีการฟื้นฟูผ่านการศึกษาและการเสริมสร้างศักยภาพจากปัญหาการพนัน (FREE-PG) เปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้ารับคำปรึกษาฟรี โดยมีกลุ่มจิตเวชที่จะช่วยให้ครอบครัวเข้าใจการติดยาเสพติดและวิธีที่จะช่วยระหว่างการรักษาทั้งที่คลินิกและผ่านสายด่วนโทร 6-RECOVER 6-7326837 (<https://www.nams.sg/about-us/Pages/about-NAMS.aspx>, access to 10/3/2018)

2.4 โครงสร้างระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาของสิงคโปร์เน้นการให้ทางเลือกแก่เด็ก ผูกเด็กให้ตรงกับความสามารถและเน้นการเรียนรู้ด้านภาษาอังกฤษและภาษาที่พูดมาแต่กำเนิด (Mother tongue language) ได้แก่ จีนกลาง มาเลย์ และทมิฬ มีโรงเรียนระดับประถมถึงเตรียมอุดมศึกษาทั้งหมด 369 แห่ง ซึ่งเมื่อเทียบกับขนาดพื้นที่ของประเทศและจำนวนประชากรแล้ว นับว่าประเทศสิงคโปร์มีโรงเรียนจำนวนมาก นอกจากนี้รัฐบาลยังให้เงินอุดหนุนค่าเล่าเรียนสำหรับเด็กที่มีสัญชาติสิงคโปร์ที่เรียนในโรงเรียนรัฐ และกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนให้เด็กที่มีสัญชาติอาเซียนที่ต่ำกว่าเด็กต่างชาติทั่วไปสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการศึกษาของรัฐบาล (ดู <http://www.moe.gov.sg/education/landscape/>)

เด็กที่มีอายุ 3-6 ปี สามารถเข้ารับการศึกษาก่อนวัยเรียน (Pre-school) ที่โรงเรียนอนุบาล ซึ่งหลักสูตร 3 ปีจะเน้นให้เด็กพัฒนาทักษะการเข้าสังคม และการเรียนรู้ด้านอื่น ๆ รวมถึงทักษะด้านภาษา ทั้งภาษาอังกฤษ และภาษาที่พูดมาแต่กำเนิด โรงเรียนอนุบาลส่วนใหญ่บริหารจัดการโดยภาคเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education -MOE) โดยมูลนิธิเพื่อชุมชนของพรรครัฐบาลที่ใช้ชื่อว่า PAP Community Foundation เป็นเจ้าของโรงเรียนอนุบาลในสิงคโปร์ 235 แห่ง (ดู PAP Community Foundation, “Kindergarten Information, 2016) อย่างไรก็ตาม การส่งเด็กเข้ารับการศึกษาก่อนวัยเรียนเป็นไปตามความสมัครใจของผู้ปกครอง

เด็กที่มีอายุ 7-12 ปี จะได้รับการศึกษาภาคบังคับที่ระดับชั้นประถม (Primary school) ซึ่งเป็นหลักสูตร 6 ปี แบ่งออกเป็นสองช่วง คือ ปีที่ 1-4 เป็นช่วงปูพื้นฐาน (Foundation stage) เน้นการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษ ภาษาที่พูดมาแต่กำเนิด คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์จากนั้นจะเป็นช่วงปรับตัว (Orientation stage) ซึ่งเด็กนักเรียนชั้นประถมปีที่ 5 จะได้เข้าชั้นเรียนในแต่ละวิชาตามความสามารถของ

นักเรียนในวิชานั้น ๆ หรือที่เรียกว่า Subject-based learning เมื่อจบการศึกษาในปีที่ 6 แล้ว นักเรียนจะต้องผ่านการสอบเลื่อนชั้น ระดับประเทศ (Primary School Leaving Examination – PSLE) เพื่อเข้าเรียนในระดับชั้นมัธยมต่อไป อนึ่ง การศึกษาระดับประถมในโรงเรียนของรัฐไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียนสำหรับเด็กที่มีสัญชาติสิงคโปร์ แต่จะมีการเก็บค่าธรรมเนียม 6.50 ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อเดือน สำหรับเด็กที่มีสัญชาติอาเซียนจะมีการเก็บค่าเล่าเรียน 350 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน และเด็กที่มีสัญชาติอื่นต้องชำระค่าเล่าเรียน 500 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน (ดู <http://www.moe.gov.sg/media/press/2012/06/adjustments-in-school-fees-2013>)

เด็กที่มีอายุ 13-16 ปี ต้องเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (Secondary school) ซึ่งแบ่งเป็น 3 หลักสูตร คือ แบบเร่งรัด (Express) ซึ่งเป็นหลักสูตร 4 ปี ส่วนแบบธรรมดาสามัญวิชาการ (Normal-Academic) และแบบธรรมดาสามัญเทคนิค (Normal-Technical) ใช้เวลา 5 ปีการจัดเด็กให้เข้ากับหลักสูตรขึ้นอยู่กับคะแนน PSLE ของเด็กแต่ละคน เมื่อจบหลักสูตรแล้ว เด็กต้องเข้ารับการสอบ General Certificate of Education (GCE) เพื่อเข้าศึกษาต่อในวิทยาลัยและสถาบันเฉพาะทาง (Junior college/ centralized institute) โพลีเทคนิค (Polytechnics) หรือสถาบันการศึกษาด้านเทคนิค (Institute of Technical Education) นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนที่สอนหลักสูตรสายช่างเฉพาะทาง (Specialized school) ที่ให้เด็กฝึกสายวิชาชีพช่างกล ช่างไฟฟ้าช่างตัดผม อาหารและเครื่องดื่ม และสายค้าปลีก ซึ่งเด็กที่เลือกเรียนหลักสูตรสายช่างเฉพาะทางจะสามารถเข้าเรียนต่อที่ Institute of Technical Education ได้เท่านั้น ค่าเล่าเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาสำหรับเด็ก สัญชาติสิงคโปร์ที่เรียนในโรงเรียนของรัฐอยู่ที่ 5 ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อเดือน และค่าธรรมเนียมอีก 10 ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อเดือน เด็กที่มีสัญชาติอาเซียนจะมีค่าเล่าเรียน 450 ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อเดือน ส่วนเด็กสัญชาติอื่นต้องชำระค่าเล่าเรียน 650 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน

เด็กอายุ 17-19 ปี สามารถเข้ารับการศึกษาระดับเตรียมอุดมศึกษา (Post-secondary) โดยมี 3 ทางเลือก ได้แก่ (1) เข้าศึกษาที่ Junior college/ centralized institute ซึ่งทางเลือกรนี้จะเน้นการศึกษาด้านวิชาการ โดยสามารถเลือกที่จะเข้าเรียนสายศิลป์ (Arts stream) สายวิทย์ (Science stream) หรือสายธุรกิจ (Business studies stream) เมื่อจบหลักสูตรแล้ว นักเรียนต้องผ่านการสอบระดับประเทศที่เรียกว่า GCE ‘A’ Level เพื่อเข้าสู่มหาวิทยาลัย (2) เข้าเรียนต่อใน Polytechnics ซึ่งมีการเรียนการสอนทั้งวิชาการและภาคปฏิบัติเพื่อให้ได้อนุปริญญา ก่อนเข้ามหาวิทยาลัย หรือ (3) เข้าศึกษาที่ Institute of Technical Education เพื่อทำงานทันทีหลังจบการศึกษา สถาบันการศึกษาของรัฐเก็บค่าเล่าเรียน 6 ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อเดือน สำหรับเด็กที่เป็นพลเมืองสิงคโปร์ และค่าธรรมเนียมรายเดือน 13.50 ดอลลาร์สิงคโปร์ ในขณะที่เด็กสัญชาติอาเซียนและสัญชาติอื่นต้องชำระค่าเล่าเรียน 700 และ 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อเดือนตามลำดับ

สิงคโปร์มีมหาวิทยาลัยแห่งชาติทั้งหมด 6 แห่ง แต่ละแห่งล้วนมีอำนาจในการบริหารจัดการเป็นของตนเอง (Autonomous) โดย National University of Singapore (NUS) และ Nanyang Technological University (NTU) ได้รับการจัดอันดับโดย Times Higher Education ให้เป็นมหาวิทยาลัยที่ดีที่สุดในโลก อันดับที่ 25 และ 61 ตามลำดับ (ดู Times Higher Education, “World University Rankings 2014-2015”) ซึ่งคุณภาพของมหาวิทยาลัยในสิงคโปร์ก็เป็นอีกหนึ่งตัวชี้วัดคุณภาพระบบการศึกษาของสิงคโปร์ทั้งหมด กล่าวคือเด็กและเยาวชนในสิงคโปร์ได้รับการปูพื้นฐานด้านการศึกษาที่ดีมาตั้งแต่ระดับประถม เพื่อให้สามารถเข้ารับการศึกษามีคุณภาพในมหาวิทยาลัยได้

2.5 รูปแบบการป้องกันการพนัน

1. “RISK”

RISK เป็นโครงการหนึ่งในความพยายามของ NCPG ที่จะกระตุ้นความตระหนักรู้ถึงปัญหาการพนันและอันตรายจากการพนันในหมู่เยาวชน โดยร่วมกับ Southeast CDC’s และ Youth2Youth Network ผลิตหนังสือ 15 นาที เป็นเรื่องราวของเด็กหนุ่มที่ตกอยู่ในวังวนของการเล่นพนันผ่านกีฬาที่เขาชื่นชอบอย่างฟุตบอลโดยไม่เจตนา แต่ความกดดันและความต้องการที่จะเป็นนักกีฬาเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของหญิงสาวที่ตนสนใจ ทำให้เขาเข้าไปพัวพันกับการพนันจนถล่มทลาย RISK เป็นหนังสือที่สอแตรกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัยรุ่นที่เกิดปัญหาจากการพนัน โดยเผยแพร่ทางเว็บไซต์ www.teenage.com.sg เป็นเวลา 3 เดือน รวมถึงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของ NCPG เว็บไซต์ Youth.SG และทาง YouTube

นอกจากนั้น RISK ยังได้ติดตามผลของโครงการโดยการลงพื้นที่ในโรงเรียนแถบ South East เพื่อพูดคุยกับเด็กนักเรียนว่ามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอันตรายจากการพนันเพิ่มขึ้นหรือไม่ ซึ่งผลเป็นที่น่าพอใจอย่างยิ่ง นายกเทศมนตรี South East ยังได้กล่าวชื่นชมความสำเร็จของโครงการว่า การที่โครงการนี้มีเยาวชนเป็นส่วนร่วมในการสร้างหนังสือ เนื้อเรื่องและการสื่อความหมายสามารถสื่อถึงเยาวชนคนรุ่นเดียวกันได้ดีกว่าการรับนโยบายจากระดับบนสู่ล่าง

ต่อเนื่องจากการทำหนังสือ ยังมีการจัดกิจกรรม “Star Teen” ซึ่งเป็นการประกวดแนวคิดเพื่อป้องกันปัญหาการพนันในหมู่เยาวชน โดยเยาวชนผู้ร่วมแข่งขันจะได้รับเชิญให้นำเสนอแนวคิดของตนต่อคณะกรรมการ ผู้ชนะในจะได้รับ การสนับสนุนจาก NCPG และ SE CDC ในการต่อยอดและพัฒนาแนวคิดให้เป็นรูปธรรมต่อไป (ดู https://www.ncpg.org.sg/en/pdf/PressReleases/20070316_20070316.pdf)

2. “Handling Underaged Gambling” (HUG)

NCPG ร่วมกับ St. Andrew's Lifestreams ซึ่งเป็นแผนกหนึ่งของโรงพยาบาล St. Andrew's Mission จัดโปรแกรมที่มีชื่อว่า “Handling Underaged Gambling” หรือ HUG ซึ่งกลุ่มเป้าหมายได้แก่นักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาและอนุปริญญา ใน 6 สถาบัน จำนวน 2,055 คน โปรแกรมนี้จะเน้นให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายที่เกิดจากปัญหาการพนัน และหากพวกเขาต้องการคำปรึกษาหรือต้องการความช่วยเหลือสามารถประสานหน่วยงานใดได้บ้าง โปรแกรมนี้ช่วยปลูกฝังความคิดที่ถูกต้องและค่านิยมที่จะต่อต้านการเล่นพนันแก่เด็กและเยาวชน

3. “Be Yourself, Be in Control”

สภาพัฒนาชุมชนตะวันตกเฉียงใต้ หรือ CDC จัดการอบรมเชิงปฏิบัติการ “Be Yourself, Be in Control” ในโรงเรียนมัธยมศึกษา 4 แห่ง เด็กนักเรียนจำนวน 640 คน โดยเน้นการให้ความรู้แก่เยาวชนเกี่ยวกับผลด้านลบของการเล่นพนัน อีกทั้งจัดแข่งขันออกแบบโปสเตอร์ซึ่งมีผู้เข้าประกวดจากทั่วประเทศมากกว่า 170 ราย ผู้ชนะได้รับการพิมพ์ลายที่ออกแบบลงในโปสเตอร์เพื่อแจกจ่ายให้แก่เยาวชนผ่านช่องทางต่างๆ (NCPG Annual Report 2006)

ภาพที่ 2.1 การอบรมเชิงปฏิบัติการ “Be Yourself, Be in Control”



4. “Win Big, Don’t Gamble”

เป็นกิจกรรม Roadshow ที่จัดขึ้น ณ Methodist Children and Youth Centre (MCYC) จัดขึ้นในโรงเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาจำนวน 10 แห่ง สื่อประชาสัมพันธ์ในการจัดกิจกรรมประกอบด้วยเครื่องมือทางการศึกษาซึ่งใช้สำหรับทุกโรงเรียนในสิงคโปร์ เช่น การผลิตสารคดีให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายของการพนัน การพูดคุยแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับการพนันในเยาวชน การจัดโปสเตอร์นิทรรศการการพนัน รวมถึงการจัดแสดงเกมคอมพิวเตอร์แบบโต้ตอบที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยสถาบันวิจัยการพนันของเยาวชนที่มีชื่อเสียง ได้แก่ McGill University (<http://www.mcyg.sg/>)

ภาพที่ 2.2 กิจกรรม Roadshow ณ Methodist Children and Youth Centre



2.6 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน

1. THE AMAZING CHATEAU

เป็นเกมซึ่งถูกสร้างและพัฒนาโปรแกรมโดย International Centre for Youth Gambling Problems and High-Risk Behaviours, McGill University ประเทศแคนาดา ได้รับรางวัลเหรียญเงิน Horizon International Interactive Media Productions ครั้งที่ 5 ประจำปี 2006 THE AMAZING CHATEAU เป็นเกม CD-ROM กลุ่มเป้าหมายสำหรับเด็กนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาเกรด 4 ถึง 6 ในเกมจะมีกิจกรรมที่หลากหลาย เด็ก ๆ จะได้เรียนรู้วิธีแยกแยะระหว่างเกมที่ต้องใช้ทักษะความชำนาญของตนกับเกมที่ใช้เพียงโชคหรือดวง เกมยังให้แนวคิดสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเล่นพนัน เช่น ความเสี่ยงจากการพนัน โอกาสที่จะติดพนัน ตลอดจนผลกระทบจากการติดพนัน

โดยผู้เล่นจะผ่านสถานการณ์หลายรูปแบบที่เกิดขึ้นภายในปราสาท ซึ่งในตอนท้ายของแต่ละกิจกรรมจะแจ้งให้ทราบถึงผลลัพธ์ของแต่ละด่าน ความน่าสนใจของเกมถูกเสริมผ่านการแพ้ชนะและการสูญเสียลูกแก้วที่ใช้เดิมพันในกิจกรรมต่าง ๆ ยิ่งผู้เล่นยังคงอยู่ในกิจกรรมนี้นานเท่าไรลูกแก้วก็จะหายไปเรื่อยๆ เกมนี้ใช้เวลาในการเล่นประมาณ 45 นาที โดยผู้เล่นสามารถบันทึกกิจกรรมล่าสุดและออกจากเกม โดยสามารถกลับเข้ามาเล่นต่อจากด่านที่เล่นค้างไว้ได้ตลอดเวลา โดยจะมีคู่มือให้กับครูผู้สอนแนบไปกับซีดีทุกชุด

ภาพที่ 2.3 THE AMAZING CHATEAU



2. HOOKED CITY

HOOKED CITY เป็นเกมซึ่งถูกสร้างและพัฒนาโปรแกรมโดย International Centre for Youth Gambling Problems and High-Risk Behaviours, McGill University ประเทศแคนาดา เช่นเดียวกับเกม

THE AMAZING CHÂTEAU เป็นเกมที่ได้รับรางวัลเหรียญทอง Horizonn International Interactive Media Productions ประจำปี 2007 เนื้อหาของเกมเน้นสร้างความตระหนักและแนวทางป้องกันการพนัน สำหรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาเกรด 7 ถึง 11 เป้าหมายหลักของเกมเป็นเกมที่ใช้การสื่อสารสองทาง เพื่อให้เยาวชนสามารถเรียนรู้ข้อมูลพื้นฐานและความเสี่ยงจากอันตรายของการพนัน เสริมสร้างทักษะทางสังคม เปลี่ยนทัศนคติและความเชื่อที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนัน การผจญภัยในเกมนี้กระจายกิจกรรมต่างๆ ภายในเมือง โดยผู้เล่นจะถูกส่งไปยังสถานที่ต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือ Tom ชายหนุ่มที่ถูกจับกุมโดย Mr.Hook ผลการเล่นในแต่ละด่านหากชนะก็จะได้อำนาจเป็นเบาะแสในการตามหาเพื่อช่วยเหลือ Tom (<http://youthgambling.mcgill.ca/Gambling2/en/prevention/tools.php#chateau>)

เกมนี้ใช้เวลาในการเล่นประมาณ 45 นาที ผู้เล่นสามารถหยุดและออกจากเกม แล้วกลับมาเล่นต่อได้ในภายหลัง เมื่อสิ้นสุดเกมจะมีการสรุปผลคะแนน มีการวิเคราะห์ทัศนคติส่วนบุคคลและวิเคราะห์ทัศนคติต่อการพนันของผู้เล่นอีกด้วย

ภาพที่ 2.4 HOOKED CITY



ทั้งสองโปรแกรมได้รับการประเมินเพื่อให้มั่นใจว่าพฤติกรรมการเล่นในเกมไม่เป็นอันตรายต่อผู้เล่น หลังจากนั้นหลายเดือนได้ติดตามผลเด็กที่ใช้โปรแกรมพบว่า เกมมีประสิทธิภาพในหลายด้านที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาการพนัน เช่น ความรู้ของนักเรียนเกี่ยวกับปัญหาการพนันในวัยเด็กมีเพิ่มขึ้น รวมทั้งความเชื่อที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนันลดลง

บทที่ 3

ฮ็อกกิง

3.1 บริบทความเป็นมา

เขตปกครองพิเศษฮ่องกง (Hong Kong Special Administrative Region - HKSAR) เป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีน (the People's Republic of China) ตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศจีน ฮ่องกงเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของเอเชีย ด้วยเหตุที่มีพื้นที่น้อยเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรเกือบ 7 ล้านคน โดยส่วนใหญ่เป็นชาวจีนและมีคนต่างชาติที่ทำงานและอาศัยอยู่ในฮ่องกงราวร้อยละ 5 ของจำนวนประชากร อาทิ ชาวอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย

ด้วยเหตุที่ฮ่องกงเคยอยู่ภายใต้การยึดครองและการปกครองของสหราชอาณาจักรเป็นเวลานาน ตั้งแต่ ค.ศ. 1842 ถึง 1997 ทำให้ระบบกฎหมาย การเมืองการปกครองยังใช้ระบบของอังกฤษอยู่ รัฐบาลจีนจึงได้กำหนดให้ฮ่องกงเป็นเขตปกครองพิเศษภายในหลักการเรื่อง “หนึ่งประเทศ สองระบบ” (one country, two systems) มีผลตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 ที่ได้รับการส่งมอบคืนจากอังกฤษ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของฮ่องกง (Basic Law) จึงบัญญัติให้ฮ่องกงยังคงใช้ระบบกฎหมาย ระบบการปกครองของอังกฤษต่อไปอีกเป็นเวลา 50 ปี คือถึงปี ค.ศ. 2047 โดยจะไม่นำระบอบการปกครองของจีนแผ่นดินใหญ่มาใช้ในฮ่องกง ยกเว้นเรื่องการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ และกฎหมายสำคัญของจีนบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอาณาเขต ความมั่นคง และการแสดงเอกลักษณ์ของจีนที่สามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายในฮ่องกง ในช่วงที่ Mr. Donald Tsang ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการเกาะฮ่องกงหัวหน้ารัฐบาลฮ่องกง (Chief Executive) โดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลจีนผ่าน คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Committee) ผู้ว่าการเกาะฮ่องกงเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี (Executive Council) มีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฮ่องกง มีอำนาจลงนามเห็นชอบในการตรากฎหมาย อนุมัติงบประมาณ การตัดสินใจทางนโยบาย และการออกคำสั่งของฝ่ายบริหาร (Executive Orders) (ดู HKSAR Government September 2017 Home Page address: <http://www.gov.hk>.)

กฎหมายฮ่องกงที่ใช้มีผลใช้บังคับก่อนวันที่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญฮ่องกงนั้น ยังมีผลตามกฎหมายอยู่ ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฮ่องกง มาตรา 8 ที่ต้องการคงเอกลักษณ์ของฮ่องกงไว้อีกอย่างน้อยเป็นเวลา 50 ปี นับแต่วันที่ฮ่องกงถูกส่งมอบคืนให้แก่จีน ยกเว้นกรณีที่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยสภานิติบัญญัติของฮ่องกง จึงกล่าวได้ว่าฮ่องกงเป็นเขตปกครองพิเศษของจีนที่มีระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมืองการปกครองที่ค่อนข้างเป็นเสรี ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ ของจีน องค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฮ่องกงและกฎหมายอื่น ๆ

ในปี 1977 ฮ่องกงได้ประกาศใช้กฎหมายการพนัน เพื่อกำกับการพนันในฮ่องกง โดยประชาชนสามารถเล่นการพนันเพื่อพักผ่อนหย่อนใจและเพื่อความบันเทิงภายใต้การจำกัดผู้ให้บริการและสถานบริการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น และในปี 2003 ศาลในฮ่องกงถือเป็นการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วของคาสิโนในภูมิภาคใกล้เคียง เช่น มาเก๊า สิงคโปร์และเกาหลีใต้ ทำให้ทศวรรษที่ผ่านมาประชาชนชาวฮ่องกงเล่นการพนันเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ส่วนการเล่นพนันในฮ่องกงนั้นมีมายาวนาน การเล่นไพ่กระจอก (Mahjong) หรือการเล่นไพ่กลายเป็นกิจกรรมทางสังคมอย่างหนึ่งของเพื่อนหรือสมาชิกในครอบครัวในตอนเย็นหรือช่วงเทศกาลต่อมาภาครัฐมีนโยบายที่จะควบคุมการเล่นพนันที่ถูกกฎหมายขึ้น เพราะมีนักพนันที่ติดพนันจนกลายเป็นนักพนันที่มีปัญหา (Problem gamblers) รัฐบาลฮ่องกงได้ตรากฎหมายชื่อ the Gambling Ordinance ในปี ค.ศ. 1977 เพื่อควบคุมให้มีการขออนุญาตจัดกิจกรรมการพนันที่ถูกกฎหมาย และกำหนดบทลงโทษทางอาญาในกรณีการพนันผิดกฎหมาย

ปัจจุบันรูปแบบการเล่นพนันที่เป็นที่นิยมของคนฮ่องกงตามลำดับจากมากไปน้อยในปี 2008 มีดังนี้คือ สลากกินแบ่งที่ชื่อว่า Mark 6 lottery การแข่งม้า (Horse racing) การเล่นคาสีโนในมาเก๊า (Macau) การพนัน หายผลฟุตบอล ฯลฯ จะเห็นว่าการซื้อสลากกินแบ่ง Mark 6 เป็นการพนันที่ได้รับความนิยมมากที่สุดจาก ชาวฮ่องกงถึงร้อยละ 61.8 สลากกินแบ่งชื่อ “Mark 6” เป็น lottery ที่ดำเนินการโดย the HKJC Lotteries Ltd. ซึ่งเป็นบริษัทที่ถือหุ้นโดย Hong Kong Jockey Club ถือเป็นการพนันที่ได้รับความนิยมมากของคน ฮ่องกง มีจำหน่ายในฮ่องกงและมาเก๊า เงินรางวัลแจ็กพอตเริ่มตั้งแต่ 5 ล้านเหรียญฮ่องกง หรือคิดเป็นเงินไทย ราว 20 ล้านบาท และสามารถเงินรางวัลจะเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ ถ้าไม่มีผู้ถูกรางวัลในงวดนั้น ๆ (The Hong Kong Jockey Club, ANNUAL REPORT FOR THE YEAR ENDED 30 JUNE, 2017)

จากการศึกษาข้อมูลพบว่าเคยมีเงินรางวัลแจ็กพอตสะสมสูงถึง 60 ล้านเหรียญฮ่องกงหลายครั้ง ปัจจุบัน Mark 6 มีการประกาศรางวัลสัปดาห์ละ 3 ครั้ง (ปกติจะออกรางวัลในวันอังคาร วันพฤหัสบดี และ วันเสาร์หรืออาทิตย์) ผู้ซื้อ Mark 6 สามารถเลือกซื้อเลขได้ 3 แบบคือ Single Entry, Multiple Entry และ Banker Entry สำหรับมาตรการคุ้มครองเยาวชนจากการเล่น lottery คือ กฎหมายกำหนดอายุผู้ซื้อต้องมีอายุ ตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป

3.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล

หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลทางนโยบายและกฎหมายการพนันคือ Home Affairs Bureau การ พนันที่ได้รับอนุญาตให้เล่นอย่างถูกกฎหมายฮ่องกงมีหลายประเภทดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้ที่ดำเนินกิจกรรมที่ เกี่ยวกับการพนันจะต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับการพนันที่ผิดกฎหมายคือ การพนัน ที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือเป็นการพนันที่ดำเนินการโดย bookmaker หรือผู้ที่จัดให้มีการพนันขึ้น ซึ่งได้ ดำเนินการภายนอกสถานที่ที่กำหนดไว้ การพนันที่ถูกกฎหมายจะต้องดำเนินการผ่าน Hong Kong Jockey Club (The Hong Kong Jockey Club, ANNUAL REPORT FOR THE YEAR ENDED 30 JUNE, 2017)

ปัจจุบันรัฐบาลฮ่องกงกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวกับการเล่นพนันในสถานที่หรือกิจกรรม กีฬาบางอย่าง เช่น การแข่งม้า และการหายผลฟุตบอล โดยมีหน่วยงานของรัฐที่ควบคุม กำกับดูแลอย่าง เข้มงวดเหตุผลที่ฮ่องกงมีนโยบายอนุญาตให้มีการเล่นการพนันบางประเภทอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก็เพราะ รัฐบาลเห็นว่า คนฮ่องกงส่วนหนึ่งมีความต้องการที่จะเล่นพนัน ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็เห็นความจำเป็นที่ จะต้องมีการจัดให้มีการเล่นพนันอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีการควบคุมตรวจสอบ เพราะการพนันที่ผิด กฎหมายจะทำให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ นานา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการหลอกลวง ฉ้อโกง ธุรกิจกู้ยืมเงินนอก ระบบกลายเป็นแหล่งรายได้ในการทำคามผิดกฎหมายอาญาอย่างใดก็ดี รัฐบาลฮ่องกงเห็นความ จำเป็นที่ จะต้องควบคุม จำกัดให้มีการอนุญาตเล่นพนันอย่างเข้มงวดเช่น เล่นพนันได้เฉพาะในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต (Authorized gambling outlets) เท่านั้นแม้ว่าฮ่องกงจะอนุญาตให้มีการเล่นพนันในสถานที่บางแห่ง หรือใน กีฬาบางประเภทได้ แต่ยังคงห้ามไม่ให้มีการเล่นพนันในลักษณะบ่อนคาสีโน เพราะรัฐบาลห่วงเกรงถึง ผลกระทบทางสังคมที่จะเกิดขึ้น จึงมีความแตกต่างจากกรณีของมาเก๊า อีกทั้งจากการศึกษาพบว่า เดิมนั้น รัฐบาลฮ่องกงยังไม่มีมีการอนุญาตให้มีการเล่นพนันออนไลน์หรือการเล่นพนันผ่านสื่ออินเทอร์เน็ตเข้ามา เกี่ยวข้อง หากพบว่ามีการเล่นพนันในลักษณะดังกล่าว จะถือว่าขัดต่อกฎหมายการพนันของฮ่องกง ยกเว้น กรณีการดำเนินการรับพนันหายผลฟุตบอลของ Hong Kong Jockey Club (ไพศาล ลิ้มสถิตย์ ,2555) ดัง รายละเอียดต่อไปนี้

Home Affairs Bureau เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและกำกับดูแลการ ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลคือ สำหรับนโยบายเรื่องการพนันนั้น รัฐบาลฮ่องกงมีนโยบายที่จะไม่ส่งเสริมให้

มีการเล่นพนัน ด้วยการจำกัดสถานที่หรือกิจกรรมที่อนุญาตให้เล่นพนันได้ โดยมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่น ๆ ควบคุมการออกใบอนุญาต และอนุญาตให้องค์กรเอกชนบางแห่งดำเนินการในกิจกรรมกีฬาบางเรื่อง

คณะกรรมการพนันทายผลและลอตเตอรี่ (Betting and Lotteries Commission) เป็นคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย the Betting Duty Ordinance เดิมนั้น คณะกรรมการชุดนี้มีชื่อว่า the Football Betting and Lotteries Commission ซึ่งจะจำกัดเฉพาะเรื่องการพนันทายผลฟุตบอล ต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเมื่อปี 2006 เพื่อให้มีความรับผิดชอบในการพนันทายผลกีฬาประเภทอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะกรณีการพนันแข่งม้า คณะกรรมการชุดนี้ได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าการเกาะฮ่องกง มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารสูงสุดของ Home Affairs Bureau คือผู้ที่มีตำแหน่งเป็น the Secretary for Home Affairs ในเรื่องต่อไปนี้

- 1) กำกับดูแลการประกอบกิจการพนันทายผลแข่งม้า การพนันทายผลฟุตบอล และกิจการลอตเตอรี่
- 2) ออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการในข้อ 1) ข้างต้นรวมถึงสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใบอนุญาตได้ด้วย
- 3) ควบคุมดูแลให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติตามเงื่อนไขการออกใบอนุญาต และมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการออกใบอนุญาต
- 4) กำหนดโทษปรับทางแพ่ง (Financial penalties) แก่ผู้รับอนุญาตที่ทำผิดข้อตกลงหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ข้อที่น่าสนใจที่ควรศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการพนันทายผลและลอตเตอรี่ ซึ่งกรรมการชุดปัจจุบันมี 11 คน ประธานกรรมการชื่อ Dr. Samuel Yung Wing-ki กรรมการท่านอื่นประกอบด้วย บุคคลที่มีความหลากหลายในสาขาต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดสัดส่วนไว้ตามกฎหมาย ดังนี้
 - กลุ่มที่ 1 กรรมการ 3 คนได้รับแต่งตั้ง จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - กลุ่มที่ 2 กรรมการอีกไม่น้อยกว่า 8 คน จะต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรรมการในกลุ่มที่ 2 นี้ จะได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ นอกจากนั้น กรรมการ 8 คนในกลุ่มที่ 2 จะต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณสมบัติดังนี้
 - กรรมการอย่างน้อย 1 คน จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็น Social worker ตามความหมายของกฎหมายชื่อ the Social Workers Registration Ordinance (Cap 505)
 - กรรมการอย่างน้อย 1 คน จะต้องมีความรู้ ประสบการณ์คือในด้านการศึกษา และมีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายชื่อ the Legislative Council Ordinance (Cap 542) มาตรา 20(1) (e) คือสามารถเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา
 - กรรมการอย่างน้อย 1 คน จะต้องเป็นผู้มีตำแหน่งในองค์กรทางศาสนาหรือสำนักงานที่มีการเรียนการสอนทางศาสนา หรือมีประสบการณ์ในการสอนทางเทววิทยา (Theology) ปรัชญาหรือจริยศาสตร์ (ethics) เมื่อมีการคัดเลือกได้คณะกรรมการครบ 11 คนแล้ว กรรมการจะไม่มีสถานะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย และจะไม่ได้รับความคุ้มกันหรือได้รับอภิสิทธิ์ใด ๆ จากการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการ

Television and Entertainment Licensing Authority (TELA) เป็นหน่วยงานอีกแห่งที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ (regulatory agency) รวม 3 ด้านตามกฎหมาย ได้แก่ (1) กิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง (broadcasting services) (2) กิจการจัดกลุ่มหรือประเภทของภาพยนตร์ (film classification) และการควบคุมภาพลามก อนาจาร หรือภาพที่ไม่เหมาะสม (3) การออกใบอนุญาตกิจการด้านบันเทิง (entertainment licensing) TELA จึงมีอำนาจหน้าที่หลักในการติดตามตรวจสอบว่า กิจการเหล่านั้น

ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด หัวหน้าหน่วยงานแห่งนี้ เรียกว่า Commissioner for Television and Entertainment Licensing (CTEL)

การออกใบอนุญาตในกิจการด้านบันเทิงของ TELA ที่เกี่ยวกับการเล่นพนัน มี 5 ประเภทหลักซึ่งมีบางเรื่องเกี่ยวข้องกับการเล่นพนัน ได้แก่

1) Amusement Game Centre's License (ใบอนุญาตประกอบกิจการศูนย์เกมบันเทิง) ผู้ขอใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายชื่อ the Amusement Game Centre's Ordinance (AGCO) โดยจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้คือ จะต้องเป็นบุคคลธรรมดา หรือบุคคลที่เป็นผู้แทนนิติบุคคลหรือองค์กรที่มีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ และสามารถดำเนินกิจการ ควบคุมดูแลศูนย์เกมบันเทิงได้ และจะต้องไม่เป็นตัวแทนของบุคคลที่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต และต้องจัดให้มีสถานที่ที่เหมาะสมแก่การดำเนินกิจการดังกล่าว

2) Trade Promotion Competition License (ใบอนุญาตประกอบกิจการแข่งขันเพื่อส่งเสริมการขาย) ตามนิยามในกฎหมายการพนันของฮ่องกง เป็นกิจกรรมการแข่งขันหรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการขายสินค้า บริการของธุรกิจ โดยมีการแจกรางวัลให้แก่ผู้เข้าร่วมแข่งขันด้วย เช่น การจัดรายการส่งเสริมการขายของห้างสรรพสินค้าหรือร้านอาหาร โดยผู้ที่ซื้อสินค้าหรือใช้บริการจะมีโอกาสได้รับรางวัลชิงโชค ผู้ที่ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าวในฮ่องกง จะต้องได้รับอนุญาตจาก CTEL

3) Lottery License (ใบอนุญาตจำหน่ายสลากกินแบ่ง) ผู้ขอใบอนุญาตจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จดทะเบียนในฮ่องกง โดยการออกสลากกินแบ่งขององค์กร จะต้องดำเนินการเพื่อนำเงินรายได้มาใช้ในการกิจการขององค์กรที่ขออนุญาตเท่านั้น อย่างไรก็ตาม องค์กรนั้น ๆ จะต้องเสียภาษีตามกฎหมาย ยกเว้นจะเป็นองค์กรสาธารณกุศลหรือทรัสต์เพื่อกิจการสาธารณะที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามกฎหมายภาษีอากรชื่อ the Inland Revenue Ordinance (Cap.112) (มาตรา 88) ในปัจจุบันองค์กรที่ได้รับอนุญาตมีเพียงรายเดียวคือ Hong Kong Jockey Club ดำเนินการออกสลากกินแบ่งชื่อ Mark 6 lottery

4) Amusements with Prizes License (ใบอนุญาตจัดงานบันเทิงและมีของรางวัล) เป็นกรณีที่บุคคลใดที่ต้องการจัดกิจกรรมเล่นเกมเพื่อชิงรางวัลในสถานที่ที่ขออนุญาตไว้ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ชื่อว่า the Places of Public Entertainment Ordinance ที่กำหนดให้จะต้องยื่นขอใบอนุญาตจาก CTEL เช่น การจัดกิจกรรมในงานรื่นเริง สวนสนุก (funfairs), งานออกร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือสินค้า (bazaars) และงานเทศกาลขนาดใหญ่ (grand fetes) การจัดงานในลักษณะนี้จะต้องขอใบอนุญาตประเภทนี้เสียก่อน ในกรณีที่ปฏิบัติตามกฎหมายการพนัน มาตรา (1) (a) (iii) นั้น TELA จะออกใบอนุญาตประเภทนี้ได้ ก็ต่อเมื่อได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานด้านความปลอดภัยของอาหารและสุขอนามัยคือ the Food and Environmental Hygiene Department ตามกฎหมาย the Places of Public Entertainment Ordinance

5) Tombola License (ใบอนุญาตประกอบกิจการเกม Tombola)

ในเอกสารคู่มือการยื่นคำขอใบอนุญาตประเภท Trade Promotion Competition License ของ TELA ฉบับล่าสุด ระบุข้อมูลว่า รัฐบาลฮ่องกงไม่มีนโยบายส่งเสริมให้มีการเล่นพนัน แต่จะอนุญาตให้ผู้รับอนุญาตดำเนินกิจการพนันตามที่กำหนดไว้ ขั้นตอนการออกใบอนุญาตนี้มีความเข้มงวดค่อนข้างมาก มีการกำหนดเงื่อนไขการออกใบอนุญาตของการพนันแต่ละวิธีการที่ละเอียดหากผู้รับอนุญาตประกอบกิจการการพนันไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ข้อใดข้อหนึ่งแล้วตามประเภทของใบอนุญาตที่กล่าวมาข้างต้น จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตในทันที หรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย (Office of the Licensing Authority Home Affairs Department, 2017)

ตัวอย่างเช่น กรณีใบอนุญาตประกอบกิจการเกี่ยวกับลอตเตอรี่ (Lottery) ผู้รับอนุญาต ซึ่งปัจจุบันปัจจุบันมีผู้รับอนุญาตดำเนินการจำหน่าย Lottery รวมประมาณ 27 ราย ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรสาธารณกุศล องค์กรที่ทำงานด้านสังคม โรงพยาบาล กลุ่มชมรมที่ต้องการระดมทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมเพื่อ

สาธารณประโยชน์ ที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขใบอนุญาตอาจได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 50,000 บาท ตาม Form 1A ของกฎหมาย The Gambling Regulations นอกจากนั้น การทำผิดเงื่อนไขใบอนุญาตดังกล่าว ยังมีผลถึงการพิจารณาขอใบอนุญาตใหม่ของคณะกรรมการในอนาคตอีกด้วย โดยจะถือว่าผู้ฝ่าฝืนไม่มี ความสามารถที่จะปฏิบัติเงื่อนไขในใบอนุญาตนั้นๆ ได้

ตัวอย่างเงื่อนไขใบสมัคร Lottery ที่ต้องขออนุญาตเป็นกรณีไป เช่น ผู้ยื่นขออนุญาตจะต้องระบุวัตถุประสงค์ในการทำเงินรายได้ไปใช้ประโยชน์ขององค์กรอย่างชัดเจน ระบุงบเงินที่คาดว่าจะได้รับหลังจากหัก ค่าใช้จ่ายแล้ว กำหนดช่วงเวลาและสถานที่ที่จะจำหน่าย ลักษณะ จำนวนและมูลค่ารางวัลการโฆษณาประกาศ ผลรางวัล

เงื่อนไขสำคัญใบอนุญาต Lottery ลักษณะนี้คือ รางวัลที่ให้แก่ผู้ถูกรางวัล Lottery จะต้องเป็น ทรัพย์สินหรือสิ่งของ จะไม่มีรางวัลที่เป็นเงินสด เงินรายได้จากการจำหน่าย Lottery ของผู้รับอนุญาตจะต้อง ไม่ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เป็นสมาชิกในองค์กรที่กระทำการในนามของผู้รับ อนุญาต เช่น เป็นผู้มีส่วนช่วยโฆษณาหรือส่งเสริมการจำหน่าย Lottery หรือเงื่อนไขการห้ามจำหน่าย Lottery ก่อนถึงเวลาออกรางวัลเป็นเวลามากกว่า 8 สัปดาห์ การห้ามโฆษณาการจำหน่าย Lottery ทางหนังสือพิมพ์ใน ชื่องง การจัดทำรายงานผลการจำหน่าย เงินรายได้ รายจ่ายทั้งหมดที่ได้รับการตรวจสอบรายงานการเงินแล้ว เพื่อจัดส่งรายงานให้TELA ทราบ ภายในเวลา 90 วัน นับแต่วันประกาศผลรางวัล

สำหรับกฎหมายฮ่องกงที่เกี่ยวข้องกับการพนันมีหลายฉบับ (ไพศาล ลิ้มสถิตย์, 2555) กฎหมายหลักที่มีความ สำคัญที่สุดมีดังนี้

Gambling Ordinance (CHAPTER 14826) ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ถือว่าการพนันทุกรูปแบบเป็น สิ่งผิดกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นคือ กฎหมายอนุญาตให้มีการพนันที่ถูกกฎหมายได้ เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายที่ป้องกันผลกระทบของการเล่นพนันที่มีต่อ กลุ่มเยาวชน คือ ห้ามเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เล่นการพนัน ไม่ว่าจะเป็นการเล่นเกม การพนันที่เป็น ลักษณะการทายผลกีฬาฟุตบอลการแข่งขัน การซื้อสลากกินแบ่ง โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้หลายฉบับ โดย กำหนดเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตให้มีการพนันที่ขบด้วยกฎหมาย เช่น the Betting Duty Ordinance (Chapter 108), Gambling Regulation (Chapter 148A) รวมทั้งแนวปฏิบัติของสโมสรแข่งม้าฮ่องกง

Betting Duty Ordinance กฎหมายที่สำคัญอีกฉบับคือ the Betting Duty Ordinance (Cap. 108) เป็นกฎหมายที่กำหนดอนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจพนันแข่งม้า การพนันบอล และการประกอบ กิจการลอตเตอรี่ Mark Six และมีบทบัญญัติที่ป้องกันผลกระทบด้านลบของการพนันที่จะเกิดกับเยาวชน ดังนี้

- 1) กำหนดเงื่อนไขประกอบกิจการ ฯ ของผู้รับอนุญาตการพนันว่า
 - 1.1 จะต้องไม่ยอมรับหรืออนุญาตให้บุคคลใด ๆ รับพนันจากเยาวชน (juveniles) คือผู้ที่มีอายุน้อย กว่า 18 ปี อย่างเด็ดขาด
 - 1.2 ห้ามรับแทงพนันในสถานที่ที่เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี สามารถเข้าไปในสถานที่นั้นได้
 - 1.3 ห้ามดำเนินการให้เงินรางวัลแก่เยาวชนที่อ้างว่าชนะพนันหรือเล่นลอตเตอรี่ได้
- 2) ห้ามดำเนินการโฆษณาหรือดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มเยาวชน หรือ โฆษณา ประชาสัมพันธ์ในลักษณะทำให้เชื่อว่าสามารถชนะได้รางวัลโดยง่าย หรือแนะนำให้เล่นพนันแข่งม้า โดยอ้างว่าเป็นช่องทางในการสร้างรายได้หรือเป็นหนทางแก้ปัญหาทางการเงิน

สำหรับบทลงโทษปรับทางแพ่ง (Financial penalties) นั้น มีบัญญัติใน Section 6ZE Financial Penalties ถือเป็นโทษทางปกครองอย่างหนึ่ง คือมีโทษปรับทางอาญาตามกฎหมายไทยที่เรามักจะคุ้นเคย

กัน ซึ่งมีกฎหมายไทยที่มีการตราขึ้นในระยะหลัง ๆ จะมีโทษปรับทางแพ่งในลักษณะนี้ โดยมักจะเรียกว่า “ค่าปรับทางปกครอง”

ตัวอย่างกรณีที่สามารถใช้บทลงโทษทางการเงินของฮ่องกง อาทิเช่น ผู้รับอนุญาตประกอบกิจการการพนันทลายผลหรือลอตเตอรี่ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาต จะต้องจ่ายเงินค่าปรับทางแพ่งที่มีอัตราค่าปรับระหว่าง 500,000 ถึง 5,000,000 เหรียญฮ่องกง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับความร้ายแรงหรือจำนวนครั้งที่มีการทำผิดเงื่อนไขของผู้รับอนุญาต เช่น หากเป็นการทำผิดเงื่อนไขครั้งแรกก็จะมีอัตราโทษปรับต่ำกว่ากรณีที่เคยทำผิดเงื่อนไขหลายครั้ง โดยอัตราโทษปรับขั้นสูงสุดจะเทียบกับการกระทำผิดตั้งแต่ 3 ครั้งขึ้นไป แต่ก่อนที่จะดำเนินการบังคับให้ชำระค่าปรับทางแพ่งนี้ Secretary for Home Affairs จะเปิดโอกาสให้ผู้รับอนุญาตชี้แจงให้ข้อมูลต่าง ๆ แล้วจึงนำมาพิจารณาประกอบกับข้อกล่าวหาหรือคำร้องเรียนนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ผู้รับอนุญาตร้องอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวไปยังคณะกรรมการอุทธรณ์ (The Appeal Board) ก็ยังไม่ต้องจ่ายเงินค่าปรับดังกล่าว เงินค่าปรับที่จ่ายได้จะถือเป็นรายได้ของรัฐบาลในกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่ชำระเงินค่าปรับทางแพ่งนี้แล้ว ก็จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งต่อไปโดยกฎหมายถือว่าเป็นหนึ่ง

GOVERNMENT LOTTERIES ORDINANCE (Chapter 334, 1962) กฎหมายที่ใช้บังคับกับการออก Lottery ที่ดำเนินการโดยเอกชนคือ GOVERNMENT LOTTERIES ORDINANCE โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการอนุญาต การควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับ Lottery ในเรื่องต่าง ๆ โดยมีคณะกรรมการบริหารสลากกินแบ่งรัฐบาล (Government Lotteries Management Committee) มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการ Lottery ในด้านต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายนี้ หรือตามกฎหมายที่ออกโดยผู้ว่าราชการฮ่องกง (The Chief Executive) กฎหมายนี้ยังกำหนดสัดส่วนการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่าย Lottery คือ ส่วนเงินรางวัลร้อยละ 60 ของรายได้ที่จำหน่ายได้ในแต่ละครั้ง และมีการจัดสรรเงินรายได้ส่วนหนึ่งหลังจากหักค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แล้ว มาไว้ในกองทุนชื่อ the Lotteries Fund ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อนำเงินไปสนับสนุนโครงการเพื่อการพัฒนาสังคม กิจกรรมการกุศลและสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ

3.3 การจัดการผลกระทบ

Home Affairs Bureau ได้สนับสนุนให้มีการศึกษาประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ ของการพนันที่มีผลต่อคนฮ่องกง เช่น ปัญหาครอบครัว ปัญหาทรัพย์สิน หนี้สิน เสียการงาน เกิดอารมณ์ซึมเศร้า ท้อแท้ ไม่สามารถควบคุมตนเองได้ การเพิกเฉยต่อผลของการพนัน ความคิดอยากตายหรือพยายามฆ่าตัวตาย การทำร้ายผู้อื่น ปัญหาทางพฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นผลจากการติดพนันหรือโรคติดพนัน (Pathological gambling) รัฐบาลฮ่องกงตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้ the Hong Kong Polytechnic University และ the University of Hong Kong ทำการศึกษาประเมินพฤติกรรมการเล่นพนันของคนฮ่องกงในเรื่องพฤติกรรมติดพนันในช่วงปี ค.ศ. 2001 และ 2005 ตามลำดับ และเสนอแนะแนวทางป้องกันปัญหาที่เกิดจากการพนันนอกจากนี้ รัฐบาลฮ่องกงได้จัดตั้ง กองทุนชื่อ “Ping Wo Fund” ในปี ค.ศ. 2003 เพื่อสนับสนุนด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการพนัน และผลกระทบที่เกิดจากการพนัน วัตถุประสงค์หลักของกองทุนนี้มี 3 ประการคือ (1) การศึกษาและวิจัยปัญหาการพนันและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพนัน (2) เผยแพร่ข้อมูลความรู้แก่ประชาชนในเรื่องมาตรการป้องกันหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดจากการพนัน (3) ให้คำปรึกษาบำบัดรักษารวมถึงการเยียวยา หรือจัดบริการสนับสนุนให้แก่คนพนันที่เป็นโรคติดพนัน หรือให้คำปรึกษาผู้ที่มีเพื่อนพนันแต่ได้รับผลกระทบจากผู้เล่นพนัน เช่น สมาชิกในครอบครัวที่ได้รับผลกระทบ จากการศึกษาพบว่า

ในช่วง 2 ปีแรกที่มีการจัดตั้งกองทุนนี้ Hong Kong Jockey Club ได้ดำเนินการจัดสรรเงินรายได้ส่วนหนึ่งให้แก่กองทุนนี้คิดเป็นเงิน 24 ล้านเหรียญฮ่องกง และจัดสรรเงินรายปี ปีละหลายสิบล้านเหรียญฮ่องกง กองทุนนี้ยังรับเงินบริจาคจากประชาชนทั่วไปด้วย กองทุนนี้ได้ให้งบประมาณจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ที่เป็นโรคติดพนันและครอบครัว 4 แห่ง และการให้ทุนสนับสนุนการจัดทำสื่อเผยแพร่ผลเสียของการเล่นพนัน รายงานผลการศึกษาที่ดำเนินการโดย the Hong Kong Polytechnic University¹ เกี่ยวกับผลกระทบของการเล่นพนันของคนฮ่องกง เมื่อปี ค.ศ. 2008 พบข้อมูลที่น่าสนใจซึ่งเป็นข้อกังวลด้านลบของการพนัน คือ ผลสำรวจผู้ให้สัมภาษณ์ที่เล่นการพนันรวม 1,204 คน กลุ่มผู้เล่นพนันร้อยละ 34.2 ให้ข้อมูลว่าเริ่มเล่นพนันเป็นครั้งแรก เมื่อช่วงที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ร้อยละ 23.4 เริ่มเล่นพนันครั้งแรกเมื่อมีอายุ 18 ถึง 19 ปี และในจำนวนดังกล่าวนี้ ครึ่งหนึ่งตอบว่าได้รับอิทธิพลจากเพื่อน เพื่อนร่วมชั้นเรียน และสมาชิกในครอบครัว ผลสำรวจข้อมูลนี้ทำให้ทราบว่า นักเล่นพนันที่เป็นคนฮ่องกง เริ่มเล่นพนันครั้งแรกเมื่อยังเป็นเด็กหรือเยาวชน ดังนั้น ปัญหาการติดพนันของเด็กและเยาวชนในฮ่องกง จึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลฮ่องกงให้ความสำคัญมาก จนมีการตอบกระทู้ซักถามเรื่องนี้ในการประชุมสมาชิกรัฐสภาฮ่องกง เมื่อวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 2009 ประธานรัฐสภาได้กล่าวเน้นย้ำว่า รายงานการศึกษานี้เป็นสิ่งยืนยันถึงความสำคัญของการให้การเรียน การศึกษาแก่เด็กเยาวชน ให้เห็นถึงผลเสียของการพนัน มีการให้บริการให้คำปรึกษาแนะนำ และรักษาผู้ติดพนันของศูนย์บำบัดต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน The Ping Wo Fund (Home Affairs Bureau Government of the Hong Kong Special Administrative Region, 2008 pp. 8-9)

ผลการสำรวจของภาครัฐพบว่าประมาณ 80% ของนักพนันในฮ่องกงมีอายุระหว่าง 15 ถึง 64 ปี โดยมี The Hong Kong Jockey Club เป็นผู้ผูกขาดการจัดแข่งม้า การจัดแข่งขันฟุตบอล และชายลोटเตอรี ทั้งนี้ HKJC ต้องสนับสนุนกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ของสังคม ในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ด้านศิลปวัฒนธรรมและมรดก การศึกษาและการฝึกอบรม กิจกรรมบริการผู้สูงอายุ การช่วยเหลือฉุกเฉินและการบรรเทาความยากจน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บริการทางด้านครอบครัว บริการทางการแพทย์และสุขภาพ บริการฟื้นฟูสมรรถภาพ ส่งเสริมกีฬาและสันทนาการ และการพัฒนาเยาวชน โดยในปี 2014 HKJC ได้บริจาคเงินจำนวน 3.6 พันล้านดอลลาร์ฮ่องกง ให้แก่ 168 โครงการ แก่ชุมชน และองค์กรการกุศล โดย HKJC มีเป้าหมายในการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อการพนัน เพื่อลดผลกระทบเชิงลบของปัญหาการพนัน เน้นสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองความต้องการในการเล่นการพนันและการเพิ่มผลประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจจากการพนันให้กับชุมชน ผ่านการจ้างงานและการเสียภาษี ในขณะที่เดียวกันก็จัดกิจกรรมเพื่อช่วยลดผลกระทบจากการพนันที่อาจเกิดกับประชาชนและชุมชนอีกด้วย (Asian Journal of Gambling Issues and Public Health, 2014)

สำรวจพบว่าเยาวชนอายุ 12-17 ปี เล่นการพนัน 29.8% ในปี 2001 HKJC ได้รับมอบหมายให้ศึกษาค้นคว้ามาตรการป้องกันเพื่อแก้ไขปัญหการพนัน HKJC จึงจัดสรรเงินทุนให้กับรัฐบาลฮ่องกงเพื่อดำเนินโครงการนำร่องในการให้บริการปรึกษาและบำบัดผู้ติดการพนัน โครงการริเริ่มนี้ทำให้ต่อมาในปี 2003 รัฐบาลฮ่องกงได้จัดตั้งกองทุน Ping Wo ซึ่งดำเนินงานภายใต้สำนักกิจการภายในประเทศ (HAB) ในปีเดียวกัน HAB ได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษากองทุน Ping Wo เพื่อให้คำแนะนำในการใช้เงินของกองทุน นับตั้งแต่ก่อตั้งในปี 2003 กองทุนมีส่วนร่วมในการวิจัยและการศึกษาเกี่ยวกับการพนัน รวมทั้งให้ความรู้แก่ประชาชน ภายใต้ชื่อ “Say No To Gambling” HKJC นับเป็นผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดของกองทุน Ping Wo โดยให้คำมั่นว่า

¹ Department of Applied Social Sciences The Hong Kong Polytechnic University, Evaluation Study on the Impacts of Gambling Liberalization in Nearby Cities on Hong Kong Peoples' Participation in Gambling Activities and Development of Counselling and Treatment Services for Problem Gamblers (Home Affairs Bureau Government of the Hong Kong Special Administrative Region, 2008), pp. 8-9.

จะบริจาคเงินมากกว่า 360 ล้านดอลลาร์ฮ่องกง ภายในปี 2019 (Hong Kong Jockey Club "Responsible gambling policy", 2015)

3.4 โครงสร้างระบบการศึกษา

ในปี 2000 รัฐบาลได้ประกาศการปฏิรูป (Reform) การศึกษาให้เป็นวาระแห่งชาติคือ "East Meets West Rich & Stimulating Environment" ที่ประชาชนมีความตระหนักร่วมกัน ครู ผู้บริหารการศึกษา ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทุกคนได้รับรู้ถึงสภาพความจำเป็นของประเทศที่จะต้องเปลี่ยนแปลงให้ทันกระแสโลก เป็นการเตรียมประชาชนคนรุ่นใหม่เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 (Education Commission, 2000) โดยเตรียมความเป็นสากล ความเป็นนานาชาติ โดยการหลอมรวมเอาจุดเด่นของวัฒนธรรมตะวันออกและตะวันตกเข้าด้วยกันอย่างผสมผสาน ผสมกลมกลืน สร้างความทันสมัย ความร่ำรวย ความมั่งคั่งให้แก่ประเทศ (Education and Manpower Bureau, 2001) ฮ่องกงใช้เวลาทำการปฏิรูปการศึกษาอยู่ 12 ปี โดยประกาศยกเลิกระบบการศึกษาแบบดั้งเดิมของอังกฤษแทบทั้งหมด สร้างความเป็นนานาชาติที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับวิถีชีวิตเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้าได้อย่างเหมาะสมได้ทุกระบบ ให้ยกเลิกการสอบแบบ o-Level และ A-Level มาเป็นการสอบระดับชาติเพียง 1 ครั้ง ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 9 ปี เป็น 12 ปี ขยายเวลาเรียนจบในระดับปริญญาตรีจาก 3 ปี เป็น 4 ปี โดยเน้นให้เด็กทุกคนได้รับประสบการณ์ที่จำเป็นของการเรียนรู้ตลอดชีวิต สอนให้นักเรียนได้เรียนรู้วิธีการเรียน (Learn How to Learn) ส่งเสริมให้เด็กแต่ละคนเห็นคุณค่า ทักษะ ค่านิยม ทักษะที่สำคัญที่จำเป็น และส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ได้ด้วยตนเองโครงสร้างของหลักสูตรของฮ่องกง การศึกษาขั้นพื้นฐานมีอยู่ 3 กลุ่มวิชา (Curriculum Development Council, 2002) ดังนี้

1) กลุ่มวิชาแกน (Core subjects) มี 4 วิชา ได้แก่ วิชาภาษาจีน วิชาภาษาอังกฤษ วิชาคณิตศาสตร์ และวิชาศิลปศาสตร์ (Liberal Studies)

2) กลุ่มวิชาเลือก ให้นักเรียนเลือกเรียน 2-3 วิชา จากวิชาเลือกที่จัดไว้ให้ 20 วิชาเลือก บวกกับวิชาที่ประยุกต์อื่นๆ และ

3) กลุ่มวิชาประสบการณ์ชีวิตอื่นๆ ได้แก่ 1) ศีลธรรมและหน้าที่พลเมือง (Moral & Civic Education) 2) การบริการชุมชน (Community Service) 3) การพัฒนาสุนทรียภาพ (Aesthetic Development) 4) พลศึกษา (Physical Development) 5) ประสบการณ์วิชาชีพต่างๆ (Career-related experiences) ระดับอนุบาล ชั้นปีที่ 1-3 เป็นการเตรียมความพร้อมด้านภาษา คณิตศาสตร์เบื้องต้น ตัวเองกับสังคม วิทยาศาสตร์กับเทคโนโลยี ศิลปศึกษา พลศึกษา การออกกำลังกายและสุขภาพ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-มัธยมศึกษาตอนต้น เรียน 4 วิชาหลัก แต่ค่อยๆ เพิ่มมากขึ้นตามพัฒนาการของเด็ก ในกลุ่มวิชา วิทยาศาสตร์ สังคมและมนุษยศาสตร์ เทคโนโลยีการศึกษา ศิลปศึกษา พลศึกษา ส่วนใหญ่จะเรียนรู้ครึ่งวัน วิชาศิลปศาสตร์จะพาเด็กออกนอกห้องเรียนผ่านประสบการณ์ 5 ด้าน ได้แก่ คุณธรรมและความเป็นพลเมือง พัฒนาการด้านสติปัญญา การบริการชุมชน พัฒนาการด้านค่านิยม สมรรถภาพด้านร่างกาย และทักษะประสบการณ์ด้านอาชีพ มัธยมศึกษาตอนปลาย เรียนเข้มข้น 4 วิชาหลัก ถึง 45-50% เรียนวิชาเลือกอีก 2-3 รายวิชาที่ตนเองสนใจและถนัด คิดเป็น 20-30% เรียนประสบการณ์การเรียนรู้ผ่านโครงงานผ่านกิจกรรม และผ่านสาระประสบการณ์ 5

ด้าน 10-15% หลักสูตรในระดับโรงเรียน เน้นเป้าหมายการเรียนรู้ 7 ประการ คือ ความรับผิดชอบอัตลักษณ์ของชาติ การอ่าน ทักษะการใช้ภาษา ทักษะการเรียนรู้การใส่ใจความรู้ใหม่ และการดูแลสุขภาพของตนเอง การปฏิรูประบบการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน ห้องงกใช้สื่อเทคโนโลยีในการสอนและในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ เด็กเข้าถึงสื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัย การเรียนรู้ที่ผู้เรียนสามารถแสวงหาความรู้ได้ด้วยตนเอง การบอกความรู้ให้แก่นักเรียนแบบสมัยศตวรรษที่ 19-20 หายไป การเรียนรู้ผ่านโครงงาน ผ่านการได้ฝึกลงมือปฏิบัติจริง การเรียนรู้ผ่านบรรยากาศสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วกดดันให้เกิดแรงกระตุ้นหรือแรงบันดาลใจสูงขึ้น สร้างลักษณะนิสัยใฝ่รู้ใฝ่เรียนให้แก่คนในสังคมสูง การปฏิรูประบบการวัดและประเมินผล (Assessment alignment) ยกเลิกการสอบ o-level, A-Level โดยใช้การประเมินระดับประเทศครั้งสำคัญเพียงครั้งเดียวในระดับเกรด 12 ระดับผลการเรียน จะประกาศผลการเรียนเป็นระดับ คือ ระดับ 1, 2, 3, 4, 5 และระดับ 5 บวก 1 ดาว (เฉพาะกลุ่มคะแนนสูงระดับประเทศ) และระดับ 5 บวก 2 ดาว (เป็นกลุ่มที่มีคะแนนดีสุดยอด) นอกจากนี้ นักเรียนแต่ละคนจะต้องทำอัตชีวประวัติการเรียน (Profile) ที่มีผลการเรียน ประสบการณ์ที่เคยเข้าร่วม รางวัลที่เคยได้รับ ความสำเร็จนอกห้องเรียน ความมุ่งมั่น ความสนใจ การเรียนรู้ในอนาคต และอื่นๆ เพื่อนำเสนอมหาวิทยาลัยที่จะเรียนต่อ โดยทางมหาวิทยาลัยหรือในสายวิชาชีพเฉพาะทาง จะดูจากผลการเรียนใน 5 ระดับ รวมกับการดูอัตชีวประวัติการเรียนจาก Profile (Rita Berry & Bob Adamson ,2012)

ผลการปฏิรูปการศึกษา ทำให้คนฮ่องกงเห็นเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาร่วมกันทั้งประเทศ ห้องงกได้นำร่องการปฏิรูปหลักสูตร ป.1-ม.3 ได้นำเสนอภาพใหม่ของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับอุดมศึกษา ปี 2005 และได้นำร่องทดลองใช้หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลาย ปี 2009 ทำให้ผลผลิตนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายรุ่นแรก ที่จบการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยและการเข้ารับการจ้างงานในปี 2012 มีคุณภาพสูง ผลที่ปรากฏชัดแจ้งจากการปฏิรูปการศึกษาของฮ่องกงในรอบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ฮ่องกงเจริญก้าวหน้าอย่างมาก การค้าขายตัวสูง เป็นศูนย์กลางการเงินของโลก ประชาชนสามารถสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษ ภาษาจีน และเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างคล่องแคล่ว การศึกษาของฮ่องกงนำพาประเทศสู่ความเป็นเลิศ (Excellence) อย่างลงตัว ผลการสอบวัดผลของสถาบัน PISA ของฮ่องกงในปี 2012 อยู่ในระดับ Top ten ของโลก

3.5 รูปแบบการป้องกันการพนัน

1. “Say No to Gambling”

ในปี 2003 กระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้ Hong Kong Education City (Hkedcity) จัดโปรแกรมระยะยาว 2 ปี มุ่งเป้าไปยังเยาวชน นักเรียน ครูอาจารย์ ผู้ปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ภายใต้ชื่อแคมเปญ “Say No to Gambling” แคมเปญการศึกษานี้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน Ping Wo ดำเนินการผ่านเว็บไซต์ www.saynotogambling.net ที่เชื่อมต่อกับสื่อการเรียนการสอนเกี่ยวกับการพนัน กลุ่มเป้าหมายได้แก่เยาวชนในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา วัตถุประสงค์ของแคมเปญเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเรียนรู้ถึงสาเหตุและผลกระทบจากการติดพนัน เพื่อพัฒนาความสามารถในการควบคุมตนเองให้ห่างไกลจากการพนัน กิจกรรมจัดขึ้นในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมมนา การ

ได้ว่าที่ อีกทั้งจัดทำโครงการเพิ่มขีดความสามารถของเยาวชนให้มีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนเน้นการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกาพนันแก่กลุ่มเพื่อนที่เกี่ยวข้องกับผู้ติดพนัน (ดู www.had.gov.hk/file_manager/en/documents/whats_new/SFCQ_17-18.pdf)

สาระสำคัญในเว็บไซต์ประกอบด้วย

Nature of gambling ในส่วนนี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของการพนัน ผลที่ตามมาจากการติดพนันของวัยรุ่น ทั้งทางด้านสังคมและจิตวิทยา อาการของผู้ที่ติดพนันและผู้ที่เป็โรครเสพติดการพนัน

Power New Generation ส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้วัยรุ่นมีพลังบวกในการสร้างชีวิตที่ดีขึ้นและพัฒนาเทคนิคการจัดการตนเองเมื่อจำเป็นต้องเผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆ โดยมีรูปแบบในการนำเสนอหลากหลายแนวทาง รวมถึงเกมแบบโต้ตอบ ภาพเคลื่อนไหวทั้ง 2 มิติและ 3 มิติ บทความเรื่องราวจากการสัมภาษณ์เพื่อกระตุ้นความสนใจของเยาวชนต่อการหลีกเลี่ยงการพนัน

Activities ในส่วนนี้จะเป็นการให้รายละเอียดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการพนันที่จัดขึ้นในสถานที่ต่างๆ ทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูล การสัมมนา และผู้ที่สนใจสามารถลงทะเบียนออนไลน์เพื่อเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว

Resource centre ในส่วนนี้จะเป็รายการหนังสืออ้างอิงเกี่ยวกับการพนัน และรายงานการวิจัย นอกจากนี้ยังมีการเชื่อมโยงหลายมิติไปยังเนื้อหาที่เกี่ยวข้องบนอินเทอร์เน็ต และจัดทำประกาศประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสื่อป้องกันการพนันที่ผลิตโดยรัฐบาล สื่อการสอนและแหล่งข้อมูลจะถูกอัปโหลดไปยังเว็บไซต์เพื่อให้ครูผู้ใช้งานสามารถดาวน์โหลดและเป็นแหล่งอ้างอิง

Counselling and treatment Service ในส่วนนี้จะให้ข้อมูลในการขอรับบริการให้คำปรึกษาและศูนย์บำบัดสำหรับผู้ประสบปัญหาจากการเล่นพนัน รวมทั้งรายละเอียดกิจกรรมที่จัดโดยศูนย์ฯ นอกจากนี้ยังมีเว็บบอร์ดเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นออนไลน์กับผู้เชี่ยวชาญด้านการให้คำปรึกษา

Other activities ในส่วนนี้จะเป็รายละเอียดของกิจกรรมต่างๆที่จัดขึ้นโดย Hkedcity เพื่อเพิ่มความเข้าใจของวัยรุ่นในเรื่องลักษณะของการพนันและเสริมสร้างความสามารถในการควบคุมตนเองเพื่อป้องกันตัวเองจากการติดกิจกรรมใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพนัน กิจกรรมสำหรับครูและพ่อแม่จะได้รับการจัดเพื่อเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการพนันและวิธีการจัดการกับนักเรียนหรือเด็กที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว กิจกรรมที่วางแผนขึ้นภายใต้โครงการมีดังต่อไปนี้

- การสัมมนาและการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการในประเด็นเกี่ยวกับการพนัน
- การสัมมนาโดยเน้นกลุ่มเป้าหมายที่ผู้ปกครอง
- การออกเยี่ยมโรงเรียนต่างๆ
- การแข่งขันได้ว่าที่
- แผนการเรียนรู้หลักสูตรเกี่ยวกับการพนัน
- การจัดกิจกรรมกลางแจ้งเพื่อให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์
- ชุดการเรียนการสอนที่ประกอบด้วยข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและให้ความรู้เกี่ยวกับลักษณะ

การเล่นพนัน ปัญหาที่เกิดจากการพนันในด้านต่างๆ รวมถึงผลกระทบทางด้านสาธารณสุข ตลอดจนข้อเสนอแนะ ชุดการเรียนการสอนนี้จะถูกส่งไปยังโรงเรียนมัธยมศึกษาทุกแห่ง เพื่อใช้เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกให้ครูจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชนในโรงเรียน

ภาพที่ 3.1 กิจกรรมเผยแพร่ความรู้เรื่องการพนันของ Hong Kong Education City



2. Project ICU, the on-line volunteer training

เป็นโครงการของ Tung Wah Group of Hospitals (TWGHs) ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจาก Hong Kong Jockey Club โดยจัดโครงการเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้ต่อความเสี่ยงจากการพนันออนไลน์และการให้บริการการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและการพนันแบบออนไลน์ โดยจัดการฝึกอบรมอาสาสมัครออนไลน์เป็นระยะเวลา 2 ปี โดยรับสมัครจากเยาวชนและครอบครัวของ TWGHs ด้วยพฤติกรรมการใช้สมาร์ตโฟนและแท็บเล็ตในเยาวชน รวมทั้งการเข้าถึงเว็บไซต์การพนันออนไลน์อย่างง่ายดาย ทำให้เยาวชนสัมผัสกับการพนันที่ผิดกฎหมายและพฤติกรรมยาเสพติดอื่น ๆ ในสภาพแวดล้อมออนไลน์โดยไม่รู้ตัว (ดู <http://www.tungwahcsd.org/en/our-services/youth-and-family-services/category/9>)

กิจกรรมของโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาจากการพนันและยาเสพติด โดยการฝึกอบรมอาสาสมัครเพื่อแนะนำเยาวชนให้เห็นถึงความเสี่ยงและโทษจากการพนันและยาเสพติดจากสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ ช่วยให้เยาวชนเข้าใจปัญหาของตัวเอง ส่งข้อความเพื่อแสดงความห่วงใยในเชิงรุก และส่งต่อเยาวชนที่ติดพนันสู่การรักษาระยะต่อไป โดยที่ผ่านมามีเยาวชนใช้บริการจำนวนกว่า 20,000 คน อาสาสมัครได้รับการฝึกอบรมที่ครอบคลุมเกี่ยวกับปัญหาการพนันและยาเสพติด ทักษะการให้คำปรึกษาออนไลน์ และการสนับสนุนการรักษาโดยนักจิตวิทยาคลินิกมืออาชีพ ตลอดจนการประเมินผลและการจัดการภาวะวิกฤต

3. รายการโทรทัศน์ รายการวิทยุ สารคดี

เพื่อให้สามารถเข้าถึงผู้คนในชุมชนได้มากขึ้นกองทุน Ping Wo จึงได้ผลิตรายการโทรทัศน์และวิทยุผลิตโปสเตอร์และแบนเนอร์เพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวกับการพนัน โดยมีข้อความต่อต้านการพนัน เช่น “Don't Gamble your Life Away” และ “Don't Gamble to Excess” นอกจากนี้ กองทุนยังให้การสนับสนุนการผลิตสารคดีซีรีส์ 16 ตอน สร้างจากประสบการณ์ชีวิตจริงของนักพนันที่ติดพนันรูปแบบต่างๆ จากหลากหลายสาขาอาชีพ เพื่อเผยแพร่ข้อความ “Say No to Gambling” และภาพยนตร์อีกชุดหนึ่งที่ได้รับการเผยแพร่เมื่อปลายปี 2015 ได้แก่เรื่อง “Lose and Win” เนื้อหาของภาพยนตร์ชุดนี้เป็นการเปิดเผยถึงรูปแบบที่เป็นไปได้ที่การพนันจะแทรกซึมอยู่ และอิทธิพลของการพนันต่อวิถีชีวิตของเยาวชนในปัจจุบัน บทภาพยนตร์ยังสนับสนุนให้เยาวชนเลือกที่จะเผชิญกับความทุกข์ยากด้วยตนเอง แทนการพึ่งพาการพนัน ใน น ก า ร แ ก้ ปี ญ ห า (ดูhttp://rthk9.rthk.hk/about/board_of_advisors/pdf/paper_20151120_13.pdf)

เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจให้เยาวชนเกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบที่มาจากการเล่นพนันฟุตบอล แนวทางในการควบคุมการเล่นการพนันด้วยตนเอง กองทุน Ping Wo จึงออกแคมเปญภายใต้ชื่อ “Leading a

Healthy Life, Kick Gambling” ซึ่งเปิดตัวแคมเปญในช่วงฟุตบอลโลก 2014 และยูโร 2016 (Report on the Study of Hong Kong People’s Participation in Gambling Activities, 2016 /2017)

4. Yuk Lai Hin Counselling Centre

เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน Ping Wo ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นในปี 2007 เพื่อให้การรักษาผู้ติดการพนัน ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ติดพนันม้าแข่ง ไพ่นกกระจอก และ mark-six โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายไปที่กลุ่มครอบครัวและเยาวชน

มีบริการให้คำปรึกษาผ่านสายด่วนหมายเลข 2703 9811และบริการให้คำปรึกษาออนไลน์ บริการให้คำปรึกษารายบุคคล การรวมกลุ่มเพื่อแบ่งปันประสบการณ์จากการพนัน นอกจากนี้ยังมีทีมแนะแนวให้คำปรึกษาด้านการพนันในที่ทำงานโดยไม่คิดค่าบริการอีกด้วยมีบริการจิตวิทยาคลินิกแก่ชุมชน กลุ่มสนับสนุนกิจกรรมฝึกอบรมวิชาชีพ โครงการป้องกันและการศึกษาเกี่ยวกับการพนัน บริการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

ศูนย์ Yuk Lai Hin สร้างแคมเปญการรับรู้เรื่องการพนันผ่านวิดีโอรูปแบบละคร ถูกนำมาใช้เพื่อสอนเยาวชนเกี่ยวกับการเสพติดการพนันและผลกระทบต่อครอบครัว โดยทางศูนย์ฯ ได้เชิญผู้ที่เคยติดพนันที่ผ่านการบำบัดแล้วมาเล่าให้นักเรียนฟังถึงประสบการณ์ที่เลวร้ายและผลกระทบด้านต่างๆ จากการติดพนัน ศูนย์ฯ ใช้วิธีการที่หลากหลาย เช่น การรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรม สร้างทักษะการเป็นผู้นำเพื่อช่วยให้สร้างความกล้าที่จะปฏิเสธการพนัน การสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัว รวมถึงการใช้ศาสนาเพื่อบำบัดผู้ติดการพนันอีกด้วย การบำบัดอาจใช้กระบวนการขั้นตอน 8-10 อย่าง ใช้ระยะเวลาในการบำบัด 6 เดือนถึง 2 ปี ขึ้นอยู่กับภาวะของแต่ละบุคคล โดยปกติขั้นตอนการรักษาจะเริ่มด้วยการประเมินพฤติกรรมของผู้ติดการพนัน จากนั้นเป็นขั้นตอนการรักษาด้วยการบำบัดกลุ่ม แล้วต่อด้วยการบำบัดรายบุคคล (ดู <https://ylh.org.hk/>)

ภาพที่ 3.2 กิจกรรมให้ความรู้เรื่องการพนันแก่กลุ่มต่างๆ



ภาพที่ 3.3 ตัวอย่างแบบประเมินพฤติกรรมของผู้ติดการพนัน

Psychological Assessment Tools for Gambling

* Required

1. I need to gamble with increasing amounts of money in order to achieve the desired excitement. *

☐ Yes

☐ No

2. I am restless or irritable when attempting to cut down or stop gambling. *

☐ Yes

☐ No

3. I have made repeated unsuccessful efforts to control, cut back, or stop gambling. *

☐ Yes

☐ No

4. I am often preoccupied with gambling (e.g., having persistent thoughts of reliving past gambling experiences, handicapping or planning the next venture, thinking of ways to get money with which to gamble). *

☐ Yes

☐ No

3.6 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน

1. “Understanding Adolescents Project”

Tung Wah Group of Hospitals มีบริการแนะแนวการศึกษาและบริการเพื่อสังคม School-based counselling service โดยออกแบบและจัดทำโครงการป้องกันและพัฒนา วัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพของนักเรียน ตลอดจนสร้างความมั่นใจในตนเองและสร้างความรู้สึกรับผิดชอบ โดยจัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์ของโรงเรียนในโรงเรียนระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เพื่อจัดทำโครงการพัฒนาเยาวชนทั้งรายบุคคลและรายกลุ่มแก่นักเรียนที่ประสบปัญหาและความเสี่ยงจากปัญหาในสังคม เช่น ปัญหาจากการพนัน ผ่านโครงการ “Understanding Adolescents Project” และโครงการ “School-based After School Learning and Support Programme” (<http://www.edb.gov.hk/en/teacher/student-guidance-discipline-services/projects>)

ตารางที่ 3.1 ตัวอย่าง Course outline “Understanding Adolescents Project”

Outline of the Universal Programme (UP)*

	Module	Key Content	Primary 4	Primary 5	Primary 6	Total No. of Sessions
Competence	Emotion management	Adequately express and handle one's emotion	1. Source of emotion 2. Emotion which generates energy 3. Emotion which consumes energy	1. The importance of giving vent to one's emotion 2. Methods of giving vent to one's emotion	1. Understanding the source of stress 2. Methods of handling stress	7
	Social skills	Communication skills	1. Communication pattern and obstacles 2. Verbal and non-verbal communication	1. Developing inter-personal skills (active listening) 2. Co-operation skills 3. Inter-personal skills ~ empathy (elementary)	1. Skills of self-expression and accepting others 2. Types of friends	7
	Problem solving	1. Seek help	1. Steps of problem solving 2. Methods of problem solving	1. Use of resources 2. Choosing suitable method of problem solving	1. Skills of seeking help	5
		2. Resistance to Temptation (enriched topic)		1. Critical thinking and decision-making for the right choices 2. Applying problem-solving skills to resist temptations		4

2. The B.E.S.T. Teen Program

เป็นโปรแกรมการป้องกันพฤติกรรมกาเสพติดหลายรูปแบบ ทั้งการพนัน ยาเสพติด ฯลฯ ใช้แนวทางการพัฒนาเยาวชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมกาเสพติดให้กับนักเรียน ส่งเสริมความสามารถในตัวนักเรียน (เช่น ความรู้ ความเข้าใจ และอารมณ์) และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (เช่น พฤติกรรมทางสังคม) ที่สามารถป้องกันกันปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ผ่านแบบสอบถามทั้งก่อนและหลังร่วมโครงการ โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายคือนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษา 5-6 โดยทีมงานของ B.E.S.T. ที่เป็นผู้ควบคุมการใช้โปรแกรมนี้ ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์นักจิตวิทยาที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรี รวมถึงนักวิจัยที่ผ่านการฝึกอบรมและมีประสบการณ์ในการสอนและ

B.E.S.T. ประกอบด้วย 5 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเยาวชนในเชิงบวก

1. ให้ความรู้เกี่ยวกับลักษณะการเสพติดรูปแบบต่างๆ และเปลี่ยนความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการเสพติด
2. ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ
3. ส่งเสริมความสามารถทางอารมณ์
4. ส่งเสริมความสามารถทางสังคม
5. ส่งเสริมความสามารถด้านพฤติกรรม

เนื่องจากความแตกต่างของอายุ การพัฒนาความรู้ความเข้าใจของนักเรียนจึงมีเนื้อหาหลักสูตรที่แตกต่างกันสำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และ 6 ระยะเวลาของการดำเนินงานแตกต่างกันไป ตั้งแต่การใช้งานแบบเข้มข้น 2 วันจนถึงการดำเนินการแบบหนึ่งเดือน

หลักสูตรประกอบด้วย 5 ส่วน ซึ่งต่อมาแบ่งออกเป็นสองยูนิต แต่ละยูนิตใช้เวลา 30 นาที รวมเวลา 5 ชั่วโมง รายละเอียดหลักสูตร เป้าหมายการสอน และผลสัมฤทธิ์ที่ได้ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 The B.E.S.T. Teen Program

Table 1

Primary 5 curriculum, teaching aims, and learning outcomes

Construct	Unit	Teaching aims	Learning outcomes After taking this unit, students will be able:
Nature of addiction	NA5.1	To facilitate students to acquire knowledge about different types of addiction and common signs of addiction	To understand common characteristics of substance abuse and behavioral addiction To identify drug tolerance and withdrawal as common signs of addiction
	NA5.2	To enhance students' awareness of short term and long term consequences of addiction	To identify short and long term negative physiological, psychological, and social impacts of addiction
Cognitive competence	CC5.1	To clarify the misconceptions of addiction	To identify facts and misconceptions of addiction
	CC5.2	To cultivate effective decision making	To understand factors affecting decision making To differentiate effective from ineffective decision making
Emotional competence	EC5.1	To introduce different emotions	To understand how different emotions are experienced To distinguish different emotional states (i.e., positive and negative emotions)
	EC5.2	To familiarize students with healthy ways to foster positive emotions	To use effective methods to experience positive emotions
Social competence	SC5.1	To introduce different types of peers and possible peer influences	To differentiate between good friends and bad friends
	SC5.2	To introduce basic interpersonal skills in social interaction	To understand the skills on assertiveness
Behavioral competence	BC5.1	To explain peer pressure and its relation to group conformity	To understand situations involving peer pressure
	BC5.2	To learn how to stay away from addiction	To be able to say "no" to addictive agents

Table 2

Primary 6 curriculum, teaching aims, and learning outcomes

Construct	Unit	Teaching aims	Learning outcomes After taking this unit, students will be able:
Nature of addiction	NA6.1	To facilitate students to acquire knowledge on different types of addiction and understand the connection between addiction and the body	To understand common characteristics of substance abuse and behavioral addiction To identify the role the brain plays in addiction
	NA6.2	To enhance students' awareness of short term and long term consequences of addiction	To identify short and long term negative physiological, psychological, and social impacts of addiction
Cognitive competence	CC6.1	To clarify the misconceptions of addiction	To identify misconceptions of addiction To understand factors leading to addictive behaviors
	CC6.2	To cultivate effective decision making and positive coping strategies	To differentiate effective from ineffective decisions To learn healthy cognitive coping strategies, such as positive thinking styles
Emotional competence	EC6.1	To introduce different emotions	To identify how different emotions are experienced To understand the antecedents and consequences of emotions
	EC6.2	To familiarize students with healthy ways to foster positive emotions	To use effective methods to experience positive emotions To enhance emotional self-efficacy
Social competence	SC6.1	To introduce different types of peers and possible peer influences	To identify undesirable peer influence To select friends in a careful manner
	SC6.2	To introduce basic interpersonal skills in social interaction	To express one's thoughts and feelings in social situations To understand interpersonal conflict and its consequences
Behavioral competence	BC6.1	To introduce peer pressure and its relation to group conformity	To identify situations involving peer pressure To explore ways to deal with conformity
	BC6.2	To learn how to stay away from addiction	To understand impulse control To explore ways to control impulsive addictive behavior

โปรแกรมถูกนำมาใช้สอดแทรกในบทเรียนของนักเรียนหรือช่วงเวลาของแต่ละโรงเรียนกำหนด ครูผู้สอนจะเป็นผู้แนะนำให้นักเรียนที่ได้รับมอบหมายปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้นำแต่ละบทเรียนตามโปรแกรม ในปีการศึกษา 2013-2014 มีโรงเรียนประถม 37 แห่งในฮ่องกงเข้าร่วมโครงการ แบ่งเป็นนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 5 จำนวน 382 คน และนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 297 คน ทั้งจากโรงเรียนของรัฐบาล รวมทั้งโรงเรียนที่สนับสนุนโดยกลุ่ม Tung Wah Group Of Hospital

โดยมีการสุ่มเลือกโรงเรียนประถมศึกษา 5 แห่ง เป็นกลุ่มทดลอง ซึ่งโรงเรียนประถมศึกษา 5 แห่งนี้มีภูมิหลังคล้ายคลึงกัน เช่น เขตอำเภอ โรงเรียนขนาดเดียวกัน และองค์ประกอบของนักเรียนคล้ายคลึงกัน โดยเลือกโรงเรียนทดลองเป็นกลุ่มควบคุม ทางโครงการจะส่งจดหมายไปยังผู้ปกครองผ่านโรงเรียนแต่ละแห่ง เพื่อขอความยินยอมให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยการประเมินผลจะมีหลากหลายรูปแบบทั้งการทำแบบสอบถามก่อนและหลังเข้าร่วมโปรแกรม หรือการการประเมินผลผลลัพธ์แบบอัตนัย

ตารางที่ 3.3 แสดงข้อมูลพื้นฐานของนักเรียนที่เข้าร่วมโครงการ

	Primary 5			Primary 6			Total	
	Experimental group	Control group	Total	Experimental group	Control group	Total	Experimental group	Control group
Program participants	382	234	778	297	333	630	679	567
Male	110	85	195	109	133	242	219	218
Female	112	79	191	102	112	214	214	191
Mean age (SD)	11.16 (.54)	11.38 (.65)	11.25 (.60)	12.37 (.68)	12.40 (.64)	12.39 (.66)	11.75 (.86)	11.99 (.81)
Pretest questionnaires collected ^a	222	164	386	211	245	456	433	409
Posttest questionnaires collected ^a	215	164	379	210	244	454	425	408
Subjective outcome evaluation	373	–	–	271	–	–	644	–

^aObjective outcome evaluation

บทที่ 4 มาเก๊า

4.1 บริบทความเป็นมา

มาเก๊าตั้งอยู่บนฝั่งตะวันตกของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำจูเจียงทางตอนใต้ของมณฑลกวางตุ้ง (Guangdong Province) สาธารณรัฐประชาชนจีน ติดกับเมืองจูไห่ (Zhuhai) และอยู่ห่างจากฮ่องกงราว 60 กิโลเมตร มาเก๊าประกอบด้วยคาบสมุทรมาเก๊า เกาะไทปา (Taipa) และเกาะโคโลเอน (Coloane) คาบสมุทรมาเก๊าเป็นศูนย์กลางของเขตปกครองพิเศษและเชื่อมกับเกาะไทปาด้วยสะพานสามแห่ง มีโรงแรมรีสอร์ทระดับนานาชาติหลายแห่งซึ่งพร้อมด้วยสิ่งอำนวยความสะดวก ตั้งอยู่บนแผ่นดินถมทะเลระหว่างเกาะไทปาและเกาะโคโลเอน ในเขตพัฒนาใหม่ที่เป็นที่รู้จักในนามโคไท (Cotai)

ภาพที่ 4.1 ที่ตั้งของมาเก๊า



มาเก๊ามีประชากรประมาณ 642,900 คน มากกว่าร้อยละ 90 ของผู้พำนักในมาเก๊าเป็นชาวจีน ส่วนที่เหลือเป็นชาวโปรตุเกส ฟิลิปปินส์และชาติอื่นๆ ภาษาราชการของมาเก๊าคือภาษาจีนและภาษาโปรตุเกส ขณะที่ภาษาจีนกวางตุ้งเป็นภาษาที่ใช้พูดกันแพร่หลายที่สุด ภาษาราชการใช้ในหน่วยงานรัฐบาลและในเอกสารและการสื่อสารของราชการทั้งหมด ภาษาอังกฤษใช้ทั่วไปในการค้า การท่องเที่ยวและการพาณิชย์ (ZHANG Xiaoming, 2009.Vo l . I I)

มาเก๊ามีประวัติศาสตร์ในเกมนามากกว่า 3 ศตวรรษ ได้รับขนานนามว่าเป็น “มอนติคาโลแห่งบูรพาทิศ” (Monte Carlo of the Orient) และ “ลาสเวกัสแห่งตะวันออก” (Las Vegas of the East) เกมเป็นอุตสาหกรรมหลักของมาเก๊า ธุรกิจคาสิโนเป็นธุรกิจหลักของเกม รายรับรวมจากเกม (Gross Gaming Revenue หรือ GGR) ในปี 2013 ของมาเก๊าสูงถึง 45 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Macau’s Statistics and Census Service, 2014) คิดเป็นประมาณเจ็ดเท่าของลาสเวกัสสตริป (Las Vegas Strip) ขณะที่ในปี 2014 รายรับรวมจากเกมอยู่ที่ 43.94 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ สูงเป็น 12 เท่าของรายรับในปี 2003 รายรับรวมจากเกมของมาเก๊าที่สูงกว่าของลาสเวกัสทำให้มาเก๊ากลายเป็นเมืองแห่งเกม (Gaming city) ที่ใหญ่ที่สุดในโลกสำหรับคาสิโน มาเก๊าเป็นเมืองคาสิโนที่ใหญ่ที่สุดในโลก ปัจจัยแห่งความสำเร็จของธุรกิจเกมพนันในมาเก๊าน่าจะมาจากนโยบายของรัฐบาลจีนและเขตบริหารพิเศษมาเก๊าที่ให้การสนับสนุนธุรกิจ การลงทุนขนาด

มหาศาลของผู้ประกอบการ ตลอดจนความขึ้นชอบของคนจีนในเกมนั้น (International Monetary Fund. CONTEXT AND RECENT DEVELOPMENTS, 2017 p.3)

นโยบายคาสีโนของผู้บริหารเขตพิเศษมาเก๊า

อุตสาหกรรมเกมของมาเก๊าเริ่มย้อนไปถึงศตวรรษที่ 16 เมื่อมาเก๊าเปิดท่าเรือให้กับนักเดินทาง เกมเป็นที่นิยมสำหรับชนบางกลุ่มเช่น คนงานก่อสร้างที่อพยพมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ คนงานท่าเรือ เป็นต้น ในช่วงนั้นยังไม่มีกฎการควบคุมเกม ต่อมาในปี 1842 หลังจากข้อธิปไตยของฮ่องกงกลายเป็นของ อังกฤษ บทบาทของมาเก๊าในฐานะท่าเรือการค้าที่สำคัญค่อยๆ ถูกแทนที่โดยฮ่องกง ดังนั้นเพื่อสร้างรายได้จาก กิจกรรมเศรษฐกิจอื่นให้กับรัฐบาล ในปี 1847 โปรตุเกสที่ปกครองมาเก๊าได้ทำให้การพนันในมาเก๊าถูก กฎหมายเป็นครั้งแรก ในช่วงปี 1850s มีร้านเล่นแฟนแทน ² (Fantan stalls) เปิดดำเนินการมากกว่า 200 แห่ง อุตสาหกรรมเกมเริ่มเฟื่องฟูมาตลอดและภาษีเกมกลายเป็นรายได้หลักให้กับรัฐบาล จนมาถึงทศวรรษที่ 1930 รัฐบาลมีการให้สัมปทานผูกขาดกับผู้ประกอบการผู้ได้รับสัมปทาน มีอาทิบริษัทฮูเฮง (HouHeng Company) บริษัทไทเฮง (Tai Heng Company) ซึ่งได้รับสัมปทานในปี 1930 และปี 1937 ตามลำดับ (ดู IMF Country Report No. 17/50 pp.3-4)

ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1961 ผู้ว่าการ (Governor) ของมาเก๊าที่ชื่อว่า Jaime Silvério Marques ได้กำหนดให้มาเก๊าเป็น “เขตเกมถาวร” (Permanent gaming region) และวางตำแหน่งทางการเมืองของมาเก๊า เป็นเขตภาษีต่ำ โดยกิจกรรมสำคัญทางเศรษฐกิจเป็นเกมและการท่องเที่ยว ก่อนที่สัมปทานผูกขาดที่ให้กับ บริษัทไทเฮงจะสิ้นสุด ณ 31 ธันวาคม 1961 ในเดือนกรกฎาคมของปี 1961 ผู้ว่ามาเก๊าและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ออกกฎหมายฉบับที่ 1496 (Legislative no. 1496) เพื่อเปิดเสรีให้มีการประมูลทั่วไปสำหรับการ ประกอบการเกมแห่งโชค “เกมแห่งโชค”³ (Games of fortune) ในปี 1962 ผู้ชนะประมูลสัมปทานผูกขาด คาสีโนซึ่งได้รับสัมปทานจากรัฐบาลเป็น Sociedade de Turismo e Diversões de Macau (STDM) ซึ่งเป็น บริษัทภายใต้การนำของสแตนลีย์ โฮ (Stanley Ho) บริษัทนี้ได้ผูกขาดคาสีโนในมาเก๊าเป็นระยะเวลา 40 ปี ต่อมา STDM ได้นำเอาเกมสโตร์ตะวันตกหลากหลายที่เป็นที่นิยมเข้ามา และได้ทำให้การเดินทางระหว่างมา เก๊าและฮ่องกงทันสมัย จึงมีนักพนันนับล้านคนเดินทางจากฮ่องกงเข้าสู่มาเก๊าในแต่ละปี (ดู IMF Country Report No. 17/50 pp.11-12)

ณ ปลายปี 1999 มาเก๊ากลับคืนสู่อธิปไตยของจีน โดยเป็นเขตบริหารพิเศษของจีน (“เขตบริหารฯ” หรือ Macau SAR) ในเดือนกรกฎาคม ปี 2000 มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการเกมมาเก๊า”(Macao Gaming Committee) ซึ่งมีหน้าที่ทำการศึกษถึงการพัฒนาระเบียบทางกฎหมาย กฎการบริหารและนโยบายที่ เกี่ยวข้องกับเกม ในเดือน สิงหาคม ปี 2000 คณะกรรมการเกมมาเก๊าได้จ้าง Arthur Andersen Worldwide มาศึกษาถึงการพัฒนากอุตสาหกรรมเกม และให้คำแนะนำกับรัฐบาลในช่วงการประชุมเริ่มต้น ต่อมาในเดือน สิงหาคม 2001 เขตบริหารพิเศษมาเก๊า ได้ออกกฎหมาย เลขที่ 16/2001 “กรอบกฎหมายสำหรับการ ดำเนินการเกมเสี่ยงโชคคาสีโน” (“Legal Framework for the Operations of Casino Games of Fortune”) ซึ่งระบุถึงการดำเนินการที่กำหนดคุณสมบัติ (eligibility) ของผู้ถือหุ้นใหญ่ และการบริหารจัดการคาสีโน ตลอดจนภาษีเกมที่ควรจะนำส่งรัฐบาล (Ibid.)

² Fantan เป็นเกมพนันดั้งเดิมของจีน การเล่นคล้ายกับรูเล็ต

³ ผู้ว่ามาเก๊าที่ชื่อ Jaime Silvério Marques ได้กำหนดนิยามของ “gaming” ว่า “เกมใดๆ ซึ่งเกิดผลที่ไม่อาจคาดเดาและ เกิดขึ้นโดยสุ่มเสี่ยงและชนะได้ด้วยโชคเท่านั้น เรียกว่า เกมแห่งโชค” (“Any game with results that are unpredictably and randomly generated and win purely by one’s luck is called games of fortune”).

เมื่อหมดอายุสัญญาสัมปทานของ STDM ณ 31 ธันวาคม 2001 เขตบริหารฯ ตกลงให้สัมปทานเกม 3 สัมปทาน เพื่อสร้างแรงขับเคลื่อนใหม่ให้อุตสาหกรรมเกม ตลอดจนวางรากฐานที่เข้มแข็งสำหรับการพัฒนาเกมในอนาคต ต้นเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2002 รัฐบาลประกาศผลการประมูล โดยให้สัมปทานใหม่กับบริษัทที่ชนะประมูล 3 ราย ประกอบด้วย (1) Sociedade de Jogos de Macau (“SJM” บริษัทลูกของ STDM ซึ่งถือหุ้นอยู่ร้อยละ 80), (2) Wynn Resorts (Macau) S.A. (“Wynn”) และ (3) Galaxy Casino, S.A. (“Galaxy”) โดยมีการเซ็นสัญญาสัมปทานเมื่อ 28 มีนาคม, 24 มิถุนายน และ 26 มิถุนายน ปี 2002 ตามลำดับ ต่อมาในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน เขตบริหารฯ ได้ปรับแก้สัญญาสัมปทานของ Galaxy โดยอนุญาตให้ Galaxy มีความสัมพันธ์สัมปทานย่อย (sub-concession relationship) กับ Venetians Macao S.A. (“Venetian” ของกลุ่ม Sands China) และเขตบริหารฯ ได้อนุญาตให้ผู้ชนะสัมปทานอีกสองรายสามารถขายสัมปทานย่อยได้ SJM เซ็นสัญญาสัมปทานย่อยกับกลุ่มพันธมิตรระหว่าง Pansy Ho Chiu-king และ MGM Mirage (“MGM”) (ปัจจุบันคือ MGM Resorts) เมื่อ 20 เมษายน 2005 ขณะที่ Wynn Resorts เซ็นสัญญาสัมปทานย่อยเมื่อ 8 กันยายน 2006 กับ Melco PBL Jogos (Macau), S.A. (“Melco PBL”) (ปัจจุบันคือ Melco Crown) ซึ่งเป็นกลุ่มพันธมิตรระหว่าง Melco และ PBL ผู้ประกอบการคาสิโนออสเตรเลียหลังจากที่มีการประกาศผู้ชนะได้สัมปทาน ผู้ได้สัมปทานทุกแห่ง ยกเว้น SJM ต้องใช้เวลาในการก่อสร้างคาสิโนและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (ดู <http://gaming.unlv.edu/abstract/macau.html>)

ในเดือน พฤษภาคม 2004 คาสิโนแห่งแรกของ Venetian ใช้ชื่อว่า Casino Sands เปิดดำเนินการโดยเป็นโครงการลงทุนในเกมแห่งแรกของบริษัทอเมริกันในเอเชีย ในปีเดียวกัน (2004) โครงการแรกของ Galaxy ชื่อว่า Casino Waldo เริ่มเปิดดำเนินการ สำหรับ Wynn โรงแรมคาสิโนแห่งแรกเริ่มก่อสร้างเมื่อ มิถุนายน 2004 และเปิดดำเนินการในเดือนกันยายน 2006 Melco PBL เปิดคาสิโนแห่งแรก ที่ชื่อ Casino Crown (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น Casino Altira) ในเดือนพฤษภาคม 2007 และในเดือนธันวาคม 2007 คาสิโนแห่งแรกของ MGM เริ่มดำเนินการ อนึ่ง สัญญาสัมปทานสำหรับ SJM และ MGM จะหมดอายุในปี 2020 ขณะที่สัญญาสัมปทานสำหรับ Galaxy Entertainment, Wynn Macau, Melco Crown และ Sands China จะหมดอายุในปี 2022 (ดู <http://gaming.unlv.edu/abstract/macau.html>)

กล่าวโดยสรุป การพนันในมาเก๊าถูกทำให้ถูกกฎหมายตั้งแต่ช่วงที่โปรตุเกสปกครองเมื่อ 168 ปีมาแล้ว (ตั้งแต่ปี 1847) และในช่วงทศวรรษ 1930 รัฐบาลโปรตุเกสเริ่มมีนโยบายให้สัมปทานผู้ประกอบการ จนปลายปี 1999 มาเก๊าถูกส่งคืนภายใต้การปกครองของจีน โดยเป็นเขตบริหารพิเศษ และรัฐบาลได้เปิดให้สัมปทานใหม่ โดยมีผู้ชนะประมูล 3 ราย ต่อมารัฐบาลได้ยอมให้มีสัมปทานย่อย ทำให้ผู้ประกอบการคาสิโนขยายเพิ่มเป็น 6 รายในปัจจุบัน

การประกอบการคาสิโน

ในกลุ่มผู้ได้สัมปทานและสัมปทานย่อยคาสิโนในมาเก๊า รวม 6 ราย ซึ่งประกอบด้วย SJM, Wynn, Galaxy, Venetian (Las Vegas Sands), MGM, และ Melco PBL ผู้ประกอบการรายใหญ่คือ SJM Holdings, Sands China, และ Galaxy Entertainment ซึ่งมีรายรับในช่วงปี 2014 อยู่ที่ 79.934, 73.743 และ 71.752 พันล้านดอลลาร์ฮ่องกงตามลำดับ ผู้นำในตลาดเกมของมาเก๊าแสดงโดยสัดส่วนรายรับจากเกมสำหรับปี 2014 จะเป็น SJM และ Sands China โดยมีส่วนแบ่งอยู่ที่ประมาณร้อยละ 23 ตามมาด้วยกลุ่ม Galaxy

Entertainment Group ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดที่ร้อยละ 21 ลำดับสี่เป็น Melco Crown Entertainment มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 13 และสองลำดับสุดท้าย เป็น MGM China และ Wynn Macau ด้วยส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 10 (CIMB, Travel and Leisure- Gaming ,2015 p. 14)

ณ กลางปี 2018 จำนวนคาสิโนในมาเก๊ามีรวม 41 แห่ง คาสิโน 26 แห่งตั้งอยู่บนคาบสมุทรมาเก๊า (Macau Peninsula) ส่วนคาสิโนอีก 15 แห่งตั้งอยู่บนเกาะไทปา จากจำนวนคาสิโนทั้งหมด SJM มีคาสิโน 20 แห่ง Galaxy มีคาสิโน 6 แห่ง Venetian มีคาสิโน 4 แห่ง Melco Crown (เดิมรู้จักในชื่อ Melco PBL) มีคาสิโน 3 แห่ง Wynn Resorts และ MGM Resorts มีคาสิโนอย่างละ 1 แห่ง คาสิโนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเป็น เดอะเวนิเซียน มาเก๊า (The Venetian Macau) ซึ่งมีพื้นที่ คาสิโน 550,000 ตารางฟุต มีเครื่องสล็อตมาซิ่น 3,400 เครื่อง และโต๊ะพนัน 800 โต๊ะ เดอะเวนิเซียนมาเก๊าเป็นรีสอร์ทแบบผสมผสาน (integrated resort) ที่มีห้องสวีท 3,000 ห้องและมีพื้นที่สำหรับจัดประชุมตลอดจนร้านค้าปลีก ดังตารางที่

4.1

ตารางที่ 4.1 ผู้ประกอบการคาสิโนและจำนวนคาสิโนในมาเก๊า

สัมปทาน/ปี (CONCESSIONAIRES/ Year)	2010 (พ.ศ. 2553)	2011 (พ.ศ. 2554)	2012 (พ.ศ. 2555)	2013 (พ.ศ. 2556)	2014 (พ.ศ. 2557)	2015 (พ.ศ. 2558) Q 1	2015 (พ.ศ. 2558) Q 2
SJM	20	20	20	20	20	20	20
Galaxy Casino, S.A.	5	6	6	6	6	6	6
Venetian Macau, S.A.	3	3	4	4	4	4	4
Wynn Resorts (Macau), S.A.	1	1	1	1	1	1	1
Melco Crown (Macau), S.A.	3	3	3	3	3	3	3
MGM Grand Paradise, S.A.	1	1	1	1	1	1	1
รวม	33	34	35	35	35	35	35

Source: MSAR Government Gaming Inspection & Coordination Bureau , Sands China Ltd.

จากตารางที่ 4.2 ปี 2018 มาเก๊ามีจำนวนคาสิโน อยู่ที่ 41 แห่ง โต๊ะเกม 6,586 โต๊ะ เครื่องเล่นสล็อตมาซิ่น 17,025 เครื่อง ทำรายได้คิดเป็นจำนวนเงิน 76,510 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ 12 ปีก่อนหน้า คือ ณ สิ้นปี 2002 มาเก๊ามีจำนวนคาสิโนเพียง 11 แห่ง โต๊ะเกม 339 โต๊ะ เครื่องเล่นสล็อตมาซิ่น 808 เครื่อง ทำรายได้คิดเป็นจำนวนเงิน 2,772.50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ถ้าเปรียบเทียบข้อมูลในช่วงระหว่างปี 2002 ถึงปี 2014 นั้น ในช่วงดังกล่าว จำนวนคาสิโนเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่า จำนวนโต๊ะเพิ่มขึ้นมากกว่า 16 เท่า จำนวนเครื่องเล่นสล็อตมาซิ่นและรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างละประมาณ 16 เท่า จำนวนโต๊ะและเครื่องเล่นสล็อตมาซิ่นยังเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2015 มาเก๊ามีจำนวนคาสิโนเท่าเดิม 35 แห่ง โต๊ะเกมเพิ่มเป็น 5,819 โต๊ะ เครื่องเล่นสล็อตมาซิ่น 14,213 เครื่อง อนึ่งมีข้อสังเกตว่า รายได้ของมาเก๊า ณ สิ้นปี 2014 ต่ำกว่ารายได้ ณ สิ้นปี 2013 ขณะที่รายได้ของมาเก๊า ณ สิ้นกันยายน ปี 2015 แสดงถึงแนวโน้มที่รายได้ทั้งปี 2015 จะต่ำกว่าของทั้งปี 2014 สำหรับสาเหตุหลักที่รายได้จากคาสิโนที่ลดลงมาจากการที่รายได้ลูกค้านักค้าปลีกที่ลดลงดังที่ได้กล่าวไปแล้ว รายรับจากธุรกิจคาสิโนในมาเก๊า สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 จำนวนคาสิโน เกม และรายรับ ในช่วงปี 2002- 2018

Casino Gaming Numbers & Revenues					
Year	Casinos	Gaming Tables	Slot Machines	Total Revenues	Revenues (\$Mil.USD)
2002	11	339	808	22,180	\$2,772.50
2003	11	424	814	28,672	\$3,584.00
2004	15	1,092	2,254	41,378	\$5,172.25
2005	17	1,388	3,421	46,047	\$5,755.87
2006	24	2,762	6,546	56,623	\$7,077.87
2007	28	4,375	13,267	83,022	\$10,377.75
2008	31	4,017	11,856	108,772	\$13,596.50
2009	33	4,770	14,363	119,369	\$14,921.13
2010	33	4,791	14,450	188,343	\$23,542.86
2011	34	5,302	16,056	267,867	\$33,483.38
2012	35	5,485	16,585	304,139	\$38,017.38
2013	35	5,750	13,106	360,749	\$45,093.25
2014	35	5,711	13,018	351,521	\$43,940.13
2015	35	5,819	14,213	121,645	\$22,002.00
2016	38	6,287	13,826	223,210	\$27,901.25
2017	40	6,419	15,622	265,743	\$33,217.88
2018	41	6,586	17,025	76,510	\$9,563.75

Source: Gaming Inspection and Coordination Bureau Macau SAR (2018).; 2018 data is through March 31.

รายได้คาสิโนแยกตามเกม สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 4.3 เกมประกอบด้วยบาคาร่า แบล็คแจ็ก รูเล็ต คูสเซีย⁴ สัตตโป๊กเกอร์ สล็อตมาซิน และอื่นๆ

หากเปรียบเทียบสัดส่วนการทำรายได้ของเกมประเภทต่างๆ บาคาร่าเป็นเกมที่มีสัดส่วนการทำรายได้สูงที่สุดเมื่อเทียบกับเกมประเภทอื่น โดยในปี 2002 บาคาร่ามีสัดส่วนการทำรายได้ร้อยละ 85.9 ของรายได้ทั้งหมด ตามด้วยคูสเซียที่ร้อยละ 2.9 แบล็คแจ็กร้อยละ 2.7 สล็อตร้อยละ 1.0 และเกมอื่นๆ อาทิ รูเล็ต และ เกมที่เหลืรวมร้อยละ 7.5 สำหรับในปี 2014 บาคาร่ามีสัดส่วนการทำรายได้ร้อยละ 90.8 ของรายได้ทั้งหมด ตามด้วยสล็อตที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.0 ถัดมาเป็น คูสเซียที่ลดลงเหลือร้อยละ 2.2 แบล็คแจ็กลดลงเหลือร้อยละ 0.8 และเกมประเภทอื่นๆ ที่เหลือร้อยละ 2.2

นอกจากนี้ตารางที่ 4.3 ดังกล่าวยังแสดงให้เห็นว่า ตลาดวีไอพี (วีไอพีบาคาร่า) ซึ่งมีสัดส่วนรายรับถึงร้อยละ 73.7 ในปี 2002 เริ่มมีสัดส่วนรายรับลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2012 จนถึงปี 2014 โดยลดลงจากร้อยละ 69.3 ในปี 2012 เป็นร้อยละ 66.1 ในปี 2013 และมาอยู่ที่ร้อยละ 60.5 ในปี 2014 เช่นเดียวกับเมื่อสิ้นปี 2017 ส่วนบาคาร่าที่ไม่ใช่วีไอพี จะมีสัดส่วนรายรับร้อยละ 12.2 ในปี 2002 และมีสัดส่วนรายรับเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2012 จนถึงปี 2014 โดยเพิ่มจากร้อยละ 21.8 ในปี 2012 เป็นร้อยละ 25.4 ในปี 2013 และมาอยู่ที่ร้อยละ 30.3 ในปี 2014 เช่นเดียวกับเมื่อสิ้นปี 2017

สาเหตุที่ตลาดวีไอพีบาคาร่ามีสัดส่วนต่อรายได้รวมลดลง และรายได้ของวีไอพีบาคาร่าในปี 2014 ลดต่ำกว่าของปี 2013 น่าจะเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ คือ (1) การที่สาธารณรัฐประชาชนจีนห้ามข้าราชการระดับกลางและระดับสูงเดินทางไปมาเก๊า ทำให้ผู้เล่นที่เป็น “ขาใหญ่” (High rollers) และผู้เล่นระดับพรีเมียมแมส (Premium mass players) จดเว้นจากการเข้ามาเก๊า (2) ผู้ประกอบการจังกี้ต (Junket operators) เพิ่มความระมัดระวังในการให้กู้ยืม ทำให้รายรับจาก เกมวีไอพี ลดลงอย่างต่อเนื่อง (3) การยกเลิกอุปกรณ์ยูเนียนเพย์ในคาสิโนและการต่อต้านฟอกเงิน มีผลต่อธุรกิจพรีเมียม เพราะผู้เล่นระดับพรีเมียมเท่านั้นที่เบิกเงินสดจากธุรกรรมดังกล่าว (4) นโยบายเข้มงวดเรื่องวีซ่าเดินทางผ่าน โดยลดระยะเวลาลงจาก 14 วันเหลือ 5 วันนับจากเดือนกรกฎาคม 2014 นโยบายนี้มีผลในทางลบต่อตลาดวีไอพี ซึ่งอ่อนแอตั้งแต่กลางปี 2014 เพราะผู้ประกอบการจังกี้ตส่วนใหญ่รวมทั้งผู้เล่นรายใหญ่ล้วนมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ และปกติวีไอพีจำนวนมากใช้วีซ่าผ่านเพื่อเข้ามาเก๊า

⁴ คูสเซียเป็นที่รู้จักกันในชื่อ Sic Bo ในคาสิโนอเมริกัน

ตารางที่ 4.3 รายรับของคาสิโนแยกตามประเภทของเกม ในช่วงปี 2002 - 2018

หน่วย: ล้านบาท (MOP)

Casino Revenue By Game								
Year	VIP Baccarat	Baccarat	Blackjack	Roulette	Cussec	Stud Poker	Slots	Other
2002	16,340	2,716	589	49	641	0	231	1,613.8
2003	22,178	3,102	637	47	682	16	236	1,772.8
2004	29,783	5,981	1,211	128	1,212	337	640	2,086.0
2005	28,864	10,448	1,459	186	1,526	522	1,250	1,792.4
2006	36,783	11,911	1,622	248	1,923	556	2,053	1,527.1
2007	55,762	16,515	1,917	371	2,755	750	3,594	1,360.9
2008	73,772	21,264	2,247	693	3,043	925	5,653	1,174.8
2009	79,834	25,498	1,903	694	2,826	938	6,503	1,174.7
2010	135,648	34,917	2,290	672	3,555	1,060	8,618	1,583
2011	196,126	48,669	2,712	783	4,774	1,309	11,425	2,069
2012	210,850	66,251	2,950	892	5,546	1,472	13,244	2,934
2013	238,524	91,599	3,052	940	6,756	1,661	14,384	3,833
2014	212,535	106,527	2,933	1,028	7,583	1,581	14,444	4,890
2015	127,818	75,212	2,352	930	6,347	1,134	11,754	5,293
2016	118,960	76,903	2,456	984	6,626	1,075	11,384	4,822
2017	150,673	84,283	2,662	1,143	7,480	1,170	13,164	6,032
2018	42,956	25,002	694	273	2,011	341	3,817	1,416

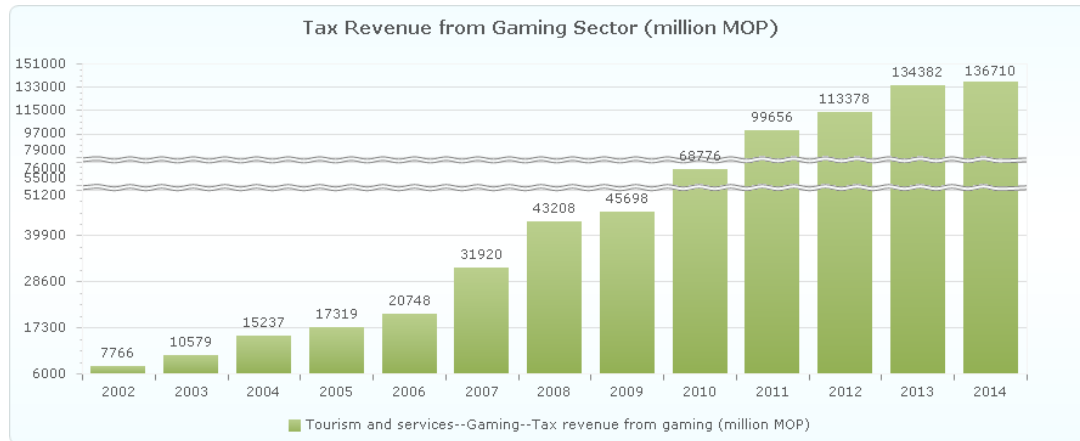
Source: Gaming Inspection and Coordination Bureau Macau SAR (2018); ; 2018 data is through March 31. <http://gaming.unlv.edu/abstract/macau.html>. Retrieved March 9, 2018.

สำหรับรายรับรวมจากเกมของมาเก๊าเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สาเหตุหลักมาจากนโยบายการเปิดเสรีการพนันคาสิโนตั้งแต่ปี 2002 และการที่มาเก๊าเป็นเขตปกครองเดียวในจีนที่ยอมให้เล่นคาสิโนได้โดยถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2014 รายรับจากเกมเริ่มลดลง และยังคงลดลงต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน สาเหตุหลักมาจากการที่เศรษฐกิจจีนชะลอตัวลงในการเติบโต ประกอบกับรัฐบาลจีนมีการรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชัน การห้ามข้าราชการระดับกลางและระดับสูงเดินทางเข้ามาเก๊า การต่อต้านการฟอกเงินด้วยวิธีต่างๆ เหล่านี้ทำให้ตลาดลูกค้ายูฟ่าพีของมาเก๊าหดตัวลง มีผลกระทบถึงรายรับรวมจากเกม

ในแง่ภาษีรายรับภาษีเกม (Tax revenue from gaming) เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้น 17.6 เท่าในช่วงปี 2002 เปรียบเทียบกับปี 2014 นั่นคือรายรับภาษีเกมเพิ่มจาก 7,766 ล้านบาท (ประมาณ 34,950 ล้านบาท⁵) ในปี 2002 มาเป็น 136,710 ล้านบาท (ประมาณ 615,195 ล้านบาท) ในปี 2014 ภาษีเกมพนันเป็นรายได้หลักของรัฐบาลมาเก๊าและมีสัดส่วนต่อรายรับของรัฐบาล (Public revenue) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 51 ในปี 2002 (รายรับภาษีอยู่ที่ 7,766 ล้านบาท และรายรับรัฐบาลอยู่ที่ 15,226 ล้านบาท) มาเป็นร้อยละ 84.5 ของรายรับรัฐบาลในปี 2014 (รายรับภาษีเกมอยู่ที่ 136,710 ล้านบาท และรายรับรัฐบาลอยู่ที่ 161,861 ล้านบาทหรือประมาณ 728,375 ล้านบาท)

⁵ คิวอัตราแลกเปลี่ยน 1 บาทเท่ากับ 4.50 บาท

ภาพที่ 4.2 รายรับภาษีเกมการพนัน



การพนันในมาเก๊าได้รับการรับรองโดยกฎหมายตั้งแต่ช่วงปี 1850 เมื่อรัฐบาลโปรตุเกสได้รับรองกิจกรรมในเขตปกครองตนเอง ตั้งแต่นั้นมามาเก๊าได้กลายเป็นที่รู้จักทั่วโลกว่าเป็น “เมืองหลวงแห่งการพนันของโลก” มาเก๊ามีคาสิโนถึง 33 แห่ง นอกจากคาสิโนแล้ว กิจกรรมการพนันของมาเก๊ายังมีอีกหลากหลาย ทั้งการแข่งม้า การแข่งสุนัข ลอตเตอรี่ ฯลฯ ซึ่งกำหนดอายุผู้เล่นไม่ต่ำกว่า 18 ยกเว้นคาสิโนที่ต้องมีอายุเกิน 21 ปี ช่องทางการเล่นพนันในมาเก๊ามีหลากหลาย ทั้งการเข้าไปเล่นในสถานประกอบการที่ได้รับอนุญาต การเล่นพนันออนไลน์ในเดือนกรกฎาคม 2014 ธนาคารโลกเปิดเผยตัวเลข ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวประชากร (GDP per head) ว่า เขตบริหารพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือ มาเก๊า ในการปกครองของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์บนจีนแผ่นดินใหญ่จีดีพีต่อหัวเพิ่มขึ้นจาก 78,929 เหรียญสหรัฐฯ ต่อคนต่อปี ในปี 2012 เป็น 80,528 เหรียญสหรัฐฯ ต่อคนต่อปีในปี 2013 โดยตัวเลขดังกล่าวทำให้ มาเก๊าแซงหน้าประเทศสวิตเซอร์แลนด์กลายเป็นประเทศที่ประชากรมีรายได้มากที่สุดเป็นอันดับ 4 ของโลก โดยมาเก๊าซึ่งมีประชากรไม่ถึงหกแสนคน ถือเป็นดินแดนด้านการพนันอันดับหนึ่งของโลก ด้วยรายรับจากการพนันในปี 2013 สูงถึง 45,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ราว 1.485 ล้านล้านบาท) หรือมากกว่าเมืองลาสเวกัส ของสหรัฐอเมริกาเกือบ 7 เท่า (Macau Gambling Revenue Suffers First Full-Year Fall, 2013)

ภาพที่ 4.3 Macau Revenue per Visitor



แม้ว่าปี 2014 รายได้จากการพนันของมาเก๊าจะลดลงเล็กน้อย เนื่องจากผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลก และนโยบายการกวาดล้างและปราบปรามนักการเมือง-ข้าราชการคอร์รัปชัน อย่างเคร่งครัดของประธานาธิบดี สี จิ้นผิง ผู้นำจีน แต่ถือว่าเศรษฐกิจมาเก๊ายังมีรายได้หล่อเลี้ยงจากการพนันที่สูงมาก คือมากกว่า 44,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁶ หรือ รว 1.452 ล้านล้านบาท⁶

4.2 โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล

กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในมาเก๊า จะไม่มีโดยตรงดังเช่นประเทศอื่นๆ แต่อาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ จะเกี่ยวข้องมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเด็นนั้นๆ เป็นสำคัญ ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional law) กฎหมายการบริหาร (Administrative law) กฎหมายภาษีอากร (Tax law) กฎหมายบริษัท (Company law) กฎหมายสัญญา (Contract law) และกฎหมายอาญา (Criminal law) ตามลำดับ (Jorge Godinho, 2007)

อย่างไรก็ตามตามกฎหมายนั้น คาสีโนในมาเก๊าถูกกำกับดูแลโดย Gaming Inspection and Coordination Bureau (Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos) แห่งเขตพิเศษมาเก๊า หน่วยงานนี้ปกติเป็นที่รู้จักกันในชื่อย่อ (ภาษาโปรตุเกส) ว่า DICJ หน้าที่ของ DICJ คือให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้บริหารสูงสุดของมาเก๊าเกี่ยวกับความหมายและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ สำหรับการประกอบการคาสีโนเสี่ยงโชค (Casino games of fortune) หรือเกมด้านอื่นๆที่นำเสนอให้สาธารณชน

ความรับผิดชอบของ DICJ ประกอบด้วย

1. ร่วมมือในการให้ความหมาย การประสานงานและการดำเนินงานของนโยบายทางเศรษฐกิจสำหรับการประกอบการคาสีโนเสี่ยงโชค หรือเกมด้านอื่นๆ ตลอดจน pari-mutuels และกิจกรรมเกมที่นำเสนอให้สาธารณชน
2. ตรวจสอบ ควบคุม และกำกับกิจกรรมของผู้ได้รับสัมปทาน โดยเฉพาะความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบและพันธะสัญญาที่เกี่ยวข้อง
3. ตรวจสอบ ควบคุม และกำกับความสามารถและความถูกต้องทางการเงินของผู้ได้รับสัมปทานหรือบุคคลอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
4. ร่วมมือกับรัฐบาลในกระบวนการอนุมัติที่ตั้งและสถานที่ ตลอดจนการจัดประเภทการประกอบการเกมเสี่ยงโชคคาสีโนหรือเกมด้านอื่น
5. อนุมัติและรับรองอุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินงานของผู้ที่ได้รับอนุมัติสัมปทาน
6. ออกใบอนุญาตสำหรับ junket promoter ของเกมเสี่ยงโชคคาสีโนหรือกิจกรรมเกมอื่นๆ
7. ตรวจสอบ ควบคุม และกำกับกิจกรรมและการส่งเสริมของ junket promoters โดยเฉพาะความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบและพันธะสัญญาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความรับผิดชอบตามที่ระบุในกฎหมายที่ใช้บังคับ
8. ตรวจสอบ ควบคุม และกำกับความถูกต้อง (Eligibility) ของ junket promoter รายเดี่ยวหรือเป็นกลุ่ม รวมถึงพันธมิตรและพนักงานหลัก
9. สอบสวนและลงโทษการละเมิดการดำเนินการตามกระบวนการที่เหมาะสมตามกฎหมาย

⁶ China's Antigraft Campaign Blamed for Macau's First Recorded Full-Year Decline in Gambling Revenue

10. สร้างความมั่นใจว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับสัมปทานกับรัฐบาลและสาธารณชนสอดคล้องกับกฎระเบียบและก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดให้กับเขตบริหารพิเศษมาเก๊า
11. ดำเนินการใดๆ ด้วยสามารถ นอกเหนือจากที่กำหนดข้างต้น แต่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ตามคำสั่งของผู้บริหารสูงสุดหรือตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ยังมี Problem Gambling Prevention and Treatment Division ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่สังกัดกรมการสวัสดิการสังคมแห่งมาเก๊า (Macao Department for Social Welfare) ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานสวัสดิการสังคม (Social Welfare Bureau : IAS) เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ปี 1999 ([ดูhttp://www.ias.gov.mo/en/about-swb/department-information](http://www.ias.gov.mo/en/about-swb/department-information)) IAS ร่วมมือกับหน่วยงานบริการทางสังคมต่างๆ และมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของสังคมผ่านสวัสดิการ บริการนโยบายกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ ปัญหาจากการพนันนั้นมี IAS รับผิดชอบระดับนโยบาย โดยมี Problem Gambling Prevention and Treatment Division มีฐานะเป็นสำนักงานเลขานุการดำเนินการประสานงานกับเครือข่ายกับองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมต่างๆ หน่วยงานได้รับการจัดสรรจากภาครัฐ โดยทางการมาเก๊า ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับสัมปทานคาสิโน จะต้องจ่ายค่าสัมปทานให้รัฐ อัตราภาษีปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 35 ของรายรับรวมจากเกมการพนัน (Gross Gaming Revenue หรือ GGR)⁷ จ่ายเข้ากองทุนมาเก๊าร้อยละ 1.6 (สูงสุดไม่เกินร้อยละ 2) จ่ายให้กองทุนโครงสร้างพื้นฐาน/การท่องเที่ยว/สวัสดิการสังคม ร้อยละ 1.4 ถึง 2.4 (สูงสุดไม่เกินร้อยละ 3) (<http://gaming.unlv.edu/abstract/macau.html>; Retrieved on Nov. 4/2015)

นอกเหนือจากนี้ยังมีการจ่ายพรีเมียมคงที่กับพรีเมียมต่อโต๊ะ VIP ต่อโต๊ะประเภทอื่น และต่อเครื่องสล็อตมาซึน ในทางปฏิบัติอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective tax rate) ของคาสิโนในมาเก๊าจะใกล้เคียงกับร้อยละ 35-40 ของรายได้รวมจากเกมการพนัน (GGR)

4.3 การจัดการผลกระทบ

ผลกระทบทางเศรษฐกิจของคาสิโน ถ้าพิจารณาจากตัวเลขทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2002 -2014 พบว่า GDP เพิ่มขึ้นประมาณ 7.9 เท่าจาก 56,298.5 ล้านปาทาคาในปี 2002 เป็น 443,297.9 ล้านปาทาคาในปี 2014 GDP ต่อหัวเพิ่มจาก 128,433 ปาทาคาในปี 2002 เป็น 713,514 ปาทาคาในปี 2014 ([ดู http://www.dsec.gov.mo/PredefinedReport.aspx?ReportID=32](http://www.dsec.gov.mo/PredefinedReport.aspx?ReportID=32))

สำหรับธุรกิจ MICE (Meeting, Incentives, Conferencing, Exhibitions) การจัดงาน (Events) ที่เริ่มในปี 2009 เคยมีการจัดงานสูงสุด 1,399 ครั้ง ในปี 2010 อัตราการว่างงานลดลงจากร้อยละ 3.4 ณ ปี 2002 เป็นอยู่ที่ร้อยละ 0.4 ณ ปี 2014 นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของ Wu & Chen (2015, pp. pp 285-298) พบว่า กลุ่มตัวอย่างจากมาเก๊าให้ลำดับความสำคัญกับผลกระทบด้านเศรษฐกิจของการพนันคาสิโนจากมากไปหาน้อยดังนี้ 1) การเพิ่มขึ้นของราคาอสังหาริมทรัพย์ 2) อัตราเงินเฟ้อเลวลง 3) การเพิ่มขึ้นในการบริโภคของนักท่องเที่ยว 4) การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าโภคภัณฑ์ 5) การเพิ่มขึ้นของอัตราการจ้างงานในท้องถิ่น 6) การผลักดันการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง 7) การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าบริโภค 8) การเพิ่มขึ้นของรายได้ผู้

⁷ รายรับรวมจากเกมเป็น เงินชนะสุทธิ (Net wins) ที่ได้จากคาสิโน (Sands China Ltd., Annual Report 2014 p. 116)

พำนักรักษา 9) การเพิ่มขึ้นในการแข่งขันของธุรกิจ 10) การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์และบริการ 11) ทางเลือกงานแคบลงสำหรับกลุ่มผู้มีอายุน้อย และ 12) วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลางค่อยๆ ล้มไป

สำหรับผลกระทบทางสังคมนั้น รายงานวิจัยดังกล่าวพบว่าผลกระทบมากที่สุดเป็นการเพิ่มพนักงานต่างชาติ ตามด้วยการส่งเสริมชื่อเสียง ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะมาเก๊าเริ่มเน้นพัฒนาอุตสาหกรรม MICE จึงทำให้ต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติ ส่วนในแง่ชื่อเสียงมาเป็นลำดับหลัง น่าจะเป็นเพราะอุตสาหกรรมเกมการพนันของมาเก๊าที่มีชื่อเสียงพอสมควรอยู่แล้ว ส่วนผลกระทบอื่นเรียงตามลำดับถัดมา จะเป็นการที่มีสวัสดิการทางสังคมดีขึ้น ตามด้วยภาพลักษณ์โดยรวมที่ดีขึ้น การมีเวลาทำงานที่ไม่กำหนดแน่นอน การมีความเป็นอยู่ของผู้พำนักรักษาดีขึ้น การมีผู้มีปัญหาติดการพนันเพิ่มขึ้น การมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในการบริหารของรัฐบาล การบิดเบือนค่านิยมทางสังคม การมีความปลอดภัยสาธารณะที่เลวลง และท้ายสุดเป็นการเพิ่มขึ้นของจำนวนอาชญากรรมตามลำดับ

ในแง่ประเด็นการเพิ่มขึ้นของสวัสดิการสังคม โดยข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลมาเก๊าจ่ายเงินให้ผู้พำนักรักษาในมาเก๊าปีละ MOP\$ 5000-6000 (ประมาณ US\$ 625-750) (ประมาณ 18,750 – 22,500 บาท คิดจากเงิน 1 เหรียญสหรัฐเท่ากับ 30 บาท) และจ่ายให้ผู้พำนักรักษาชั่วคราวประมาณ ปีละ MOP\$ 3000-3600 (ประมาณ US\$ 375-450) ตั้งแต่ปี 2008 และได้ให้สวัสดิการต่างๆ อาทิ ให้การศึกษาฟรีเพิ่มขึ้นจาก 10 ปีเป็น 15 ปี ค่ารักษาพยาบาลฟรี และ ช่วยค่าโดยสารรถประจำทางสำหรับผู้อายุเกิน 65 ปี ส่วนผลกระทบในเรื่องการเพิ่มขึ้นของจำนวนอาชญากรรมนั้น งานวิจัยชิ้นอื่น เช่น Lo (2005) และ Vong (2004) ชี้ว่ากลุ่มอาชญากรรม (Organized crime) ในมาเก๊าลดจำนวนลงหลังจากมีการเปิดเสรีใบอนุญาตคาสีโนในปี 2002 อย่างไรก็ตาม วัน (Wan, 2012) ซึ่งใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน 17 แห่งพบว่าร้อยละ 41 ของผู้ถูกสัมภาษณ์เชื่อว่าอัตราอาชญากรรมเพิ่มขึ้น เนื่องจากการพัฒนาของภาคการพนันคาสีโน ทั้งนี้ สถิติจากตำรวจกองปราบ (Judiciary police) ของมาเก๊าในปี 2010 เปิดเผยว่าคดีอาชญากรรมในมาเก๊าช่วงปี 2002 ถึง 2008 เพิ่มขึ้นร้อยละ 52.5 (9,088 คดีในปี 2002 เทียบกับ 13,864 คดีในปี 2008) และคดีที่เกี่ยวข้องกับการพนันเพิ่มขึ้นร้อยละ 37.8 (1,093 คดีในปี 2005 เทียบกับ 1,506 คดีในปี 2008)

ดังนั้น รัฐบาลของมาเก๊ารวบรวมความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งโครงการ Exclusion ซึ่งเป็นโครงการกีดกันตัวผู้เล่นการพนันจากคาสีโนทั้งหมด โดยไม่ต้องรอการอนุญาตหรือได้รับความยินยอมจากเจ้าตัว เพื่อเป็นมาตรการในการแก้ปัญหาการติดพนัน โดยสภานิติบัญญัติกำลังวิเคราะห์ร่างกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาการกีดกันตนเองจากการพนัน กฎหมายชี้ให้เห็นว่าบุคคลนั้นสามารถถูกกีดกันออกจากคาสีโนได้หากพวกเขายื่นคำร้องขอด้วยตนเองหรือมีคำขอจากญาติของตน รวมทั้งการกีดกันโดยไม่ต้องรอความยินยอมจากเจ้าตัวอีกด้วย (The Social Welfare Bureau of Hong Kong, 2016)

4.4 โครงสร้างระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาของเขตบริหารพิเศษมาเก๊า แบ่งออกเป็น 2 ช่วง เช่นกัน ช่วงก่อน ปี 1997 การศึกษาภาคบังคับ 7 ปี และตั้งแต่ ปี 1997 เป็นต้นมาการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ซึ่งเป็นระบบในปัจจุบัน สำหรับระดับการศึกษา แบ่งออกเป็น การศึกษาระดับอนุบาล 3 ปี ระดับชั้นประถมศึกษา อีก 6 ปี และการศึกษาระดับ

มัธยมศึกษา 6 ปี สำหรับระบบการศึกษาของมาเก๋ามีลักษณะเด่นในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาที่มีความหลากหลายในรูปแบบ และส่วนใหญ่จะเป็นการบริหารและจัดการเรียนการสอนของภาคเอกชน มีการจัดหลักสูตรอย่างหลากหลายวิชาและเน้นให้เด็กศึกษาเรียนรู้ภาษาจีน ภาษาโปรตุเกส และภาษาอังกฤษ ปัจจุบันมาเก๋ามีมหาวิทยาลัย 10 แห่ง และมีจำนวนนักศึกษา ประมาณ 25,000 คน (<https://www.classbase.com/countries/Macau/Education-System>,เข้าถึงข้อมูล 9 มีนาคม 2561)

ภาพที่ 4.4 ระบบการศึกษาในมาเก๊า

Education	School/Level	Grade From	Grade To	Age From	Age To	Years
Primary	Elementary Education	1	6	6	12	6
Primary	Lower Secondary	7	9			3
Seconda...	Higher Secondary Education	10	11	13		2
Post-secondary	Undergraduate	15	16			3
Tertiary	Graduate	16	18			1
Tertiary	Doctoral					3

ที่มา: <https://www.classbase.com/countries/Macau/Education-System> (เข้าถึงข้อมูล 9 มีนาคม 2561)

4.5 รูปแบบการป้องกันการพนัน

จากการสำรวจผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีระดับการยอมรับสำหรับความรับผิดชอบจากการพนันจากคะแนนเต็ม 10 ดังนี้ องค์กรการศึกษาและชุมชนต่างๆ (Education and Other Community Organizations) มีความตระหนักและรับผิดชอบต่อสังคมสูงสุด คือ 5.5 คะแนน ตามมาด้วย รัฐบาล (Government) 5.0 คะแนน ศูนย์การป้องกันและรักษาโรคความเสี่ยงจากการเล่นการพนัน 4.8 คะแนน ผู้ประกอบการเกมการพนัน 4.4 คะแนน และ นักเล่นพนัน 4.1 คะแนน ตามลำดับ (Institute for the Study of Commercial Gaming, University of Macau Responsible Gambling Awareness Survey, December 2017)

1. การสัมมนาเพื่อป้องกันปัญหาจากการพนัน

Problem Gambling Prevention and Treatment Division ให้บริการจัดสัมมนาบรรยายให้ความรู้ เกี่ยวกับการป้องกันความผิดพลาดจากการเล่นพนัน โดยกำหนดเป้าหมายได้แก่เด็กและเยาวชน กลุ่มผู้สูงวัย และครอบครัวของผู้เล่นพนัน การสัมมนาใช้เวลา 1-1.30 ชม. โดยผู้ที่สนใจเข้าร่วมสัมมนาสามารถดาวน์โหลดแบบฟอร์มการลงทะเบียนได้จากเว็บไซต์ของสำนักงานฯ และส่งแบบฟอร์มเพื่อสมัครกลับไปยัง กองป้องกันและบำบัดปัญหา สำนักสวัสดิการสังคม ทางไปรษณีย์หรือโทรสาร (ดู <http://iasweb.ias.gov.mo/cvf/en/community.jsp>)

ภาพที่ 4.5 การสัมมนาเกี่ยวกับการป้องกันความผิดพลาดจากการเล่นพนัน



2. โครงการพิเศษด้านการศึกษาชุมชน

สำนักสวัสดิการสังคม สนับสนุนสถาบันสวัสดิการเอกชนในการพัฒนาแผนการป้องกันปัญหาการพนันที่ออกแบบมาสำหรับกลุ่มต่างๆ โดยเน้นการสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างการเล่นพนันอย่างมีความรับผิดชอบ

โครงการ “Smart Teen Plan”

โปรแกรมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความตระหนักของผู้เข้าร่วมการพนันที่เป็นปัญหาและสร้างเครือข่ายการป้องกันปัญหาการพนันในชุมชนซึ่งจะช่วยเพิ่มภูมิคุ้มกันจากปัญหาการพนันและกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกในการพึ่งพาตนเองผ่านการมีส่วนร่วมทางสังคม เป้าหมายของโปรแกรม Smart Teens คือเยาวชนมาเก๊าอายุระหว่าง 12 ถึง 29 ปีและเป้าหมายของ Smart Ambassador เป็นชาวมาเก๊าที่มีอายุเกิน 29 ปี (ดู http://www.umac.mo/iscg/Events/RG_symposium/booklet/Report%20on%20RG%202009-2013_En.pdf)

ภาพที่ 4.6 Smart Teen Plan



โครงการ “Rainbow Life Gaming Industry Employees Service Program”

เป้าหมายของโครงการ “Rainbow Life” คือพนักงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมกาสิโนและสมาชิกในครอบครัวของพนักงาน วัตถุประสงค์ของโปรแกรมคือ

- 1) เพื่อช่วยให้พนักงานลดความเครียดในการทำงานและชีวิต
- 2) เพื่อช่วยให้พนักงานพัฒนาตนเองและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน
- 3) เพื่อสร้างความสัมพันธ์และส่งเสริมความสามัคคีระหว่างพนักงานและครอบครัว
- 4) เพื่อส่งเสริมให้พนักงานมีส่วนร่วมในงานสังคมสงเคราะห์อาสาสมัครเพื่อเพิ่มความรู้สึของการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและมาเก๊า

ภาพที่ 4.7 “Rainbow Life Gaming Industry Employees Service Program”



3.6 ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชน

โครงการ “Personal Finance Awareness Plan”

The Education and Youth Affairs Bureau จัดกิจกรรมการแข่งขันและเข้าค่ายกิจกรรมการศึกษาทางการเงินของนักเรียนพร้อมทั้งมอบทุนแก่โรงเรียนเครือข่ายที่ปรึกษาการป้องกันการพนัน 9 แห่ง สำหรับการจัดกิจกรรมป้องกันการเล่นการพนันในโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของมาเก๊า และได้จัดอบรมการบริหารเงินและการป้องกันการพนันอย่างต่อเนื่อง สำหรับครูและที่ปรึกษาของนักเรียน เพื่อช่วยให้เข้าใจวิธีการส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการป้องกันการพนัน (http://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=&langsel=E#)

ภาพที่ 4.8 การอบรมการบริหารเงินและการป้องกันการพนันในเยาวชน



ภาพที่ 4.9 การแข่งขันออกแบบเกมป้องกันการพนันในการเข้าค่ายของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษา



ภาพที่ 4.10 ละครเวทีป้องกันการพนันและผลกระทบจากการพนัน



นอกจากนั้น The Education and Youth Affairs Bureau ได้จัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่ความรู้ สร้างความตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบที่มาจากการเล่นการพนันอีกหลายรูปแบบ (Responsible Gambling Organizing Committee, 2013) เช่น

- มอบหมายให้องค์กรวิชาชีพพัฒนาตำราเรียน “คุณธรรมและพลเมือง” สำหรับนักเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งเพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับการป้องกันการเล่นการพนันให้มากขึ้น
- เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันการพนันอย่างต่อเนื่องผ่านวิทยุมาเก๊า
- บรรยายพิเศษในโครงการ "มาเก๊าเยาวชน"
- สนับสนุนหน่วยงานและองค์กรในการจัดกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดกิจกรรมการศึกษาการป้องกันการพนันเพื่อเพิ่มความตระหนักของเยาวชน
- จัดทำ “Parenting Guide for Financial Education” เพื่อให้ผู้ปกครองมีแนวทางในการป้องกันเยาวชนใช้จ่ายเงินเพื่อการพนัน

ภาพที่ 4.11 Parenting Guide for Financial Education



ภาพที่ 4.12 การอบรมเชิงปฏิบัติการ “ การรู้เท่าทันการพนัน” สำหรับครูผู้สอนชั้นประถมและมัธยมศึกษา



กิจกรรมต่างๆ ของ Social Welfare Bureau (<http://www.ias.gov.mo/en/home>)

1. “ The Role of Gaming Mathematics in the Prevention of Problem Gambling Behaviors”

ในปี 2009 ได้จัดกิจกรรม “Responsible Gambling” เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบจากการพนันแก่กลุ่มต่างๆ ในสังคม กลุ่มเป้าหมายได้แก่ ผู้ที่กำลังศึกษาวิชาการสอนคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมาเก๊า คณาจารย์ และนักศึกษาชั้นปีที่ 4

2. “ Casino Mathematics Workshop - The Role of Mathematics in the Prevention of Problem Gambling”

เป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อใช้วิชาคณิตศาสตร์ในการสอนวิธีป้องกันปัญหาการพนัน กลุ่มเป้าหมายได้แก่ ข้าราชการพลเรือนที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาและอาจารย์ผู้มีหน้าที่ในการฝึกอบรม รวมถึงผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการพนัน

ภาพที่ 4.13 Responsible Gambling Activities



3. “Problem Gambling and Responsible Gambling”

จัดบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันและผลกระทบจากการติดพนัน แก่ คณาจารย์และนักศึกษา Kiang Wu Nursing College of Macau จำนวน 100 คน

4. Kiosk Ambassador Training Program

ในปี 2012 จัดการอบรมแก่ตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ เช่น ครู นักเรียน อาสาสมัคร ที่สนใจและมีความห่วงใยปัญหาที่เกิดจากการพนันในมาเก๊า จำนวน 171 คน

ภาพที่ 4.14 Ambassador Training Program



5. “Responsible Gambling Universities Awareness Day”

ในปี 2013 จัดกิจกรรมรณรงค์สร้างความตระหนักเรื่องการเล่นพนันอย่างมีความรับผิดชอบ โดยผู้เข้าร่วมกิจกรรมเป็นนักศึกษาจาก มหาวิทยาลัยมาเก๊า มาเก๊าโพลีเทคนิค Institute Macau University of Science and Technology และ The Institute for Tourism Studies. จำนวน 560 คน

ภาพที่ 4.15 Responsible Gambling Universities Awareness Day



บทที่ 5

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 ผลการศึกษา

ประเทศสิงคโปร์

ผลการศึกษาแบ่งออกเป็นสองประเด็น คือ ประเด็นแรก โครงสร้างการจัดการพนันในสิงคโปร์ และประเด็นที่สอง โครงการป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนในสิงคโปร์ ดังนี้

ประการแรก โครงสร้างการจัดการพนันในสิงคโปร์ ประกอบด้วย การจัดระเบียบธุรกิจการพนันของรัฐ การจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายขึ้นมารับผิดชอบ การจัดสรรงบประมาณ และเน้นการบูรณาการในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือ

1.การจัดระเบียบธุรกิจการพนันของรัฐ

ธุรกิจการพนันในประเทศสิงคโปร์ มีฐานคิดมาจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมคู่กัน โดยการพนันพนันพื้นบ้านจัดเป็นการพนันประเภท Social Gambling เน้นเหตุผลทางสังคม ส่วนการพนันประเภท Business Gambling จะเป็นการพนันประเภทที่หารายได้เข้ารัฐเน้นเหตุผลทางเศรษฐกิจ รัฐบาลสิงคโปร์จะมีการควบคุมอย่างเข้มงวด เช่น ธุรกิจคาสีโน แข่งม้า และการทายผลกีฬา เป็นต้น

อย่างไรก็ตามบทบาทของรัฐจึงให้ความสำคัญต่อการจัดระเบียบธุรกิจการพนันทั้งในเชิงควบคุมและกำกับดูแลจากหลายฝ่ายงาน ได้แก่ กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) กำกับดูแล TOTEBOARD ควบคุมกฎระเบียบของ Singapore Turf Club และ Singapore Pools สำหรับกิจการพนันประเภท แข่งม้า ลอตเตอรี่ การทายผลกีฬาหรือเกมต่างๆ ส่วนกระทรวงมหาดไทย กำกับดูแลการประกอบธุรกิจคาสีโนในสิงคโปร์ ชื่อ “คณะกรรมการกำกับกิจการคาสีโน” (Casino Regulatory Authority – CRA) ขณะที่กระทรวงพัฒนาสังคมและครอบครัว กำกับดูแล Public Education and Outreach, Gambling Safeguards Division ซึ่งหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่เป็น Secretariat ของ NCPG และกระทรวงสาธารณสุข กำกับดูแลคณะกรรมการบริหารจัดการปัญหาเสพติดแห่งชาติ (The National Addictions Management Service : NAMS) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รณรงค์และสร้างกระบวนการเรียนรู้ปัญหาจากการพนันและสิ่งเสพติดต่างๆ โดยองค์กรและหน่วยงานทั้งหมดนี้จะทำงานร่วมกัน

2.องค์กรตามกฎหมาย ประกอบด้วย คณะกรรมการ Singapore Totalisator Board และ คณะกรรมการ Casino Regulatory Authority (CRA) รายละเอียด ดังนี้

2.1 คณะกรรมการ Singapore Totalisator Board

Singapore Totalisator หรือเรียกว่า Tote Board จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1988 เป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการอนุญาตให้มีการแต่งตั้งตัวแทน องค์กร หรือสโมสรแข่งม้าสิงคโปร์ (the Singapore Turf Club) ให้ประกอบกิจการแข่งม้า และเครื่องเล่นทายผลกีฬาอีกทั้งมอบอำนาจให้ Singapore

Pools (Private) Limited ซึ่งเป็นบริษัทสาขาของ Tote Board ดำเนินธุรกิจลอตเตอรี่ การทายผลกีฬา คณะกรรมการชุดนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายชื่อ the Singapore Totalisator Board Act 1987 อำนาจหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การบริหารจัดการกองทุนที่จัดเก็บจากรายได้จากการพนัน การเล่นเกมต่าง ๆ รวมทั้งค่าธรรมเนียมการเข้าไปในคาสิโนที่จัดตั้งในสิงคโปร์

โครงสร้างคณะกรรมการ Tote Board ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐและผู้แทนองค์กรเอกชน ได้แก่ ข้าราชการกระทรวงพัฒนา ชุมชน เยาวชนและกีฬา กระทรวงการคลัง กระทรวงสุขภาพ (กระทรวงสาธารณสุข) กระทรวงกลาโหม ตัวแทนจากสมาชิกรัฐสภา ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน 2 คน และตัวแทนภาค ธุรกิจ 2 คน อย่างไรก็ตาม Tote Board มิได้เป็นองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารคือกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจสั่งให้ Tote Board ดำเนินการตามมาตรการหรือนโยบายที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ หากพบว่า Tote Board ใช้ อำนาจหน้าที่ที่ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องหรือขัดกับบทบัญญัติกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งให้ Tote Board ดำเนินการตามแนวทางที่มอบหมายได้

อำนาจหน้าที่ของ Tote Board ตามกฎหมาย the Singapore Totalisator Board Act 1987 พบว่า การทำงานของ Tote Board มีลักษณะเป็นองค์กรกำกับดูแล (Regulator) เช่น การออกหรือแก้ไขปรับปรุง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการแข่งม้า ลอตเตอรี่ การทายผลกีฬาหรือเกมต่าง ๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ ควบคุมองค์กรหรือผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

การจัดสรรรายได้ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนที่จัดเก็บจากรายได้จากการพนัน การเล่นเกมต่าง ๆ จะจัดสรรให้แก่โครงการแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรก การจัดสรรให้แก่หน่วยงานของรัฐ กลุ่มที่ 2 การจัดสรรให้แก่บุคคลหรือองค์กรทั่วไป ทั้งนี้ โครงการที่จะได้รับการจัดสรรจะต้องมีลักษณะคือ เป็นโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนอย่างมีนัยสำคัญ หรือมีลักษณะเป็นนวัตกรรม (Innovative) และทำงานร่วมกันเพื่อ บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือเป็นการทำงานในลักษณะพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ ในเรื่องใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญระดับชาติ อย่างไรก็ตาม กองทุนนี้จะไม่สนับสนุนโครงการที่มีเป็นประโยชน์ส่วนบุคคล หรือโครงการ ที่สนับสนุนนโยบายของพรรคการเมืองหรือรัฐบาล กลุ่มศาสนาการค้าขายเชิงธุรกิจ การให้กู้ยืมเงินหรือการให้ สินเชื่อ

2.2 คณะกรรมการ Casino Regulatory Authority (CRA)

หน่วยงานกำกับดูแลการประกอบธุรกิจคาสิโนในสิงคโปร์ ชื่อ “คณะกรรมการกำกับกิจการคาสิโน” (Casino Regulatory Authority - CRA) หรือคณะกรรมการ CRA เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่า ด้วยการควบคุมคาสิโน ค.ศ. 2006 (the Casino Control Act, 2006) โดยในมาตรา 8 กำหนดวัตถุประสงค์ ของคณะกรรมการชุดนี้ไว้ 3 ประการคือ 1) เพื่อควบคุม กำกับการบริหารจัดการและการประกอบกิจการ คาสิโน มิให้เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมหรือการแสวงประโยชน์โดยมิชอบ 2) เพื่อให้ความมั่นใจว่า การเล่นเกมในคาสิโนเป็นไปอย่างสุจริต ไม่มีการโกงผู้เล่น และ 3) ควบคุมผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากคาสิโน โดยเฉพาะผลกระทบต่อเยาวชน กลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง (Vulnerable Persons) และผลกระทบต่อ สังคมโดยรวม

กลไกการบริหารงานของ CRA มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคาสิโนมาตรา 12 ที่จะแต่งตั้ง คณะกรรมการชุดอื่น ๆ ที่มีได้เป็นกรรมการ CRA เพื่อให้ความเห็นในการปฏิบัติงานแก่คณะกรรมการ CRA และสามารถมอบอำนาจบางอย่างของคณะกรรมการ CRA ตามความเหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ ที่ CRA กำหนดไว้ ปัจจุบันมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจบัญชีรายทางการเงิน คณะกรรมการควบคุมการปฏิบัติตามกฎระเบียบของผู้ประกอบกิจการคาสิโน คณะกรรมการทรัพยากรบุคคล คณะกรรมการกฎระเบียบ และคณะกรรมการที่ปรึกษาทางเทคโนโลยี

3.การจัดสรรงบประมาณ

ที่มาของเงินกองทุนที่จัดเก็บจากรายได้จากการพนัน

1) Tote Board หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนที่จัดเก็บจากรายได้จากการพนัน การเล่นเกมต่าง ๆ จะจัดสรรให้แก่โครงการแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรก การจัดสรรให้แก่หน่วยงานของรัฐ กลุ่มที่ 2 การจัดสรรให้แก่บุคคลหรือองค์กรทั่วไป ทั้งนี้ โครงการที่จะได้รับการจัดสรรจะต้องมีลักษณะคือ เป็นโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนอย่างมีนัยสำคัญ หรือมีลักษณะเป็นนวัตกรรม (Innovative) และทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือเป็นการทำงานในลักษณะพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ ในเรื่องใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญระดับชาติ

2) ผู้ประกอบการธุรกิจคาสิโนทั้ง 2 แห่ง ได้แก่ Resorts World Sentosa และ Marina Bay Sands จะต้องจ่าย License Fee, Application Fees และ Fines เป็นรายปีให้แก่รัฐบาล โดยผ่าน CRA ในปี 2015-2016 มีรายได้รวม 40.5 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ และเพิ่มขึ้นเป็น 44.7 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ในปี 2016-2017 ดังตารางที่ 5.1 หลังจากนั้น CRA จะต้องจัดเงินเข้ากองทุนฯ ร้อยละ 17 ของกำไรสุทธิของแต่ละปี

ตารางที่ 5.1 License Fee, Application Fees และ Fines ในปี 2016-2017

	Note	2016/2017 \$	2015/2016 \$
Income			
License fee		43,794,521	38,443,836
Application fees		748,230	1,558,950
Fines		176,800	498,800
		<u>44,719,551</u>	<u>40,501,586</u>

4.วางกลยุทธ์สู่เป้าหมาย

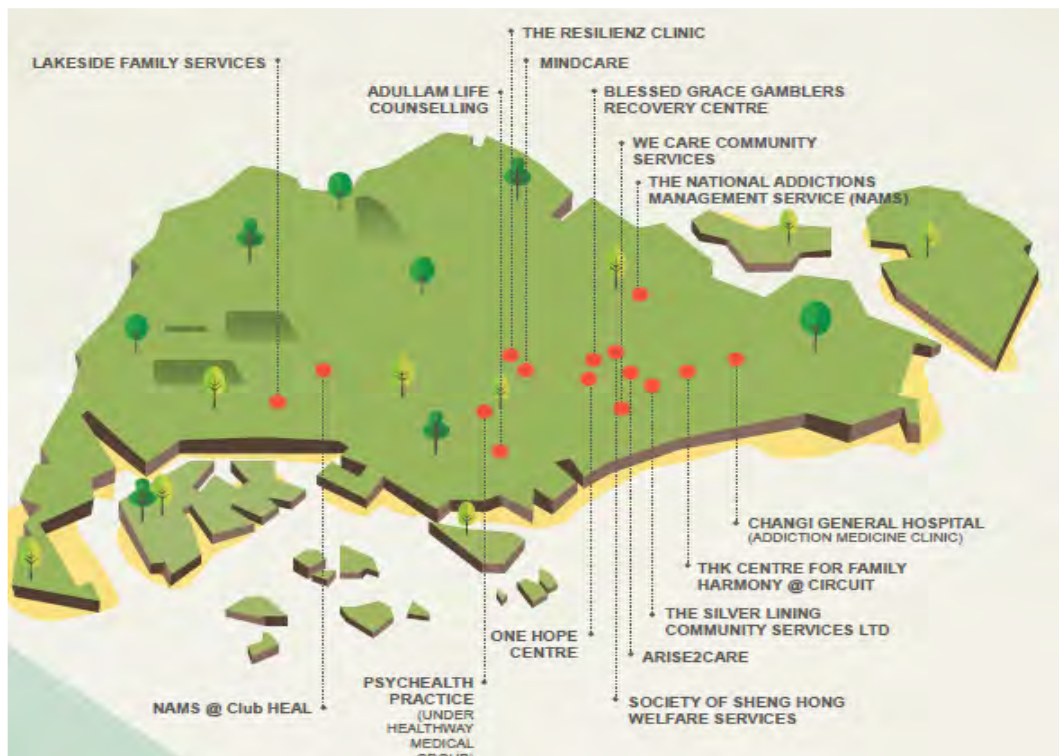
เน้นการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมลงไปเชิงลึกในระดับพื้นที่ เช่น การทำงานของ Lakeside Family Service จึงทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาผู้ติดพนัน (Pathological Gamblers) ลดลงจากร้อยละ 2.9 เหลือเพียงร้อยละ 0.9 ของผู้เล่นพนันเมื่อสิ้นปี 2017 จากผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่มีความชัดเจน มีองค์กรในการขับเคลื่อนในเชิงบูรณาการ ทำงานร่วมกันหลายฝ่ายงานทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า โดยรัฐจัดสรรงบประมาณดำเนินการอย่างเหมาะสมและเพียงพอ

กล่าวคือ เมื่อย้อนไปในปี 2006 ครั้งนั้นยังไม่มีมาตรการหนักถึงปัญหาการพนันมากนัก ในส่วนของ NCPG เองมีการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันผลกระทบจากการพนันเพียงร้อยละ 12 ของผลการดำเนินงาน ในขณะที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 63 ในปี 2017 แสดงถึงการตื่นตัวและการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการอนุญาตให้มีการพนันที่ถูกกฎหมาย โดยการป้องกันจะครอบคลุมในทุกกลุ่มเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเด็ก เยาวชน วัยทำงาน สมาชิกในครอบครัว ผู้สูงอายุ และใช้วิธีการที่หลากหลายเพื่อให้ความรู้แก่ทุกกลุ่ม ถึงโทษและผลกระทบที่จะได้รับหากเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการพนัน

อีกทั้งการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง และความร่วมมือภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร มูลนิธิต่างๆ เพื่อร่วมกันป้องกันและแก้ไขเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพนัน ก่อให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ บริหารทรัพยากรที่มี

ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยในปี 2017 นอกจากดำเนินงานร่วมกับ 3 หน่วยงานด้านสาธารณสุขซึ่งสนับสนุน และจัดโปรแกรมการดูแลรักษาผู้มีปัญหาจากการพนันครบวงจร อย่าง Medical Group, The Resilienz Clinic and Thye Hua Kwan Centre for Family Harmony @ Circuit แล้วนั้น NCPG ยังประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาคเอกชน 9 แห่ง กระจายอยู่ทุกมุม เพื่อสนับสนุนการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการพนันครอบคลุมในทุกพื้นที่ หนึ่งในนั้นได้แก่ Lakeside Family Service ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่มีความเข้มแข็งในการดำเนินงานช่วยเหลือสังคมมาโดยตลอด และเริ่มมุ่งเน้นการป้องกันการพนันอย่างจริงจัง นับตั้งแต่มีการอนุญาตให้ตั้งคาสิโนโดยถูกกฎหมายในสิงคโปร์ ดังภาพที่ 5.1

ภาพที่ 5.1 โครงข่ายการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม



ประการที่สอง โครงการการป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชน

สิงคโปร์ได้ก่อตั้งระบบการดูแลรักษาผู้ป่วยหรือครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมกาสิโนการติดสารเสพติด (ยาเสพติด สุรา บุหรี่) และสิ่งที่ไม่ใช่สารเสพติด (เกม การพนัน) โดยอาศัยหลักการดูแลอย่างเป็นองค์รวม เน้นการรักษาที่ตัวบุคคล ครอบครัวและชุมชนสังคม มีหน่วยงานสุขภาพจิตชุมชนลงเยี่ยมบ้านหรือโรงเรียนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้อื่นที่ได้รับผลกระทบจากผู้ป่วยทั้งโดยตรงและโดยอ้อมและช่วยให้ครอบครัวหรือชุมชนเรียนรู้การอยู่ร่วมกับผู้ป่วยจิตเวช การให้ความช่วยเหลือการจัดหางานทำเพื่อลดภาระผู้ป่วยต่อครอบครัวหรือชุมชน และในปี 2005 รัฐบาลสิงคโปร์จัดตั้ง NCPG ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบต่อการพนัน หลังจากที่มีรัฐบาลตัดสินใจให้มีการจัดธุรกิจการพนันอย่างถูกกฎหมาย เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ต่อสู้กับปัญหาการพนันในประเทศสิงคโปร์ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องพิษภัยการพนันให้แก่ประชาชน ให้ความรู้ ความเข้าใจ การป้องกันเด็กและวัยรุ่นเล่นการพนัน รวมไปถึงการบริการให้คำปรึกษาครบวงจร และแนะนำข้อมูลสำหรับการรักษาผู้ที่เป็นโรคติดการพนัน

ระบบการศึกษาของสิงคโปร์เน้นการให้ทางเลือกแก่เด็ก ฝึกเด็กให้ตรงกับความสามารถและเน้นการเรียนรู้ด้านภาษาอังกฤษและภาษาที่พูดมาแต่กำเนิด (Mother tongue language) ได้แก่ จีนกลาง มาเลย์

และทมิฬ มีโรงเรียนระดับประถมถึงเตรียมอุดมศึกษาทั้งหมด 369 แห่ง เด็กที่มีอายุ 3-6 ปี สามารถเข้ารับการศึกษาก่อนวัยเรียน (Pre-school) ที่โรงเรียนอนุบาล ซึ่งหลักสูตร 3 ปีจะเน้นให้เด็กพัฒนาทักษะการเข้าสังคม และการเรียนรู้ด้านอื่น ๆ รวมถึงทักษะด้านภาษา ส่วนเด็กที่มีอายุ 7-12 ปี (เกรด 1 ถึง 6) จะได้รับการศึกษาภาคบังคับที่ระดับขั้นประถม (Primary school) ซึ่งเป็นหลักสูตร 6 ปี แบ่งออกเป็นสองช่วง คือ ปีที่ 1-4 เป็นช่วงปูพื้นฐาน (Foundation stage) เน้นการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษ ภาษาที่พูดมาแต่กำเนิด คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์จากนั้นจะเป็นช่วงปรับตัว (Orientation stage) ซึ่งเด็กนักเรียนชั้นประถมปีที่ 5 จะได้เข้าชั้นเรียนในแต่ละวิชาตามความสามารถของนักเรียนในวิชานั้น ๆ หรือที่เรียกว่า Subject-based learning เมื่อจบการศึกษาในปีที่ 6 แล้ว นักเรียนจะต้องผ่านการสอบเลื่อนชั้น ระดับประเทศ (Primary School Leaving Examination – PSLE) เพื่อเข้าเรียนในระดับชั้นมัธยมต่อไป

เด็กที่มีอายุ 13-16 ปี (เกรด 7 ถึง 11) ต้องเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (Secondary school) ซึ่งแบ่งเป็น 3 หลักสูตร คือ แบบเร่งรัด (Express) ซึ่งเป็นหลักสูตร 4 ปี ส่วนแบบธรรมดาสามัญวิชาการ (Normal-Academic) และแบบธรรมดาสามัญเทคนิค (Normal-Technical) ใช้เวลา 5 ปีการจัดเด็กให้เข้ากับหลักสูตรขึ้นอยู่กับคะแนน PSLE ของเด็กแต่ละคน เมื่อจบหลักสูตรแล้ว เด็กต้องเข้ารับการสอบ General Certificate of Education (GCE) เพื่อเข้าศึกษาต่อในวิทยาลัยและสถาบันเฉพาะทาง

เด็กอายุ 17-19 ปี สามารถเข้ารับการศึกษาระดับเตรียมอุดมศึกษา (Post-secondary) โดยมี 3 ทางเลือก ได้แก่ (1) เข้าศึกษาที่ Junior college/ centralized institute ซึ่งทางเลือกนี้จะเน้นการศึกษาด้านวิชาการ (2) เข้าเรียนต่อใน Polytechnics ซึ่งมีการเรียนการสอนทั้งวิชาการและภาคปฏิบัติเพื่อให้ได้อนุปริญาณ์ก่อนเข้ามหาวิทยาลัย หรือ (3) เข้าศึกษาที่ Institute of Technical Education เพื่อทำงานทันทีหลังจบการศึกษา

ส่วนระดับมหาวิทยาลัยนั้นสิงคโปร์มีอยู่ 6 แห่ง แต่ละแห่งล้วนมีอำนาจในการบริหารจัดการเป็นของตนเอง (Autonomous) โดย National University of Singapore (NUS) และ Nanyang Technological University (NTU) ได้รับการจัดอันดับให้เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกและเอเชีย

ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเยาวชน

1. โครงการ RISK เป็นโครงการหนึ่งที่ NCPG ต้องการกระตุ้นให้เด็กและเยาวชนตระหนักรู้ถึงปัญหาการพนันและอันตรายจากการพนัน โดยร่วมกับ Southeast CDC's และ Youth2Youth Network ผลิตหนังสือ 15 นาที เป็นเรื่องราวของเด็กหนุ่มที่ตกอยู่ในวังวนของการเล่นพนันผ่านกีฬาที่เขาชื่นชอบอย่างฟุตบอลโดยไม่เจตนา แต่ความกดดันและความต้องการที่จะเป็นนักกีฬาเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของหญิงสาวที่ตนสนใจทำให้เขาเข้าไปพัวพันกับการพนันจนถล่มทลาย RISK เป็นหนังสือที่สอดแทรกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัยรุ่นที่เกิดปัญหาจากการพนัน โดยเผยแพร่ทางเว็บไซต์ www.teenage.com.sg เป็นเวลา 3 เดือน รวมถึงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของ NCPG เว็บไซต์ Youth.SG และทาง YouTube โครงการนี้มีเยาวชนเป็นส่วนร่วมในการสร้างหนังสือ ทำให้น้องๆ และสื่อความหมายสามารถสื่อถึงเยาวชนคนรุ่นเดียวกันได้ดีกว่าการรับนโยบายจากระดับบนสู่ล่าง

2. โครงการ Handling Underaged Gambling (HUG) เป็นโครงการที่ NCPG ร่วมกับ St. Andrew's Lifestreams ซึ่งเป็นแผนกหนึ่งของโรงพยาบาล St. Andrew's Mission จัดโปรแกรมที่มีชื่อว่า “Handling Underaged Gambling” หรือ HUG ซึ่งกลุ่มเป้าหมายได้แก่นักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาและอนุปริญาณ์ ใน 6 สถาบัน จำนวน 2,055 คน โปรแกรมนี้จะเน้นให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายที่เกิดจากปัญหาการพนัน และหากพวกเขาต้องการคำปรึกษาหรือต้องการความช่วยเหลือสามารถประสานหน่วยงานใดได้บ้าง โปรแกรมนี้ช่วยปลูกฝังความคิดที่ถูกต้องและค่านิยมที่จะต่อต้านการเล่นพนันแก่เด็กและเยาวชน

3. **โครงการ Be Yourself, Be in Control** เป็นโครงการที่ NCPG ร่วมกับสภาพัฒนาชุมชน ตะวันตกเฉียงใต้ หรือ CDC จัดการอบรมเชิงปฏิบัติการ “Be Yourself, Be in Control” ในโรงเรียนมัธยมศึกษา 4 แห่ง เด็กนักเรียนจำนวน 640 คน โดยเน้นการให้ความรู้แก่เยาวชนเกี่ยวกับผลด้านลบของการเล่นพนัน อีกทั้งจัดแข่งขันออกแบบโปสเตอร์ซึ่งมีผู้เข้าประกวดจากทั่วประเทศมากกว่า 170 ราย ผู้ชนะได้รับการพิมพ์ลายที่ออกแบบลงในโปสการ์ดเพื่อแจกจ่ายให้แก่เยาวชนผ่านช่องทางต่างๆ

4. **โครงการ Win Big, Don't Gamble** เป็นโครงการที่ NCPG ร่วมกับเป็นกิจกรรม Roadshow ที่จัดขึ้น ณ Methodist Children and Youth Centre (MCYC) จัดขึ้นในโรงเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาจำนวน 10 แห่ง สื่อประชาสัมพันธ์ในการจัดกิจกรรมประกอบด้วยเครื่องมือทางการศึกษาซึ่งใช้สำหรับทุกโรงเรียนในสิงคโปร์ เช่น การผลิตสารคดีให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายของการพนันการพูดคุยแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับการพนันในเยาวชน การจัดโปสเตอร์นิทรรศการการพนัน รวมถึงการจัดแสดงเกมคอมพิวเตอร์แบบโต้ตอบที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยสถาบันวิจัยการพนันของเยาวชนที่มีชื่อเสียง

ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กประถม-มัธยมศึกษา

1. **THE AMAZING CHATEAU** เป็นเกมซึ่งถูกสร้างและพัฒนาโปรแกรมโดย International Centre for Youth Gambling Problems and High-Risk Behaviours, McGill University ประเทศแคนาดา ได้รับรางวัลเหรียญเงิน Horizon International Interactive Media Productions ครั้งที่ 5 ประจำปี 2006 THE AMAZING CHATEAU เป็นเกม CD-ROM กลุ่มเป้าหมายสำหรับเด็กนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาเกรด 4 ถึง 6 ในเกมจะมีกิจกรรมที่หลากหลาย เด็ก ๆ จะได้เรียนรู้วิธีแยกแยะระหว่างเกมที่ต้องใช้ทักษะความชำนาญของตนกับเกมที่ใช้เพียงโชคหรือดวง เกมยังให้แนวคิดสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเล่นพนัน เช่น ความเสี่ยงจากการพนัน โอกาสที่จะติดพนัน ตลอดจนผลกระทบจากการติดพนัน

2. **HOOKED CITY** เป็นเกมซึ่งถูกสร้างและพัฒนาโปรแกรมโดย International Centre for Youth Gambling Problems and High-Risk Behaviours, McGill University ประเทศแคนาดา เช่นเดียวกับเกม THE AMAZING CHATEAU เป็นเกมที่ได้รับรางวัลเหรียญทอง Horizon International Interactive Media Productions ประจำปี 2007 เนื้อหาของเกมเน้นสร้างความตระหนักและแนวทางป้องกันการพนันสำหรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาเกรด 7 ถึง 11 เป้าหมายหลักของเกมเป็นเกมที่ใช้การสื่อสารสองทางเพื่อให้เยาวชนสามารถเรียนรู้ข้อมูลพื้นฐานและความเสี่ยงจากอันตรายของการพนัน เสริมสร้างทักษะทางสังคม เปลี่ยนทัศนคติและความเชื่อที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนัน การผจญภัยในเกมนี้กระจายกิจกรรมต่างๆ ภายในเมือง โดยผู้เล่นจะถูกส่งไปยังสถานที่ต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือ Tom ชายหนุ่มที่ถูกจับกุมโดย Mr.Hook ผลการเล่นในแต่ละด่านหากชนะก็จะได้นำไปเป็นเบาะแสในการตามหาเพื่อช่วยเหลือ Tom

ทั้งสองโปรแกรมได้รับการประเมินเพื่อให้มั่นใจว่าพฤติกรรมการเล่นในเกมไม่เป็นอันตรายต่อผู้เล่น หลังจากนั้นหลายเดือนได้ติดตามผลเด็กที่ใช้โปรแกรมพบว่า เกมมีประสิทธิภาพในหลายด้านที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาการพนัน เช่น ความรู้ของนักเรียนเกี่ยวกับปัญหาการพนันในวัยเด็กมีเพิ่มขึ้น รวมทั้งความเชื่อที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนันลดลง

ฮ่องกง

ธุรกิจการพนันในฮ่องกง มีฐานคิดมาจากเหตุผลทางด้านสังคมและเศรษฐกิจคู่กัน โดยการพนันพื้นบ้านจัดเป็นการพนันประเภท Social Gambling เน้นเหตุผลเชิงสังคม เช่น การเล่นไพ่บนกระจอก (Mahjong) ส่วนการพนันประเภท Business Gambling จะเป็นการพนันประเภทที่หารายได้เข้ารัฐเน้นเหตุผล

เชิงเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลจะมีกฎหมายควบคุมอย่างเข้มงวด เช่น แข่งม้า ธุรกิจคาสีโน และการทายผลกีฬา เป็นต้น

ประการแรก โครงสร้างการจัดการพนันในฮ่องกง ประกอบด้วย การจัดระเบียบธุรกิจการพนันของรัฐ การจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายขึ้นมารับผิดชอบ การจัดสรรงบประมาณ และเน้นการบูรณาการในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือ

1.การจัดระเบียบธุรกิจการพนันของรัฐ

การเล่นพนันในฮ่องกงนั้นมีมายาวนาน การเล่นไพ่กระจอก (Mahjong) หรือการเล่นไพ่กลายเป็นกิจกรรมทางสังคมอย่างหนึ่งของเพื่อนหรือสมาชิกในครอบครัวในตอนเย็นหรือช่วงเทศกาลต่อมาภาครัฐมีนโยบายที่จะควบคุมการเล่นพนันที่ถูกกฎหมายขึ้น เพราะมีนักพนันที่ติดพนันจนกลายเป็นนักพนันที่มีปัญหา (Problem gamblers) การประกาศใช้กฎหมายการพนันฉบับดังกล่าว เพื่อกำกับการพนันในฮ่องกง โดยประชาชนสามารถเล่นการพนันเพื่อพักผ่อนหย่อนใจและเพื่อความบันเทิงภายใต้การจำกัด ผู้ให้บริการและสถานบริการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น และในปี 2003 คาสีโนในฮ่องกงถือเป็นการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประชาชนชาวฮ่องกงมีการเล่นการพนันเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ปัจจุบันประเภทการเล่นพนันที่คนฮ่องกงนิยมเล่น คือ สลากกินแบ่งแบบ Mark 6 lottery การแข่งม้า (Horse racing) การเล่นคาสีโนในมาเก๊า (Macau) การพนันทายผลฟุตบอล ฯลฯ โดยสลากกินแบ่งแบบ Mark 6 เป็นประเภทการพนันที่ได้รับความนิยมมากที่สุดจากชาวฮ่องกงถึงร้อยละ 61.8 สลากกินแบ่งชื่อ “Mark 6” มีเงินรางวัลแจ็กพอตเริ่มตั้งแต่ 5 ล้านเหรียญฮ่องกง หรือคิดเป็นเงินไทยราว 20 ล้านบาท และสามารถเงินรางวัลจะเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ ถ้าไม่มีผู้ถูกรางวัลในงวดนั้น ๆ จะมีเงินรางวัลแจ็กพอตสะสมสูงถึง 60 ล้านเหรียญฮ่องกงหลายครั้ง ปัจจุบัน Mark 6 มีการประกาศรางวัลสัปดาห์ละ 3 ครั้ง คือ วันอังคาร วันพฤหัสบดี และวันเสาร์หรืออาทิตย์ สำหรับมาตรการคุ้มครองเยาวชนจากการเล่น lottery คือ กฎหมายกำหนดอายุผู้ซื้อต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป

ปัจจุบันรัฐบาลฮ่องกงกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการเล่นพนันในสถานที่หรือกิจกรรมกีฬาบางอย่าง เช่น การแข่งม้า และการทายผลฟุตบอล โดยมีหน่วยงานของรัฐที่ควบคุม กำกับดูแลอย่างเข้มงวดเหตุผลที่ฮ่องกงมีนโยบายอนุญาตให้มีการเล่นการพนันบางประเภทอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก็เพราะรัฐบาลเห็นว่า คนฮ่องกงส่วนหนึ่งมีความต้องการที่จะเล่นพนัน ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดให้มีการเล่นพนันอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีการควบคุมตรวจสอบ เพราะการพนันที่ผิดกฎหมายจะทำให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ นานา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการหลอกลวง ฉ้อโกง ธุรกิจกู้ยืมเงินนอกระบบกลายเป็นแหล่งรายได้ในการทำคามผิดกฎหมายอาญาอย่างไก็ดี รัฐบาลฮ่องกงเห็นความจำเป็นที่จะต้องควบคุม จำกัดให้มีการอนุญาตเล่นพนันอย่างเข้มงวดเช่น เล่นพนันได้เฉพาะในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต (Authorized gambling outlets) เท่านั้นแม้ว่าฮ่องกงจะอนุญาตให้มีการเล่นพนันในสถานที่บางแห่ง หรือในกีฬาบางประเภทได้ แต่ยังคงห้ามไม่ให้มีการเล่นพนันในลักษณะบ่อนคาสีโน เพราะรัฐบาลห่วงเกรงถึงผลกระทบทางสังคมที่จะเกิดขึ้น จึงมีความแตกต่างจากกรณีของมาเก๊า อีกทั้งจากการศึกษาพบว่า เดิมนั้น รัฐบาลฮ่องกงยังไม่มีมีการอนุญาตให้มีการเล่นพนันออนไลน์หรือการเล่นพนันผ่านสื่ออินเทอร์เน็ตเข้ามาเกี่ยวข้อง หากพบว่ามีการเล่นพนันในลักษณะดังกล่าว จะถือว่าขัดต่อกฎหมายการพนันของฮ่องกง ยกเว้นกรณีการดำเนินการรับพนันทายผลฟุตบอลของ Hong Kong Jockey Club

2.องค์กรตามกฎหมาย

รัฐบาลฮ่องกงได้ตรากฎหมายชื่อ the Gambling Ordinance ในปี ค.ศ.1977 เพื่อควบคุมให้มีการขออนุญาตจัดกิจการการพนันที่ถูกกฎหมาย และกำหนดบทลงโทษทางอาญาในกรณีการพนันผิดกฎหมาย โดยมีกระทรวงมหาดไทย (Home Affairs Bureau) และคณะกรรมการพนันทายผลและลอตเตอรี่ (Betting and Lotteries Commission) มีหน้าที่ในการกำกับและควบคุม ดังนี้

กระทรวงมหาดไทย (Home Affairs Bureau) ถือเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการพนัน โดยรัฐบาลฮ่องกงไม่มีนโยบายส่งเสริมให้มีการเล่นพนัน ด้วยการจำกัดสถานที่หรือกิจกรรมที่อนุญาตให้เล่นพนันได้ โดยมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่น ๆ ควบคุมการออกใบอนุญาต และอนุญาตให้องค์กรเอกชนบางแห่งดำเนินการในกิจกรรมกีฬาบางเรื่อง ซึ่งการพนันที่ได้รับอนุญาตให้เล่นอย่างถูกกฎหมายฮ่องกงมีหลายประเภทดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้ที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพนันจะต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับการพนันที่ผิดกฎหมายคือ การพนันที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือเป็นการพนันที่ดำเนินการโดย bookmaker หรือผู้ที่จัดให้มีการพนันขึ้น ซึ่งได้ดำเนินการภายนอกสถานที่ที่กำหนดไว้ การพนันที่ถูกกฎหมายจะต้องดำเนินการผ่าน Hong Kong Jockey Club เท่านั้น

คณะกรรมการพนันทายผลและลอตเตอรี่ (Betting and Lotteries Commission) เป็นคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย the Betting Duty Ordinance เดิมทีนั้นคณะกรรมการชุดนี้มีชื่อว่า the Football Betting and Lotteries Commission ซึ่งจะจำกัดเฉพาะเรื่องการพนันทายผลฟุตบอล ต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเมื่อปี 2006 เพื่อให้มีความรับผิดชอบในการพนันทายผลกีฬาประเภทอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะกรณีการพนันแข่งม้า คณะกรรมการชุดนี้ได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าการเกาะฮ่องกง มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารสูงสุดของ Home Affairs Bureau คือผู้ที่มีตำแหน่งเป็น The Secretary for Home Affairs

3.การจัดสรรงบประมาณ

รัฐบาลฮ่องกงได้จัดตั้ง กองทุนชื่อ “Ping Wo Fund” ในปี ค.ศ. 2003 เพื่อสนับสนุนด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการพนัน และผลกระทบที่เกิดจากการพนัน วัตถุประสงค์หลักของกองทุนนี้มี 3 ประการคือ (1) การศึกษาและวิจัยปัญหาการพนันและประเด็นที่เกี่ยวกับการพนัน (2) เผยแพร่ข้อมูล ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องมาตรการป้องกันหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดจากการพนัน (3) ให้คำปรึกษา บำบัดรักษา รวมถึงการเยียวยา หรือจัดบริการสนับสนุนให้แก่คนพนันที่เป็นโรคติดพนัน หรือให้คำปรึกษาผู้ที่มิใช่คนพนันแต่ได้รับผลกระทบจากผู้เล่นพนัน เช่น สมาชิกในครอบครัวที่ได้รับผลกระทบ จากการศึกษาพบว่าในช่วง 2 ปีแรกที่มีการจัดตั้งกองทุนนี้ Hong Kong Jockey Club ได้ดำเนินการจัดสรรเงินรายได้ส่วนหนึ่งให้แก่กองทุนนี้ คิดเป็นเงิน 24 ล้านเหรียญฮ่องกง และจัดสรรเงินรายปี ปีละหลายสิบล้านเหรียญฮ่องกง กองทุนนี้ยังรับเงินบริจาคจากประชาชนทั่วไปด้วย กองทุนนี้ได้ให้งบประมาณจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ที่เป็นโรคติดพนันและครอบครัว 4 แห่ง ภายในปี 2019 HKJC ได้ให้คำมั่นว่าจะบริจาคเงินให้กองทุน Ping Wo จำนวนเงิน 360 ล้านดอลลาร์ฮ่องกง

4.วางกลยุทธ์สู่เป้าหมาย

เน้นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง และความร่วมมือภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร มูลนิธิต่างๆ เพื่อร่วมกันป้องกันและแก้ไขเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพนัน ก่อให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ บริหารทรัพยากรที่มีให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างเช่น กระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้ Hong Kong Education City (Hkedcity) จัดโปรแกรมระยะยาว 2 ปี มุ่งเป้าไปยังเยาวชน นักเรียน ครูอาจารย์ ผู้ปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ภายใต้ชื่อแคมเปญ “Say No to Gambling” แคมเปญการศึกษานี้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน Ping Wo หรือโครงการ Tung Wah Group of Hospitals (TWGHs) ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจาก Hong Kong Jockey Club จัดโครงการเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้ต่อความเสี่ยงจากการพนันออนไลน์ รวมทั้ง Yuk Lai Hin Counselling Centre ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน Ping Wo ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นในปี 2007 เพื่อให้การรักษาผู้ติดการพนัน ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ติดพนันม้าแข่ง ไพ่นกกระจอก และ mark-six โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายไปที่กลุ่มครอบครัวและเยาวชน ศูนย์ Yuk Lai Hin ยังได้สร้างแคมเปญการรับรู้เรื่องการพนันผ่านวิดีโอรูปแบบละครอีกด้วย

ประการที่สอง โครงการการป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนในฮ่องกง

The Hong Kong Jockey Club ในฐานะเป็นผู้ผูกขาดการจัดการแข่งม้า การแข่งขันฟุตบอล และชาลลอตเตอรี่ HKJC จะต้องสนับสนุนกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ของสังคม ในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ด้านศิลปวัฒนธรรมและมรดก การศึกษาและการฝึกอบรม กิจกรรมบริการผู้สูงอายุ การช่วยเหลือฉุกเฉินและการบรรเทาความยากจน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บริการทางด้านครอบครัว บริการทางการแพทย์และสุขภาพ บริการฟื้นฟูสมรรถภาพ ส่งเสริมกีฬาและสันทนาการ และการพัฒนาเยาวชน โดยในปี 2014 HKJC ได้บริจาคเงินจำนวน 3.6 พันล้านดอลลาร์ฮ่องกงผ่านกองทุน Ping Wo ให้แก่ 168 โครงการ แก่ชุมชน และองค์กรการกุศล โดย HKJC มีเป้าหมายในการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อการพนัน เพื่อลดผลกระทบเชิงลบของปัญหาการพนัน เน้นสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองความต้องการในการเล่นการพนันและการเพิ่มผลประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจจากการพนันให้กับชุมชน ผ่านการจ้างงานและการเสียภาษี ในขณะที่เดียวกันก็จัดกิจกรรมเพื่อช่วยลดผลกระทบจากการพนันที่อาจเกิดกับประชาชนและชุมชนอีกด้วย

ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนัน

1. “Say No to Gambling” โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ Hong Kong Education City (Hkedcity) จัดโปรแกรมระยะยาว 2 ปี มุ่งเป้าไปยังเยาวชน นักเรียน ครูอาจารย์ ผู้ปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพนันภายใต้ชื่อแคมเปญ “Say No to Gambling” ดำเนินการผ่านเว็บไซต์ www.saynotogambling.net ที่เชื่อมต่อกับสื่อการเรียนการสอนเกี่ยวกับการพนัน กลุ่มเป้าหมายได้แก่เยาวชนในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

2. Project ICU, the on-line volunteer training เป็นโครงการของ Tung Wah Group of Hospitals (TWGHs) เป็นโครงการเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้ต่อความเสี่ยงจากการพนันออนไลน์และการให้บริการการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและการพนันแบบออนไลน์ โดยจัดการฝึกอบรมอาสาสมัครออนไลน์เป็นระยะเวลา 2 ปี โดยรับสมัครจากเยาวชนและครอบครัวของ TWGHs ด้วยพฤติกรรมการใช้

สมาร์ทโฟนและแท็บเล็ตในเยาวชน รวมทั้งการเข้าถึงเว็บไซต์การพนันออนไลน์อย่างง่ายดาย ทำให้เยาวชนสัมผัสกับการพนันที่ผิดกฎหมายและพฤติกรรมการเล่นพนันอื่น ๆ ในสภาพแวดล้อมออนไลน์โดยไม่รู้ตัว ช่วยให้เยาวชนเข้าใจปัญหาของตัวเอง ส่งข้อความเพื่อแสดงความห่วงใยในเชิงรุก และส่งต่อเยาวชนที่ติดพนันสู่การรักษาและบำบัดต่อไป โดยที่ผ่านมามีเยาวชนใช้บริการจำนวนกว่า 20,000 คน

3. รายการโทรทัศน์ รายการวิทยุ สารคดี เพื่อให้สามารถเข้าถึงผู้คนในชุมชนได้มากขึ้นกองทุน Ping Wo จึงได้ผลิตรายการโทรทัศน์และวิทยุ ผลิตโปสเตอร์และแบนเนอร์เพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพนัน โดยมีข้อความต่อต้านการพนัน เช่น “Don't Gamble your Life Away” และ “Don't Gamble to Excess” นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนการผลิตสารคดีซีรีส์ 16 ตอน สร้างจากประสบการณ์ชีวิตจริงของนักพนันที่ติดพนันรูปแบบต่างๆ จากหลากหลายสาขาอาชีพ เพื่อเผยแพร่ข้อความ "Say No to Gambling" และภาพยนตร์อีกชุดหนึ่งที่ได้รับการเผยแพร่เมื่อปลายปี 2015 ได้แก่เรื่อง "Lose and Win"

4. Yuk Lai Hin Counselling Centre เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรจัดตั้งขึ้นในปี 2007 เพื่อให้การรักษาผู้ติดการพนัน ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ติดพนันม้าแข่ง ไพ่นกกระจอก และ mark-six โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายไปที่กลุ่มครอบครัวและเยาวชนมีบริการให้คำปรึกษาผ่านสายด่วนหมายเลข 2703 9811 และบริการให้คำปรึกษาออนไลน์ บริการให้คำปรึกษารายบุคคล การรวมกลุ่มเพื่อแบ่งปันประสบการณ์จากการพนัน นอกจากนี้ยังมีทีมแนะแนวให้คำปรึกษาด้านการพนันในที่ทำงานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายอีกทั้งมีบริการจิตวิทยาคลินิกแก่ชุมชน กลุ่มสนับสนุนกิจกรรมฝึกอบรมวิชาชีพ โครงการป้องกันและการศึกษาเกี่ยวกับการพนัน และบริการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กประถม-มัธยมศึกษา

1. Understanding Adolescents Project ดำเนินการโดย Tung Wah Group of Hospitals มีบริการแนะแนวการศึกษาและบริการเพื่อสังคม School-based counselling service โดยออกแบบและจัดทำโครงการป้องกันและพัฒนาศักยภาพของนักเรียน ตลอดจนสร้างความมั่นใจในตนเองและสร้างความรู้สึกรับผิดชอบ โดยจัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์ของโรงเรียนในโรงเรียนระดับชั้นประถมศึกษาระดับ และมัธยมศึกษา เพื่อจัดทำโครงการพัฒนาเยาวชนทั้งรายบุคคลและรายกลุ่มแก่นักเรียนที่ประสบปัญหาและความเสี่ยงจากปัญหาในสังคม เช่น ปัญหาจากการพนัน ผ่านโครงการ “Understanding Adolescents Project” สำหรับนักเรียนประถมระดับเกรด 4-6 และโครงการ “School-based After School Learning and Support Programme”

2. The B.E.S.T. Teen Program เป็นโปรแกรมการป้องกันพฤติกรรมการเล่นพนันหลายรูปแบบ ทั้งการพนัน ยาเสพติด ฯลฯ ใช้แนวทางการพัฒนาเยาวชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมการเล่นพนันให้กับนักเรียน ส่งเสริมความสามารถในตัวนักเรียน (เช่น ความรู้ ความเข้าใจ และอารมณ์) และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (เช่น พฤติกรรมทางสังคม) ที่สามารถป้องกันกันปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ผ่านแบบสอบถามทั้งก่อนและหลังร่วมโครงการ โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายคือนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษา 5-6 ในปีการศึกษา 2013-2014 มีโรงเรียนประถม 37 แห่งเข้าร่วมโครงการ แบ่งเป็นนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 5 จำนวน 382 คน และนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 297 คน

มาเก๊า

การพนันในมาเก๊าถูกทำให้ถูกกฎหมายตั้งแต่ช่วงที่โปรตุเกสปกครองเมื่อ 168 ปีมาแล้ว (ตั้งแต่ปี 1847) และในช่วงทศวรรษ 1930 รัฐบาลโปรตุเกสเริ่มมีนโยบายให้สัมปทานผู้ประกอบการ จนปลายปี 1999 มาเก๊าถูกส่งคืนสู่ภายใต้การปกครองของจีน โดยเป็นเขตบริหารพิเศษ และรัฐบาลได้เปิดให้สัมปทานใหม่ โดยมีผู้

ชนะประมาณ 3 ราย ต่อมารัฐบาลได้ยอมให้มีสัมปทานย่อยทำให้ผู้ประกอบการคาสิโนขยายเพิ่มเป็น 6 รายในปัจจุบัน ปัจจัยแห่งความสำเร็จของธุรกิจเกมนันในมาเก๋าน่าจะมาจากนโยบายของรัฐบาลจีนและเขตบริหารพิเศษมาเก๊าที่ให้การสนับสนุนธุรกิจ การลงทุนขนาดมหาศาลของผู้ประกอบการ ตลอดจนความชื่นชอบของคนจีนในเกมนัน แม้ว่าปี 2014 รายได้จากการพนันของมาเก๊าจะลดลงเล็กน้อย เนื่องจากผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลก และนโยบายการกวาดล้างและปราบปรามนักการเมือง-ข้าราชการคอร์รัปชัน อย่างเคร่งครัดของ ประธานาธิบดี สี จิ้นผิง ผู้นำจีน แต่ถือว่าเศรษฐกิจมาเก๊าก็ยังมีรายได้หล่อเลี้ยงจากการพนันที่สูงมาก

ประการแรก โครงสร้างการจัดการพนันในมาเก๊า ประกอบด้วย การจัดระเบียบธุรกิจการพนันของรัฐ การจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายขึ้นมารับผิดชอบ การจัดสรรงบประมาณ และเน้นการบูรณาการในการทำงานร่วมกันอย่างมีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือ

1.การจัดระเบียบธุรกิจการพนันของรัฐ

อุตสาหกรรมเกมของมาเก๊าเริ่มย้อนไปถึงศตวรรษที่ 16 เมื่อมาเก๊าเปิดท่าเรือให้กับนักเดินทางเกมเป็นที่นิยมสำหรับชนบางกลุ่มเช่น คนงานก่อสร้างที่อพยพมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ คนงานท่าเรือ เป็นต้น ในช่วงนั้นยังไม่มีกฎมาควบคุมเกม ต่อมาในปี 1842 หลังจากที่ดินของฮ่องกงกลายเป็นของอังกฤษ บทบาทของมาเก๊าในฐานะท่าเรือการค้าที่สำคัญค่อยๆ ถูกแทนที่โดยฮ่องกง ดังนั้นเพื่อสร้างรายได้จากกิจกรรมเศรษฐกิจอื่นให้กับรัฐบาล ในปี 1847 โปรตุเกสที่ปกครองมาเก๊าได้ทำให้การพนันในมาเก๊าถูกกฎหมายเป็นครั้งแรก ในช่วงปี 1850s มีร้านเล่นแฟนแทน (Fantan stalls) เปิดดำเนินการมากกว่า 200 แห่ง อุตสาหกรรมเกมเริ่มเฟื่องฟูมาตลอดและภาษีเกมกลายเป็นรายได้หลักให้กับรัฐบาล จนมาถึงทศวรรษที่ 1930 รัฐบาลมีการให้สัมปทานผูกขาดกับผู้ประกอบการผู้ได้รับสัมปทาน มีอาทิบริษัทฮูเฮง (HouHeng Company) บริษัทไทเฮง (Tai Heng Company) ซึ่งได้รับสัมปทานในปี 1930 และปี 1937 ตามลำดับ

ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1961 ผู้ว่าการ (Governor) ของมาเก๊าที่ชื่อว่า Jaime Silvério Marques ได้กำหนดให้มาเก๊าเป็น “เขตเกมถาวร” (Permanent gaming region) และวางตำแหน่งทางการเมืองของมาเก๊าเป็นเขตภาษีต่ำ โดยกิจกรรมสำคัญทางเศรษฐกิจเป็นเกมและการท่องเที่ยว ก่อนที่สัมปทานผูกขาดที่ให้กับบริษัทไทเฮงจะสิ้นสุด ณ 31 ธันวาคม 1961 ในเดือนกรกฎาคมของปี 1961 ผู้ว่ามาเก๊าและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ออกกฎหมายฉบับที่ 1496 (Legislative no. 1496) เพื่อเปิดเสรีให้มีการประมูลทั่วไปสำหรับการประกอบการเกมแห่งโชค “เกมแห่งโชค” (Games of fortune) ในปี 1962 ผู้ชนะประมูลสัมปทานผูกขาดคาสิโนซึ่งได้รับสัมปทานจากรัฐบาลเป็น Sociedade de Turismo e Diversões de Macau (STDM) ซึ่งเป็นบริษัทภายใต้การนำของสแตนลีย์ โฮ (Stanley Ho) บริษัทนี้ได้ผูกขาดคาสิโนในมาเก๊าเป็นระยะเวลา 40 ปี ต่อมา STDM ได้นำเอาเกมสโตร์ตะวันตกหลากหลายที่เป็นที่นิยมเข้ามา และได้ทำให้การเดินทางระหว่างมาเก๊าและฮ่องกงทันสมัย จึงมีนักพนันนับล้านคนเดินทางจากฮ่องกงเข้าสู่มาเก๊าในแต่ละปี

2.องค์กรตามกฎหมาย

การพนันในมาเก๊าได้รับการรับรองโดยกฎหมายตั้งแต่ช่วงปี 1850 เมื่อรัฐบาลโปรตุเกสได้รับรองกิจกรรมในเขตปกครองตนเอง ตั้งแต่นั้นมามาเก๊าได้กลายเป็นที่รู้จักทั่วโลกว่าเป็น “เมืองหลวงแห่งการพนันของโลก” มาเก๊ามีคาสิโนถึง 33 แห่ง นอกจากคาสิโนแล้ว กิจกรรมการพนันของมาเก๊ายังมีอีกหลากหลาย ทั้งการแข่งม้า การแข่งขัน ลอตเตอรี่ ฯลฯ ซึ่งกำหนดอายุผู้เล่นไม่ต่ำกว่า 18 ยกเว้นคาสิโนที่ต้องมีอายุเกิน 21 ปี

ช่องทางการเล่นพนันในมาเก๊ามีหลากหลาย ทั้งการเข้าไปเล่นในสถานประกอบการที่ได้รับอนุญาต การเล่นพนันออนไลน์ในเดือนกรกฎาคม 2014

กาสิโนในมาเก๊าถูกควบคุมโดย Gaming Inspection and Coordination Bureau (Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos) แห่งเขตพิเศษมาเก๊า หน่วยงานนี้ปกติเป็นที่รู้จักกันในชื่อย่อ (ภาษาโปรตุเกส) ว่า DICJ หน้าที่ของ DICJ คือให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้บริหารสูงสุดของมาเก๊าเกี่ยวกับความหมายและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ สำหรับการประกอบการกาสิโนเสี่ยงโชค (Casino games of fortune) หรือเกมด้านอื่นๆที่นำเสนอให้สาธารณชน

3. การจัดสรรงบประมาณ

ทางการมาเก๊า ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับสัมปทานกาสิโน จะต้องจ่ายค่าสัมปทานให้รัฐ อัตราภาษีปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 35 ของรายรับรวมจากเกมการพนัน (Gross Gaming Revenue หรือ GGR) จ่ายเข้ากองทุนมาเก๊าร้อยละ 1.6 (สูงสุดไม่เกินร้อยละ 2) จ่ายให้กองทุนโครงสร้างพื้นฐาน/การท่องเที่ยว/สวัสดิการสังคม ร้อยละ 1.4 ถึง 2.4 (สูงสุดไม่เกินร้อยละ 3) นอกเหนือจากนี้ยังมีการจ่ายพรีเมียมคงที่กับพรีเมียมต่อโต๊ะ VIP ต่อโต๊ะประเภทอื่น และต่อเครื่องสล็อตมาซึน ในทางปฏิบัติอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective tax rate) ของกาสิโนในมาเก๊าจะใกล้เคียงกับร้อยละ 35-40 ของรายได้รวมจากเกมการพนัน (GGR)

4. วางกลยุทธ์สู่เป้าหมาย

เน้นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง และความร่วมมือภาคเอกชนองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร มูลนิธิต่างๆ เพื่อร่วมกันป้องกันและแก้ไขเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพนัน ก่อให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ เช่น การที่รัฐบาลของมาเก๊ารวบรวมความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งโครงการ Exclusion ซึ่งเป็นโครงการกีดกันตัวผู้เล่นการพนันจากกาสิโนทั้งหมดโดยไม่ต้องรอการอนุญาตหรือได้รับความยินยอมจากเจ้าตัว เพื่อเป็นมาตรการในการแก้ปัญหาการติดพนัน โดยสถานติบัญญัติกำลังวิเคราะห์ร่างกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาการกีดกันตนเองจากการพนัน กฎหมายชี้ให้เห็นว่าบุคคลนั้นสามารถถูกกีดกันออกจากกาสิโนได้หากพวกเขายื่นคำร้องขอด้วยตนเองหรือมีคำขอจากญาติของตน รวมทั้งการกีดกันโดยไม่ต้องรอความยินยอมจากเจ้าตัวอีกด้วย

ประการที่สอง โครงการการป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนในมาเก๊า

สำนักงานสวัสดิการสังคม (Social Welfare Bureau : IAS) ร่วมมือกับหน่วยงานบริการทางสังคมต่างๆ และมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของสังคมผ่านสวัสดิการ บริการนโยบายกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ ปัญหาจากการพนันนั้น IAS จะรับผิดชอบระดับนโยบาย โดยมี Problem Gambling Prevention and Treatment Division ซึ่งมีฐานะสำนักงานเลขานุการดำเนินการประสานงานกับเครือข่ายกับองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมต่างๆ

ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนัน

1. การสัมมนาเพื่อป้องกันปัญหาจากการพนัน ดำเนินการโดย Problem Gambling Prevention and Treatment Division ให้บริการจัดสัมมนาบรรยายให้ความรู้ เกี่ยวกับการป้องกันความผิดพลาดจากการเล่นพนัน โดยกำหนดเป้าหมายได้แก่เด็กและเยาวชน กลุ่มผู้สูงวัย และครอบครัวของผู้เล่น

พนัน การสัมมนาใช้เวลา 1-1.30 ชม. โดยผู้ที่สนใจเข้าร่วมสัมมนาสามารถดาวน์โหลดแบบฟอร์มการลงทะเบียนได้จากเว็บไซต์ของสำนักงานฯ และส่งแบบฟอร์มเพื่อสมัครกลับไปยัง กองป้องกันและบำบัดปัญหาสำนักสวัสดิการสังคม ทางไปรษณีย์หรือโทรสาร

2. โครงการพิเศษด้านการศึกษาชุมชน โดย IAS จะสนับสนุนสถาบันสวัสดิการเอกชนในการพัฒนาแผนการป้องกันปัญหาการพนันที่ออกแบบมาสำหรับกลุ่มต่างๆ โดยเน้นการสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างการเล่นพนันอย่างมีความรับผิดชอบ เช่น โครงการ Smart Ambassador เป็นขบวนการที่มียุเกิน 29 ปี

ชุดการเรียนรู้สำหรับป้องกันการพนันในเด็กประถม-อุดมศึกษา

1.โครงการSmart Teen Plan เป็นโปรแกรมเพื่อเพิ่มความตระหนักของผู้เข้าร่วมการพนันที่เป็นปัญหาและสร้างเครือข่ายการป้องกันการพนันในชุมชนซึ่งจะช่วยเพิ่มภูมิคุ้มกันจากปัญหาการพนันและกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกในการพึ่งพาตนเองผ่านการมีส่วนร่วมทางสังคม เป้าหมายของโปรแกรม Smart Teens คือเยาวชนมาเก๊าอายุระหว่าง 12 ถึง 29 ปี

2. โครงการ The Education and Youth Affairs Bureau จัดกิจกรรมการแข่งขันและเข้าค่ายกิจกรรมการศึกษาทางการเงินของนักเรียนพร้อมทั้งมอบทุนแก่โรงเรียนเครือข่ายที่ปรึกษาการป้องกันการพนัน 9 แห่ง สำหรับการจัดกิจกรรมป้องกันการพนันในโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของมาเก๊า และได้จัดอบรมการบริหารเงินและการป้องกันการพนันอย่างต่อเนื่อง สำหรับครูและที่ปรึกษาของนักเรียน เพื่อช่วยให้เข้าใจวิธีการส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการป้องกันการพนัน

3. โครงการ The Role of Gaming Mathematics in the Prevention of Problem Gambling Behaviors ในปี 2009 ได้จัดกิจกรรม “Responsible Gambling” เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบจากการพนันแก่กลุ่มต่างๆ ในสังคม กลุ่มเป้าหมายได้แก่ ผู้ที่กำลังศึกษาวิชาการสอนคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมาเก๊า คณาจารย์ และนักศึกษา ชั้นปีที่ 4

4. โครงการ Casino Mathematics Workshop - The Role of Mathematics in the Prevention of Problem Gambling เป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อใช้วิชาคณิตศาสตร์ในการสอนวิธีป้องกันการพนันกลุ่มเป้าหมายได้แก่ ข้าราชการพลเรือนที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาและอาจารย์ผู้มีหน้าที่ในการฝึกอบรม รวมถึงผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการพนัน

สรุปเปรียบเทียบประเทศสิงคโปร์ ฮองกง มาเก๊า และไทย

จากประสบการณ์ในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง มาเก๊า ประสบความสำเร็จในการป้องกันการพนันส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากบทบาทของรัฐจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมพนันในบริบทปัจจุบัน รวมทั้งยังมีองค์กรตามกฎหมายเป็นหน่วยงานหลักในการประสานทำงานร่วมกับภาคราชการ และภาคประชาสังคมในรูปแบบเครือข่ายเชื่อมโยงทั้งประเทศ ตลอดจนภาครัฐ (Regulator) และผู้ประกอบการ (Operator) มีการจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการป้องกันการพนันจะต้องมีความเหมาะสมชัดเจน มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายหลักและเป้าหมายรองที่ชัดเจนในการดำเนินการร่วมกัน

ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างการจัดการพนัน และโครงการป้องกันการพนันในเด็กและเยาวชนในสิงคโปร์ ฮองกง และมาเก๊า สามารถสรุปได้ ดังตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 สรุปเปรียบเทียบในการป้องกันปัญหาการพนันประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และมาเก๊า

สรุปภาพรวม 3 ประเทศ			
	สิงคโปร์	ฮ่องกง	มาเก๊า
ระบบการศึกษา	- ระดับอนุบาล (Preschool) อายุ 3-6 ปี - ระดับประถม (Primary School) อายุ 7-12 ปี - ระดับมัธยมศึกษา (Secondary School) อายุ 13-16 ปี -ระดับเตรียมอุดมศึกษา (Post-secondary) อายุ 17-19 ปี โดยมี 3 ทางเลือก ได้แก่ (1) เข้าศึกษาที่ Junior college/centralized institute ซึ่งทางเลือกนี้จะเน้นการศึกษาด้านวิชาการ (2) เข้าเรียนต่อใน Polytechnics ซึ่งมีการเรียนการสอนทั้งวิชาการและภาคปฏิบัติเพื่อให้ได้อนุปริญญา (3) เข้าศึกษาที่ Institute of Technical Education เพื่อทำงานทันทีหลังจบการศึกษา	การศึกษามีทั้งหมด 3 ระดับ คือ - อนุบาล หรือ ก่อน ประถมศึกษา เด็กอายุ 3-5 ปี - ประถมศึกษา อายุ 6 ขวบ ขึ้นไป (6 ปี) - มัธยมศึกษาตอนต้น (3ปี) ตอนปลาย (3 ปี) - อุดมศึกษา (วิทยาลัยและมหาวิทยาลัย) (4 ปี) การศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับ 12 ปี (ประถมศึกษา-ม.ปลาย) การศึกษาขั้นพื้นฐานมีอยู่ 3 กลุ่มวิชา คือ 1) กลุ่มวิชาแกน (Core subjects) มี 4 วิชา ได้แก่ วิชาภาษาจีน วิชาภาษาอังกฤษ วิชาคณิตศาสตร์ และวิชาศิลปศาสตร์ (Liberal Studies) 2) กลุ่มวิชาเลือกให้นักเรียนเลือกเรียน 2-3 วิชา จากวิชาเลือกที่จัดไว้ให้ 20 วิชาเลือกบวกกับวิชาที่ประยุกต์อื่นๆ และ 3) กลุ่มวิชาประสบการณ์ชีวิตอื่นๆ ได้แก่ 1) ศิลธรรมและหน้าที่พลเมือง 2) การบริการชุมชน 3) การพัฒนาสุนทรียภาพ 4) พลศึกษา	- ประถมศึกษา 6 ปี (เกรด 1-6) - มัธยมศึกษา 6 ปี (เกรด 7-12) - มหาวิทยาลัย 4 ปี
รูปแบบชุดการเรียนรู้	กิจกรรมนอกหลักสูตร Extra-curricular activities	- UP เป็นส่วนหนึ่งของวิชา ศิลธรรมและหน้าที่พลเมือง ในหลักสูตรการเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4-6 - B.E.S.T TEEN เป็นโครงการในปี 2013-2014สำหรับเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 5-6	กิจกรรมนอกหลักสูตร Extra-curricular activities
ชื่อชุดการเรียนรู้	- RISK -“Handling Underaged Gambling” (HUG)	- “Understanding Adolescents Project” (UP) - B.E.S.T TEEN Project	โครงการ “Smart Teen Plan”

สรุปภาพรวม 3 ประเทศ			
	สิงคโปร์	ฮ่องกง	มาเก๊า
ปัจจุบันยังใช้อยู่หรือไม่	- ใช่	- UP ใช่ - B.E.S.T TEEN ไม่ได้ใช้	- ใช่
กลุ่มเป้าหมายของชุดการเรียนรู้	- นักเรียนระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา	- UP นักเรียนระดับประถมศึกษา - B.E.S.T TEEN นักเรียนระดับประถมศึกษา 5-6	- นั ก เรี ย น ระ ดั บ มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา - พนักงานในอุตสาหกรรมการพนัน - โรงเรียนระดับประถมและมัธยมศึกษา
ลักษณะการนำไปใช้	- จัดกิจกรรมนอกโรงเรียน / แหล่งชุมชน	- ใช้ในโรงเรียน	- จัดกิจกรรมนอกโรงเรียน / แหล่งชุมชน
ลักษณะเนื้อหา	- RISK ภาพยนตร์สั้นเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการพนัน สร้างความตระหนักรู้ถึงอันตรายจากการพนัน - HUG ให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายจากการพนันต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิต หากต้องการความช่วยเหลือจะสามารถประสานหน่วยงานใดได้บ้าง	- UP ให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการอารมณ์ การแก้ไข ปัญหาในสถานการณ์ต่างๆ ทุก ปัญหาที่จะเกิดกับเด็กและเยาวชน เช่น การพนัน ยาเสพติด ฯลฯ - BEST TEEN ให้ความรู้เพื่อป้องกันพฤติกรรมการเล่นพนัน ยาเสพติด แอลกอฮอล์	- เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการพนัน สร้างเครือข่าย ป้องกันการพนัน - จัดกิจกรรมแข่งขันและเข้าค่าย - อบรมการบริหารการเงิน และป้องกันการเงินจากการพนัน - จัดทำคู่มือป้องกันเยาวชนใช้จ่ายเงินเพื่อการพนันแจกแก่ผู้ปกครอง - พัฒนาคำราเรียน วิชาคุณธรรมและพลเมือง สำหรับเด็กประถมและมัธยม โดยเพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับการพนันให้มากขึ้น
ลักษณะของผู้นำไปใช้	- ตัวเด็ก - ผู้ปกครองนำไปสอนเด็ก	- ครูผู้สอน	- ครูผู้สอน - นักเรียน - ผู้ปกครอง
มุ่งตอบโจทย์ปัญหาการพนันระดับใด	- กลุ่มที่ยังไม่ติดการพนันแต่มีความเสี่ยง - กลุ่มที่มีผู้ปกครองเล่นพนัน - กลุ่มที่ผู้ปกครองติดพนันและมีปัญหา	- กลุ่มเด็กและเยาวชนที่มีความเสี่ยงจากปัญหาต่างๆ	- กลุ่มที่ยังไม่ติดการพนัน - กลุ่มที่มีผู้ปกครองเล่นพนัน - กลุ่มที่ผู้ปกครองติดพนันและมีปัญหา - กลุ่มที่ทำงานในอุตสาหกรรมพนัน
การประเมินผลชุดการเรียนรู้	- NCPG and Nan Yang University	- Education Bureau - แต่ละโรงเรียนที่นำ UP ไปใช้	- Social Welfare Bureau

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย

อย่างไรก็ตามหากนำมาเปรียบเทียบโครงสร้างการจัดการพนัน และโครงการการป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนทั้งสามประเทศมาเปรียบเทียบกับไทย จะพบว่า ประเทศไทยยังขาดความพร้อมหลายๆด้าน ได้แก่ บทบาทของรัฐยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพนันในบริบทปัจจุบัน รวมทั้งยังไม่มีองค์กรตามกฎหมายเป็นหน่วยงานหลักในการประสานทำงานร่วมกับภาคราชการ และภาคประชาสังคมในรูปเครือข่ายเชื่อมโยงทั่วประเทศ ตลอดจนยังไม่มีกรอบบทบาทระหว่างผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้ประกอบการ (Operator) อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังไม่มีการจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการป้องกันปัญหาการพนันที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม จึงขาดเป้าหมายในการดำเนินการร่วมกัน ดังสรุปในตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 สรุปเปรียบเทียบโครงสร้างการจัดการพนันประเทศสิงคโปร์ ออสเตรเลีย และไทย

ประเด็น	สิงคโปร์	ฮ่องกง	มาเก๊า	ไทย
1.โครงสร้างการจัดการพนัน				
- การจัดระเบียบธุรกิจการพนันของรัฐ	✓	✓	✓	✓
- องค์กรตามกฎหมาย	✓	✓	✓	X
- การจัดสรรงบประมาณ	✓	✓	✓	X
- วางกลยุทธ์สู่เป้าหมาย	✓	✓	✓	X
2.โครงการการป้องกันปัญหาการพนัน				
- ระดับประถมศึกษา	✓	✓	✓	X
- ระดับมัธยมศึกษา	✓	✓	✓	X
- ระดับอาชีวศึกษา	✓	✓	✓	X
- ระดับอุดมศึกษา	✓	✓	✓	X
- กลุ่มคนทำงาน	✓	✓	✓	X
- ครอบครัว	✓	✓	✓	x

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาประสบการณ์ในประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง และมาเก๊า พบข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนของประเทศไทย ดังนี้

ประการแรก บทบาทของรัฐจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพนันในบริบทปัจจุบัน เช่น ประเภทของการพนันที่มีผลกระทบต่องานอย่างรุนแรง จะมีวิธีบริหารจัดการอย่างไร

ประการที่สอง จากประสบการณ์ในประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง มาเก๊า ประสบความสำเร็จในการป้องกันปัญหาการพนัน จะต้องมียุทธศาสตร์ตามกฎหมายเป็นหน่วยงานหลักในการประสานทำงานร่วมกับภาคราชการ และภาคประชาสังคมในรูปเครือข่ายเชื่อมโยงทั่วประเทศ

ประการที่สาม ภาครัฐ และผู้ประกอบการในฐานะเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้ประกอบการ (Operator) มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการป้องกันปัญหาการพนันจะต้องมีความเหมาะสมชัดเจน มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ แนวทางในการจัดทำชุดการเรียนรู้ เพื่อป้องกันปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนของประเทศไทยควรจำแนกตามระดับการศึกษา และกลุ่มอาชีพ โดยควรเป็นโครงการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และประเมินผลทุกปี

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ไพศาล ลิ้มสถิตย์ (2555). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “ศึกษาทบทวนการจัดการปัญหาการพนันและผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ”. โครงการการจัดการความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมปลอดภัย
มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
โรคติดพนันบอล. (2556). กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข

ภาษาอังกฤษ

A Hong Kong school-based survey: impacts of parental gambling on adolescent gambling behaviour and mental health status.(2014).Asian Journal of Gambling Issues and Public Health.

Asian Journal of Gambling Issues and Public Health, 2014

Calado, Alexxandre and Griffiths (2016). Problem gambling worldwide: An update of empirical research (2000-2015). Journal of Behavioral Addictions, 5, 592–613.

Calado, Alexxandre and Griffiths (2017). Prevalence of Adolescent Problem Gambling: A Systematic Review of Recent Research:397-424.;Calado and Griffiths (2016) :592-613.

Casino Regulatory Authority of Singapore | Annual Report ,2014/2015, and 2016/2017.

Chia, Joshua Yeong Jia and Nor-Afidah Abd Rahman (2007). Gambling Farms in the 19th Century. National Library Board Singapore.

CIMB, Travel and Leisure- Gaming , January 15, 2015.

Curriculum Development Council. (2002). Basic education curriculum guide: Building on strengths. Hong Kong: The Council.

Education Commission. (2000). Education blueprint for the 21st century: Learning for life, Learning through life – Reform proposals for education system in Hong Kong. Hong Kong: Printing Department.

Education and Manpower Bureau (EMB). (2001). Quality education: Enhancing quality and opportunity promoting all-round development . Hong Kong: Government Printer.

Gaming Inspection and Coordination Bureau Macau SAR (March 31, 2018).

HKSAR Government September 2017 *Home Page address:* <http://www.gov.hk>.

Home Affairs Bureau Government of the Hong Kong Special Administrative Region, 2008.

Hong Kong Jockey Club "Responsible gambling policy", 2015.

IMF Country Report No. 17/2015.

Institute for the Study of Commercial Gaming, University of Macau Responsible Gambling Awareness Survey , December 2017.

International Monetary Fund. CONTEXT AND RECENT DEVELOPMENTS. January 18, 2017.

Macau Gambling Revenue Suffers First Full-Year Fall,2013.

Macau's Statistics and Census Service, 2014.

MSAR Government Gaming Inspection & Coordination Bureau , Sands China Ltd.

National Council on Problem Gambling, Annual Report 2006.

National Council on Problem Gambling (2015) , Report of Survey on Participation in Gambling Activities Among Singapore Residents.

National Council on Problem Gambling (2018) , Report of Survey on Participation in Gambling Activities Among Singapore Residents.

Office of the Licensing Authority Home Affairs Department. Trade Promotion Competition Licence : Application Forms and Guide for Applicants, Revision April 2017.

PAP Community Foundation, “Kindergarten Information, 2016.

Report on Responsible Gambling 2009-2013.(2013).Responsible Gambling Organizing Committee.

Report on the Study of Hong Kong People’s Participation in Gambling Activities in 2016 (2017) The Hong Kong Polytechnic University.

Rita Berry & Bob Adamson (2012). Assessment Reform in Hong Kong Schools. Hong Kong Institute of Education, SA-eDUC JOURNAL Volume 9, Number 1 July 2012.

R.W. Dixon, G.J. Youssef, P. Hasking, M. Yücel, A.C. Jackson, N.A. Dowling. The relationship between gambling attitudes, involvement, and problems in adolescence: Examining the moderating role of coping strategies and parenting styles(2016), pp. 42-46

REPORT OF SURVEY ON PARTICIPATION IN GAMBLING ACTIVITIES AMONG SINGAPORE RESIDENTS. (2014.)NATIONAL COUNCIL ON PROBLEM GAMBLING

REPORT OF SURVEY ON PARTICIPATION IN GAMBLING ACTIVITIES AMONG SINGAPORE RESIDENTS.(2015.)NATIONAL COUNCIL ON PROBLEM GAMBLING

Responsible gambling policy.(2015) Hong Kong Jockey Club.

Singapore, National Youth Council, 2015.

Singapore Totalisator Board Annual Report 2011.

Singapore Totalisator Board Annual Report 2016.

Times Higher Education, “World University Rankings 2014-2015,”

The Hong Kong Jockey Club, ANNUAL REPORT FOR THE YEAR ENDED 30 JUNE, 2017.

The National Council on Problem Gambling - Ministry of Social and Family Development (MSF), NCPG ANNUAL REPORT 2013 / 2014.

The Social Welfare Bureau of Hong Kong, 2016.

The Hong Kong Jockey Club, ANNUAL REPORT FOR THE YEAR ENDED 30 JUNE 2017.

UNLV Center for Gaming Research, Macau Gaming Summary. Retrieved on Nov. 4/2015.

Williams, R. J., Volberg, R. A., & Stevens, R. M. G. (2012). The population prevalence of problem gambling: Methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences, and worldwide trends.

Williams, R. J., Volberg, R. A., & Stevens, R. M. G. (2013). Gambling and Problem Gambling in Ontario. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care.

Wu, S.T. & Chen, Y.S., (2015). The Social, Economic and Environmental Impacts of Casino Gambling on the Residents of Macau and Singapore., *Tourism Management*, vol. 48, pp 285-298.

Yap Wai-Ming and Gina (2018). Gaming in Singapore : Overview. Association of Corporate Counsel.

ZHANG Xiaoming. Why the Political System of the Macao SAR is not One of “Separation of Power”?, *Academic Journal of “One Country, Two Systems”* 2009.Vo l . I I

เว็บไซต์

<http://www.gov.hk> ,HKSAR Government September 2017 Home Page .

<https://www.opencompanysingapore.com/gambling-activities-in-singapore>.

<https://www.nams.sg/about-us/Pages/about-NAMS.aspx>.,access to 10/3/2018.

<https://www.nams.sg/about-us/Pages/about-NAMS.aspx>.,access to 10/3/2018

<http://www.moe.gov.sg/media/press/2012/06/adjustments-in-school-fees-2013>

https://www.ncpg.org.sg/en/pdf/PressReleases/20070316_20070316.pdf

<http://www.timeshighereducation.co.uk/worlduniversity-rankings/2014-15/world-ranking>.

<http://www.mcyg.sg/>

<http://youthgambling.mcgill.ca/Gambling2/en/prevention/tools.php#chateau>

<http://youthgambling.mcgill.ca/Gambling2/en/prevention/tools.php#chateau>

www.had.gov.hk/file_manager/en/documents/whats_new/SFCQ_17-18.pdf

<http://www.tungwahcsd.org/en/our-services/youth-and-family-services;category/9>

http://rthk9.rthk.hk/about/board_of_advisors/pdf/paper_20151120_13.pdf

<https://ylh.org.hk/>

<http://www.edb.gov.hk/en/teacher/student-guidance-discipline-services/projects-services/understanding-adolescent-project-primary/index.html>

<http://gaming.unlv.edu/abstract/macau.html>

<http://gaming.unlv.edu/abstract/macau.html>. Retrieved March 9, 2018.

<https://www.classbase.com/countries/Macau/Education-System>

<http://iasweb.ias.gov.mo/cvf/en/community.jsp>

http://www.umac.mo/iscg/Events/RG_symposium/booklet/Report%20on%20RG%202009-2013_En.pdf

http://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=&langsel=E#

http://www.umac.mo/iscg/Events/RG_symposium/booklet/Report%20on%20RG%202009-2013_En.pdf.

<http://www.ias.gov.mo/en/home>

<http://gaming.unlv.edu/abstract/macau.html>; Retrieved on Nov. 4/2015

<http://www.dsec.gov.mo/PredefinedReport.aspx?ReportID=32>

<http://www.ias.gov.mo/en/about-swb/departement-information>

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 ประเทศสิงคโปร์

- Amazing chateau Evaluation-Report
- ตัวอย่างสื่อ Extra-Curricular Activities

ภาคผนวก 2 ประเทศฮ่องกง

CD แนวทาง Understanding Adolescents Project (G.4-6)

ภาคผนวก 3 CD P.A.T.H.S. & Understanding Adolescents Project Evaluation

ภาคผนวก 4 CD รายละเอียด B.E.S.T TEEN Program