

การสำรวจชุดการเรียนรู้
การป้องกันการพนัน
สำหรับเด็กและเยาวชน
ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

ศศิวิฑูรย์ วงษ์มณฑา

รายงานวิจัยเรื่อง

การสำรวจชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชน
ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศศิวิทย์ วงษ์มณฑา

มหาวิทยาลัยบูรพา

มิถุนายน 2561

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง “การสำรวจชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา” มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมและถอดบทเรียนการป้องกันการพนันจากทั้งสองประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูงและระบบการศึกษาทันสมัย แต่อีกด้านหนึ่งธุรกิจการพนันก็เติบโตอย่างต่อเนื่องและส่วนใหญ่เป็นกิจการที่ถูกต้องตามกฎหมาย ผลการศึกษาที่ได้สามารถใช้เป็นแนวทางการสร้างชุดการเรียนรู้เกี่ยวกับการพนันสำหรับกลุ่มเด็กและเยาวชนของประเทศไทยซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางสูงต่อการเล่นพนัน สถิติในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีประสบการณ์เล่นพนันครั้งแรกตั้งแต่อายุไม่ถึง 10 ปี สาเหตุหลักอาจเกิดจากความอยากรู้อยากเห็น ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ การขาดความเข้าใจหลักสถิติความน่าจะเป็นของการเล่นพนัน การมีทัศนคติไม่ถูกต้อง รวมทั้งการเลียนแบบพฤติกรรมจากพ่อแม่หรือผู้ปกครอง

ผลการศึกษาสำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า กฎหมายควบคุมการพนันมีความแตกต่างกันระดับรัฐ (50 รัฐ) เช่น การขายผลการแข่งขันกีฬาอาจเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายในบางรัฐ แต่ถูกต้องตามกฎหมายของรัฐหนึ่ง ในสหรัฐอเมริกามีเพียง 2 รัฐเท่านั้น คือ รัฐยูทาห์และฮาวาย ที่กำหนดให้การเล่นพนันทุกรูปแบบเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ในขณะที่รัฐเนวาดาเป็นรัฐแรกที่ยกเลิกการจำกัดคาสีโนเชิงพาณิชย์เมื่อปี 1931 ทำให้เมืองลาสเวกัส รัฐเนวาดาเป็นศูนย์กลางการเล่นพนันระดับประเทศและนานาชาติ แรงผลักดันสำคัญมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) ในปี 1929 ส่งผลให้ภาครัฐมีงบประมาณจำกัดในการก่อสร้างเขื่อนฮูเวอร์ซึ่งใช้งบประมาณมหาศาลเพื่อประโยชน์ด้านชลประทานและการท่องเที่ยว หลังจากนั้น รัฐอื่น ๆ อนุญาตให้มีการเล่นพนันบางอย่าง เช่น บิงโก การแข่งม้า เป็นต้น เป้าหมายเพื่อระดมทุนช่วยเหลือกิจกรรมทางศาสนาและองค์กรการกุศล ลอตเตอรี่เป็นการเล่นพนันที่ปรากฏมาตั้งแต่สมัยเป็นอาณานิคมแต่ถูกยกเลิกไปเมื่อปี 1894 เนื่องจากมีเรื่องทุจริตฉ้อฉลระหว่างรัฐและเอกชนที่ได้รับใบอนุญาต แต่ในปี 1964 รัฐนิวแฮมป์เชียร์เป็นรัฐแรกๆ ดำเนินการออกลอตเตอรี่อีกครั้งหนึ่ง ป้าหมายสำคัญเพื่อระดมทุนสำหรับการพัฒนาเมือง หลังจากนั้น รัฐอื่นๆ ได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน ราวทศวรรษ 1970 พบว่า มากกว่า 20 รัฐมีการออกลอตเตอรี่ รูปแบบการเล่นพนันในสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็น 6 ประเภทสำคัญ (Ciarrocchi, 2001) ประกอบด้วย

- (1) ลอตเตอรี่ รวมการพนันที่มีวิธีการเล่นและการออกรางวัลใกล้เคียงกัน เช่น เกมลอตโต วิดีโอคิโน เป็นต้น

- (2) การพนันตามสะดวก (Convenience Gambling) เป็นเครื่องเล่นวิดีโอหรือสล็อตแมชชีนในร้านอาหาร บาร์ สนามบิน หรือแม้กระทั่งร้านซักผ้า
- (3) คาสีโน สถานบันเทิงขนาดใหญ่ที่อนุญาตให้มีการเล่นพนัน รวมถึงคาสีโนบนเรือสำราญ
- (4) การแข่งม้า
- (5) การพนันผลการแข่งขันกีฬา
- (6) การพนันทางอินเทอร์เน็ต

ธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาเป็นบทบาทสำคัญเชิงเศรษฐกิจของประเทศ เงินหมุนเวียนในธุรกิจการพนันมีมูลค่าสูงมาก เฉพาะคาสีโนเชิงพาณิชย์ของเอกชนและของชนพื้นเมืองมีมูลค่ารวมกว่า 70 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2016 และมีการจ้างงานมากกว่า 300,000 ตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม คงปฏิเสธไม่ได้ว่ามีประชาชนส่วนหนึ่งที่ประสบปัญหาจากการเล่นพนัน ปัญหาจากการติดพนันสร้างผลกระทบด้านต่าง ๆ ของชีวิต อาทิ การทำงาน ความสัมพันธ์ ปัญหาการเงิน และการประกอบอาชญากรรม การศึกษาล่าสุดของ Marotta et al. (2017) รายงานว่า ประชากรอเมริกันที่อายุ 18 ปีขึ้นไป ประมาณ 5.5 ล้านคน (ร้อยละ 2 ของประชากรวัยผู้ใหญ่) เป็นกลุ่มที่ติดการพนัน รัฐบาลกลางไม่ได้มีบทบาทมากนักในการรณรงค์การป้องกันการพนัน ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานด้านสาธารณสุขระดับรัฐเนื่องจากในสหรัฐอเมริกากำหนดให้โรคติดการพนัน (Pathological Gambling) เป็นโรคทางจิตเวชแบบหนึ่ง การบำบัดรักษาล้ำยากับผู้ที่มีปัญหาติดสิ่งเสพติด เช่น เหล้า บุหรี่ ยาเสพติด เป็นต้น รวมทั้งองค์กรอิสระที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจคาสีโน ส่วนหนึ่งยังได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและการบริจาคของประชาชน

การศึกษาวิจัยนี้เลือก 2 หน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระเป็นกรณีศึกษา คือ (1) คณะกรรมการปัญหาจากการพนันแห่งรัฐเนวาดา (Nevada Council on Problem Gambling) เนื่องจากรัฐเนวาดาเป็นรัฐแรกที่กำหนดให้การพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย และ (2) ศูนย์ระดับประเทศสำหรับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ (National Center for Responsible Gaming: NCRG) งบประมาณส่วนหนึ่งได้รับจากสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจคาสีโนเอกชน หน่วยงานทั้งสองมีบทบาทการให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาจากการพนันและการพัฒนาหลักสูตรการเรียนรู้สำหรับเด็กและเยาวชน การให้ความรู้ประชาชนได้รับการออกแบบให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายหลัก เช่น เด็กและเยาวชน ผู้ใหญ่ที่ติดการพนัน และพนักงานของธุรกิจการพนัน โครงการให้ความรู้สำหรับกลุ่มเด็กและเยาวชน ประกอบด้วย

- (1) โครงการ “Given the Chance” ของรัฐเนวาดา เป็นสื่อสำหรับเด็กมัธยมศึกษามีการใช้ระบบอินเทอร์เน็ตแอกทีฟและการใช้ละคร ความยาว 45 นาทีในการอธิบายความเสี่ยงและผลกระทบจากการเล่นพนันของกลุ่มวัยรุ่น โรงเรียนที่สนใจสามารถติดต่อให้ผู้เชี่ยวชาญไปให้ความรู้ที่โรงเรียน โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

- (2) การพัฒนาหลักสูตรการเรียนรู้ “Facing the Odds: The Mathematics of Gambling and Other Risks” ของ NCRG กลุ่มเป้าหมายคือ เด็กประถมศึกษาและมัธยมต้น การนำเสนอแตกต่างจากสื่ออื่น ๆ ที่มีอธิบายถึงโทษและความเสี่ยงของการพนัน แต่ในชุดการเรียนรู้กลับนำเสนออย่างเป็นกลางโดยใช้หลักสถิติความน่าจะเป็นอธิบายการเล่นพนันโดยมีหลักคิดว่า ความรู้ทางคณิตศาสตร์ช่วยเพิ่มทักษะการคิดของเด็กซึ่งจะช่วยลดโอกาสเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมเสพติดต่างๆ ทั้งบุหรี่ เหล้า และการพนัน

ผลการศึกษาสำคัญของประเทศแคนาดา พบว่า การเล่นพนันปรากฏอย่างแพร่หลายในแคนาดาตั้งแต่สมัยเป็นอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส ก่อนปี 1910 การพนันทุกรูปแบบเป็นสิ่งผิดกฎหมาย หลังจากนั้น มีการอนุญาตให้เล่นพนันเป็นครั้งคราวได้เพื่อระดมทุนสำหรับองค์กรการกุศล จนกระทั่งปี 1970 รัฐบาลกลางได้แก้ไขกฎหมายโดยให้อำนาจแต่ละรัฐ (10 รัฐ) ในการออกใบอนุญาตและกำกับดูแลธุรกิจพนันเองส่งผลให้คาสีโนเชิงพาณิชย์ของเอกชนและของชนพื้นเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็วเหมือนกับสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ รัฐบาลยังดำเนินการออกลอตเตอรี่เพื่อหารายได้เข้ารัฐ อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาการพนันและการรณรงค์เกี่ยวกับการพนันในแคนาดาได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ การควบคุมการพนันมีความแตกต่างกันในระดับรัฐ เช่น ในรัฐบริติชโคลัมเบีย หน่วยงานนโยบายเกมและการบังคับใช้ (Gaming Policy and Enforcement Branch) เป็นหน่วยงานของกระทรวงการคลังทำหน้าที่กำกับดูแลการเล่นพนันทุกรูปแบบของรัฐ หลายรัฐได้จัดสรรรายได้จากธุรกิจการพนันให้กับองค์กรการกุศลต่างๆ และหน่วยงานอิสระที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ติดพนัน แคนาดามีการให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันสำหรับประชากรทุกกลุ่ม เริ่มจากเด็กประถมศึกษาจนถึงผู้ใหญ่ที่ประสบปัญหาการติดพนัน หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุดการเรียนรู้ป้องกันพนันที่เจาะจงสำหรับเด็กและเยาวชน คือ ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันของเด็กและเยาวชนและพฤติกรรมเสี่ยง (International Centre for Youth Gambling Problems and High-Risk Behaviors) แห่งมหาวิทยาลัยแมคกิลล์ รัฐควิเบก มีการพัฒนาเกมอินเทอร์แอคทีฟเพื่อดึงดูดความสนใจของเด็กประถมศึกษา เช่น เกม Amazing Chateau เกม Hooked City และการสร้างละครที่อิงจากเหตุการณ์จริง (Docudrama) เรื่อง “Clean Break” เพื่อเป็นอุทาหรณ์ให้กับกลุ่มวัยรุ่น เนื้อหาสำคัญประกอบด้วย การอธิบายความแตกต่างระหว่างเกมที่ใช้ทักษะกับเกมที่ผลลัพธ์เป็นการเดาสุ่มอย่าง การพนัน ความน่าจะเป็นของการถูกรางวัล ความเข้าใจผิดของนักพนัน ผลเสียจากการเล่นพนันอย่างไม่รับผิดชอบ และข้อมูลหน่วยงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาจากการเล่นพนัน

การถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ทั้งสองประเทศมีการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการพนันอย่างครบถ้วน มีการนำเสนอข้อมูลที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายทุกระดับ การพัฒนาเกมหรือละครเพื่อดึงดูดความสนใจจากเด็ก รวมทั้งข้อมูลเผยแพร่ที่สังเคราะห์มาจากการวิจัย อย่างไรก็ตาม การ

สอนเรื่องการพนันไม่ได้ปรากฏในหลักสูตรการศึกษาโดยตรงแต่อยู่ในดุลยพินิจของครูและสถานศึกษาที่ตระหนักถึงปัญหาการพนันและเชิญผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ความรู้แก่นักเรียน ประเด็นที่ควรนำมาขยายผลในประเทศไทยคือ การนำเนื้อหาและวิธีการสอนของชุดการเรียนรู้สำหรับเด็กเล็กที่อธิบายการเล่นพนันตามหลักวิทยาศาสตร์ตั้งแต่ความเสี่ยง โอกาสการถูกรางวัล ผลตอบแทน และแนวคิดการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ การออกแบบการสื่อสารที่ชัดเจนและเข้าใจง่ายจะช่วยให้เด็กมีความรู้เท่าทันต่อการเล่นพนันและลดโอกาสการประสบปัญหาจากการพนันเมื่อโตเป็นผู้ใหญ่

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 การถอดบทเรียนการป้องกันการพนันในประเทศสหรัฐอเมริกา	4
2.1 ข้อมูลทั่วไปประเทศสหรัฐอเมริกา	4
2.2 ประวัติความเป็นมาของการพนันในสหรัฐอเมริกา.....	5
2.3 ธุรกิจการพนันของชนพื้นเมืองอินเดียนแดง (Native American Gambling Enterprises)	14
2.4 ภูมิทัศน์ของอุตสาหกรรมพนันในปัจจุบัน.....	15
2.5 ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการพนันในสหรัฐอเมริกา	16
2.6 ผลกระทบทางสังคมจากการพนัน.....	20
2.7 การควบคุมการพนัน	23
2.8 หน่วยงานอิสระที่ให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการพนัน	24
2.9 กรณีศึกษา หลักสูตร Facing the Odds	33
2.10 ชุดการเรียนรู้อื่นๆ เกี่ยวกับป้องกันปัญหาการพนันในสหรัฐอเมริกา.....	37
2.11 บทสรุป	38
บทที่ 3 การถอดบทเรียนการป้องกันการพนันในประเทศแคนาดา	39
3.1 ข้อมูลทั่วไปประเทศแคนาดา	39
3.2 ความเป็นมาของการเล่นพนันในประเทศแคนาดา.....	40
3.3 การควบคุมการพนันในแคนาดา	42
3.4 ธุรกิจการพนันในแคนาดา.....	47
3.5 การพัฒนาหลักสูตรการป้องกันการพนันในแคนาดา (School-based Programs and Resources)	53
3.6 บทสรุป	69
บทที่ 4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	71
บรรณานุกรม	74

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพนันในสังคมไทยมีหลากหลายรูปแบบ อาทิ หวยใต้ดิน การทายผลการแข่งขันฟุตบอล การเล่นในบ่อนการพนัน เป็นต้น เด็กและเยาวชนเป็นกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางสูงต่อการเล่นการพนันจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ทักษะคิดที่ไม่ถูกต้อง และการเลียนแบบพฤติกรรมจากผู้ปกครอง การศึกษาของศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน (2558) พบว่า จำนวนผู้เล่นการพนันทั่วประเทศมีมากถึง 27.4 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้เล่นที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีถึง 1.2 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 4.4 และที่น่าสนใจยิ่งพบว่า มีผู้เล่นการพนันที่มีอายุเพียง 7 ปีเท่านั้น สอดคล้องกับแนวโน้มในต่างประเทศที่เด็กและเยาวชนมีประสบการณ์การเล่นการพนันเพิ่มขึ้น (Ladouceur, Dube, and Bujold, 1994; Nower, Derevensky, and Gupta, 2004; Williams, West, and Simpson, 2012) สถานการณ์ดังกล่าวอาจสร้างผลกระทบต่อครัวเรือนและสังคมในหลายมิติ เช่น ปัญหาการเงิน ครอบครัว และแนวโน้มการเกิดปัญหาอาชญากรรม โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนไทยที่ส่วนใหญ่มิได้มีรายได้ของตนเองอาจเลือกประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมายหรือศีลธรรม

ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดาเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและระบบการศึกษาทันสมัย ในขณะที่เดียวกันทั้งสองประเทศมีธุรกิจการพนันที่มีมูลค่ามหาศาลและเติบโตอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา เช่น ลาสเวกัสที่เป็นเมืองขนาดเล็กอยู่ในทะเลทราย แต่เมื่อมีการอนุญาตให้มีการพนันถูกกฎหมายสามารถเปลี่ยนเมืองเล็กๆ แห่งนี้ให้มีชื่อเสียงระดับโลกและเป็นจุดหมายปลายทางสำคัญของการท่องเที่ยวและการเล่นพนัน ส่งผลให้เป็นเมืองที่มีการเติบโตมากที่สุดในสหรัฐอเมริกา โดยภาพรวม รัฐบาลทั้งสองประเทศอนุญาตให้มีการเล่นพนันถูกกฎหมายเพิ่มมากขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงสถานที่เล่นพนันได้อย่างกว้างขวาง แม้ว่าทางการจะมีมาตรการเข้มงวดเพื่อควบคุมอายุผู้ใช้บริการ แต่ยังมีประชาชนส่วนหนึ่งประสบปัญหาจากการเล่นพนัน (Problem Gambling) ในทางวิชาการ ปัญหาจากการพนันหมายถึงสถานการณ์ยากลำบากของนักพนันที่จะจำกัดวงเงินและเวลาสำหรับการเล่นพนัน และนำไปสู่ผลกระทบทางลบต่างๆ ตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว ตลอดจนสังคมโดยรวม และหากมีพฤติกรรมเสพติดการเล่นพนันจะจัดเป็นโรคติดการพนัน (Pathological Gambling) เป็นอาการเจ็บป่วยทางจิตประเภทหนึ่งในทางการแพทย์ซึ่งมีความรุนแรงกว่าปัญหาจากการเล่นพนัน สถิติสัดส่วนประชากรที่มีปัญหาจากการพนันของสหรัฐอเมริกาและแคนาดาใกล้เคียงกันอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1- 2 ของประชากรวัยผู้ใหญ่ (Welte et al., 2015; Canadian Partnership for Responsible Gambling, 2017) แต่ที่น่าสนใจกลับพบว่า ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาจำนวนนักพนันอายุน้อยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

มากกว่าร้อยละ 50-70 ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีประสบการณ์การเล่นพนัน (Shaffer, Hall, and Vander Bilt, 2000; Canadian Partnership for Responsible Gambling, 2017)

ดังนั้น ภาครัฐและผู้ประกอบการธุรกิจการพนันตื่นตัวในประเด็นการให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบจากการพนันและกลุ่มประชากรเปราะบางอย่างเด็กและเยาวชน รัฐบาลมีรายได้ส่วนหนึ่งจากธุรกิจการพนันถูกกฎหมายของเอกชนจากการจัดเก็บภาษีเฉพาะ ค่าธรรมเนียม ยกเว้นกิจการของชนพื้นเมืองแต่ก็มีสัดส่วนไม่มากนัก หรือบางกิจการรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเองอย่างลอตเตอรี่ หลายรัฐนำเงินส่วนหนึ่งตั้งเป็นกองทุนและผ่านกฎหมายระดับรัฐเพื่อตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจเป็นองค์กรอิสระหรือหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ให้ความรู้และช่วยเหลือประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการพนัน หนึ่งในพันธกิจสำคัญคือการพัฒนาหลักสูตรเกี่ยวกับการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาต่อเนื่องจนถึงระดับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เนื่องจากการป้องกันการพนันอยู่ในความรับผิดชอบของทางการแต่ละรัฐ รูปแบบและการดำเนินการจึงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง เป็นที่น่าสังเกตว่า การสร้างหลักสูตรการเรียนรู้เกี่ยวกับการพนันส่วนใหญ่ไม่ได้ต่อต้านหรือห้ามเล่นการพนันอย่างเด็ดขาด แต่ยอมรับว่าการพนันถูกกฎหมายเป็นกิจกรรมทางสังคมที่สร้างความบันเทิงอย่างหนึ่ง เนื้อหาการเรียนการสอนจะเน้นการปลูกฝังเรื่อง**การเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ (Responsible Gambling)** ฝึกให้เด็กสามารถแยกแยะ ควบคุมตนเอง และตัดสินใจอย่างเหมาะสมเกี่ยวกับการเล่นพนัน

การศึกษาวิจัยนี้เริ่มจากการฉายภาพพัฒนาการอุตสาหกรรมการพนันตั้งแต่สมัยเป็นอาณานิคม การจัดตั้งธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย มูลค่าและผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของการพนันรูปแบบต่างๆ บทบาทของชนพื้นเมืองในธุรกิจการพนัน บทบาทรัฐบาลในการกำกับดูแล หน่วยงานที่รับผิดชอบการบรรเทาผลกระทบจากปัญหาการพนัน และการออกแบบหลักสูตรการเรียนรู้เพื่อป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชน โดยเน้นกลุ่มเด็กประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเยาวชนตระหนักถึงอันตรายจากการเล่นพนันและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมา ตลอดจนแนวทางการกำหนดโครงสร้างองค์กรและการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กรเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ การศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบเป็นสิ่งสำคัญและสามารถขยายผลนำไปสู่การสร้างชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนที่สอดคล้องกับบริบทสังคมและวัฒนธรรมไทย วัตถุประสงค์หลักคือการถอดบทเรียนจากประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดาซึ่งมีการประยุกต์ใช้หลักสูตรการป้องกันการพนันควบคู่ไปกับระบบการเรียนการสอนตามปกติในช่วงชั้นการศึกษาต่างๆ ในรายวิชาคณิตศาสตร์ สังคมศึกษา สุขศึกษา และทักษะชีวิต การสอนมีความหลากหลายเริ่มตั้งแต่การปลูกฝังทัศนคติ การสร้างการตระหนักรู้และทัศนคติต่อการพนัน และการใช้พื้นฐานทางคณิตศาสตร์เรื่องสถิติและความน่าจะเป็นใน

การอธิบายเรื่องการพนัน ตลอดจนการสะท้อนปัญหาจากการติดการพนันที่ส่งผลเสียต่อการดำเนินชีวิต ผลการศึกษาที่ได้สามารถนำมาขยายผลเป็นหลักสูตรการป้องกันการพนันที่สอดคล้องกับระบบการศึกษาไทย

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.) เพื่อศึกษาการสร้างชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนในหลักสูตรการศึกษาของ ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา
- 2.) เพื่อพัฒนาชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนที่เหมาะสมกับหลักสูตรการศึกษาของประเทศไทย

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาที่ได้สามารถขยายผลเป็นแนวทางการสร้างชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนไทย ตั้งแต่การกำหนดเนื้อหา วิธีการสอน การสื่อสารที่เข้าใจง่าย การพัฒนาสื่อการสอนทันสมัยเพื่อดึงดูดความสนใจของเด็ก และที่สำคัญชุดการเรียนรู้ต้องสอดคล้องมาตรฐานหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ

บทที่ 2

การถอดบทเรียนการป้องกันการพนันในประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื้อหาการนำเสนอในบทนี้เริ่มจากการฉายภาพข้อมูลด้านเศรษฐกิจและประชากร ประวัติความเป็นมาของการเล่นพนันพอสังเขปตั้งแต่สมัยการสร้างอาณานิคมจนมาเป็นประเทศมหาอำนาจอย่างทุกวันนี้ บทบาทของธุรกิจการพนันของชนพื้นเมืองอินเดียนแดง ภูมิทัศน์ของอุตสาหกรรมการพนัน (Gambling Industry Landscape) การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของธุรกิจการพนัน ผลกระทบทางสังคมจากการติดการพนันของครัวเรือนอเมริกัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการพนัน การทำงานของหน่วยงานอิสระที่รับผิดชอบการให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการพนัน โดยเน้นการพัฒนาชุดการเรียนรู้เพื่อป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชน และส่วนสุดท้ายเป็นการนำเสนอกรณีศึกษาของหลักสูตร *Facing the Odds* ที่พัฒนาโดยผู้เชี่ยวชาญจากศาสตร์ต่างๆ และมีความสอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษากลางของประเทศ รวมทั้งรวบรวมชุดการเรียนรู้อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีการดำเนินการในสหรัฐอเมริกา

2.1 ข้อมูลทั่วไปประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในโลกประมวลจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในปี 2016 มีมูลค่าสูงถึง 18.6 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ หรือเกือบหนึ่งในสี่ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของทุกประเทศ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยระหว่างปี 2006-2016 อยู่ที่ร้อยละ 1.5 ต่อปี ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจแฮมเบอร์เกอร์ (Hamburger Crisis) หรือวิกฤตสินเชื่อที่อยู่อาศัยซับไพรม์ เมื่อปี 2008-2009 ทำให้อัตราการเติบโตติดลบเท่ากับร้อยละ -0.3 และ -2.8 ตามลำดับ (World Bank, 2017)

การเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกามีระบอบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 50 รัฐ และหนึ่งเขตปกครองกลางคือ วอชิงตัน ดีซี รวมทั้งดินแดนปกครองตนเองและเกาะขนาดเล็กต่างๆ ระบบสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ สหพันธรัฐ รัฐ และท้องถิ่น ปัจจุบันจำนวนประชากรของสหรัฐอเมริกาอยู่ที่ 327 ล้านคน มากเป็นอันดับสามของโลก รองจากประเทศจีน (1,385 ล้านคน) และอินเดีย (1,297 ล้านคน) ประชากรอเมริกันผิวขาวมีสัดส่วนมากที่สุด (ร้อยละ 77) รองลงมา เป็นประชากรอเมริกันเชื้อสายแอฟริกัน (ร้อยละ 13) อเมริกันเชื้อสายเอเชีย (ร้อยละ 6) ในขณะที่ชนพื้นเมืองอินเดียนแดงมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังเป็นสังคมผู้สูงอายุระดับสูงเนื่องจากมีสัดส่วนประชากรที่อายุ 65 ปีขึ้นไปมากถึงร้อยละ 15 ของประชากรรวม ประชาชนส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตดี ประเมินจากการศึกษาและรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน ด้านการศึกษา พบว่า ร้อยละ 88 ของประชากรผู้ใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป

และประมาณหนึ่งในสามจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ค่ากลาง (Median) ของรายได้ต่อปีของครัวเรือนอเมริกันเท่ากับ 57,617 เหรียญสหรัฐฯ (U.S. Census Bureau, 2017)

อาจกล่าวได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกามีความหลากหลายทางเชื้อชาติซึ่งแต่ละกลุ่มอาจมีวัฒนธรรมและค่านิยมต่อการพนันแตกต่างกัน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้เด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงการพนันได้ง่ายขึ้นผ่านสื่อออนไลน์ ในขณะที่กลุ่มประชากรวัยเกษียณที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และมีความมั่นคงทางการเงินมีแนวโน้มใช้บริการธุรกิจการพนันเพื่อพักผ่อนหย่อนใจเนื่องจากมีเวลาว่างมากขึ้น ดังนั้น หน่วยงานต่างๆ ที่รณรงค์การพนันอย่างรับผิดชอบ (Responsible Gambling) ให้มีความสำคัญกับการให้ความรู้ประชาชนและรูปแบบการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการพนัน การสนับสนุนงบประมาณมาจากภาษีจากธุรกิจการพนันและผู้ประกอบการธุรกิจการพนันที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม

2.2 ประวัติความเป็นมาของการพนันในสหรัฐอเมริกา

การเล่นพนันในสหรัฐอเมริกามีประวัติศาสตร์อันยาวนานก่อนที่จะยอมรับให้มีการพนันแบบถูกกฎหมาย ในปัจจุบัน เรื่องอื้อฉาวและการควบคุมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในธุรกิจการพนันนำไปสู่การตอบโต้ที่รุนแรงในการกำหนดข้อห้าม (Prohibition) และมาตรการกำกับดูแล (Regulation) ในทางปฏิบัติ การควบคุมการพนันในสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนกลับไปมาระหว่างการห้ามและการอนุญาตภายใต้การกำกับดูแล เมื่อปี 1973 รัฐบาลกลางได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทบทวนนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับการพนัน (Commission on the Review of National Policy toward Gambling) เพื่อศึกษาอุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นระบบ คณะกรรมการฯ ยอมรับว่าการพนันเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไปแม้ว่าจะมีทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและต่อต้าน การพนันก็ยังคงดำเนินต่อไปและเหมือนกับคนส่วนใหญ่ในสังคมให้การยอมรับโดยนัย ช่วงเวลา 25 ปี ระหว่างปี 1974-1999 เป็นช่วงที่อุตสาหกรรมการพนันเติบโตอย่างรวดเร็วจากที่เคยมีสถานที่เล่นการพนันอย่างจำกัดกลายเป็นธุรกิจที่มีความรุ่งเรืองและขยายตัวทั่วประเทศอย่างแพร่หลาย จากการประเมินของคณะกรรมการศึกษาผลกระทบของการพนัน (National Gambling Impact Study Commission ในปี 1999 พบว่า ร้อยละ 86 ของชาวอเมริกันเคยมีประสบการณ์เล่นพนัน และร้อยละ 68 มีการเล่นพนันอย่างน้อยหนึ่งครั้งในรอบปีที่ผ่านมา มูลค่าการเสียพนันของประชาชนอยู่ที่ 50 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 1998

สังคมมีมุมมองต่อธุรกิจการพนันถูกกฎหมายแตกต่างกัน กลุ่มสนับสนุนเชื่อว่า ธุรกิจการพนันช่วยสร้างรายได้ให้กับชุมชน ส่งเสริมการจ้างงาน และภาครัฐมีรายได้จากภาษีมากขึ้น ในขณะที่กลุ่มที่คัดค้านเห็นว่าการเล่นพนันนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมและปัญหาสังคมมากมาย หนึ่งในประเด็นสำคัญของกลุ่มต่อต้าน คือ การพนันถูกกฎหมายอาจสนับสนุนให้ประชาชนเล่นการพนันมากขึ้นนำไปสู่ปัญหาจากการพนัน (Problem Gambling)

โดยเฉพาะกลุ่มนักพนันหน้าใหม่อย่างเด็กและเยาวชน (Underage Gambler) นอกจากนั้น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากรูกระการพนันอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้นเนื่องจากกลุ่มประชาชนรายได้น้อยมักมีค่าใช้จ่ายการเล่นพนันเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ โดยภาพรวม เป็นการถ่ายโอนทรัพยากรจากประชาชนยากจนไปยังผู้ประกอบการพนันที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจซึ่งแทบไม่ต่างจากการเก็บภาษีแบบถดถอย

แม้ว่าอุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐมีการเติบโตโดยลำดับ แต่ธุรกิจการพนันบางประเภทได้รับผลกระทบจากความเจริญทางเทคโนโลยี เช่น การพนันม้าแข่งที่มีพื้นฐานจากกลุ่มเกษตรกรซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนลดลงมาก ผู้เล่นส่วนใหญ่จึงเป็นกลุ่มผู้สูงอายุ แม้ว่าจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารที่ทันสมัยเพื่อดึงดูดความสนใจจากนักพนันรุ่นใหม่ก็ไม่ประสบความสำเร็จนัก เนื่องจากกลุ่มนี้คุ้นเคยกับการเล่นพนันในคาสิโนหรือการพนันออนไลน์มากกว่า การออกลอตเตอรี่ก็มีการปรับตัวให้ทันสมัยมากขึ้น ช่วงก่อนกลางทศวรรษ 1970 การออกลอตเตอรี่ไม่มีความซับซ้อน คือ ผู้เล่นซื้อสลากจากร้านค้าและนำมาตรวจกับผลการออกรางวัลที่อาจเป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือน แต่ปัจจุบันได้พัฒนาให้มีความหลากหลายมากขึ้น เช่น ผู้เล่นสามารถกำหนดเลือกเลขเองเพียงสามหรือสี่หลัก มีการใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ในการออกรางวัลโดยผู้เล่นสามารถทราบผลการออกรางวัลได้ทันที

การนำเสนอส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการฉายภาพของพัฒนาการธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประวัติศาสตร์ของการพนันในสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงสำคัญ (Dunstan, 1997) ประกอบด้วย

- (1) ช่วงการเป็นอาณานิคมจนถึงกลางศตวรรษที่ 19
- (2) ช่วงหลังสงครามกลางเมือง (Civil War) จนถึงต้นศตวรรษที่ 20
- (3) ช่วงหลังจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในปี 1929 จนถึงปัจจุบัน

2.2.1 การเป็นอาณานิคมจนถึงกลางศตวรรษที่ 19

ก่อนการบุกเบิกของชาวยุโรป ชนพื้นเมืองอินเดียนแดงก็มีการเล่นพนันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตและการเฉลิมฉลองเทศกาลต่างๆ การพนันเป็นกิจกรรมหนึ่งในการระดมทุนสำหรับกิจการสาธารณะของชนพื้นเมือง ช่วงเวลาที่ชาวยุโรปเริ่มเข้ามาก่อตั้งอาณานิคม ประชาชนมีทัศนคติที่แตกต่างต่อการพนัน นักประวัติศาสตร์แบ่งผู้บุกเบิกยุคแรกเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) ชาวอังกฤษที่มาพร้อมกับขนบธรรมเนียมแบบเดิมที่คุ้นเคยกับการเล่นพนันอย่างการเล่นไพ่ รวมถึงการแข่งขันกีฬา เช่น แข่งม้า ชนไก่ และเกม Bull Baiting¹ (2) กลุ่มโปรเตสแตนต์ที่เคร่ง

¹ วิธีการเล่นเกม Bull Baiting เริ่มจากการปล่อยให้สุนัขจำนวนหนึ่งเข้าไปรบกวนกระทิงที่ถูกล่าไว้เพื่อให้โกรธและจะจัดการฆ่าสุนัข ผู้ที่ขอความตื่นเต้นนิยมดูกีฬาลักษณะนี้ และเพื่อให้เกิดความสนุกสนานมากขึ้นผู้ชมจะพนันกันว่าจะมีสุนัขกี่ตัวที่ถูกกระทิงฆ่าตายในสนาม

ศาสนาแม้จะมาจากประเทศอังกฤษเหมือนกันแต่มีความคาดหวังจะสร้างสังคมใหม่ให้ดีขึ้นโดยละทิ้งคุณค่าบางอย่างของประเทศแม่โดยเฉพาะวัฒนธรรมการเล่นพนัน ความเข้มงวดของการควบคุมการพนันมีระดับที่แตกต่างกันในแต่ละเขตอาณานิคม ตัวอย่างเช่น ในเขตนิวอิงแลนด์และเพนซิลวาเนีย การเล่นเกมหรือแข่งขันเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ต่างจากแมสซาชูเซตส์ที่ห้ามมีการเล่นเกมเกือบทุกประเภท แม้กระทั่งการเดินม้าและร้องเพลงในที่สาธารณะ รวมทั้งห้ามครอบครองอุปกรณ์ที่ใช้เล่นการพนัน อาทิ ลูกเต๋า ไพ่ โตะเกม สำหรับการพนันเพื่อความบันเทิงในที่พักอาศัยก็ตาม อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบระยะหลังมีการผ่อนคลายมากขึ้นสำหรับการพนันที่เป็นเพื่อความบันเทิง อาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์ในสมัยนั้นเป็นจุดเริ่มต้นที่ประชาชนสหรัฐอเมริกาส่วนหนึ่งได้รับการปลูกฝังทัศนคติต่อการพนัน สำหรับเขตอาณานิคมอื่นๆ ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากอังกฤษที่เชื่อว่าการพนันเป็นเพียงแค่ความบันเทิงที่ไม่มีพิษภัย (Harmless Diversion) ที่ยอมรับได้ ธุรกิจการพนันถูกกฎหมายเริ่มก่อตัวขึ้นเพื่อสร้างความบันเทิงให้กับสุภาพบุรุษ ทั้งนี้ การที่การพนันได้รับความนิยมมากตั้งแต่การสร้างอาณานิคมก่อนจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกาส่วนหนึ่งมาจากค่านิยมของผู้บุกเบิกเอง (Frontier Spirit) ที่ชอบความเสี่ยง รักการผจญภัย การมองโลกในแง่ดี การแสวงโชคในดินแดนใหม่ อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นเริ่มมีการรายงานผลกระทบจากการติดการพนันของประชาชนในเขตอาณานิคม เช่น การขาดงาน การประกอบอาชีพการงาน การประพฤติผิดศีลธรรม เป็นต้น นักการเงินเริ่มมีความกังวลว่าการติดการพนันอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้อาณานิคมที่สร้างขึ้นไม่สามารถอยู่รอดได้ การสร้างอาณานิคมต้องมีการนำผู้บุกเบิกใหม่จากประเทศอังกฤษเพื่อทดแทนแรงงานที่เสียชีวิตลง

ถึงแม้ว่าการติดการพนันได้สร้างปัญหาในช่วงก่อตั้งอาณานิคม นักการเงินยังได้วางแผนการออกลอตเตอรี่ บริษัท Virginia Company of London ผู้สนับสนุนทางการเงินหลักในเมืองเจมส์ทาวน์ รัฐเวอร์จิเนียได้รับอนุญาตจากชนชั้นปกครองในอังกฤษเพื่อระดมทุนสำหรับการบุกเบิกอาณานิคม การออกลอตเตอรี่ดำเนินการระยะหนึ่งเท่านั้นหลังจากนั้นได้ถูกยกเลิกไปเนื่องจากมีเสียงครหาว่าเป็นการหลอกลวงเงินจากประชาชน ในเวลาต่อมา เขตอาณานิคมทั้ง 13 เขตได้ออกลอตเตอรี่เพื่อระดมทุนไปพัฒนาประเทศถึงขนาดมีความเชื่อว่าการซื้อลอตเตอรี่เป็นการแสดงความรับผิดชอบของพลเมืองต่อสังคมอย่างหนึ่ง รายได้ส่วนหนึ่งนำไปสร้างมหาวิทยาลัยระดับชาติที่มีชื่อเสียงจนถึงทุกวันนี้ อาทิ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เยล โคลัมเบีย ดาร์ตมัธ พรินซ์ตัน และวิลเลียมแอนด์แมรี นอกจากนี้ เงินที่ได้ยังใช้ก่อสร้างโบสถ์และห้องสมุด บุคคลที่มีชื่อเสียงในประวัติศาสตร์การสร้างชาติของสหรัฐอเมริกาอย่าง Ben Franklin John Hancock และ George Washington เป็นผู้สนับสนุนหลักของการออกลอตเตอรี่ที่ระดมทุนเพื่อช่วยกิจการสาธารณะ

ลอตเตอรี่เป็นประเด็นหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการต่อสู้เพื่อประกาศอิสรภาพ เริ่มจากชาวอาณานิคมประท้วงกฎหมายควบคุมการถือครองลอตเตอรี่ของรัฐบาลอังกฤษเมื่อปี 1769 ที่กำหนดว่าการออกลอตเตอรี่ทุกครั้งต้องได้รับการอนุญาตจากทางการก่อน เมื่อสงครามปฏิวัติอเมริกาได้เริ่มต้น สภาทวีป (Continental Congress) ได้

เห็นชอบการออกลอตเตอรี่ 10 ล้านเหรียญสหรัฐฯ เพื่อใช้ในการทำสงคราม แต่โครงการนี้จำเป็นต้องยกเลิกเนื่องจากมูลค่าค่อนข้างสูงและการจำหน่ายกระทำได้น้อยในสภาวะสงคราม ในปี 1823 สภาของเกรสได้ผ่านกฎหมายให้เอกชนออกลอตเตอรี่เพื่อนำเงินมาปรับปรุงทัศนียภาพในวอชิงตัน ดีซี ที่เป็นเมืองหลวงของประเทศให้สวยงาม อย่างไรก็ตาม บริษัทเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตจากทางการหลบหนีไม่ยอมจ่ายเงินให้กับผู้ถูกรางวัลจนมีการฟ้องร้องตามมา นอกเหนือจากลอตเตอรี่ การแข่งม้าเป็นการพนันที่ได้รับความนิยมและเป็นการเล่นที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ผู้เล่นพนันเป็นคนคู่ๆกัน สนามแข่งม้าแห่งแรกสร้างขึ้นในเมืองลองไอแลนด์ รัฐนิวยอร์กเมื่อปี 1665 ในขณะที่การเล่นพนันในคาสีโนมีการพัฒนาค่อนข้างจำกัดในยุคนี้เนื่องจากจำนวนประชากรยังน้อยและอยู่อาศัยกันแบบกระจัดกระจาย ไม่คุ้มค่าต่อการจัดตั้งที่เล่นเป็นหลักแหล่ง อย่างไรก็ตาม ตามสถานที่พักผ่อนสำหรับนักเดินทางยังปรากฏการเล่นการพนันอยู่บ้างโดยใช้อุปกรณ์พื้นฐานอย่างไพ่และลูกเต๋า เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 จึงเริ่มมีการเปิดกิจการคาสีโนขึ้น

ศูนย์กลางธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาได้ย้ายไปทางตะวันตกของประเทศ เมื่อต้นศตวรรษที่ 19 บ่อนการพนันถูกกฎหมายที่มีการบริหารจัดการเป็นระบบตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ตอนล่างแม่น้ำมิสซิสซิปปี ที่เป็นช่องทางการค้าและการขนส่งหลักในขณะนั้น นักเดินทางส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรและพ่อค้าต่างเมืองที่พกเงินสดติดตัวจำนวนมากเป็นกลุ่มลูกค้าหลักของบ่อนการพนัน นอกจากนั้น ยังพบว่า ประชาชนทางตอนใต้ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมจากสเปนและฝรั่งเศส โดยมีทัศนคติยอมรับการพนันได้มากกว่าประชาชนในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ อาจกล่าวได้ว่า เมืองนิวออร์ลีนส์ รัฐลุยเซียนาเป็นศูนย์กลางการพนันในขณะนั้น ธุรกิจการพนันส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในชุมชนริมแม่น้ำและเป็นที่รู้จักอย่างดีในแวดวงนักเดินทางและนักพนันอาชีพ นักพนันเหล่านี้จะพยายามชักชวนนักเดินทางที่พกเงินสดจำนวนมากติดตัวให้เล่นการพนันหลายรูปแบบเพื่อหลอกเอาเงิน ระหว่างทศวรรษที่ 1830 ทางการได้ตรวจสอบพฤติกรรมของนักพนันอาชีพอย่างเข้มงวดในขณะเดียวกันชาวอาณานิคมทางใต้ได้ต่อต้านนักพนันเหล่านี้เนื่องจากเป็นตัวการทำลายการเติบโตทางเศรษฐกิจ การแทรกแซงธุรกิจอื่นๆ ปัญหาอาชญากรรม และความไม่ปลอดภัยของชุมชน นำไปสู่การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อกวาดล้างนักพนันอาชีพให้ออกไปจากดินแดนทางใต้ ในปี 1835 ได้เกิดเหตุการณ์ที่ฝูงประชาชนรุมทำร้ายนักโกงไพ่ 5 คนในพื้นที่แม่น้ำมิสซิสซิปปี นักพนันต้องหลบออกจากเมืองหรือแอบไปเล่นพนันในเรือแทน การเล่นพนันในเรือต้องทำแบบหลบซ่อนและเป็นที่รู้จักเฉพาะในกลุ่มนักเดินทาง ช่วงเวลาระหว่างปี 1840-1860 เป็นช่วงที่การเล่นพนันในเรือมีความรุ่งเรือง ในขณะที่นักพนันอาชีพส่วนหนึ่งได้ย้ายไปตั้งรกรากในรัฐแคลิฟอร์เนีย

การเปลี่ยนแปลงสำคัญในธุรกิจการพนันในยุคนี้คือการยกเลิกการออกลอตเตอรี่เนื่องจากได้รับการต่อต้านจากประชาชนและเกิดคดีความทุจริตฉ้อโกงของเอกชนที่ได้รับอนุญาต เริ่มจากช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ประชาชนมีการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการพนันนำโดยกลุ่มเคร่งศาสนา ลอตเตอรี่เป็นประเด็นหลักที่ถูกหยิบมา

โจมตีจากการมีเรื่องทุจริตฉ้อฉลและผลกระทบต่อประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มประชาชนยังผลักดันให้มีการปฏิรูปสังคมมิติต่างๆ อาทิ การแก้ปัญหาเสพติด สิทธิสตรี การปฏิรูปการศึกษา และการเลิกทาส การต่อต้านของประชาชนนำไปสู่การยกเลิกการออกลอตเตอรี่ในหลายรัฐ อาทิ เมื่อปี 1833 รัฐเพนซิลวาเนีย นิวยอร์ก และแมสซาชูเซตส์ ได้ยกเลิกการออกลอตเตอรี่ ภายในปี 1840 หลายรัฐได้ดำเนินการยกเลิกเช่นกัน ก่อนปี 1860 มีเพียงรัฐเดลาแวร์ มิสซูรีและเคนทักกีเท่านั้นที่ยังมีการออกลอตเตอรี่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม สลากยังมีการแอบลักลอบจำหน่ายผ่านไปรษณีย์ไปยังรัฐอื่นๆ ในอีกด้านหนึ่ง ความเข้มงวดของภาครัฐส่งผลให้ธุรกิจลอตเตอรี่แบบผิดกฎหมายขยายตัวแทน

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน การเล่นการพนันบนเรือที่เคยเฟื่องฟูได้ซบเซาลงอย่างมากจากสองปัจจัยสำคัญ คือ (1) การขยายทางรถไฟทั่วประเทศทำให้การเดินทางและการขนส่งสินค้าทางเรือลดความสำคัญลง และ (2) การเกิดสงครามกลางเมืองทำให้ภาครัฐกิจต้องหยุดชะงักลง อย่างไรก็ตาม Dunstan (1997) ให้ทัศนะว่า การพนันแบบถูกกฎหมายก็ยังไม่ได้หายไปจากสหรัฐอเมริกาทั้งหมด กฎหมายควบคุมยังมีข้อยกเว้นสำหรับการเล่นบางอย่างและบางพื้นที่ เช่น บริเวณชายแดน (พื้นที่รัฐแคลิฟอร์เนียในปัจจุบัน) ยังปรากฏการเล่นพนันหลายรูปแบบ การเล่นพนันในสโมสรบุรุษในรัฐนิวยอร์กก็ยังได้รับอนุญาตอยู่ การแข่งม้าดูเหมือนจะเป็นการพนันที่แทบไม่ได้รับผลกระทบจากการควบคุมการพนันของทางการ

2.2.2 กลางศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20

การบุกเบิกเขตอาณานิคมไปทางชายแดนด้านตะวันตกเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาธุรกิจการพนันระลอกสองในสหรัฐอเมริกา ความเจริญรุ่งเรืองของการทำเหมืองในฝั่งตะวันตกได้ดึงดูดประชาชนต่างถิ่นจำนวนมากที่รักการผจญภัยและการแสวงหาความร่ำรวยในดินแดนใหม่นี้ รัฐแคลิฟอร์เนียเป็นพื้นที่เป้าหมายของนักแสวงโชคในยุคตื่นทอง (Gold Rush) ในอีกด้านหนึ่ง การอยู่อาศัยของประชาชนจำนวนมากก็ทำให้ธุรกิจการพนันมีการขยายตัวโดยลำดับ ในระยะแรกการเล่นพนันเป็นกิจกรรมบันเทิงอย่างหนึ่งมักเล่นกันในที่พักผ่อนงานหม้อมและขยายวงกว้างออกไปเมื่อชาวอาณานิคมได้แยกย้ายออกสำรวจแหล่งแร่ในบริเวณใกล้เคียง เมืองซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย ได้กลายเป็นศูนย์กลางการพนันของประเทศแทนที่เมืองนิวยอร์กซิตี ธุรกิจการพนันมีมูลค่าสูงมาก ค่าเช่าพื้นที่สำหรับเล่นพนันขนาดเพียง 15 คูณ 25 ฟุต สูงถึง 40,000 เหรียญสหรัฐฯ ต่อปีและต้องชำระล่วงหน้าโดยใช้ทองคำที่ขุดมาได้ อาจกล่าวได้ว่า ระหว่างปี 1849-1855 เป็นช่วงที่การพนันในแคลิฟอร์เนียเฟื่องฟูถึงขีดสุด การพนันหลายรูปแบบมีการเล่นอย่างแพร่หลายทั่วรัฐ ไม่ว่าจะเป็นชายแดนที่ติดกับเม็กซิโกหรือเมืองในเขตหุบเขา กลุ่มผู้เล่นพนันมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งผู้หญิง คนผิวสีและคนเชื้อสายจีน ในปี 1850 รัฐบาลท้องถิ่นได้ให้ใบอนุญาตสำหรับธุรกิจการพนันจำนวนมากซึ่งสร้างรายได้ให้รัฐเป็นอย่างดี

รัฐบาลเริ่มออกกฎหมายเพื่อควบคุมการพนันในแคลิฟอร์เนียตามข้อเรียกร้องของประชาชนและปัญหาผลกระทบจากการพนันที่แพร่ในวงกว้าง ส่งผลให้การพนันแบบทุกชนิดเป็นสิ่งต้องห้าม อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายมีเป้าหมายเพื่อควบคุมนักพนันอาชีพ นักพนันส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ทางการระดับท้องถิ่นส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีความหละหลวม เช่น เน้นการลงโทษผู้รับพนันแต่ผู้เล่นไม่มีความผิด จนกระทั่งในปี 1891 ได้แก้กฎหมายกำหนดโทษให้มีความผิดเท่ากัน และเมื่อปี 1895 นายชาร์ลีย์ เพย์ได้ประดิษฐ์เครื่องสล็อตแมชชีนครั้งแรกในเมืองซานฟรานซิสโก ในขณะนั้นยังเป็นการเล่นที่ไม่ผิดกฎหมายจนกระทั่งในปี 1911 จึงจัดเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายเช่นกัน

การพนันในรัฐเนวาดาเป็นธุรกิจถูกกฎหมายระหว่างปี 1869-1910 ส่งผลให้การเล่นพนันได้ย้ายจากรัฐแคลิฟอร์เนียมากระจุกตัวในเมืองเวอร์จิเนียซิตี รัฐเนวาดา ถึงแม้ว่าการพนันจะขยายตัวอย่างรวดเร็วในเนวาดาแต่ความเจริญของธุรกิจก็ยังไม่เทียบเท่าช่วงเฟื่องฟูที่เคยเกิดขึ้นในแคลิฟอร์เนีย เมืองลาสแวนเจลิสก็มีการพนันบ้างแต่จำนวนเงินหมุนเวียนไม่สูงนัก ทางกาได้ออกกฎหมายควบคุมการพนันเช่นกันทำให้การเล่นพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมายแต่ยังปรากฏการเล่นพนันในคลับหรือเขตชานเมืองที่ท้องถิ่นยังไม่ได้กำหนดให้การพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย

การกลับมาของลอตเตอรี่ในสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นเมื่อปี 1868 รัฐลุยเซียนาได้ออกใบอนุญาตการออกลอตเตอรี่ที่มีระยะเวลานานถึง 25 ปี ให้กับบริษัทเอกชน Louisiana Lottery Company เพื่อระดมทุนในการฟื้นฟูเมืองที่ได้รับความเสียหายจากสงคราม การออกลอตเตอรี่สร้างผลกำไรให้กับบริษัทอย่างมหาศาล มากกว่าร้อยละ 90 ของรายรับมาจากประชาชนนอกรัฐลุยเซียนา การติดสินบนและการทำทุจริตอื้อฉาวเพื่อแย่งชิงใบอนุญาตส่งผลให้ประชาชนต่อต้านลอตเตอรี่อีกครั้งในหลายรัฐนำโดยกลุ่มผู้เคร่งศาสนา ในปี 1878 รัฐลุยเซียนาเป็นรัฐเดียวที่มีการออกลอตเตอรี่อย่างถูกกฎหมายจนกระทั่งสภาองเกรสออกกฎหมายควบคุมการเคลื่อนย้ายสลากระหว่างรัฐทำให้การออกลอตเตอรี่ในลุยเซียนาต้องยกเลิกไปเมื่อปี 1895 (เนื่องจากยอดจำหน่ายลดลงไปมาก) จากการตรวจสอบของรัฐบาลกลาง พบว่า มีหลายรัฐที่มีการเรียกรับผลประโยชน์มหาศาลจากการออกลอตเตอรี่ ดังนั้น ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 มี 35 รัฐได้ออกกฎหมายควบคุมการออกลอตเตอรี่ การทุจริตฉ้อฉลยังปรากฏในการพนันรูปแบบอื่นๆ อย่างการแข่งขันม้ามีการปลอมแปลงอัตราต่อรองและการจ่ายเงินรางวัล เจ้ามือพนันส่วนใหญ่เป็นเจ้าของม้าแข่งด้วยจึงสามารถควบคุมผลการแข่งขันได้

กล่าวโดยสรุป ช่วงเวลาธุรกิจการพนันถูกกฎหมายในสหรัฐอเมริกาไม่ยาวนานนักเนื่องจากมีเรื่องทุจริตอื้อฉาวนำไปสู่การยกเลิกการพนันถูกกฎหมายทุกรูปแบบ ราวปี 1910 การพนันถูกกฎหมายมีเพียงการแข่งขันม้าในบางรัฐเท่านั้น เช่น แมริแลนด์ เคนทักกี เป็นต้น ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน รัฐบาลกลางได้ยื่นเงื่อนไขให้รัฐแอริโซนา

และนิวยอร์กดำเนินการปิดคาสิโนให้เรียบร้อยก่อนจะรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม การควบคุมการพนันของทางราชการไม่สามารถยับยั้งการพนันได้ทั้งหมด ยังมีการลักลอบเล่นพนันผิดกฎหมายในหลายพื้นที่และมีการดำเนินการต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี ทั้งนี้ ธุรกิจพนันยังคงมีการจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่รัฐแลกกับความคุ้มครอง

2.2.3 ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1930 จนถึงปัจจุบัน

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) เมื่อปี 1929 นำไปสู่การเติบโตของการพนันถูกกฎหมายเนื่องจากเชื่อกันว่าการพนันถูกกฎหมายเป็นเครื่องมือหนึ่งในการช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจ ช่วงเวลาใกล้เคียงกัน รัฐแมสซาชูเซตส์อนุญาตให้มีการเล่นบิงโกได้ในปี 1931 เพื่อระดมทุนช่วยเหลือกิจกรรมทางศาสนาและองค์กรการกุศล และรัฐอื่นๆ เริ่มดำเนินการตาม ก่อนทศวรรษ 1950 มี 11 รัฐอนุญาตให้มีการเล่นบิงโกในลักษณะเดียวกัน นอกจากนั้น การแข่งม้าและการทายผลการแข่งขัน (Pari-mutuel) ก็ได้รับการผ่อนคลายเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมายเช่นกัน ในปี 1933 รัฐมิชิแกน นิวแฮมป์เชียร์ โอไฮโอ และแคลิฟอร์เนีย ได้กำหนดให้การพนันทายผลการแข่งขันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย ในทศวรรษที่ 1930 พบว่า มี 21 รัฐอนุญาตให้มีการแข่งม้าแต่มีกฎหมายลงโทษและระบบการตรวจสอบที่ทันสมัยเพื่อให้การแข่งม้ามืดมิดโปร่งใสมากขึ้น ลดโอกาสที่เจ้ามือจะเข้ามาแทรกแซงผลการแข่งขันเหมือนในอดีต

รัฐเนวาดาเป็นรัฐแรกที่ยกเลิกการพนันส่วนใหญ่เป็นสิ่งถูกกฎหมายตั้งแต่ปี 1931 แรงผลักดันสำคัญมาจากปัญหาเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐบาลต้องการระดมทุนเพื่อใช้ในการก่อสร้างเขื่อนฮูเวอร์ (Hoover Dam) ที่ใช้งบประมาณก่อสร้างมหาศาลเพื่อควบคุมอุทกภัย การชลประทาน และการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งทางการคาดหวังว่าเขื่อนจะเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญในอนาคต ดังนั้น การอนุญาตให้มีสถานบันเทิงขนาดใหญ่ที่มีการเล่นพนันจะทำให้ธุรกิจการท่องเที่ยวขยายตัวมากขึ้น การทำให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมายดำเนินการควบคู่ไปกับการกวาดล้างการพนันแบบผิดกฎหมายที่ส่วนใหญ่มีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายอาชญากรรมระดับประเทศ ส่งผลให้ผู้มีอิทธิพลของเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมายจากพื้นที่ฝั่งตะวันออกอย่างเมืองนิวยอร์กซิตีและชิคาโก ย้ายมาบุกเบิกธุรกิจการพนันแบบถูกกฎหมายทางชายฝั่งตะวันตกมากขึ้น แกนนำคนสำคัญอย่างนาย Benjamin “Bugsy” Siegel สามารถสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองจนได้รับใบอนุญาตเปิดคาสิโนขนาดใหญ่อย่าง Flamingo ที่เมืองลาสเวกัส รัฐเนวาดาในปี 1946 อย่างไรก็ตาม ธุรกิจการพนันในรัฐเนวาดาก็ไม่ได้ร่ำรวยมากนักเนื่องจากได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939-1945) หลังจากสงครามโลกสิ้นสุด ธุรกิจการพนันในรัฐเนวาดาก็กลับมาเฟื่องฟูอีกครั้ง Dunstan (1997) วิเคราะห์ว่า การที่ธุรกิจการพนันในรัฐเนวาดาเจริญก้าวหน้าส่วนหนึ่งมาจากการกวาดล้างการพนันผิดกฎหมายและการตรวจสอบเครือข่ายอาชญากรรมอย่างเข้มงวดในรัฐอื่นๆ ทำให้คนกลุ่มนี้ต้องย้ายมากระจุกตัวกันในรัฐเนวาดาแทน

องค์กรอาชญากรรมผิดกฎหมายมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและเป็นเจ้าของธุรกิจบ่อนการพนันหลายแห่งในเมืองลาสเวกัส รัฐเนวาดา เครือข่ายของนาย Benjamin Siegel ได้สร้างสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอิทธิพลได้ดีทำให้ได้รับใบอนุญาตเปิดคาสิโนใหม่อีกหลายแห่ง ในทศวรรษ 1950 คณะกรรมาธิการวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาโดยนาย Estes Kefauver ได้ตรวจสอบพบความเชื่อมโยงธุรกิจการพนันกับธุรกิจผิดกฎหมาย อาทิ การค้าของเถื่อน การประกอบอาชญากรรม ตลอดจนความพยายามหลบเลี่ยงภาษีของคาสิโนหลายแห่ง ก่อปรกับสถิติอาชญากรรมที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ภาครัฐกลับมาเข้มงวดกับธุรกิจการพนันแบบถูกกฎหมายอีกครั้ง เป้าหมายสำคัญอยู่ที่การกวาดล้างเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมาย ทำให้ผู้มีอิทธิพลส่วนหนึ่งประกาศขายกิจการคาสิโนให้กับนักธุรกิจมืออาชีพ

ในปี 1978 รัฐนิวเจอร์ซีย์ได้มีการอนุญาตให้คาสิโนเป็นธุรกิจถูกกฎหมายเป็นรัฐที่สองหลังจากรัฐเนวาดา แรงจูงใจสำคัญมาจากความพยายามฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวตากอากาศในเมืองแอตแลนติก ซิตี้ กล่าวคือ ช่วงรอยต่อระหว่างศตวรรษที่ 19 และ 20 แอตแลนติก ซิตี้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมสูงมากเนื่องจากมีทำเลที่ตั้งใกล้กับเมืองเศรษฐกิจฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างไรก็ตาม นักท่องเที่ยวมีแนวโน้มลดลงอย่างมากจากการขยายตัวของธุรกิจการบินทำให้นักท่องเที่ยวกลุ่มรายได้สูงเลือกไปพักผ่อนในพื้นที่อื่นที่ไกลออกไป เช่น ฟลอริดา ประเทศบาฮามาส และหมู่เกาะเซนต์หลุยส์แคริบเบียน นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ของแอตแลนติกซิตี๋ ในทศวรรษ 1960-70 จึงเป็นผู้สูงอายุหรือครอบครัวที่มีรายได้น้อย ดังนั้น การเปิดคาสิโนจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ฟื้นฟูเมืองท่องเที่ยวของรัฐนิวเจอร์ซีย์ ส่งผลให้เมืองแอตแลนติกซิตี๋เป็นศูนย์กลางการเล่นพนันที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศในเวลาต่อมา

การกลับมาของลอตเตอรี ระหว่างปี 1894-1964 รัฐบาลไม่ได้มีการออกลอตเตอรีเลย อย่างไรก็ตาม ยังมีปรากฏบ้างสำหรับการระดมทุนขององค์กรสาธารณกุศลแต่ต้องขออนุญาตจากทางการก่อนและการออกลอตเตอรีผิดกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การออกรางวัลในประเทศไอร์แลนด์เริ่มในปี 1930 มีวัตถุประสงค์เพื่อระดมทุนสำหรับการก่อสร้างโรงพยาบาล สลากชิงโชคดังกล่าวได้มีการลักลอบนำมาจำหน่ายในสหรัฐอเมริกา พบว่า ร้อยละ 13 ของครัวเรือนสหรัฐเคยซื้อสลากนี้ และยังปรากฏการเล่นพนันผิดกฎหมายที่ใกล้เคียงกับลอตเตอรีซึ่งรู้จักกันในชื่อ เกมตัวเลข (Numbers Game) การประมาณของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า เงินหมุนเวียนของเกมตัวเลขมากถึง 5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 1960 (Scarne, 1961) และเฉพาะเมืองชิคาโกเพียงแห่งเดียวมีเงินหมุนเวียนถึง 20 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี เงินหมุนเวียนรวมของการพนันอาจสูงถึง 1,100 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 (Clotfelter and Cook, 1989) รัฐนิวแฮมป์เชียร์เป็นรัฐแรกๆ ที่ดำเนินการออกลอตเตอรีโดยใช้ชื่อว่า New Hampshire Sweepstakes ในปี 1964 เพื่อระดมทุนสำหรับการพัฒนาเมือง การออกรางวัลขึ้นกับผลการแข่งม้า เนื่องจากการออกรางวัลโดยตรงเป็นการขัดต่อกฎหมายในขณะนั้น แรงผลักดันสำคัญมากจากการที่ประชาชนส่วน

ใหญ่ต่อการขึ้นภาษีท้องถิ่นทำให้ภาครัฐมีงบประมาณค่อนข้างจำกัด การดำเนินการในลักษณะนี้ขยายไปยังรัฐต่างๆ เช่น รัฐนิวยอร์ก (1967) นิวเจอร์ซีย์ (1971) คอนเนคติกัต (1972) เป็นต้น ราวทศวรรษที่ 1970 มีประมาณ 20 รัฐที่มีการออกลอตเตอรี่ ส่วนใหญ่กระจุกตัวในรัฐฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือ ในช่วงเวลานี้ มีการผลักดันให้มีการออกลอตเตอรี่ระดับประเทศแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ระหว่างทศวรรษ 1980 และ 1990 อีก 23 รัฐและเมืองวอชิงตัน ดีซี ได้อนุญาตให้มีการออกลอตเตอรี่โดยรัฐบาล และมีการออกลอตเตอรี่ข้ามรัฐเป็นครั้งแรกในปี 1988 ประกอบด้วย รัฐไอโอวา แคนซัส โอเรกอน โรดไอแลนด์ เวสต์เวอร์จิเนีย และเมืองวอชิงตัน ดีซี ต่อมาได้พัฒนาเป็นการออกรางวัลที่เป็นที่รู้จักกันอย่างดีในนาม Power Ball เมื่อปี 1992 (Doak, 2009)

เงินหมุนเวียนของการซื้อขายลอตเตอรี่ในสหรัฐอเมริกามีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ค่าเฉลี่ยการซื้อลอตเตอรี่ของชาวอเมริกันเพิ่มจาก 35 เหรียญสหรัฐต่อคนต่อปีในปี 1973 เป็น 150 เหรียญสหรัฐ ในปี 1997 (National Gambling Impact Study Commission, 1999) อาจเกิดจากหลายสาเหตุ อาทิ ราคาต่ำ ผู้ขายมีจำนวนมาก การแข่งขันในธุรกิจทำให้มูลค่าเงินรางวัลเพิ่มขึ้น ผู้เล่นสามารถกำหนดตัวเลขเองได้ การเพิ่มความถี่การออกรางวัล และอัตราการจ่ายเงินรางวัลเมื่อเทียบกับรายรับการขายสลากค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับสมัยการพัฒนาอาณานิคม² นอกจากนี้ รูปแบบการลอตเตอรี่เปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยให้เอกชนเป็นผู้รับสัมปทานเปลี่ยนเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเองเพื่อลดปัญหาการทุจริตเหมือนที่เคยปรากฏในอดีต รายได้นำไปใช้ในกิจการทั่วไปของแต่ละรัฐ และในบางรัฐได้มีการกำหนดสัดส่วนรายได้ที่ชัดเจนสำหรับกิจกรรมเชิงสังคม เช่น การตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ติดการพนัน กองทุนสนับสนุนนักกีฬาอาชีพ เป็นต้น ทำให้ประชาชนรู้สึกต่อการออกลอตเตอรี่ลดลงมาก ลอตเตอรี่สามารถเข้าถึงประชาชนในวงกว้าง ประมาณร้อยละ 50-60 ของประชากรผู้ใหญ่เคยซื้อลอตเตอรี่ และหนึ่งในสามของกลุ่มนี้เป็นผู้ซื้อประจำ ผลกระทบมีความแตกต่างกันตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน ผู้มีรายได้หรือการศึกษาน้อยเป็นกลุ่มที่มีรายจ่ายการซื้อลอตเตอรี่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำปรากฏมากขึ้นเนื่องจากการที่รัฐออกลอตเตอรี่เป็นเสมือนการเก็บภาษีแบบถดถอย ต้นทศวรรษ 2000 พบว่า มี 37 รัฐและเมืองวอชิงตัน ดีซี ที่มีการออกลอตเตอรี่ถูกกฎหมาย การที่หลายรัฐยอมให้มีการออกลอตเตอรี่เป็นผลกระทบที่เกี่ยวข้องกันเป็นระลอก (Ripple Effect) สาเหตุหลักมาจากความต้องการจัดเก็บรายได้เพื่อใช้จ่ายภายในรัฐแทนที่จะขึ้นภาษีท้องถิ่นที่อาจนำไปสู่ความไม่พอใจของประชาชน นอกจากนั้น หากรัฐไม่ดำเนินการประชาชนก็สามารถซื้อลอตเตอรี่จากรัฐใกล้เคียงได้ทำให้เงินหมุนเวียนภายในรัฐลดลง

² การศึกษาของ National Gambling Impact Study Commission (1999) พบว่า ในความเป็นจริงอัตราการจ่ายเงินรางวัลของการออกลอตเตอรี่ต่ำกว่าการเล่นพนันรูปแบบอื่นๆ ค่อนข้างมาก แต่จำนวนเงินรางวัลใหญ่สูงมากซึ่งอาจมากถึง 10 ล้านเหรียญสหรัฐ ทำให้ได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างแพร่หลาย

2.3 ธุรกิจการพนันของชนพื้นเมืองอินเดียนแดง (Native American Gambling Enterprises)

ธุรกิจการพนันของชนพื้นเมืองมีการเติบโตอย่างรวดเร็วตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 การเล่นบิงโกเป็นรูปแบบการระดมทุนอย่างหนึ่งของชนพื้นเมืองเพื่อใช้ในกิจการสาธารณะ การเล่นพนันที่มีวงเงินสูงส่วนใหญ่กระจุกตัวในรัฐฟลอริดาและรัฐเมน การเล่นบิงโกสามารถกระทำได้ตามกฎหมายรัฐฟลอริดาแต่มีการควบคุมการตั้งเงินรางวัลและเวลาทำการของสถานที่เล่น เมื่อปี 1979 ชนพื้นเมืองได้เปิดห้องสำหรับการเล่นบิงโกและไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐฟลอริดา เจ้าหน้าที่รัฐพยายามจะปิดกิจการแต่ชนพื้นเมืองได้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งคำตัดสินของศาลมีแนวโน้มที่น่าสนใจคือ การเล่นบิงโกในฟลอริดาสามารถกระทำได้แต่อยู่ใต้การควบคุมของรัฐเพื่อให้สังคมเป็นไปโดยความเรียบร้อย เมื่อการเล่นบิงโกไม่ได้สิ่งต้องห้าม ดังนั้น การเล่นบิงโกในพื้นที่ของชนพื้นเมืองสามารถดำเนินการต่อไปได้ การฟ้องร้องลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นในอีกหลายรัฐ แต่คดีพิพาทระหว่างชนพื้นเมือง Cabazon Band of Mission Indians กับรัฐแคลิฟอร์เนียเมื่อปี 1987 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่สนับสนุนให้ธุรกิจการพนันของชนพื้นเมืองเติบโตอย่างก้าวกระโดด คดีดังกล่าวศาลสูงสุดมีคำตัดสินว่า การละเล่นที่กฎหมายระดับรัฐอนุญาตให้กระทำได้ (แต่อาจมีการกำกับดูแลในระดับหนึ่ง) ชนพื้นเมืองสามารถดำเนินธุรกิจการพนันนั้นได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐ นำไปสู่การผ่านกฎหมาย Indian Gaming Regulatory Act (IGRA) ในปี 1988 เพื่อให้ชนพื้นเมืองที่ได้รับการรับรองจากรัฐบาลกลาง (Federally Recognized Native American Tribes) สามารถดำเนินธุรกิจการพนันในพื้นที่ตนเองได้ หากการเล่นพนันไม่ใช่สิ่งที่ขัดต่อกฎหมายของรัฐนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมาย IGRA เพื่อส่งเสริมการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจของชาวพื้นเมืองอินเดียนแดง การสร้างหลักประกันว่าผลประโยชน์จะหมุนเวียนกับกิจการต่างๆ ของชนพื้นเมือง ความโปร่งใสของการดำเนินกิจการ และการคัดเลือกคณะกรรมการกำกับดูแล (National Indian Gaming Commission: NIGC) ภารกิจหลักของคณะกรรมการชุดนี้เป็นการทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐบาลกลางเกี่ยวกับความมั่นคง เครือข่ายอาชญากรรม การฟอกเงิน ที่อาจเกี่ยวข้องกับธุรกิจคาสิโน กฎหมาย IGRA ได้แบ่งประเภทการพนันเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มแรก (Class I) เป็นการเล่นพนันที่มีวงเงินจำกัดและเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมหรือการเฉลิมฉลองตามประเพณีของชนพื้นเมือง การเล่นในกลุ่มนี้อยู่ในการควบคุมของชนพื้นเมืองตนเอง

กลุ่มที่สอง (Class II) ครอบคลุมการเล่นไพ่ ลอตโต บิงโก ที่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์อยู่ภายใต้การควบคุมของชนพื้นเมืองเป็นหลัก แต่มีการตรวจสอบจากคณะกรรมการกำกับดูแล (NIGC) ทั้งนี้ การเล่นพนันของชนพื้นเมืองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ แต่การกำกับดูแลของรัฐ อาทิ วงเงินพนันเวลาทำการ ไม่สามารถนำมาใช้ควบคุมการเล่นพนันของชนพื้นเมือง

กลุ่มที่สาม (Class III) ครอบคลุมเกมพนันอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในสองกลุ่มแรก ส่วนใหญ่เป็นเครื่องสล็อตแมชชีนและเกมอื่นๆ ที่เล่นกันในคาสิโน ลอตเตอรี่ การพนันผลการแข่งขัน อยู่ภายใต้ข้อตกลง

ระหว่างรัฐกับชนพื้นเมือง ยกเว้นกรณีที่ชนพื้นเมืองในบางรัฐที่มีการเล่นพนันในกลุ่มที่สามก่อนการประกาศใช้กฎหมาย IGRA ให้อยู่ในการควบคุมของชนพื้นเมืองเช่นเดิม

อย่างไรก็ตาม การทำงานร่วมกันของรัฐและหน่วยงานควบคุมการพนันของชนพื้นเมืองก็ไม่ได้ราบรื่นนัก รัฐท้องถิ่นไม่สามารถกำกับดูแลธุรกิจการพนันชนพื้นเมืองที่อาจส่งผลกระทบทางลบต่อชุมชนได้ และที่สำคัญ รายได้จากธุรกิจการพนันของชนพื้นเมืองไม่ต้องเสียภาษีการขายและภาษีทรัพย์สินให้กับรัฐ ต่างจากคาสิโนเอกชนที่ไม่ใช่ของชนพื้นเมืองที่รัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้หรือการออกลอตเตอรี่ของรัฐที่สามารถระดมทุนเพื่อใช้ในการกิจการสาธารณะได้ รวมทั้งความไม่ลงรอยกันในการทำข้อตกลงระหว่างรัฐกับธุรกิจการพนันของชนพื้นเมือง หากไม่ได้ข้อสรุปร่วมกันจะเป็นการเปิดทางให้รัฐบาลกลางเข้ามาเป็นฝ่ายดำเนินการเอง

2.4 ภูมิทัศน์ของอุตสาหกรรมการพนันในปัจจุบัน

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศขนาดใหญ่ที่มีการเล่นพนันหลายประเภท Ciarrocchi (2001) แบ่งการพนันของคนอเมริกันเป็น 6 ประเภทสำคัญ ประกอบด้วย

(1) ลอตเตอรี่ (Lottery) เป็นการเล่นพนันที่แพร่หลายมาตั้งแต่สมัยการตั้งเขตอาณานิคมดั้งเดิม ทั้ง 13 เขต³ ก่อนจะรวมเป็นประเทศ รายได้ส่วนหนึ่งนำไปพัฒนาชุมชนและการขยายการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ รวมทั้งการสร้างมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง อาทิ ฮาร์วาร์ด เยล เป็นต้น การออกลอตเตอรี่ถูกยกเลิกไปในช่วงทศวรรษ 1890 จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หลังจากนั้น การออกลอตเตอรี่โดยรัฐกลับมาอีกครั้งเมื่อปี 1964 การซื้อลอตเตอรี่ได้รับความนิยมอย่างมากจากประชาชนทุกระดับ ในปี 2016 รัฐต่างๆ มีรายได้จากกิจการลอตเตอรี่สูงถึง 72.7 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (U.S. Census Bureau, 2017) และค่าใช้จ่ายการซื้อลอตเตอรี่ต่อหัวในแต่ละปีมากกว่า 200 เหรียญสหรัฐฯ นอกจากนี้ ยังปรากฏการเล่นพนันอื่นๆ ที่มีรูปแบบคล้ายกับลอตเตอรี่ รายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

- เกมที่เล่นได้ทันทีโดยการซื้อตั๋วและชุดเพื่อตรวจรางวัล
- เกมลอตโต (Lotto) ส่วนใหญ่มีตัวเลขมากกว่าหกหลักและรางวัลใหญ่มีมูลค่าสูงมาก
- วิดีโอคีโน (Video Keno) เป็นเกมสุ่มจับหมายเลขที่ผู้เล่นต้องเลือกตัวเลขจำนวนหนึ่ง หากตรงกับหมายเลขที่สุ่มมา ผู้เล่นจะได้รางวัล

(2) การพนันตามสะดวก (Convenience Gambling) ส่วนใหญ่เป็นเครื่องเล่นวิดีโอหรือเครื่องสล็อตแมชชีนในร้านอาหาร บาร์ สนามบิน หรือร้านซักผ้า รวมทั้งร้านค้าที่เปิดให้บริการเครื่องเล่นโดยตรง ลูกค้าส่วนใหญ่เป็นประชาชนในชุมชนเองไม่ใช่กลุ่มนักท่องเที่ยว การพนันรูปแบบนี้ได้รับการ

³ เขตอาณานิคมเริ่มแรก ประกอบด้วย เดลาแวร์ เพนซิลวาเนีย นิวเจอร์ซีย์ จอร์เจีย คอนเนตทิคัต แมสซาชูเซตส์ แมริแลนด์ เซาท์แคโรไลนา นิวแฮมป์เชียร์ เวอร์จิเนีย นิวยอร์ก นอร์ทแคโรไลนา และโรดไอแลนด์

ต่อต้านจากประชาชนค่อนข้างมากเนื่องจากการนำการเล่นพนันเข้ามายังศูนย์กลางของชุมชนที่เด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ต่างจากคาสิโนที่เป็นสถานที่สำหรับผู้ที่มีความประสงค์จะเล่นการพนันโดยตรง นอกจากนั้น การพนันตามสะดวกไม่ได้สร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อธุรกิจของชุมชนหรือส่งเสริมการจ้างงานมากนักเนื่องจากผู้ประกอบการเพียงแต่นำเครื่องเล่นพนันมาติดตั้งในชุมชนเพื่อแสวงหากำไรเท่านั้น

(3) คาสิโน (Casino) สถานบันเทิงขนาดใหญ่ที่อนุญาตให้มีการเล่นพนัน โดยมากมักจะสร้างร่วมกับโรงแรม ร้านอาหาร และศูนย์การค้า รวมทั้งคาสิโนบนเรือสำราญ (Riverboat Casino) เมืองที่เป็นจุดหมายปลายทางสำคัญของนักท่องเที่ยวที่ชอบเล่นพนันในสหรัฐอเมริกา คือ เมืองลาสเวกัส รัฐเนวาดา และเมืองแอตแลนติกซิตี รัฐนิวเจอร์ซีย์ ทั้งสองเมืองมีนักท่องเที่ยวรวมกันมากกว่า 30 ล้านคนต่อปี ธุรกิจคาสิโนมีทั้งของนักธุรกิจทั่วไปและของชนพื้นเมืองอินเดียนแดง คาสิโนเป็นภาคเศรษฐกิจที่สร้างรายได้สูงในหลายรัฐ

(4) การแข่งม้า (Horse Racing) หลายรัฐได้ผ่อนคลายให้การแข่งม้าเป็นการพนันที่ถูกกฎหมาย ในปัจจุบันการแข่งขันมีการตรวจสอบเข้มงวดเพื่อป้องกันการแทรกแซงผลการแข่งขันจากเจ้ามือส่วนหนึ่งที่เป็นเจ้าของม้าด้วย นอกจากนั้น ยังมีการใช้ระบบสื่อสารคู่ขนาน (Simulcast) เพื่อให้ผู้เล่นจากรัฐอื่นๆ สามารถมีส่วนร่วมในการพนันได้มากขึ้น

(5) การพนันผลการแข่งขันกีฬา (Sport Wagering) เฉพาะรัฐเนวาดาและโอเรกอนเท่านั้นที่การพนันผลการแข่งขันกีฬาเป็นสิ่งถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏการพนันในรัฐอื่นๆ แม้ว่าจะขัดต่อกฎหมาย มีเงินหมุนเวียนประมาณ 80-340 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี การพนันรูปแบบนี้ยังสร้างผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรนักกีฬาอาชีพและขยายไปยังการแข่งขันกีฬาในระดับมหาวิทยาลัย ที่มักพบว่า กลุ่มเยาวชนได้มีการจัดตั้งการรับพนันอย่างเป็นระบบทั้งที่ขัดต่อกฎหมาย

(6) การพนันทางอินเทอร์เน็ต (Internet Gambling) การพนันออนไลน์ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 ฐานการดำเนินงานส่วนใหญ่อยู่แถบแคริบเบียนหรือต่างประเทศ เงินหมุนเวียนของการพนันออนไลน์ของทุกประเทศในปี 2008 สูงถึง 21 พันล้านเหรียญสหรัฐ (Doak, 2009) ในปี 2006 สหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายป้องกันการเล่นพนันออนไลน์ กำหนดให้การทำธุรกรรมการเงินกับเว็บไซต์การพนันในต่างประเทศของประชาชนเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ส่งผลให้จำนวนผู้เล่นพนันออนไลน์ลดลงไปมากกว่าครึ่งหนึ่ง

2.5 ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการพนันในสหรัฐอเมริกา

ข้อมูลที่แสดงมูลค่าของกิจการการพนันในสหรัฐส่วนใหญ่มาจากสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจการพนันเชิงพาณิชย์ อย่างสมาคมธุรกิจเกมของสหรัฐอเมริกา (American Gaming Association: AGA) และสมาคมธุรกิจเกม

ของชนพื้นเมือง (National Indian Gaming Association: NIGA) ผู้วิจัยเริ่มจากรายงานการสำรวจในอุตสาหกรรมการพนัน *State of the State 2017* ของสมาคมธุรกิจเกมของสหรัฐอเมริกา (AGA) รายงานดังกล่าวเน้นที่ธุรกิจคาสีโนเชิงพาณิชย์ของเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตและอยู่ใต้การควบคุมของรัฐ กระจายตัวใน 24 รัฐ ไม่รวมกิจการการพนันของชาวอินเดียนแดงและการพนันรูปแบบอื่นๆ อาทิ ลอตเตอรี่ของรัฐ การทายผลการแข่งขันและเครื่องเล่นพนันในสถานที่ต่างๆ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า การรวมกลุ่มของผู้ประกอบการธุรกิจการพนันนิยมใช้คำว่า “การเล่น (Gaming)” แทนคำว่า “การพนัน (Gambling)” ต่างจากเอกสารทางวิชาการต่างๆ ส่วนใหญ่ใช้คำว่าการเล่นโดยตรง รายได้จากอุตสาหกรรมการพนันเชิงพาณิชย์ในปี 2016 อยู่ที่ 39 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴ และมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง⁴ รายรับภาษีเฉพาะสำหรับธุรกิจการพนันของรัฐบาลเท่ากับ 9 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴ ยังไม่รวมภาษีอื่นๆ เช่น ภาษีนิติบุคคล ภาษีเงินได้ของพนักงาน เป็นต้น คาสีโนเชิงพาณิชย์มีการจ้างงาน 335,000 ตำแหน่ง ค่าจ้างและค่าตอบแทนรวมทั้งหมดประมาณ 14 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴ รายงาน *State of the State 2017* ได้ประมาณการเงินหมุนเวียนธุรกิจคาสีโนของชนพื้นเมือง มีทั้งหมดกว่า 500 แห่งใน 28 รัฐในปี 2016 เท่ากับ 31 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴ น้อยกว่าของคาสีโนเชิงพาณิชย์ร้อยละ 21 ดังนั้น มูลค่ารวมของธุรกิจคาสีโนมากกว่า 70 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴ ในปี 2016 ซึ่งสูงสุดเป็นประวัติการณ์

ตารางที่ 2-1 แสดงรายรับธุรกิจคาสีโนเชิงพาณิชย์ใน 24 รัฐของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษปัจจุบัน อัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 0.4 ต่อปี ทั้งนี้ธุรกิจคาสีโนได้รับผลกระทบค่อนข้างรุนแรงจากวิกฤตเศรษฐกิจจากปัญหาสินเชื่อบีบไซม์เมื่อปี 2008-2009 ทำให้รายรับธุรกิจคาสีโนลดลงเกือบร้อยละ 10 ก่อนจะค่อยๆ ปรับตัวดีขึ้น สถิติข้างต้นยังไม่รวมเงินหมุนเวียนของการพนันแบบอื่นๆ รายรับของการพนันตามสะดวก (Convenience Gambling) อีกประมาณ 3.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴ สำหรับการพนันผลการแข่งขันกีฬา (Sport betting) ไม่ปรากฏสถิติที่แน่ชัด แต่จากการศึกษาของคณะกรรมการศึกษาผลกระทบของการพนัน (National Gambling Impact Study Commission) ในปี 1999 ประเมินว่าเงินหมุนเวียนน่าจะอยู่ระหว่าง 80-380 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴ ต่อปี และส่วนใหญ่เป็นการพนันแบบผิดกฎหมาย American Gaming Association (2017) ประเมินว่าการเติบโตของธุรกิจการพนันเป็นตัวผลักดันสำคัญให้อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องเล่นพนันทั่วโลกเติบโต มีมูลค่า 18 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴ ในปี 2016 เพิ่มขึ้นร้อยละ 6 เมื่อเทียบกับปี 2015 และมีการจ้างงานกว่า 55,000 ตำแหน่ง รายได้เฉลี่ยของพนักงานเท่ากับ 89,000 เหรียญต่อปีซึ่งมากกว่าค่าเฉลี่ยของแรงงานทั่วประเทศ

⁴ สถิตินี้เป็นรายได้เบื้องต้น (Gross Gaming Revenue) เป็นรายรับของธุรกิจคาสีโนที่หักการจ่ายเงินรางวัลให้กับนักพนันและการจ่ายภาษีการพนันให้กับรัฐบาลแล้ว แต่ยังไม่หักต้นทุนอื่นๆ เช่น ค่าใช้จ่ายการตลาด การตลาด ภาษีอื่นๆ จากธุรกิจที่ไม่ใช่การพนัน และค่าตอบแทนของพนักงาน ดังนั้น มูลค่าข้างต้นจึงไม่ใช่ผลกำไรทั้งหมดของธุรกิจการพนัน

ตารางที่ 2-1 รายรับเบื้องต้นของคาสีโนเชิงพาณิชย์ 2007-2016

ปี	มูลค่า (พันล้านเหรียญ)	การขยายตัว (%)
2007	37.5	n.a.
2008	36.2	-3.5
2009	34.3	-5.2
2010	34.6	0.9
2011	35.6	2.9
2012	37.3	4.8
2013	37.9	1.6
2014	37.7	-0.5
2015	38.5	2.1
2016	39.0	1.3

ที่มา: American Gaming Association (2017)

รายชื่อ 24 รัฐที่มีคาสีโนของเอกชน ประกอบด้วย โคโลราโด (1991) เดลาแวร์ (1995) ฟลอริดา (2006) อิลลินอยส์ (1991) ไอโอวา (1991) แคนซัส (2009) อินดีแอนา (1995) ลุยเซียนา (1993) เมน (2005) แมริแลนด์ (2010) แมสซาชูเซตส์ (2015) มิชิแกน (1999) มิสซิสซิปปี (1992) มิสซูรี (1994) เนวาดา (1931) นิวเจอร์ซีย์ (1978) นิวเม็กซิโก (1999) นิวยอร์ก (2004) โอไฮโอ (2012) โอคลาโฮมา (2005) เพนซิลวาเนีย (2007) โรดไอแลนด์ (1992) เซาท์ดาโคตา (1989) และ เวสต์เวอร์จิเนีย (1994) ตัวเลขในวงเล็บแสดงปีที่แต่ละรัฐอนุญาตให้มีการจัดตั้งคาสีโนแบบถูกกฎหมาย ในขณะที่รายชื่อ 28 รัฐที่มีคาสีโนของชนพื้นเมือง ประกอบด้วย แอลาบามา อะแลสกา แอริโซนา แคลิฟอร์เนีย โคโลราโด คอนเนตทิคัต ฟลอริดา ไดาโฮ ไอโอวา แคนซัส ลุยเซียนา มิชิแกน มินนิโซตา มิสซิสซิปปี มอนแทนา เนแบรสกา เนวาดา นิวเม็กซิโก นิวยอร์ก นอร์ทแคโรไลนา นอร์ทดาโกตา โอคลาโฮมา โอเรกอน เซาท์ดาโคตา เท็กซัส วอชิงตัน วิสคอนซิน และ ไวโอมิง

ดังนั้น เฉพาะ 6 รัฐ คือ โคโลราโด มิชิแกน เนวาดา นิวเม็กซิโก โอคลาโฮมา และ เซาท์ดาโคตา มีทั้งคาสีโนของเอกชนและของชนพื้นเมือง ในขณะที่มี 4 รัฐ ประกอบด้วย ฮาวาย เคนทักกี เทนเนสซี และยูทาห์ รวมทั้งเมืองวอชิงตัน ดีซี ไม่มีคาสีโน กฎหมายควบคุมการพนันในรัฐเคนทักกีและเทนเนสซีค่อนข้างเข้มงวดแต่ยังอนุญาตให้มีการแข่งม้าและการออกลอตเตอรี่ของรัฐได้ เฉพาะในรัฐฮาวายและยูทาห์เท่านั้นที่กำหนดให้การเล่นพนันทุกรูปแบบเป็นสิ่งผิดกฎหมาย สำหรับเมืองวอชิงตัน ดีซีเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดินของ

รัฐบาลกลาง ไม่มีคาสีโนเปิดดำเนินการแต่ประชาชนสามารถใช้บริการของคาสีโนในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น รัฐแมริแลนด์และรัฐเวอร์จิเนีย ซึ่งใช้เวลาเดินทางเพียงไม่กี่นาที

จำนวนคาสีโนเชิงพาณิชย์ใน 24 รัฐ (รวมคาสีโนบนเรือ) เท่ากับ 461 แห่ง ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60) ตั้งอยู่ในรัฐเนวาดา รายรับจากคาสีโนมีความแตกต่างกันระดับรัฐ รัฐเนวาดามีรายรับมากที่สุด 11,257 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 29 ของทั้งอุตสาหกรรม) รองลงมา คือ รัฐเพนซิลเวเนีย 3,213 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 8) และรัฐลุยเซียนา 2,538 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 7) ตามลำดับ สอดคล้องกับสถิติการจ้างงาน พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของการจ้างงานในธุรกิจคาสีโนเกิดขึ้นในรัฐเนวาดา มากถึง 166,631 ตำแหน่ง เงินเดือนและค่าตอบแทนของบุคลากรทั้งหมด 8,091 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายรับภาษีที่จัดเก็บจากคาสีโนเชิงพาณิชย์ปี 2016 รัฐเนวาดากลับมีรายรับภาษีเป็นอันดับ 3 อยู่ที่ 901 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รองจากรัฐเพนซิลเวเนีย (1,388 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และรัฐนิวยอร์ก (920 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) อัตราภาษีมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ และประเภทของการพนันอยู่ระหว่างร้อยละ 5- 55 รัฐเนวาดามีอัตราภาษีค่อนข้างต่ำอยู่ที่ร้อยละ 6.75 ต่างจากรัฐเพนซิลเวเนียที่เก็บภาษีจากเครื่องสล็อตแมชชีนถึงร้อยละ 55 รายรับส่วนใหญ่ถูกจัดสรรเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว การฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวประวัติศาสตร์ การพัฒนาระบบความปลอดภัยของชุมชน การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การสนับสนุนธุรกิจขนาดเล็ก และที่สำคัญในหลายรัฐได้จัดตั้งโครงการเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาจากการพนัน (Problem Gambling Programs)

รายงาน *State of the States 2017* คาดการณ์เงินหมุนเวียนของคาสีโนชนพื้นเมืองอยู่ที่ประมาณ 31 พันล้านเหรียญในปี 2016 อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏสถิติการจ้างงานและการจัดเก็บภาษีเหมือนกับสมาคมคาสีโนเชิงพาณิชย์ของเอกชน ดังนั้น ผู้เขียนจึงรวบรวมข้อมูลเผยแพร่ของสมาคมธุรกิจเกมของชนพื้นเมือง (National Indian Gaming Association: NIGA) พบว่า ปี 2013 มีคาสีโนของชนพื้นเมือง 445 แห่งเปิดดำเนินการใน 28 รัฐ ธุรกิจคาสีโนสร้างรายรับรวม 28.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ และรายรับของธุรกิจอื่นๆที่เกี่ยวข้องอีก 3.5 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ผลกำไรของธุรกิจคาสีโนทำให้รัฐบาลของชนพื้นเมืองสามารถทำโครงการเพื่อพัฒนาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นอกเหนือจากการพัฒนาชุมชน งบประมาณส่วนหนึ่งได้จัดสรรให้กับโครงการส่งเสริมสุขภาพ การศึกษา และการสร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Public Safety Nets) ในพื้นที่การปกครองของชนพื้นเมืองเอง คาสีโนและธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกิจการที่มีการจ้างงานจำนวนมาก กว่า 665,000 ตำแหน่ง ทั้งในธุรกิจคาสีโนและธุรกิจอื่นๆ

ถึงแม้ว่าผลประโยชน์ของคาสีโนชนพื้นเมืองไม่ต้องเสียภาษีเฉพาะเหมือนกับคาสีโนเชิงพาณิชย์ของเอกชน แต่รัฐบาลชนพื้นเมืองได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างความร่วมมือกับรัฐบาลระดับต่างๆ สามารถแบ่งได้ 3 ระดับ คือ

- (1) หน่วยงานการกำกับดูแลการพนันของรัฐบาลชนพื้นเมือง (Government of the Indian Nations)
- (2) หน่วยงานระดับรัฐ (State Government)
- (3) คณะกรรมการกำกับธุรกิจการพนันของชนพื้นเมือง (National Indian Gaming Commission: NIGC) ที่ทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา อาทิ กระทรวงยุติธรรม กรมธนารักษ์ หน่วยงานด้านความมั่นคง

ในปี 2013 ธุรกิจคาสีโนชนพื้นเมืองได้สนับสนุนงบประมาณกว่า 422 ล้านดอลลาร์สหรัฐให้กับหน่วยงานการกำกับดูแลธุรกิจการพนันของทาง การ เฉพาะบุคลากรด้านกำกับดูแลของชนพื้นเมืองมากถึง 5,900 คน ทำงานร่วมกับบุคลากรของรัฐบาลท้องถิ่นอีก 570 คน คณะกรรมการกำกับธุรกิจการพนันของชนพื้นเมือง (National Indian Gaming Commission: NIGC) มีการจ้างงานกว่า 100 คนในการประสานงานกับรัฐบาลกลาง เช่น การจัดเก็บภาษี การพัฒนาเครือข่ายธุรกรรมทางการเงินเพื่อป้องกันการฟอกเงิน เป็นต้น

2.6 ผลกระทบทางสังคมจากการพนัน

การพนันในสหรัฐอเมริกามีการพัฒนาการอันยาวนานและสามารถเข้าถึงได้ง่ายทำให้ประชาชนจำนวนมากประสบปัญหาจากการพนัน (Problem Gambling) จำนวนคนอเมริกันที่มีปัญหาจากการพนันมากถึง 15 ล้านคน และประมาณ 4 ล้านคนเข้าข่ายมีพฤติกรรมติดการพนัน (Pathological Gambling) (NGISC, 1999) สอดคล้องกับ Marotta et al. (2017) ที่พบว่า จำนวนประชากรอเมริกันที่อายุ 18 ปีขึ้นไปที่เข้าข่ายต้องได้รับการบำบัดจากการติดพนันอยู่ที่ 5.5 ล้านคน (ร้อยละ 2.2 ของประชากรผู้ใหญ่) ปัญหาจากการพนันสร้างผลกระทบด้านต่างๆของชีวิต อาทิ การทำงาน ชีวิตคู่ ปัญหาทางการเงิน และแนวโน้มการประกอบอาชญากรรมร้ายแรง ไม่ว่าจะเป็นการลักขโมย การค้าประเวณี การทำร้ายตนเอง แม้กระทั่งการฆ่าตัวตาย

พจนานุกรม Merriam-Webster ได้ให้ความหมายของการพนัน (Gambling) ว่า “*การเล่นเกมที่คาดหวังต่อเงินและทรัพย์สินหรือการเสี่ยงกับผลลัพธ์ที่มีความไม่แน่นอน*” ทศนะของฝ่ายที่สนับสนุนการพนันแบบถูกกฎหมายส่วนใหญ่ยอมรับว่าการพนันเป็นความบันเทิงรูปแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หลักฐานทางการแพทย์พบว่า ผู้เล่นพนันส่วนหนึ่งอาจมีพฤติกรรมเสพติด (Addiction Behavior) ที่ไม่ได้มาจากการใช้สารเสพติดแต่เป็นการได้รับความพึงพอใจจากการเล่นพนันโดยใช้เงินและเวลาให้กับการเล่นพนันมากขึ้นเรื่อยๆ จัดว่าเป็นโรคทางจิตเวชอย่างหนึ่ง เมื่อปี 1980 สมาคมจิตแพทย์อเมริกัน (American Psychiatric Association) กำหนดให้ **โรคติดการพนัน**

(Pathological gambling) เป็นการเจ็บป่วยทางจิตอย่างหนึ่ง ผู้ป่วยมีพฤติกรรมการเล่นพนันในลักษณะเดียวกันกับผู้ติดเหล้าหรือยาเสพติด ผู้ป่วยไม่สามารถควบคุมตนเองได้และส่วนใหญ่มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น จิตใจจดจ่อกับการเล่นพนันไม่สามารถคิดหรือทำกิจกรรมอื่นๆ ได้ อาการของโรคติดการพนันค่อนข้างซับซ้อนอาจมีสาเหตุจากความกดดันในชีวิตหรือความผิดปกติของสารเคมีในร่างกาย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการพนัน (Problem Gambling) เป็นคำที่กว้างกว่าโรคติดการพนัน (Pathological Gambling) ซึ่งจัดเป็นการเจ็บป่วยรูปแบบหนึ่ง คู่มือการวินิจฉัยและสถิติของความผิดปกติทางจิต (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM) ของสมาคมจิตแพทย์อเมริกัน จัดทำรายการพฤติกรรมที่มักเกิดขึ้นกับผู้ติดการพนัน อาทิ

- การหมกมุ่นกับการพนัน
- การเล่นพนันโดยใช้เงินมากๆ
- เมื่อเสียพนันแล้ว มีแนวโน้มจะเล่นมากขึ้นเพื่อถอนทุน
- การปิดบังครอบครัวเกี่ยวกับการเล่นพนัน
- การทำผิดกฎหมายอื่นๆ โดยเฉพาะคดีความฉ้อโกงและลักทรัพย์

การรวมกลุ่มของผู้ติดการพนันปรากฏครั้งแรกตั้งแต่ปี 1957 ในเมืองลอสแอนเจลิส รัฐแคลิฟอร์เนีย มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ติดการพนันนิรนาม (Gamblers Anonymous) คล้ายกับการรวมกลุ่มผู้ติดสุรานิรนาม (Alcoholics Anonymous) รูปแบบคือ กลุ่มนักพนันมีการพบปะแลกเปลี่ยนเป็นประจำถึงปัญหาการติดการพนัน ความพยายามควบคุมพฤติกรรมและผลการเปลี่ยนแปลง การสร้างขวัญและกำลังใจรวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมจากการทดลองของผู้มีปัญหาจำนวนมากทำให้ผู้มีปัญหาการพนันหลายรายสามารถเลิกการพนันได้อย่างเด็ดขาด การรวมกลุ่มผู้ติดการพนันในลักษณะนี้ได้ขยายไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั่วทั้งประเทศ ตามจำนวนนักพนันที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการสำรวจผู้ติดการพนัน พบว่า ส่วนใหญ่เป็นชาย บิดามารดาเคยติดการพนัน การมีทัศนคติที่ว่าเงินสามารถแก้ปัญหาได้ทุกอย่าง คนโสด การศึกษาน้อย และครัวเรือนรายได้ต่ำ (Mok and Hraba, 1991) จากการศึกษาของ Volberg (1994) พบว่า ประมาณร้อยละ 1-5 ของประชากรผู้ใหญ่ในสหรัฐอเมริกามีปัญหาการพนัน และร้อยละ 1-3 เป็นกลุ่มที่เข้าข่ายโรคติดการพนัน

ทศวรรษที่ 1980 หลายรัฐและภาคธุรกิจได้ริเริ่มโครงการเพื่อช่วยเหลือผู้ติดการพนัน Harrah's Entertainment เป็นคาสิโนเชิงพาณิชย์แห่งแรกในลาสเวกัสที่จัดทำโครงการการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ (Responsible Gambling) ใช้ชื่อว่า Operation Bet Smart ที่ให้ความรู้เจ้าหน้าที่คาสิโนในการคัดกรองผู้เล่นที่มีปัญหาและจำกัดวงเงินการเล่นพนัน รวมถึงโครงการ Project 21 ที่ให้ความรู้แก่พ่อแม่ ผู้ปกครอง เจ้าหน้าที่ และประชาชนทั่วไป เพื่อป้องกันผู้เล่นพนันอายุน้อย (Underage gambler) Dustan (1997) ได้รวบรวมเรื่องราวสะท้อนใจจากปัญหาของการติดการพนันที่เกิดขึ้นจริงในสหรัฐอเมริกาจากสื่อมวลชนต่างๆ ตัวอย่างเช่น

- หญิงวัยกลางคนนำเงินเก็บของครอบครัวและขายแหวนแต่งงานมาเล่นการพนัน เมื่อตำรวจพยายามควบคุมตัวเธอจากการไม่ผ่อนชำระบ้านที่จดจำนองนานถึง 17 งวด เธอได้หลบหนีและใช้อาวุธปืนยิงตัวเองจนเสียชีวิต
- เด็กหนุ่มวัย 19 ปี เสียเงินกับการพนันจำนวนมากและตัดสินใจฆ่าตัวตายและเขียนข้อความสุดท้ายว่าตัวเขาไม่สามารถควบคุมตนเองได้
- เจ้าหน้าที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นของรัฐโอเรกอนได้ถูกฟ้องร้องจากการนำเงินรัฐบาลไปเล่นการพนัน
- โจรปล้นธนาคารในเมืองแซนโฮเซ รัฐแคลิฟอร์เนีย ถูกจับได้หลังก่อเหตุภายในไม่กี่ชั่วโมงในขณะที่รอคิวโต๊ะพนันในคลับแห่งหนึ่ง

อาจกล่าวได้ว่า โศกนาฏกรรมเหล่านี้เป็นภาพสะท้อนปัญหาการติดการพนันของครอบครัวอเมริกัน รายงานข่าวในลักษณะนี้ยังปรากฏในสื่อมวลชนอยู่เป็นระยะ จนกระทั่งเมื่อปี 1996 สภาคองเกรสได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาผลกระทบจากการพนันระดับประเทศ (National Gambling Impact Study Commission: NGISC) เพื่อทำการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมจากธุรกิจการพนันทุกรูปแบบในสหรัฐอเมริกา รายงานฉบับสมบูรณ์ได้เผยแพร่สู่สาธารณะชนในปี 1999⁵ หนึ่งในข้อเสนอแนะหลักเกี่ยวกับการบรรเทาผลกระทบของการพนันต่อประชาชน คือ การให้ความสำคัญกับการป้องกันการพนันสำหรับกลุ่มผู้เล่นพนันอายุน้อย ตั้งแต่การออกกฎหมายควบคุมอายุผู้เล่น การฝึกอบรมพนักงานคาสิโนในการจัดหาสถานที่และกิจกรรมที่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชนที่เดินทางมากับผู้ใหญ่ที่ต้องการเล่นพนัน รวมทั้งเข้มงวดกฎหมายการจำหน่ายเหล้าและบุหรี่ยิ่ง และที่สำคัญ คณะกรรมการฯ ยังได้เสนอให้นักเรียนควรได้รับความรู้เกี่ยวกับอันตรายของการเล่นพนันอย่างไม่มีขอบเขตตั้งแต่ระดับประถมศึกษาต่อเนื่องไปจนถึงระดับมหาวิทยาลัย

กลับสู่ประเด็นหลักของการศึกษานี้ที่ต้องการรวบรวมชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ การดำเนินการอาจมีความแตกต่างในระดับรัฐขึ้นกับหลายปัจจัย อาทิ ข้อกฎหมาย ความพร้อมของหน่วยงาน และงบประมาณ ดังนั้น ผู้วิจัยจะเน้นการจัดโครงการป้องกันการพนันสำหรับเด็กประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นที่เป็นช่วงวัยหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะมีประสบการณ์กับการเล่นพนัน ผลการศึกษาที่ได้สามารถใช้เป็นกรณีศึกษาและแนวทางสำหรับการพัฒนาชุดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

⁵ รายงานฉบับสมบูรณ์สามารถเข้าถึงได้จาก <https://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/fullrpt.html>

2.7 การควบคุมการพนัน

กฎหมายควบคุมการพนันของสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกันในระดับรัฐ ในขณะที่รัฐบาลกลางให้ความสำคัญกับปัญหาอาชญากรรม การกวาดล้างเครือข่ายผู้มีอิทธิพล การฉ้อโกง และกิจกรรมที่ผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นระหว่างเขตแดนของรัฐต่างๆ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งมีความเชื่อมโยงกับธุรกิจการพนัน ในที่นี้ผู้วิจัยรวบรวมกฎหมายสหพันธรัฐ (Federal Law) ที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ประกอบด้วย

- (1) กฎหมายระบบสื่อสารทางสายระหว่างรัฐ (Interstate Wire Act) เมื่อปี 1961 สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมายนี้เพื่อป้องกันธุรกรรมการเล่นพนันที่ใช้ระบบสื่อสารระหว่างรัฐ รวมทั้งการโอนหรือเครดิตที่ได้จากการเล่นพนัน
- (2) กฎหมายว่าด้วยธุรกิจการพนันแบบผิดกฎหมาย (Illegal Gambling Business Act) เมื่อปี 1970 กฎหมายนี้ให้อำนาจรัฐบาลกลางในการลงโทษผู้เล่นและผู้รับพนันที่ขัดต่อกฎหมายระดับรัฐ กลุ่มบุคคลตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปดำเนินการ สนับสนุน หรือเป็นเจ้าของธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย ที่มีเงินหมุนเวียนต่อวันตั้งแต่ 2,000 เหรียญสหรัฐฯ ขึ้นไป และมีระยะเวลาดำเนินการมาแล้วไม่น้อยกว่า 30 วัน ถือว่ามีความผิดตามกฎหมายนี้
- (3) กฎหมายคุ้มครองกีฬาอาชีพและสมัครเล่น (Professional and Amateur Sports Protection Act) ปี 1992 กำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดหา สนับสนุน และหรือมีส่วนเป็นเจ้าของกับการทายผลการแข่งขันกีฬาระดับอาชีพและสมัครเล่นเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมาย ยกเว้นการแข่งขันบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นใน 4 รัฐ คือ เนวาดา มอนทานา โอเรกอน และเดลาแวร์
- (4) กฎหมายการโอนเงินจากธุรกิจผิดกฎหมาย (Illegal Money Transmitters Act) ปี 1992 ให้อำนาจรัฐบาลกลางในการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินที่มีความผิดปกติและอาจเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการประกอบอาชญากรรม

กรณีศึกษา รัฐเนวาดา รัฐเนวาดาเป็นศูนย์กลางการเล่นพนันระดับประเทศและเป็นรัฐแรกที่อนุญาตให้มีการพนันถูกกฎหมายเมื่อปี 1931 เงินหมุนเวียนของคาสิโนเชิงพาณิชย์มากกว่า 11,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2015 (AGA, 2016) มากกว่าร้อยละ 40 ของรายรับรัฐบาลมาจากธุรกิจการพนันและเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของรัฐ มี 2 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแลธุรกิจการพนันของรัฐเนวาดา ประกอบด้วย

- (1) สำนักงานควบคุมเกมแห่งรัฐเนวาดา (Nevada Gaming Control Board) จัดตั้งเมื่อปี 1955 ได้รับการสนับสนุนจากภาษีของรัฐ มีบทบาทกำกับดูแลธุรกิจการพนันเพื่อป้องกันผลกระทบ

จากปัญหาการพนันและให้หลักประกันว่าธุรกิจการพนันดำเนินการอย่างโปร่งใส ร่วมพัฒนาระบบตรวจสอบเพื่อให้ทางการเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

- (2) คณะกรรมการเกมแห่งรัฐเนวาดา (Nevada Gaming Commission) จัดตั้งเมื่อปี 1959 รับผิดชอบการออกนโยบายควบคุมธุรกิจการพนัน มีสมาชิก 5 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ

โดยภาพรวม คณะกรรมการเกมแห่งรัฐเนวาดารับผิดชอบระดับนโยบาย การกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต ในขณะที่สำนักงานควบคุมเกมแห่งรัฐเนวาดาเป็นหน่วยงานปฏิบัติการ ตรวจสอบธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตว่าปฏิบัติตามระเบียบอย่างเรียบร้อย หากฝ่าฝืนจะเป็นผู้ดำเนินการทางกฎหมาย

2.8 หน่วยงานอิสระที่ให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการพนัน

สหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานอิสระจำนวนมากที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันและพัฒนาชุดการเรียนรู้เกี่ยวกับการพนันสำหรับประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางอย่างเด็กและเยาวชน ในที่นี้ ผู้เขียนขอแนะนำเพียงสองหน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมระดับรัฐและระดับประเทศ คือ (1) คณะกรรมการปัญหาจากการพนันแห่งรัฐเนวาดา และ (2) ศูนย์ระดับประเทศสำหรับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ (National Center for Responsible Gaming)

2.8.1 คณะกรรมการปัญหาจากการพนันแห่งรัฐเนวาดา (Nevada Council on Problem Gambling)

ตามกฎหมายรัฐเนวาดา ผู้เล่นพนันต้องมีอายุ 21 ปีขึ้นไป อย่างไรก็ตาม พบว่า เด็กและเยาวชนเริ่มเล่นพนันตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 67 ของวัยรุ่นมีประสบการณ์เล่นพนัน และที่น่าสนใจยิ่งพบว่า ร้อยละ 17 มีการเล่นพนันอย่างน้อยเดือนละครั้ง ร้อยละ 7 เล่นพนันทุกสัปดาห์และร้อยละ 2 ประสบปัญหาจากการติดพนัน รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณสำหรับคณะกรรมการปัญหาจากการพนันแห่งรัฐเนวาดา (Nevada Council on Problem Gambling) มีการดำเนินงานแบบองค์การอิสระเริ่มก่อตั้งเมื่อปี 1984 กรรมการชุดนี้ต้องไม่มีการรับตำแหน่งในองค์กรที่สนับสนุนหรือคัดค้านธุรกิจการพนัน โครงการให้ความรู้เกี่ยวกับการพนัน ประกอบด้วย

- (1) โครงการ “Given the Chance” เป็นสื่อการสอนสำหรับเด็กระดับมัธยมศึกษาเพื่อป้องกันปัญหาจากการพนัน มีการผสมผสานระหว่างระบบอินเตอร์แอคทีฟและละคร ใช้เวลาประมาณ 45 นาที ในการอธิบายถึงความเสี่ยงและผลกระทบของการเล่นพนันของวัยรุ่น โดยสะท้อนผ่านมุมมองของเด็กกรัฐเนวาดา โครงการนี้ โรงเรียน โบสถ์ หรือชุมชนที่สนใจสามารถติดต่อให้ทางศูนย์ส่งเจ้าหน้าที่มาแนะนำโครงการนี้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย
- (2) โครงการ “Damage Done” เป็นสื่อที่สะท้อนปัญหาจากการพนันของครอบครัว กลุ่มเป้าหมายคือประชาชนทั่วไปที่อาจได้รับผลกระทบจากการพนัน เนื้อหาเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับการเล่นพนันว่า

สมาชิกครอบครัวสามารถดำเนินการใดได้บ้างเพื่อช่วยเหลือคนที่ตนรักที่มีปัญหาการติดพนัน ความยาวประมาณ 1 ชั่วโมง

(3) โครงการ “WHEN THE FUN STOPS” เป็นชุดการเรียนรู้สำหรับพนักงานในธุรกิจการพนัน ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง พนักงานที่ผ่านหลักสูตรจะได้รับใบประกาศนียบัตรและมีค่าใช้จ่ายการฝึกอบรมประมาณ 35-40 เหรียญสหรัฐฯ ต่อคน สำหรับธุรกิจขนาดใหญ่อาจส่งตัวแทนเข้ารับการอบรมและได้รับสื่อวีดีโอของโครงการดังกล่าวเพื่อนำไปขยายผลในองค์กรของตน เนื้อหาเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการพนันใน 4 ประเด็นสำคัญ คือ

- ประสบการณ์การพนัน ทำไมนักพนันจึงมีความสุขกับการเล่น
- เมื่อความสนุกหยุดลง การอธิบายปัญหาจากการพนันและแนวทางการแก้ไข
- ผลกระทบจากปัญหาการพนัน ผลในระดับบุคคล ครอบครัว และการทำงาน
- วิธีแก้ปัญหาคาการติดพนัน การสร้างความรับผิดชอบส่วนบุคคลและการเข้าถึงข้อมูลในระดับชุมชน

2.8.2 ศูนย์ระดับประเทศสำหรับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ (National Center for Responsible Gaming: NCRG)

ศูนย์สำหรับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบเป็นหน่วยงานอิสระที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการติดพนันและสนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการติดพนันในเด็กและเยาวชน ก่อตั้งเมื่อปี 1996 มีความร่วมมือทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากธุรกิจคาสิโนของเอกชนและชนพื้นเมือง ผู้ผลิตและตัวแทนจำหน่ายอุปกรณ์การพนัน งบประมาณรวมที่ได้รับการจัดสรรมากกว่า 27 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ตั้งแต่ก่อตั้งองค์กรมา การออกแบบโครงการป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนมีเป้าหมายสำคัญ 4 ประการ

- 1) เพิ่มความตระหนักรู้ของสังคมเกี่ยวกับพฤติกรรมติดพนัน
- 2) เสนอแนวทางที่เป็นประโยชน์โดยอ้างอิงจากผลการวิจัยสำหรับบุคลากรในแวดวงสาธารณสุขและธุรกิจการพนัน
- 3) ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความรู้ในแวดวงการวิจัยเกี่ยวกับการพนัน
- 4) พัฒนารูปแบบการประยุกต์ใช้ที่ปฏิบัติได้จริงอ้างอิงจากผลการวิจัย

โครงการสำหรับการป้องกันการพนันของเด็กและเยาวชนมี 5 โครงการ ประกอบด้วย

(1) การจัดทำเว็บไซต์ www.CollegeGambling.org

เว็บไซต์นี้พัฒนาขึ้นเมื่อปี 2011 กลุ่มเป้าหมาย คือ นักศึกษามหาวิทยาลัย เป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันและความเสี่ยงต่อการเล่นพนันที่อาจเกิดขึ้นในสถานศึกษา การสำรวจเบื้องต้น พบว่า ประมาณร้อยละ 75

ของนักศึกษาเคยเล่นพนันในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา (รวมการพนันแบบถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) อาทิ การซื้อลอตเตอรี่ การเล่นไพ่ การพนันผลการแข่งกีฬา เป็นต้น เว็บไซต์นี้เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญที่ได้จากผลการวิจัยและแนวปฏิบัติที่ดี (Best practices) เกี่ยวกับการตระหนักรู้ต่อการพนันและวิธีป้องกันที่มีประสิทธิภาพ การนำเสนอข้อมูลสำหรับผู้เกี่ยวข้อง 4 ฝ่าย คือ

- ผู้บริหารสถานศึกษา เกี่ยวกับแนวทางการสอนเรื่องการพนันในหลักสูตรการศึกษา การจัดกิจกรรมรณรงค์ป้องกันการพนัน ยาเสพติด และพฤติกรรมเสี่ยงอื่นๆ
- นักวิชาชีพด้านสุขภาพของสถานศึกษา เว็บไซต์รวบรวมแนวทางการคัดกรองและช่วยเหลือนักเรียนที่มีปัญหาการติดพนัน
- นักศึกษา เกี่ยวกับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบสำหรับนักศึกษาที่เป็นผู้ใหญ่และสัญญาณของการติดพนัน และหน่วยงานที่นักศึกษาสามารถขอความช่วยเหลือ
- ผู้ปกครอง เกี่ยวกับการสังเกตพฤติกรรมของบุตรหลาน การเริ่มต้นบทสนทนาเพื่อสอนเรื่องการพนันในชีวิตประจำวัน

รูปที่ 2-1 และ 2-2 แสดงตัวอย่างโบรชัวร์และโปสเตอร์จากเว็บไซต์ ข้อมูลที่นำเสนอในโบรชัวร์ประกอบด้วย

- การแสดงสถิติการเล่นพนันของนักศึกษาในสหรัฐอเมริกา ที่พบว่า ร้อยละ 75 เคยเล่นพนันในรอบหนึ่งปี การเล่นพนันอาจนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ได้หากไม่สามารถควบคุมตัวเอง
- ความหมายของการพนันและประเภทการพนัน
- ให้ข้อมูลของอายุขั้นต่ำของผู้เล่นพนันซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ โดยมากอยู่ที่ 18-21 ปี
- ให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ
- ปัญหาการติดการพนันและสัญญาณเตือนของผู้มีปัญหาการติดพนัน
- ช่องทางการติดต่อขอคำแนะนำหรือเข้ารับการรักษา
- การอ้างอิงไปยังเว็บไซต์อื่นๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันการพนัน

รูปที่ 2-1 โบรชัวร์ให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันสำหรับนักศึกษา

Problem Gambling

While the vast majority of college students who are of legal age to gamble do so responsibly, the most recent research estimates that 6 percent of college students in the U.S. have a serious gambling problem that can result in psychological difficulties, unmanageable debt and failing grades.

Warning Signs of a Gambling Problem

Here are some signs that could indicate you or someone you know may have a gambling problem. Having problems as a result of your gambling doesn't mean you necessarily have a gambling disorder but could signal future problems. Keep in mind that some of these behaviors could indicate other difficulties such as alcohol problems and drug use.

- Frequent unexplained absences from classes
- Sudden drop in grades
- Progressive preoccupation with gambling
- Withdrawal from friends and family
- Visible changes in behavior (e.g., mood changes, behavior problems, etc.)
- Decline in health, increased symptoms of depression
- Lies about engaging in gambling behavior
- Feels compelled to chase losses
- Feels need to increase betting amounts
- Unsuccessful attempts to cut back or stop
- Gambles to escape worry or problems
- Exaggerated display of money and/or material possessions
- Unexplained debt
- Feast or famine cash flow

Adapted from the University of Missouri's website, Keeping the Score (<http://pip.students.missouri.edu>)

Getting Help

If you think that gambling is having a negative impact on your life or the life of a friend or family member and you would like to talk with someone, contact your school's student health services. Your campus mental health staff is trained to address problems with risky behaviors.

National Help Line

Confidential gambling help lines are available if you need to speak to someone about a gambling problem, whether your own or that of someone you know. In addition to providing support, a help line can refer you to other resources such as treatment providers or Gamblers Anonymous meetings.

National 24-Hour Problem Gambling Help Line
1-800-522-4700

Additional Resources

CollegeGambling.org – www.collegegambling.org
CollegeGambling.org was developed by the National Center for Responsible Gaming as a tool to help current and prospective students, campus administrators, campus health professionals and parents address gambling and gambling-related harms on campus. Visit the site to learn more about this issue and how to get help if you need it.

National Center for Responsible Gaming – www.ncrg.org
Founded in 1996, the NCRG's mission is to help individuals and families affected by gambling disorders by supporting the finest peer-reviewed, scientific research into pathological and youth gambling; encouraging the application of new research findings to improve prevention, diagnostic, intervention and treatment strategies; and advancing public education about gambling disorders and responsible gaming. The NCRG is the American Gaming Association's (AGA) affiliated charity.

College Gambling

Play it Safe

A GUIDE FOR STUDENTS



NATIONAL CENTER FOR RESPONSIBLE GAMING
Advancing Research, Education and Awareness

www.CollegeGambling.org

© 2011 National Center for Responsible Gaming. All rights reserved.

Approximately 75 percent of college students gambled during the past year, betting on the lottery, casino games, cards and sports.

Gambling can be fun – **as long as you are of legal age and gamble responsibly**. Many college students assume gambling is a risk-free activity, but research has shown that, for a small percentage of college students, gambling for fun can turn into a serious problem.

What is gambling?

Gambling is characterized by the following three criteria: (1) Players wager money or an object of value; (2) this bet is irreversible once placed, and, finally; (3) the game's outcome relies on chance. There are many types of gambling, including:

- Lottery/numbers
- Casino gambling
- Cards or dice games
- Betting on college or professional sports
- Betting on horse/dog races
- Internet gambling
- Bingo and raffles

Know the Legal Gambling Age

There is no standard legal gambling age nationwide, and age restrictions can vary depending on the gambling activity. Before you gamble, make sure you know your state's gambling laws.

If you are under the legal age to gamble, there is no safe level of gambling. If you are of legal age and choose to gamble, it is important to make responsible decisions.

Tips to Gamble Responsibly

If you are of legal age to gamble, you can establish your own limits and provide direction to others by developing a set of personal guidelines to determine whether, when and how much to gamble.

- **The decision to gamble is a personal choice.** No one should feel pressure to gamble, or feel that he or she must gamble to be accepted.
- **Gambling is not essential for having a good time.** Gambling should not be perceived as necessary for having fun and being with friends.
- **What constitutes an acceptable loss needs to be established before starting to gamble.** Any money spent on gambling should be considered the cost of entertainment; people should only gamble with money they can afford to lose. For those who choose to gamble, it is essential to know when to stop.
- **Borrowing money to gamble should be avoided and discouraged.** Borrowing money from a friend, relative or any other source of funds with the intention of repaying with gambling winnings is always high-risk.
- **There are times when people should not gamble.** Never gamble when under the legal gambling age; when it interferes with work or school; when in recovery for addictive disorders; when the form of gambling is illegal; when gambling is prohibited by organizational policy; or when trying to make up for prior gambling losses (i.e. "chasing" losses).
- **There are certain high-risk situations during which gambling should be avoided.** Avoid gambling when feeling lonely, angry, depressed or under stress; when coping with the death of a loved one; to solve personal or family problems; or to impress others.
- **Excessive use of alcohol when gambling can be risky.** Irresponsible alcohol use can affect a person's judgment and interfere with the ability to control gambling and adhere to predetermined limits.
- **Know your school's gambling policies:** While gambling is legal for those of age, it may not be legal on your campus. Before you engage in gambling activities on campus, make sure you know your school's policies.



www.CollegeGambling.org

Image © iStockphoto.com/Robert

รูปที่ 2-2 ตัวอย่างโปสเตอร์รณรงค์การป้องกันการพนันสำหรับนักศึกษา



(2) โครงการ Task Force on College Gambling Policies

สถิติของสหรัฐอเมริกา พบว่า มีเพียงร้อยละ 22 ของวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยทั่วประเทศที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพนันอย่างเป็นทางการ ในปี 2008 NCRG ร่วมกับมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดริเริ่มโครงการ Task Force on College Gambling Policies กับสถานศึกษาหลายแห่งเพื่อออกแบบนโยบายการป้องกันการพนัน เริ่มจากการให้ความรู้ การหลีกเลี่ยงพฤติกรรมเสี่ยง การช่วยเหลือเพื่อนในกลุ่มที่มีปัญหาติดการพนันแล้ว นโยบายมีทั้งการห้ามโดยเด็ดขาดและการเฝ้าระวังนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 10 ข้อ ประกอบด้วย

- (1) การจัดตั้งคณะกรรมการของสถานศึกษาเพื่อพัฒนาและติดตามนโยบายการป้องกันการพนัน
- (2) การจัดทำนโยบายต้องสอดคล้องกับกฎหมายระดับท้องถิ่น รัฐ และประเทศ
- (3) การกำหนดข้อห้ามและการควบคุมการพนันและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษา
- (4) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับชุมชนในการลดปัญหาการพนันและการดื่มของมึนเมา
- (5) มีการปรับเปลี่ยนบทลงโทษทางวินัยให้เหมาะสมสำหรับผู้ฝ่าฝืนแต่ยินดีเข้ารับการบำบัดรักษาจากผู้เชี่ยวชาญ
- (6) มีการดูแลนักเรียนที่ได้รับการรักษาจนหายจากปัญหาการติดการพนันหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างเหมาะสม
- (7) มีการสำรวจทัศนคติ พฤติกรรม และปัญหาการติดการพนันของนักเรียนซึ่งอาจดำเนินการร่วมกับการสำรวจด้านสุขภาพที่มีอยู่แล้ว
- (8) ส่งเสริมการตระหนักรู้ใน 2 ประเด็น คือ 1) โรคติดการพนันเป็นความเจ็บป่วยทางจิตจากรูปแบบหนึ่งที่สามารถเกิดขึ้นร่วมกับการติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือสารเสพติด และ 2) ดารสอนหลักการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ
- (9) มีการใช้กลยุทธ์ที่มีข้อพิสูจน์ (Evidence-based strategies) ในการคัดกรองและช่วยเหลือนักเรียนที่มีปัญหา
- (10) พัฒนาความสามารถของหน่วยงานที่ให้กับปรึกษาในการระบุและรักษาปัญหาการติดพนันในกลุ่มนักศึกษา

(3) การพัฒนาหลักสูตรการเรียนรู้ Facing the Odds

NCRG ให้การสนับสนุนหลักสูตร Facing the Odds: The Mathematics of Gambling and Other Risks เพื่อป้องกันการพนันสำหรับเด็กประถมจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น

ความเป็นมาของหลักสูตรเริ่มจากนักวิจัยได้สำรวจนักเรียนมัธยมต้นหลายโรงเรียนย่านเมอร์ริแมก วัลเลย์ รัฐแมสซาชูเซตส์ พบว่า ความสนใจต่อการเรียนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และพฤติกรรมเสพติด (Addiction Behavior) มีความแตกต่างกันมาก นักการศึกษาจึงผสมผสานวิชาคณิตศาสตร์กับการเล่นพนันและพัฒนาเป็นหลักสูตร Facing the Odds ขึ้น บนความเชื่อว่าความรู้ทางคณิตศาสตร์สามารถช่วยพัฒนาทักษะการคิดของเยาวชนและลดโอกาสการเกี่ยวข้องกับสิ่งเสพติดรูปแบบต่างๆ ทั้งบุหรี่ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และการพนัน

ชุดการเรียนรู้ Facing the Odds เป็นหลักสูตรเกี่ยวกับความน่าจะเป็น สถิติและคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นของสหรัฐอเมริกา เกิดจากความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้ (1) Harvard Medical School Division on Addictions (2) Massachusetts Council on Compulsive Gambling (3) Massachusetts Department of Public Health และ (4) Louisiana Office for Addictive Disorders วัตถุประสงค์ของหลักสูตรคือทำให้ความรู้และเพิ่มทักษะคณิตศาสตร์ที่เป็นพื้นฐานสำหรับการคิดเชิงวิพากษ์ในการตัดสินใจในชีวิตประจำวัน ใน 4 แนวคิดสำคัญ ประกอบด้วย ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวเลข ข้อมูล หลักสถิติ และความน่าจะเป็น แต่ที่น่าสนใจคือ เนื้อหาในหลักสูตรนี้จะยกตัวอย่างเกี่ยวกับการพนันเป็นหลัก เนื่องจากในปัจจุบันการพนันในสหรัฐอเมริกาแพร่ขยายอย่างรวดเร็ว เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่มีความอยากรู้อยากเห็นเรื่องการพนันมากขึ้น การให้ความรู้ทางสถิติเกี่ยวกับการพนันแก่เด็กและเยาวชนจะทำให้เด็กมีความรู้เท่าทันการเล่นการพนันและเชื่อมั่นว่าสามารถลดปัญหาการติดการพนันเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่

แนวทางการเรียนการสอน หลักสูตรนี้แตกต่างจากหลักสูตรการป้องกันการเสพติดรูปแบบอื่นๆ เช่น สุรา ยาเสพติด ที่ส่วนใหญ่เน้นการนำเสนอผลกระทบแง่ลบและวิธีการหลีกเลี่ยง ในทางปฏิบัติ การสอนในลักษณะนี้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพราะทำให้นักเรียนรู้สึกต่อต้าน ดังนั้น หลักสูตรนี้จึงเน้นที่การให้ความรู้ทางคณิตศาสตร์แต่ใช้ตัวอย่างการเล่นพนันเป็นสื่อกลางในการอธิบายทฤษฎีสถิติพื้นฐาน ตัวอย่างเช่น การสอนวิธีการหาความน่าจะเป็นของการถูกลอตเตอรี่ตามหลักคณิตศาสตร์ โดยไม่มีการใส่ความเห็นว่าเป็นสิ่งดีหรือไม่ดี เนื่องจากหลักสูตรนี้ถูกออกแบบขึ้นจากความเชื่อที่ว่าหากเด็กและเยาวชนมีความรู้ทางคณิตศาสตร์เกี่ยวกับการเล่นพนันที่ถูกต้อง จะช่วยพัฒนากระบวนการคิดแบบมีเหตุผลนำไปสู่การหลีกเลี่ยงการพนันในที่สุด กล่าวคือ นักพนันที่ขาดความรู้ทางคณิตศาสตร์มักเชื่อว่าการพนันเป็นเกมที่ใช้ทักษะ การเล่นพนันมากขึ้นทำให้มีโอกาสชนะมากขึ้น หลักฐานทางสถิติมักพบว่าคนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีปัญหาการติดพนัน (Shaffer et al., 1995)

อย่างไรก็ดี หลักสูตรได้ระบุคำแนะนำสำคัญสำหรับผู้สอน เนื่องจากการพนันเป็นเรื่องละเอียดอ่อน บางครอบครัวอาจเคยมีประสบการณ์การติดการพนัน หลักสูตรนี้ถูกออกแบบให้สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาตาม

เกณฑ์ของ National Council of Teachers of Mathematics (NCTM) สำหรับนักเรียนระดับ 6-8 (เทียบเท่าประถมศึกษาปีที่ 6 – มัธยมศึกษาปีที่ 2 ของประเทศไทย)

(4) โครงการ Talking with Children about Gambling

วัตถุประสงค์หลักของโครงการคือการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับวิธีการพูดคุยกับเด็กเกี่ยวกับการพนันที่ผู้ปกครองสามารถนำไปปรับใช้กับบุตรหลาน โดยเฉพาะกลุ่มเด็กเล็กช่วงอายุ 9-13 ปี จากงานวิจัยของ NCRG พบว่า เป็นช่วงอายุที่ดีที่สุดสำหรับพ่อแม่ในการเริ่มพูดคุยเรื่องการพนัน การสื่อสารใช้ภาษาที่กระชับและเข้าใจง่าย มีการแปลเป็นภาษาต่างๆ ถึง 6 ภาษา คือ อังกฤษ สเปน ฝรั่งเศส จีน เกาหลี และเวียดนาม ในรูปแบบของโบรชัวร์ นอกจากการนำเสนอสถิติการเล่นพนันในวัยเรียนของสหรัฐอเมริกาที่น่าเป็นกังวล เช่น

- ร้อยละ 70 ของเด็กอายุ 14-19 ปี เคยเล่นการพนันในช่วงปีที่ผ่านมา สัดส่วนของเด็กและเยาวชนที่ติดการพนันมีมากถึงร้อยละ 2-7 มากกว่าของผู้ใหญ่ที่มีรายงานเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น
- สัดส่วนของเด็กที่มีปัญหาจากการเล่นพนัน (ความร้ายแรงน้อยกว่าการติดพนัน) มากถึงร้อยละ 6-15 ในขณะที่สัดส่วนของผู้ใหญ่อยู่ที่ร้อยละ 2-3 เท่านั้น
- สถิติการเล่นพนันของเด็กและเยาวชนแทบไม่ลดลงเลยในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา

โบรชัวร์ยังมีรายละเอียดของวิธีการสังเกตพฤติกรรมเด็กที่มีปัญหาติดการพนัน วิธีการพูดคุย การรับฟัง จังหวะการสอน เช่น เมื่อดูข่าวเป็นการถูกรางวัลใหญ่ผู้ปกครองอาจใช้จังหวะนี้ในการสอนเรื่องความน่าจะเป็น การทำข้อตกลงในครอบครัว เป็นต้น (ดูรูปที่ 2-3)

รูปที่ 2-3 โบรชัวร์ของ Talking with Children about Gambling

Children and Gambling

A recent national study estimated that nearly 70 percent of Americans aged 14 to 19 years gambled in the past year. They wagered money on poker, sports, the lottery and a variety of other games.

Young people gamble nearly as much as adults but play different games. Here are some snapshots of youth gambling:

- Two students playing basketball in the gym after school bet a dollar on who will make the first three-point shot.
- A 10th-grader forms a betting pool for wagers on football.
- A high-school senior uses his parents' credit card to gamble online.
- Students play poker on Saturday nights for pennies or for a bigger pot.
- An eighth-grader tries to buy a lottery ticket with leftover change from buying a pint of ice cream at the local convenience store.
- Twelve-year-olds make wagers with friends on video games.
- A group of high-school seniors drive to a casino hoping to sneak in despite the age restriction.



Why Do Young People Gamble?

Young people gamble for some of the same reasons as adults. They want to have fun and win money. One interesting difference is that adolescents are more likely than adults to see socializing with friends as a reason to gamble. Risky and exciting activities often attract teenagers.

Do Young People Have Gambling Problems?

Studies show anywhere from 2 percent to 7 percent of young people experience a gambling addiction, compared to about 1 percent of adults. An estimated 6 percent to 15 percent of youth have gambling problems that are less severe, while 2 percent to 3 percent of adults fall into that category. Boys are more likely to experience a gambling problem than girls.

Although it might seem like a new problem, the rate of gambling problems among youth has not changed much during the past 25 years.

Are There Warning Signs?

The most noticeable signs of problems among youth are:

- A low mood or feelings of anxiety. Young people tell researchers that gambling relieves their sense of helplessness or depression. This relationship between psychological problems and excessive gambling is important. A recent national study found that among adults with a gambling disorder, about 75 percent experienced other mental health problems before their gambling problems emerged.
- Stealing money.
- Appearing preoccupied. Young people might neglect chores at home and school work.

Keep in mind, however, that all of these behaviors could indicate other difficulties such as alcohol and drug use.

Talking with Children about Gambling

Talking with Children about Gambling was developed in consultation with the Division on Addictions at Cambridge Health Alliance, a teaching affiliate of Harvard Medical School.



NATIONAL CENTER FOR RESPONSIBLE GAMING
1299 Pennsylvania Avenue, NW
Suite 1175
Washington, DC 20004
202-552-2689
www.ncrg.org

©2008 National Center for Responsible Gaming. All rights reserved.

What Can Parents Do?

Research shows that parents have the power to make a difference in how their kids respond to risky activities. When asked, most children say their mother or father is the person they respect the most.

Researchers say the following are the best ways to steer youth from risky behaviors:

Start early

Don't wait until adolescence to talk about gambling or other risky behaviors. Children often begin gambling during grade school. Parenting practices will be most effective if started during the "tween" years, ages 9 to 13.

Listen

If your children don't think they'll be heard, they won't come to you with tough questions or problems. Creating an open environment for conversation will help you learn what's going on in their lives. Since we know that large numbers of young people already gamble, start by asking, "So, what types of gambling are kids doing?"

Educate yourself and your kids about gambling

Find out about the laws in your state that prohibit minors from placing bets. Most states require gamblers to be 21 or older. Learn the laws governing local racetracks, casinos and bingo halls. Most gaming establishments are very strict about minors.

While legal provisions are in place to prevent underage gambling online, opportunities to gamble still exist, and easy access to the Internet poses a risk for young people. Monitor your child's Internet activities and online financial transactions.

Look for opportunities to discuss the risks of gambling

The next time you see a news report about a lottery ticket winner or a big winner at a casino, take the opportunity to talk to your kids about the reality of chance. Young people need to learn that winning is unlikely. Teaching your children about the odds will give them the tools to make better decisions when faced with peer pressure to gamble.

Know what behavior is normal

The average adolescent is more impulsive, aggressive and emotionally unstable than the average adult. Adolescents like to take risks. They react strongly to stress and are vulnerable to peer pressure. They tend to overestimate the short-term payoff and dismiss the longer-term consequences of what they do.

Set rules

The research is clear. Families with specific, consistent and reasonable rules have fewer problems with risky behaviors. Make sure that your children understand your concerns and rules about gambling.

Monitor your children's activities

Know your children's whereabouts. Know their friends. But try to avoid making them feel controlled. Research shows that adolescents who feel controlled by their parents are more likely to participate in risky activities. You can learn more about what they're doing if your kids trust you. Family meals are a great way to keep in touch with your child about his or her everyday activities.

Be involved

Parental involvement is one of the factors that can keep adolescents from engaging in risky behaviors. For example, young people report they play cards and other games for money at school. Perhaps you can ask teachers and school counselors to look out for these activities. Or, you could encourage the teachers to include probability and randomness in mathematics classes. Resources for adding these subjects to the curriculum are available at www.ncrg.org.

Help your child develop coping skills

Gambling often is an example of an unwise coping strategy used to escape from problems or bad feelings. Effective coping strategies can substitute healthy for unhealthy behaviors. They focus on solving underlying problems instead of covering them up or avoiding them.

Understand the role of the family

Many teenagers who gamble excessively have told researchers their first experience with gambling occurred with family members. In fact, research shows a connection between adolescent problem gambling and a family history of gambling problems. Think about how your attitude toward gambling and your own gambling behavior might influence your children. Be careful not to send mixed messages. For example, think twice before you send your teenager on an errand to buy a lottery ticket, or before you bring your child to a bingo hall.

Where Do You Find Professional Help?

Look for a licensed or certified health care provider. These providers include psychologists, psychiatrists, counselors and social workers. Look for someone who specializes in children and adolescents. Your child should be assessed for a range of problems. For example, your child might try to escape from depressed feelings by gambling. If the depression is not treated, good sources of reform include your health insurance provider, your pediatrician and your state's department of health. Recovery from gambling addiction is possible.

For More Resources

The National Center for Responsible Gaming has devoted part of its Web site (www.ncrg.org) to resources for parents concerned about youth gambling.

If you or someone you know has a gambling problem, call the national problem gambling helpline at 1-800-522-4700.

ที่มา: <http://www.ncrg.org/sites/default/files/uploads/docs/ncrgtalktochildren2015hi.pdf>

(5) โครงการ EMERGE Training

โครงการ EMERGE ย่อมาจาก Executive, Management & Employee Responsible Gaming Education โดยมีความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดในการออกแบบหลักสูตรการฝึกอบรมพนักงานทุกระดับในอุตสาหกรรมการพนันและสามารถเรียนผ่านทางเว็บไซต์ได้ตลอดเวลา รวมทั้งมีแบบทดสอบหลังบทเรียนเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับ

- (1) พฤติกรรมเสพติดของประชาชน (การติดพนันเป็นรูปแบบหนึ่ง)
- (2) การเล่นพนันนำไปสู่พฤติกรรมเสพติดได้อย่างไร
- (3) โครงการของบริษัทในธุรกิจการพนันที่รณรงค์การเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ
- (4) การให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาการติดพนัน

2.9 กรณีศึกษา หลักสูตร Facing the Odds⁶

ผู้วิจัยเลือกหลักสูตร Facing the Odds เป็นกรณีศึกษาด้วย 2 เหตุผลสำคัญ คือ (1) เป็นหลักสูตรที่เจาะจงสำหรับเด็กเล็กช่วงวัยประถมศึกษาจนถึงมัธยมต้น และเป็นวัยที่ควรได้รับการปลูกฝังเกี่ยวกับปัญหาจากการพนัน และ (2) เป็นหลักสูตรที่พัฒนาจากผู้เชี่ยวชาญศาสตร์ต่างๆ อาทิ คณิตศาสตร์ การศึกษา และพฤติกรรมเสพติด ให้สอดคล้องกับระบบการศึกษากลาง

หลักสูตรประกอบด้วย 12 กิจกรรมสอดคล้องกับหลักสูตรคณิตศาสตร์ ที่แต่ละกิจกรรมมีการระบุรายละเอียดของเนื้อหา วัตถุประสงค์ และแนวทางการจัดการเรียนรู้สำหรับผู้สอน แบบฝึกหัด (Blackline masters) องค์ประกอบพอสังเขปของแต่ละกิจกรรมแสดงในตารางที่ 2-2 อย่างไรก็ตาม หลักสูตรนี้ไม่ได้ออกแบบให้ใช้เป็นตำราหลักในวิชาคณิตศาสตร์และสถิติ แต่ผู้สอนสามารถนำกิจกรรมบางอย่างที่เป็นการประยุกต์หลักสถิติและความน่าจะเป็นกับการเล่นพนันมาใช้ในการอธิบายทฤษฎีด้วยตัวอย่างที่เข้าใจได้ง่าย เป็นที่ทราบกันดีว่า การควบคุมการพนันในสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกันมากในแต่ละรัฐ เช่น บางรัฐไม่มีการออกลอตเตอรี่หรือไม่มีคาสิโน ดังนั้น ผู้สอนสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม

หลักสูตรเริ่มจากการฉายภาพพัฒนาการอุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกาที่เติบโตอย่างรวดเร็ว การนำเสนอสถิติเงินหมุนเวียนการพนันที่เพิ่มจาก 17 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เป็น 587 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในช่วงเวลาเพียงสองทศวรรษ (1974-1996) รายการซื้อขายลอตเตอรี่ของประชากรผู้ใหญ่ที่มากถึง 120 เหรียญสหรัฐฯ ต่อคนต่อปี เป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านที่ครัวเรือนอเมริกันส่วนใหญ่มีทัศนคติยอมรับการพนันถูกกฎหมายมากขึ้นเพื่อให้รัฐมีงบประมาณใช้จ่ายมากขึ้นแทนการขึ้นภาษี ตามด้วยการนำเสนอสถิติการติดพนันของเด็กและเยาวชน

⁶ รายละเอียดทั้งหมดของหลักสูตร ผู้สนใจเข้าถึงได้จาก http://people.cst.cmich.edu/marci1t/203/facing_the_odds.pdf

ตารางที่ 2-2 รายละเอียดของแต่ละกิจกรรมในหลักสูตร Facing the Odds

กิจกรรม	วัตถุประสงค์	แนวคิด	ระยะเวลา
1. Thinking about Averages	- คำนวณและแปรผลค่ากลางต่างๆได้ - อธิบายความหมายและความแตกต่างของกลุ่มตัวอย่างและประชากรได้	ข้อมูล การแจกแจง ค่าเฉลี่ย มัธยฐาน ฐานนิยม การสุ่มตัวอย่าง	30-45 นาที
2. Number Sense	-สร้างความคุ้นเคยกับตัวเลขจำนวนมาก เช่น หลักล้าน หลักพันล้าน - การใช้หลักคณิตศาสตร์ประเมินข้อความโฆษณาและการเล่นพนันได้	แนวคิดสถิติในการตัดสินใจชีวิตประจำวัน เช่น การเงิน กีฬา การประกัน ความเสี่ยง การเปรียบเทียบ (Trade-off)	45 นาที
3. Statistics in Everyday Life	-เข้าใจแนวคิดของค่ากลาง การเป็นกลุ่มตัวอย่าง - แยกแยะข้อความที่ไม่ถูกต้องตามหลักสถิติได้	ค่ากลางสะท้อนภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น ยังมีค่าที่มากกว่าและน้อยกว่าด้วย	30-45 นาที
4. Heads or Tails?	-เข้าใจแนวคิดความน่าจะเป็นและการสุ่มตัวอย่าง -อธิบายวิธีการทดลองและผลลัพธ์ที่ได้	การคำนวณความน่าจะเป็นพื้นฐานจากการโยนเหรียญ และเปรียบเทียบความน่าจะเป็นของแต่ละผลลัพธ์ได้	30-45 นาที
5. Shared Birthdays	- คำนวณความน่าจะเป็น - อธิบายความแตกต่างระหว่าง Theoretical probability และ Experimental probability	-ความน่าจะเป็นที่คน 23 คนจะมีวันเกิดต่างกันอยู่ที่ 0.5 คำนวณจาก $364/365 \times \dots \times 342/365$ เรียกว่า Theoretical prob. - เมื่อทำการเก็บข้อมูล 23 คน แล้วคำนวณความน่าจะเป็นอาจแตกต่างจาก 0.5 เรียกว่า Experimental prob. แต่จะใกล้เคียงกับ Theoretical prob. เมื่อเก็บข้อมูลตัวอย่าง 23 คนหลายๆชุด	5-10 นาที สำหรับการเก็บข้อมูล 30-40 นาที สำหรับการวิเคราะห์
6. Becoming a Legend	-อธิบายการประยุกต์ Experimental Prob. ในชีวิตประจำวัน - คำนวณ Combined Prob.	ค่าเฉลี่ยของผู้เล่นที่ตีได้ (Batting average) ในการแข่งขันเบสบอลเป็นตัวอย่างของ Experimental Prob.	30 นาที

กิจกรรม	วัตถุประสงค์	แนวคิด	ระยะเวลา
		เพราะผลลัพธ์ขึ้นกับความน่าจะเป็นและความชำนาญของผู้เล่น Combined Prob. คือความน่าจะเป็นที่เหตุการณ์ตั้งแต่ 2 เหตุการณ์ขึ้นไปเกิดขึ้น เท่ากับผลคูณของความน่าจะเป็นของแต่ละเหตุการณ์	
7. You Bet Your Life!	- ประยุกต์หลักความน่าจะเป็นในการตัดสินใจในชีวิตประจำวัน	ค่าความน่าจะเป็นมีค่าตั้งแต่ 0-1 หากเข้าใกล้หนึ่งแสดงว่ามีโอกาสเกิดขึ้นมาก ตัวอย่างสถิติในบทเรียนคือ 90% ของผู้เสียชีวิตจากมะเร็งปอดเป็นผู้สูบบุหรี่ ผู้สูบบุหรี่ชายมีความเสี่ยงจากการเสียชีวิตด้วยมะเร็งปอดมากกว่าคนไม่สูบบุหรี่ 23 เท่า จากสถิติข้างต้น สะท้อนว่า ผู้สูบบุหรี่มีโอกาสสูงมากจากการเสียชีวิตจากโรคมะเร็งปอด นักเรียนคิดว่าเราควรจะทำอะไรเพื่อหลีกเลี่ยงการสูบบุหรี่หรือไม่	45 นาที
8. The Gambler's Fallacy	- คำนวณความน่าจะเป็นของการเล่นพนันได้ - เข้าใจความหมายของเหตุการณ์ที่เป็นอิสระต่อกัน - ระบุความหลงผิดของนักพนันสัมพันธ์กับหลักสถิติความน่าจะเป็น	ความเชื่อของนักพนันที่ขาดความรู้สถิติและความน่าจะเป็นมักเชื่อว่า หากผลลัพธ์ (รางวัลใหญ่) ยังไม่ออกมา การเล่นพนันต่อไปจะช่วยให้มีโอกาสการเกิดผลลัพธ์ที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม การเล่นพนันส่วนใหญ่เป็นเหตุการณ์ที่อิสระต่อกัน ผลลัพธ์ในอดีตไม่มีผลต่อผลลัพธ์การเล่นครั้งต่อไป	30 นาที
9. Winning and Losing the Lottery	- สามารถคำนวณความน่าจะเป็นของการถูกลอตเตอรี่ - เปรียบเทียบความน่าจะเป็นของการถูกลอตเตอรี่กับเหตุการณ์อื่นๆ	ความน่าจะเป็นในการถูกรางวัลใหญ่จากลอตเตอรี่น้อยกว่าเหตุการณ์อื่นๆ หลายเท่าตัว เช่น ไฟฟ้า เสียชีวิตจากอุบัติเหตุ เสียชีวิตเพราะโดนผึ้งต่อย	45 นาที

กิจกรรม	วัตถุประสงค์	แนวคิด	ระยะเวลา
10. Red and Black Marbles and the Lottery	-สามารถคำนวณความน่าจะเป็นของการถูกลอตเตอรี่และการสุ่มลูกแก้ว	รางวัลคือชุดของตัวเลขที่เฉพาะเจาะจง โอกาสการเลือกให้ได้ชุดตัวเลขดังกล่าวน้อยมาก ยิ่งการออกรางวัลที่มีตัวเลขหลายหลัก โอกาสการถูกรางวัลยิ่งเป็นไปได้ยากขึ้น	20-30 นาที
11. Realities of Winning the Lottery	- ให้ความรู้เกี่ยวกับภาษี ผลตอบแทน และอัตราเงินเพื่อ - สามารถคำนวณดอกเบี้ยรายปีได้	การซื้อลอตเตอรี่แต่ละครั้งอาจไม่มาก แต่ถ้านำเงินดังกล่าวไปลงทุนอย่างต่อเนื่องจะทำให้เรามีความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น การจ่ายเงินรางวัลจากลอตเตอรี่ของบางรัฐทยอยจ่ายเป็นเงินรายปี (Annuity) และต้องจ่ายภาษีเมื่อคำนวณมูลค่าที่แท้จริงของเงินรางวัลอาจไม่มากนัก ตัวอย่างในบทเรียนคือ หากถูกรางวัล 1 ล้านเหรียญและทยอยจ่าย 20 ปี ผลประโยชน์ที่ได้รับหลังภาษีจะอยู่ที่ 650,000 เหรียญเท่านั้น	45-60 นาที
12. Work Behaviors of Lottery	-สามารถประเมินและคาดการณ์สถานการณ์จากข้อมูลที่มีได้ - การคิดเชิงเหตุผลก่อนตัดสินใจต่างๆ	บทเรียนได้อ้างอิงการศึกษาของ Kaplan (1987) พบว่า ผู้ถูกลอตเตอรี่และคู่สมรส ส่วนใหญ่สถานภาพการทำงานไม่เปลี่ยนแปลง และมีส่วนหนึ่งลาออกหรือเกษียณก่อน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผู้ถูกรางวัลส่วนใหญ่เป็นคนเกษียณอายุแล้ว สถานภาพการทำงานจึงไม่เปลี่ยนแปลง โดยทั่วไป คนที่ลาออกจากงานมักมีรายได้ต่ำ การศึกษาน้อยแม้ว่ายังอยู่ในวัยทำงาน ดังนั้น เราอาจคาดการณ์ได้ว่า เมื่อคนเหล่านี้ถูกรางวัลจึงเลือกลาออกจากงานที่ตนอาจไม่ชอบนักและนำเงินรางวัลที่ได้มาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน	30-45 นาที

เมื่อปี 2003 คณะผู้จัดทำหลักสูตร Facing the Odds ได้ปรับโครงสร้างหลักสูตรใหม่โดยยังคงสาระสำคัญเดิมไว้แต่แยกกิจกรรมทั้ง 12 รายการในตารางที่ 2-2 ไปตามกลุ่มเรื่องต่างๆ หลักสูตรใหม่แบ่งเนื้อหาเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย

- 1.) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับความน่าจะเป็น (Introduction to Probability)
- 2.) ความน่าจะเป็นและการพนัน (Probability and Gambling)
- 3.) ความรู้เกี่ยวกับสื่อและการพนัน (Media Literacy and Gambling)
- 4.) ความเป็นจริงของการถูกรางวัลลอตเตอรี่ (Reality of Winning the Lottery)
- 5.) หลักสถิติในชีวิตประจำวัน (Statistics in Everyday life)

2.10 ชุดการเรียนรู้อื่นๆ เกี่ยวกับป้องกันปัญหาการพนันในสหรัฐอเมริกา

1.) **โครงการ Wanna Bet?** ของสถาบันฝึกอบรมแห่งอเมริกาเหนือ (North American Training Institute) เป็นหน่วยงานหนึ่งของสภาการติดพนันของรัฐมินิโซต้า (Minnesota Council on Compulsive Gambling) กลุ่มเป้าหมายคือ นักเรียนเกรด 5-8 หลักสูตรประกอบด้วย คู่มือสำหรับผู้สอน วิดีโอความยาว 11 นาที เรื่อง “Andy’s Story” สื่อการสอนในรูปแบบไฟล์ เนื้อหาของหลักสูตรครอบคลุมประวัติความเป็นมาของการพนันในสหรัฐอเมริกา ความเชื่อผิดๆของนักพนัน สถิติการเล่นพนัน หลักสถิติและความน่าจะเป็น เนื้อหาการเรียนการสอนออกแบบให้สอดคล้องกับหลักสูตรการเรียนการสอนในรายวิชาคณิตศาสตร์ สุขศึกษา และทักษะชีวิต

2.) **โครงการ All Bets Off** ของหน่วยงาน Missouri Alliance to Curb Problem Gambling และมูลนิธิ Second Chance กลุ่มเป้าหมาย คือ นักเรียนเกรด 8 และ 9 รูปแบบการสอนเป็นแบบเชิงปฏิบัติการ ระยะเวลา 60 นาที เนื้อหาครอบคลุมพฤติกรรมเสพติด ความเสี่ยง อาการและผลลัพธ์ของการมีพฤติกรรมเสพติด การพนันเป็นรูปแบบหนึ่งของการเสพติดที่อาจสร้างปัญหาอื่นๆ ตามมาได้ การนำเสนอข้อเท็จจริงและประสบการณ์ของผู้มีปัญหาการพนัน สร้างความตระหนักรู้และข้อมูลหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ วัตถุประสงค์หลักของโครงการคือ

1. ให้ความรู้เด็กและเยาวชนเกี่ยวกับอันตรายและปัจจัยเสี่ยงของการเสพติด รวมทั้งการพนัน
2. เพิ่มความตระหนักรู้สำหรับผู้สอนและผู้ปกครองถึงอันตรายจากการเสพติดและการพนัน
3. เพื่อประชาสัมพันธ์สายด่วนให้กับปรึกษาและการบำบัดรักษาพฤติกรรมติดพนัน โดยไม่มีค่าใช้จ่าย

3.) **โครงการ Improving Your Odds** ของสถาบันสาธารณสุขรัฐมินิโซต้า (Minnesota Institute of Public Health) กลุ่มเป้าหมายคือนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป้าหมายหลักเพื่อให้นักเรียนมีความรู้และ

ทักษะที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ การใช้วิจารณญาณว่าควรเล่นเกมหรือไม่ เมื่อไร และใช้เงินจำนวนใดตามความเหมาะสม ความเสี่ยงและประโยชน์ที่ได้จากการเล่นเกม มีการทำกิจกรรมในห้องเรียนให้ตระหนักถึงปัญหาจากการพนัน การให้ข้อมูลหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ หลักสูตรถูกพัฒนาให้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนตามปกติที่โรงเรียน ระยะเวลาการสอนให้ครบตามหลักสูตรสามารถปรับให้เหมาะสมโดยทั่วไปใช้เวลาประมาณ 4-10 ชั่วโมง

4.) **โครงการ Smart Choices** พัฒนาโดยคณะกรรมการการติดพนันแห่งรัฐเพนซิลเวเนีย (Council on Compulsive of Pennsylvania: CCGP) สถิติสำคัญ พบว่า ร้อยละ 80 ของเด็กอายุ 12-17 ปี มีประสบการณ์การเล่นพนันแบบเสียเงิน ร้อยละ 10-15 เป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะมีปัญหาจากการพนัน โครงการนี้ไม่ได้พัฒนาเป็นหลักสูตรที่เป็นทางการเหมือนโครงการอื่นๆ แต่ให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาสอนนักเรียนที่โรงเรียน กลุ่มเป้าหมายคือนักเรียนระดับมัธยมศึกษา เนื้อหาครอบคลุมความเสี่ยงจากการพนัน ความหลงผิด การพัฒนาทักษะการตัดสินใจ โดยทั่วไป ช่วงเวลาการสอนที่โรงเรียนต่างๆ ในเมืองฟิลาเดลเฟียอยู่ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์และมีนาคม และโรงเรียนอื่นๆ ในรัฐจะเริ่มช่วงเดือนมีนาคมของทุกปี

2.11 บทสรุป

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศขนาดใหญ่ที่มีประวัติศาสตร์การเล่นพนันอันยาวนานทั้งจากชนพื้นเมืองอินเดียนแดงและชาวยุโรปที่เข้ามาสร้างเขตอาณานิคมก่อนจะรวมเป็นประเทศมหาอำนาจในปัจจุบัน บทบาทรัฐบาลในการควบคุมการพนันมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาระหว่างการห้ามและการผ่อนปรน รัฐบาลกลางให้อำนาจในกับรัฐบาลท้องถิ่นในการควบคุมการพนัน กฎหมายเกี่ยวกับการพนันมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ ณ ปัจจุบันมีเพียงสองรัฐ คือ ยูทาห์และฮาวาย ที่กำหนดให้การพนันทุกรูปแบบเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ในขณะที่ชาวอเมริกันส่วนใหญ่ยอมรับได้กับการเล่นพนันเพื่อความบันเทิง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐและผู้ประกอบการธุรกิจพนันตระหนักถึงปัญหาจากการพนันอย่างไม่มีขอบเขต มีการจัดระบบประมาณเพื่อป้องกัน ให้ความรู้และช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการพนัน กลุ่มเด็กและเยาวชนจัดว่าเป็นกลุ่มประชากรเปราะบางที่อาจมีประสบการณ์เล่นพนันด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หลักสูตรการเรียนรู้สำหรับเด็กและเยาวชนจึงถูกพัฒนาขึ้นมาหลากหลายรูปแบบ ส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจ แต่ไม่ได้เป็นการต่อต้านการพนันเสียทีเดียว แต่สอนให้ผู้เล่นรู้จักควบคุมตนเองและมีความรับผิดชอบ การสร้างหลักสูตรโดยสัมพันธ์กับหลักคณิตศาสตร์และสถิติกับการเล่นพนันเชื่อกันว่าจะทำให้ผู้เรียนเข้าใจกลไกการเล่นพนันได้ง่ายขึ้นและมีแนวโน้มจะหลีกเลี่ยงการเล่นพนัน หลักการและกรณีศึกษาที่นำเสนอสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยได้

บทที่ 3

การถอดบทเรียนการป้องกันการพนันในประเทศแคนาดา

โครงสร้างการนำเสนอการป้องกันการพนันของประเทศแคนาดาใกล้เคียงกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้นำเสนอในบทที่ผ่านมา เริ่มจากข้อมูลเฉพาะของประเทศแคนาดา ประวัติความเป็นมาของการเล่นพนัน การควบคุมการพนันซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ การประเมินมูลค่าธุรกิจการพนัน และการพัฒนาหลักสูตรป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชน จากการตรวจสอบของผู้วิจัย พบว่า การดำเนินการในแคนาดาเป็นรูปธรรมค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการสร้างความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาหลายแห่งในการออกแบบและกำหนดเนื้อหาให้มีความเหมาะสมกับนักเรียนในแต่ละระดับชั้น

3.1 ข้อมูลทั่วไปประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือติดกับประเทศสหรัฐอเมริกา มีพื้นที่ 9.98 ตารางกิโลเมตรมีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองรองจากรัสเซีย มีประชากร 36 ล้านคน ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เท่ากับ 1.5 ล้านล้านเหรียญสหรัฐในปี 2017 หรือประมาณร้อยละ 2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของทุกประเทศ มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับที่ 10 ของโลก (World Bank, 2017) การเมืองเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ระบบการปกครองเป็นแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) แบ่งเป็น 10 รัฐ (Province) และ 3 ดินแดน ประกอบด้วย

- (1) อัลเบอร์ตา (Alberta)
- (2) บริติชโคลัมเบีย (British Columbia)
- (3) แมนิโทบา (Manitoba)
- (4) นิวบรันสวิก (New Brunswick)
- (5) นิวฟันด์แลนด์และแลบราดอร์ (Newfoundland and Labrador)
- (6) โนวาสโกเชีย (Nova Scotia)
- (7) ออนแทรีโอ (Ontario)
- (8) 프린ซ์เอดเวิร์ดไอแลนด์ (Prince Edward Island)
- (9) ควิเบก (Quebec)
- (10) ซัสแคตเชวัน (Saskatchewan)
- (11) นอร์ทเวสต์เทร์ริทอรีส์ (Northwest Territories)
- (12) นูนาวุต (Nunavut)
- (13) ยูคอน (Yukon)

เดิมชนพื้นเมืองได้ตั้งถิ่นฐานก่อนการเข้ามาของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสในปลายศตวรรษที่ 15 จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์อ้างอิงว่า ในปี 1497 นายจอห์น แคบอต (John Cabot) นักเดินเรือและนักสำรวจชาวอิตาลีภายใต้สัญญาการทำงานให้กับสมเด็จพระเจ้าเฮนรีที่ 7 แห่งอังกฤษ เป็นบุคคลแรกที่เดินทางมายังดินแดนทวีปอเมริกาเหนือ บริเวณเกาะนิวฟันด์แลนด์ของประเทศแคนาดาในปัจจุบัน หลังจากนั้น ฝรั่งเศสได้เข้ายึดครองดินแดนฝั่งตะวันออกของแคนาดาเมื่อปี 1534 และมีการตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชนมากขึ้นตั้งแต่ปี 1604 ต่อมาฝรั่งเศสกับอังกฤษมีปัญหาความขัดแย้งกันเกี่ยวกับการค้าขนสัตว์และประมง มีการต่อสู้กันและฝรั่งเศสเป็นฝ่ายแพ้ทำให้แคนาดาตกเป็นของประเทศไทยในปี 1763 แคนาดายอมรับสิทธิการปกครองตนเองเมื่อปี 1849 และมีการจัดตั้งประเทศแคนาดาในเครือจักรภพ (Dominion of Canada) ในรูปแบบสหพันธรัฐในปี 1867 ต่อมาในปี 1931 แคนาดาได้รับสถานะเป็นประเทศที่เทียบเท่ากับอังกฤษโดยมีกษัตริย์อังกฤษเป็นประมุขและปี 1949 รัฐนิวฟันด์แลนด์และแลบราดอร์ได้รวมเข้าเป็นรัฐที่สิบของประเทศแคนาดา

3.2 ความเป็นมาของการเล่นพนันในประเทศแคนาดา

จากบทความเรื่องการพนัน (Gambling) ของ Sheppard and Smith (2003) ในฐานะข้อมูลของ Canadian Encyclopedia อธิบายว่า ชนพื้นเมืองเดิมมีการเล่นพนันอย่างกว้างขวางก่อนการมาถึงของนาย จอห์น แคบอต (John Cabot) เมื่อปี 1497 การเล่นพนันเป็นกิจกรรมที่ได้รับความนิยมสูงในกลุ่มชนพื้นเมืองเรียกกันว่า “Stick Game” ซึ่งอุปกรณ์การเล่นทำจากไม้ ในขณะที่การเล่นไพ่ได้รับอิทธิพลจากชาวยุโรปที่เข้ามาบุกเบิก ช่วงยุคการตื่นทอง (Gold Rush) ในแคนาดาที่พบทองคำในดินแดนยูคอน (Yukon) ในปี 1896 ดึงดูดนักแสวงโชคจำนวนมากเข้ามาในภูมิภาคคลอนไดค์ (Klondike Region) ไพ่ฟาร์โรว์เป็นเกมที่ได้รับความนิยมอย่างสูงจากการเผยแพร่ของนักพนันชาวอเมริกันที่มาแสวงโชคในดินแดนดังกล่าว เมื่อสิ้นสุดยุคตื่นทอง การเล่นไพ่แบบต่างๆ ยังปรากฏในสังคมแคนาดาอย่างแพร่หลายมาจนถึงปัจจุบัน

การออกกฎหมายควบคุมการพนันในแคนาดาเริ่มเมื่อปี 1892 รัฐบาลกำหนดให้การเล่นพนันทุกรูปแบบเป็นสิ่งผิดกฎหมาย และในปี 1910 รัฐบาลได้อนุญาตให้เล่นพนันบางรูปแบบได้ เช่น การแข่งม้า (Pari-mutuel) และอนุญาตให้เล่นพนันได้เป็นครั้งคราวเพื่อระดมทุนสำหรับองค์กรการกุศลและศาสนา และอนุญาตให้มีการเล่นพนันบางอย่างได้ในงานประจำปีแสดงสินค้าทางการเกษตร หลังจากนั้น รัฐบาลมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการพนันบ้างแต่สาระสำคัญแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลง จนกระทั่งปี 1970 รัฐบาลได้แก้ไขประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code) โดยให้อำนาจแต่ละรัฐในการออกใบอนุญาตและการกำกับดูแลธุรกิจการพนัน หลายรัฐเริ่มอนุญาตให้มีการเล่นพนันมากขึ้นและเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมพนันเฟื่องฟูอย่างมากในแคนาดา เริ่มจากการเปิดตัวของคาสีโนเชิงพาณิชย์แห่งแรกในเมืองวินนิเพก (Winnipeg) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐแมนิโทบา (Manitoba) ตามด้วยคาสีโนในเมืองมอนทรีออล (Montreal) รัฐควิเบก (Quebec) นอกจากนั้น

รัฐบาลในหลายรัฐยังดำเนินการ Video Lottery Terminal (VLT) รูปแบบการเล่นใกล้เคียงกับเครื่องสล็อตแต่เครื่องมีการเชื่อมต่อเครือข่ายกับระบบส่วนกลางเพื่อตรวจสอบการเล่นและการคำนวณภาษีให้กับรัฐบาล เมื่อผู้เล่นถูกรางวัลจะได้รับคูปองและนำไปขึ้นเงินจากตัวแทนที่ได้รับอนุญาตจากทางการ กิจกรรมนี้สร้างรายได้ให้กับรัฐบาลหลายล้านเหรียญต่อปี รวมทั้งการออกลอตเตอรี่ทั่วไปก็เป็นกิจการที่สร้างรายได้ให้กับรัฐจำนวนมาก หลายรัฐได้กำหนดสัดส่วนที่แน่นอนของรายได้จากธุรกิจการพนันให้กับองค์กรสาธารณกุศลต่างๆ การพนันในงานแสดงสินค้าเกษตรได้สร้างผลกำไรมหาศาลให้กับผู้จัดงาน ในขณะที่เงินหมุนเวียนในการแข่งม้าทั่วประเทศในปี 1984 มากถึง 1.64 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะอนุญาตให้มีการเล่นพนันหลายรูปแบบ แต่การพนันแบบผิดกฎหมายก็ยังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะรายได้จากการพนันผลการแข่งขันกีฬาต่างๆ การตรวจสอบของหน่วยงานรัฐพบถึงความเชื่อมโยงของการพนันผิดกฎหมายกับเครือข่ายอาชญากรรมระดับประเทศ สาธารณชนส่วนใหญ่มองว่าการพนันผิดกฎหมายเป็นอาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหาย (Victimless Crime) จึงไม่มีการรวมกลุ่มประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลกวาดล้างธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่า ตั้งแต่ปี 1970 เป็นต้นมา ธุรกิจการพนันผิดกฎหมายแทบไม่ได้รับผลกระทบจากการอนุญาตให้จัดตั้งคาสิโนเชิงพาณิชย์ Sheppard and Smith (2003) ยังประเมินผลกระทบทางสังคมของธุรกิจการพนัน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับการเล่นพนันเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันไม่ได้เป็นภัยคุกคามร้ายแรงแต่อย่างใด จากสถิติของหน่วยงานรัฐ พบว่า เพียงร้อยละ 5 ของประชากรผู้ใหญ่ที่มีปัญหาชีวิตมาจากการติดพนัน สำหรับสัดส่วนของวัยรุ่นที่มีปัญหาการติดพนันจะมากกว่าผู้ใหญ่ถึงสามเท่า อย่างไรก็ตาม หลายรัฐได้เตรียมการรองรับผลกระทบหลายรูปแบบที่สืบเนื่องจากการติดพนัน อาทิ ปัญหาการเงิน การล้มละลาย การฉ้อโกง และการประกอบอาชญากรรมอื่นๆ โดยนำเงินรายได้ส่วนหนึ่งของธุรกิจการพนันจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ที่ประสบปัญหาการติดการพนัน

ประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบันกำหนดให้การเล่นพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมายแต่มีข้อยกเว้นสำหรับการเล่นพนันที่ได้รับอนุญาตในระดับรัฐ อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลกลางมีบทบาทไม่มากนักในการควบคุมธุรกิจการพนัน แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละรัฐที่จัดการกันเอง ในปี 1985 รัฐบาลกลางได้ทำข้อตกลงกับรัฐบาลในระดับรัฐเกี่ยวกับการแบ่งผลประโยชน์จากธุรกิจการพนันให้รัฐบาลกลาง มาตรากฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการพนัน คือ มาตรา 204 206 และ 207 โดยมีสาระสำคัญพอสังเขป ดังนี้

มาตรา 204 กำหนดให้การแข่งขันและการพนันผลการแข่งขันกีฬาสามารถดำเนินการได้

มาตรา 206 กำหนดให้การเล่นเกมแบบอื่นๆ ถือเป็นการขัดต่อกฎหมาย

มาตรา 207 แจกแจงข้อยกเว้นสำหรับมาตรา 206 โดยอนุญาตให้การเล่นไม่ใช่สิ่งผิดกฎหมาย หากรัฐบาลท้องถิ่นนั้นอนุญาตหรืออาจดำเนินการเอง

3.3 การควบคุมการพนันในแคนาดา

การควบคุมการพนันแต่ละรัฐมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน แต่แต่ละรัฐกำหนดให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการเล่นพนันแยกออกจากหน่วยงานที่เป็นผู้ให้บริการการเล่นพนันต่างๆ อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏความแตกต่างในแต่ละรัฐ เช่น คาลิโนอาจะเป็นเอกชนที่ได้รับอนุญาต หรือองค์กรการกุศล และในบางรัฐ รัฐบาลเป็นเจ้าของและบริหารจัดการเอง ลอตเตอรี่เป็นการพนันที่ได้รับความนิยมสูงในแคนาดา การออกลอตเตอรี่ดำเนินการโดยรัฐและมีการร่วมมือกันระหว่างรัฐต่างๆผ่านองค์กร Interprovincial Lottery Corporation (ILC) เนื้อหาส่วนนี้จะเป็นการสรุปการจัดการพนันของแต่ละรัฐจากรายงาน *Canadian Gaming Digest 2016-2017* จัดทำโดย Canadian Partnership for Responsible Gambling

บริติชโคลัมเบีย

หน่วยงานนโยบายเกมและการบังคับใช้ (Gaming Policy and Enforcement Branch: GPEB) เป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลการเล่นพนันทุกรูปแบบภายในรัฐ เป้าหมายสำคัญคือการทำให้อุตสาหกรรมการพนันมีความโปร่งใสทั้งผู้ดำเนินการ ผู้เล่น และความถูกต้องของเครื่องเล่นพนัน กฎหมายที่ใช้ควบคุมการพนัน คือ ประมวลกฎหมายอาญาของรัฐบาลกลางและกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเกมของรัฐ (Gaming Control Act) ยกเว้นการแข่งขันม้าที่อยู่ในการกำกับดูแลของ GPEB ร่วมกับคณะกรรมการจัดการอุตสาหกรรมม้าแข่ง (Horse Racing Industry Management Committee: HRIMC) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบริติชโคลัมเบีย ก่อตั้งเมื่อปี 2009 นอกจากนั้น ยังมีการจัดตั้งหน่วยงาน British Columbia Lottery Corporation (BCLC) เมื่อปี 1984 มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์เกี่ยวกับการเล่นพนัน ประกอบด้วย ลอตเตอรี่ การเล่นพนันออนไลน์บนเว็บไซต์ PlayNow.com และการเล่นบิงโก และยังมีการดำเนินงานของบริษัทเอกชนหรือองค์กรการกุศลที่ได้รับอนุญาต หน่วยงาน GPEB ยังทำหน้าที่บริหารจัดการระดับนโยบายและการจัดโครงการรณรงค์และให้ความรู้เกี่ยวกับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ (Responsible Gambling Programs) รวมทั้งมีบทบาทการจัดสรรงบประมาณจากธุรกิจการพนันให้กับองค์กรชุมชนต่างๆ ของรัฐ ธุรกิจการพนันของชนพื้นเมืองมี 4 แห่งเป็นคาสิโนหนึ่งแห่ง นอกนั้นเป็นสถานที่เล่นพนัน (Gaming Center) โดยที่ หน่วยงาน British Columbia Lottery Corporation จัดหาเครื่องเล่นพนันและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้ ผู้ประกอบการชนพื้นเมืองจะได้รับผลตอบแทนร้อยละ 10 ของรายรับสุทธิจากธุรกิจการพนัน

อัลเบอร์ตา

คณะกรรมการเกี่ยวกับเกมและสุราแห่งรัฐอัลเบอร์ตา (Alberta Gaming and Liquor Commission: AGLC) เป็นหน่วยงานของรัฐภายในกระทรวงการคลังที่ดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ มีโครงสร้างบริหารแบบองค์กรทั่วไปและมีคณะกรรมการอิสระจากภายนอก และที่น่าสนใจคือ หน่วยงาน AGLC ทำหน้าที่ทั้งการกำกับดูแลและ

เป็นให้บริการการเล่นพนันภายในรัฐ นอกเหนือจากประมวลกฎหมายอาญาของรัฐบาลกลางแล้ว รัฐอัลเบอร์ตา ออกกฎหมาย 2 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการเล่นเกมและสุรา (Gaming and Liquor Act) และกฎหมายกำกับดูแลการเล่นเกมและสุรา (Gaming and Liquor Regulation Act) เมื่อปี 1996 การพนันเชิงพาณิชย์ในรัฐ ประกอบด้วย บิงโก คาสิโน เครื่องเล่นอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Gaming Machines: EGMs) การแข่งม้า และลอตเตอรี่ การออกลอตเตอรี่เป็นการร่วมกับรัฐสแคตเชวันและแมนิโทบาใช้ชื่อว่า Western Canada Lottery Corporation (WCLCC) หน่วยงาน AGLC รับผิดชอบการกระจายสลากลอตเตอรี่ให้กับร้านค้าปลีกต่างๆ ภายในรัฐ สำหรับการพนันม้าแข่งจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก 2 หน่วยงาน คือ Horse Racing Alberta (HRA) เป็นหน่วยงานเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายของรัฐและ Canadian Pari-Mutuel Agency (CPMA) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่ควบคุมการพนันเกี่ยวกับม้าแข่งและกีฬาทั่วประเทศ รัฐบาลกลางกำหนดให้ร้อยละ 0.8 ของมูลค่าการพนันเหล่านี้เป็นงบประมาณของหน่วยงาน CPMA องค์กรการกุศลต่างๆ สามารถขอใบอนุญาตการเล่นพนันอย่างบิงโกหรือสล็อตแมชชีนเป็นครั้งคราวจาก AGLC ได้ โดยทั่วไปมีระยะเวลาไม่เกิน 2 วัน องค์กรการกุศลจะได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 15 ของรายรับสุทธิจากยอดจำหน่ายตัว รัฐบาลยังจัดตั้งกองทุนลอตเตอรี่ของรัฐอัลเบอร์ตา (Alberta Lottery Fund: ALF) เพื่อจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานภาคสังคมต่างๆ หนึ่งในนั้นคือ การจัดตั้งศูนย์วิจัยเกี่ยวกับการพนัน (Alberta Gambling Research Institute) เมื่อปี 1999 ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยรัฐอัลเบอร์ตา (University of Alberta) มหาวิทยาลัยแคลรี (University of Calgary) และมหาวิทยาลัยเลทบริดจ์ (University of Lethbridge) เพื่อศึกษาปัญหาจากการพนันโดยได้รับงบประมาณจากกองทุนลอตเตอรี่ประมาณปีละ 1.5 ล้านเหรียญแคนาดา

ซัสแคตเชวัน

คณะกรรมการเกี่ยวกับสุราและเกมแห่งรัฐซัสแคตเชวัน (Saskatchewan Liquor and Gaming Authority: SLGA) เป็นหน่วยงานหลักของทางการในการกำกับดูแลธุรกิจการพนันภายในรัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และเกม (Alcohol and Gaming Regulation Act) เมื่อปี 1997 อย่างไรก็ตาม หน่วยงาน SLGA ยังมีบทบาทเป็นผู้ดำเนินการเครื่องเล่นพนันอิเล็กทรอนิกส์เกือบทั้งหมดในรัฐ รวมทั้งการจัดหาเครื่องเล่นพนันที่ตั้งในคาสิโนของชนพื้นเมืองด้วย อีกด้านหนึ่งยังมีบทบาทการออกใบอนุญาตและควบคุมการเล่นพนันต่างๆ ของเอกชนและองค์กรการกุศล การจำหน่ายสลากลอตเตอรี่ Western Canada Lottery Corporation รายได้ส่วนหนึ่งของลอตเตอรี่จัดสรรให้กับหน่วยงานเกี่ยวกับกีฬา วัฒนธรรม และการท่องเที่ยว และทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง Canadian Pari-Mutuel Agency (CPMA) ในการกำกับดูแลการแข่งม้า รัฐบาลของชนพื้นเมืองในรัฐซัสแคตเชวันจัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการเล่นเกมของชนพื้นเมือง (Saskatchewan Indian Gaming Authority: SIGA) ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงาน SLGA ในการบริหารจัดการธุรกิจการพนันของชนพื้นเมือง ในปี 2007 มีการจัดตั้งหน่วยงาน Indigenous Gaming Regulators (IGR)

รับผิดชอบการออกใบอนุญาตและการกำกับดูแลการเล่นพนันขององค์กรการกุศลของชนพื้นเมือง และที่น่าสนใจคือ รัฐบาลยังเป็นเจ้าของคาสิโน 2 แห่งโดยจัดตั้งหน่วยงาน *SaskGaming* ทำหน้าที่บริหารจัดการ ร้อยละ 50 ของรายรับสุทธิจากธุรกิจการพนันออนไลน์เข้าเป็นรายได้ทั่วไปของรัฐบาล ร้อยละ 25 ให้กับกองทุนของชนพื้นเมือง และร้อยละ 25 ให้กับโครงการพัฒนาชุมชน

แมนิโทบา

ในรัฐแมนิโทบา กฎหมายควบคุมสุราและเกม (Liquor and Gaming Control Act) มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการเล่นพนัน รัฐบาลท้องถิ่นสามารถออกใบอนุญาตให้กับการเล่นพนันที่เงินรางวัลไม่เกิน 3,000 เหรียญและให้อำนาจคณะกรรมการเกมของชนพื้นเมือง (First Nations Gaming Commissions: FNGCs) พิจารณาการออกใบอนุญาตการเล่นพนันให้กับองค์กรการกุศลของชนพื้นเมือง คณะกรรมการเกี่ยวกับสุราและเกมของรัฐแมนิโทบา (Liquor and Gaming Authority of Manitoba: LGA) เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลการเล่นพนันทุกรูปแบบในรัฐ รวมทั้งการส่งเสริมการวิจัยและโครงการให้ความรู้แก่สาธารณชนถึงปัญหาจากการพนัน ในขณะที่หน่วยงาน Manitoba Liquor and Lotteries (MBLL) เป็นผู้ดำเนินการและให้บริการการเล่นพนันภายในรัฐ ใน 3 รูปแบบหลัก คือ คาสิโนเชิงพาณิชย์ คาสิโนของชนพื้นเมืองที่บริหารภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐกับชนพื้นเมือง การจำหน่ายสลากลอตเตอรี่ Western Canada Corporation ที่ร่วมกันดำเนินการโดยสามรัฐทางฝั่งตะวันตก และหน่วยงาน MBLL ยังดำเนินธุรกิจจัดจำหน่ายสุรา รายรับจากธุรกิจการพนันและสุราจัดสรรให้กับมูลนิธิช่วยเหลือผู้ติดสิ่งเสพติด (Addictions Foundation of Manitoba: AFM) การติดพนันจัดเป็นพฤติกรรมเสพติดรูปแบบหนึ่ง การช่วยเหลือฟื้นฟูประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการพนัน รวมทั้งการจัดโครงการเรียนรู้ให้กับประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชน รายรับสุทธิของ MBLL จะโอนเป็นรายรับของรัฐบาลทั้งหมดเพื่อสนับสนุนงบประมาณด้านสังคม อาทิ สุขภาพ การศึกษา การบริการสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจ สำหรับรายรับสุทธิของคาสิโนชนพื้นเมืองทั้ง 3 แห่ง (คาสิโนทั้งหมดในรัฐมี 5 แห่ง) รายรับส่วนใหญ่เป็นของผู้ดำเนินการ (Casino Operator) และจัดเก็บในรูปแบบกองทุนของคาสิโนชนพื้นเมือง และร้อยละ 2.5 จัดสรรให้กับการป้องกันปัญหาจากการพนันและการจัดโครงการรณรงค์การเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ

ออนแทรีโอ

คณะกรรมการแอลกอฮอล์และเกมแห่งรัฐออนแทรีโอ (Alcohol and Gaming Commission of Ontario) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมแอลกอฮอล์และเกมของรัฐเมื่อปี 1996 ขึ้นต่อสำนักอัยการสูงสุดของรัฐ รับผิดชอบกำกับดูแลการพนันทุกประเภทภายในรัฐ ในขณะที่มีอีกหน่วยงานของรัฐคือ Ontario Lottery and Gaming Corporation (OLG) เป็นผู้ให้บริการการเล่นพนันหลักภายในรัฐ อาทิ บิงโก คาสิโนบางแห่ง การออกลอตเตอรี่ และการแข่งม้า รายรับสุทธิจากธุรกิจการพนันจะโอนเป็นรายได้ของรัฐบาล เนื่องจากรัฐ

ออนแทรีโอเป็นรัฐที่มีขนาดใหญ่ทำให้มีรายรับสูงมากเมื่อเทียบกับรัฐอื่นๆ สถิติงบประมาณปี 2015-2016 พบว่าจำนวนเงินกว่า 4 พันล้านเหรียญได้จัดสรรให้กับโรงพยาบาล ธุรกิจชุมชน การสนับสนุนสมาคมกีฬา และองค์กรการกุศลต่างๆ ส่วนหนึ่งมีการตั้งเป็นกองทุนเพื่อให้ความรู้ประชาชนและการแก้ปัญหาผลกระทบจากการพนัน

ควิเบก

คณะกรรมการเกี่ยวกับสุรา การแข่งขันและเกม (Liquor, Racing, and Gaming Board: LRGB) จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 1993 รับผิดชอบการกำกับดูแลการเล่นพนันภายในรัฐ หน่วยงาน Loto-Quebec เป็นหน่วยงานของกระทรวงการคลังที่ดำเนินการออกลอตเตอรี่มาตั้งแต่ปี 1969 รวมทั้งยังทำธุรกิจการพนันอื่นๆ อาทิ บริหารคาสิโน เครื่องเล่นพนัน บิงโก การให้บริการบางส่วนมีการจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นเพื่อทำการบริหารจัดการ รายรับสุทธิจากธุรกิจการพนันจะโอนเป็นรายได้ของรัฐบาลและมีการจัดสรรให้กับกิจการด้านสังคมต่างๆ

นิวบรันสวิก

รัฐบาลผ่านกฎหมายควบคุมการเล่นเกม (Gaming Control Act) เมื่อปี 2008 เนื้อหาสำคัญคือการจัดตั้งสองหน่วยงานรับผิดชอบกำกับดูแลการพนันต่างๆ ภายในรัฐ คือ 1) New Brunswick Lotteries and Gaming Corporation (NBLGC) และ 2) หน่วยงานควบคุมเกม (Gaming Control Branch) อยู่ภายใต้กรมยุติธรรมและความปลอดภัยสาธารณะ (Department of Justice and Public Safety) หน่วยงาน NBLGC รับผิดชอบการควบคุมและจัดการการเล่นพนันภายในรัฐและมีบทบาทกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ และเป็นหนึ่งในองค์กรที่จัดตั้ง Atlantic Lottery Corporation (ALC) ซึ่งเป็นผู้ให้บริการเครื่องเล่นพนันอิเล็กทรอนิกส์และการออกลอตเตอรี่ระหว่างรัฐ เกิดจากการรวมตัวของหน่วยงานจาก 4 รัฐ คือ นิวบรันสวิก นิวฟันด์แลนด์และแลบราดอร์ ปรินซ์เอดเวิร์ดไอแลนด์ และโนวาสโกเชีย รายรับสุทธิจากธุรกิจการพนันจะโอนเป็นรายได้ของรัฐบาล

โนวาสโกเชีย

รัฐโนวาสโกเชียผ่านกฎหมายควบคุมเกม (Gaming Control Act) เมื่อปี 1995 มีการจัดตั้งสองหน่วยงานแยกจากกันอย่างอิสระคือ 1) หน่วยงาน Alcohol, Gaming, Fuel and Tobacco Division (AGFT) ทำหน้าที่กำกับดูแลการเล่นพนันรวมถึงยาสูบและสุรา และ 2.) Nova Scotia Provincial Lotteries and Casino Corporation (NSPLCC) ในฐานะผู้ควบคุมและจัดการธุรกิจการพนัน รัฐบาลไม่มีการออกลอตเตอรี่ของตนเองแต่มีการจำหน่ายลอตเตอรี่ของ Atlantic Lottery Corporation (ALC) ธุรกิจการพนันของชนพื้นเมืองมีปรากฏอยู่บ้าง ส่วนใหญ่เป็นสถานที่จัดให้มีเครื่องเล่นพนันแต่ไม่มีการเปิดคาสิโน รายรับสุทธิของธุรกิจการพนันที่ไม่ใช่ของชนพื้นเมืองทั้งหมดเข้าสู่งบประมาณของภาครัฐ

ปริญเอตเวอร์ตไอแลนด์

คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งรัฐปริญเอตเวอร์ตไอแลนด์ (PEI Lotteries Commission) เป็นหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจการพนันภายในรัฐ ยกเว้นการแข่งขันม้าที่กำกับดูแลโดยสมาคม Canadian Pari-Mutuel Agency (CPMA) เหมือนกับรัฐอื่นๆ การจำหน่ายลอตเตอรี่ดำเนินการโดย Atlantic Lottery Corporation (ALC) ในปี 2008 รัฐบาลได้ออกเอกสารเผยแพร่ชื่อ *Responsible Gaming Strategy, Leadership, Integrity and Responsibility* เพื่อให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบจากการพนัน แนวทางการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ รายได้จากธุรกิจการพนันนำส่งรัฐบาลทั้งหมด ร้อยละ 1.5 ของรายรับธุรกิจการพนันจะนำไปสนับสนุนโครงการการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ องค์กรการกุศลสามารถจัดให้มีการเล่นพนันเป็นครั้งคราวเพื่อระดมทุน การให้ใบอนุญาตและการกำกับดูแลอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมกิจการชุมชนและวัฒนธรรม (Department of Community and Cultural Affairs)

นิวฟันแลนด์และแลบราดอร์

มาตรา 3 ในกฎหมายเกี่ยวกับลอตเตอรี่กำหนดให้กระทรวงการคลังประชุมร่วมกันสภาระดับรัฐเพื่อควบคุมการเล่นพนัน รัฐนิวฟันแลนด์และแลบราดอร์มีการเล่นพนันเพียง 3 รูปแบบเท่านั้น คือ ลอตเตอรี่ เครื่องเล่นพนันอิเล็กทรอนิกส์ และการแข่งม้า ไม่มีการเปิดคาสิโนในรัฐ สองรูปแบบแรกดำเนินการโดย Atlantic Lottery Corporation (ALC) และการแข่งม้าเป็นของผู้ประกอบการเอกชน นอกจากนั้น ในกฎหมายฉบับเดียวกัน จัดตั้งหน่วยงานของรัฐ Service NL รับผิดชอบการให้ใบอนุญาตและการจัดการเล่นพนันสำหรับองค์กรการกุศลหรือศาสนาภายในรัฐ ในปี 2005 มีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับรัฐเพื่อลดปัญหาพฤติกรรมเสพติดของประชาชน ซึ่งการเล่นพนันจัดเป็นหนึ่งในนั้น ต่อมาในปี 2007 ได้ริเริ่มโครงการเกี่ยวกับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ รายรับจากธุรกิจการพนันนำส่งรัฐบาลทั้งหมด รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อรณรงค์การพนันอย่างรับผิดชอบประมาณปีละ 4 ล้านเหรียญแคนาดา

กล่าวโดยสรุป แต่ละรัฐมีโครงสร้างการกำกับดูแลธุรกิจการพนันใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มีการออกกฎหมายระดับรัฐเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การควบคุมการเล่นพนัน การจัดสรรงบประมาณ เกือบทั้งหมดเป็นหน่วยงานของทางการ รายรับส่วนใหญ่จากธุรกิจการพนันนำส่งรัฐบาล ยกเว้นของผู้ประกอบการชนพื้นเมืองที่อาจมีการจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อใช้ในกิจการของชนพื้นเมือง นอกจากนั้น หลายรัฐยังให้ความสำคัญกับการให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบจากการพนันและการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ ค่าเฉลี่ยของการสนับสนุนโครงการเกี่ยวกับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.5 ของรายรับสุทธิจากธุรกิจการพนัน

3.4 ธุรกิจการพนันในแคนาดา

ผู้ประกอบการในธุรกิจการพนันและผู้ผลิตอุปกรณ์การเล่นพนันในแคนาดา ร่วมกันจัดตั้งสมาคมธุรกิจเกมแคนาดา (Canadian Gaming Association: CGA) เพื่อนำเสนอสถิติและโครงสร้างธุรกิจการพนันและผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ รายงานของ CGA (2011) ประเมินภาพรวมของอุตสาหกรรมแคนาดาว่าเงินหมุนเวียนของการพนันถูกกฎหมายอยู่ที่ 16 พันล้านเหรียญในปี 2010 เพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าจากปี 1995 ประมาณครึ่งหนึ่ง (8.7 พันล้านเหรียญ) เป็นรายได้เข้ารัฐบาลและใช้สนับสนุนองค์กรการกุศล เมื่อคิดมูลค่าเพิ่มที่เกิดกับอุตสาหกรรมอื่นๆ ด้วย เช่น การท่องเที่ยว โรงแรม มูลค่ารวมทางเศรษฐกิจเพิ่มเป็น 31 พันล้านเหรียญ ในปัจจุบัน ธุรกิจการพนันทำรายได้สูงสุดในกลุ่มอุตสาหกรรมบันเทิงทั้งหมดของแคนาดา ธุรกิจที่พักและการโรงแรมได้รับผลประโยชน์อย่างมากจากการเติบโตของธุรกิจการพนัน

คำจำกัดความของมูลค่าธุรกิจการพนันครอบคลุมทุกกิจกรรมที่ถูกกฎหมาย แบ่งได้เป็น 5 ประเภทหลัก ประกอบด้วย บิงโก คาสีโน เครื่องเล่นพนันอิเล็กทรอนิกส์ ลอตเตอรี่ และการแข่งม้า รวมการดำเนินงานโดยรัฐ เอกชน และองค์กรการกุศลต่างๆ⁷ การจ้างงานในธุรกิจการพนันในแคนาดา มากกว่า 128,000 ตำแหน่ง การจ้างงานส่วนใหญ่กระจุกตัวในรัฐออนแทรีโอ รองลงมาคือรัฐอัลเบอร์ตาและควิเบก ปรากฏในตารางที่ 3-1 รูปที่ 3-1 แสดงมูลค่าเงินหมุนเวียนในธุรกิจการพนันของแคนาดา ระหว่างปี 2001-2010 ที่เพิ่มขึ้นโดยลำดับและมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 2.4 ต่อปี เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้จำแนกตามประเภทการพนันต่างๆ ที่แสดงในรูปที่ 3-2 พบว่าคาสีโนมีส่วนแบ่งรายได้มากที่สุด (ร้อยละ 52) รองลงมาคือ ลอตเตอรี่ (ร้อยละ 24) ในขณะที่การแข่งม้ามียอดส่วนน้อยสุดเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น รายได้ธุรกิจการพนันมีการกระจุกตัวในบางรัฐ ประมาณร้อยละ 70 ของรายได้รวบรวมจาก 3 รัฐ กล่าวคือ ร้อยละ 36 มาจากรัฐออนแทรีโอ รองลงมาคือ รัฐควิเบก (ร้อยละ 19) และรัฐอัลเบอร์ตา (ร้อยละ 14) ตามลำดับ

⁷ สถิติข้างต้นใกล้เคียงกับหน่วยงานภาครัฐของแคนาดาปรากฏในรายงาน Gambling 2011 ของ Marshall (2011) ที่ระยะเวลาไม่ถึง 20 ปี มูลค่าของการพนันถูกกฎหมายเพิ่มขึ้นมากกว่า 4 เท่าจาก 2.7 พันล้านเหรียญในปี 1992 เป็น 13.8 พันล้านเหรียญในปี 2009

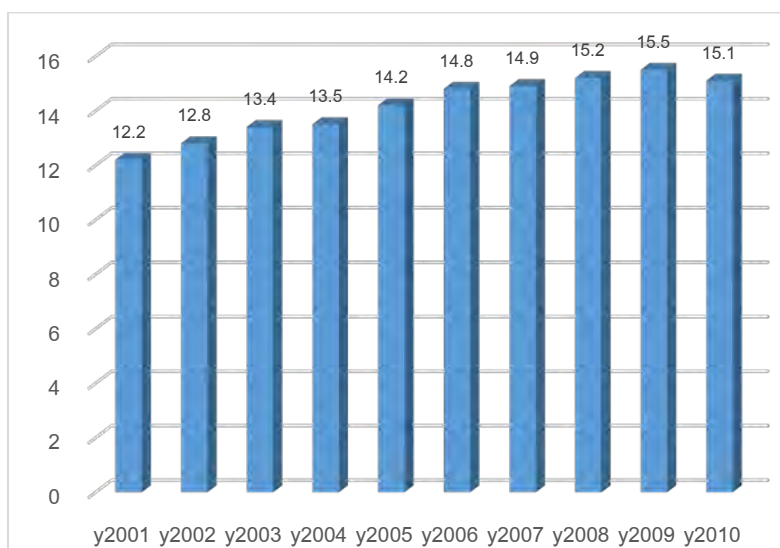
ตารางที่ 3-1 แสดงการจ้างงานในธุรกิจการพนันของแคนาดาแต่ละรัฐ 2010

รัฐ	การจ้างงาน (คน)	สัดส่วน (%)
อัลเบอร์ตา	23,226	18.1
บริติชโคลัมเบีย	18,812	14.7
แมนิโทบา	6,985	5.4
นิวบรันสวิก	1,935	1.5
นิวฟันด์แลนด์และแลบราดอร์	1,656	1.3
โนวาสโกเชีย	3,578	2.8
ออนแทรีโอ	40,118	31.3
ปรินซ์เอดเวิร์ดไอแลนด์	418	0.3
ควิเบก	23,170	18.1
ซัสแคตเชวัน	8,398	6.5
รวม	128,296	100.0

ที่มา: CGA (2011)

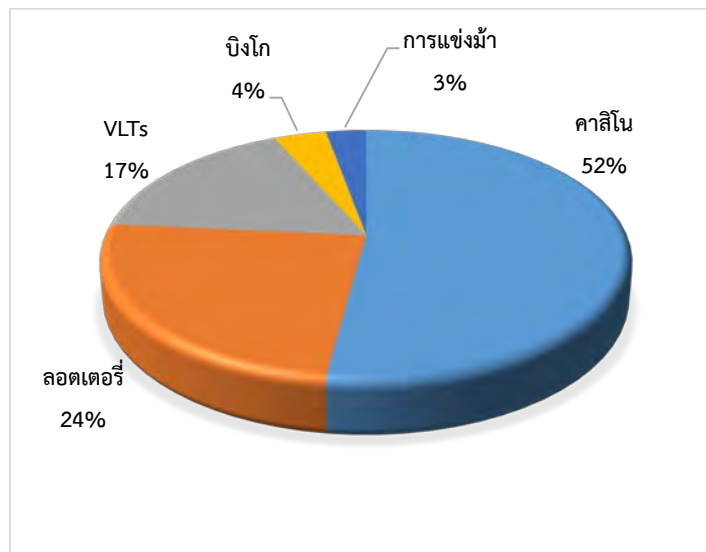
รูปที่ 3-1 มูลค่าธุรกิจการพนันถูกกฎหมายของแคนาดา 2001-2010

หน่วย: พันล้านเหรียญ



ที่มา: CGA (2011)

รูปที่ 3-2 สัดส่วนรายรับจําแนกตามประเภทการเล่นพนัน 2010



ที่มา: CGA (2011)

ชนพื้นเมืองมีบทบาทในการดำเนินธุรกิจคาสิโนในแคนาดาตั้งแต่ปี 1995 ในรัฐซัสแคตเชวันและขยายไปยังรัฐอื่นๆ รู้จักกันในนาม “First Nations Casino” ในปัจจุบันมีคาสิโนของชนพื้นเมือง 18 แห่งทั่วประเทศ (จากทั้งหมด 77 แห่ง หรือร้อยละ 23) ซึ่งเป็นธุรกิจที่ทำกำไรสูงและหลายแห่งนับว่าเป็นคาสิโนที่มีความหรูหรา ระดับประเทศ รายรับส่วนใหญ่จัดเก็บในรูปแบบกองทุนเพื่อใช้ในการพัฒนาชุมชน การศึกษา และสาธารณสุข สำหรับชนพื้นเมืองอินเดียนแดง

เมื่อพิจารณาสถิติรายจ่ายการเล่นพนันของครัวเรือนในแคนาดาในตารางที่ 3-2 และ 3-3 พบว่า ค่าใช้จ่ายการเล่นพนันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยระหว่างปี 2000-2009 ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 495 เหรียญต่อปีในปี 2009 และค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ครัวเรือน ประมาณร้อยละ 70 ครัวเรือนตัวอย่างมีการเล่นพนันอย่างน้อยหนึ่งอย่างในปี 2009 การซื้อลอตเตอรี่เป็นการเล่นพนันของครัวเรือนส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 60) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายการเล่นพนันจําแนกตามช่วงรายได้ครัวเรือนแสดงในตารางที่ 3-3 กลับพบว่า ครัวเรือนที่มีรายได้ต่อยีน้อยกว่า 20,000 เหรียญเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนรายจ่ายพนันต่อรายจ่ายรวมมากที่สุดถึงร้อยละ 1.3 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยระดับประเทศอยู่ที่ร้อยละ 0.4 เท่านั้น แต่เมื่อคิดเฉพาะครัวเรือนที่มีรายจ่ายการพนันเป็นบวก กลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยจะมีค่าใช้จ่ายการเล่นพนันถึงร้อยละ 2.7 ของรายจ่ายรวม สอดคล้องกับการสำรวจในรายงาน 2016-17 Digest ที่พบว่า สัดส่วนประชากรวัยผู้ใหญ่ที่เล่นการพนันอย่างน้อยหนึ่งรูปแบบของแต่ละรัฐอยู่ระหว่างร้อยละ 67-87 โดยรัฐซัสแคตเชวันมีสัดส่วนมากที่สุด (ร้อยละ 87) สถิติข้างต้นสะท้อนว่า ประชาชนแคนาดา

ส่วนใหญ่มีประสบการณ์เคยเล่นพนันและมีรายจ่ายการเล่นพนันพอสมควร สอดคล้องกับข้อค้นพบในหลายประเทศที่กลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยมีค่าใช้จ่ายการเล่นพนันสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศอย่างชัดเจน รายรับจากรูทกการพนันในแคนาดาคิดเป็นร้อยละ 4.4 ของรายรับรัฐบาลทั้งหมด

ตารางที่ 3-2 รายจ่ายการเล่นพนันของครัวเรือน 2000-2009

ปี	รายจ่าย (เหรียญ)	ร้อยละของครัวเรือน
2000	490	74
2001	515	72
2002	570	73
2003	505	74
2004	515	71
2005	550	69
2006	495	73
2007	645	52
2008	480	70
2009	495	67

ที่มา: ปรับจาก Marshall (2011)

ตารางที่ 3-3 รายจ่ายการเล่นพนันของครัวเรือนตามช่วงรายได้ ปี 2009

ช่วงรายได้	รายจ่าย (เหรียญ)		สัดส่วน (%)	สัดส่วนต่อรายจ่ายรวม (%)	
	ทุกครัวเรือน	เฉพาะที่มีรายจ่ายการพนัน		ทุกครัวเรือน	เฉพาะที่มีรายจ่ายการพนัน
น้อยกว่า 20,000	180	390	46	1.3	2.7
20,000-39,999	255	415	62	0.8	1.4
40,000-59,999	345	495	70	0.7	1.0
60,000-79,999	355	465	76	0.5	0.7
ตั้งแต่ 80,000 ขึ้นไป	465	620	75	0.4	0.5
ค่าเฉลี่ย	330	495	67	0.4	0.6

ที่มา: ปรับจาก Marshall (2011)

การเล่นพนันอย่างกว้างขวางในแคนาดาสร้างผลกระทบต่อประชาชนส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถควบคุมตนเองได้ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐโดยความร่วมมือกับคาสโนเซิงพาณิชย์จึงดำเนินการและจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการรณรงค์การเล่นพนันอย่างรับผิดชอบเพื่อลดผลกระทบของประชาชนที่ประสบปัญหาจากการพนัน โครงการการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบมีการดำเนินการ 3 ระดับ คือ (1) การให้ความรู้และความตระหนักถึงปัญหาการพนัน (2) การป้องกันปัญหาจากการพนัน และ (3) การช่วยเหลือเยียวยาสำหรับประชาชนที่มีปัญหาจากการพนัน หรือบางรายอาจรุนแรงเข้าข่ายการเป็นโรคติดการพนันที่ต้องได้รับการรักษาทางการแพทย์ โดยภาพรวม ทั้ง 10 รัฐ มีการจัดสรรงบประมาณที่ได้จากธุรกิจการพนัน รวมกันปีละ 110 ล้านดอลลาร์ ในจำนวนนี้ 31 ล้านดอลลาร์เป็นการจัดโครงการเกี่ยวกับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบโดยเฉพาะและงบประมาณส่วนนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

การควบคุมการพนันในแคนาดาเป็นความรับผิดชอบของและรัฐ หน่วยงานคณะกรรมการการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ (Responsible Gambling Council) เป็นหน่วยงานอิสระที่ติดตามสถานการณ์ธุรกิจการพนัน วัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันปัญหาการติดการพนันของประชาชน ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงสาธารณสุขและเครือข่ายผู้ค้าลอตเตอรีและการพนันในรัฐออนแทรีโอ รายงาน *2016-2017 Digest* จัดทำโดยเครือข่ายความร่วมมือสำหรับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ (Canadian Partnership for Responsible Gambling) รวบรวมสถิติสำคัญเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพนันในประเทศแคนาดา ตารางที่ 3-4 แสดงรูปแบบการเล่นพนันในแต่ละรัฐ พบว่า รัฐออนแทรีโอมีจำนวนประชากรอายุ 18 ปีขึ้นไปมากที่สุดประมาณ 11 ล้านคน และมีสถานที่สำหรับการเล่นพนันมากที่สุด 3 ประเภท คือ บิงโก ลอตเตอรี และการแข่งม้า และรัฐนิวฟันด์แลนด์และแลบราดอร์เป็นเพียงรัฐเดียวที่ไม่มีคาสโน

หลายรัฐได้จัดสรรรายรับสุทธิจากการพนันหลังจากหักการจ่ายรางวัลและค่าใช้จ่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้องให้กับองค์กรการกุศลดังปรากฏในตารางที่ 3-5 มากกว่าร้อยละ 10 ของรายรับสุทธิในรัฐบริติชโคลัมเบียใช้เพื่อสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรการกุศล การสนับสนุนโครงการการป้องกันการพนันมี 2 รูปแบบสำคัญ คือ (1) การแก้ปัญหาจากการเล่นพนัน ครอบคลุมการสร้างความรู้ความตระหนักให้กับประชาชน การวิจัย และการรักษาฟื้นฟูผู้ป่วยโรคติดการพนัน และ (2) การรณรงค์เรื่องการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบผ่านการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนในวงกว้างเพื่อลดความเสี่ยงต่อการติดการพนัน รวมทั้งการพัฒนาชุดการเรียนรู้เกี่ยวกับการพนันให้กับเด็กและเยาวชนช่วงวัยต่างๆ การให้ความรู้ครูและผู้ปกครองเรื่องการสอนและการพูดคุยเรื่องการพนันกับเด็ก รัฐออนแทรีโอจัดสรรทรัพยากรเพื่อป้องกันการพนันมากที่สุดประมาณ 55 ล้านดอลลาร์ต่อปี หรือประมาณร้อยละ 2.4 ของรายรับสุทธิของธุรกิจการพนันที่รัฐบาลได้รับ รายงาน *2016-2017 Digest* ยังทำการสำรวจปัญหาการพนัน พบว่า ร้อยละ 70-80 ของประชากรวัยผู้ใหญ่เล่นการพนันเพื่อความบันเทิง มีเพียงร้อยละ 0.2-1.2 เท่านั้นที่จัดอยู่ในกลุ่มผู้ติดการพนัน โดยที่ค่าเฉลี่ยระดับประเทศอยู่ที่ร้อยละ 0.9

ตารางที่ 3-4 จำนวนประชากรและสถานที่การเล่นพนันระดับรัฐของแคนาดา 2015

รายการ	บริติช โคลัมเบีย	อัลเบอร์ตา	ซัสแคตเชวัน	แมนิโทบา	ออนแทรีโอ	ควิเบก	นิวบรันสวิก	โนวาส โกเชีย	ปรินซ์เอด เวอร์ต	นิวฟันด์ แลนด์	รวม
ประชากรอายุ 18 ปีขึ้นไป (พันคน)	3,853	3,271	875	1,003	11,117	6,734	620	780	119	437	28,809
บิงโก	25	21	10	2	71	66	0	0	0	0	195
คาสีโน	17	24	8	5	11	6	2	2	2	0	77
- ชนพื้นเมือง	1	5	6	3	2	0	1	0	0	0	18
- ไม่ใช่ชนพื้นเมือง	16	19	2	2	9	6	1	2	2	0	59
เครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์	35	923	615	501	25	1,789	220	327	39	397	4,871
ที่ขายลอตเตอรี่	3,873	2,722	890	898	9,839	8,534	881	1,072	170	951	29,830
การแข่งขันม้า	43	59	4	13	82	17	5	6	2	3	234

หมายเหตุ: ปรับจากรายงาน 2016-2017 Digest ของ Canadian Partnership for Responsible Gambling

ตารางที่ 3-5 รายรับสุทธิของรัฐบาลจากธุรกิจการพนันและการจัดสรรงบประมาณสำหรับการกุศลและการป้องกันการพนัน 2015

หน่วย: ล้านดอลลาร์แคนาดา

รายการ	บริติช โคลัมเบีย	อัลเบอร์ตา	ซัสแคตเชวัน	แมนิโทบา	ออนแทรีโอ	ควิเบก	นิวบรันสวิก	โนวาส โกเชีย	ปรินซ์เอด เวอร์ต	นิวฟันด์ แลนด์
รายรับสุทธิของรัฐบาล	1,314	n.a.	389	422	2,264	n.a.	n.a.	159	n.a.	n.a.
การกุศล	135.0	n.a.	n.a.	n.a.	145.3	25.0	1.2	6.8	2.9	n.a.
ปัญหาการติดพนัน	5.9	n.a.	4.3	3.4	38.9	19.8	0.8	3.4	0.2	n.a.
การเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ	3.4	3.3	0.9	2.0	15.6	2.8	0.7	1.2	0.2	0.4

หมายเหตุ: ปรับจากรายงาน 2016-2017 Digest ของ Canadian Partnership for Responsible Gambling

กล่าวโดยสรุป อุตสาหกรรมการพนันในแคนาดาเติบโตอย่างต่อเนื่อง ประชาชนส่วนใหญ่มีประสบการณ์การเล่นพนันเพื่อความบันเทิง มีเพียงส่วนน้อยที่ประสบปัญหาจากการพนัน หลายรัฐได้จัดสรรเงินรายได้จากธุรกิจการพนันให้กับองค์กรการกุศลต่างๆ และการป้องกันปัญหาการพนัน มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่ให้ความรู้ประชาชน และพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนเกี่ยวกับการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนตั้งแต่ระดับประถมจนถึงมหาวิทยาลัย และที่น่าสนใจ รายรับสุทธิของธุรกิจการพนันเกือบทั้งหมดน่าส่งเป็นรายได้ทั่วไปของแต่ละรัฐทำให้ภาครัฐมีทรัพยากรที่มากเพียงพอสำหรับการจัดโครงการเพื่อป้องกันปัญหาจากการพนันและการช่วยเหลือเยียวยา กลุ่มประชากรที่ได้รับผลกระทบแล้ว การสร้างหลักสูตรการป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนก็เป็นประเด็นหลักที่รัฐบาลให้ความสำคัญและมีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมในหลายรัฐ รายละเอียดของการออกแบบหลักสูตรการป้องกันการพนันจะกล่าวถึงในส่วนต่อไปของรายงาน

3.5 การพัฒนาหลักสูตรการป้องกันการพนันในแคนาดา (School-based Programs and Resources)

ทั้ง 10 รัฐของแคนาดามีโครงการรณรงค์เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาจากการพนัน มีการจัดกิจกรรมระดับชุมชน การให้คำปรึกษาผู้ได้รับผลกระทบจากการพนัน อย่างไรก็ตาม โครงสร้างหลักสูตรสำหรับเด็กและเยาวชนเกี่ยวกับการพนันมีการดำเนินการเฉพาะใน 6 รัฐ ประกอบด้วย บริติชโคลัมเบีย อัลเบอร์ตา ซัสแคตเชวัน แมนิโทบา ออนแทรีโอ และควิเบก รายงาน *2016-2017 Digest* ได้รวบรวมหลักสูตรการเรียนรู้เกี่ยวกับการเล่นพนันสำหรับเด็กและเยาวชนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมหาวิทยาลัย รายละเอียดพอสังเขปของการพัฒนาหลักสูตรของแต่ละรัฐ เป็นดังนี้

บริติชโคลัมเบีย

หน่วยงานนโยบายเกมและการบังคับใช้ (Gaming Policy and Enforcement Branch: GPEB) ของรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบการกำกับดูแลการเล่นพนันทุกรูปแบบในรัฐบริติชโคลัมเบีย รวมทั้งสนับสนุนเงินทุนสำหรับการพัฒนาหลักสูตรเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาจากการพนันสำหรับประชาชนทุกช่วงวัย ตั้งแต่เด็กและเยาวชนจนถึงผู้สูงอายุ รัฐบาลได้จัดทำโครงการศึกษาต่าง ๆ และเผยแพร่บนเว็บไซต์ British Columbia Responsible and Problem Gambling Program ([www. Bcresponsiblegambling.ca](http://www.Bcresponsiblegambling.ca))

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจำกัดเฉพาะโครงการสำหรับกลุ่มเด็กและเยาวชนเท่านั้น เริ่มจากระดับอนุบาลจนถึงประถมศึกษาตอนต้น (เกรด 3) ได้มีการเขียนนิทาน 2 เรื่อง คือ *Frank's Sunny Day Adventure* และ *Coyote's Big Decision* ที่ตัวละครหลักต้องตัดสินใจเกี่ยวกับความเสี่ยง วิธีการสนทนาเพื่อหลีกเลี่ยงการกดดันจากเพื่อนและการฝึกตัดสินใจด้วยตนเอง การอธิบายข้อดีข้อเสียจากการเสี่ยง นิทานสองเรื่องนี้ถูกออกแบบให้ใช้

ในการเรียนการสอนที่โรงเรียน โดยเปิดโอกาสให้เด็กได้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยน การระบายสี และการทำกิจกรรมหลังฟังนิทานจบ

สำหรับเด็กประถมศึกษาตอนปลายจนถึงมัธยมศึกษา (เกรด 4-12) รัฐบาลได้ร่วมมือกับสถาบันวิจัย Canadian Institute of Substance Use Research แห่งมหาวิทยาลัยวิกตอเรีย⁸ เพื่อพัฒนาหลักสูตรการให้ความรู้เกี่ยวกับการพนัน (Gambling Literacy Curriculum) โดยใช้ชื่อว่า **iMinds** แบ่งเนื้อหาเป็น 20 บทเรียน หลักสูตรมีความสอดคล้องกับระบบการศึกษาของรัฐในรายวิชาคณิตศาสตร์ สังคมศึกษา ภาษาอังกฤษ และสุขศึกษา โรงเรียนสามารถนำไปใช้ประกอบการเรียนการสอนได้เอง เป้าหมายสำคัญคือการช่วยให้ผู้เรียนเข้าใจความหมายของการพนัน อะไรบ้างเรียกว่าการเล่นพนัน รูปแบบการพนันที่พบเห็นได้ในสังคมปัจจุบัน กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการเล่นหรือหยุดเล่นพนันด้วยตนเอง สำคัญคือ การสอนความแตกต่างระหว่างเกมที่ใช้ทักษะ (Games of Skill) และเกมที่ผลลัพธ์ไม่แน่นอน (Games of Chance) การให้ความรู้เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของการเล่นพนันในสังคมวัฒนธรรมของแคนาดา หลักสถิติและความน่าจะเป็นเกี่ยวกับการเล่นพนันต่างๆ ในอนาคตอันใกล้ รัฐบาลมีความพยายามจะเพิ่มเนื้อหาเป็น 40 บทเรียนและมีการแปลหลักสูตรเป็นภาษาฝรั่งเศสด้วย

หลักสูตรมีการสอดแทรก 4 หลักการสำคัญ (Big Ideas) เกี่ยวกับการเล่นพนันให้กับนักเรียน คือ

- ในทุกสังคม มีการเล่นพนันในบางรูปแบบที่ยอมรับกันได้และไม่ขัดต่อกฎหมาย
- การเล่นพนันอาจเป็นกิจกรรมที่สร้างความสนุกสนานให้กับผู้เล่น แต่อีกด้านหนึ่ง การพนันสามารถสร้างความเดือดร้อนให้กับเราได้
- ในฐานะบุคคลและส่วนหนึ่งของชุมชน เราจำเป็นต้องเรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการจัดการการเล่นพนันโดยมีหลักคิดที่ถูกต้อง
- เราสามารถเรียนรู้วิธีการควบคุมพฤติกรรมการเล่นพนันของเราเองได้ โดยการคิดเชิงเหตุผล การไตร่ตรอง และการรับฟัง

ในที่นี้ ผู้วิจัยขอนำเสนอสองบทเรียนตัวอย่างจากโครงการหลักสูตร **iMinds** ในรายวิชาคณิตศาสตร์สำหรับเด็กประถมศึกษามัธยมศึกษาตอนต้น⁹ ซึ่งเป็นช่วงวัยสำคัญที่จะปลูกฝังความรู้ความเข้าใจต่อการเล่นพนัน

⁸ ชื่อเดิมคือ ศูนย์สำหรับการวิจัยการเสพติดในบริติชโคลัมเบีย (Centre for Addictions Research of British Columbia)

⁹ บทเรียนอื่นๆ สามารถสืบค้นได้จาก <https://www.uvic.ca/research/centres/cisur/publications/helping-schools/iminds/index.php>

และใช้หลักคณิตศาสตร์พื้นฐานเพื่อพัฒนาทักษะการคิดเชิงเหตุผลและอาจลดโอกาสการประสบปัญหาจากการพนันในวัยผู้ใหญ่

กรณีศึกษาที่ 1 บทเรียนคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนเกรด 4-6 “Probability and Games of Chance”

เป้าหมาย การสอนหลักความน่าจะเป็นเป็นเบื้องต้นที่ช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเล่นพนัน และการพนันเป็นเกมที่ผลลัพธ์มีความไม่แน่นอน

กลยุทธ์สำหรับการสอน

- 1) ให้นักเรียนเล่นเกมลูกเต๋าและฝึกคิดคำนวณความน่าจะเป็นจากการทดลอง อุปกรณ์ที่ใช้มีเพียงลูกเต๋ารองหนึ่งลูก เริ่มต้นให้ผู้สอนโยนลูกเต๋าลงและบอกแต้มที่ออก นักเรียนจดแต้มดังกล่าวไว้ หลังจากนั้นให้ผู้สอนหรือนักเรียนโยนลูกเต๋ารองอีกครั้งและนำแต้มที่ได้ไปรวมกับแต้มครั้งก่อน ทำอย่างนี้ไปเรื่อยๆ ในแต่ละครั้งนักเรียนมีสิทธิหยุดหรือเล่นต่อ หากหยุดก็จะได้คะแนนเท่ากับผลรวมแต้มที่สะสมมา หากเล่นต่อก็มีโอกาสได้แต้มเพิ่มขึ้น แต่เกมจะสิ้นสุดลงเมื่อแต้มที่ออกเท่ากับหนึ่ง และผู้เล่นที่เหลืออยู่จะมีคะแนนเท่ากับศูนย์ทุกคน เล่นเกมนี้ต่อไปอีกสามรอบ (แต้มลูกเต๋าทะลุกับหนึ่งสามครั้ง) และคิดแต้มรวมของนักเรียนทุกคน ในขั้นตอนนี้ผู้สอนยังไม่ต้องอธิบายเรื่องการพนันและความน่าจะเป็น
- 2) หลังจากเล่นเกมลูกเต๋าสเสร็จ ให้นักเรียนจับคู่และลองคำนวณความน่าจะเป็นจากการทดลองง่ายๆ เช่น โยนเหรียญ 10 ครั้ง และบันทึกว่าออกหัวกี่ครั้ง และทำซ้ำไปเรื่อยๆ หรือลองโยนลูกเต๋ารอง 18 ครั้ง แล้วบันทึกว่าแต่ละครั้งออกแต้มอะไร ในขั้นตอนนี้ผู้เรียนจะเข้าใจความหมายและความแตกต่างของความน่าจะเป็นทางทฤษฎี (Theoretical Probability) และความน่าจะเป็นจากการทดลอง (Experimental Probability) และเมื่อทำการทดลองซ้ำเรื่อยๆ ความน่าจะเป็นจากการทดลองจะใกล้เคียงกับความน่าจะเป็นทางทฤษฎี
- 3) ผู้สอนเปิดสื่อวีดิโอของหลักสูตรที่สอนความน่าจะเป็นเบื้องต้นให้กับนักเรียนเพื่อให้นักเรียนสามารถคำนวณความน่าจะเป็นทางทฤษฎีจากการทดลองง่ายๆ เช่น การโยนเหรียญหรือลูกเต๋ารอง
- 4) ให้นักเรียนจกรายการสิ่งของมีค่าและสมมติสถานการณ์ขึ้นแล้ว ถามนักเรียนว่าเต็มใจที่จะนำของมีค่านั้นไปเสี่ยงหรือไม่ มีโอกาสได้มากขึ้นหรืออาจสูญเสียสิ่งที่มีอยู่ เช่น หากนักเรียนโยนลูกเต๋ารองได้แต้มเท่ากับหกจะได้รางวัล ถ้าเป็นแต้มอื่นๆ จะต้องเสียของมีค่า นักเรียนสนใจเล่นเกมนี้หรือไม่ เป็นต้น หลังจากนั้น ลองให้นักเรียนอธิบายเหตุผลว่าทำไมถึงตัดสินใจเล่นหรือไม่เล่น หลักความน่าจะเป็นที่เรียนมาช่วยให้ตัดสินใจได้ดีขึ้นหรือไม่

กรณีศึกษาที่ 2 บทเรียนคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนเกรด 8 “Leaving It up to Chance”

เป้าหมาย การสอนเรื่องการตัดสินใจในชีวิตประจำวันที่เราจะเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม คนบางกลุ่มอาจไม่ตัดสินใจเองแต่ชอบที่จะเสี่ยงกับผลลัพธ์ที่มีความไม่แน่นอนและเป็นเหตุผลสำคัญว่าทำไมประชาชนจำนวนมากถึงชอบซื้อลอตเตอรี่ที่ผลลัพธ์ (การถูกรางวัล) มีความไม่แน่นอน เนื้อหาในบทเรียนนี้จะให้นักเรียนสนทนาแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับการเล่นเกมที่มีความไม่แน่นอน (Chance-based Games) และพัฒนาทักษะการคิดเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับการเล่นพนัน

กลยุทธ์สำหรับการสอน

1. ผู้สอนเปิดซีรีส์โทรทัศน์เรื่อง Seinfeld ที่ตัวละครเอกสองคนต่างถูกใจพาร์ทเมนท์ห้องเดียวกันจึงเลือกเล่นพนันกันว่าใครจะได้เป็นผู้เช่า เริ่มจากการเล่นโยนเหรียญและการเล่นเกม Odds and Even¹⁰ หลังจากรับชมเสร็จ ผู้สอนจะเปิดโอกาสให้นักเรียนได้อภิปรายกันใน 6 คำถามต่อไปนี้
 - นักเรียนคิดอย่างไรเกี่ยวกับวิธีการตัดสินใจที่ตัวละครเลือกเชื่อว่าใครจะได้เป็นผู้เช่า
 - นักเรียนเคยใช้วิธีการโยนเหรียญเพื่อตัดสินใจอะไรบ้างหรือไม่ และคิดว่าการโยนเหรียญเป็นวิธีการตัดสินใจที่ดีหรือไม่ เพราะอะไร พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุน
 - ลองคำนวณโอกาสที่จะชนะจากการโยนเหรียญ
 - อภิปรายบทบาทของความไม่แน่นอนที่มีต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น
 - การปล่อยให้ผลลัพธ์เป็นเรื่องของความเสี่ยงหรือโชคชะตามีความน่าสนใจหรือดึงดูดอะไรบ้าง
 - นักเรียนอยากจะเสี่ยงกับผลลัพธ์ที่มีความไม่แน่นอนหรือไม่ เพราะเหตุใด
2. ในแคนาดา มีผู้คนจำนวนมากคาดหวังการถูกลอตเตอรี่รางวัลใหญ่เพื่อจะได้เงินทุนก้อนหนึ่งไว้ใช้หลังเกษียณอายุ นักเรียนลองพิจารณาสถานการณ์ต่อไปนี้โดยใช้หลักคณิตศาสตร์ประเมินว่าแต่ละวิธีการจะทำให้ได้เงินสำหรับการเกษียณอายุเท่าไร และอภิปรายกัน
 - Bill ซื้อลอตเตอรี่ทุกปี ปีละ 265 เหรียญ เป็นเวลาต่อเนื่องกัน 25 ปี ในแคนาดาโอกาสที่จะถูกรางวัลใหญ่ 2 ล้านเหรียญเท่ากับ 1 ใน 14 ล้าน และโอกาสที่จะถูกรางวัลรอง 75,000 เหรียญเท่ากับ 1 ใน 2 ล้าน

¹⁰ การเล่นเกมนี้คล้ายกับเป่ายิงฉุบ มีผู้เล่น 2 คน ผู้เล่นคนหนึ่งจะเลือกเลขคี่ (Odds) และผู้เล่นอีกคนต้องเลือกเลขคู่ (Even) แต่ละคนต้องตัดสินใจว่าตนจะออกหนึ่งนิ้วหรือสองนิ้ว หากอีกฝ่ายออกเหมือนกับตน (ไม่ว่าจะเป็นหนึ่งหรือสองนิ้ว) ผู้เล่นที่เลือกเลขคู่จะเป็นฝ่ายชนะ ในทางตรงข้าม หากอีกฝ่ายออกจำนวนนิ้วที่ไม่เหมือนกัน ผู้เล่นที่เลือกเลขคี่จะเป็นฝ่ายชนะ

- Mwangi ไม่ซื้อลอตเตอรี่แต่ลงทุนปีละ 265 เหรียญเท่ากัน ระยะเวลา 25 ปี โดยได้รับผลตอบแทนเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี บางปีอาจได้รับมากหรือน้อยกว่านั้น หรืออาจสูญเสียเงินต้นได้ในบางปี
- Lee เป็นบุคคลที่ไม่ชอบความเสี่ยงทั้งจากการลงทุนและการซื้อลอตเตอรี่ ดังนั้นเธอจึงฝากเงินปีละ 265 เหรียญ ระยะเวลา 25 ปี โดยได้รับผลตอบแทนคงที่ร้อยละ 2 ต่อปี

เมื่อคำนวณผลตอบแทนจากสามทางเลือกให้ผู้สอนถามนักเรียนว่าทางเลือกใดดีที่สุด กระตุ้นให้นักเรียนลองคิดว่าทำไมหลักคณิตศาสตร์มีข้อจำกัดในการอธิบายพฤติกรรมความเสี่ยงของมนุษย์ อะไรคือทางเลือกที่ปลอดภัยหากต้องการเสี่ยง ทำไมคนในสังคมถึงมีการตัดสินใจที่แตกต่างกัน

โครงการ *KnowDice* เป็นหนึ่งในสื่อรูปแบบคอมพิวเตอร์ที่รัฐบาลเคยดำเนินการในอดีต กลุ่มเป้าหมายสำคัญคือ นักเรียนระดับเกรด 6 (เทียบเท่าประถมศึกษาปีที่ 6) เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับความเชื่อ ความเสี่ยง และผลลัพธ์ของการเล่นพนัน รัฐบาลชิคาโกยังจัดทำเอกสารเผยแพร่วิธีที่พ่อแม่หรือผู้ปกครองจะสอนบุตรหลานเกี่ยวกับการพนัน เนื้อหาเข้าใจง่ายและเสนอแนวทางปฏิบัติ ความยาวประมาณ 20 หน้า ใช้ชื่อเอกสารว่า *Know Dice: Gambling Awareness for Parents*

นอกจากนั้น รัฐบาลยังจัดทำโครงการรณรงค์การเล่นพนันอย่างรับผิดชอบและการป้องกันปัญหาจากการพนัน โครงการ *Gam_IQ* ที่เป็นสื่อการเรียนการสอนแบบอินเตอร์แอคทีฟในรูปแบบการถามและตอบเกี่ยวกับปัญหาการพนัน เริ่มจากความหมายของการพนัน ความเสี่ยง ความหลงผิดเกี่ยวกับการพนัน คำถามแบ่งเป็น 2 ระดับ สำหรับนักเรียนมัธยมศึกษาและนักศึกษา รวมทั้งมีการฝึกอบรมผู้เชี่ยวชาญการป้องกันการพนันเพื่อเป็นวิทยากรให้กับโรงเรียนทั่วทั้งรัฐ การออกบูธที่สถานศึกษาในช่วงเปิดภาคการศึกษา กลุ่มเป้าหมายคือ นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย นักศึกษาสายอาชีพและมหาวิทยาลัย

รัฐบาลยังสนับสนุนงบประมาณพัฒนาสื่อการสอนเกี่ยวกับการพนันให้สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาของรัฐ (Prescribed Learning Outcomes: PLOs) โดยสอดแทรกความรู้เกี่ยวกับการพนันสำหรับนักเรียนระดับเกรด 6-12 โดยผู้เชี่ยวชาญการป้องกันการพนันจะเดินทางมาจัดกิจกรรมที่โรงเรียนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย เนื้อหาการสอนถูกออกแบบให้เหมาะสมกับนักเรียนในแต่ละระดับชั้น โครงการนี้ริเริ่มขึ้นจากผลการวิจัยเกี่ยวกับการพนันในแคนาดาที่พบว่า โดยเฉลี่ย เด็กมีประสบการณ์การเล่นพนันครั้งแรกเมื่ออายุ 10 ปี ดังนั้น โครงการศึกษาที่เจาะจงสำหรับเด็กวัยนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญ และที่น่าสนใจ เนื้อหาการสอนยังกล่าวถึงความเข้าใจผิดเกี่ยวกับ

การพนันในกลุ่มเด็กและเยาวชน (Common Myths Kids Believe about Gambling) ผู้สอนจะอธิบายความเข้าใจผิดแต่ละข้อโดยใช้หลักสถิติและการคิดเชิงเหตุผล โดยมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1.) “ฉันรู้สึกโชคดี (I’m feeling lucky)”

ข้อเท็จจริง: ผลลัพธ์ของการพนันมีความไม่แน่นอน ไม่สามารถคาดเดาได้ การถูกรางวัลเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ก็จริงแต่โอกาสนั้นน้อยมาก

2.) “ยิ่งเล่นบ่อยๆ จะเล่นเก่งขึ้น (Practice Makes Perfect)”

ข้อเท็จจริง: เกมบางอย่างเป็นเรื่องของการใช้ทักษะ เช่น ฟุตบอล บาสเกตบอล การฝึกฝนจะทำให้เราเล่นได้เก่งขึ้น แต่การเล่นพนันเป็นเรื่องของความน่าจะเป็นไม่เกี่ยวกับการฝึกฝน

3.) “ใกล้แล้ว (So Close)”

ข้อเท็จจริง: การที่ผลลัพธ์ใกล้เคียงรางวัลใหญ่ไม่ได้เป็นการส่งสัญญาณว่าเราใกล้จะชนะการเล่นพนันเพราะว่าการเล่นแต่ละครั้งให้ผลลัพธ์แบบเดาสุ่มและไม่สัมพันธ์กับผลลัพธ์ที่ผ่านมา

4.) “ฉันมีความสามารถชนะเกม (I can outsmart the game)”

ข้อเท็จจริง: การที่เราเล่นพนันชนะในอดีตไม่ได้แสดงถึงความสามารถที่สูงกว่าระบบควบคุมของเกม และไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการเล่นครั้งต่อไปจะต้องชนะ เนื่องจากการเล่นแต่ละครั้งเป็นอิสระต่อกัน ผลลัพธ์ที่ออกมาเป็นเรื่องของความน่าจะเป็นเท่านั้น

5.) “ถ้าฉันเล่นต่อไปเรื่อยๆ ก็จะมีชนะ (If I keep playing, I gotta win)”

ข้อเท็จจริง: เราไม่สามารถชนะการเล่นพนันได้ในระยะยาว การเล่นพนันต่อเนื่องจะทำให้เราเสียเงินมากขึ้น การจ่ายเงินรางวัลจากการพนันถูกออกแบบให้เจ้ามือสามารถทำกำไรได้เสมอ ผู้เล่นบางคนอาจได้เงินแต่ส่วนใหญ่จะเสียเงิน

รูปที่ 3-3 แสดงข้อมูลการให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันสำหรับนักเรียนเกรด 6 เพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงจากการเล่นพนัน การสอนจะสอดคล้องกับหลักสูตรรายวิชาคณิตศาสตร์ สังคมศึกษา และภาษาอังกฤษแบ่งเป็นผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาแต่ละด้าน ตัวอย่างเช่น A-6 ในวิชาคณิตศาสตร์ ผู้เรียนเข้าใจความหมายของเปอร์เซ็นต์ A-1 ในวิชาสังคมศึกษา ผู้เรียนสามารถประยุกต์ทักษะการคิดเชิงวิพากษ์ เป็นต้น โบรชัวร์สำหรับนักเรียนระดับชั้นอื่นๆ ก็อยู่ในรูปแบบใกล้เคียงกัน แต่เนื้อหาและการระบุผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาจะมีความแตกต่างกัน

รูปที่ 3-3 ตัวอย่างโบรชัวร์การให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันสำหรับนักเรียนเกรด 6 ของรัฐบริติชโคลัมเบีย



Prescribed Learning Outcomes to meet?

The BC Responsible & Problem Gambling Program Can Help You.

Increase youth's awareness of the risks involved in gambling.

Our Prevention Specialist is ready to visit your classroom! Call **1.888.795.6111** (24 hrs) for more information regarding a **FREE** presentation.

We can help deliver Grade 6 PLO's to your classroom in this free presentation package.

We provide all the resources needed for lessons that are fun for students, and teachers can enjoy checking off important learning outcomes. Our presentation can also serve as a resource for further instruction and learning.

Prescribed Learning Outcome Checklist

Mathematics:

- A - 1 – Place value for numbers greater than a million
- A - 5 – Understanding of ratio
- A - 6 – Understanding of percent
- D - 4 – Demonstrate an understanding of probability

Social Studies:

- A - 1 – Apply critical thinking skills
- A - 5 – Implement a plan of action to address a selected local or global problem or issue

English Language Arts:

- A - 3 – Listen purposefully to understand and analyse ideas and information
- A - 5 – Select and use strategies when expressing and presenting ideas, information
- A - 9 – Use speaking and listening to improve and extend thinking by questioning

Additional Outcomes & Benefits from the Presentation

Students will also be able to:

- Describe what gambling is and how to recognize common gambling myths
- Explain the major risks and consequences of gambling
- Explore the characteristics of the "invincibility factor"

Call **1.888.795.6111** (24 hrs) to arrange for a free presentation for your class. Just ask for the contact information for the Prevention Specialist in your area.

Funded by the Province of British Columbia.

ที่มา: <https://www.bcreponsiblegambling.ca/sites/default/files/content/brochures/prevention/poster-plo-grade6.pdf>

อัลเบอร์ตา

หน่วยงานสุขภาพเกี่ยวกับการเสพติดและอาการทางจิตแห่งรัฐอัลเบอร์ตา (Alberta Health Services' Addiction and Mental Health: AHS-AMH) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาชุดการเรียนรู้สำหรับเด็กและเยาวชนในรัฐอัลเบอร์ตา ในปัจจุบันมี 2 โครงการหลัก คือ

- 1) การสร้างชุดการเรียนรู้สำหรับเด็กประถมศึกษาสำหรับนักเรียนเกรด 3-6
- 2) โครงการอบรมเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพร่างกายและจิตใจสำหรับครูมัธยมศึกษา

อย่างไรก็ตาม การเรียนการสอนของหลักสูตรเป็นการให้ความรู้ด้านสุขศึกษาและทักษะการแก้ปัญหาเป็นหลัก แต่มีการสอดแทรกเรื่องการเล่นพนัน วิธีการหลีกเลี่ยงจากการเล่นพนัน ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะสรุปโครงสร้างและสาระสำคัญของแต่ละระดับชั้น โดยเน้นหัวข้อการสอนเกี่ยวกับการเล่นพนัน¹¹

หลักสูตรสำหรับนักเรียนเกรด 3

หลักสูตรแบ่งเป็น 6 บทเรียนแต่ละบทใช้เวลาเรียนประมาณ 45 นาทีเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเรียนรู้ของรัฐ (Alberta Learning Program of Studies) ตั้งแต่ปี 2002 ครูสามารถนำหลักสูตรไปใช้กับการสอนในโรงเรียน เนื้อหาเน้นเรื่องการสร้างสุขนิสัยที่ดีเกี่ยวกับความปลอดภัย การดูแลสุขภาพ การหลีกเลี่ยงพฤติกรรมเสี่ยงจากเหล้า บุหรี่ ยาเสพติด และการพนัน การตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดเป้าหมาย การยึดถือแบบอย่างที่ดี ข้อดีข้อเสียของการตัดสินใจที่ได้รับอิทธิพลจากเพื่อนและสิ่งแวดล้อม หลักสูตรยังกำหนดวิธีการสอน การทำกิจกรรม การอภิปรายกลุ่มและการจัดสรรเวลาสำหรับแต่ละกิจกรรม ในส่วนของพฤติกรรมเสี่ยง หลักสูตรได้สอดแทรกทักษะการปฏิเสธอย่างสุภาพและวิธีการนำตัวเองออกจากสถานการณ์ล่อแหลมจากการชักชวนให้ดื่มเหล้าหรือเล่นพนัน เช่น การพูดว่า “ฉันชอบเธอเพราะเป็นเพื่อนกัน แต่ฉันไม่อยากรับ.....” มีกิจกรรมการอภิปรายแลกเปลี่ยนในชั้นเรียนว่าทำไมคนส่วนใหญ่มีพฤติกรรมเสพติดและเล่นพนัน หากนักเรียนบอกว่าเพื่อความสนุกสนานให้ลองนึกถึงการทำกิจกรรมอื่นๆ แทนที่ให้ความเพลิดเพลินและไม่ต้องเสียเงิน เป็นต้น นอกจากนั้น ในแต่ละบทเรียนมีการระบุผลสัมฤทธิ์การศึกษาด้านต่างๆ ตามมาตรฐานการศึกษาของรัฐ

หลักสูตรสำหรับนักเรียนเกรด 4

หลักสูตร Leaps and Bounds เป็นโครงการศึกษาที่พัฒนาขึ้นสำหรับนักเรียนเกรด 4-6 และเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเรียนรู้ของรัฐ (Alberta Learning Program of Studies) เช่นกัน หลักสูตรแบ่งเป็น 8 บทเรียน ใช้เวลาบทละประมาณ 45 นาที แต่ละบทเรียนมีการระบุผลการเรียนรู้ การจัดสรรเวลา และอุปกรณ์ที่ต้องใช้ เป้าหมายสำคัญคือ การสอนทักษะการใช้ชีวิตและการดูแลสุขภาพ ในบทเรียนที่ 6 เป็นการสอนเกี่ยวกับการเล่นพนันโดยตรง เริ่มจากการนิยามความหมายของพฤติกรรมเสพติด (Addiction) และการพนัน (Gambling) ตัวอย่าง

¹¹ ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก <https://www.albertahealthservices.ca/amh/Page2682.aspx>

การเล่นพนัน ในขั้นตอนการทำกิจกรรม ผู้สอนจะแจกขนมให้กับนักเรียนและให้ตัดสินใจว่าจะกินขนมชิ้นนั้น หรือเล่นเกมที่มีโอกาสได้หรือเสียขนม สำหรับนักเรียนที่ต้องการเล่นเกม ให้ผู้สอนเขียนกระดานคำว่า “ชนะ” และ “แพ้” จำนวนเท่าๆ กันและให้นักเรียนเลือกมาหนึ่งใบ หากชนะจะได้ขนม แต่ถ้าแพ้ต้องคืนขนมที่ครูแจกให้ตอนแรก จากนั้น ถามนักเรียนที่ชนะว่าต้องการเล่นเกมอื่นต่อหรือไม่ เล่นต่อเนื่องไป 3 เกม โดยที่เกมต่อๆ มา โอกาสการชนะจะลดลง หลังจากนั้น ครูแสดงสถิติที่บันทึกไว้ว่ามีนักเรียนกี่คนที่ไม่เล่นตั้งแต่แรก เล่นแล้วหยุด เล่นต่อไปเรื่อยๆ สถิติจะแสดงถึงจำนวนผู้เล่นที่แพ้มีมากกว่าผู้ชนะ หลังจากนั้นทำการอภิปรายกลุ่มว่าการนำเงินค่าขนมหรือของมีค่ามาเสี่ยงกับการเล่นพนันอาจทำให้เราเสียของนั้นได้เพราะการพนันเป็นเรื่องของการเดาสุ่ม การพนันเป็นครั้งคราว (Occasional Gambling) เช่น การซื้อลอตเตอรี่บางงวด เป็นสิ่งที่พอรับได้ไม่น่าไปสูปัญหาจากการพนัน แต่หากมีพฤติกรรมการติดพนันอาจประสบปัญหาด้านอื่นๆ ตามมา

หลักสูตรสำหรับนักเรียนเกรด 5

หลักสูตรแบ่งเป็น 8 บทเรียน ใช้เวลาบทละประมาณ 45 นาที เนื้อหาสำคัญเป็นการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่นักเรียน และพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเกี่ยวกับสารเสพติด การพนัน การโฆษณา บทเรียนที่ 4 มีการสอนเกี่ยวกับการพนันเริ่มจากอธิบายรูปแบบการพนันต่างๆ ที่พบเห็นได้อย่างแพร่หลาย เช่น คาสีโน การพนันทายผลการแข่งขันกีฬา การเล่นไพ่ บางอย่างจัดเป็นกิจกรรมเข้าสังคม แต่หากมีการใช้เงินจำนวนมากอาจสร้างผลกระทบต่องานได้ มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาณของการติดพนัน เช่น จำนวนเงินเล่นพนันเพิ่มมากขึ้น เล่นอย่างต่อเนื่องจนไม่สามารถทำกิจกรรมอื่นๆ ได้ ปกปิดการเล่นพนันจากครอบครัวหรือคนใกล้ชิด นอกจากนั้น ยังสอนแนวคิดเรื่อง การแข่งขัน (Competition) และการร่วมมือ (Cooperation) ผ่านการอภิปรายกลุ่มถึงข้อดี ข้อเสีย ความเหมือนความต่าง การแข่งขันเพื่อต้องการชนะในเกมจะทำให้ความสุขลดลง ไม่ได้ช่วยสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่นมากนัก การหมกมุ่นกับผลการแข่งขันเป็นพฤติกรรมเสี่ยงที่อาจนำไปสูปัญหาจากการพนันได้ในอนาคต ในขณะที่การร่วมมือกันจะทำให้เกิดการสนับสนุนกันและกัน เป็นการสร้างประสบการณ์ที่น่าประทับใจให้กับทุกคนมากกว่าการยึดติดกับผลแพ้ชนะ นอกจากนั้นยังสอนหลักความน่าจะเป็นพื้นฐาน สำคัญคือ การพนันเป็นเรื่องของการเดาสุ่มไม่เกี่ยวกับโชคหรือโชคร้าย ในบทเรียนนี้ผู้เล่นจะเข้าใจความหมายของการพนัน (Gambling) ปัญหาจากการพนัน (Problem Gambling) และ โอกาสการชนะพนัน (Odds of Winning)

หลักสูตรสำหรับนักเรียนเกรด 6

หลักสูตรแบ่งเป็น 8 บทเรียน ใช้เวลาบทละประมาณ 45 นาที หลักสูตรนี้มีการจัดทำสมุดแบบฝึกหัดสำหรับการเรียนแต่ละบท เช่น ให้นักเรียนเติมคำนิยาม การตอบคำถามแบบตัวเลือกและถูกผิด รวมทั้งคำถามปลายเปิด บทเรียนที่ 3 มีเนื้อหาเจาะจงเกี่ยวกับการพนัน เริ่มจากการอธิบายการพนันที่ไม่ขัดต่อกฎหมายคืออะไร มีอะไรบ้าง และความหมายและตัวอย่างของการพนันที่ไม่เป็นทางการ เช่น นักเรียนเล่นพนันกันเองในกลุ่มเพื่อน

เนื้อหาหลักสูตรมีการสมมติสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นจากการเล่นพนันที่มากเกินไป เช่น การเล่นพนันวงเงินสูงเกินฐานะ การหนีเรียนหรือการขาดงานเพื่อเล่นพนัน การยืมหรือขโมยของเพื่อนำเงินมาเล่นพนัน นักเรียนจะได้ฝึกฝนการคิดอย่างเป็นระบบจากสถานการณ์สมมติของตัวละครในบทเรียน เช่น Judy ชอบเล่นบิงโกและสัญญากับครอบครัวว่าจะเล่นให้น้อยลง เธอโกหกเกี่ยวกับพฤติกรรมการเล่นพนันของตัวเอง หากเธอยังเล่นบิงโกเท่าเดิม เธอจะแพ้หรือชนะ ในทางตรงข้าม หากเธอลดจำนวนเงินที่เล่นบิงโกเธอจะแพ้หรือชนะ เป็นต้น ในบทเรียนสุดท้ายนักเรียนจะต้องทำข้อตกลงส่วนบุคคลพร้อมลงลายมือชื่อเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ ต่อไปนี้

- แวดล้อมด้วยบุคคลที่เต็มใจจะช่วยเหลือและสนับสนุน
- เชื่อมั่นในตนเองและนึกถึงจุดเด่นที่เป็นศักยภาพของตน
- ใช้เทคนิคการผ่อนคลายเพื่อจัดการกับความเครียด
- คิดถึงสิ่งที่สำคัญของชีวิต เหล้า ยาเสพติดและการพนันมักเป็นอุปสรรคสำหรับการบรรลุเป้าหมายนั้น

รัฐบาลยังพัฒนาหลักสูตรในลักษณะเดียวกันนี้สำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษา (เกรด 7-12) โดยเพิ่มเติมเนื้อหาให้ลึกซึ้งมากขึ้น รวมทั้งจัดทำคู่มือเผยแพร่เกี่ยวกับการใช้สารเสพติดและการพนันในโรงเรียน มีการให้ความรู้เกี่ยวกับกลยุทธ์การป้องกันที่ครูสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้และการนำเสนอข้อค้นพบสำคัญจากศึกษาวิจัยสำหรับการป้องกันการพนันสำหรับเยาวชน นอกจากนี้ รัฐบาลยังจัดตั้งเครือข่ายการให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการพนันโดยใช้ชื่อโครงการว่า *Adolescent Gambling and Problem Gambling in Alberta* โรงเรียนหรือชุมชนที่สนใจสามารถติดต่อไปยังเครือข่ายนี้เพื่อเชิญวิทยากรมาให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการพนัน ใช้เวลาประมาณ 1-2 ชั่วโมง เนื้อหาการนำเสนอเริ่มจากความหมายของการพนัน ปัญหาการติดพนัน การระบุกลุ่มเสี่ยง ทำไมการพนันจัดเป็นหนึ่งในพฤติกรรมเสพติด ผลกระทบและสัญญาณการติดพนัน และข้อมูลหน่วยงานที่ให้การรักษาและช่วยเหลือ และที่น่าสนใจ คือ วิทยากรส่วนหนึ่งมาจากผู้ที่เคยมีประสบการณ์ตรงจากการติดพนันแต่ได้รับการรักษาแล้วมาแลกเปลี่ยนและให้ความรู้กับเด็กนักเรียน

ซัสแคตเชวัน

โครงการ Gambling Awareness Program (GAP) เป็นการริเริ่มของสมาคมสุขภาพจิตของแคนาดา (Canadian Mental Health Association) ตั้งในปี 1994 รับผิดชอบการให้ความรู้ประชาชนในรัฐเกี่ยวกับปัญหาจากการพนันหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่การให้คำปรึกษา คู่มือสำหรับครอบครัวในการจัดการปัญหาจากการพนัน และการสร้างหลักสูตรการเรียนรู้ที่เจาะจงสำหรับนักเรียนระดับต่างๆ ตั้งแต่เกรด 6-12 เนื้อหาครอบคลุมความหมายของการพนัน ปัญหาจากการพนัน โอกาสการชนะพนัน ความเสี่ยง ความเข้าใจผิดของการเล่นพนัน การแก้ปัญหาสำหรับครอบครัวที่มีผู้ประสบปัญหาจากการพนัน การเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ ในแต่ละหลักสูตรมี

การระบุผลสัมฤทธิ์การศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาของรัฐ อย่างไรก็ตาม โรงเรียนที่สนใจต้องติดต่อให้เจ้าหน้าที่มาทำการสอนที่โรงเรียน โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

สายด่วนสำหรับปัญหาการพนันของรัฐซัสแคตเชวัน (Saskatchewan Problem Gambling Helpline) ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงสาธารณสุขเพื่อให้คำปรึกษาประชาชนที่มีปัญหาการติดพนัน รวมทั้งการให้ข้อมูลและพัฒนาสื่อระบบอินเทอร์เน็ตสำหรับเด็กนักเรียน ครูอาจารย์ และหน่วยงานต่างๆ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย เมื่อปี 2013 หน่วยงานควบคุมแอลกอฮอล์และเกมแห่งรัฐซัสแคตเชวัน (Saskatchewan Liquor and Gaming Authority) ได้จัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับ Video Lottery Terminal (VLT) วิธีการเล่นพนัน การสุ่ม การอธิบายหลัก **House Advantage**¹² ความเชื่อผิดเกี่ยวกับการพนัน การเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ ในช่วงสัปดาห์แรกของภาคการศึกษาที่มหาวิทยาลัยเรจินา (University of Regina) และมหาวิทยาลัยซัสแคตเชวัน (University of Saskatchewan)

กระทรวงสาธารณสุขร่วมมือกับศูนย์วิทยาศาสตร์แห่งรัฐซัสแคตเชวันจัดโครงการ Camp-Ins เป็นกิจกรรมเข้าค่ายค้างแรมสำหรับเด็กมัธยมต้นเพื่อสอนเรื่องการพนันโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เริ่มจากอธิบายความหมายของอัตราการจ่ายรางวัล ความน่าจะเป็น ความเสี่ยง ความเชื่อเรื่องเหนือธรรมชาติ โดยแบ่งเป็น 8 ฐานกิจกรรม มีการใช้ระบบอินเทอร์เน็ตช่วยในการให้ความรู้ นอกจากนี้ รัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณการจัดกิจกรรมโดยให้ผู้เชี่ยวชาญให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันในห้องเรียนโดยตรงสำหรับนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

แมนิโทบา

มูลนิธิแก้ปัญหามันติแห่งรัฐแมนิโทบา (Addictions Foundation of Manitoba: AFM) เป็นหน่วยงานหลักที่ให้คำปรึกษาและรักษาประชาชนที่มีพฤติกรรมเสพติดรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการติดพนัน AFM ได้พัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน สำหรับนักเรียนมัธยมศึกษา คือ หลักสูตร Youth Gambling Facts สำหรับนักเรียนเกรด 9-12 และหลักสูตร Your Lucky Day สำหรับนักเรียนเกรด 7-8 โดยผู้เชี่ยวชาญของมูลนิธิจะมาเป็นวิทยากรให้ความรู้เกี่ยวกับการพนัน เริ่มจากความหมายการพนัน ความเชื่อผิดๆ เกี่ยวกับการเล่นพนัน กลไกการทำงานของการเล่นพนันประเภทต่างๆ สัญญาณของผู้มีปัญหาติดการพนัน และข้อมูลของหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ การเรียนการสอนยังมีการใช้ภาษาฝรั่งเศสเป็นสื่อกลางเพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ทั่วถึงขึ้น

¹² ผลตอบแทนที่เจ้ามือพนันจะได้รับหลังจากการจ่ายเงินรางวัลให้กับผู้ชนะทุกราย โดยมากคำนวณเป็นเปอร์เซ็นต์ และทุกการพนันผลตอบแทนจะมีค่าเป็นบวกเพื่อเป็นหลักประกันว่าเจ้ามือสามารถทำกำไรจากการรับพนันได้ในการเล่นแต่ละครั้ง

หลักสูตร Your Lucky Day (เกรด 7-8) เป็นการสอนที่ใช้สื่อมัลติมีเดีย ระยะเวลาประมาณ 45 นาที โรงเรียนที่สนใจสามารถติดต่อให้มูลนิธิส่งผู้เชี่ยวชาญมาทำกิจกรรมที่โรงเรียนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย หลักสูตรได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับรายวิชาสุขศึกษา (เกี่ยวกับการตัดสินใจและการเผชิญความเสี่ยง) และคณิตศาสตร์ (เกี่ยวกับหลักความน่าจะเป็นและการสุ่ม) เนื้อหาในหลักสูตรแบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก ดังนี้

ส่วนที่ 1 การพนันคืออะไร (What is Gambling?)

- 1.1 ความหมายของการพนัน
- 1.2 รูปแบบของการพนัน
- 1.3 สถิติการเล่นพนันของรัฐแมนิโทบา เช่น ร้อยละ 38 ของนักเรียนมีประสบการณ์เล่นพนันในรอบปีที่ผ่านมา ร้อยละ 85 ของประชากรผู้ใหญ่เล่นพนันในรอบปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 2 การพนันเล่นกันอย่างไร (How Gambling Works)

- 2.1 การเดาสุ่ม (Randomness) – ผลลัพธ์จากการเล่นพนันไม่มีความแน่นอน ไม่สามารถคาดการณ์ได้ การชนะพนันเป็นเรื่องบังเอิญ ไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน
- 2.2 โอกาสการชนะพนัน (Odds) – โอกาสการชนะพนันสามารถคำนวณออกมาเป็นความน่าจะเป็น
- 2.3 การประกันผลกำไรของเจ้ามือ (House Advantage) – การจ่ายเงินรางวัลของการเล่นพนันทุกประเภทได้ออกแบบให้เจ้ามือสามารถทำกำไรอย่างต่อเนื่อง องค์กรที่ดี ไม่ได้หมายความว่าธุรกิจพนันไม่ซื่อสัตย์ แต่การรับประกันผลตอบแทนเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งของผู้เล่นที่ต้องจ่ายให้กับธุรกิจการพนัน

ส่วนที่ 3 การอธิบายความเชื่อผิดๆ เกี่ยวกับการเล่นพนัน ตัวอย่างเช่น

- 3.1 ถ้าฉันโชคดี ก็จะได้เล่นพนันได้ดีด้วย (If I'm Lucky... I will be good at gambling)
- 3.2 ถ้าพยายามให้มากขึ้น ฉันก็จะชนะพนัน (If I try harder... I will succeed)
- 3.3 เชื่อว่าใกล้จะชนะพนัน (I was so close, I almost won)

สาระสำคัญ คือ การเล่นพนันเป็นผลจากการเดาสุ่มเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถคาดการณ์ได้ การฝึกฝนไม่ได้ช่วยให้เล่นพนันได้เก่งขึ้น เนื่องจากผลลัพธ์ของเกมไม่ขึ้นกับผลลัพธ์ที่ผ่านมา ในระยะยาวเรามักจะเสียเงินมากกว่าได้เงินตามหลักความน่าจะเป็น

หลักสูตร Youth Gambling Facts (เกรด 9-12) มีเป้าหมายสำคัญคือการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเล่นพนันต่างๆ เช่น สลากชิงโชค ลอตเตอรี่ เครื่องเล่นพนันอิเล็กทรอนิกส์ เนื้อหาหลักใกล้เคียงกับหลักสูตร Your Lucky Day แต่มีรายละเอียดมากขึ้น เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายเป็นนักเรียนที่จะเข้าสู่วัยผู้ใหญ่ ดังนั้นหลักสูตรจึงเพิ่มเติมแนวทางการป้องกันปัญหาจากการพนัน การเรียนการสอนเป็นแบบมัลติมีเดียที่ผู้เชี่ยวชาญจะ

มาสอนที่โรงเรียน ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง สอดคล้องกับหลักสูตรสุขศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมเสพติด ผลกระทบทางสุขภาพกายและใจจากการใช้สารและการพนัน เนื้อหาในหลักสูตรแบ่งเป็น 5 ส่วนหลัก ดังนี้

ส่วนที่ 1 ประวัติความเป็นมาของการพนันในแคนาดา (Gambling History)

ส่วนที่ 2 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพนัน (Fast Facts) อาทิ ประวัติศาสตร์ สถิติการพนันในรัฐแมนิโทบา โอกาสการถูกรางวัลจากการเล่นไพ่หรือลอตเตอรี่เปรียบเทียบกับเหตุการณ์ในชีวิตประจำวัน เช่น ความน่าจะเป็นจากการโดนสุนัขกัดจนเสียชีวิตเท่ากับ 1 ใน 700,000 ในขณะที่ความน่าจะเป็นของการถูกรางวัลใหญ่ของลอตเตอรี่เท่ากับ 1 ใน 14,000,000 เป็นต้น

ส่วนที่ 3 การพนันเล่นกันอย่างไร (How Gambling Works) เนื้อหาเหมือนกับหลักสูตร Your Lucky Day แต่เพิ่มเติมหลักสถิติบางอย่าง เช่น Law of Large Numbers ความเป็นอิสระของเหตุการณ์ และตัวอย่างการคำนวณความน่าจะเป็น เป็นต้น อธิบายวิธีการเล่นพนันที่เจาะจง เช่น ลอตเตอรี่ สลากชิงโชค การพนันผลการแข่งขันกีฬา การพนันออนไลน์

ส่วนที่ 4 หลักจิตวิทยาเกี่ยวกับการพนัน (Psychology and Gambling) นักพนันส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมที่เรียกว่า “Variable ratio reinforcement” เป็นรูปแบบหนึ่งของทฤษฎีการเสริมแรงที่คาดหวังว่าการพนันอย่างต่อเนื่องจะเพิ่มโอกาสการชนะพนัน ในระยะยาว ผู้เล่นมีโอกาสเสียเงินจำนวนมากขึ้น รวมทั้งการอธิบายความเชื่อผิดๆของนักพนันส่วนใหญ่

ส่วนที่ 5 การขอรับความช่วยเหลือ (Getting Help) การอธิบายหลักการเล่นพนันอย่างปลอดภัย เช่น เล่นเพื่อความบันเทิง กำหนดวงเงินที่เหมาะสม และการทำรายการพฤติกรรมของผู้ที่มีแนวโน้มประสบปัญหาจากการพนัน และข้อมูลติดต่อสำหรับการรับความช่วยเหลือจากมูลนิธิ

นอกจากการให้ข้อมูลแก่เด็กและเยาวชน หลักสูตร Youth Gambling Facts ยังมีการทำกิจกรรมเพิ่มเติมเพื่อให้นักเรียนมีทักษะการหลีกเลี่ยงปัญหาจากการพนัน โดยใช้รูปแบบการอภิปรายแลกเปลี่ยนโดยใช้คำถามปลายเปิด ตัวอย่างการทำกิจกรรม Gambling Case Study ของหลักสูตร¹³ การทำกิจกรรมดังกล่าวจะกระตุ้นให้นักเรียนรู้จักคิดวิเคราะห์และนำความรู้ที่ได้จากหลักสูตรมาใช้

สถานการณ์สมมติ : Pat เป็นนักเรียนเกรด 11 ในวันหยุดสุดสัปดาห์เขามักเล่นไพ่กับเพื่อนๆ โดยเล่นพนันกันครั้งละ 25-50 เซ็นต์ ต่อมาวันหนึ่งมีเพื่อนของเพื่อนมาเล่นพนันด้วย และเสนอว่าควรเล่นพนันกันครั้งละ 5 เหรียญจะได้ทำให้เกมสนุกมากขึ้น Pat คิดว่ามันเป็นการเล่นที่ใช้เงินมากเกินไป เขาไม่ต้องการเล่น แต่ถ้าเขาปฏิเสธไปเพื่อนอาจจะดูถูกเขา

คำถามที่ 1 ในสถานการณ์ข้างต้น Pat มีทางเลือกใดบ้าง

¹³ คำถามอื่นๆ ในกิจกรรม Gambling Case Study สามารถเข้าถึงได้จาก <https://youthgamblingfacts.ca/school-presentations/>

คำถามที่ 2 เมื่อ Pat ไม่ต้องการเล่นพนัน เขาควรจะทำอย่างไรเพื่อไม่ให้ตัวเองเสียหน้า

คำถามที่ 3 การตัดสินใจของ Pat ทำให้เพื่อนๆ เดือดร้อนหรือไม่

ออนแทรีโอ

คณะกรรมการการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ (Responsible Gambling Council: RGC) เป็นหน่วยงานอิสระที่สร้างขึ้นเพื่อให้ข้อมูลสำหรับประชาชนเกี่ยวกับปัญหาการติดพนัน การให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งพัฒนาโครงการเรียนรู้สำหรับเด็กนักเรียนในรัฐออนแทรีโอ ในปี 2014 หน่วยงาน RGC ได้จัดทำโครงการ *GAME BRAIN* ในการให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา มีการพัฒนาเกมฝึกทักษะในรูปแบบอินเทอร์แอคทีฟ เนื้อหาของบทเรียนเน้นประเด็นความเสี่ยงของการพนัน วิธีการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง และข้อมูลหน่วยงานให้ความช่วยเหลือปัญหาจากการพนัน การสอนมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตามอายุและจำนวนนักเรียนได้ โรงเรียนที่สนใจสามารถติดต่อเจ้าหน้าที่ของ RGC ให้มาจัดโครงการที่โรงเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โครงการนี้ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากกระทรวงสาธารณสุข

นอกจากนั้น ยังมีโครงการป้องกันปัญหาการพนัน *Know the Score 2 (kts2)* สำหรับนักศึกษาระดับมหาวิทยาลัยโดยดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2002 การสอนเป็นแบบออนไลน์และการจัดกิจกรรมเสริมในมหาวิทยาลัย เนื้อหาที่นำเสนอเน้นการอธิบายความน่าจะเป็นของการชนะหรือแพ้ของการเล่นพนันประเภทต่างๆ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของผู้ที่มีปัญหาจากการพนัน แนวทางการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ โครงการนี้จัดทำเป็นภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส

สมาคมวายเอ็มซีเอแห่งเวสเทิร์นออนแทรีโอ (YMCA of Western Ontario) ได้จัดโครงการ *Youth Gambling Awareness Program (YGAP)* กลุ่มเป้าหมายคือเด็กและเยาวชนในช่วงอายุ 8-24 ปี รูปที่ 3-4 แสดงโบรชัวร์ประชาสัมพันธ์หลักสูตร เนื้อหาการสอนปรับให้สอดคล้องกับช่วงอายุของผู้เรียน ทีมงานของโครงการจะให้ความรู้ที่โรงเรียนหรือชุมชนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงสาธารณสุขเช่นกัน การเรียนการสอนอยู่ในรูปแบบการอบรมเชิงปฏิบัติการแต่ละบทเรียนใช้เวลาประมาณ 60-90 นาที โดยมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

- 1.) **บทเรียน What's at Stake** เพื่อสร้างความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาการพนันสำหรับเด็กและเยาวชน เนื้อหาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ เด็กอายุ 8-14 ปี และ 15-24 ปี เนื้อหาครอบคลุมการอธิบายความแตกต่างของการเล่นเกมและการเล่นพนัน เด็กจะได้ลองเล่นเกมพนันที่ผลลัพธ์มีความไม่แน่นอน มีได้มีเสีย และเข้าใจแนวคิดของความน่าจะเป็นจากการทดลอง ความเสี่ยงจาก

การพนัน วิธีการเล่นพนันอย่างปลอดภัยและการตัดสินใจที่ถูกต้อง สำหรับกลุ่มเด็กโต จะเพิ่มเติมหลักสถิติความน่าจะเป็นของการเล่นพนันแบบต่างๆ

- 2.) **บทเรียน Betting Sense** เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีความรู้ทางการเงินที่ถูกต้อง การตระหนักถึงความเสี่ยงทางการเงินจากการเล่นพนันที่มากเกินไป การตัดสินใจทางการเงิน การทำบัญชีงบประมาณส่วนบุคคลและการจัดการทางการเงิน เนื้อหาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ เด็กอายุ 8-14 ปี และ 15-24 ปี สำหรับกลุ่มเด็กโตจะเพิ่มเติมสอนเรื่องการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบเปรียบเหมือนกับการเป็นผู้บริโภคที่รู้จักคิดและวางแผนอย่างฉลาด
- 3.) **บทเรียน Game-Bling: When Gaming Meets Gambling** เพื่อให้เด็กและเยาวชนรู้เท่าทันเกมออนไลน์ซึ่งบางอย่างจัดเป็นการพนัน สัญญาณการติดเกม อธิบายความหมายของการเล่นพนันเพื่อเข้าสู่สังคม แนวทางการหลีกเลี่ยงปัญหาจากการพนันและข้อมูลหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ เนื้อหาแบ่งเป็น 2 ระดับ สำหรับเด็กอายุ 11-14 ปี และ 15-18 ปี
- 4.) **บทเรียน Media Impact: Media Literacy** เพื่อให้เด็กและเยาวชนรู้เท่าทันสื่อและการโฆษณา เทคนิคการโน้มน้าวใจและกลยุทธ์ทางการตลาด โดยเฉพาะการโฆษณาที่เกี่ยวข้องหรือชักชวนให้เล่นพนัน เนื้อหาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ สำหรับเด็กอายุ 11-14 ปี และ 15-18 ปี
- 5.) **บทเรียน Play it Safe! Health and Physical Education** กลุ่มเป้าหมายคือ เด็กอายุ 8-14 ปี เนื้อหาเกี่ยวกับการตัดสินใจ ทักษะการใช้ชีวิตเกี่ยวกับการพนันและอบายมุขอื่นๆ อย่าง เหล้า บุหรี่
- 6.) **บทเรียน Stigma and Gambling** กลุ่มเป้าหมายคือ วัยรุ่นอายุ 15-24 ปี เนื้อหาเกี่ยวกับปัญหาจากการพนัน ความเชื่อผิดๆเกี่ยวกับการพนัน การยอมรับปัญหาจากการพนันและการขอรับความช่วยเหลือ

รูปที่ 3-4 โบรชัวร์โครงการ Youth Gambling Awareness Program ของสมาคม YMCA of Greater Toronto



คิวเบก

ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันของเด็กและเยาวชนและพฤติกรรมเสี่ยง (International Centre for Youth Gambling Problems and High-Risk Behaviours) ที่มหาวิทยาลัยแมคกิลล์ (McGill University) เป็นหน่วยงานสำคัญที่มีบทบาทการให้ความรู้เกี่ยวกับการพนันสำหรับเยาวชน มีการพัฒนาสื่อการเรียนรู้หลายรูปแบบสำหรับเด็กและเยาวชนและได้รับการยอมรับในระดับประเทศและนานาชาติ อาทิ

โครงการ Clean Break เป็นละครที่อิงจากเหตุการณ์จริง (Docudrama) เพื่อสอนเรื่องการป้องกันการพนันเผยแพร่รูปแบบวิดีโอและทีวีภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากศูนย์ป้องกันอาชญากรรมระดับชาติ (National Crime Prevention Centre) วัตถุประสงค์หลักคือการสอนเรื่องอันตรายจากการเล่นพนันและผลกระทบที่จะตามมาสำหรับกลุ่มวัยรุ่น เนื้อหาในละครออกแบบให้เป็นแรงกระตุ้น

ให้สังคมตื่นตัวกับปัญหาการพนันของวัยรุ่น โครงการ Clean Break ได้รับรางวัลเหรียญทองจากการแข่งขัน Horizontal International Interactive Media Productions Award ในปี 2007

เกม Amazing Chateau (Level I) เป็นเกมอินเทอร์เน็ตแอคทีฟในรูปแบบซีดีสำหรับเด็กประถมศึกษาเกรด 4-6 มีการใช้รูปภาพและตัวการ์ตูนเพื่อดึงดูดความสนใจของเด็กเล็ก ในขณะเดียวกันก็สอดแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับการพนัน เช่น การสอนความแตกต่างของเกมที่ใช้ทักษะ (Game of Skill) และเกมที่ผลลัพธ์เป็นแบบเดาสุ่ม (Game of Chance) การพนันส่วนใหญ่เป็นเกมที่ผลลัพธ์เป็นแบบเดาสุ่ม ดังนั้น การเล่นบ่อยๆ ไม่ทำให้มีทักษะมากขึ้นเนื่องจากการเล่นแต่ละครั้งเป็นอิสระต่อกัน (independence events) การเสี่ยงและการตัดสินใจเพื่อหยุดเล่นพนัน การให้ข้อมูลของปัญหาการติดพนันที่สร้างผลเสียในระยะยาว กติกาการเล่น เกม คือ นักเรียนจะได้คริสตัลตอนเริ่มต้นและได้รับเพิ่มหรือเสียไปเมื่อชนะหรือแพ้พนัน ความยาวของเกมประมาณ 45 นาที

เกม Hooked City (Level II) เป็นเกมป้องกันการพนันสำหรับเด็กมัธยมศึกษาตอนต้นในรูปแบบภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส พัฒนาต่อเนื่องจากเกม Amazing Chateau (Level I) วัตถุประสงค์หลักเพื่อให้นักเรียนสามารถตัดสินใจอย่างถูกต้องและมีความรับผิดชอบ มีการสอดแทรกความรู้เกี่ยวกับการเล่นพนันที่มากเกินไป ความเชื่อผิดๆ เกี่ยวกับการพนัน กติกาการเล่น เกม คือ กำหนดให้ผู้เล่นมีภารกิจสำคัญในการช่วยเหลือทอม ซึ่งโดน Mr. Hook จับตัวไป ระหว่างการไปช่วยเหลือนักเรียนจะได้เรียนรู้ประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการพนัน หากนักเรียนชนะจะได้เบาะแสเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่ซ่อนของทอม ระยะเวลาการเล่นประมาณ 45 นาที

เกม Know Limits เป็นบอร์ดเกมที่ผู้เล่นสองทีมต้องแข่งขันกันตอบคำถามเกี่ยวกับการเล่นพนันอย่างมีขอบเขต เป้าหมายคือการเพิ่มความตระหนักรู้ให้กับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาเกี่ยวกับผลเสียของการเล่นพนัน รวมถึงพฤติกรรมเสี่ยงอื่นๆ เช่น การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือยาสูบ คำถามส่วนใหญ่ต้องใช้ทักษะการคิดและการแก้ปัญหามากกว่าการท่องจำ

3.6 บทสรุป

อุตสาหกรรมการพนันเป็นภาคเศรษฐกิจที่สร้างรายได้สูงในแคนาดา เงินหมุนเวียนสูงถึง 16 พันล้านเหรียญต่อปี รัฐบาลกลางไม่มีบทบาทมากนักในการควบคุมการพนัน แต่กระจายการตัดสินใจให้กับทางของแต่ละรัฐ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 หลายรัฐได้อนุญาตให้มีการเล่นพนันถูกกฎหมายเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล สถิติต่างๆ สะท้อนว่าประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการเล่นพนันอย่างน้อยหนึ่งประเภท โดยเฉพาะลอตเตอรี่ที่เป็นของรัฐบาลและเป็นการพนันที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย นโยบายการควบคุมการพนันมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ

มากกว่าร้อยละ 50 ของรายรับจากธุรกิจการพนันเป็นรายได้เข้ารัฐบาลและใช้เพื่อสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรการกุศล อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบจากการพนันและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของธุรกิจการพนัน ดังนั้น หลายรัฐได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อแก้ปัญหาจากการพนัน การสร้างหลักสูตรการเรียนรู้สำหรับเด็กและเยาวชนเป็นหนึ่งในมาตรการที่หลายรัฐให้ความสำคัญโดยเฉพาะการปลูกฝังหลักการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ มีการสร้างความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาชั้นนำของประเทศเพื่อออกแบบหลักสูตรการศึกษาและสื่อการสอนให้เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนแต่ละช่วงวัย หลักสูตรส่วนใหญ่เป็นการบูรณาการเนื้อหาของหลายรายวิชา เช่น คณิตศาสตร์ สังคมศึกษา และสุขศึกษา ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของแต่ละรัฐ การสอนเรื่องการพนันในแคนาดาตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่ว่า ทุกสังคมมีการเล่นพนันบางอย่างที่ยอมรับกันได้และไม่ขัดต่อกฎหมาย การเรียนการสอนไม่ได้ต่อต้านการพนัน แต่เน้นที่การสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเด็กและเยาวชนในการตัดสินใจ การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง การคิดใคร่ครวญถึงผลกระทบที่ตามมาจากการเล่นพนันที่มากเกินไป โครงสร้างหลักสูตรการเรียนรู้คล้ายกับประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากทั้งสองประเทศมีสังคมวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน เนื้อหาบางส่วนสามารถนำมาเป็นแนวทางในการสร้างหลักสูตรป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนในบริบทสังคมไทยได้

บทที่ 4

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

โครงการวิจัย การสำรวจชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อสังเคราะห์แนวทางการสร้างชุดการเรียนรู้ที่มีความเหมาะสมกับบริบทสังคมไทย โดยภาพรวม ชุดการเรียนรู้ของทั้งสองประเทศถูกพัฒนามาบนฐานความคิดที่ว่า ในทุกสังคมจะต้องมีการพนันบางรูปแบบที่ยอมรับกันได้และไม่ขัดต่อกฎหมาย กฎหมายการควบคุมการพนันมีความแตกต่างกันในระดับรัฐ ตั้งแต่ประเภทการพนันที่ได้รับอนุญาต การจัดเก็บรายได้จากธุรกิจการพนันและการจัดสรรงบประมาณซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายได้ใช้กับกิจการภายในรัฐ โดยเฉพาะการช่วยเหลือสังคมและการสนับสนุนหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบเรื่องการให้ความรู้ การรณรงค์ และการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาจากการพนัน

สำหรับการพัฒนาชุดการเรียนรู้ป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนในสองประเทศมีเป้าหมายสำคัญ คือ การลดพฤติกรรมเสี่ยงจากการเล่นพนันที่เกินขอบเขต การพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ในการตัดสินใจและการควบคุมตนเอง หลักการดังกล่าวเรียกว่า **การเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ (Responsible Gambling)** การเล่นพนันเป็นการสร้างความบันเทิงและการเข้าสังคมแบบหนึ่ง แต่หากไม่รู้จักรับควบคุมตัวเอง การเล่นพนันอาจนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ตามมา เนื้อหาสำคัญของหลักสูตรส่วนใหญ่ ประกอบด้วย การให้ความรู้เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดที่มักเกิดขึ้นกับนักพนัน เช่น การเชื่อถือโชคกลาง หรือ ความเชื่อที่ว่าการเล่นพนันไปเรื่อยๆ จะเพิ่มโอกาสการได้รางวัล เป็นต้น ผลการประเมินชุดการเรียนรู้ส่วนใหญ่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ นักเรียนที่เข้าร่วมโครงการมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับการเล่นพนัน อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏผลการศึกษาที่เป็นรูปธรรมว่า นักเรียนกลุ่มนี้เมื่อโตเป็นผู้ใหญ่มีทัศนคติหรือพฤติกรรมการเล่นพนันอย่างไรบ้าง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

1 **หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการสร้างชุดการเรียนรู้** ประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกามีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและมีความยั่งยืน โดยงบประมาณมักเป็นสัดส่วนกับรายได้ของอุตสาหกรรมการพนันอย่างกรณีของประเทศแคนาดา แต่สหรัฐมีการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งหน่วยงานระดับรัฐที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลระดับนโยบาย การปฏิบัติการ และการให้บริการเชิงพาณิชย์ มีการวางระบบโครงสร้างการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน รายได้จากธุรกิจการพนันเกือบทั้งหมด (ยกเว้นของชนพื้นเมืองที่อาจเก็บเป็นกองทุนสะสม) จัดส่งเป็นรายได้รัฐ หลังจากนั้น รัฐบาลจะจัดสรรให้กับภาคส่วนต่างๆ

โดยเฉพาะกิจการด้านสังคม รวมทั้งการสนับสนุนโครงการเกี่ยวกับการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบ การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาจากการพนัน การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานให้ชัดเจนและความยั่งยืนของงบประมาณทำให้ทั้งสองประเทศมีการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการเล่นพนันอย่างครบถ้วน ตั้งแต่การวิจัยและพัฒนา การประชาสัมพันธ์ การรณรงค์ให้ความรู้ การพัฒนาหลักสูตรสำหรับเด็กและเยาวชน การช่วยเหลือเยียวยาสำหรับประชาชนทุกช่วงวัย ดังนั้น กรณีของประเทศไทย อาจต้องเริ่มจากการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การระบุหน่วยงานหลักที่จะเป็นเจ้าภาพในการพัฒนาชุดการเรียนรู้ป้องกันการพนัน และแนวทางการสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างราบรื่น

2 รูปแบบของชุดการเรียนรู้ จากการตรวจสอบการดำเนินการของประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกา พบว่า การสร้างชุดการเรียนรู้ป้องกันการพนันมี 2 รูปแบบ คือ

2.1 การพัฒนาชุดการเรียนรู้สำเร็จรูปที่ครูและโรงเรียนสามารถนำไปใช้สอนได้เอง ประกอบด้วย คู่มือ การจัดกิจกรรม การประเมินผล สื่อมัลติมีเดีย โดยเนื้อหาเป็นการบูรณาการรายวิชาต่างๆ อาทิ คณิตศาสตร์ สังคมศึกษา สุขศึกษา ตามหลักสูตรการศึกษากลางของแต่ละรัฐ จุดเด่นของการจัดการเรียนรู้ลักษณะนี้ คือ ผู้สอนสามารถนำเนื้อหาของชุดการเรียนรู้เพิ่มเติมไปในรายวิชาเรียนตามปกติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต้องอาศัยดุลยพินิจของผู้สอนและสถานศึกษาว่าให้ความสำคัญกับการป้องกันการพนันมากน้อยเพียงใด

2.2 การพัฒนาชุดการเรียนรู้ที่ผู้เชี่ยวชาญจะไปสอนและจัดกิจกรรมที่สถานศึกษา โดยใช้เวลาประมาณ 1-2 ชั่วโมง และปรับเนื้อหาการสอนให้เหมาะสมกับจำนวนนักเรียนและระดับการศึกษา จุดเด่นของการจัดการเรียนรู้ลักษณะนี้ คือ ผู้เชี่ยวชาญจะมีประสบการณ์สูงทำให้มีวิธีการสื่อสารกับเด็กและการจัดกิจกรรมที่น่าสนใจ อาจทำให้เด็กเปิดใจรับฟังมากขึ้น ในขณะที่ข้อจำกัดอาจเป็นเรื่องของงบประมาณที่ภาครัฐต้องจัดสรรให้กับหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาหลักสูตร การฝึกอบรมวิทยากร และการเดินทางไปยังสถานศึกษา

ดังนั้น ประเด็นการเลือกรูปแบบชุดการเรียนรู้จะต้องมีการประชุมระดมความคิดจากหน่วยงานภาครัฐและประชาชนถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของแต่ละรูปแบบ

3. เนื้อหาของชุดการเรียนรู้ การพัฒนาชุดการเรียนรู้ป้องกันการพนันของประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกาส่วนหนึ่งมีการขยายเนื้อหาจากการพนันให้ครอบคลุมพฤติกรรมเสี่ยงและการเสพติดต่างๆ เช่น เหล้า บุหรี่ สารเสพติด ที่มีสาเหตุหลักคล้ายกัน ไม่ว่าจะเป็น การถูกเพื่อนชักชวน การขาดความยับยั้งชั่งใจ ปัญหาครอบครัว ดังนั้น การพัฒนาชุดการเรียนรู้ในอนาคตอาจจะไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องการพนันเพียงอย่างเดียว นอกจากนั้น จากการรวบรวมชุดการเรียนรู้ในสองประเทศยังพบว่า การออกแบบหลักสูตรป้องกันการพนันมุ่งเน้นการให้ความรู้ 3 ด้าน ประกอบด้วย ความรู้เกี่ยวกับการพนัน (Gambling Literacy) ความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) และความรู้เกี่ยวกับสื่อ (Media Literacy) ซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เช่น หากเรายอมรับว่าการ

พนันเป็นความบันเทิงรูปแบบหนึ่ง การกำหนดงบประมาณส่วนบุคคลหรือครัวเรือนสำหรับรายจ่ายเพื่อความบันเทิงอาจอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5-10 ของรายได้ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายการเล่นพนันเมื่อรวมกับค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในหมวดบันเทิงก็ไม่ควรเกินสัดส่วนดังกล่าว หรือการนำเงินที่จะซื้อลอตเตอรี่แต่ละงวดไปลงทุนอย่างต่อเนื่องจะทำให้เงินมากพอสำหรับค่าใช้จ่ายหลังเกษียณอายุ การโฆษณาเงินรางวัลแจ็คพ็อตของการออกลอตเตอรี่บนแผ่นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่มีความเหมาะสมหรือไม่แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็มีการวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องนี้ การนำเสนอข่าวของสื่อเกี่ยวกับผู้ถูกรางวัลใหญ่ที่กลายเป็นเศรษฐีใหม่ เป็นต้น ดังนั้น นอกจากการสอนเรื่องการเล่นแล้ว ชุดการเรียนรู้อาจพิจารณาเพิ่มเติมบทเรียนเกี่ยวกับการจัดการทางการเงินและการรู้เท่าทันการโฆษณาและบทบาทของสื่อต่างๆ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ธีรรัตน์ วงศ์ชนะเอนก. (2558). รายงานวิจัยเรื่อง การวิจัยเพื่อสร้างชุดการเรียนรู้ต้นแบบเกี่ยวกับการพนันสำหรับเด็กในวัยเรียน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2543). อุตสาหกรรมการพนัน: ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย. กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์มบุคส์.
- ไพศาล ลิ้มสถิตย์. (2555). รายงานวิจัยเรื่อง โครงการศึกษาทบทวนการจัดการปัญหาการพนันและผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน.
- ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน. (2558). สถานการณ์ พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย ประจำปี 2558. เข้าถึงได้จาก http://www.gamblingstudy-th.org/imgadmins/book_file/PPT-survey-58-final.pdf.

ภาษาอังกฤษ

- American Gaming Association. (2016). *2015 State of the States: The AGA Survey of the Casino Industry*. Washington DC: American Gaming Association.
- American Gaming Association. (2017). *2016 State of the States: The AGA Survey of the Casino Industry*. Washington DC: American Gaming Association.
- Canadian Gaming Association. (2011). *Economic Impact of the Canadian Gaming Industry*. Toronto: Canadian Gaming Association.
- Canadian Partnership for Responsible Gambling. (2018). *Canadian Gambling Digest 2016-2017*. Retrieved March, 22, 2018, from <http://cprg.ca/Digests/ViewMainCards?yearId=507db81e-e5bf-e611-b52a-1abbb38a3094>.
- Ciarrocchi, J. (2001). *Counseling Problem Gamblers: A Self-Regulation Manual for Individual and Family Therapy*. San Diego: Academic Press.
- Clotfelter, C. and Cook, P. (1989). *Selling Hope: State Lotteries in America*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Doak, M. (2009). *Gambling What at Stake?* Farmington Hills, Michigan: Information Plus Reference Series.

- Dustan, R. (1997). *Gambling in California*. California: California Research Bureau, California State Library.
- Ladouceur, R., Dube, D., and Bujold, A. (1994). Gambling among primary school students. *Journal of Gambling Studies*, 10(4), 363-370.
- Marotta, J., Hynes, J., Rugle, L., Whyte, K., Scanlan, K., Sheldrup, J., and Dukart, J. (2017). *2016 Survey of Problem Gambling Services in the United States*. Boston MA: Association of Problem Gambling Service Administrators.
- Marshall, K. (2011). Gambling 2011. *Component of Statistics Canada Catalogue No. 75-001-X Perspectives on Labour and Income*. Statistics Canada.
- Mok, W. and Hraba, J. (1991). Age and gambling behavior: A declining and shifting pattern of participation. *Journal of Gambling Studies*, 7(4): 313-335.
- National Gambling Impact Study Commission. (1999). *National Gambling Impact Study Commission Final Report*. Retrieved February, 1, 2018, from <https://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/2.pdf>.
- National Center for Responsible Gaming. (2018). *College and Youth Gambling Programs*. Retrieved March, 10, 2018, from <http://www.ncrg.org/public-education-and-outreach/college-and-youth-gambling-programs>.
- National Indian Gaming Association (2017). *Press Kit: Proceeds, Regulations, and States*. Retrieved December, 20, 2017, from <http://www.indiangaming.org/press-kit>.
- Nevada Council on Problem Gambling. (2018). *Awareness and Prevention*. Retrieved March, 10, 2018, from <http://www.nevadacouncil.org/programs-resources/public-awareness-prevention>.
- Nower, L., Derevensky, J., and Gupta, R. (2004). The relationship of impulsivity, sensation seeking, coping, and substance use in youth gamblers. *Psychology of Addictive Behaviors*, 18(1), 49-55.
- Scarne, J. (1961). *Scarne's Complete Guide to Gambling*. New York: Simon and Schuster.
- Shaffer, H., George, E., and Cummings, T. (1995). *North American Think Tank on Youth Gambling Issues: A Blueprint for Responsible Public Policy in the Management of Compulsive Gambling*. Boston, Massachusetts: Harvard Medical School.
- Shaffer, H., Hall, M., and Vander Bilt, J. (2000). *Facing the Odds: The Mathematics of Gambling*.

- Massachusetts: The President and Fellows of Harvard College.
- Sheppard, R. and Smith, G. (2003). *Gambling*. The Canadian Encyclopedia. Retrieved March, 13, 2018, from <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/m/article/gambling>.
- United States Census Bureau. (2017). *American FactFinder: Income and Apportionment of State-Administered Lottery Funds: 2016*. Retrieved February, 1, 2018, from https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=SGF_2015_00A2&prodType=table.
- United States Census Bureau. (2017). *Income and Poverty Statistics*. Retrieved February, 16, 2018, from <https://www.census.gov/data/tables/2017/demo/income-poverty/p60-259.html>.
- Volbreg, R. (1994). The prevalence and demographics of pathological gamblers: implications for public health, *American Journal of Public Health*, 84(2): 237-241.
- Welte, J., Barnes, G., Tidwell, M., Hoffman, J., and Wieczorek. (2015). Gambling and problem gambling in the United States: Changes between 1999 and 2013. *Journal of Gambling Studies*, 31(3), 695-715.
- Williams, R., West, B., and Simpson, R. (2012). Prevention of problem gambling: A comprehensive review of the evidence and identified best practices. *Report prepared for the Ontario problem gambling research centre and the Ontario Ministry of Health and Long-Term Care*. Alberta: University of Lethbridge.
- World Bank. (2017). *World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank.
- YMCA of Greater Toronto. (2018). *Youth Gambling Awareness Program*. Retrieved May, 29, 2018 from <https://ymcagta.org/youth-programs/youth-gambling-awareness-program>.