



รายงานการประเมินผลและการจัดประชุมกลุ่มย่อยปีที่ 1

โดย

ศิริพร ยอดกมลศาสตร์

ภายใต้โครงการ การศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.)

สิงหาคม 2554

รายงานการจัดประชุมกลุ่ม (focus group)

โครงการ การศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย

ในช่วง 1 ปีแรกของการดำเนินงาน โครงการได้จัดประชุมกลุ่ม (focus group) ทั้งหมด 5 ครั้ง มีหัวข้อประชุมแยกตามกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน ดังนี้

ครั้งที่ 1 หัวข้อ “แนวทางการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่ง” วันที่ 26 มกราคม 2554 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล (ต่อไปจะเรียกว่า ผู้ค้าสลาก) เข้าร่วมประชุม 10 คน

ครั้งที่ 2 หัวข้อ “การพนันในมุมมองผู้นำภาคประชาชน: สถานการณ์ ปัญหา และแนวทางการจัดระเบียบ” วันที่ 21 เมษายน 2554 ผู้นำชุมชนเข้าร่วมประชุม 8 คน

ครั้งที่ 3 หัวข้อ “การพนันในสังคมวัยรุ่น” วันที่ 28 เมษายน 2554 เยาวชนเข้าร่วมประชุม 10 คน

ครั้งที่ 4 หัวข้อ “แนวทางการจัดระเบียบการพนันในสังคมไทย” วันที่ 26 พฤษภาคม 2554 นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ (ต่อไปจะเรียกว่า นักวิชาการ) เข้าร่วมประชุม 8 คน

ครั้งที่ 5 หัวข้อ “แนวทางการจัดระเบียบการพนันในสังคมไทย” วันที่ 23 มิถุนายน 2554 นักพัฒนาเอกชน (ต่อไปจะเรียกว่า เอ็นจีโอ) เข้าร่วมประชุม 7 คน

ทุกกลุ่มมีความเห็นตรงกันว่า สังคมไทย “ไม่มีชุมชนไหนไม่มีการพนัน” การพนันในมุมมองของชาวบ้านเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต อยู่คู่กับการละเล่นและการแข่งขัน ใช้เงินหรือสิ่งของเป็นเดิมพัน เล่นเพื่อความสนุกสนานและสร้างความสัมพันธ์ในชุมชน หรือเล่นเพื่อเสี่ยงโชค ดังนั้น คนเล่นการพนันจึงไม่ได้ถูกมองว่าเป็นคนเลว ส่วนกลุ่มที่สังคมคิดว่าเป็นปัญหาคือ “นักพนัน” เป็นคนไม่ดี เป็นคนที่หมกมุ่นหรือใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อการเล่นพนัน แสวงหาที่จะเล่นพนันตลอดเวลา ทุกรูปแบบ นักพนันจริงๆมีจำนวนไม่มาก ปกติมีเพื่อนร่วมกลุ่มจำนวนหนึ่งที่เล่นพนันด้วยกัน เวียนไปตามที่ต่างๆแบบซ้ำๆ อดีตนักพนัน 2 คนพูดเหมือนกันว่า “เลิกเล่นเมื่อหมดตัว”

เมื่อสังคมไทยมีการพนันถูกกฎหมายเพียงอย่างเดียวคือ สลากกินแบ่ง ซึ่งมีปัญหาขายเกินราคา ทำให้ชาวบ้านรู้สึกเสียเปรียบซ้ำซ้อน การพนันผิดกฎหมายต่างๆจึงเกิดขึ้นทั่วไป ภายใต้เครือข่ายผลประโยชน์ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติและระดับข้ามชาติ เชื่อมโยงกับธุรกิจผิดกฎหมายอื่นๆ เป็นธุรกิจที่มีเจ้าหน้าที่และกลุ่มอิทธิพลหนุนหลัง กฎหมายการพนันที่มุ่งเน้นควบคุมแทบไม่มีการบังคับใช้ และกลายเป็นช่องทางให้เกิดปัญหาคอร์รัปชัน อีกทั้งมีลักษณะ “ปากว่าตาขยิก” คือเล่นการพนันผิดกฎหมาย แต่ให้ขายอุปกรณ์สนับสนุนการเล่นพนันได้ เช่น ห้ามเล่นไพ่ แต่ขายไพ่ได้ หรือกรณีเล่นการพนันผิด เล่นหวยใต้ดินผิด แต่มีสลากกินแบ่ง เป็นต้น

เอ็นจีโอหลายท่านโยงปัญหาการพนันมาสู่ความคิดทางสังคม ระหว่าง ศีลธรรม กับ กฎหมาย คนจำนวนมากไม่ต้องการทำให้การพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย เพราะลึกๆรู้ว่าผิดศีลธรรม ถึงบาปก็ยอมรับว่าบาป แต่ถ้าเปิดให้ถูกกฎหมาย ต่อไปลูกหลานอาจจะไม่รู้สึกรู้ว่าบาป มันจะไปสั้นไหวใน

ส่วนที่ลึกที่สุดของผู้คน พร้อมเสนอว่า คนเล่นการพนันส่วนใหญ่มิใช่ “นักพนัน” หากสังคมมีกิจกรรมทดแทนเพียงพอ คนจะหันไปทำอย่างอื่นฯ บางชุมชนที่มีการรวมตัวเข้มแข็ง มีกิจกรรมทางสังคมอื่นๆทำเป็นจำนวนมาก คนจะไม่หมกมุ่นกับการเล่นพนัน ปัญหาการพนันจะลดลงไปได้เอง แนวคิดนี้แตกต่างจากวิธีคิดของนักการเมืองและนักกฎหมาย ซึ่งถือว่าศีลธรรมไม่ใช่สาระสำคัญ ทุกระบบจะคิดเหมือนกันคือ win-win ยอมเสียประโยชน์ของสังคมบางส่วนเพื่อให้ได้อะไรบางอย่าง ซึ่งนักวิชาการชี้ชัดว่าได้แก่ ภาษี ข้อมูล ระบบบริหารจัดการโปร่งใส เชื่อมโยงไปสู่ศาสตร์การบริหารธุรกิจพนัน และยกตัวอย่างบางประเทศที่มีหลักสูตร management casino รวมถึงการจัดการปัญหาที่เกิดจากการพนัน งานวิจัยในประเทศที่มีการพนันถูกกฎหมายพบว่า โดยเฉลี่ยค่าใช้จ่ายในการบำบัด “คนเป็นโรคติดการพนัน” สูงกว่ารายได้ที่รัฐได้จากภาษีการพนัน และการพนันเป็นโรคที่บำบัดให้หายยาก ยิ่งกว่านั้น ปัญหาการพนันไม่ได้มีเฉพาะเรื่องหนี้สิน แต่มันจะโยงไปกระทบกับประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคม และครอบครัว

นักวิชาการและผู้นำบางคนเห็นเช่นกันว่า ต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริม/สนับสนุนกิจกรรมทดแทน เพื่อดึงคนออกจากวิถีการพนัน ที่สำคัญ นักวิชาการพูดถึงปัญหา “โรคติดการพนัน” เป็นอาการเจ็บป่วยชนิดหนึ่ง เสพติดคล้ายๆการติดอินเตอร์เน็ต คือสมองส่วนอยากควบคุมสมองส่วนคิด รู้ว่าไม่ดีแต่ไม่สามารถหยุดได้ โดยบอกว่าสังคมไทยมีสภาพแวดล้อมที่ 1. ไม่มีการเรียนรู้ที่ถูกต้อง 2. มีสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมการเรียนรู้ผิดเต็มไปหมด และ 3. ไม่มีตัวกลั่นกรองกลุ่มที่เรียนรู้ผิดไม่ให้ก้าวไปสู่ขั้นการเสพติดพฤติกรรม มันมีลักษณะเหมือนปิรามิด เมื่อขาด 1 มี 2 มาก โอกาสที่จะนำไปสู่ 3 ก็เยอะ ดังนั้น การดึงคนออกจากวิถีการพนันต้องเริ่มต้นจาก 1 สร้างกิจกรรมทดแทน

ทว่า ในท้ายที่สุดทุกกลุ่มยอมรับเหมือนกันว่า ต้องมีทางออกให้กับ “นักพนัน” คือยอมให้มีบ่อนการพนันถูกกฎหมาย แม้รูปแบบและวิธีจัดการจะยังไม่ชัด แต่โดยรวมคือต้องทำให้เข้าถึงยาก ควบคุมไม่ให้มีการกระตุ้นหรือเร่งเร้าให้คนอยากเล่นพนัน พร้อมกันนั้นจะต้อง 1. บังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ ถ้าจับจริงการพนันจะลดลง 2. ต้องมีกิจกรรมทดแทน และ 3. ต้องทำให้เกิดการถกเถียงและ “ฉีกภูมิคุ้มกัน” ให้สังคม ทำให้เยาวชนอยู่กับการพนันแบบรู้เท่าทัน มีวุฒิภาวะที่จะเลือกและควบคุมตัวเองหากเลือกจะเล่นการพนัน เริ่มต้นจากการนำโจทย์ทั้งหมดนี้ไปพูดคุยในชุมชนอย่างจริงจัง ไม่ใช่ดูเฉพาะเรื่อง โครงสร้าง คนเล่นพนันหรือไม่เล่นพนัน ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย

ส่วนการเล่นพนันเพื่อเสี่ยงโชคหรือเสี่ยงทาย มีข้อคิดเห็นแตกต่างกันบ้าง คือส่วนใหญ่เห็นว่าสังคมไทยต้องเปิดให้มี ผู้ให้บริการการพนันถูกกฎหมาย เพื่อนำเงินเข้ารัฐแทนที่จะปล่อยให้อยู่ในมือผู้มีอิทธิพล โดยเฉพาะหวย พนันทายผลกีฬา และพนันออนไลน์ กลุ่มนี้อ้างถึงประสบการณ์ “หวยบนดิน” ว่าทำให้คนเล่นหวยได้ดินลดลง คนซื้อหวยโดยรวมลดลง และปัญหาการขายสลากกินแบ่งกินราคาหายไป ขณะที่บางส่วนแสดงความไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่าจะกระตุ้นให้การเล่นพนันขยายตัวออกไปอีก โดยยกตัวอย่างการมีรางวัลแจ็กพอตและมีข่าวในสื่อบ่อยครั้งของ “หวยบนดิน” กระตุ้นให้คนเล่นหวยมากขึ้น เยาวชนเข้าถึงง่ายขึ้น

ต่อกรณีการนำผู้จำหน่ายสลากมาใช้ ทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่าไม่น่าจะมีปัญหา สำคัญที่คู่อยู่กับใคร กระจายและจัดสรรผลประโยชน์อย่างไร ยกเว้นผู้นำคนพิจารณาเห็นว่าการขายสลากใบดีกว่า เพราะเป็นการกระจายโอกาสทางอาชีพและรายได้ไปยังคนด้อยโอกาสได้มากกว่า

ในกลุ่มเยาวชน เมื่อกล่าวถึงการพนันแต่ละประเภท ทุกคนจะเข้าใจตรงกัน ยกเว้นการเข้าสนามม้า เยาวชนที่มาจากชุมชนแออัดเข้าใจว่าการเล่นม้าในสนามเป็นที่เฉพาะของคนมีเงิน ส่วนเยาวชนที่มาจากครอบครัวฐานะดีบอกว่าใครก็ได้ถ้าอยากเล่น แต่ตนไม่ชอบ เพราะม้าเกีย เป็นคนนอก “เล่นอย่างไรก็เสีย” นอกจากนั้นมีเยาวชนคนหนึ่งเอ่ยว่า การเล่นหุ้นคือการพนันชนิดหนึ่ง และมีการเล่าถึงเพื่อนคนหนึ่ง เรียนอยู่มหาวิทยาลัยชั้นปีที่ 3 ผู้ปกครองชอบเล่นพนัน สนับสนุนโดยให้เงินคล้ายๆเป็นงบประมาณสำหรับเล่นการพนันสัปดาห์ละนับล้านบาท เพื่อนคนนี้ชอบเล่นการพนันมาก เล่นการพนันทุกประเภท ปกติจะเข้าไปดูเว็บพนันม้าของต่างประเทศสัปดาห์ละ 10 ครั้ง เล่นพนันเป็นบางรอบ รอบหนึ่งๆแทงประมาณ 50,000 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับเยาวชนอีกคนหนึ่ง ขายเป็นคนดูแล อาศัยในชุมชนแออัด หน้าบ้านมีวงพนันบิงโก เล่นแผงละ 10 บาท ขายออกเงินซื้อแผงบิงโกให้ดู ถ้าถูกรางวัลก็เอาเงินไปใช้ รอบหนึ่งๆถ้าถูกรางวัลจะได้เงิน 350-400 บาท ถ้าเสียขายออกค่าแผง สองกรณีนี้มีวงเงินพนันต่างกันมาก แต่โดยลักษณะคือมีผู้ปกครองสนับสนุนให้เล่นพนันเหมือนกัน สะท้อนชัดว่า ในสังคมทุกระดับชั้น มีสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมการเรียนรู้ผิดเต็มไปหมดจริง ดังคำกล่าวของกลุ่มนักวิชาการ

1. สถานการณ์และปัญหาในพื้นที่

ในทัศนะของคนทั่วไป หวยไม่ถือเป็นการพนัน แต่ถือเป็นเรื่องการเสี่ยงโชค เล่นหวยเรียกว่า “เสี่ยงดวง” คนถูกจับเรื่องหวยได้ดินจะมองว่า “ดวงไม่ดี” ดังนั้นในหมู่คนจน คนเล่นหวยจึงเป็นคนปกติ ส่วนที่ถือเป็นการพนันคือ คนเล่นพนันในบ่อน เช่น ไพ่ ไฮโล ฯลฯ เพราะคนเล่นมักใช้เวลาหมกมุ่นกับการเล่นพนัน ไม่ทำมาหากิน และจะถูกมองว่ามีพฤติกรรมไม่ดี นักพนันเป็นคนไม่ดี ถ้าถูกจับเรื่องไฮโล ไพ่ ถั่ว ชาวบ้านจะมองว่าเป็นบุคคลที่ไม่ทำกิน เป็นคนอีกชั้นหนึ่ง คือเล่นพนันอย่างเดียว สำหรับพูล สไนเกอร์ กอล์ฟ ฟุตบอล มีการพนันแทรกทั้งนั้น แต่ถูกมองว่าเป็นกีฬา เป็นอีกระดับหนึ่ง คือดูเท่ หรือพูลแบบชาวบ้านคือ “ไม่ใช่กระจอก”

ในชุมชนชนบท หวยและบอลมีจำนวนผู้เล่นพนันมากเป็นอันดับหนึ่ง แม้ในปัจจุบันชุมชนส่วนใหญ่ยังมีผู้เล่นหวยมากกว่าบอล แต่เกือบทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่าในไม่ช้าจำนวนผู้เล่นพนันบอลจะแซงหน้า เพราะมีปัจจัยสนับสนุนหลายประการ ส่วนบ่อนมีปรากฏให้เห็นทั่วไปในทุกชุมชนและมีหลากหลายรูปแบบ เริ่มตั้งแต่กลุ่มที่เล่นกันตามบ้าน บ่อนเล็กๆในชุมชน บ่อนในโรงงาน และบ่อนแฟร์ (คล้ายๆงานวัด) ถัดมาไม่มากนัก แต่กลุ่มนักวิชาการถือว่าสำคัญมากคือ บ่อนใหญ่หรือคาสีโน

ในสังคมคนงาน ซึ่งหลายฝ่ายคิดว่าคนทำงานในโรงงานไม่น่าจะมีเวลาเล่นพนัน แต่ความจริงแล้วคนงานไม่ได้ทำงานตลอดเวลา คนงานเข้าถึงแหล่งพนันง่ายมาก เหมือนขายตรง ทำกันอย่างเป็นระบบ คือมีการแจกโปยให้ในฝ่ายผลิต คนงานจะใช้เวลาว่าง (แม้ยังอยู่ในสายการผลิต) เล็กและแพง จากนั้นก็ส่งต่อให้กลุ่มที่อยู่สำนักงาน ทำหน้าที่ส่งโปยโดยใช้โทรสารหรือคอมพิวเตอร์ ในการพูดคุย นอกรอบพบว่า กลุ่มคนงานหญิงนิยมเล่นหวยเป็นอันดับแรก ส่วนคนงานชายนิยมเล่นบอลมากกว่า นอกจากนั้นยังมีการพนันเล็กๆน้อยๆ เล่นเฉพาะกลุ่ม เช่น ไฮโล ป็อกเต็ง ในวันที่เงินออก ทำให้เกิดปัญหาคือ เป็นหนี้นอกระบบ เล่นแชร์ เพื่อเอาเงินมาใช้หนี้

ในสังคมวัยรุ่น การพนันชนิดแรกที่รู้จักคือ หวย ไฟ น้ำเต้าปูปลา บิงโก ส่วนที่นิยมเล่นพนันมากที่สุดคือ ทายผลการแข่งขันเกมที่ดินเองซึ่งชอบ ทั้งเกมกีฬาและเกมคอมพิวเตอร์ โดยเริ่มต้นจากการเล่นกันเอง แล้วค่อยๆพัฒนาไปสู่การเล่นกับโต๊ะหรือบ่อน ทั้งนี้ กลุ่มที่อายุ 20 ปีขึ้นไปทุกคนให้ข้อมูลคล้ายๆกันว่า เล่นในวงเพื่อนหรือเพื่อนชวนไปเล่นในที่ต่างๆ ถ้าไม่มีเพื่อนอาจจะไม่เล่น และเมื่อเล่นได้จะเอาเงินไปเลี้ยงเพื่อน กินเหล้า เที่ยว และซื้อของใช้ราคาแพง เขาชวน 2 คนที่เล่นหนักเล่าว่า เคยเล่นได้มากที่สุด 20,000 กว่าบาท เลี้ยงเพื่อนกินเดียวเกือบหมด

น่าสังเกตว่า หวยและพนันบอลอาศัยเครือข่ายในลักษณะเดียวกัน ผู้นำชุมชนคนหนึ่งเชื่อว่า หวยมีจำนวนคนเล่นพนันต่อครั้งสูงมากกว่า แต่พนันบอลมีจำนวนเงินหรือวงเงินพนันรวมมากกว่า พร้อมยกตัวอย่างชุมชนแห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ มีประชากรประมาณพันกว่าครัวเรือน หรือประมาณ 3,000-4,000 คน มีการทำโปยบอลแจกวันละ 300-400 ชุด ถ้าแต่ละคนจ่ายวันละ 300-400 บาท และมีเล่นทุกวัน จำนวนเงินรวมต้องสูงมาก ขณะที่เอ็นจีโอคนหนึ่งเล่าถึงข้อมูลบัญชีครัวเรือนของหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดลำพูนซึ่งเป็นชุมชนปลอดการพนันว่า ชาวบ้านมีค่าใช้จ่ายอบายมุขในสัดส่วน 8% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ส่วนใหญ่อบายมุขมากับธุรกิจกลางคืน

1.1 หวย เป็นการพนันที่ได้รับความนิยมมากที่สุด และมีรูปแบบการให้บริการที่หลากหลายตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน หวยที่มีจำนวนผู้เล่นมากที่สุดและมีวงเงินเล่นพนันสูงสุดผูกติดกับการออกรางวัลของสลากกินแบ่งรัฐบาลเดือนละ 2 ครั้ง ส่วนหวยอื่นๆ เช่น หวยหุ้น หวยป้องกัน จับยี่กี มีออกทุกวัน เป้าหมายใหญ่คือผู้ประกอบการอาชีพในตลาด แล้วพัฒนาไปสู่ชุมชนและหวยต่างประเทศ มีตั้งแต่ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว กัมพูชา มาเลเซีย รวมถึงประเทศที่มีคนรู้จักไปทำงาน เช่น สิงคโปร์ แวง โดยการโทรศัพท์ไปฝากแทงหวย

เหตุผลหลักที่ทำให้ชาวบ้านชอบเล่นหวยได้ดิน คือ 1. ซื้อครั้งละเท่าไรก็ได้ 2. มีเครดิต คือให้คิดหนี้แบบงวดชนงวด 3. ได้เปอร์เซ็นต์หรือส่วนลด 4. คนเดินโปยจะพัฒนาเป็นเจ้ามือระดับกลางคือเลือกรับส่วนหนึ่งไว้เอง ชาวบ้านและเยาวชนยืนยันตรงกันว่า ถ้าเลือกเป็นได้กำไรแน่นอน มันเป็นเรื่องจริงใจ แต่จะเป็นเจ้ามือรายใหญ่คงลำบาก เพราะต้องจ่ายเบี่ยรายทางสูง

ช่วงที่มีห่วยบนดิน คนเล่นห่วยได้ดินลดลงไปมาก เหตุที่คนนิยมซื้อห่วยบนดินมากกว่าเพราะ การซื้อสะดวก ไม่ผิดกฎหมาย ไม่มีปัญหาเรื่องห่วยอื่นหรือถูกโกง (เมื่อซักถามถึงคำว่า โกง ชาวบ้าน อธิบายว่า 1. รับแทงห่วยบางเลขแบบจำกัดจำนวนหรืออื่น ปิดโอกาสในการถูกห่วย 2. เวลาถูกห่วย พร้อมกันมากๆ เจ้ามือรายใหญ่มักบอกว่าไม่มีเงินจ่าย ทำให้ได้เงินรางวัลต่ำกว่าปกติ) และมีแจ๊คพอด กลุ่มผู้ค้าสลากมองว่า ระบบนี้เป็นเหมือนเร่ไร้คนในประเทศให้เล่นห่วยมากขึ้น ไม่ว่าจะครู พระสงฆ์ ซื้อได้หมด เพราะถูกกฎหมาย และมีแรงจูงใจสำคัญคือแจ๊คพอด

นอกจากนั้น ทุกกลุ่มยืนยันตรงกันว่า คนรับห่วยมีรูปแบบการส่งห่วย 2 ระบบ คือ ส่วนใหญ่ จะส่งให้รัฐในรูปแบบห่วยบนดิน และอีกจำนวนหนึ่งยังอยู่ในระบบห่วยได้ดิน เพราะ 1. มีเครดิต คนที่ซื้อแบบงวดจนงวดบางรายไม่มีเงินมาซื้อห่วยบนดิน และ 2. ห่วยบนดินต้องส่งเร็วกว่า ทำให้มี ช่วงเวลาก่อนออกรางวัลที่คนจะซื้อห่วยได้ดิน ส่วนสิ่งที่ตามมาหลังจากไม่มีห่วยบนดินคือ คน กลับไปเล่นห่วยได้ดิน แต่เจ้ามือจួយโอกาสลดเปอร์เซ็นต์หรือส่วนลดเหลือ 10% จากเดิม 20%

ผู้นำชุมชนท่านหนึ่งกล่าวว่า “การมีห่วยบนดิน โดยรวมไม่ทำให้สถานการณ์การพนันใน พื้นที่ลดลง แต่การเอาห่วยขึ้นบนดิน คือการยอมรับว่าเราแก้ให้หมดไปไม่ได้ ก็ควรทำให้ถูก เพื่อนำ เงินเข้ารัฐ แล้วเงินจะวนกลับไปสู่ชาวบ้าน”

1.2 พนันบอล เป็นการพนันที่เติบโตรวดเร็วมากในช่วง 4-5 ปีมานี้ และมีแนวโน้มว่าในอีกไม่กี่ปีข้างหน้าอาจจะเป็นการพนันที่ได้รับความนิยมสูงสุด แข่งหน้าห่วย สังเกตได้ว่าการแจกโพล บอลไปทั่วทุกที่ เช่น ในชุมชนมีเสียบโพลบอลไปตามบ้าน ในโรงงานฝ่ายผลิตแจกโพลบอลให้ คนงานพื้นฐานในที่ทำงาน ตามผับ บาร์ ร้านเหล้าเล็กๆ นอกจากมีตู้ม้า โต๊ะพูล ฯลฯ ระยะเวลาที่มีการ ตั้งทีวีถ่ายทอดสดฟุตบอล รวมถึงกลายเป็นสถานที่ชุมนุมของวัยรุ่น ทั้งกิน ดื่ม ดูบอล เล่นพนันบอล ซึ่งส่วนใหญ่คิดตรงกันว่า วัยรุ่นนิยมเล่นพนันบอลเพราะเป็นการเล่นตามกระแส ดิดความเท่ๆ ไม่ได้หวังรวย แต่ปัญหาคือคนเล่นไม่มีเงินจ่าย

ผู้นำชุมชนคนหนึ่งแสดงความกังวลว่า “บอลขยายลึก มีคนเล่นทุกกลุ่ม เล่นตั้งแต่เด็กเล็ก อายุ 10 กว่าปี ถึงผู้ใหญ่ เล่นในโรงเรียน และผู้ใหญ่ก็เริ่มเล่นเยอะขึ้นมาก ตรงนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากสื่อ คล้ายๆมวยคู่ คือมีวิจารณ์ช่วงข่าวกีฬา ทำให้เด็กที่ได้ดูทีวี ได้ดูข่าวกีฬา พอเข้ากลุ่มวัยรุ่นก็เอาข้อมูล จากคนวิจารณ์มาคุยกัน แล้วเอาไปเล่น พอได้ตรงกับคนวิจารณ์ก็ทำให้รู้สึกดีเพราะเงินได้มาง่าย ก็ทุ่ม เงินคล้ายๆห่วย แต่สุดท้ายก็หมดตัว นอกจากนั้น ในโทรศัพท์มือถือก็มีข่าววิจารณ์และให้ราคาต่อรอง ของมวย (สมิงขาว) บอล ไม่ต้องไปวิ่งหาซื้อหนังสือพิมพ์กีฬา ตรงนี้ถือเป็นสื่อที่จูงใจมาก”

เอ็นจีโอเล่าถึงบรรยากาศในตัวเมืองหลายจังหวัดที่มีลักษณะคล้ายๆกัน คือเย็นวันศุกร์และ เสาร์ท้องถนนจะมีบรรยากาศแบบวัยรุ่น คือตามร้านขายอาหาร ร้านเหล้าเล็กๆ จะตั้งทีวีถ่ายทอดสด ฟุตบอล วัยรุ่นมานั่งกินดื่ม เล่นพนันและเชียร์บอล พร้อมวิเคราะห์ว่า “บอลเป็นการแข่งขัน ทุกคน ย่อมสามารถเข้าถึงได้ เด็กที่สนใจฟุตบอล มีไอดอลเป็นนักเตะ มีทีมโปรด จึงนิยมเล่นพนันแบบดิด

ปลายนม ทำให้การดูแลสุขภาพดีขึ้น เด็กส่วนใหญ่อาจจะเล่นบ้างไม่เล่นบ้าง และไม่ได้ยึดเป็นอาชีพ แต่อาจจะมีคนทำเป็นอาชีพ มีผลประโยชน์ และจากการสอบถามพบว่า มีกลุ่มหนึ่งเท่านั้นมีมานั่งร้านประจำ เป็นเซียน พวกนี้จะติดตาม วิเคราะห์ข้อมูล มีหนังสือประกอบการวิเคราะห์ ซึ่งไม่ใช่หนังสือเก็บหรือทายผลอันมีให้เห็นอยู่ในสื่อทั่วไป”

อย่างไรก็ดี กลุ่มเยาวชนหลายคนเล่าตรงกันว่า ในเกมการแข่งขันต่างๆที่ตนชื่นชอบ ไม่ว่าจะฟุตบอล แบดมินตัน สนุกเกอร์ พูล ฯลฯ พวกตนจะเล่นพนันเพื่อเพิ่มความสนุกในเกมการแข่งขัน โดยเน้นเล่นกันเองในกลุ่มเพื่อน และมีวัฒนธรรมที่ตนได้ต้องเลี้ยง แต่ในกลุ่มที่อายุมากกว่า 20 ปี มีประสบการณ์คล้ายๆกันคือ มีเพื่อนบางคนเล่นพนันกับโต๊ะหรือเจ้ามือ และมีรายหนึ่งเล่าถึงเพื่อนที่ติดหนี้พนันบอลกับโต๊ะ 1 แสนบาท ถูกคุกคามจนเรียนหนังสือไม่ได้ และท้ายที่สุดต้องขอเงินพ่อแม่มาจ่ายหนี้ โดยต้องชวนเพื่อนไปด้วยอีก 2 คน เพราะกลัว-ไม่กล้าไปคนเดียว

1.3 บ่อน ถูกกล่าวถึงในฐานะสถานที่เล่นพนันอย่างเป็นทางการเป็นเรื่องราวมากที่สุด โดยคนเล่นพนันในบ่อนจะถูกเรียกว่า “นักพนัน” เป็นกลุ่มคนที่ชอบเล่นการพนัน หรืออาจจะเล่นพนันเป็นอาชีพ

(1) บ่อนในระดับชุมชน มีลักษณะหลักๆคือ บ่อนวิ่ง บ่อนงานศพ และบ่อนงานแฟร์ มีเล่นตั้งแต่ไฮโล ไพ่ตอง บันแบะ ฯลฯ ทุกกลุ่มเชื่อว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่มีส่วน ไม่เกิน 3 วันน่าจะถูกจับหมด สำหรับบ่อนวิ่งในพื้นที่ นักพนันบอกว่าเหตุผลหลักที่ทำให้ต้องวิ่งหรือต้องย้ายพื้นที่เล่นคือเพื่อหนีกองปราบ ท้องถิ่นไม่ต้องกลัวเพราะเป็นผู้หาพื้นที่ให้เล่น เอ็นจีโอคนหนึ่งขยายความว่า “คนเล่นไฮโลในหมู่บ้านก็รู้ว่าตำรวจจับ ย้ายผู้กำกับมาใหม่ก็จับไม่เกิน 5 ครั้ง คนเล่นจะเล่นกันจริงๆ ถ้ามุดแล้วตำรวจที่จับกับชาวบ้านที่ถูกจับสนิทและคุ้นเคยกัน อย่าลืมว่าสังคมไทยเป็นสังคมพวกกัน ถ้าเป็นพวกกันก็โอเคแล้ว คนเล่นไฮโลพอสนิทกับตำรวจ ในครั้งที่ 6 ก็ไม่จับแล้ว ส่งสวย 200 บาท เริ่มมีสวยขึ้นมาแล้ว อันนี้คือข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ ชาวบ้านบางคนถูกจับ ปรับ 1,000-2,000 บาท ก็ยอมให้ปรับ ไม่มีให้ปรับให้ติดคุกก็ติด มันเป็นอย่างนี้จริงๆ”

(2) บ่อนระดับชาติ มีการกล่าวถึงแหล่งที่ตั้งในเขตกรุงเทพฯ 4 แห่ง ได้แก่ กิ่งเพชร ประตูนํ้า สุขุมวิท และสี่แยกคอกวัว นอกนั้นเป็นบ่อนที่ตั้งอยู่นอกประเทศ ส่วนหนึ่งมีคนไทยเป็นผู้ลงทุนและผู้เล่น ได้แก่ กัมพูชา พม่า ลาว บ่อนเหล่านี้จะมีการอำนวยความสะดวกด้วยรถบริการรับส่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นบ่อนที่คนไทยเป็นผู้เล่นอย่างเดียว เช่น มาเก๊า สิงคโปร์ มาเลเซีย กลุ่มผู้เล่นบ่อนต่างประเทศมีทั้งไปเที่ยวแล้วทดลองเข้าไปดู ไปเล่น และกลุ่มที่เป็นนักพนัน ผู้นำชุมชนคนหนึ่งบอกว่า “ในอำเภอของเรามีเพียง 2-3 ราย ระดับผู้กำกับ สจ. เล้าแก่โรงสี ออกไปเล่นที่ปอยเปต ระดับชาวบ้าน บ่อนใหญ่ๆอย่างของ ป. ก็ไม่มีเงินพอที่จะเข้าไปเล่นแล้ว”

1.4 พนันออนไลน์ การพนันที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นเครื่องมือในการเข้าถึงผู้เล่น เป็นทั้งเครื่องมือสนับสนุนให้เกิดการเล่นพนันบอลที่ซับซ้อนและกว้างขวางขึ้น ทั้งในแง่ปริมาณผู้เล่นและ

ความหลากหลายของลักษณะการเล่นพนัน รวมทั้งเป็นช่องทางใหม่ในการให้บริการบ่อนการพนัน โดยเฉพาะบาคาร่า และเนื่องจากประเทศไทยไม่มีบ่อนถูกกฎหมาย ผู้ให้บริการต่างชาติทั้งหมดจึงมีแม่ข่ายอยู่ในต่างประเทศ มีตัวแทนหรือผู้ให้บริการเป็นชั้นๆ ในตัวจังหวัดและในพื้นที่ชุมชน

นักวิชาการเป็นห่วงเรื่องการขยายตัวของการเล่นพนันชนิดนี้มาก และเล่าว่า ในสหรัฐอเมริกาใช้คำว่า Mac Gambling หรือ Fast Gambling แปลว่า ไม่ใช่ต้องไปใช้บริการที่ร้านค้าหรือบ่อนการพนัน เพราะออนไลน์บริการถึงบ้าน เข้ามาอยู่ในบ้าน ทำให้ควบคุมได้ยากมาก สามารถขยายการให้บริการไปยังผู้เล่นที่ไม่ต้องการเปิดเผยตัว ไม่ต้องการออกไปนอกบ้าน และทำให้ผู้เล่นสามารถเล่นได้ถึขึ้น นักวิชาการท่านหนึ่งกังวลว่า สภาวะที่พ่อแม่ทำงาน ไม่อยากให้ลูกไปเล่นนอกบ้าน จึงซื้อคอมพิวเตอร์ไว้ในบ้านเพื่อให้ลูกอยู่กับบ้าน แต่อาจจะไม่ปลอดภัยจริง ลูกอาจคิดเกม คิดเน็ต คิดพนันออนไลน์พนันบอล เพราะในปัจจุบันสื่อมีส่วนกระตุ้นมาก และหน่วยงานราชการยังคงดูแลไม่ทั่วถึงและวิ่งตามไม่ทันความเปลี่ยนแปลง เช่นกระทรวงไอซีทีไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและสั่งปิดเว็บพนัน

ในทางตรงกันข้าม กลุ่มเยาวชนดูเหมือนไม่ค่อยสนใจการเล่นพนันออนไลน์ การพนันบอลส่วนใหญ่ใช้โทรศัพท์มือถือเป็นเครื่องมือสื่อสาร แต่เอ็นจีโอเล่าว่า ในอีสานนักศึกษามหาวิทยาลัยเล่นพนันในร้านพนันออนไลน์กันมาก สังเกตได้จากกรดมอเตอร์ไซด์ที่จอดกันเต็มถนน ปัญหาขโมยรถไปจ๋านำมีเสมอๆ

1.5 การละเล่น เป็นประเด็นที่มีเฉพาะกลุ่มเอ็นจีโอกล่าวถึงว่า การละเล่นมีส่วนผลักดันให้เกิดการพนัน แต่มันเป็นการพนันที่ส่งผลด้านบวก การพนันในมิตินี้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต ทำให้คนชนบทได้พูดคุย เป็นเครือข่ายทางสังคม เป็นสันตนาการ เป็นประเพณี เช่น บั้งไฟอีสาน เรือยาวภาคกลาง ตลอดจนพนันทายผลการแข่งขัน เช่น ชนไก่ ชนวัวภาคใต้ กวางที่ลำปาง ปลากัดแถบ ฉะเชิงเทรา ฯลฯ ทำให้เด็กหันมาสนใจเรื่องทางวัฒนธรรม การคัดพันธุ์ ทำให้มีรายได้และความภาคภูมิใจ ทั้งยังทำให้ชุมชนกลายเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุ์สัตว์และแหล่งท่องเที่ยว ผู้คนจึงไม่รู้สึกรู้ว่าตนเองเป็นคนเล่นหรือเจ้ามือ ทุกคนมีส่วนร่วมในกิจกรรมนี้ ที่สำคัญ หลายพื้นที่ยืนยันตรงกันในมิติเชิงบวกว่า ปัจจุบันเยาวชนหันมาสนใจเล่นไก่ชนกันมากขึ้น

ทว่า การเข้ามาของสื่อและการพัฒนาอุปกรณ์ในการเล่น ทำให้พรมแดนของการพนันบางประเภทที่เคยจำกัดอยู่ในบ่อนก๊วล่วงออกมาข้างนอก เกิดเป็นการพนันรูปแบบใหม่ที่แยกจากวิถีชีวิต มีการพลิกเอาประเพณีมาเป็นธุรกิจการพนัน เช่น บั้งไฟที่เคยจุดในยโสธร เมื่อก่อนบั้งไฟขึ้นแข่งกันสูง มีการเดิมพันระหว่างเจ้าของบั้งไฟสองฝ่าย เน้นเรื่องความสนุก ศักดิ์ศรี วัฒนธรรม ความเป็นผู้ชาย ไม่ได้มีเจ้ามือ คนแพ้ก็จะกลับไปพัฒนาเพื่อทำให้สูงกว่าเดิม แต่หลังจากจุดขึ้นไม่ได้ มันมีวิธีการจุดบั้งไฟเหมือนหนูวิ่ง ยาว ไกล กลายเป็นช่องทางเล่นพนัน เดียวนี้คนยโสธรกลับไปกระจายอยู่เกือบทุกจังหวัด ไปเข้าบ้านเพื่อเล่นบั้งไฟทั้งปี เป็นการเล่นเพื่อการพนัน ไม่ใช่วิถีชีวิต

1.6 สลากกินแบ่ง เป็นการพนันถูกกฎหมายชนิดเดียวที่มีอยู่ในสังคมไทย

ทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่า ลูกค้าห่วยไบกับห่วยชุดต่างกัน กลุ่มรากหญ้า ไม่ว่าจะป็นในชุมชนหรือโรงงาน จะซื้อสลากงวดละ 1-2 ใบ และเล่นห่วยได้ดิน ส่วนกลุ่มที่มีฐานะปานกลางขึ้นไปจะซื้อสลากกินแบ่ง และส่วนมากจะซื้อเป็นชุด บางแห่งต้องมีไม่น้อยกว่า 5 ใบใหญ่ 10 ใบใหญ่ ขณะที่นักพนันส่วนใหญ่ไม่นิยมเล่น เพราะถือว่าประตูละเอียดสูงเมื่อเปรียบเทียบกับการเล่นพนันชนิดอื่นๆ

ผู้นำชุมชนท่านหนึ่งกล่าวถึงความรู้สึกของชาวบ้านที่นิยมเล่นห่วยได้ดินมากกว่าซื้อสลากกินแบ่งว่า “ฉันถูกเอาเปรียบจากรัฐบาล สลากกินแบ่งไม่เห็นแบ่งอะไรให้เลย ไม่เห็นเอาเปอร์เซ็นต์ส่วนไหนมาลดให้ประชาชน” ทำให้รู้สึกเสียเปรียบ 2 เค้ง คือ ตอนซื้อเสียภาษี ตอนถูกก็เสียภาษีอีก และยังถูกคนขายเอาเปรียบ ขายสลากเกินราคา

กรณีขายสลากเกินราคา ส่วนใหญ่เห็นว่าผู้ค้ารายย่อยเป็นจำเลยของสังคม ถูกกล่าวหาว่าขายสลากแพง ถูกไล่จับ ถูกยึดโควตา ทั้งที่จริงๆแล้วราคาสลากถูกปั่นโดยนายทุน ซึ่งมีโครงข่ายอิทธิพลหนุนหลัง มีการเมืองแทรกแซง ผู้ค้าสลากเล่าถึงกระบวนการหากินกันเป็นทอดๆ ทำให้ราคาสลากสูงว่า “ขณะนี้ตีแยกคอกวัวมีบุคคลที่เรียกว่า เสเพล เข้ามาคุมหมดแล้ว ช่มชู้ว่าถ้าไม่จัดสรรให้คนของเขานำไปจัดการเท่ากับเป็นศัตรู... ราคาที่ปั่นขึ้นไปมันไม่มีทางลง เพราะสลากอยู่ในมือนายทุน นักการเมืองมาเอาจากองค์กรต่างๆ สมาคมต่างๆ จัดสรรต่อให้นายทุน สลากอยู่ในมือนายทุน ทำให้นายทุนกำหนดราคาเองได้” และ “ใครมีโควตาอยู่ก็ไปขายให้นายทุน มันผูกพันกันเรียบร้อยแล้ว เพราะรับเงินล่วงหน้ากันไปแล้ว เหมือนกับจ่านากันไว้ ...” การขายช่วงแบบนี้ทำให้ได้กำไรสูงและแน่นอน กล่าวคือ การขายช่วง 1 เล่มใหญ่ = 2 เล่มเล็ก x 24 งวด มีรายได้สุทธิสูงถึง 14,000 บาท/ปี ถ้าได้โควตา 20 เล่มเล็กก็จะได้ปีละ 140,000 บาท พอเอามาหารจะตกที่ราคาฉบับละเกือบ 80 บาท ส่งผลให้ราคาเปิดตลาดต้นงวดสูงเกินจริง ดังสถิติตลอดปี 2552 ซึ่งมีสลากกินแบ่งรัฐบาลจำหน่าย 50 ล้านฉบับ พบว่า มีราคาต่ำสุดงวด 1 เมษายน คือ 8,230 บาท/เล่ม และสูงสุดงวด 1 กันยายน คือ 10,240 บาท/เล่ม) แปลว่าถ้าจะจับผู้ค้าที่ขายเกินราคา สามารถจับได้ที่หน้ากองสลาก (ตลาดตีแยกคอกวัว)

นอกจากโควตาคณพิการ ซึ่งบางส่วนเลือกขายช่วง บางส่วนเป็นผู้ค้ารายย่อยจริง กลุ่มที่มีโควตาอื่นๆ เช่น ห่วยผู้ว่าฯ จัดสรรเพื่อเป็นงบรับรอง คูแลผู้ใหญ่ หรือสมาคมทหารผ่านศึกพิการแห่งประเทศไทย นำรายได้ส่วนหนึ่งมอบให้ทหารทุกคนๆละ 13,500 บาท/ปี และให้สวัสดิการกรณีทหารผ่านศึกเสียชีวิต โดยจ่ายทันทีในวันฉาปนกิจศพ 100,000 บาท/คน ที่สำคัญกว่านั้น หลังทหารผ่านศึกตายแล้วสิทธิ์นี้ยังคงทอดถึงทายาททหารผ่านศึกรายนั้นๆด้วยตลอดไป ฯลฯ องค์กรเหล่านี้มักขายช่วงแบบผูกพันระยะยาว และเห็นว่าสิทธิ์ที่ได้นี้ควรจะได้รับตลอดไป แม้นมีการเปลี่ยนระบบการค้าสลากก็จำเป็นต้องคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับองค์กรเหล่านี้ด้วย

ส่วนเหตุผลอื่นที่มีอิทธิพลต่อการขายเกินราคาคือ ปัญหาเรื่อง “เลขาบอด” ทำให้ผู้ค้าสลากต้องเพิ่มราคาสลากเลขนิยมเพื่อชดเชย

2. สาเหตุของปัญหา

2.1 การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

ทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่า ปัญหาลำดับแรกคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจปิดหูปิดตา ไม่ปฏิบัติหน้าที่ บางครั้งก็อยู่เบื้องหลัง เป็นเจ้ามือเองก็มี ผู้นำชุมชนท่านหนึ่งกล่าวว่า “การเกิดหวยในระดับอำเภอ จังหวัด ต้องมีเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้ามือองวดสองงวดก็โดนจับแล้ว” และ “ที่บ่อน กับหวยกระจายตัวมาก เพราะเจ้าหน้าที่เอื้อและผู้มีอิทธิพลหนุนเสริม” ผู้นำอีกท่านหนึ่งยกตัวอย่าง เสริมว่า “ในเขตจังหวัดสมุทรสาคร เปิดแทงกันเห็นๆ ต่อมาก็เปิดบ่อนด้านใน และมีอย่างอื่นให้ลุ้น ตำรวจผ่านไปผ่านมาทำเหมือนไม่รู้ ... อันนี้มันเหมือนเป็นวงจร”

ส่วนกรณีสลากกินแบ่ง การที่เจ้าหน้าที่เข้มงวดกฎหมาย จับคนขาย ถือเป็นเรื่องปลายทาง แก้ไม่ได้ ที่ถูกต้องต้องตรวจจร โควตาผูกขาดและธุรกิจที่เข้ามาหาเงิน

2.2 การศึกษา

ทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่า ที่ผ่านมากการศึกษาไทยล้มเหลว เอ็นจีโอคนหนึ่งขยายความว่า “เป็น ความผิดพลาดของระบบการศึกษาไทยที่เรื้อรัง ล้มล้าง เรื่องระบบคุณธรรมศีลธรรมออกไป ตอนหลังไม่มีเลย... การศึกษา การให้เรียนรู้โดยมีข้อบังคับบางส่วนก็เป็นบทเรียนทางสังคม เช่นหลายคนเคยจน พอมีลูกก็ตามใจทุกอย่าง สุดท้ายลูกก็คิดการพนัน แต่เด็กอีกครอบครัวหนึ่งที่เลี้ยงแบบมีเหตุมีผล หรือ ลงโทษบางครั้งแต่บอกว่าลงโทษด้วยเหตุอะไร จะกลายเป็นเด็กมีความคิด”

2.3 วิถีวัฒนธรรม

ทุกกลุ่มพูดในทำนองเดียวกันว่า การพนันเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิต การพนันจะไม่หมดไป จะมีตัวตายตัวแทนตลอด โดยเฉพาะการพนันดิปลายนวมเพื่อทายผลการแข่งขัน และการเดิมพันในการแข่งขันหรือการละเล่นต่างๆของชุมชน เพราะในทัศนะของคนทั่วไป การกระทำเหล่านี้ไม่ถือเป็นการเล่นพนัน เช่นหวย เป็นการเสี่ยงโชค เห็นอะไร ฝันอะไร ดีเป็นหวยได้หมด นอกจากนั้น คนซื้อหวยส่วนมากไม่ค่อยโดนจับ ที่ถูกจับส่วนมากเป็นคนขายรายย่อย คนเดินโพย แล้วก็มีคนไปประกัน มีใครก็ไม่รู้ไปเคลีย เรื่องไม่ถึงศาล ไม่เป็นคดี ทุกคนจึงรับรู้เรื่องการพนันตั้งแต่เด็กๆและเห็นเป็นเรื่องปกติ

นอกจากนั้น ในแง่ครอบครัวก็มีการสร้างปัจจัยสนับสนุนหลายลักษณะ เอ็นจีโอคนหนึ่งเล่าถึงครอบครัวไฮโลในจังหวัดหนึ่ง พ่อแม่มีรายได้หลักจากการเล่นพนัน พอเลิกเล่นเจ้าของบ่อนมาชวนไปทำงานในบ่อน ทำให้มีรายได้สูง ลูกหลานทุกคนในครอบครัวนี้เล่นไฮโลเป็น และมีส่วนชักจูงคน

รุ่นอายุเดียวกันมาเล่นพนันแทนกลุ่มสูงอายุที่เลิกเล่น เป็นวัฏจักร ในอีกมิติหนึ่ง ชาวชนส่วนใหญ่หลายคนเล่าว่า ตนเล่นการพนันครั้งแรกกับครอบครัว บ้างก็ถือว่าฝึกคิดเลข บ้างก็บอกว่าเล่นแบบขำๆ

ส่วนภาพทั่วไปที่ทุกคนรับรู้คือ ผู้ใหญ่ในบ้านชอบเล่นการพนันพร้อมกับต้องเลี้ยงหลาน ไม่รู้จะเอาหลานไว้ไหนก็เอาเข้าบ่อนด้วย ทั้งๆที่รู้และไม่อยากให้ลูกหลานเล่น แต่ทำแบบนี้มันเหมือนซึมเข้าไปในตัว ถ่ายทอดทายาทโดยไม่รู้ตัว หรือกรณีพ่อแม่เล่นไพ่ ลูกๆช่วยลุ้น เด็กๆอายุ 6-7 ปี ขอเงินพ่อแม่มาเล่นไพ่ แทงครั้งละบาทสองบาท แล้วค่อยพัฒนาไปเรื่อย

อดีตนักพนันบอกว่า คนเล่นพนันตั้งแต่อายุน้อยจะมีความจำและปฏิภาณสูง เข้าคนง่าย และมักจะไม่ว่างจนตาย อายุ 40-50 ปีก็จะเลิก บางรายเวลาเลิกก็เลิกขาด แต่บางรายอาจจะเปลี่ยนจากเล่นทั้งวัน (หลายๆอย่าง วนไปเรื่อยๆ) เป็นเล่นบางอย่างบางโอกาส เพราะหมดกำลังจะสู้ ทั้งสายตา สมอง “เล่นๆไป มันสู้เขาไม่ได้ พอเข้าไปลึกแล้วจะรู้ว่า การพนันทุกอย่าง ถ้าโกงเขาไม่ได้อย่าเข้าไปเล่น เจึงอย่างเดียว” และ “ส่วนใหญ่จะเล่นจนหมดตัว ไม่มีเงินเล่น เป็นหนี้สิน หาเงินมาเล่นไม่ได้ แล้วจะหยุดไปเอง” พูดง่ายๆว่า “คนเล่นส่วนใหญ่จุดจบคือไม่เหลืออะไรเลย แล้วก็เลิก” ตอนมีบ้าน มีรถ ร่ำรวยไม่เลิก ไม่ค่อยมีใครจบแบบร่ำรวย

2.4 การกระตุ้นและอิทธิพลของสื่อมวลชน

สื่อเป็นอีกปัจจัยสำคัญหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการพนันท้ายผลกีฬาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบอล มวย กอล์ฟ สนุกเกอร์ พูล ฯลฯ โดยเฉพาะบอล กล่าวได้ว่าสื่อมีอิทธิพลดึงดูดให้เยาวชนสนใจเล่นพนันบอลอย่างกว้างขวาง เพราะมีนักวิจารณ์ มีการถ่ายทอดสด มีกระแสสูงในช่วงฤดูกาลแข่งขันสำคัญ เช่น ฟุตบอลยูโร ฟุตบอลโลก ฯลฯ

ส่วนใหญ่เห็นว่ากฎหมายควบคุมเรื่องการพนันล้าหลัง กล่าวคือ รัฐห้ามการพนันออกทีวี แต่สลากกินแบ่งออกสื่อทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ ทีวี กระตุ้นให้คนกระหายที่จะเสี่ยงรางวัล ผู้ค้าสลากคนหนึ่งกล่าวถึงห่วยฮู้ว่า “ถ้าออกเรื่องเล่าเหล่านี้ อันนี้เป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ห่วยฮู้กลายเป็นที่นิยม” นอกจากนี้ยังมีสลากการกุศล สลากออมสิน ออมทรัพย์ หรืออะไรก็แล้วแต่ ล้วนเป็นที่มาของการเล่นห่วย เพราะเอาตัวเลขจากสิ่งเหล่านั้นมาเล่น มันเป็นการพนันที่เห็นชัดเจนจริงๆ แต่ไม่ผิดกฎหมาย

เอ็นจีโอคนหนึ่งตั้งประเด็นต่อการสร้างความเคยชิน วิธีคิดที่กลายเป็นค่านิยมทางวัฒนธรรมแบบใหม่ที่เห็นผ่านสื่ออยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน นั่นคือ การชิงรางวัล ชิงโชค การแข่งขันฝ่าเบียร์ ฝ่าโลโก้ แม้กระทั่ง SMS ฯลฯ เล่นเกมได้รางวัล เล่นห่วยได้รางวัล พนันก็ได้รางวัล ไม่ใช่เรื่องผิดแปลกอะไร

2.5 สังคมไม่มีกิจกรรมทดแทน

นักวิชาการและเอ็นจีโอให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นพิเศษ เพราะมองว่า ชาวชนเล่นการพนันเพิ่มมากขึ้นเพราะไม่มีพื้นที่ทำกิจกรรม เช่น ไม่มีสนามฟุตบอล สระว่ายน้ำ ฯลฯ พร้อมยกตัวอย่างหลายๆประเทศ เช่นนิวซีแลนด์ อังกฤษ ญี่ปุ่น รัฐอุดหนุนในระดับประเทศและท้องถิ่น ส่วนกรณีใน

ประเทศ มีการยกตัวอย่างบางชุมชน เช่น ชุมชนเข้มแข็งที่นครศรีธรรมราชมีกิจกรรมหลากหลาย เยาวชนไม่สนใจการพนัน กว้างที่ลำปาง ชนวัวที่ภาคใต้ หรือไก่อชน กำลังกลับมาเป็นที่นิยมในหมู่ เยาวชนเพิ่มมากขึ้น แม้มีการพนันขึ้นต่อ แต่ถือว่าการละเล่นเป็นส่วนหลัก กรพนันเป็นเพียงเครื่องมือ ให้คนมาเกี่ยวข้องกันและเป็นแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนา สิ่งสำคัญคือ ชุมชนควบคุมได้ เพราะมักจะเล่น กันเฉพาะในชุมชนของตน และกรณีที่เด็กเล่นพนันไม่ยอมกลับบ้าน ผู้ใหญ่ที่ไม่ใช่พ่อแม่ก็ทำให้กลับบ้านได้ ต่างจากการพนันสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากวิถีชีวิต ชุมชนควบคุมดูแลไม่ได้

และ “ถ้าคนมีวิสัยทัศน์ จะเรียนรู้เรื่องการจ่ายที่จำเป็น มีสำนึกการออม การสะสม มีการสร้าง วินัยภายในของตนเองมากำหนดพฤติกรรมการจ่าย การซื้อห่วยอาจจะยังซื้ออยู่ จำนวนเงินที่ต้อง จ่ายอาจจะน้อยลง มีเหตุมีผล ยังยั้งั้งใจมากขึ้น ถ้าถามเรื่องลดปริมาณการพนัน จะว่าลดก็ได้ แต่ว่า ต้องใช้เวลา ใช้กระบวนการทางสังคม” เอ็นจีโอคนหนึ่งกล่าว

2.6 กฎหมาย

นักวิชาการและเอ็นจีโอพูดถึงความล้มเหลวของกฎหมายการพนัน บทลงโทษน้อย และทุก กลุ่มเห็นตรงกันว่า สิ่งสำคัญกว่านั้นคือกฎหมายแทบจะไม่มีผลบังคับใช้ กลายเป็นช่องทางธุรกิจมืด ทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชัน และมีลักษณะลักลั่น คือห้ามเล่นพนันแต่มีสลากกินแบ่ง และปล่อยให้ อุปกรณ์พนันขายได้ทั่วไป

นอกจากนั้น สังคมยังขาดเครื่องมือหรือมาตรการในการควบคุมด้านอื่นๆ เอ็นจีโอคนหนึ่งเล่า ถึงหมู่บ้านที่ประชาคมตกลงห้ามเล่นพนันในงานศพว่า “ถูกทำร้ายจากนักเล่นในหมู่บ้าน พอเอาเรื่องนี้ ไปปรึกษาตำรวจ ค้นพบว่านักพนันจ่ายให้ตำรวจ ดังนั้นการไปฟ้องตำรวจจึงไม่ได้ผล มีคนแนะนำ ให้ไปฟ้องที่เขต โดยหวังว่าจะมีหน่วยเคลื่อนที่เร็วไปจับแบบข้ามเขต เพราะตำรวจไม่ทำแน่ แต่พอจะ ข้ามเขตก็ต้องแจ้งท้องที่ เขาก็แจ้งไป จึงไม่ได้ผล ดังนั้นมาตรการทางสังคมที่จะทำในชุมชนเองจะต้อง ได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้อง นี่คือนี่ที่กำลังเผชิญอยู่”

2.7 ปัญหาเชิงโครงสร้างและอื่นๆ

เนื่องจากคนเล่นพนันด้วยแรงจูงใจหรือมีกิเลสเป็นพื้นฐานคือ อยากได้ มองว่าการพนันเป็น กระบวนการทางลัด เป็นทางรวบรวบง่ายๆ ทำให้สรุปได้ว่า ที่การพนันกระจายตัวอย่างกว้างขวางอาจ เป็นปัญหาจากความยากจน ปัญหาการกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม เมื่อคนไม่มีความหวัง คน จำนวนมากจึงหันมาซื้อห่วย ซื้อสลาก หวังฟลุ้ค เพื่อรวย เยาวชนคนหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่า “ปัจจัย หลายอย่างที่ทำให้เล่น อันหนึ่งคือความต้องการของตัวเอง เช่นเป็นวัยรุ่น อยากแต่งตัว ซื้อร์ด ไปเที่ยว ต่างประเทศ การพนันก็เป็นวิธีหาเงินชนิดหนึ่ง ต่อไปถ้ามีธุรกิจ มีรายได้หรืองานประจำ ความต้องการ เล่นอาจจะน้อยลง ดังนั้นจึงต้องคิดว่าคนมีปัญหาทางการเงินมากน้อยแค่ไหน อยากได้เงินมากน้อยแค่ไหน... มันมีแรงจูงใจจึงให้คนอยากเล่น”

อีกปัจจัยหนึ่งคือ พัฒนาการในกระบวนการเล่น เริ่มจากเล่นในบ้านสนุกๆ ขยับไปตามบ้านเพื่อน ต่อไปก็เข้าปอน และเหมือนผีสิง ขยับออกไปปอนชายแดน กลุ่มที่เล่นแบบนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ อาชีพค้าขาย และอีกกลุ่มคือเจ้ามือรับเหมา ทั้งรายย่อยและรายใหญ่ เพราะคิดว่าเงินได้มาง่าย ต้องการขยับฐานะ ต้องการไปรู้จักกับคนอีกระดับหนึ่งเพื่อเป็นบันไดให้ก้าวสู่ระดับสูงขึ้น จึงไปเล่นในต่างประเทศเพื่อยกฐานะตนเอง

และที่ปฏิเสธไม่ได้คือ การปรับและพัฒนาเครื่องมือหรืออุปกรณ์การพนันไปเรื่อย เมื่อมีอุปกรณ์ก็ต้องมีผู้จัดการ มาทำหน้าที่บริหาร ให้บริการ พอมีการลงทุนก็ต้องกระตุ้นให้คนเล่นมากขึ้น

นอกจากนั้น สิ่งที่ต้องมองคือ การพนันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต อยากให้มองด้านบวกของการพนัน เช่น เป็นกิจกรรมในครอบครัวหรือในหมู่เพื่อน ช่วยเรื่องความจำ ไหวพริบ รู้นิสัยคน อ่านสถานการณ์เก่ง เป็นนักประสบการณ์ ฯลฯ ตรงนี้หลายคนอยากให้มีการศึกษาให้ชัดว่ามีอะไรบ้าง และทำไมคนไม่เล่นพนันจึงไม่เล่น ถ้าตอบคำถามเหล่านี้ได้ อาจค้นพบทางออกในการหาแนวทางจัดระเบียบการพนันอย่างถูกต้อง เพราะถึงที่สุดแล้ว “การพนันเป็นเรื่องปลายเหตุ เป็นโรคทางสังคม ไม่ใช่ต้นเหตุ”

3 การแบ่งประเภทการพนัน

3.1 แบ่งตามลักษณะและเวลาที่ใช้ในการเล่นพนัน

แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ นักเสี่ยงโชคกับนักพนัน

นักเสี่ยงโชค มักใช้เวลาในการเล่นน้อย (คือเป็นช่วงสั้นๆ) แต่จะเล่นแบบเรื่อยๆ เล่นยาวๆ พูดกันในมิติโชคกลาง การพนันแบบนี้ต้องทำให้คนเข้าถึงได้ง่าย เพราะเป็นความหวัง ความสุข เป็นสันตนาการของผู้คน และเชื่อมโยงให้เกิดเครือข่ายทางสังคม

ส่วนนักพนัน คือกลุ่มที่เล่นแบบเอาจริงเอาจัง เอาเป็นเอาตาย ไม่ทำอย่างอื่น และจุดจบคือหมดตัว การพนันแบบนี้ต้องเข้าถึงได้ยาก กำหนดเงื่อนไขหลายๆด้าน เป็นขั้นๆ เช่น สถานที่ต้องอยู่ห่างไกล จำกัดอายุ ตรวจสอบหลักทรัพย์ ฯลฯ รวมถึงห้ามโฆษณาเพื่อกระตุ้นให้เกิดนักพนันหน้าใหม่

3.2 แบ่งตามความผูกพันหรือความสัมพันธ์กับวิถีวัฒนธรรมและชุมชน

เอ็นจีโอเสนอให้แบ่งตามพื้นที่ซึ่งชุมชนมีบทบาทในการจัดการเป็น 3 ลักษณะคือ (1) อยู่ในพื้นที่แบบชุมชน คือการละเล่น การแข่งขัน และการพนันที่เกี่ยวข้องกับประเพณีและวิถีชีวิต (2) พื้นที่คาบเกี่ยว คืออยู่ในชุมชนแต่มีธุรกิจเข้ามา มีการจัดการเข้ามา เช่น บ่อนงานศพ หรือแข่งพนันบั้งไฟตลอดทั้งปี ฯลฯ เหล่านี้เป็นการเอาธุรกิจการพนันเข้ามาใช้ในงานประเพณี โดยมีการจัดการแบบใหม่ และ (3) การพนันที่แยกออกจากชุมชน รวมถึงการข้ามพื้นที่ เช่น พนันออนไลน์ หวยหุ้น บ่อนชายแดน ถ้าแบ่งเป็น 3 แบบ จะทำให้มองเห็นแนวโน้มการขยายตัวของการพนันแต่ละแบบชัดเจน

สามารถบอกได้ว่าคนเข้าสู่วงพนันแต่ละแบบมาจากไหน และหาแนวทางในการจัดการได้ง่าย โดยมีเหตุผลประกอบข้อเสนอว่า

(1) ในพื้นที่แบบชุมชน ในประชาสังคม ไม่มีใครอยากให้ลูกหลานติดการพนัน ไม่ว่าชนิดไหนก็ตาม พอติดแล้วพ่อแม่จะเดือดร้อน ครอบครัวจะเดือดร้อน และสุดท้ายพวกนี้ก็จะเอายาบ้าเข้ามาเผยแพร่หรือมาขายในหมู่บ้าน เพราะมีรายได้ ทั้งเสพทั้งเล่น มันเชื่อมโยงกัน ผลกระทบแบบนี้เป็นรูปธรรม อธิบายได้ มีตัวอย่างชัด แต่ถ้าชุมชนควบคุมกันเองได้ ปัญหาเหล่านี้จะลดลง ตัวอย่างเช่นการจัดการปัญหายาเสพติด ปัจจุบันยอมรับว่าชุมชนจัดการเรื่องการป้องกันได้มีประสิทธิภาพกว่า ถ้าในระดับปราบปรามทำอย่างจริงจัง การแก้ไขปัญหาก็จะเป็นจริงได้

ส่วน (3) การพนันที่แยกออกจากชุมชน ในกรณีสังคมเปิด เช่นมีบ่อนชายแดน สุรินทร์และศรีสะเกษได้รับผลกระทบชัด เพราะมีคนไปเล่นในบ่อนถึงขั้นเสียที่ดิน ขายตัว พวกครุมีหนีสิน เห็นตัวอย่างเยอะ ปัญหาแบบนี้ยังไม่มีทางออก อาจจะต้องหวังเรื่องคนรุ่นใหม่ มาตรการทางสังคม เพราะมันเป็นเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมทางสังคม เป็นเรื่องใหญ่ ใช้มาตรการทางสังคมย่อยๆไม่ได้ อาจจะต้องนำไปสู่เรื่องการปฏิรูปสังคมขนานใหญ่

สำหรับ (2) พื้นที่คาบเกี่ยว ต้องดูเป็นกรณีๆ ตรงนี้อาจต้องให้ท้องถิ่นเข้ามาจัดการ โดยมีปัจจัยอื่นๆประกอบ

3.3 แบ่งตามระบบบริหารจัดการองค์กร (Organization)

แบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ การพนันแบบชาวบ้าน และการพนันแบบมีระบบขององค์กร การแบ่งแบบนี้ทำให้เห็นภาพการเล่นพนันของคน 2 กลุ่ม ครอบคลุมถึงเรื่องอุปกรณ์และวงเงินที่เล่นพนันชัดเจน ในหลายๆประเทศ การพนันทั้งสองกลุ่มเข้าสู่ระบบบริหารจัดการองค์กร 2 รูปแบบสำคัญคือ (1) บ่อน ถูกกฎหมาย ให้บริการการพนันหลากหลายประเภท เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ และ (2) ร้านรับแทง เป็นการพนันที่น่าจะเข้ามาทดแทนการพนันแบบชาวบ้าน

4 แนวนโยบายในการจัดการทางจัดระเบียบการพนันในสังคมไทย

4.1 แนวคิด

ทุกกลุ่มเห็นว่า การพนันเกี่ยวข้องกับคนกลุ่มไหน คนกลุ่มนั้นควรมีอำนาจควบคุมดูแล และเห็นด้วยกับการให้มีการพนันถูกกฎหมาย โดยเฉพาะหวยบนดิน ส่วนกรณีบ่อน ส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการมีบ่อนถูกกฎหมาย บางรายเห็นว่าถึงมีบ่อนถูกกฎหมาย บ่อนเถื่อนตามชุมชนจะยังมีต่อไป บางรายบอกว่าถ้าเปิดเสรี คนจะหมกมุ่นกับการพนัน ไม่ทำอย่างอื่น และการลักลอบซื้อขายจะเพิ่มขึ้น ขณะที่ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมีบ่อนถูกกฎหมาย แต่จะต้อง

(1) กำหนดโซน จำกัดพื้นที่ เช่น ห้ามตั้งใกล้สถานการศึกษา วัด และชุมชน ซึ่งจะจำกัดจำนวนคนไปในตัวด้วย ส่วนประเด็นเรื่องปริมาณและใครควรเป็นผู้อนุญาตนั้น ยังไม่มีความชัดเจนเนื่องจากบางส่วนต้องการให้มีใบอนุญาตกฎหมายในระดับอำเภอและจังหวัด ผู้อนุญาตควรเป็นท้องถิ่น ขณะที่ส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีในบางจังหวัด เป็นพื้นที่เฉพาะ อาจจะเป็นระดับภูมิภาค เช่น พัทธยาหาคใหญ่ เป็นต้น และผู้อนุญาตควรเป็นกรรมการเฉพาะระดับประเทศ

(2) จำกัดอายุ

(3) กำหนดคุณสมบัติผู้เล่น เช่น การสืบประวัติด้านรายได้ มีการทำบัตรว่าได้รับอนุญาต ถ้าไม่มีบัตรห้ามเล่น

(4) ให้อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน เปลี่ยนมาเฟียเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย ระบบแบบนี้จะทำให้มีชื่อ-ที่อยู่ชัดเจน ติดตาม-ตรวจสอบได้ง่าย

(5) มีการจดทะเบียนการลงทุน จะทำให้เกิดภาวะคานกันเองระหว่างบ่อนกฎหมายกับบ่อนผิดกฎหมาย เพราะผู้ลงทุนและมีการจ้างงานถูกกฎหมายย่อมไม่ยอมให้มีบ่อนเถื่อนมาแข่งขัน เป็นวิธีให้คนช่วยจัดการกันเอง

(6) การบริหารจัดการและการควบคุมดูแล ควรจัดตั้งเป็นองค์กรเฉพาะ มีศูนย์ร้องเรียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจัดการเรื่องจับกุม

สำหรับการเล่นพนันในบ้าน เล่นกันเอง ไม่มีคนจัดการ ไม่มีการเก็บค่าตั้ง บางคนเสนอให้เปิดเป็นเรื่องถูกกฎหมาย เล่นได้แบบเสรี เพราะการกำหนดให้ผิดกฎหมาย ทำให้คนกลุ่มหนึ่งใช้ช่องทางในการหากิน ถ้าเปิดเสรี คนกลุ่มนี้จะหากินไม่ได้ และในด้านกลับ การห้ามเท่ากับเป็นเรื่องทำทนายให้เยาวชนอยากลอง ถ้าเปิดเสรีและมีกิจกรรมทดแทนที่น่าสนใจกว่า เยาวชนจะไม่สนใจเรื่องการเล่นพนันมากนัก ดังเช่นประสบการณ์ของนักวิชาการและเอ็นจีโอจำนวนหนึ่งที่เติบโตท่ามกลางสังคมที่มีการพนันเต็มไปหมด แต่ก็เลือกที่จะไม่เล่นพนัน

อย่างไรก็ดี ทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่า การพนันต้องลด เหมือนเหล้า-บุหรี่ แต่จะลดได้ก็ต้องต้องมีมาตรการทางสังคมเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันภายใน ทำให้คนมีความรู้เท่าทัน เปลี่ยนค่านิยม และเมื่อความต้องการ (demand) ลดลง ฝ่ายผู้ให้บริการ (supply) ก็จะลดลงตามไปเอง

กล่าวเฉพาะสลากกินแบ่ง ผู้ค้าสลากท่านหนึ่งกล่าวว่า “เงิน 28% ไม่ควรเข้างบประมาณแผ่นดิน เงินทางสังคมน่าจะสะท้อนกลับมาสู่แก้ไขปัญหาของกลุ่มคนในสังคมมากกว่า” กลุ่มผู้ค้าสลากเห็นว่ารัฐต้องเอาสังคมมา ไม่ใช่มีเป้าหมายในการหารายได้เข้ารัฐอย่างที่เป็นอยู่ ทั้งนี้กลุ่มผู้ค้าที่มาจากสมาคมคนพิการมีข้อเสนอโดยรวมคล้ายคลึงกับ ร่างแนวทางการปฏิรูปสลากกินแบ่งรัฐบาลของ สว.มณเฑียร บุญตัน ที่เสนอเข้าสภาเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2553 และขณะนี้กำลังเสนอคณะทำงานปฏิรูปสลากเพื่อการพัฒนาสังคม คือต้องการนำเงิน 28% ของสลาก 50 ล้านฉบับของรัฐบาล (ไม่รวม 18 ล้านฉบับขององค์กรการกุศล) สะท้อนกลับมาเป็นสวัสดิการสังคมของคน 5 กลุ่ม ได้แก่ กองทุนคนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้หญิง เด็ก และสวัสดิการ

4.2 กฎหมาย

กฎหมายต้องยอมรับว่า การพนันเป็นเรื่องธุรกิจ และจะต้องควบคุมธุรกิจการพนันและธุรกิจสนับสนุน เช่น การจำหน่ายอุปกรณ์เล่นพนัน

กลุ่มผู้ค้าสลากเสนอให้ แก่ พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่ง ให้เป็นองค์กรอิสระ เป็นองค์กรมหาชน สำนักงานสลากไม่ควรขึ้นกับรัฐ เพราะทำให้คนของรัฐเข้ามาแทรกแซง แสวงหาประโยชน์ การตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการต่างๆ ประธานบอร์ดไม่ควรระบุตัวบุคคล ไม่ควรห้ามผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่ควรใช้ระบบคัดสรร ให้มีคณะกรรมการสรรหา ตรวจสอบคุณสมบัติเหมือนระบบการคัดสรรบอร์ดทั่วไป คือคัดเลือกจากผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ในการแก้ปัญหา มีตัวชี้วัดชัดเจน โดยอาจจะกำหนดว่าภายใน 1 ปี ถ้าแก้ปัญหาไม่ได้ ต้องพ้นสภาพไป

เรื่องสัดส่วนหรือกรอบวงเงินต่างๆ เช่น เงินรางวัล รายได้เข้าการกุศล ค่าบริหารจัดการของกองสลาก ส่วนแบ่งของผู้ค้ารายย่อย ฯลฯ ควรนำมาจัดสรรใหม่ เกือบให้ผู้ค้ารายย่อยมีรายได้เพิ่มมากขึ้นเพื่อให้อยู่ได้

ด้วยวิถิคคล้ายคลึงกัน หลายฝ่ายเห็นว่าถ้าจะมีการแก้ไขกฎหมายการพนัน โครงสร้างหรือรูปแบบในการกำกับดูแลต้องไม่ใช่หน่วยงานรัฐ ต้องทำเป็นองค์กรอิสระ จะขึ้นกับส่วนไหนของภาครัฐก็ว่าไป แต่ต้องมีกรรมการกลาง มีวาระ โดยช่วงแรกอาจจะเป็นการจัดตั้ง แต่ต่อไปต้องใช้ระบบเลือกตั้ง จากนั้นก็มีการกระจายระดับภูมิภาค แล้วค่อยกระจายไปสู่กรรมการระดับท้องถิ่น หากมีปัญหาเรื่องข้อบังคับ เช่นเรื่องหวย ก็ให้มีการประชุม ซึ่งต้องมีการประชุมใหญ่ประจำปี ตรงนี้จะทำให้ส่วนต่างๆ คานอำนาจกัน ป้องกันการแทรกแซงได้ เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อย่าให้ท้องถิ่นจัดการกันเองแบบเบ็ดเสร็จ เพราะท้องถิ่นถูกแทรกแซงโดยราชการ นายอำเภอ ตรงนี้ยังเกาะออกจากกันไม่ได้ หากจะมีคณะกรรมการ ต้องมีทั้งท้องถิ่น ภายนอก และสื่อ เพื่อคานอำนาจกัน

4.3 การปรับปรุงระบบบริหารจัดการ กรณีหวยบนดิน : บูรณาการแนวทางแก้ไขปัญหาหวย

ใต้ดินและการขายสลากกินราคา

จากประสบการณ์ ตอนมีหวยบนดิน ส่วนใหญ่เห็นว่าทั้งจำนวนผู้เล่นและวงเงินในการเล่นหวยใต้ดินลดลงอย่างเห็นได้ชัด และปัญหาขายสลากกินราคาก็ลดลงด้วย ดังนั้นจึงเสนอให้มีหวยบนดินอีกครั้ง แต่ต้องคิดให้ละเอียดขึ้น เช่น ให้คนเดินโพยหวยใต้ดินเดิมเป็นผู้ค้ารายย่อยเหมือนเดิมจะตัดวงจรหวยใต้ดินได้ แต่ควรแก้ไขเรื่องกำหนดเวลาส่งงวดก่อนเวลาออก ซึ่งทำให้มีช่องว่างก่อนหวยออกให้คนหันไปซื้อหวยใต้ดิน เป็นต้น

ด้านระบบบริหารและการจัดจำหน่าย มีข้อเสนอให้ส่วนกลางควบคุมการออกรางวัล การจ่ายเงินรางวัล โดยแบ่งรายได้ให้ส่วนหนึ่ง ส่วนการกระจายให้ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการ แทนที่จะระบบโควตาผูกขาด ให้รัฐส่วนกลางหรือนายทุนจัดการ เพื่อให้เงินภาษีส่วนหนึ่งจากยอดซื้อกลับสู่

ท้องถิ่น แต่ต้องมีหน่วยงานพิเศษจากส่วนกลางควบคุมอบต.อีกชั้นหนึ่ง ข้อดีของระบบท้องถิ่นคือ ใกล้ชิดชุมชน จะมีระบบคานอำนาจกันเองในชุมชน แต่ต้องไม่ลืมหัวใจสำคัญของการให้บริการคือ ต้องเข้าถึงได้ง่าย กระจายทั่ว ในรูปแบบเหมือนขายตรง

เรื่องภายในท้องถิ่น มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าหากกำหนดให้ซื้อโดยใช้เลขที่บัตรประชาชนควรจะต้องจัดเก็บอย่างไร จะให้ท้องถิ่นที่ขายหรือให้ท้องถิ่นที่เป็นภูมิลำเนาของผู้ซื้อ

5 แนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาหระยะเร่งด่วน

มีกล่าวถึง 3 เรื่อง ได้แก่

(1) การบังคับใช้กฎหมาย ถ้าบังคับใช้อย่างจริงจังการพนันจะลดลงไปได้มาก แต่จะทำได้ต้องมีคนตรวจสอบเจ้าหน้าที่อีกทีหนึ่ง

(2) การสนับสนุนกิจกรรมทดแทน หลากๆกระทรวงหลายๆหน่วยงานต้องเข้ามาช่วยกันทำ เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อบต.จัดพื้นที่เล่นกีฬาให้เยาวชน ชุมชนมีกิจกรรมที่หลากหลาย ฯลฯ

(3) การปรับปรุงระบบของสลากกินแบ่ง ต้องทำหลายอย่างประกอบกัน เพื่อช่วยให้คนขายพออยู่ได้ รัฐบาลมีรายได้ และสังคมมีสถานะให้ความหวังกับคนยากจนโดยไม่เอาเปรียบ ไม่ขายสลากเกินราคา ที่สำคัญ ต้องมุ่งเน้นให้ปริมาณการเล่นพนันชนิดนี้ค่อยๆลดลงไป โดย

3.1) ใช้ระบบตัวแทนควบคุมการขายสลากเกินราคา โดยการขึ้นทะเบียนผู้แทนจำหน่ายและผู้ค้ารายย่อย ออกใบเสร็จเวลาจัดสรรโควต้าสลากทุกครั้ง ทำให้สามารถตรวจสอบได้ชัดเจนว่า หวยที่ขายเกินราคามาจากผู้ค้าและตัวแทนรายใด

3.2) ลดขั้นตอน/กระบวนการ คาดว่าขั้นตอนหนึ่งๆลดได้ 2-3 บาท เช่น การเบิกสลากให้ทำที่จังหวัด ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ค้ารายย่อยมาเบิกในส่วนกลาง

3.3) กระจายการออกรางวัลที่ 1 โดยกำหนดให้มีการหมุนรางวัลที่หนึ่ง 1 ครั้งต่อ 2 ชุด (หรือ 1 คู่ = 1 ใบ) ปัจจุบันรางวัลที่หนึ่งได้ 3 ล้านบาทต่อชุด ซื้อ 1 ใบ 80 บาท ถูกรางวัลที่ 1 จะได้ 6 ล้านบาท และห้ามนำระบบแจ็กพอตมาใช้ ดังเช่นช่วงมีหวยบนดิน (กล่าวคือ ช่วงมีหวยบนดิน สลากกินแบ่งให้รางวัลที่ 1 เพียงชุดละ 2 ล้านบาท อีก 1 ล้านบาทจากแต่ละชุด เช่นพิมพ์ 50 ชุด = 50 ล้านบาท นำมารวมเป็นรางวัลแจ็กพอตสำหรับผู้ถูกละเอียดของรางวัลที่ 1) เพราะการรวมรางวัลและมีแจ็กพอต เสริมด้วยการเป็นข่าวในสื่อ กระตุ้นให้คนอยากซื้อหวย

3.4) เปลี่ยนวันออกรางวัลเป็นวันที่ 10 กับ 25 ของทุกเดือน

3.5) เพื่อลดปัญหาการผูกขาดและผู้มีอิทธิพล ควรใช้ระบบการจัดพิมพ์สลากแบบยึดหยุ่นคือ ให้ผู้ค้าลงชื่อจองซื้อ โดยประกาศต่อสาธารณะให้รู้กันทั่ว กรณีมีคนจองซื้อเกิน 60% ให้พิมพ์เพิ่มได้ทีละหนึ่งล้านฉบับ

กรณีการนำผู้จำหน่ายสลากมาใช้ มีข้อคิดเห็นเป็น 2 ทาง กลุ่มแรกไม่เห็นด้วย เพราะกังวลว่า อาจจะมีการทุจริต และจะเป็นการลดรอนสิทธิด้านอาชีพของคณพิการ โดยเห็นว่าระบบจำหน่ายห่วย ไบ สามารถเฉลี่ยโอกาสให้คนที่มียรายได้ไม่มากมีอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นคนพิการหรือผู้ค้ารายย่อย แต่ส่วน ใหญ่เห็นว่าสามารถแก้ปัญหาการขายสลากเกินราคาได้ และลดความเสี่ยงของผู้ค้ารายย่อยในเรื่องการ ขายเหลือ ถูกโจรลักขโมย หรือเสี่ยงอุบัติเหตุกรณีไม่มีที่จำหน่ายถาวร รวมถึงลดความเสี่ยงในส่วน สำนักงานสลาก ซึ่งปัจจุบันต้องพิมพ์สลากล่วงหน้า 5-6 งวด หากมีไฟไหม้ก็จะเดือดร้อนทั้งประเทศ ทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย ปัญหาสำคัญที่ต้องกังวลถึงคือ ผู้จะไปอยู่กับใคร ตั้งที่ไหน และส่วนแบ่งรายได้จะ จัดสรรอย่างไร

ตัวแทนสมาคมคณพิการต้องการให้จัดสรรผู้ให้คณพิการ เช่น ให้คณพิการที่ขึ้นทะเบียนเป็น ผู้ค้ารายย่อย 10-20 คน ได้โควตาผู้จำหน่ายสลาก 1 เครื่อง ใช้วิธีบริหารจัดการแบบหุ้นส่วน ส่วนการ คิดตั้งเครื่อง เป็นการวางขายสัญญา ซึ่งลงทุนครั้งเดียว กองทุนส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตคณ พิการแห่งชาติ พร้อมให้คณพิการกู้เงินคนละ 40,000 บาท ผ่อนใช้ 5 ปีโดยไม่เสียดอกเบี้ย ขณะที่กลุ่ม อื่นเสนอให้จัดสรรผู้กับ อบต. เพื่อเป็นรายได้ท้องถิ่น หรืออาจมีมาตรการให้ทุนการศึกษาหรือทำ กิจกรรมด้านสังคมกลับไปท้องถิ่นนั้น รวมถึงควรเชื่อมต่อขายสัญญากับระบบคอมพิวเตอร์เพื่อ ให้บริการอื่นๆในท้องถิ่น

หลายคนคาดหวังว่า ถ้าดำเนินหลายๆมาตรการพร้อมกันจะทำให้สังคมมีการเปลี่ยนแปลงวิถี ไม่มี การนำสลากไปขายในวัด ในโบสถ์ และการเล่นห่วยจะลดน้อยลง ต่อไปอาจจะทำเป็น one stop service คนที่จะเข้าไปใช้บริการอาจจะต้องใช้บัตรประชาชน แต่ผู้ค้าสลากจำนวนหนึ่งบอกว่า ไม่ควร คิดภาพหรือรูปแบบของห่วยผู้ ต่อไปอาจจะพัฒนาเป็นมือถือ คนขายจะเดินขายเหมือนเดิม เพียงแต่จะ ซื้อเบอร์อะไรก็กดออกห่วยเบอร์นั้นให้ หรือถ้ามีการจำกัดจำนวน(อัน) คนเป็นเจ้าของผู้ก็จะกดแต่เลข สวยๆออกมาติดขาย เลขบอดไม่กด รวมถึงคนอยากซื้อจำนวนน้อยๆ อยู่ไกลซื้อลำบาก ก็อาจจะซื้อกับ ตัวแทนที่ขึ้นทะเบียน แต่ตัวแทนไม่เอาเข้าระบบ กลายเป็นสลากหรือห่วยใต้ดิน เจ้าของผู้อาจจะ กลายเป็นเจ้ามือห่วยใต้ดินด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาการทบทวนผู้ ค่าใช้จ่ายในเรื่องการ บำรุงรักษาตู้และภาษี เหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องคิดกันต่อไป ทั้งนี้ กลุ่มผู้ค้าสลากบางท่านเสนอให้ทำ วิจัยว่า การมีห่วยไบ ห่วยผู้ มีผลต่อรายได้ประชาชาติและคุณภาพชีวิตประชากรแตกต่างกันอย่างไร นอกจากตัวอย่างภาพบวกที่มีตัวอย่างจากประเทศสเปน อยากให้ศึกษาว่าก่อนหน้านี้มีปัญหาอะไรบ้าง ไหม และน่าจะทำวิจัยประเทศที่ประสบความสำเร็จในการออกห่วยผู้ด้วย ก่อนจะพูดเรื่องเงินที่จะ เอามาเป็นรายได้ของประเทศ