

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเกิดของบ่อนการพนันครั้งแรกในประเทศไทยนั้น จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่า เริ่มต้นจากจีนอพยพได้นำการเล่นหวยเข้ามาสู่ประเทศไทยในราวปี พ.ศ. 2360 เนื่องจากในสมัยโบราณ จีนมีการเล่นหวยซึ่งเป็นการพนันที่เก่าแก่มาก วิธีการเล่นก็คือ ให้ผู้เล่นทายชื่อดอกไม้ที่เขียนไว้บนใบหวย คำว่า “หวย” ในภาษาจีน แปลว่า ดอกไม้ เมื่อมีการนำหวยเข้ามาเล่นเป็นการพนันในประเทศไทย จึงได้มีการเปลี่ยนตัวอักษรจีนเป็นตัวอักษรไทย โดยมีชื่อเรียกกันว่า หวย ก.ข.

ในระยะเริ่มต้นนั้น หวยเป็นการพนันที่เล่นกันในระหว่างคนจีนอพยพด้วยกัน ต่อมาประมาณปี พ.ศ. 2374 – 2375 ประเทศไทยประสบปัญหาฝนแล้งทำให้ข้าวขาดแคลน รัฐบาลต้องนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นห่วงว่าปัญหาล้นเกล้าทำให้เงินทองหายากและส่งผลให้รัฐบาลเก็บภาษีได้น้อยลง เจ้าสัวผู้หนึ่งซึ่งเป็นนายอากรเหล้าได้กราบบังคมทูลว่า เงินทองไม่ได้หายไปไหนแต่ประชาชนหากันเก็บออมไว้ไม่นำออกมาใช้ เพราะสมัยนั้นนิยมเก็บฝังดิน ถ้าหากจะให้ผู้คนนำเงินออกมาใช้จ่ายนั้นทำได้ก็โดยการออกหวยให้คนเล่น รัชกาลที่ 3 ทรงเห็นชอบกับเจ้าสัวผู้นี้ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2378 จึงทรงให้สัมปทานโปรดให้เจ้าสัวเป็นนายอากรหวยหารายได้ให้รัฐบาล และตั้งนายอากรหวยมีตำแหน่งขุนบาลขึ้นมา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2543, หน้า 56-57)

ระบบอากรหวยกลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่สุดแหล่งหนึ่งของรัฐบาลสยาม เป็นเวลานานกว่า 80 ปี จนถึง พ.ศ. 2445 พบว่า อากรพนันซึ่งรวมอากรหวยมีมูลค่า 4.28 ล้านบาท หรือร้อยละ 27 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลในปีนั้น (Ingram, 1971, p. 185 อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2543, หน้า 56 - 57) ส่วนประชาชนคนธรรมดาก็สามารถไปหวยได้ ดังนั้นจึงได้รับความนิยมจนกลายเป็นอาชีพที่สร้างควมร่ำรวยได้

ต่อมาสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระประสงค์จะเลิกอากรหวย แต่เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถหารายได้อื่นมาทดแทนได้ จึงทำได้เพียงจำกัดการเล่นหวย อย่างไรก็ตามการเล่นหวยได้ถูกยกเลิกไปในที่สุด ในปี พ.ศ. 2459 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2543, หน้า 57 – 58)

ในปี พ.ศ. 2473 ประเทศไทยได้มีการรวบรวมกฎหมายการพนันต่าง ๆ มารวมไว้ในที่เดียวกัน จนมีประกาศใช้ พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งกลายมาเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบัน

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง นายควง อภัยวงศ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเล่นการพนันคาสีโน โดยอนุญาตให้เฉพาะคนร่ำรวยเข้าเล่นในสโมสร แต่ปรากฏว่าผู้รับนโยบายกลับไปดำเนินการจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าเล่นได้โดยไม่คำนึงถึงฐานะของผู้เล่นแต่อย่างใด ผลเสียที่ตามมาคือ นอกจากประชาชนจะประสบปัญหาขาดแคลนอาหารการกิน รวมทั้งเครื่องใช้ต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลยังถูกมองว่ากลายเป็นตัวคอยส่งเสริมการพนันแก่ประชาชน ดังนั้นจึงได้รับการโจมตีจากสื่อมวลชนและประชาชน จนรัฐบาลต้องยุติความพยายามดังกล่าว (ทองศักดิ์ ถิ่นศรีนวล, 2529, หน้า 81)

อย่างไรก็ตาม ความพยายามเปิดบ่อนโดยถูกกฎหมายก็ยังคงดำรงอยู่จนมาถึงปัจจุบัน กระแสการเปิดบ่อนถูกกฎหมายที่ได้รับความสนใจมากที่สุดก็คือ การเปิดบ่อนคาสีโนถูกกฎหมายในเมืองท่องเที่ยว ความต้องการเปิดบ่อนถูกกฎหมายในเมืองท่องเที่ยวเกิดขึ้นจากกลุ่มสนับสนุนที่เล็งเห็นว่าธุรกิจดังกล่าวให้ผลตอบแทนสูง และมีความเสี่ยงในการขาดทุนน้อย อีกทั้งยังเป็นการดึงดูดเงินตราต่างประเทศ และลดการนำเงินออกไปเล่นการพนันในบ่อนคาสีโนในต่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่นายวิทยา บุรณศิริ ส.ส. พระนครศรีอยุธยา พรรคไทยรักไทย ในฐานะประธานอนุกรรมการศึกษาบ่อนคาสีโน เปิดเผยว่า ได้สรุปผลการศึกษาแล้ว จากการรวบรวมข้อเท็จจริงในการเดินทางไปศึกษาบ่อนคาสีโนของประเทศเพื่อนบ้าน พบว่า มีเม็ดเงินหมุนเวียนในบ่อนคาสีโนตามแนวชายแดนถึงปีละ 4-5 แสนล้านบาท แต่กรมสรรพากรยืนยันว่าไม่เคยมีรายได้จากผู้ประกอบการดังกล่าวตามแนวตะเข็บชายแดนของไทยแม้แต่บาทเดียว จึงถึงเวลาแล้วที่จะนำธุรกิจนี้ค่อออกมาทำให้ถูกกฎหมาย ดังนั้นผู้สนับสนุนเปิดบ่อนคาสีโนจึงเห็นว่าพัทธาเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการตั้งคาสีโนที่สุด เพราะมีความพร้อมทุกด้านไม่ว่าจะเป็นสถานที่ท่องเที่ยว โรงแรมที่พัก แม้แต่ข้าราชการและประชาชนก็สนับสนุน (เคลิณวิทย์, 2545, หน้า 14)

เมืองท่องเที่ยวที่ได้รับการกล่าวขวัญให้เป็นเมืองบุกเบิกการเปิดบ่อนคาสีโนถูกกฎหมายมากที่สุด ได้แก่ เมืองพัทธา เมืองพัทธาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมทั้งนักท่องเที่ยวชาวไทยและต่างประเทศมากกว่าสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนตากอากาศแหล่งอื่น ๆ เนื่องจาก (งานวิจัยและประเมินผล กองวิชาการและแผนงาน, 2545, หน้า 18-19)

1. เมืองพัทธามีรายได้จากการท่องเที่ยวถึง 39,953.76 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2544
2. เมืองพัทธามีความได้เปรียบด้านระยะทางที่ใกล้กับกรุงเทพมหานคร ท่าอากาศยานนานาชาติดอนเมือง รวมถึงสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา ซึ่งปัจจุบันให้บริการกับเที่ยวบินเหมา

ถ้าอยู่แล้ว อีกทั้งสภาพการเข้าถึงของการคมนาคมในด้านต่าง ๆ มีความสะดวกสบายเหมาะสมกับการเดินทางมาท่องเที่ยว

3. มีแนวชายหาดที่กว้างขวาง น้ำทะเลใสสะอาด และธรรมชาติที่งดงาม
4. เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่ครบวงจร ทั้งทางด้านการบันเทิง และการพักผ่อน สำหรับนักท่องเที่ยวทุกรูปแบบ
5. การให้บริการข่าวสารที่รวดเร็วและทั่วถึงแก่นักท่องเที่ยว รวมทั้งการบริการด้านการจองเที่ยวบิน รถยนต์ โรงแรม เป็นต้น

นอกจากนี้เมืองพัทยายังเป็นสถานที่จัดประชุม และจัดกิจกรรมในระดับนานาชาติอีกด้วย เช่นกัน ประกอบกับภูมิภาคนี้เป็นศูนย์รวมของธุรกิจอุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางสินค้าส่งออกและเข้า และมีผลสะท้อนถึงระบบเศรษฐกิจ สังคม และการใช้ที่ดิน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามพบว่า ยังไม่มีงานวิจัยเกี่ยวกับการเปิดบ่อนคาสิโนที่พัทยาโดยตรงเลย ยกเว้นมีเพียงข้อมูลจากการจัดทำประชาพิจารณ์เปิดคาสิโนในเขตเมืองพัทยา ซึ่งอ้างว่ามติของชาวเมืองพัทยาจากการทำประชาพิจารณ์ เห็นด้วยในการที่จะมีคาสิโนมากกว่าร้อยละ 70 (งานประชาสัมพันธ์ กองวิชาการเมืองพัทยา, 2546, หน้า 1) นายสมชาย คุณปลื้ม หรือกำนันเป๊าะ ผู้มีบทบาทในจังหวัดชลบุรี ในฐานะประธานที่ปรึกษาสภาเมืองพัทยา ได้แสดงจุดยืนสนับสนุนการเปิดบ่อนคาสิโนตามกฎหมายในเมืองพัทยาวว่า หากคาสิโนเกิดขึ้นในเมืองพัทยาได้จะทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นมาก ยิ่งในขณะนี้คาสิโนบริเวณชายแดนเกิดขึ้นมากมาย หากเมืองพัทยาสามารถเปิดสถานคาสิโนได้ก็จะทำให้เงินตราเข้าประเทศจากนักท่องเที่ยว การเปิดบ่อนจะทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนมาก หากแค่คิดพนักงานที่เข้ามาทำงาน 3 รอบ ๆ ละ 2,000 คน ก็จะมีพนักงานอยู่ในพื้นที่มากกว่า 6,000 คนแล้ว รวมทั้งลูกหลานที่อพยพเข้ามาอยู่อีก ก็คิดว่าในอนาคตจะเหมือนกับลาสเวกัส เมืองที่ไม่มีวันหลับ (อิสระชน, 2546, หน้า 11)

อย่างไรก็ตาม ข้อเรียกร้องให้เปิดบ่อนการพนันที่ตามกฎหมายที่เมืองพัทยาก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง โดยฝ่ายที่คัดค้านให้เหตุผลว่า การเปิดให้มีบ่อนการพนันตามกฎหมายในเมืองไทยจะก่อให้เกิดผลกระทบตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหายาเสพติด การฟอกเงิน ปัญหาโสเภณี ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น และแม้ว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากบ่อนการพนันจะมีจำนวนมากขนาดไหนก็ไม่คุ้มค่ากับผลกระทบและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว ท่ามกลางความขัดแย้งในแนวความคิดของทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่คัดค้านการเปิดบ่อนการพนันตามกฎหมายที่เมืองพัทยา ได้กลายเป็นข้อถกเถียงในสังคมไทยอย่างกว้างขวางที่สุดในประวัติศาสตร์การพนันของไทย

ดังนั้นสิ่งสำคัญเพื่อสร้างประสิทธิผลของนโยบายการทำการพนันให้ถูกกฎหมายก็คือในการทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมายจะเกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในด้านบวกและลบ แต่รัฐบาลจะมีมาตรการเชิงนโยบายอย่างไรในการควบคุมผลกระทบในเชิงลบ ในการศึกษาผลกระทบของนโยบายการทำการพนันให้ถูกกฎหมายนั้นจะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนในสังคมที่มีบ่อนการพนัน เนื่องจากตามกติกาประชาธิปไตย ความคิดเห็นของประชาชนมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของนโยบายสาธารณะ ดังนั้นเนื่องจากยังไม่มีงานวิจัยที่ศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากการเปิดบ่อนที่พัทยาเลย ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่อง ผลกระทบจากการเปิดบ่อนคาสีในถูกกฎหมายในความคิดเห็นของประชาชนเมืองพัทยา โดยคาดหวังว่าการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการเสนอแนะในเชิงนโยบายต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่คาดว่าจะเกิดในอนาคตจากการเปิดบ่อนคาสีในถูกกฎหมายในความคิดเห็นของประชาชนเมืองพัทยา
2. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบทางด้านสังคมที่คาดว่าจะเกิดในอนาคตจากการเปิดบ่อนคาสีในถูกกฎหมายในความคิดเห็นของประชาชนเมืองพัทยา
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการเชิงนโยบายในการจัดการผลกระทบจากการเปิดบ่อนคาสีในถูกกฎหมายในเมืองพัทยา

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตของเนื้อหาจะศึกษาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดในอนาคต (future impact) ทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในเชิงบวกและลบ
2. ขอบเขตของประชากรจะศึกษาเฉพาะประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการวิจัยจะช่วยนำเสนอมาตรการนโยบายที่มีประสิทธิผลต่อการแก้ไขผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาของการเปิดบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมาย
2. ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณานโยบายการเปิดบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายของรัฐสภาในปัจจุบัน

สมมติฐานของการวิจัย

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจจากการเปิดบ่อนกาสิโนตามกฎหมายในเมืองพัทยาแตกต่างกันตามเพศ อายุ การศึกษา สถานภาพการสมรส อาชีพหลัก และรายได้
2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านสังคมจากการเปิดบ่อนกาสิโนตามกฎหมายในเมืองพัทยาแตกต่างกันตามเพศ อายุ การศึกษา สถานภาพการสมรส อาชีพหลัก และรายได้
3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการเชิงนโยบายในการจัดการผลกระทบจากการเปิดบ่อนกาสิโนตามกฎหมายในเมืองพัทยาแตกต่างกันตามเพศ อายุ การศึกษา สถานภาพการสมรส อาชีพหลัก และรายได้

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความคิดเห็น หมายถึง ทำทิจของประชาชนที่มีต่อการเปิดบ่อนกาสิโนตามกฎหมายในเมืองพัทยา
2. ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมืองพัทยา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี
3. บ่อนการพนัน หมายถึง การเล่นการพนันตาม พ.ร.บ. การพนันประเภทบัญชี ก. กฎหมายไม่ออกใบอนุญาต ซึ่งมีเจ้ามือรับกินรับใช้ และมีเจ้าบ้านเป็นผู้จัดสถานที่ให้มีการเล่นในลักษณะถาวร
4. บ่อนกาสิโนตามกฎหมาย หมายถึง บ่อนการพนันที่ดำเนินงานภายใต้การรับรองของกฎหมาย โดยไม่ถือว่าเป็นความผิด
5. ผลกระทบ หมายถึง ผลการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม
6. ผลกระทบทางเศรษฐกิจ หมายถึง ผลที่เกิดจากบ่อนการพนันที่มีต่อรายได้ การใช้จ่าย และการครองชีพของผู้เล่นการพนัน นักท่องเที่ยว และประชาชนในท้องถิ่น
7. ผลกระทบทางสังคม หมายถึง ผลที่เกิดจากบ่อนการพนันในเรื่องของอาชญากรรม ยาเสพติด โสเภณี การฟอกเงิน ปัญหาหนี้สิน และปัญหาครอบครัว
8. ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดในอนาคต (future impact) หมายถึง ผลตามมาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายเปิดบ่อนกาสิโนตามกฎหมาย