

**แนวทางบริหารจัดการกองทุน
และมาตรการป้องกันและลดผลกระทบ
จากการพนันที่ใช้รายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล**

โดย
รณวิทย์ สิมะเสถียร

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ
โดยแผนงานการขับเคลื่อนสังคมและนโยบายสาธารณะ
เพื่อลดผลกระทบจากการพนัน สนับสนุนโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)





สลากกินแบ่งรัฐบาล
THAI GOVERNMENT LOTTERY

สลากกินแบ่งรัฐบาล
THAI GOVERNMENT LOTTERY

259851

259851
THAI GOVERNMENT LOTTERY

สลากกินแบ่งรัฐบาล
THAI GOVERNMENT LOTTERY

สลากกินแบ่งรัฐบาล
THAI GOVERNMENT LOTTERY

259851
THAI GOVERNMENT LOTTERY



แนวทาง

บริหารจัดการกองทุนและมาตรการป้องกัน และลดผลกระทบจากการพนันที่ใช้รายได้จากสลากกินแบ่ง

ความเป็นมา

การพนันถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการพนัน พ.ศ. 2478 แม้สังคมส่วนหนึ่งจะเห็นด้วยที่จะให้การพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย สามารถดำเนินการได้โดยอยู่ภายใต้ระเบียบหรือกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อสร้างการกระจายรายได้และทำให้เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังเป็นข้อถกเถียงถึงผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงการป้องกันการกระทำผิดทางอาญาอื่นที่สืบเนื่องจากธุรกิจพนัน เช่น การฟอกเงิน เป็นต้น

จากการสำรวจของคณะเศรษฐศาสตร์ และสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ.2556 พบว่า กว่าร้อยละ 75 เคยเล่นพนัน โดยเริ่มจาก หวยใต้ดิน (ร้อยละ 14.1) และ 25 - 34 ปี (ร้อยละ 11) ผู้เล่นการพนันตั้งแต่อายุน้อยมีแนวโน้มจะเล่นการพนันในวงเงินที่สูงกว่าผู้ที่เริ่มเล่นการพนันเมื่ออายุมากขึ้น และมีโอกาสติดการพนันสูงกว่าผู้เริ่มเล่นพนันเมื่ออายุสูงขึ้น

มูลนิธิสตรี-สุขภาพดี มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และภาคีเครือข่ายได้จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะด้านการลดผลกระทบจากการพนันต่อรัฐบาลว่า **รัฐควรกำหนดให้การพนันเป็นปัญหาสาธารณสุข (Public Health Issue) ที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง** ควรมีมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาการพนัน (GAM CARE) และให้ความสำคัญกับข้อมูลวิชาการเพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาการพนันให้แก่เด็กและเยาวชนในระยะเริ่มต้น (Early Intervention) และประกาศเป็นแนวทางการบริการสาธารณสุข (Public Health Service Approach) ให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้พัฒนาแผนระดับชาติในการต่อสู้กับปัญหาการพนัน โดยการส่งเสริมสุขภาพ ให้การศึกษา การป้องกัน ความช่วยเหลือ และให้บริการสาธารณสุขแก่ผู้มีปัญหาการพนันอย่างเป็นระบบ

ที่ผ่านมา แม้จะมีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันมากมาย แต่ก็ยังขาดหลักฐานการประเมินผลทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้ ทำให้ไม่มีคู่มือปฏิบัติตามมาตรฐาน (Standard Best Practice Guideline) เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันจากปัญหาเสี่ยงอื่นๆ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาติดสุรา และสุขภาพทางเพศที่มีแนวปฏิบัติ (Best Practice) ที่อิงรูปแบบสาธารณสุข (Public Health Model) ที่ได้รับการประเมินผลประสิทธิผลอย่างเป็นวิทยาศาสตร์

การประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ 7 มีมติให้ “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในฐานะผู้ประกอบกิจการการพนันตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลาก

กินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ต้องรับผิดชอบสนับสนุนทรัพยากรและงบประมาณในการจัดให้มีระบบสงเคราะห์ ช่วยเหลือเยียวยาแก่เด็กเยาวชน และครอบครัวจากปัจจัยเสี่ยงในการเล่นการพนัน”

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการพนัน (Problem Gambling) ที่ต้องมีกลไกให้ผู้ประกอบการ มีความรับผิดชอบต่อ



ต่อสังคม และส่งเสริมให้มีการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบต่อสังคม อย่างน้อยที่สุด ผู้ประกอบการต้องมีส่วนในการสนับสนุนงานวิจัยที่เกี่ยวกับการศึกษาป้องกัน และบำบัดเยียวยา ปัญหาการพนัน ให้แก่สาธารณะ ให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายจากการพนันและการเล่นพนันอย่างปลอดภัย สนับสนุนให้มีการบำบัดเยียวยาแก่ผู้ที่มีปัญหาการพนันและมาตรการป้องกันผลกระทบ เพื่อให้การจำหน่ายลอตเตอรี่เป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม

เพื่อจัดทำข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาลในการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน จึงได้มีการศึกษาวิจัย มาตรการเพื่อการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนันใน 5 ประเทศ ที่ธุรกิจการพนัน เป็นสิ่งถูกกฎหมาย ได้แก่ สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดาและสหรัฐอเมริกา

การศึกษาวิธีการจัดการปัญหาในสหราชอาณาจักร



สืบเนื่องจากกระทรวงสื่อและกีฬา (Department of Media and Sport : DCMS) แห่งสหราชอาณาจักรซึ่งมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ แก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการพนันได้ร้องขอต่อ รัฐบาลอังกฤษ เพื่อขออนุญาตจากคณะกรรมการ การพนัน (Gambling Commission) ทำวิจัยเรื่อง ปัญหาที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพนันในปี ค.ศ. 2007 จากการวิจัยดังกล่าว DCMS สรุปว่า ควรมี การจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อพัฒนากรอบยุทธศาสตร์ และลำดับขั้นตอนในการจัดการกองทุนในการ ทำการวิจัย การให้การศึกษา การป้องกันและ รักษาบำบัดเยียวยาปัญหาจากการพนัน

The Responsible Gambling Strategy Board (RGSB) จึงถูกตั้งขึ้นในปี ค.ศ.2008 เป็นองค์กรอิสระประกอบด้วยผู้ชำนาญการด้านต่างๆ 11 คน (รวมประธานบอร์ด) มาจากแต่งตั้ง ของคณะกรรมการการพนัน มีวาระ 2-3 ปี และอาจได้รับการต่ออายุอีกไม่เกิน 3 ปี ทำหน้าที่ให้ คำแนะนำแก่คณะกรรมการการพนันและกระทรวงสื่อและกีฬา (DCMS) ในการวางกรอบยุทธศาสตร์ และขั้นตอนการจัดการกองทุนดังกล่าว



RGSB ได้เสนอต่อคณะกรรมการการพนันว่า กองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นต้องทำหน้าที่สนับสนุน ให้เกิดการเล่นการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ (Responsible gambling) ซึ่งปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ คือ

- 1) ความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการ คือ ผู้ประกอบการทุกรายต้องมีความรับผิดชอบในการประกอบการด้วยการให้บริการผลิตภัณฑ์การพนันที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม
- 2) ความรับผิดชอบของผู้เล่นการพนัน คือ ผู้เล่นต้องสามารถควบคุมการเล่นของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นวงเงินที่จะเล่น ช่วงเวลา และวิธีการที่ตนเองควรยุติการเล่น หากเกินขอบเขตที่ควร

ในทางตรงกันข้าม หากผู้ประกอบการเสนอผลิตภัณฑ์ที่ล่อตาล่อใจเพื่อให้คนอยากเข้ามาเล่นการพนันมากเกินไป หรือหากผู้เล่นไม่สามารถควบคุมการเล่นพนันของตนให้อยู่ในขอบเขตที่ควรได้ ก็ถือเป็น “ปัญหาจากการเล่นการพนัน (Problem gambling)” ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องควบคุมไม่ให้เกิดเหตุเช่นนั้น ดังนั้น คณะกรรมการการพนันต้องให้คำแนะนำแก่รัฐเพื่อจัดการปัญหาจากการเล่นการพนัน ใน 3 แนวทางคือ

- 1) การศึกษาวิจัย
- 2) การให้การศึกษากับสังคมเพื่อให้รู้เท่าทันการพนันและสร้างภูมิคุ้มกัน
- 3) การบำบัดรักษาและการเยียวยาปัญหาจากการพนัน

จากกรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดให้ “สร้างการพนันที่รับผิดชอบต่อสังคม” ประเด็นที่คณะกรรมการการพนันต้องให้ความสนใจคือ ทำอย่างไรผู้เล่นจึงจะไม่เล่นการพนันจนขาดความรับผิดชอบ ดังนั้น การเร่งสร้างความตระหนักรู้แก่ผู้เล่น พร้อมๆ กับการบำบัดรักษาผู้ที่มีปัญหา

จากการพนันจึงเป็นแนวทางสำคัญ ซึ่งการทำวิจัยจะช่วยบ่งชี้ว่า การให้การศึกษา การป้องกัน พร้อมทั้งการเฝ้าระวังนั้นให้ผลเป็นที่น่าพอใจหรือไม่ นอกจากนี้ ผลการศึกษายังจะสามารถสะท้อนให้เห็นการควบคุม การบริหารจัดการ และแนวทางการควบคุมการให้บริการการพนันที่รับผิดชอบต่อสังคมได้

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาการพนันไม่อาจกระทำอย่างแยกส่วนได้ ต้องบริหารจัดการอย่างเป็นองค์รวมเริ่มจากการวิจัยเพื่อศึกษาหาข้อมูลเหล่านี้

1) การมีส่วนร่วมในการพนัน (Gambling Participation) ซึ่งครอบคลุมไปถึงนิยามและ การมีส่วนร่วมในการเล่นการพนัน จำนวนผู้เล่นการพนัน และความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมของการพนันต่างๆ

2) ภูมิหลังของผู้เล่นการพนันในด้านสถานภาพของเศรษฐกิจและสังคม

3) ความถี่ในการพนัน ขนาดของการเล่นพนันที่มีผู้เล่นโดยสม่ำเสมอ

4) ปัญหาที่เกิดจากการพนันที่ส่งผลกระทบต่อผู้เล่น โดยจำแนกเป็นภูมิหลังทางเศรษฐกิจ สุขภาพ แบบแผนการดำเนินชีวิต และลักษณะของครอบครัว (life style and familial characteristics)

5) เหตุผลในการเล่นการพนัน

6) ทศนคติต่อการพนัน

ขณะเดียวกัน คณะกรรมการฯ ก็ต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ เป็นผู้ให้บริการที่ดีในการให้บริการการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ พร้อมทั้งต้องตรวจสอบ และ ประเมินผลการทำงานของโครงการต่างๆ ที่ได้รับทุนไปเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ และมูลค่าของทุน ที่ให้ไปให้เกิดประโยชน์สูงสุด

Responsible Gambling Fund (RGF):

RGF เป็นองค์การกุศลที่ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.2009 เพื่อทำหน้าที่จัดสรร เงินทุนสำหรับการทำวิจัย การศึกษา การให้ความรู้และการบำบัดรักษาผู้มีปัญหาเกี่ยวกับการพนัน โดยทำงานร่วมกับ

1) The GREaT Foundation ซึ่งมีหน้าที่หาทุน โดยมาจากเงินบริจาคของผู้ประกอบการในธุรกิจการพนัน

2) The Responsible Gambling Strategy Board (RGSB) ทำหน้าที่กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ในการทำการวิจัย การให้การศึกษา การป้องกันและการรักษาบำบัดเยียวยาปัญหาจากการพนัน

ภารกิจหลักของ RGF คือ จัดสรรเงินทุนสนับสนุนการวิจัย (Research) ให้การศึกษาและบำบัด (Educational and treatment services) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพนันทุกชนิด เพื่อป้องกันและฟื้นฟูบุคคลที่อาจจะเสี่ยงหรือผู้ที่มีปัญหาที่เกิดจากการพนัน โดยการให้บริการทางด้านให้คำปรึกษาและแนะนำ และเพื่อให้มีการศึกษาและการวิจัยเพื่อที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ โดยเฉพาะจากการติดการพนัน หาสาเหตุของการพนัน และการบำบัดผู้ติดการพนันอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการตีพิมพ์งานวิจัยเพื่อสนับสนุนให้มีการพนันอย่างรับผิดชอบด้วย โดยในปี ค.ศ.2007/08 มีเงินทุนบริจาค 3.4 ล้านปอนด์ และเพิ่มขึ้นเป็น 5 ล้านปอนด์ ในปี ค.ศ.2010/11

คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (The National Lottery Commission)



ก่อนทศวรรษ 1990 มีข้อเสนอให้มีการบริหารกิจการลอตเตอรี่แห่งสหราชอาณาจักรเพื่อนำรายได้ไปใช้ในการพัฒนากิจการสังคมและกิจการการกุศล โดยในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลได้ผ่าน พ.ร.บ. ลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery Act) และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ.1994

พ.ร.บ.ดังกล่าวกำหนดให้กิจการลอตเตอรี่แห่งชาติอยู่ในความรับผิดชอบของเอกชนที่ชนะการประมูลจากรัฐ นับแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน บริษัท เครือ Camelot Group เป็นผู้ชนะการประมูล และบริหารกิจการลอตเตอรี่มาโดยตลอด ซึ่งจะสิ้นสุดสัญญาในปี ค.ศ. 2019 Camelot มีหน้าที่

- 1) พัฒนากิจการสาธารณประโยชน์ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อทางสังคม จริยธรรม และศีลธรรมอันดี
- 2) บริหารจัดการและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของลอตเตอรี่
- 3) ออกแบบรูปแบบการเล่นเกม และพัฒนาการสนับสนุนการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ลอตเตอรี่
- 4) จัดหาบริการสำหรับผู้เล่นและผู้ชนะ
- 5) สร้างเครือข่ายการขายลอตเตอรี่ ปัจจุบันมีผู้จำหน่ายปลีก 28,500 แห่ง ทั่วสหราชอาณาจักร

Camelot มีการจัดสรรรายได้จากการประกอบกิจการลอตเตอรี่ ดังนี้

ร้อยละ 50 ของรายได้ ให้แก่ผู้ถูกรางวัล

ร้อยละ 28 ของรายได้ ให้แก่กิจการสาธารณประโยชน์

ร้อยละ 12 ของรายได้ ให้แก่รัฐบาล โดยผ่านค่าธรรมเนียมจากการขายลอตเตอรี่

ร้อยละ 5 ของรายได้ เป็นค่าคอมมิชชั่นของผู้ขายปลีกรายย่อย

ร้อยละ 4.5 เป็นค่าดำเนินงาน (Operation Cost)

ร้อยละ 0.5 เป็นกำไรของบริษัทเครือ Camelot

Camelot ไม่ได้เป็นผู้จัดสรรรายได้เพื่อการกุศลโดยตรง แต่จะจัดสรรรายได้ร้อยละ 28 ให้กับ The National Lottery Distribution Fund (NLDF) โดยที่ NLDF จะเป็นผู้จัดสรรรายได้ โดยการเห็นชอบของรัฐสภาไปให้แก่ The National Lottery Distributing Bodies (NLDB's) ซึ่งมีหน้าที่อนุมัติเงินทุนให้แก่ผู้ขอทุน 15 หน่วยงาน หรือผู้สมัครที่ทำโครงการเข้าเกณฑ์การพิจารณาของ NLDB's นั้นเอง

National Lottery Distributing Bodies

NLDB's มีหน้าที่จัดสรรรายได้จากการขายลอตเตอรี่ไปสู่กลุ่มคนหรือองค์กรต่างๆ ซึ่งสามารถจัดเป็นกลุ่มได้ 6 กลุ่มดังนี้

1) The Big Lottery Fund

2) Sport Good Cause ประกอบด้วย 5 หน่วยงาน คือ Sports Councils for

England, Sports Councils for Wales, Sports Council for Northern Ireland, Sports Council for the UK, และ Olympic Lottery Distributor

3) Art Good Cause ประกอบด้วย 7 หน่วยงานคือ Arts Councils for England, Arts Councils for Scotland, Arts Councils for Wales, Arts Councils for Northern Ireland, Arts Councils of Great Britain Creative Scotland

4) Heritage Good Cause คือ Heritage Lottery Fund

5) Awards for All

6) Arts Councils National Endowment for Science, Technology and Arts (NESTA)

หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเงินมากที่สุดจาก NLDF คือ The Big Lottery Fund ซึ่งได้รับการจัดสรรสูงถึงร้อยละ 50 ของเงินที่จัดสรรให้สาธารณประโยชน์ (ร้อยละ 28) The Big Lottery Fund ก่อตั้งเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 2006 จากการควบรวมหน่วยงานจัดสรรรายได้จากลอตเตอรี่เพื่อประโยชน์สาธารณะสองหน่วยงาน คือ National Lotteries Charities Board และ The New Opportunities Fund เข้าด้วยกัน โดยมีสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อสาธารณประโยชน์ (มากกว่า 4.4 พันล้านปอนด์) ในปี ค.ศ. 2010-11 ดังนี้

ร้อยละ 50 เพื่อสุขภาพ การศึกษา สิ่งแวดล้อม และการกุศล

ร้อยละ 16.67 เพื่อกีฬา

ร้อยละ 16.67 เพื่อศิลปะ

ร้อยละ 16.67 เพื่ออนุรักษ์มรดก (Heritage)

จากรายงานประจำปีของ The National lottery Commission รายงานว่า ปี ค.ศ. 2010-2011 รายได้มากกว่า 1.6 พันล้านปอนด์ ถูกนำไปในกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ผ่านโครงการต่างๆ มากกว่า 350,000 โครงการ นับแต่มีการก่อตั้งกิจการลอตเตอรี่แห่งชาติได้มีการจัดสรรเงินเพื่อสาธารณประโยชน์ประมาณ 27 พันล้านปอนด์ โดยการจัดสรรเงินทุนแตกต่างกันตามขนาดของโครงการ ตั้งแต่ 500 ปอนด์จนถึงจำนวนหลายหมื่นปอนด์ ครอบคลุมด้านศิลปะ กีฬา อนุรักษ์มรดก สุขภาพ การศึกษา สิ่งแวดล้อม และการกุศล ซึ่งมีกระจายอยู่

ทั่วไปในสหราชอาณาจักร เช่น โครงการ The Westminster Drug Project เพื่อช่วยเหลือผู้ที่เคยติดยาเสพติดให้หางานทำโดยสมัครใจ โครงการปรับปรุงการศึกษาและโอกาสในการหางานทำในไอร์แลนด์เหนือ โครงการ Bumblebee Conversation Trust โครงการ Little Havens Children's Hospices โครงการ Sport Facilities in deprived areas โครงการ preserving woodland ฯลฯ โครงการขนาดใหญ่มาก เช่น Millennium Dome

จากการศึกษากรณีการจัดสรรเงินของ RGF จะเห็นว่า การป้องกันและการลดปัญหาจากการพนัน รวมทั้งลดผลกระทบด้านต่างๆ ที่เกิดจากการพนัน ตลอดจนการบำบัดและรักษาเป็นเรื่องยากและมีอุปสรรคมากมาย งานวิจัยที่มีมาตรฐานและข้อมูลที่เชื่อถือได้น่าจะเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาจากการพนัน RGF จึงตั้งใจที่จะพัฒนาข้อมูล (หลักฐาน) ที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการพนัน และผลกระทบด้านลบอื่นๆ นอกจากนี้ยังสนับสนุนการวิจัยเพื่อหาวิธีบำบัดป้องกัน ศึกษา และควบคุมให้ผู้เล่น เล่นการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ และผู้ประกอบการพนันทำธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ โดยได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยที่สำคัญ คือ

- 1) ให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาระดับปริญญาเอกเพื่อทำวิทยานิพนธ์
- 2) สนับสนุนแก่บุคคลและหน่วยงานทำวิจัย และรวมทั้งตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานวิจัย
- 3) สนับสนุนให้มีการศึกษาและสร้างความตระหนักรู้แก่สาธารณะเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อให้มีการเล่นการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ

นอกจากนั้น RGF ยังให้เงินสนับสนุนโครงการการรักษาและการแนะนำบุคคลที่มีปัญหาการติดการพนันทั่วสหราชอาณาจักร (ผ่านหน่วยงานระดับชาติและระดับท้องถิ่น) โดยผู้ให้บริการที่สำคัญ เช่น National Gambling Helpline, Clinical Government Review, National Occupational Standards for Gambling-Related Harm, Gambling-related harm interventions training for Primary Case Staff เป็นต้น

ผลที่ได้รับจากการบริหารจัดการรายได้จากการพนันในสหราชอาณาจักร

สามารถจำแนกได้อย่างน้อย 2 ประการ คือ

1.) การจัดสรรเงินทุนในรูปการทำประโยชน์แก่สังคม

The National Lottery Commission เป็นหน่วยงานที่ระดมเงินทุนเพื่อ Good Causes ให้มากที่สุด ซึ่ง Camelot Group ได้จัดสรรรายได้ร้อยละ 28 ของรายได้ทั้งหมด ในปี ค.ศ.2010 มีมูลค่าสูงถึง 1,655.3 ล้านปอนด์ เพิ่มขึ้นจาก 1,588 ล้านปอนด์ ในปี ค.ศ. 2009 ซึ่งเงินที่ได้รับการจัดสรรในปี ค.ศ. 2010/11 ผ่าน National Lottery Distribution Fund ถูกนำไปใช้ในกิจการต่างๆ ด้านสุขภาพ การศึกษา สิ่งแวดล้อม กีฬา ศิลปะ และการอนุรักษ์มรดก

ผลลัพธ์ที่ได้จากโครงการต่างๆ จึงมีผลกระทบด้านบวกต่อสังคม เช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผ่านการศึกษา สุขภาพ และกีฬาด้วยรายได้นอกงบประมาณ ซึ่งเป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐและเพิ่มรายได้ โดยมีส่วนช่วยการพัฒนาสังคมอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีการจัดสรรเงินเพื่อนำไปใช้ในการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การอนุรักษ์มรดก ซึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อสนับสนุนให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับหนึ่งนั่นเอง เงินทุนข้างต้นได้นำไปใช้ทั้งในระดับประเทศ ชุมชน และท้องถิ่น จึงมีผู้ได้รับผลประโยชน์อย่างกว้างขวางทั่วไป

อย่างไรก็ตาม มีข้อวิจารณ์มากมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินทุนที่ไม่เหมาะสมเช่นกันว่า เงินทุนมักจะกระจุกตัวอยู่ในย่านที่มีฐานะดีกว่าโดยเฉพาะ “ชนชั้นกลาง” เช่น ในลอนดอนรวมทั้งโครงการด้านศิลปะ (ซึ่งมักจะเป็นที่ชื่นชอบในหมู่ผู้มีฐานะ) นอกจากนี้ ทิศทางการจัดสรรเงินทุนระหว่างพื้นที่ต่างๆ ก็มีแนวโน้มที่จะไม่เท่าเทียมกันคือ พื้นที่ที่มีการเล่นลอตเตอรี่อยู่ในระดับสูงได้รับการจัดสรรเงินทุนและจำนวนโครงการที่น้อยกว่าในย่านที่มีการซื้อขายลอตเตอรีน้อยกว่า มีการจัดสรรแก่กีฬาโอลิมปิก 2012 ซึ่งกรุงลอนดอนจะเป็นเจ้าภาพมากเกินไป จนทำให้เงินทุนสนับสนุนในกิจการ Good Causes ด้านอื่นลดลงมากกว่าร้อยละ 50

นอกจากนี้ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับต้นทุนในการบริหารกิจการลอตเตอรีอยู่ในระดับสูงเกินไปและเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ต้นทุนการบริหารจัดการเท่ากับ 145 ล้านปอนด์ ในปี ค.ศ. 2003 เป็น 205 ล้านปอนด์ ในปี ค.ศ.2005 ในขณะที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินเพื่อสาธารณประโยชน์คือ The Big Lottery Fund ซึ่งในปี ค.ศ.2008 มีพนักงานเพียง 1,003 คน แต่มีค่าใช้จ่ายสูงถึง 77 ล้านปอนด์ (ร้อยละ 13 ของงบประมาณทั้งหมด)

2.) การจัดสรรเงินทุนเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาที่เกิดจากการพนัน

RGF ซึ่งมีหน้าที่จัดสรรเงินทุนเพื่อการวิจัย การศึกษา การบำบัดรักษา และให้คำแนะนำ เพื่อการลดและบรรเทาปัญหาที่เกิดจากการพนัน เงินทุนดังกล่าวมาจากการบริจาคของผู้ประกอบการ ในกิจการการพนันต่างๆ โดยในปี ค.ศ. 2010/11 RGF ได้จัดสรรเงิน 250,000 ล้านปอนด์ ให้ แก่ GAM Care ซึ่งมีหน้าที่ดูแลและบริหารเรื่องการบำบัดและรักษานำไปใช้ในโครงการบำบัด และรักษา (treatment) ในโครงการ treatment service and Help lines และจัดสรรเงิน 498,000 ปอนด์ ให้กับโครงการ Treatment Service ของ Gordon Moody Association และ อันดับสามได้แก่โครงการ Gambling Risk and Harm Minimisation Pilot เท่ากับ 497,500 ปอนด์

การศึกษาวิธีการจัดการปัญหาในนิวซีแลนด์

ในปี ค.ศ.2003 นิวซีแลนด์ประกาศใช้กฎหมาย Gambling Act 2003 เพื่อ ควบคุมการพนัน ซึ่งรวมกฎหมายสองฉบับคือ Gaming and Lotteries Act 1977 และ Casino Control Act 1990 เข้าด้วยกัน แต่การพนันที่ เกี่ยวกับความเร็ว (Racing) ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายเดิมของ Racing Act 2003



Gambling Act 2003 มุ่งควบคุมการเติบโตของการพนัน ป้องกันและลดอันตรายจากการพนัน จึงอนุญาตเพียงการพนันบางชนิด พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ ลดอาชญากรรมต่างๆ พร้อมเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการควบคุมการพนัน เพื่อให้มั่นใจว่า เงินที่ได้จากการพนันจะก่อประโยชน์ให้กับชุมชน

Gambling Act 2003 กำหนดให้ Department of Internal Affairs (DIA) เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพนันทั้งหมด ยกเว้นคาสิโนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Gambling Commission ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่พิจารณาใบอนุญาตต่างๆ รับเรื่องราวร้องเรียน ส่วนลอตเตอรี่ถูกควบคุมโดย Lotteries Commission ซึ่งมีได้เป็นองค์กรอิสระเหมือนของอังกฤษ แต่เป็นหน่วยงานภายใต้การดูแลของ Crown Entity

นอกจากนี้ DIA ยังทำหน้าที่ชี้ปัญหาเกี่ยวกับ“การพนันที่มีปัญหา” โดยเป็นผู้ออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน ซึ่งมี Ministry of Health ทำหน้าที่ดูแลกองทุน และจัดการปัญหาการพนันที่มีปัญหา นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.2004

เงินทุนที่ใช้ในการสู้กับปัญหาการพนันมาจากอากร (tariff) ที่เก็บจากผู้ให้บริการการพนัน โดย The New Zealand Lottery Commission มีหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับอัตราอากรที่ควรจัดเก็บในภาพรวม และอัตราอากรที่ควรจัดเก็บกับการพนันแต่ละชนิดในระยะเวลา 3 ปี ให้กับ Ministry of Health

อากรที่ถูกเก็บก็เพื่อชดเชยให้กับรัฐบาลในส่วนของค่าใช้จ่ายที่รัฐใช้ในการป้องกันและลดภัยที่เกิดจากการพนันที่มีปัญหา โดยอัตราอากรจะคำนวณจากอัตราที่ผู้เล่นเสียไปกับการพนันชนิดต่างๆ กับอัตราค่าใช้จ่ายที่ผู้เข้ารับการบำบัดตามศูนย์ลดปัญหาจากการพนัน ซึ่ง DIA จะเป็นผู้พิมพ์สถิติจำนวนเงินที่ผู้เล่นเสียไปในแต่ละปี Ministry of Health จะเป็นผู้พิมพ์อัตราค่าใช้จ่ายที่ผู้เข้าขอรับการช่วยเหลือจากศูนย์แก้ปัญหการพนัน และ The New Zealand Legislation จะเป็นผู้พิมพ์ Gambling Act ซึ่งกำหนดสูตรในการคำนวณอากร ซึ่งทั้งหมดนี้จะช่วยให้สังคมเข้าใจปัญหาที่เกิดกับผู้เล่น ครอบครัว และผลกระทบต่อสังคมโดยรวมได้ดียิ่งขึ้น

Ministry of Health และ DIA ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันและลดปัญหาการพนันที่มีปัญหา ดังนั้น หน่วยงานระดับประเทศและหน่วยงานระดับท้องถิ่นทุกแห่งจะมียุทธศาสตร์ในการควบคุมการพนัน ซึ่งยุทธศาสตร์เหล่านั้นจะถูกทบทวนทุกๆ 3 ปี และชุมชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ป้องกัน และลดปัญหาการพนันที่มีปัญหา การจะเปิดให้บริการ ขออนุญาต การขอเพิ่มตู้เกม หรือกิจกรรมการพนันต่างๆ ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจ ซึ่งจะพิจารณาจากยุทธศาสตร์ที่วางไว้แล้วอย่างดียิ่งก่อนเท่านั้น



The Lotteries Commission:

คณะกรรมการ The Lotteries Commission ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และแนวทางการบริหารจัดการการจำหน่ายลอตเตอรี่ทั้งหมด คณะกรรมการมีทั้งหมด 5 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรี Ministry of Internal Affairs ภายใต้บทบัญญัติของ

มาตรา 240 และ 241 ของ Gambling Act 2004 มีวาระคราวละ 3 ปี โดย Chief Executive และทีมบริหาร ได้แก่ Chief Technology Officer, General Manager Retail Sales, Head of Marketing, Chief Financial Officer และ Head of Communication and Government Relations จะรับผิดชอบการบริหารงานรายวัน

คณะกรรมการฯ มีหน้าที่กำหนดให้สถานประกอบการ/บริการทุกแห่ง มีเครื่องหมายเตือนผู้เล่นเรื่อง

1. กระตุ้นให้ผู้เล่นทุกคนควรเล่นการพนันในระดับที่ตนเองจะรับภาระได้
2. คำแนะนำกรณีที่มีปัญหา “การพนันที่มีปัญหา”

นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ยังต้องส่งเสริมให้มีการตระหนักถึงภัยของการพนัน โดยให้การฝึกฝนและให้ความรู้แก่พนักงานในสถานประกอบการการพนัน เพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้เล่นทุกคนได้เข้าใจถึงปัญหาที่อาจเกิดจากการพนัน เช่น

1. พนักงานต้องพร้อมที่จะรับมือกับผู้เล่นที่เชื่อว่า อาจตกอยู่ในภาวะลำบากจากการเล่นการพนัน
2. ให้ข้อมูลแก่ผู้เล่นเกี่ยวกับลักษณะของผู้เล่นที่มีปัญหา
3. ให้ข้อมูลกับผู้เล่นในเรื่องความเสี่ยง และผลลัพธ์ที่เกิดจากการพนันที่มีปัญหา
4. ให้ข้อมูลผู้เล่นเกี่ยวกับบริการที่เกี่ยวข้องกับการพนันที่มีปัญหา
5. เตือนผู้เล่นให้ทราบว่า คณะกรรมการฯ อาจปฏิเสธการเล่น/วางเดิมพันของผู้เล่นการพนันคนนั้น หากผู้เล่นคนนั้นมีแนวโน้มที่จะมีปัญหา

อย่างไรก็ตาม องค์กรที่กฎหมายกำหนดให้ทำหน้าที่ควบคุมการจัดสรรเงินกองทุน คือ Lottery Grants Board ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของ DIA โดยที่กฎหมายกำหนดให้ **Lottery Grants Board** ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรทุนเพื่อประโยชน์ของชุมชน โดยจัดสรรทุนให้กับ : Creative New Zealand, New Zealand Film Commission และ Sport and Recreation New Zealand

คณะกรรมการของ Lottery Grants Board มี 6 คน อันประกอบด้วย รัฐมนตรีกระทรวง Internal Affairs นายกรัฐมนตรีหรือตัวแทน ผู้นำฝ่ายค้านหรือตัวแทน และสมาชิกของชุมชนอีก 3 คน ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ โดย Governor General of New Zealand (ตัวแทนของสถาบันกษัตริย์อังกฤษในนิวซีแลนด์) เป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีวาระคราวละ 3 ปี

โครงการที่ Lottery Grants Board ให้อำนาจเป็นโครงการที่สนับสนุน หรือสร้างความสามารถของชุมชนให้พึ่งพาตนเองได้ สร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง หรือสร้างโอกาสให้กับสังคม สร้างการมีส่วนร่วมในชุมชนหรือศิลปวัฒนธรรม และลด หรือขจัดสิ่งกีดขวางในการเข้าไปมีส่วนร่วมของชุมชน



ในปัจจุบัน มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินกองทุนจากลอตเตอรี่ทั้งหมด 17 คณะกรรมการ และ 2 คณะกรรมการย่อย โดยให้ทุนแก่กิจกรรมที่แตกต่างกันไป เช่น โครงการที่กระตุ้น หรือสนับสนุนการพึ่งพาตนเองแก่ชุมชน อาคารที่เอื้อประโยชน์ และมีความยั่งยืน ถาวร หรือสร้างโอกาสให้กับสังคม พลเมือง หรือการมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม และลด หรือขจัดอุปสรรคต่างๆ อันอาจขัดขวางการเข้ามีส่วนร่วม

โดยสรุป Gambling Act 2003 ของ New Zealand มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ก) ควบคุมการเติบโตของการพนันทุกประเภท
- ข) ป้องกันและลดพิษภัยที่เกิดจากการพนัน
- ค) อนุญาตให้มีการพนันเฉพาะบางอย่างที่รัฐเห็นว่าพิษภัยน้อย ควบคุมได้ และห้ามการพนันชนิดอื่น ๆ
- ง) ทำให้ “การพนันอย่างมีความรับผิดชอบ” เป็นจริง
- จ) ทำให้เกิดการพนันที่ยุติธรรม และซื่อสัตย์
- ฉ) ลดอาชญากรรม
- ช) สร้างความมั่นใจให้ได้ว่า เงินที่ได้จากการพนันต้องสร้างประโยชน์ให้สังคมและชุมชน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้สังคมโดยรวมมีบทบาทในการตัดสินใจในกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพนัน

การศึกษาวิธีการจัดการปัญหาในออสเตรเลีย

เนื่องจากแต่ละรัฐต้องหารายได้เอง ทำให้เกือบทุกรัฐพึ่งพารายได้มาจากการพนัน ประเด็นสำคัญคือ การพนันที่มีปัญหา (Problem gambling) และการพนันจากแหล่งที่ห่างไกล (Remote Gambling) ดังนั้น ในปี ค.ศ.2001 รัฐสภาออสเตรเลียจึงออกกฎหมาย Interactive Gambling Bill เพื่อห้ามการพนันออนไลน์จากต่างประเทศ ซึ่งการพนันชนิดต่างๆ ควบคุมบริหารโดยแต่ละรัฐ กรณีของการพนันที่มีปัญหานั้น แต่ละรัฐจะรับไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัดตามแนวทางของตนเอง รัฐที่น่าสนใจในการศึกษาได้แก่



เมืองหลวงของออสเตรเลีย (กรุงแคนเบอร์รา) หรือ Australia Capital Territory (ACT)

กรุงแคนเบอร์ราควบคุมการพนันโดยมอบอำนาจให้กับคณะกรรมการอิสระเรียกว่า ACT Racing and Gambling Commission ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่รับผิดชอบในการควบคุมการพนันแบบ racing gaming และ betting ทั้งหมด ทำหน้าที่

1. ควบคุมให้การพนันชนิดต่างๆ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการพนัน
2. ทบทวนบทบัญญัติของกฎหมายพนันให้ทันสมัยและเหมาะสมในการบังคับใช้
3. ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลเพื่อศึกษาผลกระทบทางด้านสังคม และเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการพนันในรัฐ
4. สอดส่องให้ผู้ประกอบการด้านพนัน และบุคคลต่างๆ ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี และค่าธรรมเนียมต่างๆ ได้ชำระภาษี และค่าธรรมเนียมอย่างถูกต้อง
5. ดำเนินกิจการต่างๆ ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ACT Gambling and Racing Commission



ACT Racing and Gambling Commission ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตตลอดสี่ประเภทต่างๆ และมีหน้าที่ตรวจสอบ และทำวิจัยถึงผลกระทบที่มีต่อสังคมที่เกิดจากการพนัน และการพนันที่มีปัญหา โดยร่วมกับ Center for Gambling Research ซึ่งสังกัด Australian National University นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังให้ทุนทำวิจัยผ่าน Gambling Research Australia องค์กรระดับประเทศ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดย Ministry of Council เพื่อศึกษา ปัญหาพนัน

The Gambling and Racing Commission ประกอบไปด้วย Chief Executive หนึ่งท่าน ซึ่งจะทำงานเต็มเวลา และมีกรรมการทั่วไปอีก 4 ท่าน ซึ่งทำงานแบบ part time หนึ่งในกรรมการทั่วไปต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ หรือมีคุณสมบัติที่เกี่ยวกับให้บริการคำปรึกษา เกี่ยวกับการพนันที่มีปัญหาแก่เหยื่อการพนัน โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งหนึ่งในคณะกรรมการเป็นประธานคณะกรรมการ มีวาระ 3 ปี และสามารถที่จะได้รับเลือกให้กลับเข้ามารับตำแหน่งใหม่ได้ ส่วน Chief Executive จะอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระตามอายุงาน

รัฐวิคตอเรีย

รัฐวิคตอเรีย มีองค์กรชื่อ Victorian Responsible Gambling Foundation ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นสำหรับช่วยเหลือผู้ที่เล่นพนันที่มีปัญหา



Victorian
Responsible
Gambling
Foundation

มีปัญหา พร้อมทั้งให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ และทำให้สังคมตระหนักถึงการพนันอย่างรับผิดชอบ องค์กรนี้จะรับผิดชอบในเรื่องของการบำบัด รักษาผู้ที่มีปัญหาจากการเล่นพนัน ให้ความรู้กับชุมชน จัดแคมเปญเพื่อให้ข่าวสารอันเป็นการสนับสนุนการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ พร้อมทั้งการทำงานวิจัยเพื่อประเมินผลว่างานที่องค์กรได้ดำเนินการไปนั้นเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

เป้าหมายขององค์กรคือการทำให้ชุมชน

1. เข้าใจธรรมชาติของการพนัน และรู้ซึ่งถึงความเสี่ยง
2. มีทัศนคติว่าการพนันคือความบันเทิงซึ่งทำให้เสียทรัพย์ และไม่ใช่วิธีหาเงินที่จะสร้างรายได้
3. กำหนดขอบเขตในการเล่น และเคร่งครัดกับขอบเขตนั้น
4. ตระหนักถึงสัญญาณเบื้องต้นแห่งการพนันที่มีปัญหา

Victorian Responsible Gambling Foundation เกิดขึ้นภายใต้ Victorian Responsible Gambling Foundation Act 2011 เป็นองค์กรอิสระ ซึ่งถือเป็นองค์กรเพื่อแก้ปัญหา การพนันองค์กรแรกในออสเตรเลีย โดยรับผิดชอบร่วมกับ Minister for Consumer Affairs, Gaming and Liquor Regulation อันมีภารกิจหลักคือ การให้การศึกษา การค้นคว้าวิจัย และการบำบัดรักษาเยียวยาเพื่อให้เกิดการพนันที่มีความรับผิดชอบ

Victorian Responsible Gambling Foundation ประกอบด้วยกรรมการ 7-11 คน โดย 3 คนมาจากการคัดเลือกของ Legislative Assembly (สภาล่าง) และ Legislative Council (สภาสูง) อีก 4 - 8 คน มาจากแต่งตั้งจาก Governor in Council (ประธานของระบบสถาบันกษัตริย์) ภายใต้คำแนะนำของ Minister for Liquor and Gaming Regulation

New South Wales

New South Wales แบ่งองค์กรกำกับดูแลการพนันเป็น 2 แห่ง คือ 1. NSW Casino Control Authority ทำหน้าที่กำกับดูแลและพิจารณาให้ใบอนุญาตคาสิโน รวมทั้งเกมต่างๆ ในคาสิโนแห่งเดียวในเมืองซิดนีย์ (ภายใต้กฎหมาย Casino Control Act 1992) 2. NSW Office of Liquor, Gaming and Racing (OLGR) ทำหน้าที่ควบคุมและพิจารณาใบอนุญาตในเกม และการพนันในรูปแบบอื่นๆ



นอกเหนือจากนั้นแล้ว OLGR จะใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติของ Australian Jockey Club Act 1873, Casino Liquor and Gaming Control Act 2007 และ Racing Administration Act 1998 (คุมเรื่องพนันกีฬา และการพนันทางโทรศัพท์ และพนันออนไลน์)

OLGR ถือเป็นสาขาหนึ่งของ New South Wales Trade and Investment และเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการพัฒนา การประกาศ และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ คลับที่จดทะเบียนขออนุญาต มูลนิธิหาทุน และกิจการธุรกิจพนัน ใน NSW

Minister of Gaming and Racing ได้จัดให้มีกองทุนเพื่อดูแลช่วยเหลือนักพนันที่มีปัญหาจากการพนัน โดยการจัดตั้ง The Responsible Gambling Fund ได้รับเงินอุดหนุนจากค่าธรรมเนียมของผู้ประกอบกิจการคาสิโนในซินิย์ เพื่อทำหน้าที่

1. ให้คำปรึกษาแก่นักพนัน ครอบครัว และเพื่อนนักพนัน ซึ่งการให้บริการนี้รวมถึงให้คำปรึกษาต่อหน้า ให้คำปรึกษาด้านการเงิน ให้คำปรึกษาออนไลน์ 24 ชั่วโมง และให้คำปรึกษาทางสายด่วน 24 ชั่วโมง
2. จัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องพิษภัยที่เกิดจากการพนัน ฟื้นฟูความเข้มแข็งของชุมชน และการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของกองทุน
3. ทำวิจัยเพื่อเพิ่มทักษะความเข้าใจในเรื่องการพนันที่มีปัญหา และให้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องพัฒนาการ และการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความพนันอย่างมีความรับผิดชอบและนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

The Responsible Gambling Fund บริหารโดยคณะกรรมการ ซึ่งจะให้คำปรึกษาแก่ Minister of Gaming and Racing โดยคณะกรรมการจะมีไม่น้อยกว่า 5 คน ทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งของ Minister of Gaming and Racing มีวาระคราวละ 4 ปี โดยเปิดโอกาสให้บุคคล หรือองค์กรต่างๆ ที่สนใจจะทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องพนันให้เข้ามาขอทุนทำวิจัยได้เสมอ นอกจากนี้ยังเชิญชวนให้เข้าร่วมโครงการให้บริการด้านการให้คำปรึกษา หรือบำบัดรักษาอีกด้วย

การศึกษาวิธีการจัดการปัญหาในแคนาดา

รูปแบบการควบคุม ดูแล กำกับการพนันในแคนาดามีลักษณะคล้ายกับของออสเตรเลีย คือ แบ่งอำนาจการควบคุมดูแลให้แต่ละจังหวัด โดยแคนาดามีทั้งหมด 10 จังหวัด ซึ่งกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมการพนันในแคนาดา คือ กฎหมายอาญา (Criminal Code of Canada) นอกจากนี้ ก็จะมีกฎหมายพินัยย่อยของแต่ละจังหวัดที่ออกมาควบคุมเป็นการเฉพาะ

ในแคนาดา การพนันถือเป็นเรื่องผิดกฎหมาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นพิเศษตามข้อกำหนดของกฎหมายอาญาแคนาดา และเป็นที่ยอมรับภายใต้อำนาจของจังหวัดต่าง ๆ



Western Canada Lottery Corporation

Western Canada Lottery Corporation (WCLC) เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ตั้งขึ้นเพื่อ บริหาร จัดการและกำกับกิจการลอตเตอรี่และ เกมต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องในฐานะตัวแทนของกลุ่ม

สมาชิกได้แก่ Alberta Saskatchewan และ Manitoba อย่างไรก็ตามก็ยังมี Yukon Territory, Northwest Territories และ Nunavut ที่เข้าร่วมในฐานะสมาชิกร่วมด้วย WCLC ควบคุมโดยคณะกรรมการที่รับการแต่งตั้งมาจากผู้บริหารงานของจังหวัดสมาชิกแต่ละแห่ง จังหวัดละสองคน

WCLC ถือเป็นองค์กรการตลาดของ Northwest Territories ในระดับภูมิภาคของ Interprovincial lottery Corporation (ILC) โดยที่ ILC ถูกตั้งขึ้น และมีอำนาจในการบริหารจัดการ และควบคุมการจัดการลอตเตอรี่ระดับชาติภายใต้กฎเกณฑ์ของ WCLC บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี จะไม่สามารถซื้อลอตเตอรี่ได้

52.1% ของรายได้จากการขายลอตเตอรี่จะถูกจัดสรรให้เป็นเงินรางวัล ค่าคอมมิชชัน ในการขายปลีก 7.0% ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของ WCLC คือ 6.8% โดยมีบวกค่าพิมพ์ เพิ่มขึ้นอีก 1% รายได้ส่วนที่เหลืออีก 33.1% เป็นรายได้ที่ส่งกลับคืนไปให้กับรัฐสมาชิกต่างๆ

Alberta

Alberta มีองค์กรชื่อ Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC) เป็นตัวแทน ของ รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการกำกับ และ ดำเนินการ โดยมีส่วนของคณะกรรมการ (ซึ่งคุมเรื่อง นโยบายและออกกฎเกณฑ์) และบริษัท (ซึ่งเป็นส่วน บริหารจัดการ) คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิก ไม่เกิน 7 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Lieutenant Governor in Council อันเป็นตัวแทนของสถาบันกษัตริย์ของ สหราชอาณาจักร ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง (Ministry Of Treasury Board and Finance) โดย Lieutenant Governor in Council จะเลือกบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นประธานที่ประชุม กรรมการ



มีวาระคราวละ 3 ปี แต่ไม่มากกว่า 3 สมัย หรือ 9 ปี องค์ประชุมของคณะกรรมการคือ สมาชิก 3 คน ภายใต้กฎหมาย Interprovincial Lottery Amendment Act 1988 ข้อ 6. รัฐมนตรีอาจใช้เงินกองทุนที่ได้จากการขายลอตเตอรี่ เพื่อการต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับสันติภาพ หรือ ศิลปวัฒนธรรม หรือ ประโยชน์อื่นๆ ที่รัฐมนตรีเห็นว่าเป็นประโยชน์กับสังคม

อย่างไรก็ตาม AGLC ได้ให้ทุนกับ Alberta Gaming Research Institute (AGRI) ในปี ค.ศ. 1988 ตามคำแนะนำของ Gaming Summit AGRI เป็นความร่วมมือกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ อันประกอบด้วย University of Alberta, University of Calgary และ University of Lethbridge มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยที่เกี่ยวกับเกมและการพนันทั้งหลายในเขต จังหวัด และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ

Saskatchewan

มีกฎหมายควบคุมการพนัน คือ Alcohol and Gaming Regulation Act 1997 โดยมี Saskatchewan Liquor and Gaming Authority (SLGA) เป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการควบคุมให้เกิดการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย รายได้หลักจากการพนันจะถูกใช้ไปเพื่อกิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดอย่างไรก็ตามในส่วน of เงินที่เหลือส่วนใหญ่จะถูกใช้ไปเพื่อการพัฒนาชุมชน และเพื่อ good causes

Manitoba

มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมการพนัน คือ The Gaming Control Act, Manitoba Lotteries Corporation Act และ the Gaming Control Local Option Act โดยมี Manitoba Gaming Control Commission เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ออกกฎเกณฑ์ และ ควบคุมการออกใบอนุญาต การดำเนินการ และแนวทางในการปฏิบัติของผู้ให้บริการ แต่ในส่วน of ลอตเตอรี่ บิงโก และเครื่องเล่นเกม จะอยู่ภายใต้การควบคุมของ Manitoba Lotteries Corporation (MLC) นอกจากนี้ MLC ยังวางยุทธศาสตร์ในเรื่องการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ พร้อมทั้งให้ทุนแก่ปัญหาผู้ที่ปัญหาจากการพนัน รายได้สุทธิจากการพนันเชิงพาณิชย์ใน Manitoba ก็จะถูกใช้ไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐบาลท้องถิ่น



Ontario

กฎหมายที่ใช้ควบคุมการพนันคือ Gaming Control Act 1992 กับ Ontario Lottery and Gaming Corporation Act 1999 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตั้งองค์กรที่กำหนดมาตรการต่างๆ ในเรื่องลอตเตอรี่และเกม และ Racing Commission Act 2000 ซึ่งมี Ontario Racing Commission เป็นองค์กรบริหาร ทำหน้าที่ควบคุมกีฬาแข่งม้า จุดน่าสนใจประการหนึ่งคือ รายได้สุทธิ 2% ที่มาจากเครื่องเล่นในคาสิโน และการแข่งขันบนลู่วิ่งจะถูกใช้เพื่อการสนับสนุนการให้บริการจากการพนันที่มีปัญหา

Quebec

จังหวัด Quebec จะออกลอตเตอรี่ของจังหวัดเอง ในชื่อ Lotto Quebec ซึ่งนอกจากลอตเตอรี่แล้ว ยังบริหารคาสิโนอีกสามแห่ง เครื่องเล่นเกม และบิงโก โดยรายได้สุทธิจะเป็นเงินทุนสำหรับประโยชน์ของจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ทุกจังหวัดของแคนาดาให้ความสำคัญในการดูแลประชาชนของตนในด้านการเล่นการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ ด้วยการใส่ใจในประเด็นหลัก 3 ประการคือ การศึกษาค้นคว้าวิจัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการพนัน การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในธรรมชาติ และพิษภัยจากการพนัน โดยเฉพาะกับกลุ่มเด็กและเยาวชน รวมถึงกลุ่มเปราะบาง ประการสุดท้ายคือการให้คำปรึกษา แนะนำผู้ที่อาจมีปัญหาจากการเล่นการพนันที่มีปัญหา การให้คำปรึกษาผ่านสายด่วน และการดูแลบำบัดรักษาผู้ที่มีปัญหาติดการพนัน



การศึกษาวิธีการจัดการปัญหาในสหรัฐอเมริกา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาโครงสร้าง หน้าที่ความรับผิดชอบ กฎระเบียบและข้อกำหนดต่างๆ ในการกำกับดูแลการพนันของคณะกรรมการควบคุมการพนัน 3 แห่ง คือ 1) คณะกรรมการการพนันแห่งรัฐเนวาดา 2) คณะกรรมการการพนันแห่งรัฐนิวเจอร์ซีย์ เนื่องจากเป็นที่ที่นโยบายการหารายได้จากการพนันใช้เป็นนโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวางและเป็นที่ที่มีประวัติศาสตร์การดำเนินการมาอย่างยาวนาน และ 3) คณะกรรมการการพนันแห่งชนพื้นเมืองอเมริกัน

รัฐเนวาดา เนวาดามีหน่วยงานควบคุมและกำกับดูแลการพนันในรัฐ 2 แห่ง คือ

1. คณะกรรมการบริหารควบคุมการพนันแห่งรัฐ (State Gaming Control Board : SGCB) ทำหน้าที่บริหารและกำกับดูแลการพนัน รับผิดชอบการออกใบอนุญาต เก็บภาษี บังคับใช้กฎระเบียบ และให้ข้อเสนอแนะ (Recommendations) เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตแก่คณะกรรมการการพนันแห่งรัฐ คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน ที่มาจากการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ มีวาระการทำงาน 4 ปี และทำงานเต็มเวลา (Full Time) และกฎหมายยังกำหนดคุณสมบัติของกรรมการดังต่อไปนี้ ต้องเป็น CPA หรือ Certified Public Accountant (C.P.A.) หรือ “ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต” 1 คน ต้องมีประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) 1 คน และต้องมีประสบการณ์การบริหารธุรกิจหรือการจัดการ (Business Administration or Management) อีก 1 คน ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งใดๆ เกิดขึ้น คณะกรรมการฯ ชุดนี้มีอำนาจชี้ขาด

2. คณะกรรมการการพนันแห่งรัฐ (State Gaming Commission: SGC) SGC ทำหน้าที่ตัดสินใจในด้านนโยบายและการกำกับดูแลการพนัน (Gaming Policy and Regulation) มีหน้าที่รับผิดชอบออกใบอนุญาต ปฏิเสธใบอนุญาต จำกัดใบอนุญาต หรือยกเลิกใบอนุญาต คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยสมาชิก 5 คน ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ โดยมีวาระการทำงาน 4 ปีและทำงานไม่เต็มเวลา (Part Time) นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับและกฎหมายอย่างเคร่งครัดอีกด้วย

การจัดสรรรายได้จากการพนันของภาครัฐ

รัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกาให้อำนาจอธิปไตยต่างๆ ในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายลอตเตอรี่ (นโยบาย ระเบียบ การจัดสรรรายได้ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติ) ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการการพนันแห่งรัฐ (State Gaming Commission) ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่เป็นอิสระ จัดตั้งตามกฎหมายของรัฐนั้นๆ



การจัดสรรรายได้จากการบ่อนคาสิโน

รัฐที่มีการเปิดบ่อนคาสิโนแบบถูกกฎหมายจะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ ของรายได้จากชนิดของเกมการพนันในบ่อน และในรูปแบบภาษี รายได้ของรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวจะกลับเข้าสู่รัฐโดยผ่านกองทุนที่ได้รับการจัดตั้งโดยคณะกรรมการการพนันแห่งรัฐ (State Gaming Commission) และกระบวนการงบประมาณของรัฐ

จากข้อมูลใน ปี ค.ศ. 2009 สหรัฐอเมริกามีรายได้จากบ่อนคาสิโนใน 12 รัฐ สูงถึงกว่า \$4.5 พันล้าน ซึ่งคาสิโนที่มีชื่อเสียงและทำรายได้มากที่สุด 2 ลำดับแรกคือ คาสิโนใน Las Vegas มลรัฐเนวาดา และคาสิโนใน Atlantic City มลรัฐนิวเจอร์ซีย์

โครงสร้างภาษีคาสิโนของรัฐเนวาดา

คาสิโนในรัฐเนวาดาจ่ายภาษีให้รัฐเป็นรายเดือนตั้งแต่ 3 - 6.25% และผู้ประกอบการยังต้องจ่ายภาษีให้รัฐเป็นเงิน 10% ของรายได้ที่เรียกเก็บจากค่าเข้าบ่อน ค่าสินค้า ค่าเครื่องดื่ม และค่าบริการอื่นๆ ที่ให้บริการในสถานประกอบการได้



โครงสร้างภาษีคาสिनอของรัฐนิวเจอร์ซีย์

คาสिनอในรัฐนิวเจอร์ซีย์จ่ายภาษีให้รัฐผ่าน 2 กองทุน คือ 1) กองทุนรายได้จากคาสिनอ (Casino Revenue Fund) ซึ่งเป็นกองทุนพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นงบประมาณในการใช้จ่ายด้านกำกับดูแลการพนันและกิจกรรมอื่นๆ ของรัฐ และ 2) กองทุนเพื่อการลงทุนและพัฒนา (Casino Reinvestment and Development Authority) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยในการพัฒนาชุมชนเมืองของรัฐ (Urban Redevelopment) ผู้ประกอบการคาสिनอต้องจ่ายเงินให้รัฐเป็นเงิน 8% ของรายได้รวม (Gross Revenue) ผ่านกองทุนรายได้จากคาสिनอ และจ่ายเงินอีก 1.25% ของรายได้รวมให้แก่กองทุนเพื่อการลงทุนและพัฒนา

การจัดสรรรายได้จากการเปิดบ่อนการพนันในพื้นที่ที่มีชนพื้นเมืองอเมริกัน

เป้าหมายของนโยบายสหพันธรัฐชนพื้นเมืองอเมริกัน (Indian Federal Policy) ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายการพนันในพื้นที่ที่มีชนพื้นเมืองอเมริกัน (Indian Gaming Regulatory Act หรือ IGRA) คือ สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของชนพื้นเมือง การพึ่งพาตนเอง และการมีรัฐบาลของชนเผ่าที่เข้มแข็งอันนำไปสู่ความสามารถในการปกครองตนเองของชนเผ่าโดยชนเผ่า มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง หรือบุคคลภายนอกเป็นผู้กำหนดอนาคตของชนเผ่า



ดังนั้น การตัดสินใจใดๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรรายได้จากการพนันจะกระทำโดยตัวแทนตามกฎหมายของชนเผ่า (Tribal Government) การจัดสรรงบประมาณรายได้จะสอดคล้องกับข้อกำหนดของ IGRA ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการพนันแห่งชนพื้นเมืองอเมริกัน (NIGC)

IGRA กำหนดให้ชนเผ่าสามารถจัดสรรรายได้จากการพนัน (Net Revenue) ไปใช้ในกิจการหลัก 5 ด้าน คือ

1. สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและโครงการของรัฐบาลชนเผ่า
2. สนับสนุนค่าใช้จ่ายในด้านความเป็นอยู่ของสมาชิกของชนเผ่า
3. สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจของชนเผ่า
4. ใช้เป็นเงินบริจาคให้แก่องค์กรเพื่อการกุศล
5. สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น

โดยจะไม่อนุญาตให้มีการจัดสรรรายได้จากการพนันไปใช้นอกเหนือจากกิจการหลัก 5 หัวข้อนี้ หรืออนุญาตให้มีการจัดสรรเงินให้แก่สมาชิกชนเผ่าได้โดยตรง (Per Capita Payment) ยกเว้นกรณีที่รัฐบาลชนเผ่ามีแผนการจัดสรรรายได้ (Revenue Allocation Plan: RAP) และได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการมหาดไทย (Secretary of the Interior) ซึ่งในกรณีดังกล่าว สมาชิกชนเผ่าที่ได้รับการจัดสรร RAP จะต้องถูกหักภาษีรายได้ส่วนบุคคล

ที่ผ่านมา โครงการภาครัฐที่ได้รับการจัดสรรรายได้จากการพนันมาใช้ตามหลักเกณฑ์ 5 หัวข้อ ดังนี้คือโครงการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ, โครงการ Daycare and early childhood development programs, Universal health care โครงการให้ความช่วยเหลือ Nutrition โครงการให้ความช่วยเหลือที่อยู่อาศัย โครงการให้เงินกู้แก่ธุรกิจขนาดเล็ก โครงการให้เงินกู้ฉุกเฉิน โครงการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย Public defender programs โครงการฝึกอบรม (Job training programs) การให้ทุนและเงินกู้เพื่อการศึกษา โครงการบำบัดการติดยาเสพติดและสุรา โครงการส่งเสริมวัฒนธรรมและภาษา โครงการกิจกรรมหลังเลิกเรียนสำหรับวัยรุ่น โครงการให้ความช่วยเหลือทางด้านพิธีกรรมฝังศพ โครงการสนับสนุนแว่นตา โครงการติดตั้งระบบศูนย์สื่อสารและคอมพิวเตอร์ และโครงการปรับปรุงอาคารและถนนหนทาง เป็นต้น



ผลที่ได้รับจากการบริหารจัดการรายได้จากการพนัน

แม้ทุกรัฐที่มีการจำหน่ายลอตเตอรี่จะมีเหตุผลที่ใช้ในการจำหน่ายลอตเตอรี่ที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็มีนโยบายในการจัดสรรรายได้ไปใช้ในกิจกรรมที่แตกต่างกัน รัฐส่วนใหญ่ (ประมาณ 16 รัฐ) กำหนดให้นำกำไรจากการจำหน่ายลอตเตอรี่ไปใช้ในการสนับสนุนด้านการศึกษา ประมาณ 13 รัฐ นำกำไรไปจัดสรรข้างบประมาณทั่วไป หรือเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การสร้างถนน สนับสนุนการสร้างสนามบิน และ มีรัฐบางรัฐใช้เงินในการสนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

มีรัฐจำนวนมากที่ใช้เงินไปในกิจกรรมมากกว่าหนึ่งด้าน แต่ก็มีรัฐจำนวนหนึ่งที่ใช้เงินไปในกิจการที่ค่อนข้างแปลกไม่เหมือนรัฐส่วนใหญ่ เช่น รัฐเพนซิลเวเนียใช้กำไรทั้งหมดจากการพนัน (ทั้งลอตเตอรี่และคาสีโน) ในการให้การสนับสนุนผู้สูงอายุ รัฐแมสซาชูเซตให้การสนับสนุนศิลปะ รัฐแมรีแลนด์และวอชิงตันใช้เงินส่วนใหญ่ในการก่อสร้างสนามบิน เป็นต้น และเป็นที่น่าสนใจว่า รัฐเนวาดา ซึ่งถือเป็นเมืองหลวงการพนันของประเทศ ไม่อนุญาตให้มีการจำหน่ายลอตเตอรี่ โดยอาจเป็นไปได้ว่าไม่ต้องการให้มีการแข่งขันกับคาสีโน

นอกเหนือจากการที่รัฐจัดสรรเงินไปใช้ในกิจการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว กฎหมายในหลายรัฐยังให้อำนาจรัฐในการหักเงินรางวัลของผู้ถูกรางวัล (Garnishment of prizes) ที่มีภาระหนี้ค้างจ่ายตามกฎหมายบางประเภท เช่น ภาษีค้างจ่าย ภาระการดูแลบุตรค้างจ่าย (outstanding child support obligations) หนี้เงินกู้การศึกษา เป็นต้น

คาสีโนในรัฐเนวาดาจ่ายภาษีให้รัฐเป็นรายเดือนตั้งแต่ 3 - 6.25% และผู้ประกอบการยังต้องจ่ายภาษีให้รัฐเป็นเงิน 10% ของรายได้เรียกเก็บในการค่าเข้าบ่อน ค่าสินค้า ค่าเครื่องดื่ม และค่าบริการอื่นๆ ที่ให้บริการในสถานประกอบการได้ รายได้จากการพนันมีสัดส่วนถึง 45% ของรายได้ทั้งหมดของรัฐ ซึ่งเป็นสัดส่วนรายได้ที่สูงที่สุดของประเทศ



ส่วนคาสีโนในรัฐนิวเจอร์ซีย์จ่ายภาษีให้รัฐผ่าน 2 กองทุน คือ 1) กองทุนรายได้จากคาสีโน (Casino Revenue Fund) ซึ่งเป็นกองทุนพิเศษที่สร้างขึ้นมาเพื่อสนับสนุนเป็นงบประมาณในการใช้จ่ายด้านกำกับดูแลการพนันและกิจกรรมอื่นๆ ของรัฐ ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 8% ของรายได้รวม และ 2) กองทุนเพื่อการลงทุนและพัฒนา (Casino Reinvestment and Development Authority) เป็นกองทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยในการพัฒนาชุมชนเมืองของรัฐ (Urban Redevelopment) ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 1.25% ของรายได้รวมตลอดเตอรี

นิวเจอร์ซีย์ เป็นรัฐที่สามารถบริหารลอตเตอรีด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ โดยมีต้นทุนเพียง 1% ของรายได้ รัฐได้รับการจัดสรรรายได้จากการขายลอตเตอรีในปี ค.ศ. 2010 มากถึง \$924 ล้าน โดยรัฐได้ใช้เงินทั้งหมดในการสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนของรัฐ และโครงการของสถาบันต่างๆ ที่รัฐให้การสนับสนุน เช่น โรงเรียนคนหูหนวก มหาวิทยาลัยให้ทุนการศึกษาโรงพยาบาล บ้านพักคนพิการที่พิการอาศัยทหารผ่านศึก และอื่นๆ ตลอดระยะเวลา 39 ปีที่ผ่านมา รัฐได้รับการจัดสรรรายได้จากลอตเตอรีมากกว่า \$19 พันล้าน



ลอตเตอรีในนิวยอร์กถือว่าเป็นลอตเตอรีที่ใหญ่ที่สุด และมีผลกำไรมากที่สุด在美国 รัฐได้รับการจัดสรรรายได้จากการขายลอตเตอรีในปีงบประมาณ ค.ศ. 2010 - 2011 เป็นเงินมากกว่า \$3 พันล้าน คิดเป็นมากกว่า 15% ของงบประมาณการศึกษาของรัฐ ซึ่งรัฐได้ใช้เงินทั้งหมดนี้ให้การสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนของรัฐ ตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา รัฐได้รับการจัดสรรรายได้จากลอตเตอรีมากกว่า \$42.5 พันล้าน



แนวทางการนำรายได้จากการพนันมาแก้ปัญหาการพนัน และลดผลกระทบอันสืบเนื่องจากการพนันในสังคม

สำหรับคนอเมริกันทั่วไป การพนันอาจเป็นเพียงแค่รูปแบบหนึ่งของการหาความสนุกสนาน แต่สำหรับคนบางกลุ่มแล้วปัญหาการติดการพนันเป็นปัญหาที่รุนแรงและควบคุมไม่ได้ ทำให้มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของตัวเอง ต่อครอบครัว และต่อสังคมอย่างใหญ่หลวง เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาทางด้านการเงิน ปัญหาการถูกไล่ออกจากงาน ปัญหาครอบครัว ปัญหาการติดสุราและยาเสพติด เป็นต้น มีการประเมินกันว่า ปัจจุบันคนอเมริกันมากกว่า 1 – 5% มีปัญหาติดการพนันขั้นรุนแรง ซึ่งนำไปสู่ปัญหาอีกมากมายหลังจากอนุญาตให้การพนันเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย ดังนี้

1. ในแอตแลนติกซิตี อัตราการเกิดอาชญากรรมเพิ่มขึ้น 320% อัตราการข่มขืน ทำร้ายร่างกาย และลักขโมยเพิ่มขึ้น 100% เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนมีการเปิดบ่อนการพนัน

2. ในเมืองเดดวูด รัฐเซาท์ดาโกตา (Deadwood, South Dakota) อัตราการเกิดอาชญากรรมเพิ่มขึ้น 40% อัตราการทำร้ายผู้เยาว์เพิ่มขึ้น 42% และอัตราการข่มขืน ทำร้ายร่างกาย และลักขโมยเพิ่มขึ้น 80% ภายใน 3 ปีหลังมีการเปิดบ่อนการพนัน

3. จากผลการศึกษาของ The National Gambling Impact Study พบว่า อัตราการหย่าร้างในกลุ่มคนมีปัญหาติดการพนันขั้นรุนแรง เมื่อเทียบกับกลุ่มผู้ไม่เล่นการพนันอยู่ที่ 53.5% และ 18.2% ตามลำดับ

4. จากข้อมูลของ Massachusetts Council for Compulsive Gambling 75% ของกลุ่มคนที่มีปัญหาติดการพนันขั้นรุนแรงมีปัญหาติดสุรา, 38% มีปัญหาติดยาเสพติด, 20% มีความพยายามในการฆ่าตัวตาย และ 10% ของสมาชิกในครอบครัวของตนเองมีความพยายามในการฆ่าตัวตาย

จะเห็นว่า การพนันมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อสังคม ถึงแม้ว่า อาจจะมีความเห็นที่แตกต่างกันบ้างในเรื่องของระดับความรุนแรงของผลกระทบ รัฐทุกแห่งที่มีการจำหน่ายลอตเตอรี่ จะมีการจัดสรรรายได้จากการพนันส่วนหนึ่งมาใช้ในกิจกรรมต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาอันเกิดจากผลกระทบจากการพนันและลดผลกระทบจากการพนันในสังคม

นิวยอร์ก ลอตเตอรี่จัดให้มีเงินสนับสนุนโครงการเล่นการพนันอย่างรับผิดชอบ (Lottery's Responsible Gaming Program) โดยมีการร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ของภาครัฐ และเอกชน ในการให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ผู้มีปัญหาการติดการพนัน เช่น ร่วมมือกับ State Office of Alcoholism and Substance Abuse Services ในการออกสปอร์ตโฆษณาทางวิทยุและโทรทัศน์ให้ความรู้กับประชาชนในเรื่องการติดการพนันในเยาวชน วรรณรงค์ไม่จำหน่ายลอตเตอรี่ให้แก่เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยการตรวจสอบอายุของผู้ซื้อจากใบขับขี่ และจัดให้มีการประชาสัมพันธ์โทรศัพท์สายด่วนให้คำปรึกษาปัญหาการติดสุราและยาเสพติดที่สถานจำหน่ายลอตเตอรี่ เป็นต้น

รัฐนิวเจอร์ซีย์จัดให้มีเงินสนับสนุนโครงการให้การศึกษาและบำบัดรักษาปัญหาคนติดการพนันผ่าน Council on Compulsive Gambling of New Jersey และ National Center for Responsible Gaming โดยจัดให้มีการรณรงค์ประจำปีไม่让孩子อายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าเล่นการพนัน และ รณรงค์ไม่ให้มีการให้ตัวลอตเตอรี่เป็นของขวัญ เป็นต้น

โดยทั่วไป รัฐที่มีบ่อนคาสีโนถูกกฎหมายจะมีกฎหมายกำหนดให้มี Self-Exclusion List ซึ่งอนุญาตให้บุคคลที่เชื่อว่าตัวเองมีปัญหาติดการพนันสามารถใส่ชื่อของตัวเองไว้ในรายชื่อ “ผู้ถูกกั้นจากการเล่นพนัน” (Self Exclusion List) โดยสมัครใจ เพื่อลบรายชื่อจาก Mailing list ที่ใช้เพื่อการตลาดและการโฆษณาของบ่อน และจะไม่สามารถแลกเงินสดจากบ่อนคาสีโนได้ในกรณีที่ได้เงินรางวัล โดยจะมีการโอนเงินรางวัลดังกล่าวไปใช้ในโครงการบำบัดและป้องกันปัญหาการติดการพนัน (Problem Gambling Treatment and Prevention Programs)

จากการศึกษาเอกสาร ไม่พบข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงความใส่ใจอย่างจริงจังของภาครัฐในการแก้ปัญหาอันเกิดจากผลกระทบจากการพนันและลดผลกระทบจากการพนันในสังคม นอกเหนือจากที่ได้กล่าวเบื้องต้นงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับการแก้ไขปัญหามีปริมาณน้อยมากไม่ถึง 1% ของรายได้ที่ภาครัฐได้รับจากการจัดให้มีการพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย



บทสรุป

จากการศึกษาแนวทางในการจัดสรรเงินรายได้ที่ได้จากการพนัน และลอตเตอรี่ประเภทต่างๆ ใน 5 ประเทศ จะเห็นว่า ประเด็นที่น่าสนใจในแนวทางการจัดการ โดยเฉพาะเมื่อเริ่มศึกษาจากประเทศที่เป็นต้นทางของการวางมาตรการคือ สหราชอาณาจักร



สหราชอาณาจักรมีการจัดตั้ง The Responsible Gambling Strategy Board (RGSB) ขึ้นในปี ค.ศ. 2008 เป็นองค์กรอิสระ ประกอบด้วยผู้ชำนาญการ ซึ่งคอยให้คำแนะนำต่อคณะกรรมการการพนัน และกระทรวงสื่อและกีฬา ในการวางกรอบยุทธศาสตร์ และลำดับขั้นตอนในการจัดการกองทุนในการทำการวิจัย การให้การศึกษา/การป้องกัน และการรักษาบำบัดเยยวยา โดยคณะกรรมการนี้ได้วางแนวทางการบริหารจัดการกองทุนว่า ควรสนับสนุนให้เกิดการเล่นการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ (Responsible gambling) ซึ่งปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการพนันอย่างมีความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัย คือ

1. ความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการ
2. ความรับผิดชอบของผู้เล่นการพนันประเภทต่าง ๆ

โดยคณะกรรมการจัดการกองทุนมีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ

- 1) ส่งเสริมให้การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาจากการพนัน
- 2) ให้การศึกษากับสังคมให้รู้เท่าทันกับการพนัน เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน
- 3) ให้การบำบัดรักษาและการเยยวยาผู้ติดการพนัน

การบริหารจัดการเช่นนี้ ถือเป็นต้นแบบของการดูแลให้เกิดการพนันที่รับผิดชอบ และการใส่ใจในการแก้ปัญหาในประเทศต่างๆ ที่จัดให้มีการพนันเกือบทั่วโลก อย่างไรก็ตาม รายได้ที่น่ามาใช้เป็นทุนในการดำเนินงานของ RGSB มิใช่เงินที่มาจากกาจำหน่ายลอตเตอรี่ แต่เป็น

เงินที่มาจากรัฐ และเงินบริจาคจากผู้ประกอบกิจการการพนัน จึงดูเหมือนว่า การบังคับใช้ผลจากการศึกษาวิจัย และการณรงค์จะไม่เป็นไปตามคาดหมายนัก นอกจากนั้น การจัดสรรดังกล่าวยังไม่ตอบสนองกับหลักการที่ว่า “ผู้ที่ก่อความเสียหาย ควรจะเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน” แต่เมื่อสังคมเสียหายจากการดำเนินการของผู้ประกอบการกลับดูเหมือนว่าผู้ประกอบการไม่ได้รับผิดชอบต่อความเสียหายนั้น

ส่วนนิวซีแลนด์นั้น ก้าวล้ำสหราชอาณาจักรไปอีกก้าวหนึ่ง คือ กำหนดให้ผู้ประกอบการ (ผู้ที่สร้างปัญหาให้กับสังคม) ต้องรับผิดชอบต่อสังคม โดยรัฐบาลนิวซีแลนด์ได้เรียกเก็บค่าอากรพิเศษจากผู้ประกอบการเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการทำการศึกษ วิจัยรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นพิษภัยจากการพนัน พร้อมทั้งการบำบัดรักษาผู้ที่มีปัญหาติดพนันอย่างมีระบบ ซึ่งการคำนวณอัตราการจัดเก็บภาษีอยู่บนพื้นฐานการตอบแทนผู้ประกอบการที่ไม่สูงเกินไป ทั้งยังมีการจัดสรรรายได้ส่วนหนึ่งเป็นเงินรางวัลเพื่อให้อยู่บนฐานที่ทุกฝ่ายต้องไม่ได้รับประโยชน์มากเกินไปจนอันอาจทำให้เกิดการพนันได้

อย่างไรก็ตาม รายได้จากการขายลอตเตอรี่ประเภทต่าง ๆ ในนิวซีแลนด์ยังคงใช้แนวทางการบริหารจัดการเช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร คือ เป็นทุนสำหรับโครงการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นสาธารณประโยชน์ หรือใช้เพื่อการส่งเสริมภาพยนตร์ศิลปะ ศิลปวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชนพื้นเมืองดั้งเดิม

ในส่วนของออสเตรเลียและแคนาดามีลักษณะที่ใกล้เคียงกันคือ การบริหารจัดการถูกแบ่งแยกไปตามรัฐ หรือจังหวัด รัฐสภาและรัฐบาลกลางกำกับดูแลได้เฉพาะในภาพรวม ไม่อาจลงถึงรายละเอียดในเรื่องการกำกับดูแลการพนัน การกำกับดูแลในเรื่องโครงการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาจากการเล่นการพนันจึงอยู่ในระดับรัฐซึ่งเกือบทุกรัฐให้ความสนใจและมีโปรแกรมการให้บริการทั้ง 3 ประการ อันเป็นแนวทางเดียวกับสหราชอาณาจักร และนิวซีแลนด์ ซึ่งอาจแตกต่างกันบ้างในเรื่องรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ แต่สาระสำคัญไม่ต่างกันมากนัก

สำหรับสหรัฐอเมริกา ซึ่งแบ่งแยกการควบคุมการพนันออกเป็นแต่ละรัฐ การควบคุมจึงไม่ทั่วถึงเช่นเดียวกันกับที่เกิดในออสเตรเลีย และแคนาดา แต่ด้วยเหตุที่การหารายได้ของรัฐบางรัฐ หรือกลุ่มของชนพื้นเมืองเดิมในบางรัฐยังพึ่งพิงกับรายได้ที่มาจากสถานพนันขนาดใหญ่ จึงทำให้เกิดการแข่งขันหารายได้จากการพนันด้วยเหตุนี้ แม้หลายๆ รัฐ และหลายๆ เมืองของสหรัฐอเมริกาจะออกมาตรการเพื่อการศึกษาวิจัย ส่งเสริมมาตรการป้องกัน และการรู้เท่าทันการพนัน ตลอดจนมีมาตรการบำบัดรักษาเยี่ยงยาที่ดี แต่จากการศึกษาพบว่า มาตรการในการรณรงค์เพื่อการต่อต้านพิษภัยจากการพนันทั้งหมดยังไม่เข้มแข็งจริงจังเท่าที่ควร ซึ่งถือเป็นเรื่องน่าเสียดาย

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ประเทศไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพนัน ส่วนหนึ่งอาจมาจากกฎหมายการพนันที่มีอายุการใช้อยาวนาน ขาดการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยทำให้คนไทยขาดความรู้ความเข้าใจว่า การพนันที่แท้จริงคืออะไร จึงทำให้ไม่รู้หลักเกณฑ์ที่จะชี้วัดว่า กิจกรรมใดน่าจะเป็นการพนัน ดังนั้นการจะกำหนดหรือหามาตรชี้วัดกำหนดดัชนีต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการพนันจึงเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและซับซ้อน

การจะกำหนดมาตรการป้องกันและบำบัดรักษาผู้ที่มีปัญหาจากการพนันจึงควรจะเริ่มจาก

1. กำหนดนิยามของคำที่มีความสำคัญต่อไปนี้คือ

- ก. นิยามและกำหนดองค์ประกอบของคำว่า **“การพนัน”** จากการศึกษานิยามคำนี้ และองค์ประกอบส่วนใหญ่ของประเทศต่าง ๆ จะเห็นว่า เหมือนหรือใกล้เคียงกัน ดังนั้น หากไทยจะนำแนวทางเหล่านั้นมาใช้ น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม รวดเร็ว และเป็นสากล
- ข. กำหนดหลักเกณฑ์องค์ประกอบและนิยามความหมายของคำว่า **“การพนันที่มีปัญหา”**
- ค. กำหนดนิยามของคำว่า **“การพนันอย่างมีความรับผิดชอบ”**

2. หากเห็นด้วยกับแนวทาง“การพนันอย่างมีความรับผิดชอบ” ก็ควรกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางที่สอดคล้องตามที่ประเทศต่างๆ กำหนด โดยเริ่มจากการกำหนดชนิดของการพนันที่รัฐจะอนุญาตหรือห้ามอย่างเด็ดขาดหลังจากนั้นก็กำหนดมาตรการควบคุมอย่างจริงจัง โดยอาจใช้วิธีการจัดเก็บอากรจากผู้ประกอบการเพื่อให้ผู้ประกอบการได้ดูแลตอบแทนและเยียวยาความเสียหายที่ตนได้สร้างให้สังคม

3. รัฐบาลควรปรับแก้กฎหมายในด้านการบริหารจัดการองค์การอย่างชัดเจนโดยรัฐจะต้องแบ่งแยกหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการออกจากกันอย่างเด่นชัด แต่องค์กรเหล่านี้ ต้องทำงานประสานกันเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหามาจากการควบคุมการพนันเป็นหลัก

4. รัฐควรออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

- ก) ศึกษาวิจัยปัญหา พร้อมทั้งหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการพนันทั้งหมด
- ข) ให้การศึกษาแก่สังคมให้เข้าใจธรรมชาติความเสี่ยง และภัยต่าง ๆ ที่เกิดจากการพนัน ทั้งนี้เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กเยาวชนและกลุ่มเปราะบาง
- ค) บำบัดรักษาและการเยียวยาผู้เล่นการพนันที่เกิดปัญหา พร้อมทั้งให้การดูแลครอบครัว และคนใกล้ชิดกับผู้มีปัญหาอย่างเป็นระบบ เข้าถึงได้ง่ายจากหลากหลายช่องทาง

5. รูปแบบขององค์กรที่กล่าวถึงข้างต้นควรเป็นองค์กรที่

- ก) ทำหน้าที่วางแผนกำหนดยุทธศาสตร์กำหนดนโยบายและกำกับดูแลปัญหาอันอาจเกิดจากการพนัน
- ข) ทำหน้าที่บริหารจัดการการออกใบอนุญาต การควบคุมดูแลผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการพนันทั้งหมด โดยองค์กรนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือภายใต้คำแนะนำขององค์กรกำกับนโยบายและยุทธศาสตร์ดังที่กล่าวข้างต้น
- ค) ทำหน้าที่วางแผนกำหนดยุทธศาสตร์กำหนดนโยบายและกำกับดูแลค้นคว้าวิจัยเพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้และการบำบัดรักษาผู้ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพนัน
- ง) ให้ทุนเพื่อการค้นคว้าวิจัย วางยุทธศาสตร์เพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ และการบำบัดรักษาผู้ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพนัน

องค์กรทั้งหมดมานี้ ต้องทำงานแบบสอดประสานกันเพื่อให้รู้เข้าใจ แก้ไขเยียวยาและหาทางป้องกันปัญหาการพนันที่อาจเกิดกับสังคมไทยได้อย่างแท้จริง.

Website:

www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/fi
www.comlaw.gov.au/Details/C201
www.gamblingcommission.govt.nz
www.justice.govt.nz
www.gamblingandracing.act.gov.au
www.olgr.nsw.gov.au
www.governor.vic.gov.au
www.responsiblegambling.vic.gov
www.publications.qld.gov.au
www.olgr.nsw.gov.au
www.gamblinghelp.nsw.gov.au
www.aglc.ca
www.lgamanitoba.ca
www.web2.gov.mb.ca
www.manitobalotteries.com
www.manitobagamblingresearch.com
www.wcllc.com
www.aic.gov.au
www.rgfund.org.uk
www.rgsb.org.uk
www.biglotteryfund.org.uk
www.gov.uk
www.gamcare.org.uk
www.business.qld.gov.au/liquor-gaming
www.dsdni.gov.uk

Research, education and treatment: An initial strategy and priorities,
October 2009, Responsible Gambling Strategy Board, UK.

Ukpga_20050019_en.pdf, Gambling Act 2005

Queensland, Wagering Act 1998, Current as a at 12 December 2014

รายงานผลการศึกษา การบริหารจัดการรายได้จากการพนันในต่างประเทศ โดย
ดร.ธีรรัตน์ พันทวี วงศ์ชนะเอนก, รณวิทย์ สิมะเสถียร, รศ.ดร. พอพันธ์ อู๋ยานนท์, อ.ดร.ธีวินท์
สุพุทธิกุล. กุมภาพันธ์ 2555

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ศึกษาทบทวนการจัดการปัญหาพนัน และผลกระทบ
ทางสังคมในต่างประเทศ” โดย ไพศาล ลิ้มสถิตย์ ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กุมภาพันธ์ 2555

โครงการข้อเสนอเชิงนโยบายกองทุนสลากเพื่อส่งเสริมและป้องกันเด็กและเยาวชนจาก
การพนัน โดย ดร.ธีรรัตน์ พันทวี วงศ์ชนะเอนก. กันยายน 2556