

คาสีโนในประเทศไทย*

Casinos in Thailand

ลือชัย วงษ์ทอง**

Luechai Wongthong

พงศ์กุลธร โรจน์วิรุฬห์***

Phongkultorn Rojviroon

ชวันส์ถ์ เจนการ****

Chavanut Janekarn



■ บทคัดย่อ

ในการศึกษาเรื่องคาสีโนในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย (1) เพื่อศึกษาการก่อเกิดนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับคาสีโนในประเทศไทย (2) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคาสีโนในประเทศไทยและในต่างประเทศ (3) เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการในการให้บริการคาสีโนในรูปแบบ Entertainment Complex และ (4) เพื่อศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต ต่อการก่อเกิดคาสีโนในประเทศไทย

จากผลการศึกษาการก่อเกิดนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับคาสีโนในประเทศไทย พบว่า ต้องกำหนดเป็นนโยบายทางด้านธุรกิจคาสีโนระดับชาติ โดยมีกระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ทำให้การพนันเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายให้รัฐบาลสามารถกำหนดควบคุม นโยบายของรัฐบาลทางด้านการจัดการธุรกิจการพนันเป็นนโยบายระดับชาติ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งในรายงานวิจัย เรื่อง “คาสีโนในประเทศไทย” (2567) สนับสนุนทุนวิจัยโดยวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

This paper is part of the project “Casinos in Thailand” (2024), Supported by Graduate School of Public Administration, Burapha University

** วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

Graduate School of Public Administration, Burapha University

*** คณะตำรวจศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

Faculty of Police Science, Royal Police Cadet Academy

**** วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University

Received: 18 November 2025 Revised: 19 February 2026 Accepted: 23 February 2026

จากผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ คาสิโนในประเทศไทยและในต่างประเทศ พบว่าการก่อเกิดสถานคาสิโนต้องมียุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการจัดการตั้งกระทรวงขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบายการพนันโดยเฉพาะการทำงานในระดับกระทรวงแต่ว่ารัฐบาลก็ยังไม่มีนโยบายใดๆ เกี่ยวกับการเปิดบ่อนการพนันเสรีอย่างเป็นทางการ นอกจากการเสนอประเด็นทางสังคมว่าต้องการที่จะนำธุรกิจการพนันที่อยู่นอกกฎหมายมาเป็นธุรกิจภายใต้กฎหมาย เช่น กรณีของ หวยใต้ดิน ได้ถูกนำมาเป็นหวยบนดินแล้ว กฎหมาย คาสิโนและความเป็นไปได้ในการนำกฎหมาย คาสิโนไปปฏิบัติในประเทศไทย การเปิดสถาน คาสิโนถูกกฎหมายจะต้องผูกขาดโดยรัฐบาล

จากผลการศึกษากระบวนการบริหารจัดการ ในการให้บริการคาสิโนในรูปแบบ Entertainment Complex พบว่า รูปแบบการพนันของต่างประเทศ ซึ่งมีการดำเนินการและประสบผลสำเร็จมาแล้ว ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา พบว่าการบริหารจัดการ ส่วนใหญ่รัฐจะใช้คณะกรรมการควบคุมการพนัน (Commission) ทำหน้าที่บริหารจัดการ การพนัน สถานคาสิโนต่างๆ ในการกำกับดูแลและควบคุม และระบบการบริหารควบคุมภายในสถานคาสิโน

จากผลการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต ต่อการก่อเกิดคาสิโน ในประเทศไทย พบว่า มีผลเสียมากกว่าผลดี ต่อเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต การนำนโยบายเปิดบ่อนคาสิโนไปปฏิบัติมีผลต่อสังคม และคุณภาพชีวิต ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน เชิงนโยบาย จริยธรรมในการทำงานลดลง ทำให้จำนวนผู้ติดการพนันมีเพิ่มมากขึ้น เกิดปัญหา

ด้านครอบครัว ปัญหาด้านสุขภาพจิตเด็ก และเยาวชนชอบเล่นการพนัน

คำสำคัญ : คาสิโน, ประเทศไทย

■ Abstract

This study examines casinos in Thailand with the following objectives: 1) to study the formation of government policies related to casinos in Thailand, 2) to examine laws concerning casinos in Thailand and other countries, 3) to analyze administrative and management systems for casino services as entertainment complexes, and 4) to investigate the economic, social, and quality-of-life impacts of the establishment of casinos in Thailand.

The findings on the formation of government policy related to casinos in Thailand indicate that casino business policy should be established as a national policy. The Ministry of Interior should play a key role in formulating government policy to legalize gambling, thereby enabling the government to regulate and control it.

The findings on laws related to casinos in Thailand and other countries indicate that the establishment of a casino requires a clear state policy and an administrative body or ministry specifically responsible for gambling policy. However, the government

has not yet formulated a concrete policy on the liberalization of casino operations. Existing social issues have mainly focused on bringing illegal gambling activities under legal regulation, as seen in the case of underground lotteries being transformed into legal lottery schemes. In this regard, the possibilities of implementing casino legislation and the operation of legal casinos in Thailand should be operated under state monopoly by the government.

The findings on administrative and management systems for casino services in the form of entertainment complexes show that the gambling models in foreign countries such as Australia, the United Kingdom, and the United States have been successfully implemented. In these countries, casino operations primarily involve a gambling commission, which is responsible for supervising, controlling, and overseeing both casino operations and internal management systems.

The findings on the economic, social, and quality-of-life impacts of establishing casinos in Thailand indicate that the negative effects outweigh the positive effects. The implementation of casino policy affects society and quality of life, leading to policy-level corruption, declining work ethics, an increase in gambling addiction, family problems, mental health issues,

and gambling behaviors among children and youths.

Keywords: Casino, Thailand

■ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศไทยการเปิดบ่อนการพนันเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ดังปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาทั่วไป พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงในอดีต ประเทศไทยเคยพยายามเปิดบ่อนอย่างถูกกฎหมายโดยอนุญาตให้เฉพาะคนที่รวยเท่านั้นเข้าไปเล่นในสโมสรได้ เพื่อหวังผลประโยชน์จากการพนันเป็นรายได้ของรัฐ แต่ในความเป็นจริงบุคคลทั่วไปสามารถเข้าไปเล่นได้โดยไม่คำนึงถึงฐานะของผู้เล่นแต่อย่างใด ผลที่ตามมาคือประชาชนที่เสียการพนันจนหมดตัวจะประสบปัญหาทางครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจมีปัญหาทางสังคม เช่น อาชญากรรมตามมาทำให้สถานศาลิโนกลายเป็นแหล่งมั่วสุมการพนันและบ่อเกิดแห่งปัญหาครอบครัว เศรษฐกิจ สังคมตามมา เมื่อมีการโจมตีจากสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป จึงทำให้รัฐบาลปิดบ่อนตั้งแต่นั้นมา มาตรการทางกฎหมายจึงกลายเป็นการควบคุมการพนันอีกครั้ง

เมื่อรัฐบาลไม่อนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันอย่างถูกกฎหมาย จึงมีผลให้ผู้ที่ชอบเล่นการพนันหันเข้าไปเล่นในบ่อนที่ลักลอบเปิดขึ้นอย่างผิดกฎหมาย บ่อนที่ลักลอบเปิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดจึงมีจำนวนมากมาย

บ่อนการพนันในต่างประเทศนั้นว่าส่งผลกระทบต่อชีวิตคนไทยอย่างมาก ได้แก่ บ่อนพนันตามแนวชายแดน ซึ่งคนไทยทั่วไปสามารถลักลอบเข้าไปเล่นการพนันอย่างสะดวก ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อคนไทย ดังปรากฏในเอกสารของสภาความมั่นคงแห่งชาติว่า “ในกรณีบ่อนตามแนวชายแดนในประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นจุดผ่านแดน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในขณะนี้ นอกจากจะเป็นเหตุของการรั่วไหลของเงินตราอย่างไม่สมควรแล้ว ยังเป็นบ่อเกิดปัญหาสังคมรูปแบบต่าง ๆ ทั้งปัญหาอาชญากรรม ปัญหาครอบครัว และปัญหาอื่น ๆ ทางชาวไทยคงไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือห้ามปรามได้เพราะเป็นเขตอำนาจอธิปไตยของประเทศเพื่อนบ้าน”

คณะผู้วิจัยมีความสนใจในการศึกษาเรื่องคาสีโนในประเทศไทย ในด้านการก่อเกิดนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับคาสีโนในประเทศไทย ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคาสีโนในประเทศไทย และในต่างประเทศ ด้านระบบการบริหารจัดการในการให้บริการคาสีโนในรูปแบบ Entertainment Complex และด้านผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต ต่อการก่อเกิดคาสีโนในประเทศไทย โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ กฎหมายการพนันในประเทศไทย แนวคิดและทฤษฎีองค์การและการจัดการ แนวคิดและทฤษฎีการบริหารการพัฒนา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผลกระทบของการเปิดบ่อนคาสีโน แนวคิดเกี่ยวกับการพนัน แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต

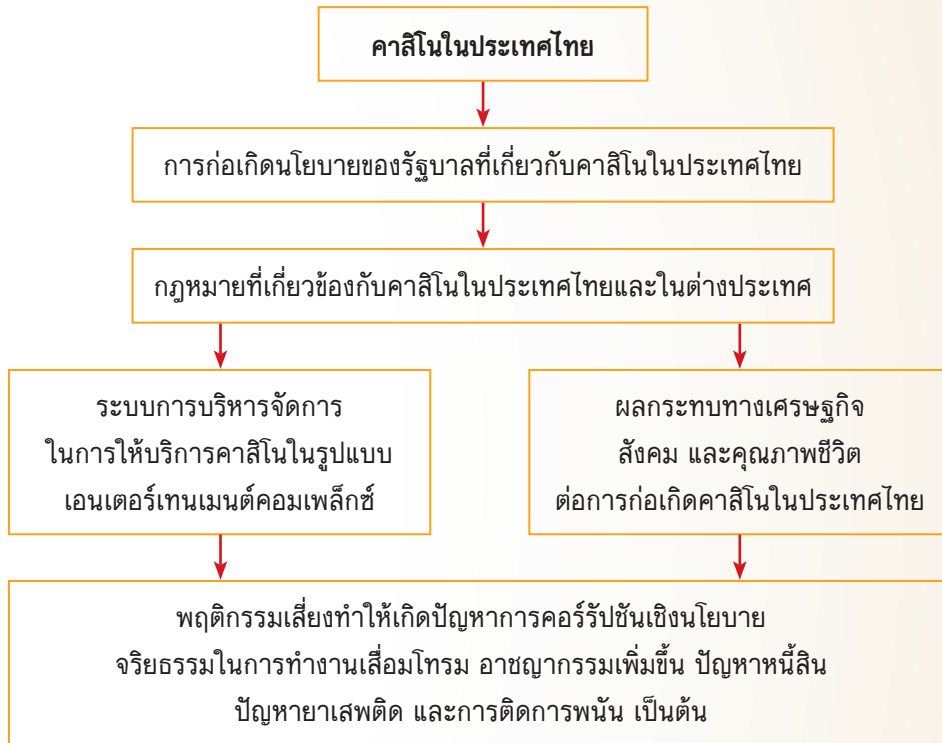
■ วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการก่อเกิดนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับคาสีโนในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคาสีโนในประเทศไทยและในต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการในการให้บริการคาสีโนในรูปแบบ Entertainment Complex
4. เพื่อศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต ต่อการก่อเกิดคาสีโนในประเทศไทย

■ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีองค์ความรู้เกี่ยวกับบ่อนคาสีโน แนวคิดเกี่ยวกับการออกกฎหมาย แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ กฎหมายการพนันในประเทศไทย แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารพัฒนาผลกระทบของการเปิดบ่อนคาสีโน แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบ แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบของการพนัน แนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้นำมาใช้ประกอบในการสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด



หมายเหตุ. จากคณะผู้วิจัย

■ ทฤษฎี และแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับการออกกฎหมายการพนันในประเทศไทย กฎหมายมีการจัดรูปแบบคล้ายคลึงกับการทำธุรกิจ โดยมีลักษณะองค์กรและเป้าหมายทางการค้าเหมือนกับในอุตสาหกรรมอื่นๆ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารพัฒนา การศึกษา ส่วนใหญ่พบความจริงที่ว่า การพนันถูกกระตุ้นโดยบริษัทและหน่วยงานของรัฐ จนกระทั่งกลายเป็นอุตสาหกรรมข้ามชาติที่ดำเนินการภายใต้ระบบที่มีความสลับซับซ้อนระหว่างชาติ

และวัฒนธรรมโลก แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบของการพนัน แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต ผลกระทบของการเปิดบ่อนคาสีโน เป็นการผสมผสาน คาสีโนที่ถูกกฎหมายเข้ากับการท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ แนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ต่อองค์กร ตั้งอยู่บนความไม่แน่นอน อาจเกิดจากปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอก และถ้าเกิดขึ้นจริงจะนำพาองค์กรไปสู่ภาวะวิกฤต ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งเชิงปริมาณ และคุณภาพ และแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบกับประชากรและการสร้างฐานข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม

■ วิธีดำเนินการศึกษา

ทำการศึกษาในลักษณะการวิจัยประยุกต์ ใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร การวิจัยเชิงสำรวจ จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ นักวิชาการภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อมวลชน และองค์กรเอกชน นำมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา แล้วนำมาเสนอข้อมูลในรูปแบบการบรรยายเชิงพรรณนาและสรุปเชิงวิเคราะห์ (Luechai Wongthong, 2024, p. 12)

■ สรุปผลการศึกษา

1. ผลการศึกษาการก่อเกิดนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับคาสีโนในประเทศไทย

รัฐบาลก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ใด ๆ เกี่ยวกับการเปิดบ่อนการพนันเสรี อย่างเป็นทางการ นอกจากการเสนอประเด็นทางสังคมว่าต้องการที่จะนำธุรกิจการพนันที่อยู่นอกกฎหมายมาเป็นธุรกิจภายใต้กฎหมาย เช่น กรณีของหอยใต้ดินได้ถูกนำมาเป็นหอยบนดินแล้ว

การเปิดสถานคาสีโนอย่างถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น น่าจะมีข้อเสียมากกว่าข้อดี แต่อย่างไรก็ตาม ก็ต้องขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลและบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน จะเป็นผู้วินิจฉัยว่าประเทศไทยควรจะเปิดเสรีบ่อนคาสีโนอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งถ้าหากคิดจะให้มีการเปิดจริง ๆ แล้ว การขอประชามติจากประชาชนจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการสังคมประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เพราะผลกระทบของการเปิดบ่อนการพนันอย่างถูกต้องนั้น แม้ว่าจะทำให้

ประเทศไทยมีเงินตราต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และรัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น และคนไทยไปเล่นการพนันในต่างประเทศน้อยลงก็ตามแต่ก็จะมีผลกระทบต่อสังคมไทยโดยรวมเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านศาสนา ศิลปกรรม และปัญหาสังคมก็อาจจะติดตามมาทั้งในประเด็นการมอมเมาเยาวชนและคนไทยที่ชอบการพนันให้หลงมัวเมาในอบายมุขจนไม่เป็นอันประกอบอาชีพสุจริต ซึ่งอาจจะเป็นผลเสียต่อประเทศในระยะยาวได้

จากการวิเคราะห์การก่อเกิดสถานคาสีโนสำหรับประเทศไทยหากมีการผลักดันให้สถานคาสีโนเปิดได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้น จะต้องกำหนดเป็นนโยบายทางด้านธุรกิจคาสีโนระดับชาติ โดยมีกระทรวงมหาดไทย ควบคุมกำกับดูแลโดยใกล้ชิดในด้านการจัดเก็บภาษี เพื่อเพิ่มรายได้ ให้แก่ประเทศและสกัดกั้นไม่ให้เงินไหลออกไปยังบ่อนการพนันรอบ ๆ ชายแดน ช่วยแก้ปัญหาการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ และทำให้รัฐสามารถเข้าจัดการควบคุมธุรกิจการพนันเถื่อนที่ลักลอบทำกันอยู่ในเวลานี้ได้มากขึ้น คัดคนเข้าเล่นด้วยเกณฑ์บางประการ เพื่อลดการกระทบกระเทือนต่อฐานะครอบครัว ตั้งใกล้แหล่งท่องเที่ยวห่างไม่เกิน 100 กิโลเมตร

การนำไปปฏิบัติเมื่อพิจารณานโยบายของรัฐบาลที่ประเทศอื่น ๆ พบว่ามีสองแนวทางหลักในเรื่องของการพนัน แนวทางแรก ได้แก่ การทำให้การพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมายและปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าของและผู้เล่นมีโทษโดยการปรับและจำคุก อีกแนวทางหนึ่ง ได้แก่ การยอมรับว่าการปราบปรามเป็นสิ่งที่ยาก เพราะต้นทุนค่าใช้จ่ายมีมูลค่าสูง การทำให้การพนันเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายเปิดโอกาสให้

รัฐบาลนำการพนันออกจากมมมิดของสังคมสามารถกำหนดควบคุม และนำรายได้บางส่วนมาใช้ เจ้าของบ่อนการพนันและนักเล่นพนันสามารถนำเงินมาช่วยเหลือสังคมแทนที่การจ่ายค่าสินบนแก่ตำรวจ

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคาสีโนในประเทศไทยและในต่างประเทศ

การเปิดสถานคาสีโนถูกกฎหมายจะต้องผูกขาดโดยรัฐบาลหรือเป็นธุรกิจการเจ้าของคนเดียว ควรจะจัดเป็นนิติบุคคลเพราะจะเสียภาษีในอัตรา 30% เท่านั้น ในขณะที่อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในส่วนของเงินได้สุทธิที่เกิน 4 ล้านบาทต้องเสียภาษีถึง 37%

การก่อเกิดสถานคาสีโน นโยบายของรัฐปัจจุบันเหตุผลใหญ่สุดที่ควรจะทำอยู่ที่ป้องกันไม่ให้เงินรั่วไหลออกนอกประเทศมากเกินไป เพราะเวลานั้นมันไหลออกทุกทิศทุกทาง ทุกวัน ทุกสัปดาห์ ตลอดทั้งปี และมากขึ้นเรื่อย ๆ ระบบเศรษฐกิจก็เหมือนร่างกายมนุษย์ถ้าเลือกไหลออกเรื่อย ๆ โดยไม่หาทางป้องกันร่างกายก็จะอ่อนแอ เม็ดเงินรั่วไหลออกไปสู่คาสีโนชายแดนเพิ่มมากขึ้น จนถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามทางเศรษฐกิจของชาติ ประเทศที่มีสถานท่องเที่ยวชื่อดังของโลก ก็มีคาสีโนที่ถูกกฎหมายจึงไม่แปลกที่ประเทศไทยจะมีบ้างแต่ต้องมีมาตรการควบคุมที่เข้มงวดกับผู้ที่เข้าเล่น เน้นนักท่องเที่ยวต่างชาติ ตั้งอยู่ห่างไกลความเจริญ เช่น ทุ่งกุลาร้องไห้

การเปิดสถานคาสีโนถูกกฎหมายจะทำให้รัฐบาลได้รายได้เพิ่มขึ้นมากมายแต่ลงทุนเพียงเล็กน้อย จึงควรมีนโยบายทางด้านการจัดการธุรกิจการพนันเป็นนโยบายระดับชาติ การจัดการองค์กรโดยให้มีหลักการและรูปแบบการบริการ

คือ มีการจัดการตั้งกระทรวงขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบายการพนันโดยเฉพาะการทำงานในระดับกระทรวงทั่วไป แบ่งออกเป็น 2 หน่วยงานสำคัญ คือ หน่วยงานที่ควบคุมดูแลด้านการพนัน ทายผลการแข่งขันและเกมต่าง ๆ และหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานทางด้านลอตเตอรี่ ซึ่งสาเหตุสำคัญที่มีการแยกหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานด้านลอตเตอรี่ออกมาต่างหากเฉพาะ

จากการพบข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ดังที่ได้มีการสรุปมาแล้วข้างต้น จึงเห็นควรเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีหรือเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ให้มีการเล่นชนิดใด ก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกาในพระราชบัญญัตินี้

การเล่นระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้หรือการเล่น ซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้จะจัดให้มีขึ้น เพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ในการเล่นอันระบุไว้ในวรรค 2 ข้างต้นนั้น จะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัด มีขึ้นหรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้ โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

การเล่นหมายเลข 5 ถึง 15 ในบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่น อื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวง ระบุเพิ่มเติมไว้แล้ว จะให้รางวัลตราความเป็นเงิน ไม่ได้ และห้ามมิให้ผู้ใดรับรางวัลที่ให้ไปแล้ว กลับคืน หรือรับซื้อหรือแลกเปลี่ยนรางวัลนั้น ในสถานงาน หรือการเล่น หรือบริเวณต่อเนื่อง ในระหว่างมีงานหรือการเล่น

โดยห้ามเล่นการพนันทุกประเภททั้งใน ที่สาธารณะและบริเวณ เว้นแต่การออกสลาก กินแบ่งรัฐบาล หรือการออกสลากเป็นครั้งคราว เพื่อการกุศล เพื่อให้สอดคล้องกับหลักทางโลก ที่ถือว่าการพนันเป็นทางแห่งหายนะ และทางธรรม ที่ประสงค์ให้ทุกคนเป็นคนดี ห้ามเกี่ยวข้องกับ การพนันเป็นอันขาด เช่นเดียวกับสาธารณรัฐ สิงคโปร์ การพนันถูกควบคุมโดยรัฐอย่าง เคร่งครัด โดยห้ามเล่น ทั้งในที่สาธารณะสถาน และที่โรงแรมเพราะการพนันเป็นการก่อให้เกิด ความรำคาญแก่สาธารณชน หรือแม้แต่ว่า ชาติตะวันตกออกกลางที่นับถือศาสนาอิสลาม เช่น รัฐคูเวต ก็ห้ามเล่นการพนันโดยเด็ดขาด

2. ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการสันนิษฐาน ตามมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดอยู่ในวงการ เล่นอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือขัดต่อ ข้อความในกฎกระทรวง หรือใบอนุญาตซึ่งออก ตามพระราชบัญญัตินี้ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นเล่นด้วย เว้นแต่ผู้ซึ่งเพียงแต่การดูการเล่น ในงานรื่นเริงสาธารณะหรือในงานนักขัตฤกษ์ หรือในที่สาธารณะสถานเพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 33 ที่ว่า ในคดีอาญาต้องสันนิษฐาน ไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และขัดต่อหลักกฎหมายอาญาที่ให้ถือว่ายังเป็น ผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำผิด รวมทั้งยังขัดต่อประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนกฎหมาย ลักษณะพยาน การที่จะลงโทษผู้ที่อยู่ด้วย ในวงเล่น ก็ให้ดำเนินในวิธีปกติเหมือนเช่น คดีทั่ว ๆ ไป เพราะกฎหมายการพนันเป็นลักษณะ ของกฎหมายอาญาอย่างหนึ่ง ซึ่งจำเลยจะต้อง ได้รับการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์อยู่ มิใช่ผลักดัน ภาระการพิสูจน์ให้จำเลย

3. ให้ยกเลิกบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแถมพก และให้รางวัล ตามมาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการ เสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการ ค่าอาชีพ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาตก่อนจึงจะทำได้ เนื่องจากไม่มี องค์ประกอบของการพนัน เพราะว่าผู้บริโภค มีแต่ทางได้แต่เพียงอย่างเดียว และสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้มีการแข่งขันโดยเสรีทางการค้า อย่างเป็นธรรม

4. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ว่าด้วยการขาย สลากเกินราคาตามมาตรา 9 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่ง ที่ออกจำหน่ายตามมาตรา 9 และที่ยังมิได้ ออกรางวัลเกินกว่าราคาที่กำหนดในสลาก เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายการพนันตาม บัญญัติมาตรานี้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนด แนวทางมิให้ผู้ขายเอาเปรียบผู้ซื้อได้ด้วยการขาย สลากเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้ในตัวสลาก

และในขณะเดียวกัน หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติ ในมาตรา 9 ทวินี้ ผู้กระทำความผิดจะต้อง ถูกลงโทษหนักกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ในปัจจุบัน

4.1 ใช้มาตรการทางด้านการธุรกิจ โดยสำนักงานสลากกินแบ่งต้องให้ส่วนลด แก่ผู้ค้าส่งมากขึ้น เพื่อให้ผู้ค้าส่งจะสามารถให้ ส่วนลดกับผู้ค้าปลีกได้ จึงจะเป็นส่วนต่าง ของกำไรที่เหมาะสม หมายความว่ารัฐจะต้องยอม เสียสละกำไรจากการขายสลากกินแบ่ง เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเอาไว้ให้ได้

4.2 ใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย โดยการเพิ่มโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย อย่างชัดเจน เพราะเมื่อสำนักงานสลากกินแบ่ง ให้ส่วนลดตามความเหมาะสมแล้ว ถ้าผู้ค้าปลีก ยังขายเกินราคาอีก ก็ต้องได้รับโทษเพิ่มขึ้น ตามที่ได้มีการแก้ไขจากมาตรการนี้

5. สำหรับการพนันที่ขอบด้วยกฎหมาย คือ การออกสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากการกุศล ทุกประเภท ที่องค์กรของรัฐจัดทำขึ้นเนื่องใน โอกาสต่าง ๆ รวมทั้งการเล่นใด ๆ ที่มีลักษณะ ของการเสี่ยงโชค ให้สำนักงานสลากเป็นองค์กร ในการรับผิดชอบ เพื่อพิจารณาอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้เล่นได้ และยังสอดคล้องกับ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่ง พุทธศักราช 2517 อีกส่วนหนึ่งด้วย

3. ระบบการบริหารจัดการในการให้บริการคาสีโน ในรูปแบบ Entertainment Complex

จากผลการศึกษาเรื่องระบบการบริหาร จัดการในการให้บริการคาสีโนภายใต้กรอบแนวคิด ของระบบการบริหารจัดการ โดยศึกษาจาก ผลงานการวิจัยที่นักวิจัยได้ค้นคว้ารูปแบบ

การพนันของต่างประเทศ ซึ่งมีการดำเนินการ และประสบผลสำเร็จมาแล้ว ได้แก่ เครือรัฐ ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา มีข้อสรุปดังนี้

1. ระบบการบริหารจัดการในการให้บริการ ของสถานคาสีโน ใช้แนวความคิดการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกควบคู่ไปกับการจัดหาความสนุกสนาน อย่างหลากหลายที่สุดให้แก่แขกและผู้มาใช้บริการในสถานคาสีโน (Sangsit Piriyarangsarn, 1996, pp. 18-30) โดยรูปแบบการให้บริการ ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะ Entertainment Complex ประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวก ต่าง ๆ เช่น โรงแรม โรงภาพยนตร์ ห้องประชุม ร้านค้าปลีก สวนสนุก บาร์ไนต์คลับ เลาจน์ ดิสโกเธค ฯลฯ และเกมที่ได้รับอนุญาตให้เล่น ในสถานคาสีโน เช่น แบล็คแจ็ค (blackjack) คอมเพทิชันแบล็คแจ็ค (competition blackjack) รูเล็ต (roulette) คอมเพทิชันรูเล็ต (competition roulette) บัคคารา (Baccarat) มินิไดซ์ (mini-dice) ไพร์การ์ดสตั๊ดโปกเกอร์ (five-card stud poker) คาริเบียนสตั๊ดโปกเกอร์ (Caribbean stud poker) คีโน (keno) เฟดเดอเรลวีล (Federal wheel หรือ similar to the money wheel) เฟดเดอเรล โปกเกอร์ (federal poker) คอมเพทิชันโปกเกอร์ (competition poker) ไพโกว์ (Chinese game of pai gow) ทูอัปแอนด์ไดซ์เรส (two-up and dice race หรือ a horse racing game) ตู้พนัน (gaming machines) และแจ็กพ็อต (jackpots) เป็นต้น

2. การบริหารจัดการสถานคาสีโนพบว่า รัฐจะเป็นผู้ควบคุมระบบการบริหารจัดการ สถานคาสีโน โดยใช้กฎหมายเป็นตัวกำหนด กำกับและดูแลอนุญาตให้มีการเล่นการพนัน

โดยส่วนใหญ่รัฐจะจัดให้มีคณะกรรมการควบคุมการพนัน (Commission) ทำหน้าที่บริหารการพนันในสถานคาสีโน รัฐจะเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการคาสีโน โดยส่วนใหญ่จะเป็นเอกชน สถานคาสีโนจะเปิดให้เล่นเกมประเภทที่ได้รับอนุญาต และต้องจัดให้เล่นบริเวณที่รัฐกำหนด หรืออนุญาตให้จัดสร้างสถานคาสีโนเท่านั้น เพราะเหตุว่าการพนันเป็นกิจกรรมที่ทำให้เกิดการถ่ายเทเงินทองจากคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่งในเวลาอันรวดเร็ว เป็นกิจกรรมที่ยั่วยุอารมณ์คนให้เอาชนะในเกมการแข่งขันอยู่ตลอดเวลา ซึ่งถ้าไม่มีการควบคุมอย่างเหมาะสม ก็จะทำให้เกิดการคดโกง หลอกหลวง และมีปัญหาติดตามมาเมื่อขาดการควบคุม หลอกหลวง จะเกิดมีพวกมาเฟียเข้ามาเกี่ยวข้องกับสถานคาสีโน ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไป ปัจจุบันบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการพนัน และตกอยู่ในภาวะที่ควบคุมตนเองไม่ได้จนเหมือนคนขาดสติมีอยู่โดยทั่วไปและยากที่จะปฏิเสธได้ ผู้ที่ติดการพนันจนถอนตัวไม่ขึ้น แม้จะเป็นคนกลุ่มเล็ก ๆ แต่ก็สามารถสร้างปัญหาใหญ่ ๆ ต่อตัวเอง ครอบครัว คนรอบข้าง และสังคมโดยรวมได้เสมอ ด้วยเหตุนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ จึงต้องมีการกำกับและดูแลการพนันบนพื้นฐานของนโยบายอาชญากรรมและนโยบายทางสังคมควบคู่กันไป

ผลการศึกษาจากการวิเคราะห์การก่อเกิดสถานคาสีโน สำหรับประเทศไทยหากมีการผลักดันให้สถานคาสีโนเปิดได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้น จะต้องกำหนดเป็นนโยบายทางด้านธุรกิจคาสีโนระดับชาติ โดยมีกระทรวงมหาดไทย ควบคุมกำกับดูแลโดยใกล้ชิด

ในด้านการจัดเก็บภาษี เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศและสกัดกั้นไม่ให้เงินไหลออกไปยังบ่อนการพนันรอบ ๆ ชายแดน ช่วยแก้ปัญหาการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่และทำให้รัฐสามารถเข้าจัดการควบคุมธุรกิจการพนันเถื่อนที่ลักลอบทำกันอยู่ในเวลานี้ได้มากขึ้น คัดคนเข้าเล่นด้วยเกณฑ์บางประการเพื่อลดการกระทบกระเทือนต่อฐานะครอบครัว ตั้งใกล้แหล่งท่องเที่ยวห่างไม่เกิน 100 กิโลเมตร

การนำไปปฏิบัติ เมื่อพิจารณานโยบายของรัฐบาลที่ประเทศอื่น ๆ พบว่ามีสองแนวทางหลักในเรื่องของการพนัน แนวทางแรก ได้แก่ การทำให้ การพนันเป็น สิ่งผิดกฎหมาย และปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าของและผู้เล่นมีโทษโดยการปรับและจำคุก อีกแนวทางหนึ่งได้แก่ การยอมรับว่าการปราบปรามเป็นสิ่งที่ยาก เพราะต้นทุนค่าใช้จ่ายมีมูลค่าสูง การทำให้ การพนันเป็น สิ่งที่ถูกกฎหมาย เปิดโอกาสให้รัฐบาลนำการพนันออกจากมุมมืดของสังคม สามารถกำหนดควบคุม และนำรายได้บางส่วนมาใช้ เจ้าของบ่อนการพนันและนักเล่นพนันสามารถนำเงินมาช่วยเหลือสังคมแทนที่การจ่ายค่าสินบนแก่ตำรวจ

การเปิดสถานคาสีโนถูกกฎหมายจะต้องผูกขาดโดยรัฐบาล การก่อกำเนิดสถานคาสีโนนโยบายของรัฐปัจจุบันเหตุผลใหญ่สุดที่ควรจะทำอยู่ที่ป้องกันไม่ให้เงินรั่วไหลออกนอกประเทศมากจนเกินไปเพราะเวลานี้มันไหลออกทุกทิศทุกทาง การเปิดสถานคาสีโนถูกกฎหมายจะทำให้รัฐบาลได้รายได้เพิ่มขึ้นมากมาย แต่ลงทุนเพียงเล็กน้อย จึงควรมีนโยบายทางด้านการจัดการธุรกิจการพนันเป็นนโยบายระดับชาติ การจัดการองค์กรโดยให้มีหลักการ

และรูปแบบการบริการ คือ มีการจัดการตั้งกระทรวงขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบายการพนัน โดยเฉพาะการทำงานในระดับกระทรวง

รัฐบาลก็ยังไม่มีนโยบายใด ๆ เกี่ยวกับการเปิดบ่อนการพนันเสรีอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม นอกจากการเสนอประเด็นทางสังคมว่า ต้องการที่จะนำธุรกิจการพนันที่อยู่นอกกฎหมายมาเป็นธุรกิจภายใต้กฎหมาย เช่น กรณีของ หวยใต้ดินได้ถูกนำมาเป็นหวยบนดินแล้ว

การบริหารจัดการส่วนใหญ่ พบว่า รัฐจะใช้ คณะกรรมการควบคุมการพนัน (Commission) ทำหน้าที่บริหารจัดการการพนันสถานคาสิโนต่าง ๆ หน้าที่หลักโดยทั่วไปของคณะกรรมการควบคุมการพนัน (Commission) ที่รัฐใช้ควบคุมบริหารจัดการสถานคาสิโนโดยทั่วไป การดำเนินงานของคณะกรรมการจะมีเจ้าหน้าที่ของกรมการคลังและการเงิน (Department of Treasury and Finance) ให้การช่วยเหลือร่วมกับสำนักงานผู้ตรวจสอบของรัฐบาล (government Inspectors Office) ซึ่งประจำอยู่ที่สถานคาสิโนแต่ละแห่ง ผู้ตรวจสอบจะทำหน้าที่ตรวจตราการพนันที่สถานคาสิโนและใกล้เคียงกรณีพิพาทที่เกิดขึ้น คณะกรรมการควบคุมการพนันมีหน้าที่ในการกำกับดูแล และควบคุมการพนัน เพื่อให้การเล่นการพนันดำเนินไปด้วยความซื่อตรง ปราศจากการแทรกแซงของบรรดาอาชญากร และการเอารัดเอาเปรียบลูกค้า ตลอดจนจนถึงการให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายการพนันแก่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ นอกจากนี้ก็ยังมีหน้าที่ส่งเสริมการทำวิจัยและตรวจสอบเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการพนัน ตลอดจนการบริหารเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนชุมชน (The community

support levy) และการบริหารการควบคุมภายใน ผู้ที่ถือใบอนุญาตคาสิโนจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมภายในอย่างกว้างขวาง ข้อมูลเกี่ยวกับการเงินทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการพนันที่ทำให้เกิดกำไรเบื้องต้นต้องอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ตรวจสอบ (Government Inspectorate) การตรวจนับเงินสดทุกวันจากกล่องที่ใส่เงินที่โต๊ะพนัน (table drop boxes) จะต้องมีการตรวจสอบเข้าร่วมด้วย ผลชนะจากการพนันในแต่ละวัน ต้องมีการลงนาม และให้การรับรองโดยผู้ตรวจสอบ และระบบการบริหารควบคุมภายในสถานคาสิโน

4. ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต ต่อการก่อเกิดคาสิโนในประเทศไทย

ผลจากการศึกษาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต พบว่า การก่อเกิดคาสิโนมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของชุมชน มีผลเสียมากกว่าผลดี โดยพบว่า อาจทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย จริยธรรมในการทำงานเสื่อมโทรม ปัญหาหนี้สิน ปัญหายาเสพติด การติดการพนัน และปัญหาอาชญากรรมเพิ่มขึ้น

ผลจากการศึกษาทางการนันทนาการ นโยบายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต ไปปฏิบัติ พบว่า ด้านการนันทนาการเปิดบ่อนคาสิโนไปปฏิบัติมีผลเสียมากกว่าผลดีต่อเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต โดยด้านการนันทนาการเปิดบ่อนคาสิโนไปปฏิบัติมีผลต่อสังคม และคุณภาพชีวิต โดยทำให้จำนวนผู้ติดการพนันมีเพิ่มมากขึ้น เกิดปัญหาด้านครอบครัวปัญหาด้านสุขภาพจิต เด็กและเยาวชนชอบเล่นการพนัน คือ เล่นไพ่ เล่นพนันบอล หวยใต้ดิน บนดิน ซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจ

การใช้ชีวิตของเด็กและเยาวชน เรื่องชีวิตกับความเสี่ยงของโครงการความร่วมมือระหว่างกระทรวงวัฒนธรรม กับสถาบันรามจิตติ

การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป จะเป็นการวิเคราะห์ที่อยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจของประเทศหรือของพื้นที่ เช่น การเปลี่ยนแปลงเรื่องผลผลิตและการจ้างงาน และประชากรส่วนไหนจะได้รับประโยชน์และส่วนไหนเกิดความสูญเสีย เรื่องเหล่านี้จะเป็นที่สนใจของผู้ตัดสินใจในการวิเคราะห์ เกี่ยวข้องกับความรู้พื้นฐานก็ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับลักษณะและโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในการวิเคราะห์จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลและรายงานเศรษฐกิจต่างๆ ที่มีการวิเคราะห์และจัดพิมพ์เผยแพร่ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรส่วนรวม ซึ่งได้แก่ มวลรวมผลผลิต (GDP) ระดับการจ้างงาน รายได้เฉลี่ย มูลค่าการส่งออกและนำเข้า จะเป็นข้อมูลที่มีอยู่และพร้อมจะนำมาใช้ได้ จากนั้นก็ระบุสาขาหรืออุตสาหกรรมพื้นฐานหรือปัจจัยที่มีความสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจ มีความเจริญเติบโตหรือถดถอย ในรูปของผลกระทบต่อ GDP และการจ้างงาน รวมทั้งปัจจัย และสาเหตุที่ทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าหรือถดถอย การวิเคราะห์อาจรวมถึงกลไกการดำเนินงาน ความได้เปรียบเสียเปรียบในการผลิตหรือให้บริการ แต่ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและตัวแปรเศรษฐกิจส่วนรวมที่สำคัญ เช่น การเพิ่ม GDP การสร้างงาน และแรงกดดันต่อเงินเฟ้อ เป็นต้น จากนั้นเป็นการประเมินโครงการโดยเฉพาะตามหลักต้นทุน และผลตอบแทนจะแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลตอบแทนที่สังคมจะได้รับและต้นทุนที่เกิดจากการมีโครงการ

การประเมินผลกระทบทางสังคมจะพิจารณาศักยภาพผลกระทบของการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย แผนงาน และโครงการที่มีต่อประชาชน และชุมชนท้องถิ่น จุดเน้นของการวิเคราะห์จะอยู่ที่ประเภท ขนาด และระยะเวลาของผลกระทบ โดยเฉพาะจะเน้นให้ความสนใจไปที่การสร้างแนวคิดและการวัดผลกระทบที่มีต่อประชาชนในท้องถิ่น ครอบครัวและองค์กร เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ธุรกิจอุตสาหกรรม และสถาบันท้องถิ่น เช่น รัฐบาลท้องถิ่น ศาสนา และการศึกษา รวมทั้งการวิเคราะห์เพื่อค้นหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขผลกระทบ การติดตามผลกระทบที่คาดไว้ และการติดตามวิธีการแก้ไขผลกระทบ ข้อมูลทางสังคมที่ต้องการจึงมีทั้งข้อมูลในระดับชุมชน สถาบัน และบุคคล การประเมินผลกระทบทางสังคม จึงนำเอาองค์ความรู้และประสบการณ์อันหลากหลายจากวิทยาการสาขาต่างๆ มาเป็นประโยชน์ ทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายมีแง่มุมรอบด้านมากขึ้น

แนวทางการวิเคราะห์และการประเมินผลกระทบทางสังคม ในการดำเนินงานเพื่อประเมินผลกระทบของโครงการนั้น จำเป็นต้องเริ่มด้วยการสร้างฐานข้อมูล เพื่อวัดว่าประชากร สถาบัน และบุคคลจะตอบสนองต่อโครงการที่เสนออย่างไร การสร้างฐานข้อมูลจะเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลก่อนที่จะมีการวางแผนโครงการ และในระยะเริ่มแรกของการมีโครงการ ข้อมูลจะมีหลายประเภทและหาได้จากหลายแหล่งชุมชนหรือพื้นที่เป้าหมาย อาจเคยมีการศึกษาวิจัยมาก่อนแล้วในอดีต ดังนั้น การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล รายงานการศึกษาวิจัย และการติดต่อกับองค์กรของ

รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสิ่งจำเป็น และช่วยให้นักวิเคราะห์เกิดความคุ้นเคยกับ ลักษณะของโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม ของพื้นที่โครงการจากข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่ การออก ภาควิชา เพื่อสังเกตการณ์และการปรึกษาหารือกับผู้นำชุมชนและประชาชนท้องถิ่น ในระยะเริ่มแรกก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน เพื่อให้ นักวิเคราะห์เห็นสภาพแท้จริงของท้องถิ่น รวมทั้งโครงสร้างทางสังคม และวัฒนธรรม ที่เป็นจริง การวิเคราะห์ประชากรก็เป็นสิ่งจำเป็น ในขั้นตอนเริ่มแรกนี้ ระเบียบวิธีการดังกล่าว ก็สามารถนำมาใช้วัดผลกระทบต่าง ๆ ได้ เช่น ข้อมูลสำมะโนจะเป็นข้อมูลพื้นฐานต่อการ วิเคราะห์ประชากรและการสร้างฐานะ ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม ในขณะเดียวกัน ข้อมูลจากการสำรวจและการสังเกตการณ์เป็น ข้อมูลสำคัญต่อการประมาณการประชากร และผลกระทบ

■ อภิปรายผลการศึกษา

1. การศึกษาการก่อเกิดนโยบายของรัฐบาล ที่เกี่ยวกับศาลิโนในประเทศไทย โดยนโยบาย สาธารณะ ดังกล่าวคือกิจกรรมหรือสิ่งที่รัฐบาล เลือกจะกระทำหรือไม่ กระทำของรัฐบาล เพื่อสังคมส่วนรวมบนพื้นฐานหลักกฎหมาย เพื่อชี้แนะให้มีกิจกรรม/การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการวิธี การบริหารหรือกระบวนการดำเนินงานให้ บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ พบว่า จากการวิเคราะห์การก่อเกิดนโยบายของรัฐบาล ที่เกี่ยวกับศาลิโนในประเทศไทย สำหรับ

ประเทศไทยหากมีการผลักดันให้สถานศาลิโน เปิดได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้น จะต้อง กำหนดเป็นนโยบายทางด้านธุรกิจศาลิโน ระดับชาติ โดยมีกระทรวงมหาดไทยกำหนด นโยบายของรัฐบาลที่ทำให้การพนันเป็นสิ่งที่ถูก กฎหมายให้รัฐบาลสามารถกำหนดควบคุม นโยบายของรัฐบาลทางด้านการจัดการธุรกิจ การพนันเป็นนโยบายระดับชาติ การจัดการ องค์การโดยให้มีหลักการและรูปแบบการบริการ คือ มีการจัดการตั้งกระทรวงขึ้นมาเพื่อกำหนด นโยบายการพนันโดยเฉพาะการทำงานในระดับ กระทรวง แต่ว่าศาลิโนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย มีผลเสียมากกว่าผลดี สอดคล้องกับงานวิจัย ของ Chankanit, K. Suriyamanee, (1981, p. 35) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งสถานศาลิโน ในประเทศไทย โดยศึกษาจากวุฒิสมาชิก และสภาผู้แทนราษฎรพบว่า การจัดตั้ง สถานศาลิโนในประเทศไทยมีแนวโน้มที่เป็นไป ได้ยาก ทั้งนี้ เนื่องจากวุฒิสมาชิกและสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดตั้ง สถานศาลิโนขึ้นในประเทศไทย มีผลเสียมากกว่า ผลดี นอกจากนี้ยัง พบว่า การศึกษา อาชีพ และ ประเภทของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือก และเลือกตั้ง ประสพการณ์ การเล่นเกมพนัน ที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดทัศนคติของวุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผันแปรไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สอดคล้องกับ งานวิจัยของ Sangsit Piriyanangsan (1996, pp. 18-30) พบว่า จนกระทั่งขณะนี้คนไทย จำนวนมากยังไม่เห็นด้วยกับการเปิดบ่อน ศาลิโน ความกลัวและความวิตกต่อนโยบาย เปิดสถานศาลิโนถูกกฎหมายของคนส่วนใหญ่ มาจากความหวั่นเกรงว่า นักการเมืองที่กำลัง

มีอำนาจทางการเมืองจะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกับธุรกิจเรียกว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” คนจำนวนมากยังหัวงอว่าปัญหาอาชญากรรมจะเพิ่มมากขึ้น จริยธรรมในการทำงานจะเสื่อมโทรมลง ผู้คนจำนวนมากจะติดการพนันและมีปัญหาหนี้สินติดตามมา

2. การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคาสีโนในประเทศไทยและในต่างประเทศ พบว่าการก่อเกิดสถานคาสีโนต้องมียกของรัฐบาลในการจัดการตั้งกระทรวงขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบายการพนันโดยเฉพาะการทำงานในระดับกระทรวง แต่ว่ารัฐบาลก็ยังไม่มียกนโยบายใด ๆ เกี่ยวกับการเปิดบ่อนการพนันเสรีอย่างเป็นทางการ นอกจากการเสนอประเด็นทางสังคมว่าต้องการที่จะนำธุรกิจการพนันที่อยู่นอกกฎหมายมาเป็นธุรกิจภายใต้กฎหมาย เช่น กรณีของหอยใต้ดิน ได้ถูกนำมาเป็นหอยบนดินแล้ว กฎหมายคาสีโนและความเป็นไปได้ในการนำกฎหมายคาสีโนไปปฏิบัติในประเทศไทย การเปิดสถานคาสีโนถูกกฎหมายจะต้องผูกขาดโดยรัฐบาลโดยมีความสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการออกกฎหมาย โดยกฎหมายมีการจัดรูปแบบคล้ายคลึงกับการทำธุรกิจโดยมีลักษณะองค์กรและเป้าหมายทางการค้าเหมือนกับในอุตสาหกรรมอื่น ๆ การศึกษาส่วนใหญ่พบความจริงที่ว่า การพนันถูกกระตุ้นโดยบริษัทและหน่วยงานของรัฐ จนกระทั่งกลายเป็นอุตสาหกรรมข้ามชาติที่ดำเนินการภายใต้ระบบที่มีความสลับซับซ้อนระหว่างชาติและวัฒนธรรมโลก และเป็น การผสมผสานคาสีโนที่ถูกกฎหมายเข้ากับการท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ โดย Voradej Chandarasom (2012, pp. 35-36) ได้กล่าวไว้ว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 4 ฝ่าย คือ (1) ฝ่ายการเมือง

หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีที่มีส่วนกำหนดนโยบาย และกำหนดฝ่ายปฏิบัติ คือ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (2) หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม (3) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยจะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น ๆ และ (4) ผู้ได้รับผลจากนโยบาย คือ ผู้รับบริการหรือมีความเชื่อมโยงการพึ่งพาตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การศึกษาระบบการบริหารจัดการในการให้บริการคาสีโนในรูปแบบ Entertainment Complex พบว่า จากการศึกษาวิเคราะห์ระบบการบริหารจัดการในการให้บริการคาสีโน โดยมีรูปแบบการพนันของต่างประเทศ มีการดำเนินการและประสบผลสำเร็จมาแล้ว ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา มีการบริหารจัดการส่วนใหญ่รัฐจะใช้คณะกรรมการควบคุมการพนัน (Commission) ทำหน้าที่บริหารจัดการการพนันสถานคาสีโนต่าง ๆ ในการกำกับดูแลและควบคุม และระบบการบริหารควบคุมภายในสถานคาสีโน โดยมีความสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบของการพนัน มีการจัดรูปแบบคล้ายคลึงกับการทำธุรกิจโดยมีลักษณะองค์กรและเป้าหมายทางการค้าเหมือนกับในอุตสาหกรรมอื่น ๆ การศึกษาส่วนใหญ่พบความจริงที่ว่า การพนันถูกกระตุ้นโดยบริษัทและหน่วยงานของรัฐ จนกระทั่งกลายเป็นอุตสาหกรรมข้ามชาติที่ดำเนินการภายใต้ระบบที่มีความสลับซับซ้อนระหว่างชาติและวัฒนธรรมโลก และเป็น

การผสมผสานคาสีโนที่ถูกกฎหมายเข้ากับการท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ

4. การเพื่อศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต ต่อการก่อเกิดคาสีโนในประเทศไทย พบว่า มีผลเสียมากกว่าผลดี ต่อเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต โดยด้านการนโยบายเปิดบ่อนคาสีโนไปปฏิบัติมีผลต่อสังคม และคุณภาพชีวิต โดยทำให้มีจำนวนผู้ติดการพนันเพิ่มมากขึ้น เกิดปัญหาด้านครอบครัว ปัญหาด้านสุขภาพจิต เด็กและเยาวชนชอบเล่นการพนัน คือ เล่นไพ่ เล่นพนันบอล หวยใต้ดิน และบนดิน โดยมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ Pornchita Krisdavanich (2002, p. 14) ได้ศึกษาผลกระทบจากบ่อนการพนันตามแนวชายแดน: ศึกษาเฉพาะกรณีบ่อนเกาะกง ราชอาณาจักรกัมพูชา ผลการศึกษาพบว่า บ่อนการพนันมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม โดยมีผลกระทบในแง่ลบมากกว่าแง่บวก โดยผลกระทบแง่ลบด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ การเกิดปัญหาหนี้สินและขาดแคลนเงินสำหรับใช้จ่ายในครอบครัว ส่วนผลกระทบแง่ลบด้านสังคมที่สำคัญ ได้แก่ การก่อให้เกิดภาพพจน์ในแง่ลบแก่ประเทศ เนื่องจากประเทศไทยเป็นเมืองพุทธศาสนา

■ ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

การจัดตั้งสถานคาสีโนนั้น ควรจัดทำเป็นกฎหมาย ให้มีกฎหมายพิเศษมีแนวทางของกฎหมายต่างๆ มาร่วมกัน ดังนี้

1. กฎหมายจัดตั้งสถานคาสีโนเป็นพื้นที่พิเศษ เปรียบดังเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

2. กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานแรงงาน ซึ่งเกี่ยวกับการทำงานเต็มเวลา นอกเวลา

3. กฎหมายเกี่ยวกับการภาษี ซึ่งต่างจากกฎหมายต่างๆ ที่จัดเก็บภาษีให้ส่วนกลาง และท้องถิ่นในพื้นที่

4. กฎหมายเกี่ยวกับสลากกินแบ่ง

5. กฎหมายเกี่ยวกับโรงแรม

6. กฎหมายเกี่ยวกับการพนันผลการแข่งขัน อาทิ ฟุตบอล ม้าแข่ง โดยจำกัดผลการแข่งขันไม่ให้แทงตามร้าน ท้องถนน หรือที่อื่น ๆ

7. กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

8. กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดรายได้ของคนเข้าใช้บริการสถานคาสีโน

9. การอนุญาตให้ผู้ประกอบการจัดตั้งสถานคาสีโน โดยดำเนินการขอใบอนุญาตครั้งเดียวสามารถดำเนินการได้ทั้งหมด ซึ่งรัฐเก็บค่าธรรมเนียมภาษีหรือผลประโยชน์โดยตรงและจัดสรรกลับคืนสู่ท้องถิ่น การให้เปิดคาสีโนถูกต้องตามกฎหมายโดยผู้ประกอบการเอกชน รัฐบาลเปิดการประมูลใบอนุญาตอย่างเสรี มีหน่วยงานของทางราชการเป็นผู้กำกับดูแล

10. ให้มีการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการควบคุมการพนัน ทำหน้าที่บริหารจัดการการพนัน เพื่อให้การเล่นการพนันดำเนินการไปด้วยความซื่อตรง ปราศจากการแทรกแซงของบรรดาอาชญากรและการเอารัดเอาเปรียบลูกค้า ทั้งนี้ ให้ใช้ตัวแบบการควบคุมของสหราชอาณาจักรเป็นแนวทางในการดำเนินการ

■ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. นโยบายการจ้างงาน ต้องเน้นแรงงานภายในประเทศเท่านั้น และมีกฎหมายคุ้มครองด้านแรงงานและสวัสดิการที่เป็นธรรม

2. สถานที่ตั้ง ควรเป็นแหล่งที่ตั้งที่ต้องการพัฒนา ไม่ควรเป็นแหล่งชุมชนที่เจริญแล้ว เช่น ภูเก็ต พัทยา

3. ควรมีข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้เล่นว่า ต้องมีหลักทรัพย์ในการเล่นการพนันในสถานคาสิโนเท่าไรในแต่ละครั้ง จึงจะสามารถเข้าเล่นได้

4. รัฐบาลควรกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการควบคุมในการเปิดบ่อนคาสิโนเสรีในประเทศให้ชัดเจน เพื่อลดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตประชาชน

5. รัฐบาลต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงผลดีผลเสียของการมีบ่อนคาสิโนในประเทศไทย

■ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. ตั้งคณะกรรมการจากบุคคลหลายด้าน ทั้งภาครัฐและเอกชนในการดูแล และจัดตั้งสถานคาสิโน

2. ตั้งคณะกรรมการที่เป็นองค์กรอิสระ ติดตามและประเมินผลกระทบทางด้านสังคม และเศรษฐกิจที่มีต่อชุมชนที่มีสถานคาสิโน

3. สถานศึกษาควรรณรงค์ให้เด็กและเยาวชน มีระเบียบวินัยในตนเองและตระหนักถึงผลเสียของการเล่นการพนัน

4. การอนุญาตให้เปิดบ่อนคาสิโนเสรีที่ถูกกฎหมาย ควรกำหนดกฎเกณฑ์มาตรการรองรับให้รัดกุม

5. รัฐต้องมีมาตรการที่เข้มงวดกับผู้ทำผิดกฎหมายในการเล่นการพนัน

6. การบริหารจัดการปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนสนับสนุนให้การบริการคาสิโนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

7. รัฐต้องควบคุมให้มีระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ สามารถเดินทางไปได้อย่าง

รวดเร็ว ปลอดภัย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรณีการแย่งลูกค้าของบริษัทเดินรถ หรือป้องกันการผูกขาดการให้บริการโดยเอกชนเพียงรายเดียว

8. รัฐต้องควบคุมป้องกันมิให้เกิดการใช้คาสิโนเป็นแหล่งฟอกเงิน

■ ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้ความรู้ทางด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจที่เกิดจากการพนันว่ามีผลได้ผลเสียอย่างไร

2. ระบบบริหารจัดการใช้แนวคิดในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกควบคู่กับการจัดหาความสนุกสนานให้แก่ผู้ใช้บริการในลักษณะ Entertainment Complex ได้แก่

1) สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น โรงแรม โรงภาพยนตร์ เป็นต้น

2) มีเกมส์ที่ได้รับอนุญาตให้เล่น ซึ่งการกำหนดเป็นเกมส์ประเภทใดนั้นให้กำหนดโดยกฎหมาย เพื่อสร้างหลักประกันว่าการพนันจะไม่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและการดำเนินธุรกิจนั้นต้องเป็นไปอย่างซื่อสัตย์ ผู้เข้าไปเล่นการพนันจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม เด็กและผู้ด้อยโอกาสต้องได้รับการคุ้มครองมิให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับคาสิโน

3) สถานที่ตั้งคาสิโนควรเป็นระบบปิดหมายความว่า ไม่ให้มีการเคลื่อนที่เล่นการพนัน เช่น การพนันบนเรือ บนรถโดยสาร เป็นต้น เช่นที่มีการดำเนินการอยู่ในสหรัฐอเมริกา

3. โครงสร้างระบบการบริหารจัดการคาสิโน ควรถูกควบคุมกำกับดูแลโดยรัฐบาลเท่านั้น

4. ควรมีการศึกษาริวิจัยในเรื่องนี้ต่อไปอีกครั้งเมื่อเวลาผ่านไป 5 ปีเพื่อเปรียบเทียบผล

5. ควรมีการศึกษาวิจัยและติดตาม
เรื่องผลกระทบทางด้านสังคม และทางเศรษฐกิจ
หลังจากที่มีสถานคาสิโนที่ถูกกฎหมาย

6. ควรมีการศึกษาถึงการมีคาสีโนว่า
สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
ได้เพียงใด และมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต
ชุมชนเพียงใด

7. การจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัย
ทั้งชีวิตและทรัพย์สินของผู้มาใช้บริการ
และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องภายในบริเวณพื้นที่
โดยรอบสถานคาสิโน

Australia, and Malaysia. Trassawin.
Voradej Chandarasorn. (2012). *Theory
of public policy implementation.*
Textbook Project, University Researchers
Association of Thailand, Faculty of Public
Administration, National Institute of
Development Administration (NIDA).



■ บรรณานุกรม

Chankanit, K. Suriyamanee. (1981).
*The establishment of casinos in
Thailand: Trends and impacts.* Master's
thesis, Mahidol University.

Luechai Wongthong. (2024). *Statistical
knowledge using statistical software
for social science research.* College
of Public Administration, Burapha
University.

Pornchita Krisdavanich. (2017). *The Impact
of Gambling Establishments Along
the Border A Case Study of the Koh Kong
Casino in Cambodia.* Master's thesis,
College of Public Administration, Burapha
University.

Sangsit Piriyaangsan. (1996). *The casino
industry in the United Kingdom and
Australia in The gambling industry
in Thailand, England, the United States,*

