

บทที่ 2

พัฒนาการของการพนัน

กับการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอล

การพนันเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งในสังคมมนุษย์ซึ่งได้เกิดขึ้นพร้อมๆกับวัฒนธรรมในทุกยุคทุกสมัย (McMillen, 1996: 6) มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่สามารถถ้อยยืนยันถึงการเกิดขึ้นของการพนันได้มากมาย อาทิ การขุดค้นพบลูกเต๋าและกระดานที่ใช้ในการเล่น ณ แหล่งโบราณคดีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นที่เออร์(Ur)¹ ซึ่งพบหลักฐานในสมัย 2,000 ปีก่อนคริสตกาล ที่ครีต(Crete)² พบหลักฐานในสมัย 1,800 ปีก่อนคริสตกาล ที่อียิปต์มีการพบหลักฐานในสมัย 1,600 ปีก่อนคริสตกาล และที่อินเดียพบหลักฐานในสมัย 1,000 ปีก่อนคริสตกาล การพนันในการแข่งม้าก็มีหลักฐานปรากฏในอารยธรรมของชาวฮิตไทต์(Hittites)³ ในสมัย 2,000 ปีก่อนคริสตกาล หรือแม้แต่ในแหล่งอารยธรรมทางเอเชียตะวันออกเฉียงคือจีน ก็มีบันทึกว่าการพนันได้เกิดขึ้นมานานกว่า 4,000 ปีแล้ว (McMillen, 1996: 6) สิ่งทีกล่าวมาข้างต้นเป็นตัวอย่างเพียงบางส่วนที่ได้แสดงให้เห็นถึงการดำรงอยู่คู่วัฒนธรรมอย่างยาวนานของการพนัน

เฉกเช่นเดียวกัน ในสังคมไทยก็มีพัฒนาการของการพนันมายาวนาน นับตั้งแต่สมัยอยุธยา ที่มีบันทึกจากจดหมายเหตุของลาลูแบร์ ในราวปี พ.ศ. 2230 ว่า คนไทยนั้นนิยมเล่นการพนันกันเหลือเกิน เล่นจนพนันกันมากจนหมดเนื้อหมดตัว (กิตติกร มีทรัพย์, มปป: 12) ซึ่งการพนันในสมัยนั้นจะนิยมการพนันที่เป็นการทายผลในการต่อสู้ของสัตว์ เช่น กัดปลา ชนไก่ กระทั่ง ชนควาย หรือชนช้าง นอกเหนือจากนั้นยังมี การพนันในบ่อนเบี้ย ซึ่งเป็นการเล่นพนันที่ต้องมีอุปกรณ์การเล่น เช่น ถั่ว, โป เป็นต้น เรื่อยมาจนถึงในสมัยรัชกาลที่ 3 ที่มีการเล่นหวย กข จบจนกระทั่งแม้ว่าการพนันหลายประเภท เช่น หวย กข หรือ บ่อนเบี้ย จะถูกยกเลิกไป ในสมัยรัชกาลที่ 6 แต่ก็มี การพนันแบบใหม่ที่เกิดขึ้นหรือถูกนำเข้ามาในสังคมไทยอยู่เสมอ เช่นการแข่งม้า หรือ ลีอตเตอร์

¹ เออร์(Ur) เป็นแหล่งโบราณคดีของอารยธรรมเมโสโปเตเมีย อยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำยูเฟรติส ในอิรัก อ่านเพิ่มเติมได้ใน Briggs (1989: 1100)

² ครีต(Crete) เป็นแหล่งโบราณคดีของอารยธรรม มินออัน(MINOAN) ครีตมีสถาปัตยกรรมศาสตร์เป็นเกาะที่อยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศกรีซ ในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนตะวันออกเฉียง อ่านเพิ่มเติมได้ใน Briggs (1989: 265)

³ ฮิตไทต์(Hittites) กลุ่มชนโบราณอาศัยอยู่ในแถบเอเชียไมเนอร์ และซีเรีย อ่านเพิ่มเติมได้ใน Briggs (1989: 486)

หรือสลากกินแบ่งรัฐบาล จนถึงปัจจุบันการพนันยังคงมีอยู่ในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นการพนันแบบดั้งเดิม เช่น กัดปลา ชนไก่ หรือ ชนวัว หรือการพนันเกิดใหม่หรือนำเข้ามาจากต่างประเทศอันเป็นผลพวงของการพัฒนาทางสังคม เช่น คาสิโน หวยใต้ดิน หวยหุ่น หรือแม้แต่กระทั่ง การพนันฟุตบอล

2.1 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการพนันในต่างประเทศ

การพนันเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมายาวนานในหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศปฏิวัติอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัว เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย กล่าวคือ

2.1.1 การพนันในอังกฤษ

ในงาน “Gambling and Speculation: A Theory, a History and a Future of Some Human Decisions” ของ Brenner with Brenner (1990) ได้กล่าวถึงพัฒนาการของการรูดึบเข้ามาของการพนันในฐานะที่เป็นสินค้าทดแทนในอุตสาหกรรมสันตนาการ ซึ่งเริ่มเกิดขึ้นในช่วงที่มีการปฏิวัติสังคม

ต้นศตวรรษที่ 18 ก่อนหน้าการปฏิวัติอุตสาหกรรม วัฒนธรรมที่โดดเด่นมีรากฐานมาจากชุมชนหมู่บ้าน ซึ่งมีวิถีการผลิตแบบเกษตรกรรม การทำงานเป็นไปตามฤดูกาล และมีงานรื่นเริงเฉพาะในช่วงวันหยุดประจำฤดู การทำงานและการพักผ่อนไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เช่น การล่าสัตว์หรือจับปลา นอกจากจะได้ผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจแล้ว ยังสามารถช่วยผ่อนคลายจิตใจไปในตัว เป็นต้น ส่วนวันหยุดประจำปีก็จะมีงานรื่นเริงที่อาจยาวนานเป็นสัปดาห์ มีพิธีกรรมทางศาสนา มีการแข่งขันกีฬา รวมถึงมีการเล่นพนันกันด้วย

การเติบโตของเมืองและระบบอุตสาหกรรม ในศตวรรษที่ 18 และ 19 ซึ่งมีความแตกต่างไปจากวิถีการผลิตแบบเกษตรกรรม เป็นหนทางที่นำไปสู่การล้มล้างประเพณีในอดีต ส่งผลให้วันหยุดงานประจำปีมีแนวโน้มลดลง ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ธุรกิจดำเนินไปได้อย่างสะดวก และทำให้วิถีทางการดำรงชีวิตและรูปแบบของการพักผ่อนเปลี่ยนแปลงไป ในช่วงนี้เองที่ฝ่ายกระฎุมพีได้ต่อต้านกีฬานองเลือด (blood sport) เช่น การตีไก่ การล่อวัวกระทิง การกัดสุนัข ฯลฯ กีฬาเหล่านี้เป็นความบันเทิงของกลุ่มคนจนซึ่งเป็นชนชั้นแรงงาน และมีการพนันแฝงอยู่ด้วย

ภาวะการทำงานกับการพักผ่อนในระยะนี้แยกตัวออกจากกันอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น มีการขยายตัวของตลาด และอีกส่วนหนึ่งมีผลมาจากความชำนาญ

เฉพาะทางที่มีมากขึ้น ส่งผลให้การพักผ่อนที่ไม่เคยมีรูปแบบที่ชัดเจนของการพนันหลายๆชนิดสามารถพัฒนาขึ้นมาสร้างโอกาสทางธุรกิจได้

ในประเด็นนี้งานของ Fuller (1977) ใน "Gambling: A Secular 'Religion' for the Obsessional Neurotic?" ได้เชื่อมโยงให้เห็นว่า การยอมรับให้การพนันเป็นการพักผ่อนรูปแบบหนึ่งมีเรื่องศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมด้วยอย่างมาก เพราะศาสนาเป็นเครื่องมือที่ทรงอำนาจอย่างหนึ่งของชนชั้นปกครอง เป็นสิ่งที่มีอำนาจกำหนดความเชื่อและความมุ่งหวังของประชาชน ดังจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของการพนันในประเทศอังกฤษ ช่วงปลายศตวรรษที่ 17 จนถึงต้นศตวรรษที่ 18 เป็นยุคที่การเก็งกำไรทางการเงินได้ปรากฏขึ้นในแทบทุกรูปแบบ ความคลั่งไคล้ในการพนันดูเหมือนจะเกิดขึ้นในทุกระดับชั้นของสังคม ตัวอย่างเช่นกรณีการเกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงในตลาดหุ้นจนกระทั่งฟองสบู่แตก ทำให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายป้องกันเรียกว่า "บับเบิลแอก" (bubble act) ในปี 1721 แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ส่งผลใดๆต่อการพนัน และในท่ามกลางสภาพดังกล่าว การแข่งม้า ลีออตเตอรี และการเล่นเกมสการพนันอื่นๆ กลับเติบโตอย่างรวดเร็วในรูปแบบของกิจกรรมทางวัฒนธรรมของคนทุกชนชั้น

ในศตวรรษที่ 18 การพนันได้สร้างผลประโยชน์แก่กลุ่มอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะชนชั้นขุนนางที่กำลังจะล่มสลาย การพนันจึงได้กลายเป็นกิจกรรมหลักในสโมสร สถานที่ชุมนุมหรือคลับต่างๆ โดยเฉพาะคลับของผู้มีอำนาจการเมืองในสมัยนั้น บางคนได้เสียเงินจากการเล่นพนันถึง 140,000 ปอนด์ ในเวลาเพียง 3 ปี ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ กลุ่มคนยากจนก็ติดการพนันกันอย่างมาก โดยเฉพาะการเล่นลีออตเตอรี

ลีออตเตอรีที่ออกในช่วงศตวรรษที่ 18 นับเป็นตัวอย่างของกลไกการทำงานของการเล่นในเชิงเศรษฐกิจการเมืองอย่างชัดเจน เพราะลีออตเตอรีเป็นเครื่องมือยกระดับรายได้ที่เป็นนิยามกันมากในสมัยพระเจ้าจอร์จส์ (George) แม้ก่อนหน้านั้นในอังกฤษจะมีการใช้ลีออตเตอรีเป็นเครื่องมือในการแสวงหารายได้ผ่านโครงการพิเศษของรัฐมาตั้งแต่สมัยพระราชินีเอลิซาเบธ โดยให้ราชวงศ์ที่ปกครองอังกฤษเป็นผู้ได้รับรางวัลจากลีออตเตอรี ซึ่งถือได้ว่าเป็นเป็นการชดเชยค่าเติมจากการเก็บภาษีที่มีอยู่ตามปกติ เพราะถึงแม้เงินรางวัลที่ได้รับจากการถูกลีออตเตอรีจะดูมากจนน่าตกใจ แต่เมื่อเทียบกับรายได้สุทธิของการออกลีออตเตอรีกลับมีสัดส่วนที่น้อยมาก ในประเด็นนี้ อัดัมส์ สมิธ (Adams Smith) ให้คำอธิบายว่า ลีออตเตอรีก็คือ "ภาษีสำหรับผู้โง่ทั้งหมดในบรรดาสิ่งที่พระเจ้าสร้างขึ้น" (Fuller, 1977: 41) เช่นเดียวกับฟุตบอลพูลส์ของอังกฤษในปัจจุบัน เมื่อหักกำไร ภาษี และค่าใช้จ่ายอื่นๆในการบริหารแล้ว รายได้ที่จ่ายกลับคืนให้เป็นรางวัลมีมูลค่าเพียงร้อยละ 35 ของวงเงินพนันรวมเท่านั้น

นอกจากการเล่นพนันเพื่อหวังรางวัลแล้ว ในอีกมิติหนึ่ง การเล่นล็อตเตอรี่ถือเป็นสิ่งที่สร้างความตื่นเต้นอย่างมาก เป็นเหมือนสิ่งลึกลับ เป็นโอกาสที่จะได้เสี่ยงทาย ทำให้เกิดการภาวนา การทำนายฝัน เพื่อที่จะหาว่าหมายเลขอะไรคือเลขนำโชค เป็นความเพ้อฝันและเชื่อในสิ่งที่ไร้เหตุผลรองรับ ซึ่งทั้งหมดนี้มักจะทำให้เกิดเรื่องที่น่าเศร้าตามมาเสมอ

อย่างไรก็ดี ในปี 1796 ลอร์ด เคนยอน (Lord Kenyon) เขียนไว้ว่า “เป็นที่น่าเสียใจอย่างยิ่งที่ความเลวร้ายของการพนันได้กระจายไปจนถึงชนชั้นที่ต่ำที่สุดของบรรดาประชาชนทั้งหลาย มันเป็นชัยชนะของเหล่าชนชั้นผู้นำของสังคมที่ได้เป็นแบบอย่างให้กับผู้อยู่ต่ำกว่า และเหมือนกับว่าสิ่งนี้จะยิ่งใหญ่กว่ากฎหมายเสียอีก” นี่คือข้อวิจารณ์แรกๆจากชนชั้นกระฎุมพี ในศตวรรษที่ 19 ที่แสดงความพยายามที่จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการพนันตามความเชื่อแบบเพียวริแทน (Puritan) อันเป็นยุคสมัยที่นายทุนได้พัฒนาร่วมไปกับการจำกัดบทบาทของการพนัน โดยมีการลงโทษทางศีลธรรมด้วย และในทศวรรษ 1820 บ่อนคาสีโนได้ปิดตัวลง ล็อตเตอรี่ได้ถูกยกเลิก และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการรับพนันได้ถูกนำเสนอสู่สาธารณะให้มีการบังคับใช้

แต่ว่าการบังคับใช้กฎหมายก็ยังทำได้อย่างจำกัด เพราะการพนันเป็นเครื่องมือหารายได้ที่สำคัญสำหรับชนชั้นขุนนางที่กำลังอ่อนแอ ทำให้แม้พวกเขาจะไม่ยุ่งเกี่ยวและคอยปรักปรำการยุ่งเกี่ยวกับการพนัน แต่อีกด้านหนึ่งพวกเขาก็ยังคงปล่อยให้หมู่ชนชั้นล่างสามารถลักลอบเล่นการพนันได้ และขณะเดียวกัน ชนชั้นกระฎุมพีบางส่วนก็ละเมิดข้อห้ามเรื่องการเล่นพนันของชนชั้นแม้จะไม่บ่อยนักก็ตาม

รูปแบบเช่นนี้ดำเนินไปจนกระทั่งถึงยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 การลักลอบเล่นพนันทลายผลที่มืออย่างมากมายในบรรดาคนงาน ความต้องการออกกฎหมายที่ถูกสกัดไว้ ร่วมกับการเรียกร้องให้มีการเปิดเสรีด้านการพนันสำหรับชนชั้นปกครอง และพ่วงท้ายด้วยความต้องการเล่นพนันของเหล่าขุนนาง เป็นผลให้บ่อนคาสีโนถูกยกเลิกทั้งหมด เว้นแต่บรรดาขุนนางและชนชั้นปกครองสามารถเล่นพนันในเขตตากอากาศ การพนันในการแข่งขันอย่างถูกกฎหมายมีได้แต่ภายในสนามแข่ง แต่ก็มีช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดจากพัฒนาการของระบบโทรศัพท์ ทำให้มีการเล่นพนันนอกสนามด้วยระบบเครดิต ซึ่งมีเฉพาะคนรวยเท่านั้นที่จะมีโอกาสเช่นนี้ บรรดาคนงานยังคงต้องเล่นพนันที่ผิดกฎหมายกับคนรับแทงพนันตามท้องถนน

หลังสงคราม ทุกอย่างเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง บางส่วนมาจากแนวคิดแบบเพียวริแทนซึ่งเคยแพร่หลายในชนชั้นกระฎุมพีที่เริ่มเสื่อมลง บางส่วนมาจากการที่ระบบศีลธรรมมีส่วนในโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมลดลง และความเชื่อด้านศาสนาเริ่มเสื่อมอำนาจลง ฯลฯ ในที่สุด รัฐก็มีการแก้ไขกฎหมายด้านการพนัน โดยยอมให้ออกล็อตเตอรี่ได้ ในช่วงปลายทศวรรษ 1950 แม้จะมีการต่อต้านการพนันอย่างเป็นทางการไม่น้อย แต่ชนชั้นกระฎุมพีใหม่ต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการขุด

ร็ดส่วนเกินทางเศรษฐกิจผ่านการพนัน ก็สามารถก่อตั้งร้านรับแทงพนันที่ถูกกฎหมายขึ้น ในปี 1960 และตามมาด้วยบ่อนคาสิโนที่ต้องเล่นด้วยเงินสด ในปี 1963 และก่อนปี 1970 การรับแทงพนันที่ถูกกฎหมายที่ดำเนินการเป็นการค้ามียอดขายสูงกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี

แม้การพนันจะเป็นธุรกิจที่ใช้หลักการบริหารไม่ต่างอะไรไปจากธุรกิจค้าปลีก แต่ก็ต้องอาศัยการได้รับความเชื่อถือในระดับที่สูงมาก การเติบโตขึ้นเป็นลำดับของธุรกิจการพนันได้ทำให้ผู้รับพนันรายย่อยค่อยๆหมดไป เพราะธุรกิจบางรายมีสาขาของร้านเพื่อการรับพนันมากกว่า 600 แห่ง ปัจจุบันธุรกิจพนันทั่วประเทศอังกฤษตกอยู่ในมือของกิจการใหญ่ๆ 5 แห่ง และในอีกด้านหนึ่ง การเติบโตของธุรกิจพนันได้ทำให้รัฐเก็บภาษีจากการพนันได้มากขึ้น เป็นเหตุให้รัฐยอมรับสถานภาพที่ถูกกฎหมายของกิจการรับพนันมากขึ้น พร้อมๆกัน เสียงคัดค้านการเล่นพนันในอังกฤษก็ลดลงไปเรื่อยๆจนเหลือเพียงองค์กรทางศาสนาที่ยังคงเป็นห่วงและกังวลในประเด็นนี้เท่านั้น

การที่อังกฤษเป็นประเทศที่มีการถกเถียงในประเด็นเรื่องการจัดการการพนันมายาวนาน ทำให้มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของแนวคิดและปรัชญาในการบริหารและจัดการการพนัน ในการศึกษา "อุตสาหกรรมคาสิโนในสหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย" ของสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2543) ได้กล่าวถึงการแนวคิดในการจัดการการพนันในอังกฤษว่า ในอังกฤษมีกฎหมายควบคุมและอนุญาตการพนันในปี 1960 และมีการปรับปรุงกฎหมายนี้อีกครั้งในปี 1968 มีปรัชญาของกฎหมายเพื่อการควบคุมการพนันให้ปลอดจากอาชญากรรม ความไร้ระเบียบทางสังคม และการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ โดยมีเป้าหมายที่จะให้ความมั่นใจว่า การพนันต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและซื่อสัตย์ ผู้บริโภคต้องได้รับข้อมูลอย่างทั่วถึงและมีวิธีการเล่นที่ยุติธรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดการการพนันของประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ มีการกำกับและดูแลการพนันบนพื้นฐานของนโยบายอาชญากรรมและนโยบายทางสังคมควบคู่กันไป โดยมีวัตถุประสงค์อย่างน้อยที่สุด 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อสร้างหลักประกันว่าการพนันจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม การดำเนินธุรกิจการพนันจะต้องเป็นไปอย่างซื่อสัตย์และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ประการที่สอง ผู้ที่เข้าไปเล่นพนันจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม และประการที่สาม เด็กและผู้ด้อยโอกาสจะต้องได้รับการคุ้มครองมิให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับสถานพนัน

สำหรับรูปแบบการพนันของอังกฤษในปัจจุบันนั้น นवलน้อย ตรีรัตน์ (2543) ได้กล่าวสรุปไว้ใน "ประสบการณ์การจัดการธุรกิจการพนันในประเทศอังกฤษและออสเตรเลียกรณีศึกษาการทายผลการแข่งขันและล็อตเตอรี่" ว่า สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ การทายผลการแข่งขัน (Betting) เกมส์ต่างๆ (Gaming) และล็อตเตอรี่ (Lottery) โดยนโยบายและการควบคุมกิจกรรมการพนันจะเป็นนโยบายในระดับชาติและบังคับใช้ทั่วประเทศ ส่วนระดับท้องถิ่นจะมีบทบาท

ในด้านการอนุญาตในเรื่องสถานที่ตั้ง รูปแบบการบริหาร และการวางนโยบายในประเทศ อังกฤษยึดหลักให้เอกชนแข่งขันกันให้บริการโดยรัฐจะไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ส่วนลอตเตอรี่ใช้วิธีควบคุมโครงสร้างราคาและให้สัมปทานกับภาคเอกชน โดยให้มีการประมูลสัมปทาน ให้ภาคเอกชนการแข่งขันกันเสนอราคาและอัตราผลตอบแทนจากการดำเนินการ ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมโครงสร้างราคาได้

โครงสร้างการบริหารเชิงนโยบายของธุรกิจการพนัน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

ส่วนแรก โฮมออฟฟิศ (Home Office) ทำหน้าที่เหมือนกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษ เป็นผู้วางกรอบนโยบายในระดับบน และมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลการพนันทุกชนิดยกเว้น ลอตเตอรี่แห่งชาติ คณะกรรมการแบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกตามประเภทการพนัน เช่น คาสิโนและบิงโก (Bingo) การพนันการทายผลการแข่งขัน (Betting) ส่วนการดำเนินการจะให้เอกชนมีการแข่งขันกันให้บริการโดยที่รัฐบาลไม่ได้ยุ่งเกี่ยว ยกเว้นประเภทการพนันการทายผลการแข่งขัน ซึ่งภาครัฐได้มีการร่วมลงทุนบางส่วนใน Horserace Totalisator ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งภาครัฐที่ให้บริการในลักษณะของการพนันทายผลการแข่งขันในระบบพูล (Pool betting) อย่างไรก็ตาม การรับพนันประเภทนี้ก็ต้องแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งให้บริการการพนันแข่งม้า แต่ให้บริการที่แตกต่างกัน

ส่วนที่สอง วางนโยบายในเรื่องลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery) ซึ่งกระทรวงกีฬา สื่อสาร และวัฒนธรรม (Department of Culture, Media and Sport) เป็นผู้ดูแล โดยจัดตั้งคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (Office of the National Lottery: OFLOT) เพื่อควบคุมการบริหารงานของภาคเอกชน และศึกษาผลกระทบของกิจกรรมการพนันประเภทนี้เพื่อการวางกรอบนโยบายต่อไป การดำเนินงานใช้วิธีควบคุมโครงสร้างราคาและให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนในการดำเนินกิจการ โดยให้มีการแข่งขันกันเสนอราคาและอัตราผลตอบแทนสำหรับการจัดบริการ ลอตเตอรี่แห่งชาติ ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมโครงสร้างราคา

การแยกสายงานควบคุมให้อยู่คนละกระทรวงมีผลให้การกำหนดเป้าหมายของนโยบายต่อกิจกรรมการพนันแตกต่างกันไป โฮมออฟฟิศมีจุดมุ่งหมายโดยรวมเพื่อการควบคุมกิจกรรมการพนันและไม่ให้มีลักษณะการแข่งขันเชิงการค้ามากเกินไป การพนันถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดและไม่ให้มีการขยายตัวมากเกินไป ในขณะที่กระทรวงกีฬา สื่อสาร และวัฒนธรรม ไม่มีการควบคุมอย่างเข้มงวดเท่าโฮมออฟฟิศ ส่งผลให้มีการขยายตัวมาก และมีแผนงานที่จะให้บริการกิจกรรมการพนันแบบใหม่อย่างต่อเนื่อง ความแตกต่างเป็นผลให้การวางนโยบายของโฮมออฟฟิศถูกภาคเอกชนกดดันให้ปรับตัวเพื่อการแข่งขัน เช่น การเรียกร้องให้ผ่อนคลายกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการแข่งขัน จะได้ไม่ต้องสูญเสียส่วนแบ่งทางการตลาด การกดดันให้มีการลดภาษี

ยอมให้สามารถมีการโฆษณา และอนุญาตให้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ในการพนันเพิ่มขึ้น เป็นต้น

ขนาดทางเศรษฐกิจของการพนันในอังกฤษ ปี 1996 มีสัดส่วนของรายได้ที่เกิดจากกิจกรรมการพนันประเภททายผลการแข่งขันคิดเป็นร้อยละ 30 ของรายได้จากการพนันโดยรวม ในขณะที่เกมส์และล็อตเตอรี่มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ ประมาณร้อยละ 35 ของรายได้จากการพนันทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า มูลค่าเพิ่มที่เกิดจากการจัดล็อตเตอรี่แห่งชาติมีสัดส่วนสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 34 รองลงมาได้แก่ ธุรกิจรับแทงพนันประเภททายผลการแข่งขันกีฬานอกสนาม ร้อยละ 21 ส่วนเครื่องเล่นเกมส์เป็นอันดับ 3 ร้อยละ 18 และเป็นที่น่าสังเกตว่ารายได้ที่เกิดจากการมีบ่อนคาสีโนคิดเป็นเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในวงเงินที่เกี่ยวข้องมีมูลค่าค่อนข้างมาก กล่าวคือ คิดเป็นร้อยละ 46 ของวงเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันทั้งหมด เมื่อพิจารณาในเรื่องรายได้ของกิจกรรมการพนันเทียบกับวงเงินที่มีการเล่นการพนันพบว่า การจัดฟุตบอลพูล (Football Pool) ก่อให้เกิดรายได้ต่อวงเงินที่เล่นพนันสูงสุด คือร้อยละ 74 รองลงมาได้แก่ล็อตเตอรี่แห่งชาติ ร้อยละ 50 และบ่อนคาสีโนมีค่าต่ำสุด ร้อยละ 3

ในเรื่องโครงสร้างการจัดเก็บภาษีธุรกิจการพนันในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการจัดเก็บภาษีโดยรัฐบาลกลาง สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ (1) ภาษีธุรกิจการพนัน (Duty) (2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax = VAT) และ (3) ค่าธรรมเนียมจากธุรกิจการพนันที่ต้องจัดส่งให้กับองค์กรสาธารณะประโยชน์ต่างๆ (Levies and good causes) การพนันบางประเภทอาจจะต้องจ่ายภาษีทั้ง 3 ประเภท บางประเภทอาจจะจ่ายเฉพาะประเภทที่หนึ่งและสอง (อ่านเพิ่มเติมเรื่องภาษีธุรกิจการพนัน ใน นวลน้อย ตีรรัตน์, 2543: 212-218) ทั้งนี้ นวลน้อยได้สรุปการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆจากกิจกรรมการพนันในอังกฤษไว้ดังนี้

1. การจัดเก็บค่าธรรมเนียมมีสัดส่วนสูงสุดที่สุด คือร้อยละ 50 ของการจัดเก็บโดยรวม ในปี 1996 ขณะที่การจัดเก็บภาษีของการพนันมีสัดส่วนร้อยละ 45 ส่วนอีกร้อยละ 5 มาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม

2. เมื่อพิจารณาประเภทของกิจกรรม พบว่า ล็อตเตอรี่แห่งชาติจ่ายภาษีและค่าธรรมเนียมสูงสุด คือร้อยละ 56 ของภาษีและค่าธรรมเนียมโดยรวมของการพนัน โดยมีการจัดเก็บจากประเภทการพนันทายผลการแข่งขันเป็นอันดับสอง ร้อยละ 21 ส่วนภาษีและค่าธรรมเนียมจากเครื่องเล่นเกมส์มาเป็นอันดับสาม ร้อยละ 21 การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากบ่อนคาสีโนมีสัดส่วนที่น้อยที่สุด คือประมาณร้อยละ 3 เท่านั้น

3. เมื่อพิจารณาทางด้านอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมจากกิจกรรมการพนันที่จัดเก็บที่แท้จริง ในปี 1996 พบว่า ล็อตเตอรี่แห่งชาติถูกจัดเก็บภาษีในอัตราสูงที่สุด คือร้อยละ 39 ของวงเงินที่

แทงพนัน รองลงมาคือการพนันทายผลการแข่งขันระบบรวม ร้อยละ 26.5 ส่วนการพนันทายผลการแข่งขันระบบอัตราต่อรอง เครื่องเล่นเกมส์ และบิงโก ถูกจัดเก็บในอัตราใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 6-8 เท่านั้น และการจัดเก็บจากคาสีโนมีอัตราต่ำสุด ร้อยละ 0.5 เท่านั้น เหตุที่คาสีโนมีการจัดเก็บอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมต่ำก็เพราะสัดส่วนผลตอบแทนของคาสีโนที่จ่ายให้กับผู้เล่นมีค่าสูงสุด คืออยู่ที่ระดับร้อยละ 97.4 รองลงมาเป็นเครื่องเล่นเกมส์ มีสัดส่วนผลตอบแทนร้อยละ 80-85 อันดับที่สามได้แก่การพนันทายผลการแข่งขันระบบอัตราต่อรอง มีสัดส่วนผลตอบแทนร้อยละ 77 และกิจกรรมการพนันที่มีสัดส่วนผลตอบแทนต่ำสุดได้แก่การพนันทายผลการแข่งขันระบบรวม มีสัดส่วนผลตอบแทนร้อยละ 26.4 เท่านั้น ส่วนล็อตเตอรี่แห่งชาติมีสัดส่วนผลตอบแทนร้อยละ 50.5

และเมื่อคำนวณอัตราการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่อรายได้สุทธิที่หักเงินรางวัลแล้ว อัตราภาษีที่จัดเก็บจากคาสีโนยังมีค่าต่ำที่สุด คือร้อยละ 17.6 ส่วนล็อตเตอรี่แห่งชาติอัตราภาษีที่ปรับแล้วเพิ่มเป็นร้อยละ 79.3 ทั้งนี้ภาพรวมของอัตราภาษีเฉลี่ยในธุรกิจการพนันอยู่ที่ระดับร้อยละ 8.1 ของวงเงินที่แทงพนัน และเป็นร้อยละ 47.7 ของรายรับที่หักด้วยเงินรางวัลแล้ว

2.1.2 การพนันในสหรัฐอเมริกา

สาเหตุหนึ่งที่จุดประกายให้เห็นว่าการพนันเป็นอุตสาหกรรมที่สามารถสร้างผลกำไรได้อย่างมหาศาล คือ ความโด่งดังของอุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะที่ลาสเวกัส ซึ่งเปรียบเสมือนเมืองหลวงของโลกการพนัน เป็นตัวอย่างหรือภาพในใจที่ถูกหยิบยกขึ้นมาแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในด้านต่างๆของการพนัน

ในงาน “อุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกา” ของ กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2543) ได้อธิบายถึงอุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกาที่มีการเติบโตอย่างมากในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เมื่อมีการพนันถูกกฎหมายขึ้นในมลรัฐไอโอวา (Iowa) และมลรัฐเซาท์ดาโกตา (South Dakota) และขยายตัวไปสู่รัฐอื่นๆในเวลาต่อมาอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็น อิลลินอยส์ (Illinois) มิสซิสซิปปี (Mississippi) หลุยส์เซียนา (Louisiana) และโคโลราโด (Colorado) ด้วยเหตุปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ

(1) มลรัฐต่างๆเผชิญกับปัญหาขาดแคลนงบประมาณสำหรับการลงทุนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

(2) ทักษะคติของประชาชนต่อการพนันได้เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่สนับสนุนให้มีการควบคุมการเล่นพนันอย่างเข้มงวด (restrictive) ไปสู่การยอมรับอนุญาตให้มีได้ (permissive)

(3) การที่รัฐบาลกลางอนุญาตให้มีการเล่นพนันเต็มรูปแบบ (full-scale gambling) ในเขตพื้นที่สงวนของชนเผ่าดั้งเดิม (Indian or Native American Reservations)

โดยมีประเภทของการเล่นพนันที่สำคัญ 5 ประเภท เรียงตามลำดับของวงเงินพนันจากมากไปหาน้อย ได้แก่ (1) การเล่นพนันในบ่อนคาสีโน (2) ลีตเตอร์รี่ (3) การเล่นพนันบนเรือหรือเรือคาสีโน (4) การพนันที่ถูกกฎหมายในเขตอนุรักษ์ของชนเผ่าอินเดียนแดง และ (5) การพนันทายผลการแข่งขัน

แม้ว่ารายได้ในรูปภาษีจากการอนุญาตให้มีการพนันอย่างถูกกฎหมายจะมีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย กล่าวคือ ในปี 1995 รัฐที่ทำรายได้จากบ่อนคาสีโนสูงที่สุดในสหรัฐอเมริกาจำนวน 3 รัฐ ได้แก่ รัฐเนวาดา 7.3 พันล้านดอลลาร์ รัฐนิวเจอร์ซีย์ 3.3 พันล้านดอลลาร์ และรัฐมิสซิสซิปปี 1.7 พันล้านดอลลาร์ แต่สัดส่วนของภาษีจากรูทิจคาสีโนเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของแต่ละรัฐแล้วกลับมีความแตกต่างกันมากทีเดียว เช่น รัฐเนวาดา มีสัดส่วนของภาษีจากรูทิจคาสีโนเท่ากับร้อยละ 39.5 ขณะที่ของรัฐนิวเจอร์ซีย์และรัฐมิสซิสซิปปี มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 1.9 และ 4.5 ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจคือ มีผู้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับบ่อนคาสีโนมีความจำเป็นสำหรับรัฐที่มีขนาดเล็กและยากจนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐต่างๆจะมีอัตราภาษีไม่เท่ากัน หรือบางรัฐจะไม่ได้รับภาษีรายได้จากการพนัน บางรัฐจะได้รับภาษีในสัดส่วนที่ต่ำ แต่ภาษีที่เก็บได้ก็มีบทบาทสำคัญระดับหนึ่งต่อการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนนสายใหม่ ปรับปรุงระบบระบายน้ำ ฯลฯ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาเล่นการพนันโดยตรง รวมทั้งยังทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวขยายตัวได้อีกด้วย

และเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า การพนันของสหรัฐอเมริกามีพัฒนาการที่ดำเนินไปท่ามกลางความขัดกันของปรัชญาเกี่ยวกับการพนัน 2 ปรัชญา คือ ปรัชญาที่ถือว่าการพนันทำลายจริยธรรมของสังคมและควรต้องกำจัดให้หมดสิ้น ส่วนอีกปรัชญาหนึ่งกลับยอมรับการพนันและพยายามทำให้การพนันเป็นกิจกรรมที่เหมาะสมที่จะบรรลุปเป้าหมายที่มีประโยชน์ โดยผ่านการอนุญาตจากรัฐและการจัดเก็บภาษี

นอกจากนี้ กนกศักดิ์ยังประมวลให้เห็นว่า การพนันในสหรัฐอเมริกามีจุดเริ่มต้นมาจากอุตสาหกรรมการพนันที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในลาสเวกัส รัฐเนวาดา นับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 ความมั่งคั่งร่ำรวยจากการทำเหมืองแร่โลหะที่มีค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งแร่ทองคำและอื่นๆ เป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดให้เกิดลูกค้าที่ต้องการเล่นพนันและบริการอย่างอื่น ๆ เช่น สุราและโสเภณี เนื่องจากในช่วงเวลานั้นยังไม่มีกฎหมายควบคุม บริเวณเมืองและเค็มที่ที่พักของชาวเมืองจึงเคลื่อนไปด้วยสุรา การพนัน และโสเภณี ดังจะเห็นได้จากกรณีของเวอริจเนียซิตี ซึ่งเป็นเมือง

ใหญ่ที่สุดในเขตเหมืองแร่ มีคาสिनอ 1 แห่งต่อประชากรราว 150 คน และโสเภณี 1 คนต่อผู้ชาย 35 คน สถานคาสिनอส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ตั้งอยู่ในโรงแรม บาร์ และโรงโสเภณี (bordellos) ในปี 1861 เนวาดาได้ถูกผนวกเข้ามาเป็นรัฐหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ผู้ว่าการรัฐเนวาดาเป็นคนที่ต่อต้านการพนัน ไม่อนุญาตให้มีการเล่นพนันอย่างถูกกฎหมาย การเปิดบ่อนสำหรับเล่นการพนันถือเป็นความผิดทางอาญาที่ร้ายแรง แต่การเล่นพนันก็ยังคงแพร่หลายตามเมืองต่างๆของรัฐเนวาดาและตามที่พักคนงานเหมืองแร่ ทำให้ต่อมารัฐต้องมีการออกกฎหมายถือว่าการพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย ในปี 1869 เพราะคิดว่าเป็นเพียงมาตรการเดียวที่จะควบคุมการเล่นพนันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ในขณะนี้คาสिनอมีขนาดเล็กๆ มีเฉพาะ "การพนันบนโต๊ะ" (table games) เท่านั้น ตู้เกมสล็อตหรือสล็อตแมชีน (Slot machine) ยังไม่มี กระทั่งปี 1895 เมื่อ ชาร์ล เฟย์ (Charles Fey) ได้สร้างเครื่องเล่นประเภทนี้ขึ้นมา

การพนันอย่างถูกกฎหมายในรัฐเนวาดายุติลงในวันที่ 30 กันยายน 1910 เมื่อการรณรงค์ต่อต้านการเล่นการพนันที่เริ่มต้นอย่างแข็งขัน ณ เมืองรีโน (Reno) ในปี 1909 ประสบความสำเร็จ กฎหมายให้เวลาแก่ผู้ประกอบการพนัน 20 เดือนในการปิดกิจการ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่รัฐจะเข้ายึดและทำลายอุปกรณ์ทั้งหลายเกี่ยวกับการพนัน ทำให้ในเวลาต่อมาเมืองต่างๆของรัฐเนวาดาต้องกลับคืนสู่การเล่นพนันแบบผิดกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดรัฐเนวาดาก็ได้ออกกฎหมายอนุญาตให้มีการเล่นพนันอย่างถูกกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ในปี 1931 โดยปัจจัยสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวคือ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายทศวรรษ 1920 ส่งผลให้รายได้ของรัฐลดลงอย่างมาก ในช่วงนี้ดูจะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการพนันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ธุรกิจคิกคักและรัฐก็จะได้รับได้จากภาษี ส่วนปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การก่อสร้างเขื่อนฮูเวอร์ที่เมืองโบลเดอร์ (Boulder City) มีผลให้ภูมิภาคแถบนี้มีน้ำและไฟฟ้าใช้ ซึ่งช่วยทำให้ธุรกิจเจริญเติบโต นอกจากนี้คนงานก่อสร้างจำนวนมากที่เคยใช้เวลาว่างในการเล่นพนันที่ลาสเวกัสก็ได้ตั้งรกรากถิ่นฐานอย่างถาวรในแถบนั้น

การพนันถูกกฎหมายในรัฐเนวาดามีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวคือ เครื่องปรับอากาศและความนิยมรถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้นในต้นทศวรรษ 1940 มีส่วนทำให้อุตสาหกรรมการพนันในรัฐเนวาดาเจริญเติบโตอย่างมาก อากาศที่เย็นสบายในคาสिनอ ด้วยกระแสไฟฟ้าจากเขื่อนฮูเวอร์ ช่วยขจัดไอร้อนของช่วงฤดูร้อนของเนวาดา ขณะที่รถยนต์ได้แปรเปลี่ยนลาสเวกัสให้กลายเป็นสถานที่สำหรับพักผ่อนหย่อนใจของนักพนันจากตอนใต้ของคาลิฟอร์เนียในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ นอกจากนี้สายการบินในท้องถิ่นก็เริ่มมีเที่ยวบินมายังลาสเว

กัส ประชากรในลาสเวกัสมีปริมาณเพิ่มขึ้น 3 เท่าตัว มีคาสีโนใหม่ๆเกิดขึ้นหลายแห่ง ในปี 1945 รัฐได้ออกกฎหมายให้เจ้าของสถานคาสีโนต้องขอใบอนุญาตจากรัฐ และรัฐได้ใช้มาตรการนี้เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีจากการเล่นพนัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้รัฐเก็บภาษีการพนันได้ราว 100,000 ดอลลาร์ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมดของรัฐ

ในช่วงปี 1946-7 มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ควบคุมอุตสาหกรรมการพนันให้ไปอย่างถูกต้องและสัจธรรม เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าผู้ดำเนินธุรกิจการพนันในลาสเวกัสมักเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับอาชญากรรมต่างๆ ลาสเวกัสต้องใช้เวลากว่าสิบปีในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมนี้จนหมดสิ้นไปในทศวรรษ 1960 ด้วยแรงกดดันจากกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) และหน่วยงานรัฐอื่นๆที่ดูแลรับผิดชอบด้านการสืบสวนสอบสวน

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การออกกฎหมายธุรกิจการพนัน (The Corporate Gambling Act) ในปี 1969 โดยอนุญาตให้บริษัทมหาชนที่อยู่ในตลาดหุ้นสามารถเป็นเจ้าของหรือดำเนินธุรกิจคาสีโนในรัฐเนวาดาได้ ทำให้บริษัทขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียงได้เริ่มต้นเข้ามาซื้อโรงแรมคาสีโนในลาสเวกัส ส่งผลให้อุตสาหกรรมประเภทนี้มีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้น ขณะเดียวกันก็สามารถดึงดูดลูกค้าจากชนชั้นกลางและพวกที่มาประชุมสัมมนาให้เข้ามาใช้บริการโรงแรมของพวกเขามากขึ้น รวมถึงการพัฒนาผู้บริหารมืออาชีพขึ้นมาดูแลธุรกิจนี้อย่างจริงจัง ช่วงปลายทศวรรษ 1960 ภาษีจากการพนันก็ได้กลายมาเป็นรายได้หลักในงบประมาณของรัฐ

เมื่ออุตสาหกรรมการพนันในลาสเวกัสเติบโตเต็มที่ ผู้ประกอบการจำเป็นต้องหาตลาดใหม่ๆและขยายฐานลูกค้า จึงได้เกิดมีการตลาดที่เรียกว่า "คาสีโนจังก์ต" (Casino Junket) หรือ นายหน้าจัดทัวร์เพื่อนักเล่นพนัน โดยนายหน้าจะได้รับค่านายหน้าจากเจ้าของสถานพนัน คิดเป็นร้อยละของวงเงินที่เอามาเล่น ระบบดังกล่าวช่วยให้ส่วนแบ่งทางการตลาดของคาสีโนใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตาม การตลาดรูปแบบดังกล่าวก็นำมาซึ่งปัญหาสำคัญ 4 ประการ คือ

1. นายหน้าจะแข่งกันหาสายการบินราคาถูก
2. การผันแปรและการลดค่าเงินของเงินตราต่างประเทศทำให้ภาวะเศรษฐกิจบางประเทศถดถอย ซึ่งมีผลต่อจำนวนผู้เล่นต่างประเทศที่นายหน้านำมา เช่น กรณีคาสีโนของออสเตรเลีย มีลูกค้าหลักที่นายหน้านำมาจากนักพนันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียทศวรรษ 1990 ลูกค้าส่วนนี้หดหายไปเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้คาสีโนหลายแห่งต้องประสบภาวะขาดทุน
3. การเก็บหนี้สินจากลูกค้าที่เป็นชาวต่างประเทศเป็นไปด้วยความยากลำบาก
4. เพื่อดึงดูดใจลูกค้า สถานคาสีโนจะมี "ของสมนาคุณ" หรือให้เปล่าหลายชนิด แต่ของสมนาคุณที่ให้แก่ลูกค้ามักถูกคดโกงและควบคุมได้ไม่เต็มที่ ก่อให้เกิดภาวะการเงินแก่สถานคาสีโน

ด้วยความจำเป็นที่ต้องหานักพนันเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการธุรกิจคาสิโนหลายแห่งได้ใช้แนวทางการตลาดน่าน้ำปลา รวมถึงการให้บริการด้านบันเทิงและอาหารเครื่องดื่ม เช่น จัดให้มีโชว์ระดับนานาชาติ ส่วนทางด้านอาหารเครื่องดื่ม ในคาสิโนแต่ละแห่งก็จะมีห้องอาหารที่มีอาหารเลิศรสราคาถูกรับบริการแก่นักพนัน บริการเหล่านี้ยังไม่ไกลจากคาสิโน และข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การออกแบบก่อสร้างคาสิโนจะไม่มีหน้าต่างและไม่มี การติดตั้งนาฬิกาเอาไว้ให้เห็นในบริเวณส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศในการเล่นการพนันแบบไม่ต้องรู้วันรู้คืน

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐได้พยายามควบคุมการพนันในลาสเวกัส โดยแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบดูแลธุรกิจการพนัน 2 หน่วยงานด้วยกัน คือ คณะกรรมการการเกมส์แห่งเนวาดา (The Nevada Gaming Commission) และสำนักงานควบคุมเกมส์แห่งเนวาดา (The Nevada Gaming Control Board) มีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ให้หลักประกันว่าธุรกิจการพนันดำเนินไปอย่างซื่อตรง (2) อุตสาหกรรมพนันปลอดจากการคอร์รัปชันและการข้องเกี่ยวกับอาชญากรรม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟอกเงิน) และ (3) รัฐได้รับภาษีอย่างถูกต้องเต็มเม็ดเต็มหน่วย

คณะกรรมการการเกมส์แห่งเนวาดามีหน้าที่สำคัญคือ การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการเล่นพนัน การอนุมัติให้ใบอนุญาตเปิดบ่อนการพนัน ตัดสินกรณีละเมิดกฎหมายและข้อขัดแย้งต่างๆ เกี่ยวกับภาษี

สำนักงานควบคุมเกมส์แห่งเนวาดา มีสำนักงานของคณะกรรมการตั้งอยู่ 4 แห่ง คือ คาร์สันซิตี (Carson City) เอลโค (Elko) รีโน (Reno) และ ลาสเวกัส (Las Vegas) และมีเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้นราว 400 คน มีการแบ่งงานออกเป็น 7 กอง ได้แก่ ด้านธุรการ ตรวจสอบบัญชี ดูแลหลักทรัพย์ บริการด้านอิเล็กทรอนิกส์ การบังคับใช้กฎหมาย การตรวจสอบ และการจัดเก็บภาษี

การควบคุมแบ่งได้ออกเป็น 3 ด้านที่สำคัญคือ

1. การตรวจสอบและออกใบอนุญาต มีจุดมุ่งหมายหลักคือ คัดผู้ยื่นขอใบอนุญาตเปิดบ่อนคาสิโนที่ไม่เหมาะสมออก

2. การกำกับกฎเกณฑ์และการควบคุมภายใน เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดเพียงอย่างเดียวที่จะให้หลักประกันเรื่องความน่าเชื่อถือไว้วางใจของการดำเนินธุรกิจการพนันว่าไม่ได้มีการฉ้อโกงเกิดขึ้น ตลอดจนมีการบันทึกทางบัญชีให้ถูกต้อง นอกจากนี้ รัฐเนวาดายังมีกฎข้อบังคับเฉพาะอีก เช่น มีการอธิบายกฎเกณฑ์การเล่นพนันประเภทต่างๆเอาไว้อย่างชัดเจน การกำหนดเวลาทำการของบ่อนคาสิโน และการว่าจ้างพนักงานทำงานในบ่อนคาสิโนจะต้องเป็นผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นและมีโควต้าสำหรับสตรีและชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

3. การบังคับใช้กฎเกณฑ์และการตรวจสอบบัญชี เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่จะทำให้กฎระเบียบและการควบคุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยเทคนิคต่างๆ เช่น การวิเคราะห์

โดยการสุ่มตัวอย่างเพื่อทดสอบตัวเครื่องตู้เกมส์ ไฟ หรือลูกเต๋า ฯลฯ หรือการตรวจสอบการเงิน ด้วยวิธีสุ่มตัวอย่าง

มาตรการควบคุมให้บ่อนคาสีในมีความโปร่งใสอีกมาตรการหนึ่งคือ ให้ผู้เล่นพนันที่พบปัญหาในการเล่น ส่งคำร้องเรียนต่อสำนักงานควบคุมเกมส์ เมื่อสำนักงานได้รับคำร้องก็จะส่งคนไปตรวจสอบโดยมีต้องแจ้งให้เจ้าของรู้ล่วงหน้า

2.1.3 การพนันในออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีพัฒนาการของการพนันที่น่าสนใจ จากการศึกษาที่เป็นอาณานิคมภายใต้อิทธิพลของอังกฤษมาก่อน ทำให้เมื่อมองโดยผิวเผินการพนันอาจมีโครงสร้างและลักษณะคล้ายกับการพนันในประเทศอังกฤษ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วกลับมีความแตกต่างกันอย่างมาก

ในงาน “ประสบการณ์การจัดการธุรกิจการพนันในประเทศอังกฤษและออสเตรเลียกรณีศึกษาการทลายผลการแข่งขันและล๊อตเตอรี่” ของ นวลน้อย ตริรัตน์ (2543) ได้กล่าวถึงรูปแบบการจัดกิจกรรมการพนันในออสเตรเลียว่า มีนโยบายการจัดการในระดับรัฐ (States level) ไม่ใช่ในระดับชาติ (National level) ถึงแม้รูปแบบการจัดองค์กรในแต่ละรัฐอาจแตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็มีหลักการและรูปแบบการบริหารที่คล้ายคลึงกัน คือ มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบายการพนัน การทำงานในระดับกระทรวงแบ่งออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ หน่วยงานควบคุมดูแลทางด้านพนันทลายผลการแข่งขันและเกมส์ต่างๆ (Racing and gaming) และหน่วยงานหรือคณะกรรมการควบคุมดูแลการดำเนินงานทางด้านล๊อตเตอรี่

สาเหตุที่มีการแยกหน่วยงานล๊อตเตอรี่ก็เพราะแนวคิดในการจัดการเกี่ยวกับล๊อตเตอรี่ถูกโยงให้เกี่ยวพันกับเรื่องการกุศล ไม่ใช่เพื่อการจัดเก็บภาษีและเป็นรายได้ของรัฐ ดังนั้นทัศนคติของประชาชนที่มีต่อกิจกรรมล๊อตเตอรี่จะแตกต่างจากกิจกรรมการพนันประเภทอื่นๆ และสาธารณชนจำนวนหนึ่งเชื่อว่าการซื้อล๊อตเตอรี่เป็นกิจกรรมการกุศลมิใช่เป็นการเล่นพนัน ซึ่งโดยทั่วไปการจัดการและดำเนินการต่างๆ มักจะถูกผูกขาดโดยรัฐหรือรัฐให้สัมปทานการผูกขาด ทำให้รูปแบบการบริหารและความซับซ้อนมีน้อยกว่ากิจกรรมการพนันประเภทอื่นๆ อีกทั้งสามารถใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการบริหารงานได้ค่อนข้างมาก รูปแบบการจัดการองค์กรจึงมีขนาดเล็ก มีการจ้างงานหรือมีบุคลากรที่เกี่ยวข้องน้อย และการคุ้มครองผู้บริโภคโดยรัฐทำได้ง่าย

ในส่วนของหน่วยงานที่ควบคุมดูแลทางด้านพนันทลายผลการแข่งขันและเกมส์ต่างๆ ซึ่งเป็นการพนันที่มีความซับซ้อนในแง่ของผลิตภัณฑ์ มีกิจกรรมหลากหลาย และมีการเปลี่ยนแปลง

แปลงค่อนข้างมาก การบริหารธุรกิจจึงมีขั้นตอนค่อนข้างมากและเกี่ยวข้องกับการจ้างงานจำนวนมาก รูปแบบองค์กรมีขนาดใหญ่ ทั้งนี้การพนันแต่ละประเภทมีการควบคุมดูแลแตกต่างกัน ดังนี้

การพนันทายผลการแข่งขันกีฬา เป็นกิจกรรมที่ถูกผูกขาดโดยรัฐ ดำเนินการในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการเชิงนโยบายขึ้นมาดูแลเป็นการเฉพาะ แต่ในปัจจุบันบางรัฐให้เอกชนเข้ามาบริหารแทน (Privatization) โดยยังคงรูปแบบของการผูกขาดเอาไว้ แล้วตั้งคณะกรรมการดูแลและประสานกับธุรกิจที่จัดการแข่งขัน เพื่อกำหนดจำนวนการแข่งขันและกฎระเบียบต่างๆ

เกมส์ต่างๆ อาจจำแนกกิจกรรมได้เป็น 2 ประเภท คือ คาสสิโนและเครื่องเล่นเกมส์ (Gaming machines) ความยุ่งยากของการควบคุมดูแลคาสสิโนอยู่ตรงที่เจ้าหน้าที่จะต้องเข้าไปดูแลการบริหารบ่อนคาสสิโนอย่างใกล้ชิด หลายแห่งต้องมีสำนักงานอยู่ในบ่อนคาสสิโนด้วย การดูแลใกล้ชิดเช่นนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ (1) เพื่อให้การจัดเก็บภาษีบ่อนการพนันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (2) เพื่อให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างสุจริต และในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย (3) เพื่อป้องกันไม่ให้อุตสาหกรรมบ่อนคาสสิโนเป็นแหล่งของการฟอกเงินขององค์กรอาชญากรรม นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวยังต้องพิจารณาการให้ใบอนุญาตกับบุคคลากรที่ต้องการทำงานในบ่อนคาสสิโน โดยจะต้องมีการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมอย่างละเอียด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการดำเนินธุรกิจบ่อนคาสสิโนมีส่วนพัวพันกับองค์กรอาชญากรรม

ในปี 1994/95 อุตสาหกรรมการพนันในออสเตรเลียมีมูลค่า 7,596.7 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย โดยการพนันทายผลการแข่งขันและล็อตเตอรี่มีส่วนพอๆกัน คือ ประมาณร้อยละ 17.7 ของอุตสาหกรรมการพนันทั้งหมด ส่วนการพนันประเภทเกมส์มีส่วนถึงร้อยละ 64.6 อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า รายได้จากการพนันประเภทโป๊กเกอร์และเกมมิงแมชชีนมีส่วนสูงถึงร้อยละ 50.93 โดยจำนวนโป๊กเกอร์และเกมมิงแมชชีนเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 1995 มีอยู่ถึง 119,346 เครื่องทั่วประเทศ และมากกว่าร้อยละ 50 ของเครื่องเล่นอยู่ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ส่วนในอีกด้านหนึ่ง การใช้จ่ายในกิจกรรมการพนันในแต่ละรัฐของออสเตรเลียก็มีการขยายตัวอย่างมากในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และโดยเฉลี่ยแล้วออสเตรเลียมีการใช้จ่ายในกิจกรรมการพนันอยู่ที่ระดับร้อยละ 2.8 ของรายได้สุทธิของครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นการใช้จ่ายในกิจกรรมการพนันทายผลการแข่งขันประมาณร้อยละ 0.4-0.6 ในทุกรัฐ ยกเว้นมณฑลนครหลวง

ในด้านการจัดเก็บภาษีการพนัน ออสเตรเลียมีโครงสร้างภาษี 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง (Commonwealth government) ระดับรัฐบาลรัฐ (States government) และระดับรัฐบาลท้องถิ่น (Local government) โดยสัดส่วนของการจัดเก็บภาษีโดยรวมเป็นของรัฐบาลกลาง

ประมาณร้อยละ 76 ระดับรัฐบาลรัฐร้อยละ 20 และรัฐบาลท้องถิ่นร้อยละ 4 ทั้งนี้ ในส่วนของรัฐบาลกลาง ภาษาที่จัดเก็บจากการพนัน ซึ่งจัดอยู่ในประเภทภาษีการบริโภคสินค้าและบริการ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 8-10 ของภาษีการบริโภคสินค้าและบริการ หรือคิดเป็นร้อยละ 2 ของรายได้ทั้งหมดของภาครัฐ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่ระดับรัฐบาลรัฐ รายได้จากการจัดเก็บภาษีกการพนันถือเป็นรายได้เกือบร้อยละแปดสิบและเป็นรายได้หลักที่สำคัญของมลรัฐ

2.2 การพนันในประเทศไทย

2.2.1 พัฒนาการของการพนันในสังคมไทย

การพนันในสังคมไทย สันนิษฐานว่าน่าจะมีการเล่นพนันมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยเฉพาะการพนันที่เกิดจากการทายผลการแข่งขันประเภทต่างๆ เช่น ไก่ชน มวยไทย ปลากัด จั้วชน ว่าว พนัน ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีหลักฐานว่าการพนันประเภทหวยหรือล็อตเตอรี่มีปรากฏขึ้นในสังคมไทยเมื่อประมาณพุทธศตวรรษ 2360 โดยชาวจีนอพยพที่เข้ามาทำธุรกิจและเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทยเป็นผู้นำเข้า (ผาสุก พงษ์ไพจิตร , 2539: 343)

"หวย" เป็นคำที่แผลงจากภาษาจีนว่า "ฮวย" ที่แปลว่า "ดอกไม้" แต่เดิมเป็นการพนันที่ให้ผู้เล่นทายชื่อดอกไม้โดยเขียนเอาไว้บนใบหอย ต่อมาก็ได้มีการดัดแปลงจากชื่อดอกไม้มาเป็นชื่อคน และเมื่อชาวจีนอพยพเข้ามาในไทยก็ได้นำเอาการเล่นหวยเข้ามาด้วย โดยเปลี่ยนการเล่นทายชื่อคนเป็นตัวอักษรภาษาไทย ทำให้เรียกกันทั่วไปว่า "หวย กข"

การเล่นหวยซึ่งเคยมีกันแต่ในหมู่ชาวจีนอพยพเริ่มแพร่หลาย ในปี พ.ศ.2374-2375 เมื่อประเทศไทยเกิดปัญหาฝนแล้ง ต้องมีการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นห่วงว่าจะเก็บภาษีได้น้อย เจ้าสัวผู้หนึ่งซึ่งเป็นนายอากรจึงเสนอความคิดให้ออกหวยเพื่อได้เงินจากประชาชน ในปี พ.ศ.2378 ยิ่งหลังทศวรรษ 2390 พ่อค้าชาวจีนประสบปัญหาการตกต่ำของการค้าทางสำเภา หลายคนจึงหันไปประมูลสิทธิการเก็บภาษี กลายเป็นเจ้าภาษีนายอากร⁴ โดยมุ่งประมูลสิทธิการเก็บภาษีฝิ่น หอย เหล้า และการพนันอื่นๆ เพราะสามารถทำกำไรได้

⁴ระบบเจ้าภาษีนายอากร คือ ระบบการเก็บภาษีที่เจ้าภาษีนายอากรจะประมูลสิทธิการเก็บภาษีในสินค้าแต่ละชนิด แต่ละพื้นที่จากราชสำนัก และจะส่งมอบภาษีในจำนวนที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการประมูลให้แก่ราชสำนัก ส่วนที่เกินจากจำนวนที่ตกลงไว้คือผลกำไรของเจ้าภาษีนายอากรเอง ดูเพิ่มเติมใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (2539), หน้า 165.

มากที่สุด เนื่องจากอากรหอยและอากรบ่อนเบี้ย⁵ เป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐยาวนานกว่า 80 ปี โดยตัวเลขในปี พ.ศ.2445 อากรหอยมีมูลค่า 4.28 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27 ของรายได้รัฐในปีนั้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร , 2539ก: 165, 344-345)

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีประกาศปิดบ่อนทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2460 ส่วนโรงหอยถูกปิดเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2495 (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2539: 378) หลังจากนั้นในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ.2475 รัฐได้ออกสลากกินแบ่งเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ.2482 รัฐบาลหลวงพิบูลสงครามได้ตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น โดยออกเดือนละ 1 ครั้ง และเพิ่มเป็นเดือนละ 2 ครั้งในปี พ.ศ.2532 สำหรับการออกสลากการกุศลนั้นก็ทำได้เป็นครั้งคราวตามมติของคณะรัฐมนตรี (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2539ข: 345)

นอกจากหอยหรือล็อตเตอรี่แล้ว ประเทศไทยยังมีการพนันม้าแข่งที่มีการดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีการดำเนินกิจกรรมเป็นประจำ แต่อย่างไรก็ตาม การพนันที่มีอยู่ในประเทศไทยก็ไม่ได้มีเพียงการพนันที่ถูกกฎหมายเท่านั้น ยังมีการพนันที่ผิดกฎหมายอีกมากมาย และหนึ่งในนั้นก็คือการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอล

2.2.2 การพนันในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย

เศรษฐกิจนอกกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจภาคที่ไม่เป็นทางการ ภาคที่ไม่ได้ถูกรวมไว้ในบัญชีรายได้ประชาชาติ ในการศึกษาเรื่อง "ภาพรวมเศรษฐกิจนอกกฎหมายของไทยและข้อเสนอด้านนโยบาย" ของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2539ก: 14) ได้จำแนกเศรษฐกิจภาคที่ไม่เป็นทางการออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

1. ธุรกิจผิดกฎหมายหรือนอกกฎหมาย อาจมีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น การค้ายาเสพติด การพนัน โสเภณี ฯลฯ
2. การหลีกเลี่ยงภาษี
3. การคอร์รัปชันทั้งภาครัฐและเอกชน
4. ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ไม่ได้ถูกรวมเข้าไว้ในบัญชีรายได้ประชาชาติ เช่น ธุรกิจขนาดย่อม ธุรกิจในครัวเรือน ฯลฯ

⁵ อากรหอย คือ อากรที่ได้จากการให้สัมปทานในการตั้งโรงหอย ส่วนอากรบ่อนเบี้ย คือ อากรที่ได้จากการให้สัมปทานในการตั้งบ่อนการพนันถั่วและโป ดูเพิ่มเติมใน สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2539), หน้า 378.

5. ภาคครอบครัว ที่โดยปกติไม่มีค่าตอบแทน เช่น การเลี้ยงดูบุตร การดูแลคนชรา การทำงานบ้าน ซึ่งหากใช้เศรษฐกิจในระบบอาจอยู่ในรูปของการบริการจากสถานพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง

ในงานชิ้นนี้ผาสุกได้มุ่งความสนใจในเรื่องเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่สามารถก่อให้เกิดผลร้ายต่อเศรษฐกิจและสังคม โดยได้ศึกษาขนาด เครือข่าย ผู้เกี่ยวข้อง ผลกระทบต่อสังคมเศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณะของธุรกิจนอกกฎหมาย 6 ประเภท ได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การลักลอบนำเข้าน้ำมันเถื่อน การบริการที่เกิดจากการค้าประเวณีในประเทศไทย ค่าบริการนายหน้าค้าแรงงานพม่าเข้าไทยและการค้าหญิงไทยไปต่างประเทศ และการพนัน

ตารางที่ 2.1 ประมาณการเศรษฐกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย พ.ศ.2536/38

หน่วย: พันล้านบาทต่อปี

ประเภทของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย	รายได้จากธุรกิจหรือ วงเงินที่เกี่ยวข้อง ¹	มูลค่าเพิ่ม ²
1. ยาเสพติดผ่านประเทศไทย		28 - 33
2. การค้าอาวุธสงคราม		6 - 31
3. น้ำมันเถื่อน		9
4. ค่าบริการของโสเภณี		100
5. ค่าบริการของนายหน้าค้าแรงงานพม่าเข้าไทย และการค้าหญิงไทยไปต่างประเทศ		5 - 7
6. การพนัน		138 - 277
6.1 หวยใต้ดิน	289 - 325	(81 - 98)
6.2 พนันบอล	123	(12 - 16)
6.3 บ่อนการพนัน	225 - 816	(45 - 163)
รวม		286 - 457

ที่มา ¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2539ก), น. 5.

² Pasuk Pongpaichit, Sungsidh Piriya-rangsana, and Nualnoi Treerat (1998), p. 8.

หมายเหตุ มูลค่าเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ระหว่างปี พ.ศ.2536-38 คือ 3.637 ล้านล้านบาทต่อปี บวกมูลค่าเพิ่มจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายคิดเป็น 3.923-4.094 ล้านล้านบาท จะได้มูลค่าเพิ่มของเศรษฐกิจนอกกฎหมายคิดเป็นร้อยละ 8-13 ของ GNP ที่ปรับปรุงแล้ว

จากตารางที่ 2.1 จะเห็นได้ว่า การพนันเป็นเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่มีขนาดใหญ่ที่สุด คือ มีมูลค่า 138,000-277,000 ล้านบาทต่อปี รองลงมาคืองานบริการของโสเภณี มีมูลค่า 100,000 ล้านบาทต่อปี โดยที่การพนันมีสัดส่วนร้อยละ 48.25-60.61 ของรายได้รวมจากเศรษฐกิจนอกกฎหมายทั้งหมด ส่วนงานบริการของโสเภณีมีสัดส่วนร้อยละ 21.88-34.97 ทั้งสองรายการนี้มีมูลค่ารวมกันมากกว่าครึ่งหนึ่งของขนาดเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่ทำการศึกษาเลยทีเดียว

อย่างไรก็ตาม ทั้งการพนันและการบริการโสเภณีจัดเป็นเศรษฐกิจนอกกฎหมายเฉพาะในบางประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ขณะที่หลายประเทศยอมให้การพนันและงานบริการของโสเภณีเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมาย ด้วยเหตุปัจจัยหลายๆประการ เช่น บางประเทศใช้การพนันเป็นปัจจัยในการกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือมองอีกด้านหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนเศรษฐกิจนอกกฎหมายบางประเภทที่มีความผิดไม่ร้ายแรงและยากต่อการควบคุมในทางปฏิบัติให้เป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมาย เพื่อจะได้สามารถควบคุมให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ป้องกันผลกระทบเชิงลบ และสร้างรายได้ให้กับรัฐบาล

เมื่อพิจารณาเฉพาะการพนัน ซึ่งมีอยู่ 3 ส่วน คือ หวยใต้ดิน บ่อนการพนัน และการพนันฟุตบอล พบว่า มีมูลค่ารวมกันประมาณ 138,000-277,000 ล้านบาท โดยมูลค่าดังกล่าวนี้เป็นมูลค่าเพิ่มหรือรายได้ส่วนที่ตกอยู่กับผู้บริการการพนันหรือเจ้ามือพนันในฐานะของค่าตอบแทนการให้บริการ ซึ่งเมื่อพิจารณาการพนันแยกประเภท พบว่า บ่อนการพนันมีมูลค่าเพิ่มที่เป็นไปได้สูงถึง 45,000-163,000 ล้านบาท รองลงมาคือ หวยใต้ดิน 81,000-98,000 ล้านบาท และการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอล 12,000-16,000 ล้านบาท ส่วนในด้านของวงเงินพนัน บ่อนการพนันมีวงเงินพนันที่เกี่ยวข้อง 225,000-816,000 ล้านบาท หวยใต้ดินมีวงเงินพนัน 289,000-325,000 ล้านบาท และการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลมีวงเงินพนัน 123,000 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียด ความแตกต่างระหว่างมูลค่าเพิ่มที่เป็นไปได้ของบ่อนการพนันมีค่าสูงมาก ขณะที่หวยใต้ดินและการพนันฟุตบอลมีค่าค่อนข้างต่ำ ลักษณะเช่นนี้อาจพิจารณาได้ว่าการพนันฟุตบอลและหวยใต้ดินมีความมั่นคงทางรายได้สูงกว่าบ่อนการพนัน

2.3 การพนันฟุตบอล

เดิมการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลเคยเล่นกันเฉพาะในกลุ่มคนดูฟุตบอลในสนามแข่งขัน ต่อมาจึงมีการขยายตัวไปสู่ผู้ชมทางโทรทัศน์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแข่งขันภายในประเทศ และเมื่อมีการถ่ายทอดสดรายการฟุตบอลจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการรายงานผลการแข่งขันหรือการถ่ายทอดสด ทั้งในระดับสโมสรของประเทศที่มีชื่อเสียงในยุโรป ไม่ว่าจะเป็น อังกฤษ อิตาลี เยอรมนี และในระดับนานาชาติ เช่น ฟุตบอลโลก ฟุตบอลชิงแชมป์ยุโรป เป็นต้น ความนิยมในการเล่นพนันฟุตบอลจึงมีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

อังกฤษ เป็นประเทศที่ยอมให้การพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลกระทำได้อย่างถูกกฎหมาย และมีการจัดการเป็นระบบมายาวนาน ทำให้รูปแบบการจัดการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลของอังกฤษกลายเป็นแม่แบบที่หลายๆประเทศ รวมทั้งประเทศไทย นำมาใช้ในระยะเริ่ม

ต้น แต่ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังถือว่าการพนันทายผลการแข่งฟุตบอลเป็นเรื่องผิดกฎหมาย การพัฒนารูปแบบของไทยจึงมีลักษณะแตกต่างและซับซ้อนกว่าของรูปแบบอังกฤษอยู่ไม่น้อย

2.3.1 โครงสร้างการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลในอังกฤษ

การพนันประเภททายผลการแข่งขันฟุตบอลในอังกฤษ มีวิธีการเล่นที่สำคัญ 2 รูปแบบ คือ

(1) ระบบอัตราต่อรองหรือราคาคงที่

การเล่นพนันทายผลการแข่งขันที่มีมาแต่ดั้งเดิม เจ้ามือจะกำหนดอัตราต่อรองแล้ว ประกาศให้ลูกค้าทราบก่อนการแข่งขันจะเริ่มขึ้น โดยราคาต่อรองนี้อาจเปลี่ยนแปลงไป แต่ลูกค้าจะได้รับราคาคงที่ตามราคาที่ตกลงไว้ขณะที่แทงถ้าชนะพนัน วิธีการเล่นพนันแบบนี้เป็นวิธีที่ง่าย สามารถเกิดขึ้นในวงของผู้เล่นจำนวนน้อยได้ และไม่ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีมากนัก เพราะเครื่องมือในการประกอบกิจการมีเพียงสมุดจดบันทึกเล่มเดียว จนเป็นที่มาของชื่อเรียกการเล่นพนันประเภทนี้ในภาษาอังกฤษว่า "บูคเมคกิง" (Bookmaking) และเรียกเจ้ามือว่า "บูคเมคเกอร์" (Bookmaker) ทั้งนี้เนื่องจากการพนันประเภทนี้มีความเสี่ยงค่อนข้างสูง เพราะเจ้ามือสามารถแพ้พนันได้ง่าย ทำให้เจ้ามือต้องพยายามลดความเสี่ยงโดยวิธีการหาให้ลูกค้าแทงหลายๆทาง แต่พร้อมกับความเสี่ยงที่ลดลง เจ้ามือก็จะได้รับผลตอบแทนน้อยลงด้วย นอกจากนี้ สิ่งสำคัญและเป็นเรื่องยากที่สุดในการจัดการพนันด้วยวิธีนี้ก็คือ เจ้ามือจะต้องมีความเชี่ยวชาญหรือมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในการกำหนดอัตราต่อรอง ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลในอดีตผสมกับประสบการณ์เป็นอย่างมาก

สำหรับการเปลี่ยนแปลงอัตราต่อรองมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ เมื่อข้อมูลเกี่ยวกับการแข่งขันเปลี่ยนแปลงไป เมื่อจำนวนความต้องการเล่นพนันในแต่ละฝ่ายของเกมส์ การพนันเปลี่ยนแปลง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงราคาต่อรองในตลาดเนื่องจากเกิดการแข่งขันกันหาลูกค้าของผู้ประกอบการ

ในการเล่นพนันทายผลแบบอัตราต่อรอง ลูกค้าอาจแทงพนันเพียงคู่เดียวหรือหลายคู่ก็ได้ แทงว่าทีมใดจะชนะ เสมอ หรือแพ้ ก็ได้ นอกจากนั้นยังมีวิธีการเล่นที่ละเอียดลงไปอีก เช่น พนันเฉพาะครึ่งแรกของเวลาการแข่งขัน เฉพาะครึ่งหลังของเวลาการแข่งขัน หรือตลอดระยะเวลาการแข่งขัน พนันจำนวนประตูที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยิงได้ นักเตะคนใดจะยิงประตูได้เท่าไร ทีมใดจะยิงประตูได้ก่อน ฯลฯ แม้จะมีวิธีการเล่นมากมายเช่นนี้ แต่วิธีที่นิยมเล่นกันมากก็คือ การเล่นพนันในระบบ 3 อัตรา คือ มีอัตราการต่อรองว่าทีมเจ้าบ้านจะชนะ ทีมเจ้าบ้านจะเสมอ และทีมเยือนจะชนะ ตัวอย่างเช่น

ทีมเจ้าบ้านชนะ

15-8

ทีมเจ้าบ้านเสมอ

2-1

ทีมเยือนชนะ

5-4

หมายความว่า หากต้องการพนันว่าทีมเจ้าบ้านจะชนะการแข่งขัน ผู้เล่นจะต้องแทงทีมเจ้าบ้าน 8 หน่วย ถ้าทีมเจ้าบ้านชนะจะได้เงินอีก 15 หน่วย รวมกับต้นทุน 8 หน่วย เป็น 23 หน่วย หากต้องการพนันว่าจะเสมอกัน ผู้พนันถือทางด้านทีมเจ้าบ้านจะพนันด้วยเงิน 1 หน่วย หากเสมอจะได้รางวัลเป็นเงิน 2 หน่วย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 3 หน่วย หากต้องการถือทางว่าทีมเยือนจะชนะ ผู้พนันจะแทงทีมเยือน 4 หน่วย หากทีมเยือนชนะ จะได้เงินรางวัลอีก 5 หน่วย รวมเป็น 9 หน่วย

รูปแบบของอัตราต่อรองเช่นนี้ทำให้ลักษณะการแทงพนันค่อนข้างแคบ และมีผลค่อนข้างมากในกรณีที่ทีมแข่งขันมีฝีมือที่แตกต่างกันมาก เพราะลูกค้าย่อมจะเล่นพนันถือทางเฉพาะทีมที่เหนือกว่า ถึงแม้อัตราต่อรองจะให้ผลตอบแทนหรือรางวัลในสัดส่วนสูงกับทีมรอง ก็ไม่มีใครต้องการเล่นทีมรอง เพราะโอกาสพลิกผันเป็นไปได้ยาก ทำให้เจ้ามือมีความเสี่ยงสูงมาก

(2) วิธีเล่นการพนันแบบรวมเงินรางวัล

การพนันแบบรวมเงินรางวัลเริ่มมีขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นับตั้งนักประดิษฐ์ชาวฝรั่งเศสสามารถสร้างเครื่องมือที่เรียกว่า "โทเทลไลเซเตอร์" (Totalisator) ขึ้นมา เพื่อใช้จัดบันทึกการรับแทงพนันและคำนวณเงินรางวัลต่อผู้ถูกรางวัล วิธีเล่นพนันแบบนี้จะนำเงินที่แทงพนันทั้งหมดมาจัดสรรเป็นเงินรางวัล โดยวิธีกระจายลดหลั่นตามลำดับที่ของรางวัลลงไป ซึ่งจะมีสูตรที่ตายตัว หลังจากนั้นเงินรางวัลจะถูกหารเฉลี่ยด้วยจำนวนผู้เล่นที่ชนะในแต่ละรางวัล

การเล่นพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลแบบรวมเงินรางวัล มีชื่อเรียกกันทั่วไปว่า "ฟุตบอลพูลส์" (Football Pools) เป็นการเล่นพนันฟุตบอล 58 คู่ ที่แข่งขันในช่วงสุดสัปดาห์ ประกอบด้วยฟุตบอลลีกของอังกฤษและสกอตแลนด์ โดยบัญชีเหล่านี้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งเป็นข้อตกลงของผู้ให้บริการร่วมกับสมาคมฟุตบอลของอังกฤษและสกอตแลนด์ และทุกบริษัทที่เปิดรับแทงพนันในระบบนี้ต้องปฏิบัติเหมือนกัน แต่อาจมีอัตราการจ่ายรางวัลที่แตกต่างกันไป สำหรับผู้เล่นสามารถรับและส่งแบบฟอร์มผ่านร้านหนังสือพิมพ์ในชุมชนหรือส่งไปแทงที่บริษัทโดยตรงก็ได้

ตัวอย่างเช่น การเล่นทายผลฟุตบอลพูลส์ของลิตเติลวูดส์ ตามกติกาก็เริ่มขึ้นในวันที่ 7 ธันวาคม 1996 (หรือ พ.ศ.2539) ให้มีการเลือกทายผลการแข่งขันฟุตบอลจำนวน 10 นัด จากทั้งหมด 49 นัด ในการทายผล หากคู่ที่เลือกมีผลการแข่งขันเสมอโดยแต่ละฝ่ายทำประตูได้เท่ากัน เช่น 1-1, 2-2 เป็นต้น ผู้แทงจะได้ 3 คะแนน หากผลการแข่งขันเสมอกันโดยที่ทั้งสองฝ่ายไม่มีการทำประตู ผู้แทงจะได้ 2 คะแนน และหากมีผลแพ้ชนะผู้แทงถูกจะได้ 1 คะแนน ทั้งนี้ถ้าลูกค้ำได้

คะแนนสูงสุด 8 นัด จาก 10 นัด หรือได้ 24 คะแนน ก็ถือว่าเป็นผู้ชนะและได้รางวัลสูงสุด ส่วนลูกค้าที่ได้คะแนนมากกว่า 21 คะแนนจะได้รางวัลรองๆลงไป

และด้วยเหตุที่การเล่นพนันฟุตบอลพูลส์หรือการเล่นพนันแบบรวมเงินรางวัลมีลักษณะลงทุนเงินพนันน้อยแต่มีโอกาสได้รางวัลจำนวนมากๆเป็นเครื่องจูงใจ ทำให้มีผู้นิยมเล่นกันมาก และยังมีผู้เล่นมากเงินก็จะทำให้เงินรางวัลมีจำนวนมากใหญ่ จูงใจให้คนต้องการเล่นมากขึ้นเป็นลำดับ จึงไม่น่าแปลกใจที่การเล่นพนันฟุตบอลพูลส์จะเป็นระบบที่ได้รับความนิยมสูงสุดในอังกฤษ (เนชั่นสุดสัปดาห์, 14-20 พ.ค. 2541: 10) โดยในปี 1996 การพนันประเภทนี้มีสัดส่วนรายได้ต่อวงเงินที่เล่นพนันสูงสุดถึงร้อยละ 74 เลยทีเดียว

2.3.2 พัฒนาการของการพนันฟุตบอลในประเทศไทย

ในงาน "พนันบอล: การเสี่ยงโชคของชนชั้นกลาง" ของ นวลน้อย ตริรัตน์ (2539) ได้สรุปรูปแบบการเล่นพนันฟุตบอลในประเทศไทย มีอยู่ 2 ประเภท ประเภทหนึ่งคือ แทงตรง เป็นการเล่นในวงจำกัด ไม่มีการใช้บริการจากสถาบันการเงินในการโอนเงิน อีกประเภทหนึ่ง คือ แทงแบบวงกว้าง ซึ่งเป็นการพนันฟุตบอลส่วนใหญ่ วิธีนี้มีการติดต่อเล่นพนันกันทางโทรศัพท์โดยเฉพาะ โทรศัพท์มือถือ และจ่ายเงินโดยโอนผ่านสถาบันการเงิน ผู้เล่นและเจ้ามือต้องมีการเปิดบัญชีธนาคารซึ่งมักเป็นธนาคารเดียวกัน และมีการให้หมายเลขบัญชีธนาคารแก่กันไว้เพื่อความสะดวกในการโอน โดยการโอนเงินมักจะมีขึ้นในวันทำการรุ่งขึ้นหลังจากการแข่งขัน

เจ้ามือที่รับแทงฟุตบอล เรียกกันทั่วไปในวงการพนันฟุตบอลว่า "บิวบอล" หรือ "โต๊ะบอล" ในการเล่น ผู้เล่นและเจ้ามือในการเล่นฟุตบอลอาจไม่รู้จักกันเลย แต่จะเข้ามาเล่นได้โดยผ่านการแนะนำมาจากเครือข่ายของเจ้ามือในระดับที่เล็กกว่า เจ้ามือฟุตบอลจะกระจายอยู่ทั่วไป เจ้ามือรายใหญ่มีอยู่ประมาณ 10 กว่าราย เป็นที่รู้กันว่าจะอยู่บริเวณ ย่านสำเพ็ง เยาวราช จักรวรรดิวรจักร พาหุรัด ย่านเหล่านี้นอกจากเป็นเจ้ามือพนันฟุตบอลรายใหญ่แล้ว ยังเป็นย่านที่เป็นแหล่งเจ้ามือรายใหญ่ที่รับแทงหวยใต้ดิน มวย และม้าด้วย นอกจากนี้ เจ้ามือรายใหญ่ยังเกี่ยวพันกับสถาบันการเงินระดับประเทศ 2 แห่ง ซึ่งรับแทงพนันและประสานงานการถ่ายโอนเงินข้ามชาติ มีเจ้าหน้าที่ของธนาคารเป็นตัวกลางในการรับแทงโดยรับต่อมาจากต่างประเทศ เล่นพนันด้วยอัตราต่อรองในประเทศโดยไม่มีการจำกัดวงเงิน แต่ต้องโอนเข้าบัญชีของตัวกลางก่อนที่จะโอนต่อไปอีกทอดหนึ่ง สำหรับเจ้ามือระดับกลางและระดับย่อยกระจายอยู่ทั่วไปในแทบทุกจังหวัด และยังพบว่าเจ้ามือในต่างจังหวัดบางส่วนเป็นผู้ที่ดำเนินกิจการหวยใต้ดินพร้อมกันไปด้วย

ผลกำไรที่จะได้จากการเป็นผู้รับพนันฟุตบอลนั้น จะมีการกระจายไปสู่เจ้ามือที่มีขนาดเล็กลงมาประมาณร้อยละ 4-5 และกระจายเป็นทอดๆลงมา จนในระดับหลังอาจได้ผลตอบแทนส่วนนี้ไม่มาก รายได้หลักของผู้รับพนันในระดับต่างๆนั้น มาจากการที่สามารถจับคู่ผู้เล่นพนันในแต่ละฝ่ายได้ หากไม่สามารถจับคู่ได้ก็จะทำการส่งต่อไปยังเจ้ามือในระดับที่สูงกว่าหากไม่ต้องการรับความเสี่ยงไว้เอง

การที่จะจับคู่ผู้เล่นพนันในแต่ละฝ่ายจะต้องใช้เวลา ดังนั้นโต๊ะรับพนันที่มีขนาดเล็กกว่าจะไม่ส่งต่อไปที่โต๊ะอื่นจนกว่าลูกค้ำจะแทงได้ครบหมด ในช่วงระยะเวลาที่รอนี้ จะมีความเสี่ยงอย่างหนึ่งเกิดขึ้นคือ ราคาอาจเปลี่ยนไป ดังนั้นโต๊ะที่รับพนันมาแล้วอาจขาดทุนได้ เพราะยังไม่ได้ส่งต่อ และหากส่งต่อจะต้องส่งในราคาใหม่ จึงมีการพยายามไม่ให้อัตราต่อรองเปลี่ยนในช่วงเวลาหนึ่ง โดยชดเชยด้วยสัญญาที่ผู้แทงจะจ่ายผลตอบแทนเพิ่มให้ร้อยละ 5 ของวงเงินที่แทง

สาเหตุที่ทำให้โต๊ะตั้งมีการเปลี่ยนแปลงราคาก็คือ ลูกค้ำมีการเลือกพนันฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากกว่าอีกฝ่ายในสัดส่วนสูงมาก ทำให้ต้องมีการปรับอัตราต่อรองเพื่อจูงใจให้มีการเล่นอีกฝ่ายมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะได้ไม่ต้องส่งต่อไปยังโต๊ะอื่น รายได้ของตนจะได้เพิ่มขึ้น

โดยปกติ การแข่งขันฟุตบอลที่จะสามารถเล่นพนันได้จะมีประมาณ 30 คู่ ผู้เล่นส่วนใหญ่จะพนันหลายคู่ ซึ่งโอกาสที่จะเสียหมดหรือได้หมดทุกคู่นั้นมีอยู่น้อยมาก และผลของการแข่งขันจะเป็นไปตามที่มีการคาดการณ์โดยผู้เชี่ยวชาญเพียงร้อยละ 50 จึงไม่แปลกที่ผู้เล่นพนันมีแนวโน้มที่จะเล่นพนันในวงเงินรวมทั้งหมดที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับเงินเดือนของตนเอง แต่วงเงินที่มีการได้เสียกันจริงจะไม่มากเท่ากับวงเงินที่มีการพนันไว้ โดยที่แนวโน้มในการเล่นพนันในวงเงินที่สูงกว่ารายได้จะเป็นดังนี้

รายได้ต่อเดือนโดยประมาณ (บาท)	วงเงินแทงพนันฟุตบอลเฉลี่ยต่อสัปดาห์(บาท)
10,000 - 20,000 ขึ้นไป	20,000 - 30,000
30,000 ขึ้นไป	30,000 - 50,000

โต๊ะรับพนันฟุตบอลส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯจะมีการกำหนดวงเงินขั้นต่ำที่จะแทงในแต่ละคู่ไว้ เช่น 2,000 บาทต่อคู่ แต่ในกรณีของโต๊ะรับพนันรายย่อยซึ่งต้องมีการแข่งขันหาลูกค้ำมักยินยอมให้แทงต่ำกว่านั้นได้ แต่ส่วนใหญ่จะไม่ต่ำกว่าคู่ละ 1,000 บาท สำหรับในกรณีโต๊ะพนันในต่างจังหวัดวงเงินขั้นต่ำอาจลดหลั่นลงตามสัดส่วนของรายได้

ในงานวิจัยชิ้นนี้ นवलน้อยได้ประมาณการจำนวนผู้เล่นพนันฟุตบอล มูลค่าเงินแทงพนันฟุตบอล วงเงินที่มีการโอนหรือหมุนเวียน และมูลค่าเพิ่มของการประกอบการ ดังนี้

ประมาณการจำนวนผู้เล่นพนันฟุตบอล

เขตกรุงเทพและปริมณฑล	74,800	คน
เขตภูมิภาค	40,900	คน
รวม	115,700	คน

ประมาณการมูลค่า

เงินแทงพนันฟุตบอล	122,480	ล้านบาท
เขตกทม.และปริมณฑล	89,760	ล้านบาท
เขตภูมิภาค	32,270	ล้านบาท
เงินหมุนเวียน	61,240	ล้านบาท
มูลค่าเพิ่ม	12,248 -15,922	ล้านบาท

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆพยายามคาดประมาณจำนวนผู้เล่นการพนันฟุตบอล และมูลค่าของเงินในตลาดการพนันฟุตบอล อีกหลายโอกาส ดังนี้

1. ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ได้ประมาณการจำนวนผู้เล่นพนันฟุตบอลและมูลค่าเงินหมุนเวียนของการแทงพนันในตลาด ปี พ.ศ.2539 ไว้ดังนี้ (นวลน้อย ตริรัตน์, 2539: 444)

ประมาณการจำนวนผู้เล่นการพนันบอล

เขตกรุงเทพและปริมณฑล	34,000	คน
เขตภูมิภาค	27,000	คน
รวม	61,000	คน

ประมาณการมูลค่า

เงินหมุนเวียน	48,000	ล้านบาท
---------------	--------	---------

2. ศูนย์วิจัยกสิกรไทย(2541) ได้ประมาณการมูลค่าเงินหมุนเวียนของการแทงพนันในช่วงฟุตบอลโลกครั้งที่ 16 ที่ประเทศฝรั่งเศส (France'98) ในปี พ.ศ.2541 ดังนี้

ประมาณการมูลค่าเงินหมุนเวียน	30,000	ล้านบาท
------------------------------	--------	---------

3. สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ ทำการสำรวจจากจำนวนนักเรียนและนักศึกษาจากสถาบันการศึกษา 26 แห่งในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ในปี พ.ศ.2542 และทำการประมาณถึงกลุ่มตัวอย่างที่จะเล่นพนันฟุตบอลและเงินแทงพนันในช่วงฟุตบอลชิงแชมป์ระหว่างชาติยุโรป ปี ค.ศ.2000 (ยูโร 2000) ดังนี้ (กรุงเทพธุรกิจ, 10 มิถุนายน 2543: 3)

ประมาณการจำนวนผู้เล่น	366,233	คน
ประมาณการมูลค่าเงินแทงพนัน	987.16	ล้านบาท

4. ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ได้ประมาณการมูลค่าเงินหมุนเวียนของการแข่งขันฟุตบอลในช่วงฟุตบอลชิงแชมป์ระหว่างชาติยุโรป ปี ค.ศ.2000 (ยูโร 2000) ไว้ดังนี้ (ผู้จัดการรายวัน, 27 มิถุนายน 2543: 9)

ประมาณการมูลค่าเงินหมุนเวียน	20,000	ล้านบาท
------------------------------	--------	---------

จะเห็นได้ว่างานวิจัยของนวน้อยและงานศึกษาของศูนย์วิจัยกสิกรไทยที่ทำในปี พ.ศ.2539 เป็นการศึกษาภาพรวมของการแข่งขันฟุตบอล ซึ่งเป็นกรณีการแข่งขันฟุตบอลในช่วงเวลาปกติที่มีการแข่งขันฟุตบอลระดับสโมสรและมีการแข่งขันเป็นประจำทุกปี ส่วนงานอีก 3 ชิ้นที่เหลือเป็นการศึกษาในช่วงที่มีการแข่งขันฟุตบอลระดับชาติ ซึ่งมีรายการที่ผู้เล่นฟุตบอลสนใจเป็นพิเศษคือ ฟุตบอลโลกและฟุตบอลยูโร ดังนั้น ตัวเลขประมาณการจำนวนผู้เล่นและมูลค่าเงินหมุนเวียนของงานสองชิ้นแรกจึงน่าจะยึดไว้เป็นฐานในการศึกษาต่อไป เนื่องจากเป็นกลุ่มผู้เล่นหลักที่เล่นกันเป็นประจำ ส่วนในกรณีฟุตบอลโลกและฟุตบอลยูโร มีผู้เล่นบางส่วนจะเล่นเฉพาะในครั้งเท่านั้น กลุ่มคนเหล่านี้อาจจะเล่นเพื่อประกอบการชมการถ่ายทอดการแข่งขัน เพื่อเพิ่มความสนุกในการชมการถ่ายทอดการแข่งขัน และถึงแม้คนกลุ่มนี้จะเล่นพนันในช่วงฤดูกาลปกติอยู่บ้าง แต่พวกเขาก็ไม่ได้เล่นอย่างสม่ำเสมอ