



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

“ตลาดกินแบ่งรัฐบาล : โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร”

โดย

รัตพงษ์ สอนสุภาพ

ศรัณย์ ชิตีลักษณ์

ภายใต้โครงการ การศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สิงหาคม 2554

รายงานฉบับสมบูรณ์

สลากกินแบ่งรัฐบาล : โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร

โดย

รัตพงษ์ สอนสุภาพ

ศรัณย์ ชิตีลักษณ์

รายงานความก้าวหน้าระยะที่ 2

โครงการการศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วันที่ 30 มิถุนายน 2554

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง “สลากกินแบ่งรัฐบาล : โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร” มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 4 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษารูปแบบขององค์กรและการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. เพื่อศึกษาวิธีการจัดสรรสลากระยะและการกระจายสลากระยะของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
3. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการจัดสรรสลากระยะที่มีต่อราคาสลากระยะในสถานการณ์ปัจจุบัน
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้ผู้วิจัยจะเน้นการสัมภาษณ์เชิงลึก สันทนาการกลุ่ม และศึกษาจากข้อมูลเอกสารต่างๆ จากการศึกษาพบว่า

1. รูปแบบขององค์กร สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผลมาจากการขยายบทบาทของรัฐในฐานะที่รัฐเป็นทั้งผู้กำกับดูแล และดำเนินการเอง ในช่วงที่รัฐดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม เครื่องมือทางนโยบายแบบที่ทำวิสาหกิจให้เป็นของรัฐจึงเกิดขึ้นทั่วไป โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจ (State-own enterprises) ทำให้โครงสร้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานมีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชาชัดเจนตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Hierarchical organization) ตามลักษณะองค์กรในระบบราชการ จากรูปแบบขององค์กรของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนี้ ทำให้กระบวนการบริหารจัดการจึงขึ้นอยู่กับผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสำคัญ

2. การบริหารจัดการ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการโดยแบ่งอำนาจในการบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ การกำกับ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การควบคุม โดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และ การบริหาร โดยผู้อำนวยการสำนักงานสลากกิน เป็นหัวหน้าผู้บริหารสำนักงานฯ จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นว่าคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการองค์กรนี้ เมื่อพิจารณาที่มาของคณะกรรมการสลากกินแล้วมักจะถูกโยงกับฝ่ายการเมือง เนื่องจากองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจจึงมีโอกาสถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารขาดความเป็นอิสระในการทำงาน ซึ่งจุดนี้เป็นเรื่องสำคัญมากภายใต้โครงสร้างระบบการเมืองที่เน้นถึงผลประโยชน์ส่วนตนของบรรดานักการเมือง ดังนั้นภายใต้บริบทของการเมืองแบบปัจจุบันนี้ทำให้ความมั่นใจในแง่ความเป็นอิสระในการบริหารของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงลดน้อยลงในสายตาของสังคม อีกทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการสลากกิน ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ไม่อาจจะสร้างวัฒนธรรมแห่งการ

ตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and balances) ระหว่างคณะกรรมการสลากฯด้วยตนเองได้ ทำให้สำนักงานสลากฯ จึงถูกมองจากสังคมว่า “เป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพล”

3. ผลกระทบและราคา สำนักงานสลากกินแบ่งฯ มีผลิตภัณฑ์ 3 ประเภท ได้แก่ 1) สลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผลิตภัณฑ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 2) สลากบำรุงการกุศล เป็นผลิตภัณฑ์ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และ 3) สลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เป็นผลิตภัณฑ์ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และใช้ระเบียบสำนักงานสลากฯ ว่าด้วยกองทุนเงินรางวัลสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ซึ่งสลากประเภทหลังนี้ได้ยกเลิกการออกสลากไปแล้ว ในปัจจุบันสำนักงานสลากฯ ได้ออกสลากจำหน่ายต่อวงจจำนวน 68 ล้านฉบับ (68 ล้านชุดๆละ 1 ล้านฉบับเป็นตัวเลขเหมือนกันทุกชุด) โดยแยกเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล 50 ล้านฉบับ และสลากบำรุงการกุศลอีก 18 ล้านฉบับ

4. การจัดสรรสลาก ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้ “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีหน้าที่ กำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

วิธีการจำหน่ายสลาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดพิมพ์สลากเพื่อจำหน่ายขาดให้กับผู้จำหน่ายสลากในพื้นที่ส่วนกลาง คือ กรุงเทพมหานครประมาณร้อยละ 60 และส่วนภูมิภาคประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนสลากทั้งหมด

รูปแบบการจัดสรรสลาก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 มีการจัดสรรสลากแยกตามพื้นที่ดังนี้

พื้นที่ส่วนกลาง จัดสรรให้กลุ่มคน องค์กร และหน่วยงานต่างๆ ดังนี้ 1) ผู้แทนจำหน่ายสลาก เป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการจัดสรรก่อนมีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ผู้แทนจำหน่ายกลุ่มนี้สามารถโอนโควตาสลากเป็นกรรมสิทธิ์แก่ทายาทได้ แม้ว่าปัจจุบันสัญญาดังกล่าวได้ถูกยกเลิกแล้ว แต่ยังคงถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และอนุโลมจ่ายสลากตามจำนวนเดิม โดยผู้แทนจำหน่ายสลากได้รับการจัดสรรสลากงวดละ 4-74 เล่ม ผู้แทนจำหน่ายประเภทนี้สามารถจำหน่ายสลากให้ผู้ค้าช่วงได้ โดยได้รับส่วนลร้อยละ 7 ในจำนวนนี้จะต้องถูกแบ่งส่วนลดให้แก่ผู้ค้าช่วงไม่น้อยกว่าร้อยละ 4.5 ของราคาสลาก 2) ผู้แทนจำหน่ายสลากรายย่อย เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่สำนักงานฯ กำหนดในการเป็นผู้แทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยตนเอง โดยทำข้อตกลงกับสำนักงานสลากฯ มีอายุข้อตกลง 12 เดือน และสามารถต่อข้อตกลงใหม่ได้ แม้ว่าปัจจุบันข้อตกลงได้มีการยกเลิกแล้ว แต่ยังคงอนุโลมจ่ายสลากให้ตามจำนวนเดิมคือ 5 เล่ม ได้รับส่วนลร้อยละ 7 ของราคาสลาก 3) องค์กรการกุศลต่างๆ ประกอบด้วยสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และองค์กร มูลนิธิเพื่อการ

สาธารณกุศลต่างๆ ได้แก่ **สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์** ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ เพื่อไปจัดสรรแก่ผู้พิการและผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่คนเหล่านั้นให้สามารถดำเนินชีวิตได้ โดยสำนักงานสลากฯ ได้ให้ส่วนลดร้อยละ 9 แก่สภาสังคมสงเคราะห์ฯ และสภาสังคมสงเคราะห์ฯ นำไปจัดสรรให้แก่สมาชิกของสภาสังคมสงเคราะห์ร้อยละ 7 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 2 นั้นจะเป็นของสภาสังคมสงเคราะห์ **องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก** ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ เพื่อไปจัดสรรให้แก่ทหารผ่านศึกเป็นการช่วยเหลือด้านอาชีพและรายได้แก่ทหารผ่านศึกโดยสำนักงานสลากฯ ได้ให้ส่วนลดร้อยละ 9 แก่องค์การทหารผ่านศึกฯ และองค์การทหารผ่านศึกฯ นำไปจัดสรรให้แก่ทหารผ่านศึกร้อยละ 7 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 2 นั้นจะเป็นขององค์การทหารผ่านศึกฯ และ **องค์กร และมูลนิธิเพื่อการสาธารณกุศลต่างๆ** องค์กรและมูลนิธิเหล่านี้ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ โดยได้รับส่วนลดร้อยละ 9 แล้วองค์กรเหล่านั้นนำไปจัดสรรให้แก่สมาชิกโดยให้ส่วนลดร้อยละ 7 ที่เหลืออีกร้อยละ 2 นั้นจะเป็นรายได้เข้าองค์กรและมูลนิธิเหล่านั้น

ส่วนภูมิภาค สำนักงานสลากฯ จัดสรรให้กับจังหวัดต่างๆ โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ตามจำนวนที่เหมาะสมของแต่ละจังหวัดเพื่อให้จังหวัดนำไปจัดสรรให้กับผู้แทนจำหน่ายและตัวแทนจำหน่ายรายย่อยซึ่งจังหวัดเป็นผู้คัดเลือก ทั้งนี้จังหวัดจะได้รับส่วนลดร้อยละ 2 ผู้แทนจำหน่ายและตัวแทนจำหน่ายรายย่อยได้รับส่วนลดร้อยละ 7 มีการจัดสรรดังนี้ให้แก่ **ผู้แทนจำหน่ายสลาก** ได้รับการสลากรายละ 4-91 เล่มต่องวด ส่วน **ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อย** ได้รับสลากรายละ 4 เล่มต่องวด

การจัดสรรสลากโดยวิธีดังกล่าว จะเกิดผลดีต่อระบบธุรกิจค้าสลาก หากผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรสลากไปแล้ว ดำเนินการขายสลากให้แก่ผู้บริโภคเอง ปัญหาสลากเกินราคาก็จะไม่เกิดขึ้น ทำให้ราคาสลากมีเสถียรภาพ แต่ความจริงแล้วพบว่า ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้ดำเนินการขายสลากเอง

5. ปัญหาสลากเกินราคา ปัญหาสลากเกินราคานั้นได้เกิดขึ้นมายาวนานต่อเนื่อง โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2507 เมื่อจังหวัด หน่วยราชการ และสถาบันต่างๆ ที่รับสลากไปจำหน่ายและได้ส่วนลดจากสำนักงานสลากร้อยละ 9 นั้น พบว่า ได้จัดสรรส่วนลดให้แก่ผู้แทนจำหน่ายหรือตัวแทนจำหน่ายน้อยกว่าข้อตกลงกับสำนักงานสลากฯ ทำให้เกิดการจำหน่ายสลากเกินราคา จนทำให้สำนักงานสลากฯ เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรสลากใหม่เป็นระยะๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรสลากทุกครั้งจึงมีนัยต่อราคาสลากเสมอ

ปัญหาสลากขายเกินราคามีสาเหตุหลักๆ อยู่สองประเด็น คือ **ประเด็นแรก** เกิดจากโครงสร้างการกระจายสลากไปไม่ถึงทั่วถึง เนื่องจากการจัดสรรสลากมีลักษณะกระจุกตัวมากเกินไป

ทำให้เกิดการผูกขาดและปั่นราคาสลากทำได้ง่าย เพราะขาดกลไกถ่วงดุลจากผู้ค้าสลากรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงสลากได้โดยตรง แม้ว่าจะเข้าถึงได้แต่ยังคงมีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเกินไป ขณะที่กลไกการกระจายสลากไปถึงผู้บริโภคมีลำดับขั้นตอนที่มากเกินไป เพราะทุกๆ ขั้นตอนที่สลากผ่านไปนั้นได้เกิดต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) ขึ้นไปด้วย เมื่อสลากไปถึงผู้บริโภคราคาสลากก็สูงเกินกว่าราคาควบคุมแล้ว และ**ประเด็นที่สอง** ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรโควตาไม่ได้ดำเนินการขายสลากเอง แต่นำไปขายให้ยี่ปั้วหรือพ่อค้าคนกลางเพื่อจะได้ราคาสูงและลดความเสี่ยงในการขายสลากไม่หมด ทำให้ตัวแทนขายหรือผู้ค้ารายย่อยต้องไปซื้อสลากกับพ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้วไปจำหน่ายในราคาสูง

ข้อเสนอแนะ

ธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาลถือเป็นการพนันประเภทหนึ่ง เป็นการพนันที่ถูกกฎหมายเพียงประเภทเดียวในประเทศไทยที่รัฐบาลอนุญาตให้เล่น ขณะที่การพนันประเภทอื่นถือเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาในแง่อุปสงค์ของผู้เล่นแล้วพบว่า มีคนต้องการเล่นหรือซื้อสลากสูงมาก ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลได้ออกสลากพิเศษเลขท้าย 2 และ 3 ตัวระหว่างปี พ.ศ. 2546-2549 พบว่ามีอุปสงค์ต่อสลากประเภทนี้สูงมาก ทำให้สลากประเภทนี้เติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงดังกล่าว ในขณะที่อุปทานของการพนันและผลิตภัณฑ์การพนันในประเทศมีจำกัด และมีเพียงรัฐเท่านั้นเป็นผู้ผูกขาดธุรกิจประเภทนี้เพียงรายเดียว ประเด็นสำคัญคือ รัฐจะจัดการอย่างไรในสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้ธุรกิจการพนันอยู่ในระดับที่เหมาะสมทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานกับสังคมไทย สำหรับข้อเสนอแนะของผู้วิจัยมีดังนี้

ต่อสำนักงานสลาก

1. ควรพิจารณาปรับปรุงที่มาของคณะกรรมการสลากฯ ใหม่ เนื่องจากส่วนประกอบตามโครงสร้างของคณะกรรมการสลากฯ เดิม เป็นตัวแทนมาจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดสรรโควตาสลากและการจัดจำหน่าย หากยังคงคณะกรรมการสลากฯ ตามโครงสร้างเดิมไว้ ปัญหาการกระจายสลากและปัญหาการขายสลากเกินราคาก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไป

2. ควรพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรรายได้เพื่อบำรุงการกุศลและช่วยเหลือสังคมให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใสตรวจสอบได้ ประกอบด้วยบุคคลที่น่าเชื่อถือจากหลากหลายสาขาอาชีพ

3. ควรพิจารณาปรับปรุงองค์การในการบริหารจัดการที่ให้ประสิทธิภาพและเกิดการประหยัดซึ่งขนาด ซึ่งอาจหมายถึงส่วนงานไหนที่สำนักงานสลากฯ มีทักษะไม่เพียงพอ มีค่าใช้จ่าย

ดำเนินงานสูงเกินไป ซึ่งประเมินแล้วไม่คุ้มค่า อาจจะพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมและทำให้เกิดการประหยัดกว่า โดยอาจให้ภาคเอกชนที่มีทักษะและชำนาญมาดำเนินการแทนในรูปของสัญญาจ้างมีเกณฑ์กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ฝ่ายผลิต หรือ ฝ่ายการตลาดเพื่อเป็นการลดต้นทุนของหน่วยงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

แนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดสรรสลากและสลากเกินราคา

1. พิจารณายกเลิกระบบการจัดสรรโควตาแบบเดิม แล้วให้ภาคเอกชนที่มีความชำนาญในการจัดจำหน่ายมาดำเนินการแทนในรูปของสัญญาจ้าง มีการกำหนดระยะเวลา และเกณฑ์ประเมินผลงานที่ชัดเจน โดยพิจารณาจากผลประโยชน์ที่เสนอให้แก่รัฐ และแนวทางการจัดจำหน่ายเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาได้ เป็นเกณฑ์สำคัญ

2. ยังคงระบบการจัดสรรโควตาแบบเดิมไว้ ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรสลากไปแล้ว จะต้องดำเนินการขายสลากให้แก่ผู้บริโภคเอง หากไม่สามารถดำเนินการได้ เมื่อตั้งตัวแทนขายแทนเป็นเครือข่ายในการขาย ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ เหล่านั้น จะต้องตรวจสอบดูแล ตัวแทนขายแทนของตนเพื่อไม่ให้ขายสลากเกินราคา หากมีการขายสลากเกินราคาจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมายและระเบียบของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างจริงจัง ทั้งผู้รับโควตาและตัวแทนขาย

3. การจัดสรรสลากให้ผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงเพิ่มขึ้น นอกจากจะจัดสรรสลากเพิ่มให้แก่ผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงแล้ว ควรเพิ่มจำนวนผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงกระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ เพื่อให้เป็นเครือข่ายในการกระจายสลาก เพื่อป้องกันการกระจุกตัวและการผูกขาดสลากของผู้ค้ารายใหญ่

4. เมื่อพิจารณาจากอุปสงค์ของสลากประเภทต่างๆ การออกสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการที่จะรักษาเสถียรภาพราคาสลากไว้ เพราะสลากประเภทนี้นอกจากจะสามารถดึงผู้เล่นหวยได้คิดได้จำนวนไม่น้อยให้ขึ้นมาอยู่ในระบบได้แล้ว และยังสามารถจัดกลุ่มผู้มีอิทธิพลให้ออกไปจากตลาดได้บางส่วนด้วย นอกจากนี้ยังสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ซื้อได้ไม่จำกัดจำนวนอีกด้วย ส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากประเภทนี้ คณะกรรมการจัดสรรรายได้ฯ จะทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรรายได้เพื่อบำรุงการกุศลและช่วยเหลือสังคมให้เกิดความเป็นธรรมต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความสนับสนุนจากบุคคลจำนวนมาก ผู้วิจัยใคร่ขอบพระคุณท่านเหล่านี้ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร รองศาสตราจารย์ ดร.สังคีต พิริยะรังสรรค์ และรองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ ที่ให้ข้อเสนอแนะประเด็นศึกษาต่างๆ

ใคร่ขอขอบพระคุณ อดีตประธานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล คุณมนัส แจ่มเวหา ประธานสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย คุณณัฐพัชร อินทุภูติ นายกสมาคมทหารผ่านศึกพิการแห่งประเทศไทย ร้อยเอกวรรณ โน กริมละ ผู้ตรวจการกระทรวงการคลัง ดร.เชิดชัย ชันธุ์ภา ศาสตราจารย์ ธีรญา รดีศรี อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ดร.พีรพล ไตรทศาวิทย์ และพลตรีกิตติศักดิ์ มารมย์ รวมทั้งผู้อำนวยการอาวุโสบริษัทล็อกเลย์ จำกัด (มหาชน) คุณนริศร มนต์ปิติและคณะ

ขอขอบคุณสำหรับผู้ค้าสลาก อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลยทุกคนที่ให้ความร่วมมือแก่ผู้วิจัย ในช่วงที่ผู้วิจัยไปจัดเก็บข้อมูลด้วยน้ำใจและมิตรภาพ รวมทั้งผู้ค้าสลากรายย่อยทั่วไป และขอขอบคุณตัวแทนสมาคมคนพิการต่างๆ ที่ได้ให้ข้อมูลและเสนอประเด็นต่างๆ แก่ผู้วิจัยด้วยดีมาโดยตลอด

ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล คุณวันชัย สุระกุล รวมทั้งคุณพิศมัย คำนวน คุณทวีป วุฒิบาทุดา จิตต์ คุณรัชณี รักษาจิตต์ และคุณนิรมล เข่งทอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ห้องสมุดที่ช่วยเหลือในการจัดหาข้อมูลการศึกษาต่างๆ ให้แก่ผู้วิจัย

สุดท้ายผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตีร์รัตน์ หัวหน้าโครงการวิจัยและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพที่ให้โอกาสแก่ผู้วิจัยในการศึกษาเรื่องนี้ รวมทั้งนักวิจัยท่านอื่นๆ ในโครงการนี้ด้วยที่ให้คำแนะนำและเสนอแนะประเด็นต่างๆ แก่ผู้วิจัย อาทิ ดร.วิษณุ วงศ์สินศิริกุล และท่านอื่นๆ

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	2
กิตติกรรมประกาศ	7
สารบัญ	8
สารบัญตาราง	10
สารบัญภาพ	11
คำสำคัญ	12
บทที่ 1 บทนำ	13
1.1 ความเป็นมาและประเด็นศึกษา	13
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	15
1.3 วิธีการศึกษา	15
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	15
1.5 การนำเสนอรายงาน	16
บทที่ 2 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	17
2.1 ประวัติความเป็นมา	17
2.2 การบริหารจัดการ	19
2.3 โครงสร้างธุรกิจสลาก	23
2.4 รายได้-รายจ่าย และการจัดสรรรายได้	33
2.5 ผลการดำเนินงาน	36
บทที่ 3 การจัดสรรโควตาสลาก	40
3.1 พัฒนาการการจัดสรรโควตาสลาก	40
3.2 ระบบผูกขาดในธุรกิจสลาก	60
3.3 ปัญหาสลากเกินราคา	64
3.4 ผู้ค้าสลากรายย่อยอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย	67

บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะ	81
4.1 การวิเคราะห์ปัญหา	81
4.2 ข้อเสนอแนะ	87
บรรณานุกรม	90
ภาคผนวก	93
ภาคผนวก 1 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗	93
ภาคผนวก 2 แนวทางการปฏิรูปสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยสมาชิกรัฐสภา	100
ภาคผนวก 3 รายชื่อผู้อำนวยการจากอดีตถึงปัจจุบัน	103
ภาคผนวก 4 ปริมาณการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2507-2554	104
ภาคผนวก 5 ความต้องการสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด	106
ภาคผนวก 6 ภาพสถานที่ค้าสลาก อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย	107

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1	เปรียบเทียบที่มาของคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากฯ	19
ตารางที่ 2.2	รายชื่อคณะกรรมการบริหารชุดปัจจุบัน	22
ตารางที่ 2.3	จำนวนประชากร และจำนวนสลากทั้งปี จำแนกรายภาค	29
ตารางที่ 2.4	จำนวนประชากร ผลิตภัณฑ์รายภาค รายได้ต่อหัว และจำนวนสลาก	33
ตารางที่ 2.5	เปรียบเทียบการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากประเภทต่างๆ	35
ตารางที่ 2.6	โครงสร้างรายได้จากการจำหน่ายสลาก จำแนกตามผลิตภัณฑ์ระหว่าง 2547-2552	36
ตารางที่ 2.7	งบดุล รายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้นำส่งแผ่นดินระหว่างปี 2547-2552	38
ตารางที่ 2.8	การบริจาคเงินเพื่อสาธารณประโยชน์จากสลากกินแบ่งรัฐบาล ระหว่างปี พ.ศ.2547-2551	39
ตารางที่ 2.9	การบริจาคเงินเพื่อสาธารณประโยชน์จากสลากบำรุงการกุศล ระหว่างปี พ.ศ.2547-2551	40
ตารางที่ 2.10	การบริจาคเงินจากสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัวในปี พ.ศ.2550	40
ตารางที่ 3.1	จำนวนผู้ได้รับการจัดสรรสลากและสัดส่วนการจัดสรร	52
ตารางที่ 3.2	แนวทางการจัดสรรสลากของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลาก	54
ตารางที่ 3.3	จำนวนผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลในปี พ.ศ.2551	55
ตารางที่ 3.4	มูลค่าการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว รายปีงบประมาณ	56
ตารางที่ 3.5	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเลย ระหว่างปี พ.ศ.2545-2550	71
ตารางที่ 3.6	จำนวนแฟงค้าสลากและประมาณเงินทุนหมุนเวียน	79

สารบัญภาพ

ภาพที่ 2.1	แผนผังโครงสร้างองค์การ	24
ภาพที่ 3.1	โครงสร้างการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล	50
ภาพที่ 3.2	บริษัทเอกชนรายใหญ่ที่มีสิทธิในการค้าสลากการกุศล	57
ภาพที่ 3.3	ความสัมพันธ์เชิงระบบในธุรกิจแต่ละประเภทสลากของสำนักงานสลากกินฯ	61
ภาพที่ 3.4	ส่วนต่างของราคาสำหรับผู้ค้าสลากกินแบ่งได้รับ	68
ภาพที่ 3.5	การไหลของสลากจากสำนักงานสลากฯ ไปยังอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย	79

คำสำคัญและคำย่อ

คำสำคัญ	สลากกินแบ่ง, โครงสร้าง, อำนาจ, ผลประโยชน์
Keyword	Lottery, Structure, Power, Interest
GLO	Government Lottery Office
WLA	World Lottery Association
APLA	Asia Pacific Lottery Association
GRP	Gross Regional Product
GPP	Gross Provincial Product
ส.ค.ร.	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
พ.ร.บ.	พระราชบัญญัติ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและประเด็นศึกษา

การพนัน (Gambling) นับว่าเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นมานานควบคู่กับสังคมมนุษย์ ทำให้การพนันเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่มีผู้คนนิยมเล่นมากขึ้นตามลำดับ ทั้งในแง่อุปสงค์ของผู้เล่นและอุปทานในประเภทของกิจกรรมการเล่น ส่วนการควบคุมปริมาณผู้เล่นและจำกัดประเภทของกิจกรรมการพนันนั้นมักไม่ค่อยได้ผล เนื่องจากในมุมมองของรัฐยังต้องพึ่งพารายได้จากธุรกิจการพนันทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นการพนันและอุตสาหกรรมการพนันเริ่มเข้ามามีบทบาทและเกี่ยวข้องกับนโยบายทางด้านรายได้ของประเทศ และเป็นต้นตอของปัญหาหลายอย่างตามมา เช่น ปัญหาการติดการพนัน ปัญหาเศรษฐกิจครัวเรือน ปัญหาครอบครัว ปัญหาการก่ออาชญากรรม ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง ปัญหาผู้มีอิทธิพล ปัญหาคอร์รัปชัน ฯลฯ

การศึกษาเกี่ยวกับการพนันที่ผ่านมาพบว่า มีแนวทางศึกษาสองลักษณะสำคัญ คือ

ลักษณะแรก มองกิจกรรมการพนันโดยใช้บรรทัดฐานทางกฎหมายเป็นหลัก (Legalistic – centered- approach) กล่าวคือ การพนันในระบบที่มีถูกกฎหมายรับรองให้ดำเนินการ เช่น สลากกินแบ่งรัฐบาล และการพนันนอกระบบ คือ การพนันที่ไม่มีกฎหมายรับรองให้ดำเนินการซึ่งเป็นกิจกรรมของเศรษฐกิจใต้ดินประเภทหนึ่ง เช่น การศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนลน้อย ตรีรัตน์ (2543)¹ สังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ (2546² และ 2548³)

ลักษณะที่สอง ศึกษาโครงสร้างของระบบการพนัน (Structural –centered-approach) โดยเน้นศึกษาโครงสร้างองค์การในฐานะเป็นผู้ผลิต (Supply) สินค้าและบริการ เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บ่อนการพนันต่างๆ รวมทั้งได้กล่าวถึงพฤติกรรมของผู้เล่น (Behavior) และความต้องการเล่น (Demand) การพนันของคนไทย ตลอดจนกล่าวถึงผลกระทบจากการพนันต่อสังคม เช่น การศึกษาของ สังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ (2546)⁴ หรือการสำรวจของเสาวนีย์ ไทยรุ่งเรือง

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนลน้อย ตรีรัตน์ (2543). *หอย ช้อง บ่อน และยาบ้า : เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

² สังคิต พิริยะรังสรรค์ นवलน้อย ตรีรัตน์ ยงยุทธ ไชยพงศ์ และคณะ (2546). *เศรษฐกิจการพนันทางเลือกเชิงนโยบาย*. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³ สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2548). *ตำรวจ ผู้มีอิทธิพล และเศรษฐกิจมืด*. สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน : กรุงเทพฯ.

⁴ สังคิต พิริยะรังสรรค์ นवलน้อย ตรีรัตน์ ยงยุทธ ไชยพงศ์ และคณะ (2546). *เรื่องเดียวกัน*.

และคณะ (2549)⁵ และการสำรวจของศูนย์วิจัยธรรมมาภิบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ร่วมกับฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยและศูนย์วิจัยเอแบค มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (2550)⁶ นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการในสำนักงานสลากฯด้วย อย่างเช่น การศึกษาของ วิมลลักษณ์ บุญยิ่งยงสถิต (2548) ที่เสนอให้มีการแปรรูปสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล⁷ หรือ การศึกษาของนวนน้อย ตรีรัตน์และณัฐภรณ์ เลียมจรัสกุล (2552)⁸ ได้ศึกษาระบบธรรมมาภิบาล ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยศึกษาการกำกับดูแลที่ดีที่พึงกระทำโดยอิงจากหลักเกณฑ์ พื้นฐานของ OECD ซึ่งได้แก่ การวิเคราะห์จากกลุ่มกลไกภายใน และกลไกภายนอกที่ส่งผลต่อธรรม มาภิบาลขององค์กร พร้อมกับเปรียบเทียบตัวอย่างการดำเนินงานของสำนักงานสลากกับกรณีศึกษา ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ประกอบควบคู่ไปกับปัญหาธรรมมาภิบาลที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อเป็น ข้อเสนอแนะและอาจนำไปสู่แนวทางการปรับปรุงหน่วยงานต่อไปในอนาคต

สำหรับปัญหาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบัน พบว่า ปัญหาหลักๆ ที่สำคัญ อย่างเช่น การบริหารจัดการสลาก ปัญหาการค้าสลากเกินราคา ปัญหาการออกสลากออนไลน์ (หวย ออนไลน์) รวมไปถึงข้อร้องเรียนของกลุ่มผู้พิการเรื่องปริมาณสลากไม่เพียงพอต่อความต้องการ และความจำเป็นในการดำรงชีพ ซึ่งปัญหาต่างๆเหล่านี้ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการบริหาร จัดการภายในของสำนักงานสลากทั้งสิ้น⁹ และจากปัญหาดังกล่าวจึงมีการเรียกร้องให้ปรับปรุง โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เช่น ข้อเสนอคณะกรรมการแก้ไข ปัญหาหนี้สินแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร¹⁰ และข้อเสนอของมณฑลเพชร บุญตัน (2553)¹¹ ที่เสนอให้ ปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยเริ่มตั้งแต่ ประเด็นเกี่ยวกับปรัชญาขององค์กร ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เช่น โครงสร้างของ

⁵ เสาวนีย์ ไทยรุ่งเรืองและคณะ (2549). *หวยใต้ดิน – หวยบนดิน : พฤติกรรมการบริโภคของคนไทย*. มหาวิทยาลัย หอการค้าไทย

⁶ ศูนย์วิจัยธรรมมาภิบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ร่วมกับฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยและศูนย์วิจัย เอแบค มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (2550). *โครงการสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนเกี่ยวกับการ พนันในสังคมไทยในปี 2550. คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว (สลากกินรวบ)*. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

⁷ วิมลลักษณ์ บุญยิ่งยงสถิต (2548). *แนวทางในการแปรรูปสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล*. สถาบันพระปกเกล้า.

⁸ นวนน้อย ตรีรัตน์และณัฐภรณ์ เลียมจรัสกุล (2552). *ธรรมมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษาสำนักงานสลาก กินแบ่งรัฐบาล*. ในโครงการธรรมมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย โดยไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และคณะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

⁹ เพิ่งอ้าง. หน้า 10-1.

¹⁰ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23 วันอังคารที่ 23 กุมภาพันธ์ 2553.

¹¹ ร่าง แนวทางการปฏิรูปสลากกินแบ่งรัฐบาล โดย สมาชิกวุฒิสภา มณฑลเพชร บุญตัน วันที่ 15 มิถุนายน 2553.

คณะกรรมการ การจัดสรรสลาก การจัดจำหน่าย ผู้ค้าสลากรายย่อย การจัดสรรเงินรายได้ และประเด็นเกี่ยวกับ ผลกระทบต่อสังคม เช่น การป้องกันและปราบปรามการพนันนอกระบบ ผลกระทบต่อสังคม ผู้มีส่วนได้เสียกับสลากฯ รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับกฎหมาย (ดูภาคผนวกที่ 1 และ 2)

สำหรับการศึกษาของผู้วิจัย จะเน้นศึกษาวิธีการจัดสรรสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีคำถามการวิจัยว่า “โครงสร้างการจัดสรรสลากที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน เป็นปัจจัยสำคัญทำให้สลากมีราคาสูงเกินปกติหรือไม่ และโครงสร้างการจัดสรรสลากดังกล่าวได้เอื้อประโยชน์ให้นักการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจอย่างไร” ดังนั้นการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมายศึกษารูปแบบวิธีการจัดสรรสลาก รวมถึงศึกษาผลกระทบจากการจัดสรรสลากว่ามีผลกระทบต่อราคาสลากอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษารูปแบบองค์กรและการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. เพื่อศึกษาวิธีการจัดสรรสลากและการกระจายสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
3. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการจัดสรรสลากที่มีต่อราคาสลากในสถานการณ์ปัจจุบัน
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ทั้งในระดับนโยบาย และผู้บริหาร รวมถึงกลุ่มบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดสรรโควต้าสลากกินแบ่งรัฐบาล

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงรูปแบบขององค์กรและการบริหารจัดการในการจัดสรรสลากและการกระจายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. ทราบถึงผลกระทบจากการจัดสรรสลากที่มีต่อราคาสลากในสถานการณ์ปัจจุบัน
3. ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.5 การนำเสนอรายงาน

ผู้วิจัยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ประเด็นประกอบด้วย

1. บทนำ กล่าวถึง ปัญหา วัตถุประสงค์ วิธีการศึกษา และประโยชน์จากการศึกษา
2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
3. วิธีการจัดสรรสลาก ปัญหาสลากเกินราคา และผู้ค้าสลากรายย่อย
4. การวิเคราะห์สภาพของปัญหาและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ในส่วนนี้ผู้วิจัย จะกล่าวถึง 5 ประเด็น คือ ประวัติความเป็นมา การบริหารจัดการ โครงสร้างธุรกิจสลาก รายได้และการจัดสรรรายได้ และผลการดำเนินงาน

2.1 ประวัติความเป็นมา¹²

การออกสลากกินแบ่งฯ ในประเทศไทยตามประวัติความเป็นมาได้เริ่มมีขึ้นในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยมีฝรั่งชาวอังกฤษชื่อ ครูดาลบาสเตอร์เป็น ผู้นำลักษณะการออกรางวัลสลากแบบยุโรปเรียกว่า “ลอตเตอรี่” ต่อมาพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กรมทหาร มหาดเล็กออกลอตเตอรี่เป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2417 เนื่องในงานพระราชพิธีเฉลิม พระชนมพรรษาของพระองค์ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือ พ่อค้าต่างชาติที่นำสินค้ามาร่วม แสดงในการจัดพิพิธภัณฑที่ตึกกองคาเดีย ในพระบรมมหาราชวัง และต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2460 ซึ่งเป็นช่วงที่อยู่ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 สหราชอาณาจักรอังกฤษซึ่งเป็นประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรประสงค์จะกู้เงินจากประเทศไทยเพื่อใช้ ในการสงคราม แต่ไม่อาจกู้โดยตรงจากรัฐบาลไทยได้ เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือน งบประมาณ สภารักษาคดีแห่งประเทศอังกฤษ จึงดำเนินนโยบายกู้เงินจากประชาชนด้วยการออก ลอตเตอรี่โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และต่อมาในปี พ.ศ.2466 ได้ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออก “ลอตเตอรี่เสือป่าล้าน บาท” เพื่อหารายได้บำรุงกองเสือป่าอาสาสมัครโดยพิมพ์ จำนวน 1 ล้านฉบับ จำหน่ายฉบับละ 1 บาท ต่อมาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลมีนโยบายที่จะลดเงินรัฐอุปการ (เงินที่เรียกเก็บจากชายไทยที่มีต้อง รับราชการทหาร) ทำให้รัฐขาดรายได้ จึงได้ดำริให้มีการออกลอตเตอรี่รัฐบาลขึ้น โดยเรียกว่า “ลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม” โดยพิมพ์ออกจำหน่ายจำนวน 1 ล้านฉบับ ๆ ละ 1 บาท ปีละ 4 งวด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยออกสลากกินแบ่ง บำรุงเทศบาลโดยกำหนดว่า หากเดือนใดเป็นเดือนที่ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล เดือนนั้นให้งด จำหน่ายสลากกินแบ่งของเทศบาล โดยเริ่มจำหน่ายงวดแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2478 แล้ว

¹² สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ใน www.GLO.or.th. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 11 มกราคม 2554.

ออกสลากเดือนเมษายน พ.ศ. 2479 โดยพิมพ์จำนวน 500,000 ฉบับ ๆ ละ 1 บาท และได้มีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากบำรุงเทศบาลเรื่อยมา

ในปี พ.ศ. 2482 ซึ่งถือเป็นยุคที่สลากกินแบ่งรัฐบาลเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้โอนกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากบำรุงเทศบาล มาสังกัดกระทรวงการคลัง และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น โดยมีพระยาพรหมทัตศรีพิลาส เป็นประธานกรรมการ เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ.2482 ในวันดังกล่าวจึงถือเป็นวันสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจนปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2507 สำนักงานสลากได้ออกระเบียบข้อบังคับสำนักงานสลาก พ.ศ. 2507 เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารสำนักงาน ซึ่งในช่วงดังกล่าวที่มาของคณะกรรมการสลากส่วนใหญ่จะเป็นผู้แทนจากเหล่าทัพต่างๆ ทั้งทหารและตำรวจเป็นสำคัญ แต่หลังจากสำนักงานสลากกินแบ่งอยู่ภายใต้การกำกับของ พ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 คณะกรรมการสลากฯ ส่วนใหญ่ยังมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการพลเรือนเป็นสำคัญ¹³ โดยมีปลัดกระทรวงการคลังหรือผู้แทนเป็นประธานมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่ง และกรรมการอิสระไม่เกิน 3 คน (เสนอชื่อโดยรัฐมนตรี) ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบที่มาของคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากฯ

ข้อบังคับสำนักงานสลากกินแบ่ง พ.ศ. 2507	พ.ร.บ. จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517
1. ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	1. ปลัดกระทรวงการคลัง
2. ผู้แทนกระทรวงการคลัง	2. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
3. ผู้แทนกองทัพบก	3. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง
4. ผู้แทนกองทัพเรือ	4. ผู้แทนสำนักงบประมาณ
5. ผู้แทนกองทัพอากาศ	5. ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย
6. ผู้แทนกรมตำรวจ	6. ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่ง
7. ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์	7. กรรมการอิสระไม่เกิน 3 คน (เสนอชื่อโดยรัฐมนตรี)
8. กรรมการอื่นๆ ไม่เกิน 5	

ที่มา. สำนักงานสลากกินแบ่ง 60 ปี สำนักงานสลากกินแบ่ง อ่างในนวนน้อย ตรีรัตน์ และณัฐากรณ์ สียมจรัสกุล (2552)

หลังจากใช้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานใหญ่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัด

¹³ นवलน้อย ตรีรัตน์ และณัฐากรณ์ สียมจรัสกุล (2552). อ่างแล้ว หน้า 10-4.

กระทรวงการคลัง¹⁴ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งดังนี้¹⁵ คือ 1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล 2) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ และ 3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนอกจากจะพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นภาระกิจหลักแล้ว ยังได้จัดพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นตามที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบด้วย อาทิ การจัดพิมพ์สลากบำรุงการกุศล ใบตรวจผลการออกรางวัล รวมถึงงานพิมพ์อื่นที่รับจ้างจากภายนอก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสิ่งพิมพ์ที่เปลี่ยนแปลงของหน่วยราชการที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ อาทิ ตั๋วรถเมล์ ตั๋วรถโดยสาร บขส. บัตรผ่านทางของการทางพิเศษฯ สติกเกอร์ของกรมสรรพสามิต นอกจากนั้นแล้วสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้มีการประสานงานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารด้านกิจการสลากกินแบ่งกับต่างประเทศด้วย โดยการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมสลากกินแบ่งโลก (World Lottery Association : WLA)¹⁶ และเป็นสมาชิกของสมาคมสลากกินแบ่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Lottery Association : APLA) ตั้งแต่วันที่ พ.ศ.2543 ด้วย

2.2 การบริหารจัดการ

การบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1) แบ่งอำนาจการบริหารออกเป็น 3 ระดับ¹⁷ คือ

การกำกับ บริหารงานภายใต้ การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และมีอำนาจสั่งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นทำรายงานยื่นสั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติ

¹⁴ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 6 และมาตรา 7 หน้า 1.

¹⁵ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 5 หน้า 1.

¹⁶ World Lottery Association พัฒนามาจากองค์การ International Association of State Lotteries ซึ่งสำนักงานฯ เป็นสมาชิกตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 โปรดดูใน www.GLO.or.th. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 11 มกราคม 2554.

¹⁷ รายงานประจำปี 2551 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล หน้า 22.

คณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการด้วย¹⁸ ในขณะที่ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ และวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

การควบคุม ในการบริหารงานนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนอกจากอยู่ภายใต้ การกำกับด้านนโยบายของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ที่จะควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานฯ ซึ่งมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้ระบุให้มี "คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล" มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการและวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมทั้ง การออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และผู้ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีจำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ โดยให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ คณะกรรมการจะเลือกกรรมการคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลอื่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ¹⁹ นอกจากนั้นแล้วประธานกรรมการ และกรรมการ มีสิทธิได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด²⁰

สำหรับคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลชุดปัจจุบัน จะเห็นว่า ประธานกรรมการไม่ได้เป็นปลัดกระทรวงการคลังแต่เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลังเป็นแทน คือ นายมนัส แจ่มเวหา ขณะที่กรรมการจากผู้แทนส่วนราชการอื่นที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย คือ นายขวัญชัย วงศ์นิติกร นายณพงศ์ ศิริขันตยกุล ผู้แทนกรมบัญชีกลาง นายอาทิตย์ วัฒนวิวัฒน์ ผู้แทนสำนักงบประมาณ รศ.ดร.สุปรียา ควระเดชะคุปต์ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ส่วนกรรมการจากการแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย พล.ต.ท.สุรสีห์ สุนทรสารทูล รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และนายฐนนท์สรณ์ เลิศฤทธิศิริกุล ทั้งนี้กรรมการและเลขานุการ คือนายวันชัย สุระกุล ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคนปัจจุบัน รายละเอียดตามตารางที่ 2.2

¹⁸ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 10 หน้า 2.

¹⁹ เพิ่งอ้าง, มาตรา 11 หน้า 2.

²⁰ เพิ่งอ้าง, มาตรา 12 หน้า 2.

ตารางที่ 2.2 รายชื่อคณะกรรมการบริหารชุดปัจจุบัน

ที่	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง
1	นายมนัส แจ่มเวหา	ผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง
2	นายขวัญชัย วงศ์นิติกร	ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
3	นายณพงศ์ ศิริขันตยกุล	ผู้แทนกรมบัญชีกลาง
4	นายอาณัติ วัฒานีวรรณ	ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ
5	รศ.ดร.สุปรียา ควระเดชะกุลป์	ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ
6	พล.ต.ท.สุรสีห์ สุนทรสารทูล	แต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี
7	รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	แต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี
8	นายฐนนท์ศรณ์ เลิศฤทธิศิริกุล	แต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี
9	นายวันชัย สุระกุล	ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

หมายเหตุ: รายชื่อคณะกรรมการบริหารเป็นข้อมูล ณ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2553

ที่มา: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ใน www.GLO.or.th. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 11 มกราคม 2554.

การบริหาร มีผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นบุคคลที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นผู้บริหารของสำนักงาน มีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง²¹

สำหรับผู้อำนวยการฯ จากข้อมูลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน www.GLO.or.th. พบว่า จนถึงปัจจุบันมีผู้อำนวยการรวมทั้งสิ้น 17 คน โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2488 มีพระยาชัยสุรินทร เป็นผู้อำนวยการคนแรก ดำรงตำแหน่งอยู่ 6 ปี จนถึงปี พ.ศ.2494 และคนปัจจุบันคือนายวันชัย สุระกุล ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี พ.ศ.2552-ปัจจุบัน เมื่อจำแนกตามภูมิหลังของผู้อำนวยการแบ่งเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกมาจากตำรวจและทหารอากาศรวม 5 คน ประกอบด้วย พลตำรวจเอก หลวงชาติตระการโกศล ดำรงตำแหน่งช่วงปี พ.ศ.2507 – 2510 พลอากาศโทพิชิต บุญยเสนา ดำรงตำแหน่งช่วงปี พ.ศ. 2516-2517 นาวาอากาศตรี ปุณมี ปุณศรี ดำรงตำแหน่งช่วงปี พ.ศ. 2519-2521 พันตำรวจเอก เดกิง ตรีสวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งช่วงปี พ.ศ. 2531-2533 และพลตำรวจตรีสุรสิทธิ์ สังขพงศ์ ดำรง

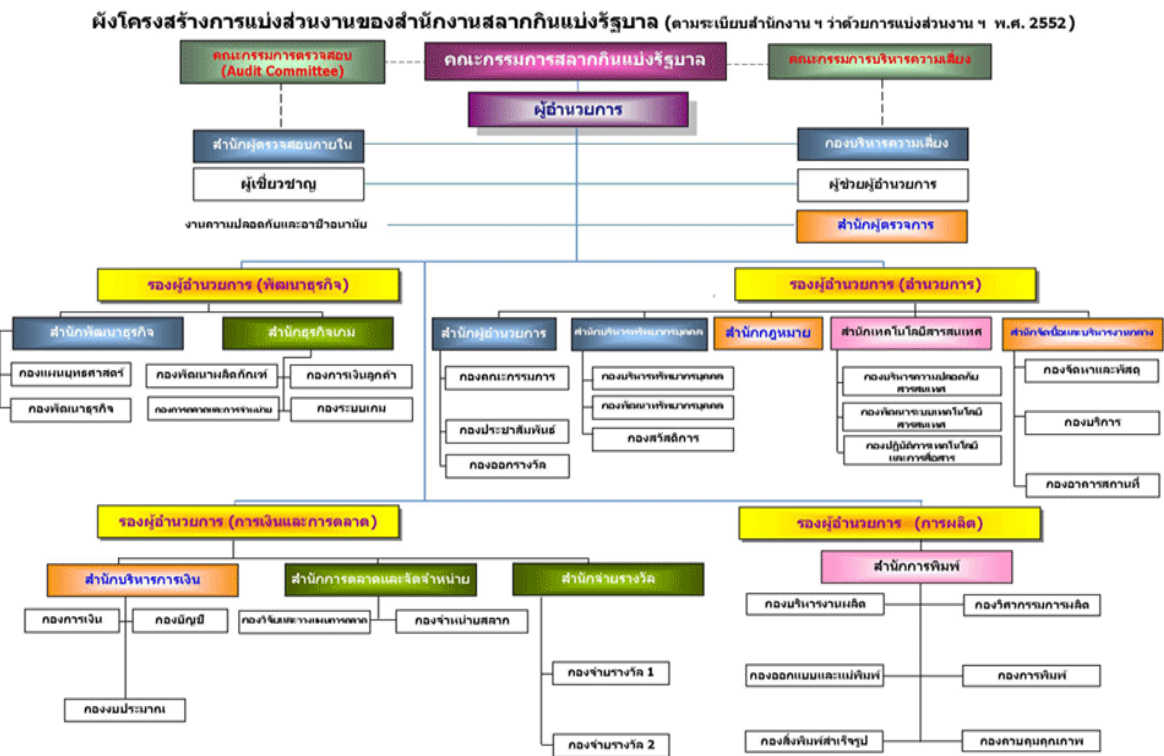
²¹ เพิ่งอ้าง, มาตรา 17 หน้า 3.

ตำแหน่งช่วงปี พ.ศ. 2546-2549 ตามลำดับ ส่วนกลุ่มที่สอง มาจากข้าราชการพลเรือนจำนวน 12 คน ตามรายละเอียดภาพที่ 2.1 อย่างไรก็ตามบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ ถูกมองว่าเป็นตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ของฝ่ายการเมือง ตัวอย่างเช่นนายโชติ คุณะเกษมและนาย สงวน จันทรสาขาเป็นคนที่ใกล้ชิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือพลตำรวจตรีสุรสิทธิ์ สังขพงศ์ เป็นคนที่ใกล้ชิดกับพันตำรวจทักษิณ ชินวัตรในช่วงดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2546-2549 ดังนั้นสำนักงานสลากฯ จึงเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งที่นักการเมืองเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ทั้งในอดีตจวบจนถึงปัจจุบัน (ดังแสดงในภาคผนวกที่ 3)

โครงสร้างองค์กร สำนักงานสลากฯ แบ่งส่วนงานยึดตามระเบียบสำนักงานสลากกิน รัฐบาล พ.ศ.2552 โดยแบ่งองค์กรเป็นสามระดับ คือ ระดับนโยบาย (Board policy) ระดับบริหาร (Administrative policy) และระดับปฏิบัติการ (Operational function) ทำให้การบริหารองค์กรจึงมีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Hierarchical organization) แบบระบบราชการในแนวดิ่ง²² ดังภาพที่ 2.1 ที่แสดงให้เห็นว่า ระดับนโยบาย มีคณะกรรมการสลากฯ รับผิดชอบ ซึ่งในระนาบเดียวกันนั้นจะมีคณะกรรมการอีกสองคณะ คือ คณะกรรมการตรวจสอบ และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง ทั้งสองคณะนั้น คณะกรรมการสลากฯ จะเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการตรวจสอบและคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง เพื่อให้การบริหารงานระดับนโยบายมีความเป็นเอกภาพและมีทิศทางเดียวกัน ขณะที่ระดับบริหาร มีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าสำนักงาน และมีรองผู้อำนวยการ 4 คน แบ่งออกเป็น 4 ฝ่ายงาน ประกอบด้วย ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ ฝ่ายอำนาจการ ฝ่ายการเงินและการตลาด และฝ่ายการผลิตทำหน้าที่ร่วมกันในการบริหารองค์กรให้เจริญก้าวหน้า ส่วนระดับปฏิบัติการ มีทั้งหมด 13 สำนัก และ 32 กอง ซึ่งโครงสร้างองค์กรดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบสำนักงานสลากฯ ว่าด้วยการแบ่งส่วนงาน พ.ศ.2552

²² เอก ตังทรัพย์วัฒนา วันชัย มีชาติ จุลินี เทียนไทย และรัตพงษ์ สอนสุภาพ (2554). **บทเรียนและข้อเสนอบทบาทองค์กรอิสระในการอภิบาลระบบสุขภาพไทย**. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาพที่ 2.1 แผนผังโครงสร้างองค์การ



2.3 โครงสร้างธุรกิจสลาก

การนำเสนอในส่วนนี้มี 5 ประเด็น คือ ประเด็นแรก กล่าวถึง ประเภทผลิตภัณฑ์ ราคา และปริมาณจำหน่าย ประเด็นที่สอง กล่าวถึง ความต้องการบริโภคสลาก ประเด็นที่สาม กล่าวถึง รายได้ และการจัดสรรรายได้ ประเด็นที่สี่ กล่าวถึง ผลการดำเนินการ และประเด็นที่ห้า สรุปประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น มีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ประเภทผลิตภัณฑ์ ราคา และปริมาณการจำหน่าย

ผลิตภัณฑ์สลากที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้ออกมาจำหน่ายโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีสามชนิด คือ สลากกินแบ่งรัฐบาล สลากบำรุงการกุศล หรือสลากพิเศษ โครงการหารรายได้เพื่อการสาธารณประโยชน์ และสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ดำเนินการดังนี้

1. **สลากกินแบ่งรัฐบาล** เป็นผลิตภัณฑ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ดังนั้นรายได้จากการจำหน่ายสลากและการจัดสรรรายได้ต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนด ปัจจุบันได้ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลจำหน่ายต่องวดจำนวน 50 ล้านฉบับ (50 ล้านชุดๆละ 1 ล้านฉบับจะเป็นตัวเลขเหมือนกันทุกชุด)

ราคาและปริมาณการจำหน่าย ก่อนมีพ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 สลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์ระหว่าง 2-5 ล้านฉบับต่องวด ใน 1 เดือนมีการออกสลาก 3-4 ครั้งทำให้ปริมาณสลากอยู่ในท้องตลาดเฉลี่ยประมาณ 8-15 ล้านฉบับต่อเดือน ในขณะที่สลากมีราคาฉบับละ 10 บาท หลังจากใช้พ.ร.บ.สำนักงานสลากฯแล้ว พบว่า มีการจัดพิมพ์สลากเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ จนถึงปี พ.ศ. 2519 ได้มีการปรับการออกสลากเป็น 2 ครั้งต่อเดือน ซึ่งนับจากนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันการออกสลากมีเพียง 2 ครั้งต่อเดือนเท่านั้น ขณะที่ราคาสลากยังอยู่ในระดับคงที่ไปจนถึงปี พ.ศ.2530 จึงได้เริ่มปรับราคาขึ้นเป็น 20 บาทสำหรับสลากชุด ก ง จ ฉ แต่สลากชุด ก ข ยังคง 10 บาทเท่าเดิม จนถึงกลางปี พ.ศ.2530 มีการจัดพิมพ์สลากเพิ่มเป็น 28 ล้านฉบับต่องวดหรือประมาณ 56 ล้านฉบับต่อเดือน หลังจากนั้นราคาสลากทุกชุดมีราคาเดียวกัน คือ 20 บาทต่อฉบับ และมีการปรับราคาขึ้นเป็น 40 บาทต่อฉบับนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2538 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ส่วนปริมาณสลากมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากนั้นมีขึ้นช่วงปลายปี พ.ศ.2549 เมื่อคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีมติเห็นชอบให้เปลี่ยนสลากพิเศษโครงการหารายได้เพื่อการกุศลจำนวน 16 ล้านฉบับต่องวดมาเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งหมดเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2549 ซึ่งหากรวมกับจำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาลจำนวนเดิมที่มีอยู่แล้วในตลาด 30 ล้านฉบับต่องวดก็จะทำให้มีสลากกินแบ่งรัฐบาลออกสู่ตลาดเป็นงวดละ 46 ล้านฉบับหรือ 92 ล้านฉบับต่อเดือน และต่อมาในปี พ.ศ.2553 คณะกรรมการสลากได้มีมติให้จัดพิมพ์สลากเพิ่มอีกจำนวน 4 ล้านฉบับต่องวด เพื่อแก้ปัญหาการขายสลากเกินราคา ทำให้ปัจจุบันนี้มีสลากกินแบ่งรัฐบาลในตลาดต่องวด (ทุกๆ 15 วัน) มีจำนวน 50 ล้านฉบับหรือต่อเดือน 100 ล้านฉบับ ดังแสดงในภาคผนวกที่ 4

วิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามพ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 35 กำหนดให้สำนักงานสลากฯ จะจำหน่ายสลากเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ในกรณีที่ได้รับเงินช่วยราชการจากตัวแทนจำหน่าย ให้สำนักงานสลากฯ นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป²³ จากความนี้แสดงว่าสำนักงานสลากฯ จะขายสลากเองก็ได้หรือให้ตัวแทนจำหน่ายขายสลากแทนได้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แต่ข้อเท็จจริง พบว่า สำนักงานสลากฯ ไม่ได้จำหน่ายเอง แต่เป็นการจำหน่ายแบบขายขาด (ไม่รับคืน) ให้กับตัวแทนจำหน่ายรายย่อยส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ได้แก่ บุคคลทั่วไปคนพิการทั่วไป จัดจำหน่ายชั่วคราว ผ่านผู้ราชการจังหวัดและคลังจังหวัด ผ่านองค์กรสมาคม และนิติบุคคล เป็นต้น

²³ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517, มาตรา 35 หน้า 3.

2. สลากบำรุงการกุศล เป็นสลากดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 การออกสลากการกุศลดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้มีมติเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เห็นชอบให้สำนักงานสลากฯ เปลี่ยนรูปแบบการออกสลากการกุศลแบบเก่ามาเป็น “สลากพิเศษโครงการหารายได้เพื่อสาธารณประโยชน์” ออกจำหน่ายในวงเงินปีละ 4,000 ล้านบาท โดยเริ่มจำหน่ายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งในระยะแรกได้ประกาศให้มีการออกสลากดังกล่าวเป็นระยะเวลา 2 ปี และสามารถขยายโครงการต่อเนื่องได้

ราคาและปริมาณจำหน่าย ระหว่างงวดวันที่ 16 ธันวาคม 2544-30 ธันวาคม 2549 มีการออกสลากพิเศษเพื่อการกุศล 16 ล้านฉบับต่องวด มีราคา 40 บาทต่อฉบับ จนกระทั่งถึงวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการสลากฯ ที่ให้นำสลากพิเศษเพื่อการกุศลจำนวน 16 ล้านฉบับต่องวดไปรวมออกเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาลของเดิมมีอยู่แล้ว เมื่อรวมกันแล้วจะมีจำนวนสลากออกสู่ตลาดทั้งสิ้น 46 ล้านฉบับต่องวด²⁴ หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบให้หยุดการออกสลากพิเศษตั้งแต่งวดวันที่ 16 มกราคม 2550 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตามต่อมากลุ่มรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2552 ให้ออกสลากงวดพิเศษ 3 โครงการ²⁵ ดังนี้

1. สลากบำรุงการกุศลเพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อเด็กกำพร้าจำนวน 60 ล้านฉบับ แบ่งเป็น 15 งวดๆ ละ 4 ล้านฉบับ โดยเริ่มจำหน่ายระหว่างงวดวันที่ 16 มกราคม จนถึงงวดวันที่ 16 สิงหาคม 2553 วงเงิน 660 ล้านบาท

2. สลากกาชาดพิเศษ เพื่อหารายได้สมทบการก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ สภากาชาดไทยจำนวน 196 ล้านฉบับ แบ่งออกเป็นสามครั้ง โดยครั้งแรก แบ่งออกเป็น 15 งวดๆ ละ 4 ล้านฉบับ ครั้งที่สอง แบ่งออกเป็น 10 งวดๆ ละ 4 ล้านฉบับ ครั้งที่สาม แบ่งออกเป็น 24 งวดๆ ละ 4 ล้านฉบับ โดยเริ่มจำหน่ายระหว่างงวดวันที่ 16 มกราคม 2553 จนถึงงวดวันที่ 16 มกราคม 2555 ทั้งนี้โครงการได้วางเป้าหมายไว้ว่าจะสามารถระดมเงินทุนจำนวน 5,000 ล้านบาทภายใน 5 ปี

3. สลากบำรุงการกุศลของกระทรวงพัฒนาสังคมจำนวน 80 ล้านฉบับ แบ่งเป็น 10 งวดๆ ละ 8 ล้านฉบับ โดยเริ่มจำหน่ายระหว่างงวดวันที่ 1 กันยายน 2553 จนถึงงวดวันที่ 16 มกราคม 2554

²⁴ รายงานประจำปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2548 หน้า 86.

²⁵ เอกสารประกอบการชี้แจงโครงการออกสลากบำรุงการกุศลงวดพิเศษ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล วันที่ 13 ธันวาคม 2553 หน้า 3.

วงเงิน 880 ล้านบาท ต่อมาหลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2553 อีก 3 โครงการ ประกอบด้วย

1) สลากการกุศลเพื่อการพัฒนาศิริราชสู่สถาบันการแพทย์ชั้นนำในเอเชียอาคเนย์ จำนวน 20 ล้านฉบับ แบ่งเป็น 10 งวดๆละ 2 ล้านฉบับ โดยเริ่มจำหน่ายระหว่างงวดวันที่ 1 กันยายน 2553 จนถึงงวดวันที่ 16 มกราคม 2554 วงเงิน 220 ล้านบาท

2) สลากการกุศลของมูลนิธิมิราเคิล ออฟ ไลฟ์ จำนวน 96 ล้านฉบับ แบ่งเป็น 24 งวดๆละ 4 ล้านฉบับ โดยเริ่มจำหน่ายระหว่างงวดวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2554 จนถึงงวดวันที่ 16 มกราคม 2555 วงเงิน 1,056 ล้านบาท

3) สลากการกุศลของมูลนิธิราชมาริบดี จำนวน 48 ล้านฉบับ แบ่งเป็น 24 งวดๆละ 2 ล้านฉบับ โดยเริ่มจำหน่ายระหว่างงวดวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2554 จนถึงงวดวันที่ 16 มกราคม 2555 วงเงิน 528 ล้านบาท

วิธีการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จะจำหน่ายในลักษณะขายขาดให้กับตัวแทนจำหน่ายส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยผ่านองค์กรและสมาคม ผ่านนิติบุคคล ได้แก่ บุคคลทั่วไป คนพิการทั่วไป จัดจำหน่ายทั่วไปและรายย่อย

3.สลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เป็นสลากที่สำนักงานสลากฯ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และระเบียบสำนักงานสลากฯว่าด้วย กองทุนเงินรางวัลสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็นสองระยะ คือ ระยะแรก การจำหน่ายด้วยระบบพิมพ์สลากใบ และระยะที่สอง การจำหน่ายด้วยเครื่องสลากอิเล็กทรอนิกส์ เริ่มดำเนินการออกสลากตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อนำรายได้จากการขายสลากมาจัดสรรคืนสังคมเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนคนยากจน ในด้านการศึกษา การแพทย์ สังคม และสาธารณประโยชน์ และเพื่อดำเนินการให้เป็นกิจการที่รัฐสามารถควบคุมและกำกับดูแลให้ถูกต้องอย่างเหมาะสมตามกฎหมาย

ลักษณะของสลากประเภทนี้ จะเป็นการเล่นโดยอาศัยผลการออกรางวัลที่ 1 และเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ของสลากกินแบ่งรัฐในแต่ละงวด สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดประเภทของสลากที่ออกจำหน่ายเป็น 4 ประเภทดังนี้²⁶

²⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัวของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ค่วนที่สุด ที่ นร 0901/1014 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2549.

1. สลากเลขท้าย 3 ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขตรงหลัก (สลาก 3 ตัวตรง) เงินรางวัลต่อราคาสลาก 1 บาทหลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ 500 บาท
2. สลากเลขท้าย 3 ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขไม่ตรงหลัก (สลาก 3 ตัวโด้ด) เงินรางวัลต่อราคาสลาก 1 บาทหลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ 100 บาท
3. สลากเลขท้าย 2 ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขตรงหลัก (สลาก 2 ตัวบน) เงินรางวัลต่อราคาสลาก 1 บาทหลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ 65 บาท
4. สลากเลขท้าย 2 ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขตรงหลัก (สลาก 2 ตัวล่าง) เงินรางวัลต่อราคาสลาก 1 บาทหลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ 65 บาท

ราคาและปริมาณการจำหน่าย ในปี 2548 มีการพิมพ์สลากออกมาจำหน่ายงวดละประมาณ 63 ล้านฉบับ แยกเป็นชนิดราคา 20 บาท จำนวนงวดละ 45 ล้านฉบับ ชนิดราคา 50 บาท จำนวนงวดละ 12 ล้านฉบับ และชนิดราคา 100 บาทจำนวนงวดละ 6 ล้านฉบับ ในปี 2549 พิมพ์ออกจำหน่ายงวดละประมาณ 68 ล้านฉบับ โดยแยกเป็นชนิดราคา 20 บาท จำนวนงวดละ 50 ล้านฉบับ ชนิดราคา 50 บาท จำนวนงวดละ 13 ล้านฉบับ และชนิดราคา 100 บาทจำนวนงวดละ 5 ล้านฉบับ ต่อมาคณะกรรมการสลากฯ ได้มีมติให้หยุดดำเนินการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน 2549 เป็นต้นไปจนกว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว²⁷

วิธีการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว สำนักงานสลากดำเนินการจัดหาผู้แทนจำหน่ายทั่วประเทศ โดยได้กำหนดเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้แทนจำหน่ายให้กระจายไปอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ ตามสภาพของแต่ละพื้นที่ โดยมีจุดจำหน่ายอย่างเหมาะสมสำหรับผู้แทนจำหน่าย จะมีรายได้จากการจำหน่ายสลากในอัตราประมาณร้อยละ 10-12 ของการจำหน่ายและจากค่าตอบแทนในการจ่ายรางวัลในอัตราประมาณร้อยละ 0.25-0.50 จากยอดเงินรางวัล ทั้งนี้รายได้และค่าตอบแทนดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม²⁸

อย่างไรต่อมามีมติของรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2549 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่องโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัวไปแล้ว อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัวเป็นที่นิยมของประชาชนที่ชอบเสี่ยงโชคมาก ทั้งนี้หากพิจารณาจากปริมาณการพิมพ์สลากประเภทนี้จะ เป็นไปตามความต้องการของผู้ซื้อเป็นหลัก

²⁷ รายงานประจำปี 2550 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล หน้า 86-87.

²⁸ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง “โครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เพื่อนำรายได้คืนสังคม”

2.3.2 ความต้องการบริโภคสลากร

หมายถึง คนกลุ่มที่ชอบความเสี่ยงโชค มีทั้งกลุ่มที่ซื้อสลากรเป็นประจำเกือบทุกงวดในภาวะปกติกับกลุ่มผู้ซื้อที่ซื้อเป็นครั้งคราวตามโอกาส ในส่วนนี้ผู้วิจัยนำข้อมูลจากผลสำรวจและประมาณการความต้องการซื้อสลากรของคนไทยทั่วประเทศภายใต้เงื่อนไขที่มีจำนวนสลากรงวดละ 46 ล้านฉบับ สำรวจโดยสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังในปีพ.ศ.2552 (ดูรายละเอียดภาคผนวก 5)

อย่างไรก็ตามเพื่อให้ข้อมูลที่ครบถ้วนทุกมิติ ผู้วิจัยจึงได้นำปัจจัยทางวัฒนธรรมและปัจจัยทางเศรษฐกิจมาวิเคราะห์ร่วมด้วย โดยแบ่งออกเป็นสามประเด็นดังนี้

1. จำนวนผู้ซื้อสลากร จากการประมาณการความต้องการซื้อสลากรของคนไทยทั่วประเทศของสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง²⁹ พบว่า จากประชากรทั่วประเทศมีทั้งหมด 66.9 ล้านคน โดยแยกเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 22.8 ล้านคน ภาคกลางมี 18.2 ล้านคน ภาคใต้มี 9.3 ล้านคน ภาคเหนือมี 12.1 ล้านคน และภาคตะวันออกมี 4.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 34.0 ,27.2, 13.8 , 18.1 และ 6.8 ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 จำนวนประชากร และจำนวนสลากรทั้งปี จำแนกรายภาค

ภาค	จำนวนประชากร (พันคน)	% ของประชากร	การกระจาย สลากรต่อปี (ฉบับ)	%ของการกระจาย สลากร
ตะวันออกเฉียงเหนือ	22,771	34.0	654,559,054	42.3
กลาง*	18,195	27.2	358,790,579	23.2
ใต้	9,261	13.8	235,764,326	15.2
เหนือ	12,132	18.1	213,358,224	13.8
ตะวันออก	4,543	6.8	85,862,405	5.5
รวมทั้งประเทศ	66,902	100.0	1,548,334,588	100.0

²⁹สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง “โครงการวิจัยข้อมูลทางการตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาล: ระยะที่สอง” เสนอสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.2552.(บทสรุปผู้บริหาร ตารางที่ 4)

*ประกอบด้วย ดังนี้ WESTERN จำนวน 3,663 พันคน CENTRAL จำนวน 3,031 พันคน BANGKOK AND VICINITIES จำนวน 11,501 พันคน เป็นข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**หมายเหตุ: จำนวนสลากทั้งปี เป็นข้อมูลจากสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง “โครงการวิจัยข้อมูลทางการตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาล: ระยะที่สอง” เสนอสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล.2552.(บทสรุปผู้บริหาร ตารางที่ 4)

จากตารางที่ 2.3 ข้างต้นพบว่า จำนวนสลากส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคิดเป็นร้อยละ 42.3 หรือจำนวน 654.6 ล้านฉบับ ขณะที่ภาคกลางและภาคใต้จะมีสัดส่วนของสลากลดหลั่นลงมาก คือร้อยละ 23.2 และ 15.2 ตามลำดับ โดยที่ภาคเหนือกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนที่น้อยที่สุด ถ้าหากมองในแง่ความสัมพันธ์กับประชากรแล้วก็อาจจะมีเหตุมีผลที่ว่า ทำไมสลากจึงกระจุกตัวอยู่ในภาคนี้มาก แต่หากมองในมิติอื่น เช่น สภาพเศรษฐกิจและรายได้จะพบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แย่ที่สุดและมีประชากรมากที่สุด แต่กลับเป็นภาคที่มีจำนวนสลากไหลเข้ามากที่สุดด้วย

2.ความต้องการซื้อสลากกับวัฒนธรรมประเพณี เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องการชี้ให้เห็นว่า ความต้องการซื้อสลากของคนทั้งประเทศจะมีมากกว่าจำนวนสลากที่มีอยู่จริงในตลาด ปัจจุบันมีจำนวนสลากรวมทั้งสิ้น 68 ล้านฉบับต่องวด แยกเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล 50 ล้านฉบับ และสลากบำรุงการกุศล 18 ล้านฉบับ แต่ความต้องการของคนทั้งประเทศในบางงวดจะมีสูงถึง 81 ล้านฉบับ ซึ่งเป็นความต้องการที่สูงกว่าจำนวนสลากที่มีอยู่จริงในตลาดอย่างมาก ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้ฐานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ 46 ล้านฉบับต่องวด³⁰ เริ่มตั้งแต่งวดแรกของปี คือ งวดประจำวันที่ 16 มกราคมไปจนถึงสิ้นสุดปี คือ งวดประจำวันที่ 30 ธันวาคม พบว่ามี 2 ประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1) ความต้องการซื้อสลากมีน้อยกว่าอุปทานของสลาก (อุปสงค์มีน้อยกว่าอุปทาน) พบว่า ความต้องการสลากมีน้อยกว่าปริมาณสลากที่มีในตลาดเพียง 4 งวด คือ งวดวันที่ 16 เมษายน เนื่องจากเป็นวันสงกรานต์ที่คนไทยส่วนใหญ่นิยมท่องเที่ยวจึงนำเงินไปใช้จ่ายในการท่องเที่ยวกัน และงวดวันที่ 16 พฤษภาคม เป็นช่วงเปิดเทอมโรงเรียน ทำให้ผู้ปกครองต้องกันเงินไว้เป็นค่าเทอม และค่าใช้จ่ายอื่นๆสำหรับบุตรหลาน ทำให้ความต้องการซื้อสลากเหลือเพียง 23.4 ล้านฉบับและ 38.3 ล้านฉบับเท่านั้น ส่วนงวดวันที่ 16 ตุลาคมมีวันสำคัญ 1 วัน คือวันออกพรรษา (12 ตุลาคม) และงวดวันที่ 16 พฤศจิกายน มีวันสำคัญ 1 วัน คือวันลอยกระทง (10 พฤศจิกายน) พบว่า มีความ

³⁰ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อมูลของสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังที่ได้ประมาณการแล้ว ตามตารางที่ 5 (ในบทสรุปสำหรับผู้บริหาร, อ้างแล้ว)

ต้องการซื้อสลากเพิ่มขึ้นเป็น 37.8 ล้านฉบับ และ 40.5 ล้านฉบับ³¹ แต่ยังคงต่ำกว่าอุปทานของสลากที่มีอยู่ในตลาดจริง

2) ความต้องการซื้อสลากมีมากกว่าอุปทานของสลาก (อุปสงค์มีมากกว่าอุปทาน) พบว่า ความต้องการซื้อสลากมีสูงกว่าปริมาณสลากในตลาดถึง 20 งวด มีความต้องการซื้อสลากอยู่ระหว่าง 46-91 ล้านฉบับ³² จำแนกได้ดังนี้

-ความต้องการซื้อสลากระดับปกติ คือ 46 ล้านฉบับ มีอยู่ 2 งวด คือ งวดวันที่ 16 มกราคม และงวดวันที่ 1 ตุลาคม ในงวดวันที่ 16 มกราคมนั้นมีวันสำคัญ 3 วัน คือ วันขึ้นปีใหม่ วันเด็กแห่งชาติ (8 มกราคม) และวันครู (16 มกราคม) ส่วนงวดวันที่ 1 ตุลาคมมีวันสำคัญอยู่ 1 วัน คือ วันสารทไทย (27 กันยายน) ช่วงนี้เป็นช่วงปิดภาคเรียนของโรงเรียนทั่วประเทศแล้ว ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยและสมาชิกของครอบครัวสามารถเดินทางไปขายสลากได้ด้วยกัน ซึ่งจำนวนนั้นอาจจะเป็นเด็กนักเรียนที่ปิดเทอมด้วย แสดงว่า รายได้มีนัยสำคัญต่อการซื้อสลาก

-ความต้องการซื้อสลากระดับ 50-60 ล้านฉบับ มี 7 งวด คือ งวดวันที่ 16 มีนาคม งวดวันที่ 1 มิถุนายน งวดวันที่ 16 มิถุนายน งวดวันที่ 16 กรกฎาคม ในช่วง 4 งวดแรก ตามปีปฏิทินแล้วมีวันหยุดนักขัตฤกษ์หลายวันเกี่ยวข้องกับทั้งวันราชพิธีและศาสนา เช่น วันจักรมงคล วันพืชมงคล วันวิสาขบูชา วันอาสาฬหบูชา และวันเข้าพรรษา เป็นต้น แต่กลับพบว่า คนไทยมีความต้องการซื้อสลากเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น 58 ล้านฉบับ 52 ล้านฉบับ 51 ล้านฉบับ 52 ล้านฉบับตามลำดับ ส่วนอีก 3 งวดถัดมา คือ งวดวันที่ 16 กันยายน งวดวันที่ 1 พฤศจิกายน และงวดวันที่ 1 ธันวาคม มีวันสำคัญ 1 วัน คือ วันปิยมหาราช (23 ตุลาคม) พบว่า ความต้องการซื้อสลากของคนไทยเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดิมเป็น 59 ล้านฉบับ 55 ล้านฉบับ และ 56 ล้านฉบับตามลำดับ แสดงว่า วันสำคัญๆ มีผลต่อการซื้อสลากอย่างมีนัยสำคัญ

-ความต้องการซื้อสลากระดับ 61-70 ล้านฉบับ มี 8 งวด คือ งวดวันที่ 1 กุมภาพันธ์ งวดวันที่ 16 กุมภาพันธ์ งวดวันที่ 1 มีนาคม และงวดวันที่ 1 เมษายน ในช่วง 4 งวดนี้ มีวันสำคัญๆ หลายวัน อาทิ วันตรุษจีน (3 กุมภาพันธ์) และวันมาฆบูชา (18 กุมภาพันธ์) พบว่าความต้องการซื้อสลากมีเพิ่มสูงขึ้นเป็น 64 ล้านฉบับ 70 ล้านฉบับ 63 ล้านฉบับ และ 65 ล้านฉบับตามลำดับ ส่วนอีก 4 งวดถัดมา คือ งวดวันที่ 2 พฤษภาคม งวดวันที่ 1 สิงหาคม งวดวันที่ 16 สิงหาคม และงวดวันที่ 16 ธันวาคม มีวันสำคัญ คือ วันแรงงานแห่งชาติ (1 พฤษภาคม) และวันแม่แห่งชาติ (12 สิงหาคม) พบว่าความต้องการซื้อสลากเพิ่มสูงขึ้นเป็น 64 ล้านฉบับ 70 ล้านฉบับ 70 ล้านฉบับ และ 70 ล้าน

³¹ เรื่องเดียวกัน, เฟิ่งอ่าง, ตารางที่ 5.

³² เฟิ่งอ่าง.

ฉบับตามลำดับ แสดงว่านอกจากวันสำคัญๆ แล้ว ปัจจัยทางวัฒนธรรมเกี่ยวกับจารีตประเพณียังคงมีผลต่อการซื้อสลากด้วยเช่นกัน

-ความต้องการซื้อสลากระดับ 71-80 ล้านฉบับ มี 2 งวด คือ งวดวันที่ 1 กรกฎาคม และงวดวันที่ 1 กันยายน เป็นช่วงที่ไม่มีวันสำคัญ แต่พบว่า ประชาชนมีความต้องการซื้อสลากมากกว่าปกติ โดยมีความต้องการซื้อเพิ่มขึ้นเป็น 72 ล้านฉบับ และ 76 ล้านฉบับตามลำดับ

-ความต้องการซื้อสลากระดับสูงสุด มี 1 งวด คือ งวดวันที่ 30 ธันวาคม เนื่องจากเป็นวันสิ้นปีทำให้ประชาชนมีความต้องการสลากเพิ่มขึ้นสูงถึง 91 ล้านฉบับ แสดงว่า ประเพณีวัฒนธรรมมีผลต่อการซื้อสลากอย่างมีนัยสำคัญ

3. ความต้องการซื้อสลากกับรายได้คนไทย ความต้องการซื้อสลาก อาจจะต้องพิจารณาจากอำนาจซื้อของประชาชน ซึ่งผู้วิจัยจะมองผ่านเศรษฐกิจมหภาคว่าด้วยเรื่อง ผลิตภัณฑ์รายภาค รายได้ต่อหัว และจำนวนสลาก แยกตามภาค ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2.4 ดังนี้

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีประชากร 22.8 ล้านคน ผลิตภัณฑ์รายภาคมูลค่ารวม 1 ล้านล้านบาท โดยประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเป็นเงินจำนวน 45,766 บาทต่อคน ความต้องการซื้อสลากเฉลี่ย 28.7 ฉบับต่อคน (ถ้าสลากกินแบ่งราคาฉบับละ 80 บาทจำนวนเงินที่ต้องใช้ซื้อสลากกินแบ่งต่อคนต่อปีเป็นเงินจำนวน 2,296 บาท แต่ถ้าสลากกินแบ่งมีราคาสูงสุดฉบับ 100 บาทจำนวนเงินที่ต้องใช้ซื้อสลากกินแบ่งต่อคนต่อปีเป็นเงินจำนวน 2,870 บาท) แสดงว่า ประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องใช้เงินประมาณร้อยละ 5.0-6.2 ของรายได้ทั้งหมดเพื่อซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล

ภาคกลาง มีประชากร 18.2 ล้านคน (ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร ภาคกลาง และภาคตะวันตก รายละเอียดตามตารางที่ 3.2) ผลิตภัณฑ์รายภาคมูลค่ารวม 4.9 ล้านล้านบาท ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเป็นเงินจำนวน 663,949 บาทต่อคน ความต้องการซื้อสลากเฉลี่ย 17.6 ฉบับต่อคน (ถ้าสลากกินแบ่งราคาฉบับละ 80 บาทจำนวนเงินที่ต้องใช้ซื้อสลากกินแบ่งต่อคนต่อปีเป็นเงินจำนวน 1,408 บาท แต่ถ้าสลากกินแบ่งมีราคาสูงสุดฉบับ 100 บาทจำนวนเงินที่ต้องใช้ซื้อสลากกินแบ่งต่อคนต่อปีเป็นเงินจำนวน 1,760 บาท) แสดงว่า ประชากรในภาคกลางใช้เงินประมาณร้อยละ 0.2-0.3 ของรายได้ทั้งหมดเพื่อซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล

ภาคใต้ มีประชากร 9.3 ล้านคน ผลิตภัณฑ์รายภาคมูลค่า 0.87 ล้านล้านบาท ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเป็นเงินจำนวน 93,616 บาทต่อคน ความต้องการซื้อสลากเฉลี่ย 25.5 ฉบับต่อคน (ถ้าสลากกินแบ่งราคาฉบับละ 80 บาทจำนวนเงินที่ต้องใช้ซื้อสลากกินแบ่งต่อคนต่อปีเป็นเงินจำนวน 2,040 บาท แต่ถ้าสลากกินแบ่งมีราคาสูงสุดฉบับ 100 บาทจำนวนเงินที่ต้องใช้ซื้อสลากกิน

แบ่งต่อคนต่อปีเป็นเงินจำนวน 2,550 บาท) แสดงว่า ประชากรในภาคใต้ใช้เงินประมาณร้อยละ 2.2-2.7 ของรายได้ทั้งหมดเพื่อซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล

ภาคเหนือ มีประชากร 12.1 ล้านคน ผลิตภัณฑ์รายภาคมูลค่า 0.85 ล้านล้านบาท ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเป็นเงินจำนวน 70, 105 บาทต่อคน ความต้องการซื้อสลากเฉลี่ย 17.6 ฉบับต่อคน (ถ้าสลากกินแบ่งราคาฉบับละ 80 บาทจำนวนเงินที่ต้องใช้ซื้อสลากกินแบ่งต่อคนต่อปีเป็นเงินจำนวน 1, 408 บาท แต่ถ้าสลากกินแบ่งมีราคาสูงสุดฉบับ 100 บาทจำนวนเงินที่ต้องใช้ซื้อสลากกินแบ่งต่อคนต่อปีเป็นเงินจำนวน 1,760 บาท) แสดงว่า ประชากรในภาคเหนือใช้เงินประมาณร้อยละ 2.0-2.5 ของรายได้ทั้งหมดเพื่อซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล

ภาคตะวันออก มีประชากร 4.5 ล้านคน ผลิตภัณฑ์รายภาคมูลค่า 1.4 ล้านล้านบาท ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเป็นเงินจำนวน 309, 985 บาทต่อคน ความต้องการสลากเฉลี่ย 18.5 ฉบับต่อคน (ถ้าสลากกินแบ่งราคาฉบับละ 80 บาทจำนวนเงินที่ต้องใช้ซื้อสลากกินแบ่งต่อคนต่อปีเป็นเงินจำนวน 1, 480 บาท แต่ถ้าสลากกินแบ่งมีราคาสูงสุดฉบับ 100 บาทจำนวนเงินที่ต้องใช้ซื้อสลากกินแบ่งต่อคนต่อปีเป็นเงินจำนวน 1,850 บาท) แสดงว่า ประชากรในภาคตะวันออกใช้เงินประมาณร้อยละ 0.5-0.6 ของรายได้ทั้งหมดเพื่อซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล

สรุปได้ว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการใช้เงินเพื่อซื้อสลากกินแบ่งมากที่สุดเป็นร้อยละ 5.0-6.2 ของรายได้ทั้งหมด ตามด้วยภาคใต้ ร้อยละ 2.2-2.7 ภาคเหนือ ร้อยละ 2.0-2.5 ภาคตะวันออก ร้อยละ 0.5-0.6 และภาคกลาง ร้อยละ 0.2-0.3 ของรายได้ทั้งหมดตามลำดับ

ตารางที่ 2.4 จำนวนประชากร ผลิตภัณฑ์รายภาค รายได้ต่อหัว และจำนวนสลาก

ภาค	จำนวนประชากร (พันคน)	ผลิตภัณฑ์รายภาค (Gross Regional Product ;GRP) (ล้านบาท)	รายได้ต่อหัว (GRP per capita income) (บาท)	จำนวนสลากทั้งปี (ฉบับ)	จำนวนสลากเฉลี่ยต่อคนต่อฉบับ
ตะวันออกเฉียงเหนือ	22,771	1,042,130	45,766	654,559,054	28.7
กลาง*	18,195	4,873,703	663,949	320,236,705	17.6
ใต้	9,261	867,004	93,616	235,764,324	25.5
เหนือ	12,132	850,530	70,105	213,358,223	17.6
ตะวันออก	4,543	1,408,184	309,985	85,862,402	18.9

รวม	66,903	9,041,551	135,145	1,548,334,585	23.1
-----	--------	-----------	---------	---------------	------

* ประกอบด้วย ดังนี้

WESTERN (1)		3,663	388,478	106,048	
CENTRAL(2)		3,031	691,210	228,016	
BANGKOK AND VICINITIES (3)		11,501	3,794,015	329,885	
รวม (1)+(2)+(3)		18,195	4,873,703	663,949	

**หมายเหตุ: จำนวนประชากร ผลิตภัณฑ์ภาค และรายได้ต่อหัว เป็นข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปี 2552.

: จำนวนสลากทั้งปี เป็นข้อมูลจากสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

“โครงการวิจัยข้อมูลทางการตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาล: ระยะที่สอง” เสนอสำนักงาน

สลากกินแบ่งรัฐบาล.2552. (บทสรุปผู้บริหาร ตารางที่ 4)

: จำนวนสลากเฉลี่ยต่อคนต่อฉบับคำนวณ โดยผู้วิจัย

2.4 รายได้-รายจ่าย และการจัดสรรรายได้

สลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผลิตภัณฑ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ดังนั้นรายได้จากการจำหน่ายสลากและการจัดสรรรายได้ต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับสลากบำรุงการกุศล และสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว จะดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478³³

เกณฑ์การจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากแตกต่างกันบางเล็กน้อย แต่โดยทั่วไปแล้วจะยึดตามหลักการของสลากกินแบ่งรัฐบาล ยกเว้นบางรายการที่เพิ่มเข้ามา ได้แก่ การส่งมอบเงินให้หน่วยงาน ส่วนลดผู้แทนจำหน่าย ภาษีการพนัน ค่าใช้จ่ายดำเนินการสำหรับสลากบำรุงการกุศล ส่วนสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ได้แก่ การส่งมอบเงินให้หน่วยงาน ส่วนลดผู้แทนจำหน่าย ภาษีการพนัน ค่าใช้จ่ายดำเนินการ ค่าตอบแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ค่าตอบแทนค่าธรรมเนียมการจ่ายเงินรางวัล และกองทุนเงินรางวัลสุทธิ (ดังตารางที่ 2.5)

³³ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 9 และพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 8) มาตรา 9 ทวิ และมาตรา 9 ตริ.

ตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากประเภทต่างๆ

สลากกินแบ่งรัฐบาล	สลากบำรุงการกุศล	สลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว
<p>1. ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล</p> <p>2. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 เป็นรายได้แผ่นดิน รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากเงินรางวัลและรายได้เข้าแผ่นดิน</p> <p>3. ไม่เกินกว่าร้อยละ 12 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและการจำหน่ายสลาก รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากเงินสมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานสลากฯ</p>	<p>1. ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล</p> <p>2. ร้อยละ 27.5 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ (สามารถทำข้อตกลงเพื่อปรับเปลี่ยนได้)</p> <p>3. ร้อยละ 0.5 เป็นภาษีการพนัน</p> <p>4. ร้อยละ 12 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน โดยแยกออกเป็นสามส่วน ดังนี้</p> <p>4.1 ร้อยละ 7.5 แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ร้อยละ 3.0 สำหรับตัวแทนจำหน่าย และอีกร้อยละ 4.5 สำหรับผู้เดินจำหน่าย</p> <p>4.2 ร้อยละ 2.0 เป็นค่าจ้างบริการระบบเกม</p> <p>4.3 ร้อยละ 2.5 ค่าใช้จ่ายสำนักงาน รวมค่าตอบแทนจ่ายเงินรางวัล</p>	<p>1. ร้อยละ 20 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน โดยแยกออกเป็นสี่ส่วน ดังนี้</p> <p>1.1 ร้อยละ 4.5 เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการออกสลาก</p> <p>1.2 ร้อยละ 0.5 เป็นภาษีการพนัน</p> <p>1.3 ร้อยละ 12 เป็นส่วนลดผู้แทนจำหน่าย</p> <p>1.4 ร้อยละ 3 เป็นค่าตอบแทนหน่วยงาน</p> <p>2. ร้อยละ 80 นำเข้าสมทบกองทุนเงินรางวัล โดยแยกออกเป็นสามส่วน ดังนี้</p> <p>2.1 เพื่อจ่ายเงินรางวัลและรางวัลพิเศษ</p> <p>2.2 เพื่อใช้ในการบริหารกองทุนและการประกันความเสี่ยงในการจ่ายรางวัล</p> <p>2.3 หากเหลือจาก 2.1 และ 2.2 แล้วนำเงินส่วนเกินไปจัดสรรเพื่อสังคม</p>

ที่มา :สรุปจาก 1) พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 22.

2) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 17 และตามกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2543).

3) เอกสารประกอบการชี้แจงโครงการออกสลากบำรุงการกุศลงวดพิเศษ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล วันที่ 13 ธันวาคม 2553.

รายได้-รายจ่ายจากการจำหน่ายสลาก สลากกินแบ่งรัฐถือเป็นรายได้หลักของสำนักงานสลากฯ มาโดยตลอด จะเห็นว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547-2552 มีรายได้เข้าแผ่นดินแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกจาก 7,960 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวเมื่อสิ้นปี พ.ศ.2552 เป็นเงิน 12,365 ล้านบาท ส่วนสลากบำรุง

การกุศล และสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว มีรายได้เล็กน้อยเท่านั้นจากค่าดำเนินการ ดังตารางที่ 2.6

ตารางที่ 2.6 โครงสร้างรายได้จากการจำหน่ายสลาก จำแนกตามผลิตภัณฑ์ระหว่าง 2547-2552

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2547	2548	2549	2550	2551	2552
1.สลากกินแบ่งรัฐบาล						
- ค่าจำหน่าย	28,429	28,800	28,800	39,680	44,160	44,160
หัก -จัดสรรเป็นรางวัล	17,057	17,280	17,280	23,808	26,496	26,496
-จัดสรรเป็นรายได้แผ่นดิน	7,960	8,064	8,064	11,110	12,365	12,365
-คงเหลือจัดสรร	3,411	3,456	3,456	4,762	5,299	5,299
2.สลากบำรุงการกุศล						
- ค่าจำหน่าย	15,360	15,360	15,360	4,480	-	2,400 ³⁵
หัก -จัดสรรเป็นรางวัล	9,216	9,216	9,216	2,688	-	1,440
-จัดสรรเป็นรายได้แผ่นดิน	-	-	-	538	-	-
-ส่งมอบให้หน่วยงาน	4,224	4,166	4,166	678	-	660
-ส่วนลดผู้แทนจำหน่าย	1,382	1,440	1,440	448	-	216
-ภาษีการพนัน ³⁴	77	77	77	22	-	12
-ค่าใช้จ่ายดำเนินการ	461	461	461	105	-	-
-คงเหลือจัดสรร	-	-	-	-	-	72
3.สลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว						
- ค่าจำหน่าย	32,640	38,558	48,604	11,314	-	-
หัก -จัดสรรเป็นรางวัล	17,615	19,794	30,459	8,352	-	-
-ส่วนลดค่าจำหน่าย	3,917	4,627	5,833	1,358	-	-

³⁴ ภาษีการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 17.

³⁵ ในปี 2552 เป็นสลากการกุศลงวดพิเศษโครงการ MIRACLE OF LIFE

³⁶ ค่าธรรมเนียมการจ่ายเงินรางวัลเป็นรายการที่เกิดขึ้นในปี 2547 ตั้งแต่ปี 2549-2550 เป็นต้นมารายการดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการปราบปรามสลากกินรวบ (โปรดดูบรรณจ่ายค่าจำหน่ายสลาก หน้า 7)

-ภาษีการพนัน	163	193	243	57	-	-
-ค่าใช้จ่าย ดำเนินการ	1,469	1,735	2,187	509	-	-
-ค่าตอบแทน สตช.	640	746	731	161	-	-
-ค่าตอบแทน	340	527	410	125	-	-
-ค่าธรรมเนียมการ จ่ายเงินรางวัล	45	-	200 ³⁶	54	-	-
-กองทุนเงิน รางวัลสุทธิ	8,453	11,052	8,425	699	-	-

หมายเหตุ : 1) ผู้วิจัยปรับให้เป็นตัวเลขเต็มจำนวนมีหน่วยเป็นล้านบาท

2) ภาษีการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 17 และตามกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2543)

3) ในปี 2552 เป็นสลากการกุศลงวดพิเศษโครงการ MIRACLE OF LIFE

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน “รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน ระหว่างปี 2547-2552.

2.5 ผลการดำเนินงาน

สินทรัพย์ รายได้และค่าใช้จ่าย จากการบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ.2547-2552 พบว่า มีสินทรัพย์รวมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี ส่วนรายได้รวมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.3 ต่อปี และค่าใช้จ่ายรวมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.4 ต่อปี นั้นแสดงว่า ค่าใช้จ่ายรวมเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่ารายได้รวมในอัตรา 7 : 1 ทำให้รายได้สุทธิมีแนวโน้มลดลง³⁷ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการหยุดออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว และหยุดการออกสลากพิเศษ โครงการหารายได้เพื่อสาธารณประโยชน์³⁸

รายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล นำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน จากเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในอัตราร้อยละ 28 พร้อมดอกผลจากเงินรางวัลของสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ไม่มีผู้มารับซึ่งครบกำหนด 2 ปีพร้อมดอกผล และไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 จากยอดรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายงวดก่อน³⁹ ภายหลังจากที่กั้นไว้เป็นสำรองการ

³⁷ รายได้สุทธิ หมายถึง รายได้รวมสูงกว่าค่าใช้จ่ายรวม

³⁸ ยกเลิกในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 งวดออกตั้งแต่งวดวันที่ 1 ธันวาคม 2549 ส่วนสลากพิเศษโครงการหารายได้เพื่อสาธารณประโยชน์ งวดออกตั้งแต่งวดวันที่ 16 มกราคม 2550

³⁹ ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 หน้า 2.

ดำเนินงาน และนำส่งเงินรางวัลค้างจ่ายของสลากบำรุงการกุศลที่สำนักงานจ่ายรางวัลมาแล้วครบ 6 เดือน นับจากวันสิ้นสุดโครงการสลากการกุศลนั้น ส่งเป็นรายได้แผ่นดินร้อยละ 80 ส่วนที่เหลือร้อยละ 20 ให้ไว้จ่ายเป็นเงินรางวัลสำหรับผู้รับภายหลังจากครบ 6 เดือน รวมทั้งเงินผลประโยชน์ที่ได้รับจากตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศล

ในปี พ.ศ. 2547 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน 8,872 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2548 นำส่ง 10,358 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2549 นำส่ง 11,174 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2550 นำส่ง 14,001 ล้านบาท ส่วนปี พ.ศ. 2551 นำส่ง 13,929 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2552 นำส่ง 13,531 ล้านบาท ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2552 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินรวมทั้งสิ้น 71,865 ล้านบาท เฉลี่ยปีละ 11,978 ล้านบาท (ดังตารางที่ 2.7)

ตารางที่ 2.7 งบดุล รายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้นำส่งแผ่นดินระหว่างปี 2547-2552

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2547	2548	2549	2550	2551	2552
1.สินทรัพย์รวม	22,027	28,907	34,826	30,231	30,296⁴⁰	30,800
2.รายได้รวม	5,503	6,018	6,929	6,209	5,607	5,612
-จากการจำหน่าย และบริการ	5,371	5,733	6,145	5,441	5,326	5,396
-รายได้อื่น	132	285	784	768	280	216
3.ค่าใช้จ่ายรวม	3,619	3,990	4,310	4,998	5,145	5,229
-ต้นทุนพิมพ์และ จำหน่าย	277	347	352	276	275	274
-ขายและบริหาร	3,330	3,640	3,952	4,719	4,868	4,951
-ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	12	4	6	3	2	3
4.รายได้สุทธิ (2-3)	1,884	2,028	2,619	1,211	462	384
5.รายได้นำส่งแผ่นดิน⁴¹	8,872	10,358	11,174	14,001	13,929	13,531

หมายเหตุ : ผู้วิจัยปรับให้เป็นตัวเลขเต็มจำนวนมีหน่วยเป็นล้านบาท

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน “รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน ระหว่างปี 2547-2552.

⁴⁰ ข้อสังเกตจากงบดุล ณ วันที่ 30 กันยายน 2551 สำนักงานสลากฯ มีสินทรัพย์รวม 30,296 ล้านบาท แต่เมื่อนำงบดุลมาเปรียบเทียบกับงบดุลในช่วงเดียวกันของปี 2552 พบว่า สินทรัพย์รวมในปี 2551 กลับลดลงเป็น 30,173 ล้านบาท (ลดไป 123 ล้านบาท โปรดดูหน้า 3 ในงบดุล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลปี 2552)

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ ใน www.Sepo.go.th/uploads/goes/total-finance/7. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 11 มกราคม 2554.

การใช้เงินจากสลากกินแบ่งรัฐบาลไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์และสาธารณกุศล นอกจากรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจะนำเข้าแผ่นดินร้อยละ 28 ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แล้ว สำนักงานสลากฯ ยังได้นำเงินจากรายจ่ายงบประมาณเงินบริหารสำนักงานสลากฯ ไปดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์หลายด้าน ในช่วงปี พ.ศ.2547-2551 ได้แก่ ด้านการศึกษาและการกีฬา การศาสนา การแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ ศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม และนำมูลเกลาถวายนวโรกาสต่างๆ รวมเป็นเงิน 114.2 ล้านบาทในปี พ.ศ.2547 และเพิ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2549-2550 และลดลงเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2551 ดังตารางที่ 2.8

ตารางที่ 2.8 การบริจาคเงินเพื่อสาธารณประโยชน์จากสลากกินแบ่งรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ.2547-2551

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2547	2548	2549	2550	2551
การศึกษาและการกีฬา	17.1	26.6	43.1	35.9	37.7
การศาสนา	21.5	2.8	16.5	15.6	2.5
การแพทย์และ สาธารณสุข	1.7	6.3	7.4	4.1	22.4
การสังคมสงเคราะห์	35.9	37.5	21.4	36.8	24.5
ศิลปวัฒนธรรมและ สิ่งแวดล้อม	5.0	8.4	7.6	6.6	6.8
มูลเกลาถวายนวโรกาส ต่างๆ	33.0	25.0	23.0	28.0	15.0
รวม	114.2	106.6	119.1	127.0	109.0

ที่มา : รายงานประจำปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2551 หน้า 65.

การใช้เงินจากสลากบำรุงการกุศลไปเพื่อกิจกรรมสาธารณประโยชน์สาธารณกุศล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้นำเงินจากส่วนเกินจากการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลไปดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์หลายด้าน ในช่วงปี พ.ศ.2547-2550 ได้แก่ ด้านการศึกษาและการกีฬา การศาสนา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ ศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม และนำมูลเกลาถวายนวโรกาสต่างๆ รวมเป็นเงิน 357.1 ล้านบาทในปี พ.ศ.2547 และปีหลังจากนั้นมียอดเงินบริจาคลดลงต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ.2550 ดังตารางที่ 2.9

การใช้เงินจากสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัวไปเพื่อกิจกรรมสาธารณประโยชน์สาธารณกุศล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้นำเงินจากกำไรจากการจำหน่ายสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว ไปดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นเงิน 392.9 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 โดยได้บริจาคให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นเงิน 353.6 ล้านบาทเพื่อเป็นทุนการศึกษาต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเงิน 3.6 ล้านบาท ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นเงิน 16.2 ล้านบาท และกระทรวงสาธารณสุขเป็นเงิน 13.7 ล้านบาท ดังตารางที่ 2.10

ตารางที่ 2.9 การบริจาคเงินเพื่อสาธารณประโยชน์จากสลากบำรุงการกุศล ระหว่างปี พ.ศ.2547-2551

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2547	2548	2549	2550
การศึกษาและการกีฬา	80.6	81.6	87.5	9.9
การศาสนา	82.2	77.9	53.1	7.4
การสาธารณสุข	8.3	3.9	2.7	-
การสังคมสงเคราะห์	169.3	149.3	174.4	33.9
ศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม	13.1	8.3	7.3	0.9
มูลเกล็ดถวายในวโรกาสต่างๆ	3.6	2.8	3.0	-
รวม	357.1	323.9	327.9	52.2

หมายเหตุ : 1) เป็นยอดรวมระหว่างเงินบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์สาธารณกุศลจ่ายจากเงินส่วนเกินสลากบำรุงการกุศลกับเงินบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์สาธารณกุศลจ่ายจากโครงการเพื่อการสาธารณประโยชน์
2) ในปีงบประมาณ 2549 ได้งดจ่ายจากเงินส่วนเกินสลากบำรุงการกุศล เนื่องจากเบิกจากงบโครงการสาธารณประโยชน์แทน

ที่มา : รายงานประจำปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2550 หน้า 104.

ตารางที่ 2.10 การบริจาคเงินจากสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัวในปี พ.ศ.2550

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2550
กระทรวงศึกษาธิการ	
-โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน	29.5
-โครงการประชาสัมพันธ์และโครงการในการดำเนินยุทธศาสตร์	20.0
-โครงการสนับสนุนให้นักศึกษาทำงานระหว่างเรียน	300.5
-โครงการศึกษาเพื่อบรรเทาจากภาวะเศรษฐกิจฝืดเคือง	3.6
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	
-โครงการแก้ไขปัญหาลูกเร่ร่อน เด็กพิการ และเด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์	3.6
กระทรวงการต่างประเทศ	
-ทุนการศึกษาต่อของนักเรียนจากทุกอำเภอ	16.2
กระทรวงสาธารณสุข	
-โครงการกระจายแพทย์ 1 อำเภอ 1 ทุน	13.7
รวม	392.9

ที่มา : รายงานประจำปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2550 หน้า 105.

บทที่ 3

การจัดสรรโควตาสลาก

3.1 พัฒนาการการจัดสรรโควตาสลาก

ในการพิจารณากระบวนการจัดสรรสลากนั้น คำถามสำคัญประเด็นแรก คือ ใครเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรสลาก และประเด็นที่สอง การจัดสรรสลากมีพัฒนาการอย่างไร

3.1.1 ใครเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่จัดสรรสลาก

ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 11 ว่าด้วยที่มาของคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการและผู้ทีคณะกรรมการรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ และในมาตรา 13 (7) ให้คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ กำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล นอกจากนี้ตามมาตรา 36 ยังระบุด้วยว่า การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการออกสลากกินแบ่งโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นผลให้หน้าที่ที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็นหน้าที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่า การออกสลากกินแบ่งที่ได้รับอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใดๆ ตามกฎหมายนั้น (รายละเอียดที่มาของคณะกรรมการผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 2)

3.1.2 การจัดสรรสลากมีพัฒนาการอย่างไร

ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 35 ได้กำหนดวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้ว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ในกรณีที่ได้รับเงินช่วยราชการจากตัวแทนจำหน่าย ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน”

ในการจัดสรรสลากให้ผู้จำหน่ายนำไปจำหน่ายต่อแก่ประชาชนได้มีการจัดสรรด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาดังนี้

1. ก่อนพ.ศ 2517 เป็นช่วงก่อนมีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 การจัดสรรสลากในช่วงนั้นมีดังนี้

1.1 การจัดสรรสลากรให้แก่ผู้จำหน่ายเป็นรายบุคคลเพื่อนำไปจ่ายตามร้านค้าหรือแผงย่อย โดยรูปแบบนี้ถูกใช้ในช่วงปี พ.ศ.2482 -2485 แม้ว่าการจำหน่ายสลากในเวลานั้นจะไม่ได้หนัก เนื่องจากเป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้สภาพเศรษฐกิจของประเทศผันผวนจนกระทบต่ออำนาจซื้อของประชาชนไปด้วย ทำให้คณะกรรมการสลากฯ มีพระยาชัยสุรินทร์เป็นประธาน กรรมการขณะนั้นได้ปรับลดจำนวนสลากลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยลดจำนวนสลากลงจากงวดละ 500,000 ฉบับ เป็น 400,000 ฉบับ และลดลงเป็น 300,000 ฉบับ แล้วเพิ่มเป็น 400,000 ฉบับในช่วงปลายปีพ.ศ.2485 โดยขายในราคาฉบับละ 1 บาท⁴²

1.2 การจัดสรรให้แก่หน่วยราชการ⁴³ รูปแบบนี้ถูกใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2489-2507 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เพิ่มการพิมพ์จำนวนสลากขึ้นเท่าตัว เมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้านั้น คือเพิ่มเป็น 1,000,000 ฉบับ ในปี พ.ศ.2495 เนื่องจากสลากเป็นที่ต้องการจากประชาชนมาก อย่างไรก็ตามความต้องการดังกล่าวก็เริ่มชะลอตัวลงตามภาวะเศรษฐกิจช่วงหลังจากนั้น ทำให้คณะกรรมการสลากฯ ได้จัดสรรสลากส่วนที่เพิ่มขึ้นให้หน่วยราชการ สถาบันต่างๆ รวมทั้งให้จังหวัดรับสลากไปจำหน่ายโดยให้จัดหาผู้แทนจำหน่ายสลากเอง ต่อมา คณะกรรมการสลากฯ ได้ปรับลดจำนวนสลากลงเหลือเพียง 600,000 ฉบับ แต่ต่อมาได้เพิ่มขึ้นเป็น 700,000 ฉบับ 800,000 ฉบับ และ 900,000 ฉบับตามลำดับในปีพ.ศ. 2491⁴⁴ ขณะที่ราคาสลากมีการปรับขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละช่วงเวลาเช่นกัน คือ จากที่ราคาฉบับละ 1 บาทก็เพิ่มขึ้นอยู่ระหว่างฉบับละ 8 -10 บาทในช่วงปี พ.ศ. 2495-2500⁴⁵

การออกสลาก แต่เดิมนั้นไม่ได้มีการกำหนดกรอบการออกสลากที่ชัดเจน แต่การออกสลากจะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หรือเนื่องในโอกาสสำคัญๆ เท่านั้นจึงจะมีการออกสลาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ. 2489-2507 มีการกำหนดการออกสลากที่ชัดเจนขึ้น โดยออกสลาก 3 เดือน 9 งวด หรือ 2 เดือน 9 งวด หรือเดือนละ 7 งวด แม้กระทั่งทุกๆ 6 วันและทุกๆ 4 วัน และในปี พ.ศ.2496 รัฐบาลได้ออกสลากบำรุงการกุศลเพิ่มด้วยอีกประเภทหนึ่ง⁴⁶ ทำให้ปริมาณสลากมีมากเกินความ

⁴² สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (2547).รายงานฉบับสมบูรณ์ : โครงการวิจัยศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 11.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, เพิ่งอ้าง หน้า 12.

⁴⁴ การพิมพ์จำนวนสลากบางช่วงมีเพิ่มขึ้นลดลง ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ เช่น ในปี พ.ศ.2491 มีจำนวนการพิมพ์สลากเพิ่มเป็น 900,000 ฉบับ แต่บางช่วงอาจเหลือเพียง 700,000 หรือ 800,000 ฉบับ และเพิ่มเป็น 1,000,000 ฉบับ ในปี พ.ศ.2495.

⁴⁵ สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (2547).เรื่องเดียวกัน หน้า 12.

⁴⁶ ชื่อ “สลากบำรุงอาคารสงเคราะห์” เรื่องเดียวกัน หน้า 12.

ต้องการของตลาด ขณะที่ผู้แทนที่ได้รับการจัดสรรสลาก หรือ นายหน้าและพ่อค้าคนกลางที่รับสลากไปจำหน่ายก็ไม่สามารถรับสลากจากส่วนราชการต่างๆ ไปจำหน่ายได้หมดและได้ทันรอบของการออกสลากที่เร็วขึ้นนั้นได้ จึงทำให้มีสลากเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ระบบการจำหน่ายยังไม่กระจายไปทั่วประเทศให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน

คณะกรรมการสลากฯ จึงลดปริมาณสลากลงในที่สุดเพื่อแก้ไขปัญหาการขายสลากไม่หมดรวมทั้งยังได้ออกมาตรการอื่นๆ เสริมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ด้วย ได้แก่ การเพิ่มส่วนลดจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 10 เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ค้าสลาก และผลักดันกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบลดการส่งรายได้เข้ารัฐจากร้อยละ 22 ลงเหลือร้อยละ 17 เท่านั้น⁴⁷

1.3 การจัดสรรสลากให้ผู้ค้าสลากโดยตรงและให้มีการบริจาคเงินเพื่อการกุศลเพื่อขอรับโควตาเป็นผู้จำหน่าย รูปแบบนี้ถูกใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2507-2517 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเรียกคืนโควตาสลากจากหน่วยราชการแล้วจัดให้ผู้ค้าสลากโดยตรง เนื่องจากปี พ.ศ. 2507 ได้เกิดปัญหาสลากขายเกินราคา จากสาเหตุที่ว่า จังหวัด หน่วยราชการ หรือสถาบันต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรสลากไปนั้นให้ส่วนลดแก่ผู้แทนจำหน่ายที่ตนเองตั้งขึ้นน้อยเกินไปทำให้เกิดการจำหน่ายสลากเกินราคา⁴⁸ สำนักงานสลากได้ทำการปรับปรุงวิธีการจัดสรรสลากใหม่ โดยเรียกคืนสลากจากหน่วยราชการและสถาบันต่างๆ จากส่วนกลางทั้งหมด⁴⁹ และนำมาจัดจำหน่ายเองและให้หน่วยราชการหรือสถาบันต่างๆ ส่งผู้แทนจำหน่ายหรือผู้ค้าช่วงมาทำสัญญากับสำนักงานสลากฯ โดยตรง ทั้งนี้หน่วยราชการหรือสถาบันต่างๆ ยังคงได้รับสิทธิจากส่วนลดในการจำหน่ายสลากในอัตราร้อยละ 2 เช่นเดิม โดยเริ่มตั้งแต่สลากงวดประจำวันที่ 7 กรกฎาคม 2507 เป็นต้นมา

นอกจากนี้เพื่อแก้ไขปัญหาการขายสลากเกินราคา สำนักงานสลากฯ ได้จัดพิมพ์สลากเพิ่มขึ้นจาก 2 ล้านฉบับในปี พ.ศ. 2507 เป็น 4 ล้านฉบับในงวดเดือนเมษายน พ.ศ.2510 โดยแบ่งเป็นชุด ก ข ชุดละ 2 ล้านฉบับ หลังจากนั้นปี พ.ศ.2511 ได้ลดจำนวนสลากลดเหลือ 3 ล้านฉบับ โดยแบ่งเป็นชุด ก ข ค และเพิ่มเป็น 4 ล้านฉบับอีกครั้งในปี พ.ศ.2514 โดยแบ่งเป็นชุด ก ข ค และ ง ชุดๆ ละ 1 ล้านฉบับ และได้ปรับปรุงการพิมพ์สลากมาเป็นสลากชุดเดียวกันมีหมายเลข 7 ตัวจำนวน 4 ล้านฉบับเท่าเดิม แต่ในงวดวันที่ 5 สิงหาคม 2515 ได้เพิ่มเป็น 5 ล้านฉบับ ส่วนราคาสลากนั้นตั้งราคาขายฉบับละ 10 บาท แบ่งขายเป็นส่วนๆ ละ 5 บาท มีระยะเวลาของการออกรางวัลสลากจากเดือนละ 4 ครั้งลดเหลือเพียงเดือนละ 2 ครั้งในปี พ.ศ.2510 แต่ต่อมาได้เพิ่มวันออกรางวัลสลากเป็นเดือนละ 3 ครั้ง หรือทุกๆ 10 วัน

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 13.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน 12-13.

⁴⁹ ยกเว้นการจำหน่ายในส่วนภูมิภาคยังคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้แทนจำหน่ายที่ได้รับการตั้งดำเนินการเหมือนเดิม

อย่างไรก็ตาม ผลจากการเรียกคืนโควตาสลากในช่วงนี้ทำให้สำนักงานสลากยังต้องจ่ายส่วนลดแก่หน่วยราชการต่างๆมาจนถึงปัจจุบันเรียกว่า “เงินส่วนลดสลาก” และนอกจากนี้การจัดสรรสลากในช่วงนี้ยังมีความน่าสนใจกรณีที่มีการจัดสรรสลากให้แก่ผู้ที่ช่วยบริจาคเงินเพื่อสาธารณกุศลด้วย โดยผู้บริจาคเงินจำนวน 1,000-1,500 บาท จะได้รับการจัดสรรสลากจำนวน 1 เล่มๆ ละ 20 ฉบับ และสามารถทำสัญญาจำหน่ายสลากกับสำนักงานสลากฯ โดยไม่มีระยะกำหนด⁵⁰

2. ช่วงพ.ศ. 2517-2538 เป็นช่วงที่มีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พุทธศักราช 2517 การจัดสรรสลากในช่วงนี้ดังนี้

2.1 การให้โควตาเป็นผู้แทนจำหน่ายโดยวิธีจับสลากและไม่ต้องบริจาคเงิน เป็นการจัดสรรแก่ตัวแทนจำหน่ายภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พุทธศักราช 2517 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดสรรสลาก โดยมีการประกาศเปิดรับสมัครผู้แทนจำหน่ายสลากเพื่อจัดสรรสลากให้ในส่วนที่พิมพ์ขึ้นใหม่จำนวน 700 ราย ด้วยวิธีการจับสลากคัดเลือกผู้สมัครและไม่ต้องบริจาคเงินแต่อย่างใดให้รับสลากไปจำหน่ายรายละ 50 เล่ม (เล่มละ 20 ฉบับ) ต่องวดเริ่มตั้งแต่สลากงวดประจำวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2518 พร้อมขึ้นบัญชีสำรองไว้จำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ให้ผู้แทนจำหน่ายสลากทั้งหมดรวมทั้งของเดิมด้วยการทำสัญญาแล้ว จะต่ออายุสัญญาได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล⁵¹

2.2 การจัดสรรสลากแก่ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อย มีวัตถุประสงค์เพื่อตรึงราคาสลากไม่ให้ขายเกินราคาและให้นำสลากไปขายปลีกโดยตรงกับประชาชนทั่วไปในราคาที่กำหนดได้ โดยเริ่มตั้งแต่งวดประจำวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2519 เป็นทดลองจัดจำหน่ายสลากรายย่อยเป็นครั้งแรกในการจัดสรรสลากให้กับตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อย 65 ราย ร้านค้าของคนไทยจำนวน 20 ราย โดยทำข้อตกลงครั้งละ 3 เดือนมีผลตั้งแต่งวดประจำวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2520 เป็นต้นไป และสำนักงานสลากได้เพิ่มสลากเรื่อยๆ มาตามความต้องการของตลาดในการเพิ่มสลากนั้นจัดให้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นร้อยละ 50 เท่ากัน จัดให้ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อย สภาสังคมสงเคราะห์ และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมาจนปี พ.ศ.2526 จะมีการขยายอายุข้อตกลงเป็นทุกๆ 6 เดือน ทั้งนี้ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อยจะต้องขายเองเพื่อป้องกันมิให้เกิดการจำหน่ายเกินราคา ต่อมาเพื่อเป็นการกระจายสลากไปสู่ผู้จำหน่ายโดยตรงไม่ต้องผ่านผู้ค้าช่วงซึ่งถือเป็นมาตรการหนึ่งที่ช่วยตรึงราคาสลากไม่ให้ขายเกินในราคา จึงได้เพิ่มจำนวนตัวแทนจำหน่ายราย

⁵⁰ สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (2547) เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 13.

⁵¹ สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (2547) เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 14.

ย่อยมากขึ้น ด้วยวิธีการจับสลากคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายในส่วนกลางจำนวน 1,500 รายและส่วนภูมิภาคจำนวน 1,500 ราย และสำรองไว้ 300 ราย โดยมีผู้ยื่นคำขอจำนวน 15,378 รายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 สำหรับตัวแทนที่ได้รับการคัดเลือกได้รับการจัดสรรสลาก ถ้าเป็นตัวแทนจากส่วนกลางได้รับรายละเอียด 5 เล่ม ส่วนตัวแทนจากส่วนกลางได้รับรายละเอียด 4 เล่ม ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีการดำเนินการต่อเนื่องจนถึงพ.ศ.2534 โดยมีการพิมพ์สลากเพิ่มขึ้นจาก 8 ล้านฉบับเป็น 28 ล้านฉบับ จัดสรรให้ส่วนกลางร้อยละ 60 และส่วนภูมิภาคร้อยละ 40 โดยพิจารณาจากอำนาจการซื้อและสภาพตลาดสลากของแต่ละจังหวัด แต่ไม่เกินจำนวนที่จังหวัดมีหนังสือแจ้งความจำนงและกำหนดให้จังหวัดจัดสรรสลากกระจายไปยังอำเภอต่างๆ ที่มีสภาพเศรษฐกิจเป็นแหล่งท่องเที่ยวและมีการจำหน่ายสลากได้คล่องตัว การเพิ่มสลากและการจัดสรรสลากดังกล่าวเพื่อให้จำนวนสลากเพียงพอกับความต้องการของหน่วยงานต่างๆ พร้อมยังเป็นการช่วยแก้ปัญหาสลากเกินราคาด้วย⁵²

2.3 การจัดสรรสลากบำรุงการกุศล เป็นสลากที่หน่วยงานหรือองค์กรการกุศลต่างๆ ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกสลากเพื่อการหารายได้ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่มีโครงการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์และสาธารณกุศล ภายใต้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 สลากบำรุงการกุศลแบ่งประเภทตามวิธีการจำหน่ายได้ 2 ประเภท ได้แก่ สลากบำรุงการกุศลทั่วไป และสลากบำรุงการกุศลพิเศษสำหรับคนพิการ สำหรับการจัดสรรสลากบำรุงการกุศล เริ่มตั้งแต่ปีพ.ศ.2538 มีการจัดสรร 5 วิธีดังนี้

1) **การเปิดรับจองสำหรับประชาชนทั่วไป** เพื่อแก้ไขปัญหาการขายสลากเกินราคา สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ทำการเปลี่ยนแปลงรูปแบบระบบการพิมพ์สลากจากเดิมเป็นเลข 7 หลักมาเป็นเลข 6 หลัก (000000-999999) จำนวนไม่เกิน 28 ล้านฉบับราคาฉบับละ 40 บาท และคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีมติให้ออกสลากบำรุงการกุศลสมทบพร้อมกับสลากงวดปกติ รายได้จากการออกสลากบำรุงการกุศลนั้น ต้องเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม โดยจัดพิมพ์สลากบำรุงการกุศลจำนวนงวดละไม่เกิน 70,000 เล่ม (ต่ำสุด 20,000 เล่ม และสูงสุด 70,000 เล่ม) ออกสลากทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน อย่างไรก็ตามการจัดสรรวิธีนี้พบว่า บางงวดก็มียอดสั่งเกินจำนวนที่จัดพิมพ์แต่บางงวดก็มีสลากเหลือ นอกจากนี้กระบวนการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสร้างแรงจูงใจให้แก่ประชาชนด้วยการให้ส่วนลดร้อยละ 7 ถึงร้อยละ 9 ตามจำนวนยอดจองสลากของประชาชนหากจองจำนวนมากก็จะได้รับส่วนลดมากไปด้วย ทั้งนี้ต้องวางมัดจำร้อยละ 10-25 ของราคาสลาก มีการดำเนินการรวมทั้งสิ้น 18 งวด คือ ตั้งแต่งวดวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2538 ถึงงวดวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2538 โดย 5 งวดแรกจะต้องวางมัดจำร้อยละ 25

⁵² เฟิงอ้าง., หน้า 14-15.

ของราคาสลาก ส่วนอีก 13 งวดหลังจะต้องวางมัดจำร้อยละ 10 ของราคาสลาก⁵³ วิธีการจัดสรรสลากแบบนี้สามารถสร้างความสมดุลของตลาดระหว่างอุปสงค์และอุปทานของสลากได้ และยังช่วยให้สำนักงานสลากฯ ทราบความต้องการสลากของตลาดในแต่ละงวดของประชาชนมีจำนวนเท่าใด เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) การจำหน่ายปลีกให้ประชาชนทั่วไป เนื่องจากวิธีจัดสรรโดยการเปิดรับจองสลากแก่ประชาชนทั่วไปในช่วง 6 งวดแรกไม่มีปัญหาเนื่องจากการสั่งจองสลากไม่เกินจำนวน 70,000 เล่ม อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่งวดที่ 7 เป็นต้นมา พบว่า มีการสั่งจองสลากสูงเกินปกติมีสถิติการสั่งจองสลากตั้งแต่ 71,900 เล่มจนถึง 1,103,500 เล่ม เนื่องจากผู้ค้าสลากรายใหญ่ได้ใช้เงินทุนและเครือข่ายสั่งจองสลากในแต่ละงวดเป็นจำนวนมาก คือ 30,000 -50,000 เล่มต่อราย เพื่อให้ได้รับการจัดสรรตามที่ต้องการและสามารถกำหนดราคาในการขายปลีกได้ และปรากฏว่า จำนวนสลากส่วนใหญ่ตกอยู่ในการครอบครองของกลุ่มนายทุนและผู้ค้าสลากรายใหญ่ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยที่จำหน่ายสลากที่แท้จริงไม่สามารถสั่งจองสลากได้ จึงเหลือสลากให้แก่ผู้ค้าสลากรายย่อยน้อยลง จึงบีบให้ผู้ซื้อสลากรายย่อยซึ่งเป็นกลุ่มที่จำหน่ายสลากจริงจำต้องไปซื้อสลากจากผู้ค้ารายใหญ่ในราคาแพงอีกทอดหนึ่งเพื่อทดแทนจำนวนสลากที่หายไป ดังนั้นเมื่อนำสลากไปขายให้ผู้บริโภคก็จะทำให้ราคาสลากสูงเกินราคาที่เป็นสำนักงานสลากฯ กำหนด จากปมปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้การแก้ปัญหาสลากเกินราคาไม่ได้ แม้ว่าคณะกรรมการสลากฯ จะได้เพิ่มจำนวนสลากบำรุงการกุศลแล้ว ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องสลากเกินราคาได้ สำนักงานสลากฯ จึงได้ยกเลิกวิธีการสั่งจองแล้วใช้วิธีการจัดสรรเป็นแบบการจัดจำหน่ายเสรีหรือขายปลีกให้ประชาชนทั่วไปแทน โดยให้ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าซื้อสลากได้ภายใน 6 วันทำการจำนวน 5 -20 เล่มต่อคนต่องวด โดยได้ส่วนลดร้อยละ 9 ของจำนวนสลากที่ซื้อ หากยังมีสลากเหลือจะแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกนำไปขายปลีกให้ประชาชนทั่วไปร้อยละไม่เกิน 4 เล่มได้ส่วนลดร้อยละ 7 จนถึงวันที่สลากออก และส่วนที่สองให้งานสวัสดิการของสำนักงานสลากฯ เป็นตัวแทนจำหน่ายปลีกให้แก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งส่วนนี้จะได้รับส่วนลดร้อยละ 2 ของจำนวนสลากที่เหลือแล้วให้นำเงินดังกล่าวมาเป็นสวัสดิการให้แก่พนักงานของสำนักงานสลากฯ ต่อไป และนอกจากนี้สำนักงานสลากฯ ยังมีมาตรการกั้นสลากบางส่วนเพื่อนำไปจำหน่ายสำหรับตรึงราคาสลากอีกด้วย มาตรการนี้เริ่มงวดวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2538 -16 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 ปัญหาวิธีการจัดสรรสลากแบบนี้ พบว่า มีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงมาก และยังคงปรากฏว่า มีนายทุนรายใหญ่และเครือข่ายมาเข้าคิวเพื่อแย่งซื้อสลากจากรายย่อยด้วย⁵⁴

⁵³ สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (2547) เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 16.

⁵⁴ เพิ่งอ้าง, เรื่องเดียวกัน หน้า 17.

3) การจำหน่ายผ่านบริษัทเอกชน การจำหน่ายผ่านบริษัทเอกชนเป็นข้อเสนอจากนายบุญชู ตรีทองรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในเวลานั้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 เนื่องจากปัญหาการขาย สลากเกินราคาและเกิดวงจรการจำหน่ายที่ผูกขาดโดยผู้ค้ารายใหญ่ ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาลจึงหาแนวทางการแก้ไขปัญหามาตลอด เช่น การออกมาตรการปรับปรุงระบบการจัดพิมพ์ สลาก การปรับปรุงราคาสลากเป็นจำหน่ายฉบับละ 40 บาท การนำสลากการกุศลมาออกสมทบ พร้อมสลากงวดปกติทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน อย่างไรก็ตามอีกมาตรการหนึ่งที่สำนักงานสลาก ก็นำมาแก้ไขปัญหานั้นในช่วงนี้ คือ วิธีการจำหน่ายสลากโดยผ่านบริษัทเอกชน⁵⁵ เนื่องจากเห็นว่า 1) สามารถควบคุมดูแลการจัดจำหน่ายได้โดยตรง 2) สามารถควบคุมตรวจสอบได้ง่าย 3) การลงโทษ บริษัทที่ทำหน้าที่บริหารกระทำได้ง่าย เพราะมีสัญญา 4) หลักประกันในการจัดจำหน่ายบริษัทต้อง มีเงินค้ำประกันเท่ากับมูลค่าของสลากที่รับไปจัดจำหน่าย สามารถยึดเงินประกันได้หากไม่ปฏิบัติ ตามสัญญา 5) การเพิ่มสลากให้ผู้ค้าสลากกระทำได้ง่าย เพราะมีการรายงานผลการดำเนินงาน ตลอดเวลา 6) สามารถลดภาระในการบริหารจัดการและการประสานงานจากจำนวนผู้ค้า 30,000 รายเหลือเพียง 58 รายเท่านั้น และ 7) การจัดจำหน่ายสลากเป็นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ จึงควรมี บริษัทดำเนินการ⁵⁶

จากเหตุผลดังกล่าวนี้ในการประชุมของคณะกรรมการสลากฯ ครั้งที่ 12/2538 เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ.2538 ให้จัดพิมพ์สลากบำรุงการกุศลออกจำหน่ายเพิ่มอีกงวดละ 50,000 เล่ม โดย กำหนดคุณสมบัติผู้แทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลไว้ 11 ประการ ตามประกาศสำนักงานสลาก กินแบ่งรัฐบาล ฉบับที่ 195/2538⁵⁷ ปรากฏว่ามีผู้ยื่นซองราคาทั้งหมด 11 ราย คณะกรรมการ สลากได้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมไว้ 5 ราย ได้แก่ บริษัท ปลื้มวัฒนา จำกัด บริษัท สลากมหา ลาก จำกัด บริษัท หยาดน้ำเพชร จำกัด บริษัท ไดมอนด์ ลอตโต้ จำกัด และบริษัท บีบีเมอร์ชาน จำกัด และสำรองไว้ 4 บริษัท ได้แก่ บริษัท ศตะเมย์ จำกัด บริษัท พัฒนทิพ จำกัด บริษัท เทพอุทิศ

⁵⁵ เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

⁵⁶ เพิ่งอ้าง. หน้า 18.

⁵⁷ คุณสมบัติผู้แทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลไว้ 11 ประการ ได้แก่ 1) ต้องเสนอหลักประกันที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า สัญญาผู้เสนอรายใดเสนอหลักทรัพย์ค้ำประกันสูงสุดใน 5 อันดับแรกจะได้รับการพิจารณา ก่อน 2) สามารถรับ สลากไปจำหน่ายได้รายละหนึ่งหมื่นเล่มทุกงวด โดยได้รับส่วนลร้อยละ 9 3) ต้องจัดตั้งตัวแทนจำหน่ายสลาก ทุกๆ จังหวัดอย่างน้อยอำเภอละ 1 ราย 4) สามารถควบคุมราคาไม่ให้ขายสลากเกินราคากำหนดได้ 5) ต้องปฏิบัติตามระเบียบของสำนักงานสลากฯ ได้ 6) จะต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย 7) สัญญามีระยะเวลาไม่เกินคราวละ 2 ปี 8) และ 9) ผู้ที่ประสงค์จะเป็นผู้แทนจำหน่ายจะต้องยื่นซองเสนอราคาตามเวลาที่กำหนด จะต้องมียุทธศาสตร์หลักประกันเป็นเงินสดจำนวน 40 ล้านบาทต่อราย โดยจะพิจารณาจากผู้ยื่นสูงสุด 10 อันดับแรก 10) จะประกาศ ผลการพิจารณาให้ทราบทั่วไป 11) สำนักงานสลากมีสิทธิ์โดยเด็ดขาดในการคัดเลือกผู้ยื่นรายใดมาเป็นตัวแทน และจะยกเลิกสิทธิ์ก็ได้

จำกัด และบริษัท รัชฎาสัมพันธ์ จำกัด⁵⁸ อย่างไรก็ตามเมื่อทั้ง 5 บริษัทดำเนินการโดยเริ่มตั้งแต่งวดวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2539 แล้วพบว่า ไม่ได้ดำเนินการเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่ได้ตกลงกับสำนักงานสลากฯ ไว้ อาทิ มีการจำหน่ายหลังจากเวลาที่กำหนด นำสลากมาจำหน่ายไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ซื้อ มีการจัดสลากคละกันทั้งสลากบำรุงการกุศล และสลากคนพิการเข้าด้วยกัน มีการขายสลากให้กับผู้ซื้อไม่เป็นไปตามที่สำนักงานสลากกำหนด ไม่อำนวยความสะดวกให้ผู้ซื้อ มีการแจ้งจำนวนสลากไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง และมีพฤติการณ์สร้างอุปสงค์เทียมขึ้นเพื่อเพิ่มยอดขาย นอกจากนี้ยังพบว่าทั้ง 5 บริษัทนั้นมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กัน โดยแยกเป็นสองกลุ่ม คือกลุ่มแรกมีสามบริษัท คือบริษัท ปลื้มวัฒนา จำกัด บริษัท หยอดน้ำเพชร จำกัด และบริษัท บีบี เมอร์ชาน จำกัด เป็นของกลุ่มเจ้แดง หรือนางปลื้มจิตต์ กนิษฐสุด ส่วนกลุ่มที่สอง คือ บริษัท สลากมหาลาก จำกัด และบริษัท ไดมอนด์ ลอตโต้ จำกัด เป็นของกลุ่มเจ้สะเรียง" นางสาวอุทัยพงษ์

ในการประชุมคณะกรรมการสลากครั้งที่ 15/2539 เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2539 ให้ยกเลิกการจัดสรรสลากจำนวน 50,000 เล่มให้กับ 5 บริษัทนับตั้งแต่งวดวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2549 เป็นต้นไป แต่ยังคงให้สิทธิ์ 5 บริษัทนั้นสามารถรับสลากตามเงื่อนไขเดิม คือ บริษัทละ 10,000 เล่มต่อไป แต่มีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าทั้ง 5 บริษัท จะต้องจัดตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากทุกจังหวัดอย่างน้อย จังหวัดละ 2 จุด และในกรุงเทพมหานครเขตละ 1 จุดด้วย⁵⁹

4) การจำหน่ายผ่านคลังจังหวัด ด้วยคณะกรรมการสลากฯ เห็นว่าปัญหาสลากเกินราคามีความซับซ้อนไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยเร็ว คณะกรรมการสลากฯ จึงมอบหมายให้สำนักงานสลากฯ ไปทำการสำรวจความต้องการที่แท้จริงของผู้ค้าสลากในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคว่ามีแนวโน้มอย่างไร เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการสลากฯ ในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา ต่อมาที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ 15/2539 เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2539 มีมติให้จัดสรรสลากบำรุงการกุศลในส่วนภูมิภาคโดยผ่านกรมบัญชีกลาง ให้กรมบัญชีกลางนำสลากไปมอบให้แก่คลังจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดสรรให้ผู้ค้าสลากของแต่ละจังหวัดต่อไปจำนวน 30,000 เล่ม โดยให้อัตราส่วนลดร้อยละ 8 สำหรับผู้ค้าสลาก และที่เหลืออีกร้อยละ 1 มอบให้แก่คลังจังหวัดเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินงาน ส่วนผู้ค้าสลากในส่วนกลางจัดสรรสลากให้จำนวน 40,000 เล่ม โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่งวดวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2539 เป็นต้นไป⁶⁰

5) การจำหน่ายผ่านสมาคมผู้พิการ เป็นสลากบำรุงการกุศลพิเศษมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมอาชีพให้คนพิการมีรายได้หาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้จัดสรรให้แก่ผู้พิการขายปลีก

⁵⁸ ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับวันที่ 27/2539 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2539.

⁵⁹ สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (2547) เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 19.

⁶⁰ เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน.

ทั่วไปซื้อได้รายละ 5 เล่มจะได้รับส่วนลดร้อยละ 9 เริ่มออกสลากครั้งแรกงวดวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2538 จำนวน 2 ล้านฉบับ (20,000 เล่ม) เรียกว่า “สลากบำรุงการกีฬาจำหน่ายปลีกแก่ผู้พิการ”

สำนักงานสลากฯ ได้จัดสรรสลากผ่านสมาคมผู้พิการ 16 สมาคมตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกผู้ค้าสลากของแต่ละสมาคมแทนการจำหน่ายปลีกทั่วไป แต่ปรากฏว่าได้มีกลุ่มพิทักษ์สิทธิของคนพิการมาชุมนุมและยื่นข้อเรียกร้องในวันที่ 17-18 มกราคม พ.ศ.2538 ขอให้สำนักงานสลากฯ จัดจำหน่ายสลากบำรุงการกีฬาด้วยวิธีการจำหน่ายปลีกให้สมาชิกของสมาคมโดยตรงเหมือนเดิม ไม่ต้องจัดสรรผ่านสมาคม แต่คณะกรรมการสลากฯ ไม่ได้อนุมัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ เพราะเห็นว่า การจัดจำหน่ายตามวิธีนี้ยังคงประสบปัญหาเดิมๆ คือ หากสมาคมใดสามารถระดมคนได้มากก็จะซื้อได้มากซึ่งทำให้สมาคมเล็กเสียเปรียบ ดังนั้นจึงจัดสรรผ่านสมาคมผู้พิการ 16 สมาคมตามเดิม หากสมาคมใดไม่ได้มารับสลากตามกำหนด สำนักงานสลากฯ ก็จะนำสลากนั้นไปจำหน่ายให้ประชาชนทั่วไป ในขณะที่ความต้องการสลากมีสูงมาก สำนักงานสลากฯ จึงได้จัดพิมพ์สลากเพิ่มขึ้นอีกเป็นงวดละ 7 ล้านฉบับเรียกว่า “สลากบำรุงการกุศลทั่วไป” มาสมทบพร้อมกับสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากบำรุงการกีฬางวดปกติ เพื่อให้สมาคมผู้พิการจัดจำหน่ายจากเดิมงวดละ 2 ล้านฉบับเพิ่มเป็นงวดละ 3 ล้านฉบับ โดยจัดสรรให้สมาคมผู้ค้ารายย่อยคนพิการจำนวน 700,000 ฉบับ ส่วนที่เหลืออีก 300,000 ฉบับให้สำนักงานสลากฯ จัดจำหน่ายปลีกให้ผู้พิการโดยได้ส่วนลดร้อยละ 7 และสามารถซื้อได้รายละ 20 เล่ม ซึ่งสลากส่วนนี้ได้มีข้อความระบุในสลากว่า “เฉพาะคนพิการเป็นผู้จำหน่ายเท่านั้น”

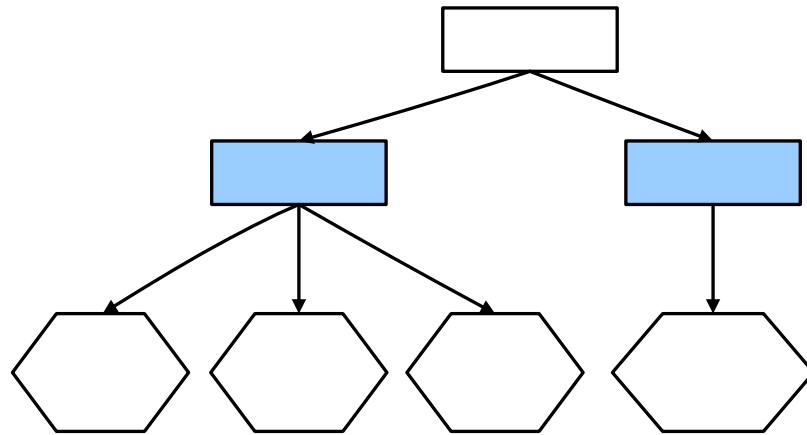
นอกจากนี้ในการประชุมคณะกรรมการสลากฯ ครั้งที่ 2/2539 วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2539 ได้มีมติให้จัดพิมพ์สลากบำรุงการกุศลให้ผู้พิการเพิ่มเป็น 50,000 เล่ม (จำนวน 5,000,000 ฉบับ)⁶¹ เพื่อแก้ปัญหาความต้องการที่ไม่เพียงพอ รวมทั้งปัญหาการรวมสลากทั้งหมดไว้เพียงผู้เดียว และปัญหาการรวมสลากเป็นชุดขนาดใหญ่ด้วย ด้วยเหตุจึงแก้ไขปัญหาโดยให้สมาคมคนพิการมารับสลากก่อนการออกรางวัล ส่วนผู้พิการรายย่อยทั่วไปให้มารับสลากหลังออกรางวัล 3 วันเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลตั้งแต่พ.ศ. 2538 ถึงปัจจุบัน เป็นช่วงที่มีความต้องการสลากสูง และยังเป็นช่วงที่ราคาสลากปรับราคาจากฉบับละ 20 บาทเป็น 40 บาท โครงสร้างการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ พื้นที่ส่วนกลาง จัดสรรผ่านตัวแทนจำหน่าย

⁶¹ วันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2538 จำนวน 20,000 เล่ม (2 ล้านฉบับ) แล้วเพิ่มเป็น 30,000 เล่ม (3 ล้านฉบับ) ในงวดวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2538 เพิ่มเป็น 50,000 เล่ม (5 ล้านฉบับ) ตามมติคณะกรรมการสลากเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2539 และให้พิมพ์เพิ่มเป็น 60,000 เล่ม (6 ล้านฉบับ) ตามมติคณะกรรมการสลากครั้งเดียวกัน จนกระทั่งวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2539 ที่ประชุมคณะกรรมการสลากฯ ครั้งที่ 12/2539 ให้จัดพิมพ์สลากบำรุงการกุศลให้ผู้พิการจำหน่ายจำนวน 50,000 เล่ม

องค์กรการกุศล และมูลนิธิต่างๆ กับพื้นที่ส่วนภูมิภาค จัดสรรผ่าน ผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัด ดังภาพที่ 3.1

ภาพที่ 3.1 โครงสร้างการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล



ที่มา. นवलน้อย ตริรัตน์และณัฐธราภรณ์ เสียมจรัสกุล (2552).

ส่วนวิธีการจัดจำหน่ายสลาก เป็นการจำหน่ายขาด (ซื้อแล้วไม่รับคืน) ให้กับผู้จำหน่ายสลาก ประกอบด้วย พื้นที่ส่วนกลาง หมายถึง พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครมีสลากจำหน่ายร้อยละ 61.8 ของจำนวนสลากทั้งหมด และพื้นที่ส่วนภูมิภาค หมายถึง พื้นที่นอกเขตกรุงเทพมหานครมีสลากจำหน่ายร้อยละ 38.2 ของจำนวนสลากทั้งหมด (ดูตารางที่ 3.1)

ส่วนกลาง

ส่วนกลาง มีวิธีการจัดสรรดังนี้

1.ผู้แทนจำหน่ายสลาก เป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการจัดสรรก่อนมีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นผู้มีอุปการคุณทำประโยชน์เพื่อสังคมร่วมกับสำนักงานสลากฯ มาโดยตลอด รวมทั้งผู้ที่ยื่นความจำนงเป็นผู้แทนจำหน่ายสลาก ซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้แทนจำหน่ายเมื่อพ.ศ.2517 ถึงสัญญาที่มีอายุสัญญา 2 ปี มีหนังสือค้ำประกันธนาคารหรือพันธบัตรธนาคารในวงเงิน 5,000 บาทเป็นหลักประกันสัญญาซึ่งโควตาสลากนี้สามารถโอนเป็นกรรมสิทธิ์แก่ทายาทได้ แม้ว่าปัจจุบันสัญญาดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้วแต่ยังคงถือปฏิบัติของดีหลักการกุศลหลักเกณฑ์และอนุ โลมจ่ายสลากตามจำนวนเดิม ผู้แทนจำหน่ายสลากได้รับการจัดสรรสลากจำนวนงวดละ 4-74 เล่มและได้รับส่วนลร้อยละ 7 จากสำนักงานสลากฯ ผู้แทนจำหน่ายประเภทนี้สามารถจำหน่ายสลากให้ผู้ค้าช่วงได้ โดยให้ส่วนลดแก่ผู้ค้าช่วงไม่น้อยกว่าร้อยละ 4.5 ของราคาสลาก

2.ผู้แทนจำหน่ายสลากรายย่อย เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่สำนักงานฯ กำหนดในการเป็นผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยตนเอง โดยทำข้อตกลงกับสำนักงานมีอายุ

ข้อตกลง 12 เดือน และสามารถต่อข้อตกลงใหม่ได้ แม้ว่าปัจจุบันข้อตกลงได้มีการยกเลิกแล้ว แต่ยังคงอนุโลมจ่ายสลากให้ตามจำนวนเดิมคือ 5 เล่ม ได้รับส่วนลดร้อยละ 7 ของราคาสลาก

3.องค์กรการกุศลต่างๆ ประกอบด้วยสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ องค์กรการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และองค์กร มูลนิธิเพื่อการสาธารณกุศลต่างๆ ดังนี้

-**สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์** ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ เพื่อไปจัดสรรแก่ผู้พิการและผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่คนเหล่านั้นให้สามารถดำเนินชีวิตได้ โดยสำนักงานสลากฯ ได้ให้ส่วนลดร้อยละ 9 แก่สภาสังคมสงเคราะห์ฯ และสภาสังคมสงเคราะห์ฯ นำไปจัดสรรให้แก่สมาชิกของสภาสังคมสงเคราะห์ร้อยละ 7 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 2 นั้นจะเป็นของสภาสังคมสงเคราะห์

-**องค์กรการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก** ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ เพื่อไปจัดสรรให้แก่ทหารผ่านศึกเป็นการช่วยเหลือด้านอาชีพและรายได้แก่ทหารผ่านศึก โดยสำนักงานสลากฯ ได้ให้ส่วนลดร้อยละ 9 แก่องค์กรทหารผ่านศึกฯ และองค์กรทหารผ่านศึกฯ นำไปจัดสรรให้แก่ทหารผ่านศึกร้อยละ 7 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 2 นั้นจะเป็นขององค์กรทหารผ่านศึกฯ

-**องค์กร และมูลนิธิเพื่อการสาธารณกุศลต่างๆ** องค์กรและมูลนิธิเหล่านี้ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ โดยได้รับส่วนลดร้อยละ 9 แล้วองค์กรเหล่านั้นนำไปจัดสรรให้แก่สมาชิก โดยให้ส่วนลดร้อยละ 7 ที่เหลืออีกร้อยละ 2 นั้นจะเป็นรายได้เข้าองค์กรและมูลนิธิเหล่านั้น

ส่วนภูมิภาค มีวิธีการจัดสรรดังนี้

สำนักงานสลากฯ จัดสรรให้กับจังหวัดต่างๆ โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ตามจำนวนที่เหมาะสมของแต่ละจังหวัดเพื่อให้จังหวัดนำไปจัดสรรให้กับผู้แทนจำหน่ายและตัวแทนจำหน่ายรายย่อยซึ่งจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกโดยจังหวัดได้รับส่วนลดร้อยละ 2 ผู้แทนจำหน่ายและตัวแทนจำหน่ายรายย่อยได้รับส่วนลดร้อยละ 7 มีการจัดสรรดังนี้

-**ผู้แทนจำหน่ายสลาก** ได้รับการสลากร้อยละ 4-91 เล่มต่องวด

-**ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อย** ได้รับสลากร้อยละ 4 เล่มต่องวด

จากหลักการที่กล่าวมาแล้วนั้น พบว่าโครงสร้างการจัดสรรสลากในปี พ.ศ.2549-2551 มีจำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งสิ้น 46 ล้านฉบับต่องวด จัดสรรสลากให้ส่วนกลาง ร้อยละ 58.1 และส่วนภูมิภาคร้อยละ 41.9 ในส่วนกลางประกอบด้วย รายย่อยทั่วไปร้อยละ 23.3 สมาคมและองค์กรการกุศลต่างๆ ร้อยละ 21.8 และนิติบุคคลร้อยละ 13.0 ในส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด 75 จังหวัด ร้อยละ 35.4 และคลังจังหวัด 75 จังหวัด ร้อยละ 6.5 ส่วนในปี พ.ศ.2553 มีจำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งสิ้น 50 ล้านฉบับต่องวด จัดสรรสลากให้ส่วนกลาง ร้อยละ 61.8 และส่วนภูมิภาคร้อยละ 38.2 ในส่วนกลางประกอบด้วย รายย่อยทั่วไป ร้อยละ 27.8 สมาคมและองค์กรการกุศลต่างๆ ร้อยละ 30.8 และนิติบุคคลร้อยละ 3.4 ในส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด 75 จังหวัด ร้อยละ 32.2 และคลังจังหวัด 75 จังหวัด ร้อยละ 6.0 ดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 จำนวนผู้ได้รับการจัดสรรสลากและสัดส่วนการจัดสรร

จำแนกตามกลุ่ม	ปี 2549	ปี 2551	ปี 2553
จำนวนผู้ได้รับจัดสรร (ราย)	33,983	43,415	30,746
ส่วนกลาง	11,237	21,892	10,552
รายย่อยทั่วไป	7,739	7,730	10,388
นิติบุคคล	2,816	3,686	63
สมาคมและองค์กรการกุศล	682	10,476	101
ส่วนภูมิภาค	22,746	21,523	20,194
ผู้ว่าราชการจังหวัด 75 จังหวัด	20,369	19,166	17,839
คลังจังหวัด 75 จังหวัด	2,377	2,357	2,355
สัดส่วนการจัดสรร (%)	100.0	100.0	100.0
ส่วนกลาง	58.1	58.1	61.8
รายย่อยทั่วไป	23.3	23.3	27.8
นิติบุคคล	13.0	13.0	3.4
สมาคมและองค์กรการกุศล	21.8	21.8	30.6
ส่วนภูมิภาค	41.9	41.9	38.2
ผู้ว่าราชการจังหวัด 75 จังหวัด	35.4	35.4	32.2
คลังจังหวัด 75 จังหวัด	6.5	6.5	6.0
สลากกินแบ่งรวมทั้งหมด (ล้านฉบับ)	46.0	46.0	50.0

ที่มา :รายงานประจำปี 2550 หน้า 81, ปี 2551 หน้า 49-50.

เอกสารประกอบการชี้แจงของสำนักงานสลากฯ วันที่ 13 ธันวาคม 2553.

สำหรับสาเหตุที่รายย่อยทั่วไปในส่วนกลางได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้น ทั้งในแง่จำนวนคนและปริมาณสลากในปี พ.ศ.2553 นั้น เนื่องจากสำนักงานสลากฯ ได้ปฏิบัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลากตามคำสั่งที่ 5/2550 โดยมี ศาสตราจารย์ หิรัญ รติศรี เป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการ ประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร.สังสิต พิริยะรังสรรค์ นายเข้มชัย ชุตินวงศ์ นายพิรพล ไตรทศวิทย์ และนายวันชัย สุระกุล เป็นกรรมการและเลขานุการ⁶² โดยให้อำนาจหน้าที่สำคัญ คือ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินการจัดสรรสลาก⁶³ โดยคณะกรรมการชุดนี้มีการประชุมรวมทั้งสิ้น 9 ครั้ง ตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม 2550 จนถึงวันที่ 20 กรกฎาคม 2550

นอกจากนั้นแล้ว คณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลากชุดดังกล่าว ได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อทำการศึกษาก่อนจะเสนอให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลากพิจารณาต่อไปตามคำสั่งของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ 48/2550 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2550 โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.สังสิต พิริยะรังสรรค์ เป็นประธานคณะทำงาน และมีคณะทำงานรวมทั้งสิ้น 11

⁶² คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล คำสั่งที่ 5/2550 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลาก ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2550.

⁶³ ดูรายละเอียดในคำสั่งฉบับเดียวกัน.

คน เพื่อศึกษาระบบการจัดการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล ศึกษาผลกระทบของภาวะทางการตลาด ที่มีต่อระบบการจัดจำหน่าย และประเด็นอื่นที่คณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลาก มอบหมาย⁶⁴ ต่อมาคณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลากจึงกำหนดประเด็นให้คณะทำงานไป ศึกษาใน 5 ประเด็น คือ

- 1) ไม่ให้มีการขายสลากเกินราคา (รวมถึงจุดครึ่งราคาด้วย)
- 2) การจัดสรรสลากให้ผู้ที่ยากจริง (รวมถึงองค์กรการกุศล)
- 3) ลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายสำหรับการมารับสลาก
- 4) กระจายสลากออกไปให้ทั่วถึง ไม่ให้เกิดการกระจุกตัว
- 5) พิจารณาประเด็นความชอบธรรมเกี่ยวกับการจัดสรรสลากด้วยกฎหมาย

ผลการศึกษาของคณะทำงานเพื่อดำเนินการจัดสรรสลาก ได้เสนอแนวทางต่อ คณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลากให้พิจารณาแบ่งออกเป็นสามกลุ่ม ดังตารางที่ 3.2 ดังนี้

กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้น คือ ผู้พิการและผู้ค้าสลากรายย่อย (รับตรง) ส่วนกลาง เพิ่มขึ้นร้อยละ 52.0 สมาคมและองค์กรการกุศล เพิ่มขึ้นร้อยละ 49.5 สำหรับกลุ่มผู้พิการ และผู้ค้าสลากรายย่อย (รับตรง) ส่วนกลาง คณะกรรมการจัดสรรสลากฯ ให้เหตุผลว่า เพื่อให้มี ปริมาณสลากที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยคณะกรรมการได้กำหนดคุณสมบัติสำหรับคนกลุ่มนี้ไว้ หลายประการ⁶⁵ รวมทั้งจะต้องไม่เป็นตัวแทนจำหน่ายหรือเป็นผู้ทำการค้าสลากกับสำนักงานสลากฯ หรือเป็นสมาชิกผู้จำหน่ายสลากของสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย หรือเป็นสมาชิกผู้แทน จำหน่ายสลากของสมาคม องค์กรที่ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ และต้องไม่เป็น พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานสลากฯ รวมถึงไม่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้าง ของส่วนราชการต่างทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นด้วย⁶⁶

ขณะที่สมาคมและองค์กรการกุศลนั้น คณะกรรมการจัดสรรสลากฯ ให้เหตุผลว่า เนื่องจาก เป็นองค์กรที่ทำประโยชน์เพื่อสังคม แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการฯ เห็นว่าควรมีการตรวจสอบ คุณสมบัติของสมาคม องค์กรการกุศลเหล่านั้นให้ถูกต้อง เช่น การตรวจสอบเอกสารผลการ ดำเนินงานของสมาคม องค์กรการกุศลย้อนหลัง 3 ปี ซึ่งจะต้องเป็นผลการดำเนินงานที่แสดงว่าเป็น องค์กรเพื่อสาธารณะประโยชน์จริง⁶⁷ และจะต้องมีคุณสมบัติตามประกาศของสำนักงานสลาก⁶⁸

⁶⁴ คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล คำสั่งที่ 48/2550 เรื่องการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการจัดสรรสลาก ลง วันที่ 28 มีนาคม 2550.

⁶⁵ อาทิ เป็นผู้ที่สามารถค้าสลากได้ด้วยตนเอง เป็นผู้ที่สามารถจะปฏิบัติตามสัญญา ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ และเงื่อนไขอื่นตามที่สำนักงานสลากกำหนด ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือเป็นผู้เสมือนไร้ความสามารถหรือ เป็นโรคติดต่อ

⁶⁶ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ; รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการจัดสรร (2550) หน้า 13.

⁶⁷ เพิ่งอ้าง; หน้า 9-12.

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรลดลง คือ กลุ่มนิติบุคคลลดลงร้อยละ 50.0 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้สองแนวทาง คือ

แนวทางแรก กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบนิติบุคคลรายเดิม โดย จะต้องเป็นผู้ค้าจริง มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ตรวจสอบการมารับสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อนำไปจำหน่ายให้ตรงตามเวลาจำหน่ายที่สำนักงานสลากฯ กำหนด เคยปฏิบัติผิดสัญญาหรือไม่ และจะต้องจัดทำแผนการตลาด พร้อมส่งบัญชีรายชื่อและสถานที่จำหน่ายของสมาชิก หากนิติบุคคลรายใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวจะถือว่าขาดคุณสมบัติ สำหรับโควตาส่วนที่ได้คืนมาให้จัดสรรแก่นิติบุคคลรายใหม่ที่มีคุณสมบัติตามกำหนด โดยให้สำนักงานสลากฯ หน่วยงานภายนอกตรวจสอบ

แนวทางที่สอง ให้ยกเลิกนิติบุคคลรายเดิมทั้งหมด แล้วนำมาจัดสรรใหม่โดยวิธีการสุ่มเลือกทั้งหมด แต่ทั้งนี้ให้กำหนดคุณสมบัติของนิติบุคคลผู้ขอรับการจัดสรรให้ชัดเจน ส่วนกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด ลดลงร้อยละ 20.0

กลุ่มที่สาม เป็นกลุ่มที่ถูกยกเลิกการจัดสรรทั้งหมด ได้แก่ มูลนิธิสำนักงานสลากและกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 3.2 แนวทางการจัดสรรสลากของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลาก

ผู้ที่ได้รับการจัดสรร	จำนวนราย	จำนวนเล่มที่เคยได้รับ (%)	จำนวนเล่มที่จัดสรรใหม่*	จำนวนเล่มที่เพิ่ม/ลด
กระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด	20,139	162,644 (35.4)	130,115 (28.3)	-32,529 (-20.0)
ผู้พิการและผู้ค้าสลากรายย่อย (รับตรง) ส่วนกลาง	9,521	120,374 (26.2)	182,935 (39.8)	62,561 (52.0)
สมาคม องค์การการกุศล	11,494	88,950 (19.3)	132,950 (28.9)	44,000 (49.5)
มูลนิธิสำนักงานสลาก	1,702	30,032 (6.5)	0 (0.0)	-30,032 (-100.0)
กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง	2,388	30,000 (6.5)	0 (0.0)	-30,000 (-100.0)
นิติบุคคล	1,163	28,000	14,000	-14,000

⁶⁸ ประกาศของสำนักงานสลากที่ 14/2548 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 ผลจากประกาศดังกล่าวทำให้หลายสมาคมถูกตัดสิทธิ์ ได้แก่ ชมรมคนตาบอดสุพรรณบุรี ชมรมเพื่อผู้พิการจังหวัดเชียงใหม่ ชมรมผู้พิการร้องกวาง อำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่ และชมรมผู้พิการหายดฝน จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากการตั้งชมรมเหล่านั้น ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

		(6.1)	(3.0)	(-50.0)
รวม	46,407	460,000	460,000	
		(100.0)	(100.0)	

* จัดสรรโดยคณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลากตามมติที่ประชุมครั้งที่ 6/2550 วันที่ 21 พฤษภาคม 2550 และครั้งที่ 7/2550 วันที่ 12 มิถุนายน 2550.

จากแนวทางจัดสรรสลากของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดสรรสลากดังกล่าว ต่อมาได้นำเสนอต่อคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงเป็นที่มาของการเพิ่มจำนวนคนและการเพิ่มจำนวนสลากให้แก่ผู้ค้าสลากรายย่อยทั่วไปในที่สุด และมีผลทำให้กลุ่มสมาคม องค์การนิติบุคคลมีส่วนลดลงทั้งในแง่จำนวนบุคคลและจำนวนสลาก

อย่างไรก็ตามหากมาดูรายละเอียดกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลในปี พ.ศ. 2551 พบว่า มีผู้ได้รับการจัดสรรรวมทั้งสิ้น 46,407 ราย⁶⁹ แยกเป็น ผู้ค้าสลากรายย่อยทั้งส่วนกลางและภูมิภาคจำนวน 32,2003 ราย ได้รับสลากรวม 332,534 ฉบับ หรือร้อยละ 72.3 องค์การการกุศลและสมาคมผู้พิการจำนวน 10,476 ราย ได้รับสลากรวม 100,000 ฉบับ หรือร้อยละ 21.7 และนิติบุคคลจำนวน 936 ราย ได้รับสลากรวม 27,466 ฉบับ หรือร้อยละ 6.0 ดังตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 จำนวนผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลในปี พ.ศ.2551

กลุ่มที่ได้รับจัดสรร	จำนวนราย (คน)	ร้อยละ	จำนวนสลาก (เล่มละ 100 ฉบับๆ ละ 40 บาท)	ร้อยละ
1.รายย่อยรวม	32,003	73.7	332,534	72.3
1.1 ส่วนกลาง (สีเขียว)	7,730	17.8	107,356	23.3
1.2 ส่วนภูมิภาค (สีน้ำเงิน)	21,523	49.6	192,644	41.9
-จัดผ่านผู้ว่าราชการ 75 จังหวัด	19,166	44.1	162,644	35.4
-จัดผ่านคลังจังหวัด 75 จังหวัด	2,357	5.4	30,000	6.5
1.3 รายย่อยทั่วไป (สีชมพู) จัดผ่าน	2,750	6.3	32,534	7.1

⁶⁹ สำหรับจำนวนผู้รับจัดสรร (โควตา) ข้อมูลจะแตกต่างกันระหว่างข้อมูลในรายงานประจำปีของสำนักงานสลากฯ ปี 2550 หน้า 80-82 กับจากรายงานของคณะทำงานพิจารณาศึกษาการจำหน่ายสลากกินแบ่งในราคาที่ควบคุม ในหน้า 9 โดยข้อมูลในรายงานประจำปีของสำนักงานสลากระบุว่า ตั้งแต่งวดวันที่ 16 มกราคม 2548 จนถึงงวดวันที่ 30 ธันวาคม 2549 มีจำนวนผู้รับจัดสรร(โควตา) รวมทั้งสิ้น 30,534 ราย และตั้งแต่งวดวันที่ 16 มกราคม 2550 เป็นต้นมามีจำนวนผู้รับสรร(โควตา) รวมทั้งสิ้น 33,983 ราย

นิติบุคคล				
2.องค์กรการกุศลและสมาคมผู้พิการ (สีน้ำตาล) ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวน 85 องค์กร และกลุ่มผู้พิการทั่วไป	10,476	24.1	100,000	21.7
3.นิติบุคคล (สีชมพู) ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวน 64 องค์กร	936	2.2	27,466	6.0
รวมทั้งสิ้น	43,415	100.0	460,000	100.0

ที่มา รายงานประจำปี 2551 สำนักงานสลากกินแบ่ง หน้า 49-50.

สลากบำรุงการกุศล การปรับเปลี่ยนจากสลากการกุศลมาสู่สลากสาธารณประโยชน์ มีความแตกต่างอยู่หลายประการด้วยกัน แต่ประเด็นหลักที่ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสลากดังกล่าวคือ จะไม่มีการระบุเกณฑ์การจัดส่งรายได้เข้าแผ่นดิน โดยการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายทั้งหมดยังคงอยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งข้อแตกต่างที่สำคัญของการเปลี่ยนมาสู่สลากพิเศษคือการให้อำนาจแก่รัฐบาลเต็มทีในการบริหารจัดการด้วยการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้บริหาร โครงการ และจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารเงินรายได้จากการจำหน่ายดังกล่าว ซึ่งแต่ละหน่วยงานราชการสามารถเสนอขอรับเงินความช่วยเหลือได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด⁷⁰

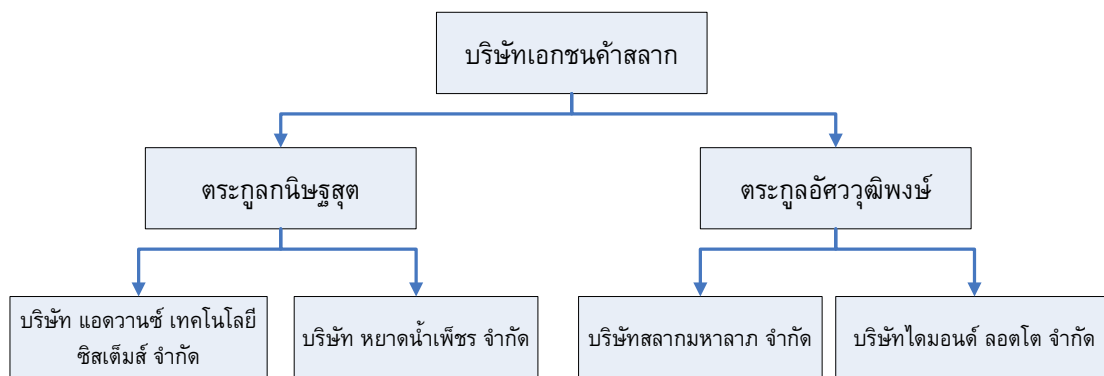
สำหรับการจัดสรรโควตาสลากประเภทนี้นั้น เนื่องจากผู้บริหารสำนักงานสลากฯ ต้องการขยายตลาด (ซื้อแล้วรับคืนไม่ได้) และไม่ต้องการแบกรับความเสี่ยงจึงให้สิทธิ์แก่บริษัทเอกชนเป็นผู้ค้าสลากแทนสำนักงานสลากมีด้วยกัน 5 บริษัทจากสองตระกูลที่มีประวัติค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลมายาวนาน คือตระกูลกนิษฐสุด กับตระกูลอัสววุฒิพงษ์ พอสำนักงานสลากฯ เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนมาทำการค้าสลากบำรุงการกุศลทั้งตระกูลจึงเข้ามาได้โดยง่าย ดังภาพที่ 3.2

ส่วนยอดสลากประเภทนี้ระหว่างงวดวันที่ 16 ธันวาคม 2544-30 ธันวาคม 2549 มีการออกสลากพิเศษเพื่อการกุศล 16 ล้านฉบับต่องวด มีราคา 40 บาทต่อฉบับ จนกระทั่งถึงวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการสลากฯ ที่ให้นำสลากพิเศษเพื่อการกุศลจำนวน 16 ล้านฉบับต่องวดไปรวมออกเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล

⁷⁰ มติคณะรัฐมนตรี ในโครงการหารายได้เพื่อการสาธารณประโยชน์โดยการออกสลากพิเศษ ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง : กระทรวงการคลัง, ลงมติ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2544.

ของเดิมมีอยู่แล้ว เมื่อรวมกันแล้วจะมีจำนวนสลากออกสู่ตลาดทั้งสิ้น 46 ล้านฉบับต่องวด หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบให้หยุดการออกสลากพิเศษตั้งแต่งวดวันที่ 16 มกราคม 2550 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามต่อมามีมติของรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2552 ให้ออกสลากงวดพิเศษ 3 โครงการรวมวงเงิน 6,540 ล้านบาท

ภาพที่ 3.2 บริษัทเอกชนรายใหญ่ที่มีสิทธิในการค้าสลากการกุศล



ที่มา. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า อ่างในนวนน้อย ตริรัตน์และณัฐภากรณ์ เลี่ยมจรสกุล (2552).

จากภาพที่ 3.2 พบว่า 5 บริษัทมีความสัมพันธ์กันดังนี้

กลุ่มเจ้แดง หรือนางปลื้มจิตต์ กนิษฐสุต มี 3 บริษัทประกอบด้วย บริษัท หยอดน้ำเพชร บริษัท แอดวานซ์ เทคโนโลยี ซิสเต็มส์ และ ห้างหุ้นส่วน ขวัญฤดี จำกัด รายละเอียดดังนี้

1.บริษัท หยอดน้ำเพชร จำกัด จดทะเบียนเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2537 มีทุนจดทะเบียนปัจจุบัน 500,000 บาท ที่ตั้ง 110/2 ถนนวุฒากาศ แขวงตลาดพลู เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร 10600 ประเภทธุรกิจขายบ้านและที่ดิน-บริการ ผู้มีอำนาจทำการ คือ นางปลื้มจิตต์ กนิษฐสุต อำนวยการนาง ปลื้มจิตต์ กนิษฐสุต ลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของบริษัท โดยมีนาง ปลื้มจิตต์ กนิษฐสุต ถือหุ้นร้อยละ 60 น.ส.ปลื้มใจ ศกระมย์ ถือหุ้นร้อยละ 30 น.ส.ขวัญฤดี กนิษฐสุต ถือหุ้นร้อยละ 4.7และน.ส.ศรีพฐ กนิษฐสุต ถือหุ้นร้อยละ 4.7

2.บริษัท แอดวานซ์ เทคโนโลยี ซิสเต็มส์ จำกัด (ชื่อเดิมบริษัท ปลื้มวัฒนา) จดทะเบียนเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2537 มีทุนจดทะเบียนปัจจุบัน 25,000,000 บาท ที่ตั้ง 110/2 ถนนวุฒากาศ แขวงตลาดพลู เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร 10600 ประเภทธุรกิจ ประกอบกิจการเป็นตัวแทน นายหน้ารับจองตั๋วโดยสาร โดยการขายและให้บริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านคอมพิวเตอร์ ผู้

เอทีเอ็ม-บริการ ผู้มีอำนาจทำการคือ นางปลื้มจิตต์ กนิษฐสุต อำนาจกรรมการคือ นางปลื้มจิตต์ กนิษฐสุต หรือ น.ส.ปลื้มใจ ศะธรรมย์ ลงลายมือชื่อร่วมกับนายวิฑูร กรุณา⁷¹

3.ห้างหุ้นส่วนขัวญฤดี จำกัด จดทะเบียนเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2550 โดยมีทุนจดทะเบียนปัจจุบัน 1,000,000 บาท ที่ตั้ง 110/2 ถนนวุฒากาศ แขวงตลาดพลู เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร 10600 ประเภทธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาลสลากหอยออนไลน์ สลากเลขท้ายสองตัวหรือสามตัว หรือสลากอื่นใดที่ออกโดยรัฐบาล-ค้าปลีก ผู้มีอำนาจทำการ คือ น.ส.ขัวญฤดี กนิษฐสุต

กลุ่มเจ้สะเรียง" นางสะเรียง อัสววุฒิพงษ์ มีธุรกิจประกอบด้วย บริษัท สลากมหาลาก จำกัด และ บริษัท ไคมอนด์ ลอตโต จำกัด

1.บริษัท ไคมอนด์ ลอตโต จำกัด จดทะเบียน 24 พฤศจิกายน 2537 มีทุนจดทะเบียนปัจจุบัน 8,000,000 บาท เลขที่ 77 ซอยอาคารพิบูลวัฒนา ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 ประเภทธุรกิจ จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล-ค้าปลีกและค้าส่ง ผู้มีอำนาจทำการบริษัท คือ นายธีรวุฒิ อัสววุฒิพงษ์ โดยมีนายสมเกียรติ อัสววุฒิพงษ์ ถือหุ้นร้อยละ 99.9925

2.บริษัท สลากมหาลาก จำกัด จดทะเบียน 24 พฤศจิกายน 2537 มีทุนจดทะเบียนปัจจุบัน 4,000,000 บาท ตั้งอยู่เลขที่ 77 ซอยอาคารพิบูลวัฒนา ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 ประเภทธุรกิจ จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล-ค้าส่ง ผู้มีอำนาจทำการ น.ส.สะเรียง อัสววุฒิพงษ์ อำนาจกรรมการ น.ส.สะเรียง อัสววุฒิพงษ์ ลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของบริษัท โดยมี น.ส.สะเรียง อัสววุฒิพงษ์ ถือหุ้นร้อยละ 99.9850 และนายสมเกียรติ อัสววุฒิพงษ์ ถือหุ้นร้อยละ 0.0025

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้พิมพ์สลากการกุศลเพิ่มอีก 4 ล้านฉบับ หรือ 4 หมื่นเล่ม เปิดจำหน่ายเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2552 เพื่อทดแทนสลากการกุศล "มิราเคิล ออฟไลฟ์" ที่หมดอายุลง โดยจัดสรรให้องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึกพิการแห่งประเทศไทย และองค์กรมูลนิธิต่างๆอีก 9 แห่ง⁷²

นอกจากนั้นสำนักงานสลากฯ ยังพิมพ์สลากการกุศลอีก 8 ล้านฉบับ จะเปิดขายในงวดวันเสาร์ที่ 16 มกราคม 2553 แบ่งเป็น 4 ล้านฉบับแรกจัดสรรให้ หจก.ขัวญฤดี ซึ่งมี น.ส.ขัวญฤดี กนิษฐสุต บุตรสาวของ นางปลื้มจิตต์ เป็นเจ้าของ โดยสำนักงานสลากฯ อ้างว่าสาเหตุที่จัดสรรให้

⁷¹จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรนิติบุคคลที่ได้รับการจัดสรรโควตาขายใหญ่รายหนึ่ง กรณีของนายวิฑูร กรุณา เข้ามามีเกี่ยวข้องกับเจ้แดงได้นั้นเป็นเพราะความมีชื่อเสียงและความเป็นคาราของเขา ครั้นพอเกิดปัญหาขึ้นระหว่างเครือญาติเจ้แดงกับนายวิฑูร กรุณาทำให้นายวิฑูร กรุณาจึงไปขอให้เสธ.ทหารคนหนึ่งมาเคลียร์ให้ จนกระทั่งนายวิฑูร กรุณาสามารถเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของผู้มีอำนาจลงนามในบริษัท แอดวานซ์ เทคโนโลยี ซิสเต็มส์ จำกัดได้.

⁷² สัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล วันที่ 14 ธันวาคม 2553.

หจก.ขวัญฤดี เป็นเพียงรายเดียวที่ยื่นเสนอเข้ามา ส่วนที่เหลืออีก 4 ล้านฉบับ ได้จัดสรรให้กับองค์การกุศล และ นิติบุคคลรายย่อย ทำให้ หจก.ขวัญฤดี ถูกมองว่า ตั้งขึ้นมาในช่วงที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้พิมพ์สลากการกุศลเพิ่มอีก 4 ล้านฉบับ หรือ 4 หมื่นเล่ม ซึ่งมี บุตรสาวของเจ้าแดง เป็นเจ้าของกิจการอยู่ด้วย ส่วนคำถามที่ว่าทำไมต้องเป็น หจก.ขวัญฤดีนั้น นายประดิษฐ์ ภัทรประดิษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ยอมรับว่า "เหตุที่จำเป็นต้องจัดสรรโควตาห่วยให้นิติบุคคลทั้ง 4 ล้านฉบับ นั้นเพราะว่านิติบุคคลรับความเสี่ยงได้ดีกว่าผู้ค้าสลากรายย่อย"⁷³

สลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว ยังคงเป็นช่วงระยะแรกของการดำเนินการ ในรูปการจำหน่ายด้วยระบบพิมพ์สลากใบ ขณะที่ระยะที่สองที่จำหน่ายด้วยเครื่องสลากอิเล็กทรอนิกส์นั้นอยู่ระหว่างเตรียมดำเนินการแต่ต้องระงับเอาไว้ก่อนตามมติคณะกรรมการสลากฯ และความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดประเภทของสลากที่ออกจำหน่ายเป็น 4 ประเภท ประกอบด้วย 1) สลากเลขท้าย 3 ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขตรงหลัก (สลาก 3 ตัวตรง) เงินรางวัลต่อราคาสลาก 1 บาทหลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ 500 บาท 2) สลากเลขท้าย 3 ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขไม่ตรงหลัก (สลาก 3 ตัวโติด) เงินรางวัลต่อราคาสลาก 1 บาทหลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ 100 บาท 3) สลากเลขท้าย 2 ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขตรงหลัก (สลาก 2 ตัวบน) เงินรางวัลต่อราคาสลาก 1 บาทหลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ 65 บาท และ 4) สลากเลขท้าย 2 ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขตรงหลัก (สลาก 2 ตัวล่าง) เงินรางวัลต่อราคาสลาก 1 บาทหลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ 65 บาท พบว่า การออกสลากประเภทนี้ออกมาเป็นที่นิยมของผู้ซื้อสลากอย่างมาก จะเห็นได้จากปี พ.ศ.2548 มีการพิมพ์สลากออกมาจำหน่ายงวดละประมาณ 63 ล้านฉบับ ปี พ.ศ. 2549 พิมพ์ออกจำหน่ายงวดละประมาณ 68 ล้านฉบับ ก่อนที่จะหยุดการออกสลากประเภทนี้ในเวลาต่อมา ดังตารางที่ 3.4

⁷³ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2553.

ตารางที่ 3.4 มูลค่าการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว รายปีงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ยอดจำหน่าย	จ่ายรางวัล	ค่าใช้จ่าย		กองทุนเงิน รางวัล
			(20%)	เฉพาะ สำนักงานสลาก (4.5%)	
2546 ¹	3,625.444	2,130.158	725.089	163.145	770.197
2547	32,636.911	17,568.111	6,535.382	1,468.661	8,573.417
2548	38,557.858	19,801.376	7,711.572	1,735.104	11,044.911
2549	48,604.288	30,457.532	9,720.858	2,187.193	8,425.899
2550 ²	11,314.347	8,357.093	2,262.869	509.1456	694.384
รวม	134,778.847	78,314.270	26,955.769	6,065.048	29,508.808

ที่มา. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล อังในและณัฐภรณ์ เลียมจรัสกุล (2552), หน้า 10-17.

อย่างไรก็ตามในการจัดสรรสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัวนั้นมีประเด็นเชื่อมโยงกับห้างหุ้นส่วนขวัญฤดี จำกัดของกลุ่มเจ้าแดง หรือนางปลื้มจิตต์ กนิษฐสุด ซึ่งเป็นกลุ่มนิติบุคคลเอกชนที่ได้รับจัดสรรสลากเพื่อการกุศลไปแล้ว ซึ่งการจัดตั้งบริษัทนี้ขึ้นมาเพื่อทำการค้าสลาก หวยออนไลน์ และสลากเลขท้าย 2 ตัวหรือ 3 ตัวเป็นการเฉพาะ⁷⁴

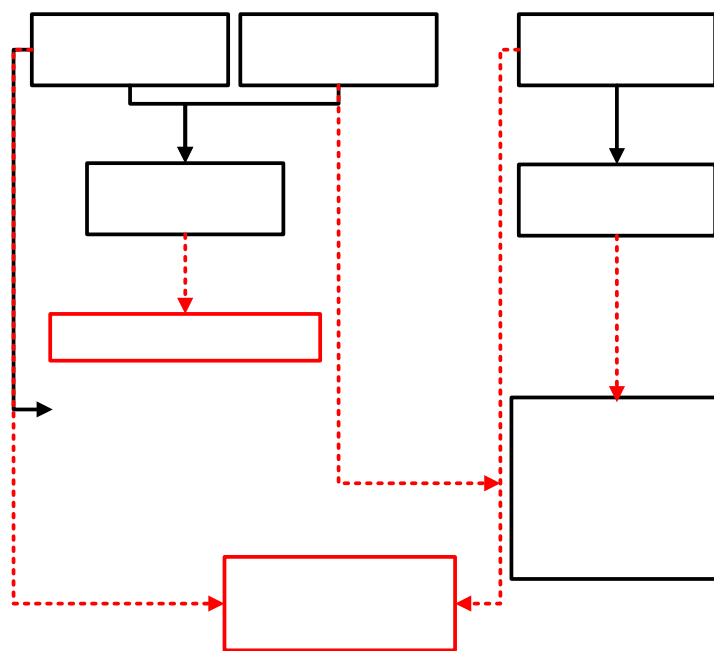
อย่างไรก็ตามคณะกรรมการตรวจสอบพิจารณาข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการจำหน่ายเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายอัตโนมัติ (หวยออนไลน์) ที่นายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะแต่งตั้งนั้น ได้ชี้ว่า โครงการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมอบให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ไปสอบสวนว่ามีการฮั้วกันหรือไม่ ต่อมานายเกียรติ สิทธิอมรในฐานะประธานคณะกรรมการตรวจสอบฯ ได้นำเสนอผลการศึกษาต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อยกเลิกหวยออนไลน์ โดยให้กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างเจรจากับบริษัทสื่อกซ์ เบลีย์ จีทีเค เทคโนโลยี จำกัด ซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทานติดตั้งเครื่องจำหน่ายสลากออนไลน์ เพื่อหาข้อสรุปการชดเชยค่าเสียหาย หากจะมีการเลิกจำหน่ายสลากออนไลน์ 2 ตัวและ 3 ตัว โดยเอกชนยื่นตัวเลขค่าเสียหายมาประมาณ 7.2 พันล้านบาท แต่รัฐบาลเห็นว่าเป็นตัวเลขที่สูงเกินไป จึงมีการเจรจาต่อรองให้ลดตัวเลขค่าเสียหายลงมา และหาทางนำเครื่องจำหน่ายสลากไปใช้ประโยชน์อื่นด้วย⁷⁵

⁷⁴ สัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรการกุศลที่ได้รับโควตาสลาก วันที่ 11 มีนาคม 2554 และ 12 เมษายน 2554.

⁷⁵ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2553.

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า โครงสร้างการจัดสรรสลากและการจำหน่ายทั้งสามประเภท เป็น ปัญหาอาจเกิดจากระบบการบริหารจัดการ ระเบียบปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน และการละเลยไม่ปฏิบัติตาม กฎระเบียบที่มีอยู่ทำให้มีผลกระทบตามหลายด้าน อาทิ การขายสลากเกินราคา การล๊อคเลข และ ประเด็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งทางตรงและแฝงอยู่ใน โครงสร้างของระบบนี้มายาวนาน ดังภาพที่ 3.3

ภาพที่ 3.3 ความสัมพันธ์เชิงระบบในธุรกิจแต่ละประเภทสลากของสำนักงานสลากกิน



ที่มา : นवलน้อย ตรีรัตน์และณัฐภากรณ์ เลียมจรัสกุล (2552), หน้า 10-19.

จากประเด็นการจัดสรรสลากและวิธีการจำหน่ายสลากที่กล่าวมานั้น ผู้วิจัยจึงสรุปว่า การ จัดสรรสลากและวิธีการจำหน่ายสลากดังกล่าวของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ก่อให้เกิด ปัญหาอย่างน้อยสามประการ คือ ประการแรก ทำให้เกิดระบบผูกขาดในธุรกิจสลาก ประการที่สอง ปัญหาสลากเกินราคา และ ประการที่สาม ทำให้เกิดตลาดค้าสลากรายย่อยที่อำเภอวังสะพุง จังหวัด เลย ผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดต่อไปนี้

ระเบียบการจำหน่ายสลาก 3.2 ระบบผูกขาดในธุรกิจสลาก

ใครเป็นผู้ผูกขาดในระบบการค้าสลาก จากที่กล่าวมาแล้วว่า การค้าสลากจะมีคนเกี่ยวข้อง อยู่อย่างน้อย สองกลุ่มหลัก คือ กลุ่มแรก คือ กลุ่มผู้ได้รับจัดสรรสลากซึ่งกลุ่มแรกนี้ไม่ได้ขายสลาก

ปัญหาการขายสลาก

ระเบียบการจัดสรรรายได้

ตามพรบ.สำนักงานสลาก

บังคับขายชา
(ไม่รับซื้อคืน

กินแบ่งให้ผู้บริโภคคนสุดท้ายโดยตรง จะต้องผ่านผู้ค้าปลีก กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มยี่ปี่ว นายหน้า และผู้ค้ารายย่อย ทั้งสองกลุ่มจะมีความสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ได้รับจัดสรรสลากกับกลุ่มยี่ปี่วจะมีความสัมพันธ์กันขณะที่กลุ่มยี่ปี่วกับกลุ่มนายหน้าจะมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกันในแง่กลุ่มนายหน้าจะรวบรวมจำนวนสลากจากผู้ได้รับจัดสรรมาให้กับกลุ่มยี่ปี่ว ทำให้กลุ่มนายหน้าจึงบวกเพิ่มราคาสลากขึ้นมา⁷⁶ อย่างไรก็ตามการที่มีผลประโยชน์มากนี้จึงนำไปความขัดแย้งในแง่การจัดสรรโควตาอยู่เนืองๆ

กลุ่มแรก ผู้ได้รับจัดสรรสลาก จะเป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรสลากต่องวดในจำนวนที่แน่นอน ประกอบด้วยสองส่วน คือ ส่วนกลาง ได้แก่ 1) ผู้พิการและผู้ค้าปลีกรายย่อย 2) สมาคมและองค์กรการกุศล 3) มูลนิธิสำนักงานสลาก 4) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง 5) นิติบุคคลและส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัด ผู้จำหน่ายสลากกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มผู้จำหน่ายเป็นทางการตามระเบียบของสำนักงานสลากฯ ดังภาพที่ 3.1 นั้น ผู้ได้รับการจัดสรรจะแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายสลากในพื้นที่ของตนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้โครงสร้างการจัดสรรสลากฯ ในช่วง 5 ปีระหว่าง พ.ศ.2549-2553 มีลักษณะดังนี้

จำนวนผู้ได้รับจัดสรร ในส่วนกลาง พบว่า ผู้ค้ารายย่อยทั่วไปจะมีแนวโน้มลดลง ขณะที่นิติบุคคลมีการกระจุกตัวสูงขึ้น เช่นเดียวกับสมาคมและองค์กรการกุศลต่างๆ ในส่วนภูมิภาค จะมีลักษณะคงที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักในแง่จำนวนผู้ได้รับจัดสรร

สัดส่วนการจัดสรร พบว่า มีการจัดสรรสลากให้พื้นที่ส่วนกลางประมาณร้อยละ 60 และส่วนภูมิภาคประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนสลากทั้งหมด โดยผู้ค้ารายย่อยทั่วไปกับสมาคมและองค์กรการกุศลต่างๆ ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 23.3 และ 21.8 เป็นร้อยละ 27.8 และ 30.6 ขณะที่นิติบุคคลได้รับการจัดสรรลดลงจากเดิมร้อยละ 13.0 เป็นร้อยละ 3.4 ส่วนภูมิภาค ยังคงได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่เท่าเดิมแม้ว่าจะมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย

กลุ่มที่สอง ผู้ค้าปลีก ประกอบด้วย กลุ่มยี่ปี่ว นายหน้า และผู้ค้ารายย่อยที่ไม่ได้รับโควตาเป็นกลุ่มที่จะรวบรวมลำเลียงสลากกินแบ่งไปยังผู้บริโภค จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นต่อโครงสร้างธุรกิจนี้ คือ กลุ่มผู้แทนจำหน่ายสลากที่ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ ไม่ได้ทำการจำหน่ายสลากด้วยตนเอง แต่ได้อาศัยให้ผู้อื่นค้าแทนในรูปของการบวกราคาเพิ่มตามระยะทางที่สลากวิ่งไปถึงผู้บริโภคคนสุดท้าย ผู้ค้ากลุ่มนี้บางส่วนก็อยู่ในระบบโครงสร้างการจำหน่ายสลากอยู่แล้ว แต่ต้องการผูกขาดการจัดจำหน่ายจึงแสดงพลังและสร้างอำนาจต่อรองผ่านกลไกตลาด หรือเรียกว่า “การปั่นราคาสลากให้สูงขึ้น” เพื่อขจัดคู่แข่งกัน รวมทั้งผู้ค้ารายย่อยให้ออกไปจากระบบตลาดหรือไม่ก็เป็นเครือข่ายจำหน่ายสลากให้ ดังนั้นผู้ค้าปลีกกลุ่มนี้จึงดำรงอยู่คู่ขนานไปกับโครงสร้างธุรกิจสลากที่เป็นทางการตลอดไป

⁷⁶ สัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรการกุศลที่ได้รับการจัดสรรโควตาสลาก วันที่ 11 มีนาคม 2554.

กลุ่มยี่ปี่ว เป็นผู้รวบรวมสลากจากผู้ได้รับจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ โดยตรงให้ได้มากที่สุด หลังจากนั้นก็จะนำไปขายให้กับกลุ่มยี่ปี่วขนาดกลาง-เล็ก ไปจนถึงผู้ค้ารายย่อยต่อไป ซึ่งกระบวนการเชื่อมรวมเล่มจะเกิดในช่วงที่สลากอยู่ในความครอบครองของยี่ปี่วขนาดกลาง-เล็กก่อนถึงมือผู้ค้าสลากรายย่อย⁷⁷ และคุณสมบัติสำคัญของยี่ปี่วรายใหญ่ในธุรกิจค้าสลากจะต้องมีสายสัมพันธ์กับการเมืองเป็นอย่างดี ดังที่ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้กล่าวไว้ว่า

“...ยี่ปี่วรายใหญ่ที่สุดเป็นแกนกลางประสานประโยชน์ จัดระบบการจำหน่ายทั้งเครือข่าย และกำหนดราคาจัดจำหน่ายในขั้นต่อไป รายได้ขนาดใหญ่ตกอยู่กับยี่ปี่วระดับแรก ซึ่งเป็นผู้จัดระบบทั้งหมด” ยี่ปี่วรายใหญ่เหล่านี้ก็ได้รับประโยชน์มานานแล้ว ยี่ปี่วชุดนี้มีผู้นำที่เก่งมาก เป็นผู้ประสานประโยชน์ที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองในพรรคขนาดใหญ่พรรคหนึ่ง และเป็นที่น่าเลื่อมใสที่สำคัญสำหรับพรรคการเมืองนั้นมาเป็นเวลานานมาแล้ว พรรคใหญ่พรรคหนึ่งที่เป็นรัฐบาล....”⁷⁸

นั่นแสดงว่า ยี่ปี่วกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์กันและอาจจะมีการเอื้อประโยชน์แลกเปลี่ยนกันด้วย

ความเห็นต่อกรณีความสัมพันธ์ระหว่างยี่ปี่วกับนักการเมืองนั้น นายสุว โรช พะลัง ส.ส. คัดส่วนพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวถึงคนชื่อ“เจ้แดง”ซึ่งถูกมองว่าเป็นยี่ปี่วรายใหญ่ว่า “...ตอนที่ผมเป็นเลขาฯ รัฐมนตรี ก็ได้เห็นเจ้แดงวนเวียนไปมาอยู่บ่อยครั้ง แต่ช่วงหลังมานี้ตั้งแต่ไปเป็นฝ่ายค้าน ไม่มีอำนาจ ก็แทบไม่เห็นหัว.... ก็เห็นว่าไปอยู่ใกล้ชิดกับอำนาจใหม่ ไม่ว่าจะเป็นสมัยรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ก็เห็นว่าไปสนิทกับ นายจาตุรนต์ ฉายแสง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง หรือ นายวราเทพ รัตนากร ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งก็เป็นเรื่องธรรมดาที่บรรดาคนพวกนี้ต้องเข้าหากลุ่มอำนาจ....”⁷⁹

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นมากับช่องว่างจากระบบการจัดสรรโควตาและวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งของสำนักงานสลากฯ แม้จะไม่เอื้อประโยชน์ทางตรงต่อสำนักงานสลากกินแบ่ง⁸⁰ แต่วิธีการดังกล่าวได้เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่สามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากระบบดังกล่าวได้ และกลายเป็นเครื่องมือบังคับในทางอ้อมให้ผู้จำหน่ายรายย่อยและผู้บริโภครับซื้อและ

⁷⁷ สัมภาษณ์ยี่ปี่วขนาดกลางและย่อย 5-6 ราย ที่อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลยระหว่างวันที่ 3-5 มีนาคม 2554.

⁷⁸ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2553.

⁷⁹ เพิ่งอ้าง.

⁸⁰ เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งกำหนดวิธีการจำหน่ายแบบขายขาด ทำให้ในแต่ละงวดของการจำหน่ายสำนักงานสลากฯ ได้รับเงินในจำนวนที่คงที่ตามยอดการพิมพ์

จำหน่ายสลากในราคาสูงกว่าที่กำหนด จากการสำรวจของสุรีย กัญจนวงศ์และคณะ (2553) พบว่า ในบางงวดที่สำคัญๆ หมายเลขสลากที่เป็นที่ต้องการของตลาดมีราคาสูงถึงคู่ละ 100-110 บาท⁸¹

ส่วนการจำหน่ายสลากการกุศลนั้น จะพบว่าโครงสร้างการจัดสรรสลากมีความคล้ายคลึงกันโดยจำแนกออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยส่วนกลางนั้นจะมีการจัดสรรสลากโดยสำนักงานสลากฯ บริษัทเอกชน สมาคมต่างๆ เป็นต้น ซึ่งมีบริษัทเอกชนรายใหญ่ที่มีบทบาทในการค้าสลากอยู่ 4-5 บริษัท เมื่อสืบจากฐานข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า จะพบว่าแท้จริงแล้วมีตัวหลักที่ค้าสลากอยู่เพียง 2 ตระกูลเท่านั้น คือ ตระกูลกนิษฐสุด ซึ่งบริหารบริษัท แอดวานซ์ เทคโนโลยี ซิสเต็ม และบริษัทหยาดน้ำเพชร จำกัด และตระกูลอัสววุฒิพงษ์ ซึ่งบริหารบริษัท สลากมหาลาก และบริษัท ไคมอนด์ ลอตโต จำกัด โดยทางการแล้วทั้งสองตระกูลต่างได้รับการจัดสรรสลากคิดเป็นร้อยละ 34 ของสลากการกุศลทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าสลากทั้งหมดที่จัดสรรสำหรับองค์กรการกุศล หรือสมาคมอื่นๆ ต่างถูกรวมและจัดจำหน่ายโดยบริษัททั้งสองทั้งสิ้น เห็นได้ว่าแม้จะมีความพยายามของสำนักงานสลากฯ ในการแก้ไขปัญหาด้วยการแยกสีสลากออกตามกลุ่มผู้ค้าแต่ยังคงพบเห็นการรวมชุดสลากเช่นเดิม⁸²

ดังนั้นระบบยี่ปี่วในธุรกิจสลากจะมีความซับซ้อนมาก คนกลุ่มนี้มักจะเข้าหาพนักงานเมือง ถ้าพรรคไหนขึ้นมามีอำนาจ ก็จะวิ่งเข้าไปหาทันที และระบบยี่ปี่วก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ราคาสลากที่ขายในท้องตลาดสูงกว่าราคาที่ทางการกำหนดสูงขึ้นบางครั้งกลุ่มนี้อาจได้ผลตอบแทนจากการสูงขึ้นของสลากราคาฉบับละ 3-5 บาท⁸³

กลุ่มนายหน้า จะเป็นผู้แสดงสำคัญกลุ่มหนึ่งในระบบธุรกิจสลากในปัจจุบัน ประกอบคนมีสีและเด็กนักการเมือง จะมีหน้าที่รวบรวมสลากให้ได้มากที่สุดแล้วนำไปขายให้กับส่งขายยี่ปี่วรายใหญ่ การทำงานของคนกลุ่มนี้จะต้องมีต้นทุนดำเนินการจึงนำต้นทุนดังกล่าวไว้กับราคาสลาก ทั้งมีการจัดชุดสลาก การกำหนดราคาสลากให้กับผู้ค้าสลากรายย่อย ทำให้ราคาสลากปรับตัวสูงขึ้นและเป็นการบังคับทางอ้อมให้ผู้ค้าสลากรายย่อยต้องขายสลากในราคาที่สูงไปด้วย⁸⁴

คนกลุ่มนี้จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากช่องว่างของการจำหน่ายสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งเช่นเดียวกับยี่ปี่ว แม้ว่ารูปแบบการจัดสรร โควตาสลากที่กำหนดให้มีการกระจายสลากตามหน่วยงานต่างๆ ทั้งจากภาครัฐ และภาคเอกชนตามที่กล่าวแล้ว แต่ในทางปฏิบัติพบว่า หลาย

⁸¹ สุรีย กัญจนวงศ์และคณะ (2553). *โครงการสำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จำหน่ายในท้องตลาด*. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล หน้า: บทสรุปผู้บริหาร (3).

⁸² นवलน้อย ตรีรัตน์และณัฐฐาภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล (2552) อ้างแล้ว หน้า 10-10.

⁸³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรการกุศลที่ได้รับการจัดสรรโควตาสลาก วันที่ 11 มีนาคม 2554 และวันที่ 12 เมษายน 2554 รวมทั้งจากการสัมภาษณ์ยี่ปี่วรายย่อย 5-6 ราย ที่อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลยระหว่างวันที่ 3-5 มีนาคม 2554.

⁸⁴ สัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรการกุศลที่ได้รับการจัดสรรโควตาสลาก วันที่ 11 มีนาคม 2554.

หน่วยงานได้มอบโควตาสลากให้กับยี่ปี่รายใหญ่จัดจำหน่ายให้กับผู้ค้ารายย่อยแทน แต่ก่อนที่สลากจะไปถึงมือยี่ปี่นั้น มีจำนวนไม่น้อยที่ต้องผ่านการล๊อบบี้ และข่มขู่

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรนิติบุคคลที่ได้รับการจัดสรรโควตารายใหญ่จำนวนหนึ่ง กล่าวว่า นายหน้าจะเป็นกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมโควตาสลาก ซึ่งคนกลุ่มนี้จะมี ความสัมพันธ์กับยี่ปี่รายใหญ่กับนักการเมืองที่มีอำนาจรัฐ โดยมีพฤติการณ์รวบรวมโควตาจากผู้ ได้รับการจัดสรร พฤติการณ์ที่ว่านั้นนับตั้งแต่ การร้องขอ⁸⁵ การเจรจาต่อรอง และการข่มขู่ไปจนถึง การใช้อำนาจเพื่อขอกินโควตา กลุ่มนายหน้าจะได้รับผลประโยชน์จากสลากฉบับละ 1-3 บาท⁸⁶

ดังนั้นปัญหาที่สืบเนื่องจากสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลนั้น ไม่เพียงมาจากการ แสวงหาประโยชน์ของนักการเมืองจากการจำหน่ายสลากเท่านั้น แต่ยังสืบเนื่องจากรูปแบบการ จำหน่ายสลากในลักษณะขายขาด ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาการค้าสลากเกินราคา ซึ่งปัญหา ทั้งหมดนั้นได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นจากการเข้ามาของกลุ่มยี่ปี่และความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุนซึ่ง กันและกันของผู้มีอำนาจในธุรกิจสลาก ทั้งหมดนี้เป็นเหตุผลที่ทำให้การค้าสลากเกินราคายังคง ดำรงอยู่ตราบนานทุกวันนี้

3.3 ปัญหาสลากเกินราคา

ปัญหาสลากเกินราคานั้นได้เกิดขึ้นมายาวนานต่อเนื่อง โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2507 เมื่อจังหวัด หน่วยราชการ และสถาบันต่างๆ ที่รับสลากไปจำหน่ายและได้ส่วนลดจากสำนักงานสลากร้อยละ 9 นั้น พบว่า ได้จัดสรรส่วนลดให้แก่ผู้แทนจำหน่ายหรือตัวแทนจำหน่ายน้อยกว่าข้อตกลงกับ สำนักงานสลากฯ⁸⁷ ทำให้เกิดการจำหน่ายสลากเกินราคา จนทำให้สำนักงานสลากฯเปลี่ยนแปลง วิธีการจัดสรรสลากใหม่หลากหลายวิธี ดังที่กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ รวมทั้งยังมีนัยสำคัญต่อการ

⁸⁵ เช่นหนังสือขอความอนุเคราะห์ให้พี่น้องชายของบุคคลสำคัญเป็นผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 2,000 เล่ม ซึ่งเป็นสลากบำรุงการกุศลที่องค์กรนิติบุคคลแห่งนั้นได้รับการจัดสรรจากสำนักงานสลากฯ ตามหนังสือลง วันที่ 2 สิงหาคม 2553.

⁸⁶ ยกตัวอย่างกรณีนี้ มีข้อความตามเอกสารลงวันที่ 20 ตุลาคม 2552 ว่า..... โควตาได้มาจะต้องให้คนที่ช่วยเหลือ พรรค.....ไม่ควรขายสลากเกิน 82 บาท เพราะ 2 บาทส่งให้ผู้อยู่ใหญ่แล้ว..... จากกรณีนี้พบว่า องค์กรนี้ได้รับจัดสรร สลากทั้งสิ้น 11,000 เล่ม นายหน้ากลุ่มนี้ต้องการสลากจากจำนวน โควตานี้ถึง 6,500 เล่ม ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่รายนี้ มีรายได้จากส่วนต่างของราคาสลากเป็นเงิน 62 ล้านบาทต่อปีหรือได้ 2 บาทต่อฉบับ (6,500 X 100X2X48 = 62,400,000 บาท) ขณะที่ลูกน้องที่ทำหน้าที่ประสานและกดคั้นจะได้เงินอย่างน้อย 31 ล้านบาทต่อปีคือได้ 1 บาท ต่อฉบับ

⁸⁷ สำนักงานสลากฯ จัดสรรให้กับจังหวัดต่างๆ โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ตามจำนวนที่เหมาะสมของแต่ละ จังหวัดเพื่อให้จังหวัดนำไปจัดสรรให้กับผู้แทนจำหน่ายและตัวแทนจำหน่ายรายย่อยซึ่งจังหวัดเป็นผู้คัดเลือก โดย จังหวัดได้รับส่วนลดร้อยละ 2 ผู้แทนจำหน่ายและตัวแทนจำหน่ายรายย่อยได้รับส่วนลดร้อยละ 7 ของราคาสลาก

ตัดสินใจของคณะกรรมการสลากฯหรือสำนักงานสลากฯ ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ ด้วยการเพิ่มปริมาณสลากเข้าสู่ตลาดเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน⁸⁸

จากการศึกษาปัญหาสลากเกินราคาที่ผ่านมามีข้อสรุปที่คล้ายกันว่า การจำหน่ายสลากเกินราคามีสาเหตุมาจาก “ผู้แทน/ตัวแทนจำหน่ายสลากซึ่งได้รับโควตาไปจากสำนักงานสลากฯ ไม่ได้จำหน่ายสลากเอง ส่วนใหญ่นำไปจำหน่ายต่อก่อให้เกิดระบบพ่อค้าคนกลาง ซึ่งระบบพ่อค้าคนกลางมีสาเหตุมาจากการที่ผู้แทน/ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อยได้รับการจัดสรรสลากไม่เพียงพอเนื่องจากปริมาณสลากโดยรวมมีไม่เพียงพอ ซึ่งส่งผลให้ผู้ที่ได้รับโควตาไม่เพียงพอจำหน่ายต้องซื้อสลากจากพ่อค้าคนกลาง เมื่อนำสลากไปจำหน่ายยังผู้ซื้อแล้วจึงทำให้สลากมีราคาที่สูงกว่าราคาที่กำหนด”⁸⁹

เช่นกรณีการศึกษาของคณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากเกินราคาที่เกินราคาและพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา สรุปปัญหาสลากขายเกินราคา⁹⁰ไว้ดังนี้

1) การจัดจำหน่ายสลากมักมีปัญหาในเรื่องของการจัดสรรโควตาการจำหน่าย ในกลุ่มตัวแทนจำหน่าย สมาคม องค์กร มูลนิธิ คนพิการตลอดจนตัวแทนจำหน่ายของภูมิภาค จนทำให้เกิดปัญหาของการผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดขึ้น

2) ยี่เป็งมีอำนาจเหนือตลาดสามารถกำหนดราคาสลากได้ เนื่องจากปัญหาการขายสลากข้ามเขต การรวมชุดสลากของยี่เป็ง เพื่อให้ตรงตามความต้องการของผู้บริโภคทำให้ราคาสลากสูงเกินกว่าราคาร้านสลากเช่น สลากอาจมีราคาขายสูงถึง 100 – 120 บาทหรืออาจมากกว่านั้น หากเป็นเลขที่มีคนต้องการมาก

3) ต้นทุนในการดำเนินการเพื่อรวมชุดสลาก จากสำนักสลากที่ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัดทั่วประเทศ แล้วนำส่งสลากมายังกรุงเทพฯอีกครั้งหนึ่ง ทำให้เกิดต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction cost) ซึ่งเป็นต้นทุนที่มีขอบในการประกอบธุรกิจที่สุจริต

⁸⁸ สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ (2547). ความพึงพอใจของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหาการขายสลากเกินราคาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล หน้า 11-24.

⁸⁹ สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2537). การแก้ไขปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา. เสนอสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล หน้า 20.และสถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ (2547). ความพึงพอใจของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหาการขายสลากเกินราคาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล หน้า 11-24.

⁹⁰ คณะทำงานชุดนี้ เป็นคณะทำงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำเนินการณ ศูนย์ประชุมราชธานีแห่งวัฒนธรรม ระหว่างวันที่ 13 -26 ธันวาคม พ.ศ.2553.

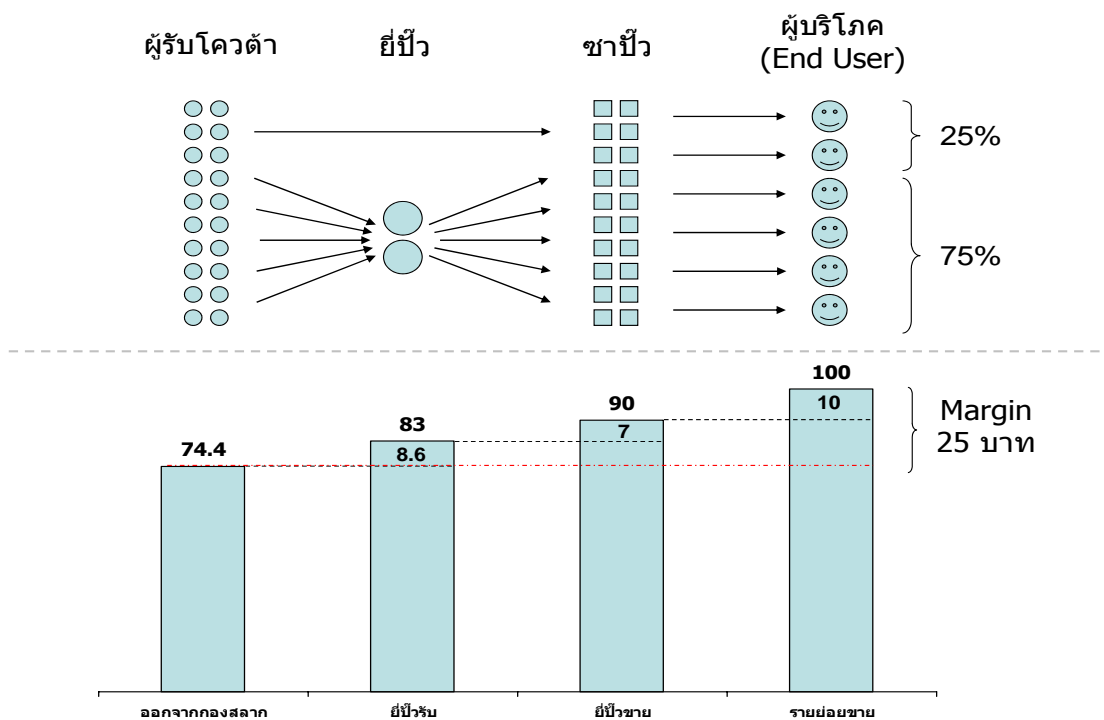
4) ความเสี่ยงในการขายสลากรวมประมาณร้อยละ 15 ของจำนวนสลากรวมทั้งหมดในแต่ละงวด เนื่องจากเบอร์ไม่สวยและเป็นเบอร์ที่ออกมาแล้วเมื่องวดก่อน ฯลฯ ทำให้ผู้ค้าสลากรต้องบวกราคาค่าความเสี่ยงไปในราคาสลากร ซึ่งเป็นการผลักภาระให้แก่ผู้บริโภค

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพ.ศ.2517 มาตรา 39 จะได้ระบุโทษสำหรับผู้ค้าสลากรเกินราคาไว้ว่า “หากผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ยังไม่ได้ออกโรงวัลเกินราคาที่กำหนดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท” แต่จากการสำรวจของสุรีย กัญจนวงษ์และคณะ (2553) ได้ชี้ว่า ผู้ค้าสลากรเกินราคาไม่ทราบว่ามีบทลงโทษในกรณีนี้ และคิดว่า การกำหนดบทลงโทษดังกล่าวไม่น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาคาขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้⁹¹

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าปัญหาสลากรเกินราคาเป็นปัญหาที่มีมานาน เกิดจากโครงสร้างการจัดสรรสลากรของสำนักงานสลากฯ ที่ไม่ต้องการรับภาระความเสี่ยงจากการค้าสลากรเอง จึงใช้วิธีจัดสรรโควตาให้หน่วยงาน องค์กร สมาคม และนิติบุคคลรับไปจำหน่ายแทน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะได้รับผลประโยชน์จากดำเนินการอย่างน้อยประมาณร้อยละ 2 ของจำนวนสลากรที่รับไปจำหน่าย อย่างไรก็ตามหน่วยงาน องค์กร สมาคม และนิติบุคคลเหล่านี้ ส่วนมากไม่ได้ทำการค้าเอง แต่ไปตั้งตัวแทนจำหน่ายหลายระดับตั้งแต่ผู้ค้ารายใหญ่(ยี่ปี่วรายใหญ่) ลดหล่นไปจนถึงผู้ค้ารายย่อย ทำให้ต้นทุนการได้มาซึ่งราคาสลากรเพิ่มขึ้นทุกๆ ชั้น นอกจากนั้นบทบาทของผู้พ่อค้ากลางหรือนายหน้ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากระบบการค้าสลากรเพราะคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนมีสิทธิหรือลูกน้องเครือข่ายนักการเมืองเข้ามาเจรจาต่อรองและข่มขู่เพื่อขอแบ่งโควตาจากหน่วยงาน องค์กร สมาคม และนิติบุคคลมาเป็นของตนเองหรือขายให้กับยี่ปี่วรายใหญ่ ทำให้คนกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการขึ้นราคาตลาด ด้วยการมีพฤติการณ์ปั่นราคาสลากรและสร้างอุปสงค์เทียมในตลาดด้วย จากโครงสร้างดังกล่าว ทำให้ธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาลมีกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์จากส่วนต่างของราคา ดังภาพที่ 3.4 แสดงให้เห็นว่า มีจำนวนสลากรเพียงร้อยละ 25 เท่านั้นจากผู้รับโควตาที่ไปถึงผู้บริโภคโดยตรง แต่จำนวนสลากรถึงร้อยละ 75 ต้องผ่านขั้นตอนการปั่นราคาสลากรให้เพิ่มขึ้นเป็นทอดๆ จากผู้รับโควตา มายี่ปี่ว ซาปี่ว และผู้บริโภค ดังนั้นเมื่อสลากรไปถึงมือผู้บริโภคทำให้สลากรจึงมีราคาสูงกว่าราคาที่กำหนดอย่างมาก ขณะเดียวกันค่าส่วนเพิ่มของสลากรเมื่อรวมเป็นทอดๆ แล้วจะมีมูลค่าสูงถึง 25 บาทต่อฉบับจากราคาสลากร ณ สำนักงานสลากฯ ที่ราคา 74.4 บาทต่อฉบับ เพิ่มขึ้นเป็น 83 บาทเมื่อถึงมือยี่ปี่ว และเพิ่มเป็น 90 บาทเมื่อถึงมือซาปี่ว และเมื่อถึงมือผู้บริโภคจึงต้องซื้อสลากรในราคา 100 บาท

⁹¹ สุรีย กัญจนวงษ์และคณะ (2553). *โครงการสำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จำหน่ายในท้องตลาด*. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า: บทสรุปผู้บริหาร (6).

ภาพที่ 3.4 ส่วนต่างของราคาสำหรับผู้ค้าสลากกินแบ่งได้รับ



ที่มา ข้อสรุปจากการระดมความคิดเห็นร่วมกันระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับกลุ่มนักวิชาการ ที่ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553.

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า เนื่องจากโครงสร้างการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการหารายได้นำส่งเข้ารัฐเป็นหลัก มิได้มีวัตถุประสงค์ของการหารายได้มาใช้ตามความจำเป็นหรือเป็นไปเพื่อการหารายได้สำหรับสาธารณกุศล และการสาธารณประโยชน์ จึงมีผลทำให้เกิดระบบการจัดจำหน่ายสลากใบที่ออกจากกองสลากเป็นแบบขายขาด (ไม่สามารถคืนได้) และก่อให้เกิดระบบโควตาการค้าสลาก ที่มีความเกี่ยวพันกับการได้รับกำไรเกินปกติของผู้ค้าในลำดับต่อไป นอกจากนี้ยังเกิดจากการแทรกแซงของนักการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์จากการได้มาซึ่งสิทธิ หรือจัดสรรสิทธิในการจัดจำหน่ายให้กับตนเองและพวกพ้องกับปัญหาค่าเช่าในทางเศรษฐกิจ (Economic rent - seeking) หรือกำไรเกินปกติ (Excess profit) จึงทำให้ต้นทุนของสินค้าสูงมากจนส่วนเหลือในการทำกำไรของผู้ค้าสลากในชั้นต่างๆ ไปจนถึงรายย่อย จนก่อให้เกิดปัญหาของการขายสลากเกินราคาขึ้นในระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

3.4 ผู้ค้าสลากรายย่อย อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย

เหตุผลที่ผู้วิจัยศึกษากรณีนี้ เพราะว่า ตลาดค้าสลากอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย เป็นตลาดนัดค้าสลากเกิดใหม่มีขนาดใหญ่ในระดับเดียวกับตลาดสี่แยกคอกวัว ถือเป็นตลาดที่เกิดจากกลุ่มยี่ปี๋

รายใหญ่ในกรุงเทพมหานครที่ต้องการสร้างตลาดใหม่ขึ้นมาเป็นกลไกต่อรองกับฝ่ายรัฐหรือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในลำดับต่อไปนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงบริบทอำเภอวังสะพุงพอสังเขป ดังนี้

3.4.1 สภาพทั่วไป

ประวัติความเป็นมา ท้องที่อำเภอวังสะพุงเดิมแบ่งการปกครองออกเป็น 2 แขวงโดยยึดถือลำน้ำปวนเป็นเส้นแบ่งเขต (มีฐานะเป็นตำบลในปัจจุบัน) ทางฝั่งตะวันตกของลำน้ำปวนขึ้นอยู่กับเมืองหล่มสัก (ปัจจุบันคือ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์) ของฝั่งตะวันออกของลำน้ำปวนขึ้นอยู่กับเมืองกมูทซาไสย (ปัจจุบันคือจังหวัดหนองบัวลำภู) ต่อมาปรากฏว่าแขวงทั้งสองมีพลเมืองหนาแน่นขึ้นจึงได้ยกฐานะเป็นอำเภอมีชื่อว่า อำเภอวังสะพุง เมื่อปี พ.ศ. 2440 โดยให้อยู่ในความปกครองของเมืองหล่มสัก ต่อมาในปี พ.ศ. 2450 ได้มีการจัดแบ่งเขตการปกครองใหม่ อำเภอวังสะพุงจึงถูกโอน มาขึ้นอยู่กับความปกครองของจังหวัดเลย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 จนถึงปัจจุบัน ต่อมาท้องที่บางแห่งในเขตอำเภอวังสะพุงได้แบ่งแยกออกไปเป็นอำเภอดังต่อไปนี้

อำเภอภูกระดึง แยกเป็นกิ่งอำเภอเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2505 และยกฐานะเป็นอำเภอ เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2506

อำเภอภูหลวง แยกเป็นกิ่งอำเภอเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2523 และยกฐานะเป็นอำเภอ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 อำเภอเอราวัณ แยกเป็นกิ่งอำเภอเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2538 และยกฐานะเป็นอำเภอ เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2550

สำหรับอำเภอภูกระดึงต่อมาได้แบ่งท้องที่บางส่วนเป็นอำเภอผาขาว โดยตั้งเป็นกิ่งอำเภอ เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2531 และยกฐานะเป็นอำเภอเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2536 และแบ่งท้องที่บางส่วนเป็นอำเภอหนองหิน โดยตั้งเป็นกิ่งอำเภอเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 และยกฐานะเป็นอำเภอเมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2550 สรุปแล้วอำเภอวังสะพุงเดิมมีท้องที่ครอบคลุมถึง 6 อำเภอของจังหวัดเลยในปัจจุบัน

สภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพโดยทั่วไปเป็นภูเขาและที่ราบสูง โดยเฉพาะด้านทิศตะวันตกมีทิวเขาภูหลวงทอดยาวตลอดแนว เป็นต้น กำเนิดแหล่งน้ำหลายสาย เช่น แม่น้ำเลย แม่น้ำทบ แม่น้ำฮวย ส่วนทิศเหนือ ทิศใต้ และทิศตะวันออก เป็นที่ราบสูงสลับเตี้ย มีแม่น้ำปวนไหลผ่านแล้วไปบรรจบกับแม่น้ำเลย

พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาและที่ราบสูง มีพื้นที่ราบลุ่มเพียงเล็กน้อย สูงจากระดับน้ำทะเลเฉลี่ยประมาณ 200-500 เมตร ทำให้ฤดูร้อนอากาศร้อนจัด ฤดูหนาวอากาศหนาวจัด มี 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน ตั้งแต่เดือนมีนาคม-มิถุนายน ฤดูฝน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม-ตุลาคม มีฝนตกชุกพอประมาณ ฤดูหนาว ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน-กุมภาพันธ์อากาศ ตอนกลางวันจะไม่เย็นจัด ส่วนกลางคืนเย็นจัดมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอเอราวัณ จังหวัดเลย

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอผาขาว อำเภอหนองหิน และอำเภอภูหลวง จังหวัดเลย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอด่านซ้ายและอำเภอภูเรือ จังหวัดเลย

การปกครอง ส่วนภูมิภาค อำเภอวังสะพุงแบ่งออกเป็น 10 ตำบล 141 หมู่บ้าน ประกอบด้วย ตำบลวังสะพุงมี 13 หมู่บ้าน ตำบลทรายขาวมี 20 หมู่บ้าน ตำบลหนองหญ้าปล้องมี 20 หมู่บ้าน ตำบลบ้านหนองจิวมี 9 หมู่บ้าน ตำบลปากปวนมี 11 หมู่บ้าน ตำบลผาน้อยมี 19 หมู่บ้าน ตำบลผาบึงมี 6 หมู่บ้าน ตำบลเขาหลวงมี 13 หมู่บ้าน ตำบลโคกขมิ้นมี 20 หมู่บ้าน ตำบลศรีสงครามมี 10 หมู่บ้าน **ส่วนท้องถิ่น** ท้องที่อำเภอวังสะพุงประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 11 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลวังสะพุง ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลวังสะพุงและตำบลศรีสงคราม องค์การบริหารส่วนตำบลวังสะพุง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลวังสะพุง (นอกเขตเทศบาลตำบลวังสะพุง) องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลทรายขาวทั้งตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าปล้อง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองหญ้าปล้องทั้งตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองจิวทั้งตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลปากปวน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลปากปวนทั้งตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลผาน้อย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลผาน้อยทั้งตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลผาบึง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลผาบึงทั้งตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลเขาหลวง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเขาหลวงทั้งตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขมิ้น ครอบคลุมพื้นที่ตำบลโคกขมิ้นทั้งตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสงคราม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลศรีสงคราม (นอกเขตเทศบาลตำบลวังสะพุง)

สภาพเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม เช่น การทำนา ทำไร่ และรับจ้างเป็นอาชีพหลัก จนกระทั่งประมาณปี พ.ศ.2540 อาชีพค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลเริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็วมีผู้คนจำนวนมากที่ผันตัวไปประกอบอาชีพค้าสลากมากขึ้นเรื่อยๆ ขณะเดียวกันผู้ที่มีรายได้จากการค้าสลากก็จะนำเงินไปซื้อที่ดินเพื่อปลูกพืชผลทางการเกษตรต่อ โดยเฉพาะยางพารา เป็นพืชเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญคู่ขนานไปกับธุรกิจค้าสลาก ซึ่งรายได้จากการสะสมจากสลากก็จะถูกนำไปขยายลงทุนต่อไป ทำให้สภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปของอำเภออยู่ในระดับดีมาก ทั้งนี้ยังมีกิจการธนาคารเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในการแลกเปลี่ยนกิจการการค้า โดยมี ธนาคารพาณิชย์ ประกอบด้วย ธนาคารกสิกรไทย จำกัด มหาชน ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้สภาพเศรษฐกิจจะสะท้อนได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product :GPP) ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2551 เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 12.5 ต่อปี และมีรายได้ต่อหัวเฉลี่ยในปีพ.ศ.2551 54,901 บาท ต่อคนต่อปี ดังตารางที่ 3.5

ตารางที่ 3.5 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเลย ระหว่างปี พ.ศ.2545-2550

GROSS PROVINCIAL PRODUCT AT CURRENT MARKET PRICES

1103 LOEI	(Millions of Baht)							
	2001	2002	2003	2004	2005r	2006r	2007p	2008p1
Agriculture	5,737	5,484	6,869	6,960	11,387	8,795	11,676	13,869
Agriculture, Hunting and Forestry	5,626	5,369	6,732	6,782	11,198	8,636	11,511	13,706
Fishing	111	115	138	178	189	159	165	162
Non-Agriculture	12,266	13,064	13,583	15,071	15,973	17,772	20,131	22,131
Mining and Quarrying	176	254	318	541	506	538	1,122	1,983
Manufacturing	663	650	832	932	628	701	1,031	1,267
Electricity, Gas and Water Supply	238	246	271	300	305	334	350	386
Construction	786	823	877	975	934	965	1,268	1,281
Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles, Motorcycles and Personal and Household Goods	3,487	3,454	3,677	4,103	4,591	5,233	5,404	5,826
Hotels and Restaurants	1,011	1,123	1,118	1,122	1,222	1,335	1,425	1,507
Transport, Storage and Communications	788	860	797	730	810	842	960	1,004
Financial Intermediation	450	484	532	683	779	1,025	1,097	1,140
Real Estate, Renting and Business Activities	793	815	821	827	856	901	911	865
Public Administration and Defence; Compulsory Social Security	1,314	1,545	1,439	1,630	1,684	1,821	1,956	2,042
Education	1,750	1,860	1,999	2,251	2,589	2,897	3,328	3,549
Health and Social Work	612	733	668	719	806	912	1,012	1,020
Other Community, Social and Personal Services Activities	179	196	211	236	241	246	242	236
Private Households with Employed Persons	19	20	21	22	23	24	26	27
Gross Provincial Product (GPP)	18,003	18,548	20,452	22,031	27,360	26,566	31,807	35,999
GPP Per capita (Baht)	28,707	29,340	32,110	34,346	42,359	40,896	48,721	54,901
Population (1,000 persons)	627	632	637	641	646	650	653	656

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

จากตารางที่ 3.5 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดระหว่างปี พ.ศ.2545-2550 จะเห็นว่าภาคเกษตรกรรมยังเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ มีมูลค่าการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนผลผลิตนอกภาคเกษตรพบว่า การค้าส่งและค้าปลีก ยานยนต์และมอเตอร์ไซค์ รวมทั้งการบริโภคสินค้าของบุคคลและครัวเรือนมีสัดส่วนที่มากขึ้นในภาคนอกการเกษตร โดยมีมูลค่า 3,487 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2545 และเพิ่มขึ้นเป็น 5,825 ล้านบาทเมื่อสิ้นปี พ.ศ.2550 อัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.4 ต่อปี ซึ่งการเพิ่มขึ้นของมูลค่าของผลิตภัณฑ์หมวดนี้จะสะท้อนได้จากครอบครัวที่ค้าขายสลากในเขตอำเภอวังสะพุงทุกครัวเรือนจะมีรถยนต์กะบะขนาดใหญ่ 2,400 ซีซี ทุกๆครัวเรือนๆ ละไม่น้อยสองคัน รวมทั้งการจับจ่ายใช้สอยสินค้าอุปโภคบริโภคในครัวเรือนก็จะเน้นซื้อสินค้าจากโมเดิร์นเทรด (Modern Trade) เป็นหลัก เช่นใน เทสโก โลตัส สาขาจังหวัดเลย ลูกค้าส่วนใหญ่จะมาจากอำเภอวังสะพุง จากการคาดการณ์ยอดขายของผู้บริหารเทสโก โลตัส สาขาจังหวัดเลยสำหรับการเปิดเทสโก โลตัส สาขานี้ในเดือนแรกว่า น่าจะมียอดขายได้ไม่เกิน 40 ล้านบาท แต่กลับพบว่ามียอดขายสูงถึง 70 ล้านบาทในเดือนแรกที่เปิดทำการ⁹² นั้นแสดงว่า ผู้ค้าสลากรายย่อยอำเภอวังสะพุงมีอำนาจซื้อสูง ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นตัวชี้อย่างหนึ่ง นอกจากนั้นผู้ค้าสลากเหล่านี้ยังนำเงินที่ได้จากการค้าสลากไปซื้อที่ดินเพื่อปลูกพืชผลทางการเกษตรอื่นอีกด้วย เช่น ยางพารา ซึ่งถือเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของจังหวัดเลยไปแล้วในเวลานี้

⁹² ข้อมูลจากการระดมความคิดเห็นผู้ค้าสลาก อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย วันที่ 4 มีนาคม 2554.

3.4.2 วังสะพุงโมเดล

หมายถึง “ผู้ค้าสลากรายย่อยทั่วไป(คนเดินขายสลาก) ที่มาจากอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลยมีวิถีชีวิตได้ผูกไว้กับเงื่อนไขของเวลาและรายได้จากการขายสลากของแต่ละงวด”

รายได้จากการค้าสลากได้กลายเป็นรายได้หลักของประชากรในเขตอำเภอวังสะพุงมาอย่างช้าที่สุดตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 การเข้ามาสู่อาชีพค้าสลากรายย่อย มีด้วยกันหลายสาเหตุ อาทิ ความยากจน ไม่มีที่ทำกินเพราะที่ดินถูกยึดจากการกู้เงินนอกระบบ ระดับการศึกษาต่ำ ไม่มีเงินทุนในการประกอบอาชีพ รวมทั้งอาชีพทำนาทำไร่มีรายได้ปีละครั้ง และต้องการมีรายได้เสริมในช่วงว่างเว้นจากฤดูกาลเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว⁹³ ผู้ค้าสลากส่วนใหญ่เข้ามาค้าขายกันเป็นเวลานานไม่น้อยกว่า 10 ปี เวลาต้องนำสลากไปเดินขายจะไปเป็นกลุ่มๆละ 3-4 คน ส่วนใหญ่จะเป็นญาติกันกินเวลาต่องวดที่ต้องเดินขายประมาณ 8-10 วัน ผู้ค้าสลากเดินขายมีระดับการศึกษาที่ไม่ค่อยสูง⁹⁴ อย่างไรก็ตามด้วยจำนวนผู้ค้าสลากรายย่อยจากอำเภอวังสะพุงที่มีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ นี้จึงเป็นแรงจูงใจให้แก่อี๊วค้าสลากรายใหญ่จากกรุงเทพมหานครเข้ามาลงทุนเพื่อสร้างตลาดนัดค้าสลากที่อำเภอนี้ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

1.ลักษณะของตลาดค้าสลากอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย

ก่อนปี พ.ศ. 2540 ตลาดการค้าสลากของอำเภอวังสะพุงจะตั้งอยู่บริเวณตลาดบ้านนาหลัก ซึ่งเป็นหมู่บ้านหนึ่งในเขตเทศบาลของตำบลวังสะพุง อำเภอวังสะพุง⁹⁵ เดิมเป็นตลาดค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไป ขณะที่สภาพการค้าสลากมีแผงจำหน่ายจำนวนไม่มาก ขณะที่ความต้องการซื้อสลากและการจำหน่ายสลากมีจำนวนไม่มากเช่นกัน⁹⁶ แต่หลังจาก พ.ศ.2540 เป็นต้นมาตลาดการค้าสลากมีการขยายตัวมากขึ้น ทั้งในแง่ผู้ค้าสลาก ผู้ซื้อ และผู้ขายสลากทำให้พื้นที่ของตลาดบ้านนาหลักไม่สามารถรองรับจำนวนผู้ค้าสลาก ผู้ซื้อ และผู้ขายสลากได้ จึงมีการย้ายตลาดค้าสลากมายังบริเวณพื้นที่ของสหกรณ์การเกษตรวังสะพุง และตลาดค้าสลากของเอกชนซึ่งมีพื้นที่ติดกัน ดังภาพในภาคผนวก 6

⁹³ เพิ่งอ้าง, หน้า 32.

⁹⁴ วิไลพร อางมนตรี, 2549. ผลกระทบของการแบ่งสีแบ่งเขตในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล : ศึกษากรณีลูกค้ารายย่อยจากอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 30-40.

⁹⁵ การค้าสลากในตลาดบ้านนาหลัก เริ่มจากนายมนตรี ตระกูลเศรษฐีเป็นผู้บุกเบิกค้าสลากเป็นรายแรกทำให้นายมนตรีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการย้ายตลาดมายังบริเวณสหกรณ์การเกษตรวังสะพุง โดยใช้พื้นที่บ้านพักตนเองเปิดค้าขายสลากในปัจจุบันด้วย

⁹⁶ สัมภาษณ์ครูใหญ่โรงเรียนแห่งหนึ่งในเขตอำเภอวังสะพุง, วันที่ 4 มีนาคม 2554.

2. ตลาดสหกรณ์การเกษตรวังสะพุงและตลาดค้าสลากของเอกชน

สหกรณ์การเกษตรวังสะพุง มีพื้นที่ประมาณ 13 ไร่⁹⁷ ตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอวังสะพุง ประมาณ 3 กิโลเมตร ในวันปกติสหกรณ์ฯ จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรของประชากรภายในเขตอำเภอวังสะพุง เกษตรกรส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกอยู่แล้ว นอกจากสหกรณ์การเกษตรวังสะพุงจะทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว พื้นที่ของสหกรณ์แห่งนี้ยังเป็นตลาดซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลขนาดใหญ่ระดับประเทศไปด้วยทุกๆ วันที่ 3-5 และ 18-20 ของเดือน (ดูภาคผนวก 6)

ส่วนตลาดค้าสลากของเอกชนมีพื้นที่ประมาณ 6 ไร่ และมีพื้นที่ที่อยู่ระหว่างการปรับหน้าดินเพื่อพัฒนาเป็นสถานที่ค้าสลากพื้นที่ส่วนนี้ประมาณ 15-20 ไร่เป็นพื้นที่ของนายมงคล ตรีภูมิตเรศฐิติ ซึ่งถือเป็นบุคคลแรกๆ ของอำเภอวังสะพุงที่ค้าสลากแบบเดินขาย การค้าสลากของนายมงคลทำให้ตัวเองได้มีโอกาสรู้จักกับยี่ปัวรายใหญ่ในกรุงเทพฯ ระยะเวลาที่มีการค้าขายมานานนั้น ทำให้นายมงคลได้รับเครดิตจากยี่ปัวรายใหญ่มากทั้งในแง่ของจำนวนสลากที่สามารถรับได้ก่อนแล้วนำเงินมาจ่ายภายหลังได้แล้ว ยังได้เครดิตในการเพิ่มจำนวนสลากได้ด้วย ทำให้การค้าสลากของนายมงคลเติบโตอย่างรวดเร็ว จนทำให้นายมงคลสามารถขยายเครือข่ายในธุรกิจนี้ด้วยในเวลาต่อมา ปัจจุบันนายมงคลได้กลายเป็นยี่ปัวระดับรองๆ จากสี่เสือในกรุงเทพมหานคร จนสามารถใช้พื้นที่ของตัวเองทำเป็นตลาดค้าสลากคู่ขนานไปกับตลาดสหกรณ์การเกษตรวังสะพุง⁹⁸ ทั้งสองตลาดจะมีพื้นที่ที่ติดกันสามารถเดินจากตลาดหนึ่งไปยังตลาดหนึ่งได้ ซึ่งในวันที่ผู้วิจัยไปสำรวจระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 2554 นั้น พบว่ามีร้านค้าสลากอยู่ประมาณ 80-120 แผง ทุกๆ แผงจะต้องเสียค่าเช่าวันละ 200-300 บาทขึ้นอยู่กับขนาดของแผง⁹⁹ ปัจจุบันนักธุรกิจรายนี้มีธุรกิจหลายอย่างไม่เพียงแต่จำหน่ายสลากเท่านั้น แต่ยังมีธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และรับซื้อและแปรรูปสินค้าเกษตรอีกด้วย

สำหรับสหกรณ์การเกษตรวังสะพุง จะเป็นสถานที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในช่วงวันที่ 3-5 และวันที่ 18-20 ของเดือน เพราะเป็นวันที่สลากจากกรุงเทพมหานครลงมา ตลาดแห่งนี้จะทำหน้าที่รองรับผู้ค้าสลากจำนวนมาก ทำให้ที่จอดรถยนต์ในบริเวณสหกรณ์มีไม่เพียงพอ รถยนต์จำนวนมากที่มีซื้อสลากต้องจอดบริเวณสองข้างถนนทั้งฝั่งขาเข้าเมืองและฝั่งขาออกนอกเมือง จะมีรถยนต์จอดเรียงรายตลอดสองข้างถนนกินระยะทางประมาณ 8-10 กิโลเมตร รถยนต์ที่จอดส่วนใหญ่จะมาจากหลายจังหวัด เช่น นอกจากทะเบียนรถจากจังหวัดเลยแล้ว ยังมาจากกรุงเทพมหานคร อุตรดิตถ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ หนองคาย และเพชรบูรณ์จำนวนมากอีกด้วย

⁹⁷ สัมภาษณ์คุณสมศักดิ์ จักรนาราย ผู้จัดการสหกรณ์การเกษตรอำเภอวังสะพุง จำกัด วันที่ 10 มีนาคม 2554.

⁹⁸ สัมภาษณ์ผู้ค้าสลากรายหลาย อำเภอวังสะพุง, วันที่ 4-5 มีนาคม 2554.

⁹⁹ สัมภาษณ์ผู้ค้าสลากรายย่อยในตลาดเอกชน อำเภอวังสะพุง, วันที่ 5 มีนาคม 2554.

นอกจากกลุ่มผู้ค้าสลากโดยตรงแล้ว ยังมีหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่ได้รับการจัดสรรสลากเข้ามาซื้อขายในตลาดแห่งนี้ด้วย เช่น สมาคมครูเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญมีการรวบรวมสลากที่ตนได้รับแล้วมาขายให้ผู้อื่นในตลาดแห่งนี้ด้วย จากการสัมภาษณ์ครูคนหนึ่ง อธิบายให้ฟังว่า ครูส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกและได้รับการจัดสรรโควตาสลากจากจังหวัด ครูบางรายไม่สนใจขายจึงยอมขายโควตาสลากของตนให้กับครูคนอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่สลากมีราคาตกต่ำ หรือความไม่พร้อมในเรื่องการเงินที่ต้องจ่ายเงินก่อนรับสลาก ทำให้ครูไม่มีเงินมากพอต่อการไปรับสลาก จึงจำเป็นต้องขายโควตาสลากที่ตนได้รับให้คนอื่นหรือครูรายอื่นที่มีความสามารถทางการเงินมากกว่า

จากการสัมภาษณ์ครูใหญ่โรงเรียนหนึ่งในเขตอำเภอวังสะพุงได้กล่าวว่า “ปัจจุบันคนมีโควตาสลากรวมกว่าหมื่นเล่ม เหตุผลที่มีโควตามากเพราะครูคนอื่นไม่มีเงินไปรับสลากจึงขายโควตาให้ เมื่อถึงวันที่สลากมาถึงตนก็จะมารับสลากแล้วขายต่อให้ผู้อื่นทันทีโดยเอากำไรเพียง 2-3 บาทก็พอ...”¹⁰⁰ ลักษณะเช่นนี้จะมีอยู่ทั่วไป เช่นกรณีนี้ที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ค้าสลากรายหนึ่ง ได้กล่าวว่า “พี่สาวเป็นครูได้รับโควตาสลากมาเล็กน้อย พี่สาวให้มาขายที่นี้ขอเอากำไรเล็กๆน้อยๆ เท่านั้น”

การอำนวยความสะดวกทางการเงินของสถาบันการเงินในพื้นที่ พบว่า นอกจากบริเวณใกล้เคียงจะมีธนาคารกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) สาขาวังสะพุงแล้วยังพบว่า ในบริเวณสหกรณ์การเกษตรวังสะพุงยังมีธนาคารพาณิชย์อื่นๆ ได้เข้ามาเช่าพื้นที่เพื่ออำนวยความสะดวกทางการเงินให้แก่ผู้ค้าสลากเฉพาะในวันที่มีการค้าขายสลากด้วย เช่น ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด(มหาชน) และธนาคารอื่นๆ อีกสองสามแห่ง

รายได้ของสหกรณ์การเกษตรวังสะพุงมาจากไหน พบว่า ในช่วงปีพ.ศ.2552-2553 รายได้ส่วนใหญ่ของสหกรณ์วังสะพุงจะมาจาก รายได้จากธุรกิจเฉพาะ คิดเป็นร้อยละ 54.6 และ 72.1 ของรายได้ทั้งหมด รายได้จากการนำสินค้ามาจำหน่าย คิดเป็นร้อยละ 1.4 และ 1.2 ของรายได้ทั้งหมด นอกจากนี้มีรายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากการรวบรวมผลผลิต รายได้จากการแปรรูปผลผลิตจากสินค้าเกษตร และรายได้จากค่าเช่าและอื่นๆ ทั้งนี้กำไรส่วนใหญ่จะมาจากการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในปี พ.ศ.2552 เป็นเงิน 8.3 ล้านบาท และปีพ.ศ. 2553 เป็นเงิน 13.3 ล้านบาท¹⁰¹

3. รูปแบบและวิธีจำหน่ายสลาก

ในช่วงที่สำรวจระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม พ.ศ. 2554 พบว่าตลาดสหกรณ์ฯ จะมีแผงค้าสลากประมาณ 300-400 แผง มีลักษณะการจำหน่ายสลากดังนี้

¹⁰⁰ สัมภาษณ์ครูใหญ่โรงเรียนแห่งหนึ่งในเขตอำเภอวังสะพุง, วันที่ 4 มีนาคม 2554.

¹⁰¹ รายละเอียดประกอบงบการเงิน สหกรณ์การเกษตรวังสะพุง จังหวัดเลย ในปี พ.ศ.2552-2553.

1) ขายเป็นเล่มใหญ่ เป็นการผสมกันระหว่างสลากกินแบ่งรัฐบาลกับสลากพิเศษบำรุงการกุศลจำแนกได้ดังนี้

- 6/10 หมายถึง มีเลข 6 ชุดจำนวน 10 ใบโดยเรียงลำดับเลขตั้งแต่ 1-10
- 8/10 หมายถึง มีเลข 8 ชุดจำนวน 10 ใบโดยเรียงลำดับเลขตั้งแต่ 1-10
- 10/10 หมายถึง มีเลข 10 ชุดจำนวน 10 ใบโดยเรียงลำดับเลขตั้งแต่ 1-10

ราคาสลากประเภทนี้จะขึ้นอยู่กับเลขว่าเป็นเลขสวยหรือไม่ ถ้าเลขสวยจะมีราคาสูงกว่าปกติมาก

2) ขายเป็นชุดใหญ่ เป็นการผสมกันระหว่างสลากกินแบ่งรัฐบาลกับสลากพิเศษบำรุงการกุศลแต่เป็นเลขที่เหมือนกัน จำแนกได้ดังนี้

- 6 ใบ หมายถึง มี 3 ใบใหญ่
- 8 ใบ หมายถึง มี 4 ใบใหญ่
- 10 ใบ หมายถึง มี 5 ใบใหญ่
- 16 ใบ หมายถึง มี 8 ใบใหญ่
- 20 ใบ หมายถึง มี 10 ใบใหญ่
- 30 ใบ หมายถึง มี 15 ใบใหญ่

3) ราคาสลากที่จำหน่าย ราคาสลากจะมีมูลค่าสูงต่ำจะขึ้นอยู่กับปัจจัยได้แก่ ความต้องการของผู้ค้าสลากรายย่อย เลขสวย เลขดัง เลขที่เกี่ยวข้องกับวันสำคัญๆ รวมทั้งความต้องการกำไรของผู้ค้าสลากรายย่อยจะเป็นผู้กำหนดราคาด้วย การเปลี่ยนแปลงราคาของสลากจะขึ้นลงอยู่ในช่วง 0.5- 1 บาทต่อฉบับ ซึ่งวันหนึ่งๆ อาจจะมีการขึ้นลงหลายๆ ครั้ง ขึ้นอยู่กับผู้ค้าสลากรายย่อยในแต่ละวันว่ามีจำนวนมากน้อยขนาดไหน จากการสำรวจราคาสลากระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม พ.ศ. 2554 มีราคาขายดังนี้

- ชุดใหญ่ขายในราคาตั้งแต่ 740-1,500 บาท
- ชุด 30 ใบเลขสวยขายในราคา 1,800-2,000 บาท
- 100 ใบใหญ่ (200 ใบเล็ก) ขายในราคา 9,010 บาท

จากราคาสลากที่ซื้อขายกันโดยเฉลี่ยแล้ว ราคาสลากจะเกินกว่าราคาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดแล้ว โดยมีราคาตัวเฉลี่ยที่ซื้อขายกันในตลาดนี้อยู่ระหว่าง 87-90 บาทต่อฉบับ

จากการสอบถามผู้ค้าสลากส่วนใหญ่จะบอกว่า “สลากที่เขายขายเป็นสลากรวมชุดโดยได้คัดแยกเลขแล้ว การรวมเลขเป็นวิธีการสร้างราคาสลากให้มีมูลค่าสูงขึ้น เพราะเป็นเลขที่ถูกค้าต้องการ” ดังนั้นราคาสลากของแต่ละชุดจะมีราคาแตกต่างกันขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้สลากมีราคาสูงขึ้นดังนี้ 1) ความต้องการของผู้บริโภค เช่น วันเทศกาลสำคัญๆ 2) เลขสวย ไม่ใช่เลข

เพิ่งออกในงวดที่ผ่านมา หรือ 00 หรือ 11 3) จำนวนเลข เป็นเลขตัวเดียวกันจากทุกๆ เล่มมารวมกัน และ 4) เลขชุด หรือเลขเล่ม เป็นเลขจากหลากหลายเล่มมารวมกัน¹⁰²

การจัดเลขชุด มาจากสองแหล่ง คือ แหล่งแรก เป็นเลขชุดที่ถูกจัดมาแล้วจากยี่ปี่วรายใหญ่ และเครือข่าย แหล่งที่สอง เป็นการจัดชุดเองของผู้ค้าสลากวังสะพุง หากเทียบสัดส่วนแล้ว แบบแรก จะมีจำนวนที่มากกว่า ทั้งนี้จากการสังเกตราคาสลากเฉลี่ยจะมีราคาระหว่าง 85-90 บาทต่อฉบับ แต่ราคาคงกล่าวอาจมีการขึ้นลงได้ตลอดเวลา จะขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ซื้อสลากในแต่ละวัน หากผู้ซื้อสลากมากราคาจะสูง (เพื่อเก็งกำไร) แต่หากมีผู้ซื้อสลากน้อยราคาจะลดลง ส่วนประเด็นที่ว่า ใครกำหนดราคาสลากในแต่ละวันนั้น ผู้ค้าสลากให้คำตอบตรงกันว่า “ยี่ปี่วรายใหญ่”

ยี่ปี่วรายใหญ่ แสดงบทบาทอย่างไร จากการสัมภาษณ์พบว่า การเปลี่ยนแปลงราคาสลากที่ตลาดสี่แยกคอกวัวกับตลาดวังสะพุงจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน โดยผู้ค้าสลากตอบว่า “ทั้งสองตลาดถูกกำหนดราคาจากยี่ปี่วรายใหญ่” จะขึ้นอยู่กับว่า ยี่ปี่วรายใหญ่ต้องการกำไรเท่าไร ราคาสลากในงวดนั้นก็จะมีราคาในระดับที่ยี่ปี่วกำหนด

กล่าวโดยสรุปโดยทั่วไปแล้วลักษณะราคาจะไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะความต้องการสลากของผู้บริโภคมีลักษณะคล้ายกัน คือ ต้องการเลขสวย เลขดี เลขเด่นที่เกี่ยวข้องกับวันสำคัญๆ ทำให้เลขประเภทนี้มีราคาสูงกว่าปกติมาก

ดังนั้นอาจตอบคำถามว่า ทำไมยี่ปี่วรายใหญ่ถึงมาสร้างตลาดค้าสลากที่วังสะพุง จากประมวลคำอธิบายของผู้ค้าสลากได้ให้เหตุผลดังนี้

ประการแรก อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลยมีจำนวนผู้ค้าสลากรายย่อยมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ผู้ค้าสลากรายย่อยเหล่านี้ไม่ได้รับการจัดสรรโควตาสลากเอง ขณะเดียวกันคนกลุ่มนี้จะเป็นบุคคลสำคัญในการกระจายสลากไปถึงมือผู้บริโภคทั่วประเทศ เช่น การอธิบายของผู้ค้าสลากรายหนึ่งได้เล่าว่า “พื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายคนมองว่าเป็นพื้นที่อันตราย แต่ผู้ค้าสลากรายย่อยเหล่านี้ไปขายมาหมดแล้ว ไม่เห็นจะมีอะไรเลย”¹⁰³

ประการที่สอง เกิดจากช่องว่างที่ว่า ผู้ค้าสลากรายย่อยส่วนใหญ่ไม่ได้รับการจัดสรรสลากโดยตรงจากสำนักงานสลากฯ แต่ต้องซื้อสลากจากยี่ปี่วเป็นทอดๆ ทำให้ต้นทุนการรับสลากมาสูงกว่าราคาที่กำหนดอย่างมาก จากจุดดังกล่าวนี้ ยี่ปี่วรายใหญ่จึงมองเห็นหลักประกันทั้งในแง่รายได้และอำนาจต่อรองกับฝ่ายรัฐในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับสลากขึ้นในอนาคต ยี่ปี่วรายใหญ่จึงต้องการหลักประกันภายใต้กลไกตลาดที่ตนเองสามารถชี้นำได้มาเป็นเครื่องมือ จึงมีการพัฒนาตลาดค้าสลากอำเภอวังสะพุงขึ้นมาเพื่อเป็นการคานอำนาจกับฝ่ายรัฐ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐร่วมมือด้วย

¹⁰² สรุปรูปจากการระดมความคิดเห็นจากผู้ค้าสลากอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 2554.

¹⁰³ สัมภาษณ์ผู้ค้าสลากอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 2554.

ประการที่สาม การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยมีการสร้างระบบอุปถัมภ์กับเจ้าหน้าที่รัฐจากระดับบนไปจนถึงระดับล่าง เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์จำนวนมหาศาลนี้ไว้ กลไกเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ แต่ถูกสร้างขึ้นมาโดยผ่านกลไกของระบบอุปถัมภ์ที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างผู้มีอำนาจรัฐกับยี่ปู้รายใหญ่ที่กุมกลไกตลาดค้าสลากในเวลานี้

ประการที่สี่ การสร้างสายสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐ จากการสำรวจบริเวณสหกรณ์ฯ พบว่ามีอาคารกำลังก่อสร้างอยู่อาคารหนึ่ง จากการสอบถามจากผู้ค้าสลากได้คำตอบตรงกันว่า “ยี่ปู้รายใหญ่” ได้รับจากเงินสร้างตึกหลังนั้นเพื่อเป็นที่ทำการสำนักงานสหกรณ์การเกษตรวังสะพุงแห่งใหม่ ซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าอาคารเดิมอย่างมาก และนอกจากนั้นยี่ปู้รายใหญ่ยังเป็นผู้เช่าพื้นที่ทั้งหมดของสหกรณ์ฯ ด้วย จากการตรวจสอบงบการเงินของสหกรณ์ฯ วังสะพุง พบว่า ปี พ.ศ.2553 มีรายได้จากการขายสลากเป็นเงิน 1.1 ล้านบาท และมีรายได้จากค่าเช่าแผงค้าสลากในปี พ.ศ.2553 เป็นเงิน 0.7 ล้านบาท และในปี พ.ศ.2552 เป็นเงิน 0.5 ล้านบาท¹⁰⁴

ประการที่ห้า การสร้างเครือข่าย ยี่ปู้รายใหญ่จะสร้างเครือข่ายผ่าน ผู้ค้าสลากรายย่อยที่ค้าขายกันมายาวนาน เช่น กรณีของนายมงคล ตระกูลเศรษฐีถือเป็นเครือข่ายคนสำคัญของยี่ปู้รายใหญ่ และเป็นแกนขาในการสร้างตลาดค้าสลากวังสะพุง รวมทั้งมีผู้ค้าสลากระดับรองจากนายมงคลอีกจำนวนมากที่เป็นเครือข่ายและมีสายสัมพันธ์กับยี่ปู้รายใหญ่เป็นอย่างดี ทำให้เครือข่ายผู้ค้าสลากเหล่านี้ได้เปรียบผู้ค้าสลากรายอื่นๆ เพราะไม่ต้องชำระเงินก่อนรับสลากมาขายเหมือนคนอื่น ๆ แต่สามารถนำสลากมาขายแล้วค่อยนำเงินมาชำระให้ยี่ปู้ภายหลัง ทำให้เครือข่ายการค้าสลากจึงขยายเป็นวงกว้างโดยมียี่ปู้รายใหญ่เป็นแกนกลางของระบบการค้านี้ ระบบอุปถัมภ์กลายเป็นกลไกสำคัญต่อธุรกิจนี้ ทำให้ผู้ค้าสลากระดับรองๆ จึงเกรงใจและมีความจงรักภักดีต่อยี่ปู้รายใหญ่จากการที่พวกเขาได้รับสิทธิพิเศษทั้งจำนวนสลากและเครดิตทางการค้ามาโดยตลอด

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า บุคคลที่ควบคุมกลไกราคาสลากไม่ใช่สำนักงานสลากฯ แต่เป็นยี่ปู้รายใหญ่และเครือข่าย

4. ใครเป็นผู้ค้าสลาก

การค้าสลากของผู้ค้ารายย่อยนั้น พบว่า กลุ่มผู้ค้าสลากส่วนใหญ่จะไม่มีโควตาเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปีที่ผู้ค้าสลากรายย่อยอำเภอวังสะพุงได้รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องขอโควตาสลากมาจำหน่ายโดยตรงเพื่อขจัดข้อกล่าวหาที่ว่า “กลุ่มผู้ค้าสลากกลุ่มนี้ขายสลากเกินราคา” โดยได้พยายามรวบรวมรายชื่อเพื่อขอโควตาสลากผ่านไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหลายต่อหลายครั้งแล้ว แต่ปรากฏว่า ไม่เคยได้รับการจัดสรรโควตาเลย

¹⁰⁴ รายละเอียดประกอบงบการเงิน สหกรณ์การเกษตรวังสะพุง จังหวัดเลย ในปี พ.ศ.2552-2553.

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยอำเภอวังสะพุง ต้องพึ่งพาสลากจากยี่ปั่วโดยตรง ดังนั้นเมื่อราคาสลากสูงขึ้นพวกเขาจึงได้รับผลกระทบไปด้วย เมื่อสำนักงานสลากฯ มีมาตรการห้ามค้าสลากข้ามเขต พวกเขาก็ยิ่งได้รับผลกระทบหนักขึ้นอีก โดยเฉพาะหลังปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ความต้องการสลากและราคาของสลากได้ถีบตัวสูงขึ้น ทำให้ยี่ปั่วรายใหญ่จึงต้องขยายตลาดค้าสลากมายังลูกค้ากลุ่มใหญ่ของตน คือ ผู้ค้าสลากรายย่อยอำเภอวังสะพุงด้วย ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยเหล่านี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของโควตาของยี่ปั่วรายใหญ่ไปด้วย¹⁰⁵ ยี่ปั่วรายใหญ่ที่มีบทบาทสำคัญในตลาดค้าสลากอำเภอวังสะพุง ประกอบด้วย เจ้าตุ้ม (เครือญาติของเจ้าแดงซึ่งเป็นยี่ปั่วรายใหญ่ดั้งเดิม) เจ้ากุลาบ และเจ้ากล้วย เป็นยี่ปั่วระดับรองลงมาซึ่งเป็นกลุ่มยี่ปั่วรายใหญ่ที่ตลาดสี่แยกคอกวัว กรุงเทพมหานคร¹⁰⁶

ในช่วง พ.ศ. 2550-2551 เมื่อสำนักงานสลากได้กำหนดมาตรการเพื่อแก้ปัญหาสลากเกินราคา ซึ่งมาตรการหนึ่ง คือ การห้ามค้าสลากข้ามเขต ได้เป็นปัญหาสำคัญมีผลกระทบต่อรายได้ของคนในอำเภอวังสะพุงอย่างมาก รวมทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาหนี้สิน และการขาดแคลนรายได้เพื่อใช้จ่ายในครอบครัวด้วย และประการต่อมาที่ผู้ค้าสลากรายย่อยมีการเรียกร้องมาโดยตลอด คือ ปัญหาการจัดสรรสลากไม่สามารถกระจายไปถึงมือผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงมาโดยตลอด

จำนวนผู้ค้าสลากวังสะพุง จากการประเมินของผู้วิจัยระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม พ.ศ.2554 พบว่า มีแผงค้าสลากรายใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กประมาณ 600 แผง ถ้าแผงขนาดใหญ่จะเป็นของยี่ปั่วรายใหญ่มีผู้ขายประมาณ 3-6 คนต่อแผง ส่วนแผงขนาดกลางและขนาดเล็กจะมีผู้ขายประมาณ 1-3 คนต่อแผง ซึ่งผู้ขายสลากที่ประจำแผงขนาดใหญ่และขนาดกลางส่วนใหญ่แล้วไม่ได้เป็นเจ้าของแผงเอง แต่รับจ้างมาขาย จากการสอบถามผู้ขายสลากหลายรายพบว่า เขาเหล่านั้นจะมีรายได้เป็นรายเดือนๆละประมาณ 10,000-15,000 บาท ขณะที่แผงขนาดเล็กส่วนใหญ่เจ้าของมาขายเอง จากตารางที่ 3.6

ผู้ค้าสลากรายใหญ่ มีผู้ค้าประมาณ 5-10 แผง คาดว่าจะเงินทุนหมุนเวียนต่องวดต่อรายประมาณ 50-100 ล้านบาท

ผู้ค้าสลากขนาดกลาง มีผู้ค้าประมาณ 180-290 แผง คาดว่าจะเงินทุนหมุนเวียนต่องวดต่อรายประมาณ 5-20 ล้านบาท

ผู้ค้าสลากรายย่อย มีผู้ค้าประมาณ 300 แผง คาดว่าจะเงินทุนหมุนเวียนต่องวดต่อรายประมาณ 1-5 ล้านบาท

¹⁰⁵ เป็นประเด็นสำคัญที่ได้จากการสนทนากลุ่ม และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ค้าสลากรายย่อย อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 2554.

¹⁰⁶ สัมภาษณ์ผู้ค้าสลากอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 2554. และสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรนิติบุคคลได้รับการจัดสรรโควตาสลากหลายราย เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 และ 12 เมษายน 2554.

ตารางที่ 3.6 จำนวนแพ่งค้าสลากและประมาณเงินทุนหมุนเวียน

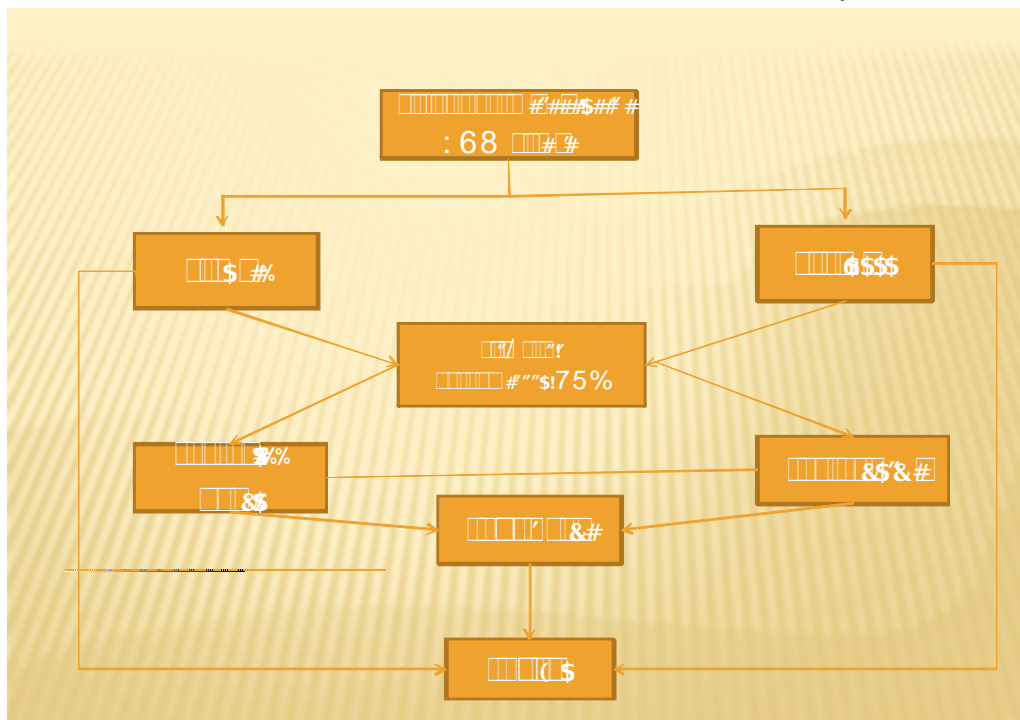
จำนวนแพ่งค้าสลาก (แพ่ง)	ประมาณเงินทุนหมุนเวียน (ล้านบาท)
5-10	50-100
30-50	30-50
50-90	10-30
100-150	5-10
300	1-5

ที่มา :รวบรวมและประเมินโดยผู้วิจัย (ระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 2554)

5. ประมาณการจำนวนสลากและเงินหมุนเวียน

ปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ออกสลากจำหน่ายต่องวดจำนวน 68 ล้านฉบับ (68 ล้านชุดๆละ 1 ล้านฉบับจะเป็นตัวเลขเหมือนกันทุกชุด) โดยแยกเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล 50 ล้านฉบับ และสลากบำรุงการกุศลอีก 18 ล้านฉบับ

ภาพที่ 3.5 การไหลของสลากจากสำนักงานสลากฯไปยังอำเภอวังสะพุง



ที่มา : ประมวลโดยผู้วิจัย

จากการประเมินจำนวนแผงค้าสลากในตลาดสหกรณ์วังสะพุงและตลาดเอกชนมีรวมกันประมาณ 500-600 แผง เป็นแผงของยี่ปี่วรายใหญ่ 5-10 แผง ที่เหลือเป็นแผงขนาดกลางและขนาดเล็ก ในการประมาณการจำนวนสลากและเงินทุนหมุนเวียนมีประเด็นให้พิจารณาอยู่สองแนวทาง ดังนี้

1) จากโครงสร้างการจัดสรรของสำนักงานสลากกินแบ่ง พบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีการจัดสรรสลากตามพื้นที่ ประกอบด้วย พื้นที่ส่วนกลาง หมายถึง พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครมีสลากจำหน่ายร้อยละ 61.8 ของจำนวนสลากทั้งหมด และพื้นที่ส่วนภูมิภาค หมายถึง พื้นที่นอกเขตกรุงเทพมหานครมีสลากจำหน่ายร้อยละ 38.2 ของจำนวนสลากทั้งหมด

อย่างไรก็ตามหากใช้เกณฑ์ถัวเฉลี่ยในช่วง 5 ปีหลังสุด สัดส่วนการกระจายสลากในส่วนกลางต่อส่วนภูมิภาคจะมีอัตราเฉลี่ยร้อยละ 60 : 40 ตามโครงสร้างนี้อาจเป็นไปได้ที่ว่า จะมีจำนวนสลากไม่น้อยกว่า 27.2 ล้านฉบับกระจายอยู่ในส่วนภูมิภาค คำถามสำคัญคือ ยี่ปี่วรายใหญ่สามารถรวบรวมสลากเหล่านี้ได้จำนวนมากน้อยขนาดไหนเพื่อที่จะรวบรวมมาขายในตลาดวังสะพุง ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้โดยยึดตามพื้นที่เป็นหลักจะแยกออกเป็นสามกรณีเพื่อการวิเคราะห์ ดังนี้

กรณีแรก ถ้ายี่ปี่วรายใหญ่สามารถรวบรวมสลากเพื่อนำมาขายในตลาดวังสะพุงได้สูงถึงร้อยละ 80 ของสลากในส่วนภูมิภาคทั้งหมด จะมีจำนวนสลากเพื่อมาซื้อขายในตลาดวังสะพุงราว 21.75 ล้านฉบับ¹⁰⁷ คิดเป็นเงินมูลค่าประมาณ 1,740 ล้านบาทต่องวด ซึ่งกรณีนี้อาจจะสูงเกินจริง

กรณีที่สอง ถ้ายี่ปี่วรายใหญ่สามารถรวบรวมสลากเพื่อนำมาขายในตลาดวังสะพุงได้ร้อยละ 50 ของสลากในส่วนภูมิภาคทั้งหมด จะมีจำนวนสลากราว 13.6 ล้านฉบับ คิดเป็นเงินมูลค่าประมาณ 1,088 ล้านบาทต่องวด ซึ่งกรณีนี้อาจเป็นไปได้สูงที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากถ้ามีจำนวนสลากและมูลค่าต่ำกว่าไม่น่าจะมีอิทธิพลเพียงพอต่อการกำหนดทิศทางของสลากได้

กรณีที่สาม ถ้ายี่ปี่วรายใหญ่สามารถรวบรวมสลากเพื่อนำมาขายในตลาดวังสะพุงได้ร้อยละ 25 ของสลากในส่วนภูมิภาคทั้งหมด จะมีจำนวนสลากราว 6.8 ล้านฉบับ คิดเป็นเงินมูลค่าประมาณ 544 ล้านบาทต่องวด ซึ่งกรณีนี้อาจเป็นไปได้สูงที่จะเกิดขึ้น แต่มีประเด็นว่า จำนวนสลากจำนวนสลากและมูลค่าขนาดนี้ไม่น่าจะมีอิทธิพลมากพอต่อการกำหนดทิศทางของราคาสลากได้

ดังนั้นอาจเป็นไปได้ว่าสำหรับกรณีที่สองกับสาม เพราะเหตุผลที่ว่า ยี่ปี่วรายใหญ่เป็นผู้ชี้นำตลาดมีอิทธิพลเหนือตลาด ดังนั้นจะต้องมีจำนวนสลากอยู่ในมือไม่น้อยถึงจะสามารถกดดันตลาดได้

¹⁰⁷ คิดในราคาฉบับละ 80 บาท แต่สภาพความเป็นจริงแล้ว พบว่า ราคาสลากมีการซื้อขายกันถัวเฉลี่ยฉบับละ 85-90 บาท

2) จากข้อมูลคณะทำงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาสลากราคา พบว่า มีจำนวนสลากรกว่าร้อยละ 75 ของจำนวนสลากรทั้งหมดอยู่ในมือयीปวรายใหญ่ อีกร้อยละ 25 ของจำนวนสลากรทั้งหมดไปถึงมือผู้บริโภครโดยตรง ซึ่งในปัจจุบันสำนักงานสลากรินแบ่งรัฐบาลได้ออกสลากรจำหน่ายต่องวดจำนวน 68 ล้านฉบับ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงตั้งสมมติฐานไว้ตามสัดส่วนของสลากรที่อยู่ในความครอบครองของयीปวออกเป็นสามกรณีเพื่อการวิเคราะห์ ดังนี้

กรณีแรก ถ้าयीปวรายใหญ่สามารถรวบรวมสลากรเพื่อนำมาขายในตลาดวังสะพุงได้ทั้งหมด จะมีจำนวนสลากรเพื่อมาซื้อขายในตลาดวังสะพุงราว 51 ล้านฉบับ¹⁰⁸ คิดเป็นเงินมูลค่าประมาณ 4,080 ล้านบาทต่องวด ซึ่งกรณีนี้อาจจะสูงเกินจริง

กรณีที่สอง ถ้าयीปวรายใหญ่สามารถรวบรวมสลากรเพื่อนำมาขายในตลาดวังสะพุงได้ร้อยละ 50 ของจำนวนสลากรที่यीปวครอบครองอยู่ จะมีจำนวนสลากรมาขายในตลาดวังสะพุงราว 25.5 ล้านฉบับ คิดเป็นเงินมูลค่าประมาณ 2,040 ล้านบาทต่องวด ซึ่งกรณีนี้อาจเป็นไปได้สูงที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากถ้ามีจำนวนสลากรและมูลค่าต่ำกว่านี้ผู้วิจัยเห็นว่า จะมีอิทธิพลไม่เพียงพอต่อการกำหนดทิศทางตลาดของสลากรได้

กรณีที่สาม ถ้าयीปวรายใหญ่สามารถรวบรวมสลากรเพื่อนำมาขายในตลาดวังสะพุงได้ร้อยละ 30 ของจำนวนสลากรที่यीปวครอบครองอยู่ จะมีจำนวนสลากรมาขายในตลาดวังสะพุงราว 25.5 ล้านฉบับ คิดเป็นเงินมูลค่าประมาณ 1,530 ล้านบาทต่องวด ซึ่งกรณีนี้อาจเป็นไปได้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าจำนวนสลากรดังกล่าวมีจำนวนที่น้อยเกินกว่าที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางของตลาดสลากรได้

ดังนั้น ผู้วิจัยประมาณการว่า จะมีจำนวนสลากรในตลาดวังสะพุงประมาณ 13.6-25.5 ล้านฉบับต่องวด และมีมูลค่าของสลากรคิด ณ ราคาตามกำหนด 80 บาทต่อฉบับจะมีมูลค่าประมาณ 1,088-2,040 ล้านบาทต่องวดหรือเป็นเงินต่อปีประมาณ 26,112-48,960 ล้านบาทหมุนเวียนอยู่ในตลาดค้าสลากรอำเภอวังสะพุงแห่งนี้

¹⁰⁸ คิดในราคาฉบับละ 80 บาท แต่สภาพความเป็นจริงแล้ว พบว่า ราคาสลากรมีการซื้อขายกันด้วยเฉลี่ยฉบับละ 85-90 บาท

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะ

4.1 การวิเคราะห์ปัญหา

1. **รูปแบบขององค์กร** สำนักสลากรีนแบ่งรัฐบาลเป็นผลมาจากการขยายบทบาทของรัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นทั้งผู้กำกับดูแล (Regulatory state) และดำเนินการเอง (Entrepreneur state) ในช่วงที่รัฐดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม เครื่องมือทางนโยบายแบบที่ทำวิสาหกิจให้เป็นของรัฐ (Nationalization) จึงเกิดขึ้นทั่วไป โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจ (State-owned enterprises) ทำให้โครงสร้างของสำนักงานสลากรีนแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานมีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชา ลดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Hierarchical organization) ตามลักษณะองค์กรในระบบราชการ ขณะที่การบริหารงานจะเป็นแบบแนวตั้ง (Vertical line) คือ การให้ความสำคัญจากเสียงจากผู้บังคับบัญชาจากบนสู่ล่าง (Top down) ซึ่งจะแตกต่างจากการจัดองค์กรแนวนอนหรือองค์กรแบบ Flat organization ที่ไม่เน้นสายการบังคับบัญชาจะมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากกว่า เช่น องค์กรอิสระ หรือองค์กรกึ่งราชการ เป็นต้น จากรูปแบบองค์กรของสำนักงานสลากรีน ทำให้กระบวนการการบริหารจัดการจึงขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการสำนักงานสลากรีนเป็นสำคัญภายใต้การควบคุมโดยคณะกรรมการสำนักงานสลากรีน

2. **การบริหารจัดการ** สำนักงานสลากรีนแบ่งรัฐบาลนั้น อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากรีนแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยแบ่งอำนาจการบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ การกำกับ บริหารงานภายใต้ การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากรีนแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี การควบคุมในการบริหารงานนั้น สำนักงานสลากรีนแบ่งรัฐบาลนอกจากอยู่ภายใต้ การกำกับด้านนโยบายของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ที่จะควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานฯ ซึ่งมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากรีนแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้ระบุให้มี "คณะกรรมการสลากรีนแบ่งรัฐบาล" มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการและวางนโยบายของสำนักงานสลากรีนแบ่งรัฐบาล รวมทั้ง การออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และการบริหาร ในการบริหารงานของสำนักงานสลากรีนแบ่งรัฐบาลนั้น คณะกรรมการสลากรีนแบ่งรัฐบาล จะพิจารณาแต่งตั้งผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ให้เป็นผู้บริหารของสำนักงานสลากรีนแบ่งรัฐบาล ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรี และภายใต้การ

ควบคุมของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517

จากความดังกล่าวนี้ จะเห็นว่ารูปแบบขององค์การการกำกับดูแลจะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีฯเองจะต้องรับผิดชอบต่อสภา (Ministerial responsibility) ในการกระทำของตนในฐานะที่เป็นรัฐมนตรี ส่วนการควบคุมการบริหารจะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสลากฯ ซึ่งคณะกรรมการสลากฯจะต้องรับผิดชอบ (Accountability) ขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะที่ผู้อำนวยการสำนักงานสลากมีหน้าที่บริหารสำนักงานตามนโยบายของคณะกรรมการสำนักงานฯ ดังนั้นในส่วนของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการองค์การนี้ แต่เมื่อพิจารณาที่มาของคณะกรรมการสลากฯ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการและผู้ทีคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ จากองค์ประกอบดังกล่าวของคณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย ส่วนผู้ทีคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 3 คน นั้น เป็นโควตาของฝ่ายการเมืองที่จะสรรหาบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาเป็นกรรมการ โครงสร้างทางด้านกรรมการบริหารเป็นส่วนที่สำคัญในการกำหนดทิศทางขององค์การ เพราะการบริหารงานเกือบทั้งหมดจะมาสิ้นสุดที่คณะกรรมการบริหาร เนื่องจากผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่งอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามก็ดีลักษณะองค์การเช่นนี้มักจะถูกโยกย้ายการเมือง องค์การเป็นรัฐวิสาหกิจจึงถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารสูงสุดขาดความเป็นอิสระในการทำงาน ซึ่งจุดนี้เป็นเรื่องสำคัญมากภายใต้โครงสร้างระบบการเมืองที่เน้นถึงผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองเป็นหลัก เพราะถ้าได้นักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมากำกับดูแลดี ก็จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดี แต่ถ้าได้นักการเมืองที่ไม่ดีเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมากำกับดูแล ก็จะทำให้การบริหารงานไม่ดีตามไปด้วย ดังนั้นภายใต้บริบทของการเมืองแบบปัจจุบันนี้ทำให้ความมั่นใจในแง่ความเป็นอิสระในการบริหารของคณะกรรมการสำนักงานสลากฯจึงลดน้อยลงในสายตาของสังคม ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการออกแบบโครงสร้างองค์การในระดับบนไม่อาจจะปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ ซึ่งสังเกตได้จากองค์ประกอบ (Composition) ของคณะกรรมการสำนักงานสลากฯ ที่กล่าวมาแล้ว เป็นระบบที่ไม่สามารถสร้างระบบดุลกับอำนาจทางการเมืองได้เลย นอกจากนั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการสลากฯ ยังไม่อาจจะสร้างวัฒนธรรมแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and balances) ระหว่างคณะกรรมการสลากฯด้วยกันเองได้ ดังนั้นสำนักงานสลากฯ จึงถูกมองจากสังคมว่าเป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพลไป

3. ผลผลิตและราคา สำนักงานสลากกินแบ่งฯ มีผลิตภัณฑ์ 3 ประเภท ได้แก่ สลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผลิตภัณฑ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 สลากบำรุงการกุศล เป็นผลิตภัณฑ์ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เป็นผลิตภัณฑ์ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และใช้ระเบียบสำนักงานสลากฯ ว่าด้วยกองทุนเงินรางวัลสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ซึ่งสลากประเภทหลังนี้ได้ยกเลิกการออกสลากไปแล้ว ซึ่งปัจจุบันได้ออกสลากจำหน่ายต่องวดจำนวน 68 ล้านฉบับ (68 ล้านชุดๆละ 1 ล้านฉบับจะเป็นตัวเลขเหมือนกันทุกชุด) โดยแยกเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล 50 ล้านฉบับ และสลากบำรุงการกุศลอีก 18 ล้านฉบับ

สำหรับปริมาณสลากกินแบ่งรัฐบาลนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2507 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน นั้นมีจำนวนสลากได้เพิ่มขึ้นตามพัฒนาการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศดังนี้

ก่อนมีพ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลออกจำหน่ายจำนวน 2-5 ล้านฉบับต่องวด ในรอบหนึ่งเดือนจะมีการออกสลาก 3-4 ครั้งทำให้ปริมาณสลากออกมาจำหน่ายเฉลี่ยประมาณ 8-15 ล้านฉบับต่อเดือน ในขณะที่สลากมีราคาฉบับละ 10 บาท

หลังจากใช้พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 สำนักงานสลากฯได้มีการจัดพิมพ์สลากออกมาจำหน่ายเพิ่มขึ้นซ้ำๆ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2519 ได้มีการปรับการออกสลากเป็น 2 ครั้งต่อเดือน ซึ่งนับจากนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันการออกสลากจะมีเพียง 2 ครั้งต่อเดือนเท่านั้น ส่วนราคาสลากยังอยู่ในระดับคงที่ไปจนถึงปี พ.ศ.2530 จึงได้เริ่มปรับราคาขึ้นเป็น 20 บาทสำหรับสลากชุด ค ง จ ฉ ส่วนสลากชุด ก ข ย ัง 10 บาทเท่าเดิม ส่วนปริมาณสลากนั้นจนถึงกลางปี พ.ศ.2530 มีการจัดพิมพ์สลากเพิ่มเป็น 28 ล้านฉบับต่องวดหรือประมาณ 56 ล้านฉบับต่อเดือน หลังจากนั้นราคาสลากทุกชุดมีราคาเดียวกัน คือ 20 บาทต่อฉบับ และมีการปรับราคาขึ้นเป็น 40 บาทต่อฉบับนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2538 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามในแง่ของปริมาณสลากที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นนั้น เนื่องจากวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2549 คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีมติเห็นชอบให้เปลี่ยนสลากพิเศษโครงการหารายได้เพื่อการกุศลจำนวน 16 ล้านฉบับต่องวดมาเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งหากรวมกับจำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาลของเดิมที่มีอยู่แล้วในตลาด 30 ล้านฉบับต่องวดก็จะทำให้มีสลากกินแบ่งรัฐบาลออกสู่ตลาดเป็นงวดละ 46 ล้านฉบับหรือ 92 ล้านฉบับต่อเดือน และต่อมาในปี พ.ศ. 2553 คณะกรรมการสลากได้มีมติให้จัดพิมพ์สลากเพิ่มอีกจำนวน 4 ล้านฉบับต่องวด เพื่อแก้ปัญหาการขายสลากเกินราคา ทำให้ปัจจุบันนี้มีสลากกินแบ่งรัฐบาลในตลาดต่องวด (ทุกๆ 15 วัน) มีจำนวน 50 ล้านฉบับหรือต่อเดือน 100 ล้านฉบับ แต่ผลลัพธ์ของมาตรการนี้ยังคงไม่สามารถทำให้

ราคาสลากกลับมาอยู่ในระดับราคาควบคุมได้ ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาแบบนี้เป็นวิธีการที่เคยใช้มาก่อนแล้ว ซึ่งก็ยังไม่ได้ผลอยู่ดีสำหรับการใช้มาตรการนี้

4. การจัดสรรสลาก ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 11 ว่าด้วยที่มาของคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน คณะกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานประมาศ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการและผู้ทีคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ และในมาตรา 13 (7) ให้คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ กำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล นอกจากนี้ตามมาตรา 36 ยังระบุด้วยว่า การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการออกสลากกินแบ่งโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นผลให้หนี้ที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็นหนี้ที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่า การออกสลากกินแบ่งที่ได้รับอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใดๆ ตามกฎหมายนั้น

สำหรับวิธีจัดสรรสลากในปัจจุบัน คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมานั้นเป็นช่วงที่มีความต้องการสลากสูง และยังเป็นช่วงที่ราคาสลากปรับราคาจากฉบับละ 20 บาทเป็น 40 บาท สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อจำหน่ายขาดให้กับผู้จำหน่ายสลาก ประกอบด้วย พื้นที่ส่วนกลาง หมายถึง พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครมีสลากจำหน่ายร้อยละ 61.8 ของจำนวนสลากทั้งหมด และพื้นที่ส่วนภูมิภาค หมายถึง พื้นที่นอกเขตกรุงเทพมหานครมีสลากจำหน่ายร้อยละ 38.2 ของจำนวนสลากทั้งหมด รูปแบบการจัดสรรพื้นที่ใน ส่วนกลาง มีการจัดสรรดังนี้

1. ผู้แทนจำหน่ายสลาก เป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการจัดสรรก่อนมีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นผู้มีอุปการคุณทำประโยชน์เพื่อสังคมร่วมกับสำนักงานสลากฯ มาโดยตลอด รวมทั้งผู้ที่ยื่นความจำนงเป็นผู้แทนจำหน่ายสลาก ซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้แทนจำหน่ายเมื่อพ.ศ.2517 ถือสัญชาติมีอายุสัญญา 2 ปี มีหนังสือค้ำประกันธนาคารหรือพันธบัตรธนาคารในวงเงิน 5,000 บาทเป็นหลักประกันสัญญาซึ่งโควตาสลากนี้สามารถโอนเป็นกรรมสิทธิ์แก่ทายาทได้ แม้ว่าปัจจุบันสัญญาดังกล่าวได้มีการยกเลิกแล้ว แต่ยังคงถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และอนุโลมจ่ายสลากตามจำนวนเดิม ผู้แทนจำหน่ายสลากได้รับการจัดสรรสลากจำนวนงวดละ 4-74 เล่มและได้รับส่วนลดร้อยละ 7 จากสำนักงานสลากฯ ผู้แทนจำหน่ายประเภทนี้สามารถจำหน่ายสลากให้ผู้ค้าช่วงได้ โดยให้ส่วนลดแก่ผู้ค้าช่วงไม่น้อยกว่าร้อยละ 4.5 ของราคา

2.ผู้แทนจำหน่ายสลากรายย่อย เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่สำนักงานฯ กำหนดในการเป็นผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยตนเอง โดยทำข้อตกลงกับสำนักงานมีอายุข้อตกลง 12 เดือน และสามารถต่อข้อตกลงใหม่ได้ แม้ว่าปัจจุบันข้อตกลงได้มีการยกเลิกแล้ว แต่ยังคงอนุโลมจ่ายสลากให้ตามจำนวนเดิมคือ 5 เล่ม ได้รับส่วนลดร้อยละ 7 ของราคาสลาก

3.องค์กรการกุศลต่างๆ ประกอบด้วยสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และองค์กร มูลนิธิเพื่อการสาธารณกุศลต่างๆ ดังนี้

-**สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์** ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ เพื่อไปจัดสรรแก่ผู้พิการและผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่คนเหล่านั้นให้สามารถดำเนินชีวิตได้ โดยสำนักงานสลากฯ ได้ให้ส่วนลดร้อยละ 9 แก่สภาสังคมสงเคราะห์ฯ และสภาสังคมสงเคราะห์ฯ นำไปจัดสรรให้แก่สมาชิกของสภาสังคมสงเคราะห์ร้อยละ 7 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 2 นั้นจะเป็นของสภาสังคมสงเคราะห์

-**องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึก** ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ เพื่อไปจัดสรรให้แก่ทหารผ่านศึกเป็นการช่วยเหลือด้านอาชีพและรายได้แก่ทหารผ่านศึกโดยสำนักงานสลากฯ ได้ให้ส่วนลดร้อยละ 9 แก่องค์กรทหารผ่านศึกฯ และองค์กรทหารผ่านศึกฯ นำไปจัดสรรให้แก่ทหารผ่านศึกร้อยละ 7 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 2 นั้นจะเป็นขององค์กรทหารผ่านศึกฯ

-**องค์กร และมูลนิธิเพื่อการสาธารณกุศลต่างๆ** องค์กรและมูลนิธิเหล่านี้ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากฯ โดยได้รับส่วนลดร้อยละ 9 แล้วองค์กรเหล่านั้นนำไปจัดสรรให้แก่สมาชิกโดยให้ส่วนลดร้อยละ 7 ที่เหลืออีกร้อยละ 2 นั้นจะเป็นรายได้เข้าองค์กรและมูลนิธิเหล่านั้น

ส่วนภูมิภาค มีการจัดสรรดังนี้

สำนักงานสลากฯ จัดสรรให้กับจังหวัดต่างๆ โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ตามจำนวนที่เหมาะสมของแต่ละจังหวัดเพื่อให้จังหวัดนำไปจัดสรรให้กับผู้แทนจำหน่ายและตัวแทนจำหน่ายรายย่อยซึ่งจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกโดยจังหวัดได้รับส่วนลดร้อยละ 2 ผู้แทนจำหน่ายและตัวแทนจำหน่ายรายย่อยได้รับส่วนลดร้อยละ 7 มีการจัดสรรดังนี้

-**ผู้แทนจำหน่ายสลาก** ได้รับการสลากรายละ 4-91 เล่มต่องวด

-**ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อย** ได้รับสลากรายละ 4 เล่มต่องวด

การจัดสรรสลากโดยวิธีดังกล่าว จะเกิดผลดีต่อระบบธุรกิจค้าสลาก หากผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรสลากไปแล้ว ดำเนินการขายสลากให้แก่ผู้บริโภคเสียเอง ปัญหาสลากเกินราคาก็จะไม่เกิดขึ้น ทำให้ราคาสลากก็มีเสถียรภาพ แต่ความจริงผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ไม่ได้ดำเนินการขายสลากเอง แต่ใช้วิธีการอื่น เช่น การแต่งตั้งตัวแทนขาย โดยแบ่งส่วนลดให้แก่ตัวแทนขาย ซึ่งตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานสลากฯ แล้วตัวแทนขายเหล่านั้นจะได้ส่วนลดถึงร้อยละ 7 ส่วนผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ จะได้รับ

ส่วนลดที่เหลือคือร้อยละ 2 จากระเบียบที่กำหนด แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาผู้วิจัยเห็นว่า มีสามประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ เหล่านั้น ได้ให้ส่วนลดในอัตราต่ำกว่าสำนักงานสลากฯ กำหนด ทำให้ตัวแทนขายมีปัญหาทางการเงิน และไม่สามารถหาสลากมาจำหน่ายได้ หรือหากหาสลากได้ก็จะซื้อมาในราคาแพง เมื่อนำสลากไปขายให้ผู้บริโภค จึงต้องขายสลากในราคาแพงกว่าราคาที่กำหนด

ประเด็นที่สอง ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ เหล่านั้นบางราย นำโควตาสลากที่ได้รับมาแล้วขายให้แก่กลุ่มยี่ปี่ว-นายหน้า อาจเกิดจากแรงจูงใจอย่างน้อยประการ คือ เหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic Coercions) ได้แก่ การให้ราคาสูงกว่าการขายให้กับตัวแทนขายของตน การมีความเสี่ยงน้อยกว่าเพราะได้เงินมาแล้วจากการทำสัญญาล่วงหน้า ซึ่งบางองค์กรหรือหน่วยงานมีสัญญาล่วงหน้าถึงสองปี และการบีบบังคับทางจิตใจ (Moral Coercions) ได้แก่ การทวงบุญคุณ การข่มขู่ และการใช้กำลังประสังคราย เป็นต้น

ประการที่สาม การจัดสรรสลากภายใต้อำนาจของคณะกรรมการสลากฯ นั้น เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาได้ เนื่องจาก คณะกรรมการสลากฯ มาจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Conflict of Interest) จากธุรกิจค้าสลากอยู่ด้วย เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการกลุ่มคนเหล่านี้มาจากหน่วยงานที่ตนมีตำแหน่งเป็นผู้บริหารและเป็นหน่วยงานที่ได้รับโควตาสลากอยู่ด้วย ดังนั้นจึงแทบเป็นไปได้เลยที่ตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของตนและหน่วยงานของตนก่อน เพราะฉะนั้นปัญหาความเป็นธรรมในการจัดสรรโควตาสลาก และปัญหาการขายสลากเกินราคาจึงดำรงอยู่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

5. ปัญหาสลากเกินราคา ปัญหาสลากเกินราคานี้ได้เกิดขึ้นมายาวนานต่อเนื่อง โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2507 เมื่อจังหวัด หน่วยราชการ และสถาบันต่างๆ ที่รับสลากไปจำหน่ายและได้ส่วนลดจากสำนักงานสลากร้อยละ 9 นั้น พบว่า ได้จัดสรรส่วนลดให้แก่ผู้แทนจำหน่ายหรือตัวแทนจำหน่ายน้อยกว่าข้อตกลงกับสำนักงานสลากฯ ทำให้เกิดการจำหน่ายสลากเกินราคา จนทำให้สำนักงานสลากฯเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรสลากใหม่หลากหลายวิธี ดังที่กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ รวมทั้งยังมีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการสลากฯหรือสำนักงานสลากฯ ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ ด้วยการเพิ่มปริมาณสลากเข้าสู่ตลาดเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน

นอกจากนี้จากการศึกษาปัญหาสลากเกินราคาที่ผ่านมาจำนวนมากมีข้อสรุปตรงว่า การจำหน่ายสลากเกินราคามีสาเหตุมาจาก “ผู้แทน/ตัวแทนจำหน่ายสลากซึ่งได้รับโควตาไปจากสำนักงานสลากฯ ไม่ได้จำหน่ายสลากเอง ส่วนใหญ่นำไปจำหน่ายต่อก่อให้เกิดระบบพ่อค้าคนกลาง ซึ่งระบบพ่อค้าคนกลางมีสาเหตุมาจากการที่ผู้แทน/ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อยได้รับการ

จัดสรรสลากไม่เพียงพอ เนื่องจากปริมาณสลากโดยรวมมีไม่เพียงพอ ซึ่งส่งผลให้ผู้ที่ได้รับโควตาไม่เพียงพอจำหน่ายต้องซื้อสลากจากพ่อค้าคนกลาง เมื่อนำสลากไปจำหน่ายยังผู้ซื้อแล้วจึงทำให้สลากมีราคาที่สูงกว่าราคาที่กำหนด

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพ.ศ.2517 มาตรา 39 จะได้ระบุโทษสำหรับผู้ค้าสลากเกินราคาไว้ว่า “หากผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ยังไม่ได้ออกวางวัดเกินราคาที่กำหนดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท” แต่ยังคงพบว่ามีปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ยังคงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงอยู่เช่นเดิม

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัญหาสลากขายเกินราคามีสาเหตุหลักๆ อยู่สองประเด็น คือ ประเด็นแรก เกิดจากโครงสร้างการกระจายสลากไปไม่ถึงทั่วถึง เนื่องจากการจัดสรรสลากมีลักษณะกระจุกตัวมากเกินไป ทำให้เกิดการผูกขาดและปั่นราคาสลากทำได้ง่ายเพราะขาดกลไกถ่วงดุลจากผู้ค้าสลากรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงสลากได้โดยตรง แม้ว่าจะเข้าถึงได้แต่ยังคงมีส่วนที่ค่อนข้างน้อย ทำให้กลไกการกระจายสลากไปถึงผู้บริโภคมีลำดับขั้นตอนที่มากเกินไป เพราะทุกๆ ขั้นตอนที่สลากผ่านได้เกิดต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) ขึ้นตามไปด้วยจนไปถึงมือผู้บริโภคคนสุดท้าย (End Consumer) และประเด็นที่สอง ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรโควตาไม่ได้ดำเนินการขายสลากเอง แต่นำไปขายให้ยี่ปั้วหรือพ่อค้าคนกลางเพื่อจะได้ราคาสูงและลดความเสี่ยงในการขายสลากไม่หมด ทำให้ตัวแทนขายหรือผู้ค้ารายย่อยต้องไปซื้อสลากกับพ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้วไปจำหน่ายในราคาสูง

4.2 ข้อเสนอแนะ

ธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาลถือเป็นการพนันประเภทหนึ่ง เป็นการพนันที่ถูกกฎหมายเพียงชนิดเดียวในประเทศไทยที่รัฐบาลอนุญาตให้เล่น ขณะที่การพนันประเภทอื่นถือเป็นกิจกรรมผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญ ถ้าพิจารณาในแง่อุปสงค์ของผู้เล่นแล้วพบว่า มีคนต้องการเล่นหรือซื้อสลากสูงมาก ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลได้ออกสลากพิเศษเลขท้าย 2 และ 3 ตัวระหว่างปี พ.ศ. 2546-2549 พบว่ามีอุปสงค์ต่อสลากประเภทนี้สูงมาก ซึ่งสะท้อนได้อย่างหนึ่งว่า สลากประเภทนี้ผู้ซื้อสามารถซื้อได้ไม่จำกัดจำนวน ทำให้สลากประเภทนี้เติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่อุปทานประเภทการพนันและผลิตภัณฑ์การพนันในประเทศมีอย่างจำกัด และมีเพียงรัฐเท่านั้นผู้ผูกขาดธุรกิจการพนันเพียงรายเดียว ปัญหาที่คือ รัฐจะจัดการอย่างไรในสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน รัฐจะมีแนวทางกำกับดูแลและควบคุมอย่างไรให้ธุรกิจการพนันอยู่ในระดับที่เหมาะสมทั้งในแง่อุปสงค์และอุปทานได้ สำหรับข้อเสนอแนะของผู้วิจัยมีดังนี้

สำนักงานสลาก

1. ควรพิจารณาปรับปรุงที่มาของคณะกรรมการสลากฯ ใหม่ เนื่องจากส่วนประกอบตามโครงสร้างของคณะกรรมการสลากฯ เดิม เป็นตัวแทนมาจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดสรรโควตาสลากและการจัดจำหน่าย หากยังคงคณะกรรมการสลากฯ ตามโครงสร้างเดิมไว้ ปัญหาการกระจายสลากและปัญหาการขายสลากเกินราคาก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไป

2. ควรพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรรายได้เพื่อบำรุงการกุศลและช่วยเหลือสังคมให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใสตรวจสอบได้ ประกอบด้วยบุคคลที่น่าเชื่อถือจากหลากหลายสาขาอาชีพ

3. ควรพิจารณาปรับปรุงองค์การในการบริหารจัดการที่ให้ประสิทธิภาพและเกิดการประหยัดซึ่งขนาด นั้นอาจหมายถึงส่วนงานไหนที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีทักษะไม่เพียงพอแต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูง ซึ่งประเมินแล้วไม่คุ้มทุน อาจจะพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมและประหยัดกว่า โดยอาจให้ภาคเอกชนที่มีทักษะและชำนาญกว่ามาดำเนินการแทนในรูปของสัญญาจ้างมีเกณฑ์กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ฝ่ายผลิต หรือ ฝ่ายการตลาดเพื่อเป็นการลดต้นทุนของหน่วยงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

แนวทางการแก้ไขปัญหการจัดสรรสลากและปัญหาสลากเกินราคา

1. พิจารณายกเลิกระบบการจัดสรรโควตาแบบเดิม แล้วให้ภาคเอกชนที่มีความชำนาญในการจัดจำหน่ายกว่ามาดำเนินการแทนในรูปของสัญญาจ้าง มีการกำหนดระยะเวลา และเกณฑ์ประเมินผลงานที่ชัดเจน โดยพิจารณาจากผลประโยชน์ที่เสนอให้แก่รัฐ และแนวทางการจัดจำหน่ายเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา

2. ยังคงระบบการจัดสรรโควตาแบบเดิมไว้ ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรสลากไปแล้ว จะต้องดำเนินการขายสลากให้แก่ผู้บริโภคเอง หากไม่สามารถดำเนินการได้ เมื่อตั้งตัวแทนขายแทนเป็นเครือข่ายในการขาย ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ เหล่านั้น จะต้องตรวจสอบดูแล ตัวแทนขายแทนของตนเพื่อไม่ให้ขายสลากเกินราคา หากมีการขายสลากเกินราคาจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมายและระเบียบของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างจริงจัง ทั้งผู้รับโควตาและตัวแทนขาย

3. การจัดสรรสลากให้ผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงเพิ่มขึ้น นอกจากจะจัดสรรสลากเพิ่มให้แกผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงแล้ว ควรเพิ่มจำนวนผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงกระจายไปทุกภูมิภาค เพื่อให้เป็นเครือข่ายในการกระจายสลาก เพื่อป้องกันการกระจุกตัวและการผูกขาดสลากของผู้ค้ารายใหญ่

4.เมื่อพิจารณาจากอุปสงค์ของสลากประเภทต่างๆ การออกสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการที่จะรักษาเสถียรภาพของราคาสลากไว้ เพราะสลากประเภทนี้ นอกจากจะสามารถดึงผู้เล่นห่วยได้คืนได้จำนวนไม่น้อยให้ขึ้นมาอยู่ในระบบได้แล้ว และยังสามารถจัดกลุ่มผู้มีอิทธิพลให้ออกไปจากตลาดได้บางส่วนด้วย นอกจากนี้ยังสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ซื้อได้อย่างไม่จำกัดจำนวนอีกด้วย ส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากประเภทนี้ คณะกรรมการจัดสรรรายได้ฯ จะทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรรายได้เพื่อบำรุงการกุศลและช่วยเหลือสังคมให้เกิดความเป็นธรรมต่อไป

บรรณานุกรม

- การระดมความคิดเห็นร่วมกันระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับกลุ่มนักวิชาการ
ที่ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553.
- คณะทำงานแก้ไขปัญหาสลากกินราคาตามนโยบายประชากิจวัฒน์ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์
เวชชาชีวะ ดำเนินการณ ศูนย์ประชุมราชการแจ้งวัฒนะ ระหว่างวันที่ 13 -26 ธันวาคม
พ.ศ.2553
- งบการเงิน สหกรณ์การเกษตรวังสะพุง จังหวัดเลย ในปี พ.ศ.2552-2553
- นวน้อย ตรีรัตน์และณัฐภรณ์ เลี่ยมจรตกุล (2552).*ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ :*
กรณีศึกษาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ในโครงการธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ :
กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย โดยไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์และคณะ สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย
- ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับวันที่ 27/2539 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2539
ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวน้อย ตรีรัตน์ (2543).*หวย ช่อง บ่อน และยาบ้า :*
เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัยและศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478
- พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517
- มติคณะรัฐมนตรี ในโครงการหารายได้เพื่อการสาธารณประโยชน์โดยการออกสลากพิเศษ
ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง : กระทรวงการคลัง, ลงมติ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2544
- รายงานประจำปี 2548 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- รายงานประจำปี 2550 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- รายงานประจำปี 2551 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- ร่างแนวทางการปฏิรูปสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยสมาชิกวุฒิสภามณฑลเชียร บุญตันพ.ศ. 2553.
- วิมลลักษณ์ บุญยิ่งยงสถิต (2548).*แนวทางในการแปรรูปสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.*
สถาบันพระปกเกล้า
- วิไลพร อาจมนตรี,2549. *ผลกระทบของการแบ่งสีแบ่งเขตในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล :*
ศึกษากรณีลูกค้ารายย่อยจากอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
มหาวิทยาลัยบูรพา
- ศูนย์วิจัยธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ร่วมกับฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
และศูนย์วิจัยเอแบค มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (2550). *โครงการสำรวจความคิดเห็นและ*

พฤติกรรมของประชาชนเกี่ยวกับการพนันในสังคมไทยในปี 2550.คณะกรรมการ
วิสามัญศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว (สลากกินรวบ).
สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย

สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (2547). รายงานฉบับสมบูรณ์
: โครงการวิจัยศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหาการขายสลากกินแบ่ง
รัฐบาลเกินราคาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง “โครงการวิจัยข้อมูลทางการตลาดสลาก
กินแบ่งรัฐบาล: ระยะที่สอง” เสนอสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. 2552

สนทนากลุ่ม และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ค้าสลากรายย่อย อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย
ระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 2554

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สินแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23
วันอังคารที่ 23 กุมภาพันธ์ 2553

สุริย์ กาญจนวงศ์และคณะ (2553). โครงการสำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จำหน่าย
ในท้องตลาด. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

สังคีต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ ยงยุทธ ไชยพงศ์ และคณะ (2546). เศรษฐกิจการพนัน
ทางเลือกเชิงนโยบาย. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2548). ตำรวจ ผู้มีอิทธิพล และเศรษฐกิจมืด. สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน:
กรุงเทพฯ

สัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล วันที่ 14 ธันวาคม 2553
สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2537). การแก้ไขปัญหาการขายสลากกินแบ่ง
รัฐบาลเกินราคา. เสนอสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน “รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานสลากกิน
แบ่งรัฐบาล” สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน ระหว่างปี 2547-2552

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใน www.Sepo.go.th/uploads/goes/total-finance/7.
เข้าถึงข้อมูลวันที่ 11 มกราคม 2554

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปี 2552

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ใน www.GLO.or.th. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 11 มกราคม 2554

สำนักงานสลากกินแบ่ง ปี 2551

สัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรนิติบุคคลได้รับการจัดสรร โควตาสลากเจ้าหนึ่ง เมื่อวันที่ 11
มีนาคม 2554

สัมภาษณ์ครูใหญ่โรงเรียนแห่งหนึ่งในเขตอำเภอวังสะพุง วันที่ 4 มีนาคม 2554

สัมภาษณ์คุณสมศักดิ์ จักรนาราย ผู้จัดการสหกรณ์การเกษตรอำเภอวังสะพุง จำกัด

วันที่ 10 มีนาคม 2554

สัมภาษณ์ผู้ค้าสลากอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 2554

เสาวนีย์ ไทยรุ่งเรืองและคณะ (2549). *หอยใต้ดิน – หอยบนดิน : พฤติกรรมการบริโภคของคนไทย*.

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2553

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา วันชัย มีชาติ จุฬณี เทียนไทย และรัตพงษ์ สอนสุภาพ (2554). *บทเรียนและ*

ข้อเสนอแนะทางองค์การอิสระในการอภิบาลระบบสุขภาพไทย. คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย

เอกสารประกอบการชี้แจงโครงการออกสลากบำรุงการกุศลงวดพิเศษ สำนักงานสลากกินแบ่ง

รัฐบาล วันที่ 13 ธันวาคม 2553

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพ.ศ. ๒๕๑๗

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๗

เป็นปีที่ ๒๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่าโดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และหมายความรวมถึงผู้อำนวยการด้วย

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล

(๒) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

(๓) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา ๖ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๗ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร

มาตรา ๘ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำหรับทรัพย์สินที่โอนตามวรรคหนึ่ง ที่เป็นเงินให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกันไว้สำหรับใช้จ่ายเท่าที่มีพันธกรณี ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๙ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง การจัดซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง และการดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สินและการเรียกร้องสิทธิอื่นๆ ด้วย

หมวด ๒

การกำกับ การควบคุม และการบริหาร

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับ โดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเพื่อประโยชน์ในการนี้ จะสั่งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานยื่น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการ

มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน กรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการ และผู้ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีจำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ

ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

คณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลอื่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการก็ได้

มาตรา ๑๒ ประธานกรรมการ และกรรมการ ย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่
คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ และวางนโยบาย
ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) การออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
- (๒) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุม
- (๓) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน
- (๔) การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน การให้สวัสดิการ และการสงเคราะห์
พนักงานและลูกจ้าง

(๕) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน
การออกจากตำแหน่ง วินัย และการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการให้สิทธิแก่พนักงาน
และลูกจ้างอุทธรณ์การลงโทษได้ด้วย

(๖) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินประเภทค่าพาหนะ ค่าเบี้ย
เลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา และการจ่ายเงินประเภทอื่นๆ

(๗) การกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกิน
แบ่งรัฐบาล

(๘) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการซื้อและการจ้าง

(๙) การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปี

(๑๐) การออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินบำเหน็จ การจ่ายเงินสวัสดิการและการ
จ่ายเงินสงเคราะห์แก่พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จพนักงานและ
ลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ และกองทุนสงเคราะห์

มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้อำนวยการและกำหนดอัตราเงินเดือนของ
ผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เป็นผู้ดำเนินการ

(๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่กระทำกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ว่า
โดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๒) เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของทางราชการ ไม่ว่าจะบริหารราชการ
บริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือลูกจ้าง
ของรัฐวิสาหกิจอื่น

(๓) เป็นผู้มีตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติ
บัญญัติหรือทางบริหารท้องถิ่น

(๔) เป็นผู้ไม่อาจทำงานเต็มเวลาให้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

(๕) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๖) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๗) เป็นผู้มีอายุเกินกว่าหกสิบปี

มาตรา ๑๖ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ หรือ

(๔) คณะกรรมการให้ออกด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๑๗ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และมีอำนาจบังคับบัญชา พนักงานและลูกจ้าง

มาตรา ๑๘ ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือนพนักงานและลูกจ้าง หรือลงโทษพนักงานและลูกจ้างทางวินัย ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่ง แต่ถ้าพนักงานและลูกจ้างที่วานั้นมีตำแหน่งตั้งแต่ชั้นหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๒) กำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้าง ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบและข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา ๑๙ ในส่วนกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจกระทำแทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำแทนตนเองเฉพาะในกิจการใดก็ได้

การมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำแทนตามวรรคหนึ่ง ถ้าบุคคลนั้นมีใช้พนักงาน ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา ๒๐ เมื่อผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อตำแหน่งผู้อำนวยการว่างลงและยังมีได้แต่งตั้งผู้อำนวยการให้คณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นผู้ทำการแทนผู้อำนวยการ หรือรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ผู้ทำการแทนผู้อำนวยการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับผู้อำนวยการ เว้นแต่อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการในฐานะกรรมการ

มาตรา ๒๑ ประธานกรรมการ กรรมการ พนักงานและลูกจ้าง อาจได้รับโบนัสตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๓

การเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ

มาตรา ๒๒ เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้จัดสรรดังนี้

- (๑) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล
- (๒) ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบแปดเป็นรายได้แผ่นดิน
- (๓) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบสองเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่าย

ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

มาตรา ๒๓ เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับไว้้นอกจากเงินที่ได้รับตามมาตรา ๒๒ ให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

มาตรา ๒๔ ดอกผลที่เกิดจากเงินตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒)ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ส่วนดอกผลที่เกิดจากเงินตามมาตรา ๒๒ (๓) ให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

มาตรา ๒๕ ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตามมาตรา ๒๒ (๓) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๒๖ เงินที่จัดสรรไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลตามมาตรา ๒๒ (๑) ถ้าผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลไม่มาขอรับเงินรางวัลภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๓๗ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๒๗ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตามมาตรา ๒๒ (๓) มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ในปีหนึ่งๆ หากมีเหลือ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกันไว้เป็นเงินสำรองได้ไม่เกินร้อยละห้าสิบ ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

เมื่อใดรัฐมนตรีเห็นว่าเงินที่กันไว้เป็นเงินสำรองตามวรรคหนึ่งมีจำนวนสูงเกินสมควรหรือเกินความจำเป็น รัฐมนตรีโดยลำพังหรือโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ลดจำนวนเงินสำรองนั้นลงให้คงเหลือเท่าที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ในกรณีดังว่านี้ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินที่สูงไปกว่าจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๒๘ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๒๙ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดทำงบประมาณประจำปี โดยจำแนกเงินที่จะได้รับในปีหนึ่งๆ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ ให้แยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ งบลงทุนนั้นให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๓๐ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสม มีการลงรายการรับและจ่ายเงินทรัพย์สินและหนี้สินที่แสดงกิจการที่เป็นอยู่ตามจริงและตามที่ควรตามประเภทของเงินนั้นๆ พร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการดังกล่าว และให้มีการตรวจสอบภายในเป็นประจำ

มาตรา ๓๑ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำงบดุลและบัญชีรายรับรายจ่าย ส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา ๓๓ ผู้สอบบัญชีมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามประธานกรรมการ กรรมการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา ๓๔ ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานผลการตรวจสอบบัญชีและการเงินเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อคณะกรรมการเสนอต่อรัฐมนตรี

มาตรา ๓๕ การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้

ในกรณีที่ได้รับเงินช่วยราชการจากตัวแทนจำหน่าย ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

หมวด ๔

หนี้ และอายุความ

มาตรา ๓๖ ให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการออกสลากกินแบ่งโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นผลให้หนี้ที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็นหนี้ที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวนั้นเป็นการออกสลากกินแบ่งที่ได้รับใบอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใดๆ ตามกฎหมายนั้น

มาตรา ๓๗ สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้อันเกิดจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีกำหนดอายุความสองปี

หมวด ๕

การสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้าง

มาตรา ๓๘ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดให้มีกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์อื่นเพื่อให้สวัสดิการแก่พนักงานและลูกจ้างในการพ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์

การจัดให้มีกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์อื่นตามวรรคหนึ่ง หลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง การออกเงินสมทบ การจำแนกประเภทของผู้ได้รับการสงเคราะห์ การจ่ายเงินสวัสดิการ และการจ่ายเงินสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุน ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

หมวด ๖

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๙ ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๐ บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ให้คงใช้บังคับกับพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สัญญา ธรรมศักดิ์

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก 2

แนวทางการปฏิรูปสลากกินแบ่งรัฐบาล โดย
สมาชิกรัฐสภา มณฑลพิษณุโลก วันที่ 15 มิถุนายน 2553

ที่	ประเด็น	ปัญหา/สภาพการณ์ปัจจุบัน	แนวทางการปรับปรุง
1	ปรัชญา/นโยบาย	สลากฯเป็นกลไกหาเงินเข้ารัฐจากผู้ที่ตัดใจจากการพนันยังไม่ได้ โดยรัฐต้องการรายได้ที่แน่นอน คงที่ รวดเร็วและปราศจากความเลื่อมใส รวมทั้งรัฐเองต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่พนันกับประชาชน	สลากฯเพื่อการพัฒนาสังคม และปราบปรามการเล่นการพนันนอกระบบ เช่น หวยใต้ดิน เป็นต้น พร้อมทั้งพัฒนาระบบบริหารจัดการให้รัฐและผู้ค้ารายย่อยมีความเสี่ยงต่อการจำหน่ายสลากฯไม่หมดน้อยที่สุด
2	โครงสร้าง	สนง.สลากฯ เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเพราะได้รับโควต้าสลากฯด้วย	จัดตั้งองค์การสลากฯเพื่อการพัฒนาสังคม โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนจากทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมมากที่สุด
3	การจัดสรร	ระบบโควตาและการขายขาด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการรับความเสี่ยงจากขายสลากฯไม่หมด รวมไปถึงการคอร์รัปชันตั้งแต่ต้นทางระบบและผู้ที่ได้รับโควต้าไปจนถึงพ่อค้าคนกลาง - ปัจจุบันจัดสรรให้แก่ คนพิการรายละไม่เกิน 20 เล่ม นิติบุคคล รายละไม่เกิน 500 เล่ม(จำนวน 60-70 บริษัท) ส่วนราชการและบุคคลทั่วไป	จัดสรรสลากฯให้คนด้อยโอกาส ยากจน และมีทางเลือกน้อยก่อน เช่น คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ไม่มีงานทำ เป็นต้น โดยจัดสรรอย่างเป็นธรรม ทั้งถึงโปร่งใส และลดความเสี่ยงในการขาดทุนมากที่สุด เพราะอาชีพที่ไม่สร้างมูลค่าเพิ่ม ให้กับสังคม ไม่ควรเอาไปให้คนรวยหรือคนที่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่น - มีสถานที่จัดสรรสลากฯกระจายในทุกจังหวัดทั่วประเทศเพื่อลดต้นทุนของผู้ค้าสลากฯรายย่อยที่ต้องเดินทางมารับสลากฯ
4	การจัดจำหน่าย	ผู้ค้าสลากฯรายย่อยจำหน่ายสลากฯใบ ซึ่งมีเลขหกหลักที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงและตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ตรงจุด	ผู้ซื้อสลากฯสามารถเลือกซื้อเลขได้เอง ทำให้ผู้ค้าสลากฯมีโอกาสสลากฯเหลือขายน้อยที่สุด จึงไม่ต้องแบกรับความเสี่ยง แต่ต้องมีหลักเกณฑ์ต่างๆเพื่อไม่ให้เป็นการมอมเมาประชาชน เช่น กำหนดอายุผู้ซื้อ จำนวนสลากฯ สถานที่จำหน่าย โดยอาจมีทางเลือกในการจัดจำหน่ายดังนี้ 1. ขายสลากฯใบเหมือนเดิม แต่ในกรณี

ที่	ประเด็น	ปัญหา/สภาพการณ์ปัจจุบัน	แนวทางการปรับปรุง
			<p>ผู้ค้าขายสลากฯ ไม่หมดสามารถคืนสลากฯ ได้เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 10%</p> <p>2. เดินขายสลากฯ แบบเลือกเขียนเลขเองได้</p> <p>3. รัฐรับผิดชอบดำเนินการกระจายให้อปท. จ้างคนพิการขายสลากฯ โดยคนพิการต้องมีรายได้ที่ยุติธรรมและเพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างเหมาะสม</p>
5	ผู้ค้าสลากฯ รายย่อย	ผู้ค้าสลากฯ รายย่อยต้องแบกรับความเสี่ยงจากการขายสลากฯ ไม่หมดและต้องพึ่งทุนนอกระบบ โดยปัจจุบันมีจำนวนผู้ค้าสลากฯ รายย่อยที่เป็นคนพิการ คนจน และผู้ด้อยโอกาส	<p>ดำเนินการบริหารจัดการสลากฯ ในรูปแบบ <i>ธุรกิจกิจสวัสดิการ</i> เพื่อการกระจายรายได้ เช่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ้างคนพิการขายสลากฯ โดยจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนตามอัตราส่วนจำนวนสลากฯ ที่จำหน่ายได้ <i>อย่างเป็นธรรม</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้ขึ้นทะเบียนผู้ค้าสลากฯ โดยผู้ค้าสลากฯ ต้องมีใบอนุญาตและต้องไม่เป็นผู้เกี่ยวข้องกับหวยใต้ดิน - จัดตั้ง "กองทุนสลากฯ เพื่อการพัฒนาสังคม" สำหรับจัดสรรรายได้ พร้อมทั้งรองรับหรือประกันความเสี่ยง
6	เงินรายได้	<p>นำเงินรายได้ส่งคลังร้อยละ 28 หรือปีละ 13,340 ล้านบาท ซึ่งเป็นการเอาเงินที่ได้จากคนจน ไปเฉลี่ยใช้กับคนรวย และนำเงินไปใช้แก้ปัญหาสังคมอย่างไม่ตรงจุดและไม่เพียงพอ</p> <p>- การจัดสรรงบประมาณกระแสหลักไม่เป็นธรรมต่อการพัฒนาสังคมอยู่แล้ว จึงไม่ควรเอาเงินไปเฉลี่ยใช้ในงบประมาณกระแสหลัก</p>	<p>จัดตั้ง "กองทุนสลากฯ เพื่อการพัฒนาสังคม" เพื่อนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากฯ ไปใช้ในการส่งเสริมและพัฒนาชีวิตผู้ด้อยโอกาส เช่น เด็กเยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุ เป็นต้น</p> <p>- ส่วนเรื่องผลกระทบต่อรัฐที่งบประมาณส่วนหนึ่งขาดหายไปควรแก้ไขโดยการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแทน เช่น ภาษีที่ดิน มรดก สถานบันเทิง เหล้า บุหรี่ เป็นต้น</p>
7	การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการ	อำนาจในการจับสลากฯ เกินราคาตามพรบ. สลากฯ มาตรา 39 มีแค่โทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท	บังคับใช้กฎหมายให้เข้มข้นมากขึ้น โดยระบุให้หวยใต้ดินอยู่ในบัญชี ก. ของพรบ. การพนัน เพื่อให้การควบคุมและ

ที่	ประเด็น	ปัญหา/สภาพการณ์ปัจจุบัน	แนวทางการปรับปรุง
	พินันนอกระบบ		ปราบปรามการกระทำผิดเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งกำหนดให้หน่วยใต้ดินอยู่ในความผิดมูลฐานของพรบ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อดำเนินการยึดทรัพย์ของผู้ค้าสลากฯ หน่วยใต้ดิน (กินรวบ)
8	ผลกระทบต่อสังคม	รัฐรับเงินรายได้เป็นกอบเป็นกำจากหยาดเหงื่อแรงงานของคนจน คนสิ้นไร้ไม้ตอก ซึ่งเป็นความไม่สมดุลในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด - สังคมไทยยังคงถูกมอมเมา หวังพึ่งสลากฯ เพราะความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ในขณะเดียวกันการจำหน่ายสลากฯ เป็นทางเลือกเพื่อการยังชีพทางเดียวของผู้ยากไร้เป็นจำนวนมากและเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทยที่ตัดไปเสียมิได้	- นำเงินรายได้ไปเยียวยาสังคม เช่น วรรณรงค์ ให้มีการลด ละ เลิก การพนัน ส่งเสริมการประกอบอาชีพที่สร้างผลผลิตและมูลค่าเพิ่มแก่สังคม - ต้องมีมาตรการควบคุมทางกฎหมายอย่างเข้มข้น และเข้มแข็ง
9	ผู้มีส่วนได้เสียกับสลากฯ	- การกระจายการจัดสรรสลากฯ เอื้อประโยชน์หลักให้นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจที่ร่ำรวย องค์กรภาคเอกชนที่มั่งคั่ง และพ่อค้าคนกลาง ในขณะที่ผู้ค้าสลากฯ ที่เป็นคนพิการ และผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ได้รับผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม และไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต - ส่วนแบ่งนักการเมืองและข้าราชการ น้อยลง - ยี่เป็ด กลุ่มทุนนอกระบบ โดยมีคนพิการ ผู้ค้า เป็นเพียงผู้ใช้แรงงานที่ได้รับประโยชน์เพียงน้อยนิด	- รัฐบาลหรือสำนักงานสลากฯ ต้องไม่จัดให้เงินจากการจัดสรรสลากฯ เป็นรายได้ประจำอีกต่อไป ยกเลิกการจัดสรรสลากฯ ให้ นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจที่ร่ำรวย องค์กรภาคเอกชนที่มั่งคั่ง พ่อค้าคนกลาง และผู้ไม่อยู่ในฐานะยากไร้ - จัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรสลากฯ ซึ่งประกอบด้วยผู้ด้อยโอกาสที่ค้าสลากฯ เป็นหลัก
10	กฎหมาย	พรบ.สลากฯเดิม ไม่เอื้อต่อการปฏิรูปสลากฯ	ดำเนินการยกร่าง พรบ.สลากฯ ฉบับใหม่โดยเร็ว

ภาคผนวก 3

รายชื่อผู้อำนวยการจากอดีตถึงปัจจุบัน



พระราชัยสุรินทร์
๒๔๘๘ - ๒๔๙๔



นายโชติ คุณะเกษม
๒๔๙๕ - ๒๕๐๐



นายสงวน จันทรสภา
๒๕๐๑ - ๒๕๐๖



พลตำรวจเอก หลวงชาติตระการโกศล
๒๕๐๗ - ๒๕๑๐



นายปรกรณ์ อังสุสิงห์
๒๕๑๑ - ๒๕๑๖



พลอากาศโท พิเชิด บุญยเสนา
๒๕๑๖ - ๒๕๑๗



นายสุวิทย์ อีจวรพันธ์
๒๕๑๗ - ๒๕๑๘



นายยศ อินทรโกมลมาลย์สุด
๒๕๑๘ - ๒๕๑๙



นาวาอากาศตรี ปุณมี ปุณศรี
๒๕๑๙ - ๒๕๒๐



นายเชิดไชย นวะมะรัตน์



นายเมธี กมรานนท์



พันตำรวจเอก เถกิง ศรีสวัสดิ์

๒๕๒๑ - ๒๕๓๐



นายธงชัย เล็กบึ้ง

๒๕๓๓ - ๒๕๓๕

๒๕๓๐ - ๒๕๓๑



นายเกษม ธรรมบุษดี

๒๕๓๕ - ๒๕๔๑

๒๕๓๑ - ๒๕๓๓



นายชัยวัฒน์ พสกภักดี

๒๕๔๑ - ๒๕๔๖



พลตำรวจตรีสุรสิทธิ์ สังขพงศ์

๒๕๔๖ - ๒๕๔๘



นายวันชัย สุระกุล

๒๕๕๒ - ปัจจุบัน

ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ใน www.GLO.or.th. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 11 มกราคม 2554.

ภาคผนวก 4

ปริมาณการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล ช่วงพ.ศ.2507-2554

ปี	จำนวนสลากต่อ งวด (ล้านฉบับ)	จำนวนสลากต่อ เดือน (ล้านฉบับ)	ราคาสลากต่อฉบับ (บาท)	หมายเหตุ
2507-2510	2	8	10	ออก 4 ครั้งต่อเดือน
2510-2512	3	8	10	ออก 3 ครั้งต่อเดือน
2512-2514	4	12	10	ออก 3 ครั้งต่อเดือน
2514-2515	4	12	10	ออก 3 ครั้งต่อเดือน
2515-2517	5	15	10	ออก 3 ครั้งต่อเดือน
2518-2519	7	21	10	ออก 3 ครั้งต่อเดือน

2519-2521	10	20	10	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2521-2522	12	24	10	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2522-2523	14	28	10	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2523-2525	18	36	10	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2525-2527	20	40	10	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2527-2528	24	48	10	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2528-2529	28	56	10	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2529-2530	24	48	10	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2 พ.ค.30-16 ก.ค.30	28	56	10	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2530-2531 (1 ส.ค.-16 ก.พ.31)	24	48	10 บาท (ชุด ก, ข) และ 20 บาท (ก ง จ ฉ)	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2531-2532	20	40	10 บาท (ชุด ก, ข) และ 20 บาท (ก ง จ ฉ)	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2532-2533	20	40	10 บาท (ชุด ก, ข) และ 20 บาท (ก ง จ ฉ)	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2533-2534	20	40	10 บาท (ชุด ก, ข) และ 20 บาท (ก ง จ ฉ)	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2534-2535	28	56	20	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2535-2537	28	56	20	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2538-2548	28	56	40	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2548-2549	30	60	40	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
*16 พ.ค.44-30 พ.ค. 49	16	32	40	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2550-2552	46	92	40	ออก 2 ครั้งต่อเดือน
2553-2554	50	100	40	ออก 2 ครั้งต่อเดือน

ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (โดยผู้วิจัยปรับปรุงตารางนำเสนอใหม่)

ภาคผนวก 5
ความต้องการสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด

หน่วย : ล้านบาท

งวดวันที่	ความต้องการสลากโดยรวม (จากผลการสำรวจพฤติกรรม)	ความต้องการสลากโดยรวม (หลังปรับปริมาณ)
16 มกราคม	51,215,153	46,000,000
1 กุมภาพันธ์	71,621,986	64,328,840
16 กุมภาพันธ์	77,441,087	69,555,392
1 มีนาคม	70,508,201	63,328,470
16 มีนาคม	65,037,515	58,414,855
1 เมษายน	72,576,986	65,186,594
16 เมษายน	26,002,477	23,354,689
2 พฤษภาคม	71,206,173	63,955,369
16 พฤษภาคม	42,647,572	38,304,842
1 มิถุนายน	57,751,645	51,870,893
16 มิถุนายน	56,682,411	50,910,537
1 กรกฎาคม	80,344,925	72,163,537
16 กรกฎาคม	58,069,217	52,156,126
1 สิงหาคม	77,603,300	69,701,087
16 สิงหาคม	77,401,105	69,519,481
1 กันยายน	84,343,130	75,754,611
16 กันยายน	65,837,156	59,133,070
1 ตุลาคม	51,929,118	46,641,263
16 ตุลาคม	42,140,372	37,849,289
1 พฤศจิกายน	61,210,663	54,977,684
16 พฤศจิกายน	45,036,214	40,450,252
1 ธันวาคม	62,067,421	55,747,200
16 ธันวาคม	77,896,882	69,964,774
30 ธันวาคม	101,763,876	91,401,432
รวมทั้งปี	1,548,334,585	1,390,670,287

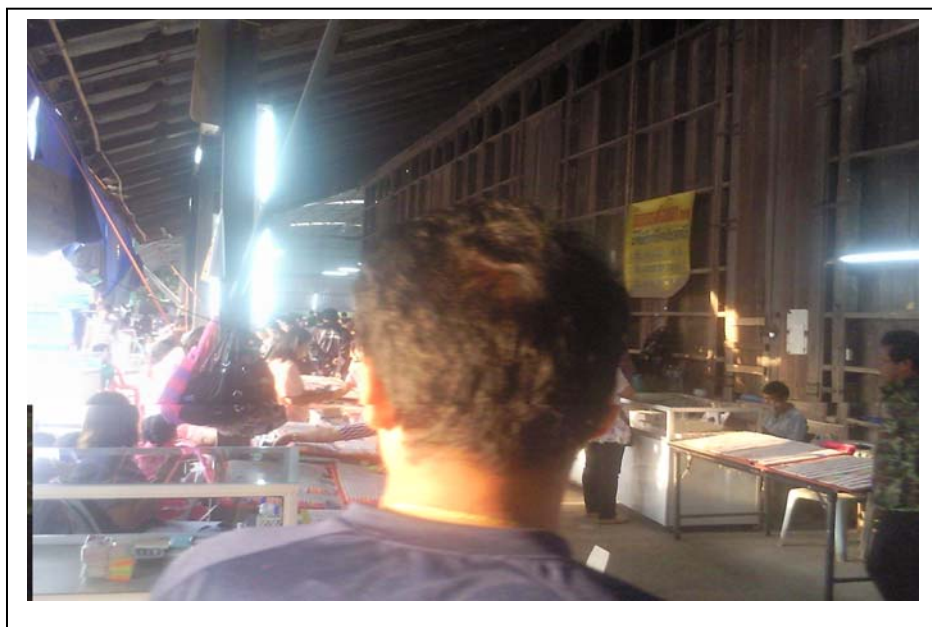
ที่มา : สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจ การคลัง กระทรวงการคลัง (2552 :159)

ภาคผนวก 6

ภาพสถานที่ค้าสลากขนาดใหญ่ บริเวณสหกรณ์การเกษตร อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย



ภาพการซื้อขายสลากในตลาดสหกรณ์ฯ



ภาพการซื้อขายสลากในตลาดเอชน



ภาพการปรับพื้นที่เพื่อขยายตลาดค้าสลากแห่งใหม่ของเอชน

