

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล

เนื่องจากในปัจจุบันการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยนั้น มีผู้เกี่ยวข้องในการซื้อขายแลกเปลี่ยนเป็นจำนวนมาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงได้มีการแบ่งกลุ่มผู้ค้าหลักออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้ค้าตัวแทนจำหน่ายหรือ โควตา และผู้ค้าซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งพบว่ามีขั้นตอนการจัดสรรสลากไม่เป็นที่ไปตามมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้นในบทนี้ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อย

แนวคิดเกี่ยวกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการศึกษาความเป็นมาเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาล รูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาล และขั้นตอนการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยได้ทำการศึกษาในกลุ่มผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลตัวแทนจำหน่ายหรือ โควตา และผู้ค้าซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้างของสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อย่างครบถ้วน

##### 2.1.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาล

ประเทศไทยเริ่มมีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2417 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กรมทหารม้ามหาดเล็กออกรางวัลแบบยุโรปหรือที่เรียกว่า “ลอตเตอรี่”<sup>1</sup> โดยในสมัยนั้นประเทศไทยได้รับการเผยแพร่การออกรางวัลมาจาก “ครูอาลบาสเตอร์” ซึ่งเป็นชาวอังกฤษและเป็นผู้นำลักษณะการออกรางวัลแบบยุโรปมาเผยแพร่เป็นคนแรกในประเทศไทย การออกรางวัลดังกล่าวมีขึ้นในงานพระราชพิธีเฉลิมพระชนพรรษาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยพระองค์มีวัตถุประสงค์เพื่อจะช่วยเหลือพ่อค้าต่างชาติที่นำสินค้ามาร่วมแสดงในงานพิพิธภัณฑ์ที่ตึกกองคาเดีร์ในพระบรมมหาราชวัง

---

<sup>1</sup> สุนันทา เลียงชนะฤกษ์. (2562). การประยุกต์เมตาดาเพื่อแก้ปัญหาขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา*, 2 (3), หน้า 3.

ปี พ.ศ. 2460 ซึ่งเป็นช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 สหราชอาณาจักรอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรมีความประสงค์จะกู้เงินจากประเทศไทยเพื่อใช้ในการสงครามแต่รัฐบาลไทยไม่สามารถให้กู้โดยตรงได้เนื่องจากจะสร้างผลกระทบต่องบประมาณสภารักษาติแห่งประเทศอังกฤษพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รัฐบาลไทยออกนโยบายกู้เงินจากประชาชนด้วยวิธีการออกลอตเตอรี่และในปี พ.ศ. 2466 ได้ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออก “ลอตเตอรี่เสือป่าล้านบาท”<sup>2</sup> เพื่อหารายได้บำรุงกองเสือป่าอาสาสมัครโดยพิมพ์จำนวน 1 ล้านฉบับ จำหน่ายฉบับละ 1 บาท

ต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2476 ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 รัฐบาลไทยได้มีนโยบายที่จะลดเงินรัฐชูปการ (เงินที่เรียกเก็บจากชาวไทยที่มีต้องรับราชการทหาร) ทำให้รัฐต้องขาดรายได้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 จึงได้ดำริให้มีการออกลอตเตอรี่รัฐบาลขึ้น โดยเรียกว่า “ลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม”<sup>3</sup> โดยพิมพ์ออกจำหน่ายจำนวน 1 ล้านฉบับ ๆ ละ 1 บาทปีละ 4 งวด และต่อมาในปี พ.ศ. 2477 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาล โดยกำหนดว่าหากเดือนใดเป็นเดือนที่ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเดือนนั้นในงวดจำหน่ายสลากกินแบ่งของรัฐบาลแต่มีการเริ่มจำหน่ายสลากในงวดแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2478 และให้พิมพ์สลากฉบับละ 1 บาทจำนวน 500,000 ฉบับในงวดเดือนเมษายน พ.ศ. 2479 โดยได้มีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากบำรุงเทศบาลเรื่อยมา และในปี พ.ศ. 2482 เริ่มดำเนินการสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างจริงจังตามมติของคณะรัฐมนตรีโดยเริ่มจากการโอนกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากบำรุงเทศบาลมาสังกัดกระทรวงการคลัง และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น และเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2482 พระยาพรหมทัตศรีพิลาส เป็นประธานกรรมการได้กำหนดให้วันดังกล่าวถือเป็นวันสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจนถึงปัจจุบัน<sup>4</sup>

ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 แล้วโดยมีการ

<sup>2</sup> สรวิชัย ฤทธิจรูญโรจน์. (2560). *โครงการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดทำนิตรศการเรื่อง “หวย”*. รายงานฉบับสมบูรณ์ สถาบันพิพิธภัณฑการเรีนรู้แห่งชาติ. หน้า 2.

<sup>3</sup> คณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา. (2556). *รายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 5.

<sup>4</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2563). *ข้อมูลด้านรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 8.

ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบการดำรงตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลรวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับความผิดในกรณีการเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาเกินกว่าที่กำหนดในสลากกินแบ่งรัฐบาล และกำหนดเพิ่มเติมความผิดในกรณีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในสถานศึกษาและการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>5</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะอยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนาน แต่สลากกินแบ่งรัฐบาลก็เป็นเพียงการพนันชนิดเดียวที่ถูกต้องตามกฎหมายและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยอย่างมหาศาล รวมถึงประชาชนทั่วไปสามารถหาซื้อได้อย่างแพร่หลายโดยไม่จำกัดจำนวนผู้ซื้อสามารถหาซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ทุกที่ทุกเวลาเว้นแต่ในสถานศึกษา และเป้าหมายของการมีสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ก็คือการหารายได้เข้ารัฐจากการนำสลากกินแบ่งรัฐบาลออกมาจำหน่ายให้กับประชาชนทั้งยังช่วยส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์เพื่อช่วยเหลือสังคม ดังนี้

ปี พ.ศ. 2561 เงินรางวัล ร้อยละ 60 จำนวน 93,024 ล้านบาท เงินนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ร้อยละ 20 จำนวน 31,008 ล้านบาท และเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ร้อยละ 3 จำนวน 4,651.20 ล้านบาท<sup>6</sup>

ปี พ.ศ. 2562 เงินรางวัล ร้อยละ 60 จำนวน 100,080 ล้านบาท เงินนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ร้อยละ 20 และร้อยละ 23 (ปรับเป็นร้อยละ 23 ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2562 เป็นต้นไป) จำนวน 34,960.80 ล้านบาท และเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมร้อยละ 3 จำนวน 3,403.20 ล้านบาท<sup>7</sup>

ปี พ.ศ. 2563 เงินรางวัล ร้อยละ 60 จำนวน 87,408 ล้านบาท เงินนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ร้อยละ 20 และร้อยละ 23 (ปรับจากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 23 ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2562

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. หน้า 102.

<sup>6</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2561). *การวิเคราะห์ต้นทุนและค่าใช้จ่าย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 57.

<sup>7</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2562). *ต้นทุนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 39.

เป็นต้นไป) จำนวน 34,960 ล้านบาท และไม่มีกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยลดลงจากปี พ.ศ. 2562 ทั้งจำนวน<sup>8</sup>

ตามผลรายงานประจำปี พ.ศ. 2561-2563 แม้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเพิ่มจำนวนการจำหน่ายสลากเป็น 100 ล้านฉบับ ทั้งได้มีการยกเลิกเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมแต่สิ่งที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงและใช้บังคับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบันคือเงินรางวัลจำนวนร้อยละ 60 โดยในช่วงปี พ.ศ. 2562 เป็นช่วงที่ทำรายได้มากที่สุดถึง 100,080 ล้านบาท นับตั้งแต่มีสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยและรายได้เริ่มลดลงใน ปี พ.ศ. 2563 สืบเนื่องมาจากโรคระบาดโควิด 19 ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในประเทศอย่างหนักจนต้องมีการระงับการออกรางวัลติดต่อกัน 3 งวดตั้งแต่งวดวันที่ 16 เมษายน ถึง 16 พฤษภาคม 2563 จึงทำให้การจ่ายเงินรางวัลในปี พ.ศ. 2563 เหลือเพียง 87,408 ล้านบาท

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ยกเลิกเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2558<sup>9</sup> ที่กำหนดให้นำส่งรายได้แผ่นดินร้อยละ 20 และเงินจัดสรรเข้ากองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมร้อยละ 3 แต่ให้มีการแก้ไขตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้นำส่งรายได้แผ่นดินร้อยละ 23 และให้ยกเลิกกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม<sup>10</sup> โดยก่อนได้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเนื้อหาชัดเจนว่าให้ตั้งกองทุนสลากเพื่อสังคมโดยการบริหารและกลไกดูแลต้องแยกออกมาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่ปัจจุบันกลับโดนตัดออกไปจึงไม่อาจทราบได้ว่ามีกองทุนใดบ้างที่กระจุกกระจายอยู่ในหน่วยงานแต่ละกระทรวงอยู่จำนวนเท่าใด มีเงินเท่าใดประเภทใดบ้างและจะทำให้ภาคประชาสังคมเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างไร<sup>11</sup> ทั้งที่วัตถุประสงค์ของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการพัฒนาสังคมทั้งช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มี

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

<sup>9</sup> คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 25/2558 แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2558 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2558, 10 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 (ตอนพิเศษ 185 ง), หน้า 2.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>11</sup> คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2563). *รายงานศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน ปี 2563*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.gamblingstudy-th.org/imgadmins/book\\_file/2563-CGS-Report-2020.pdf](http://www.gamblingstudy-th.org/imgadmins/book_file/2563-CGS-Report-2020.pdf). [2564, 14 มีนาคม].

ประสิทธิภาพซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยวัตถุประสงค์ในการตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลมี ดังนี้<sup>12</sup>

1) เพื่อส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการพนัน สาเหตุและผลกระทบจากการพนันรวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการพนัน

2) เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนันสร้างการรู้เท่าทันเพื่อป้องกันการติดการพนันรวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน

3) เพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการพนัน

4) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลและดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการออกข้อบังคับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการบริจาคและการสนับสนุนความรับผิดชอบต่อสังคม พ.ศ. 2564 (ฉบับใหม่) เรื่องหลักเกณฑ์การบริจาคและการสนับสนุนเงินเพื่อสาธารณประโยชน์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประกอบด้วย 7 ด้าน ดังนี้<sup>13</sup>

ด้านที่ 1 การบริจาคและสนับสนุนด้านการศึกษา

ด้านที่ 2 การบริจาคและสนับสนุนด้านกีฬา

ด้านที่ 3 การบริจาคและสนับสนุนด้านสาธารณสุข

ด้านที่ 4 การบริจาคและสนับสนุนด้านศาสนา

ด้านที่ 5 การบริจาคและสนับสนุนด้านสังคมสงเคราะห์

ด้านที่ 6 การบริจาคและสนับสนุนด้านศิลปวัฒนธรรม

ด้านที่ 7 การบริจาคและสนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ผู้ขอรับบริจาคจะต้องยื่นเอกสารการขอรับบริจาคต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามรายละเอียดที่กำหนดและตามรายงานผลการดำเนินงานในการส่งเสริมสนับสนุน กิจกรรมสาธารณประโยชน์ประจำปี พ.ศ. 2563 ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพบว่าการอนุมัติเงินบริจาคและสนับสนุนเพื่อสาธารณประโยชน์<sup>14</sup> ด้านสาธารณสุขจำนวน 78,878,343.68 บาท ด้านการศึกษา

<sup>12</sup> สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2562). รายงานการสอบทานข้อมูลทางการเงินระหว่างกาลโดยผู้สอบบัญชีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. กรุงเทพฯ: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. หน้า 15.

<sup>13</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). ประกาศเรื่องหลักเกณฑ์การบริจาคและการสนับสนุนเงินเพื่อสาธารณประโยชน์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

<sup>14</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2563). การส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์เพื่อช่วยเหลือสังคม. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

จำนวน 21,126,864.10 บาท ด้านกีฬาจำนวน 2,392,000 บาท ด้านสังคมสงเคราะห์ จำนวน 33,380,898.10 บาท และด้านศิลปวัฒนธรรม/สิ่งแวดล้อม/ศาสนาจำนวน 9,143,500 บาท รวมจำนวนทั้งสิ้น 142 โครงการ ซึ่งเมื่อเทียบกับเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม มีจำนวนเงินที่นำไปใช้ในสาธารณประโยชน์น้อยกว่ามาก

ในทางกลับกันในแต่ละประเทศจะให้ความสำคัญกับเงินกองทุนเพื่อพัฒนาสังคมเป็นอย่างมาก อาทิเช่น สหราชอาณาจักร ได้มีการตั้งกองทุนสลากกินแบ่งเพื่อส่งเสริมการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการพนันโดยใช้ชื่อว่า “RGF”<sup>15</sup> เป็นองค์กรการกุศลมีหน้าที่จัดสรรเงินทุนสำหรับการทำวิจัย การศึกษา การให้ความรู้และการบำบัดรักษาผู้ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพนันทุกชนิด กองทุนดังกล่าวเป็นการสนับสนุนให้มีการเล่นการพนันอย่างมีความรับผิดชอบทั้งผู้ประกอบการและผู้เล่น โดยรัฐจะนำรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ร้อยละ 28 มาใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2010-2011 รายได้ถูกนำไปใช้ในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์โดยผ่านโครงการต่าง ๆ มากกว่า 350,000 โครงการ เช่น โครงการ The Westminster Drug Project เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ที่เคยติดยาเสพติดให้มียาทำ<sup>16</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการยกเลิกกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมนั้นไม่ใช่การแก้ปัญหาอย่างแท้จริง กล่าวคือ ในทางกลับกันประชาชนในประเทศยังมีแนวโน้มติดการพนันสูงขึ้นเรื่อย ๆ และส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการพนันอาจถูกละเลยไม่ได้รับการเยียวยาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเท่าที่ควรเนื่องจากการยกเลิกกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมเท่ากับเป็นการตัดงบประมาณการเยียวยาและการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลย่อมส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการติดการพนันไม่มีประสิทธิภาพจึงไม่มีเหตุอันสมควรที่ต้องยกเลิกเงินกองทุนดังกล่าวออกไปทั้งจำนวนแต่ควรมีการปรับอัตราการเก็บเงินเข้ากองทุนจากร้อยละ 3 ให้เป็นร้อยละ 1 หรือ 2 ตามสภาวการณ์ในปัจจุบันและกำหนดให้มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบกำกับดูแลกองทุนดังกล่าวเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนผู้ที่จะต้องได้รับการดูแลจากกองทุนนั้นเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หลักของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคือการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้

<sup>15</sup> รมวิทย์ สิมะเสถียร. (2562). *แนวทางบริหารจัดการกองทุนและมาตรการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนันที่ใช้รายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล*. มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ โดยแผนงานการขับเคลื่อนสังคมและนโยบายสาธารณะเพื่อลดผลกระทบจากการพนันสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). หน้า 8.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

ความเห็นชอบ และกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นอกจากการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลแล้วสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้มีการจัดพิมพ์สลากบำรุงการกุศล ไปตรวจผลการออกรางวัลรวมถึงงานพิมพ์อื่นที่รับจ้างภายนอกด้วย<sup>17</sup> โดยได้กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง นอกจากการดำเนินงานภายในประเทศแล้วสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้มีการประสานงานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารด้านกิจการสลากกินแบ่งกับต่างประเทศด้วย โดยการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมสลากกินแบ่งโลก (World Lottery Association: WLA) และเป็นสมาชิกของสมาคมสลากกินแบ่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Lottery Association : APLA) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543<sup>18</sup>

### 2.1.2 รูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาล

#### 1) สลากกินแบ่งรัฐบาลต่างประเทศและประเทศไทย

สลากกินแบ่งรัฐบาลต่างประเทศองค์กร (World Lottery Association :WLA) ได้มีการรองรับในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกโดยได้มีการแบ่งประเภทของสลากทั้งหมดออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้<sup>19</sup>

(1) สลากแบบธรรมดา (Conventional Lottery) เป็นสลากประเภท Passive กล่าวคือ ตัวผู้เล่นจะไม่สามารถเลือกหมายเลขที่ต้องการได้โดยจะต้องทำการซื้อสลากในจำนวนมากจึงจะมีโอกาสสูงมากขึ้นและหมายเลขก็มีจำกัดตามจำนวนสลากที่พิมพ์ออกมาเท่านั้น จึงเป็นที่นิยมเล่นกันมากในกลุ่มประเทศไทย ญี่ปุ่น ราชอาณาจักรสเปน และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งวันออกรางวัลแต่ละประเทศจะไม่เหมือนกัน โดยประเทศไทยจะเรียกสลากชนิดนี้ว่า “สลากกินแบ่งรัฐบาล” และให้มีการออกรางวัลทุกวันที่ 1 และวันที่ 16 ของเดือน

(2) สลากแบบล็อตโต้ (Lotto) สลากชนิดนี้มีลักษณะเป็นเกมแบบ Active โดยผู้เล่นทุกคนจะมีโอกาสได้เลือกซื้อหมายเลขใดก็ได้หรือจำนวนเท่าใดก็ได้แล้วแต่ความสมัครใจของผู้เล่นและมีวิธีการเล่น ดังนี้

(2.1) ผู้เล่นที่ซื้อ Lotto แบบ 6/49 หมายความว่า ผู้เล่นนั้นสามารถเลือกตัวเลขได้หลายเลข อาทิเช่น หมายเลข 2 9 13 27 31 และ 49 เป็นต้น

<sup>17</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2563). *ประเภทของกิจการ/ลักษณะการประกอบการ*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 14.

<sup>18</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 4. หน้า 8-9.

<sup>19</sup> สลากกินแบ่งโลก. (2563). *สลากประเทศไทย/สลากต่างประเทศ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.glo.or.th/lottery/foreign/world>. [2564, 14 มีนาคม].

(2.2) เมื่อถึงเวลาที่ออกรางวัล หมายเลขที่ออก 2 10 13 24 31 และ 36 ซึ่งเท่ากับว่าผู้เล่นมีเลขที่ถูกรางวัลด้วยกันถึง 3 หมายเลข คือ 2 13 และ 31

(2.3) การถูกรางวัลขึ้นอยู่กับว่าจะถูกตรงกับหมายเลขที่เล่นมากน้อยเพียงใดนั้นซึ่งหากถูกทั้งหมด 6 ตัวที่เล่นมีค่าเท่ากับถูกรางวัล “แจ็กพอต”

(2.4) สลากชนิดนี้มีสัดส่วนเป็นไปตามยอดการจำหน่ายสลากในแต่ละงวดหรือแต่ละครั้งหากงวดใดไม่มีผู้ถูกรางวัล “แจ็กพอต” เงินรางวัลทั้งหมดก็จะถูกยกไปทบกับงวดถัดไป

(3) สลากแบบรู้ผลทันที (Instant Lottery) เป็นสลากที่มีการเริ่มเล่นครั้งแรกที่สมาพันธ์รัฐสวิสในปัจจุบันเป็นที่นิยมเล่นกันมากในสหรัฐอเมริกาวิธีการเล่นนั้นจะมีการกำหนดหมายเลขที่ถูกรางวัลไว้ล่วงหน้าก่อนแล้วในตัวและจะถูกฉาบด้วยแผ่นฟิล์มชนิดทึบแสงอีกชั้นหนึ่งโดยผู้เล่นจะใช้เหรียญชุดแถบฟิล์มที่ทึบแสงออก และจะทราบผลการออกรางวัลทันทีที่เล่นเสร็จ

(4) สลากตัวเลข (The numbers game) เป็นสลากที่มีการเล่นครั้งแรกที่สหรัฐอเมริกาและแคนาดา สลากตัวเลขจะแยกออกเป็นสลากแบบเลือก 3 ตัวเลข และ สลากแบบเลือก 4 ตัวเลขซึ่งวิธีการเล่นสลากแบบ 4 ตัวเลขจะให้ตัวผู้เล่นทำการเลือกหมายเลขใดก็ได้ตั้งแต่ 0000-9999 จากนั้นให้เลือกรูปแบบการเล่นซึ่งมี 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 แบบถูกต้องทั้งตัวเลขและตำแหน่ง

รูปแบบที่ 2 แบบถูกต้องเฉพาะตัวเลขแต่ตำแหน่งสลับกัน และ

รูปแบบที่ 3 แบบถูกต้องเฉพาะตัวเลขคู่หลัง

ขั้นตอนต่อมาคือการเลือกวันที่และจำนวนเงินที่จะเล่นพร้อมกรอกข้อมูลลงในแบบฟอร์มและรอฟังผลการออกรางวัลโดยการออกรางวัลบางที่ออกรางวัลทุกวันและในบางที่ออกรางวัลเฉพาะวันเสาร์

(5) สลากกีฬา (Toto) จะนิยมเล่นกันมากในกลุ่มทางแถบยุโรป และอเมริกาใต้ โดยรูปแบบการเล่นสลากกีฬานั้นจะเป็นลักษณะของการทายผลการแข่งขันกีฬา ผู้เล่นที่ทายผลถูกมากก็จะได้รับรางวัลสูงกว่า ผู้เล่นที่ทายผลถูกน้อยตามลำดับซึ่งวิธีการเล่นจะอาศัยโชค ความชำนาญ และประสบการณ์ของผู้เล่น

ทั้งนี้ ตามรูปแบบสลากกินแบ่งโลกจะเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นมีรูปแบบการเล่นสลากแบบธรรมดาประเภท Passive โดยสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยจะมีตัวเลขกำกับไว้ 6 หลักกล่าวคือ การเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยในปัจจุบันผู้เล่นจะไม่สามารถ



เลือกตัวเลขเองได้ทั้งหมดใน 6 หลักแต่จะสามารถเลือกได้จากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว หรือเลขหน้า 3 ตัว เป็นหลักและสลากที่พิมพ์ออกมานั้นมีจำนวนจำกัดจึงทำให้หมายเลขนั้นมีจำนวนจำกัดไปด้วย<sup>20</sup>

## 2) สลากการกุศล

สลากการกุศลเป็นการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการออกสลากการกุศล พ.ศ. 2559 โดยการออกสลากการกุศลจะมีรูปแบบเป็นสลากพิเศษโครงการต่าง ๆ หารายได้เพื่อสาธารณประโยชน์ ดังนี้

ปี พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเปลี่ยนรูปแบบการออกสลากการกุศลแบบเก่ามาเป็น “สลากพิเศษโครงการหารายได้เพื่อสาธารณประโยชน์” ออกจำหน่ายในวงเงินปีละ 4,000 ล้านบาท เป็นระยะเวลา 2 ปี

ปี พ.ศ. 2550 ได้ระงับการออกสลากพิเศษตั้งแต่งวดวันที่ 16 มกราคม 2550 เป็นต้นมา<sup>21</sup>

ปี พ.ศ. 2552 ได้มีการออกสลากงวดพิเศษ 3 โครงการ ดังนี้<sup>22</sup>

(1) สลากบำรุงการกุศลเพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อเด็กกำพร้าจำนวน 60 ล้านฉบับ แบ่งเป็น 15 งวด ๆ ละ 4 ล้าน วงเงิน 660 ล้านบาท

(2) สลากกาชาดพิเศษ เพื่อหารายได้สมทบการก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์สภากาชาดไทย จำนวน 196 ล้านฉบับ แบ่งออกเป็นสามครั้ง โดยครั้งแรกแบ่งออกเป็น 15 งวด ๆ ละ 4 ล้านฉบับ ครั้งที่สองแบ่งออกเป็น 10 งวด ๆ ละ 4 ล้านฉบับ ครั้งที่สามแบ่งออกเป็น 24 งวด ๆ ละ 4 ล้านฉบับ ทั้งนี้โครงการได้วางเป้าหมายไว้ว่าจะสามารถระดมเงินทุนจำนวน 5,000 ล้านบาทภายใน 5 ปี

(3) สลากบำรุงการกุศลของกระทรวงพัฒนาสังคมจำนวน 80 ล้านฉบับ แบ่งเป็น 10 งวด ๆ ละ 8 ล้านฉบับวงเงิน 880 ล้านบาท

ปี พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ออกสลากงวดพิเศษเพิ่มจำนวนอีก 3 โครงการ ประกอบด้วย

<sup>20</sup> ทองธรรม กุมภีพงษ์. (2559). *การศึกษาความต้องการสลากรูปแบบใหม่ของประชากรในเขตกรุงเทพฯ*. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

<sup>21</sup> รัตพงษ์ สอนสุภาพ และศรีณัช ธีติลักษณ์. (2554). *โครงการวิจัย “สลากกินแบ่งรัฐบาล: โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร”*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส). หน้า 25.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

(1) สลากการกุศลเพื่อการพัฒนาศิริราชสู่สถาบันการแพทย์ชั้นนำในเอเชียอาคเนย์ จำนวน 20 ล้านฉบับ แบ่งเป็น 10 งวด ๆ ละ 2 ล้านฉบับ เริ่มจำหน่ายระหว่างงวดวันที่ 1 กันยายน 2553 จนถึงงวดวันที่ 16 มกราคม 2554 จำนวนเงิน 5,000 ล้านบาท<sup>23</sup>

(2) สลากการกุศลของมูลนิธิมิราเคิล ออฟ ไลฟ์ จำนวน 96 ล้านฉบับ แบ่งเป็น 24 งวด ๆ ละ 4 ล้านฉบับ เริ่มจำหน่ายระหว่างงวดวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2554 จนถึงงวดวันที่ 16 มกราคม 2555 วงเงิน 1,056 ล้านบาท<sup>24</sup>

(3) สลากการกุศลของมูลนิธิรามาชิบดี จำนวน 48 ล้านฉบับ แบ่งเป็น 24 งวด ๆ ละ 2 ล้านฉบับ เริ่มจำหน่ายระหว่างงวดวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2554 จนถึงงวดวันที่ 16 มกราคม 2555 วงเงิน 528 ล้านบาท<sup>25</sup>

ปี พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการออกสลากการกุศล จำนวน 13 โครงการ เป็นวงเงินรวมทั้งสิ้นจำนวน 6,960 ล้านบาท โดยได้มอบหมายให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผู้จัดพิมพ์ จัดจำหน่าย และจ่ายเงินรางวัลสลากการกุศลดังกล่าวมีโครงการ ดังนี้<sup>26</sup>

(1) กรมแพทย์ทหารเรือ กองทัพเรือ/โครงการก่อสร้างอาคารผู้ป่วยในพร้อมเครื่องมือ และอุปกรณ์ทางการแพทย์ โรงพยาบาลสมเด็จพระปิ่นเกล้า วงเงิน 900 ล้านบาท

(2) คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล/โครงการก่อสร้างอาคารนวมินทรบพิตร 84 พรรษา วงเงิน 850 ล้านบาท

(3) สภาอากาศไทย/โครงการก่อสร้างศูนย์รักษาพยาบาลรวม วงเงิน 700 ล้านบาท

(4) คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาชิบดี/โครงการศูนย์การเรียนรู้และพัฒนา สุขภาวะผู้สูงอายุแบบครบวงจรและบริบาลผู้ป่วยระยะสุดท้าย วงเงิน 600 ล้านบาท

(5) สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์/โครงการ สภาสังคมสงเคราะห์ 55 ปี ได้ร่วมพระบารมี วงเงิน 400 ล้านบาท

<sup>23</sup> คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล. (2553). *พิธีลงนามการดำเนินการออกสลากบำรุงการ กุศลช่วยสถาบันการแพทย์สยามินทราธิราช*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.si.mahidol.ac.th/th/sirirajnewsite/hotnewsdetail.asp?hn\\_id=641](https://www.si.mahidol.ac.th/th/sirirajnewsite/hotnewsdetail.asp?hn_id=641). [2564, 14 มีนาคม].

<sup>24</sup> รัตพงษ์ สอนสุภาพ และศรีณัช ธิติลักษณ์. อ้างแล้ว เจริญรุดที่ 21. หน้า 26.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>26</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2562). *ประกาศเรื่องการจัดจำหน่ายสลากการกุศล (เพิ่มเติม)*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

(6) มูลนิธิช่วยคนปัญญาอ่อนแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์/โครงการออกสลากการกุศลเพื่อก่อสร้างอาคารสำหรับจัดบริการให้แก่คนพิการทางสติปัญญาวงเงิน 210 ล้านบาท

(7) คณะทันตแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย/โครงการพัฒนาอาคารศูนย์ความเป็นเลิศทางทันตแพทย อาคารบรมนาถศรีนครินทร์ วงเงิน 200 ล้านบาท

(8) มูลนิธิโรงพยาบาลภูมิพลอดุลยเดช/โครงการก่อสร้างอาคารทางการแพทย์โรงพยาบาลภูมิพลอดุลยเดช วงเงิน 600 ล้านบาท

(9) สถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี กรมการแพทย์กระทรวงสาธารณสุข/โครงการเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษามหาราชินี วงเงิน 600 ล้านบาท

(10) มูลนิธิโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า/โครงการก่อสร้างอาคารเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ วงเงิน 650 ล้านบาท

(11) โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา กระทรวงสาธารณสุข/โครงการก่อสร้างอาคารเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารี (ศูนย์อุบัติเหตุ และฉุกเฉิน) โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา วงเงิน 650 ล้านบาท

(12) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต/โครงการก่อสร้างอาคารกิตติาคาร วงเงิน 400 ล้านบาท

(13) มูลนิธิกาญจนบารมี/โครงการคัดกรองมะเร็งเต้านมโดยเครื่องเอกซเรย์เต้านมเคลื่อนที่ (Mammogram) ในกลุ่มสตรีกลุ่มเสี่ยงและด้อยโอกาสเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณบดินทรเทพยวรางกูร ในวโรกาสที่เจริญพระชนมพรรษาครบ 64 พรรษา วงเงิน 200 ล้านบาท

ปี พ.ศ. 2562 คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้พิจารณาเรื่องแผนการพิมพ์สลากการกุศลเพิ่มเติมอีก 3 โครงการตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้<sup>27</sup>

(1) มูลนิธิการแพทย์สยามบรมราชกุมารี /โครงการจัดตั้งอาคารผู้ป่วยนอกวงเงิน 700 ล้านบาท

(2) มูลนิธิ ฌา ในพระดำริพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา /โครงการส่วนพระองค์พระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา วงเงิน 279 ล้านบาท

<sup>27</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาลมติคณะรัฐมนตรี. (2561). **บันทึกข้อความเรื่องโครงการสลากการกุศล**. เอกสารเลขที่ นร. 0505/50316 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2561.

(3) มูลนิธิคุณพุ่ม / โครงการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษและบุคคลออทิสติกผู้พิการมีงานทำ วงเงิน 49 ล้านบาท<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตาม วิธีการจำหน่ายสลากการกุศลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายในลักษณะขายขาดให้กับตัวแทนจำหน่ายส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยผ่านองค์กรและสมาคม ผ่านนิติบุคคลได้แก่ บุคคลทั่วไป คนพิการทั่วไปและรายย่อย โดยที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเพิ่มการจำหน่ายสลากการกุศลงวดละ 11 ล้านฉบับจำนวน 13 งวดตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2562 เป็นต้นไป<sup>29</sup>

นอกจากนี้ก่อนมีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีวิธีการจัดสรรโดยใช้สี่เป็นตัวแทนประเภทของสลากกินแบ่งรัฐบาลดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

(1) กลุ่มบุคคลทั่วไปและผู้พิการ สำหรับพื้นที่ส่วนกลางกรุงเทพมหานครจะได้รับจัดสรรสลากจำนวน 11 ล้านฉบับจากสลากสี่เขียว

(2) กลุ่มบุคคลทั่วไปและผู้พิการสำหรับส่วนภูมิภาค จะได้รับจัดสรรสลากจำนวน 10 ล้านฉบับ จากสลากสีน้ำเงิน

(3) กลุ่มสมาคมและองค์กร จะได้รับจัดสรรสลากจำนวน 6 ล้านฉบับ จากสลากสีน้ำตาล และสีชมพู

ปัจจุบันสำหรับกลุ่มบุคคลทั่วไป ผู้พิการ และสมาคม/องค์กร/มูลนิธิต่าง ๆ จะอยู่ในสถานะตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยได้ยกเลิกการใช้สี่เพื่อเป็นตัวแทนประเภทกลุ่มบุคคลดังกล่าวของสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่จะทำการจัดสรรสลากผ่านระบบตัวแทนจำหน่ายในโควตา 33 ล้านฉบับโดยจัดสรรสลากให้กับบุคคลทั่วไปและรายย่อย

<sup>28</sup> สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2562). รายงานการสอบทานข้อมูลทางการเงินระหว่างกาลโดยผู้สอบบัญชีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ประชุมครั้งที่ 2/2562. หน้า 19.

<sup>29</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2562). การพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล โครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล และสิ่งพิมพ์อื่น ๆ. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 9.

<sup>30</sup> อาทิตย์ บุญหนู. (2553). การจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลสำหรับผู้พิการในจังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า จ.

จำนวน 28,825 ราย ผู้พิการจำนวน 3,675 ราย และสมาคม/องค์กร/มูลนิธิ จำนวน 900 องค์กร รวมสมาชิก 17,858 ราย<sup>31</sup>

ดังนั้น จากการศึกษาสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลพบว่าสลากทั้ง 2 ชนิด แม้จะมีราคาการขายที่หน้าสลาก 80 บาทเท่ากันแต่เงินรางวัลที่ต้องเสียภาษีมีอัตราที่ไม่เท่ากัน กล่าวคือ สลากกินแบ่งรัฐบาลเมื่อนำไปขึ้นเงินรางวัลจะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.50 แต่สลากการกุศลเมื่อนำไปขึ้นเงินรางวัลจะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 1 ซึ่งภาษีของสลากการกุศลนั้นจะนำไปใช้ในกิจการเพื่อพัฒนาสังคม<sup>32</sup> ซึ่งผู้เขียนมองว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภคโดยสลากกินแบ่งรัฐบาลรางวัลที่ 1 มีเงินรางวัล 6,000,000 บาท เมื่อคิดอัตราร้อยละ 0.50 เท่ากับผู้บริโภคจะได้รับเงินรางวัลสุทธิ 5,970,000 บาท แต่สลากบำรุงการกุศลเมื่อคิดอัตราร้อยละ 1 เท่ากับผู้บริโภคจะได้รับเงินรางวัลสุทธิ 5,940,000 บาท โดยรางวัลที่ 1 ของสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากบำรุงการกุศลเสียภาษีในอัตราที่ต่างกันถึง 30,000 บาท

นอกจากนี้ สลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลยังมีข้อแตกต่างในเรื่องของสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลที่ต่างกัน<sup>33</sup> กล่าวคือสลากกินแบ่งรัฐบาลเมื่อผู้ถูกรางวัลไม่นำสลากมาขึ้นเงินรางวัลภายใน 2 ปีนับแต่วันออกรางวัลสลาก หากพ้นกำหนดจะนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินแต่สลากการกุศลนั้นระบุว่าผู้ถูกรางวัลมีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลภายใน 10 ปีนับแต่วันออกรางวัลสลาก หากพ้นกำหนดจะนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน<sup>34</sup> จะเห็นได้ว่าผู้บริโภคสลากกินแบ่งรัฐบาลมีความเสียเปรียบในการเรียกร้องสิทธิจากเงินรางวัลเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับผู้บริโภคสลากการกุศล ทั้งที่สลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลนั้นต่างก็มีราคาเท่ากันรวมถึงการผลิตและการจำหน่ายก็อยู่ในอำนาจกำกับดูแลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเดียวกัน จึงเห็นควรให้ขั้นตอนการดำเนินการของสลากทั้ง 2 รูปแบบควรเหมือนกันเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภคโดยสลากการกุศลมีต้นทุนการจำหน่าย ดังนี้

<sup>31</sup> คณะกรรมาธิการคุ้มครองผู้บริโภค. (2564). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการคุ้มครองผู้บริโภค ครั้งที่ 18*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25\\_consumer/more\\_news.php?cid=85](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_consumer/more_news.php?cid=85). [2564, 20 เมษายน].

<sup>32</sup> อมรินทร์ เทเลวิชั่น. (2562). *ความแตกต่างระหว่าง สลากกินแบ่งรัฐบาล และ สลากการกุศล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.amarintv.com/news/detail/20364>. [2564, 20 เมษายน].

<sup>33</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *การจ่ายรางวัล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.glo.or.th/mission/reward-payment/check-reward>. [2564, 20 เมษายน].

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. มาตรา 26 วรรคสาม.

ปี พ.ศ. 2562 เงินรางวัลร้อยละ 60 จำนวน 5,280 ล้านบาท เงินส่งมอบให้หน่วยงาน ร้อยละ 22.50 จำนวน 1,980 ล้านบาท และภาษีการพนันร้อยละ 0.50 จำนวน 44 ล้านบาท<sup>35</sup>

ปี พ.ศ. 2563 เงินรางวัลร้อยละ 60 จำนวน 11,088 ล้านบาท เงินส่งมอบให้หน่วยงาน ร้อยละ 22.50 จำนวน 4,158 ล้านบาท และภาษีการพนันร้อยละ 0.50 จำนวน 92.40 ล้านบาท<sup>36</sup>

นอกจากนี้ รายได้จากการจำหน่ายสลากที่นำมาสมทบทุนการช่วยเหลือสังคมมีเพียง สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เท่านั้นที่รัฐบาลกำหนดให้ต้องหักร้อยละ 30 ของรายได้จากการดำเนินงาน หลักหักต้นทุนค่าพิมพ์เข้าสมทบทุนช่วยเหลือสังคมในขณะที่สัดส่วนเงินช่วยเหลือสังคมของ ประเทศอื่น ๆ จะขึ้นอยู่กับผลประกอบการของแต่ละปี และพบว่าประเทศไทยมีสัดส่วนเงินสมทบ ทุนช่วยเหลือสังคมที่น้อยที่สุด<sup>37</sup> และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้จำหน่ายสลากการกุศลเพิ่ม 11 ล้านฉบับเพื่อนำรายได้ไปใช้ในโครงการพัฒนาสังคม 13 โครงการ ดังกล่าวจึงส่งผลให้ผลประกอบการจำหน่ายสลากการกุศลมีผลกำไรสูงขึ้นกว่าปีก่อน

### 2.1.3 ขั้นตอนการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล

การรับสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่ายของกลุ่มผู้ค้าสลากระบบ โควตาในอดีตนั้น จะมีลักษณะเป็นรายชื่อที่ได้รับ โควตาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งกลุ่มผู้ค้าจะต้องเดินทางไปชำระเงินที่ธนาคารกรุงไทยและนำสำเนาการจ่ายเงินไปรับสลากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามจำนวนเล่มที่ได้รับการจัดสรร โดยผู้ค้าแต่ละรายจะได้รับการจัดสรรสลากไม่เท่ากันเริ่ม ตั้งแต่ 2 เล่ม 5 เล่ม และ 20 เล่มทั้งที่ไม่มีมีกฎเกณฑ์ในการจัดสรรซึ่งราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาล จะอยู่ที่ 74.40 บาทต่อฉบับโดยจะถูกเพิ่มราคาเป็นทอด ๆ จากผู้รับโควตาไปถึงยี่ปี่ชาปั๋วจนถึงมือ ผู้บริโภคทำให้มีราคาถึง 100 บาท<sup>38</sup> และจะได้รับการต่ออายุโควตาในทุก 2 ปีไปเรื่อย ๆ ส่วนกลุ่มที่ ประกอบอาชีพจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่ไม่มีโควตาจะไม่มีโอกาสซื้อสลากในราคาที่รัฐ จัดสรรโดยจะซื้อสลากได้จากกลุ่มยี่ปี่ชาปั๋วเท่านั้นในราคาประมาณ 85-100 บาท ดังนั้น เมื่อมีประกาศนโยบายควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลออกมาจึงทำให้ทางสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาลมีมาตรการจัดสรรการจำหน่ายสลากในแบบใหม่ให้กับผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยแยกการ จำหน่ายสลาก และการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็น 2 ประเภทคือ (1) ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา (2) ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลโครงการซื้อ-จONGL่วงหน้าผ่านธนาคารกรุงไทย

<sup>35</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 7. หน้า 40.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

<sup>37</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *แผนวิสาหกิจสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประจำปี 2564-2570*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.glo.or.th/about/policy-plan-project/enterprise-plan>. [2564, 20 เมษายน].

<sup>38</sup> รัตพงษ์ สอนสุภาพ และศรัณย์ ธิติลักษณ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 21. หน้า 66.

1) ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา

ผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาจะมีช่องทางได้รับการจัดสรรสลากโดยตรงจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและรับสลากผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสำนักงานคลังจังหวัด<sup>39</sup> ซึ่งจะได้รับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลตามจำนวนที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนด คือคนละ 5 เล่มเท่ากัน โดยไม่คำนึงว่าในอดีตผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาจะเคยได้รับสลากมากี่เล่ม ทั้งนี้จะทำการจำหน่ายสลากให้กับผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาในราคา 70.40 บาท โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ทำสัญญากับตัวแทนจำหน่ายสลากเพื่อนำสลากไปขายส่วนภูมิภาคและกำหนดให้มีระยะเวลาการได้รับโควตา 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2563 ถึงงวดวันที่ 1 ธันวาคม 2564

ทั้งนี้ ผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาครบกำหนดสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากแล้วจะต้องต่ออายุโควตากับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยผู้ที่รับสลากไปจำหน่ายนั้นจะได้รับส่วนลดจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดตายตัว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะกำหนดสัดส่วนเงินส่วนลดไว้ที่ ร้อยละ 12 ตามโครงสร้างการจำหน่ายสลากนั้น<sup>40</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับตัวแทนรายย่อยในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัดจะเป็นตัวแทนของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในส่วนภูมิภาคหากว่าผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาไม่ไปติดต่อทำสัญญาตามที่จังหวัดหรือคลังจังหวัดกำหนดหรือนำเอกสารมาทำสัญญาไม่ครบถ้วนจะถือว่าผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาไม่ประสงค์จะรับสลากไปจำหน่ายอีกต่อไป และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะตัดสิทธิทันทีและไม่ทำสัญญาการเป็นตัวแทนจำหน่ายต่อไป<sup>41</sup>

ดังนั้น ตัวแทนจำหน่ายสลากจะต้องชำระค่าสลากกินแบ่งรัฐบาลและมาติดต่อขอรับสลากได้ที่ศาลากลางจังหวัดหรือสำนักงานคลังจังหวัดกำหนดในประกาศเท่านั้นแล้วแต่กรณี หากไม่มารับสลากตามกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควรสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขอสงวนสิทธิ์

<sup>39</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2563). *การจำหน่ายสลาก*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 18.

<sup>40</sup> บ้านเมือง. (2564). *แม่ค้าลอตเตอรี่เซ็ง ปมแจ้งขายเกินราคา แก้ปัญหาปลายเหตุ โวยยี้ไว้ต้นทางส่งเงิน 80 แล้ว*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.banmuang.co.th/news/region/222244>. [2564, 20 เมษายน].

<sup>41</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2563). *ประกาศเรื่องหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อนำไปขายส่วนภูมิภาค*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 1-2.

ในการรับสลากไปจำหน่าย<sup>42</sup> ในทางปฏิบัติกรได้รับ โควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรงกับ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยนั้นส่วนหนึ่งจะเป็นเครือข่ายของผู้ค้ารายใหญ่ อยู่ก่อนแล้วโดยผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ค้าจริงนั้นมีเพียงประมาณ 35,000 รายเท่านั้น ผู้ค้าสลากรายย่อยที่มีชื่อในทางทะเบียนผู้ค้าจะได้รับการจัดสรรให้รายละ 5 เล่มหรือประมาณ 500 ฉบับ โดยจะต้องซื้อในราคา 70.40 บาทซึ่งหากผู้ค้าขายตามราคาหน้าสลาก 80 บาทผู้ค้าจะได้กำไร 9.60 บาท ต่อฉบับ แต่ผู้ค้ารายย่อยส่วนใหญ่ต่างคิดว่ารายได้ต้องงวดน้อยเกินไปไม่พอต่อการดำรงชีพ จึงทำให้ผู้ค้าสลากหาช่องทางการเพิ่มรายได้ที่มากกว่าการขายสลากด้วยตนเองนั่นคือขายสลาก ให้แก่ผู้ค้าสลากรายใหญ่ด้วยการขายยกเล่ม จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาล มีราคาสูงกว่าที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนด<sup>43</sup> เนื่องจากกลุ่มผู้ค้าระบบตัวแทนจำหน่ายหรือ โควตาจะได้รับจัดสรรสลากก่อนกลุ่มผู้ค้าสลากโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) เป็นเวลา 3 วัน<sup>44</sup> จึงทำให้ราคาสลากที่ผู้ค้าระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา ขายส่งยกเล่มให้แก่ผู้ค้ารายใหญ่นั้นมีราคาสูงเนื่องจากผู้ค้ารายใหญ่มีความต้องการสลากไปรวมชุด เพื่อที่จะนำมาขายต่อในท้องตลาดในรูปแบบสลากรวมชุด

2) ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล โครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่าน ธนาคารกรุงไทย)

ระบบซื้อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยที่ลงทะเบียนเป็นผู้ค้าสลากกินแบ่ง รัฐบาล โดยคุณสมบัติของผู้ค้าที่จะลงทะเบียนเป็นผู้ค้าสลากรายย่อยระบบซื้อ-จองผ่านระบบ ธนาคารกรุงไทยนั้นจะต้องไม่เป็นผู้มีสิทธิตามทะเบียนผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา และไม่เป็นข้าราชการจะได้รับจัดสรรสลากรายละ 5 เล่มตามที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กำหนดโดยโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) จะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้<sup>45</sup>

รูปแบบที่ 1 รูปแบบสลากสั่งซื้อ คือสลากที่เหลือจากวันที่ทำการสั่งจองแล้ว และ ผู้ค้าสลากจะต้องไม่ได้ทำการสั่งจองในงวดนั้น ๆ มาก่อน จึงจะมีสิทธิสั่งซื้อได้ตามที่สำนักงาน

<sup>42</sup> วิเชียร ต้นศิริคงคล. (2558). เครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในสลากกินแบ่งรัฐบาลไทย. *วารสาร เศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 3 (1), หน้า 117.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

<sup>44</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *ประกาศเรื่อง กำหนดจำหน่ายสลากแก่ตัวแทนจำหน่ายสลากในส่วนภูมิภาค*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

<sup>45</sup> พิทยานัน ประทุม. (2560). *ชีวิตคนเดินหีบขายลอตเตอรี่*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. หน้า 15.



สลากกินแบ่งรัฐบาลเปิดให้ทำการสั่งซื้อไว้โดยเฉพาะและในปัจจุบันระบบการสั่งซื้อได้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยให้ดำเนินการนำยอดสลากซื้อคงเหลือที่จำหน่ายไม่หมดภายในเวลา 12.00 นาฬิกาในวันที่เปิดให้ทำรายการซื้อมาเปิดให้ทำรายการซื้อในรอบที่สองได้ตั้งแต่วันที่ 15.00-16.00 นาฬิกาในวันเดียวกันเริ่มงวดวันที่ 1 กรกฎาคม 2564 เป็นต้นไป<sup>46</sup>

รูปแบบที่ 2 รูปแบบสลากสั่งจองล่วงหน้า คือสลากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จะทำการพิมพ์เพิ่มตามจำนวนที่ผู้ค้าสลากได้จองไว้สำหรับงวดถัดไป โดยการสั่งจองล่วงหน้า นั้นจะมีกำหนดวันเวลาตามประกาศของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล<sup>47</sup> ซึ่งจะมีกำหนดให้สั่งจองล่วงหน้าได้ 2 วัน ตั้งแต่วันที่ 7.30-12.00 นาฬิกาเท่านั้น โดยขอการสั่งจองล่วงหน้าในวันแรก ถ้ามียอดจองไม่ครบจำนวนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเปิดให้สั่งจองเพิ่มในวันถัดไปและผู้ที่ทำรายการสลากจองไว้แล้วไม่สามารถเข้ามาทำรายการสลากซื้อในงวดเดียวกันได้อีก<sup>48</sup>

นอกจากนั้น ผู้สั่งซื้อจะได้รับการจัดสรรสลากที่ต่อเมื่อมียอดคำสั่งซื้อครบ 10,000 เล่ม หรือ 1 ล้านฉบับหากไม่ครบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะไม่ดำเนินการพิมพ์สลากและจะคืนเงินให้แก่ผู้ทำรายการซื้อสลากที่ได้มีการจำหน่ายสลากในระบบซื้อสลากตามหมายเลขบัญชีธนาคารกรุงไทยที่ได้ลงทะเบียนไว้ ตั้งแต่วันที่ 17 มกราคม 2564 เป็นต้นไป<sup>49</sup> ดังนั้นผู้ค้าสลากรายย่อยที่ได้ทำการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) ในวันและเวลาซื้อ-จองดังกล่าวจะต้องทำรายการผ่านระบบธนาคารกรุงไทย ตู้ ATM และระบบ NET BANK (อินเทอร์เน็ต) ซึ่งผู้ค้าสลากรายย่อยที่ลงทะเบียนจะต้องมีหน้าที่นำเงินเข้าระบบฝากเงินในบัญชีดังกล่าวก่อนทำรายการซื้อ-จองล่วงหน้าเป็นเวลา 1 วันในเวลาก่อน 18.00 นาฬิกาโดยระบบจะหักเงินจากบัญชีเงินฝากผู้ที่ทำรายการสั่งซื้อจะได้รับจัดสรรสลากที่ไปรษณีย์ที่มีชื่อทางทะเบียน

<sup>46</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *ประกาศ (ฉบับที่ 8) เรื่อง การปรับเปลี่ยน หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

<sup>47</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2558). *ประกาศเรื่อง การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

<sup>48</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2562). *ประกาศ (ฉบับที่ 7) เรื่อง การปรับเปลี่ยน หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

<sup>49</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2563). *ประกาศ เรื่อง การบริหารจัดการสลากที่มีคำสั่งซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในชุดสุดท้ายไม่ครบ 10,000 เล่ม*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

ของผู้ค้าตามที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนด และกรณีผู้จองสลากกินแบ่งรัฐบาลของงวดนี้ จะได้รับการจัดสรรสลากในงวดถัดไปทุกกรณีตามที่ทำการไปรษณีย์ไทยที่ได้ลงทะเบียนไว้<sup>50</sup>

อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลดังกล่าวของผู้ค้าสลากรายย่อยต่างมีความเห็นว่า จะส่งผลให้ผู้ค้าสลากรายย่อยที่ประกอบอาชีพขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นอาชีพหลักมีรายได้ลดลงและไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพเนื่องจากรัฐได้กำหนดนโยบายห้ามขายสลากเกินราคา 80 บาท เมื่อผู้ค้าปฏิบัติตามโดยไม่ขายสลากเกินราคา ผู้ค้าจะมีกำไรที่ใบละ 9.60 บาท และเมื่อคำนวณเป็นเงินเท่ากับว่าผู้ค้าจะได้รับเงินที่มาจาก การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเงินจำนวน 4,800 บาทตามโควตาสลาก 5 เล่มที่รัฐกำหนดไว้ ดังนั้นการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้แยกการจำหน่ายสลาก และการจัดสรรสลากกินแบ่ง รัฐบาลเป็น 2 ประเภทนั้นจะเห็นได้ว่าขั้นตอนการดำเนินการของระบบโควตาได้สร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าสลากระบบโครงการ ชื่อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) กล่าวคือ ระบบ โควตานี้เป็นผู้มีสิทธิดีกว่าระบบ โครงการ ชื่อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) เพราะระบบโควตาจะได้สลากกินแบ่งรัฐบาลไปจำหน่ายก่อนระบบ โครงการ ชื่อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาลและการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลของระบบโควตาก็ไม่ต้อง นำเงินเข้าระบบธนาคารซึ่งเทียบกับระบบ โครงการ ชื่อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) แล้วพบว่า เมื่อจะต้องทำการซื้อ-จอง ในแต่ละครั้งจะต้องนำเงินเข้าระบบ ธนาคารทุกครั้งเป็นเวลา 1 วันก่อนที่จะถึงกำหนดซื้อ-จองในแต่ละงวดจึงเป็นการสร้างภาระ ในการประกอบอาชีพของผู้ค้าสลากรายย่อยเป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้ค้าสลากรายย่อยก็ไม่ได้มี ความพร้อมในการนำเงินมาซื้อ-จองสลากล่วงหน้าได้ทุกคน

ดังนั้นเพื่อไม่ให้เป็นการสร้างภาระเกินควรแก่ผู้ค้าสลากรายย่อยระบบโครงการ ชื่อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) ควรมีการปรับระยะเวลาของผู้ค้ากลุ่ม ชื่อ-จองสลาก โดยให้มีการชำระเงินและรับสลากในวันเวลาเดียวกันกับผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่าย หรือโควตา เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการประกอบอาชีพของผู้ค้าสลากรายย่อยและ ระบบผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา

นอกจากนี้แม้สถานการณ์การระบาดของโควิด 19 ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยแม้ว่าจะสร้างผลกระทบแก่เศรษฐกิจในประเทศเพียงใดแต่สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสินค้าเพียงชนิดเดียวที่ไม่ได้รับผลกระทบทั้งยังสร้างผลกำไรให้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อย่างต่อเนื่อง แม้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะมีกำลังการผลิตสลากกินแบ่งรัฐบาลมากถึง 100 ฉบับก็สามารถจำหน่ายได้ จนหมดเพียงครั้งเดียวโดยไม่มีการรับซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลคืน ตามข้อมูลการจำหน่ายสลาก

<sup>50</sup> พิญานัน ประทุม. อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 45. หน้า 15.

กบินแบ่งรัฐบาลตั้งแต่วงวด 1 ตุลาคม 2561 ถึง 16 กันยายน 2562 พบว่า มีการเพิ่มจำนวนการผลิตสลากกบินแบ่งรัฐบาล<sup>51</sup> งวด 16 สิงหาคม 2562 เป็นต้นไปเพิ่มจำนวนจาก 90 ล้านฉบับเป็น 100 ล้านฉบับ และจากข้อมูลการจำหน่ายสลากกบินแบ่งรัฐบาลตั้งแต่วงวด 1 ตุลาคม 2562 ถึง 16 กันยายน 2563 จนถึงปัจจุบันพบว่าสำนักงานสลากกบินแบ่งรัฐบาลได้มีการผลิตสลากออกจำหน่ายให้แก่ประชาชนในแต่ละงวดมีจำนวนสูงถึง 100 ล้านฉบับ<sup>52</sup> ซึ่งเป็นการสวนทางกับสถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศอย่างมาก กล่าวคือ เนื่องด้วยสถานการณ์การระบาดของโควิด 19 ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมาประเทศไทยนั้นก็ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ประชาชนอยู่ในความยากลำบากรัฐบาลก็ได้มีการเข้ามาช่วยเหลือเยียวยาแก่ประชาชนเพียงบางกลุ่มเท่านั้นซึ่งถือว่ายังไม่ครอบคลุมและทั่วถึงทุกภาคส่วน แม้สถานการณ์โรคระบาดที่เกิดขึ้นจะสร้างผลกระทบแก่ประชาชนเป็นจำนวนมากแต่สำนักงานสลากกบินแบ่งรัฐบาลยังคงผลิตสลากกบินแบ่งรัฐบาลออกมาจำหน่ายอย่างเต็มจำนวนเทียบเท่ากับจำนวนการผลิตสลากกบินแบ่งรัฐบาลในปี พ.ศ. 2562 ก่อนมีสถานการณ์โควิด 19 ระบาด

ดังนั้นจากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลนั้นคำนึงแต่ผลกำไรมากกว่าการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกบินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่เป็นปัญหาในกลุ่มผู้ค้าสลากรายย่อย กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่ยากลำบากเช่นนี้ผู้ค้าสลากรายย่อยยังต้องซื้อสลากในราคาที่สูงกว่าหน้าสลากมาจำหน่ายด้วยความจำใจโดยการจำหน่ายสลากกบินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยในช่วงโควิด 19 นั้นผู้ค้าสลากรายย่อยต้องแบกรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นอยู่เพียงผู้เดียว ทั้งการจำหน่ายสลากที่มีราคาสูงกว่าราคาหน้าสลากซึ่งมีความเสี่ยงถูกดำเนินคดีได้ง่ายทั้งความเสี่ยงที่สลากจะจำหน่ายไม่หมดเนื่องจากสถานการณ์โควิด 19 รัฐบาลได้มีประกาศควบคุมการเข้าออกในหลาย ๆ พื้นที่บางพื้นที่ก็ต้องปิดเพื่อลดการแพร่ระบาดจึงเป็นความยากลำบากแก่การประกอบอาชีพของผู้ค้าสลากกบินแบ่งรัฐบาลรายย่อยเป็นอย่างมาก<sup>53</sup> เมื่อเทียบกับสำนักงานสลากกบินแบ่งรัฐบาลที่มีหน้าที่ผลิตและจำหน่ายสลากกบินแบ่งรัฐบาลออกจนหมด

<sup>51</sup> สำนักงานสลากกบินแบ่งรัฐบาล. (2562). *รายงานประจำปี เรื่องการจำหน่ายสลาก*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.glo.or.th/about/performance/annual-report>. [2564, 22 เมษายน].

<sup>52</sup> จักริ พิศาลพฤกษ์. (2563). *หวยกบินแล้วแบ่งรัฐบาล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.fpojournl.com/thailand-lottery/>. [2564, 22 เมษายน].

<sup>53</sup> อมรินทร์ เทเลวิชั่น. (2564). *พิษโควิด! หวยใบละ 75 บาท ยังขายยาก พ่อค้าแม่ค้าบ่นอุบเหลือเต็มแผง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.amarintv.com/news/detail/77955>. [2564, 1 พฤษภาคม].

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับประเภทของสลากกินแบ่งรัฐบาล

เนื่องจากสังคมปัจจุบันแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านนวัตกรรมส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานของเทคโนโลยี ดังนั้นการสร้างนวัตกรรมให้กับผลิตภัณฑ์เพื่อสอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไปจึงมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในประเทศไทยนวัตกรรมและเทคโนโลยีมีการเติบโตอย่างก้าวกระโดดจะเห็นได้จากการใช้งานอินเทอร์เน็ต และ Smartphone โดยจะอยู่ในรูปแบบของ Application ที่เชื่อมต่อผ่านอินเทอร์เน็ตหรือเครือข่ายโทรศัพท์แบบ 4G และ 5G ที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย<sup>54</sup> และเพื่อเป็นการแก้ไขสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามนโยบายของรัฐ บริษัทเอกชนจึงเข้ามามีบทบาทในการสร้างธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ ดังนี้

### 2.2.1 สลากน้อยบอหน้าโชค<sup>55</sup>

โครงการ “สลากน้อยบอหน้าโชค” ได้ขึ้นเป็นแพลตฟอร์มการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ผ่านแอปพลิเคชัน โดยมีวัตถุประสงค์ให้บริการซื้อขายแลกเปลี่ยนสลากกินแบ่งรัฐบาลทางออนไลน์ เพื่อให้ผู้ซื้อสลากได้รับความสะดวกรวดเร็วทุกที่ทุกเวลาในราคายุติธรรม ซึ่งขั้นตอนการซื้อสลากจะทำการผ่านระบบ LINE ตลอด 24 ชม. แม้ราคาสลากจะขายที่ 80 บาท แต่จะต้องเสีย ค่าจัดส่ง 49 บาทจึงทำให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก 2 ด้านได้แก่การปรับมุมมองการซื้อสลากด้วยการแยกสลาก และค่าจัดส่งออกจากกันเป็นต้นว่าสลาก 1 ใบราคา 80 บาทค่าจัดส่ง 49 บาทผู้ซื้อที่สนใจซื้อสลากเพียง 1 ใบจะต้องเสียเงินทั้งสิ้น 149 บาทนั่นเอง โดยโครงการดังกล่าวจะเป็นตัวกลางทำให้ผู้ขายมีความเสี่ยงด้านการขายสลากไม่หมดน้อยลง อย่งไรก็ตาม อาจทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเสียโอกาสในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ เช่น บริการจัดส่งสลาก บริการรักษาสลาก และการเก็บข้อมูลผู้ซื้อผู้ขายซึ่งเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจในปัจจุบัน<sup>56</sup>

ดังนั้น จากการดำเนินโครงการ “สลากน้อยบอหน้าโชค” ถือเป็นการทำลายระบบการซื้อขายสลากโดยตรงจากหน้าร้านจำหน่ายสลากโดยจะเห็นได้ว่าขั้นตอนการการซื้อขายสลากผ่านแอปพลิเคชันสลากน้อยนั้นนอกจากจะต้องชำระค่าสลากแล้วยังมีค่าดำเนินการในการจัดส่ง

<sup>54</sup> มังกรฟ้า สลากกินแบ่งรัฐบาลดิจิทัล. (2564). *ข้อมูลสลากมังกรฟ้า*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.bluedragonlottery.shop/>. [2564, 13 พฤษภาคม].

<sup>55</sup> สลากน้อย. (2564). *ข้อมูลสลากน้อยบอหน้าโชค*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.slaknoi.com/>. [2564, 13 พฤษภาคม].

<sup>56</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *ตัวอย่างการปรับตัวของภาคธุรกิจที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 26.

รวมไปถึงค่าบริการรักษาสลากอีกด้วยซึ่งขั้นตอนหรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ผู้บริโภคไม่มีหน้าที่จะต้องเสียอยู่แล้วโดยก่อนที่จะมีการประกาศพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในราชกิจจานุเบกษานั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งยังศึกษาผลกระทบทางสังคมเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา โดยจะต้องให้ผู้ถือโอกาสและคนพิการเข้าถึงการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย<sup>57</sup> จึงถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงการประกอบอาชีพของผู้ค้าสลากรายย่อยและคนพิการและเป็นการจัดกับนโยบายสลากกินแบ่งรัฐบาล 80 บาทอีกด้วย

### 2.2.2 สลากมังกรฟ้า<sup>58</sup>

สลากมังกรฟ้า คือรูปแบบการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในระบบออนไลน์ที่ผู้บริโภค จะทำการซื้อสลากโดยตรงกับบริษัท มังกรฟ้า ลอตเตอรี่ จำกัด ซึ่งบริษัทดังกล่าวมีหน้าที่ในการรับฝากขายลอตเตอรี่จากผู้ที่มีโควตาอยู่ในระบบของบริษัทเพื่อรวบรวมเลขสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ได้จำนวนมากที่สุด ผู้ซื้อสลากสามารถค้นหาเลขและสั่งซื้อได้ด้วยตัวเอง ตลอด 24 ชม. ทาง LINE โดยผู้ซื้อสามารถเลือกเลขชุดได้ตั้งแต่ชุด 2 ใบ จนถึงชุด 15 ใบ ในราคาใบละ 100 บาท และเมื่อถูกรางวัลทางบริษัทจะมีบริการขึ้นเงินรางวัลให้จากการ โอนเงินเข้าบัญชีผู้ซื้อพร้อมหักค่าบริการรับขึ้นเงินรางวัลร้อยละ 2

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รูปแบบการจำหน่ายสลากมังกรฟ้าเป็นการเข้ามาดำเนินธุรกิจ ในภาคของเอกชนอย่างเต็มตัวแม้สลากมังกรฟ้าจะดำเนินธุรกิจยังไม่ถึงปีและรายได้ย้อนหลังของ ผลประกอบการที่ผ่านมายังไม่ปรากฏแน่ชัดแต่สลากมังกรฟ้ามีกำลังการซื้อสลากเข้าระบบทั้งจากผู้ค้าที่เป็นตัวแทนจำหน่ายโควตาและผู้ค้ารายย่อยมากกว่า 1,000,000 ฉบับต่องวดเทียบเท่าผู้ค้า รายใหญ่หรือยี่ปัว จึงเป็นการเข้าข่ายการใช้อำนาจผูกขาดทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม<sup>59</sup> กล่าวคือ สลากมังกรฟ้ามีการทำระบบการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลทางออนไลน์โดยให้มีการจำหน่าย ในราคาสูงกว่าที่สำนักงานสลากกำหนดคือใบละ 100 บาทซึ่งการดำเนินการของสลากมังกรฟ้า ย่อมเป็นการขัดต่อนโยบายของรัฐอย่างยิ่งเนื่องจากรัฐได้มีการผลักดันให้มีการจำหน่ายสลากกินแบ่ง

<sup>57</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *แผนวิสาหกิจสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประจำปี 2564-2570*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 33.

<sup>58</sup> มังกรฟ้า สลากกินแบ่งรัฐบาลดิจิทัล. (2564). *ข้อมูลสลากมังกรฟ้า*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.bluedragonlottery.shop/>. [2564, 13 พฤษภาคม].

<sup>59</sup> มนัสวี โชติวนกุล. (2561). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจเหนือตลาดภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 34.

รัฐบาลทั้งในระบบตัวแทนจำหน่ายและผู้ค้ารายย่อยห้ามจำหน่ายเกินราคา 80 บาท และผู้ค้าในทุกกลุ่มจะต้องเป็นผู้ทำการค้าสลากด้วยตนเองห้ามขายส่งให้กับผู้ที่นำไปขายต่ออีกทอด<sup>60</sup> แต่สลากมั่งกรฟ้ามีการกำหนดราคาสลากใบละ 100 บาท และระบบการจำหน่ายสลากมั่งกรฟ้ามีจุดประสงค์คือการรวบรวมสลากจากตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาเป็นหลักเท่ากับว่าสลากมั่งกรฟ้านั้นเอื้อประโยชน์ต่อผู้ค้าสลากรายใหญ่หรือยี่ปี่ที่มีโควตาสลากจำนวนมาก จึงเป็นทางเลือกแก่ผู้บริโภคในการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ง่ายขึ้นเพียงแค่เข้าระบบออนไลน์ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงทำให้ผู้ค้ารายย่อยต้องประกอบอาชีพได้ยากขึ้นเนื่องจากผู้ค้าสลากรายย่อยมีสลากจำนวนจำกัดจึงมีเลขสลากให้เลือกไม่มากเท่าสลากมั่งกรฟ้า และการจำหน่ายสลากของผู้ค้ารายย่อยนั้นจะเน้นในเรื่องการประกอบอาชีพมากกว่าการประกอบธุรกิจ<sup>61</sup>

### 2.2.3 เครือข่าย GLO Official Sellers<sup>62</sup>

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดทำโครงการ GLO Official Sellers ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยให้จัดสรรสลากผ่านระบบตัวแทนจำหน่ายสลากประเภทบุคคลทั่วไปที่มีความพร้อมเข้าร่วมเป็นเครือข่าย GLO Official Sellers และจะคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากในพื้นที่นำร่องของโครงการเริ่มจากในเขตกรุงเทพมหานคร 460 ราย และจังหวัดนนทบุรี 60 รายรวมเป็น 500 ราย โดยตัวแทนจำหน่ายที่จะได้รับจัดสรรสลากจำนวน 25 เล่มจะต้องเป็นผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายประเภทบุคคลทั่วไปซึ่งขั้นตอนการดำเนินการนั้นให้เป็นไปตามประกาศกำหนดของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ดังนั้น จากข้อมูลดังกล่าวจะสรุปได้ว่าโครงการ GLO Official Sellers เพื่อแก้ปัญหาการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคานั้นได้มีการจำกัดสิทธิการเข้าถึงการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดสรรให้เฉพาะตัวแทนจำหน่ายสลากประเภทบุคคลทั่วไปเท่านั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นการกีดกันการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น

<sup>60</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2559). *ประกาศเรื่องคุณสมบัติของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

<sup>61</sup> สุภรธรรม มงคลสวัสดิ์. (2547). *โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>62</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *ประกาศเรื่องประกาศตัวแทนจำหน่ายที่ผ่านการคัดเลือกเป็นเครือข่าย GLO Official Sellers*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

ด้วยการถูกจำกัดสิทธิที่จะได้รับสลากกินแบ่งรัฐบาลจำนวน 25 เล่มจากโครงการดังกล่าว อย่างไรก็ตามเป็นกรรมตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 57 (1)<sup>63</sup>

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมการเล่นการพนันสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทย

ประเทศไทยประชาชนมีความนิยมเล่นการพนันกันอย่างแพร่หลายในทุกช่วงอายุ โดยการพนันที่นิยมเล่นกันมีหลากหลายชนิด อาทิเช่น บันเปะ หวยใต้ดิน ไพ่ หรือการพนันออนไลน์ ซึ่งจะนิยมมากในกลุ่มเด็ก ๆ หรือวัยรุ่นเนื่องจากมีเงินเดิมพันที่ไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีต้นทุนในการซื้อสลากที่ค่อนข้างสูงกว่าทั้งในกลุ่มเด็กนั้นก็ยังคงถูกจำกัดการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยจึงทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลไม่เป็นที่นิยมในกลุ่มนี้ แต่สลากกินแบ่งรัฐบาลจะได้รับความนิยมมากในกลุ่มวัยทำงานจนถึงผู้สูงอายุเนื่องจากกำลังทรัพย์ในการเล่นมากกว่ากลุ่มอื่นนั่นเอง ดังนั้นจากพฤติกรรมการเล่นการพนันสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยจึงมีผู้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2562) ได้ให้ความเห็นว่า “หลายปีที่ผ่านมาการลดผลกระทบจากการพนันอยู่ในภาวะที่ถดถอย เนื่องจากภาครัฐและราชการใช้แนวคิดของการรวมศูนย์อำนาจการให้ราชการเป็นตัวนำใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือและมีทิศทางหรือนโยบายบางประการซึ่งไม่ค่อยยอมรับ ใ่วใจหรือใช้ประโยชน์จากภาคประชาสังคมเท่าที่ควร”<sup>64</sup> โดยรัฐยังมีความพยายามผลักดันให้การพนันบางประเภทถูกกฎหมายรวมถึงนโยบายของกองสลากและเรื่องที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นเนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีเป้าหมายของตัวเอง เช่นกองสลากก็วางแผนให้รูปแบบของสลากดึงดูดใจมากขึ้นตอบ โจทย์ต่าง ๆ มากขึ้นราคาลดลง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังก็มองหารายได้เนื่องจากหนึ่งในเหตุผลที่มักจะให้กันเสมอเรื่องการทำกรพนันให้ถูกกฎหมายคือเพื่อเอารายได้เข้ารัฐ

ทั้งนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมในปัจจุบันคือการมีความเชื่อที่ผิดเช่นความเชื่อที่ว่าหากทำการพนันให้ถูกกฎหมายแล้วจะไปทดแทนรูปแบบที่ผิดกฎหมายในปัจจุบัน ในทางตรงกันข้ามบางที่อาจจะไปด้วยกันหรือให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบในเรื่องอุปทานที่เพิ่มขึ้นในการพนันจะเป็นตัวสร้างอุปสงค์ขึ้นมาก็ได้ เพราะทันทีที่ทำรูปแบบการพนันให้ถูกกฎหมายเมื่อนั้นการยับยั้งชั่งใจของคนในการเล่นจะลดลง คนจะมีความรู้สึกว่สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ปัญหาอีกต่อไปซึ่งสอดคล้องกับ

<sup>63</sup> สถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา. (2563). *โครงการศึกษาผลกระทบจากการจัดทำความตกลงการค้าเสรี ไทย-สหภาพยุโรป*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอ สำนักยุโรป กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. หน้า 602.

<sup>64</sup> อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. (2562). *รัฐกับการพนันและแนวทางการลดผลกระทบ*. การประชุมวิชาการศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันปี 2562. หน้า 28.

การสำรวจที่คนส่วนใหญ่บอกว่าการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ใช่การพนันไม่ใช่เรื่องที่ผิดไม่ใช่เรื่องที่เป็นปัญหาในทางกฎหมาย<sup>65</sup>

พรเพ็ญ วรสิทธา (2555) ได้ให้ความเห็นว่า “เปลี่ยนเงินห่วยให้เป็นเงินออม”<sup>66</sup> คือแนวคิดที่ต้องการเปลี่ยนพฤติกรรมการเล่นห่วยของประชาชนผู้มีรายได้น้อย จากผลการศึกษาพบว่าร้อยละ 76.50 มีการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล หรือห่วยใต้ดินโดยที่ประเทศไทยยังไม่มีตราสารทางการเงินที่เหมาะสมสำหรับผู้มีรายได้น้อยนอกจากการเล่นห่วยโดยเสนอแนะให้ภาครัฐมีการจัดการทางการเงินที่ดีโดยหาตราสารทางการเงินอื่นที่ได้เงินต้นคืนในอนาคตมาทดแทนการเล่นห่วยซึ่งจะมีโอกาสสูญเสียเงินต้นสูงมากให้เงินเหล่านี้กลายเป็นเงินออมที่สามารถนำมาใช้ในวันเกษียณอายุได้

นันทิชา ขอแหม่มกลาง และคณะ (2558) ได้ให้ความเห็นว่า ผู้ซื้อห่วยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภาคอีสานและภาคใต้ โดยมีข้อแตกต่างในแง่การศึกษาพฤติกรรมการเล่นห่วยในภาคใต้ต่างกันเพราะผู้คนในภาคอีสานและภาคใต้มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในชุมชน มีวัฒนธรรมชาวบ้านเกาะเกี่ยวไว้อย่างเหนียวแน่นส่วนหนึ่งของปัจจัยการเล่นห่วยมาจากความสัมพันธ์ในสังคม<sup>67</sup>

มณฑิธร บุญตัน (2555) ได้ให้ความเห็นว่า แนวความคิดและปรัชญาเดิมที่กำหนดให้สลากมีไว้เพื่อเป็นกลไกในการหาเงินเข้ารัฐจึงนำไปสู่การส่งเสริมการพนันโดยไม่ตั้งใจเพราะมีเงินรางวัลเป็นแรงจูงใจผลจากการเอาแรงจูงใจมาเป็นสิ่งขับเคลื่อนดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคา การจัดสรรโควตาสลากไม่เป็นธรรมและไม่มีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสลาก ดังนั้นเมื่อเกิดแนวคิดปรัชญานี้ขึ้นจึงมี “สลากเพื่อสังคม”<sup>68</sup>

ยงยุทธ บริสุทธิ์ (2555) ได้ให้ความเห็นว่า “เห็นด้วยกับการห้ามเด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปีต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการซื้อขาสลากและการกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

<sup>66</sup> พรเพ็ญ วรสิทธา. (2555). พฤติกรรมการเล่นห่วยและความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนเงินห่วยเป็นเงินออมระยะยาว. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ NIDA Development Journal*, 50 (3), หน้า 75-89.

<sup>67</sup> อรพรรณ โพทอง. (2562). *ผู้หญิงเล่นห่วย: วาทกรรมความรวยกับพฤติกรรมการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลกรณีศึกษาแม่บ้านในชุมชนหมู่บ้านจัดสรรแห่งหนึ่งของจังหวัดกาญจนบุรี*. รายงานการศึกษาเฉพาะบุคคลหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต ภาควิชามานุษยวิทยา คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร. หน้า 28.

<sup>68</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2564). *รายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.senate.go.th/view/1/>. [2564, 13 พฤษภาคม].



และประเมินผล รวมทั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องกองทุนควรมีการระบุไว้ให้ชัดเจน”<sup>69</sup>

### 2.3.1 กลุ่มผู้เล่นสลากรีนแบ่งรัฐบาลในประเทศไทย

ตามที่ข้อมูลสถิติทางทะเบียนของกรมปกครองกระทรวงมหาดไทยปี พ.ศ. 2560 ในรอบ 12 เดือนพบว่าประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปเล่นการพนันสลากรีนแบ่งรัฐบาล โดยคิดเป็นจำนวน 22.749 ล้านคน<sup>70</sup> จากประชากรทั้งหมด 53,332,594 ล้านคนและมีนักพนันหน้าใหม่จำนวน 3.242 แสนคนหรือคิดเป็นร้อยละ 6.1 เมื่อได้ทำการจำแนกข้อมูลประชากรในประเทศไทยที่เล่นสลากรีนแบ่งรัฐบาลตามภาคต่าง ๆ พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีส่วนคนเล่นการพนันสลากรีนแบ่งรัฐบาลสูงที่สุดอยู่ที่อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย<sup>71</sup> คิดเป็นจำนวน 7.365 ล้านคนเนื่องจากว่าอำเภอวังสะพุงมีตลาดนัดตลอดตัวที่ใหญ่ที่สุดมีมูลค่าต่อเดือนสูงถึง 2,000 ล้านบาท หรือ 24,000 ล้านบาทต่อปี<sup>72</sup> รองลงมาคือภาคกลางมีจำนวน 4.189 ล้านคน โดยที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีจำนวน 4.225 ล้านคน รองลงมาคือภาคเหนือมีจำนวน 4.189 ล้านคน และผู้เล่นสลากรีนแบ่งรัฐบาลน้อยที่สุดคือภาคใต้ มีจำนวน 2.685 ล้านคน จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีประชากรที่สนใจเล่นการพนันสลากรีนแบ่งรัฐบาลเป็นจำนวนมากเนื่องจากประชาชนในประเทศต่างมีความหวังที่จะถูกรางวัล โดยเฉพาะรางวัลที่ 1 เพื่อที่จะนำเงินมาดำรงชีวิตให้สบายขึ้นแม้ว่ารางวัลที่ 1 จะมีโอกาสถูกเพียงร้อยละ 44 หรือ 1 ในล้านก็ตาม<sup>73</sup>

ข้อมูลรายงานสถานการณ์การพนันในประเทศไทยปี พ.ศ. 2562<sup>74</sup> พบว่า ประเทศไทยประชาชนมีการเล่นการพนันหลากหลายรูปแบบเนื่องจากการพนันในประเทศไทยนั้นเปิดกว้างให้กับคนทุกเพศทุกวัย ประชาชนส่วนใหญ่ติดการพนันมากขึ้นเพราะเข้าถึงการพนันได้ง่ายจะเห็นได้ว่าในรอบปีที่ผ่านมาพบกลุ่มที่เสี่ยงติดการพนันมีอายุเริ่มต้นที่ 15 ปีขึ้นไปเล่นการพนันถึง

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>70</sup> ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ. (2562). *การศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย ประจำปี 2562*. ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 47-49.

<sup>71</sup> อนุพงษ์ จันทะแจ่ม. (2561). *เร่ขายตลอดตัว: ชีวิตทางเศรษฐกิจบนฐานการเคลื่อนย้ายของคนเมืองเลย*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา สาขามานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7.

<sup>72</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2557.

<sup>73</sup> ศูนย์วิเคราะห์เศรษฐกิจที่เอ็มบี. (2561). *การศึกษาพฤติกรรมกาซื้อตลอดตัวและห่วยใต้ดินคนไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิเคราะห์เศรษฐกิจที่เอ็มบี.

<sup>74</sup> คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2563). *รายงานศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน*. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 10.

30.420 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 57 โดยที่เยาวชนอายุ 15-18 ปีนั้นมี 1 ใน 5 คนที่เล่นการพนัน โดยมีวงเงินที่ใช้ในการเล่นพนันสูงถึง 10,200 ล้านบาท รองลงมาเป็นประชาชนที่อยู่ระหว่างอายุ 19-25 ปี เล่นการพนัน 3.051 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 46.3 โดยวงเงินหมุนเวียนที่ใช้ในการเล่นการพนันมีทั้งสิ้น 58,878 ล้านบาท<sup>75</sup>

นอกจากนี้ จากผลการสำรวจยังพบว่ากลุ่มผู้เล่นสลากรินแบ่งรัฐบาลจะอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 30-59 ปีมากที่สุดและกลุ่มผู้เล่นการพนันสลากรินแบ่งรัฐบาลที่เป็นผู้เยาว์อายุต่ำกว่า 20 ปี รวมกันถึง 2.2 ล้านคนจำนวน 4.7 แสนบาท โดยที่เพศหญิงเล่นสลากรินแบ่งรัฐบาลมากกว่าเพศชายมีจำนวนถึง 1 ล้านคน<sup>76</sup> และมีคนไทยเป็นจำนวนมากที่มีความเข้าใจไม่ถูกต้องเรื่อง การพนันสลากรินแบ่งรัฐบาลดังเช่นร้อยละ 53.5 เห็นว่าการซื้อสลากรินแบ่งรัฐบาลไม่ใช่เป็นการเล่นการพนันร้อยละ 45.1 เห็นว่าสลากรินแบ่งรัฐบาลถือเป็นการซื้อสินค้าประเภทหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการชิงโชครางวัล และร้อยละ 26.4 เห็นว่าการซื้อหวยใต้ดินไม่ใช่การเล่นการพนันและในขณะเดียวกันมีประชาชนบางกลุ่มสนับสนุนให้มีการเล่นการพนันอย่างถูกกฎหมาย<sup>77</sup>

ตามผลสำรวจดังกล่าว การพนันสลากรินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยนั้นประชาชนเข้าถึงได้ง่ายกว่าการพนันประเภทอื่นอย่างเช่นกรณีสลากรินแบ่งรัฐบาลผู้เล่นสามารถหาซื้อได้ในครอบครองได้ตลอดเวลาโดยไม่มีจำกัดจำนวนเพราะการเลือกซื้อสลากรินจะขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้เล่นเป็นหลัก รวมไปถึงพฤติกรรมการเล่นสลากรินแบ่งรัฐบาลมีรูปแบบการเล่นที่หลากหลาย เช่นบางกลุ่มจะเน้นเล่นสลากรินแบ่งรัฐบาลแบบทุ่มซื้อโดยเฉพาะเลขเด็ดเลขดังในจำนวนเยอะ ๆ บางกลุ่มจะเน้นเป็นการเสี่ยงดวงจากสิ่งรอบตัวเช่นเลขอายุ เลขทะเบียนรถ เลขที่บ้าน รวมไปถึงเลขจากความฝันซึ่งจะเห็นได้ในชีวิตประจำวันแม้พฤติกรรมการเล่นสลากรินแบ่งรัฐบาลของผู้บริโภคในประเทศไทยจะมีหลากหลายรูปแบบแต่พระราชบัญญัติสลากรินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ก็ได้มีการควบคุมกลุ่มผู้เล่นไว้ตามมาตรา 39/2 กำหนดห้ามขายสลากรินแบ่งรัฐบาลให้แก่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีมิฉะนั้นจะมีความผิดซึ่งตามข้อมูลรายงานสถานการณ์การพนันในประเทศไทยปี พ.ศ. 2562 กลับพบว่าผู้เล่นสลากรินแบ่งรัฐบาลที่เป็นเด็กและเยาวชน

<sup>75</sup> วิทยากร เชียงกุล. (2564). *คนไทยเล่นการพนันมากขึ้นแค่ไหน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/651890>. [2564, 13 พฤษภาคม].

<sup>76</sup> สโรชา พิมพ์ชัย. (2560). *การศึกษาพฤติกรรมการเล่นการพนัน กรณี สลากรินแบ่งรัฐบาลและสลากรินลอตโต้ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร*. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรเศรษฐศาสตรธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 50.

<sup>77</sup> คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. *อั้งแล้ว เจริญรอดที่ 74*. หน้า 21.

อายุตั้งแต่ 15-18 ปีมีการเล่นการพนันหลากหลายรูปแบบ<sup>78</sup> โดย 1 ใน 5 คนมีวงเงินที่ใช้ในการเล่นพนันสูงถึง 10,200 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีผู้เยาว์จำนวนไม่น้อยที่มีความสามารถในการจัดการทรัพย์สินของตนเองได้หรือหาเลี้ยงตนเองได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 24<sup>79</sup> ได้ให้สิทธิแก่ผู้เยาว์อาจทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้นซึ่งเป็นการสมแก่ฐานानุรูปแห่งตนและเป็นการจำเป็นในการดำรงชีพตามสมควร ผู้เขียนมองว่าการจำกัดสิทธิการซื้อสลากในบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปียังไม่ใช่วางออกในการป้องกันผู้เยาว์ติดการพนันสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากในปัจจุบันสลากกินแบ่งรัฐบาลคือการพนันเพียงชนิดเดียวที่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อได้มีการจำกัดสิทธิเช่นนี้ยิ่งจะผลักดันให้ผู้เยาว์นั้นเข้าสู่การพนันห่วยได้ดินได้ง่ายขึ้น เนื่องจากห่วยได้ดินนั้นจำนวนเงินในการเล่นก็น้อยกว่าและอัตราการจ่ายเงินรางวัลก็สูงกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาล<sup>80</sup>

นอกจากนั้น การที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40<sup>81</sup> ซึ่งในปัจจุบันพบว่าบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีเป็นจำนวนมากมีความสามารถในการประกอบอาชีพได้ด้วยตนเองโดยการได้รับโอกาสจากสังคม เช่นในหลาย ๆ ธุรกิจให้ผู้เยาว์ฝึกงานทดลองงานได้ด้วยตัวเองแม้จะยังไม่จบการศึกษาก็ตาม บางกรณีผู้เยาว์จำนวนไม่น้อยก็ต้องเป็นเสาหลักของครอบครัวจึงจำเป็นต้องทำงานตั้งแต่อายุยังไม่ถึง 20 ปี และบางกรณีผู้เยาว์ที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีก็ได้มีการบรรลุนิติภาวะจากการสมรส ดังนั้นการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยเฉพาะในกลุ่มบุคคลที่บรรลุนิติภาวะโดยการสมรสนั้นย่อมไม่มีเหตุผลอันสมควร และกรณีการเป็นผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลของบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีนั้นก็เพียงการประกอบอาชีพเทียบเท่ากับอาชีพอื่นในสังคม<sup>82</sup>

<sup>78</sup> ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน. (2564). *สถานการณ์การพนันกลุ่มเด็กและเยาวชนปี 2562*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.gamblingstudy-th.org/document\\_book/161/1/1/youth-gambling-2562/](http://www.gamblingstudy-th.org/document_book/161/1/1/youth-gambling-2562/). [2564, 13 พฤษภาคม].

<sup>79</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 24.

<sup>80</sup> เว็บไซต์ออนไลน์. (2562). *ข้อดีของห่วยได้ดินที่ห่วยบนดินทำไม่ได้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.huayda-din.net/> ห่วยบนดิน. [2564, 20 เมษายน].

<sup>81</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 40.

<sup>82</sup> สำนักข่าวเดลินิวส์. (ออนไลน์). *ช่วยอุดหนุนหนุนน้อยขายห่วย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dailynews.co.th/regional/834634>. [2564, 18 เมษายน].

ในปี พ.ศ. 2562 ยังคาดว่าอุตสาหกรรมการพนันทั่วโลกจะมีมูลค่า 498 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยย้อนหลัง 5 ปี อยู่ที่ร้อยละ 3.7 (ปี 2558-2562) และในปี พ.ศ. 2566 คาดว่าอุตสาหกรรมการพนันทั่วโลกจะมีมูลค่าอยู่ที่ 525 พันล้านดอลลาร์สหรัฐด้วยอัตราการเติบโตเฉลี่ยที่ร้อยละ 1.7 ต่อปี<sup>83</sup> ถึงแม้ประเทศไทยมีสัดส่วนการขายสลากอยู่ร้อยละ 1.5 ของการขายสลากทั่วโลกปี พ.ศ. 2561 หรือ 1.36 แสนล้านบาท และสหรัฐอเมริกา มีสัดส่วนการขายสลากมากกว่าประเทศไทย 18 เท่า คิดเป็นร้อยละ 28.2 หรือ 2.5 ล้านล้านบาท แต่ค่าใช้จ่ายในการพนันต่อหัวในประเทศไทยยังคงสูงเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา โดยในประเทศไทยนั้นมีค่าใช้จ่ายในการพนันอยู่ที่ร้อยละ 3.15 ของรายได้ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาอยู่ที่ร้อยละ 1.68 ของรายได้ นอกจากนี้เมื่อเทียบสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการซื้อสลากต่อรายได้ พบว่าประเทศไทยนั้นมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.78 ของรายได้ ในขณะที่สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการซื้อสลากต่อรายได้สหรัฐอเมริกาอยู่ที่ร้อยละ 0.42

### 2.3.2 ประโยชน์จากสลากกินแบ่งรัฐบาล

สลากกินแบ่งรัฐบาล (Lottery) หรืออีกชื่อหนึ่งที่ชาวบ้านนิยมเรียกกันอย่างไม่ทั่วไประยะว่า “หวย” หมายถึงแผ่นสลากที่ได้ผ่านการรองรับจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยในสลากจะมีตัวเลข 6 หลักเป็นตัวกำกับในการตรวจรางวัลทุกวันที 1 และ 16 ของทุกเดือนที่มีการออกรางวัล ซึ่งประโยชน์ของสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นมีมากมายหลายด้านและได้ปรากฏให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่สังคมทั่วไปมีการนำเงินที่ได้ไปช่วยเหลือสังคมในด้านการศึกษาและกีฬา การสังคมสงเคราะห์ ศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม การแพทย์และสาธารณสุข เพื่อเป็นการคืนความสุขให้กับประชาชนทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย และคืนกำไรให้สังคมในทุก ๆ ช่องทางให้ได้ประโยชน์สูงสุด การซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลนับได้ว่าเป็นความบันเทิง หรือความสุขที่ได้จากความคาดหวังที่จะถูกรางวัลอีกทั้งยังช่วยส่งเสริมให้ประชาชนประกอบอาชีพโดยสุจริตคือทำให้เกิดอาชีพผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อยซึ่งมีทั้งบุคคลธรรมดาและผู้พิการที่เดินเร่ขายหรือตั้งแผงขาย ให้สามารถหาเงินมาเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัวได้<sup>84</sup> และยังช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ไปในตัวอีกด้วย

<sup>83</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2563). *รายงานประจำปี 2563*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 26.

<sup>84</sup> สุนันทา เสียงระนงฤกษ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 1. หน้า 6.

กล่าวคือ เมื่อมีแหล่งท่องเที่ยวที่ใดเปิดก็จะต้องมีผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อยอยู่ในที่ท่องเที่ยว  
นั้น ๆ<sup>85</sup>

ดังนั้น เมื่อผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อยได้รับผลกำไรจากการขายสลากกินแบ่งรัฐบาล  
อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมโดยไม่โดนผู้ค้าสลากรายใหญ่หรือยี่ปู้วเก็งกำไรเกินควรแล้ว  
ปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคานั้นก็จะหมดไปเนื่องจากผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล  
มีความมั่นคงในประกอบอาชีพสืบเนื่องจากราคาซื้อขายที่แน่นอนตายตัวตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง  
ผู้บริโภครายสุดท้าย เมื่อผู้บริโภครายสุดท้ายได้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่เกินราคาที่กำหนด  
ตามหน้าสลากจะส่งผลให้ผู้บริโภคมั่นใจในการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลมากขึ้นโดยที่รู้ดีว่า  
ไม่ถูกโกงราคาและมีความเชื่อมั่นในการลงทุนกับสลากกินแบ่งรัฐบาลจะทำให้ปัญหาหายได้  
นั้นย่อมน้อยลงหรือหมดไป ทั้งยังเป็น การช่วยส่งเสริมการประกอบอาชีพโดยสุจริตแก่ผู้ค้าสลาก  
รายย่อย และเป็นการสร้างอาชีพให้ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มคนพิการ และกลุ่มผู้มีรายได้น้อย รวมทั้ง  
องค์กรสาธารณประโยชน์หลายแห่งที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย<sup>86</sup>

### 2.3.3 ปัญหาที่เกิดจากสลากกินแบ่งรัฐบาล

การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นสลาก 1 ชุด มี 1 ล้านฉบับ ซึ่งมีการขายอยู่ที่ราคา  
ใบละ 80 บาท และมีบ้างก็เป็นส่วนน้อยที่ขายเกินกว่าราคา 80 บาท การขายเกินราคาได้ก่อให้เกิด  
ปัญหาทางด้านพฤติกรรม 5 ประการ ดังนี้<sup>87</sup>

1) การขายปลีกเกินราคา เป็นการขายสลากเป็นใบขายครั้งละ 1 ใบ ด้วยราคาที่เกินกว่า  
ราคาที่ได้กำหนดไว้ในสลาก 80 บาท

2) การขายเลขประกบ เป็นการขายสลากเป็นคู่ขายครั้งละคู่ หรือ 2 ใบ ในราคา 160 บาท  
โดยการนำเลขสวย ๆ หรือเลขขายดีมาประกบขายคู่กับเลขไม่สวยหรือขายยาก แต่ถ้าลูกค้าต้องการ  
ซื้อเพียงคู่เดียวก็จะขายเลขไม่สวยในราคาคู่ละ 80 และขายเลขสวยในราคาเกินกำหนดที่คู่ละ 100 บาท

3) การขายเลขชุด เป็นการขายสลากโดยการรวมเลขชุดคือเอาเลขซ้ำกันในแต่ละหมวด  
มาจับคู่กันซึ่งการนำสลากมาจับคู่กันเป็นชุดทำให้สลากมีมูลค่าหรือราคาแพงขึ้น

<sup>85</sup> สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2564). *โครงการสลากสรรพสร้างเพื่อชุมชนปี3*.  
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://web.facebook.com/ISMED.or.th/posts/2367352953402228?\\_rdc=1&\\_rdr](https://web.facebook.com/ISMED.or.th/posts/2367352953402228?_rdc=1&_rdr).  
[2564, 18 มิถุนายน].

<sup>86</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา. (2564). *รายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบ  
การบริหารจัดการสลากในประเทศไทย*. หน้า 2. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.senate.go.th/view/1>.  
[2564, 18 มิถุนายน].

<sup>87</sup> สุนันทา เสียงระณฤกษ์. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 1. หน้า 6.

4) การขายส่ง เป็นการขายสลากโดยการขายส่งยกเล่มหรือขายช่วงยกเล่มในราคา ที่เกินกำหนดให้กับผู้ที่นำไปจำหน่ายต่ออีกทอดหนึ่ง

5) การแลกเปลี่ยนสลาก เป็นการนำสลากของตนไปแลกเปลี่ยนกับสลากของผู้ที่จะนำไปขายต่ออีกทอดหนึ่งในราคาที่เกินกว่ากำหนดโดยการนำไปทำเป็นสลากรวมชุด หรือขายส่ง ยกเล่ม

ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นบ่งบอกได้ว่าลอตเตอรี่เป็นสินค้าที่มีเกมการเล่นเพียง เกมเดียวที่ถูกกฎหมายในปัจจุบันจึงเป็นหนึ่งในสาเหตุทำให้ลอตเตอรี่เป็นที่ต้องการของผู้ซื้อ และมีราคาแพง ถ้าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ออกผลิตภัณฑ์ใหม่หรือพัฒนาสลากให้ ทันสมัยตามเทคโนโลยีที่ถูกต้องพัฒนาไปอย่างรวดเร็วการใช้งานได้ง่ายขึ้นและมีราคาที่ถูกลง ผู้คนเริ่มใช้เทคโนโลยีในชีวิตประจำวัน สลากหรือลอตเตอรี่ในปัจจุบันจะขายได้ยากขึ้นและ หากรัฐบาลเลือกให้เอกชนมาดำเนินการในรูปแบบของสัมปทานได้เพื่อลดปริมาณการเสี่ยงโชค ของลอตเตอรี่ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป ได้แล้วหรือรูปแบบการพนันอื่นที่ผิดกฎหมาย การศึกษาความต้องการสลากรูปแบบใหม่ จึงเป็นโอกาสในการรองรับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ทันต่อเทคโนโลยีและแข่งขันกับการพนัน ที่ผิดกฎหมายในรูปแบบอื่นได้<sup>88</sup>

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีรายได้คงที่จากผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งรัฐบาลเพียง ผลิตภัณฑ์เดียวแต่ค่าใช้จ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีและมีระบบการจัดสรรลอตเตอรี่เป็นระบบโควตา หรือระบบซื้อแล้วไม่รับคืนทำให้เกิดช่องว่างให้เกิดผู้ค้ารายใหญ่ราคาถูกกำหนด โดยยี่ปี่วหรือชาปี่ว เป็นหลักทำให้เกิดปัญหาการขายสลากเกินราคา<sup>89</sup> เพราะผู้ซื้อหรือผู้บริโภคนั้นไม่มีทางเลือกอื่นทำให้ สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่ในปัจจุบันไม่สามารถแข่งขันกับหวยใต้ดินได้ถึงแม้ว่ามีการ ปรามปรามอย่างต่อเนื่องแต่นั้นก็เป็นเพราะลอตเตอรี่ไม่สามารถเลือกเลขได้และกำหนดราคาซื้อได้เอง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งเกินราคามีความต่อเนื่องเป็นรูปธรรมสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาลมีการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาในอนาคตโดยคำนึงถึงความต้องการ ความคาดหวังของลูกค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนี้<sup>90</sup>

<sup>88</sup> ทองธรรม กุมภิกพงษ์. อ่างแล้ว เชียงอรธที่ 20. หน้า 3.

<sup>89</sup> ณททัย กุลณรงค์. (2559). *ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา* รัฐบาลพล เอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและ กิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตรมหาวิทยลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

<sup>90</sup> กองประชาสัมพันธ์สำนักสื่อสารองค์กร. (2563). *สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับการแก้ไขปัญหาสลากเกิน ราคาประจำปี*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

แนวทางที่ 1 ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้ผู้ค้าสลากรายย่อย (ผู้จำหน่ายจริง) ได้สลากไปจำหน่ายได้ตามต้องการ

แนวทางที่ 2 ตรวจสอบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้จำหน่ายสลาก ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานอย่างเคร่งครัด

แนวทางที่ 3 ประชาสัมพันธ์รณรงค์อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนซื้อสลากอย่างพอเพียง และตามราคาที่กำหนด

แนวทางที่ 4 ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบดิจิทัลเพื่อแก้ปัญหาสลากกินราคา

### 2.3.4 การป้องกันสลากรวมชุดและสลากกินแบ่งรัฐบาลกินราคาในระบบตัวแทนจำหน่าย

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสลากกินราคารวมถึงมีการเพิ่มปริมาณการพิมพ์สลากออกจำหน่ายเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการ โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมุ่งเน้นให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่สามารถซื้อสลากได้ตามราคาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดและเป็นการป้องกันการจำหน่ายสลากรวมชุด และการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลกินราคาให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 มาตรา 13 (7) มาตรา 19 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงกำหนดมาตรการควบคุมและป้องกันการจำหน่ายสลากรวมชุด และสลากกินราคา สำหรับตัวแทนจำหน่ายสลาก ดังนี้<sup>91</sup>

1) ต้องขายสลากที่ได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในลักษณะขายปลีกให้ผู้บริโภคโดยตรงเท่านั้น ห้ามนำไปขายส่งหรือขายให้แก่ผู้ที่ซื้อสลากเพื่อนำไปขายต่อเป็นอันขาด

2) ต้องไม่ขายเกินราคาที่กำหนดไว้ในสลาก ไม่ว่าจะเป็นการขายโดยเรียกร้องให้ผู้อื่นซื้อสิ่งของอื่นรวมอยู่ด้วยหรือไม่ และรวมทั้งการร้องขอประโยชน์ในลักษณะอื่นใดหรือเรียกสิ่งใด ๆ

3) ต้องไม่ขายในสถานศึกษา หรือขายแก่บุคคลซึ่งอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์

4) ต้องไม่นำสลากของตนไปรวมชุดกับผู้อื่น หรือนำสลากของผู้อื่นมาขายรวม หรือนำสลากของตนไปขายให้แก่ผู้อื่นเพื่อนำไปรวมชุด หรือแลกเปลี่ยนสลากกับผู้อื่นและหากตรวจพบว่าสลากของตนไปวางไว้เพื่อเตรียมจำหน่ายที่จุดจำหน่ายของผู้อื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้กับสำนักงาน ให้สันนิษฐานว่าผู้นั้นไม่ได้ขายสลากด้วยตนเอง

5) ในระหว่างอายุสัญญาหากปรากฏว่าตัวแทนจำหน่ายสลากตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ทุกกรณีให้ถือว่าผิดเงื่อนไขการจำหน่ายสลาก

<sup>91</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2563). *ประกาศ เรื่องมาตรการควบคุมและป้องกันการจำหน่ายสลากรวมชุด และสลากกินราคาในระบบตัวแทนจำหน่ายสลาก*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

6) ห้ามมิให้ออนสิทธิ์ตามสัญญาให้แก่ผู้ใดเป็นอันขาด

7) ยินยอมให้ความสะดวก และความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในการตรวจสอบสถานที่จำหน่ายของผู้ขาย

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินการตรวจสอบการจำหน่ายสลากในระบบ ตัวแทนจำหน่ายสลาก หากพบว่ามีกรกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรการข้างต้นสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาลจะพิจารณาตัดสิทธิการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลาก และบอกเลิกสัญญาทันที

ตามมาตรการข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวควรมีกำหนด ระยะเวลาในการลงโทษผู้กระทำความผิดไม่ควรตัดสิทธิการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากและบอกเลิก สัญญาเด็ดขาด เพราะถือว่าเป็นการตัดโอกาสในการประกอบอาชีพ โดยสิ้นเชิง และเมื่อผู้ค้า สลากกินแบ่งรัฐบาลโดนตัดสิทธิในการประกอบอาชีพแล้วนั้นจะส่งผลให้ผู้โดนตัดสิทธิการค้า สลากกินแบ่งรัฐบาลหันไปประกอบอาชีพค้าห่วยใต้ดินมากขึ้น โดยห่วยใต้ดินในประเทศไทยนั้น การบริหารจัดการจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจ กล่าวคือในสังคมปัจจุบัน เรามักจะให้เห็นได้ยี่นกันว่าเจ้ามือห่วยใต้ดินจะมีความเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อที่จะให้ธุรกิจดำเนินไปอย่างราบรื่น ไม่ติดขัด จากการศึกษาพบว่าธุรกิจห่วยใต้ดินทั่วประเทศไทย มีลักษณะคล้ายกันคือมีการจัดตั้งองค์กรเครือข่ายอย่างกว้างขวางและมีการจัดเก็บรายได้จาก เครือข่ายที่อยู่ในความดูแลเป็นหลัก โดยระบบของห่วยใต้ดินจะมีความซับซ้อนซึ่งตัวแปรหลัก คือจำนวนลูกค้าห่วยใต้ดินในแต่ละพื้นที่ตามศักยภาพของเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

สำหรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจนั้นผู้ที่อยู่ในเครือข่ายจะประกอบด้วย<sup>92</sup> นักเล่นห่วย คนเขียนห่วย คนเดิน โปย และเจ้ามือ โดยทั้งหมดมีความสัมพันธ์กันแบบปิดบังซ่อนเร้นส่งผลให้ วิธีที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารกันระหว่างสมาชิกจะเป็นที่รู้กันเฉพาะกลุ่มเท่านั้นซึ่งคนส่วนมากที่นิยม เล่นห่วยใต้ดิน เนื่องจากห่วยใต้ดินมีเงินรางวัลสูงบางทีก็จะเปิดโอกาสในผู้เล่นสามารถเล่นได้ โดยไม่ต้องชำระเงินทันทีหรือเป็นการเล่น โดยเงินเชื่อเป็นการจูงใจให้ผู้เล่นมีความรู้สึกว่าคุณค่า เพราะไม่ต้องลงทุนก่อนทั้งยังสร้างความรู้สึกรู้สึกตื่นเต้นหรือลุ้นแก่ผู้เล่นธุรกิจห่วยใต้ดิน ดังนั้น ธุรกิจห่วยใต้ดินจึงสร้างรายได้แก่ผู้ดำเนินการเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ห่วยใต้ดินยังดำเนินไป อย่างมั่นคงโดยได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนโครงสร้างด้านอุปทานของห่วยใต้ดิน อันเกิดจากกลไกของระบบอุปถัมภ์ทำให้การซื้อขายห่วยใต้ดินเป็นไปอย่างกว้างขวางและแนบแน่น

<sup>92</sup> นพพันธ์ วรรณเทพสกุล. (2554). *โครงการวิจัย “เศรษฐกิจห่วยใต้ดิน: มุมมองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เศรษฐกิจสังคมไทยผ่านธุรกิจการพนัน”*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สนับสนุน โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุน การสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). หน้า 17.



กับผู้คนมากมาย ไม่จำกัดเพศ ชนชั้น หรือสถานะทางสังคม ส่งผลให้ห่วยใต้ดินเจริญรุ่งเรือง แม้จะเป็นธุรกิจนอกกฎหมายก็ตาม<sup>93</sup>

มุมมองของผู้ซื้อห่วยมองว่า ชาวบ้านโดยเฉพาะคนจน ผู้หญิง คนขายของ ล้วนแต่มีความเสี่ยงในการดำรงชีพมากขึ้นเนื่องจากนโยบายรัฐ การต้องดิ้นรนปรับตัวเอาชีวิตรอดด้วยวิธีต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นซึ่งการขายห่วยใต้ดินก็เป็นการจัดการความเสี่ยงในการดำรงชีวิตอีกแบบหนึ่ง คือการเลี่ยงโชคผ่านห่วยใต้ดินอย่างน้อยผู้เล่นก็มีอำนาจในการจัดการได้เป็นหนทางในการสร้างรายได้แก่ครัวเรือนเป็นกิจกรรมสันตนาการสร้างปฏิสัมพันธ์ในชุมชนเป็นการเล่นเพื่อความบันเทิง<sup>94</sup>

มุมมองของภาคประชาสังคม-นักธุรกิจ-อื่น ๆ มองว่า “ห่วย” ถูกพัฒนามาเป็นผลิตภัณฑ์ฟางของสลากกินแบ่งรัฐบาลอีกที เจ้ามือห่วยยังมีค่าใช้จ่ายไม่น้อยต้องจ่ายให้กับเครือข่าย Distribution ที่เรียกว่า “คนเดิน โปย” ประมาณร้อยละ 5-10 ในบางกรณีก็อาจมีส่วนลดให้ “รายใหญ่” ร้อยละ 5-10 และค่าใช้จ่ายสำคัญ อีกรายก็คือ “ค่าคุ้มครอง” ซึ่งต้องจ่ายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเนื่องจากเป็นเรื่องผิดกฎหมาย (ค้าขายแข่งกับ Monopoly ของรัฐ) มีคนกล่าวว่า เงินบิ้นเงินห่วยนี้ตำรวจเรียก “เงินเย็น” เพราะจริง ๆ ไม่มีใครเดือดร้อนคนเล่นก็สนุกอยากเล่นเอง คนเดิน โปยก็มีงานทำ เจ้ามือก็ประกอบธุรกิจไม่โกงใคร มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ<sup>95</sup>

นอกจากนั้น กลุ่มนี้ยังมองว่า ควรมีการปฏิรูปสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพราะสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้สลากแพง เนื่องจากการบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ โดยปล่อยให้ผู้ค้าสลากรายใหม่ผูกขาด โควตาและมีอิทธิพลเหนือตลาด ขณะที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกลับใช้ข้ออ้างเพื่อเพิ่มจำนวนการพิมพ์ หรือเพิ่มประเภทของสลากใหม่ และไม่มีมาตรการช่วยเหลือดูแลความเดือดร้อนของผู้ค้าสลากรายย่อยที่เป็นประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือผู้พิการ ซึ่งปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาส่งผลให้ประชาชนหันไปซื้อห่วยใต้ดิน<sup>96</sup>

## 2.4 แนวคิดและทฤษฎีการผูกขาดทางการค้า

การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับลักษณะระบบเศรษฐกิจที่เอื้อแก่การผูกขาด โดยธุรกิจบางกลุ่มมาเป็นเวลานานกลุ่มธุรกิจเหล่านี้มักเติบโตขึ้นมาโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐจนสามารถหาผลตอบแทนส่วนเกินซึ่งทำให้ไปสู่ปัญหาความไม่เสมอภาคทาง

<sup>93</sup> อิศริย์ ภักศรีแพง และรัตนพงษ์ สอนสุภาพ. (2561). ห่วยใต้ดิน: ความมั่นคงทางรายได้ของประเทศไทย. *วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ*, 4 (1), หน้า 89.

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

<sup>95</sup> อิศริย์ ภักศรีแพง และรัตนพงษ์ สอนสุภาพ. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 93. หน้า 90.

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน.

เศรษฐกิจอย่างสูงไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ทรัพย์สิน และบริการของรัฐ<sup>97</sup> โดยหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่าการแข่งขันในตลาดนั้นย่อมนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดจากการมีต้นทุนที่ต่ำที่สุดจึงทำให้ได้เปรียบในการแข่งขันและผลกำไรต้นทุนที่สูงขึ้นไปยังผู้บริโภคที่ไม่มีทางเลือกโดยการปรับขึ้นราคา<sup>98</sup> โดยโครงสร้างของตลาดจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมที่ส่งผลไปถึงการดำเนินงานของผู้ประกอบการในตลาดจะแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้<sup>99</sup>

ประเภทที่ 1 ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ คือตลาดที่ประกอบไปด้วยผู้ผลิตจำนวนมาก ซึ่งมีการผลิตสินค้าที่เหมือนกันทุกประการโดยไม่มีกีดกันการเข้าสู่ผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก เป็นเพียงส่วนย่อยของตลาดจึงไม่มีอิทธิพลเหนือราคาสินค้า ราคาสินค้าจึงถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานของตลาดผู้ซื้อและผู้ขายต่างต้องยอมรับในราคาดังกล่าว ทำให้สินค้าที่ทำการซื้อขายจะมีลักษณะที่เหมือนกันทุกประการผู้ขายจึงไม่สามารถตั้งราคาสินค้าสูงกว่าผู้ขายรายอื่นได้ เนื่องจากผู้ซื้อสามารถรู้ถึงลักษณะของสินค้าและราคาที่เป็นอยู่ในตลาด ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายแต่ละคนต่างดำเนินนโยบายโดยอิสระปราศจากข้อกีดขวาง

ประเภทที่ 2 ตลาดผูกขาด คือตลาดที่มีผู้ขายเพียงรายเดียวเท่านั้น โดยผู้ขายในตลาดประเภทนี้เรียกว่า ผู้ผูกขาด โดยสินค้าที่ผู้ผูกขาดนำมาขายจะแตกต่างจากสินค้าอื่นในตลาดและไม่มีสินค้าอื่นสามารถทดแทนได้หรือหาสินค้าอื่นมาทดแทนได้ยาก

ประเภทที่ 3 ตลาดผู้ขายน้อยราย คือประกอบด้วยผู้ผลิตจำนวนไม่มาก และไม่สามารถกำหนดจำนวนที่แน่นอนได้

ประเภทที่ 4 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด คือตลาดที่มีลักษณะของตลาดแข่งขันที่สมบูรณ์และตลาดผูกขาดผสมกัน กล่าวคือ เป็นตลาดที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมากแต่สินค้าที่ผลิตโดยผู้ผลิตแต่ละรายมีความแตกต่างกันเล็กน้อย โดยสินค้าจากผู้ผลิตแต่ละรายสามารถนำมาใช้ทดแทนกันได้

<sup>97</sup> นลิตรา ไทยประเสริฐ. (2554). การผูกขาดและผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจของไทย. *โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย*, 2 (8), หน้า 2.

<sup>98</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2555). *การปฏิรูปเพื่อลดการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขันในเศรษฐกิจไทย*. ชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. หน้า 5.

<sup>99</sup> มนัสวี ตระกูลศิษฐ์. อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 59. หน้า 9.

ดังนั้นจากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy)<sup>100</sup> ใช้กลไกตลาด (Market Mechanisms)<sup>101</sup> เป็นเครื่องมือหลักในการจัดสรรทรัพยากร ในระบบเศรษฐกิจมากกว่าอำนาจรัฐ แต่การจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจของไทยก็ยังคงอยู่ภายใต้ โครงสร้างตลาดแบบผูกขาด (Monopoly Market Structural)<sup>102</sup> เกือบทุกตลาดการที่ผู้ประกอบการมีอำนาจในการควบคุมทั้งตลาดสินค้า ราคา และผู้บริโภคตามข้อกำหนดที่ผู้ประกอบการได้ กำหนดไว้และทำให้เกิดการกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรมในตลาดขึ้น เช่น ราคาต่ำเกินสมควร หรือ สูงเกินสมควร โดยมีการกำหนดเงื่อนไขให้ต้องทำธุรกรรมกับตนเท่านั้น จึงเป็นการแทรกแซง การประกอบการต่อคู่แข่ง คู่ค้า และผู้บริโภคอื่น

นอกจากนี้ ยังพบว่าการที่รัฐเป็นตลาดกลางในการซื้อ-ขาย (State Consumption) คือ การที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการเองในกรณีตลาดกินแบ่งรัฐบาลรัฐจึงเป็นผู้ขายหลัก การซื้อขายสินค้า และบริการของรัฐได้สร้างตลาดที่มีความมั่นคงหนึ่งขึ้นมาโดยแบ่งกำไรจำนวนมหาศาลให้แก่ บริษัทผูกขาด โดยบริษัทผูกขาดร่ำรวยขึ้นบนมูลค่าส่วนเกินที่สร้างขึ้นมาจาก การที่รัฐเป็นผู้ประกอบการและกลไกของการได้มูลค่าส่วนเกินที่เกิดจากการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการคือบทบาท ที่สำคัญของราคาซื้อและราคาขายสินค้าของรัฐที่เป็นผู้ประกอบการ กล่าวคือรัฐที่เป็นผู้ประกอบการ จะขายผลผลิตไปให้บริษัทผูกขาดในราคาที่ต่ำกว่าราคาเฉลี่ยบางครั้งต่ำกว่าราคาต้นทุนการผลิตจาก ปัจจัยดังกล่าวทุนนิยมผูกขาดจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งของการพัฒนาทุนนิยมที่ระบบเศรษฐกิจถูกรอบงำ โดยกลุ่มนายทุนผูกขาดทุนนิยมผูกขาดเริ่มปรากฏแทนทุนนิยมแข่งขันเนื่องจากการแข่งขันเสรี ทำให้เกิดการกระจุกตัวของการผลิต ปัจจัยการผลิต และทุน ผลที่ตามมาคือการเกิดสิ่งที่ตรงข้าม กับการแข่งขันเสรีนั่นคือการผูกขาด<sup>103</sup>

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้แบ่งลักษณะของผู้มีอำนาจเหนือตลาดไว้ 2 กรณี ดังนี้<sup>104</sup>

<sup>100</sup> สุริยจรัส เตชะตันมินสกุล. (2558). ผลกระทบจากการพัฒนาตามแนวทางระบบเศรษฐกิจทุนนิยมผูกขาดต่อการทำลายระบบคุณค่าในสังคมไทย. *วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์*, 3 (2), หน้า 57-68.

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-68.

<sup>102</sup> สุริยจรัส เตชะตันมินสกุล. อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 100. หน้า 57-68.

<sup>103</sup> วรลัญช์ โรจนพล. (2558). ทุนนิยมผูกขาดครอบครองอำนาจรัฐ. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 3 (1), หน้า 145.

<sup>104</sup> สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า. (2564). *นิยามของผู้มีอำนาจเหนือตลาด สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า OTCC*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://otcc.or.th/section-50-abuse-of-dominant-position/>. [2564, 18 มิถุนายน].

กรณีที่ 1 ผู้ประกอบธุรกิจรายเดียว มีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไปและมียอดเงินในการขายของปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป

กรณีที่ 2 ผู้ประกอบธุรกิจ 3 รายแรกของตลาดสินค้าหรือบริการหนึ่ง มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมา ร้อยละ 75 และมียอดเงินในการขายจากปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป

นอกจากนี้ นักวิชาการจำนวนหนึ่งมองว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเป็นสินค้าสาธารณะที่สามารถนำแนวคิดเรื่องอุปสงค์อุปทานมาใช้ในการกำหนดปริมาณสลากได้ และปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีราคาแพงนั้นเกิดจากปริมาณสลากในท้องตลาดมีน้อยกว่าจำนวนความต้องการของประชาชนผู้ซื้อ และยังมองได้ว่าการเมืองก็เป็นปัญหาให้สลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาแพงเนื่องจากจะมีการใช้จ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งโควตาสลาก เป็นต้น<sup>105</sup>

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาที่มีสถานะเป็นผู้ค้ารายใหญ่หรือยี่ป้า นั้นมีอำนาจเหนือตลาดเนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ให้สิทธิในการเข้าถึงโควตาสลากเป็นจำนวนมากตามที่ได้ตกลงกันไว้โดยผู้ค้าสลากรายย่อยทั้งหมดจะต้องซื้อสลากจากผู้ค้าสลากรายใหญ่หรือยี่ป้าอย่างไม่มีทางเลือก จะเห็นได้จากในอดีตผู้ค้าสลากระบบโควตานิติบุคคลรายใหญ่หรือยี่ป้าชาวยี่ป้ามีบทบาทในการกระจายสลากให้แก่ผู้ค้าสลากรายย่อยเป็นหลักและเป็นที่ยูจกในชื่อกลุ่ม 5 เสือกองสลาก<sup>106</sup> กล่าวคือ กลุ่มผู้ค้าสลากรายใหญ่ที่ได้รับการจัดสรรสลากโดยตรงจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ซึ่งมีทั้งหมด 5 บริษัท ดังนี้

- 1) บริษัท หยอดน้ำเพชร จำกัด
- 2) บริษัท บีบี เมอร์ชานท์ จำกัด
- 3) บริษัท สลากมหาลาก จำกัด
- 4) บริษัท ปลื้มวัฒนา จำกัด (ชื่อใหม่ บริษัท แอดวานซ์ เทคโนโลยี ซิสเต็มส์ จำกัด) และ
- 5) บริษัท ไดมอนด์ ลีออดี จำกัด

ตามที่ได้กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าผู้ค้าสลากรายย่อยเกือบทั้งหมดจะต้องซื้อสลากจากผู้ค้าสลากรายใหญ่เป็นหลักเพื่อนำไปจำหน่ายต่อจึงส่งผลให้สลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาแพง<sup>107</sup> เนื่องจากมีการตั้งราคาการซื้อเข้าและการขายออกไว้เกินกว่าราคาหน้าสลากเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรที่สูงโดยพบว่าทั้ง 5 บริษัทมีรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างมหาศาลและเพื่อ

<sup>105</sup> วิเชียร ต้นศิริคงคล. อ่างแล้ว เจริงรรถที่ 42. หน้า 109 .

<sup>106</sup> ไทยรัฐออนไลน์. (2558). *เปิดประวัติ 5 เสือกองสลาก อวสารตำนานมาเที่ยวทำห่วยแพง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.thairath.co.th/content/534567>. [2564, 18 มิถุนายน].

<sup>107</sup> วิเชียร ต้นศิริคงคล. อ่างแล้ว เจริงรรถที่ 42. หน้า 118.

ป้องกันการผูกขาดทางการค้าระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับบริษัทผู้เป็นตัวแทนจำหน่ายสลากรายใหญ่ และแก้ไขปัญหาสลากกินราคาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงได้ทำการเรียกคืนโควตาสลากทั้งหมดจากผู้เป็นตัวแทนจำหน่ายสลากรายใหญ่หรือยี่ปี่ว ซาปี้ว โดยการไม่ทำสัญญาต่อและได้นำสลากที่เรียกคืนทั้งหมดนั้นมาจัดสรรให้ผู้ค้าสลากรายย่อยในระบบโครงการซื้อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) จากนั้นเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันจะมีระบบโครงการซื้อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้ระบบนายทุนผูกขาดนั้นหมดสิ้นไปได้ เมื่อได้ศึกษาจากข้อมูลข้างต้นพบว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลยังมีการผูกขาดกับนายทุนใหญ่หรือผู้มีอำนาจอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>108</sup> กล่าวคือ นายทุนใหญ่ได้มีบทบาทในการรับซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลกับผู้ค้าสลากรายย่อยอย่างเป็นธุรกิจจะเห็นได้จากการรวมชุดของสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบันที่มีตั้งแต่ 3 ใบ 4 ใบ และ 5 ใบ นอกเหนือจากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดสรรโดยกลไกในการรับซื้อสลากของนายทุนในบางงวดนั้นจะมีการปั่นราคาให้สูงกว่าราคาขายตามหน้าสลากเพื่อที่จะจูงใจจากผู้ค้าสลากรายย่อยให้จำหน่ายสลากแก่ตนและจะได้นำสลากดังกล่าวไปรวมชุดในที่สุดจึงเป็นที่มาในการผูกขาดทางการค้าระหว่างผู้ค้าสลากรายย่อยกับนายทุนในปัจจุบัน

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยทำให้ทราบถึงที่มาและปัญหาของการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยในทุกกลุ่มว่าได้รับสิทธิในการเข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลในรูปแบบใด มีขั้นตอนการจัดสรรอย่างไร รวมถึงการมีกลุ่มผู้ค้าที่นอกเหนือจากผู้ค้ารายย่อยที่เข้ามาประกอบกิจการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลกันมากขึ้นจนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคาการประกอบอาชีพของผู้ค้ารายย่อยได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

<sup>108</sup> วรวิทย์ วิจารณ์พล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 103. หน้า 134.