



รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์

ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ

โดย

อาจารย์ ดร.วิเชียร ต้นศิริกมล

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

มีนาคม 2555

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มูลนิธิสดศรี - สกษดิวังศ์ (มสส.)



รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์

ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ

โดย

อาจารย์ ดร.วิเชียร ต้นศิริคชกุล

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

มีนาคม 2555

สนับสนุนโดย

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มูลนิธิสดศรี - สฤชดิวังศ์ (มสส.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

คำนำ

การพนันเป็นสิ่งที่ศาสนาทุกศาสนากล่าวว่่าเป็นสิ่งที่ไม่มนุษย์ควรหลีกเลี่ยง เพราะการเล่นการพนันเป็นบ่อเกิดของความวุ่นวายทั้งต่อตัวเอง ต่อครอบครัว ต่อผู้อื่น และต่อสังคม อย่างไรก็ตามปรากฏอยู่เสมอว่ามีการเล่นการพนันในสังคมต่าง ๆ ในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งการเล่นพนันสลากร ก็เป็นการเล่นพนันประเภทหนึ่งที่นิยมเล่นกันอย่างทั่วไป ที่ไหนสังคมที่นั่นมีรัฐ รัฐมีหน้าที่สำคัญ คือ การสร้างความสงบสุขให้กับประชาชน โดยมีนโยบายสาธารณะทั้งหลายเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ให้กับกลไกของรัฐทั้งหลาย การบริหารจัดการกับการพนันของรัฐ เป็นประเด็นที่ถูกถกเถียงกันในหลายสังคม ว่าสมควรหรือไม่สมควรให้มีการเล่นการพนันหรือไม่ ในประเทศไทยรัฐบาลเข้ามาควบคุมการเล่นพนันอย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังคงให้มีการเล่นการพนันบางประเภทในสังคมไทยซึ่งหนึ่งในนั้น คือ การเล่นสลากรกินแบ่งรัฐบาล หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า ซ้อ หวยบนดิน โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งก็ถูกภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมกระตุ้นรัฐให้พิจารณาถึงความเหมาะสมในการดำเนินการธุรกิจจำหน่ายสลากรกินแบ่งรัฐบาลในแง่มุมต่าง ๆ อยู่เสมอ การดำเนินการขยายช่องทางจำหน่ายโดยเครื่องอัตโนมัติของสำนักงานสลากรกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นประเด็นที่ผู้วิจัย ได้ศึกษาผลกระทบในทางสังคม และแนวทางการป้องกันเด็กและเยาวชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจำหน่ายสลากร และจะได้นำเสนอเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป

ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณ มูลนิธิสดศรี - สถษดีวงศ์ (มสส.) โครงการการจัดการความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมปลอดภัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และนายแพทย์ ประเสริฐ ผลิตผลการพิมพ์ ที่ได้ให้การสนับสนุนการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในครั้งนี้

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

สารบัญ

หลักการและเหตุผล 5

วัตถุประสงค์ 5

กรอบการดำเนินการ 5

แผนการดำเนินการ 6

ประเด็นการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ 7

 กำเนิดและพัฒนาการล็อตเตอรี่..... 7

 ประวัติของของสลากกินแบ่งในประเทศไทย..... 7

 สลากกินแบ่ง : ซื้อเพื่ออะไร 8

 ประเภทของผู้ซื้อสลาก ฯ 10

 หวยออนไลน์คืออะไรและกำเนิดหวยออนไลน์..... 11

 รายได้ของรัฐจากการจำหน่ายหวยบนดิน..... 12

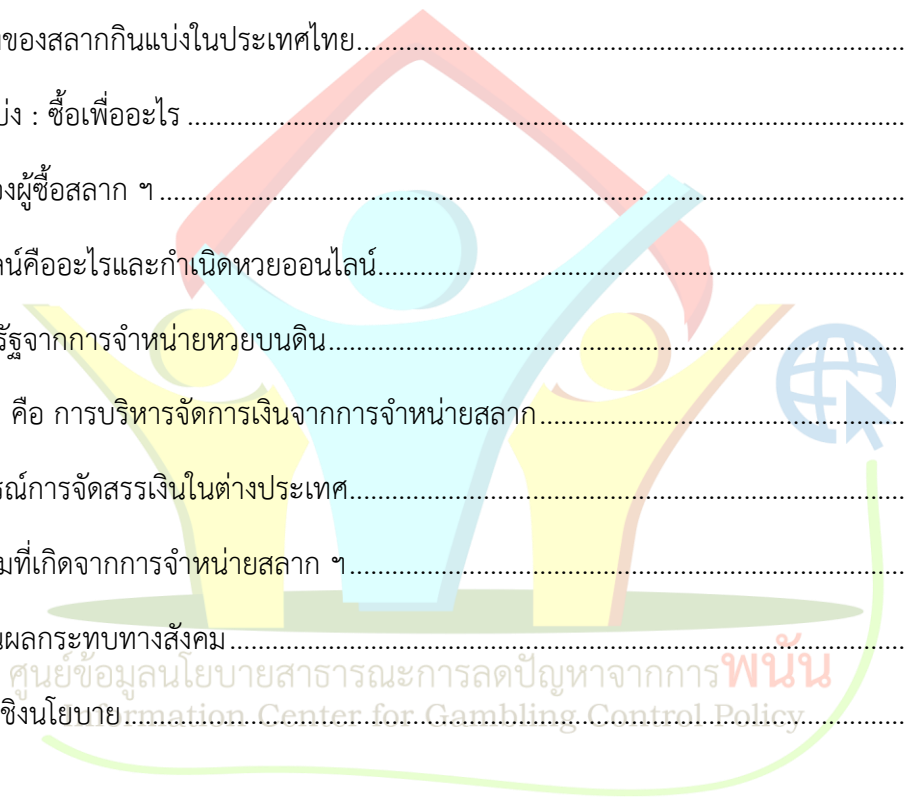
 ปัญหาหลัก คือ การบริหารจัดการเงินจากการจำหน่ายสลาก..... 13

 ประสบการณ์การจัดสรรเงินในต่างประเทศ..... 15

 ปัญหาสังคมที่เกิดจากการจำหน่ายสลาก ฯ..... 16

 การป้องกันผลกระทบทางสังคม 18

 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย..... 21



สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 แผนการดำเนินการ..... 6

ตารางที่ 2 รายละเอียดเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากพิเศษแบบ 3 ตัว และ 2 ตัว..... 13

ตารางที่ 3 การจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา..... 15

หลักการและเหตุผล

โครงการจัดการความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมปลอดพนัน มูลนิธิสตรี-สุขภาพดีวงศ์ (มสส.) สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) มีหลักการทำงานเพื่อเชื่อมโยงนักวิชาการและภาคีเครือข่ายเพื่อสร้างความรู้และนำความรู้ที่เกิดขึ้นไปใช้ประโยชน์ในระดับต่างๆ ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ เพื่อเพิ่มความตระหนักในผลกระทบจากการพนัน หรือสร้างภูมิคุ้มกันผลกระทบจากการพนันและทำให้เกิดพฤติกรรมลด ละ เลิก การเล่นพนัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กและเยาวชน โดยมียุทธศาสตร์การทำงาน 3 ระดับ คือ

- 1) ยุทธศาสตร์จัดการความรู้เพื่อพัฒนาวิชาการและนโยบายสาธารณะ
- 2) ยุทธศาสตร์การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อพัฒนาวิชาการท้องถิ่น และขยายภาคีเครือข่าย
- 3) ยุทธศาสตร์การสื่อสารสาธารณะเพื่อสร้างความตระหนักและปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพนัน และจัดการผลักดันให้เกิดนโยบายที่เกี่ยวข้องการในการควบคุมการพนันอย่างเป็นรูปธรรม

โครงการ ฯ ได้วางแผนที่จะจัดเวทีนโยบายสาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวกับการพนัน วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2555 เพื่อนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นด้านการพนัน และเปิดเวทีให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความเห็นต่อข้อเสนอนโยบายดังกล่าวเพื่อนำข้อมูลมาปรับข้อเสนอเชิงนโยบายให้มีความสมบูรณ์ รวมทั้งเพื่อเผยแพร่ข้อเสนอดังกล่าวผ่านสื่อมวลชน

วัตถุประสงค์

เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในประเด็นการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ สำหรับนำเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อป้องกันเด็กเยาวชนจากการพนัน วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2555

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

กรอบการดำเนินการ

1. ศึกษาและจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบายจากการสังเคราะห์งานวิชาการที่เกี่ยวข้อง
2. สังเคราะห์จากการสรุปผลการประชุมเวทีวิชาการ และเวทีสาธารณะ ได้แก่
 - 2.1) เวทีประชุมเพื่อระดมความเห็นทางวิชาการ กรณีการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ วันที่ 11 สิงหาคม 2554
 - 2.2) การประชุมเวทีสาธารณะประเด็นห่วยออนไลน์ “พรบ.พนันผ่าน – ห่วยถูกกฎหมาย: รัฐได้ภาษี สังคมชุมชน ได้อะไร?” วันที่ 21-22 มกราคม 2555
 - 2.3) เวทีนโยบายสาธารณะประเด็นพนัน วันที่ 1 มีนาคม 2555
 - 2.4) การประชุมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

3. สืบเคราะห์จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้มีความรู้ ผู้เกี่ยวข้อง และหน่วยงานภาครัฐ ในประเด็นการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ

แผนการดำเนินการ

ระยะเวลาดำเนินงาน: 60 วัน (15 มกราคม – 15 มีนาคม 2555)

ตารางที่ 1 แผนการดำเนินการ

กิจกรรม	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	หมายเหตุ
1. ศึกษาและจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย	x	x	x	รวบรวมและสืบเคราะห์ข้อมูลจากงานวิชาการ และการประชุมต่างๆที่เกี่ยวข้อง
2. นำเสนอร่างข้อเสนอเชิงนโยบายแก่คณะกรรมการพิจารณาร่างข้อเสนอ นโยบายครั้งที่ 1		x		14 กุมภาพันธ์ 2555
3. ปรับแก้ร่างข้อเสนอเชิงนโยบายตามความเห็นของของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ		x		15 กุมภาพันธ์ – 25 กุมภาพันธ์ 2555
4. นำส่งร่างข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อคณะผู้จัดจะได้ทำการส่งข้อมูลให้ผู้เข้าร่วมประชุมและสื่อมวลชนก่อนเริ่มเวทีนโยบาย		x		26 กุมภาพันธ์ 2555
5. นำเสนอร่างข้อเสนอเชิงนโยบายในเวทีนโยบายสาธารณะ			x	1 มีนาคม 2555
6. ปรับร่างข้อเสนอเชิงนโยบายตามข้อเสนอแนะจากเวทีนโยบายสาธารณะ และนำส่งผลงานฉบับสมบูรณ์			x	15 มีนาคม 2555

ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ

กำเนิดและพัฒนาการลอตเตอรี่

ลอตเตอรี่เกิดขึ้นในหลายประเทศ หลายวัฒนธรรม ตามประวัติศาสตร์ที่มีการบันทึกไว้ ลอตเตอรี่ออกครั้งแรกที่อาณาจักรโรมันในสมัยของจักรพรรดิ Augustus Caesar เพื่อนำเงินมาใช้ในการบูรณะกรุงโรม ต่อมาในประเทศอังกฤษ ในรัชสมัยของพระราชินี Elizabeth I (ค.ศ.1533-1603) ได้ยืมเงินจากประชาชนมาใช้จ่ายเพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยออกเป็นลอตเตอรี่ มีการกำหนดเงินรางวัลให้กับผู้ซื้อในจำนวนเงินที่เท่ากับเงินที่ได้จากการขายลอตเตอรี่ โดยมอบหมายให้ “The English State Company Lottery” เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการลอตเตอรี่ กิจกรรมลอตเตอรี่ได้รับความนิยมยาวนานถึง 250 ปีก่อนที่จะยกเลิกถาวรในปี ค.ศ. 1826

ที่สหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1612 ช่วงยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ พระเจ้า James ที่ 1 ได้อนุญาตให้บริษัท Virginia Company of London ออกลอตเตอรี่ขายคนอังกฤษเพื่อนำเงินไปช่วยผู้อพยพชาวอังกฤษที่ไปตั้งถิ่นฐานถาวรที่เมือง Jamestown มลรัฐ Virginia การออกลอตเตอรี่เป็นไปอย่างแพร่หลายและมีบทบาทสำคัญในการระดมเงินของทั้งภาครัฐและเอกชนในการสร้างเมืองในสหรัฐอเมริกา การขายลอตเตอรี่ในยุคนี้ หลายคนเชื่อกันว่าเป็นวิธีหนึ่งของการจัดเก็บภาษีที่ซ่อนเร้นเพื่อให้รัฐมีรายได้ ซึ่งพบว่าเป็นวิธีที่ได้ผลมากกว่าการจัดเก็บภาษีด้วยวิธีอื่น

ประวัติของของสลากกินแบ่งในประเทศไทย

สลากกินแบ่งมีรากฐานมาจาก “หวย” ซึ่งสันนิษฐานว่ามาจากคำว่า “ฮวย” ในภาษาจีนเป็นการละเล่นพนันเสี่ยงทายประเภทหนึ่ง ชาวจีนที่มากำขายและทำงานในดินแดนแหลมทองนำฮวยเข้ามาสู่ประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และฮวยเป็นที่นิยมอย่างสูงในรัชสมัย รัชกาลที่ 3 ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยนั้นการค้าสำเภากับประเทศจีนมีความเจริญรุ่งเรือง รัชกาลที่ 3 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ ฮวย เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย มีการให้เอกชนเป็นผู้รับสัมปทานดำเนินการตั้งโรงฮวย โดยออกฮวยที่เรียกว่า “ฮวย ก ข”

รายได้จากการจัดเก็บอากรฮวยถือเป็นรายได้ที่สำคัญ ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ นายอากรฮวย ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น “ขุนบาล” หรือ “ขุนบาน” ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้ยกเลิกการเล่นพนันทุกชนิดรวมทั้งยกเลิกการให้สัมปทานฮวยด้วย การเล่นฮวยจึงเป็นสิ่งผิดกฎหมายตั้งแต่นั้นมา

สลากเสี่ยงโชคถูกนำเข้ามาในไทยอีกครั้งหนึ่ง เรียก “ลอตเตอรี่” หรือ “สลากกินแบ่งรัฐบาล” ในปี พ.ศ. 2517 ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยนายเฮนรี อลาบลาสเตอร์ ชาวอังกฤษ ในปี พ.ศ.2417 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมทุนช่วยเหลือการจัดแสดงสินค้าในพิพิธภัณฑ์ที่ตึกกองกาเดีย พระบรมมหาราชวังโดยมี

กรมทหารมหาดเล็กเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะการออกลอตเตอรี่ถือเป็นช่องทางระดมทุนจากประชาชนที่ง่ายและเต็มใจมากที่สุด ลอตเตอรี่เริ่มมีการจัดการเป็นรูปแบบที่ชัดเจนมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6¹

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 เพื่อระดมทุนจากประชาชนไทยมาให้พันธมิตรญี่ปุ่นปี พ.ศ.2460 เนื่องจากไม่สามารถให้กู้เงินได้จากงบประมาณแผ่นดินได้โดยตรง ใน พ.ศ.2466 รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ออก “ลอตเตอรี่เสือป่าล้านบาท” เพื่อหารายได้บำรุงกองเสือป่า และต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 การระดมทุนโดยการออกลอตเตอรี่ยังคงมีการกระทำกันมาอย่างต่อเนื่อง เกิด “ลอตเตอรี่สยาม” ขึ้นในปี พ.ศ. 2476 และในปี พ.ศ. 2482 มีมติคณะรัฐมนตรีให้ออนกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากบำรุงเทศบาลมาสังกัดกระทรวงการคลัง และแต่งตั้งคณะกรรมการออกสลากกินแบ่งขึ้น โดยมีพระยาพรหมทัตพิลาส เป็นประธานกรรมการชุดแรก เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ.2482 ดังนั้นจึงมีการนับเอาวันที่ 5 เมษายนของทุกปี เป็นวันสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจนถึงปัจจุบันนี้² การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ได้พัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคล และเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง

สลากกินแบ่ง : ชื่อเพื่ออะไร

สลากกินแบ่ง หรือ ลีตเตอรี่ เป็นการพนันชนิดหนึ่งในหลายประเภท ในบรรดาการพนันทั้งหลาย ลีตเตอรี่ ถูกจัดเป็นการพนันอย่างอ่อน (Soft Gambling) เป็นการพนันที่มีผลกระทบทางศีลธรรมน้อยกว่าการพนันประเภทอื่น และในบรรดาการพนันทั้งหลาย ลีตเตอรี่ เป็นการที่มีภาพในเชิงลบน้อยกว่าการพนันอื่น ทั้งนี้เนื่องจากในหลายประเทศรัฐจะนำเงินที่เหลือสุทธิหลังหักเงินรางวัลไปใช้ในกิจกรรมการกุศล (Good causes) โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทำให้แรงกดดันที่มองว่าการจำหน่ายสลาก ๆ เป็นเรื่องผิดศีลธรรมและกระแสรองต่อต้านจึงได้ลดลง³

งานวิจัยจำนวนมากทั้งต่างประเทศและในประเทศ ต่างมีผลการวิจัยตรงกันถึงปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายลีตเตอรี่ หรือสลาก ๆ ว่าผู้เล่นการพนันสลาก ๆ ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ที่รายได้น้อย และเงินที่เล่นสลาก ๆ ในแต่ละงวดนี้ถือเป็นรายจ่ายที่มีจำนวนสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ของผู้เล่นที่เป็นกลุ่มผู้ที่มีรายได้น้อย⁴ งานของ Friedman และ Savage ที่เขียนไว้ในปี ค.ศ.1948 พบว่าประชาชนซื้อลีตเตอรี่ก็เพื่อต้องการร่ำรวยหรือมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งเหตุผลดังกล่าวใกล้เคียงกับการศึกษาของ Brenner ที่ศึกษาไว้ในปี ค.ศ. 1983 และ1985 ที่ว่ามีความเห็นโดยทั่วไปประชาชนส่วนใหญ่ ทุกระดับชั้นจะไม่เล่นการพนัน แต่หากพวกเขา

¹ ชีรเดช เอี่ยมสำราญ. 2549. เงินกำไรจากหวยคืนสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง. ในเจาะข่าวนโยบายสาธารณะ

² แสน วิชาชาญ. 2553. *ตำนานหวยแห่งเมืองสยาม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ร.ศ. 229

³ Home Office. 1996. *Casinos and Bingo Club: A Consultation Paper*. London : Author. p.3

⁴ Walker, M. B. 1985. Explanations for gambling. In G. T. Caldwell, M. G. Dickerson, B. Haig and L. Sylvan (Eds.), *Faces of Gambling*. Croom Helm: Sydney. และจิตติ มงคลชัยอรัญญา พงษ์เทพ สันติกุล และสฤณี ศรีโยธิน. อ้างแล้ว หน้า 22-25

ต้องขาดรายได้ประจำอย่างกระทันหัน เช่น ถูกปลดออกจากงาน ถูกไล่ออกจากงาน พวกเขาจึงจะหันมาซื้อลอตเตอรี่ Brenner ยังเสนออีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระดับรายได้ที่เท่ากันแล้วผู้สูงอายุจะซื้อลอตเตอรี่มากกว่าคนวัยหนุ่มสาว เขาให้เหตุผลว่าคนที่สูงอายุตระหนักดีกว่าตนมีเวลาเหลืออยู่ไม่มากไม่สามารถทำงานหนักเพื่อหารายได้เช่นคนหนุ่มสาวดังนั้นการซื้อลอตเตอรี่เป็นโอกาสที่ตนจะรวยได้ในบั้นปลายของชีวิต⁵

ในปี ค.ศ.2008 งานวิจัยของ Steve Levin ที่ทำในมลรัฐ Pittsburgh ผลวิจัยออกมาว่า กลุ่มคนจนที่มีรายได้และเงินออมน้อย เป็นผู้มีความสามารถดำรงชีวิตที่ยากลำบาก ดังนั้นการซื้อลอตเตอรี่จึงเป็นโอกาสในการเปลี่ยนแปลงชีวิต และการซื้อลอตเตอรี่ถือเป็นความเสมอภาคในโอกาสที่จะร่ำรวยที่เท่าเทียมกันของคนรวยและคนจน

ในกรณีประเทศไทย มีงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของประชาชนในการซื้อหวย ทั้งที่เป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล และหวยใต้ดิน รวมถึงการซื้อหวย 3 ตัว และ 2 ตัว ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เช่น ในปี พ.ศ. 2545 บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด ได้ทำการสำรวจวัตถุประสงค์ของการซื้อหวย ในปี พ.ศ.2550 จิตติและคณะ สำรวจ เรื่อง “หวยบนดิน” ที่สำรวจข้อคิดเห็นของคนไทยในอำเภอเมือง 5 ภาค และสถานศึกษา 5 แห่งชาติศึกษาเรื่อง “ปัญหาการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัวและ 3 ตัว” และงานวิจัยอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ผลการศึกษามีหลักใหญ่ใจความพอสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ของการซื้อหวยของคนไทยส่วนใหญ่คือ ชอบเสี่ยง ได้รับความสนุกสนานเพลิดเพลิน และได้รับผลตอบแทนสูง⁶

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

⁵ โปรตดู พรเพ็ญ วรสิทธา. 2554.โครงการศึกษาความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนเงินหวยเป็นเงินออม; กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

⁶ งานวิจัยเหล่านี้หาได้จาก จิตติ มงคลชัยอรัญญา และคณะ. 2550. รายงานการศึกษาวินัยเรื่อง “หวยบนดิน” คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; ชีรเดช เอี่ยมสำราญ. เงินกำไรจากหวยคืนสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง. ในเจาะข่าวนโยบายสาธารณะ; นราธิสมิ์ นิยมรัฐ. 2540. การศึกษารูปแบบและคุณลักษณะที่เหมาะสมของสลากออมสินของขวัญ. ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; พรศรี เหล่าเลิศ. 2549. การศึกษาพฤติกรรมกรรมการซื้อหวยและศึกษาความเป็นไปได้ของการทดแทนหวยด้วยสลากออมทรัพย์ กรณีศึกษา: หมู่บ้านตาเปียงและหมู่บ้านศรีเมืองใหม่ จังหวัดศรีสะเกษ ,กรุงเทพฯ : คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; สมนึก เขมาชีวะ และคณะ. 2546. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกเล่นสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร. การสัมมนาเชิงปฏิบัติการว่าด้วยการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร; สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. 2550. โครงการสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนเกี่ยวกับการพนันในสังคมไทย. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

ประเภทของผู้ซื้อสลาก ๆ

Clotfelter and Cook ได้จัดประเภทผู้ที่เล่นการพนันจากเกณฑ์ Values and Life Styles หรือ VALS ซึ่งแบ่งออกได้ 4 กลุ่ม⁷ คือ ผู้เล่นแบบนักลงทุน (Investor) คือ ผู้เล่นที่เลือกเล่นการพนันโดยอาศัยข้อมูลและเลือกเล่นอย่างระมัดระวัง ผู้เล่นแบบหมกมุ่น (Plunger) คือ ผู้เล่นที่เล่นพนันอย่างเอาเป็นเอาตาย ใช้เงินทั้งหมดที่มีอยู่เพื่อการเล่นพนัน แม้จะต้องเป็นหนี้ก็ตาม ผู้เล่นแบบอาศัยเทคนิค (Believer) คือ ผู้เล่นที่อาศัยเทคนิคในการเลือกตัวเลขที่คาดว่าจะชนะ และผู้เล่นแบบสนุกสนาน (Participants) คือ ผู้เล่นที่เล่นเพื่อความสนุกสนานเพลิดเพลิน

ในสหรัฐอเมริกา Independent Lottery Research หรือ ILR ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้ทำวิจัยสำรวจความต้องการซื้อลอตเตอรี่ ได้แบ่งผู้ซื้อลอตเตอรี่ออกเป็น 2 กลุ่มสำคัญ คือ กลุ่มผู้ซื้อที่มีพฤติกรรมซื้อลอตเตอรี่อย่างสม่ำเสมอทุกอาทิตย์ เรียกว่า กลุ่ม Joes ส่วนอีกกลุ่ม คือ กลุ่มผู้ซื้อที่ซื้อลอตเตอรี่บ้างแต่ไม่สม่ำเสมอ เรียกว่า กลุ่ม Jack โดย ILR เสนอว่า กลุ่ม Jose มีความเชื่อที่นำไปสู่การเสพติดการเล่นลอตเตอรี่ ต้องการเอาชนะ เชื่อว่าตนเกือบชนะรางวัล ในขณะที่ กลุ่ม Jack มองการซื้อลอตเตอรี่เป็นเรื่องการบันเทิง ไม่ใช่เรื่องเลวร้ายแต่อย่างไร

Griffiths ได้ทำการศึกษาวิจัยผู้เล่นสลาก Lottery⁸ พบว่าจำนวนเงินรางวัลจากการซื้อสลาก ๆ ที่มีจำนวนเงินที่สูงมาก หรือที่เรียกว่า รางวัลแจ็กพ็อต เป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้ประชาชนซื้อสลาก ๆ ผู้ซื้อสลาก ๆ มักไม่คำนึงถึงเรื่องของความน่าจะเป็นหรือโอกาสในการถูกลอตเตอรี่ กล่าวคือ ในทางทฤษฎีโอกาสที่ผู้ซื้อสลากจะถูกรางวัลแจ็กพ็อตนั้นมีความน่าจะเป็นที่ต่ำมากมาก ดังนั้นงานวิจัยนี้ชี้ว่าผู้ซื้อสลากส่วนใหญ่ตัดสินใจซื้อสลาก ๆ และคาดหวังว่าตนอาจจะถูกรางวัล โดยใช้ตรรกะในการอธิบายแบบที่ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยแนวทางแบบวิทยาศาสตร์

Douglas ชี้ว่าการดำเนินธุรกิจสลากมีรูปแบบหลักอยู่ 3 รูปแบบ⁹ ดังนี้ 1. ดำเนินการโดยรัฐ (State Administration Model) 2. ดำเนินการโดยบริษัทมหาชน (Public Entity Model) และ 3. ดำเนินการโดยบริษัทเอกชน (Private Company Model) ในกรณีของประเทศไทยการดำเนินการสลากกินแบ่งรัฐบาลผูกขาดโดยรัฐ (State Administration Model) ภายใต้อำนาจหน้าที่สำคัญ คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานของรัฐอีกจำนวนหนึ่งที่ออกสลากกินแบ่งในลักษณะใกล้เคียงกับสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่เป็นสลากที่ไม่กินทุน คือ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

การที่รัฐเป็นผู้ประกอบการธุรกิจสลาก ๆ ทำให้ผู้ซื้อเชื่อมั่นในความมั่นคงของสถานภาพความเป็นหน่วยงานของรัฐ จากงานวิจัยของ Pratkanis พบว่า¹⁰ ความน่าเชื่อถือ (Credibility) จากการเป็น

⁷ Clotfelter. C. T. and Cook. P. 1989. *Selling Hope: State Lotteries in America*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

⁸ Griffiths. M. D. 1997. Selling hope: The psychology of the National Lottery. *Psychology review*. 4(1)

⁹ ผู้สนใจโปรดดูที่ Douglas, A. 1995. *British Charitable Gambling 1956-1994: Towards a National Lottery*. London : Athlone Press.

¹⁰ Pratkanis, A. R. 1995. How to sell pseudoscience. *The Skeptical Enquirer*. 19(4). 19-25.

หน่วยงานของรัฐมีประโยชน์ 2 ประการ คือ ช่วยสนับสนุนผู้ที่อยู่ในสถานะที่ขาดข้อมูลข่าวสารหรือยังไม่ได้ตัดสินใจ (Half-mindless state) ในการซื้อสลากได้ตัดสินใจในการซื้อสลากเนื่องจากมองว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ และ ช่วยสนับสนุนให้เกิดความมั่นใจ ไม่สงสัยในคุณสมบัติของผู้ประกอบการเพราะเป็นหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับการออกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวดมีการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ของรัฐ มีผลในทางจิตวิทยาในการกระตุ้นการซื้อสลาก ๆ มากขึ้นซึ่งปรากฏการณ์นี้เคยเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษที่ National Lottery ได้ประสานงานกับ British Broadcasting Corporation หรือ BBC ดำเนินการถ่ายทอดสดรายการที่ชื่อ National Lottery Live ทำให้ภาพของสลาก ๆ ดูน่าเชื่อถือจากการที่ผู้ดำเนินการออกสลากเป็นหน่วยงานของรัฐและการประชาสัมพันธ์ก็เกิดจากหน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือ¹¹

ในปัจจุบัน สลากที่เล่นกันอยู่ทั่วไปในต่างประเทศมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ดังนี้ ประเภทที่หนึ่งคือ สลากชุด (Instant) ที่ผู้เล่นซื้อแล้วสามารถชุดสลากแล้วรู้ผลทันที ประเภทที่สอง คือ สลากที่ผู้เล่นแทงตัวเลข 2 หลัก 3 หลัก คล้ายกับหวยบนดินในยุครัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และประเภทที่สาม คือ สลาก Lotto ซึ่งมีลักษณะแบบเดียวกันสลากกินแบ่งของไทย วัตถุประสงค์ในการออกหวยในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ อเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ นั้นเป็นไปเพื่อการระดมทุนมาใช้ในด้านการศึกษา กิจกรรมเพื่อการกุศล อาทิ สร้างพิพิธภัณฑสถาน การกีฬา ศิลปะ ใช้สร้างสาธารณูปโภค เช่น โรงพยาบาล ถนน ไปใช้เพื่อศึกษาและสมัครให้ลดละเลิกการพนัน การรักษาโรคการพนัน ซึ่งในบางประเทศมองว่าการติดการพนันเป็นโรคร้ายอย่างหนึ่งที่ต้องเยียวยารักษา ด้วยวิธีการทางแพทย์ร่วมกับกระบวนการทางจิตเวช เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย เป็นต้น

หวยออนไลน์คืออะไรและกำเนิดหวยออนไลน์

หวยออนไลน์ คือ การจำหน่ายสลากแบบเลข 2 ตัว หรือ 3 ตัว ด้วยเครื่องอัตโนมัติที่ดำเนินการโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 5 (1) ประกอบกับมาตรา 13 และมีการจัดสรรรายได้เพื่อให้เป็นไปตามความหมายของสลากกินแบ่ง โดยให้เป็นไปตาม มาตรา 22 ที่สำนักงานสลากกินแบ่ง ๆ ดำเนินการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล ร้อยละ 28 เป็นรายได้แผ่นดิน และร้อยละ 12 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

กำเนิดหวยออนไลน์ หวยออนไลน์มีพัฒนาการผันแปรตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จุดเริ่มคือ หวยออนไลน์เป็นโครงการที่อยู่ภายใต้การโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล หรือที่ชาวบ้านรู้จักกันในชื่อโครงการ “หวยบนดิน” ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เพื่อที่จะนำรายได้ดินขึ้นมาอยู่บนดิน และเพื่อเป็นการนำรายได้

¹¹ Hellen, N. 1996. ITV bids £10m to screen lottery. *The Sunday Times*. October 27. pp.5

จากการจำหน่ายมาใช้จ่ายในโครงการเพื่อสังคม¹² โครงการออกสลากพิเศษนี้แบ่งการดำเนินงานเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 จำหน่ายสลากพิเศษด้วยมือ (Manual) เริ่มจำหน่ายงวดแรกวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2546 และ ยุติการจำหน่ายในงวดวันที่ 1 ธันวาคม 2549 รวมจำหน่ายไป 80 งวด ระยะที่ 2 จำหน่ายด้วยเครื่องอัตโนมัติ ปัจจุบันยังไม่เปิดให้มีการจำหน่าย ทั้งนี้เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐบาลในขณะนั้นได้ส่งเรื่องโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความว่าถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2549 คณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความว่าการออกสลากดังกล่าวถือเป็นการออกสลากกินรวบ เป็นผลให้สำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาลยุติโครงการดังกล่าวทั้งหมด

ภายหลังที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2550 ในเดือน พฤษภาคม 2551 รัฐบาลโดย นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้นำโครงการ ออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายอัตโนมัติมาดำเนินการใหม่โดยปรับปรุงใช้ แนวทางการจ่ายเงินรางวัลแบบผันแปรเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ต่อมาในเดือนธันวาคม 2552 มีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ใน เดือนมกราคม 2553 รัฐบาลโดย นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ไม่เห็นด้วยกับการจำหน่ายสลาก ด้วยเครื่องจำหน่ายดังกล่าว มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริง ซึ่งต่อมาในเดือน มิถุนายน 2554 คณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการสอบสวน ฯ แล้วเสร็จ มีความเห็นให้ดำเนินการโครงการออก สลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายอัตโนมัติ ต่อไป

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

รายได้ของรัฐจากการจำหน่ายหวยบนดิน

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในทางการคลังสาธารณะ (Public finance) ว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่ง โดยรัฐเป็นทางเลือกสำคัญในการหารายได้ของรัฐ¹³ จากข้อมูลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ใน ปีงบประมาณ 2554 รัฐได้รายได้จากการจำหน่ายสลาก ฯ สูงถึง 14,636.30 ล้านบาท¹⁴ ในส่วนของการออก สลากแบบ 3 ตัว และ 2 ตัว ที่ผ่านมา 80 งวด ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2546 ถึง 1 ธันวาคม 2549 มีเงิน รายได้คงเหลือจากการจำหน่ายเก็บรักษาที่สำนักงานสลากกินแบ่งจำนวน 18,922 ล้านบาท (เงินจำนวน

¹² จิตติ มงคลชัยอรัญญา พงษ์เทพ สันติกุล และสฤณี ศรีโยธิน. 2550. รายงานศึกษาวิจัยเรื่อง “หวยบนดิน” โดยคณะ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอ สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. มปป. หน้า 8

¹³ Guryan, Jonathan. 2009. Is Lottery Gambling Addictive?. In *NBER Working Paper Series Working Paper 14742*. National Bureau of Economic Research.

¹⁴ ปีงบประมาณ 2545 = 5,456.17 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2546 = 7,504.82 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2547 = 8,872.30 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2548 = 10,358.49 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2549 = 11,174.31 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2550 14,000.57 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2551 = 13,899.65 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2552 = 13,284.48 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2553 = 14,535.16 ล้านบาท และ ปีงบประมาณ 2554 = 14,636.30 ล้านบาท

ดังกล่าวเกิดจากการคำนวณภาษีการพนันเพียงร้อยละ 0.5 ซึ่งภายหลังศาลฎีกาได้พิพากษาว่าการจำหน่ายสลากดังกล่าวเป็นการกระทำผิดพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯ และต้องชำระภาษีการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน ฯ จึงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลค้างชำระค่าภาษีการพนันและภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน 20,665 ล้านบาท)

ตารางที่ 2 รายละเอียดเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากพิเศษแบบ 3 ตัว และ 2 ตัว

เงินคงเหลือจากการออกสลากพิเศษแบบ 3 ตัว และ 2 ตัว	
รายได้คงเหลือจากการจำหน่าย	18,922,785,823.40
ค่าภาษีการพนัน	11,694,715,535.80
ค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีหัก ณ ที่จ่าย	8,970,745,685.92
รวมค่าภาษี	20,665,461,221.72
จำนวนเงินที่ต้องหาเพิ่ม	1,742,675,398.32

ที่มา: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ทำสัญญากับบริษัท LGT มีการรับสมัครตัวแทนจำหน่ายทั่วประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ จำนวนประมาณ 5,000 ราย โดยมีรูปแบบการจำหน่ายไว้ 2 ลักษณะ วิธีการบอกกล่าว และวิธีการใช้ใบเลือกเลข การจำหน่ายสลาก 3 ตัว 2 ตัว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคาดการณ์ว่าดังกล่าวการจำหน่ายสลาก 3 ตัว และ 2 ตัว ผ่านเครื่องจำหน่ายอัตโนมัตินี้จะทำให้สำนักงาน ฯ มีเงินรายได้เพิ่มมากขึ้นเนื่องจากการจำหน่ายวิธีออนไลน์เป็นการเพิ่มช่องทางการจำหน่าย สร้างความสะดวกให้กับผู้ซื้อ มีความแม่นยำ น่าเชื่อถือมากกว่าการเขียนสลากด้วยมือในวิธีเดิม แต่ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการจ่ายเงินรางวัลจากเดิมที่เป็นอัตราจ่ายตายตัวมาเป็นอัตราจ่ายเงินรางวัลผันแปรเงินรางวัลของเลขที่ได้รับคามนิยมอาจจะต่ำกว่าห่วยใต้ดิน เมื่อประกอบกับเทคนิคการจำหน่ายของห่วยใต้ดินที่เจ้ามือรายใหญ่รายกลาง รายย่อย ให้สินเชื่อและส่วนลดกับผู้ซื้อเพื่อผูกมัดผู้ซื้อ อาจทำให้เงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก 3 ตัว 2 ตัว ในครั้งนี้ไม่สูงมากขึ้นไปจากเดิมมากนัก

ปัญหาหลัก คือ การบริหารจัดการเงินจากการจำหน่ายสลาก

ภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 การจัดสรรเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายดังกล่าว มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

การให้จัดสรรเป็นเงินรางวัลเป็นจำนวนร้อยละ 60 นั้นถือเป็นเงินรางวัลที่มีสัดส่วนร้อยละที่สูงกว่าการจำหน่ายสลากในประเทศอังกฤษและในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา¹⁵ ในขณะที่การจ่ายภาษีให้กับ

¹⁵ ในประเทศสหราชอาณาจักร เงินรางวัล คิดเป็นร้อยละ 50 ของรายได้จากการจำหน่ายสลาก ในขณะที่การจำหน่ายสลากของมลรัฐเพนซิลเวอเรีย เงินรางวัล คิดเป็นร้อยละ 61 ของรายได้จากการจำหน่ายสลาก สลากของมลรัฐอลิโนยส์ เงิน

รัฐบาลนั้น สลากกินแบ่งรัฐบาลของไทยต่ำมากเพียง ร้อยละ 0.5 ของยอดจำหน่าย ทั้งนี้เนื่องจากได้รับการยกเว้นจากที่จะต้องชำระภาษีในอัตราร้อยละ 10 หากพิจารณาเพียงผิวเผินจะเข้าใจว่ารัฐบาลเก็บภาษีจากสลากกินแบ่งรัฐบาลได้น้อย แต่ในทางปฏิบัติภาษีที่แท้จริงที่รัฐบาลจัดเก็บจากผู้เล่นสลากกลับแฝงอยู่ที่เงินรายได้ที่นำส่งให้กับรัฐเป็นรายได้แผ่นดิน ในส่วนของเงินรายได้ที่นำส่งเป็นจำนวนร้อยละ 28 นั้น กรณีการจำหน่ายสลาก ๆ ของประเทศไทยมีความแตกต่างอย่างมากกับปรัชญาการจำหน่ายสลากในประเทศสหราชอาณาจักรและมลรัฐทั้งหลายในประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ปรัชญาหรือหลักการจำหน่ายสลากโดยรัฐมิได้เป็นไปเพื่อการหารายได้เข้ารัฐแต่เพียงอย่างเดียวแต่เป็นไปเพื่อการหารายได้และเป็นไปเพื่อการทำกิจกรรมเพื่อการกุศลตามที่ระบุไว้อย่างชัดเจน ในกรณีของประเทศไทยเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากจะถูกนำส่งเข้าไปอยู่ในบัญชีเงินคงคลัง ซึ่งในบัญชีเงินคงคลังมีเงินที่มีที่มาหลากหลายมาก และเงินคงคลังจะถูกนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินตามปกติต่อไป

ดังนั้นเงินที่นำส่งเป็นรายได้ของรัฐจำนวนร้อยละ 28 จึงเปรียบเสมือนเป็นภาษีที่เก็บกับผู้เล่นการพนัน ซึ่งส่วนใหญ่ คือ ผู้ที่มีฐานะยากจน ในขณะที่การทำกำไรในตลาดหลักทรัพย์กลับไม่ต้องเสียภาษีเงินได้แต่ประการใด สิ่งนี้สะท้อนถึงความไม่เป็นธรรมในทางการกระจายรายได้และการจัดเก็บภาษีในสังคม ดังนั้นการกล่าวว่ารัฐบาลจัดเก็บภาษีจากสลากกินแบ่งรัฐบาลเพียงร้อยละ 0.5 จึงเป็นเสมือนภาพลวงตา

ตามพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 กำหนดให้ เงินค่าตอบแทนการจำหน่ายหรือเงินส่วนลดและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ คิดเป็นร้อยละ 12 ของเงินที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ในจำนวนร้อยละ 12 นี้ แบ่งเป็นส่วนลดให้กับผู้แทนจำหน่าย ร้อยละ 8 และที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับสำนักงานสลากกินแบ่งจำนวนร้อยละ 4 ซึ่งเงินนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งจำนวนร้อยละ 3 นำมาจ่ายเป็นเงินที่จัดสรรให้การกุศลหรือกิจกรรมช่วยเหลือสังคม ส่วนที่สองร้อยละ 1 นำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์สลาก ๆ จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายประจำในสำนักงาน เงินเดือน ค่าจ้างลูกจ้าง เงินสวัสดิการ ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการ รวมถึงโบนัส และอื่น ๆ ซึ่งเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว สำนักงานสลากกินแบ่งจะเก็บไว้เป็นเงินสะสมเพื่อไว้เป็นเงินลงทุน

ที่ผ่านมาก่อนที่จะดำเนินการสลากเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว นั้น เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใช้ในการช่วยเหลือกิจกรรมทางสังคม ช่วยสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส และสนับสนุนทางการศึกษา นำมาจากเงินจำนวนร้อยละ 4 ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเงินดังกล่าวเมื่อหักค่าใช้จ่ายที่ผ่านมา จำนวนเงินที่เหลืออยู่มีไม่มาก ในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2546 ภายหลังจากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการออกสลากเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว การจำหน่ายสลาก ๆ ดังกล่าวสร้างรายได้ให้กับสำนักงานสลาก ๆ อย่างมาก เมื่อหักเงินรางวัลออก เงินที่เหลือสุทธิไม่ได้มีการนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน เงินจำนวนดังกล่าวในแต่ละงวดมีจำนวนมาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงได้นำมาจัดสรรให้การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ

รางวัล คิดเป็นร้อยละ 58 สลากของมลรัฐเซาท์ดาโกต้า เงินรางวัล คิดเป็นร้อยละ 56 และสลากของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เงินรางวัล คิดเป็นร้อยละ 52.38

ตามพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ไม่มีมาตราใดในบทบัญญัติดังกล่าวที่ระบุถึงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินที่เหลือสุทธิจากการจำหน่ายหลังหักค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินรางวัล และหักเงินรายได้แผ่นดิน พระราชบัญญัติสำนักงานสลาก ฯ ให้อำนาจกับคณะกรรมการสำนักงานสลาก ฯ ไว้มาก ปัญหาที่เกิดขึ้นตรงกับงานวิจัยของจิตติ มงคลชัยอรัญญา พงษ์เทพ สันติกุล และสฤณี ศรีโยธิน ที่ว่าควรให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรมีการระบุดูวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากและมีการเปิดเผยการใช้จ่ายที่โปร่งใส ควรนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายไปใช้ในโครงการด้านสังคมที่เน้นเรื่องการแข่งขันผู้เล่นหน้าใหม่ที่จะเข้าสู่การพนันสลาก รวมถึงนำมาใช้ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดที่เปิดช่องทางให้เด็กและเยาวชนเข้ามาซื้อขายสลาก

ประสบการณ์การจัดสรรเงินในต่างประเทศ

ในประเทศอังกฤษ รายได้จากการจำหน่ายล็อตเตอรี่หลังจากหักค่าใช้จ่ายในการบริหารจำนวนร้อยละ 20 แล้ว เงินที่เหลือจะถูกจัดสรรโดย กองทุนจัดสรรล็อตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery Distribution Fund) หรือ NLDF กองทุนนี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมรดกแห่งชาติ (Secretary of State for the Department of National Heritage) เป็นประธานโดยมีอำนาจตามกฎหมายให้ความเห็นชอบในการจัดสรรไป 5 ส่วน ได้แก่ จัดสรรให้สถาบันด้านศิลปะต่าง ๆ (Arts Councils) จัดสรรให้องค์การด้านกีฬา (Sports Councils) จัดสรรให้กองทุนอนุรักษมรดกแห่งชาติ (The National Heritage Memorial Fund) จัดสรรให้กับคณะกรรมการการกุศลล็อตเตอรี่แห่งชาติ (The National Lottery Charities Board) และสุดท้ายจัดสรรให้กับ คณะกรรมการสหัสวรรษ (The Millennium Commission) ซึ่งเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากล็อตเตอรี่ของประเทศไทยที่สำคัญที่สุดคือ “ต้องเป็นไปในกิจกรรมเพื่อสร้างสินค้ามหาชน” (Public Goods) ที่เป็นประโยชน์ต่อมหาชนและเพื่อประโยชน์ในทางกุศล แต่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนใดคนหนึ่ง

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน Information Center for Gambling Control Policy

ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลแต่ละมลรัฐเป็นผู้อนุญาตให้มีการจำหน่ายสลาก แต่ทุกมลรัฐมีลักษณะร่วมกันที่สำคัญคือ คือ การนำเงินไปใช้ในโครงการสนับสนุนด้านการศึกษา ด้านกีฬา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ดูแลผู้สูงอายุ และนำไปบำบัดผู้ที่ติดการพนัน ตามตารางท้ายนี้

ตารางที่ 3 การจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา

มลรัฐ	นำไปใช้จ่ายเพื่อ
แคลิฟอร์เนีย ฟลอริดา จอร์เจีย อิลลินนอยล์ มิชิแกน นิวแฮมป์เชอร์ นิวเจอร์ซีย์ นิวแม็กซิโก นิวยอร์ก และโอไฮโอ	การศึกษา
คอนเนคติกัต เดลาแวร์ ดิสสตรัท ออฟ โคลัมเบีย หลุยส์เซียน่า และโรดไอแลนด์	งบประมาณกลางของรัฐ

มลรัฐ	นำไปใช้จ่ายเพื่อ
อริโซนา โอไอโวา เคนตักกี มิสซูรี มอนแทนา เท็กซัส เวอร์มอนต์ วอชิงตัน และเวสต์เวอร์จิเนีย	การศึกษา งบประมาณกลางและวัตถุประสงค์ อื่น
แมรี่แลนด์ วอชิงตัน	สนามบอลและสนามกีฬา
อริโซนา โคโลราโด โอไอโวา เมน มิชิแกน เนบรัสกา โอริ กอน	สิ่งแวดล้อมสวนสาธารณะและ ทรัพยากรธรรมชาติ
อริโซนา โคโลราโด อินเดียนา เซาธ์ดาโกตา โอไอโวา	การขนส่งและการก่อสร้าง
แมสซาชูเซตส์ เนบรัสกา	โครงการบำบัดโรคติดการพนัน
เพอร์โตริโก เวสต์เวอร์จิเนีย	สนับสนุนการดูแลผู้สูงอายุ

ปัญหาสังคมที่เกิดจากการจำหน่ายสลาก ๆ

ปัญหาทางสังคมที่พบเห็นได้อย่างทั่วไปเกิดจากการเล่นการพนันสลากของประชาชนในประเทศต่าง ๆ คือ ประชาชนผู้ที่มีรายได้น้อยจำนวนมากติดกับ หมกมุ่น กับการเล่นสลาก ๆ และในสภาวะที่เทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้าประกอบกับกลไกการตลาดที่ใช้การโฆษณาชวนเชื่อผ่านสื่อต่าง ๆ ทำให้มีแนวโน้มว่าเด็กและเยาวชนจำนวนมากในประเทศต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเล่นสลาก โดยที่รัฐบาลในประเทศเหล่านี้ไม่มีมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการยับยั้งนักเล่นที่เป็นเยาวชนดังกล่าว

งานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาถึงปัจจัยทางจิตวิทยาที่ทำให้ประชาชนในประเทศต่าง ๆ หมกมุ่นกับการพนัน เช่น Ariyabuddhipongs. V และ Phengphol. V ได้ศึกษาพฤติกรรมผู้ซื้อชาวไทยที่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล¹⁶ พบว่าผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ซื้อเพราะเชื่อในเรื่องโชคลาง (Superstitious) กับกลุ่มผู้ซื้อที่ซื้อโดยไม่มีปัจจัยเรื่องโชคลางเข้ามาเกี่ยวข้อง ผลจากงานวิจัยพบว่า ผู้ซื้อเพราะโชคลางมีพฤติกรรมชอบเดินทางไปยังสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งรวมถึงต้นไม้ใหญ่ เพื่อหาตัวเลข งานวิจัยชี้ว่าผู้ซื้อกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่มีปัญหาความผิดพลาดในการรับรู้ (Cognitive distortion factors) โดยปัญหานี้มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ลักษณะความคิดที่ผิดพลาดของผู้เล่น (Gambler's fallacy) และลักษณะการติดกับดักการพนัน (Entrapment)

ความคิดที่ผิดพลาดของผู้เล่น คือ ปัญหาที่เกิดจากความคิดของผู้ซื้อสลากที่มีความเชื่อแบบไม่มีเหตุผล (Irrational belief) ผู้ซื้อมักเชื่อว่าตัวเลขที่เคยออกแล้วจะไม่น่าจะออกซ้ำอีกในงวดติดกัน หรือออกอีกในงวดต่อมา บางรายเชื่อว่าการออกเลขรางวัลมีกฎเกณฑ์ที่สามารถคำนวณเป็นสูตรประเภทห่วยของ ไข่ห่วยในอนาคต (Future prediction) โดยอาศัยฐานข้อมูลจากอดีต ซึ่งความคิดเหล่านี้ขัดกับหลักความน่าจะเป็น ซึ่งภายใต้หลักความน่าจะเป็นนี้หมายเลขทุกตัวต่างมีโอกาสที่จะออกเป็นรางวัลได้เท่ากันไม่ว่าหมายเลขนั้นจะ

¹⁶ Ariyabuddhipongs. V. and Phengphol. V. 2008. Near Miss, gambler's fallacy and entrapment: Their influence on lottery gamblers in Thailand. *Journal of Gambling Studies*. 24. 295-305.

เคยออกรางวัลมาแล้วในงวดที่ผ่านมาหรือในงวดที่ผ่านมาไม่นาน¹⁷ ปัญหาทางจิตวิทยาประเภทนี้ที่เกิดขึ้นกับผู้ซื้อสลากยังมีอีก เช่น จากงานวิจัยของ Gilovich พบว่า¹⁸ปัญหาการหลอกตัวเอง (Flexible attributions) ด้วยการบิดเบือนการรับรู้ของผู้เล่นการพนันโดยเฉพาะกับผู้ซื้อสลาก ผู้ซื้อสลากเมื่อไม่ถูกรางวัลมักปลอบใจตนเองเมื่อไม่ถูกรางวัลว่าตนนั้นใกล้จะถูกรางวัลพลาดไปเล็กน้อย (Near wins)

ปัญหาการติดกับดักการพนัน คือ การซื้อสลากในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นด้วยความเชื่อที่ว่าการที่ไม่ถูกรางวัลในงวดนี้โอกาสถูกในงวดหน้าจะมีสูงขึ้น (Closer to winning) และการเลิกซื้อเพราะไม่ถูกรางวัลนั้นเป็นเรื่องที่ไม่สมควรเพราะมาผู้ซื้อได้ตามเลขที่ซื้อมานานแล้วหากเลิกซื้อหรือเลิกตามก็จะเสียโอกาส ผู้เล่นที่ติดกับดักนี้จะมีพฤติกรรมตามเลขทุกงวด¹⁹ ในทางจิตวิทยาองค์การเรียกปรากฏการณ์นี้ว่าอคติของเงินทุนที่จมลงไป (Sunk cost bias)²⁰

ผลงานวิจัยของ Ariyabuddhipongs. V และ Phengphol. V. ที่ศึกษาพฤติกรรมการซื้อสลากของคนไทยสอดคล้องกับงานวิจัยเชิงสำรวจของ Crosbie ที่ทำการศึกษาพฤติกรรมผู้ซื้อสลาก ๆ ในประเทศอังกฤษผ่านการสำรวจของหนังสือพิมพ์ The Daily Express²¹ พบว่าร้อยละ 67 ของผู้ซื้อมักจะซื้อสลากในหมายเลขเดิมหรือที่เรียกว่าซื้อตามทุกงวดเพื่อให้ถูกรางวัล ทั้งนี้หมายเลขที่ตามทุกงวดอาจจะเป็นหมายเลขตามวันเกิด ตามหมายเลขบ้าน ตามหมายเลขทะเบียนรถ เป็นต้น และตรงกับงานวิจัยของ Oei et al.²² ที่ปัญหาความผิดพลาดในการรับรู้เป็นปัญหาที่พบในหลายวัฒนธรรมและนำไปสู่ปัญหาการติดการพนันชนิดต่าง ๆ (Gambling-related cognitive errors) ตามมาได้

การป้องกันไม่ให้เกิดและเยาวชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกาการพนันนั้น มักมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ผลการวิจัยการเล่นพนันสลากในประเทศอังกฤษ พบว่า แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดอายุของผู้ซื้อสลากว่าต้องเกิน 16 ปี แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่ามีเด็กจำนวนมากที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี ซื้อสลากหรือเกี่ยวข้องกับสลาก²³

¹⁷ Wagenaar, W. 1988. *Paradoxes of Gambling Behavior*. London: Erlbaum.

¹⁸ Gilovich, T. 1983. Biased evaluations and persistence in gambling. *Journal of Personality and Social Psychology*. 44. 1100-1126.

¹⁹ Walker, M. B. 1992. *The Psychology of Gambling*. Pergamon: Oxford.

²⁰ Arkes, H. R. and Blumer, C. 1985. The Psychology of sunk cost. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 35. 124-140.

²¹ Crosbie. P. 1996. So What's your chances of winning £40m? *The Daily Express*. January 6. pp. 27-29.

²² Oei, T. P. , Lin, J., and Raylu. N. 2008. The relationship between gambling cognitions, psychological states, and gambling: A cross-cultural study of Chinese and Caucasians in Australia. *Journal of Cross-Cultural Psychology*. 39(2). 147-161.

²³ งานวิจัยเหล่านี้ เช่น Fisher, S E. and Balding, J. 1996. Under sixteen's find the Lottery a good gamble. *Education and Health*, 13, 5. Garner, C. 1995. It could be YOUR child. *The Sunday Mirror*. June 6. Pp. 4-5. MacDonald, M. 1995. Shopkeepers break ban on child gambles. *The Independent*. May 25. Pp. 3

รวมถึงงานวิจัยที่พบว่าการเพิ่มช่องทางจำหน่ายหรือการจำหน่ายสลากในพื้นที่ทำเลที่มีผู้คนจำนวนมากเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้เล่นซื้อสลาก²⁴

ในปี พ.ศ. 2549 พรศรี เหล่าเลิศ ได้ทำการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการซื้อหวยใต้ดิน หวยบนดิน สลากกินแบ่ง และสลากออมทรัพย์ของประชากรที่มีอายุมากกว่า 15 ปีขึ้นไป ทำการศึกษาประชาชนในหมู่บ้านตาเปียง และหมู่บ้านเมืองใหม่ จังหวัดศรีสะเกษ โดยการสุ่มจำนวน 385 ตัวอย่าง จากประชากร 854 คน ใน 2 หมู่บ้าน ผลการวิจัยพบว่า ร้อยละ 60.87 ของกลุ่มตัวอย่างใช้เงินเพื่อซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคมาซื้อหวย ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ซื้อหวยโดยนำเงินออมมาซื้อ มีจำนวนเพียงร้อยละ 22.46 และมีกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 11.60 ที่กู้ยืมเงินมาเพื่อซื้อหวย²⁵

ในปี พ.ศ. 2550 โครงการสำรวจภาคสนามของศูนย์วิจัยเอแบค นวัตกรรมทางสังคม การจัดการ และธุรกิจ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ร่วมกับ ศูนย์วิจัยธรรมมาภิบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม และฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เรื่อง โครงการสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนเกี่ยวกับการพนันในสังคมไทย : กรณีศึกษาตัวอย่างประชาชนที่มีอายุ 10 ปี ขึ้นไปใน 18 จังหวัดทั่วประเทศ สนับสนุนโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ประสานงานกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีการสำรวจจำนวน และร้อยละผู้ที่มีประสบการณ์เคยซื้อหวยบนดินในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมาจำแนกตามช่วงอายุ คำนวณจากฐานข้อมูลประชากรที่มีอายุ 10-70 ปีของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ใน ปี พ.ศ. 2550 จากทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 57,952,460 คน (ห้าสิบล้านเจ็ดแสนเก้าหมื่นห้าพันสี่ร้อยหกสิบคน) พบว่า เยาวชนที่มีอายุระหว่าง 10 – 14 ปี จำนวนประมาณ 43,242 คน มีประสบการณ์การซื้อหวยบนดินในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมา เยาวชนที่มีอายุระหว่าง 15 – 19 ปี จำนวนประมาณ 1,150,286 คน มีประสบการณ์การซื้อหวยบนดินในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมา ซึ่งตัวเลขดังกล่าวสูงกว่าจำนวนเด็กและเยาวชนที่ซื้อหวยใต้ดิน โดย ในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมา มีเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 10 – 14 ปี จำนวน 17,107 คน ที่เคยมีประสบการณ์การซื้อหวยใต้ดิน และมีเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 15 – 19 ปี จำนวน 579,479 คน ที่เคยมีประสบการณ์การซื้อหวยใต้ดิน ในงานวิจัยนี้ กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามเชื่อว่าสาเหตุที่ซื้อหวยบนดินหรือสลากเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว เป็นเพราะความสะดวกสบายในการซื้อหวยบนดิน หาซื้อง่าย และผู้ซื้อไม่กลัวถูกเจ้ามือโกงเมื่อตอนถูกรางวัล

การป้องกันผลกระทบทางสังคม

ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 การออกสลากกินแบ่งนั้นถูกจัดเป็นการพนันประเภท ข ดังนั้นกล่าวได้ว่าตามกฎหมายสำนักงานสลากกินแบ่งประกอบธุรกิจที่ถูกจัดว่าเป็นการพนัน ในทางปฏิบัติการประกอบธุรกิจการพนันรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมสังคมให้ดำเนินไปตามกฎหมายและประชาชนมีความสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และประชาชนในสังคมมีความประพฤติในศีลธรรมอันดี รัฐจึงต้อง

²⁴ Cornish, D. B. 1978. *Gambling: A review of the literature and its implications for policy and research*. London : HMSO.

²⁵ พรศรี เหล่าเลิศ (อ้างแล้ว)

กำกับควบคุมการดำเนินการกิจกรรมที่จัดว่าเป็นการพนันอย่างใกล้ชิดเนื่องจากในทางศาสนาแล้วการพนันถือเป็นการละเล่นที่ขัดต่อหลักคำสอนในทางศาสนา มาตรการที่นิยมใช้ในการควบคุม คือ การเก็บภาษีจากการพนัน หรือที่เรียกว่า ภาษีบาป (Sin Taxes) เพื่อนำมาใช้จ่ายในการกิจกรรมทางสังคมใช้ในการป้องกันและบำบัดผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพนัน รวมถึงนำไปเพื่อลดจำนวนผู้เล่นหน้าใหม่ที่เข้าสู่วงจรธุรกิจการพนัน²⁶

ในยุคของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เงินรายได้ที่มาจากกาจำหน่ายสลากแบบ 3 ตัว และ 2 ตัว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยอนุมัติของคณะกรรมการ ฯ ได้จัดสรรเงินดังกล่าวในหลายรูปแบบผ่านหน่วยงานจำนวนมากทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ องค์กรการกุศล มีทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย เช่น ในปีงบประมาณ 2547 สำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับการสนับสนุนจากเงินจำหน่ายสลาก 3 ตัว และ 2 ตัว จำนวน 1,347 ล้านบาท กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับการสนับสนุนจำนวน 631 ล้านบาท และสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จำนวน 471 ล้านบาท²⁷ จากงานวิจัยของจิตติ มงคลชัยอรัญญา พงษ์เทพ สันติกุล และสฤณี ศรีโยธิน พบว่ารัฐโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรมีการระบุดุลประสงค์ที่ชัดเจนในการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากและมีการเปิดเผยการใช้จ่ายที่โปร่งใส ควรนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายไปใช้ในโครงการด้านสังคมที่เน้นเรื่องการป้องกันผู้เล่นหน้าใหม่ที่เข้าสู่การพนันสลาก รวมถึงนำมาใช้ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดที่เปิดช่องทางให้เด็กและเยาวชนเข้ามาซื้อขายสลาก

นโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการขยายช่องทางการด้วยเครื่องจำหน่ายอัตโนมัติมากถึงกว่า 5,000 เครื่อง โดยมีดำริที่จะจำหน่ายสลาก 3 ตัว และ 2 ตัว จึงเป็นการขยายพื้นที่ และช่องทางในการเข้าถึงการซื้อสลากตามผลการวิจัยจากต่างประเทศถือเป็นการขยายฐานลูกค้า และเมื่อประกอบกับความล่าช้าและไม่จริงจังของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน ฯ อาจส่งต่อการขยายตัวของจำนวนผู้ซื้อที่เป็นเด็กและเยาวชน ส่งผลเสียทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศในระยะยาว

การออกสลากโดยเครื่องจำหน่ายอัตโนมัตินอกเหนือจากเป็นการอำนวยความสะดวกในการจำหน่ายแล้ว อาจเป็นการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของฐานลูกค้าใหม่ในภูมิภาคต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ เยาวชนในประเทศ ที่ผ่านมาสสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ออกมาตรการในการป้องกันที่สำคัญ คือ จุดจำหน่ายสลากออนไลน์จะต้องอยู่ห่างจากสถานที่สำคัญทางศาสนา เช่น วัด โบสถ์ สุเหร่า มัสยิด และโรงเรียน ไม่น้อยกว่า 50 เมตร มีการห้ามเด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ซื้อสลาก ฯ และห้ามพนักงานขายสลาก ฯ ให้แก่เด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี รวมถึงให้มีการตรวจบัตรประชาชนทุกครั้งหากสงสัยว่าอายุต่ำกว่า 18 ปี เน้นให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ตรวจตราไม่ให้มีการจำหน่ายสลาก ฯ ให้แก่เด็ก และเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี

จากประสบการณ์งานวิจัยในประเทศและต่างประเทศ แม้ว่าสลากจะถูกจัดว่าเป็นการพนันอย่างอ่อนก็ตาม รัฐบาลในหลายประเทศพยายามในการป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับสลาก แต่

²⁶ จิตติ มงคลชัยอรัญญา พงษ์เทพ สันติกุล และสฤณี ศรีโยธิน.อ้างแล้ว หน้า 16

²⁷ ธีรเดช เอี่ยมสำอาง . 2549. เงินกำไรจากหวยคืนสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง. ใน *เจาะข่าวนโยบายสาธารณะ*. อรุณี เอี่ยมศิริโชค บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย. หน้า 51-82

ปรากฏว่าแม้ว่าในประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ก็ยังคงปรากฏว่ามีเด็กและเยาวชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับสลาก ประกอบกับงานวิจัยจำนวนมากที่ให้ผลว่า การจำหน่ายสลากจะเพิ่มมากตามจุดจำหน่ายหรือช่องทางการจำหน่ายที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงการที่รัฐหรือหน่วยงานของผู้ดำเนินการจำหน่ายสลาก การเพิ่มจำนวนเงินรางวัลใหญ่ และมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการเพิ่มความต้องการอยากเสี่ยงโชคมากขึ้นตาม

งานวิจัยของ สังกิต พิริยะรังสรรค์ และพวก ในปี พ.ศ.2550 ได้ชี้ให้เห็นว่าในระหว่างที่มีการจำหน่ายสลากเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ในช่วงรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จำนวนเด็กและเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 10 – 14 ปี และ 15 – 19 ปี ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจำหน่ายสลากเลขท้ายดังกล่าว ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนเด็กและเยาวชนเหล่านี้มีจำนวนมากกว่าเด็กและเยาวชนที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจำหน่ายหวยใต้ดิน ทั้งนี้ในขณะนั้นก็มีการห้ามไม่ให้เด็กและเยาวชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจำหน่ายสลากเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว หรือที่เรียกว่า หวยบนดิน



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องออกมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการที่ห้ามจำหน่ายสลากให้กับเด็กและเยาวชน และควรมีหลักประกันว่าไม่สามารถจำหน่ายให้เด็กและเยาวชนได้อย่างจริงจัง เช่น มีการติดตั้งกล้องวงจรปิดที่จุดจำหน่ายสลากเพื่อบันทึกภาพผู้ซื้อสลาก มีมาตรการในการประชาสัมพันธ์รณรงค์ในการไม่จำหน่ายสลากให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยปิดป้ายประกาศห้ามจำหน่ายสลากให้กับเด็กและเยาวชน

2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องกำหนดบทลงโทษตัวแทนผู้จำหน่ายให้ชัดเจนว่าหากมีการจำหน่ายสลากให้กับเด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี จะมีผลอย่างไร ควรให้มีการวางเงินประกันการกระทำผิด หากกระทำผิดให้มีการหักเงินประกันดังกล่าว หากกระทำผิดซ้ำจะพักสิทธิในการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลาก หรือหากเกิดขึ้นหลายครั้งสำนักงานสลากกินแบ่งจะมีบทลงโทษที่เด็ดขาดอย่างไร เช่น เพิกถอนสิทธิในการจำหน่ายอย่างถาวร และริบเงินประกันการจำหน่ายทั้งจำนวน และควรประกาศพฤติกรรมของตัวแทนจำหน่ายให้เป็นที่รับทราบของประชาชนโดยทั่วไป เพื่อให้ประชาชนในชุมชนโดยทั่วไปทราบว่าการจำหน่ายสลากฯ ให้แก่เด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และร่วมกันสอดส่องดูแลอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้อาจมีการตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้รางวัลกับผู้ที่ชี้เบาะแสของการกระทำผิดดังกล่าว

3. กรณีมีการติดตั้งเครื่องจำหน่ายสลากในชุมชน จุดจำหน่ายไม่ควรอยู่ใกล้ วัดและโรงเรียน ทั้งนี้จุดจำหน่ายสลาก ฯ ต้องมีระยะห่างสถานที่ดังกล่าวเกิน 50 เมตร แต่โดยทั่วไปบริบทพื้นที่ของแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้นการกำหนดจุดจำหน่ายควรให้มีการถามความเห็นของชุมชน ในเรื่องการจัดให้ประชาชนในชุมชน หรือตัวแทนชุมชนที่มาจากชุมชนร่วมทำประชาพิจารณ์ว่าสมควรให้มีการติดตั้งจุดจำหน่ายหรือไม่ หรืออาจตั้งให้มีคณะตัวแทนชุมชนเป็นผู้รับรองจุดจำหน่าย โดยให้ประกาศเหตุผลหลักเกณฑ์ ข้อกำหนด ข้อห้าม ของจุดจำหน่ายเป็นการทั่วไปและชัดเจนให้เป็นที่รับรู้ของประชาชนอย่างทั่วถึง ประกาศล่วงหน้าในระยะเวลาหนึ่งเพื่อกรณีหากมีผู้ร้องคัดค้านเรื่องจุดจำหน่าย การคัดค้านจุดจำหน่ายสามารถร้องคัดค้านไปได้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ดำเนินการพิสูจน์ข้อคัดค้านนั้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนวางป้องกันผลกระทบอันอาจเกิดกับคนในชุมชนที่มีเครื่องตั้งอยู่

4. สำนักงานสลาก ฯ ดำเนินการขายสลากฯ ด้วยเครื่องนั้น จะทำอะไร และอย่างไร มีการกำหนดรูปแบบสินค้า และปริมาณสลาก รวมทั้งการควบคุมจำนวนปริมาณเครื่องจำหน่าย ให้ชัดเจน โดยไม่มองด้านผลประโยชน์ในรูปการเงินของรัฐเป็นตัวตั้ง และต้องประกาศให้เป็นที่รับรู้ของประชาชนโดยทั่วไป รวมถึงสำนักงานสลาก ฯ ต้องจัดทำการประเมินนโยบายการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องจำหน่ายอัตโนมัติ เป็นประจำทุกปี โดยองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหากำไรและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับสำนักงานสลาก ฯ ทั้งนี้เพื่อประเมินถึงผลดี ผลเสีย ของนโยบายดังกล่าวอย่างหลากหลาย ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

5. สำนักงานสลาก ฯ ต้องยืนยันว่าการจำหน่ายสลาก ฯ ด้วยเครื่องจำหน่าย สำนักงาน ฯ จะไม่นำเครื่องขายการจำหน่ายนี้ไปขยายสินค้าการพนันในรูปแบบสลากอื่น ๆ เช่น ห้ามจำหน่ายสลากกินแบ่งปกติ ห้ามไม่ให้มีเงินรางวัลแจ็กพ็อต เนื่องจากรางวัลแจ็กพ็อตเป็นอันตราย เป็นการกระตุ้นให้คนเล่นเปลี่ยนเป้าหมายต่อการซื้อสลาก ฯ เป็นการซื้อเพื่อหวังรวยทางลัด ซึ่งถือเป็นการมอมเมา และยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดนักพนันหน้าใหม่

6. สำนักงานสลาก ฯ ต้องวางมาตรการในการตรวจสอบป้องกันไม่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมโดยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติด การเข้ามาเป็นตัวแทนจำหน่ายสลาก ฯ อาจเป็นช่องทางในการนำเงินที่ได้จากกระกระทำผิดไปฟอกเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายได้

7. รายได้จากการจำหน่ายสลาก 3 ตัว 2 ตัว ด้วยเครื่องอัตโนมัติ ที่เป็นส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ร้อยละ 12 และเมื่อหลังหักส่วนลดให้ตัวแทนจำหน่ายแล้ว ควรมีการวางเป้าหมายในการนำเงินรายได้สุทธิในส่วนนี้ไปใช้ประโยชน์สาธารณะให้ชัดเจน เช่น กรณีของประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ปัจจุบันภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งมีจำนวน 9 คน ซึ่งในจำนวนนี้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งมากถึง 4 คน คือ ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้แทนสำนักงบประมาณ ในขณะที่ภาคประชาสังคม มีเพียง 1 คน คือ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการอีก 3 ท่าน รวมกับผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กล่าวได้ว่าในคณะกรรมการ 9 ท่าน เป็นผู้ที่มาจากฝ่ายการเมืองถึง 8 ท่าน ที่สำคัญมาก คือ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯ ทั้งฉบับไม่ได้ระบุถึงภารกิจหรือวัตถุประสงค์ในการจัดสรรเงินเพื่อคืนสู่สังคมในเรื่องใด สัดส่วนเท่าใด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต่างกับกรณีการดำเนินการจำหน่ายสลากของการจำหน่ายสลากในประเทศสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ที่มีการระบุวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินที่ได้จากการจำหน่ายไว้อย่างชัดเจน เปิดเผย และโปร่งใส ดังนั้นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงควรให้คณะกรรมการสำนักงานสลาก ฯ มีการแต่งตั้ง "คณะอนุกรรมการด้านการจัดสรรผลประโยชน์จากการจำหน่ายสลากคืนสู่สังคม" คณะอนุกรรมการ ฯ ชุดนี้ต้องมาจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในการจัดสรรเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากสุทธิ หลังหักเงินรางวัล เงินรายได้ที่นำเข้าสู่รัฐ เงินส่วนลดจากการจำหน่ายสลาก เงินลงทุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เงินที่เหลือสุทธิที่นำไปจัดสรรให้กับหน่วยงานการการกุศล หน่วยงานด้านการศึกษา หรือหน่วยงานสังคมสงเคราะห์ รวมถึงการรณรงค์ต่อต้านการพนันโดยเฉพาะป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริโภคสลาก เป็นนักพนันหน้าใหม่

8. คณะกรรมการสำนักงานสลาก ฯ ควรแถลงนโยบายในการกำกับกำกับการดำเนินงานของสำนักงานสลาก ฯ เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีตัวชี้วัดหลักที่ใช้ในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการของคณะกรรมการ ฯ รวมถึงให้มีการเปิดเผยหลักเกณฑ์ วิธีในการกำหนดส่วนลดให้กับตัวแทนจำหน่าย ให้มีการเปิดเผยผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงานสลากกินแบ่ง ฯ เพื่อความโปร่งใสตรวจสอบได้

9. การจัดสรรเงินที่คืนสู่สังคมนั้น ควรจัดสรรที่ให้กับชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่จุดจำหน่าย เพื่อเป็นกองทุนรณรงค์ต่อต้านการพนันโดยเฉพาะป้องกันไม่ให้เกิดและเยาวชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริโภคสลาก เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดการใช้จ่ายเงินนี้ รวมถึงตั้งกองทุนเพื่อใช้บำบัดผู้ที่ติดการพนันสลาก ฯ ที่ทำให้เกิดปัญหาสังคม เช่น ครอบครัวแตกแยก ปัญหาการว่างงานจากการพนัน ปัญหานี้สิน เป็นต้น





สงวนลิขสิทธิ์ © 2555

โดย ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มีนาคม พ.ศ. 2555

อนุญาตให้นำเนื้อหาในเอกสารนี้ไปใช้และเผยแพร่ โดยมีให้ผลิตซ้ำเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า รวมทั้งให้อ้างอิงแหล่งที่มาจากศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

พิมพ์ที่ : กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย

**ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)
มูลนิธิสารานุกรมแห่งชาติ (มสช.)**

1168 ซอยพหลโยธิน 22 ก.พหลโยธิน แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900



: 0-2511-5855



: 0-2939-2122



: icgp@thainhf.org



: www.thainhf.org/icgp



: ICGCP



: @ICGP1



: ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะเพื่อลดปัญหาจากการพนัน

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)