รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์

ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็น การจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ

โดย

ดร.วิเชียร ตันศิริคงคล

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ (มสส.)

รายงานศึกษาฉบับสมบรูณ์

ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็น
การจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ

โดย

ดร.วิเชียร ตันศิริคงคล

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ (มสส.)

สารบัญ

หวยออนไลน์คืออะไรและกำเนิดหวยออนไลน์ 4

รายได้ของรัฐจากการจำหน่ายหวยบนดิน 5

การป้องกันผลกระทบทางสังคม 6

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 9

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

<u>โครงการ “จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ”</u>

โดย อาจารย์ ดร.วิเชียร ตันศิริคงคล

<u>หวยออนไลน์คืออะไรและกำเนิดหวยออนไลน์</u>

หวยออนไลน์ คือ การจำหน่ายสลากแบบเลข 2 ตัว หรือ 3 ตัว ด้วยเครื่องอัติโนมัติที่ดำเนินการโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 5 (1) ประกอบกับมาตรา 13 และมีการจัดสรรรายได้เพื่อให้เป็นไปตามความหมายของสลากกินแบ่ง โดยให้เป็นไปตาม มาตรา 22 ที่สำนักงานสลากกินแบ่ง ฯ 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 เพื่อที่จะนำหวยใต้ดินขึ้นมาอยู่บนดิน และเพื่อเป็นการนำรายได้จากการจำหน่ายมาใช้จ่ายในโครงการเพื่อสังคม[1] โครงการออกสลากพิเศษนี้แบ่งการดำเนินงานเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 จำหน่ายสลากพิเศษด้วยมือ (Manual) เริ่มจำหน่ายงวดแรกวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2546 และยุติการจำหน่ายในงวดวันที่ 1 ธันวาคม 2549 รวมจำหน่ายไป 80 งวด ระยะที่ 2 จำหน่ายด้วยเครื่องอัติโนมัติ ปัจจุบันยังไม่เปิดให้มีการจำหน่าย ทั้งนี้เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐบาลในขณะนั้นได้ส่งเรื่องโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความว่าถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ในวันที่ 16 พฤศิกายน 2549 คณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความว่าการออกสลากดังกล่าวถือเป็นการออกสลากกินรวบ เป็นผลให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยุติโครงการดังกล่าวทั้งหมด

ภายหลังที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2550 ในเดือนพฤษภาคม 2551 รัฐบาลโดย นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้นำโครงการ

---

[1] จิตติ มงคลชัยอรัญญา พงษ์เทพ สันติกุล และสฤษดิ์ ศรีโยธิน. 2550. *รายงานศึกษาวิจัยเรื่อง “หวยบนดิน”* โดยคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอ สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. มปป. หน้า 8

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

ออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายอัติโนมัติมาดำเนินการใหม่โดยปรับปรุงใช้แนวทางการจ่ายเงินรางวัลแบบผันแปรเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ต่อมาในเดือนธันวาคม 2552 มีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในเดือนมกราคม 2553 รัฐบาลโดย นาย อภิสิทธิ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ไม่เห็นด้วยกับการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องจำหน่ายดังกล่าว มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริง ซึ่งต่อมาในเดือนมิถุนายน 2554 คณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการสอบสวน ฯ แล้วเสร็จ มีความเห็นให้ดำเนินการโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายอัติโนมัติ ต่อไป

<u>รายได้ของรัฐจากการจำหน่ายหวยบนดิน</u>

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในทางการคลังสาธารณะ (Public finance) ว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งโดยรัฐเป็นทางเลือกสำคัญในการหารายได้ของรัฐ[2] จากข้อมูลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2554 รัฐได้รายได้จากการจำหน่ายสลาก ฯ สูงถึง 14,636.30 ล้านบาท[3] ในส่วนของการออกสลากแบบ 3 ตัว และ 2 ตัว ที่ผ่านมา 80 งวด ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2546 ถึง 1 ธันวาคม 2549 มีเงินรายได้คงเหลือจากการจำหน่ายเก็บรักษาที่สำนักงานสลากกินแบ่งจำนวน 18,922,785,823.40 บาท (เงินจำนวนดังกล่าวเกิดจากการคำนวณภาษีการพนันเพียงร้อยละ 0.5 ซึ่งภายหลังศาลฎีกาได้พิพากษาว่าการจำหน่ายสลากดังกล่าวแนการกระทำผิดพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯ และต้องชำระภาษีการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน ฯ จึงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลค้างชำระค่าภาษีการพนันและภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน 20,665,430,221.72 บาท)

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

[2] Guryan, Jonathan. 2009. Is Lottery Gambling Addictive?. In *NBER Working Paper Series Working Paper 14742*. National Bureau of Economic Reseach.

[3] 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

เงินคงเหลือจากการออกสลากพิเศษแบบ 3 ตัว และ 2 ตัว (บาท)	
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**

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 แต่ทั้งนี้เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจ่ายเงินรางวัลจากเดิมที่เป็นอัตราการจ่ายตายตัวมาเป็นอัตราการจ่ายเงินรางวัลผันแปรเงินรางวัลของเลขที่ได้รับความนิยมอาจจะต่ำกว่าหวยใต้ดิน เมื่อประกอบกับเทคนิคการจำหน่ายของหวยใต้ดินที่เจ้ามือรายใหญ่ รายกลาง รายย่อย ให้สินเชื่อและส่วนลดกับผู้ซื้อเพื่อผูกมัดผู้ซื้อ อาจทำให้เงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก 3 ตัว 2 ตัว ในครั้งนี้ไม่สูงมากขึ้นไปจากเดิมมากนัก

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

<u>การป้องกันผลกระทบทางสังคม</u>

ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 การออกสลากกินแบ่งนั้นถูกจัดเป็นการพนันประเภท ข ดังนั้นกล่าวได้ว่าตามกฎหมายสำนักงานสลากกินแบ่งประกอบธุรกิจที่ถูกจัดว่าเป็นการพนัน ในทางปฏิบัติการประกอบธุรกิจการพนันรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมสังคมให้ดำเนินไปตามกฎหมายและประชาชนมีความสงบสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และประชาชนในสังคมมีความประพฤติในศีลธรรมอันดี รัฐจึงต้องกำกับควบคุมการดำเนินการกิจกรรมที่จัดว่าเป็นการพนันอย่างใกล้ชิดเนื่องจากในทางศาสนาแล่วการพนันถือเป็นการละเล่นที่ขัดต่อหลักคำสอนในทางศาสนา มาตราการที่นิยมใช้ในการ

ควบคุม คือ การเก็บภาษีจากการพนัน หรือที่เรียกว่า ภาษีบาป (Sin Taxes) เพื่อนำมาใช้จ่ายในการกิจกรรมทางสังคมใช้ในการป้องกันและบำบัดผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพนัน รวมถึงนำไปเพื่อลดจำนวนผู้เล่นหน้าใหม่ที่จะเขาสู่วงจรธุรกิจการพนัน[4]

สลากกินแบ่ง ถูกจัดว่าเป็นการพนันที่มีผลกระทบทางศีลธรรมน้อยกว่าการพนันประเภทอื่น จัดเป็นการพนันอย่างอ่อน (Soft Gambling)[5] งานวิจัยจำนวนมากทั้งในประเทศและต่างประเทศมีผลการวิจัยตรงกันว่าผู้เล่นการพนันสลากส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ทีรายได้น้อย ซึ่งการเล่นสลากถือเป็นรายจ่ายที่มีจำนวนสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้[6] ในกรณีของประเทศไทยการดำเนินการสลากกินแบ่งรัฐบาลผูกขาดโดยรัฐ (State Administration Model)[7] ภายใต้หน่วยงานที่สำคัญ คือ สำนักงานสลากกินรัฐบาล ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปัญหาที่เกิดขึ้นและยังไม่ได้รับการแก้ไข คือ ปัญหาทางสังคมที่เกิดจากการเล่นการพนันสลากกินแบ่งของรัฐ คือ ประชาชนจำนวนมากโดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยมักหมกมุ่นกับการเล่น และมีแนวโน้นว่าเด็กและเยาวชนในประเทศจำนวนมากได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเล่นนี้โดยไม่มีมาตราการที่เป็นรูปธรรมในการยับยั้งนักเล่นหน้าใหม่ดังกล่าว

ในยุคของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เงินรายได้ที่มาจากการจำหน่ายสลากแบบ 3 ตัว และ 2 ตัว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยอนุมัติของคณะกรรมการ ฯ ได้จัดสรรเงินดังกล่าวในหลายรูปแบบผ่านหน่วยงานจำนวนมากทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ องค์กรการกุศล มีทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย เช่น ในปีงบประมาณ 2547 สำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับการสนับสนุนจากเงินจำน่ายสลาก 3 ตัวและ 2 ตัว จำนวน 1,347,727,887 บาท กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับการสนับสนุนจำนวน 631,203,732 บาท และ

ศูนย์ข้อมูลนโยบายการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

---

4 จิตติ มงคลชัยอรัญญา พงษ์เทพ สันติกุล และสฤษดิ์ ศรีโยธิน.อ้างแล้ว หน้า 16

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

6 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 และสฤษดิ์ ศรีโยธิน.อ้างแล้ว หน้า 22-25

7 ตามแนวคิดของ Douglas การดำเนินธุรกิจสลากมี 3 รูปแบบ คือ 1. ดำเนินการโดยรัฐ (State Administration Model) 2. ดำเนินการโดย บรรษัทมหาชน (Public Entity Model) และ 3. ดำเนินการโดยบรรษัทเอกชน (Private Company Model) ผู้สนใจโปรดดูที่ Douglas, A. 1995. *British Charitable Gambling 1956-1994 : Towards a National Lottery*. London : Athlone Press.

สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จำนวน 471,000,000 บาท[8] จากงานวิจัยของจิตติ มงคลชัยอรัญญา พงษ์เทพ สันติกุล และสฤษดิ์ ศรีโยธิน พบว่ารัฐโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรมีการระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากและมีการเปิดเผยการใช้จ่ายที่โปร่งใส ควรนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายไปใช้ในโครงการด้านสังคมที่เน้นเรื่องการป้องกันผู้เล่นหน้าใหม่ที่จะเข้าสู่การพนันสลาก รวมถึงนำมาใช้ในการปราบปรามผู้กระทำผิดที่เปิดช่องทางให้เด็กและเยาวนเข้ามาซื้อขายสลาก

การออกสลากโดยเครื่องจำหน่ายอัติโนมัตินอกเหนือจากเป็นการอำนวยความสะดวกในการจำหน่ายแล้ว อาจเป็นการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของฐานลูกค้าใหม่ในภูมิภาคต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ เยาวชนในประเทศ ที่ผ่านมาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ออกมาตราการในการป้องกันที่สำคัญ คือ จุดจำหน่ายสลากออนไลน์จะต้องอยู่ห่างจากสถานที่สำคัญทางศาสนา เช่น วัด โบถส์ สุเหร่า มัสยิด และโรงเรียน ไม่น้อยกว่า 50 เมตร มีการห้ามเด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ซื้อสลาก ฯ และห้ามพนักงานขายสลาก ฯ ให้แก่เด็กและเยาวนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี รวมถึงให้มีการตรวจบัตรประชาชนทุกครั้งหากสงสัยว่าอายุต่ำกว่า 18 ปี เน้นให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ตรวจตราไม่ให้มีการจำหน่ายสลาก ฯ ให้แก่เด็ก และเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี

ผลการวิจัยการเล่นพนันสลากในประเทศอังกฤษ พบว่า แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดอายุของผู้ซื้อสลากว่าต้องเกิน 16 ปี แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่ามีเด็กจำนวนมากที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี ซื้อสลากหรือเกี่ยวข้องกับสลาก[9] รวมถึงงานวิจัยที่พบว่าการเพิ่มช่องทางจำหน่ายหรือการจำหน่ายสลากในพื้นที่ทำเลที่มีผู้คนจำนวนมากเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้เล่นซื้อสลาก[10] การที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขยายช่องทางการจำหน่ายสลาก 3 ตัว และ 2 ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายอัติโนมัติมากถึงกว่า 5,000 เครื่อง จึงเป็นการ

ศูนย์ข้อมูลนโยบายการลดปัญหาการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

---

8 ธีรเดช เอี่ยมสำอาง . 2549. เงินกำไรจากหวยคินสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง. ใน *เจาะข่าวนโยบายสาธารณะ*. อรุณี เอี่ยมศิริโชค บรรณาธิการ. กรุงเทพ ฯ : สถาบันพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย. หน้า 51-82

9 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

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

ขยายพื้นที่ และช่องทางในการเข้าถึงการซื้อสลากตามผลการวิจัยจากต่างประเทศถือเป็นการขยายฐานลูกค้า และเมื่อประกอบกับความล้าหลังและไม่จริงจังของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน ฯ อาจส่งต่อการขยายตัวของจำนวนผู้ซื้อที่เป็นเด็กและเยาวชน ส่งผลเสียทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศในระยะยาว

<u>ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย</u>

1. รายได้จากการจำหน่ายสลาก 3 ตัว 2 ตัว ด้วยเครื่องอัติโนมัติ ที่เป็นส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ร้อยละ 12 และเมื่อหลังหักส่วนลดให้ตัวแทนจาหน่ายแล้ว ควรมีการวางเป้าหมายในการนำเงินรายได้สุทธิในส่วนนี้ไปใช้ประโยชน์สาธารณะให้ชัดเจน ทั้งนี้ปัจจุบันภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งมีจำนวน 9 คน ซึ่งในจำนวนนี้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งมากถึง 4 คน คือ ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้แทนสำนักงบประมาณ ในขณะที่ภาคประชาสังคม มีเพียง 1คน คือ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการอีก 3 ท่าน รวมกับผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 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 เงินรายได้ที่นำเข้ารัฐ เงินส่วนลดจากการจำหน่ายสลาก เงินลงทุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เงินที่เหลือสุทธิที่นำไปจัดสรรให้กับหน่วยงานการการกุศล หน่วยงานด้านการศึกษา หรือหน่วยงานสังคมสงเคราะห์ รวมถึงการรณรงค์ต่อต้านการเล่นการพนันโดยเฉพาะป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริโภคสลาก

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

2. คณะกรรมการสำนักงานสลาก ฯ ควรแถลงนโยบายในการกำกับการดำเนินงานของสำนักงานสลาก ฯ เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีตัวชี้วัดหลักที่ใช้ในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการของคระกรรมการ ฯ รวมถึงให้มีการเปิดเผยหลักเกณฑ์ วิธีในการกำหนดส่วนลดให้กับตัวแทนจำหน่าย ให้มีการเปิดเผยผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงานสลากกินแบ่ง ฯ เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้

3. การจัดสรรเงินที่คืนสู่สังคมนั้น ควรจัดสรรที่ให้กับชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่จุดจำหน่าย เพื่อเป็นกองทุนรณรงค์ต่อต้านการเล่นการพนันโดยเฉพาะป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริโภคสลาก เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดการใช้จ่ายเงินนี้ รวมถึงตั้งกองทุนเพื่อใช้บำบัดผู้ที่ติดการพนันสลาก ฯที่ทำให้เกิดปัญหาสังคม เช่น ครอบครัวแตกแยก ปัญหาการว่างงานจากการเล่นการพนัน ปัญหาหนี้สิน เป็นต้น

4. สำนักงานสลาก ฯ ต้องมีการทำกติกาอย่างชัดเจนว่าตามสัญญาที่จะดำเนินการขายสลากฯ ด้วยเครื่องนั้น ภายในระยะเวลา 5-6 ปี รัฐจะทำอะไร และอย่างไร มีการกำหนดรูปแบบเกมและปริมาณสลาก รวมทั้งปริมาณเครื่องจำหน่าย ให้ชัดเจน โดยไม่มองด้านผลประโยชน์ในรูปการเงินของรัฐเป็นตัวตั้ง และต้องประกาศให้เป็นที่รับรู้ของประชาชนโดยทั่วไป รวมถึงสำนังกานสลาก ฯ ต้องจัดทำการประเมินนโยบายการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องจำหน่ายอัติโนมัติเป็นประจำทุกปี โดยองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหากำไรและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับสำนักงานสลาก ฯ ทั้งนี้เพื่อประเมินถึงผลดี ผลเสีย ของนโยบายดังกล่าวอย่างหลากหลาย ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

5. รัฐโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องออกมาตรการในการที่ห้ามจำหน่ายสลากให้กับเด็กและเยาวชน และควรมีหลักประกันว่าไม่สามารถจำหน่ายให้เด็กและเยาวชนได้อย่างจริงจัง เช่น มีมาตรการติดตั้งกล้องวงจรปิดที่จุดจำหน่ายสลากเพื่อบันทึกภาพผู้ซื้อสลาก มีมาตรการในการประชชาสัมพันธ์รณรงค์ในการไม่จำหน่ายสลากให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เช่น ปิดป้ายประกาสห้ามจำหน่ายและโทษของการจำหน่ายผู้จำหน่าย รวมถึงทำป้ายปิดประกาศให้ชัดเจนว่าหากพบเห็นการจำหน่ายให้กับเด็กและเยาวชนผู้พบเห็นสามารถแจ้งการกระทำผิดได้ที่หน่วยงานใด

6. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องกำหนดบทลงโทษตัวแทนผู้จำหน่ายให้ชัดเจนว่าหากมีการจำหน่ายสลากให้กับเด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี จะมีผลอย่างไร ควรให้มีการวางเงิน

ประกันการกระทำผิด หากกระทำผิดให้มีการหักเงินประกันดังกล่าว หากกะรทำผิดซ้ำจะพักสิทธิในการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลาก หรือหากเกิดขึ้นหลายครั้งสำนักงานสลากกินแบ่งจะมีบทลงโทษที่เด็ดขาดอย่างไร เช่น เพิกถอนสิทธิในการจำหน่ายอย่างถาวร และริบเงินประกันการจำหน่ายทั้งจำนวน และควรประกาศพฤติกรรมของตัวแทนจำหน่ายให้เป็นที่รับทราบของประชาชนโดยทั่วไป เพื่อให้ประชาชนในชุมชนโดยทั่วไปทราบว่าการจำหน่ายสลากฯให้แก่เด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และร่วมกันสอดส่องดูแลอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้อาจมีการตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้รางวัลกับผู้ที่ชี้เบาะแสของการกระทำผิดดังกล่าว

7. กรณีมีการติดตั้งเครื่องจำหน่ายสลากในชุมชน จุดจำหน่ายไม่ควรอยู่ใกล้ วัดและโรงเรียน ทั้งนี้จุดจำหน่ายสลาก ฯ ต้องมีนระยะห่างสถานที่ดังกล่าวเกิน 50 เมตร แต่โดยทั่วไปบริบทพื้นที่ของแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้นการกำหนดจุดจำหน่ายควรให้ตัวแทนชุมชนที่มาจากชุมชนเป็นผู้รับรองจุดจำหน่าย โดยให้ประกาศเหตุผล หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด ข้อห้ามของจุดจำหน่ายเป็นการทั่วไปและชัดเจนให้เป็นที่รับรู้ของประชาชนอย่างทั่วถึง ประกาศล่วงหน้าในระยะเวลาหนึ่งเพื่อกรณีหากมีผู้ร้องคัดค้านเรื่องจุดจำหน่าย การคัดค้านจุดจำหน่ายสามารถร้องคัดค้านไปได้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ดำเนินการพิสูจน์ข้อคัดค้านนั้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแนวทางป้องกันผลกระทบอันอาจเกิดกับคนในชุมชนที่มีเครื่องตั้งอยู่

8. สำนักงานสลาก ฯ ต้องยืนยันว่าการจำหน่ายสลาก ฯ ด้วยเครื่องจำหน่าย สำนักงาน ฯ จะไม่นำเครือข่ายการจำหน่ายนี้ไปขยายสินค้าการพนันในรูปแบบสลากอื่น ๆ เช่น ห้ามจำหน่ายสลากกินแบ่งปกติ ห้ามไม่ให้มีเงินรางวัลแจ๊คพ็อต เนื่องจากรางวัลแจ๊คพ็อตเป็นอันตราย เป็นการกระตุ้นให้คนเล่นเปลี่ยนเป้าหมายต่อการซื้อสลากฯ เป็นการซื้อเพื่อหวังรวยทางลัด ซึ่งถือเป็นการมอมเมา และยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดนักพนันหน้าใหม่

9. สำนักงานสลาก ฯ ต้องวางมาตรการในการตรวจสอบป้องกันไม่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมโดยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติด การเข้ามาเป็นตัวแทนจำหน่ายสลาก ฯ อาจเป็นช่องทางในการนำเงินที่ได้จากกระกระทำผิดไปฟอกเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายได้

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

สงวนลิขสิทธิ์ © 2554

โดย ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มิถุนายน พ.ศ. 2554

อนุญาตให้นำเนื้อหาในเอกสารนี้ไปใช้และเผยแพร่ โดยมิให้ผลิตซ้ำเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า รวมทั้งให้อ้างอิงแหล่งที่มาจากศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

พิมพ์ที่ : กรุงเทพมหานคร,ประเทศไทย

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)
มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)
1168 ซอยพหลโยริน 22 ถ.พหลโยริน
แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

: 0-2511-5855

: 0-2939-2122

: ICGP@THAINHF.ORG

: WWW.THAINHF.ORG/ICGP

: ICGCP

: @ICGP1

: ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะ
เพื่อลดปัญหาจากการพนัน

สนับสนุนโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)