

บทที่ ๕

การจัดสรรสลากและโครงสร้างทางอำนาจ

บทนี้เป็นการนำเสนอการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีโครงสร้างอำนาจของฝ่ายต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้การจัดสรรสลากยังคงดำรงอยู่ในลักษณะเช่นเดิมมาโดยตลอด ถึงแม้ว่า ลักษณะการจัดสรรโควต้าเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาการค้ำสลากเกินราคา การทราบที่มาที่ไปของการ กำหนดนโยบายทำให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง ดังขอ เสนอต่อไป

๕.๑ การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล

กิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลในยุคแรกก่อนจัดตั้งสำนักงานสลากในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ การ จำหน่ายสลากได้เปิดโอกาสให้พ่อค้ารายย่อย ซื้อสลากเพื่อนำไปจำหน่ายให้ประชาชนโดยได้ส่วน ผลิต หรือบางช่วงได้มีการเชิญพ่อค้าเข้ามาเป็นคณะกรรมการดำเนินการออกสลาก ภายหลังเมื่อมี การจัดตั้งสำนักงานสลาก การจัดจำหน่ายได้มีการจัดอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้นโดยมีการจำหน่าย ให้ผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงรับสลากไปขาย โดยได้ส่วนลดร้อยละ ๕ ของราคาสลากแต่หากขาย ไม่หมดสำนักงานสลากไม่รับคืน อย่างไรก็ตามในระยะนี้มีสงครามในยุโรป สงครามมหาเอเชียบูรพา และสงครามโลกครั้งที่ ๒ ส่งผลให้เศรษฐกิจซบเซา ประชาชนมีจิตใจตึงเครียดและไม่เสถียร ใจ ได้ส่งผลให้การค้ำสลากไม่มีความแน่นอน หลายงวดที่สลากเหลือจำเป็นต้องลดยอดพิมพ์สลาก

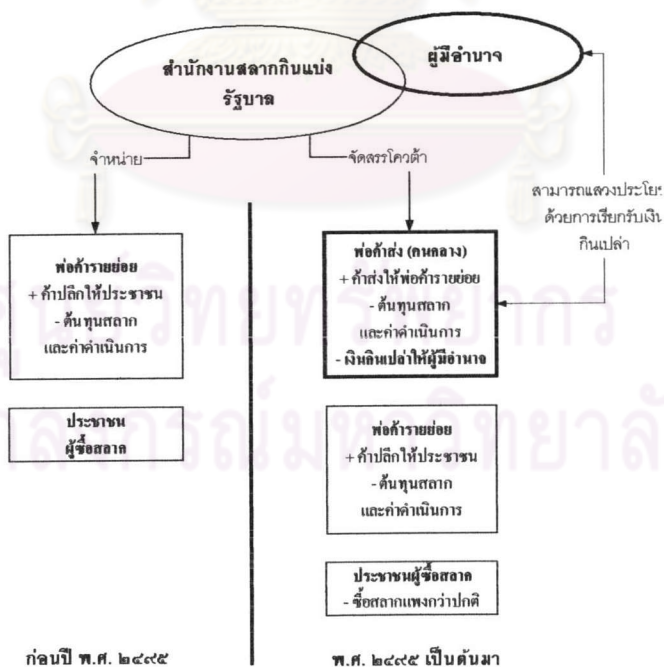
ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศต้องการงบประมาณเพื่อการบูรณะประเทศ ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้มีการเพิ่มจำนวนการออกสลากพร้อมทั้งมีการเพิ่มอัตราส่วนลดสำหรับพ่อค้า ที่นำสลากไปจำหน่ายจากร้อยละ ๕ เป็นร้อยละ ๑๐ ทำให้สามารถขายสลากได้มากขึ้น แต่ส่งผล ต่อรายได้ของรัฐน้อยลงจากเดิมร้อยละ ๒๒ เหลือร้อยละ ๑๗ โดยที่เป็นเงินรางวัลร้อยละ ๖๐ ภาษี การพนันร้อยละ ๑๐ และค่าใช้จ่ายของสำนักงานสลากร้อยละ ๓ ในระยะนี้การปกครองประเทศ ตกอยู่ภายใต้เผด็จการทหารและเริ่มมีการจัดสรรโควต้าสลากให้พ่อค้าคนกลาง อันส่งผลถึงการ จัดจำหน่ายสลากอย่างต่อเนื่อง สิ่งที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นกรณีที่ให้เห็นถึงบทบาทของสถาบันที่มี บทบาทต่อการกำหนดช่องทางการจำหน่ายหรือการจัดสรรโควต้าสลาก โดยแบ่งเป็น ๔ ประเด็น หลักที่มีผลสืบเนื่องของการจัดสรรสลากต่อไป

๕.๑.๑ กำเนิดพ่อค้าคนกลางยุคเผด็จการทหาร

พ.ศ. ๒๔๙๕ ยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นประธานกรรมการสำนักงานสลาก มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการจัดจำหน่ายคือสำนักงานสลากขายส่งให้พ่อค้าคนกลางตามโควต้า พ่อค้าคนกลางนำสลากไปขายต่อให้พ่อค้าปลีกหรือผู้ค้ารายย่อยและบางส่วนพ่อค้าคนกลางเป็นผู้ขายปลีกเอง เมื่อมีการกำหนดโควต้าสลากทำให้ยอดพิมพ์สลากและรายชื่อพ่อค้าที่มีสิทธิซื้อสลากตามโควต้ามีอย่างจำกัด ความจำกัดของสินค้า (supply) ส่งผลให้เกิดความต้องการ (demand) มากและทำให้สลากเป็นสินค้าที่มีราคาสูงขึ้น ส่งผลให้พ่อค้ามีความพยายามที่จะได้โควต้าและเป็นช่องทางให้เกิดการแสวงประโยชน์โดยเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจบางคนด้วยการเรียกรับเงินกินเปล่า^๑ ทำให้ต้นทุนในการดำเนินงาน (transaction cost) ของพ่อค้าคนกลางสูงขึ้น ส่งผลให้มีการค้าสลากเกินราคาจนกระทั่งต้องมีการกำหนดโทษของการค้าสลากเกินราคาไว้ในพระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๐๕ อย่างไรก็ตามปัญหาการค้าสลากเกินราคายังคงดำรงอยู่ โครงสร้างการค้าสลากแสดงได้ดังแผนภูมิที่ ๕.๑

แผนภูมิที่ ๕.๑

โครงสร้างการค้าสลากตามระบบเดิมและระบบใหม่ที่มีการจัดสรรโควต้า



หมายเหตุ
+ คือรายได้ - คือรายจ่าย

^๑ บุญมี พรหมปัญญานันท์, “พฤติกรรมในการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล”, หน้า ๓๐.

พ.ศ. ๒๕๐๗ การขายสลากเกินราคายังมีความรุนแรงอยู่ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดโทษผู้กระทำผิดก็ตาม ภายหลังจากการสัณนิษฐานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสำนักงานสลาก พร้อมทั้งให้ยกเลิกโควต้าสลากของพ่อค้าทั้งหมด แล้วนำโควต้าไปจัดสรรให้ทหารสามเหล่าทัพและส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อให้สลากกระจายสู่ต่างจังหวัดทั่วประเทศ พ่อค้าที่ต้องการค้าสลากต้องไปขอซื้อจากกองทัพและส่วนราชการเจ้าของโควต้า ซึ่งพ่อค้าจะได้รับส่วนลดร้อยละ ๗ ส่วนราชการได้รับส่วนลดร้อยละ ๒

รายงานในปี พ.ศ. ๒๕๑๕^๒ ระบุว่าโควต้าที่เหล่าทัพและส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้รับการจัดสรรมียอดรวมกันถึงร้อยละ ๕๔ ของสลากที่สำนักงานสลากจัดจำหน่ายทั้งหมด ส่วนอีกร้อยละ ๔๖ สำนักงานสลากจัดสรรให้พ่อค้าโดยตรงและส่วนหนึ่งสำนักงานจัดจำหน่ายเอง ในจำนวนโควต้าของส่วนราชการทั้งหมดปรากฏว่าเฉพาะทหารสามเหล่าทัพและตำรวจมีโควต้ารวมกันถึงร้อยละ ๖๘ นอกนั้นกระจายไปตามกระทรวงทบวงกรมต่างๆ อีก ๑๓๙ หน่วยงานคิดเป็นร้อยละ ๓๒ เป็นการใช้อำนาจของผู้บริหารระดับสูงเพื่อผลประโยชน์ของพวกพ้องอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากการมีโควต้าสลากสามารถสร้างรายได้ให้กับเจ้าของโควต้าโดยแทบจะไม่ต้องทำอะไรเลย

การนำโควต้าไปจัดสรรให้กองทัพและส่วนราชการทำให้การค้าสลากเกินราคายังคงอยู่และฝังรากลึกยิ่งขึ้น ส่วนราชการเหล่านี้โดยมากมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ได้รับการจัดสรรโควต้า เชื่อได้ว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เหล่านี้คงไม่ได้เป็นผู้ค้าสลากเองแต่ได้จำหน่ายต่อให้พ่อค้า^๓ การกระทำเช่นนี้ยิ่งเป็นการเพิ่มช่องของการจัดจำหน่ายให้ยาวยิ่งขึ้น ต้นทุนดำเนินการก็ยิ่งสูงขึ้นโดยไม่มีเหตุอันควร

ตลอดสมัยอำนาจเผด็จการทางทหารเข้ามาครอบงำสำนักงานสลาก มีการพิมพ์สลากออกจำหน่ายเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยอ้างถึงความต้องการของตลาด เมื่อมีการพิมพ์สลากเพิ่มได้มีการจัดสรรโควต้าเพิ่มเติม ได้แก่การจัดสรรโควต้าให้ผู้แทนจำหน่ายที่ซื้อสลากจำนวนมากไปจำหน่ายต่อให้พ่อค้าปลีก รวมทั้งการจำหน่ายให้ตัวแทนจำหน่ายรายย่อยอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งการเพิ่มแต่ละครั้งก็จะมี การคัดเลือกผู้ได้รับโควต้าเป็นครั้งคราวไป รวมทั้งการจัดสรรให้กับคนที่บริจาคเงินเพื่อสาธารณะกุศลร่วมกับสำนักงานสลาก เช่น บริจาคเงินหนึ่งพันหรือหนึ่งพันห้าร้อยบาทจะได้รับการจัดสรรโควต้าสลากหนึ่งเล่ม เป็นต้น

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๖ - ๒๑๔.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.

จากการสัมภาษณ์ผู้คว่ำหวอดในวงการค้าสลากมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้พบว่า การเกิดของยี่ปี่วมีมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นประธานสำนักงานสลาก ยี่ปี่ว รายใหญ่พยายามซื้อโควต้าสลากมาจากผู้ได้รับโควต้ารายย่อยๆ เพื่อจะได้เป็นผู้กำกับตลาดที่สามารถกำหนดราคาซื้อขายสลากได้ และหนึ่งในยี่ปี่วรายใหญ่ของประเทศยุคปี พ.ศ. ๒๕๔๗ คือ ผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับจอมพลสฤษดิ์^๕ ทำให้ได้รับโควต้าส่วนหนึ่งมาจากความเอื้อเฟื้อของ จอมพลสฤษดิ์ การจัดสรรโควต้าสลากและการดำรงอยู่ของพ่อค้าคนกลางเป็นต้นตอที่สำคัญของ ปัญหาการค้าสลากเกินราคา นอกจากนี้การจัดสรรโควต้าสลากดำเนินการโดยความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารสำนักงานสลากบางคนเป็นหลัก ทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบซึ่งไปเพิ่มต้นทุนให้ยี่ปี่วส่งผลต่อการค้าสลากเกินราคาอย่างต่อเนื่องทุกสมัย การค้าสลากในช่วงนี้แสดงได้ดังแผนภูมิที่ ๕.๒

แผนภูมิที่ ๕.๒

โครงสร้างการค้าสลากยุคอำนาจเผด็จการทหาร (พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๑๖)



หมายเหตุ

+ คือรายได้ - คือต้นทุนหรือรายจ่าย

^๕ สัมภาษณ์ นาย ก. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖.

๕.๑.๒ การจัดสรรสลากภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลาก พ.ศ. ๒๕๑๗

เมื่อสิ้นยุคอำนาจเผด็จการทหารแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ทหารและข้าราชการพลเรือนต่างต้องการและสามารถครองอำนาจรัฐได้ด้วยการถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน^๕ การดำเนินงานของสำนักงานสลากได้มีการตราพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อให้การดำเนินงานมีความเป็นอิสระ โดยสาระสำคัญด้านการจำหน่ายปรากฏอยู่ใน มาตรา ๑๓ ที่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ และวางนโยบายของสำนักงานให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์รวมทั้งการกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลาก และมีมาตรา ๓๕ ได้ระบุถึงการจำหน่ายสลากที่สำนักงานสลากจะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

สำหรับค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายและการบริหารตามมาตรา ๒๒ ได้กำหนดให้ไว้ไม่เกินร้อยละ ๑๒ ของราคาสลาก ซึ่งคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดค่าบริหารจัดการของสำนักงานสลากไว้ร้อยละ ๓ และเป็นค่าส่วนลดการตลาดร้อยละ ๙ ดังนั้นตามกฎหมายฉบับนี้เจ้าของโควต้า พ่อค้าคนกลางไม่ว่าจะเป็นยี่ปัวหรือชาบิว ตลอดจนผู้ค้าสลากรายย่อยจะมีรายได้รวมกันไม่เกินร้อยละ ๙ ของราคาสลาก

สำนักงานสลากได้ขอคืนโควต้าที่จัดสรรให้เหล่าทัพและส่วนราชการมาจำหน่ายโดยตรงให้กับพ่อค้า แต่สำนักงานสลากยังคงจ่ายเงินส่วนลดร้อยละ ๒ ให้แก่หน่วยงานเหล่านี้ตลอดมาซึ่งมีประมาณสองร้อยกว่าหน่วยงานในจำนวนเงินประมาณเดือนละ ๑๔ ล้านบาท ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ไม่ต้องทำอะไรเลยแต่ได้รับเงินเป็นประจำทุกงวด

พ.ศ. ๒๕๑๗ มีการเพิ่มสลากโดยมีการจัดสรรให้พ่อค้าโดยการจับฉลากจากรายชื่อผู้ที่แจ้งขอรับโควต้า ซึ่งเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวที่ดำเนินการที่โปร่งใสเช่นนี้นอกจากนั้นไม่มีการจับฉลากแต่เป็นการพิจารณาจัดสรรให้พ่อค้ากลุ่มเดิมที่เคยได้รับโควต้าจากเหล่าทัพและส่วนราชการ มีการจัดสรรเพิ่มเติมให้กลุ่มพ่อค้าสมาคมส่งเสริมร้านค้าของคนไทย จัดสรรให้พ่อค้ารายย่อยคนละ ๔ - ๕ เล่ม รวมทั้งมีการจัดสรรให้สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณสลากที่เพิ่มขึ้นในแต่ละงวด^๖ ในการจัดสรรเหล่านี้จำนวนผู้ค้าสลากที่จำหน่ายในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดมีสัดส่วนใกล้เคียงกันแต่จำนวนสลากสำหรับกรุงเทพฯ มีจำนวนมากกว่าต่างจังหวัดเล็กน้อย

^๕ ลีจิต ธีรเวดิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖).

^๖ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, หน้า ๗๗ - ๗๘.

ในปีเดียวกันนี้กลุ่มคนตาบอดได้ประท้วงขอให้มิควอด้าสลากเพื่อการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและไม่เป็นภาระแก่สังคม^๕ รัฐบาลฯ พณฯ สัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้มีการจัดสรรสลากดังกล่าวนี้เพื่อคนพิการโดยมอบให้สภาสังคมสงเคราะห์ฯ บริหารจัดการ แต่ปรากฏว่าในจำนวนสลาก ๔,๐๐๐ เล่ม (เล่มละ ๒๐๐ ฉบับ รวม ๘๐๐,๐๐๐ ฉบับ) มีการจัดสรรให้คนพิการเพียงร้อยละ ๒๘.๑๕ ส่วนอีกร้อยละ ๗๑.๘๕ ได้จัดสรรให้ผู้มีรายได้น้อย คนพิการและผู้มีรายได้น้อยนี้ได้รับโควต้าเฉลี่ยคนละ ๔.๕๙ เล่ม^๖ หรือหากนำไปจำหน่ายได้หมดทุกงวดจะมีรายได้เดือนละประมาณ ๑,๙๒๘ บาท^{*} หรือวันละ ๖๔.๒๕ บาท ซึ่งสูงกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในปลายปีเดียวกันถึงสองเท่าครึ่ง การค้าสลากที่มีรายได้ดีทำให้มีคนจำนวนมากยื่นขอรับโควต้าแต่สภาสังคมสงเคราะห์ฯ ก็ได้รับการจัดสรรสลากอย่างจำกัดทำให้การจัดสรรสลากกระจายไปยังคนจำนวนมากขึ้นแต่ยอดจำนวนสลากต่อคนมีจำนวนไม่เพิ่มขึ้นมากนัก

สภาสังคมสงเคราะห์ฯ ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เป็นระยะๆ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีโควต้าทั้งสิ้น ๒๕,๒๘๘ เล่ม (เล่มละ ๑๐๐ ฉบับ รวม ๒,๕๒๘,๘๐๐ ฉบับ) รายงานของสำนักงานสลากระบุว่ามีคนพิการและผู้มีรายได้น้อยจำนวน ๖,๑๘๐ คนได้รับโควต้าจากสภาสังคมสงเคราะห์ฯ หรือเฉลี่ยคนละ ๔ เล่ม จากข้อมูลนี้สามารถคำนวณได้ว่า พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ที่ได้รับโควต้าจากสภาสังคมสงเคราะห์ฯ มีรายได้ประมาณเดือนละ ๒,๒๔๐ - ๒,๖๗๐ บาท หากเปรียบเทียบกับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในเขตกรุงเทพมหานคร รายได้ของผู้ค้าสลากเท่ากับประมาณร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเท่านั้น ดังนั้นเจ้าของโควต้าส่วนมากจึงนำสลากไปจำหน่ายให้ยี่ปี่รายใหญ่ ส่วนผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพค้าสลากจำเป็นต้องซื้อสลากเพิ่มเติมจากยี่ปี่รายใหญ่ซึ่งมีราคาระหว่าง ๔,๑๕๐ - ๔,๓๐๐ บาทต่อเล่ม ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยเหล่านี้ต้องจำหน่ายสลากเกินราคาจึงจะสามารถมีกำไรพอเลี้ยงชีพตนเองได้

ลักษณะการจัดสรรสลากของสภาสังคมสงเคราะห์ฯ ดังกล่าวข้างต้น เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีการขายสลากยกโควต้าให้ยี่ปี่ซึ่งทำให้สลากเกินราคา การจัดสรรโควต้าสลากให้ผู้ค้ารายย่อยของสภาสังคมสงเคราะห์ฯ จึงควรคำนึงถึงรายได้ที่แท้จริงของผู้ค้าสลากรายย่อยแต่ละคนที่จะได้รับมากกว่าการจัดสรรให้คนจำนวนมาก แต่ไม่สามารถทำการค้าสลากได้ด้วยตนเองซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดสรรสลาก

การที่สภาสังคมสงเคราะห์ฯ ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งที่ไม่สามารถช่วยให้คนพิการและผู้มีรายได้น้อยส่วนมากให้มีอาชีพที่ยั่งยืน แต่เป็นเพียงการมีรายได้

^๕ สัมภาษณ์ นาย ก. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖.

^๖ บุญมี พรหมบุญญานันท์, "พฤติกรรมในการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล", หน้า ๙๖.

^{*} ได้โควต้างวดละ ๙๑๘ ฉบับหรือเดือนละ ๒,๗๕๔ ฉบับ จำหน่ายฉบับละ ๑๐ บาท เป็นเงิน ๒๗,๕๔๐ บาท มีรายได้ร้อยละ ๗ ของยอดจำหน่ายหรือเท่ากับ ๑,๙๒๘ บาท

เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากการจำหน่ายสลากที่ได้รับการจัดสรรโควต้าให้ยี่ปี่วรายใหญ่ ในทางกลับกัน เป็นการสร้างรายได้มหาศาลให้ยี่ปี่วรายใหญ่และเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคที่ต้องซื้อสลากใน ราคาแพง แต่สิ่งเหล่านี้ยังดำรงอยู่อย่างมั่นคงส่วนสำคัญน่าจะมีสาเหตุมาจากการที่มีผู้แทนของ สภาสังคมสงเคราะห์ฯ เป็นกรรมการสลากและไม่ได้รักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นหลัก แต่ เน้นการรักษาผลประโยชน์ของผู้ที่ได้รับการจัดสรรโควต้าและผลประโยชน์ของสภาสังคม สงเคราะห์ฯ ที่ได้รับจากส่วนลดสลากปีละประมาณเกือบ ๕๐ ล้านบาท นอกจากนั้นแล้วตาม วิสัยทัศน์ของสภาสังคมสงเคราะห์ฯ มีความต้องการเป็นองค์กรหลักของภาคเอกชนในการส่งเสริม และประสานงานแก่องค์การสมาชิกในงานสังคมสงเคราะห์และจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้บริการ แก่กลุ่มเป้าหมายประกอบไปด้วยผู้ด้อยโอกาสและผู้ตกทุกข์ได้ยากอย่างสร้างสรรค์และได้ มาตรฐาน แต่สภาพความเป็นจริงสภาสังคมสงเคราะห์ฯ ส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยบุคคลเกษียณ อายุราชการและไม่สามารถดำเนินงานตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดได้ เป็นองค์กรเอกชนใหญ่ที่มีระบบ การบริหารงานและวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่แตกต่างจากหน่วยราชการโดยทั่วไป^๙ นอกจากนั้นยังมี ข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปีผู้ แทนของสภาสังคมสงเคราะห์ฯ เป็นบุคคลจากครอบครัวเดียวกันโดยตลอดคือเริ่มจากนายอำนาจ อินทุภูติอยู่ในตำแหน่ง ๑๔ ปี หลังจากนั้นภรรยาของนายอำนาจอยู่ในตำแหน่งต่ออีก ๘ ปี ตามด้วย บุตรชายของนายอำนาจที่ดำรงตำแหน่งนี้สืบเนื่องต่อมา

นอกจากสภาสังคมสงเคราะห์ฯ แล้วในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ องค์การสงเคราะห์ทหาร ผ่านศึก ในพระราชูปถัมภ์ ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากเป็นจำนวน ๕,๐๐๐ เล่ม (ในขณะนั้นหนึ่ง เล่มมีสลาก ๒๐๐ ฉบับ) โดยให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ ได้รับส่วนลดร้อยละ ๒ และให้ ผู้ค้าสลากได้รับส่วนลดร้อยละ ๗ อย่างไรก็ตามแทบจะหาทหารผ่านศึกที่ประกอบอาชีพค้าสลาก ไม่ได้เลย แต่กลับมีการนำโควต้าไปจำหน่ายต่อให้ยี่ปี่วรายใหญ่แล้วนำรายได้มาเป็นสวัสดิการ สำหรับทหารผ่านศึกซึ่งไม่น่าจะเป็นเจตนาของสำนักงานสลาก แต่การที่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ มีผู้แทน ของกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการสำนักงานสลาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๗ - พ.ศ. ๒๕๓๑ ผู้อำนวยการองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ ได้รับการแต่งตั้งเป็น กรรมการสำนักงานสลากด้วยตนเอง ทำให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ ได้รับโควต้าเพิ่มขึ้น และยังสามารถดำเนินการค้าสลากในลักษณะเช่นนี้มาอย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลการสัมภาษณ์ เจาะลึกพบว่ายี่ปี่วรายใหญ่สามารถประมูลสลากขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ อย่างต่อ

^๙ สัมภาษณ์ นาย เจ็ด (นามสมมติ), อดีตผู้บริหารสำนักงานสลาก, ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗.

เนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ นอกจากนั้นยี่ปี่วรายนี้ยังมีสายสัมพันธ์อันแนบแน่นกับนักการเมืองเกือบทุกพรรคการเมืองที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในกระทรวงการคลัง^{๑๐}

นอกจากการจัดสรรโควต้าสลากให้ผู้ค้าสลากในกรุงเทพฯ และหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในต่างจังหวัดมีการจัดสรรโควต้าให้ผู้จำหน่ายสลากรายย่อยและผู้แทนจำหน่ายผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดโดยให้ส่วนลดแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยละ ๒ โดยมากมีเสมียนตราจังหวัดเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ และให้ส่วนลดแก่ผู้ค้าสลากรายย่อยหรือผู้แทนจำหน่ายร้อยละ ๗ จากการศึกษาพบว่าสลากที่จัดสรรให้แต่ละจังหวัดนั้นเกือบทั้งหมดมียี่ปี่วรายใหญ่ซื้อไว้ โดยยี่ปี่วสองรายใหญ่ในกรุงเทพฯ รับซื้อจากยี่ปี่วในระดับจังหวัดอีกชั้นหนึ่งหรือบางกรณีเป็นการซื้อขายโดยตรงระหว่างจังหวัดกับยี่ปี่วรายใหญ่ในกรุงเทพฯ^{๑๑} สำหรับส่วนลดที่ทั้ง ๗๕ จังหวัดได้รับไปคือประมาณปีละ ๑๑๕.๕ ล้านบาท หรือเฉลี่ยจังหวัดละ ๑.๕ ล้านบาท จังหวัดที่ได้รับเงินมากที่สุดสามอันดับแรกคือจังหวัดนครราชสีมา เชียงใหม่และนครสวรรค์ตามลำดับ โดยมีรายได้จากส่วนลดปีละ ๕.๕ ล้านบาท ๕.๓ ล้านบาทและ ๓.๗ ล้านบาทตามลำดับ ส่วนจังหวัดที่ได้รับเงินส่วนลดน้อยที่สุดสามอันดับสุดท้ายคือจังหวัดอำนาจเจริญ หนองบัวลำภูและสระแก้ว โดยมีรายได้จากส่วนลดปีละ ๗๖,๘๐๐ บาท ๑๓๐,๕๖๐ บาท และ ๒๘๙,๙๒๐ บาทตามลำดับ ซึ่งรายได้ส่วนนี้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด บางจังหวัดได้นำไปใช้เป็นบริบรองแขก สนับสนุนกิจกรรมของกาชาดจังหวัดโดยมีภรรยาผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นนายกเหล่ากาชาดจังหวัด ใช้สำหรับการจัดงานเลี้ยงภายในหรือแจกให้เป็นสวัสดิการข้าราชการหรือลูกจ้าง บางครั้งผู้ว่าราชการจังหวัดใช้เงินนี้เองโดยไม่ได้จัดสรรในเรื่องใดๆ รายได้ยอดนี้ไม่อยู่ในระบบตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน^{๑๒} อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจำนวนสลากต่อจำนวนผู้ได้รับโควต้ามี่ค่าเฉลี่ยของผู้ได้รับโควต้าเพียง ๔.๓๔ เล่มต่อคนซึ่งไม่เพียงพอต่อการยิงซีพอย่างแน่นอน หากเจ้าของโควต้าจะนำสลากไปจำหน่ายเป็นอาชีพ ทำให้เจ้าของโควต้าขายสลากทั้งหมดให้ยี่ปี่วรายใหญ่ไปทั้งหมด การจัดสรรโควต้าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดถึงแม้ว่าจะไม่ได้จัดสรรให้ผู้ค้าสลากรายย่อยตามเจตนา แต่ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ทั้งนี้ น่าจะเนื่องมาจากมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการสลากคอยปกป้องผลประโยชน์ของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง ๗๕ จังหวัด

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นระยะเวลา ๒๐ ปี จำนวนสลากเพิ่มขึ้นจาก ๕ ล้านฉบับเป็น ๒๘ ล้านฉบับ ผู้ค้าสลากที่ได้รับการจัดสรรโควต้าเพิ่มขึ้นจากประมาณ ๔,๕๐๐ คนเป็น ๓๐,๔๑๑ คน ราคาสลากเพิ่มขึ้นจากฉบับละ ๑๐ บาทเป็น ๒๐ บาท จากจำนวนสลากที่จัดพิมพ์ทั้งหมด ๒๘ ล้านฉบับได้มีการจัดสรรให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สภา

^{๑๐} สัมภาษณ์ สมศรี (นามสมมติ), อดีตพนักงานผู้ทำงานใกล้ชิดยี่ปี่วรายใหญ่ของประเทศ, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗.

^{๑๑} สัมภาษณ์ นาย เก้า (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗.

^{๑๒} สัมภาษณ์ นาย เจ็ด (นามสมมติ), อดีตผู้บริหารสำนักงานสลาก, ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗.

สังคมสงเคราะห์และผู้ว่าราชการจังหวัดถึงร้อยละ ๗๒ นอกนั้นอีกร้อยละ ๒๘ จัดสรรให้ผู้แทนจำหน่าย ตัวแทนจำหน่ายรายย่อย พนักงานของสำนักงานสลากที่เกษียณอายุราชการแล้วและอื่นๆ แต่ไม่มีข้อมูลยืนยันได้ว่าผู้ที่ได้รับการจัดสรรโควตาเป็นผู้ค้าสลากรายย่อยที่ทำการค้าปลีกจริงๆ จำนวนกี่คน

หลังปี พ.ศ. ๒๕๓๗ การจัดสรรสลากยังคงเป็นลักษณะเช่นเดิมยกเว้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีการออกสลากเพิ่มเติมอีก ๖๐,๐๐๐ เล่มซึ่งเปลี่ยนแปลงมาจากสลากการกุศลซึ่งจะได้กล่าวต่อไป สำหรับปัญหาการค้าสลากเกินราคายังคงเป็นเช่นนี้มาโดยตลอด ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งได้แก่การเปลี่ยนแปลงการพิมพ์สลากจากเลข ๗ หลักเป็นเลข ๖ หลัก ซึ่งนำไปสู่การนำสลากที่มีหมายเลขตรงกันมาจัดเป็นชุดและมีผู้นิยมซื้อเลขชุดเป็นจำนวนมาก สำนักงานสลากชี้แจงถึงการจัดสรรสลากว่าได้มีการคละหมายเลขกระจายไปทั่วประเทศ แต่เลขชุดที่เห็นในตลาดเช่นเลขเหมือนกันทุกตัวจำนวน ๑๐ ชุด ๒๐ ชุด แม้กระทั่งชุดใหญ่ๆ อย่าง ๓๒ หรือ ๓๖ ชุด เป็นการดำเนินการของยี่ปั้วชาบีวร่วมมือกันเอง เรื่องนี้มีข้อกล่าวหาว่าสำนักงานสลากอำนวยความสะดวกให้ยี่ปั้วรายใหญ่ในการรวมชุด ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานสลากยอมรับว่าในระยะแรกก็คงจะมีบ้างคงเป็นความเข้าใจผิดแต่ภายหลังได้มีการห้ามไม่ให้ดำเนินการเช่นนี้^{๓๓} ในขณะที่แกนนำคนพิการเชื่อว่าในสำนักงานสลากต้องมีการอำนวยความสะดวกให้ยี่ปั้วรายใหญ่ เพราะว่าเริ่มวันแรกนำสลากออกขายก็มีสลากชุดแล้วและมีจำนวนชุดที่สูงด้วย หากเป็นการสุ่มซื้อมาจากเจ้าของโควตาต่างๆ โดยไม่รู้รายละเอียดภายในจะสามารถจัดชุดได้เร็วและจำนวนมากเช่นนี้ได้อย่างไร

ในปีเดียวกันนี้ยังมีการเพิ่มราคาสลากจากฉบับละ ๒๐ บาทเป็นฉบับละ ๔๐ บาท ส่วนด้านการจัดสรรสลากมีการจัดสรรให้มูลนิธิโรงพยาบาลราชานุกูลและมูลนิธิสงเคราะห์และฟื้นฟูเด็กพิการ ปากเกร็ด จำนวน ๓๕๐ เล่มและ ๓๐๐ เล่มตามลำดับ ซึ่งขณะนั้นทั้งสองมูลนิธินี้มีพลเอกวันชัย เรื่องตระกูล อดีตปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน อย่างไรก็ตามสลากทั้ง ๖๕๐ เล่มนี้ไม่ได้มีการนำไปจำหน่ายปลีกโดยมูลนิธิทั้งสองแห่งนี้แต่มีการจำหน่ายให้ยี่ปั้วไปทั้งหมด

ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ยอดสลากกินแบ่งรัฐบาลที่พิมพ์ออกจำหน่ายมีทั้งสิ้น ๒๐ ล้านฉบับ จัดสรรให้ผู้จัดจำหน่ายในส่วนกลางร้อยละ ๗๐ จำนวน ๑๓๙,๘๓๘ เล่ม มีผู้ได้รับโควตาไปจำหน่ายอย่างน้อย ๑๙,๐๙๒ คนหรือเฉลี่ยคนละ ๗ เล่ม ต่างจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยละ ๓๐ จำนวน ๖๐,๑๖๒ เล่ม มีผู้จำหน่ายสลาก ๑๓,๘๔๗ คนหรือเฉลี่ยคนละ ๔ เล่ม การจัดสรรสลากทั้ง ๒๐ ล้านฉบับแสดงเป็นตารางได้ดังนี้

^{๓๓} สัมภาษณ์ นายเจ็ด (นามสมมติ), อดีตผู้บริหารสำนักงานสลาก, ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗.

ตารางที่ ๕.๑

การจัดสรรโควต้าสลากกินแบ่งรัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๗

ผู้ได้รับการจัดสรร	จำนวนราย	จำนวนเล่ม	เฉลี่ยต่อราย	อัตราส่วน
ส่วนกลาง				
- โควต้าส่วนราชการจำหน่ายตรงให้บุคคล	๗,๘๒๖	๘๗,๙๔๔	๑๑	๔๔%
- สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย	๖,๑๘๐	๒๕,๒๘๘	๔	๑๓%
- องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ	๓,๙๐๔	๑๔,๗๘๐	๔	๗%
- องค์การ มูลนิธิหรือสมาคม (๑๔ หน่วยงาน)	๑,๑๘๒	๑๑,๘๒๖	๑๐	๖%
รวมการจัดสรรส่วนกลาง	๑๙,๐๙๒	๑๓๙,๘๓๘	๗	๗๐%
ต่างจังหวัด				
- จัดสรรผ่านผู้ว่าราชการ ๗๕ จังหวัด	๑๓,๘๔๐	๖๐,๑๖๒	๔	๓๐%
รวมการจัดสรรทั้งหมด	๓๑,๙๓๒	๒๐๐,๐๐๐	๖	๑๐๐%

ที่มา: เอกสารอัดสำเนารายงานกิจการสำนักงานสลากโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และหนังสือ ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

หากผู้ได้รับการจัดสรรโควต้าเป็นผู้จำหน่ายสลากด้วยตนเองจริง จำหน่ายสลากที่ได้รับการจัดสรรได้ทั้งหมดในราคาที่กำหนด ผู้ค้าสลากในส่วนกลางที่ได้รับโควต้าคนละ ๗ เล่มจะมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ ๓,๙๒๐ บาท* และในต่างจังหวัดจะมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ ๒,๒๔๐ บาท** เป็นที่ยืนยันให้เห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับโควต้าไม่สามารถขายสลากเฉพาะเท่าที่ตนเองมีโควต้าอยู่เท่านั้น หากต้องการค้าสลากจะต้องซื้อสลากมาขายเพิ่มเติม ลักษณะการจัดสรรโควต้าสลากเช่นนี้ทำให้เจ้าของโควต้าส่วนมากขายโควต้าให้ยี่สิบปี ถึงแม้ว่าจะมีรายได้ไม่มากนักแต่ก็ไม่ต้องลงทุนลงแรงอะไรสามารถที่จะไปประกอบอาชีพอื่นได้

สำหรับการจัดสรรให้องค์กรมูลนิธิหรือสมาคมต่างๆ นั้น โดยส่วนมากเป็นการจัดสรรให้กับมูลนิธิหรือสมาคมของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งไม่ได้มีบทบาทต่องานสาธารณะประโยชน์โดยตรง และองค์กรเหล่านี้ไม่ได้นำสลากไปจัดสรรให้ผู้ค้าสลากรายย่อยตามเจตนารมณ์แต่นำสลากไปค้าช่วงให้ยี่สิบปี

* จำหน่ายสลากเดือนละ ๑,๔๐๐ ฉบับๆ ละ ๔๐ บาทได้รับส่วนลดร้อยละ ๗

** จำหน่ายสลากเดือนละ ๘๐๐ ฉบับๆ ละ ๔๐ บาทได้รับส่วนลดร้อยละ ๗

การจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลนี้ในกรณีของตัวแทนจำหน่ายส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดมีระยะเวลาสัญญา ๒ ปี จำนวนนี้สิ้นสุดลงในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ ส่วนองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สมาสังคมสงเคราะห์ มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรต่างๆ มีระยะเวลาสัญญาแบบปีต่อปีสิ้นสุด ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๗

กล่าวโดยสรุปการจัดสรรสลากได้จัดสรรให้บุคคลหรือหน่วยงานดั้งเดิมที่เคยได้รับโควตาอยู่แล้ว ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้โดยส่วนมากมีผู้แทนระดับสูงเป็นคณะกรรมการสลากและไม่มีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองโควตา เนื่องจากสลากเป็นสินค้าที่ขายได้และผู้มีโควต้ามักจะมีกำไร การจัดสรรโควต้ามักมีผลต่อรายได้และพฤติกรรมการค้าสลากซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

ตารางที่ ๕.๒

การจัดสรรโควตากับการวิเคราะห์รายได้ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ปี พ.ศ.	เจ้าของโควตา	ผู้ได้รับโควตา/ สลากที่พิมพ์	วิเคราะห์รายได้
๒๕๑๗	พ่อค้าส่ง และปลีก (ตัวแทนจำหน่าย หรือผู้แทนจำหน่าย) และสภาสังคมาฯ	<ul style="list-style-type: none"> ■ ได้โควตา ๔,๕๐๐ คน ■ ยอดพิมพ์ ๕ ล้านฉบับๆ ละ ๑๐ บาท 	<ul style="list-style-type: none"> ■ หากพ่อค้าเป็นผู้ค้าปลีกทั้งหมดจะมีสลากคนละ ๑,๑๑๑ ฉบับต่องวด ในหนึ่งเดือนมี ๓ งวดรวมเป็น ๓,๓๓๓ ฉบับ จำหน่ายฉบับละ ๑๐ บาทได้รับส่วนลดร้อยละ ๗ จะทำให้มีรายได้เดือนละ ๒,๓๓๓ บาท ■ มากกว่าร้อยละ ๓๕ เป็นผู้ค้าส่งซึ่งมีสลากในมือร้อยละ ๔๕ ทำให้เกิดต้นทุนที่สูงขึ้นส่งผลต่อราคาขายปลีก
๒๕๒๗	- ผู้แทนจำหน่าย - อผศ. - สภาสังคมาฯ - ผู้ว่าฯ	<ul style="list-style-type: none"> ■ ได้โควตา ๑๘,๑๗๕ คน ■ ยอดพิมพ์ ๒๔ ล้านฉบับๆ ละ ๑๐ บาท 	<ul style="list-style-type: none"> ■ หากเจ้าของโควตาจำหน่ายสลากเองทุกคนเฉลี่ยจะมีรายได้คนละ ๑,๘๔๙ บาทต่อเดือน
๒๕๓๗	- ผู้แทนจำหน่าย - อผศ. - สภาสังคมาฯ	<ul style="list-style-type: none"> ■ ได้โควตา ๓๐,๔๑๑ คน ■ ยอดพิมพ์ ๒๘ ล้านฉบับๆ ละ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ หากเจ้าของโควตาจำหน่ายสลากเองทุกคนเฉลี่ยจะมีรายได้คนละ ๒,๕๗๘ บาทต่อเดือน ■ ร้อยละ ๗๒ ของสลากทั้งหมดจัดสรรให้ อผศ. สภาสังคมาฯ และผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ

ปี พ.ศ.	เจ้าของ โควต้า	ผู้ได้รับโควต้า/ สลากที่พิมพ์	วิเคราะห์รายได้
	- ผู้ว่าฯ	๒๐ บาท	ซึ่งสลากส่วนนี้โดยมากยี่สิบซื้อขาดระยะยาว
๒๕๔๗	- ผู้แทน จำหน่าย - อผศ. - สภาสังคม - มูลนิธิการ กุศลอื่นๆ - ผู้ว่าฯ	<ul style="list-style-type: none"> ■ ได้โควต้า ๓๓,๕๕๕ คน ■ ยอดพิมพ์ ๒๐ ล้านฉบับๆ ละ ๔๐ บาท 	<ul style="list-style-type: none"> ■ หากเจ้าของโควต้าจำหน่ายสลากเองทุกคนเฉลี่ยจะมีรายได้คนละ ๓,๓๓๘ บาทต่อเดือน ■ อผศ. มีรายได้ส่วนลดสลากก่อนหักค่าใช้จ่ายดำเนินการปีละ ๒๘.๓๘ ล้านบาท ■ สภาสังคมฯ มีรายได้ส่วนลดสลากก่อนหักค่าใช้จ่ายดำเนินการปีละ ๔๘.๕๕ ล้านบาท ■ ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ มีรายได้ส่วนลดสลากก่อนหักค่าใช้จ่ายดำเนินการปีละ ๑๑๕.๕๑ ล้านบาท

ที่มา: วิเคราะห์จากเอกสารอัดสำเนารายงานกิจการสำนักงานสลากโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และหนังสือ ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ทั้งนี้หากผู้ได้รับการจัดสรรโควต้าเป็นผู้จำหน่ายสลากด้วยตนเองจริง จำหน่ายสลากที่ได้รับการจัดสรรได้ทั้งหมดในราคาที่กำหนด ช่วงระยะเวลาสิบปีตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ค้าสลากรายย่อยมีรายได้เปรียบเทียบกับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำได้ดังนี้

ตารางที่ ๕.๓

ตารางเปรียบเทียบรายได้ต่อเดือนของผู้ค้าสลากรายย่อยกับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ

พ.ศ.	รายได้จากการค้าสลาก	ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ	ผลต่าง (ติดลบ)*
๒๕๑๗	๒,๓๓๓	๖๐๐	๑,๗๓๓
๒๕๒๗	๑,๘๔๙	๑,๙๘๐	(๑๓๑)
๒๕๓๗	๒,๕๗๘	๓,๙๖๐	(๑,๓๘๒)
๒๕๔๗	๓,๓๓๘	๕,๑๐๐	(๑,๗๖๒)

* ผลต่าง คือยอดรายได้จากการค้าสลากหักด้วยค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ (บาท)

ที่มา: การคำนวณรายได้จากการค้าสลากตามตารางที่ ๕.๒ และประกาศค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำของกระทรวงแรงงาน (เดิมคือกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตามลำดับ)

จากตารางข้างต้นหากผู้มีโควต้าสลากเป็นผู้ค้าสลากเองทั้งหมดจะเห็นได้ว่าจะมีรายได้ไม่แน่นอนและตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้นมามีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในจำนวนที่มากขึ้นตามลำดับ ดังนั้นจึงเชื่อได้ว่าช่องทางการจำหน่ายที่แท้จริงคือสลากส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือยี่ปั้ว ซึ่งในจำนวนนี้มียี่ปั้วรายใหญ่ ๒ รายที่มีส่วนแบ่งตลาดไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐ นอกนั้นกระจายไปตามยี่ปั้วรายย่อยระดับรองลงมาอีกประมาณ ๓๐๐ - ๔๐๐ ราย^{๙๙} ซึ่งยี่ปั้วรายย่อยเหล่านี้ส่วนหนึ่งมีโควต้าของตนเองและซื้อโควต้าเพิ่มจากเจ้าของโควต้าอื่นรวมทั้งการซื้อเพิ่มเติมจากยี่ปั้วรายใหญ่

๕.๑.๓ การออกสลากการกุศล

นอกจากการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลออกจำหน่ายตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว สำนักงานสลากยังได้พิมพ์สลากการกุศลตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการดำเนินการ

การออกสลากการกุศลมีเป็นระยะๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อหารายได้สนับสนุนกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ขององค์กร มูลนิธิ สมาคม และส่วนราชการต่างๆ เช่น มูลนิธิโรคไตแห่งประเทศไทย จัดตั้งกองทุนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ จัดตั้งกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติของการกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น การออกสลากการกุศลมีรายได้ร้อยละ ๒๘ จากการจำหน่ายสลากซึ่งไม่ได้ส่งเข้าคลังดังเช่นสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำให้มีรายได้สนับสนุนสาธารณะประโยชน์ได้ปีละประมาณ ๔,๕๐๐ ล้านบาท

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้เริ่มมีการออกสลากการกุศลอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกงวด โดยออกสลากพร้อมกับสลากกินแบ่งรัฐบาล การจำหน่ายสลากการกุศลในระยะแรกเปิดให้ประชาชนทั่วไปสั่งจองโดยหากสั่งจองรายละเอียด ๑๐๐ - ๕๐๐ เล่มจะได้ส่วนลดร้อยละ ๙ หากจองน้อยกว่า ๑๐๐ เล่มและประชาชนทั่วไปที่เป็นรายย่อยจะได้ส่วนลดร้อยละ ๗ ทั้งนี้การสั่งจองจะต้องมีการวางมัดจำร้อยละ ๒๕ ของราคาสลากหักส่วนลด จนทำให้ในที่สุดสลากส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือยี่ปั้วรายใหญ่ที่มีเงินทุนมากจ้างคนมาสั่งจอง^{๑๐๐} ส่วนผู้ค้าสลากรายย่อยที่เดินจำหน่ายสลากจริงไม่สามารถสั่งจองได้เนื่องจากขาดเงินทุนในการวางมัดจำ ซึ่งปัญหานี้ในปีต่อมาคือช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานสลากแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเปิดจำหน่ายสลากโดยเสรีแก่ประชาชนทั่วไป แต่ก็ประสบปัญหาเดิมคือยี่ปั้วรายใหญ่จ้างคนไปซื้อสลากกลับเข้ามา ในขณะที่ต้นทุนการดำเนินงานของสำนักงานค่อนข้างสูงและเกิดปัญหาในการจัดจำหน่ายเนื่องจากมีคน

^{๙๙} สัมภาษณ์ นาย หก (นามสมมติ), ยี่ปั้ว, ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗.

^{๑๐๐} สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, หน้า ๘๐.

จำนวนมากพยายามที่จะซื้อสลากให้ได้จนเกิดความวุ่นวายขึ้นในที่สุดจึงยกเลิกการจำหน่ายเสรีในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกจากการจำหน่ายสลากโดยตรงให้ประชาชนที่ต้องการประกอบอาชีพค้าสลากแล้ว ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานสลากยังมีการจัดสรรให้องค์กรของคนพิการ ๒๑ องค์กร จำนวนทั้งสิ้น ๔๐,๐๐๐ เล่ม เพื่อให้องค์กรของคนพิการเหล่านี้นำสลากไปจัดสรรให้สมาชิกเป็นผู้จำหน่าย การจัดสรรสลากให้องค์กรคนพิการในครั้งแรกจัดสรรให้ ๑๖ องค์กรจำนวน ๒๐,๐๐๐ เล่ม แต่มีการประท้วงของกลุ่มคนพิการทำให้มีการจัดสรรสลากใหม่ให้ครอบคลุมคนพิการที่ต้องการค้าสลากอย่างทั่วถึงเพียงพอและเป็นผู้ค้าสลากจริงๆ ทำให้สำนักงานสลากต้องมีการจัดสรรใหม่ดังกล่าว

การจัดสรรสลากให้องค์กรคนพิการทำให้คนพิการเข้าสู่อาชีพค้าสลากมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่เคยเห็นคนพิการขอทานตามข้างถนนหรือร้องเพลงขอทานแบบฉาบฉวย คนพิการส่วนนี้ได้เปลี่ยนมายึดอาชีพค้าสลากแทน^{๑๖} สร้างความภาคภูมิใจให้คนพิการกลุ่มนี้เป็นอันมากถึงแม้ว่าจะต้องเผชิญปัญหาสารพัดก็ตาม คนพิการที่มีสลากอย่างเพียงพอสามารถสร้างครอบครัวเลี้ยงดูบุตรหลาน ซื้อรถ ซื้อบ้านและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน เช่นเดียวกับผู้ค้าสลากที่ได้รับการจัดสรรสลากจำนวนมากสามารถยึดอาชีพค้าสลากเป็นอาชีพหลัก

นอกจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานสลากยังมีการจัดสรรสลากให้บริษัท ซึ่งปรากฏว่ามี ๒ กลุ่มจำนวน ๕ บริษัทได้รับการคัดเลือกจากสำนักงานสลากคือ กลุ่มแรกได้แก่ บริษัท ปลื้มวัฒนา จำกัด บริษัท หยาดน้ำเพชร จำกัด และบริษัท บีบี เมอร์ชานด์ จำกัด กลุ่มที่สองคือ บริษัท สลากมหาลาภ จำกัด และบริษัท ไดมอนด์ลอตโต้ จำกัด โดยทั้งห้าบริษัทได้โควตาสลากการกุศลบริษัทละ ๑๐,๐๐๐ เล่ม ทั้งสองกลุ่มคือยี่สิบรายชื่อใหญ่ที่สุด การจัดสรรสลากให้บริษัทเหล่านี้แต่ละบริษัทต้องจัดตั้งตัวแทนจำหน่ายอย่างน้อยอำเภอละ ๑ รายให้ครบทุกจังหวัด และควบคุมไม่ให้ตัวแทนจำหน่ายสลากเกินราคาที่กำหนด พร้อมทั้งต้องมีเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารไม่น้อยกว่ามูลค่าสลากที่นำไปจัดจำหน่ายเป็นประกัน

พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานสลากได้จัดสรรโควตาให้บริษัททั้ง ๕ แห่งข้างต้นได้โควตาสลากเพิ่มเติมอีกบริษัทละ ๑๐,๐๐๐ เล่ม รวม ๕ บริษัทได้โควตาไป ๑๐๐,๐๐๐ เล่ม ในครั้งนี้ตามรายงานประจำปี ๒๕๓๙ ของสำนักงานสลากระบุว่าคนพิการได้รับการจัดสรรโควตาเฉลี่ยคนละ ๑๐ เล่ม ประชาชนทั่วไปที่ได้รับโควตาตรงจากสำนักงานสลากและจากบริษัทที่เข้ามาร่วมจัดจำหน่ายได้รับสลากเฉลี่ยคนละ ๒๕ เล่ม การจัดสรรสลากให้คนพิการผ่านองค์กรของคนพิการ สำนักงานสลากให้ส่วนลดร้อยละ ๙ โดยองค์กรคนพิการได้รับร้อยละ ๒ และคนพิการผู้ค้ารายย่อยได้

^{๑๖} สัมภาษณ์ นาย เค. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควตาสลาก, ๒ มิถุนายน ๒๕๔๗.

ร้อยละ ๗ ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันกับการจัดสรรให้บริษัทเอกชน การจัดสรรเช่นนี้หากผู้ได้รับการจัดสรรโควต้าเป็นผู้จำหน่ายสลากด้วยตนเองจริง และสามารถจำหน่ายสลากที่ได้รับการจัดสรรได้ทั้งหมดในราคาที่กำหนด คนพิการจะมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ ๕,๖๐๐ บาท ผู้ค้าสลากทั่วไปที่ไม่ใช่คนพิการจะมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ ๑๔,๐๐๐ บาท บริษัททั้ง ๕ แห่งมีรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายเดือนละ ๑๖ ล้านบาท องค์กรของคนพิการทุกแห่งรวมกันมีรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายเดือนละ ๖.๔ ล้านบาท

อย่างไรก็ตามต่อมาสำนักงานสลากได้ยึดโควต้าส่วนที่เพิ่มอีกบริษัทละ ๑๐,๐๐๐ เล่มคืน เพื่อนำไปจัดสรรให้สมาคมทหารผ่านศึกพิการแห่งประเทศไทยจำนวน ๑๐,๐๐๐ เล่ม จัดสรรให้ผู้ค้าสลากรายย่อยส่วนภูมิภาคทั้ง ๗๕ จังหวัดให้ไปรับที่คลังจังหวัดผ่านกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังจำนวน ๓๐,๐๐๐ เล่ม สลากที่จัดสรรให้คลังจังหวัดมีผู้ค้าสลากรายย่อยทั้งสิ้น ๒,๔๐๓ ราย ได้โควต้าเฉลี่ยคนละ ๑๒.๕ เล่ม โดยผู้ได้รับการจัดสรรสูงสุดจำนวน ๒๐ เล่มและต่ำสุดจำนวน ๔ เล่ม โดยกรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังเขตและคลังจังหวัดได้ส่วนลดร้อยละ ๒ ผู้ค้าสลากรายย่อยได้ส่วนลดร้อยละ ๗ สลากที่จัดพิมพ์นอกเหนือจากนี้จัดจำหน่ายให้ประชาชนทั่วไปโดยตรง

สลากที่จัดสรรผ่านกรมบัญชีกลางให้คลังจังหวัดจัดสรรแก่ประชาชนพบว่า ผู้ได้รับการจัดสรรโควต้าส่วนมากนำไปขายต่อให้ยี่ปั๊วโดยไม่ได้เป็นผู้ค้าสลากรายย่อยเอง แต่สัดส่วนน่าจะน้อยกว่าผู้ที่ได้รับการจัดสรรผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด คนกลุ่มนี้จึงต้องพึ่งยี่ปั๊วทั้งในแง่ของการขายโควต้าหรือการขอกู้ยืมเงิน สำหรับส่วนลดที่กรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังเขตและคลังจังหวัดได้รับนั้นมีการจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในสำนักงาน โดยส่วนมากจัดสรรเป็นสวัสดิการให้แก่ข้าราชการ ทั้งการให้เงินเพิ่มพิเศษ การจัดตั้งกองทุนกู้ยืม จัดงานเลี้ยง รับรองแขกหรือจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ^{๑๑} เป็นเรื่องที่น่าสังเกตว่าผู้แทนของกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงไม่ใช่เรื่องน่าแปลกที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจะตัดสินใจจัดสรรโควต้าให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้ดำเนินการจ่ายสลากโดยได้ค่าตอบแทนเป็นเงินส่วนลดร้อยละ ๒

ในเรื่องการจัดสรรโควต้าสลากสำนักงานสลากพยายามไม่เปิดเผยข้อมูลที่แท้จริง ถึงแม้ว่าจะมีการขอข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ อย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่จากรายงานทางการเงินของสำนักงานสลากโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ – พ.ศ. ๒๕๔๔ ปรากฏว่ามีชื่อสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นหนี้ค่าสลากการกุศล และในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ – พ.ศ. ๒๕๔๖ พบชื่อมูลนิธิสำนักงานสลากเป็นหนี้ค่าสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งหากคำนวณจากยอดหนี้

^{๑๑} สัมภาษณ์ นาย สาม. (นามสมมติ), ผู้บริหารองค์กรรัฐและเอกชนเจ้าของโควต้าสลาก, ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗.

เป็นสลากทั้งหมดประมาณ ๓๐,๐๐๐ – ๔๐,๐๐๐ เล่มต่องวด ทำให้สมาคมหรือมูลนิธิทั้งสองแห่งมีรายได้จากส่วนลดสลากก่อนหักค่าใช้จ่ายเฉลี่ยปีละประมาณ ๖๗ ล้านบาท

พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานสลากได้จัดพิมพ์สลากการกุศลเพิ่มเติมอีก ๓๐,๐๐๐ เล่ม ด้วยเหตุผลที่ว่ามีความต้องการซื้อสลากของประชาชนมากและราคาสลากในตลาดสูงเกินกว่าราคาที่กำหนด สำนักงานสลากได้กำหนดให้สลากที่เพิ่มนี้จำหน่ายในจุดที่กำหนดเรียกว่าจุดตรึงราคาจำนวน ๓๐๐ แห่งๆ ละ ๑๐๐ เล่ม กระจายในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งในต่างจังหวัดที่เป็นเมืองใหญ่และมียอดจำหน่ายสลากสูง สำนักงานสลากให้ส่วนลดแก่ผู้ค้าสลาก ณ จุดตรึงราคาร้อยละ ๗ ซึ่งหากสามารถจำหน่ายได้ทั้งหมดจะมีรายได้จุดละ ๕๖,๐๐๐ บาทต่อเดือน การกำหนดจุดตรึงราคาทำให้มีผู้ต้องการเป็นตัวแทนจำหน่ายจำนวนมาก ในขณะที่ไม่มีความชัดเจนในการกำหนดคุณสมบัติผู้ได้รับการคัดเลือกและเกณฑ์การคัดเลือก นอกจากนั้นยังมีกลุ่มคนพิการได้ออกมาประท้วงเพื่อขอเป็นผู้จัดจำหน่ายสลากตรึงราคาหลายครั้งติดต่อกัน ในที่สุดกลุ่มคนพิการได้รับการจัดสรรสลาก ณ จุดตรึงราคาทั้งสิ้นประมาณ ๑๐๐ จุด และนำมาซึ่งความขัดแย้งในกลุ่มองค์กรคนพิการส่วนหนึ่ง โดยต่างฝ่ายต่างพยายามแสวงหาประโยชน์จากสลากส่วนนี้^{๑๑} จนปัญหาเหล่านี้ยังไม่คลี่คลายไปในทางที่ดี

พ.ศ. ๒๕๔๔ มีการพิมพ์สลากการกุศลเพิ่มเติมอีก ๒๐,๐๐๐ เล่ม จัดสรรให้สมาคม ชมรม และองค์กรต่างๆ รวม ๔๓ องค์กร

ทุกครั้งที่มีการพิมพ์สลากเพิ่มกลุ่มคนพิการมักออกมาเคลื่อนไหวเพื่อขอโควต้าเพิ่ม โดยให้เหตุผลว่าไม่สามารถจัดสรรสลากให้สมาชิกได้อย่างเพียงพอตามความต้องการของสมาชิกที่ค้าสลาก การประท้วงสำเร็จบ้างไม่สำเร็จบ้าง มีการหักหลังกันเองบ้างหรือการถูกแทรกแซงโดยนายทุนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ โดยการสมคบกันของแกนนำคนพิการบางคนหรือนายทุนกับนักการเมืองหรือผู้บริหารสำนักงานสลาก^{๑๒} ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ องค์กรคนพิการรวมทั้งสิ้น ๔๔ องค์กรได้รับการจัดสรรสลาก ๖๐,๓๒๐ เล่มและเพิ่มขึ้นเป็น ๖๐,๗๐๐ เล่มในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อจัดสรรให้สมาชิกจำนวนทั้งสิ้น ๑๐,๔๒๙ คนหรือเฉลี่ยคนละ ๖ เล่ม สมาชิกที่มีสลาคน้อยที่สุดคือจำนวน ๑ เล่มและมากที่สุด ๒๐ เล่ม อย่างไรก็ตามมีคนพิการส่วนหนึ่งที่มีชื่อได้รับโควต้าสลากอยู่หลายองค์กรจึงมีจำนวนสลากที่มากกว่าสมาชิกคนอื่นๆ ซึ่งคนกลุ่มนี้โดยมากได้รับการจัดสรรสลากมาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่การจัดสรรของสภาสังคมสงเคราะห์ ในยุคแรกๆ

ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๙ – พ.ศ. ๒๕๔๗ มีจำนวนสมาชิกขององค์กรคนพิการเพิ่มขึ้นประมาณ ๖,๐๐๐ คน ยังเป็นที่สงสัยกันอยู่ว่าในจำนวนนี้เป็นคนพิการจริงๆ กี่คน มีความ

^{๑๑} สัมภาษณ์ นาย สิบบ (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๒ มิถุนายน ๒๕๔๗.

^{๑๒} สัมภาษณ์ นาย แก้ว (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗.

ซ้ำซ้อนกันมากน้อยเพียงใด มีคนพิการที่ค้าสลากจริงๆ ก็คน หรือมีคนพิการที่ค้าสลากจริงแต่ไม่มีโควต้าสลากในการจัดสรรนี้จำนวนเท่าใด จากการเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเชื่อว่ามีคนพิการที่ค้าสลากจริงๆ ไม่น่าเกิน ๕,๐๐๐ คน นอกนั้นเป็นการขายโควต้าให้แก่ยี่ปั้วชาปั้วโดยการจัดการของผู้นำองค์กรคนพิการทั้งด้วยความเต็มใจและไม่เต็มใจจากสมาชิก นอกจากนี้ยังพบว่ามีคนพิการจำนวนมากที่ถูกเอาวัดเอาเปรียบโดยการนำรายชื่อมาขอโควต้าสลาก หรือพามาร่วมประท้วงเพื่อขอเพิ่มโควต้าสลาก เมื่อได้รับโควต้าแล้วผู้นำองค์กรกลับนำโควต้าไปแสวงประโยชน์โดยไม่จ่ายเงินให้เจ้าของโควต้า หรือบางกรณีเป็นการจ่ายให้เพียงค่าเดินทางเข้าร่วมประท้วงไม่กี่ร้อยบาท ในขณะที่ผู้นำสามารถนำสลากไปหาประโยชน์ได้มากหลายสิบเท่าของเงินที่จ่ายให้เจ้าของโควต้า นอกจากนี้องค์กรที่ได้รับการจัดสรรสลากมีการจดทะเบียนที่แตกต่างกันไป ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในจำนวนนี้มีประมาณสองในสามขององค์กรทั้งหมดจัดตั้งขึ้นเพื่อการขอโควต้าสลากไปจำหน่ายโดยเฉพาะ^{๒๐} ในขณะที่ทั้งอดีตนักการเมืองผู้เคยรับผิดชอบงานกระทรวงการคลังรวมทั้งผู้บริหารระดับสูงทั้งในอดีตและปัจจุบันหลายคน ต่างเห็นว่าผู้นำคนพิการมีผลประโยชน์จากโควต้าสลาก

จากประวัติการรวมตัวของคนพิการเป็นองค์กรของคนพิการ เป็นการผนึกกำลังกันเพื่อการต่อสู้และเรียกร้องสิทธิอันพึงมีพึงได้จากรัฐบาล ภายหลังเมื่อสำนักงานสลากจัดสรรโควต้าให้องค์กรเหล่านี้ทำให้เกิดการแตกตัวและรวมตัวของกลุ่มคนพิการเป็นสมาคมหรือองค์กรต่างๆ มากมาย ทั้งนี้ก็เพื่อเป้าหมายใหญ่คือการได้รับโควต้าสลาก บางกลุ่มสู้กันด้วยชีวิตจนต้องมีการวิ่งเต้นปิดคดีกัน บางกลุ่มพยายามเข้ายึดครองตำแหน่งนายกสมาคมด้วยการจูงใจและเกณฑ์ผู้คนให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการที่ไม่สุจริต เป็นเหตุให้การรวมกลุ่มของคนพิการเพื่อพิทักษ์สิทธิของคนพิการโดยส่วนรวมมีความอ่อนแอ ในทางกลับกันบางองค์กรที่ได้รับโควต้าและมีการบริหารจัดการที่ดีทำให้สามารถขยายงานเพื่อสมาชิกคนพิการทั่วประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากเปรียบเทียบระหว่างผลงานกับงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนแล้ว นับว่าองค์กรของคนพิการเหล่านี้ทำงานมีประสิทธิภาพสูงกว่าการบริหารของรัฐหลายหน่วยงาน

การพิมพ์สลากการกุศลตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ อยู่ที่จำนวน ๑๖ ล้านฉบับมีการจัดสรรโควต้าดังนี้

^{๒๐} สัมภาษณ์ นาย เจ็ด (นามสมมติ), อดีตผู้บริหารสำนักงานสลาก, ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗.

ตารางที่ ๕.๔

การจัดสรรโควต้าสลากการกุศลในปี พ.ศ. ๒๕๔๗

ผู้ได้รับการจัดสรร	จำนวนราย	จำนวนเล่ม	เฉลี่ยต่อราย	อัตราส่วน
ส่วนกลาง				
- องค์กรคนพิการ ๔๘ องค์กร	๑๐,๙๒๘	๕๖,๘๓๓	๕	๓๖%
- บริษัทเอกชน ๕ แห่ง (๒ ราย)	๑,๐๔๘	๕๔,๗๕๐	๕๒	๓๔%
- องค์กร มูลนิธิหรือสมาคม ๑๖ แห่ง		๑๘,๔๑๗		๑๒%
รวมการจัดสรรส่วนกลาง	๑๑,๙๗๖	๑๓๐,๐๐๐	๑๑	๘๑%
ต่างจังหวัด				
- จัดสรรผ่านคลังจังหวัด ๘๕ แห่ง	๓,๔๑๔	๓๐,๐๐๐	๙	๑๙%
รวมการจัดสรรทั้งหมด	๑๕,๓๙๐	๑๖๐,๐๐๐	๑๐	๑๐๐%

ที่มา: เอกสารจัดสำเนารายงานกิจกรรมสำนักงานสลากโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และหนังสือ ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

การจัดสรรสลากการกุศลร้อยละ ๘๑ สำหรับส่วนกลางโดยจำหน่ายตรงให้องค์กรมูลนิธิหรือสมาคมจำนวน ๑๖ รายเป็นสลาก ๑๘,๔๑๗ เล่ม จัดสรรให้บริษัทเอกชน ๕ แห่งซึ่งมีเจ้าของเพียง ๒ รายจำนวน ๕๔,๗๕๐ เล่ม จัดสรรให้องค์กรคนพิการ ๔๘ องค์กรจำนวน ๕๖,๘๓๓ เล่ม ส่วนการจัดสรรในภูมิภาคได้จัดสรรผ่านกรมบัญชีกลางเพื่อให้คลังจังหวัด ๘๕ แห่งทั่วประเทศเป็นผู้จัดสรรให้แก่ผู้ค้ารายย่อย ๓,๔๑๔ รายจำนวนทั้งสิ้น ๓๐,๐๐๐ เล่ม ระยะเวลาของสัญญาเหล่านี้เป็นลักษณะปีต่อปี

ทางด้านการจัดสรรโควต้าให้บริษัท ๕ แห่งก็ยังได้รับการต่อสัญญาเป็นประจำทุกปีเป็นระยะเวลาร่วมสิบปี ถึงแม้ว่าบางแห่งมีการปฏิบัติที่ผิดเงื่อนไขสัญญาที่กำหนดก็ตามและสำนักงานสลากสามารถปรับ ธิบหลักประกันสัญญาหรือแม้แต่การยกเลิกสัญญา แต่สำนักงานสลากไม่มีการดำเนินการใดๆ เลยกับบริษัทเหล่านี้ การจัดสรรโควต้าสลากให้ทั้ง ๕ บริษัทหรือที่เรียกกันว่า “ห้าเสือ” นี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทางสื่อมวลชน ถึงการได้รับโควต้าที่ไม่มีการเปิดโอกาสให้บริษัทอื่นเข้าร่วมแข่งขัน อีกทั้งได้มีผลการศึกษาของคณะกรรมการทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา เช่น คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงิน เป็นต้น คณะกรรมการทุกคณะต่างให้ความเห็นว่าควรยกเลิกการต่อสัญญากับบริษัทเหล่านี้ติดต่อกันมาหลายปี เช่นเดียวกับเมื่อต้น

เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๗ นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ค้า สลากรายย่อยถึงปัญหาการค้ำสลากเกินราคา นายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่าจะดำเนินการไม่ให้มีเสื่อ นอนกินที่ทำให้สลากเกินราคา แต่คณะกรรมการสลากก็ได้ให้ความเห็นชอบต่อสัญญาให้ทั้ง ๕ บริษัทมาโดยตลอด เป็นการแสดงให้เห็นถึงพลังที่ยิ่งใหญ่ของนายทุน

จากการสัมภาษณ์ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ผู้บริหารระดับสูง ยี่ปี่วด้วยกัน เองรวมถึงผู้นำคนพิการ และจากการเก็บข้อมูลในเชิงลึกจากผู้ที่เคยทำงานใกล้ชิดยี่ปี่วรายใหญ่ เชื่อได้ว่ายี่ปี่วรายใหญ่เหล่านี้ติดสินบนให้แก่นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูง ลักษณะของการ ติดสินบนมักจะกระทำโดยการนำเงินสดใส่กระเป๋าหรือกล่องของขวัญไปทำเป็นสัมภาระไว้โดย นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงเหล่านี้ไม่ต้องเรียกร้องใดๆ หรือบางครั้งเป็นการติดสินบนผ่าน เครือญาติหรือนักการเมืองด้วยกัน ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในช่วงที่คนเหล่านี้เข้าสู่ตำแหน่งใหม่ๆ ช่วง ปลายปีซึ่งจะต้องมีการต่อสัญญา และการให้สินบนในโอกาสพิเศษได้แก่ วันคล้ายวันเกิด วัน แต่งงาน ขึ้นบ้านใหม่ การจัดหารายได้เพื่อการกุศลของหน่วยงาน เป็นต้น

การรักษาผลประโยชน์ของนายทุนคือการไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในการ จัดสรรโควต้าสลากซึ่งก็เป็นผลสำเร็จมานานับสิบปี หรือถ้ามีก็เป็นเพียงการประโคมข่าวช่วง เปลี่ยนแปลงรัฐบาล ดังเช่นกรณีรัฐบาลที่ผ่านมาถึงแม้ว่ามีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบสำนักงานสลาก ติดต่อกันหลายปี แต่กลับให้ความสนใจปัญหานี้ก่อนหมดวาระเพียงไม่กี่เดือน นอกจากนั้นสิ่งที่ ยี่ปี่วรายใหญ่ปรารถนาคือ การไม่จับกุมผู้ค้าสลากเกินราคาหรือหากมีการจับกุมก็เป็นการจับเพียง เป็นตัวอย่างเท่านั้น แต่สิ่งที่เห็นกันอยู่ทุกวันนี้คือที่บริเวณข้างสำนักงานสลากและสี่แยกคอกวัว ถนนราชดำเนิน มีแผงค้าส่งสลากที่ขายสลากเกินราคาทุกแผงแต่คนเหล่านี้ไม่ถูกจับ การจับกุม ผู้ค้าสลากเกินราคาสามารถย้อนเส้นทางกลับไปได้ว่าสลากนั้นเป็นโควต้าของใคร ซึ่งนำไปสู่การ ปรับ ริบหลักประกันหรือยกเลิกสัญญากับเจ้าของโควตานั้นๆ ได้ ดังนั้นหากมีการจับกุมผู้ค้า รายย่อยและตรวจสอบย่อมจะส่งผลกระทบต่อยี่ปี่วรายใหญ่อย่างแน่นอน

นอกจากการติดสินบนดังที่กล่าวแล้วการดำเนินธุรกิจของยี่ปี่วรายใหญ่หากไม่มี สายสัมพันธ์อันดีกับผู้นำองค์กรคนพิการ หรือผู้ที่ดูแลโควต้าสลากของสมาคม มูลนิธิหรือองค์กร ต่างๆ รวมทั้งเสมียนตราจังหวัดและคลังจังหวัด ก็เป็นการยากที่จะสามารถรวบรวมสลากจากทั่ว ประเทศกลับเข้ามาเป็นจำนวนมาก สายสัมพันธ์เหล่านี้มีทั้งแบบทางตรงและผ่านตัวแทนระดับ ท้องถิ่น การจัดการในสำนักงานของยี่ปี่วใช้การจัดการแบบเจ้าของคนเดียว โดยอาศัยผู้ใกล้ชิด ช่วยกันดูแลผลประโยชน์ ทำให้เกิดการรั่วไหลของรายได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง^{๒๐} ทั้งหมดนี้ต่างก็ เป็นต้นทุนส่วนหนึ่งของยี่ปี่วที่จำเป็นที่จะต้องแสวงหารายได้กลับเข้ามาชดเชยเช่นกัน สำหรับ

^{๒๐} สัมภาษณ์ สมศรี (นามสมมติ), อดีตพนักงานผู้ทำงานใกล้ชิดยี่ปี่วรายใหญ่ของประเทศ, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗.

แนวทางแก้ไขนั้นหน่วยงานที่เป็นเจ้าของโคเวด้าก็เข้าใจว่าลักษณะการค้าสลากเช่นนี้ทำให้เกิดการค้าสลากเกินราคา หน่วยงานเองพร้อมที่จะคืนโคเวด้าแต่ขอรับเป็นเงินช่วยเหลือ ปัญหาคือสำนักงานสลากไม่ตัดสินใจทำอะไรสักอย่างที่แท้จริงน่าจะเป็นเรื่องที่เราู้ๆ กันอยู่^{๒๒}

จากโครงสร้างการจัดสรรสลากที่กล่าวมาไม่ว่าจะเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากเสริมและสลากการกุศล ประเมินการได้ว่าयीปีรายใหญ่สามารถรวบรวมสลากจากเจ้าของโคเวด้าเดิมเข้ามาได้ถึงร้อยละ ๖๕ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๕.๕
ประมาณการจำนวนสลากที่यीปีรายใหญ่สามารถรวบรวมได้

ผู้ได้รับการจัดสรร	จำนวนเล่ม	อยู่ในมือयीปีรายใหญ่	
		อัตรา	จำนวนเล่ม
สลากกินแบ่ง			
- โคเวด้าส่วนราชการจำหน่ายตรงให้บุคคล	๘๗,๙๔๔	๔๕%	๓๙,๕๗๕
- สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ	๒๕,๒๘๘	๗๐%	๑๗,๗๐๒
- องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ	๑๔,๗๘๐	๑๐๐%	๑๔,๗๘๐
- องค์กร มูลนิธิหรือสมาคม (๑๔ หน่วยงาน)	๑๑,๘๒๖	๙๐%	๑๐,๖๔๓
- จัดสรรผ่านผู้ว่าราชการ ๗๕ จังหวัด	๖๐,๑๖๒	๗๕%	๔๕,๑๒๒
สลากเสริม - สุ่มจากผู้ยื่นขอซื้อ	๑๐๐,๐๐๐	๕๐%	๕๐,๐๐๐
สลากการกุศล			
- องค์กรคนพิการ ๔๘ องค์กร	๕๖,๘๓๓	๖๐%	๓๔,๑๐๐
- บริษัทเอกชน ๕ แห่ง (๒ ราย)	๕๔,๗๕๐	๑๐๐%	๕๔,๗๕๐
- องค์กร มูลนิธิหรือสมาคม ๑๖ แห่ง	๑๘,๔๑๗	๙๐%	๑๖,๕๗๕
- จัดสรรผ่านคลังจังหวัด ๘๕ แห่ง	๓๐,๐๐๐	๖๐%	๑๘,๐๐๐
รวมทั้งสิ้น	๔๖๐,๐๐๐	๖๕%	๓๐๑,๒๔๖

ที่มา: สัมภาษณ์ผู้คว่าหวอดในวงการค้าสลากไม่ว่าจะเป็นผู้ค้าสลากรายย่อยที่ค้าสลากมานาน ยี่ปี ผู้นำองค์กรการกุศล และอดีตผู้บริหารสำนักงานสลาก ซึ่งยอดรวมของอัตราส่วนใกล้เคียงกับสิ่งที่รัฐบาลให้การยอมรับ

^{๒๒} สัมภาษณ์ นาย สอง (นามสมมติ), ผู้บริหารองค์กรรัฐและเอกชนเจ้าของโคเวด้าสลาก, ๗ กันยายน ๒๕๔๗.

หากพิจารณาในเชิงความชำนาญในการประกอบธุรกิจของสำนักงานสลากที่คลุกคลีเรื่องนี้มายาวนานและมีการศึกษาดูงานต่างประเทศเป็นประจำ รวมทั้งการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารระดับสูงทางสื่อมวลชนเป็นระยะๆ เช่น กรณีนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรับผิดชอบงานของสำนักงานสลากตลอด ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๔๗) ยังทราบปัญหาที่ว่าสลากส่วนมากได้ถูกขายกลับไปอยู่ในมือยี่ปี่วรายใหญ่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐^{๒๓} ดังนั้นเมื่อทุกฝ่ายทราบต้นเหตุของปัญหาที่ปัญหาการค้ำสลากเกินราคาไม่น่าจะเป็นปัญหาที่แก้ไขยากหากมีการดำเนินงานอย่างตรงไปตรงมา ไม่ว่าจะเป็แนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนการจัดสรรโควตาใหม่ให้ถึงมือผู้ค้ำสลากรายย่อยที่แท้จริง การที่จะพิมพ์สลากแยกกลุ่มสีและเลขเพื่อไม่ให้เกิดการนำสลากย้อนกลับเข้ามาจัดชุดใหม่หรือขายให้ยี่ปี่ว และหากมีการขายสลากเกินราคาก็ทำให้ทราบแหล่งที่มาได้อย่างชัดเจน จะทำให้สำนักงานสลากสามารถตัดสินใจในโควตาของผู้ที่ค้ำสลากเกินราคาได้ หรือแม้แต่นำแนวคิดการพิมพ์สลากส่วนหนึ่งในราคา ๑๐๐ บาท ๒๐๐ บาทหรือ ๔๐๐ บาท เพื่อสกัดกั้นการนำสลากไปจัดชุดของยี่ปี่ว

แต่ว่าในทุกๆ ปีมักจะมีข่าวเรื่องการแก้ไขปัญหาลากเกินราคาในช่วงระยะเวลา ก่อนปลายปีเป็นประจำ เนื่องจากระยะเวลาดังกล่าวนี้เป็นช่วงที่จะต้องมีการพิจารณาต่อสัญญาการจัดสรรสลากให้หน่วยงานต่างๆ เป็นช่วงเวลาที่ผู้จะเสียผลประโยชน์ต้องหาทางรักษาส่วนแบ่งของตนเองไว้อย่างเหนียวแน่น ยิ่งฝ่ายการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงแสดงความจริงจังซึ่งขังมากเพียงใดยิ่งทำให้ราคาค่ารักษาผลประโยชน์สูงยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่หลังจากนั้นก็จะได้ยินข่าวการแก้ไขปัญหาใดๆ อีกจนกว่าการต่อสัญญาจะเวียนมาถึงอีกวาระหนึ่ง หรือช่วงระยะเวลาที่จะมีการปรับเปลี่ยนผู้รับผิดชอบนโยบายระดับสูงไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือผู้อำนวยการสำนักงานสลาก ทั้งคนเก่าและคนใหม่ต่างให้สัมภาษณ์ในลักษณะเดียวกันแต่สุดท้ายก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการที่แก้ไขปัญหาลากเกินราคาได้อย่างแท้จริง

เช่นเดียวกับกับการจัดสัมมนาของสำนักงานสลากในวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ที่นายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง พร้อมด้วยปลัดกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานกรรมการสลาก ผู้อำนวยการสำนักงานสลากและคณะกรรมการสลาก พร้อมด้วยผู้แทนของผู้ซื้อ ผู้จำหน่าย สื่อมวลชน นักวิชาการ ได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ำสลากเกินราคา นายวราเทพแถลงว่าจะมีการเรียกคืนโควตาจากบุคคลหรือองค์กรที่ไม่ได้ค้ำสลากเองรวมทั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตามเสียงสะท้อนต่อผู้ศึกษาจากหลายฝ่ายที่เข้าร่วมการสัมมนา ต่างเชื่อว่าเป็นเพียงการแสดงละครโรงใหญ่หรือทำได้อย่างมากก็

^{๒๓} ชาว, “หน่วยรัฐบ้อทำแก้ปัญหาลากแพงตัดใจยอมเพิ่มส่วนแบ่งให้คนเดินร่ขายอีก” หนังสือพิมพ์บ้านเมืองรายวัน (๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๗): หน้า ๖.

เป็นเพียงการลดทอนพลังของยี่บัวบางรายเพื่อเปิดโอกาสให้ยี่บัวรายใหม่เติบโตขึ้นมา ระยะแรก สลากอาจจะจำหน่ายในราคาที่กำหนดแต่อีกไม่นานในท้ายที่สุดก็จะมีกรจำหน่ายสลากเกินราคา อีกเช่นเดิมเนื่องจากการแก้ไขปัญหามาไม่ได้จัดการที่ระบบการจัดสรรสลาก

กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารของสำนักงานสลากตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสำนักงานสลาก พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่กำหนดให้สำนักงานสลากเป็นรัฐวิสาหกิจ และมีคณะกรรมการสลากเป็นผู้ดำเนินกิจการของสำนักงานสลาก สภาพความเป็นจริงกรรมการส่วนมากเป็นผู้ที่อยู่ในแวดวงราชการที่มีวัฒนธรรมในการทำงานที่มักจะเห็นชอบตามที่นายเสนอ ในยุคเริ่มต้น ฝ่ายการเมืองไม่ได้ก้าวเข้ามามากนักและพลังข้าราชการมีความเข้มแข็ง ปลัดกระทรวงการคลังจึงมีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินงานของสำนักงานสลาก ภายหลังเมื่อพลังฝ่ายการเมืองเข้มแข็งกว่าพลังฝ่ายข้าราชการ ฝ่ายการเมืองจึงสามารถแทรกแซงการทำงานของสำนักงานสลากได้โดยสั่งการด้วยวาจาผ่านปลัดกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าคณะกรรมการสลากจะมีความเป็นอิสระตามกฎหมาย แต่ด้วยวัฒนธรรมองค์กรและพลังอำนาจฝ่ายการเมืองคณะกรรมการสลากจึงขาดความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการ

กล่าวโดยสรุปในแง่ของการจำหน่ายสลากไม่ว่าสำนักงานสลากจะเป็นส่วนราชการในกระทรวงการคลังหรือเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง แต่สิ่งที่ปรากฏให้เห็นโดยไม่มี ความแตกต่างกันเลยนั่นก็คือสำนักงานสลากไม่ต้องการแบกรับความเสี่ยงใดๆ ทั้งสิ้น แต่ได้ผลักภาระไปให้ยี่บัวชาบิวและผู้ค้าสลากรายย่อยเป็นผู้รับผิดชอบแทน นอกจากนั้นการกำหนดโควต้าสลากทำให้ผู้คนจำนวนมากพยายามที่จะเป็นเจ้าของโควต้า ในขณะที่เจ้าของโควต้าเดิมไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ เอกชนหรือบุคคลต่างก็หวงโควต้าของตนเองอยู่ เพราะอย่างน้อยที่สุดเจ้าของโควต้าก็จะมีรายได้จากการขายช่วงให้นายทุน

อีกประการหนึ่งการจัดสรรโควต้าสลากที่ไม่เพียงพอต่อการจำหน่ายเพื่อเลี้ยงชีพตนเองได้ตามสมควร ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เจ้าของโควต้าขายช่วงให้นายทุน นอกจากนั้นผู้ค้ารายย่อยโดยมากเป็นคนยากจนและไม่มีทุนเพียงพอที่จะซื้อสลากมาจำหน่าย คนเหล่านี้จึงต้องอาศัยนายทุนในการขอซื้อสลากทีละน้อยเพื่อออกเดินจำหน่ายให้ประชาชนพร้อมทั้งการชำระค่าดอกเบียเป็นรายงวดหรือรายเดือน

จากเหตุผลข้างต้นสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากเสรีและสลากการกุศลที่พิมพ์ออกจำหน่ายแต่ละงวด ๔๖ ล้านฉบับ ทำให้ยี่บัวรายใหญ่ ๒ รายสามารถรวบรวมสลากเข้ามาบริหารจัดการได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๕ ของสลากทั้งหมด จากการสำรวจราคาสลากพบว่ายี่บัวชาบิวสามารถสร้างรายได้จากสลากเฉลี่ยฉบับละ ๓.๔๕ - ๔.๐๐ บาท การถือครองสลากร้อยละ ๖๕ ของสลากทั้งหมดหมายความว่ายี่บัวรายใหญ่ ๒ รายมีรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายถึงเดือนละ ๒๐๗.๘๖ - ๒๔๐.๙๙ ล้านบาท หรือปีละประมาณ ๒,๔๙๔ - ๒,๘๙๒ ล้านบาท การที่ยี่บัวได้ค่า

ตอบแทนที่สูงเช่นนี้ทำให้ยี่ปู้สามารถใช้จ่ายเงินเหล่านี้ให้สินบนแก่นักการเมืองและคณะกรรมการสลากเพื่อรักษาการจัดสรรโควต้าไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงในทางที่เป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น เป็นต้นทุนที่ส่งผลให้ยี่ปู้ต้องแสวงหากำไรจากการขายซึ่งส่งผลให้สลากมีราคาสูงกว่าราคาที่กำหนด

นักการเมืองและคณะกรรมการสลากที่ได้รับสินบนย่อมจะใช้อำนาจเพื่อการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของยี่ปู้เป็นหลัก นอกจากนั้นหากพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการสลากจะเห็นได้ว่ามีกรรมการจำนวนหนึ่งในสามที่มาจากกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลางและสภาสังคมสงเคราะห์ ซึ่งมีผลประโยชน์ทับซ้อนกันอยู่ ทำให้ปัญหาการค้ำสลากเกินราคาหรือปัญหาความเดือดร้อนของผู้ค้ำสลากรายย่อยไม่ใช่สาระสำคัญของคณะกรรมการสลากที่จะต้องดำเนินการแก้ไข การออกมาเรียกร้อง คัดค้านหรือประท้วงของคนพิการหรือผู้ค้ำสลากรายย่อยซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์เล็กๆ จึงไม่มีพลังหรืออำนาจต่อรองอันพึงจะมีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจเท่าใดนัก หรือจะได้ผลบ้างก็เป็นเพียงเศษเสี้ยวของผลประโยชน์ที่เหลือเพื่อลดแรงต้านทานเท่านั้น การทุจริตเชิงนโยบายต่อการดำเนินงานของสำนักงานสลากจึงทำให้ง่าย โกลและยากต่อการพิสูจน์ตรวจสอบ

๕.๑.๔ การจำหน่ายสลากเสรี

ปัญหาการค้ำสลากเกินราคาที่เกิดขึ้นมากกว่าครึ่งศตวรรษเป็นปัญหาที่ไม่มีรัฐบาลใดสามารถแก้ไขได้ถึงแม้ว่าจะมีมาตรการใดๆ ออกมาก็ตาม บางมาตรการสามารถบรรเทาปัญหาได้แต่ก็เป็นเพียงระยะสั้นหลังจากนั้นก็กลับเข้าสู่สภาวะเช่นเดิม

ทุกครั้งที่มีปัญหาสลากเกินราคามากๆ สิ่งที่ตามมาคือการประท้วงของกลุ่มคนพิการและกลุ่มผู้ค้ำสลากรายย่อย โดยมากมักจะมีกลุ่มยี่ปู้ชาปี๊วให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังซึ่งนายทุนเหล่านี้จะได้รับผลประโยชน์โดยตรงเมื่อมีการเพิ่มโควต้าสลาก อันที่จริงเมื่อมีการค้ำสลากเกินราคา กลุ่มที่เดือดร้อนที่สุดก็คือผู้บริโภคที่ซื้อสลาก แต่ยังไม่เคยมีปรากฏการณ์ที่ผู้ซื้อสลากรวมตัวกันประท้วง อย่างมากก็แค่การร้องทุกข์ไปยังสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาอะไรได้ อีกกลุ่มหนึ่งที่เดือดร้อนก็คือกลุ่มผู้ค้ำสลากรายย่อยที่ไม่มีโควต้าสลากเป็นของตนเอง เนื่องจากกลุ่มนี้ต้องซื้อสลากในราคาที่แพงซึ่งก็ต้องนำสลากที่ซื้อแพงไปขายแพงอีกต่อหนึ่งนั่นเอง ดังนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เพิ่มการออกสลากอีกจำนวน ๘ - ๑๐ ล้านฉบับขึ้นอยู่กับการพิจารณาความต้องการสลากของตลาด ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ เป็นต้นมา โดยจัดจำหน่ายเสรีสำหรับผู้ค้ำรายย่อยแต่ไม่จัดสรรให้ใครเป็นเจ้าของโควต้าและเรียกสลากนี้ว่าสลากเสรี

ทุกครั้งที่มีข่าวการประท้วงของกลุ่มคนพิการเพื่อขอเพิ่มโควต้าสลากหรือมีข่าวเกี่ยวกับการเพิ่มหรือจัดระบบสลากกินแบ่งรัฐบาล มักจะมีผู้แอบอ้างไปหลอกลวงเรียกเก็บเงินจากคนพิการในชนบท คนพิการเหล่านี้ต้องกู้หนี้ยืมสินมาเพื่อต้องการมีโควต้าสลากแต่ในที่สุดนอกจากไม่ได้รับโควต้าสลากแล้วยังต้องเป็นหนี้ซ้ำเติมความยากจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งการจะออกสลากเสรีครั้งนี้ก็มีคนพิการถูกหลอกลวงจำนวนมากเช่นกัน^{๒๔}

การจำหน่ายสลากเสรีระยะแรกมีการจัดจำหน่ายทั้งที่สำนักงานสลากกินแบ่งราชดำเนินและที่สนามกีฬารัชมังคลาก็ที่พาสถาน หัวหมาก การจำหน่ายสลากเสรีก็หนีไม่พ้นยี่ปั้วที่จ้างคนไปซื้อสลากกลับเข้ามา คนที่ต้องการค้าสลากจริงส่วนน้อยที่สามารถซื้อสลากเสรีได้ในขณะเดียวกันยี่ปั้วก็ลดราคาสลากของตนเองลงต่ำหรือเท่ากับราคาสลากเสรี เพื่อรักษากลุ่มลูกค้าของตนเองไว้ และท้ายที่สุดยี่ปั้วรายใหญ่ก็สามารถกำหนดราคาตลาดได้เช่นเดิมตามวัฏจักรการต่อสู้ทางการตลาดที่เกิดขึ้นมาในอดีต การแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งราคาจึงไม่ประสบผลสำเร็จ

ด้านการจัดการและการจำหน่ายสลากเสรีระยะแรกการผู้ต้องการซื้อสลากเสรีสามารถไปซื้อได้ด้วยตนเองไม่เกินคนละ ๒,๐๐๐ ฉบับ หรือ ๒๐ เล่ม แต่เนื่องจากมีคนไปขอซื้อเป็นจำนวนมากเกินกว่าจำนวนสลากที่จัดพิมพ์ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นคนที่ยี่ปั้วจ้างไปซื้อดั่งที่กล่าวข้างต้น สำนักงานสลากจึงได้เปลี่ยนวิธีการใหม่โดยการให้ยื่นแจ้งความจำนงแล้วสำนักงานสลากทำการสุ่มด้วยระบบคอมพิวเตอร์เพื่อประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิซื้อสลากเสรีซึ่งตอนหลังลดลงเหลือคนละ ๑,๐๐๐ ฉบับ หรือ ๑๐ เล่ม ในจำนวนนี้เป็นการจำหน่ายให้ผู้ค้าย่อยทั่วไปร้อยละ ๘๕ และจำหน่ายให้คนพิการร้อยละ ๑๕ อย่างไรก็ตามยังปรากฏเป็นข่าวว่ามีการเกณฑ์คนจากสถาบันการศึกษาหรือหน่วยราชการบางหน่วยมายื่นความจำนงขอซื้อสลากเสรี ทำให้มีคนขอเข้ามาทั้งหมดประมาณห้าหมื่นคนแต่สำนักงานสลากสามารถสุ่มแจกจ่ายให้ได้เพียงหนึ่งหมื่นคน ซึ่งจำนวนนี้ส่วนใหญ่ได้กลับเข้าไปอยู่ในมือของยี่ปั้วอีกเช่นเดิม ทั้งนี้ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่สลากต้องตกอยู่ในมือของยี่ปั้วก็คือผู้ค้าสลากรายย่อยโดยมากไม่มีทุนเพียงพอที่จะซื้อสลากทั้ง ๑๐ เล่มหรือ ๒๐ เล่มพร้อมกัน คนเหล่านี้จึงต้องเบิกเงินจากยี่ปั้วเพื่อไปซื้อสลากจึงต้องเสียดอกเบี้ยหรือค่าเล่มให้ยี่ปั้วหรืออาจจะเรียกว่าตกเป็นทาสของทุนนั่นเอง

๕.๒ โครงสร้างทางอำนาจ

จากกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลไทยและการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลที่กล่าวมาเห็นได้ว่า โครงสร้างทางอำนาจมีอิทธิพลและเป็นกลไกหลักต่อการดำเนินกิจการของสำนักงานสลาก

^{๒๔} สัมภาษณ์ นาย ห้า (นามสมมติ), นักการเมือง, ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗.

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอเสนอโครงสร้างทางอำนาจกับการแสวงหาผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องดังนี้

๕.๒.๑ รัฐและนักรบการเมือง

อำนาจรัฐในระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นการให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นสมมติเทพผู้เปี่ยมไปด้วยทศพิธราชธรรม การให้พระราชอำนาจจึงเชื่อว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของไพร่ฟ้าประชาชน ดังนั้นการที่รัชกาลที่ ๓ ได้ทรงอนุญาตให้มีการตั้งบ่อนการพนันและโรงหวยก็เพื่อหารายได้เข้ารัฐและนำไปใช้เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ต่อมารัชกาลที่ ๔ ทรงเห็นว่าการพนันและโรงหวยเป็นผลร้ายต่อประชาชน เกิดความเกียจคร้านนิสัยอันธพาลและไม่ประกอบกิจการงานอันดี จึงทรงดำริให้มีการเลิกโรงหวยและบ่อนการพนันจนกระทั่งมีการห้ามประกอบกิจการนี้ต่อไปเป็นผลสำเร็จในช่วงต้นรัชกาลที่ ๖

การเลิกโรงหวยหรือบ่อนการพนันมีการศึกษาอีกแง่มุมหนึ่งว่าเพื่อไม่ให้ชาวจีนซึ่งส่วนมากได้รับอนุญาตตั้งบ่อนมีความเข้มแข็ง เพราะนายบ่อนมีรายได้จำนวนมากและสามารถใช้อิทธิพลของเงินประกอบกิจการอันเป็นปรักษ์หรือทำลายอำนาจรัฐ แสดงให้เห็นว่ารัฐมีอำนาจเหนือประชาชนและขึ้นอยู่กับว่ารัฐใช้อำนาจที่มีไปในทิศทางใด

อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐขาดรายได้ทางหนึ่งก็จำเป็นต้องหารายได้ทางอื่นมาชดเชย ตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมาจึงเริ่มมีการออก “ลอตเตอรี่” เป็นครั้งแรกเรื่อยมา

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศสู่ระบอบประชาธิปไตยซึ่งโดยปริญาเป็นการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชน แต่สภาพความเป็นจริงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีอำนาจอื่นเหนืออำนาจประชาชนเสมอมา อำนาจที่สำคัญคืออำนาจเผด็จการทหาร ในยุคอำนาจเผด็จการทหารกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลถูกแสวงหาประโยชน์อย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทั้งการใช้นโยบายเพื่อเอื้อให้ธุรกิจของตนเองเข้ามารับงานก่อสร้างและรับโควต้าสลากหรือการเรียกเก็บเงินกินเปล่าจากพ่อค้าคนกลางในการจัดสรรสลาก ไปจนถึงการนำรายได้ของแผ่นดินไปใช้ส่วนตัว อำนาจเผด็จการต่อจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือจอมพลถนอม กิตติขจร ได้จัดสรรโควต้าสลากจำนวนมากให้ส่วนราชการซึ่งเฉพาะทหาร ๓ เหล่าทัพมีโควต้าถึงร้อยละ ๖๑ ของการจัดสรรโควต้าสลากในยุคนี้

ภายหลังการจัดอำนาจเผด็จการทหารมีการออกพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานสลากมีความรัดกุมเป็นกิจจะลักษณะและปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจภายนอก แต่ในที่สุดสิ่งที่ปรากฏให้เห็นคือการอาศัยช่องว่างของกฎหมายออกสลากการกุศล เป็นช่องทางให้นักการเมืองแสวงหาประโยชน์ในการจัดสรรเงินรายได้ไปอุดหนุนโครงการที่ตนเองต้องการหรือมีส่วนได้เสีย ทั้งที่ไม่เกี่ยวข้องกับงาน

สาธารณะกุลตามที่กำหนดไว้ การใช้อำนาจกำหนดนโยบายให้คณะกรรมการสลากดำเนินการ ในการกำหนดโควต้าสลากเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ยี่สิบรายใหญ่ นอกจากนั้นนักการเมืองยังสามารถใช้อำนาจการตรวจสอบเพื่อเรียกรับสิ่งตอบแทนจากผู้สูญเสียผลประโยชน์อีกด้วย

๕.๒.๒ คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล

คณะกรรมการสลากเป็นกลุ่มบุคคลที่ตัดสินใจต่อการดำเนินงานของสำนักงานสลาก บุคคลที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในคณะกรรมการสลากคือประธานและเลขานุการ ทั้งนี้สำหรับตำแหน่งเลขานุการมีผู้อำนวยการสำนักงานสลากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งโดยตำแหน่ง

พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงก่อนการออกพระราชบัญญัติสำนักงานสลากฯ คณะกรรมการสลากมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ดังนั้นการตัดสินใจในการดำเนินงานของสำนักงานสลากจึงตอบสนองโดยตรงตามนโยบายของรัฐบาล ในยุคเผด็จการทหารจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการสลากด้วยตนเอง นอกจากนั้นคณะกรรมการสลากโดยส่วนมากยังมาจากทหารสามเหล่าทัพ ตำรวจพร้อมด้วยบุคคลผู้ใกล้ชิด ดังนั้นการแสวงผลประโยชน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และเหล่าพวกจึงเกิดขึ้นอย่างมากมาย

พ.ศ. ๒๕๑๗ เมื่อมีการออกกฎหมายให้สำนักงานสลากเป็นรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง มีคณะกรรมการประกอบไปด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ ผู้อำนวยการและผู้ทีคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินสามคน ผู้ทีคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยมากเป็นทหาร ตำรวจ นักกฎหมายและนักธุรกิจ

การดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสลากของปลัดกระทรวงการคลังและตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการสลากของผู้อำนวยการสำนักงานสลาก ทำให้การทำหน้าที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการทีได้รับมอบหมาย เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงทีสามารถให้คุณ ให้โทษได้ ยกเว้นตำแหน่งผู้อำนวยการทีดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมาซึ่งมีทีมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการ แต่ถึงกระนั้นคณะกรรมการสรรหาทีมาจากการแต่งตั้งของประธานคณะกรรมการสลากซึ่งอำนาจฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงได้เช่นกัน

จากการดำเนินงานทีผ่านมาเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าคณะกรรมการสลากส่วนมากมุ่งรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานตนเองหรือผู้ใกล้ชิดมากกว่าการมุ่งรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคสลาก ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยรักษาโควต้าสลากของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนกรมบัญชีกลางรับการจัดสรรโควต้าสลากให้คลังจังหวัด ผู้แทนเหล่าทัพและผู้อำนวยการองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ ทีได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีรักษาโควต้าสลากของตนเองเช่น

เดียวกับผู้แทนของสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ ทั้งที่ควรทราบดีว่าโควต้าที่ได้รับการจัดสรรนั้นผู้ได้รับโควต้าสลากรายย่อยส่วนมากไม่ได้ค้าสลากด้วยตนเอง แต่กลับนำสลากไปจำหน่ายต่อให้พ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้วรายใหญ่

ผู้ว่าราชการจังหวัด กรมบัญชีกลาง คลังจังหวัด สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ ได้รับเงินส่วนลดรวมกันถึงปีละ ๒๕๐ ล้านบาท เจ้าของโควต้าเหล่านี้มีรายได้จำนวนมากแต่แทบจะไม่ต้องทำงานหรือลงทุนอะไรเลย อีกทั้งเงินเหล่านี้ที่ส่วนราชการแต่ละแห่งได้รับไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นการบริหารจัดการเป็นการภายในหน่วยงานเท่านั้น

นอกจากนั้นจากการอนุมัติงบประมาณสนับสนุนสาธารณะประโยชน์ คณะกรรมการสลากยังได้มีการอนุมัติงบประมาณค่อนข้างกระจุกตัวอยู่กับหน่วยงานที่ตนเองสังกัดหรือผู้ใกล้ชิดหรือการอนุมัติตามความเห็นของนายกรัฐมนตรีนในการตรวจเยี่ยมราษฎร ดังปรากฏในการอนุมัติสนับสนุนสาธารณะประโยชน์ตามปีงบประมาณ ๒๕๔๗ มีการอนุมัติให้สำนักนายกรัฐมนตรีหรือตามที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาเป็นจำนวนสูงสุด รองลงมาคือ กระทรวงการคลัง สถาบันตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ ยิ่งไปกว่านั้นยังพบอีกว่าในหลายกิจกรรมไม่ได้ใช้ไปเพื่อสาธารณะกุศล เช่น สนับสนุนการจัดประชุมสัมมนาของกระทรวงการคลัง การศึกษาดูงานต่างประเทศของศาลฎีกาหรือจัดตั้งห้องคอมพิวเตอร์ให้ศาลอาญา เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้เป็นการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม สร้างความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรเนื่องจากผู้มีอำนาจสามารถเข้าถึงและใช้ทรัพยากรมากกว่าผู้ที่ไร้อำนาจ

๕.๒.๓ พ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้ว

พ่อค้าคนกลางเป็นกลไกสำคัญในการกระจายสินค้าจากแหล่งผลิตไปสู่พ่อค้ารายย่อยเพื่อจำหน่ายต่อให้ผู้บริโภค บทบาทของพ่อค้าคนกลางในการค้าสลากมีความเด่นชัดในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นประธานคณะกรรมการสลาก เนื่องจากมีการกำหนดนโยบายให้สำนักงานสลากจำหน่ายสลากให้พ่อค้าคนกลางโดยจัดสรรเป็นโควต้า พ่อค้าคนกลางที่ต้องการได้รับโควต้าต้องวิ่งเต้นเสียเงินกินเปล่าให้พนักงานสำนักงานสลาก ทำให้เกิดต้นทุนธุรกรรมของพ่อค้าคนกลางเพิ่มขึ้นส่งผลให้มีการค้าสลากเกินราคา

พ.ศ. ๒๕๐๗ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธานคณะกรรมการสลาก ได้ประกาศยกเลิกโควต้าของพ่อค้าคนกลางแล้วจัดสรรโควต้าเหล่านี้ให้หน่วยราชการ อย่างไรก็ตามในภายหลังพบว่าพ่อค้าคนกลางบางส่วนยังคงเป็นเจ้าของโควต้ารับสลากโดยตรงจากสำนักงานสลากอยู่ การจัดสรรโควต้าในลักษณะเช่นนี้ยิ่งทำให้สลากมีราคาเพิ่มสูงขึ้น เพราะส่วนราชการที่ได้รับโควต้าไม่ได้จำหน่ายสลากเองและมีความยุ่งยากในการจำหน่ายให้ผู้ค้ารายย่อย ทำให้เกิด

พ่อค้าคนกลางที่รับซื้อสลากจากส่วนราชการเจ้าของโควต้าเพื่อนำไปจำหน่ายให้ผู้ค้าสลาก รายย่อยและจำหน่ายให้ผู้บริโภคต่อไป หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากฯ พ่อค้าคนกลางหลายรายสามารถร่วมกันกำหนดราคาสลากในตลาดเพราะสามารถรวบรวมสลาก ไปได้มาก จนกระทั่งช่วงเวลาประมาณสิบปีที่ผ่านมามีयीปีวรายใหญ่เพียง ๒ รายที่มีสลากอยู่ใน ครอบครองถึงร้อยละ ๖๕ ของสลากที่จัดพิมพ์ทั้งหมดเป็นผู้กำหนดราคาสลาก

การเติบโตของयीปีวหรือพ่อค้าคนกลางนี้เกิดขึ้นจากความสามารถในการประกอบ ธุรกิจ เนื่องจากมีเครือข่ายและเงินมากเพียงพอที่จะซื้อสลากจากหน่วยงานเจ้าของโควต้าและจาก สำนักงานสลาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการออกสลากการกุศลยิ่งสร้างความเข้มแข็งให้यीปีว ๒ รายใหญ่ที่กล่าวข้างต้นได้มากยิ่งขึ้นและสามารถกำหนดราคาสลากในตลาดได้ และนี่คือสาเหตุ สำคัญของการขายสลากเกินราคาซึ่งสำนักงานสลากหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบต่างทราบดี แต่ เพราะเหตุใดปัญหาที่ยังดำรงอยู่โดยไม่ได้รับการแก้ไขที่รากของปัญหา

การที่यीปีวรายใหญ่สามารถครอบครองสลากส่วนใหญ่ในตลาดได้อีกประการหนึ่ง ยีปีวเหล่านี้จะต้องซื้อโควต้าสลากจากเจ้าของโควต้ารายย่อยซึ่งได้รับการจัดสรรผ่านผู้ว่าราชการ จังหวัด คลังจังหวัด สภาสังคมสงเคราะห์ฯ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ องค์การคนพิการ และมูลนิธิ สมาคม ชมรมหรือบุคคลต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานสลาก ข้อค้นพบที่ สำคัญคือเจ้าของโควต้าได้รับค่าตอบแทนทันทีร้อยละ ๔๕ - ๕๖ ของจำนวนเงินที่จะได้รับหาก จำหน่ายสลากเองตามราคาสลากที่กำหนด ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เจ้าของโควต้าพึงพอใจเนื่องจากได้ รับเงินโดยไม่ต้องลงทุนหรือแบกรับความเสี่ยงใดๆ เลย และคนกลุ่มนี้พร้อมที่จะออกมาปกป้อง ผลประโยชน์ของตนเองโดยทันทีหากมีข่าวว่าสำนักงานสลากจะปรับเปลี่ยนการจัดสรรโควต้าโดย มีयीปีวรายใหญ่ให้การสนับสนุน นอกจากเงินที่यीปีวจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของโควต้าแล้ว

การอำนวยความสะดวกหรือการรวบรวมสลากจากแต่ละหน่วยงานจำเป็นที่จะ ต้องมีต้นทุนด้วยเช่นกัน บางครั้งต้องอาศัยขีปีวในท้องถิ่นหรือบางครั้งต้องอาศัยผู้นำองค์กร ต้นทุนเหล่านี้ทำให้यीปีวจะต้องแสวงหากำไรจากผู้ค้ารายย่อย นอกจากนั้นการรักษาผลประโยชน์ ของตนเองด้วยการให้ของกำนัลแก่รัฐมนตรีและกรรมการสลากในตำแหน่งที่สำคัญ เพื่อไม่ให้มี การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อกรดำเนินธุรกิจหรือไม่ให้ดำเนินการ ใดๆ ถึงแม้यीปีวกระทำผิดสัญญาก็ตาม อีกประการหนึ่งयीปีวให้ความอุปถัมภ์องค์กรคนพิการ เจ้าของโควต้าด้วยจ่ายเงินสดเพื่อเบิกสลากจากสำนักงานสลาก รวมทั้งการรับซื้อสลากจาก เจ้าของโควต้าที่ไม่ต้องการจำหน่ายด้วยตนเองโดยมีผู้นำองค์กรช่วยจัดการหรืออำนวยความสะดวก นำไปสู่การเอารัดเอาเปรียบกันเองในกลุ่มสมาชิกหรือคณะกรรมการขององค์กรการกุศล

๕.๒.๔ ผู้ค้าสลากรายย่อย

ผู้ค้าสลากรายย่อยเป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งในระบบการจำหน่ายสลาก หากมองว่าผู้ค้าสลากรายย่อยคือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ตลาดการค้าปลีกสลากจึงเป็นตลาดที่มีการแข่งขันแบบสมบูรณ์ มีผู้ค้ามากรายสามารถเข้าและออกตลาดการค้าได้ง่าย ไม่มีผู้ค้ารายใดสามารถควบคุมตลาดได้ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายห้ามขายสลากเกินราคาและมีการจับกุมผู้กระทำผิดบ้างก็ตาม อย่างไรก็ตามการแข่งขันไม่สามารถแข่งขันกันได้ด้วยราคาเนื่องจากราคาถูกควบคุมโดยผู้ค้าส่งและผู้บริโภค การแข่งขันจึงเป็นการแข่งขันในศักยภาพในการเข้าถึงผู้บริโภคเป็นหลัก

มองอีกมุมหนึ่งเป็นมุมที่พบเห็นโดยทั่วไปจากการสังเกตผู้ค้าสลากรายย่อยเปรียบเสมือนผู้ใช้แรงงานที่สร้างควมร่ำรวยให้กับนายทุนและสำนักงานสลาก เป็นแรงงานที่ไม่มีระบบสวัสดิการใดๆ รองรับ และเป็นแรงงานที่นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ต่อผู้ใช้แรงงานเหล่านี้ต่อไปนี้จะเป็นการสะท้อนภาพชีวิตผู้ค้าสลากรายย่อย ซึ่งคงต้องพิจารณาว่าคนเหล่านี้คือผู้ประกอบการอาชีพอิสระหรือผู้ใช้แรงงานหรือไม่ใช้ทั้งสองอย่างแต่คืออะไร ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาทั้งเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ค้าสลากรายย่อยในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ภายหลังจากคัดเลือกแบบสอบถามชุดที่ไม่สมบูรณ์ออกคงเหลือแบบสอบถามจำนวน ๒๔๙ ชุด และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ผู้ค้าสลากรายย่อย ๓ คนซึ่งใช้นามสมมติว่า อามา สมศักดิ์และสมเพียร สรูปได้ดังต่อไปนี้*

ผู้ที่ประกอบอาชีพค้าสลากรายย่อยโดยส่วนมากเป็นผู้หญิง พื้นฐานการศึกษาต่ำ เคยประกอบอาชีพด้านการค้าขายหรือรับจ้างทำนาทำไร่มาก่อนแต่รายได้ไม่เพียงพอหรือมีเหตุปัจจัยอื่นที่ทำให้ต้องเปลี่ยนอาชีพ รวมทั้งการเล็งเห็นว่าการประกอบอาชีพค้าสลากมีรายได้ดีกว่า กรณีของคนพิกานั้นไม่สามารถรับจ้างใช้แรงงานได้ โดยมากโอกาสทางเลือกของอาชีพอื่นมีน้อยมากอยู่แล้วทำให้หันเข้ามาสู่อาชีพค้าสลาก^{๒๕}

การค้าสลากต้องอาศัยเงินสดเป็นทุนหมุนเวียนจำนวนมากและมีอัตราการหมุนเวียนของเงินค่อนข้างจะเร็ว การเข้าสู่อาชีพค้าสลากใหม่ๆ ส่วนมากจึงต้องอาศัยการกู้ยืมโดยเสียดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ ๓๖ - ๔๘ ต่อปี โดยจ่ายชำระเป็นรายงวด ๑๕ วันในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑.๕ ถึงร้อยละ ๒ ต่องวดหรือเรียกกันง่าย ๆ ว่าหมื่นละร้อยละห้าสิบหรือหมื่นละสองร้อย การเข้าถึงเงินกู้ของคนจนต้องอาศัยเงินนอกระบบ ถึงแม้ว่าในระบบจะมีการให้กู้ยืมสำหรับคนพิการแต่ก็ต้องมีผู้ค้าประกัน พร้อมทั้งการกำหนดเงื่อนไขโดยเจ้าหน้าที่ให้ผู้ค้าประกันต้องเป็นข้าราชการทั้งที่ระเบียบไม่ได้ระบุ ผู้ค้าสลากจึงต้องอาศัยข้าราชการเป็นผู้ค้าประกันโดยแบ่งเงินที่กู้ได้คนละครึ่ง

* คุรยละเอียดในภาคผนวก ค.

^{๒๕} สัมภาษณ์ สมเพียร (นามสมมติ), ผู้ค้าสลากรายย่อย, ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๗.

ผู้ค้าสลากขายย่อยโดยส่วนมากถึงร้อยละ ๘๒ ไม่มีโควต้าสลากเป็นของตนเองถึงแม้ว่าจะค้าสลากมาเป็นระยะเวลาานานมาแล้วก็ตาม ส่วนหนึ่งของคนที่ไม่มีโควตาก็ได้มาด้วยการต่อสู้ดิ้นรนด้วยตนเองดังกรณี พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้มีกลุ่มคนตาบอดที่ต้องการประกอบอาชีพสุจริตไม่เป็นภาระสังคม ออกมาเรียกร้องขอโควต้าสลากจนได้รับการจัดสรร แต่การจัดสรรก็เป็นสัดส่วนที่น้อย ไม่เป็นระบบและกระจัดกระจาย ทำให้ผู้ได้รับโควต้าส่วนหนึ่งขายโควต้าเพื่อได้เงินพอแบ่งเบาภาระเล็กน้อยในการดำรงชีวิต อีกส่วนหนึ่งต้องซื้อสลากจากเพื่อนคนพิการหรือยี่ปิวเพิ่มเติมเพื่อประกอบอาชีพค้าสลาก

ผู้ให้สัมภาษณ์สองคนค้าสลากมาสิบปีขึ้นไปและผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๔๓ ค้าสลากมาแล้วมากกว่า ๕ ปี แต่ก็ยังต้องซื้อสลากจากยี่ปิวในราคาแพงโดยมากเฉลี่ยเล่มละ ๔,๓๐๐ - ๔,๕๐๐ บาท ทำให้ต้องขายสลากไม่ต่ำกว่าคู่ละ ๙๐ บาทจึงจะมีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ กรณีที่สลากขึ้นแพงถึงเล่มละ ๔,๕๐๐ บาทบางงวดก็ไม่ขายหรือขายเพียงเพื่อได้ทุนบ้างและขอเพิ่มจากผู้ซื้อสลากในบางครั้ง ผู้ค้าสลากขายย่อยจะต้องยอมให้ผู้ซื้อสลากบ่นด่าที่ขายสลากแพงถึงแม้ว่ารู้สึกอับอายแต่ก็ต้องยอม^{๒๖} ผู้ค้าสลากขายย่อยส่วนมากมีความเห็นว่ายี่ปิวเป็นผู้ทำการค้าแบบเอาหัวเอาเปรียบเกินไป

การที่ผู้ค้าสลากขายย่อยโดยส่วนมากเป็นชาวไร่ชาวนายากจนที่ไม่พอดำรงชีวิตด้วยอาชีพทางการเกษตร ดังนั้นการเข้ามาประกอบอาชีพค้าสลากระยะเริ่มแรกจึงเป็นไปได้เพียงผู้ใช้แรงงานที่รับจ้างขายสลากเนื่องจากไม่มีทุนต้องกู้หนี้ยืมสินและเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง จึงอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบพ่อค้าคนกลาง การรวมกลุ่มกันเองของผู้ค้าสลากขายย่อยเพื่อเรียกร้องขอโควต้าสลากไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากจะมีนายทุนให้การหนุนหลังซึ่งภายหลังมักจะปรากฏว่านายทุนได้รับประโยชน์จากการเรียกร้องแต่ละครั้งเป็นส่วนมาก

ผู้ค้าสลากขายย่อยที่มีจุดจำหน่ายในแหล่งชุมชน เช่น ห้างสรรพสินค้า สถานที่ราชการ เป็นต้น มีความสะดวกในการจำหน่ายเพราะไม่ต้องเดินทางหรือเสี่ยงต่อภัยอันตรายใดๆ แต่โดยมากจะเสียค่าใช้จ่ายให้เจ้าของพื้นที่นั้นๆ ทั้งในระบบและนอกระบบ^{๒๗} ส่วนผู้ที่ไม่จุดจำหน่ายที่แน่นอนก็จะต้องเร่ขายสลากไปตามแหล่งชุมชนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นร้านอาหาร สถานที่ท่องเที่ยว หรือตลาดสด ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีแหล่งขายเป็นประจำหรือต้องเร่ขายคนเหล่านี้ต้องทำงานประมาณ ๑๐ ชั่วโมงต่อวัน ผู้ค้าสลากขายย่อยโดยมากที่มาจากต่างจังหวัดต้องพักอาศัยอยู่ในห้องเช่าที่ไม่ถูกสุขลักษณะ มีความแออัดยัดเยียดและไม่ปลอดภัย การใช้จ่ายต้องประหยัดด้วยการหุงหาอาหารกินกันเองทั้งมือเช้าและมือเย็น อย่างไรก็ตามคนเหล่านี้ร้อยละ ๗๙.๑ มีความ

^{๒๖} สัมภาษณ์ สมศักดิ์ (นามสมมติ), ผู้ค้าสลากขายย่อย, ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๗.

^{๒๗} สัมภาษณ์ อามา (นามสมมติ), ผู้ค้าสลากขายย่อย, ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๗.

คิดเห็นว่าพออยู่พอกินส่วนมากไม่ได้เรียกร้องที่จะได้รับสวัสดิการอะไร เพราะไม่ได้คิดหรือตระหนักว่าตนเองมีสิทธิอะไร ยอมรับในสภาพที่เกิดมาจนด้วยบุญวาสนาไม่สูงส่ง เพียงแต่ต้องการซื้อขายสลากได้ในราคาที่เป็นธรรมและมีความมั่นคงที่จะประกอบอาชีพนี้อย่างยั่งยืน เนื่องจากเมื่อมีการจำหน่ายสลากพิเศษ ๒ ตัว ๓ ตัวได้ส่งผลกระทบต่อยอดขายสลากใบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติมาใช้จะทำให้คนเหล่านี้ไม่มีอาชีพทันที

ผู้ค้าสลากรายย่อยถือได้ว่าเป็นกลไกหลักที่ทำให้สำนักงานสลากมีรายได้ และไม่ว่าจะมองในมุมไหนผู้ค้าสลากรายย่อยมักจะเป็นผู้ที่เสียเปรียบเสมอ ความเสียเปรียบนี้เกิดขึ้นจากความยากจนและขาดอำนาจต่อรองในกลไกการตลาดทุกระดับ ทรัพยากรที่ควรได้รับการจัดสรรอย่างเป็นธรรมกลับถูกนำไปจัดสรรให้ยี่ปี่วนายทุนที่มีอำนาจมากกว่า ผู้ที่มั่งคั่งแล้วยังมีความร่ำรวยยิ่งขึ้นแต่ผู้ที่ยากจนก็ยังคงยากจนและยากจนยิ่งขึ้น เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนสูงขึ้น ผู้ค้าสลากรายย่อยไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมและไม่มีระบบการประกันสังคมซึ่งเป็นส่วนสำคัญในโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม ลักษณะการทำงานของผู้ค้าสลากรายย่อยเป็นงานที่ไม่เป็นธรรมเพราะขาดความมั่นคงและสภาพแวดล้อมไม่ดี ซึ่งตรงกันข้ามกับยี่ปี่วนายทุนที่มีรายได้ที่สูงต่างกันราวฟ้ากับดิน นับว่าเป็นการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้นในตลาดการค้าสลากซึ่งถือว่าเป็นตลาดที่บริหารจัดการโดยรัฐ ผู้ที่อยู่ในตลาดการค้านี้และผู้บริโภคควรได้รับความเป็นธรรม คือมีความเป็นอิสระ เสมอภาค มั่นคงและมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์

การกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสลากตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลาก พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นการสร้างความดำรงอยู่ของคณะกรรมการสลากที่เอื้อประโยชน์และเกื้อหนุนกับนักการเมืองผู้ถืออำนาจรัฐและนายทุน ในขณะที่การเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิของผู้ค้าสลากรายย่อยหรือคนพิการถูกปิดเบือนเป็นการสร้างความวุ่นวายในสังคมและกลายเป็นกลุ่มที่ถูกกล่าวหาว่าทำให้สลากมีราคาแพงเพราะการขายช่วงให้นายทุน การตรวจสอบหรือการเรียกร้องความเป็นธรรมถูกตีความหมายเป็นความขัดแย้งผลประโยชน์เฉพาะบุคคล สื่อมวลชนที่ไม่ทราบรายละเอียดแต่ได้เผยแพร่ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องสู่สาธารณะย่อมส่งผลต่อการรับรู้ของประชาชนที่ผิดจากข้อเท็จจริง ทำให้ปัญหาการค้าสลากเกินราคาและการแสวงผลประโยชน์โดยมิชอบดำรงอยู่อย่างมั่นคงต่อไป