

## บทที่ ๔

### กิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลไทย

การพนันในเมืองไทยมีมานานตั้งแต่สมัยสุโขทัยผ่านทางพ่อค้าจีนที่เข้ามาค้าขายกับประเทศไทย<sup>๑</sup> สืบเนื่องต่อมา เช่นเดียวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งในระยะแรกเรียกว่า หวย หรือ สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันชนิดหนึ่งที่รัฐเป็นผู้ให้อนุญาตหรือเป็นผู้ดำเนินการเองตามยุคสมัย การออกหวยหรือสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย

กิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามการศึกษานี้ได้ถูกแบ่งออกเป็น ๔ ยุคตามกฎระเบียบและบรรทัดฐานที่กำหนดลักษณะของการดำเนินกิจการ รวมถึงกลไกที่ใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบและบรรทัดฐานที่กำหนด โดยยุคแรกเป็นลักษณะของการเปิดประมูลตั้งโรงหวย ยุคที่สองเป็นการยกเลิกหวยและรัฐเป็นผู้ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นครั้งแรก ยุคที่สามเป็นการกำหนดให้มีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างเป็นทางการเพื่อหารายได้เข้ารัฐ เช่นเดียวกับยุคที่สี่แต่แตกต่างกันที่ยุคที่สี่มีการออกกฎหมายรองรับการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ๔.๑ การตั้งโรงหวย

การเล่นการพนันในเมืองไทยมีมานานตั้งแต่สมัยปลายกรุงศรีอยุธยาสืบเนื่องมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ดังจะเห็นได้จากการเก็บภาษีอากร ได้แก่ อากรบ่อนเบี้ยและอากรหวย ก. ข. โดยชาวจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นผู้ขอสัมปทานด้วยการประมูลตั้งโรงหวยในกำแพงเมืองใกล้สะพานหัน แล้วย้ายมาอยู่ที่วังบูรพาภิรมย์ ภายหลังเกิดไฟไหม้จึงต้องย้ายไปที่หน้าประตูสามยอด ผู้ได้รับสัมปทานเป็นนายอากรหวยจะได้รับบรรดาศักดิ์เป็นขุนบาลเบิกบุรีรัตน์ หรือคนทั่วไปเรียกว่า “ขุนบาล” ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกออกหวยทุกเช้าค่ำ เป็นที่ชื่นชอบของประชาชนชาวเมืองที่นิยมเล่นหวยในสมัยนั้น<sup>๒</sup>

พฤติกรรมการพนันของคนไทยทำให้รัฐยอมเล็งเห็นผลประโยชน์ของรายได้ที่จะได้รับจากการประมูลของผู้ต้องการเป็นนายอากรในการจัดเก็บภาษีแทนหลวงและยังช่วยให้รัฐบาลมีรายได้มาใช้จ่ายในการป้องกันและฟื้นฟูประเทศ เพราะในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีศึกสงครามอยู่บ่อยครั้งจำเป็นต้องมีรายได้มาใช้ในการทำศึกสงคราม ทั้งนี้รายได้จากการผูกขาดการทำ

<sup>๑</sup> กาญจนา แก้วเทพ และเด่นเดือน เหลืองแข็ง, “การเล่นหวยกับสื่อมวลชน: บทบาทที่ทฤษฎีอาจจะลืกล่าวถึง” ในวารสารนิเทศศาสตร์ ปีที่ ๑๔ ฉบับปีการศึกษา ๒๕๓๖, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๖๓.

<sup>๒</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, หน้า ๒๒.

การค้ากับต่างประเทศและจากภาษีอากรที่มีอยู่ไม่กี่ประเภทนั้นไม่เพียงพอ ดังเช่นในรัชกาลที่ ๑ รายได้จากภาษีอากรมีอากรบ่อนเบี้ย อากรสุรา อากรสมพัตรสร อากรค่าน้ำ อากรขนอนและอากรสวน ต่อมาในรัชกาลที่ ๓ ชาวจีนได้นำหอย ก. ข. เข้ามาเล่นจึงได้เพิ่มประเภทของภาษีอากรจากที่มีอยู่อีก ๓๘ ชนิดและมีอากรหอย ก. ข. รวมอยู่ด้วย ซึ่งเงินอากรบ่อนเบี้ยและเงินอากรหอยสามารถจัดเก็บได้ปีละ ๔๐๐,๐๐๐ บาทและ ๒๐,๐๐๐ บาทตามลำดับ

ในรัชสมัยรัชกาลที่ ๓ นายอากรสุราชาวจีนที่เรียกกันว่าเจ้สัวหงเป็นผู้ตั้งโรงหอยขึ้น ๑ แห่งซึ่งกิจการดีมากทำให้ต่อมาพระศรีวิโรจน์ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานบ่อนเบี้ยของกระทรวงพระคลัง ได้กราบบังคมทูลขอตั้งโรงหอยอีกแห่งหนึ่งโดยแบ่งกันออกหอยเข้าและค่าเป็นประจำทุกวัน แต่กิจการของพระศรีวิโรจน์ทำการไม่เรียบร้อยจึงถูกปิดให้เหลือเพียงโรงหอยเจ้สัวหงเพียงแห่งเดียวและออกหอยวันละ ๒ รอบ

การจำหน่ายหอยในยุคนี้มีการตั้งแขวงหอย ๒ ลักษณะคือ หนึ่งแขวงในกรุงฯ ซึ่งสามารถไปมากับโรงหอยได้ภายในวันเดียวกัน และสองคือแขวงหัวเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่สามารถไปมาได้ภายในหนึ่งวัน แต่ทั้งสองลักษณะตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ รวมกันทั้งสิ้น ๓๘ แขวงโดยเป็นแขวงในกรุงฯ ๑๙ แขวงและแขวงหัวเมืองอีก ๑๙ แขวงเท่ากัน การปันเขตแขวงไม่ได้ยึดถือตามเขตภูมิศาสตร์แต่ยึดตามความหนาแน่นของประชากรที่จะแทงหอย (ซื้อหอย) แขวงในกรุงฯ ทำหน้าที่เป็นผู้เดินโพงเท่านั้น ส่วนแขวงหัวเมืองทำหน้าที่เป็นเจ้ามือเองแต่อ้างอิงการออกหอยของโรงหอยและมีเจ้าของโรงหอยร่วมเป็นหุ้นส่วนครึ่งหนึ่งหรือหนึ่งในสี่เป็นอย่างน้อย แต่ละแขวงหอยจะมีเสมียนหอยเป็นผู้รับแทงหอยจากราษฎร ใครที่ต้องการเป็นเสมียนหอยจะต้องขออนุญาตจากแขวงรายรับและรายจ่ายหลักของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโรงหอยและการค้าหอยสรุปได้ดังตารางที่ ๕.๑

#### ตารางที่ ๕.๑

รายรับ - รายจ่าย ของผู้ตั้งโรงหอยและผู้ที่เกี่ยวข้อง

| ผู้ประกอบกิจการ        | รายรับ  | รายจ่าย   |
|------------------------|---|---|
| ผู้ตั้งโรงหอย (ขุนบาล) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินเดิมพันหอย (รายได้จากการการหอยหักด้วยเงินรางวัล)</li> <li>- เงินแป๊ะเจี๊ยะ (กินเปล่า) จากแขวงในกรุงฯ โดยใครให้มากก็ได้เป็นแขวงหอย</li> <li>- เงินอากรจากแขวงหัวเมือง โดยใครให้มากก็ได้เป็นแขวงหอย</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินอากรหอยให้รัฐซึ่งต้องจ่ายล่วงหน้า ๓ เดือน</li> <li>- เงินรางวัลผู้ถูกหอย</li> <li>- ส่วนลดให้แขวงและเสมียนหอยรวมกันร้อยละ ๒.๕ ของยอดขาย</li> </ul> |

| ผู้ประกอบ<br>กิจการ  | รายรับ  | รายจ่าย   |
|--|---|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำไร (ขาดทุน) จากการร่วมหุ้นกับแขวงหัวเมือง</li> <li>- กำไรจากการขายสมุดไผ่* ให้แขวง (ซื้อมาเล่มละ ๑๕ สตางค์ขายเล่มละ ๑ บาท)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าใช้จ่ายดำเนินงานซึ่งต้องใช้คนประมาณ ๒๐๐ คนมีหลวงจื๋อใหญ่เป็นผู้จัดการ มีผู้ตรวจแขวง ผู้เก็บรักษาเงินสด ผู้รับจ่ายเงิน ผู้จัดทำบัญชี พนักงานตรวจโพง เป็นต้น</li> </ul> |
| แขวงในกรุงฯ  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าขออนุญาตเป็นเสมียนหอย (ม้าเขียนหอย**) ซึ่งขึ้นอยู่กับเขตที่กิจการดีหรือไม่ ซึ่งมีตั้งแต่ ๔ บาทถึง ๓๐ บาทต่อเดือนต่อหนึ่งราย</li> <li>- กำไรจากการขายสมุดไผ่ให้เสมียนหอย (ซื้อมาเล่มละบาทขาย ๑ บาท ๕๐ สตางค์)</li> <li>- ส่วนลดร้อยละ ๑.๒๕ จากยอดแทงหอยของราษฎร</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินแป๊ะเจี๊ยะให้ขุนบาล</li> <li>- ซื้อสมุดไผ่จากขุนบาล</li> <li>- ค่าบริหารจัดการ เช่น ผู้จัดการ ผู้รักษาเงิน และผู้ทำบัญชี เป็นต้น</li> </ul>                          |
| แขวงหัวเมือง   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินเดิมพันหอย (รายได้จากการการหอยหักด้วยเงินรางวัล)</li> <li>- ค่าน้ำจากผู้ถูกหอยเท่ากับต้นทุนที่แทง</li> <li>- ค่าขออนุญาตเป็นเสมียนหอย</li> <li>- กำไรจากการขายสมุดไผ่ให้เสมียนหอย</li> <li>- ส่วนลดร้อยละ ๑.๒๕ จากยอดแทงหอยของราษฎร</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินแป๊ะเจี๊ยะให้ขุนบาล</li> <li>- ซื้อสมุดไผ่จากขุนบาล</li> <li>- ค่าบริหารจัดการ เช่น ผู้จัดการ ผู้รักษาเงิน และผู้ทำบัญชี เป็นต้น</li> </ul>                          |
| เสมียนหอย  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่วนลดร้อยละ ๑.๒๕ ของยอดที่ราษฎรแทง</li> <li>- ค่าน้ำจากผู้ถูกหอยเท่ากับต้นทุนที่แทง</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าขออนุญาตเป็นเสมียนหอย</li> </ul>  |
| <p>* สมุดไผ่เป็นสมุดสำหรับจดบันทึกการแทงหอยของราษฎร นอกจากนั้นขุนบาลสามารถใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบรายการบัญชีอีกทางหนึ่งด้วย</p> <p>** เรียกตามที่นั่งเขียนหอย เสมียนหอยหนึ่งรายเท่ากับม้านั่งเขียนหอยหนึ่งตัวหรือหนึ่งม้า</p> |   |   |

ที่มา: สรุปจากประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๑๗ เรื่องตำนานการเลียบอนเบี้ยและเลียบหอย พระนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และหนังสือพระราชกรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม ๖

รัชกาลที่ ๔ ได้เพิ่มชนิดของภาษีอากรอีก ๑๔ ชนิด ส่วนใหญ่เป็นอากรการพนันโดยเรียกเก็บจากการเล่นพนันที่ยังไม่เคยมีการจัดเก็บได้แก่ ไพ่จีน ไพ่ไทย ไพ่แปดเก้า ไพ่ข้างงา พุงเรือ หมากruk สะแก สกา ดวด วังวูดคน ระแทะ แข่งเรือ ชนไก่ชนนก และกัดปลารวมอยู่ด้วยกัน เหตุที่รัฐต้องเพิ่มประเภทภาษีการพนันจากที่มีอยู่เพราะประสบกับปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ถึงกระนั้นก็ตามบ่อนเบี้ยและหวย ก. ข. ยังเป็นที่นิยมเล่นของคนจำนวนมาก โดยเฉพาะหวย ก. ข. มีเล่นกันตั้งแต่ระดับชาวบ้าน คนบดี่ ข้าราชการ จนถึงพระภิกษุสงฆ์<sup>๓</sup> ทำให้สามารถจัดเก็บอากรบ่อนเบี้ยได้ถึง ๓,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาทและอากรหวยเก็บได้ ๒๐๐,๐๐๐ บาท

การเปิดบ่อนการพนันและการตั้งนายอากรบ่อนเบี้ย เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชาวจีนและกลุ่มขุนนาง อากรการพนันบ่อนเบี้ยและหวยสร้างรายได้จำนวนมาก และหากรวมภาษีฝิ่นและสุราเป็นสัดส่วนถึงสามในสี่ของรายได้จากภาษีทั้งหมดของประเทศ<sup>๔</sup> ถึงแม้ว่ารัฐจะมีรายได้มากขึ้นแต่การตั้งนายอากรบ่อนเบี้ยเช่นนี้ทำให้ชาวจีนและขุนนางมีรายได้และมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น สมัยรัชกาลที่ ๕ จึงได้มีการปฏิรูประบบการคลัง ซึ่งส่วนหนึ่งมีจุดหมายที่จะทำให้ขุนนางและกลุ่มพ่อค้าอิทธิพลชาวจีนอ่อนแอลง ระบบเจ้าภาษีนายอากรส่วนใหญ่ถูกดึงกลับมาอยู่ภายใต้ระบบราชการที่ทรงสถาปนาขึ้นใหม่ เป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้ามาสู่ส่วนกลาง มีการยกเว้นอากรเหล้า ฝิ่น และการพนันซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๖๐ ของรายได้รัฐบาลเนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ทรงเกรงว่าระบบบริหารระบบใหม่นี้ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะทำให้อิทธิพลของกลุ่มอั้งยี่ที่คุมการจัดเก็บอากรเหล้านี้ อยู่ จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๔๑ กระทรวงพระคลังเริ่มเสนอให้ปิดบ่อนการพนันและยกเลิกอากรการพนันเริ่มต้นที่เขตชนบทและต่อมาในกรุงเทพฯ รัฐบาลปิดบ่อนการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายบ่อนสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐<sup>๕</sup>

ในแง่ของการปิดบ่อนการพนันและเลิกหยวนั้นตามตำนานการเลิกบ่อนเบี้ยและเลิกหวย พระนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ<sup>๖</sup> ได้ให้เหตุผลไว้ว่า รัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นโทษของหยวนว่าทำให้ไพร่บ้านพลเมืองยากจน เกิดนิสัยเป็นคนพาลสันดานชั่ว จึงทรงให้ลด

<sup>๓</sup> จมื่นอมรรตฤณารักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช), พระราชกรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม ๖ (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, ๒๕๑๒), หน้า ๑๑๒.

<sup>๔</sup> Hong Lysa, *Thailand in the Ninetenth Century. Evolution of the Economy and Society* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984), p 128, อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ โอ. เอส. พริ้นติ้งเฮ้าส์ กรุงเทพฯ, ๒๕๔๖), หน้า ๒๘๑.

<sup>๕</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ โอ. เอส. พริ้นติ้งเฮ้าส์ กรุงเทพฯ, ๒๕๔๖), หน้า ๒๘๕ - ๒๘๖.

<sup>๖</sup> กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๑๗ เรื่องตำนานการเลิกบ่อนเบี้ยและเลิกหวย พระนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิริธรรม, ๒๕๐๓), หน้า ๙๐ - ๙๑.

การเปิดบ่อนและเล่นหวยลงที่ละน้อยเนื่องจากต้องหารายได้อื่นมาชดเชยรายได้จากภาษีอากร ส่วนนี้ จนกระทั่งสามารถเลิกหวยและบ่อนเบี้ยในสมัยรัชกาลที่ ๖

การตั้งบ่อนและโรงหวยสร้างรายได้ให้กับผู้ได้รับอนุญาตเป็นจำนวนมาก และสามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลเป็นจำนวนมากด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นถึงแม้ว่าการเปิดบ่อนและออกหวยจะผิดกฎหมายแต่ก็ปรากฏมีผู้ลักลอบดำเนินการตลอดมา จากการศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร<sup>๖</sup> พบว่าเฉพาะการออกหวยผิดกฎหมายหรือเรียกว่าหวยใต้ดินทำให้คนมีงานพิเศษทำจำนวนถึง ๔ ล้านคน แต่ส่งผลร้ายต่อการกระจายรายได้เพราะเป็นการถ่ายเทเงินจากคนจนไปสู่คนรวย ทำให้เกิดผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อซึ่งส่วนมากมีส่วนพัวพันกับธุรกิจผิดกฎหมายอื่นด้วย ในหลาย ๆ กรณีได้ซื้ออิทธิพลเพื่อเป็นเจ้าของสัมปทานและได้สัญญาว่าจ้างจากรัฐบาล คนเหล่านี้เสริมสถานภาพทางสังคมของตนให้สูงขึ้นด้วยการบริจาคเงินให้วัดและการสังคมสงเคราะห์ และก่อให้เกิดธุรกิจการเมืองที่ผู้สมัครรับการเลือกตั้ง ใช้เงินซื้อเสียง พรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคใช้เงินตั้งดูตการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อนักการเมืองได้ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีก็จะใช้อำนาจและตำแหน่งเพื่อเรียกทุนคืนจากเงินที่ลงทุน

กล่าวโดยสรุปการตั้งโรงหวยเป็นการมอบให้เอกชนและขุนนางผู้ใกล้ชิดเป็นผู้ผูกขาดโดยรัฐได้รับค่าตอบแทนในรูปของอากร เอกชนผู้ผูกขาดตั้งตัวแทนจำหน่ายหรือพ่อค้าคนกลางที่เรียกว่าแขวงหวยเพื่อทำหน้าที่ในการสร้างเครือข่ายผู้ค้ารายย่อย การซื้อหวยของประชาชนเป็นการซื้อจากผู้ค้ารายย่อยที่เรียกว่าเสมียนหวย เมื่อโรงหวยมอมเมาประชาชนมากเกินไปทำให้ต้องมีการปิดโรงหวยและห้ามเล่นการพนันชนิดนี้โดยไม่ได้รับอนุญาตตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ จนสำเร็จในรัชกาลที่ ๖ อย่างไรก็ตามสำหรับเรื่องนี้มีทั้งเหตุผลที่ชาวจีนและขุนนางมีความเข้มแข็งและอิทธิพลมากเกินไปและเหตุผลที่การพนันทำให้ประชาชนยากจนไม่เป็นอันทำมาหากินด้วยสัมมาอาชีพะการที่รัฐบาลดำเนินการจำหน่ายหวย ๒ ตัว ๓ ตัวหรือที่เรียกกันว่านำหวยใต้ดินมาจำหน่ายบนดิน โดยถูกกฎหมายซึ่งมีรัฐบาลเป็นเจ้าของ ส่วนหนึ่งยอมเป็นการลดทอนพลังอำนาจของผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อหวยใต้ดิน ทำให้พลังต่อรองทางการเมืองของกลุ่มที่มีผู้มีอิทธิพลหนุนหลังถดถอยลง ในขณะที่เป็นโอกาสของกลุ่มธุรกิจการเมืองกลุ่มใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมได้เข้ามาใช้อำนาจรัฐแทนที่โดยง่าย ในขณะที่ประชาชนระดับรากหญ้าซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศต้องติดกับอยู่ในความลุ่มหลงของอบายมุข ซึ่งนายกสมาคมค้าปลีก-ส่งไทย ได้ออกมายืนยันถึงพฤติกรรมของผู้บริโภคว่าได้นำเงินส่วนใหญ่ไปใช้ในการซื้อหวย ๒ ตัว ๓ ตัว และการซื้อบัตรเติมเงินสำหรับค่าโทรศัพท์<sup>๗</sup> ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องน่าห่วงสำหรับสังคม

<sup>๖</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “บทสรุป”, ใน *หวย ของ บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย*, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, หน้า ๓๑๔ - ๓๑๖.

<sup>๗</sup> ชาว, “ค้าปลีกจึก “หวย-มือถือ” แย่งลูกค้า” มติชน (๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗): หน้า ๑๗.

## ๔.๒ การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นครั้งคราว

สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือในขณะนั้นเรียกว่า “ลอตเตอรี่” เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๗ ตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ โดยเป็นการออกลอตเตอรี่เนื่องในงานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาของพระองค์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้มาซื้อสินค้าที่พ่อค้าชาวอังกฤษนำมาแสดงในงานพระราชพิธีฯ หากสินค้าที่นำเข้ามาขายไม่ได้ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้ากลับอีกด้วย นอกจากนั้นรางวัลที่จ่ายให้กับผู้ถูกรางวัลได้กำหนดเป็นสินค้าเท่ากับมูลค่าของเงินรางวัลที่จะได้รับ แต่ผู้ถูกรางวัลมีสิทธิขอรับรางวัลเป็นเงินสดก็ได้โดยจะถูกหักในอัตราร้อยละ ๑๐ ของมูลค่ารางวัลที่ได้รับ

สมัยรัชกาลที่ ๖ การออกลอตเตอรี่มีด้วยกันหลายครั้ง ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ซึ่งเป็นช่วงอยู่ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๑ สหราชอาณาจักรอังกฤษซึ่งเป็นประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรประสงค์จะกู้เงินจากประเทศไทยเพื่อใช้ในการสงคราม แต่ไม่อาจกู้โดยตรงจากรัฐบาลเพราะเป็นการกระทบกระเทือนถึงงบประมาณ ประกอบกับรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินในการร่วมทำสงครามในครั้งนี้ด้วย จึงได้ดำเนินนโยบายกู้เงินจากประชาชนด้วยวิธีการออกลอตเตอรี่ โดยตั้งเงินรางวัลไว้สูงๆ และจ่ายให้ผู้ถูกรางวัลเป็นใบสัญญาเงินกู้ของคณะกู้เงินในการสงคราม โดยสภาภักชาติแห่งประเทศไทยอังกฤษสาขากรุงเทพฯ เป็นผู้ลงนามและประเทศสหพันธรัฐมลายูเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งจะให้ผลประโยชน์ร้อยละ ๖ ต่อปี สัญญานี้จะใช้คืนเป็นเงินสดเมื่อสงครามสงบแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี แต่หากผู้ถูกรางวัลจะรับเงินสดสามารถไปปรับได้ที่ธนาคารฮ่องกงเซี่ยงไฮ้และธนาคารชาเตอร์ แต่จะต้องถูกหักเงินรางวัลร้อยละ ๕ ปรากฏว่าผลการจำหน่ายสลากได้ผลดีกว่าที่คาดไว้

ในอีกหนึ่งปีต่อมาสภาภักชาติฯ ยังได้มีการออกลอตเตอรี่ภูเกิดและลอตเตอรีงานฤดูหนาว ซึ่งจัดขึ้นที่สวนจิตรลดาเนื่องในวโรกาสเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้จุดประสงค์เพื่อต้องการเพื่อนำรายได้จากการจำหน่ายไปบำรุงสภาพอากาศและกองเสือป่า

พ.ศ. ๒๔๖๖ มีการออกลอตเตอรี่มี ๒ รูปแบบ คือลอตเตอรี่แข่งม้าและลอตเตอรี่แข่งขันลื้อเลื่อน จุดประสงค์ของการออกเพื่อนำรายได้บำรุงกองเสือป่าอาสาสมัคร รายได้จากการออกลอตเตอรี่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ซื้อปืนพระราชทานแก่กองเสือป่าและพระราชทานปืนรุ่นนี้ว่า “ปืนพระรามหก” ภายหลังที่รัชกาลที่ ๖ ทรงเสด็จสวรรคตกิจการเสือป่าได้ล้มเลิกไป ปืนพระรามหกจึงถูกโอนไปใช้ในราชการของตำรวจ

การออกสลากเป็นครั้งคราวนี้มีการดำเนินงานและการจัดจำหน่ายโดยหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เช่น กรมทหารมหาดเล็ก สภาภักชาติแห่งประเทศไทย อังกฤษ นายพลเสือป่าพระยานนทิสเรนทร์ภักดี เป็นต้น รวมถึงการตั้งคณะบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่ออกสลากโดยเฉพาะ การจัดจำหน่ายในยุคนี้ไม่ได้มีการกำหนดช่องทางจัดจำหน่ายไว้อย่าง

เป็นรูปธรรม อาศัยข้าราชการของหน่วยงานที่จำหน่ายสลากเป็นพนักงาน จะมีบ้างก็เพียงการจ้างให้คนทำหน้าที่บางประการเมื่อขาดแคลนคน

คำว่า “สลากกินแบ่ง” ได้พบครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จากหลักฐานหนังสือของกระทรวงมหาดไทย แต่ชาวบ้านก็ยังคงเรียกลอตเตอรี่จนเคยชิน นอกจากนั้นชาวบ้านโดยมากไม่เรียกลอตเตอรี่หรือสลากกินแบ่งด้วยซ้ำไป แต่พากันเรียกว่า “หวยเบอร์” หรือ “หวยรัฐบาล”<sup>๙๙</sup>

พ.ศ. ๒๔๗๖ มีการกำหนดช่องทางการจำหน่ายสลากที่เป็นรูปธรรมในการออกลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม โดยพ่อค้าสามารถซื้อสลากไปขายปลีกโดยได้รับส่วนลดร้อยละ ๕ ของราคาขายและหากขายไม่หมดสามารถนำสลากมาคืนได้ ในปีเดียวกันกรมสรรพากรได้ออกสลากและจัดให้มีพ่อค้าคนกลางให้ได้รับส่วนลดร้อยละ ๔ แต่หากขายไม่หมดสามารถคืนสลากโดยถูกหักร้อยละ ๑<sup>๐๐</sup> และในปีต่อมาจากบันทึกการจำหน่ายสลากเทศบาลจังหวัดพระนครและธนบุรี มีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายไว้ ๒ ข้อคือประการแรกควรเชิญพ่อค้าและคนบดีเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินงานให้มากเพื่อให้ช่วยขายสลาก และมีการกำหนดส่วนลดให้แก่ผู้ค้าปลีกร้อยละ ๕ ของราคาขาย โดยพ่อค้าปลีกซื้อขาดจากเทศบาลโดยไม่มีการรับซื้อคืน

การออกลอตเตอรี่ได้ขาดช่วงไปนับเวลาถึง ๑๐ ปี จนถึงรัชกาลที่ ๗ จึงได้เริ่มมีการออกลอตเตอรี่อีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยในปีนี้มี การออกสลาก ๓ ครั้ง เพื่อหารายได้มาสนับสนุนกิจการสาธารณกุศล อันได้แก่การรักษาโรคแก่คนไข้อนาถาที่มีเพิ่มมากขึ้น หารายได้มาบำรุงการศึกษาของแพทย์และพยาบาล และเป็นค่าใช้จ่ายในสาธารณประโยชน์อื่นๆ ทั้งนี้สำหรับงวดปลายปี พ.ศ. ๒๔๗๖ พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้มีนโยบายหารายได้มาชดเชยการลดอัตราเงินรัฐูปการลง\* ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความจำเป็นทางด้านการทหารมีน้อยลง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และรัฐบาลจะต้องลดรายจ่ายในส่วนดังกล่าวด้วย เนื่องจากฐานะทางการเงินของประเทศในขณะนั้นพึ่งจะฟื้นตัวและพ้นจากวิกฤติการณ์ปัญหางบประมาณขาดดุลติดต่อกันหลายปีมาจากรัชกาลก่อนหน้า แต่การลดเงินรัฐูปการลงแล้วส่งผลให้รายได้ของแผ่นดินลดลงด้วย กระทรวงการคลังจึงมอบหมายให้กรมสรรพากรเป็นผู้ดำเนินการออกสลากงวดนำร่อง แต่ทั้งนี้รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเป็นผู้จัดการและตรวจสอบเพื่อให้ได้เงินครบตามกำหนด

<sup>๙๙</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๕๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒), หน้า ๔๓ และ ๗๑.

<sup>๑๐๐</sup> บุญมี พรหมปัญญานันท์, “พฤติกรรมในการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล”, หน้า ๒๑ – ๒๔.

\* เงินรัฐูปการ คือ เงินค่าราชการ หรือเงินส่วยซึ่งทางราชการเรียกเก็บจากผู้ที่ไม่ต้องมาเข้าเวรรับราชการหรือการเกณฑ์ทหาร

พ.ศ. ๒๔๗๗ กรมสรรพากรได้เสนอบันทึกโครงการออกสลากโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง มีสาระสำคัญซึ่งถือเป็นแม่แบบของการออกสลากกินแบ่งในยุคต่อๆ มา เพราะจะเป็นการออกสลากเป็นงวดๆ และการออกลอตเตอรี่ ๒ วิธีสำหรับหารายได้จากทั้งคนจนและคนรวยให้ได้เงินมากพอที่จะชดเชยเงินรัฐูปการที่ลดลงในปีนั้น โดยหลักการการที่ประชาชนยังนิยมเล่นหวย ก. ข. และเนื่องจากประชาชนในเขตชนบทยังไม่ค่อยรู้หนังสือการออกสลากที่มีเลขหลายตัวอาจไม่ได้รับความนิยม จึงควรแบ่งสลากออกเป็นหมวดๆ ให้มีเลขไม่เกิน ๖ ตัว ให้มีทั้งเลขและภาพกำกับไว้และให้มีรางวัลเลขท้าย ๓ ตัวด้วย เพื่อให้เกิดการเก็งเลขได้บ้าง เงินรางวัลควรจ่ายเพียงร้อยละ ๔๐ จัดสถานที่จำหน่ายตามที่ว่าการอำเภอต่างๆ ผู้ขายได้รับส่วนลดร้อยละ ๓ และระวางมิให้มีการเหมาะสมลากไปจำหน่ายเพราะจะทำให้เกิดการจำหน่ายสลากเกินราคาได้ โดยให้มีจุดตรึงราคาอยู่ที่ว่าการอำเภอไว้ด้วยเพื่อให้ประชาชนได้เลือกซื้อ และเรียกชื่อว่า “ลอตเตอรี่รัฐบาล” นอกจากนี้เสนอวิธีการออกสลากพิเศษเพิ่มเติม เรียกว่า “ลอตเตอรี่พิเศษ” เพื่อหารายได้จากผู้มีฐานะดีหรือผู้มีรายได้ประจำ กำหนดออก ๔ เดือนต่อครั้ง ซึ่งในการนี้รัฐบาลได้อนุมัติให้ดำเนินการได้และดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สามารถสร้างรายได้ที่นำเข้าสู่รัฐคิดเป็นจำนวนร้อยละ ๕๓ - ๕๔ ของยอดจำหน่ายสลากทั้งหมด

ปลายปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ภายหลังจากกรมสรรพากรได้ดำเนินการออกสลากดังรายละเอียดได้กล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์จะจัดหาเงินมาบำรุงกิจการเทศบาลโดยใช้วิธีการออกสลากเช่นเดียวกับที่กรมสรรพากรดำเนินการ และผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ออกลอตเตอรี่ได้เรียกว่า “สลากกินแบ่งบำรุงเทศบาล” ดังนั้นวิธีการออกลอตเตอรี่ภายใต้การดูแลของกรมสรรพากรจึงถูกระงับไปในที่สุด การออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลได้แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือสลากบำรุงเทศบาลทั่วไปจำหน่ายทั่วราชอาณาจักรกำหนดออก ๔ เดือนต่อครั้ง และสลากเทศบาลจังหวัดจำหน่ายเฉพาะจังหวัดนั้นๆ กำหนดออกเดือนละครั้ง รายได้สนับสนุนเทศบาลคิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของยอดจำหน่าย

ตลอดระยะเวลา ๖๕ ปีตั้งแต่เริ่มต้นการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นครั้งแรกถึงยุคก่อนสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนี้ การออกสลากไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน เป็นการออกสลากตามความต้องการเฉพาะในแต่ละครั้งซึ่งการออกสลากทั้งหมดล้วนเป็นการหารายได้เพื่อกิจการของรัฐบาลหรือเพื่อการกุศลทั้งนั้น การออกสลากเริ่มมีรูปแบบที่เด่นชัดขึ้นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยมีกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเข้ามาดำเนินการเป็นระยะ การดำเนินกิจการมีความชัดเจนรัดกุมทั้งการจำหน่ายและการนำรายได้ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ ถึงแม้ว่าชาวบ้านจะยังคงนิยมหวยเถื่อนหรือหวยใต้ดินเพราะเข้าใจง่ายแต่รัฐบาลก็ได้พยายามปรับการออกสลากให้สอดคล้องกับวิถีชาวบ้านมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งมีการออกพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ เพื่อปราบปรามการซื้อโกงประชาชนและบำบัดทุกข์



บำรุงสุข อย่างไรก็ตามในอีกแง่มุมหนึ่งการออกกฎหมายการพนันก็เพื่อรักษาอำนาจรัฐที่จะหารายได้จาก การออกสลากหรือเป็นการผูกขาดตลาดการค้าสลากด้วยอำนาจรัฐนั่นเอง

#### ๔.๓ การจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

พ.ศ. ๒๔๘๒ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยโอนกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลมาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดหารายได้ส่งเข้ารัฐ กระทรวงการคลังภายหลังได้รับโอนกิจการมาแล้วได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการสำนักงานสลากโดยมีพระยาพรหมทัตศรีพิลาศเป็นประธานคนแรกในวันที่ ๕ เมษายน ๒๔๘๒ จึงถือว่าวันดังกล่าวนี้เป็นวันจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล คณะกรรมการชุดแรกนี้ได้ปรับปรุงการออกสลากกินแบ่งจาก ๔ เดือนต่อหนึ่งครั้งมาเป็นการออกเดือนละ ๑ ครั้ง และได้เปลี่ยนการออกรางวัลเดือนละ ๒ ครั้งตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๘๕ สาระสำคัญอีกประการหนึ่งคือมีการกำหนดสัดส่วนของรายได้ต่อราคาสลากไว้อย่างชัดเจนคือจัดสรรเป็นเงินรางวัลร้อยละ ๖๐ นำเข้าเป็นรายได้ของรัฐร้อยละ ๒๒ ค่าใช้จ่ายของสำนักงานสลากร้อยละ ๓ ส่วนลดให้พ่อค้าร้อยละ ๕ และภาษีการพนันร้อยละ ๑๐

ทั้งนี้คณะกรรมการได้พยายามปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคต่างๆ เพื่อให้การจำหน่ายสลากได้ผลดีและมีรายได้ส่งกระทรวงการคลังตามเจตนารมณ์ของทางราชการ อุปสรรคที่ทำให้การจำหน่ายสลากในสมัยนั้นไม่ได้รับผลดี อันเนื่องมาจากภัยแห่งสงครามในยุโรป และผลสะท้อนอันเนื่องมาจากภัยแห่งมหาเอเชียบูรพา ซึ่งนับตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๔๘๒ เป็นต้นมา เป็นสาเหตุทำให้กระทบกระเทือนต่อภาวะการครองชีพและฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน เครื่องอุปโภคบริโภคมีราคาสูงขึ้นประชาชนอยู่ในความตระหนกตกใจ หวาดระแวงต่อภัยสงคราม จึงระมัดระวังในการใช้สอย หรือเตรียมอพยพ จึงไม่มีจิตใจที่จะเสี่ยงโชค แต่เมื่อเหตุการณ์ของโลกอยู่ในภาวะปกติทางสำนักงานสลากมีโอกาสนำไปใช้ในการจำหน่ายสลากได้ดีขึ้นตามลำดับ

ในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานสลากขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีพระยาชัยสุนทรดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการคนแรก นอกจากนั้นยังมอบหมายให้ผู้อำนวยการดำรงตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมการสำนักงานสลากอีกด้วย<sup>๑๑</sup>

การดำเนินงานของสำนักงานสลากมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านจำนวนสลากที่พิมพ์ราคาและจำนวนงวดที่ออกสลากต่อเดือนทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการตลาดหรือความสนใจของประชาชนเป็นหลัก แต่สิ่งที่เน้นโดยตลอดคือการหารายได้เป็นหลัก พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้มีการเพิ่ม

<sup>๑๑</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๕๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, หน้า ๔๙.

งวดการออกสลากจากเดือนละ ๒ งวดเป็นเดือนละ ๓ งวดและมีการเพิ่มยอดพิมพ์สลากจากงวดละในปีนี้

ตลอดระยะเวลาเกือบหนึ่งทศวรรษตั้งแต่จัดตั้งสำนักงานสลาก กิจการสลากไม่ค่อยจะดีเท่าใดนักเนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจไม่ดี จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้เพิ่มส่วนลดสำหรับพ่อค้าจากร้อยละ ๕ เป็นร้อยละ ๑๐ โดยยอดลดรายได้ของรัฐลงร้อยละ ๕ ส่งผลให้การค้าสลากมีการขยายตัวมากขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสลากทำให้การค้าสลากมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๙ มีการพิมพ์สลากเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากงวดละ ๔๐๐,๐๐๐ ฉบับ จนถึงงวดละ ๘๐๐,๐๐๐ ฉบับในปี พ.ศ. ๒๔๙๔

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นต้นมาภายหลังสถานการณ์ทางการเมืองตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการทางทหาร สำนักงานสลากเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ผู้นำประเทศเข้ามามีบทบาทต่อการดำเนินกิจการเป็นอย่างดี หลังจากนั้นได้มีการเพิ่มการออกสลากจากเดือนละ ๓ งวดเป็นเดือนละ ๔ งวดพร้อมทั้งมีการเพิ่มราคาขายจากฉบับละ ๕ บาทเป็น ๖ บาท

พ.ศ. ๒๔๙๕ เพิ่มยอดพิมพ์สลากเป็นงวดละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ ฉบับและบางงวดพิมพ์ถึง ๑,๒๐๐,๐๐๐ ฉบับ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ มีการเพิ่มราคาสลากถึง ๒ ครั้งคือจากเดิมฉบับละ ๖ บาทเป็น ๘ บาทและ ๑๐ บาทตามลำดับ หลังจากนั้นได้มีการจำหน่ายสลากราคาฉบับละ ๑๐ บาทมาโดยตลอด พ.ศ. ๒๔๙๘ มีการเพิ่มการออกสลากเป็นเดือนละ ๖ งวด การออกสลากที่มากที่สุดคือ ๗ งวดต่อเดือนแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จมีสลากเหลือจำนวนมากจึงต้องลดจำนวนสลากลง

การพัฒนาประเทศในยุคนี้เป็นการพัฒนาตามแนวทางที่ได้รับคำแนะนำและช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙) เน้นเป้าหมายการทำให้เศรษฐกิจเติบโตในอัตราที่สูง มีการสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจพื้นฐานในชนบท เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ถนน เป็นต้น มีการขยายหน่วยงานราชการ การส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติและทุนในชาติเพื่อขยายการผลิตและการตลาด การพัฒนาเช่นนี้ในช่วง ๑๐ ปีหลังจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ชนชั้นนำของไทยบางส่วนเริ่มตระหนักว่ามีการเจริญเติบโตที่ไม่สมดุลระหว่างภาคในเมืองและภาคชนบท รวมทั้งมีการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมระหว่างประชาชนในภาคภูมิศาสตร์ ภาคเศรษฐกิจ และสาขาอาชีพต่างๆ แต่รัฐบาลจอมพลถนอมซึ่งสืบทอดอำนาจเผด็จการต่อมาจากจอมพลสฤษดิ์ไม่ได้ตระหนักและแก้ไข

ปัญหานี้ การพัฒนาเศรษฐกิจจึงเคลื่อนเข้าไปสู่เศรษฐกิจแบบทุนนิยมแบบแก่งแย่งแข่งขัน เอารัดเอาเปรียบ แสวงหาเงินทองกำไรและการบริโภคสูงสุด<sup>๗๒</sup>

ด้านสำนักงานสลากในยุคนี้พบว่าคณะกรรมการสำนักงานสลากส่วนใหญ่ประกอบไปด้วย นายทหารจากสามเหล่าทัพ<sup>๗๓</sup> ทั้งทหารบก ทหารอากาศและทหารเรือ ในด้านหนึ่งอำนาจเผด็จการสามารถทำให้เร่งรัดการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อำนาจเผด็จการมักจะมีมุมมืดที่เป็นภัยคุกคามรวมทั้งการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสำนักงานสลากจนกระทั่งถึงแก่อสัญกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ หลังจากนั้นจอมพลถนอม กิตติขจร ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งสืบแทน

ในสมัยจอมพลสฤษดิ์กิจการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลค่อนข้างจะเฟื่องฟู มีการประชาสัมพันธ์ การปรับราคาและการวางเครือข่ายการจำหน่ายให้ประชาชนซื้อสลากได้ง่ายยิ่งขึ้น มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในสำนักงานสลากที่สำคัญหลายประการได้แก่<sup>๗๔</sup> การตั้งโรงพิมพ์ของสำนักงานสลากเองพร้อมด้วยเครื่องพิมพ์และเครื่องถ่ายภาพแยกสีอันทันสมัย การสร้างตึกอำนวยการกองการพิมพ์ การสร้างอาคารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การปรับปรุงสถานที่ออกสลาก การเข้าไปดูแลและขยายกิจการโรงแรมแสนสำราญที่บางแสนจังหวัดชลบุรี เข้าไปดำเนินกิจการสนามกอล์ฟ บ้านพักรับรอง และร้านอาหารบริเวณอ่างเก็บน้ำบางพระจังหวัดชลบุรี เข้าไปดำเนินกิจการด้านค้ากระดาษและสมุด สร้างที่พักตากอากาศและสนามกอล์ฟที่เขาใหญ่จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น รายได้จากการค้าสลากในส่วนของรัฐบาลได้นำไปจัดสรรเพื่อสนับสนุนสาธารณกุศลได้เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการสร้างและบำรุงโรงเรียนกว่า ๓๐๐ แห่ง การปฏิสังขรณ์วัดพระศรีรัตนศาสดาราม การสนับสนุนด้านการแพทย์ การศาสนาและการกีฬา เป็นต้น รายได้เหล่านี้มีทั้งรายได้ที่นำส่งรัฐบาลและรายได้จากผลการดำเนินงานของสำนักงานสลาก

จากบันทึกในหนังสือสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลครบรอบ ๖๐ ปี ได้ระบุว่า เป็นเหตุผลทางการเมืองของฝ่ายที่ไม่สนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ได้โจมตีการดำเนินงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างรุนแรง จนเป็นเหตุให้ประชาชนเสื่อมความนิยมสลากกินแบ่งลงมาก เช่น โจมตีว่าพิมพ์สลากขาย ๒ ชุดแต่ออกรางวัลชุดเดียวบ้าง ถูกรางวัลก็รับเงินไม่ได้บ้างหรือปลอม

<sup>๗๒</sup> วิทยากร เชียงกุล, วิทยายุทธไทยบนฐานคิดเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองแบบองค์รวม (กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), ๒๕๔๖), หน้า ๑๓ - ๒๖.

<sup>๗๓</sup> บุญมี พรหมปัญญานันท์, “พฤติกรรมในการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล”, หน้า ๒๗.

<sup>๗๔</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, หน้า ๔๙ - ๕๑.

สลากเพื่อรับเงินกันเองบ้าง ประชาชนไม่มีโอกาสจะถูกรางวัลใหญ่ๆ เลย เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่ไม่เป็นความจริงทั้งสิ้น<sup>๑๕</sup>

อย่างไรก็ตามตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์เข้ามาเป็นประธานกรรมการสลากจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๗ สำนักงานสลากตกอยู่ภายใต้การนำของเผด็จการทหารมาโดยตลอด การขยายงานต่างๆ ของสำนักงานสลากในยุคนี้ มีการศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (๒๕๔๖)<sup>๑๖</sup> พบว่า จอมพลสฤษดิ์ได้ตั้งบริษัทการค้าระหว่างประเทศเพื่อส่งสินค้าประเภทต่างๆ แก่รัฐบาล บริษัทนี้ส่งสินค้าให้สำนักงานสลากกินแบ่งและนำเข้ารถไฟสำหรับการรถไฟ จอมพลสฤษดิ์ตั้งบริษัทวิจิตราก่อสร้างเพื่อรับเหมางานจากสำนักงานสลากและกองทัพบก บริษัทเหล่านี้มิได้เป็นบริษัทก่อสร้างจริงเพียงแต่ทำหน้าที่รับค่าคอมมิชชั่นแล้วส่งงานให้บริษัทอื่นทำ เป็นการทุจริตเชิงนโยบายโดยอาศัยอำนาจเผด็จการ

นอกจากนั้นในการกำกับนโยบายสำนักงานสลากพบว่าจอมพลสฤษดิ์ใช้นโยบายด้านราคา การควบคุมปริมาณจำนวนสลากและการจัดจำหน่ายผ่านคนกลางโดยการจัดโควต้า ซึ่งเป็นไปได้ที่จะก่อผลประโยชน์ให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ เพราะการเพิ่มราคาจำหน่ายจะทำให้พ่อค้าที่มารับสลากไปจำหน่ายมีรายได้เพิ่มขึ้น และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสลากสามารถดึงผลกำไรบางส่วนจากพ่อค้าไปเป็นของตนเองได้<sup>๑๗</sup> ในขณะเดียวกันหากมีการเล่นหวยใต้ดินหรือสลากกินรวบหรือการขายสลากเกินกว่าราคาที่กำหนดก็ได้มีการเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดทั้งสองกรณีในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และ พ.ศ. ๒๕๐๕ ตามลำดับ

บทบาทของจอมพลสฤษดิ์ต่อสำนักงานสลากที่กล่าวข้างต้นดูเหมือนเป็นทั้งมิติแห่งการสร้างความสำเร็จก้าวหน้าของสำนักงานสลาก โดยมีประชาชนทุกคนจนคนรวยเป็นผู้ถือหุ้นในฐานะลูกค้าที่หลงไหลเพลิดเพลินกับการซื้อสลาก และอีกมิติแห่งการแสวงประโยชน์โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ ซึ่งในประเด็นหลังนี้ยังมีการศึกษาของรัตพงษ์ สอนสุภาพ (๒๕๓๙)<sup>๑๘</sup> พบว่าการใช้นโยบายสาธารณะ (public policy) ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ตนเองเป็นผู้กำหนดเป็นช่องทางให้การแสวงหาผลประโยชน์เป็นไปโดยชอบ ทั้งมีกฎหมายและกลไกของรัฐเป็นเครื่องค้ำจุนและปิดช่องการกระทำความผิด ในส่วนของการแสวงประโยชน์ในกิจการของสำนักงานสลากของจอมพลสฤษดิ์ในฐานะผู้กำกับดูแลสำนักงานสลากโดยตรง จอมพลสฤษดิ์ได้ส่งจ่ายเงินจากรายได้ของสำนักงานสลากที่จัดสรรเพื่อสาธารณะกุศล การสังคมสงเคราะห์และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ไปเป็นเงิน

<sup>๑๕</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, หน้า ๔๗.

<sup>๑๖</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, หน้า ๓๕๒ - ๓๕๓.

<sup>๑๗</sup> บุญมี พรหมปัญญานันท์, “พฤติกรรมในการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล”, หน้า ๒๙.

<sup>๑๘</sup> รัตพงษ์ สอนสุภาพ, “ทุนขุนนางไทย (พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๑๖)” (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๘๐ - ๘๓.

ราชการลับรวม ๓๐ ครั้งเป็นเงิน ๒๓๘ ล้านบาท มีการส่งจ่ายเพื่อสาธารณกุศลอีก ๒ ครั้งและส่งจ่ายเพื่อราชการลับเพิ่มเติมอีก ๑ ครั้งยอดเงินรวม ๒ ล้านบาท รวมจอมพลสฤษดิ์ส่งจ่ายเงินไปทั้งสิ้น ๒๔๐ ล้านบาทในระยะเวลา ๕ ปีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ภายหลังจากรายงานของคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ๓ ธันวาคม ๒๕๐๒ และฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๖ ปรากฏว่าแท้จริงจอมพลสฤษดิ์ได้นำเงินไปเข้าบัญชีส่วนตัวและนำไปใช้ในการส่วนตัว

เมื่อสิ้นสุดยุคจอมพลสฤษดิ์แล้วจอมพลถนอม กิตติขจร ขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเป็นประธานกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลยาวนานถึงสิบปี ก่อนสิ้นสุดอำนาจเผด็จการทางทหารมีการพิมพ์สลากเพิ่มเป็น ๕,๐๐๐,๐๐๐ ฉบับต่องวด และออกสลากเดือนละ ๓ งวด

ข้อค้นพบที่สำคัญคือรายได้ที่ควรนำส่งรัฐบาลในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗ ได้นำส่งรัฐบาลเพียงร้อยละ ๖๑ ของจำนวนเงินที่รัฐบาลควรได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคจอมพลสฤษดิ์ยอดรายได้้นำส่งรัฐบาลมีเพียงร้อยละ ๓๘ เท่านั้น<sup>๑๑</sup> ส่วนเงินที่ไม่ได้นำส่งรัฐบาลตลอดระยะเวลาเกือบสิบปีเป็นเงินประมาณหนึ่งพันสี่ร้อยล้านบาทหายไปไหนไม่สามารถสืบค้นแหล่งที่ไปของเงินได้อย่างแน่ชัด

ยุคของการจัดตั้งสำนักงานสลากในระยะเริ่มต้นมีความพยายามที่จะดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจหลังสงครามโลกส่งผลให้กิจการไม่เป็นไปตามที่ประสงค์เท่าที่ควร แต่เมื่อสภาพทางการเมืองเปลี่ยนแปลงโดยตกอยู่ในอำนาจเผด็จการทางทหารสำนักงานสลากจึงกลายเป็นแหล่งแสวงประโยชน์และสร้างอำนาจบารมีของผู้นำ จวบจนกระทั่งเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ หรือวันมหาวิปโยค จอมพลถนอม กิตติขจร ถูกขับไล่ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงต้องลี้ภัยออกนอกประเทศ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับการเปลี่ยนสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับยุคใหม่ของสังคมการเมือง

#### ๔.๔ สำนักงานสลากตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗

หลังยุคเผด็จการการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการปรับตัวเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการได้อย่างคล่องตัว และไม่ถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ออกพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นโฉมหน้าใหม่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ได้เปลี่ยนสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ความเป็นนิติบุคคลเชื่อว่าจะทำให้สำนักงานสลากมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวมากขึ้นในการบริหารกิจการ

<sup>๑๑</sup> บุญมี พรหมปัญญานันท์, “พฤติกรรมในการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล”, หน้า ๓๓๘.

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือการกำหนดภารกิจของสำนักงานสลากเป็น ๓ เรื่องคือหนึ่งออกสลากกินแบ่งรัฐบาล สองจัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ และสามารถกระทำกรอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

การดำเนินงานกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงาน การสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการ

การดำเนินงานของสำนักงานมีคณะกรรมการบริหารประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ มีกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการ และผู้ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินสามคน รวมกรรมการทั้งสิ้นไม่เกิน ๙ คน ซึ่งโดยมากผู้อำนวยการสำนักงานทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินกิจการของสำนักงานสลากอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการได้แก่การวางนโยบายของสำนักงาน การออกระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ในการปฏิบัติงาน การประชุม ตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สวัสดิการและการสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้าง การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน การออกจากตำแหน่ง วินัยและการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง การจ่ายค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลาและการจ่ายเงินประเภทอื่นๆ รวมถึงการจ่ายเงินบำนาญ กองทุนบำนาญ กองทุนสวัสดิการและกองทุนสงเคราะห์

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการนั้นก็คือการกำหนดราคา วิธีการจำหน่ายและการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลาก การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการซื้อ และการจ้าง และการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปี

สำหรับผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับของสำนักงาน และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง

สิ่งที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งของกฎหมายจัดตั้งสำนักงานสลากคือมีการกำหนดรายได้จากกิจการสลากให้นำเป็นรายได้ของแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนคือ (๑) ร้อยละ ๒๘ ของเงินจากการจำหน่ายสลาก (๒) ดอกผลจากเงินรางวัลและดอกผลจากเงินที่จะต้องนำส่งเป็นรายได้ของรัฐแต่ยังไม่ได้นำส่ง (๓) เงินรางวัลที่ไม่มีผู้มาขอรับภายในระยะเวลา ๒ ปี และ (๔) ร้อยละ ๕๐ ของเงินที่เหลือจากค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานสลาก และเงินสำรองเพื่อการบริหารงานที่เกินความจำเป็นโดยอำนาจสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลสำนักงานสลาก

จากสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสำนักงานสลากฯ จะเห็นได้ว่าบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจการของสำนักงานสลากนั้นอยู่ที่คณะกรรมการโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลด้านนโยบายหลักของรัฐบาล และมีผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสำนักงาน อย่างไรก็ตามในส่วนของรายได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าอย่างน้อยร้อยละ ๒๘ ต้องนำส่งเข้ารัฐ ผลของพระราชบัญญัตินี้ทำให้รัฐมีรายได้ที่ชัดเจนสรุปตามยอดพิมพ์และราคาได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔.๒

ยอดพิมพ์และรายได้ที่สำนักงานสลากนำส่งเข้าเป็นรายได้ของรัฐ

| ช่วงปี<br>พ.ศ. | ยอดพิมพ์และราคาสลาก   | จำนวนเงิน<br>(ล้านบาท) |
|----------------|---|------------------------|
| ๒๕๑๗ –<br>๒๕๒๖ | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกสลากเดือนละ ๓ ครั้ง ต่อมา พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้เปลี่ยนมาออกสลากเดือนละ ๒ ครั้งถึง</li> <li>■ พ.ศ. ๒๕๑๗ ยอดพิมพ์สลาก ๕ ล้านฉบับๆ ละ ๑๐ บาท</li> <li>■ พ.ศ. ๒๕๒๖ ยอดพิมพ์สลาก ๒๐ ล้านฉบับๆ ละ ๑๐ บาท</li> </ul> | ๙,๕๐๖.๓๖               |
| ๒๕๒๗ –<br>๒๕๓๖ | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ พ.ศ. ๒๕๒๗ ยอดพิมพ์สลาก ๒๔ ล้านฉบับๆ ละ ๑๐ บาท</li> <li>■ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพิ่มราคาสลากเป็นฉบับละ ๒๐ บาท</li> <li>■ พ.ศ. ๒๕๓๖ ยอดพิมพ์สลาก ๒๘ ล้านฉบับๆ ละ ๒๐ บาท</li> </ul>  | ๒๙,๔๒๖.๖๒              |
| ๒๕๓๗ –<br>๒๕๔๖ | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ พ.ศ. ๒๕๓๗ ยอดพิมพ์สลาก ๒๘ ล้านฉบับๆ ละ ๒๐ บาท</li> <li>■ พ.ศ. ๒๕๓๘ เพิ่มราคาสลากเป็นฉบับละ ๔๐ บาท</li> <li>■ พ.ศ. ๒๕๔๖ ยอดพิมพ์สลาก ๓๐ ล้านฉบับๆ ละ ๔๐ บาท</li> </ul>  | ๕๙,๐๗๗.๓๒              |
| ๒๕๔๗           | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ยอดพิมพ์และราคาเท่าปี พ.ศ. ๒๕๔๖</li> </ul>   | ๘,๘๗๒                  |
|                | <b>รวมรายได้ (ล้านบาท)</b>  | <b>๑๐๖,๘๘๒</b>         |

ที่มา: สรุปจากรายงานประจำปีของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๔๖ หนังสือครบรอบ ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และรายงานรายได้ของรัฐโดยกระทรวงการคลัง

การตรากฎหมายและกำหนดให้มีการนำรายได้ส่งเป็นรายได้แผ่นดินที่ชัดเจนนี้ทำให้เงินรายได้ไม่รั่วไหลดังเช่นยุคเผด็จการทหาร สิบปีแรกของการดำเนินงานมีรายได้ส่งเข้าคลังถึง ๙,๕๐๐ ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น ๒๙,๕๐๐ ล้านบาทในอีกสิบปีต่อมา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ สำนักงานสลากส่งรายได้เข้ารัฐถึง ๕๙,๐๐๐ ล้านบาท และเฉพาะปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินถึง ๘,๘๗๒ ล้านบาท ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นี้ นับเป็นรัฐวิสาหกิจที่ส่งรายได้

เข้ารัฐเป็นอันดับสองรองจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต<sup>๒๐</sup> หรือหากเปรียบเทียบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐในระยะ ๕ ปีย้อนหลังรายได้จากสำนักงานสลากคิดเป็นประมาณร้อยละ ๑ ของรายได้แผ่นดิน

นอกจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้วยังมีการออกสลากการกุศล ซึ่งสำนักงานสลากไม่ต้องนำรายได้ร้อยละ ๒๘ ส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินแต่สามารถนำรายได้นี้จัดสรรสำหรับหน่วยงานภาครัฐหรือมูลนิธิสาธารณกุศลต่างๆ ได้โดยตรงโดยมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่เริ่มออกสลากพิเศษหรือสลากการกุศลครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และมาถึงการออกสลากการกุศลเป็นประจำในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ จนถึง พ.ศ. ๒๕๓๘ มีจำนวนเงินเพื่อสาธารณประโยชน์ประมาณ ๔๗,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้มากกว่าร้อยละ ๕๐ เป็นการสนับสนุนด้านการแพทย์ รองลงมาคือด้านการศึกษา การกีฬา สวัสดิการสังคมและอื่นๆ สรุปลการออกสลากการกุศลได้แสดงในตารางที่ ๔.๒

#### ตารางที่ ๔.๓

#### การออกสลากการกุศล

| ปี พ.ศ.        | การออกสลากการกุศล  |
|----------------|--|
| ๒๕๓๐           | ■ ออกสลากการกุศล ๒ ครั้งเพื่อหารายได้สำหรับการสงเคราะห์ทหารผ่านศึกและการสร้างตึก ภปร. โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์  |
| ๒๕๓๑           | ■ ออกสลากการกุศล ๒ ครั้งเพื่อหารายได้สำหรับการสร้างตึกสยามินทร์ โรงพยาบาลศิริราช   |
| ๒๕๓๗           | ■ ออกสลากการกุศล ๓ งวดติดต่อกันเพื่อหารายได้สำหรับมูลนิธิโรคไตแห่งประเทศไทย สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ และมูลนิธิอนุรักษ์และพัฒนาอากาศยานไทย จำนวนเงินทั้งสิ้นประมาณ ๓๕๐ ล้านบาท  |
| ๒๕๓๘ –<br>๒๕๔๖ | ■ คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการออกสลากการกุศลเดือนละ ๒ งวดพร้อมกับการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อนำรายได้สนับสนุนโครงการสาธารณประโยชน์ต่างๆ<br>■ ตั้งแต่งวดการออกสลากวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๓๘ ถึงงวดวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ รัฐบาลนำรายได้ร้อยละ ๒๘ จากการจำหน่ายสลากการกุศลสนับสนุนโครงการสาธารณประโยชน์ทั้งสิ้น ๔๑,๓๓๘ ล้านบาทโดยเป็นสัดส่วนแต่ละด้านดังนี้ |

<sup>๒๐</sup> ชาว, “การส่งรายได้ รัฐวิสาหกิจปีงบประมาณ ๒๕๔๖ กับปีงบประมาณ ๒๕๔๗”, สดสัปดาห์มติชน (๓ – ๙ ธันวาคม ๒๕๔๗): ๗๑.



| ปี พ.ศ. | การออกสลากการกุศล   |
|---------|---|
|         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ด้านการแพทย์ ร้อยละ ๕๒</li> <li>- ด้านการศึกษา ร้อยละ ๙.๕</li> <li>- ด้านการกีฬา ร้อยละ ๘</li> <li>- ด้านสวัสดิการสังคม ร้อยละ ๒.๕</li> <li>- ด้านอื่นๆ ร้อยละ ๒๘</li> </ul> <p>ค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ เป็นการพิจารณาอนุมัติโดยคณะกรรมการสลาก<br/>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี<br/>ตามระเบียบที่กำหนด</p> |
| ๒๕๔๗    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ มีรายได้ประมาณ ๔,๓๐๐ ล้านบาท ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่านำเงินเหล่านี้ไปสนับสนุนในกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ใด แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการสลาก<br/>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีตามระเบียบที่<br/>กำหนด</li> </ul>  |

ที่มา: สรุปจากรายงานประจำปีของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๔๖ หนังสือ  
ครบรอบ ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

การดำเนินงานของสำนักงานสลากในยุคนี้สามารถสร้างกำไรและส่งเงินเป็นรายได้ให้  
รัฐบาลได้อย่างเป็นกอบเป็นกำ พ.ศ. ๒๕๑๙ มีการปรับเปลี่ยนการออกสลากจากเดือนละ ๓ ครั้ง  
เป็นเดือนละ ๒ ครั้งซึ่งยังคงเป็นการออกสลากเช่นนี้ และมีการเพิ่มจำนวนสลากที่พิมพ์มากขึ้น  
ตามลำดับ จนกระทั่งในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๑ มียอดพิมพ์สลาก ๒๐ ล้านฉบับ โดยออก  
จำหน่ายฉบับละ ๒๐ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ มีการออกสลากงวดพิเศษ ๒ ครั้งเพื่อหารายได้  
สำหรับการสงเคราะห์ทหารผ่านศึกและสลากบำรุงกาชาดไทยสำหรับสร้างตึก ภปร.  
โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ออกสลากการกุศลอีก ๒ ครั้งเพื่อหารายได้สร้าง  
ตึกสยามินทร์ โรงพยาบาลศิริราช

ในแง่ของการเมืองการปกครองภายหลังสิ้นสุดอำนาจเผด็จการทหารสภาพการเมือง  
การปกครองค่อนข้างจะนิ่งและมีดุลยภาพระหว่างอำนาจภายใต้สภาวะประชาธิปไตยครั้งใด  
แม้ว่าอำนาจทางการเมืองจะยังคงเข้มแข็งอยู่ แต่บทบาทของข้าราชการและนักการเมืองก็มีความ  
เด่นชัดขึ้น การออกพระราชบัญญัติสำนักงานสลากฯ ทำให้การดำเนินงานของสำนักงานสลากอยู่  
ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเป็นหลัก ซึ่งคณะกรรมการส่วนใหญ่คือข้าราชการ และ  
กรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน ๓ คนมักจะเป็นผู้นำทางทหารและตำรวจ ซึ่งฝ่ายการเมือง

และรัฐบาลไม่ค่อยได้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานสลากมากนัก<sup>๒๑</sup> เป็นยุคพลังอำนาจของข้าราชการประจำเป็นกลไกสำคัญของประเทศ วัฒนธรรมองค์กรในการทำงานถึงแม้ว่าจะป็นรัฐวิสาหกิจแต่การทำงานไม่ได้แตกต่างจากส่วนราชการอื่นๆ

เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ลงจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยการนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นยุคที่เรียกว่าประชาธิปไตยเต็มใบเนื่องมาจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกือบทุกคนมาจากการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีแสดงความเป็นกันเองกับประชาชนและสภาพทางเศรษฐกิจมีการขยายตัวเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามข้อกล่าวหาที่ร้ายแรงที่สุดก็คือเกิดปัญหาการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง มีการเล่นพรรคเล่นพวก กอบโกยผลประโยชน์ในทางธุรกิจอย่างเร่ร่อนและกว้างขวาง แทรกแซงคุกคามข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมือง<sup>๒๒</sup> ระยะเริ่มต้นของยุคนี้นโยบายของฝ่ายการเมืองต่อการทำงานของสำนักงานสลากยังไม่ปรากฏร่องรอยการเข้ามาแทรกแซงแต่ประการใด<sup>๒๓</sup> การทำงานของสำนักงานสลากอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการและปลัดกระทรวงการคลัง

ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ มีการออกสลากการกุศล ๓ ครั้งติดต่อกันในเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม โดยออกสลากในวันที่ ๙ ของเดือนทำให้ในสามเดือนนี้มีการออกสลากเดือนละ ๓ งวดด้วยกัน ทั้งนี้เป็นการออกสลากเพื่อสนับสนุนมูลนิธิโรคไตแห่งประเทศไทย สมาคมสงเคราะห์ฯ และมูลนิธิอนุรักษ์และพัฒนาอากาศยานไทย

ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีการปรับเปลี่ยนราคาสลากจากฉบับละ ๒๐ บาทเป็นฉบับละ ๔๐ บาท มีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลเดือนละ ๒ งวดพร้อมกัน การออกสลากการกุศลเป็นการออกสลากโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมอบหมายให้สำนักงานสลากดำเนินการมาเป็นระยะๆ เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๓๘ สลากการกุศลมีโครงสร้างการจัดสัดส่วนของรายได้ที่เหมือนกับสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่แตกต่างกันที่รายได้ร้อยละ ๒๘ จากการจำหน่ายสลากไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของรัฐแต่สนับสนุนให้หน่วยงานเพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรง

เงินรายได้จากสลากการกุศลโดยมากเป็นการใช้เพื่อสร้างอาคาร ถาวรวัตถุหรือเครื่องมือทางการแพทย์ เช่น สร้างอาคารกัลยาณิวัฒนาเพื่อผู้ป่วยโรคไตโรงพยาบาลสงฆ์ อาคารเจ้าฟ้ามหาจักรี ศิริราชพยาบาล การสร้างพระบรมธาตุกาญจนาภิเษกโดยกระทรวงกลาโหม การจัดซื้อเครื่องมือแพทย์ให้กับโรงพยาบาลสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ของกองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม เป็นต้น

<sup>๒๑</sup> สัมภาษณ์ นาย เป็ด (นามสมมติ), ผู้บริหารสำนักงานสลาก, ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗.

<sup>๒๒</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖),

หน้า ๒๒๗ - ๒๒๘.

<sup>๒๓</sup> สัมภาษณ์ นาย เจ็ด (นามสมมติ), อดีตผู้บริหารสำนักงานสลาก, ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗.

นอกจากนั้นยังเป็นการตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมเฉพาะหรือการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของมูลนิธิหรือองค์กรสาธารณกุศล เช่น กองทุนพัฒนาการแพทย์แผนไทยของกระทรวงสาธารณสุข กองทุนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ กองทุนเพื่อพัฒนาการกีฬาของชาติ การสนับสนุนการดำเนินงานของสภาอากาศไทย การสนับสนุนกิจกรรมของศูนย์ศิลปะชีพพิเศษบางไทรฯ การสนับสนุนงานของมูลนิธิขาเทียม เป็นต้น

การออกสลากการกุศลและการกำหนดหน่วยงานที่จะได้รับการสนับสนุนเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยมากเป็นการเสนอจากนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม และกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้เล็งเห็นถึงอัตรากำลัง รวมทั้งขวัญกำลังใจและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลเด็กพิการจึงได้ตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการสังคมไทย (ต่อมาจัดตั้งเป็นมูลนิธิส่งเสริมสวัสดิการสังคมไทย) เพื่อจัดจ้างและส่งเสริมสวัสดิการให้แก่เจ้าหน้าที่ เป็นต้น รายได้จากสลากการกุศลจึงเป็นเครื่องมืออีกประการหนึ่งของผู้กุมอำนาจรัฐ ที่สามารถใช้เงินนอกงบประมาณได้โดยไม่ต้องนำเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาตามระบบงบประมาณปกติ

ตั้งแต่ช่วงที่มีการออกสลากการกุศลและเริ่มมีแนวคิดในการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติมาใช้แทนสลากใบ เป็นช่วงที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจทางการเมืองของนักการเมืองในการแทรกแซงหรือแสวงหาผลประโยชน์จากสำนักงานสลาก อำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจที่เหนือกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ ดังนั้นรัฐมนตรีที่กำกับดูแลสำนักงานสลากสามารถใช้อำนาจสั่งการด้วยวาจาผ่านทางปลัดกระทรวงการคลังซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสลากเพื่อขอให้คณะกรรมการมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการตอบสนองนโยบาย ซึ่งตามหลักการแล้ว รัฐมนตรีจะกำกับดูแลสำนักงานสลากให้ดำเนินการตามนโยบายหลักของรัฐบาลเท่านั้น รัฐมนตรีไม่ควรมีนโยบายรายละเอียดมอบแก่คณะกรรมการ<sup>๒๔</sup> จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานสลากทั้งในอดีตและปัจจุบันสอดคล้องกันว่า ได้เสนอแนวทางการดำเนินงานหลายอย่างแต่รัฐมนตรีมักจะไม่เห็นด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากจะกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้ได้รับโควตาไม่ว่าจะเป็นบริษัทเอกชนหรือส่วนราชการ

การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองไม่ใช่มีเฉพาะจากรัฐมนตรีเท่านั้น แต่มีทั้งจากนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่อ้างความใกล้ชิดกับรัฐมนตรี รวมทั้งนักการเมืองฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบแต่เป็นการตรวจสอบเพื่อหวังผลประโยชน์หรือที่เรียกกันว่าการตีเมืองขึ้น<sup>๒๕</sup> เมื่อมีการ

<sup>๒๔</sup> สัมภาษณ์ นาย เจ็ด (นามสมมติ), อดีตผู้บริหารสำนักงานสลาก, ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗.

<sup>๒๕</sup> สัมภาษณ์ นาย ห้า (นามสมมติ), นักการเมือง, ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗.

ดำเนินการตามที่ตนเองต้องการก็หยุดตรวจสอบ นอกจากนั้นการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองมีหลากหลายรูปแบบได้แก่ การขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อสาธารณะประโยชน์หรือหน่วยงานในเขตเลือกตั้งของตนเอง ซึ่งหากเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย การนำสลากกินแบ่งรัฐบาลไปแจกหัวคะแนน การใช้นโยบายด้านการลดการเพิ่มหรือช่องทางจัดจำหน่ายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อยี่วชาบิวโดยไม่ให้ความสนใจต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การเข้าไปพัวพันกรณีการว่าจ้างบริษัทเอกชนในการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติ<sup>๒๖</sup> เป็นต้น

ช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๘ สำนักงานสลากได้ศึกษาการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติมาจำหน่ายสลากแทนสลากใบตั้งแต่สมัยนายบุญชู ตรีทอง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เหตุผลหลักคือความต้องการแก้ไขปัญหการขายสลากเกินราคา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ นายประภัตร โพธสุธน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ผู้กำกับดูแลสำนักงานสลากได้เสนอให้ดำเนินโครงการพร้อมทั้งมีการเปิดประมูลคัดเลือกบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการจำหน่ายสลากการกุศลด้วยเครื่องอัตโนมัติ ถึงแม้ว่าจะมีการคัดค้านพร้อมทั้งให้มีการศึกษาและทบทวนรายละเอียดถึงผลกระทบทางสังคมไม่ว่าจะเป็นการมอมเมาประชาชน ผลกระทบต่อผู้ค้าสลากรายย่อยซึ่งเป็นคนจนและคนพิการเป็นส่วนมาก แต่รัฐบาลได้เดินหน้าลงนามในสัญญาว่าจ้างบริษัท จาโก จำกัด ให้ดำเนินการตามโครงการในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นวันที่รัฐบาลเก่าหมดวาระและเป็นวันที่รัฐบาลใหม่เข้ามาทำงาน ซึ่งกรณีนี้สื่อมวลชนต่างตั้งข้อสงสัยเกิดความไม่ชอบมาพากลและเป็นการทิ้งทวนของรัฐบาล

ต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลใหม่ซึ่งมีนายจาตุรนต์ ฉายแสง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังได้สั่งระงับโครงการหลังจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทำการศึกษาพบว่าโครงการนี้มีผลเสียมากกว่าผลได้ แต่ในทางตรงกันข้ามนายอำนาจ วิรวรธนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ให้ความเห็นชอบดำเนินโครงการต่อ แต่ยังไม่ได้นำดำเนินการใดๆ ปรากฏว่านายอำนาจ วิรวรธนะ ได้ลาออกโดยมีนายทนง พิทยะ เข้ามารับตำแหน่งแทนและสั่งให้มีการเจรจาเงื่อนไขเพิ่มเติมกับบริษัท การเจรจายังไม่เรียบร้อยมีการเปลี่ยนรัฐบาลโดยมีนายพิเชษฐ พันธ์วิชาติกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเข้ามาดูแลสำนักงานสลาก นายพิเชษฐสั่งให้มีการสำรวจประชามติซึ่งผลปรากฏว่าร้อยละ ๕๘.๘๓ เห็นด้วยการดำเนินโครงการแต่ด้วยการชุมนุมประท้วงของคนพิการและประชาชนจำนวนมาก จนคณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงการคลังทำหนังสือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่าการลงนามในสัญญากับบริษัท จาโก จำกัด ต้องปฏิบัติตามพระราช

<sup>๒๖</sup> สัมภาษณ์ นาย สี่ (นามสมมติ), นักการเมือง, ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๗.

บัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (พรบ. ร่วมทุนปี ๒๕๓๕) หรือไม่ ผลคือคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าต้องปฏิบัติตามพรบ.ร่วมทุนฯ กระทรวงการคลังจึงสั่งยกเลิกสัญญา ทำให้บริษัท จาโก จำกัดฟ้องเรียกค่าเสียหายมากกว่า ๒๒,๐๐๐ ล้านบาท และเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ศาลแพ่งได้พิพากษาให้สำนักงานสลากชดใช้ค่าเสียหาย ๒,๕๐๐ ล้านบาทบวกดอกเบี้ยอีกร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๓ ขณะนี้สำนักงานสลากได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลไปแล้วและในขณะเดียวกันจะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการเจรจาต่อรองกับบริษัท จาโก จำกัด โดยแต่งตั้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานสลากเป็นประธาน

การดำเนินโครงการนำเครื่องอัตโนมัติมาจำหน่ายสลากนี้ตั้งแต่การผลักดันครั้งแรกจนถึงการเจรจาต่อรองต่างๆ ดังที่กล่าวมาตกเป็นข้อสงสัยถึงความเกี่ยวข้องกับธุรกิจการเมืองและการประสานสอดคล้องของกลุ่มผลประโยชน์ ๓ ส่วนคือ การเมือง ข้าราชการประจำ และกลุ่มธุรกิจ<sup>๒๒</sup>

ในการออกสลากการกุศลนี้ระยะแรกๆ ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการนำเงินไปใช้ได้ในมติคณะรัฐมนตรีอย่างชัดเจน ซึ่งโดยมากเป็นการสร้างถาวรวัตถุให้กับหน่วยงานต่างๆ ที่ไม่สามารถเสนอขอของบประมาณได้ตามระบบงบประมาณปกติ หรือในโครงการที่มีความต้องการเป็นพิเศษตามแต่กรณี แต่เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการออกสลากพิเศษอย่างต่อเนื่องคราวละ ๒ ปีโดยไม่ได้มีการระบุหน่วยงานหรือการนำเงินไปใช้เช่นที่เคยปฏิบัติมา มีเพียงการกำหนดหลักการ วัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์และวิธีการไว้เท่านั้น เป็นการเปิดช่องทางให้รัฐบาลสามารถนำเงินรายได้จากสลากการกุศลไปใช้ได้โดยสะดวกอีกทางหนึ่งโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองตามระบบงบประมาณที่กำหนดไว้อย่างรัดกุม จากการศึกษาผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสนับสนุนสาธารณประโยชน์โดยคณะกรรมการสลากในรอบระยะเวลา ๑ ปีคือตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๗ พบว่าการอนุมัติมีความกระจุกตัวอยู่อย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการสลากและรัฐบาล หน่วยงานโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนมักจะมีผู้ใกล้ชิดหรือผู้แทนหน่วยงานเหล่านี้ อยู่ในคณะกรรมการสลาก เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น และยิ่งไปกว่านั้นการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรีในห้วงระยะเวลาตลอดหนึ่งปีที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีได้ให้สัญญากับประชาชนในการสนับสนุนงบประมาณให้หน่วยงานในพื้นที่ที่ไปตรวจราชการ หลังจากนั้นได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอของบประมาณจากสำนักงานสลาก เป็นการมัดมือชกให้สำนักงานสลากต้องให้ความเห็นชอบ ซึ่งตามหลักการแล้วสำนักงานสลากมีคณะกรรมการที่เป็นอิสระ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้คณะกรรมการสลากขาดความ

<sup>๒๒</sup> สุชาติ สว่างสาส์, ค่าอิงอภัยศแสนล้าน, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ก.พล (1996), ๒๕๔๕), หน้า ๔๘.

เป็นอิสระในการพิจารณาสนับสนุน ในขณะที่สำนักงานสลากมีข้อบังคับที่ชัดเจนในการอนุมัติงบประมาณเพื่อสาธารณประโยชน์ การกระทำเช่นนี้เป็นการแทรกแซงอำนาจของสำนักงานสลากโดยฝ่ายการเมืองอย่างเด่นชัด<sup>๒๔</sup> ซึ่งเคยเกิดขึ้นเฉพาะในยุคเผด็จการทหารเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีหลายโครงการที่สนับสนุนไม่น่าจะเป็นการสนับสนุนงบประมาณเพื่อสาธารณประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เช่น การสนับสนุนทุนเพื่อการจัดประชุมสัมมนาของกระทรวงการคลัง การศึกษาดูงานต่างประเทศของศาลฎีกา การจัดตั้งห้องคอมพิวเตอร์ให้ศาลอาญา การจัดทำโคลอยและกระถางสายของกระทรวงมหาดไทย การจัดงาน OTOP-SME-BOI ของกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้แต่ละหน่วยงานควรมีการตั้งงบประมาณของตนเองตามปกติ

ช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้กล่าวในรายการ “นายกทักษิณฯ คุยกับประชาชน” โดยเฉลี่ยทุกสองเดือนถึงการนำเงินจากสำนักงานสลากไปใช้ในโครงการต่างๆ ซึ่งเป็นโครงการที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาสั่งการโดยตรง สำหรับส่วนราชการหรือองค์กรสาธารณะกุศลเอกชนซึ่งปฏิบัติงานอย่างกว้างขวางทั่วประเทศหลายหมื่นแห่ง ที่ไม่สามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจในการพิจารณาสันับสนุนงบประมาณจากสำนักงานสลาก ก็ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณใดๆ ทั้งที่เงินรายได้เหล่านี้เกิดจากลูกค้าของสำนักงานสลากซึ่งส่วนมากเป็นผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศ แต่คนเหล่านี้อยู่ห่างไกลศูนย์กลางของอำนาจจึงไม่มีโอกาสได้รับการสนับสนุนใดๆ

วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้สำนักงานสลากเป็นผู้ดำเนินการจำหน่ายสลากแบบ ๒ ตัว ๓ ตัว นั่นก็คือรัฐเข้ามาเป็นเจ้าของหวยใต้ดินเองอย่างถูกกฎหมายที่เรียกว่าหวยบนดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำรายได้จัดสรรกลับคืนสู่สังคมและประชาชนโดยตรงในด้านการศึกษา การแพทย์ ศาสนา สังคมและสาธารณประโยชน์ เพื่อดำเนินการให้เป็นกิจการที่รัฐสามารถควบคุมและกำกับดูแลให้ถูกต้องอย่างเหมาะสมตามกฎหมาย และเพื่อให้ผู้บริโภคหรือประชาชนได้รับการประกันและคุ้มครองสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนั้น ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นายกรัฐมนตรีได้มอบให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไปศึกษารายละเอียดแนวคิดการตั้งศูนย์รวมบันเทิงอย่างสมบูรณ์ (entertainment complex)

การจำหน่ายสลากพิเศษนี้ระยะแรกเป็นความร่วมมือกับกรมไปรษณีย์โทรเลขหลังจากนั้นจะมีการนำตู้จำหน่ายอัตโนมัติมาติดตั้งทั่วประเทศจำนวน ๑๒,๐๐๐ ตู้ ต่อมาเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๗ บริษัท ลีอิกซ์เลย์ จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ชนะการประมูลซึ่งบริษัทนี้เป็นบริษัทแม่ของบริษัทจาโก จำกัด ซึ่งตามคุณสมบัติเครื่องจำหน่ายอัตโนมัตินี้สามารถกำหนดโปรแกรมเพื่อรองรับเกมส์

<sup>๒๔</sup> สัมภาษณ์ นาย หนึ่ง (นามสมมติ), ผู้บริหารองค์กรรัฐและเอกชนเจ้าของโควต้าสลาก, ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๗.

การพนันอื่นรวมทั้งการจำหน่ายสลากแทนสลากใบ ก่อนการเกษียณอายุราชการของปลัดกระทรวงการคลังในปี ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการสลากเรื่องนี้ได้ถูกผลักดันอย่างมาก แต่หลังจากปลัดกระทรวงการคลังคนใหม่เข้ารับตำแหน่งเรื่องนี้กลับเงียบหายไป

จากการจำหน่ายสลากพิเศษนี้ตั้งแต่งวดวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงงวดวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ มียอดจำหน่ายรวมทั้งสิ้น ๓๖,๑๒๓ ล้านบาท หักค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการร้อยละ ๒๐ ของยอดจำหน่ายและหักเงินรางวัลคงเหลือรายได้สุทธิ ๙,๔๐๐ ล้านบาท กันไว้เป็นเงินสำรองกองทุนเงินรางวัล ๒,๐๐๐ ล้านบาทจึงมีเงินเหลือเพื่อสาธารณะประโยชน์ ๗,๔๐๐ ล้านบาท

จากรายได้ที่เกิดขึ้นรัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้นำรายได้เหล่านี้มาเพื่อสาธารณะประโยชน์เท่านั้น ได้แก่ การให้ทุนการศึกษาเด็กทั้งในและต่างประเทศ การจัดโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน การจ้างงานเด็กนักเรียนในช่วงปิดภาคฤดูร้อน การประกันภัยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น จนถึงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ รัฐบาลได้เห็นชอบจ่ายเงินตามนโยบายนี้ไปแล้วทั้งสิ้น ๒,๔๖๙ ล้านบาท ยังเหลือเงินเพื่อสนับสนุนสาธารณะกุศลอีก ๔,๙๓๑ ล้านบาท

สิ่งที่สำคัญยิ่งในขณะนี้ก็คือสำนักงานสลากได้กำหนดแผนกลยุทธ์ระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๑) ไว้ ๔ ด้านด้วยกันคือกลยุทธ์ด้านการตลาด กลยุทธ์ด้านการผลิต กลยุทธ์ด้านการจัดการ และสุดท้ายคือกลยุทธ์ด้านการเงิน โดยตั้งเป้าหมายสร้างรายได้รวม ๙๕,๐๐๐ ล้านบาท โดยกลยุทธ์เหล่านี้มี ๒ โครงการที่เป็นมิติใหม่ของสำนักงานสลากที่ควรจับตามองนั่นก็คือโครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ซึ่งเป็นโครงการที่จะแสวงหาแนวทางการสร้างเกมส์ใหม่ๆ ทั้งในระบบดั้งเดิม การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสร้างเกมส์บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตรูปแบบของล็อตโต (lotto) สลากแบบรู้ผลทันทีหรือสลากชูด (instant lottery or scratch ticket) การเปิดรับพนันฟุตบอล ตามแผนงานของโครงการนี้สำนักงานสลากได้เตรียมที่จะว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวสิงคโปร์เข้ามาเป็นที่ปรึกษาด้านเกมส์สลาก อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดของระเบียบทางราชการในที่สุดคณะกรรมการได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ เห็นชอบให้ว่าจ้างศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเข้ามาเป็นที่ปรึกษา สัญญาระยะเวลา ๒ ปี ค่าตอบแทน ๑๔.๕ ล้านบาท

อีกประการหนึ่งคือโครงการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของสำนักงานสลากด้วยสำนักงานสลากตระหนักดีว่าผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่จะนำออกสู่ประชาชนนั้นเป็นที่เข้าใจว่าเป็นการมอมเมาประชาชน ดังนั้นสำนักงานสลากได้วางกลยุทธ์ด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อขจัดอุปสรรคหรือแรงต่อต้านจากสังคมต่อการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่กำหนด

กิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลของไทยในทุกยุคทุกสมัยเป็นไปเพื่อการสร้างรายได้ให้กับรัฐ และด้วยการค้าสลากเป็นการพนันที่ขัดต่อหลักจริยธรรม ทำให้รัฐสามารถเข้ามาควบคุมและผูกขาดตลาดเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ถึงแม้ว่ารัฐจะสร้างกลไกเข้ามาควบคุมไม่ให้มีการออกสลากผิดกฎหมาย แต่ด้วยค่าตอบแทนที่สูงทำให้ธุรกิจสลากใต้ดินเติบโตอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้ถืออำนาจรัฐสามารถนำรายได้จากกิจการสลากไปใช้ได้ค่อนข้างจะอิสระเนื่องจากการปกครองอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการทางทหาร เมื่อการเมืองเปลี่ยนสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นและมีกฎหมายจัดตั้งสำนักงานสลากทำให้รายได้ที่เกิดขึ้นจะต้องนำส่งเข้าคลัง รวมกับรายได้อื่นของรัฐแล้วจัดสรรกลับสู่ประชาชนด้วยระบบงบประมาณโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

อย่างไรก็ตามเมื่ออำนาจฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งได้มีการเสนอให้มีการออกสลากการกุศลโดยอาศัยอำนาจของคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เป็นการเปิดช่องให้ผู้ถืออำนาจรัฐใช้เงินได้ตามความปรารถนาของตนเองและพรรคพวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกสลากพิเศษแบบ ๒ ตัว ๓ ตัว ของรัฐบาลที่สร้างรายได้สูงกว่าสลากใบ แต่การพิจารณาใช้เงินอำนาจตัดสินใจที่แท้จริงกับอยู่ที่นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพียงไม่กี่หน่วยงาน ไม่ผ่านกระบวนการจัดสรรตามระบบงบประมาณ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและจากภาคีที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาคราชการหรือองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น อาจจะเป็นช่องทางให้รัฐบาลนำเงินไปใช้เพื่อหาคะแนนเสียงจากประชาชนได้ หรืออาจจะมีอำนาจของนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มได้ กลไกในลักษณะเช่นนี้ไม่สามารถยืนยันถึงความต้องการจำเป็นที่แท้จริงของประชาชนโดยทั่วหน้าได้ ดังนั้นรายได้จากกิจการของสำนักงานสลากซึ่งโดยมากเป็นเงินที่ดูดซับจากคนจนจึงควรกระจายกลับไปให้คนจน โดยควรจะมีกลไกที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าเงินเหล่านี้ได้ตอบสนองต่อความต้องการจำเป็นของประชาชนอย่างเท่าเทียมกว้างขวางทั่วประเทศ ไม่ควรจัดสรรตามอำนาจรัฐที่สามารถบิดเบือนจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงได้ง่าย

นอกจากการสร้างรายได้ของรัฐบาลแล้วจากการสัมภาษณ์ผู้ทำงานทั้งในส่วนราชการและเอกชนต่างให้ความเห็นตรงกันว่า การพนันเหล่านี้เป็นการมอมเมาประชาชน ข้าราชการที่ทำงานในต่างจังหวัดกลัวว่าจากเดิมที่เด็ก ๆ ไม่ได้ซื้อหวยก็แห่มาซื้อหวยกันมากขึ้น<sup>๒๙</sup>

กล่าวโดยสรุปกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลไทยเป็นธุรกิจการพนันที่แทบจะไม่มีโอกาสขาดทุนเลย อีกทั้งยังมีรายได้ที่สามารถนำไปจัดสรรในกิจการสาธารณะต่างๆ ได้อีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงอาจจะเป็นที่ต้องการของผู้ที่คุมอำนาจรัฐเข้ามาแสวงประโยชน์ โดยอาศัยกฎ

<sup>๒๙</sup> สัมภาษณ์ นาย สาม (นามสมมติ), ผู้บริหารองค์กรรัฐและเอกชนเจ้าของโควต้าสลาก, ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗.



ระเบียบที่ตนเองกำหนดขึ้น ใช้อำนาจเผด็จการ อำนาจบริหาร อำนาจทางการเมือง หรืออาศัยช่องว่างของกฎระเบียบ กิจกรรมสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ควรจะดำเนินไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างสมบูรณ์จึงถูกบิดเบือนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวโน้มตามแผนธุรกิจของสำนักงานสลากจะเห็นได้ว่ามีการเตรียมการขยายงานสู่การพนันอื่นๆ อีกจำนวนมาก การพนันเหล่านี้เป็นสิ่งที่ขัดต่อจริยธรรม จะทำให้คนมีความยากจนยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นการทำลายค่านิยมการประกอบสัมมาอาชีวะ ทำให้คนหลงใหลมัวเมาไปกับการเสี่ยงโชคชะตาหรือการหาเงินด้วยวิธีง่ายๆ ที่สำคัญคือเป็นการดูดซับเงินจากคนจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศเข้ามาสู่รัฐบาลกลาง ถึงแม้ว่าจะนำเงินเหล่านี้กลับไปเพื่อช่วยเหลือคนจนก็ตาม เปรียบเสมือนการสร้างแผลเล็กๆ ให้เกิดขึ้นโดยทั่วแล้วมีการรักษาแผลบางส่วน แผลที่ไม่ได้รักษาก็จะเน่าลามสร้างปัญหาแก่ระบบอื่นของร่างกาย สำหรับแผลที่ได้รับการรักษาก็จะคงทิ้งร่องรอยแผลเป็นให้เห็นทั้งภายในจิตใจและภายนอก

ดังนั้นธุรกิจการพนันควรจัดให้มีอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ผ่อนคลายหรือมีทางเลือกเพื่อการเสี่ยงโชคและสนับสนุนสวัสดิการสังคม ไม่มุ่งเน้นการหารายได้จึงไม่ควรมีการโฆษณาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ควรควบคุมเขตพื้นที่การจำหน่ายและอายุของบุคคลที่จะเสี่ยงโชค ที่สำคัญอย่างยิ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขยายธุรกิจการพนันให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพียงแค่สลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากพิเศษ ๒ ตัว ๓ ตัวก็เพียงพอ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย