

เครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง ในสลากกินแบ่งรัฐบาลไทย

Political Networks and Clientelism in Thai State Lottery

วิเชียร ต้นศิริคงคล*

บทคัดย่อ

ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาแพง มีสาเหตุสำคัญมาจากเครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง ทั้งนี้ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฝังรากลึกมาตั้งแต่ครั้งรัฐบาลเผด็จการทหารในอดีต ระบบดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ และได้รับการพัฒนาถึงในยุครัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ภายใต้เครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองนี้ “ค่าเทอม” เป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่ใช้ตอบแทนเพื่อให้ได้มาซึ่ง “โควตาสลาก” ทั้งโควตาสลากและค่าเทอมนี้นับเป็นหัวใจสำคัญในการยึดเหนี่ยวส่วนต่าง ๆ ในเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ให้ดำรงอยู่ ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวประกอบด้วย นักการเมือง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มูลนิธิ องค์การการกุศล และเสื่อกองสลาก เครือข่ายดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาสลากฯ ราคาแพงทำได้ยาก เว้นแต่จะขจัดระบบ “โควตา” และการ “เทอม” ลง และปฏิรูประบบการจัดจำหน่ายใหม่

คำสำคัญ: เครือข่ายการเมืองและระบบอุปถัมภ์, สลากกินแบ่งรัฐบาล, โควตาสลาก

* ร้อยตำรวจเอก ดร.วิเชียร ต้นศิริคงคล อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา บทความนี้นำเสนอเพื่อใช้ประโยชน์ต่อการศึกษาในทางวิชาการเท่านั้น ผู้วิจัยไม่ประสงค์ที่จะใช้เผยแพร่หรือตีพิมพ์เป็นการทั่วไป หากผู้ใดต้องการอ้างอิงโปรดบทความนี้หรือส่วนหนึ่งของบทความนี้ โปรดติดต่อผู้วิจัย และขอโปรดระมัดระวังในการอ้างอิงเพื่อหลีกเลี่ยงที่จะกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของบุคคลที่สาม

Abstract

The high price of lottery has been the chronic problem in Thailand for decades and so many academics have examined and investigated the roots of this problem. In this paper the researcher believes that this problem is based on and conspired by the political networks and clientelism that have been cultivated since the dictatorship regime for six decades. Under the democratic government this problem still exists and is prone to be stronger under the nexus or the complex of the four conspires: the politicians, the State Government Lottery, the Charity foundations, and the major lottery distributors. The researcher comes across that both “the upfront money” and “the lottery quota” is the heart of this problem. Unless the elimination of the upfront money and the improvement of the existing quota system, the high price of lottery still remain.

Keywords : Political Networks And Clientelism, Thai State Lottery, Lottery Quota

บทนำ

เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสินค้าสาธารณะของรัฐที่มีลักษณะพิเศษ เป็นการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายที่มีรอบระยะเวลาการเล่นที่ชัดเจนและมีวงเงินหมุนเวียนที่ต้องตามกฎหมายสูงถึงกว่า 71,040,000 ล้านบาทต่อปี นำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดินเข้ารัฐสูงถึงปีละ 12,900 ล้านบาทตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 กำหนดให้สลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาจำหน่ายฉบับละ 40 บาท หรือคู่ละ 80 บาท

แต่ในทางปฏิบัติการผู้บริโภคต้องซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาปลีกที่เกินกว่าราคาที่ควบคุม ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาแพงเป็นประเด็นที่ถูกถกเถียงในเวทีสาธารณะมาโดยตลอด นักวิชาการจำนวนมากได้ศึกษาปัญหาดังกล่าวทั้งในเชิงการบริหารจัดการ เศรษฐศาสตร์ และเชิงการเมือง โดยในเชิงการบริหารจัดการนั้น นักวิชาการจำนวนมากมองว่าสำนักงานสลากกินแบ่งยังไม่ได้

ปรับปรุงระบบการจัดจำหน่ายให้เป็นสากล ขาดการพัฒนาตัวแทนและเครือข่ายจำหน่ายสลาก เป็นผลให้เกิดการผูกขาดสลากฯ กับผู้ขายรายใหญ่ที่เรียกว่า “เสือกองสลาก” ที่ควบคุมการจำหน่ายสลากฯ และทำให้สลากฯ มีราคาแพง

ในเชิงเศรษฐศาสตร์ นักวิชาการจำนวนหนึ่งมองว่าสลากฯ เป็นสินค้าสาธารณะที่สามารถนำแนวคิดเรื่องอุปสงค์อุปทานมาใช้ในการกำหนดปริมาณสลากฯ นักวิชาการกลุ่มนี้มองว่าปัญหาสลากฯ ราคาแพงเกิดจากการที่ปริมาณสลากฯ ในท้องตลาดมีน้อยกว่าจำนวนความต้องการของประชาชนผู้ซื้อ ส่วนในเชิงการเมืองนั้น นักวิชาการที่ศึกษาปัญหาสลากฯ แพงในมุมมองด้านการเมืองนั้นมีจำนวนไม่มาก ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดบางประการ เช่น การที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่สำคัญ การที่ไม่มีผลึกฐานในเชิงประจักษ์เรื่องการใช้จ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งโควตาสลากฯ เป็นต้น

ผู้วิจัยในฐานะผู้ศึกษา วิจัยปัญหาการพนันในประเทศเชิงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในประเทศมาตั้งแต่สมัยที่รับราชการตำรวจสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล และในขณะที่ศึกษาในระดับปริญญาเอกในปี พ.ศ. 2543 ประกอบกับในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ ในวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 นั้น ผู้วิจัยได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภาเป็นอนุกรรมการศึกษาการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากของรัฐ จึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาสลากฯ แพงในมุมมองทางด้านการเมือง

งานวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ศึกษาปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลแพงในแนวทางการศึกษาใช้ในการวิจัยครั้งนี้มี 2 แนว คือ แนวทางแบบค่าเช่าทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบอุปถัมภ์และแนวทางเครือข่ายทางการเมือง โดยแนวทางแรกเชื่อว่าระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในประเทศไทยนั้นดำรงอยู่ได้ด้วยการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่เกิดจากช่องว่างในการดำเนินนโยบายสาธารณะ ในขณะที่แนวทางหลังเชื่อว่าเครือข่ายการเมือง หรือ political network เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งในที่นี้อยู่ภายใต้การมีค่าเช่าทางเศรษฐกิจของส่วนล้าของมูลค่าสลากที่จำหน่ายเกินราคาเป็นแรงจูงใจ ใต้รับการจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าวในการสร้าง ขยาย และรักษาเครือข่ายทางการเมืองทำให้การแก้ไขปัญหาสลากฯ ราคาแพงทำได้ยาก

กำเนิดและพัฒนาการลอตเตอรี่

ลอตเตอรี่เกิดขึ้นในหลายประเทศ หลายวัฒนธรรม ตามประวัติศาสตร์ที่มีการบันทึกไว้ ลอตเตอรี่ออกครั้งแรกที่อาณาจักรโรมันในสมัยของจักรพรรดิ Augustus Caesar เพื่อนำเงินมาใช้ในการบูรณะกรุงโรม ต่อมาในประเทศอังกฤษ ในรัชสมัยของพระราชินี Elizabeth I (ค.ศ. 1533-1603) ได้ยืมเงินจากประชาชนมาใช้จ่ายเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยออกเป็นลอตเตอรี่ที่มีการกำหนดเงินรางวัลให้กับผู้ซื้อในจำนวนเงินที่เท่ากับเงินที่ได้จากการขายลอตเตอรี่โดยมอบหมายให้ “The English State Company Lottery” เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการลอตเตอรี่ กิจการลอตเตอรี่ได้รับความนิยมยาวนานถึง 250 ปี ก่อนที่จะยกเลิกถาวรในปี ค.ศ. 1826

ที่สหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1612 ช่วงยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ พระเจ้า James I ได้อนุญาตให้บริษัท Virginia Company of London ออกลอตเตอรี่ขายคนอังกฤษเพื่อนำเงินไปช่วยผู้อพยพชาวอังกฤษที่ไปตั้งถิ่นฐานถาวรที่เมือง Jamestown มลรัฐ Virginia การออกลอตเตอรี่เป็นไปอย่างแพร่หลายและมีบทบาทสำคัญในการระดมเงินของทั้งภาครัฐและเอกชนในการสร้างเมืองในสหรัฐอเมริกา การขายลอตเตอรี่ในยุคนั้น หลายคนเชื่อกันว่าเป็นวิธีหนึ่งของการจัดเก็บภาษีที่ซ่อนเร้นเพื่อให้รัฐมีรายได้ ซึ่งพบว่าเป็นวิธีที่ได้ผลมากกว่าการจัดเก็บภาษีด้วยวิธีอื่น¹

ประวัติของของสลากกินแบ่งในประเทศไทย

สลากกินแบ่งมีรากฐานมาจาก “หวย” ซึ่งสันนิษฐานว่ามาจากคำว่า “ฮวย” ในภาษาจีนเป็นการละเล่นพนันเสี่ยงทายประเภทหนึ่ง ชาวจีนที่มาค้าขายและทำงานในดินแดนแหลมทองนำหวยเข้ามาสู่ประเทศไทย นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา

¹ การก่อตั้งมหาวิทยาลัยปรั้นซ์ตัน ในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ มหาวิทยาลัยโคลอมเบีย ในมหานครนิวยอร์ก มหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย การสร้างอาคารในมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ในเมืองเคมบริดจ์ มลรัฐแมสซาชูเซตส์มีแหล่งเงินที่สำคัญมาจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งผู้สนใจโปรดดู Gerda Reith. (2002). *The Age of Chance: Gambling in Western Culture* (Routledge Studies in Social and Political Thought). New York : Routledge.

และหอยเป็นที่นิยมอย่างสูงในรัชสมัยรัชกาลที่ 3 ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยนั้นการค้าสำเภากับประเทศจีนมีความเจริญรุ่งเรือง รัชกาลที่ 3 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้หอยเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย มีการให้เอกชนเป็นผู้รับสัมปทานดำเนินการตั้งโรงหอย โดยออกหอยที่เรียกว่า “หอย กข”

รายได้จากการจัดเก็บอากรหอยถือเป็นรายได้ที่สำคัญ ผู้ที่เกี่ยวข้องคือ นายอากรหอย ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น “ขุนบาล” หรือ “ขุนบาน” ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้ยกเลิกการเล่นพนันทุกชนิดรวมทั้งยกเลิกการให้สัมปทานหอยด้วย การเล่นหอยจึงเป็นสิ่งผิดกฎหมายตั้งแต่นั้นมา

สลากเสี่ยงโชคถูกนำเข้ามาในไทยอีกครั้งหนึ่งเรียก “ลอตเตอรี่” หรือ “สลากกินแบ่งรัฐบาล” ในปี พ.ศ. 2417 ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยนายเฮนรี่ อลาบลาสเตอร์ ชาวอังกฤษในปี พ.ศ. 2417 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมทุนช่วยเหลือการจัดแสดงสินค้าในพิพิธภัณฑ์ที่ตึกคองกาเดียพระบรมมหาราชวัง โดยมีกรมทหารมหาดเล็กเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะการออกลอตเตอรี่ถือเป็นช่องทางระดมทุนจากประชาชนที่ง่ายและเต็มใจมากที่สุด ลอตเตอรี่เริ่มมีการจัดการเป็นรูปแบบที่ชัดเจนมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 (ธีรเดช เอี่ยมสำราญ, 2549)

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 เพื่อระดมทุนจากประชาชนไทยมาให้พันธมิตรกู้ในปี พ.ศ. 2460 เนื่องจากไม่สามารถให้กู้เงินได้จากงบประมาณแผ่นดินได้โดยตรง ในปี พ.ศ. 2466 รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ออก “ลอตเตอรี่เสือป่าล้านบาท” เพื่อหารายได้บำรุงกองเสือป่าและต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การระดมทุนโดยการออกลอตเตอรี่ยังคงมีการกระทำกันมาอย่างต่อเนื่อง เกิด “ลอตเตอรี่สยาม” ขึ้นในปี พ.ศ. 2476

ในปี พ.ศ. 2482 มีมติคณะรัฐมนตรีให้โอนกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากบำรุงเทศบาลมาสังกัดกระทรวงการคลัง และแต่งตั้งคณะกรรมการออกสลากกินแบ่งขึ้น โดยมีพระยาพรหมทัตพิลาสเป็นประธานกรรมการชุดแรกเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2482 ดังนั้น จึงมีการนับเอาวันที่ 5 เมษายนของทุกปี เป็นวันสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจนถึงปัจจุบันนี้ การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ได้พัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 ได้มีการออก

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง (แผนวิชาชาญ, 2553)

รูปแบบของการจัดการสลากกินแบ่งในประเทศไทยนั้น รัฐเป็นผู้ดำเนินการสลากกินแบ่งรัฐบาลเอง หรือกล่าวได้ว่าสลากกินแบ่งนั้นผูกขาดโดยรัฐ (State Administration Model) อยู่ภายใต้หน่วยงานที่สำคัญ คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐอื่นที่ออกสลากกินแบ่งในลักษณะใกล้เคียงกับสลากกินแบ่งรัฐบาล คือ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยสลากเหล่านี้ต่างกับสลากกินแบ่งรัฐบาลตรงที่เป็นสลากที่ไม่กินทุน

สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมาย

รัฐควบคุมการพนันในประเทศภายใต้เครื่องมือที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ มีการรวบรวมชนิดของการพนันในประเทศไว้ทั้งหมด และนำมาจัดเป็นประเภทตามบัญชีแนบท้าย ก. และ ข. พระราชบัญญัติการพนันเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย การพนันบางประเภทที่ได้จัดไว้กลายเป็นสิ่งล้าสมัย ในขณะที่การพนันประเภทสมัยใหม่ที่มาพร้อมกับเทคโนโลยีสารสนเทศไม่ได้ถูกจัดไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข.² เช่น การพนันฟุตบอลหรือการพนัน

² พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มีจำนวนเพียง 17 มาตรา การพนันตามบัญชี ก ได้แก่ 1. หวย ก. ข. 2. ไปบั้ง 3. ไปกำ 4. ถั่ว 5. แปดเก้า 6. จับยี่กี 7. ต่อแต้ม 8. เบี้ยโบก หรือคู่คู่ หรืออี่จั้ง 9. ไฟสามใบ 10. ไม้สามอัน 11. ช้างงานหรือป็อก 12. ไม้ดำ ไม้แดง หรือปลาดำ ปลาแดง หรือชี่ดำชี่แดง 13. อีโปงครอบ 14. กำตัด 15. ไม้หมุน หรือล้อหมุนทุก ๆ อย่าง 16. หัวโตหรือทายภาพ 17. การเล่นซึ่งมีการทรมานสัตว์ เช่น เอมัดหรือเอาหนามมาผูกหรือวางยาเบื่อเมาให้สัตว์ชนหรือต่อสู้กัน หรือสูมไพบนหลังเต่าให้วิ่งแข่งกัน หรือการเล่นอื่น ๆ ซึ่งเป็นการทรมานสัตว์ อันมีลักษณะคล้ายกับที่ว่ามานี้ 18. บิลเลียดรู ดีฟี 19. โยนจิม 20. สี่เหงลัก 21. ขลุกขลิก 22. น้ำเต้าทุกอย่าง 23. ไฮโลว์ 24. อีก็้อย 25. บั้นแปะ 26. อีโปงซัด 27. บาการา 28. สลือทแมซซึน บัญชี ข. ได้แก่ 1. การเล่นต่าง ๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งกัน เช่น ชนโค ชนไก่ กัดปลา แข่งม้า ฯลฯ นอกจากที่กล่าวไว้ในหมายเลข 17 แห่งบัญชี ก. 2. วิ่งวัวคน 3. ชกมวย มวลปล้ำ 4. แข่งเรือฟุง แข่งเรือล้อย 5. ชู้รูป 6. โยนห้วง 7. โยนสดวงค์หรือวัดตุบิโต ๆ ลงในภาชนะต่าง ๆ 8. ตกเบ็ด 9. จับสลากโดยวิธีใด ๆ 10. ยิงเป้า

ออนไลน์ เป็นต้น นอกจากนี้ โทษจากการลักลอบเล่นการพนันและโทษการเปิด การละเล่นการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนันฉบับนี้ เป็นลหุโทษ คือ ผู้ที่ ลักลอบเปิดให้มีการเล่นการพนัน โทษจำคุกตั้งแต่สามเดือน ขึ้นไปจนถึงสามปี และปรับตั้งแต่ 500 บาท ขึ้นไปจนถึง 5,000 บาทโทษเช่นเดียวกันนี้ใช้กับผู้ลักลอบ เล่นการพนัน

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมาย ที่ทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งผู้จำหน่าย ผู้ซื้อ ไม่ต้องเกรงว่าตนจะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุม³ รัฐจัดสรรเงินที่ได้รับจาก การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนี้ เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้รับไว้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้จัดสรรเป็นสามส่วนที่สำคัญ คือ (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบแปดเป็นรายได้ แผ่นดิน และ (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบสองเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดี สังกัดกระทรวง การคลัง การบริหารงานนั้นมีคณะกรรมการจำนวน 9 คน โดยเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง จากกระทรวงการคลังจำนวน 2 คน จากกระทรวงมหาดไทยจำนวน

-
11. ปาหนาคัน ปาส์ตรี หรือสิ่งใด ๆ 12. เต่าข้ามด่าน 13. หมากแกว 14. หมากหัวแดง 15. ปิงโก 16. สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงิน หรือประโยชน์ อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง 17. โตเต้ไลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 18. สวีป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 19. บู้กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 20. ชาย สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบ ด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น 21. ไฟนกระจอก ไฟตอแต้ม ไฟต่าง ๆ 22. ดวด 23. บิลเลียด 24. ซ็องซ็อง 25. สะบ้าย้อย 26. สะบ้ำซูด 27. ฟุตบอลโต๊ะ 28. เครื่องเล่นซึ่ง ใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดัด ดึง ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือ เครื่องหมายใด ๆ หรือไม้ก็ตาม ๆ 8. ตกเบ็ด 9. จับสลากโดยวิธีใด ๆ 10. ยิงเป้า 11. ปาหน้า คน ปาส์ตรี หรือสิ่งใด ๆ 12. เต่าข้าม

³ สลากกินแบ่ง หรือล็อตเตอรี่ เป็นการพนันชนิดหนึ่งในหลายประเภท ในบรรดาการพนันทั้งหลาย ล็อตเตอรี่ ถูกจัดเป็นการพนันอย่างอ่อน (Soft Gambling) เป็นการพนันที่มีผลกระทบทางศีลธรรมน้อยกว่าการพนันประเภทอื่น และในบรรดาการพนันทั้งหลาย ล็อตเตอรี่เป็นการพนันที่มีภาพในเชิงลบน้อยกว่าการพนันอื่น

1 คน จากสำนักงานประมาณจำนวน 1 คน จากสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย จำนวน 1 คน และผู้ที่รัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลสำนักงานสลากฯ แต่งตั้ง จำนวน 3 คน โดยมี ผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งที่ผ่านมาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินรายได้เข้ารัฐเป็นประจำทุกปี เช่น ในปี พ.ศ. 2555 นำส่งเงินรายได้เข้ารัฐมากถึง 14,642 ล้านบาท ดังปรากฏตามตารางท้ายนี้

ปีงบประมาณ	2545	2546	2547	2548	2549	2550
จำนวนเงิน	5,456.17	7,504.82	8,872.30	10,358.49	11,174.31	14,000.57
ปีงบประมาณ	2551	2552	2553	2554	2555	2556
จำนวนเงิน	13,899.65	13,284.48	14,535.16	14,636.30	14,642.17	NA

ตารางที่ 1 จำนวนเงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน (หน่วย: ล้านบาท)⁴

ปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ผลิตและจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล รวมจำนวน 74 ล้านฉบับต่องวด แบ่งเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 52 ล้านฉบับ สลากการกุศล จำนวน 22 ล้านฉบับ โดยจำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวดนั้น ผลิตโดยอาศัยมติของคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลส่วนจำนวนสลากการกุศลหรือสลากบำรุงการกุศลนั้น เป็นสลากที่กำหนดปริมาณและวงเงินโดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งอนุมัติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์ออกจำหน่าย เพื่อหารายได้ให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำเพื่อการกุศล เช่น มูลนิธิมิราเคิลออฟไลฟ์ โรงพยาบาลศิริราช โรงพยาบาลรามธิบดี โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ เป็นต้น⁵

⁴ ที่มา: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

⁵ การออกสลากบำรุงการกุศลนั้น เป็นไปตามกฎหมายคนละฉบับกับสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยสลากบำรุงการกุศลออกตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ระบบอุปถัมภ์และส่วนเกินจากราคาสลาก

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นแหล่งทุนของนักการเมืองมายาวนาน ทั้งในสมัยรัฐบาลเผด็จการทหาร จอมพล ป.พิบูลสงคราม รวมถึงสมัยรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2501 จอมพล สฤษดิ์ นำเงินจากกองสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินนำไปใช้เป็นเงินค่ารักษาตัวที่ประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวนถึง 3 ล้านบาท (ในขณะนั้น)⁶ จอมพล สฤษดิ์ ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการอำนวยการสลากกินแบ่งรัฐบาล ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2494 ขณะที่มียศพลโท ตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 1 และหลังจากที่ จอมพล สฤษดิ์ ผนวชตั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่าง ปี พ.ศ. 2502-2506 จอมพล สฤษดิ์ ยังคงเป็นประธานกรรมการอำนวยการ ต่อมาจนกระทั่งอสัญกรรม⁷

เมื่อ จอมพล สฤษดิ์ ถึงแก่อสัญกรรมลง ในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 มีการเผยถึงบรรดาทรัพย์สินและเงินสดจำนวนมหาศาลที่ได้ในระหว่างดำรงตำแหน่ง ในวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2507 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ประกาศยึดทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ และตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อบ่งชี้การใช้อำนาจรัฐบังหลวงของจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งผลปรากฏว่าแหล่งเงินรายได้ที่มาจากข้อบ่งชี้ทรัพย์สินบังหลวงที่สำคัญ 3 แหล่ง คือ 1. เงินสืบทายาทของสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 394 ล้านบาท 2. เงินรายได้ของกองสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 240 ล้านบาท 3. เงินรายได้จากส่วนแบ่งในการขายสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 100 ล้านบาท

⁶ ในระหว่างที่จอมพล สฤษดิ์ ไปผ่าตัดอยู่ที่โรงพยาบาลวอลเตอร์ริด สหรัฐอเมริกา นั้น พลโท ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ไม่สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2500 ในการเปิดอภิปรายทั่วไป สมาชิกพรรคชาติสังคมคัดค้านการเพิ่มงบประมาณด้านการทหาร และมีการเสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายควบคุมการใช้เงินของสลากกินแบ่ง หลังจากมีข่าวว่ากองสลากฯ จ่ายเงินค่ารักษาตัวจอมพล สฤษดิ์ มากถึง 3 ล้านบาท และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งให้รัฐบาลสอบสวน จอมพล สฤษดิ์ เรื่องทุจริตในกองสลากด้วย กรณีดังกล่าวทำให้ จอมพล สฤษดิ์ไม่พอใจอย่างมาก และเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิวัติ ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501

⁷ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการอำนวยการต่อจาก จอมพลสฤษดิ์ ในปี พ.ศ. 2506 คือ จอมพล ถนอม กิตติขจร

ในระหว่างปี พ.ศ. 2482-2516 กองสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นแหล่งรายได้ของแผ่นดินราชการ เนื่องจากในขณะนั้นไม่มีการวางหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ชัดเจน ในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เมื่อเกิดความไม่สงบขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ขบวนการประชาธิปไตยได้เผาทำลายสถานที่ราชการ คือ กรมประชาสัมพันธ์และกองสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาผู้มีอำนาจในทางการเมืองจะเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากสลากกินแบ่งรัฐบาล รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงตราพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ขึ้นมาในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2517 เพื่อกำหนดรูปแบบ วิธีการบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน (ไพศาล ลิมสถิต, 2555)

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการกับคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้ง 9 คนอย่างมาก โดยเฉพาะอำนาจในการกำหนดรูปแบบวิธีการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล หรือที่เรียกว่าการจัดสรรโควตาสลาก และเนื่องจากสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสินค้าการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายที่สามารถจำหน่ายได้ทั่วราชอาณาจักร และได้รับความเชื่อถือจากผู้ซื้อว่าจะได้รับเงินรางวัลที่แน่นอน สลากกินแบ่งรัฐบาลได้ขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้นโดยตลอด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2519 พิมพ์งวดละ 2 ชุด ชุดละ 5 ล้านฉบับ รวมเป็นจำนวน งวดละ 10 ล้านฉบับ ราคาฉบับละ 10 บาท รายได้ต่องวด 100 ล้านบาท รายได้ต่อปี 2,400 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2538 เปลี่ยนการออกสลากจากเดิมเลข 7 หลัก เป็นเลข 6 หลัก ปรับราคาขึ้นจากเดิมที่ราคา 20 บาท เป็น 40 บาท เปลี่ยนโครงสร้างของเงินรางวัล เริ่มมีการออกสลากบำรุงการกุศลทุกงวดตลอดปี และมีการออกสลากเพื่อคนพิการขึ้น ในปี พ.ศ. 2540 จำนวนสลากแต่ละงวดที่จำหน่าย เพิ่มเป็นงวดละ 31 ล้านฉบับ แบ่งเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาลมีจำนวนงวดละ 14 ล้านฉบับ สลากบำรุงการกุศลงวดละ 12 ล้านฉบับ สลากบำรุงการกุศลพิเศษ (สำหรับผู้พิการ) จำนวน 5 ล้านฉบับ ในปี พ.ศ. 2541 มีการพิมพ์สลากจำหน่ายเป็นคู่

ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ผู้ที่รับสลากไปจำหน่ายนั้นจะได้รับส่วนลดจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งกฎหมายไม่

ได้กำหนดตายตัว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะกำหนดไว้ที่ ร้อยละ 7 ถึง 9 ปัจจุบัน โครงสร้างการจำหน่ายสลากนั้น สำนักงานฯ จะจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับตัวแทนรายย่อยในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัดเป็นตัวแทนของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในภูมิภาค ซึ่งจะกระจายสลากให้กับผู้จำหน่ายรายย่อยในส่วนภูมิภาคต่อไป นอกจากนี้ สำนักงานได้กระจายสลากกินแบ่งรัฐบาลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับตัวแทนประเภทนิติบุคคล สมาคม มูลนิธิ องค์กร ด้วย ส่วนสลากบำรุงการกุศลนั้น สำนักงานกระจายสลากให้กับตัวแทนจำหน่ายประเภทนิติบุคคล สมาคม มูลนิธิ และองค์กร เป็นหลัก โดยให้ตัวแทนเหล่านี้ไปกระจายสลากต่อไป

ในทางปฏิบัติการได้รับโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรงกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยนั้น มีจำนวนผู้ค้ารายย่อยจำนวนมากในแต่ละครั้งที่สำนักงานสลากกินแบ่งเปิดให้สมัครจะมีประชาชนจำนวนมากสมัครขอเป็นผู้ค้ารายย่อยมากถึง 100,000 ราย ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็น номินีของผู้ค้ารายใหญ่แต่ผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ค้าจริงนั้นมีเพียงประมาณ 35,000 ราย เท่านั้น ผู้ค้าสลากรายย่อยส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรให้ร้อยละ 5-10 เล่มเล็ก หรือ ประมาณ 500-1,000 ฉบับ โดยได้รับส่วนลดร้อยละ 7-8 หรือประมาณ 5.60-6.40 บาทต่อคู่ ซึ่งถ้าหากผู้ค้ารายย่อยเป็นผู้ขายสลากเองตามราคาตามหน้าสลาก คือ คู่ละ 80 บาทแล้ว ผู้ค้ารายย่อยจะมีรายได้ต่องวดเพียงเล็กน้อยจากการที่ได้รับการจัดสลากน้อย ผู้ค้ารายย่อยจำนวนมากจึงโอนสิทธิในการรับสลากให้กับผู้ค้ารายใหญ่ ส่วนสลากบำรุงการกุศลระบบการจัดจำหน่ายนั้น แตกต่างจากสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะกระจายสลากผ่านนิติบุคคลเป็นสำคัญ และให้นิติบุคคลไปกระจายต่อไปให้ผู้ค้ารายย่อย

เลือกกองสลาก

ระบบการจัดจำหน่ายสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งดังกล่าว ทำให้ผู้ค้าสลากรายใหญ่จำนวนหนึ่งที่เรียกว่า “กลุ่มเลือกกองสลาก” เข้ามาแสวงหากำไรส่วนเกินจากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดระบบการจำหน่าย โดยการระดมซื้อสลากจากผู้ค้ารายย่อย หรือนำคนในสังกัดตนเองสมัครรับโควตาจาก

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้วนำมาโควตาทั้งหมดมากรวม เพื่อทำการ คัดแยกจัดชุดเป็น สลากชุด หรือคัตเลขสวย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการสร้าง มูลค่าเพิ่มให้กับผู้ค้ารายใหญ่ สลากชุด⁸ เลขสวยจะมีราคาจำหน่ายให้กับรายย่อย สูงกว่า 80 บาท

การบริหารจัดการสลากตามรูปแบบข้างต้นเปิดโอกาสให้ “กลุ่มเลือกของ สลาก” เข้ามาปั่นราคาสลากจากการที่กลุ่มเลือกของสลาก ถือโควตาสลากมากกว่าร้อยละ 35 ของปริมาณสลากที่พิมพ์และจำหน่ายทั่วประเทศ⁹ ราคาต้นทุน การจำหน่ายสลากที่ออกจากบรรดาผู้ค้ารายใหญ่ที่จำหน่ายให้กับผู้ค้าที่ไม่มี โควตาจะถูกบวกราคาเพิ่มแล้วแต่ช่วงเวลาที่มีความต้องการสลากของผู้ซื้อ โดยเฉลี่ยผู้ค้ารายย่อยจะซื้อในราคาเล่มละ 4,000-4,500 บาท สำหรับเล่มเล็ก และ 8,000-9,000 บาท สำหรับเล่มใหญ่ เมื่อต้นทุนที่ผู้ค้ารายย่อยรับซื้อสูงกว่า

⁸ สลากชุด คือ การรวมเลขสลากเดียวกันที่มีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แบ่งออกเป็น จำนวนชุด พิมพ์ชุดละหนึ่งล้านฉบับกระจายไปทั่วประเทศ แต่ด้วยการที่บรรดาผู้ค้ารายใหญ่ ไปกว้านซื้อสลากจากผู้ค้ารายย่อยทั่วประเทศ และการได้ข้อมูลวงในการจัดสรรสลากของ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ว่าหมายเลขชุดใด กระจายไปพื้นที่ใด และกระจายให้กับ นิติบุคคล มูลนิธิ ผู้ค้ารายย่อยรายใด บรรดาผู้ค้ารายใหญ่จะรวมตัวกันในการรวบรวม สลากกัน ในช่วงหลังจากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กระจายสลาก 2 ถึง 3 วัน จากนั้นผู้ค้ารายใหญ่จะดำเนินการจัดชุดสลากให้เป็น “หวยชุด” ชุดละ 6 ใบใหญ่ 8 ใบใหญ่ 10 ใบใหญ่ 16 ใบใหญ่ 20 ใบใหญ่ และ 30 ใบใหญ่ ซึ่ง หวยชุด ใจผู้ซื้อด้วยรางวัลที่ใหญ่ คือ รางวัลแจ๊ดพอท

⁹ จากการให้สัมภาษณ์ของ ร้อยเอก มนต์ พรหมเผ่า หนึ่งในบรรดาผู้ค้าสลากรายใหญ่ หรือ หนึ่งในสามเลือกของสลาก เขากล่าวว่า “ปัจจุบัน ผมเลยกลายเป็นตัวแทนจำหน่ายรายใหญ่สุดของ กองสลากฯ แต่ไม่ค่อยได้บอกใคร มีสลากเล่มใหญ่ 30,000-40,000 เล่ม เล่มเล็ก 60,000-70,000 เล่ม” ซึ่งเท่ากับในแต่ละงวดเขามีสลากในมือสูงถึง 12 ล้านฉบับ ถึง 15 ล้านฉบับ หรือ ร้อยละ 16 ถึง ร้อยละ 20 ของปริมาณสลากทั้งหมดในประเทศ ที่มา: Matichon online. (2555, 17 มกราคม). ผู้กองตุ้ย! มนต์ พรหมเผ่า ขาใหญ่สี่แยกคอกวัวตัวจริง ฟันธง ผมรู้ว่า เขาปลดรัฐมนตรีคลัง เพราะอะไร???? วันที่ค้นข้อมูล 19 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก http://www.mati chon.co.th/news_detail.php?newsid=1326794345&grpid=01&cat id=01. และจากการสอบถามแหล่งข้อมูลซึ่งไม่สามารถเปิดเผยตัวตนได้ กล่าวว่า ปัจจุบัน สลากที่อยู่ในมือของผู้ค้ารายใหญ่จำนวน 3 ราย นั้น มีมากถึง ร้อยละ 35 ของปริมาณสลาก ที่พิมพ์ในแต่ละงวด

ราคาที่กำหนดจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผลให้ผู้ขายรายย่อย ต้องบวกเพิ่มค่าดำเนินการและกำไรของผู้ค้ารายย่อย ราคาขายปลีกสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ประชาชนทั่วไปซื้อจึงสูงกว่าราคา 80 บาทต่อคู่¹⁰

วังสะพุงโมเดล: สลากเดินหาคน

การเกิดขึ้นของวังสะพุงโมเดล ในช่วงทศวรรษที่ 2540 ถึง 2550 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความต้องการสลากในประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว เปลี่ยนรูปแบบการจำหน่ายสลากแต่เดิมที่เป็น “คนเดินหาสลาก” มาเป็น “สลากเดินหาคน” ข้อมูลในปี พ.ศ. 2554 นายธนพล จันทรมณี นายอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย กล่าวว่า ชาวบ้านในอำเภอวังสะพุงประมาณ 50,000 คน ประกอบอาชีพขายสลาก บางรายเดินขายสลากเป็นอาชีพมากกว่า 15 ปี โดยทั้งจังหวัดเลย มีผู้ค้าสลากมากกว่า 100,000 คน (ASTVผู้จัดการออนไลน์, 2554)

การเกิดขึ้นของ “วังสะพุงโมเดล” ทำให้ความต้องการสลากในท้องตลาดเพิ่มสูงมากขึ้น ส่งผลให้ราคาขายปลีกสลากในท้องตลาดที่ประชาชนซื้อสูงขึ้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มจำนวนสลากที่พิมพ์โดยในปี พ.ศ. 2538 จำนวนสลากที่พิมพ์อยู่ที่ 28 ล้านฉบับต่องวด เพิ่มเป็น 54 ล้านฉบับ ในปี พ.ศ. 2557 โดยแต่ละงวดแบ่งเป็น สลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 52 ล้านฉบับ สลากการกุศล จำนวน 22 ล้านฉบับ (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และ ศรีณย์ ธิติลักษณ์, 2554)

ค่าเทอม: นอมนีกับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

ระบบการจัดจำหน่ายสลากนี้ทำให้เกิดส่วนเกินทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล ในแต่ละงวดส่วนเกินทางเศรษฐกิจจะเฉลี่ยอยู่ที่ 10-15 บาทต่อคู่ หรือ 370-555 ล้านบาทต่องวด หรือ 8,880-13,320 ล้านบาทต่อปี ประกอบกับการจัดสรรโควตาสำหรับสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจัดสรรทุก 3 ปี สลากบำรุงการกุศล

¹⁰ ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 39 โทษผู้ที่จำหน่ายสลากเกินราคาที่กำหนดไว้แต่เป็นโทษปรับไม่เกินสองพันบาท โดยไม่มีโทษจำคุก ซึ่งโทษดังกล่าวไม่ได้ทำให้ผู้ขายสลากเกินราคาเกรงกลัวการกระทำผิด

จัดสรรตามมติคณะกรรมการซึ่งสลากการกุศลแต่ละชุดจะหมดรอบไม่แน่นอนจนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจำนวนนี้ จะกระจายไล่สายลงไปตั้งแต่พรรคการเมืองที่นักการเมืองผู้กำกับดูแลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสังกัดอยู่ จนถึงบรรดาผู้ค้ารายใหญ่

นักการเมืองจะใช้ช่องทางการจัดสรรโควตาสลากที่สำคัญ คือ การจัดสรรผ่านนิติบุคคลตัวกลางที่ตั้งมาเพื่อเป็นทางผ่านสลาก หรือนิติบุคคลที่เป็นนอมินี ซึ่งในเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าองค์กร สมาคม มูลนิธิใดบ้างที่เป็นนอมินี โดยนอมินี จะได้รับการจัดสรรสลากงวดใหญ่จากสำนักงานฯ จากนั้นจะนำไปจัดสรรให้กับบรรดาผู้ค้ารายใหญ่ โดยมีการตกลงล่วงหน้าระหว่างนักการเมืองซึ่งกำกับดูแลสำนักงานฯ เป็นข้อตกลงสี่เส้าระหว่าง “นักการเมือง+สำนักงานสลาก+นอมินี+ผู้ค้ารายใหญ่” ภายใต้อข้อตกลงนี้ ผู้ค้ารายใหญ่จะจ่ายผลประโยชน์ที่เรียกว่า “ค่าเทคอม” หรือ “upfront money” ให้กับนักการเมือง

ค่าเทคอมนี้คำนวณได้จากจำนวนงวดที่จะได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานฯ คูณด้วยจำนวนงวดที่ได้รับ เช่น นาย ก. เสือกองสลากฯ ตกลงกับ นาย ข. นักการเมืองที่กำกับดูแล ให้มีการจัดสรรสลากผ่านมูลนิธิแห่งหนึ่งในจำนวน 2 ล้านคู่ต่องวด เป็นเวลาหนึ่งปี นาย ก.ให้ นาย ข.คู่ละ 10 บาท คิดเป็นเงินค่าเทคอมทั้งสิ้น 480 ล้านบาท (คำนวณโดย 2 ล้าน คูณ 24 งวด คูณ 10 บาท) ค่าเทคอมนี้ต้องจ่ายเป็นเงินสดในครั้งเดียว

นาย ข. นักการเมืองผู้กำกับดูแลสำนักงานฯ จะกำกับให้ผู้อำนวยการสำนักงานฯ บริหารจัดการโควตาสลากไปที่มูลนิธิที่เป็นนอมินี โดยสำนักงานฯ ให้ส่วนลดกับมูลนิธิจำนวนร้อยละ 9-10 และผู้บริหารมูลนิธิที่เป็นนอมินี จะหักค่าดำเนินการไว้ส่วนหนึ่งประมาณร้อยละ 1-2 จากราคาจำหน่ายสลาก และให้ส่วนลดกับ นาย ก.ประมาณร้อยละ 7-8 ซึ่งเป็นไปตามระเบียบของสำนักงานฯ จากนั้น นาย ก.จะนำสลากไปกระจายให้กับเครือข่ายผู้ค้าสลากของตนในราคาที่ได้รับจากมูลนิธิ บวกกับต้นทุนที่ตนจ่ายเป็นค่าเทคอม บวกกับค่าดำเนินการ และสุดท้ายบวกกับกำไรที่ตนตั้งไว้

การตอบแหนดังกล่าวเป็นระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง (Political Patronage) ในกระบวนการสลากกินแบ่งรัฐบาลเกิดขึ้นโดยมีผู้กำหนดนโยบายสลากซึ่งเป็น

ทั้งบรรดาเผด็จการทหาร¹¹ พรรคการเมือง และนักการเมือง เป็น ผู้อุปถัมภ์ (Patron) และบรรดาเสื่อกองสลากรเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ (Patroness) เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้ามามีบทบาททางการเมือง และระบอบอุปถัมภ์ดังกล่าวได้รับการพัฒนามาโดยตลอด โดยมีค่าเทอมเป็นเงินที่ส่งให้กับผู้อุปถัมภ์ และโควตาสลากร เป็นรางวัลที่ให้ผู้รับการอุปถัมภ์ ดังนั้นกล่าวได้ว่า เงินเทอมคือ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันการจัดสรรโควตาสลากรกินแบ่งรัฐบาลและสลากรการกุศล จำนวน 74 ล้านฉบับ เป็นไปมติดิคนะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ผู้ที่ได้รับโควตาสลากรกินแบ่งจำนวน 74 ล้านฉบับ เมื่อพิจารณารายชื่อผู้ที่ได้รับการจัดสรรมากที่สุด 10 อันดับ รวมกัน มีจำนวนมากถึง 21,395,500 ฉบับ จากจำนวนรวม 74,000,000 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 28.91 ในส่วนของผู้ที่ได้รับจัดสรร 20 อันดับแรก มีจำนวน 26,107,800 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 35.28

ผู้ที่ได้รับการจัดสรรมากที่สุด คือ 1. มูลนิธิสำนักงานสลากรกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 9.2 ล้านฉบับ 2. สมาคมสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ จำนวน 2.7 ล้านฉบับ 3. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก จำนวน 2.35 ล้านฉบับ 4. สมาคมพนักงานผู้เกษียณอายุสำนักงานสลากรกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 2 ล้านฉบับ 5. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ขวัญฤดี โดย ร้อยเอก มนัส พรหมเผ่า บริษัท สลากรมหาลาภ จำกัด โดย นางสาวสะเรียง อัครวุฒิพงษ์ และบริษัท หยาดน้ำเพชร โดย นางปลื้มจิตต์ กนิษฐสุต จำนวนรวม 4.8 ล้านฉบับ

การจัดสรรโควตาสลากรกินแบ่งจำนวน 52 ล้านฉบับ นั้นในปี พ.ศ. 2544 ในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร มีการจัดตั้ง มูลนิธิสำนักงานสลากร

¹¹ เผด็จการทหารมีระบบการรักษา “ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ” ของสลากรกินแบ่งรัฐบาลผ่านองค์กรหรือมูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับ ทหารผ่านศึก ทหารผู้พิการ ซึ่งองค์กรเหล่านี้สืบทอดสิทธิในการจำหน่ายสลากรมายาวนานนับตั้งแต่สมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา โดยไม่มีนักการเมืองกล้าเข้ามาเปลี่ยนแปลงการจัดสรรโควตาดังกล่าว ผู้สนใจโปรดดูกรณีการปลด นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2555

กินแบ่งรัฐบาลขึ้นเพื่อทำกิจกรรมบางประเภทที่ส่วนราชการทำไม่ได้ นายชัยวัฒน์ พสภภักดี อดีตผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ปัจจุบันประธานมูลนิธิสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ให้ความเห็นในเรื่องของบทบาทนักการเมือง ในการจัดสรรสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยกล่าวว่า การจัดตั้ง มูลนิธิสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ได้รับโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลมากถึง 9 ล้านฉบับ นั้นเป็นการตั้งขึ้นเพื่อเป็นทางผ่านในการจำหน่ายสลากกินแบ่งของพ่อค้าคนกลางที่ได้จ่ายเงินกับนักการเมือง ที่เรียกว่า ค่าเทคอม หรือ เงิน upfront เงินนี้จ่ายให้กับนักการเมืองที่ดูแลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อที่จะได้รับสลากกินแบ่งไปจำหน่ายเงินดังกล่าวถือเป็นเงินนอกระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งนี้ การจ่ายค่าเทคอม ผู้ที่อยากได้จัดสรรสลากจะจ่ายให้กับผู้มีอำนาจ คือ นักการเมืองที่เป็นดูแลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล คณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และให้กับองค์กรการกุศลที่ได้รับการจัดสรรสลาก¹²

การจ่ายเงินเทคอม หรือเงินใต้โต๊ะ นั้นจ่ายเป็นคร่าว ๆ ละ 12-24 งวด แล้วแต่การจัดสรรแบ่งโควตาของคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในทางการเมืองเงินเทคอมของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะถูกแบ่งเป็นส่วน ๆ ที่สำคัญ 3 ส่วน คือ ส่วนที่เข้าพรรคการเมือง ส่วนที่เข้ากระเป๋านักการเมือง ที่กำกับดูแลสำนักงาน และส่วนที่จัดสรรให้กับนายหน้าในการบริหารจัดการเรื่องการเทคอม ซึ่งมีทั้งนายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่เกษียณอายุราชการ อดีตผู้บริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และบรรดาคณสันนิทของนักการเมืองที่เข้าไปนั่งทำงานในฐานะต่าง ๆ ในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

นายชัยวัฒน์ กล่าวอีกว่า มูลนิธิสำนักงานสลากฯ ได้รับส่วนลดจากสำนักงานสลากฯ ร้อยละ 9 กล่าวคือ ในราคาคู่ละ 80 บาท นั้น มูลนิธิสำนักงานสลากฯ จะหักไว้ร้อยละ 2 หรือ 1.60 บาทต่อคู่ เพื่อให้ผู้ที่นำไปขายต่อหรือตัวแทนจำหน่ายได้กำไรร้อยละ 7 หรือ 5.60 บาทต่อคู่ จากประมาณรายรับของมูลนิธิสำนักงาน

¹² องค์กรการกุศลที่ได้รับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นองค์กรที่ไม่มีเครือข่ายจำหน่ายสลากฯ เป็นของตนเอง โรงพยาบาลที่มีชื่อเสียง เช่น โรงพยาบาลรามารินทร์ โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ โรงพยาบาลศิริราช มูลนิธิเหล่านี้ เช่น มูลนิธิเวชศาสตร์เขตร้อน มหาวิทยาลัยมหิดล มูลนิธิโรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์

สลากฯ คิดเป็นเงิน 14 ล้านบาทต่อเดือน มีการนำเงินไปใช้ในกิจการการกุศลเดือนละ 1 ล้านบาท ที่สำคัญมีการนำไปแจกจ่ายเป็นสวัสดิการพนักงานสำนักงาน สลากกินแบ่ง ที่ผ่านมามูลนิธิสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลถูกมองว่าเป็นแหล่งฟอกเงินเพื่อใช้ในทางการเมืองให้กับพรรคการเมือง

การจัดสรรของมูลนิธิ ให้กับตัวแทนจำหน่ายนั้น นายชัยวัฒน์กล่าวว่า เป็นการจัดสรรตามบัญชีหรือโผยที่มาจากนักการเมือง ซึ่งได้รายชื่อมาตั้งแต่วิสามัญ ประธานคณะกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยส่วนใหญ่ผู้ค้าที่มารับสลากจากมูลนิธิสำนักงานสลากฯ คือ บรรดาผู้ค้ารายใหญ่ที่เรียกกันว่า ห้าเสือ ซึ่งทางมูลนิธิ ต้องทำตามคำสั่งของนักการเมือง

ปัจจุบันมีผู้มาขึ้นทะเบียนเป็นผู้ค้ากับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจำนวนมากถึงสี่แสนราย ซึ่งในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้ค้าตัวจริง แต่เป็นผู้ที่มาลงทะเบียนที่ถูกเกณฑ์มาเพื่อรับการสุ่มเลือกให้เป็นผู้ค้าสลากกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานไม่ได้ทำการสำรวจการค้าสลากของผู้ค้าสลากอย่างจริงจัง (THAIPUBLICA., 2558)

การธำรงรักษาระบบอุปถัมภ์

การธำรงรักษาระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในวงจรสลากกินแบ่งรัฐบาลเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ ดังนี้ การแต่งตั้งนักการเมืองเป็นรัฐมนตรีที่กำกับดูแลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากรัฐมนตรีโดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้นเป็น ต้นธารของกระบวนการจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาล กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาของกรรมการโดยตำแหน่งของสำนักงานสลากกินแบ่ง คือ ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง และเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการอื่นอีกสามท่าน อีกทั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแลนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เมื่อมีการจัดสรรโควตาสลากจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และหากมีรัฐมนตรีว่าการฯ เป็นเทคโนโลยี นายกรัฐมนตรีจะตกลงมอบหมายงานดูแลสำนักงานสลากฯ ให้กับ

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นนักการเมือง เพื่อสะดวกในการแสวงหา ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

เพื่อที่จะรักษาระบบอุปถัมภ์ดังกล่าว นักการเมืองจะแต่งตั้งบุคคลที่ไว้วางใจเข้าไปเป็นกรรมการและผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นักการเมืองมักส่งคนสนิทของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เช่น พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และนายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์ ซึ่ง นายสุนนท์ศรณิ เลิศฤทธิศิริกุล เข้าเป็นกรรมการ ในช่วงรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร การแต่งตั้งบุคคลที่ไว้วางใจเข้าไปเป็นผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีมาตั้งแต่สมัยที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีอำนาจทางการเมือง ตั้งนายโชติ คุณะเกษม (ผู้ซึ่งต่อมาเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) และนายสงวน จันทรสาชา (น้องชายต่างมารดา) เป็นผู้อำนวยการฯ

ในยุคที่ จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งหลวงชาติตระการโกศล เป็นผู้อำนวยการฯ เมื่อการเมืองไทยเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ตั้ง พลตำรวจตรี สุรสิทธิ์ สังข์พงศ์ เป็นผู้อำนวยการ ต่อมาในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งพลตำรวจตรี อรรถกฤษณ์ ธารีฉัตร เป็นผู้อำนวยการ เป็นต้น

ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองที่มีส่วนเกินทางเศรษฐกิจมีการสืบทอดระบบอุปถัมภ์ แม้ว่าพรรคการเมืองใดที่เข้ามาเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นพรรคประชาธิปไตยหรือพรรคเพื่อไทย ก็เข้าสู่วงจรของระบบอุปถัมภ์ดังกล่าว เหตุผลทางการเมืองในระบบดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สลากในท้องตลาดมีราคาแพง รวมถึงเป็นสาเหตุไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการพิมพ์ ระบบการจัดจำหน่ายสลาก ซึ่งไม่เปลี่ยนแปลงมายาวนานกว่าสี่สิบปี

สลากบำรุงการกุศล: การขยายเครือข่ายทางการเมือง

สลากบำรุงการกุศล คือ สลากที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์ออกจำหน่ายเพื่อหารายได้ให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำการกุศล เช่น โรงพยาบาลศิริราช โรงพยาบาลรามาริบัติ โรงพยาบาล

จุฬาลงกรณ์ มูลนิธิมิราเคิลออฟไลฟ์ เป็นต้น การออกสลากบำรุงการกุศลนั้น เป็นไปตามกฎหมายคนละฉบับกับสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยสลากบำรุงการกุศล ออกตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีกว่า การกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ต่างจากสลากกินแบ่ง รัฐบาลที่ออกโดยอาศัยมติของคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สลากบำรุงการกุศล มีสัดส่วนในการแบ่งเงินรายได้ ดังนี้ ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล ร้อยละ 27.5 เป็นเงินการกุศลให้กับหน่วยงานการกุศล ร้อยละ 0.5 เป็นภาษีการพนัน และร้อยละ 12 เป็นส่วนลดผู้จำหน่ายและค่าดำเนินการ

การบริหารจัดการสลากการกุศลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น เป็นการขยายระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายทางการเมืองของสลากในประเทศ ขึ้นตอนการออกสลากการกุศลนั้น ต้องอาศัยการประสานงานหน่วยงานราชการ ตั้งแต่ กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผู้เสนอเรื่องบรรจุเป็นวาระในการประชุมคณะรัฐมนตรี และต้องออกเป็น มติคณะรัฐมนตรี จึงจะดำเนินการได้ สลากการกุศลที่ออกและจำหน่ายโดยอาศัย เครือข่ายการจัดจำหน่ายของสำนักงานสลากกินแบ่งนั้น เป็นการดำเนินงาน ที่สมประโยชน์กับเครือข่ายทางการเมืองในระบบอุปถัมภ์

ในปี พ.ศ. 2557 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี และมติของคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พิมพ์และจำหน่ายสลาก การกุศลงวดละ 22 ล้านฉบับ คิดเป็นมูลค่า 21,120 ล้านบาทต่อปี จำนวนเงิน ที่เข้าไปสู่องค์การการกุศลเท่ากับ 5,808 ล้านบาทต่อปี การออกสลากการกุศล เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เป็นการเพิ่มปริมาณ สลากในท้องตลาดซึ่งเข้าสู่ระบบการจัดสรรโควตาของสำนักงานสลากกินแบ่ง และเอื้อประโยชน์ต่อบรรดาผู้แทนจำหน่ายรายใหญ่หรือสื่อของสลากที่จะทำกำไร จากการรวบรวมและขายต่อสลากการกุศล เช่นเดียวกับสลากกินแบ่งรัฐบาล

สลากการกุศล มีระบบการจัดสรรที่ต่างจากสลากกินแบ่งรัฐบาล กล่าวคือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจัดสรรสลากการกุศลให้กับนิติบุคคลทั่วไปที่เป็น บริษัท และองค์กรการกุศลมากกว่าบุคคลทั่วไป หรือผู้ค้ารายย่อย ทั้งนี้เครือข่าย

สมาคม มูลนิธิ องค์กรการกุศล ส่วนใหญ่จะไม่มีเครือข่ายการจัดจำหน่ายเป็นของตนเอง จึงมีองค์กรจำนวนมากขายต่อโควตาให้กับสื่อของสลาก ในขณะการเทศม ให้กับนักการเมือง เป็นไปเพื่อให้นักการเมืองสั่งการไปที่สำนักงานสลากกินแบ่งเพื่อจัดสรรโควตาให้กับผู้ที่จ่ายค่าเทศม ซึ่งเป็นนิติบุคคลทั่วไปที่เป็นบริษัท

การจัดสรรสลากบำรุงการกุศล จำนวน 22 ล้านฉบับต่องวด

จัดสรรให้กับ	จัดสรรให้ผู้พิการ สมาคม มูลนิธิคนพิการ จำนวน 382 ราย เป็นสลากจำนวน 17,190 เล่ม ที่เล่มละ 100 ฉบับ รวมจำนวนสลาก 1.71 ล้านฉบับ โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ส่วนลดจำนวนร้อยละ 9
	จัดสรรให้สมาคม มูลนิธิ องค์กรการกุศลทั่วไป จำนวน 410 ราย เป็นสลากจำนวน 70,070 เล่ม ที่เล่มละ 100 ฉบับ รวมจำนวนสลาก 7.07 ล้านฉบับ โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ส่วนลด จำนวนร้อยละ 9
	จัดสรรผ่านนิติบุคคลทั่วไป (บริษัท) จำนวน 2,531 ราย เป็นสลากจำนวน 132,740 เล่ม รวมจำนวน 13.27 ล้านฉบับ โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ส่วนลด จำนวนร้อยละ 9

สลากการกุศล เป็นส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่นักการเมืองต่างเข้ามาแสวงหาประโยชน์ ทั้งนี้เนื่องจากมีรอบการจัดสรรที่ไม่คงที่เหมือนสลากกินแบ่งรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การจัดสรรสลากการกุศล จำนวน 10 ล้านฉบับ จำหน่าย 24 งวด หรือหนึ่งปี เงินเทศม ต่อฉบับ 5 บาท จำนวนเงินค่าเทศมรวมจะสูงถึง 1,200 ล้านบาท (คำนวณจาก 10 ล้าน คูณ 5 คูณ 24)

องค์กรการกุศลที่ออกสลากการกุศล มักไม่ให้ความสนใจที่จะรับรู้ว่าการออกสลากการกุศลนั้น จะจัดจำหน่ายอย่างไร และจะสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายทางการเมืองของระบบอุปถัมภ์ในวงจรสลากหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากการขอรับบริจาคตามปกติเพื่อสร้างอาคารโรงพยาบาลนั้นเป็นไปได้ยากและได้รับเงินจำนวนน้อยกว่าการออกสลากการกุศล ดังนั้น กล่าวได้ว่า องค์กรการกุศลได้ร่วมเข้าเป็นเครือข่ายทางการเมืองในระบบการจัดจำหน่ายสลากด้วย

สรุป

ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาแพง มีสาเหตุที่ผสมผสานกันทั้งความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การขาดการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ และระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง ผู้วิจัยเชื่อว่า ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ฝังรากลึกมาตั้งแต่ครั้งรัฐบาลเผด็จการทหาร หกสิบปีที่ผ่านมา ยังคงปรากฏอยู่พัฒนามาถึงในยุครัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง “ค่าเทอม” ซึ่งเป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบเครือข่ายทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง เป็นการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่างมั่นคง ทำให้การแก้ไขปัญหาสลากฯ ราคาแพงทำได้ยาก เว้นแต่จะจัดระบบโควตาที่นำไปสู่การ “เทคคอม” ซึ่งการเทคคอมนี้ถือเป็นหัวใจของเครือข่ายทางการเมืองลง และปฏิรูประบบการจัดจำหน่ายใหม่

บรรณานุกรม

- ธีรเดช เขี่ยมสำราญ. (2549). “บทความ เงินกำไรจากหอยคั้นสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง”. ใน ‘หอยไม่มีวันตาย’ (3) รัฐันไม่ผิดกฎหมาย ไฟเขียว ‘ลือกล้อย’ เตรียมขายหอยออนไลน์ ดันกฎหมายรับลูกอ้างแก้ปัญหาหอยเถื่อน. วันที่ค้นข้อมูล 10 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=624>.
- ไพศาล ลิ้มสถิตย์. (2555). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาผลกระทบการบริหารจัดการรายได้จากสลากินแบ่งรัฐบาลสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ และ ศรัณย์ ธิติลักษณ์. (2554). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “สลากินแบ่งรัฐบาล: โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร?”. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- แสน วิชาชาญ. (2553). ตำนานหอยแห่งเมืองสยาม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ร.ศ. 229.
- ASTV ผู้จัดการออนไลน์. (2554, 5 สิงหาคม). ตลาดนัดลอตเตอรี “วังสะพุง” สะพัด 2 พัน ล./เดือน-ชาวบ้านครึ่งแสนยึดเป็นอาชีพรายได้หลักหมื่น. วันที่ค้นข้อมูล 19 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.mana ger.co.th/local/viewNews.aspx?NewsID=9540000097201>.
- Matichon online. (2555, 17 มกราคม). ผู้กองตู่! มนต์ พรหมเผ่า ขาใหญ่ สีแยกคอกวัวตัวจริง พันธฯ ผมรู้ว่าเขาปลดรัฐมนตรีคลัง เพราะอะไร???. วันที่ค้นข้อมูล 19 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก http://www.mati chon.co.th/news_detail.php?newsid=1326794345&gripid=01&catid=01.

THAIPUBLICA. (2558, 7 พฤษภาคม). คำต่อคำ “ชัยวัฒน์ พสกภักดี” ประธานมูลนิธิสำนักงานสลากฯ เปิด “ไอ้โม่ง” ตัวจริง-เก็บค่าตั้งคู่ละ 1.6 บาท แจก พงง. สลาก 800 คน คนละ 9,000 บาท/เดือน. วันที่ค้นข้อมูล 19 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2015/05/chaiwat-lottery/>.

Reith, G. (2002). *The Age of Chance: Gambling in Western Culture* (Routledge Studies in Social and Political Thought). New York: Routledge.