

## บทที่ ๑

### บทนำ

การศึกษาเรื่องโครงสร้างทางอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลมีที่มาจากปัญหา การชุมนุมเรียกร้องซ้ำซากของผู้ค้าสลากรายย่อย ที่ต้องการโควต้าสลากเพิ่มจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในขณะที่การค้าสลากมีการขายเกินราคาสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคมา โดยตลอดร่วมครึ่งทศวรรษ

บทนำนี้เป็นการอธิบายถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตและระยะเวลาในการศึกษา นิยามศัพท์ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาเรื่องนี้

#### ๑.๑ ความสำคัญของปัญหา

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗\* โดยมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการคือ หนึ่ง ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล สอง จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ และสาม กระทบการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

การออกสลากได้กำหนดเดือนละ ๒ ครั้ง คืองวดวันที่ ๑ และวันที่ ๑๖ ของเดือน สำหรับยอดการพิมพ์สลาก ณ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ มีการพิมพ์สลากจำนวนทั้งสิ้น ๓๖ ล้านฉบับต่องวด และเพื่อความสะดวกในการจำหน่ายสำนักงานสลากได้มีการเข้าเล่ม ๑๐๐ ฉบับต่อหนึ่งเล่มหรือเรียกว่าเล่มเล็กและมีการเข้าเล่มอีกลักษณะคือมีสลาก ๒๐๐ ฉบับเรียกว่าเล่มใหญ่

สลากที่จัดพิมพ์ทั้ง ๓๖ ล้านฉบับแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือเรียกว่าสลากพื้นฐาน ๒๐ ล้านฉบับ สลากพื้นฐานนี้จัดพิมพ์ตามกฎหมายเพื่อนำรายได้เข้ารัฐเป็นหลัก สลากอีกประเภทหนึ่งเรียกว่าสลากพิเศษเพื่อโครงการสาธารณะประโยชน์ ๑๖ ล้านฉบับหรือเรียกว่าสลากการกุศล เป็นสลากที่จัดพิมพ์เพื่อนำรายได้ไปใช้สำหรับโครงการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ เช่น สร้างอาคารโรงพยาบาลและซื้อเครื่องมือแพทย์ สนับสนุนกิจกรรมการกีฬา ตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

ช่วงเดือนเมษายน - พฤษภาคม ๒๕๔๖ มีกลุ่มคนพิการและผู้ค้าสลากรายย่อยหลายกลุ่มไปชุมนุมประท้วงสำนักงานสลากเพื่อขอให้สำนักงานสลากเพิ่มโควต้าสลาก โดยอ้างว่าสลากมี

\* คู่มือฉบับ ก.

ราคาสูงทำให้ต้องจำหน่ายให้ผู้บริโภคเกินราคา และปริมาณสลากรวมไม่เพียงพอต่อผู้ค้าสลากที่  
ต้องการประกอบอาชีพค้าสลากซึ่งการอ้างเช่นนี้เกิดขึ้นมาตลอดหลายปี ราคาขายปลีกขณะนั้น  
เพิ่มจาก ๔๐ บาทต่อฉบับเป็น ๔๕ - ๔๗.๕๐ บาท\* ในที่สุดสำนักงานสลากตัดสินใจแก้ปัญหาโดย  
เพิ่มการพิมพ์สลากออกมาสู่ตลาดอีกจำนวน ๘ - ๑๐ ล้านฉบับ โดยจัดจำหน่ายเสรีสำหรับผู้ค้า  
รายย่อยแต่ไม่จัดสรรให้ใครเป็นเจ้าของโควต้าและเรียกสลากนี้ว่าสลากเสรี ทำให้ทั้งตลาดมีสลาก  
จำหน่ายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๔๔ - ๔๖ ล้านฉบับในแต่ละงวดตั้งแต่งวดวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖  
เป็นต้นมา จำนวนสลากเสรีที่พิมพ์จะขึ้นอยู่กับสภาพความต้องการสลากของตลาด ในระยะต่อมา  
โดยมากเป็นการพิมพ์จำนวนทั้ง ๑๐ ล้านฉบับ

ในการค้าสลากสำนักงานสลากไม่ต้องการความเสี่ยงต่อการจำหน่ายสลากไม่หมด จึง  
ต้องหาทางในการจำหน่ายสลากให้หมดในแต่ละงวด จึงกำหนดโควต้าให้ผู้จัดจำหน่ายรับสลากไป  
จำหน่าย ตามรายงานสรุปกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล<sup>๒</sup> ระบุว่าสำนักงานสลากได้  
จัดสรรโควต้าสลากพื้นฐานและสลากการกุศลจำนวน ๓๖,๐๐๐,๐๐๐ ฉบับให้ผู้มีสิทธิตามโควต้า  
ที่กำหนดหรือช่องทางจัดจำหน่ายสามารถสรุปออกเป็นส่วนนี้ **หนึ่ง** โควต้าของส่วนราชการ  
ต่างๆ ประมาณ ๑๕๐ หน่วยงานตามโควต้าที่ส่วนราชการเหล่านี้เคยได้รับตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.  
๒๕๐๗<sup>๓</sup> แต่สำนักงานสลากเป็นผู้จัดจำหน่ายให้ร้อยละ ๓๓ **สอง** จัดสรรให้องค์กรสาธารณะ  
ประโยชน์และองค์กรคนพิการคนพิการร้อยละ ๒๘ **สาม** จัดสรรไปยังส่วนภูมิภาคผ่านผู้ว่าราชการ  
จังหวัดและคลังจังหวัดร้อยละ ๒๕ **และสี่** จัดสรรให้บริษัทเอกชนร้อยละ ๑๔ การจัดสรรโควต้า  
แสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

#### ตารางที่ ๑.๑

#### จำนวนผู้ค้าสลากรายย่อยและเจ้าของโควต้ากับจำนวนสลาก

เจ้าของโควต้าหรือช่องทางจัดจำหน่าย		จำนวน (ราย)	จำนวนฉบับ	ร้อยละ
๑	โควต้าส่วนราชการจำหน่ายตรงให้บุคคล	๙,๖๒๒	๙,๙๑๒,๐๐๐	
	จำหน่ายตรงให้บุคคล (เฉพาะสลากการกุศล)	๖๑	๑,๙๓๐,๐๐๐	
		๙,๖๘๓	๑๑,๘๔๒,๐๐๐	๓๓%

\* สัมภาษณ์ นาย จ. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๑๓ กันยายน ๒๕๔๖.

<sup>๒</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, สรุปกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (กรุงเทพฯ : สำนักงานสลากกินแบ่ง  
รัฐบาล, ๒๕๔๖), หน้า ๔.

<sup>๓</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
๒๕๔๒), หน้า, หน้า ๑๐๐.

เจ้าของโควตาหรือช่องทางจัดจำหน่าย		จำนวน (ราย)	จำนวนฉบับ	ร้อยละ
๒	องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ	๓,๙๐๔	๑,๔๗๘,๐๐๐	
	สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ	๖,๑๘๐	๒,๕๒๘,๘๐๐	
	มูลนิธิโรงพยาบาลราชานุกูล		๓๕,๐๐๐	
	มูลนิธิสงเคราะห์และฟื้นฟูเด็กพิการ ปากเกร็ด		๓๐,๐๐๐	
	สมาคมหรือองค์กรคนพิการ ๔๘ องค์กร	๑๐,๖๓๖	๖,๐๗๐,๐๐๐	
		๒๐,๗๒๐	๑๐,๑๔๑,๘๐๐	๒๘%
๓	ผู้ว่าราชการ ๗๕ จังหวัด	๑๓,๘๗๓	๖,๐๑๖,๒๐๐	
	คลังจังหวัด ๘๕ จังหวัด	๒,๔๓๑	๓,๐๐๐,๐๐๐	
		๑๖,๓๐๔	๙,๐๑๖,๒๐๐	๒๕%
๔	บริษัทตัวแทนจำหน่าย ๕ บริษัท	๑,๐๐๐	๕,๐๐๐,๐๐๐	๑๔%
	<b>รวมการจัดสรรทั้งสิ้น</b>	<b>๔๗,๗๐๗</b>	<b>๓๖,๐๐๐,๐๐๐</b>	<b>๑๐๐%</b>

ที่มา: สรุปกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๖

สำหรับสลากเสริมที่พิมพ์เพิ่มสำนักงานสลากไม่ได้กำหนดโควตาให้หน่วยงานหรือบุคคลใด แต่ใช้วิธีจัดจำหน่ายแบบเสรีให้ประชาชนทั่วไปซื้อได้ไม่เกินคนละ ๒,๐๐๐ ฉบับ ต่อมาลดเหลือคนละไม่เกิน ๑,๐๐๐ ฉบับ โดยการสุ่มรายชื่อด้วยระบบคอมพิวเตอร์จากบัญชีรายชื่อผู้ที่ยื่นขอรับสลากไปจำหน่ายทั้งหมด

สลากกินแบ่งรัฐบาลทั้ง ๔๖ ล้านฉบับกำหนดราคาขายฉบับละ ๔๐ บาท กำหนดการออกสลากเดือนละ ๒ งวด ดังนั้นจะมีเงินหมุนเวียนเดือนละ ๓,๖๘๐ ล้านบาท หรือปีละ ๔๔,๑๖๐ ล้านบาท สำนักงานสลากได้จัดสรรรายได้ของสลากเป็นสัดส่วนคือร้อยละ ๖๐ สำหรับเป็นเงินรางวัล ร้อยละ ๒๘ เป็นรายได้เข้าคลังในกรณีสลากพื้นฐานและสลากเสริม ส่วนสลากการกุศลเป็นเงินสนับสนุนสาธารณะประโยชน์โดยไม่ต้องส่งเข้าคลัง ร้อยละ ๓ เป็นค่าบริหารจัดการของสำนักงานสลาก ร้อยละ ๒ สำหรับตัวแทนจำหน่าย และร้อยละ ๗ สำหรับผู้ค้าสลากรายย่อย จากสลากทั้ง ๔๖ ล้านฉบับสามารถแสดงรายละเอียดการจัดสรรรายได้ดังตารางที่ ๑.๒

## ตารางที่ ๑.๒

## อัตราส่วนและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรสลาก

อัตราส่วน	ผู้ที่ได้รับประโยชน์และจำนวนเงินต่อเดือน
ร้อยละ ๖๐	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เป็นเงินรางวัลสำหรับผู้ซื้อสลากเป็นเงิน ๒,๒๐๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท</li> </ul>
ร้อยละ ๒๘	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เป็นรายได้ของรัฐบาลโดยตรง ๖๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สลากพื้นฐานและสลากเสริม)</li> <li>● สนับสนุนองค์กรและกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ ๓๕๘,๔๐๐,๐๐๐ บาท (สลากการกุศล)</li> </ul>
ร้อยละ ๓	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เป็นรายได้เพื่อการบริหารจัดการของสำนักงานสลาก ๑๑๐,๔๐๐,๐๐๐ บาท</li> </ul>
ร้อยละ ๒	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เป็นรายได้ของส่วนราชการเจ้าของโควต้าและสำนักงานสลาก ๑๔,๔๐๐,๐๐๐ บาท</li> <li>● เป็นรายได้ของสำนักงานสลากจากการจัดจำหน่ายเอง ๒๐,๕๔๗,๒๐๐ บาท</li> <li>● เป็นรายได้ขององค์กรการกุศลและองค์กรคนพิการ ๑๖,๒๒๖,๑๘๐ บาท</li> <li>● เป็นรายได้ของผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัดทั่วประเทศ ๑๔,๔๒๕,๙๒๐ บาท</li> <li>● เป็นรายได้ของบริษัทผู้จัดจำหน่าย ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท</li> </ul>
ร้อยละ ๗	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เป็นรายได้ของผู้ค้าสลากรายย่อย ๒๕๗,๖๐๐,๐๐๐ บาท</li> </ul>
ร้อยละ ๑๐๐	<b>ยอดเงินรวมทั้งสิ้น ๓,๖๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท</b>

ที่มา: คำนวณจากโควต้าและอัตราส่วนการจัดสรรรายได้โดยสำนักงานสลาก

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่ากิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลสร้างรายได้ให้รัฐบาลและผู้ที่ได้รับการจัดสรรโควต้าเป็นอย่างมาก รวมทั้งหน่วยราชการเจ้าของโควต้าที่ได้รับประโยชน์ในทางตรงโดยไม่ได้เป็นผู้จำหน่ายสลากเอง

อย่างไรก็ตามสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นเป็นหลักการทั่วไปของการพิมพ์และจำหน่ายสลาก ซึ่งมีการจัดสรรโควต้าและรายได้อย่างเป็นระบบ แต่ในสภาพความเป็นจริงหาได้เป็นไปตามโครงสร้างดังกล่าวข้างต้น ซึ่งผู้ศึกษาได้คลุกคลีและสัมภาษณ์ทั้งผู้ที่มีโควต้าสลากกินแบ่งรัฐบาล แกนนำคนพิการ นายทุนที่เรียกว่ายี่ปิวและชาปิว รวมทั้งผู้ค้าสลากรายย่อย พบว่าช่องทางการจัดจำหน่ายสลากได้ถูกบิดเบือนไปดังนี้

สลากพื้นฐานและสลากการกุศลจำนวน ๓๖,๐๐๐,๐๐๐ ฉบับ ตกอยู่ในมือของยี่ปี่วไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘๐ หรือประมาณ ๒๘,๘๐๐,๐๐๐ ฉบับ<sup>๕</sup> เนื่องจากเจ้าของโคเวด้าทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ทำสัญญาขายช่วงให้แก่ยี่ปี่วซึ่งส่วนมากทำสัญญาเป็นรายปี เหตุที่เจ้าของโคเวด้าขายช่วงให้ยี่ปี่วก็เนื่องจากเจ้าของโคเวด้าไม่ต้องการบริหารจัดการในการจัดจำหน่าย ซึ่งต้องอาศัยเงินทุนมากสำหรับการเบิกสลากจากสำนักงานสลากมาจัดจำหน่าย และไม่ต้องการความเสี่ยงต่อการขาดทุนอันอาจจะเกิดขึ้นหากไม่สามารถจำหน่ายสลากได้หมด<sup>๖</sup> สำหรับเจ้าของโคเวด้ารายเล็กที่มีโคเวด้าเพียง ๑๐๐ - ๑,๐๐๐ ฉบับ ก็ไม่ต้องการจำหน่ายสลากเพราะมีค่าดำเนินการที่สูงกว่าผลตอบแทน เช่น ค่าเดินทางไปรับสลาก ค่าใช้จ่ายในการขายสลาก การถูกโกงหรือแย่งชิงสลากในกรณีของคนตาบอด เป็นต้น<sup>๗</sup>

สลากที่จัดสรรสำหรับทหารผ่านศึกไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘๗ ถูกขายช่วงให้ยี่ปี่ว เช่นเดียวกับที่จัดสรรให้สภาสังคมสงเคราะห์ อยู่ในมือยี่ปี่วไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐<sup>๘</sup> จากข้อมูลของกลุ่มแกนนำคนพิการคาดว่าสลากที่สำนักงานสลากจัดสรรให้องค์กรคนพิการ ๔๘ องค์กรจากรายชื่อคนพิการที่ค้าสลาก ๑๐,๖๓๖ ราย น่าจะเป็นผู้ค้าสลากรายย่อยจริงๆ เพียง ๓,๐๐๐ ราย นอกนั้นเป็นการขายช่วงให้ยี่ปี่วผ่านการจัดการของผู้นำองค์กรคนพิการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการค้าสลากโดยตรง

สลากกินแบ่งรัฐบาลที่ตกอยู่ในมือยี่ปี่วจำนวน ๒๘,๘๐๐,๐๐๐ ฉบับ คาดว่ายี่ปี่วรายใหญ่ที่สุดสองรายใหญ่ถือสลากส่วนนี้ไว้ประมาณร้อยละ ๗๐ นอกนั้นเป็นสลากที่กระจายไปยังยี่ปี่วรายย่อยลงมารวมทั้งสิ้นประมาณ ๑๕๐ ราย สลากจากยี่ปี่วบางส่วนจะขายให้ชาวยี่ปี่วและบางส่วนขายให้กับผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรง การที่ยี่ปี่วมีสลากอยู่ในมือมากส่วนหนึ่งมาจากสำนักงานสลากจำหน่ายให้โดยตรงและอีกส่วนหนึ่งได้มาจากการซื้อช่วงมาจากเจ้าของโคเวด้า

ตามโครงสร้างการจัดสรรสลากและราคา สำนักงานสลากจำหน่ายสลากให้องค์กรสาธารณกุศลและองค์กรคนพิการราคาฉบับละ ๓๖.๔๐ บาทหรือร้อยละ ๘๑ องค์กรสาธารณกุศลหรือองค์กรคนพิการจะมีรายได้ร้อยละ ๑ - ๒ ขึ้นอยู่กับนโยบายขององค์กร ผู้ค้าสลากรายย่อยซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรนำสลากไปจำหน่ายในราคาควบคุมคือฉบับละ ๔๐ บาทจะมีรายได้ร้อยละ ๗ - ๘ ดังรายละเอียดตารางที่ ๑.๓

<sup>๕</sup> สัมภาษณ์ นาย จ. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโคเวด้าสลาก, ๑๓ กันยายน ๒๕๔๖.

<sup>๖</sup> สัมภาษณ์ นาย ค. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโคเวด้าสลาก, ๗ กันยายน ๒๕๔๖.

<sup>๗</sup> สัมภาษณ์ นาย ข. (นามสมมติ), คนพิการผู้ค้าสลากรายย่อย, ๗ กันยายน ๒๕๔๖.

<sup>๘</sup> สัมภาษณ์ นาย ก. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโคเวด้าสลาก, ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖.

## ตารางที่ ๑.๓

ต้นทุนและรายได้ตามโครงสร้างการจัดสรรสำหรับเจ้าของโคเวต้า

รายการ	ราคาต่อฉบับ (บาท)	ร้อยละ
ต้นทุนจากสำนักงานสลากจำหน่ายให้องค์กรฯ	๓๖.๕๐	๙๑
รายได้ของเจ้าของโคเวต้า	๐.๕๐ - ๐.๘๐	๑ - ๒
รายได้ของผู้ค้ารายย่อย	๒.๘๐ - ๓.๒๐	๗ - ๘
ราคาขายปลีก	๔๐.๐๐	๑๐๐

ที่มา: คำนวณจากการกำหนดราคาของสำนักงานสลาก

เมื่อมียี่ปี่วเข้ามาซื้อช่วงจากเจ้าของโคเวต้าเพื่อไปขายต่อให้ผู้ค้ารายย่อยหรือชาปี่ว เจ้าของโคเวต้าที่ขายช่วงจะได้รับเงินร้อยละ ๓.๑๓ - ๔.๕๐ ของราคาสลาก ยี่ปี่วและชาปี่วจะได้รับ ร้อยละ ๘.๖๓ - ๑๐.๐๐ ผู้ค้าสลากรายย่อยจะได้รับร้อยละ ๕.๐๐ - ๖.๒๕ ตามโครงสร้างนี้จะทำให้ราคาสลากที่ผู้บริโภครซื้อจะอยู่ที่ราคาฉบับละ ๔๔ - ๔๕ บาท ซึ่งสูงกว่าราคาควบคุมร้อยละ ๑๐ - ๑๒.๕๐ หากเป็นช่วงที่สลากราคาดีคือช่วงปลายเดือนพฤศจิกายนถึงกลางเดือนมกราคม ผู้ค้าสลากรายย่อยบางครั้งต้องซื้อสลากราคาฉบับละ ๔๔ หรือ ๔๕ บาท ซึ่งก็ต้องขายให้ประชาชน ในราคาที่สูงยิ่งขึ้นไปอีกเพื่อให้สามารถมีกำไรและอยู่รอดได้<sup>๕</sup>

การค้าช่วงทำให้ยี่ปี่วได้กำไรฉบับละ ๓.๔๕ - ๔.๐๐ บาท ส่วนผู้ค้าสลากรายย่อยจะได้ ๒.๐๐ - ๒.๕๐ บาท ส่วนผู้บริโภครต้องซื้อสลากสูงกว่าปกติร้อยละ ๑๒.๕๐ และทำให้อัตราส่วนเงินรางวัลสำหรับผู้บริโภครลดลงจากร้อยละ ๖๐ เหลือร้อยละ ๕๓ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคร

## ตารางที่ ๑.๔

ต้นทุนและรายได้เมื่อมีการค้าช่วงและจำหน่ายปลีกเกินราคา

รายการ	ราคาต่อฉบับ (บาท)	ร้อยละ
ต้นทุนจากสำนักงานสลากจำหน่ายให้องค์กรฯ	๓๖.๕๐	๙๑
รายได้ของเจ้าของโคเวต้า (ขายให้ยี่ปี่ว ๓๘.๐๕ - ๓๙.๐๐ บาท)	๑.๒๕ - ๑.๘๐	๓.๑๓ - ๔.๕๐
รายได้ของยี่ปี่วและชาปี่ว	๓.๔๕ - ๔.๐๐	๘.๖๓ -

<sup>๕</sup> สัมภาษณ์ นาย ก. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโคเวต้าสลาก, ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖.

รายการ	ราคาต่อฉบับ (บาท)	ร้อยละ
(ขายให้ผู้ค้ารายย่อย ๔๑.๕๐ – ๔๓.๐๐ บาท )		๑๐.๐๐
รายได้ของผู้ค้ารายย่อย (ขายให้ผู้บริโภค ๔๔ – ๔๕ บาท)	๒.๐๐ – ๒.๘๐	๕.๐๐ – ๖.๒๕
ราคาขายปลีกที่ผู้บริโภคต้องซื้อจากผู้ค้าย่อย	๔๔ – ๔๕	๑๑๐ – ๑๑๒.๕๐

ที่มา: สรุปจากการประมวลค่าให้สัมภาษณ์ของผู้เกี่ยวข้องในวงการค้าสลากและการเข้าสังเกตการณ์ซื้อขายสลากในตลาดข้างสำนักงานสลากและสี่แยกคอกวัวในช่วงกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๖

จากตารางที่ ๑.๔ จะเห็นได้ว่ายี่ปี่วและชาปี่วมีส่วนของรายได้ต่อฉบับของสลากที่สูงที่สุด ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถแยกแยะออกมาได้อย่างชัดเจนว่ายี่ปี่วหรือชาปี่วมีรายได้เท่าใด เพราะบางกรณีมีเพียงยี่ปี่วแล้วขายต่อให้ผู้ค้ารายย่อย และบางกรณีมีชาปี่วเข้ามาร่วมในตลาด การทำงานของยี่ปี่วและชาปี่วมีความเสี่ยงต่ำเนื่องจากสลากสามารถจำหน่ายได้อย่างแน่นอน ยิ่งมีขนาดของการซื้อขายสลากในจำนวนที่สูงมากยิ่งทำให้มีรายได้สูงยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามยี่ปี่วและชาปี่วจะต้องมีเงินทุนในการดำเนินการที่สูง

การสร้างกำไรของยี่ปี่วนอกจากการซื้อมาขายไปสลากโดยทั่วไปแล้ว ยี่ปี่วสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้จากการจัดชุดของสลากที่มีตัวเลขเหมือนกันทุกตัว โดยทั่วไปสำนักงานสลากออกสลากเป็นแบบเลข ๖ หลักในจำนวนสลาก ๔๖ ล้านฉบับ จะมีสลากที่มีตัวเลขเหมือนกันทั้ง ๖ หลักจำนวน ๔๖ ฉบับด้วยกัน ซึ่งหากยี่ปี่วสามารถนำสลากที่มีเลขเหมือนกันมาจัดชุดขายก็จะทำให้สามารถขายสลากได้ในราคาที่สูงยิ่งขึ้น โดยทั่วไปสลากชุดตั้งแต่ ๕ ฉบับขึ้นไปจะมีราคาขายเฉลี่ยอย่างต่ำฉบับละ ๔๗ บาทถึงเกือบ ๑๐๐ บาทขึ้นอยู่กับจำนวนฉบับและเลขที่ตรงใจผู้ซื้อหรือไม่ การที่ยี่ปี่วรายใหญ่สามารถจัดสลากชุดได้นี้ทำให้สร้างมูลค่าเพิ่มได้เป็นจำนวนมหาศาล นอกจากนั้นยังมีการกล่าวกันอีกว่ายี่ปี่วรายใหญ่มักจะเก็บสลากที่เลขดี ๆ ไว้ โดยเชื่อมโยงกับเหตุการณ์สำคัญๆ ของประเทศหรือของโลก เมื่อถึงก่อนสลากจะออกก็ใช้วิธีการปล่อยข่าวเลขเด็ดให้ชาวบ้านรับทราบผ่านสื่อมวลชน ซึ่งเลขเด็ดเหล่านี้มักจะตรงกับเลขที่ยี่ปี่วเก็บเอาไว้ ก็จะทำให้สามารถขายสลากนี้ได้ในราคาที่สูงมากเพราะจะเป็นสลากที่ผู้บริโภคต้องการมาก<sup>๙</sup>

ตลาดการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นการเอาวัดเอาเปรียบผู้บริโภค ทำให้ยี่ปี่วได้กำไรที่สูง เจ้าของโควต้าได้รับค่าตอบแทนโดยไม่ต้องทำงาน รัฐบาลคือสำนักงานสลากไม่มีความเสี่ยงใดๆ และมีรายได้เป็นเงินที่แน่นอนในแต่ละเดือน ส่วนผู้ค้าสลากรายย่อยหากไม่สามารถ

<sup>๙</sup> สัมภาษณ์ นาย จ. (นามสมมติ), คนพิการถนนนำองค์การคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๑๓ กันยายน ๒๕๔๖.

จำหน่ายสลากได้หมดก็ต้องแบกรับภาวะเสี่ยงไว้ผู้เดียว และการทำงานสลากขอความร่วมมือให้ตำรวจจับผู้จำหน่ายสลากเกินราคาก็เป็นสิ่งที่ผู้ค้าสลากรายย่อยต้องเผชิญปัญหาโดยลำพัง

กล่าวถึงผู้ค้าสลากรายย่อยจะมีกลุ่มที่มีโควต้าเป็นของตนเองซึ่งมีทั้งคนพิการและคนไม่พิการและกลุ่มที่ไม่มีโควต้า คนที่มีโควต้าโดยส่วนมากก็จะมีอยู่ในจำนวนที่ไม่มากคือประมาณไม่เกินคนละ ๓๐๐ - ๕๐๐ ฉบับ บางส่วนอาจจะมีถึง ๑,๐๐๐ หรือ ๒,๐๐๐ ฉบับซึ่งโดยมากมีโควต้าสะสมมาเป็นระยะเวลา ๑๐ - ๓๐ ปีแล้ว<sup>๑๑</sup> ผู้ค้าสลากรายย่อยที่มีโควต้าน้อยก็จะไปซื้อสลากจากยี่ปั้วหรือชาปั้วมาขาย เช่นเดียวกับผู้ค้าสลากรายย่อยที่ไม่มีโควต้าเลยก็ต้องไปซื้อสลากจากยี่ปั้วและชาปั้วด้วยเช่นกัน ซึ่งการซื้อสลากจากยี่ปั้วชาปั้วนี้มีต้นทุนที่สูงกว่าการรับโควต้าจากสำนักงานสลาก

ผู้ค้าสลากรายย่อยจึงมีต้นทุนในการรับสลากที่สูง นอกจากนั้นยังมีต้นทุนในการขายทั้งการจ่ายค่าเช่าสถานที่ในกรณีขายในบริเวณห้างสรรพสินค้า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเร่ขาย และมีความเสี่ยงต่อการขายสลากไม่หมดที่ไม่สามารถขึ้นเงินคืนได้เว้นแต่โชคดีถูกรางวัลซึ่งปรากฏน้อยมาก บางคนถูกหลอกหรือฉกชิงสลากไปซึ่งหน้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนพิการ คนตาบอดถูกคนตาดีหลอกขอลือสลากแล้วนำสลากเก่ามาใส่แทน หรือการทอนเงินไม่ถูกต้อง เป็นต้น<sup>๑๒</sup>

สำหรับสลากการกุศลที่จัดสรรให้กับองค์กรคนพิการจำนวน ๖,๐๗๐,๐๐๐ ฉบับได้สร้างปัญหาให้กับคนพิการเป็นอันมาก ถึงแม้ว่าตามข้อมูลของสำนักงานสลากจะระบุว่ามีคนพิการค้าสลาก ๑๐,๖๓๖ คนที่ได้รับโควต้า แต่ข้อเท็จจริงน่าจะมีคนพิการที่จำหน่ายสลากจริงๆ ประมาณ ๓,๐๐๐ คน<sup>๑๓</sup> นอกนั้นเป็นการขายช่วงให้กับนายทุน จากการตรวจสอบข้อมูลพบว่ามีผู้นำองค์กรคนพิการบางแห่งนำรายชื่อคนพิการมาใช้ในการขอโควต้าจากสำนักงานสลาก โดยคนพิการที่ถูกอ้างชื่อเหล่านั้นไม่ทราบว่ามีชื่อตนเองในองค์กรคนพิการเหล่านั้น หรือบางคนอาจจะทราบเพราะเป็นการสมยอมเพื่อแลกกับเงินจำนวนไม่กี่ร้อยบาทที่ผู้นำคนพิการบอกว่าจะจ่ายให้ ซึ่งก็มีทั้งคนพิการที่ได้รับจริงและไม่ได้รับแม้แต่บาทเดียว นอกจากนั้นยังมีคนพิการอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีโควต้าแต่ต้องการมีโควตาก็ถูกผู้นำองค์กรคนพิการหลอกว่าสามารถจัดสรรโควต้าให้ได้ แต่ขอให้จ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อจะไปรับสลากจากสำนักงานสลากมาให้ คนพิการเหล่านี้ก็โอนเงินให้ผู้นำคนพิการเป็นเงินรวมกันหลายล้านบาทแต่ไม่ได้รับอะไรคืนและต้องแบกรับภาระหนี้สินที่ตนเองไปหากู้ยืมมาเพื่อต้องการเป็นเจ้าของโควต้าสลาก

<sup>๑๑</sup> สัมภาษณ์ นาย เอ. (นามสมมติ), คนพิการผู้ค้าสลากรายย่อย, ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖.

<sup>๑๒</sup> สัมภาษณ์ นาย บี. (นามสมมติ), คนพิการผู้ค้าสลากรายย่อย, ๙ กันยายน ๒๕๔๖.

<sup>๑๓</sup> สัมภาษณ์ นาย จ. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๑๓ กันยายน ๒๕๔๖.

การประท้วงซ้ำซากของคนพิการเพื่อเรียกร้องโควต้าโดยส่วนมากเป็นการหนุนหลังของผู้นำคนพิการหรือยี่ปู้<sup>๓</sup> ผลของการประท้วงมักจบลงด้วยการเพิ่มโควต้าแต่โควต้าเหล่านี้ก็ตกอยู่ในมือของแกนนำไม่กี่คนเป็นส่วนมากและไหลไปสู่ยี่ปู้ในที่สุด

นอกจากคนพิการที่มีโควต้าแล้วสำหรับคนพิการที่ไม่มีโควต้าแต่เป็นผู้จำหน่ายสลากคาดว่ามีจำนวนประมาณ ๑,๕๐๐ - ๒,๐๐๐ คน รวมแล้วน่าจะมีคนพิการค้าสลากจริงๆ ประมาณ ๔,๕๐๐ - ๕,๐๐๐ คน โดยมีโควต้าของตนเองอย่างเพียงพอสำหรับการจำหน่ายประมาณร้อยละ ๑๐ หรือ ๕๐๐ คน ส่วนที่เหลือต้องซื้อซองจากยี่ปู้หรือชาปู้ซึ่งต้องอาศัยเงินทุน คนพิการเหล่านี้ก็มักจะต้องกู้เงินจากนายทุนโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง สุดท้ายหากไม่สามารถขายสลากได้ก็เป็นหนี้เป็นสินและหันไปจำหน่ายสลากในราคาที่สูง บางงวดกำไรบางงวดขาดทุนได้ใช้หนี้บ้างก็เพิ่มบ้างเป็นวัฏจักรไม่รู้จบสิ้น เช่นเดียวกับผู้ค้าสลากรายย่อยที่ไม่ใช่คนพิการอีกประมาณ ๒๐,๐๐๐ - ๒๕,๐๐๐ คน คนเหล่านี้ไม่มีโควต้าและเข้าไม่ถึงสลากจากสำนักงานสลากโดยตรง แต่ต้องซื้อสลากจากยี่ปู้หรือชาปู้ในราคาที่สูงและต้องไปจำหน่ายในราคาที่สูงยิ่งขึ้นเพื่อการดำรงชีพของตนเองและครอบครัว

การจำหน่ายสลากในราคาที่สูงกว่าราคาควบคุมทำให้สำนักงานสลากพิมพ์สลากเพิ่มเติมเพื่อออกจำหน่ายเสรีจำนวน ๘ - ๑๐ ล้านฉบับเริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมา พร้อมทั้งมาตรการเข้มงวดในการจำหน่ายสลากที่มีการจับกุมผู้ค้าสลากเกินราคา สภาพะเช่นนี้ทำให้ราคาสลากตกส่งผลให้ยี่ปู้ขาดทุนกำไรส่วนเกิน และผู้ค้าสลากรายย่อยจำหน่ายสลากได้น้อยเพราะจำนวนสลากเกินเกินความต้องการของตลาด ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยต้องประสบภาวะขาดทุนด้วยเช่นกัน คนพิการที่มีโควต้าหากไม่สามารถทยอยมรับสภาพการขาดทุนต่อเนื่องได้ก็ต้องเสียโควต้ากลับคืนให้องค์กร และสุดท้ายโควตานั้นก็จะตกอยู่ในมือของยี่ปู้ เนื่องจากยี่ปู้มีทุนที่มากกว่าสามารถซื้อโควต้าเหล่านี้เก็บไว้ และยี่ปู้จะนำสลากมาจัดชุดซึ่งยังสามารถจำหน่ายได้ในราคาที่ดี ปรากฏการณ์นี้ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยต้องออกจากการประกอบอาชีพนี้ พร้อมทั้งการสูญเสียโควต้า ในที่สุดสลากก็ตกอยู่ในมือของนายทุนที่สามารถควบคุมราคาในตลาดได้ ยุคทองของนายทุนก็กลับมาพร้อมๆ กับการพยายามของคนพิการหรือผู้ค้าสลากรายย่อยอื่นที่หมุนเวียนเข้ามาสู่อาชีพผู้ค้าสลากรายย่อย

การจำหน่ายสลากเสรีของสำนักงานสลากได้ดำเนินการขึ้นพร้อมๆ กับการเตรียมนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งผู้ที่จะมีเครื่องจำหน่ายสลากได้ก็ต้องมีทุนมากตามเงื่อนไขของสำนักงานสลาก การปรับตัวนี้จะนำไปสู่การออกจากอาชีพค้าสลากของผู้ค้า

<sup>๓</sup> สัมภาษณ์ นาย จ. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๙ กันยายน ๒๕๔๖.

สลากรายย่อยจำนวนหนึ่ง หากเป็นประชาชนทั่วไปก็ยังคงพอจะหาอาชีพที่ใช้แรงงานได้บ้าง แต่สำหรับคนพิการก็คงเป็นเรื่องใหญ่ที่เดียวที่จะหาทางดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของชีวิต

จากข้อมูลที่กำลังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่ารัฐบาลโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมุ่งมั่นที่จะสร้างรายได้จากการจำหน่ายสลากแต่ไม่ได้คำนึงถึงปัญหาความเดือดร้อนของผู้ค้าสลากรายย่อยจำนวน ๒๕,๐๐๐ ถึง ๓๐,๐๐๐ คนซึ่งเป็นคนพิการประมาณ ๕,๐๐๐ คน ส่วนมากต้องตกอยู่ในวังวนของความยากจน เป็นหนี้สิน ถูกหลอกหลวง และไม่มีสวัสดิการใดๆ และไม่ได้คำนึงถึงความ เป็นธรรมของผู้บริโภคที่ต้องซื้อสลากเกินราคา ในขณะที่ยี่ปี่วหรือผู้นำองค์กรคนพิการกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่แสวงหามูลค่าส่วนเกิน มีหน่วยงานของรัฐบาลและองค์กรสาธารณะกุศลจำนวนมากได้รับผลประโยชน์โดยไม่ต้องทำอะไร ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรให้มีการศึกษาเรื่องนี้ขึ้น เพื่อค้นหาแนวทางที่จะขจัดปัญหาและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมต่อไป

## ๑.๒ วัตถุประสงค์

- ๑.๒.๑ เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล และผลกระทบต่อผู้บริโภคและผู้ค้าสลากรายย่อย
- ๑.๒.๒ เพื่อหาแนวทางการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างเป็นธรรม

## ๑.๓ ขอบเขตและระยะเวลา

การศึกษานี้แบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น ๓ ด้านคือด้านกลุ่มเป้าหมาย ด้านพื้นที่ และด้านเนื้อหาดังมีสาระสำคัญคือ

**ด้านกลุ่มเป้าหมาย** เป็นการศึกษาโครงสร้างทางสถาบันของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ประกาศและมติคณะกรรมการฯ กลุ่มนายทุนยี่ปี่วและชาปี่ว กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะขององค์กรคนพิการและผู้ค้าสลากรายย่อย

**ด้านพื้นที่** กรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง

**ด้านเนื้อหา** ศึกษาสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำหรับระยะเวลาในการศึกษาได้มีการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมา ทำการเก็บข้อมูลภาคสนามเดือนพฤษภาคม - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ และพร้อมกันนี้ได้ทำการวิเคราะห์และสรุปผลเสร็จสิ้นภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

#### ๑.๔ นิยามศัพท์

คำศัพท์สำคัญที่ปรากฏในการศึกษาครั้งนี้มีความหมายดังนี้

**สลาก** หมายถึงสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากการกุศล และสลากเสริมที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดจำหน่าย

**สำนักงานสลาก** หมายถึงสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง

**คณะกรรมการสลาก** หมายถึงคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มาตรา ๑๑

**ยี่บัว** หมายถึงผู้ค้าสลากรายใหญ่ที่ซื้อโควต้าสลากจากสำนักงานสลากหรือเจ้าของโควต้าเพื่อมุ่งหวังกำไรจากการค้าช่วง ยี่บัวจะขายสลากให้แก่ชาวยี่บัวและผู้ค้าสลากรายย่อย

**ชาวยี่บัว** หมายถึงผู้ค้าสลากที่ซื้อสลากจากยี่บัวเพื่อขายให้ผู้ค้าสลากรายย่อย ในแง่ของพฤติกรรมในตลาดการค้าสลาก ผู้ค้าสลากบางรายเป็นทั้งยี่บัวและชาวยี่บัวซึ่งจะต้องมีเงินทุนในการดำเนินการมาก

**ผู้ค้าสลากรายย่อย** หมายถึงผู้ค้าสลากที่จำหน่ายสลากให้กับประชาชน คาดว่ามีอยู่ประมาณ ๒๕,๐๐๐ - ๓๐,๐๐๐ คน เป็นคนพิการประมาณ ๕,๐๐๐ คน ผู้ค้าสลากรายย่อยโดยส่วนมากมีฐานะยากจน ไม่มีเงินทุน

**สวัสดิการ** หมายถึงสิ่งที่ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยดำรงชีพด้วยความมั่นคงได้แก่ รายได้เพียงพอต่อการครองชีพ ได้รับบริการทางสังคมและการประกันสังคม

#### ๑.๕ ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องโครงสร้างทางอำนาจกับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการศึกษาที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงคุณภาพ (qualitative research) และเชิงปริมาณ (quantitative research) เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและผู้มีประสบการณ์หรือมีความเข้าใจในเรื่องที่ศึกษาอย่างแท้จริงและเพื่อให้ได้ข้อมูลในภาพรวมของผู้มีส่วนได้เสียในตลาดการค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (stake holders) อันจะนำไปสู่ความเข้าใจในโครงสร้างการค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลและการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสะท้อนให้เห็นภาพชีวิตของผู้ค้าสลากรายย่อยซึ่งเป็นผลจากการจัดโครงสร้างดังกล่าว

การศึกษาได้แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนที่สำคัญโดยมีรายละเอียดดังนี้

### ๑.๕.๑ การศึกษาโครงสร้างและการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล

การศึกษาโครงสร้างและการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่ พงศาวดารและประวัติกิจการการพนันและสลากกินแบ่งรัฐบาลของไทย พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง รายงานประจำปีของสำนักงานสลาก รายงานการประชุมและมติคณะกรรมการสลาก งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

นอกจากนั้นยังประกอบไปด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-dept interview)\* ผู้ที่มีอำนาจและผู้มีส่วนได้เสียกับการจัดโครงสร้างและการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้แก่ นักการเมือง ผู้บริหารสำนักงานสลาก ผู้ได้รับโควต้าสลากทั้งส่วนราชการ นายทุน องค์กรการกุศล และผู้ค้าสลากรายย่อย จำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๕ คน

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการประมวลข้อมูลจากเอกสารและผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งข้อมูลหลัก (key informants) ใช้การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ที่มีความเชื่อมโยงกับสภาพทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจของผู้ที่มีส่วนได้เสียในกิจการสลากที่มีผลต่อโครงสร้างและการจัดสรรสลาก

### ๑.๕.๒ การศึกษาสภาพชีวิตและสวัสดิการผู้ค้าสลากรายย่อย

การศึกษาสภาพชีวิตและสวัสดิการผู้ค้าสลากรายย่อยจะเป็นการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาถึงสภาพชีวิตของผู้ค้าสลากรายย่อย จำแนกตามเพศ อายุ สถานภาพการสมรส ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน ระดับการศึกษา ลักษณะของผู้ค้าสลาก (ความพิการ) อาชีพ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าสลากกับนายทุน และระยะเวลาในการค้าสลาก มุ่งเน้นในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล ผลการศึกษาเชิงปริมาณจะได้หยิบมาใช้เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงโครงสร้างการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลและผลกระทบต่อผู้ค้าสลากรายย่อยเท่านั้น สำหรับผู้ที่สนใจในรายละเอียดของการศึกษาเชิงปริมาณสามารถดูได้ในภาคผนวก ค.

ด้านการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นการสัมภาษณ์เจาะลึกสภาพชีวิตของผู้ค้าสลากรายย่อยซึ่งใช้วิธีสุ่มตัวอย่างของผู้ค้าสลากรายย่อย การวิเคราะห์ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ประสบการณ์ (empirical analysis) เป็นการขยายภาพจากการศึกษาเชิงปริมาณเพื่อชี้ให้เห็นถึงวิถีชีวิตของผู้ค้าสลากรายย่อย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพจะนำมาวิเคราะห์โดยมีการใช้แนวคิดทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ แผนและนโยบาย และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

\* ดูคำถามในภาคผนวก ข.

## ๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑.๖.๑ ทราบโครงสร้างทางอำนาจและความสัมพันธ์ของรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ ผู้ค้า สลากรายย่อยและประชาชน
- ๑.๖.๒ ทราบแนวทางการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นธรรม
- ๑.๖.๓ ทราบแนวการส่งเสริมสวัสดิการสำหรับผู้ค้าสลากรายย่อย
- ๑.๖.๔ ทราบข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการสำหรับการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อเสนอต่อรัฐบาลให้มีการดำเนินการต่อไป

## ๑.๗ โครงสร้างวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ประกอบไปด้วย ๖ บท โดยบทแรกเป็นบทนำที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตและระยะเวลา นิยามศัพท์ ระเบียบวิธีการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาและโครงสร้างวิทยานิพนธ์

บทที่สอง เป็นแนวคิดทฤษฎีเริ่มตั้งแต่เรื่องการพนัน ธุรกิจการพนันที่ทำให้เกิดสถาบันและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจและระบบอุปถัมภ์ สิ่งทีกล่าวมาข้างต้นทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน จึงได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎีเรื่องการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและสวัสดิการ

บทที่สาม เป็นการศึกษางานที่มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องนี้โดยได้แบ่งออกเป็นสี่ด้านคือ ด้านการค้าสลาก ด้านแนวคิดการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ (On line) ด้านผู้ค้าสลากรายย่อย และสุดท้ายคือด้านกิจการสลากกินแบ่งในต่างประเทศ การปริทัศน์วรรณกรรมมีการถกเถียงวิพากย์วิจารณ์ตามสมควร

บทที่สี่ เป็นการศึกษากิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลไทยตามลำดับเหตุการณ์เชิงประวัติศาสตร์พร้อมทั้งการวิเคราะห์ถึงการดำเนินการ ตั้งแต่การตั้งโรงหวยสมัยรัชกาลที่ ๓ การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ ๕ การจัดตั้งสำนักงานสลากอย่างเป็นทางการ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ต่อเนื่องด้วยการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

บทที่ห้า เป็นการศึกษาเรื่องการจัดสรรโควต้าสลากกินแบ่งรัฐบาลและโครงสร้างทางอำนาจ เป็นการนำเสนอที่ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างทางอำนาจมีผลต่อการจัดสรรโควต้าสลาก และเป็นโครงสร้างทางอำนาจที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

บทที่หก เป็นบทสุดท้ายที่นำเสนอสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้ศึกษาได้พยายามนำเสนอให้เห็นเป็นรูปธรรมเพื่อการแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติต่อไป