

## ปรัชญานวัตกรรม

การศึกษาเรื่องโครงสร้างทางอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นการศึกษาถึงปัญหาของผู้ค้าสลากรายย่อยที่ขาดสิทธิหรืออำนาจต่อรองในตลาดการค้าสลาก ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยซึ่งร้อยละ ๒๐ เป็นคนพิการ ต้องประสบกับปัญหาด้านรายได้และคุณภาพชีวิต ผู้ศึกษาได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถนำเสนอเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ ได้ดังต่อไปนี้

### ๓.๑ ด้านการค้าสลาก

การค้าสลากของประเทศไทยเป็นกิจการผูกขาดโดยรัฐซึ่งมีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจผู้รับผิดชอบดำเนินงานซึ่งสามารถสร้างรายได้ให้รัฐในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เกือบเก้าพันล้านบาท การศึกษาเกี่ยวกับการค้าสลากโดยทั่วไปไม่ค่อยปรากฏ โดยมากเป็นการศึกษาของสำนักงานสลากที่จัดจ้างหน่วยงานวิจัยภายนอกเป็นผู้ดำเนินการซึ่งเป็นการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของสำนักงานสลาก ผลการศึกษาโดยรวมไม่พบสิ่งที่น่าสนใจ

การค้าสลากที่นอกเหนือจากการดำเนินงานของสำนักงานสลากจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ การลักลอบค้าสลากหรือที่เรียกกันว่าหวยใต้ดินเป็นสิ่งผิดกฎหมายแต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าสามารถซื้อขายกันได้โดยง่ายทุกหัวระแหงไม่ว่าจะเป็นในหน่วยราชการถึงท้องไรท้องนา จนกระทั่งรัฐบาลเข้ามาดำเนินการเป็นผู้จำหน่ายสลากพิเศษ ๒ ตัว ๓ ตัว ทำให้หวยใต้ดินลดน้อยลงไปมากทีเดียว

จากการศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” ของคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ พบว่าผู้บริโภคสลากส่วนมากมีรายได้แน่นอน คนส่วนมากเห็นว่าสลากเป็นสิ่งที่ไม่ดีเพราะเข้าข่ายเป็นการพนันและอบายมุขและไม่พอใจที่มีการขายสลากเกินราคา แต่คนเหล่านี้ก็ยังคงซื้อสลากต่อไปไม่เปลี่ยนแปลง และกิจการสลากก็ยังดำรงอยู่กับสังคมมาอย่างยาวนาน<sup>\*</sup> อย่างไรก็ตามการที่ประชาชนยังคงซื้อสลากหรือเล่นหวยต่างๆ ที่รู้ว่าโอกาสที่จะถูกรางวัลนั้นมีน้อยมาก มีการศึกษาทางด้านมานุษยวิทยาของ พสุนิต สารมาศ ที่ศึกษาเรื่อง “ชีวิตนักเสี่ยงโชคจากตัวเลข กรณีศึกษาคนเล่นหวยใต้ดิน” พบว่าการกลายเป็นคนเล่นหวยใต้ดินมี ๓ ช่วงคือ หนึ่งก้าวแรกสู่โลกของคนเล่นหวย โดยซื้อหวยครั้งแรกด้วยมีทัศนคติต่อหวยในทางบวกเนื่องจากในสังคมมีการเล่นหวยกันมี

<sup>\*</sup> คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๗), หน้า ๘๙ - ๙๕.

การชักชวนกันเล่นหวย บางส่วนอยู่ในสภาวะขัดสนทางการเงินคิดว่าลองเสี่ยงดวงดูเผื่อจะโชคดีได้ เงินมาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของตนเองได้ ช่วงที่สองเป็นการปรับตัวเข้าสู่โลกของคนเล่นหวย เป็นช่วงที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมให้แน่นแฟ้นขึ้น เกิดมีสังคมของคนเล่นหวยที่ได้พบปะพูดคุยเรื่องหวยกันอย่างมีความสุข นอกจากนั้นก็มีความหวังและต้องการเอาชนะ ช่วงสุดท้ายเป็นช่วงของการกลายเป็นนักเล่นหวย เป็นการอ้างพฤติกรรมเล่นหวยเป็นนิจสิน คนกลุ่มนี้มีประสบการณ์ในการถูกหวยมาบ้างจึงติดอยู่กับความต้องการไม่สิ้นสุด เพราะนั่นหมายถึงความมีหน้ามีตาและเป็นที่ยอมรับว่าเป็นคนดวงดี เป็นคนเก่งในการเล่นหวยเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่ง<sup>๒</sup>

หากมองในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์จะเห็นได้ว่าอุปสงค์ของการซื้อสลากยังคงมีอยู่เสมอไม่ว่าการซื้อสลากจะเป็นเรื่องการพนันหรืออบายมุขไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย แต่ความสุขและความหวังในความหมายของผู้ที่ต้องการเสี่ยงโชคเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้กิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลและหวยทั้งใต้ดินและบนดินยังคงมีอยู่ในสังคม

ด้านอุปทานหรือการดำเนินงานของสำนักงานสลาก มีการศึกษาเรื่อง “พฤติกรรมในการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล” ของบุญมี พรหมปัญญานันท์ เมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินงานของสำนักงานสลากเป็นการแสวงหาอรรถประโยชน์ด้วยการรับเงินกินเปล่าจากผู้ขอโควต้าโดยพนักงานของสำนักงาน การดำเนินงานมีอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซง เช่น การจัดสรรโควต้า การกำหนดนโยบาย และการบริหาร เป็นต้น<sup>๓</sup> ถึงแม้ว่าระยะเวลาจะห่างกันถึงยี่สิบปีแต่ผลการศึกษาของบุญมีก็สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้นำคนพิการ<sup>๔</sup> ที่ระบุว่า การจัดสรรโควต้าไม่มีความโปร่งใส หลังการประท้วงของกลุ่มคนพิการสลากมักถูกจัดสรรให้คนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้มีอำนาจในสำนักงานสลาก คนที่ร่วมประท้วงส่วนมากเป็นเพียงตัวประกอบหรือรับจ้างมา

สิ่งที่บุญมีพบอีกประการหนึ่งก็คือลักษณะของการค้าสลากมีพ่อค้าส่งหรือพ่อค้าคนกลาง ซึ่งมีลักษณะตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด พ่อค้าคนกลางซึ่งมีผู้น้อยรายแข่งขันกันซื้อสลากจากเจ้าของโควต้าที่ได้จากสำนักงานสลาก ทำให้เจ้าของโควต้าไม่ต้องขายสลากเองเมื่อได้โควต้ามาแล้วก็ขายต่อให้พ่อค้าคนกลางทันที ส่วนพ่อค้าคนกลางก็รวมตัวกันกำหนดราคาสลากในตลาดทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยต้องซื้อสลากในราคาที่แพงส่งผลให้ราคาสลากในตลาดสูงกว่าราคา

<sup>๒</sup> พสุนิต สารมาศ, “ชีวิตนักเสี่ยงโชคจากตัวเลข กรณีศึกษาคนเล่นหวยใต้ดิน” (วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยศิลปากร สาขาสังคมวิทยา คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕), หน้า (๑).

<sup>๓</sup> บุญมี พรหมปัญญานันท์, “พฤติกรรมในการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล” (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗), หน้า ๑๗๙ – ๑๘๕.

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์ นาย ก. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖.

กำหนด เดิมที่สำนักงานสลากมีระเบียบเรื่องการขายช่วงที่กำหนดให้ผู้ค้าปลีกหรือผู้ค้ารายย่อยจะต้องได้ส่วนลดอย่างน้อยร้อยละ ๔.๕ ซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ค้ารายย่อยนำสลากไปขายในราคาที่สูงเกินไป แต่ระเบียบนี้ก็ถูกยกเลิกไปทำให้พ่อค้าคนกลางขายสลากในราคาที่สูงขึ้น การยกเลิกระเบียบนี้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้พ่อค้าคนกลางโดยตรง

การที่กิจการของสำนักงานสลากถูกแทรกแซงด้วยอิทธิพลทางการเมืองก็เนื่องมาจากมีผลประโยชน์หลายอย่างที่สำนักงานสลากสามารถเอื้อให้แก่ักการเมืองได้ ผู้บริหารสำนักงานสลากที่เอื้อประโยชน์ต่อักการเมืองก็สามารถที่จะอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้เป็นลักษณะของการอุปถัมภ์ค้ำชู ไม่แตกต่างกันมากนักกับธุรกิจห่วยใต้ดินที่ผิดกฎหมายซึ่ง นฤมล นิตยจินต์ ศึกษาเรื่อง “เจ้ามือห่วยใต้ดิน: ศึกษาเฉพาะกรณีอิทธิพลทางการเมือง” พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ามือห่วยใต้ดินกับักการเมืองเป็นลักษณะของการอุปถัมภ์ค้ำชูกัน โดยักการเมืองต้องการความช่วยเหลือในการชนะการเลือกตั้งโดยผ่านเครือข่ายผู้ค้าห่วยใต้ดิน ส่วนเจ้ามือต้องการักการเมืองให้ความคุ้มครองในการดำเนินธุรกิจ<sup>๕</sup> ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของักการเมืองที่มีต่อการดำเนินกิจการทั้งกิจการที่ถูกกฎหมายและกิจการที่ผิดกฎหมาย

นอกจากเจ้ามือห่วยใต้ดินยังมีความสัมพันธ์กับชาวบ้านและตำรวจที่ต่างฝ่ายเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน เจ้ามือห่วยใต้ดินมักสร้างความน่าเชื่อถือด้วยการช่วยเหลือชาวบ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ประกันตัวในกรณีเกิดคดีความ เพราะเจ้ามือห่วยใต้ดินใกล้ชิดกับตำรวจเป็นอย่างดี ในขณะที่ชาวบ้านเชื่อมั่นต่อการซื้อห่วยจากเจ้ามือห่วยใต้ดินมากขึ้นและพร้อมในการขยายฐานลูกค้าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ามือห่วยใต้ดินกับตำรวจนั้น เจ้ามือห่วยใต้ดินต้องการเพียงการดำเนินธุรกิจผิดกฎหมายนี้ได้โดยสะดวก ในขณะที่เจ้ามือห่วยใต้ดินมีการจ่ายเงินให้ตำรวจทั้งแบบประจำและครั้งคราวทั้งจ่ายให้ส่วนตัวและจ่ายเพื่อกิจกรรมหรือปรับปรุงโรงพัก รวมทั้งการได้รับความร่วมมือจากเจ้ามือห่วยใต้ดินสั่งให้ลูกน้องจัดการกับขโมยหรือโจรในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการลดภาระและเพิ่มผลงานให้ตำรวจอีกด้วย<sup>๖</sup>

ผลการศึกษาของนฤมล สามารถเปรียบเทียบเจ้ามือห่วยใต้ดินได้กับปี๊วรายใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กับักการเมือง รวมทั้งสัมพันธ์กับผู้บริหารสำนักงานสลากและผู้ค้าสลากรายย่อยบ่อยครั้งที่ักการเมืองออกมาตีแผ่หรือชกฟอกการบริหารงานของสำนักงานสลาก เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์จากปี๊วรายใหญ่หรือผู้บริหารสำนักงานสลาก การออกมาแฉของักการเมืองจะเห็นเป็นเพียงระยะสั้นแล้วก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้นหลังจากที่ตกลงผลประโยชน์กันเรียบร้อยแล้ว ซึ่งในทางการเมืองเรียกว่าเป็นการ “ตีเมืองขึ้น”

<sup>๕</sup> นฤมล นิตยจินต์, “เจ้ามือห่วยใต้ดิน: ศึกษาเฉพาะกรณีอิทธิพลทางการเมือง” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), ๑๓๘ - ๑๔๐.

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓ - ๑๓๘.

เช่นเดียวกับกรณีปัญหาการล็อกเลขที่ปรากฏหลักฐานหลายอย่าง<sup>๙</sup> แต่เรื่องก็ค่อยๆ เงียบหายไป หรือกรณีของนายสำราญ เสมาทอง แกนนำคนตาบอดที่ถูกลอบยิงตาย พร้อมทั้งการหายสาบสูญไปของผู้นำคนพิการอีก ๒ คนที่น่าจะมีส่วนรู้เห็นว่าใครคือผู้บงการฆ่านายสำราญ ทุกวันนี้ผู้ต้องสงสัยก็ถูกปล่อยตัวออกมาพร้อมกับการจัดเลี้ยงตำรวจยกโรงพักอยู่เนืองนิจ<sup>๑๐</sup>

การเข้ามาแสวงประโยชน์ของนักการเมืองสงให้มีการขายสลากเกินราคา เนื่องจากเกิดต้นทุนธุรกรรมจากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจขึ้น การค้าสลากเกินราคานี้เป็นปัญหามาช้านาน ผู้ค้าสลากรายหนึ่งให้ข้อมูลว่าตั้งแต่ค้าสลากมาสลับกว่าปีมีการขายสลากเกินราคามาโดยตลอด<sup>๑๑</sup> ถึงแม้ว่าผู้บริโภคจะไม่พอใจต่อการขายสลากเกินราคา แต่พฤติกรรมชอบเสี่ยงโชคก็ทำให้การขายสลากเกินราคาดำรงอยู่ได้ ผู้ค้ารายเดียวกันให้ข้อมูลเพิ่มเติมอีกว่าราคาสลากนี้แปลงยังราคาแพงยิ่งขายดี ช่วงสลากราคาถูกลงๆ มักจะขายไม่ค่อยได้ด้วย

มีความพยายามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่ต้องการแก้ไขปัญหาการค้าสลากเกินราคา ดังปรากฏในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๑๒/๒๕๑๙ มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... เพื่อแก้ปัญหาค้าสลากเกินราคา โดยกำหนดให้ผู้ค้าสลากรายย่อยรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ผู้ค้าสลากเพื่อทำสัญญากับสำนักงานสลาก แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ตกไปเนื่องจากตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดคุณสมบัติตัวแทนจำหน่ายได้อยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่<sup>๑๒</sup> แต่ข้อเท็จจริงสำนักงานสลากก็ไม่ได้ดำเนินการตามแนวคิดของร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้นายทุนและทำให้สลากจำหน่ายเกินราคาอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นตรงกับการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่ได้ศึกษาเรื่อง “ผลกระทบจากการออกสลากอัตโนมัติ” พบว่าการจัดสรรสลากของสำนักงานสลากขาดประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ได้รับโควต้าส่วนใหญ่เก็บเกี่ยวผลประโยชน์ในรูปค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยไม่ต้องลงแรง ทำให้เกิดการวิ่งเต้นเพื่อเพิ่มโควต้าซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนที่สูญเปล่า นอกจากนี้ยังมีการรวบรวมสลากจากเจ้าของโควต้าทั่วประเทศเข้ามาสู่นายทุนรายใหญ่แล้วขายต่อให้ผู้ค้าส่ง

<sup>๙</sup> เนชั่นสุดสัปดาห์ ฉบับที่ ๔๙๖, “ขบวนการใหญ่ ‘ล็อกเลข’ โยงเครือข่ายอิทธิพล ‘ห่วยได้ดิน’”, (เนชั่นสุดสัปดาห์ ฉบับที่ ๔๙๖ ๒๕๔๔): หน้า ๑๐.

<sup>๑๐</sup> สัมภาษณ์ นาย ข. (นามสมมติ), คนพิการผู้ค้าสลากรายย่อย, ๗ กันยายน ๒๕๔๖.

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

<sup>๑๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... (เอกสารประกอบการประชุม, ๒๕๑๙), หน้า ๗.

และผู้ค้าปลีกทั่วประเทศ ส่งผลให้ราคาสลากไหวตัวขึ้นลงตามความต้องการของตลาดและปริมาณสลากที่มีอยู่<sup>๑๑</sup>

ปัญหาทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้นในอันที่จริงมีทางออกที่เป็นรูปธรรม จากผลการศึกษาทั้งของบุญมี ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และผลการศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร ต่างสอดคล้องกันในการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรโควต้าสลากใหม่หรือให้มีการจัดองค์กรใหม่<sup>๑๒</sup> โดยผาสุกได้เสนอแนะการดำเนินงานไว้ ๓ ประการสำคัญคือ

**หนึ่ง** ปรับองค์กรสลากกินแบ่งให้เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการให้บริการของภาคเอกชน โดยต้องมีหน่วยงานที่ทำการศึกษาวินิจฉัยผลกระทบของสลากอย่างต่อเนื่อง ปรับปรุงกฎเกณฑ์เพื่อลดผลกระทบทางด้านลบต่อเศรษฐกิจและสังคม

**สอง** ดำเนินการให้สลากเป็นหน่วยงานของเอกชนเพียงรายเดียว โดยรัฐเปิดให้มีการประมูลโครงการ ซึ่งภาครัฐจะต้องพิจารณาถึงประวัติและประสบการณ์ของบริษัท มีความโปร่งใสและทันสมัยโดยการตรวจสอบและควบคุมจากรัฐในทุกด้าน และ

**สาม** จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินผลประโยชน์ที่ปราศจากอิทธิพลทางการเมือง โดยเงินผลประโยชน์จะต้องไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและไม่ต้องถือเป็นรายได้ของรัฐ เป็นการจัดสรรเพื่อกิจกรรมชุมชน กำหนดกฎเกณฑ์ไว้เป็นกฎหมายภายใต้การดูแลของคณะกรรมการที่มาจากภาครัฐและเอกชน

นอกจากนั้นยังมีข้อเสนอด้านการจัดสรรรายได้จากกิจการสลากของผาสุกที่มีความเห็นตรงกันกับผลการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เสนอให้มีการจัดสรรเงินรางวัลที่ไม่มีผู้มารับเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ค้าสลากรายย่อย และให้นำเงินรายได้ร้อยละ ๒๘ ที่เป็นรายได้ของแผ่นดินนำเข้ากองทุนสวัสดิการ เพื่อเป็นการจัดสวัสดิการสำหรับประชาชนต่อไป

อย่างไรก็ตามข้อเสนอเหล่านี้ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลหรือสำนักงานสลากที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด จะเพราะด้วยอุปสงค์ของสลากที่ยังคงมีอยู่เสมอหรือจะเพราะเหตุใดที่ทำให้รัฐบาลและสำนักงานสลากเพิกเฉยต่อปัญหาที่เกิดขึ้น หรือจะเกิดจากสำนักงานสลากอาศัยอำนาจผูกขาดตลาดการค้าสลากและมีอิทธิพลทางการเมืองสนับสนุน จึงไม่มีเหตุผลที่จะให้ความสนใจต่อความเดือดร้อนของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

<sup>๑๑</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ผลกระทบจากการออกสลากัดโนมิตี (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๐) หน้า 1 – VI.

<sup>๑๒</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “บทสรุป”, ใน อุตสาหกรรมการพนัน: ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและมาเลเซีย, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (เชียงใหม่: หจก. สำนักพิมพ์ตรีสวิน (ซิลด์เวอร์มบุคส์), ๒๕๔๓), หน้า ๓๓๓.

### ๓.๒ แนวคิดการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ (On line)

จากปัญหาการค้ำสลากเกินราคาที่มีมาอย่างต่อเนื่องยาวนานตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สิ่งที่รัฐบาลและสำนักงานสลากประกาศออกมาอยู่เสมออันก็คือการที่จะแก้ไขปัญหานี้ให้หมดไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีที่กำกับดูแลสำนักงานสลาก การเปลี่ยนแปลงกรรมการสลากหรือผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานสลาก แต่สิ่งที่ประกาศออกมาก็เหมือนจะเป็นการโฆษณาชวนเชื่อที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติใดๆ ออกมาอย่างเป็นรูปธรรม จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๘ สำนักงานสลากได้มีนโยบายที่จะนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติมาจัดจำหน่ายสลาก โดยมีแนวทางที่จะเริ่มจากการจำหน่ายสลากการกุศลแล้วจึงเพิ่มไปสู่สลากกินแบ่ง รวมถึงเกมส์การพนันอื่นๆ ที่เครื่องสามารถรองรับได้ การจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติจะทำให้ผู้ซื้อสลากสามารถเลือกเลขที่ตนเองต้องการได้และซื้อสลากในราคาที่กำหนดโดยไม่ถูกเอาเปรียบ

การจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติจะทำให้ผู้มีส่วนได้และเสียหลายฝ่าย ทำให้นโยบายนี้ถูกคัดค้านอย่างหนักในขณะเดียวกันได้มีการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบต่อเรื่องนี้ เพื่อนำผลการวิจัยมากำหนดนโยบายต่อไป

จากการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติมาใช้มี ๖ เรื่องและผลการศึกษาออกมาสอดคล้องกันคือผลการศึกษาของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย คณะกรรมการศึกษาผลกระทบในการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (ระบบ On-line) ชำนาญ โชติค้ำวงศ์ ศิริวรรณ ศิริวิชัย และผลการศึกษาของนันทนา ล้ำเทียน ต่างพบว่ากรจำหน่ายสลากด้วยเครื่องจำหน่ายอัตโนมัติสามารถแก้ไขปัญหาการค้ำสลากเกินราคาได้ เป็นระบบที่ทันสมัย มีความถูกต้องแม่นยำ โปร่งใส สะดวกทั้งสำหรับผู้ซื้อและผู้จำหน่ายสลาก และจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการเพิ่มเกมส์การพนันได้หลากหลายรูปแบบ<sup>๑๑</sup> หากมีการนำเครื่องนี้มาจำหน่ายสลากล็อตโต้ได้ (lotto) นอกจากจะแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาแล้ว ยังจะเป็นการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายหวยใต้ดินและการพนันนอกกฎหมาย นอกจากนั้นยังเป็นการเพิ่มรายได้ให้รัฐและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของสำนักงานสลาก<sup>๑๒</sup> ด้านทีดีอาร์ไอ (TDRI) หรือสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยยังชี้ให้เห็นอีกว่าการออกสลากอัตโนมัติหากไม่คำนึงถึงการลงทุนเครื่องและระบบคอมพิวเตอร์จำนวน

<sup>๑๑</sup> ชำนาญ โชติค้ำวงศ์, “ระบบการจัดจำหน่ายสลากฯ แบบอัตโนมัติในประเทศไทย” (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๐๗ – ๑๒๓.

<sup>๑๒</sup> ศิริวรรณ ศิริวิชัย, “ผลกระทบจากโครงการจำหน่ายหวยล็อตโต้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” (รายงานการศึกษาปัญหาพิเศษตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๖), บทคัดย่อ.

๑,๖๐๐ ล้านบาท จะก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ๑,๗๖๐ ล้านบาทต่อปี อย่างไรก็ตาม  
ตามประโยชน์ส่วนใหญ่เหล่านี้จะเกิดขึ้นแก่บริษัทผู้เข้ามาดำเนินการติดตั้งและจำหน่ายสลากด้วย  
เครื่องอัตโนมัติ<sup>๑๕</sup> จากผลการศึกษามีข้อสังเกตประการหนึ่งคือผลการศึกษาของคณะกรรมการ  
ศึกษาผลกระทบในการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (ระบบ On-line) ที่ได้ระบุถึง  
ข้อดีของการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติว่าเป็นการเสริมสร้างให้ประชาชนรู้จักที่จะมีความ  
พร้อมต่อการใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต<sup>๑๖</sup> ซึ่งน่าจะเป็นเหตุผลที่เชื่อว่ามีแนวโน้ม  
ที่จะหาเหตุผลมาสนับสนุนให้มีการดำเนินการในเรื่องนี้ เพราะว่าคณะกรรมการชุดนี้แต่งตั้งโดย  
ประธานกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล

ถึงแม้ว่าการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติมาใช้จะสามารถแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา  
เป็นผลสำเร็จและยังทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการพนันต่างๆ ที่จะตามมาด้วยการใช้  
เครื่องจำหน่ายอัตโนมัติ<sup>๑๗</sup> แต่จากการสอบถามทัศนคติของสาธารณชนทั่วประเทศ ๓,๐๖๖ คน  
พร้อมทั้งการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ที่เกี่ยวข้องอีก ๔๔ คน พบว่าการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติ  
มาใช้ค่อนข้างจะหมิ่นเหม่ต่อคุณค่าเชิงจริยธรรม จะเป็นการทำให้การพนันเป็นสินค้าที่ซื้อขาย  
ขายคล่อง นำไปสู่ค่านิยมใหม่ที่อาจจะสร้างปัญหาใหม่ทางสังคมขึ้นมาอีก<sup>๑๘</sup> เช่นเดียวกับการ  
ศึกษาของศิริวรรณ ศิริวิชัย ที่ระบุว่าประชาชนมีแนวโน้มที่จะเล่นการพนันมากยิ่งขึ้นนำไปสู่ปัญหา  
สังคมได้แก่ ปัญหาครอบครัว ปัญหาอาชญากรรม ขัดต่อหลักศีลธรรมในพุทธศาสนา<sup>๑๙</sup> ผลกระทบ  
ทางลบที่สำคัญยิ่งที่ปรากฏอยู่ในผลการศึกษาของทุกรายงานก็คือการนำเครื่องจำหน่ายสลาก  
อัตโนมัติมาใช้จะทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยไม่มีงานทำและสูญเสียรายได้จำนวนมาก ซึ่งชำนาญ  
โชติค้ำวงศ์ เสนอแนะว่าควรให้สิทธิพิเศษและสนับสนุนทุนแก่บุคคลเหล่านี้ที่จะเป็นผู้แทนจำหน่าย  
สลากแบบอัตโนมัติ ผู้ที่ไม่ต้องการเป็นผู้แทนจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติ ควรได้รับการจัดสรร  
สลากแบบเดิมให้จำหน่ายโดยตรงหรืออาจจะฝึกอบรมให้เป็นผู้ควบคุมเครื่องจำหน่ายสลากแบบ  
อัตโนมัติ<sup>๒๐</sup>

จากข้อกังวลผลกระทบต่อผู้ค้าสลากรายย่อยหากรัฐบาลนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติ  
ออกมาใช้ ทำให้กลุ่มคนพิการได้ออกมาคัดค้านการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติออกมาใช้ แต่

<sup>๑๕</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ผลกระทบจากการออกสลากอัตโนมัติ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๐) หน้า 1 – VI.

<sup>๑๖</sup> คณะกรรมการศึกษาผลกระทบในการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (ระบบ On-line), การศึกษาผลกระทบในการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (ระบบ On-line), หน้า (๔) – (๗).

<sup>๑๗</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผลกระทบทางสังคมจากสลากออนไลน์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐) หน้า ๙๑ – ๙๓.

<sup>๑๘</sup> ศิริวรรณ ศิริวิชัย, “ผลกระทบจากโครงการจำหน่ายหวยล็อตโตของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล”, บทความย่อย.

<sup>๑๙</sup> ชำนาญ โชติค้ำวงศ์, “ระบบการจัดจำหน่ายสลากฯ แบบอัตโนมัติในประเทศไทย”, หน้า ๑๐๗ – ๑๒๓.

แนวโน้มดูเหมือนว่าจะไม่สามารถต้านทานเอาไว้ได้ ในขณะที่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ได้เคยเสนอแนวคิดที่จะให้ระงับการดำเนินการเรื่องนี้มาแล้วครั้งหนึ่ง ในครั้งนั้นมีข้อมูลที่หลายฝ่ายรับทราบว่านายทุนรายใหญ่ออกมาหนุนให้คนพิการคัดค้านโครงการนี้อย่างเต็มที่<sup>๒๐</sup> อย่างไรก็ตามในที่สุดก็ไม่สามารถยกเลิกโครงการนี้ได้ เนื่องจากในการหารือร่วมกันของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลังและสำนักงานสลาก ได้มีความเห็นว่าการยกเลิกโครงการจะส่งผลให้ความเชื่อถือต่อรัฐบาลไทยในสายตานานาชาติลดลง<sup>๒๑</sup> สิ่งที่ทำได้เรื่อยมาก็คือการซื้อเวลาในการดำเนินโครงการออกไป อย่างไรก็ตามจากการสำรวจประสบการณ์การเล่นการพนันและทัศนคติต่อนโยบายการพนันโดยนวลน้อย ตริวิรัตน์ พบว่าประชากรประมาณร้อยละ ๔๑ เห็นด้วยกับการออกสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ (สลากล็อตโต้) ในขณะที่ร้อยละ ๓๕ และ ๒๔ ไม่เห็นด้วยและไม่มีความคิดเห็นตามลำดับ<sup>๒๒</sup>

ในการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติมาใช้หากติดตามเหตุและผลตั้งแต่ต้น จะพบว่าการเอาผลมาสร้างเหตุเพื่อมุ่งหวังให้มีการนำเครื่องจำหน่ายสลากมาใช้ให้ได้ ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลว่าด้วยเรื่องความทันสมัย การแก้ไขปัญหาจำหน่ายสลากเกินราคา การสนองตอบความต้องการซื้อสลากระบุนหมายเลขเฉพาะของประชาชน มาจนถึงการหาทางออกให้ประชาชนหลังการปราบปรามหวยใต้ดิน การนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติใช้น่าสงสัยว่าจะเป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มธุรกิจการเมือง<sup>๒๓</sup> อีกประการหนึ่งการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีนี้เป็นการสร้างรายได้จำนวนมากให้คนบางกลุ่มและสร้างปัญหาให้คนส่วนมาก หากไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงการตัดสินใจเช่นนี้ไม่ควรจะเกิดขึ้น

ประเด็นสำคัญของการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติมาใช้น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาการค้าสลากเกินราคา ดังนั้นสิ่งที่สำนักงานสลากควรดำเนินการควรที่จะเน้นแก้ไขปัญหาจากรากฐานของปัญหาการค้าสลากเกินราคา ซึ่งเชื่อว่ายังมีอีกหลายหนทางโดยไม่จำเป็นต้องนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติเข้ามาใช้ การแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนากิจการสลากในความหมายของสำนักงานสลากน่าจะสร้างปัญหาใหม่เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนซึ่งประเทศไทยไม่ควรอยู่ในวังวนของการพัฒนาในลักษณะเช่นนี้

<sup>๒๐</sup> สัมภาษณ์ นาย ก. (นามสมมติ), คนพิการแกนนำองค์กรคนพิการเจ้าของโควต้าสลาก, ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖.

<sup>๒๑</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๖๐ ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, หน้า ๑๑๒ - ๑๑๔.

<sup>๒๒</sup> นวลน้อย ตริวิรัตน์, "การสำรวจประสบการณ์การเล่นพนันและทัศนคติต่อนโยบายการพนัน", ใน เศรษฐกิจการพนัน: ทางเลือกเชิงนโยบาย, สังคีต พิริยะสังสรรค์ และคณะ (กรุงเทพฯ: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๒๕๔๖), หน้า ๖๙.

<sup>๒๓</sup> สุธี ชินรักษา, ค่าใจอภัยคนเล่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ก.พล (1996) ๒๕๔๕), หน้า ๔๔ - ๗๔.



### ๓.๓ ผู้ค้าสลากรายย่อย

ตลาดการค้าสลากของผู้ค้าสลากรายย่อยที่เดินเร่ขายสลากตามแหล่งชุมชน ร้านอาหาร หรือสถานที่ท่องเที่ยวโดยส่วนมากไม่มีโควตาสลากเป็นของตนเอง คนเหล่านี้ต้องซื้อสลากจากพ่อค้าคนกลางที่บริเวณสี่แยกคอกวัวและบริเวณสำนักงานสลาก ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้มีการจำหน่ายสลากเกินราคา ส่วนผู้ค้าสลากรายย่อยที่มีโควตาเป็นของตนเองโดยทั่วไปก็จำหน่ายสลากตามราคาตลาดทำให้มีรายได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามชีวิตของผู้ค้าสลากรายย่อยโดยส่วนมากแล้วต้องเผชิญกับปัญหามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติเข้ามาใช้ทางเลือกหรือทางรอดของผู้ค้าสลากรายย่อยจะเป็นเช่นไร

ชอทิพย์ นิยมพันธุ์ ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจประกอบอาชีพค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลของคนพิการด้านร่างกายและการเคลื่อนไหว: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพระประแดง” ทำให้พบว่าคนพิการส่วนมากมีการศึกษาต่ำเพียงแค่พออ่านออกเขียนได้ คนเหล่านี้ไม่เคยประกอบอาชีพใดๆ มาก่อนพิการและมีความพิการมากจนต้องใช้เก้าอี้ล้อเข็น (wheelchair) หรือรถสามล้อโยกช่วยในการเดินทาง ถึงแม้ว่าจำนวนร้อยละ ๗๔ ได้รับการฝึกวิชาชีพจากหน่วยงานของรัฐมาแล้วแต่ก็ประสบปัญหาในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้ไม่เพียงพอและมีปัญหาอุปสรรคอื่นๆ ในการทำงาน เช่น มีปัญหาด้านสุขภาพ ไม่มีความอิสระ ขาดทักษะในอาชีพ เป็นต้น จึงทำให้หันเข้าสู่อาชีพการค้าสลากแต่เมื่อเข้ามาสู่อาชีพค้าสลากก็พบปัญหามากเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแข่งขันกันสูง ไม่มีโควตา ไม่มีสวัสดิการ สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อสภาพความพิการ ไม่ปลอดภัยเพราะต้องเผชิญกับมิจฉาชีพ ไม่มีทุนประกอบอาชีพ ถูกอ้างชื่อในการรับโควตา ไม่มีสถานที่ขายและขาดทุน เป็นต้น<sup>๑๔</sup> แต่อาชีพค้าสลากก็ยังเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการตกเป็นภาระของสังคม

เช่นเดียวกับการศึกษาของ จีรพร แผ้วกิ่ง และโสภา อ่อนโอภาส พบว่าเป็นความยากลำบากของคนพิการที่จะประกอบอาชีพเพราะสภาพความพิการและการศึกษาน้อยเป็นข้อจำกัด คนตาบอดจำนวนหนึ่งจึงยึดอาชีพเร่ร้องเพลง ขายของหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาล ปัญหาอุปสรรคของผู้พิการทางสายตาส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพขายสลากคือการไม่มีโควตาเป็นของตนเองจึงต้องซื้อสลากมาในราคาที่แพง ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนซึ่งต้องใช้เงินสดในการซื้อสลากมาขายและปัญหาไม่มีที่ขายสลากที่แน่นอน อาชีพนี้ เป็นอาชีพที่ขาดความมั่นคง รายได้ไม่แน่นอน ที่สำคัญคือการซื้อสลากมาขายไม่สามารถคืนได้หากสลากเหลือต้องรับภาระขาดทุนทำให้ต้องทนตระเวนขายให้หมด ในการประกอบอาชีพบางครั้งก็ถูกคนสายตาปกติแย่งสลากไปทั้งแผง

<sup>๑๔</sup> ชอทิพย์ นิยมพันธุ์, “ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจประกอบอาชีพค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลของคนพิการด้านร่างกายและการเคลื่อนไหว: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพระประแดง” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชางานบริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๓), ๑๑๙ - ๑๒๖.

หรือหยิบไปกินก็มี นอกจากนั้นยังมีปัญหาของสภาพที่อยู่อาศัย เป็นห้องเล็กๆ ไม่มีอากาศถ่ายเท ขาดแสงสว่างมีสภาพอับชื้น ขาดความสะดวก ไม่ถูกสุขอนามัย สภาพของที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐานเสี่ยงต่อการเกิดเพลิงไหม้ซึ่งจะเป็นโคกนารกรรมที่รุนแรงมากเพราะคนตาบอดเหล่านี้จะหนีได้อย่างยากลำบากยิ่ง<sup>๒๕</sup> อย่างไรก็ตามผู้นำคนตาบอดก็กล่าวอย่างภูมิใจว่าตั้งแต่คนตาบอดได้มาขายสลากก็แทบจะไม่เห็นคนตาบอดเดินขอทานตามท้องถนน อย่างน้อยก็ยืนอยู่บนลำแข้งของตนเองถึงแม้สภาพแวดล้อมจะไม่ดีก็ตาม<sup>๒๖</sup>

ปัญหาที่ผู้ค้าสลากรายย่อยเผชิญอยู่เป็นปัญหาที่ผู้ค้าสลากรายย่อยถูกกระทำ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรโควตาสลากเพื่อคนพิการที่มีการแจกจ่ายสลากไม่ตรงกับสิทธิของคนพิการที่แจ้งไว้ที่สำนักงานสลาก ผู้นำองค์กรคนพิการส่วนหนึ่งเอาเปรียบสมาชิกของตนเอง<sup>๒๗</sup> การถูกกลั่นแกล้งหรือเอาไรต์เอาเปรียบถูกคนตาดีมากระชากเอาสลากไป หรือเอาธนบัตรใบละร้อยบาท รุน่เก่ามาหลอกว่าเป็นใบละห้าร้อยบาท บางกรณีก็จ่ายเงินสำหรับสลากใบเดียวแต่ดึงสลากไปหลายใบ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อถูกขโมยวิ่งราวสลากไปทั้งแผงเมื่อไปแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจกลับถามว่าคนที่เอาไปหน้าตาเป็นยังไงและใส่เสื้อสีอะไร<sup>๒๘</sup> ทางด้านผู้ค้าสลากรายย่อยที่ไม่ใช่คนพิการไม่พบว่ามีการศึกษาเรื่องนี้ในทางวิชาการ แต่สิ่งที่ปรากฏทางสื่อมวลชนโดยส่วนมากแล้วสภาพชีวิตของผู้ค้าสลากรายย่อยไม่แตกต่างจากคนพิการมากนัก คนเหล่านี้ส่วนมากเดินทางมาจากต่างจังหวัดเสี่ยงดวงซื้อสลากไปขาย ดำรงชีวิตอยู่ตามเมืองใหญ่ในสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม หากขายได้ดีก็พอมีเงินกลับต่างจังหวัดซื้อขนมมเนยไปฝากลูกหลานที่บ้าน

สภาพชีวิตในการทำงานของผู้ค้าสลากรายย่อยเปรียบเสมือนผู้ใช้แรงงานที่รับจ้างทำงานให้กับนายทุน เป็นนายทุนที่รับงานมาจากรัฐบาลหรือบางกรณีเป็นการรับงานจากรัฐบาลโดยตรง ในอีกมุมมองหนึ่งอาจมองได้ว่าผู้ค้าสลากรายย่อยคือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เป็นเจ้าของกิจการที่ซื้อสินค้ามาเพื่อจำหน่าย แต่ไม่ว่าจะมองในมุมใดผู้ค้าสลากรายย่อยก็คือผู้ที่ทำงานให้กับสำนักงานสลากซึ่งก็คือหน่วยงานของรัฐนั่นเอง แต่สภาพการทำงานของผู้ค้าสลากรายย่อยไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมซึ่งตามกรอบแนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหมายความว่า การคุ้มครองให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตทำมาหากินเลี้ยงชีพอยู่ได้โดยปกติตามศักยภาพของตน ทั้งนี้ตามความหมายกว้างจะรวมถึงมาตรการสาธารณะต่างๆ ของรัฐที่จะสร้างความมั่นคงทาง

<sup>๒๕</sup> จีพร แฉวกิ่ง และโสภา อ่อนโอบาส, วิถีชีวิตคนพิการในชุมชนเมือง: ศึกษาคนพิการทางสายตา (กรุงเทพฯ: บริษัท เอดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๒๒ - ๒๕.

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

<sup>๒๗</sup> นันทนา ลำเทียน, การจัดสรรโควตาสลากให้กับผู้พิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิบูลย์การปก, ๒๕๔๖), หน้า ๕๓ - ๕๔.

<sup>๒๘</sup> อภิญา เวชชัย และกิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, การพัฒนากระบวนการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มคนจน ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม (กรุงเทพฯ: บริษัท เอดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๑๐๔ - ๑๐๖.

รายได้ให้กับบุคคล เน้นเป้าหมายของความมั่นคงในด้านรายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มผู้ยากจน ภายใต้ระเบียบวาระเรื่อง “งานที่เป็นธรรม” (decent work) มีการกล่าวถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้สถานการณ์ที่เป็นอิสระ ความเสมอภาค ความมั่นคง และศักดิ์ศรีของมนุษย์<sup>๒๙</sup> ดังนั้นสำนักงานสลากควรให้ความสนใจต่อปัญหาของผู้ค้าสลากรายย่อย รัฐบาลจะมีความชอบธรรมในการกำหนดให้ภาคธุรกิจเอกชนให้ความเป็นธรรมกับประชาชนได้อย่างไร หากรัฐบาลเองไม่ได้เป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน

ยิ่งไปกว่านั้นจากการศึกษาด้านผลกระทบหากมีการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติเข้ามาใช้ ผลการศึกษาทุกสำนักพบว่าจะทำให้เกิดการว่างงานของผู้ค้าสลากรายย่อย ซึ่งที่ดีอาร์ไอ ระบุว่าผู้ค้าสลากรายย่อย ๒,๐๐๐ – ๓,๐๐๐ คน ซึ่งในจำนวนนี้เป็นคนพิการประมาณหนึ่งในสาม จะได้รับผลกระทบ ส่วนผลการศึกษาของคณะกรรมการศึกษาผลกระทบในการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (ระบบ On-line) ระบุว่าผู้ค้าสลากรายย่อย ๖,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐ คนจะได้รับความเดือนร้อนจากกรณีนี้

ข้อค้นพบที่ปรากฏจะเห็นได้ว่าสำนักงานสลากไม่ได้ให้ความสำคัญต่อสภาพการทำงานของผู้ค้าสลากรายย่อย ถึงแม้ว่าหากนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติมาใช้ก็ยิ่งจะทำให้คนเหล่านี้สูญเสียอาชีพไปแต่สำนักงานสลากก็ยังผลักดันเรื่องนี้อย่างเต็มที่ หากมีการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติวันใดผู้ค้าสลากรายย่อยที่เป็นชาวนาชาวไร่จากต่างจังหวัดอาจจะพอเปลี่ยนอาชีพไปรับจ้างทำการเกษตรหรือใช้แรงงานเป็นกรรมกรแบกหามได้ แต่คนพิการจำนวนมากที่ไม่มีการศึกษาจะมีทางเลือกในการประกอบอาชีพอะไรสำหรับคนกลุ่มนี้บ้าง หรือจะให้คนเหล่านี้กลับไปเป็นขอทานตามข้างถนนและตกเป็นเหยื่อของเหล่ามิชชันนารีที่หากินกับคนขอทานดังเช่นในอดีต

### ๓.๔ กิจการสลากกินแบ่งในต่างประเทศ

การค้าสลากเป็นการหารายได้ที่ทรงพลังและแพร่หลายทั่วโลก ลักษณะของสลากที่มีการจำหน่ายอยู่ทั่วไปมี ๕ ลักษณะใหญ่ๆ คือ สลากธรรมดา (Convention Lottery) ซึ่งเป็นสลากที่ออกจำหน่ายในประเทศไทย สลากล็อตโต (Lotto) สลากแบบรู้ผลทันที (Instant Lottery) หรือเรียกกันว่าสลากขูดที่เคยโด่งดังในอดีตที่รู้จักกันในนาม “หอยค่อมเกล้า” สลากตัวเลข (The Numbers Games) และสุดท้ายคือสลากกีฬา (Toto)

<sup>๒๙</sup> ภาวดี ทองอุไทย, “กรอบแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการคุ้มครองทางสังคม” ใน โครงการศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ (กรุงเทพฯ: บริษัท เบอริรา จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๖.

ในระดับนานาชาติมีการรวมตัวของประเทศที่ออกสลากกินแบ่งจัดตั้งขึ้นเป็นสมาคมสลากกินแบ่งโลก (World Lottery Association)<sup>๓๐</sup> มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ประเทศสวีเดนและประเทศแคนาดา มีสมาชิกจำนวน ๑๓๘ หน่วยงานจาก ๗๓ ประเทศ หนึ่งในนั้นคือประเทศไทย โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสมาชิก และมีภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอีก ๕๘ แห่งเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมระดับโลกแห่งนี้ นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นสมาชิกของสมาคมสลากกินแบ่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Lottery Association)

กิจการสลากกินแบ่งในต่างประเทศที่ยกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษาในนี้มี ๓ แห่งด้วยกันคือประเทศอังกฤษ นอร์เวย์และสเปน เหตุที่นำเสนอ ๓ ประเทศนี้ก็เพื่อจะได้เชื่อมโยงให้เห็นถึงลักษณะของการดำเนินงานด้านสลากกินแบ่งรัฐบาลที่น่าจะเป็นบทเรียนทั้งทางด้านบวกและด้านลบต่อประเทศไทยดังจะได้นำเสนอในลำดับต่อไป

### ๓.๔.๑ สลากกินแบ่งในประเทศอังกฤษ

ผู้ศึกษาได้มีโอกาสสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของคณะกรรมการกิจการสลากแห่งชาติ (National Lottery Commission) คือ Ms Catherine Forrester, Director of Performance and Communications และ Mr Ben Haden, Head of Research and Analysis เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๗ ณ สำนักงานในกรุงลอนดอน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ประเทศอังกฤษมีกฎหมายเกี่ยวกับกิจการสลากในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ (National Lottery etc. Act 1993) กำหนดให้การค้าสลากดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกิจการสลากแห่งชาติ (National Lottery Commission) พร้อมทั้งมีคณะกรรมการที่สำคัญอีก ๒ คณะคือคณะที่ดูแลด้านการจัดสรรรายได้ (National Lottery Distribution Fund) และคณะที่ดูแลด้านการสนับสนุนกิจการสาธารณประโยชน์ (Distributing the Funds for Good Causes) กรรมการแต่ละคณะมีที่มาจากคนหลากหลายอาชีพทั้งภาครัฐและเอกชนภายใต้การแต่งตั้งจากรัฐ

คณะกรรมการกิจการสลากแห่งชาติไม่ได้เป็นผู้จำหน่ายสลากเอง แต่หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้คือการกำกับดูแลให้การดำเนินกิจกรรมสลากกินแบ่งเป็นไปอย่างมีคุณภาพและไม่ขัดต่อจารีตอันดีงาม รวมทั้งมีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>๓๑</sup>

<sup>๓๐</sup> World Lottery Association, *WLA Directories* [online]. 2004. Available from: <http://www.world-lotteries.org/documents/MembershipList.pdf>, [2004, December 10].

<sup>๓๑</sup> National Lottery Commission, *Annual Report & Accounts 2002/2003* (London: The Stationery Office, 2003), page 2.

คณะกรรมการกิจการสลากฯ ไม่ได้เป็นผู้ออกสลากเองแต่เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้ภาคเอกชนเป็นผู้ประกอบธุรกิจการค้ำสลาก ซึ่งหากเป็นการค้ำสลากของทั้งประเทศอนุญาตให้เพียงบริษัทเดียวเป็นผู้ได้รับอนุญาต แต่หากเป็นการออกสลากในวงเงินรางวัลไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ปอนด์สเตอร์ลิง (ประมาณ ๑.๕ ล้านบาท) สามารถออกใบอนุญาตให้เอกชนใดๆ ก็ได้แต่การออกสลากนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อสาธารณะกุศลเท่านั้น

การออกใบอนุญาตให้บริษัทรายใหญ่มีอายุใบอนุญาต ๗ ปี ที่ผ่านมาจึงมีการออกใบอนุญาตเพียง ๒ ครั้งเท่านั้นซึ่งมีเพียงบริษัทเดียวได้รับใบอนุญาตติดต่อกันคือ กลุ่มคาเมลอน (Camelon Group plc) ทั้งนี้ในการพิจารณาคัดเลือกบริษัทคณะกรรมการฯ จะพิจารณาจากศักยภาพในการดำเนินงานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสำคัญ การจัดให้มีสลากไม่ได้มุ่งหวังเพื่อนำรายได้เข้ารัฐแต่ต้องการเปิดโอกาสให้คนเสี่ยงโชคและนำรายได้สนับสนุนสาธารณะประโยชน์

กลุ่มคาเมลอนได้ออกสลากเป็นสองรูปแบบคือสลากที่จำหน่ายด้วยตู้อัตโนมัติ (automatic machine) และสลากขูด (scratch card games) ซึ่งจะมีราคาแตกต่างกันไปตามการกำหนดรอบการออกสลาก ทั้งนี้การออกสลากจะพิจารณาตามความต้องการในตลาดเป็นสำคัญ

ด้านช่องทางการจัดจำหน่ายโดยมากจัดไว้ตามร้านสะดวกซื้อ ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้านขายหนังสือพิมพ์ ที่ทำการไปรษณีย์ สถานีจำหน่ายน้ำมัน และสถานที่ชุมชนอื่นๆ เป็นการจำหน่ายด้วยตู้อัตโนมัติประมาณ ๒๕,๐๐๐ แห่ง และเป็นตู้จำหน่ายที่ไม่มีเครื่องอัตโนมัติอีกประมาณ ๑๑,๐๐๐ แห่งรวมทั้งประเทศมีจุดจำหน่าย ๓๖,๐๐๐ แห่ง ทั้งนี้คนที่ซื้อสลากกินแบ่งทั้งประเทศมีมากถึงร้อยละ ๕๕ ของจำนวนประชากรซึ่งมีประมาณ ๖๐ ล้านคน แต่ผู้ที่ไม่ถึง ๑๖ ปีไม่อนุญาตให้ซื้อสลากรวมถึงไม่อนุญาตให้ไปขึ้นรางวัลด้วย

สำหรับการจัดสัดส่วนของรายได้เป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ได้กำหนดสัดส่วนไว้ดังนี้ ร้อยละ ๕๐ จะต้องเป็นเงินรางวัล ร้อยละ ๒๔ สำหรับสนับสนุนสาธารณะประโยชน์ ร้อยละ ๑๒ เป็นรายได้เข้ารัฐ ร้อยละ ๕ สำหรับผู้ค้าปลีก ร้อยละ ๔.๕ สำหรับการบริหารจัดการของกลุ่มคาเมลอนและร้อยละ ๐.๕ เป็นกำไรของกลุ่มคาเมลอน

ตลอดระยะเวลาการดำเนินงานสิบปีที่ผ่านมาสามารถทำรายได้เพื่อการกุศลได้ถึง ๑๕,๐๐๐ ล้านปอนด์สเตอร์ลิง (ประมาณ ๑,๑๒๕,๐๐๐ ล้านบาท) รายได้การกุศลที่ผ่านมามีถูกนำไปใช้ทางด้านสาธารณสุข การศึกษาและสิ่งแวดล้อมรวมกันร้อยละ ๓๓ และอีก ๔ ส่วนที่เหลือเท่าๆ กันประมาณร้อยละ ๑๖.๗ ถูกนำไปใช้ทางด้านการศึกษา ศิลปะ การสืบสานมรดก และการกุศลทั่วไป

จากการศึกษาของนวนน้อย ตรีรัตน์ มีสิ่งที่น่าสนใจคือประเทศอังกฤษได้มีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๑๑๐ (ค.ศ. ๑๕๖๗) ตรงกับรัชสมัยพระนางเจ้า

อลิซาเบทที่ ๑ เพื่อระดมทุนให้สาธารณะกุศลโดยมีกลุ่มลูกค้าเป้าหมายเป็นผู้มีรายได้สูง แต่ไม่สามารถระดมทุนได้มากจากคนกลุ่มนี้ ระยะต่อมามีการออกสลากเป็นระยะๆ ทั้งโดยรัฐและเอกชน โดยกลุ่มผู้ซื้อสลากกลับเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำเป็นหลักจนกลายเป็นปัญหาสังคม รัฐสภาอังกฤษจึงได้มีมติห้ามจัดการธุรกิจสลากกินแบ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๓๖๙ (ค.ศ. ๑๘๒๖) เป็นต้นมา ต่อมาในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษ ๑๙๙๐ ประเทศอังกฤษประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีและองค์การการกุศลมีรายได้จากการรับบริจาคลดลง จนในที่สุดรัฐบาลจึงตัดสินใจออกพระราชบัญญัติสลากแห่งชาติ (The National Lottery etc Act 1993)<sup>๓๒</sup> ดังที่ได้กล่าวถึงสาระสำคัญไว้แล้ว

### ๓.๔.๒ สลากกินแบ่งในประเทศนอร์เวย์

ประเทศนอร์เวย์มีกฎหมายสลากกินแบ่ง (The Lottery Act) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๙๙๕) คณะกรรมการสูงสุดที่รับผิดชอบกิจการสลากคือคณะกรรมการสลาก (The Lottery Gaming Board) ขึ้นกับกระทรวงวัฒนธรรม (Culture Ministry)

สลากในนอร์เวย์ไม่มีสลากใบเช่นในประเทศไทยแต่เป็นการจำหน่ายด้วยตู้อัตโนมัติและสลากชุด การดำเนินงานมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศอังกฤษแต่จุดแตกต่างที่สำคัญคือประเทศอังกฤษอนุญาตให้บริษัทเอกชนเพียงแห่งเดียวเป็นผู้ประกอบกิจการสลาก แต่สำหรับนอร์เวย์หน่วยงานหรือองค์การการกุศลใดๆ ก็สามารถเป็นผู้ออกสลากได้เองแต่ต้องขอใบอนุญาต

ผู้ศึกษาได้มีโอกาสได้สัมภาษณ์ Mr Hakon Aas ผู้อำนวยการของสมาคมผู้ป่วยหัวใจและปอดประเทศนอร์เวย์ (The Norwegian Association of Heart and Lung Patients) ในวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ณ สำนักงานของสมาคมในเมืองออสโล ประเทศนอร์เวย์ ทำให้ทราบว่าในประเทศนอร์เวย์มีองค์กรใหญ่ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ออกสลากประมาณ ๑๐ แห่งซึ่งรวมถึงสมาคมนี้ด้วย นอกนั้นเป็นหน่วยงานเล็กๆ ประมาณ ๒ พันหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้ออกสลากอยู่ในขณะนี้ ยกเว้นการออกสลากเฉพาะกิจวงเงินรางวัลไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ โคน (ประมาณ ๖ แสนบาท) กลุ่มบุคคลสามารถขออนุญาตออกสลากได้จากตำรวจในท้องถิ่น ทั้งนี้การออกสลากในทุกกรณีจะต้องเพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือการรับประกันว่าผู้ที่ซื้อสลากจะได้รับรางวัล ดังนั้นจึงมีข้อกำหนดให้มีธนาคารเป็นผู้ค้ำประกันรางวัล (bank guarantee) ก่อนจะออกสลากทุกครั้ง

<sup>๓๒</sup> นवलน้อย ตริรัตน์, “ประสบการณ์การจัดการธุรกิจการพนันในประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย”, ใน *อุตสาหกรรมกาสิโน: ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและมาเลเซีย*, ผาสก พงษ์ไพจิตร และคณะ (เชียงใหม่: หจก. สำนักพิมพ์ตรีรัตน์ (ซิลค์เวอร์มบุ๊คส์), ๒๕๔๓), หน้า ๒๔๒ - ๒๔๗.

Mr Hakon Aas ให้ข้อมูลเพิ่มเติมอีกว่าการขออนุญาตออกสลากนั้นไม่ยากเสีย ค่าธรรมเนียมเพียง ๑,๒๐๐ โคน (ประมาณ ๗,๒๐๐ บาท) ส่วนการจัดสัดส่วนของค่าใช้จ่ายต่างๆ ก็ขึ้นอยู่กับแต่ละองค์กรแต่โดยทั่วไปจะเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่ายประมาณร้อยละ ๑๕ รางวัลร้อยละ ๒๕ - ๕๐ ส่วนที่เหลือสำหรับสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้รัฐบาลไม่ได้เก็บค่าใช้จ่ายใดๆ เพิ่มเติมนอกจากค่าใบอนุญาตเท่านั้น

ช่องทางการจำหน่ายสลากของแต่ละหน่วยงานก็แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับขนาดของการดำเนินงาน สมาคมผู้ป่วยหัวใจและปอดประเทศนอร์เวย์เป็นหน่วยงานใหญ่หน่วยงานหนึ่งที่มีเครือข่ายทั่วประเทศ มีสมาชิก ๖๐,๐๐๐ คน มีสาขาระดับภูมิภาค ๑๔ แห่งและระดับชุมชน ๓๐๐ แห่ง มีคลินิก ๒ แห่ง มีศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพ ๓ แห่ง มีศูนย์จัดกิจกรรม ๔๐ แห่ง มีวิทยาลัยเทคนิคสำหรับคนพิการ เป็นเจ้าของหมู่บ้าน และมีศูนย์หัวใจและปอดของตนเอง<sup>๓๓</sup> ในด้านการจำหน่ายสลากมีการจำหน่ายด้วยเครื่องและสลากชุดโดยการขายตรงทางโทรศัพท์ ทางไปรษณีย์ การติดตั้งเครื่องที่สถานีบริการน้ำมัน รวมทั้งมีการวางเครือข่ายของอาสาสมัครในแต่ละท้องถิ่น

นอกจากสลากกินแบ่งแล้วในภาพรวมอุตสาหกรรมการพนันในประเทศนอร์เวย์เป็นอุตสาหกรรมที่ใหญ่มาก ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ รายได้จากอุตสาหกรรมนี้มีจำนวนทั้งสิ้น ๒๙,๒๕๐ ล้านโคน (ประมาณ ๑๗๕,๕๐๐ ล้านบาท) ร้อยละ ๘๐ ของประชากรอายุระหว่าง ๑๕ - ๗๔ ปี เล่นการพนันอย่างใดอย่างหนึ่ง ในจำนวนนี้ร้อยละ ๔๑ เล่นการพนันทุกสัปดาห์<sup>๓๔</sup> การพนันที่นิยมคือ slot machine ซึ่งประมาณว่าทั่วประเทศมีทั้งหมด ๒๑,๐๐๐ เครื่อง หรือเฉลี่ย ๑ เครื่องต่อประชากร ๒๑๔ คน<sup>๓๕</sup>

จากแหล่งข้อมูลข้างต้นยังพบอีกว่าประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คนติดการพนัน จากการสำรวจที่ตีพิมพ์ในเดือนมีนาคม ๒๕๔๖ พบว่าร้อยละ ๓.๒ ของเยาวชนอายุระหว่าง ๑๓ - ๑๙ ปีติดการพนัน จากการศึกษาอีกชิ้นหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งสัมภาษณ์นักเรียนระดับประถมและมัธยมที่มีอายุระหว่าง ๑๓ - ๑๙ ปี พบว่าสามในสี่ของเยาวชนเหล่านี้เล่นการพนันไม่ว่าจะเป็นเด็กที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปีหรือมากกว่าก็มีความถี่ในการเล่นการพนันเท่าๆ กันถึงแม้ว่าจะได้มีกฎหมายห้ามเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีเล่นการพนันก็ตาม<sup>๓๖</sup> สิ่งที่น่าสนใจยิ่งไปกว่านั้นก็คือนักติด

<sup>๓๓</sup> The Norwegian Association of Heart and Lung Patients, *The LHL in brief* [online]. 2001. Available from: <http://www.lhl.no>, [2004, August 2].

<sup>๓๔</sup> The Norwegian Gaming Board, *Problem gambling in Norway* [online]. 2003. Available from: <http://www.lotteritilsynet.no/eway/>, [2004, August 2].

<sup>๓๕</sup> The Norwegian Gaming Board, *National Development in Norway* [online]. 2003. Available from: <http://www.lotteritilsynet.no/eway/>, [2004, August 2].

<sup>๓๖</sup> The Norwegian Gaming Board, *Youth and gambling in Norway* [online]. 2003. Available from: <http://www.lotteritilsynet.no/eway/>, [2004, August 2].

การพนันมาจากครอบครัวที่ยากจนและส่วนมากเป็นผู้ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในนอร์เวย์ การติดการพนันนำไปสู่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม การบริโภคเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์และสารเสพติดผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังพบอีกว่าเด็กเหล่านี้มีความพยายามฆ่าตัวตายบ่อยครั้งรวมถึงตกเป็นเหยื่อของการถูกทำร้าย และท้ายที่สุดข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ก็คือการสร้างความอบอุ่นของครอบครัว

### ๓.๔.๓ อองเซ: ต้นแบบขององค์กรคนพิการที่ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม

จากเอกสารของสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย ได้สรุปผลการดำเนินงานขององค์กรคนตาบอดแห่งประเทศไทยเป็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการด้านการค้าสลากว่า<sup>๓๓</sup> ผลพวงของสงครามการเมืองในประเทศสเปนที่ก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงต่อบุคคล สังคม และประเทศชาติ ได้เป็นแรงผลักดันให้คนตาบอดกลุ่มหนึ่งเกิดความคิดที่จะนำเสนอแนวทางการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนตาบอดทั้งหลาย โดยได้ตัดสินใจนำเสนอข้อเรียกร้องและแนวทางการดำเนินงานต่อจอมพลฟรานซิสโก ทรังโก้ ผู้นำเผด็จการที่มีอำนาจปกครองสูงสุดในขณะนั้น ซึ่งจำนวนของเหยื่อสงครามที่กลายเป็นคนตาบอด รวมทั้งสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบากของบุคคลเหล่านั้นได้ช่วยกระตุ้นให้ฟรังโก้ และรัฐบาลต้องเร่งตัดสินใจให้ความช่วยเหลือโดยด่วน

ต่อมาในปลายปี พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลได้ลงนามในคำสั่งให้จัดตั้งองค์กรคนตาบอดแห่งประเทศไทยหรือที่เรียกกันย่อๆ ว่า “อองเซ” (*ONCE or The Organizacion Nacional de Ciegos Espanoles* (Spanish National Blind Organization)) ขึ้น สำคัญประการหนึ่งของคำสั่งฉบับนี้ได้แก่ การยุบรวมองค์กรของคนตาบอดและองค์กรเพื่อคนตาบอดทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้นเข้าด้วยกัน แต่ปัญหาหนึ่งที่ตามมาคือรัฐบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดสรรมาสนับสนุนองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ได้ ผู้นำคนแรกของอองเซจึงได้นำเสนอกฎในการหาทุนด้วยวิธีออกสลากในระดับชาติ เพื่อนำรายได้มาสนับสนุนการดำเนินงานของอองเซ รัฐบาลได้เห็นชอบตามข้อเสนอดังกล่าวและอนุมัติให้อองเซเป็นผู้ดำเนินการสลากโดยในระยะแรกการดำเนินงานทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล โดยมีลักษณะพื้นฐานคือ

๑. อองเซเป็นองค์กรเดียวที่บริหารจัดการงานด้านการให้บริการและการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนตาบอดในสเปน ซึ่งรวมไปถึงการจัดการศึกษาด้วยขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้แทนของคนตาบอดควบคู่กันไปด้วย

๒. ในช่วงแรกรายได้จากกิจการสลากคือแหล่งเงินทุนหลักของการบริหารจัดการองค์กร นอกจากนี้การจำหน่ายสลากยังเป็นแหล่งสร้างอาชีพให้คนตาบอดอีกด้วย

<sup>๓๓</sup> สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย, อองเซ: ต้นแบบของคนตาบอดช่วยคนตาบอดที่ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม. เอกสารอัครสำเนาะ ๕ หน้า.



พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นปีที่สเปนก้าวสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตย และในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ รัฐบาลได้ออกคำสั่งมาแก้ไขคำสั่งฉบับแรกว่าด้วยการก่อตั้งองเซ่ โดยใจความสำคัญของคำสั่งฉบับหลังนี้ได้แก่ การปรับโครงสร้างองค์กรให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งต่อจากนั้นมา องเซ่ก็บริหารงานโดยสภากรรมการซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๑๕ คน ที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกทั่วประเทศในทุกๆ ๔ ปี อำนาจการบริหารงานก็ได้เปลี่ยนมือไปสู่คนรุ่นหนุ่มสาว โดยเกือบทั้งหมดของผู้บริหารชุดใหม่เป็นผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๓๐ ปี บางคนเป็นผู้ที่จบมหาวิทยาลัย ขณะที่กรรมการอีกส่วนหนึ่งก็มีประสบการณ์ชีวิตมาจากการค้าสลาก แม้เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วพวกเขาทั้งหมดจะไม่มีประสบการณ์ในงานด้านการบริหารมาก่อน แต่การมีความตั้งใจและมีวิสัยทัศน์ที่มากเพียงพอต่อการทำงาน ขณะเดียวกันองเซ่ก็มีสภาที่ปรึกษาเพื่อช่วยให้คำชี้แนะเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางการทำงาน โดยคณะกรรมการในสภาที่ปรึกษาประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ได้แก่หน่วยงานด้านภาษี ด้านเศรษฐกิจ การจ้างงาน บริการทางสังคมและมหาดไทย

พ.ศ. ๒๕๔๓ องเซ่มีพนักงานจำหน่ายสลากราว ๒๓,๐๐๐ คน ซึ่งในจำนวนนี้ ๑๕,๐๐๐ คนเป็นคนตาบอดขณะที่อีกประมาณ ๘,๐๐๐ คน เป็นคนพิการประเภทอื่น สำหรับในพื้นที่ชนบทพนักงานขายสลากจะเดินขายไปตามหมู่บ้านต่างๆ โดยจะพบเห็นได้ในทุกหมู่บ้านของประเทศ ส่วนในเขตเมืองผู้ขายก็มักนั่งขายประจำอยู่ตามจุดต่างๆ พนักงานขายสลากทั้งหมดจะได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนซึ่งมีอัตราเฉลี่ยของรายได้สูงกว่าคนงานในอาชีพอื่นๆ ของสเปน นอกจากนี้พวกเขายังจะได้รับค่าคอมมิสชั่นตามยอดการจำหน่าย รวมทั้งได้รับสวัสดิการต่างๆ ที่ดี

องเซ่มีการออกรางวัลสลากเป็นประจำทุกวันยกเว้นวันเสาร์ นอกจากการกำหนดกลยุทธ์ทางการตลาดและการโฆษณาประชาสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การเสนอเงินรางวัลอย่างคุ้มค่าก็เป็นปัจจัยดึงดูดลูกค้าได้เป็นอย่างดี องเซ่ทำรายได้เฉลี่ยปีละประมาณ ๑๐๓,๕๐๐ ล้านบาท

พ.ศ. ๒๕๓๑ องเซ่ได้ก่อตั้งมูลนิธิขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยประสานความร่วมมือในการร่วมพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสและคนพิการประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากคนตาบอด โดยจัดสรรรายได้จากกิจการสลากในแต่ละปีเป็นจำนวนเงินร้อยละ ๓ ให้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มูลนิธิแห่งนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นมูลนิธิดำเนินงานเพื่อสังคมที่สูงสุดแห่งหนึ่งของสเปน ซึ่งวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของมูลนิธิได้แก่ การสร้างงานให้คนพิการ และการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงโอกาสในทุกๆ ด้านที่จำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

นอกจากนั้นองเซ่ยังตั้งบริษัทซีโอซ่าซึ่งถือเป็นกลไกทางธุรกิจขององเซ่เพื่อขยายโอกาสทางการสร้างรายได้ รวมทั้งช่วยบรรเทาปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่องเซ่ต้องเผชิญ

อยู่ก็คือ ความยากลำบากในการจัดหางานภายนอกองค์กรให้แก่คนตาบอด ดังนั้นในปี ๒๕๓๖ องเซจึงได้จัดตั้งซีไอซาขึ้น โดยหน่วยธุรกิจแห่งนี้จะเข้าไปร่วมถือหุ้นหรือร่วมบริหารจัดการธุรกิจหลายด้าย เช่น อุตสาหกรรมการก่อสร้าง ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โรงแรม และธุรกิจบริการอื่นๆ จากนั้นบริษัทซีไอซาจะประสานงานและสนับสนุนให้คนตาบอดได้เข้าไปทำงานในธุรกิจเหล่านั้น

สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๔๖ องเซมีสมาชิก ๖๔,๔๐๐ คน สามารถสร้างงานให้คนตาบอดและคนพิการประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นอาชีพค้าปลีกหรืออาชีพอื่น เช่น นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ ครู นักข่าว นักจิตวิทยา หรือผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์ เป็นต้น จำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ คน นอกจากนี้ยังให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์อีก ๕,๑๕๗ คน สนับสนุนคนตาบอดเรียนหนังสือในปีการศึกษา ๒๕๔๖ และ ๒๕๔๗ จำนวน ๘,๐๐๐ คน ผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยระบบเบรลล์และระบบเสียง ๒,๐๐๐ เรื่อง และปรับปรุงสภาพแวดล้อมในประเทศสเปนให้เอื้ออำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการอีกประมาณ ๖,๐๐๐ แห่ง<sup>๓๖</sup>

องเซมีศูนย์บริการคนตาบอดกว่า ๓๐๐ แห่งทั่วประเทศเพื่อให้การฟื้นฟูสมรรถภาพ ฝึกทักษะการช่วยเหลือตนเองในชีวิตประจำวัน ฝึกอบรมการใช้สุนัขนำทาง บริการจัดหางาน เป็นต้น องเซประสานส่งคนตาบอดเข้าเรียนร่วมกับคนไม่พิการ และยังมีโรงเรียนสอนคนตาบอดของตนเองอีก ๕ แห่ง วิทยาลัยฝึกหัดนักกายภาพบำบัด ๑ แห่ง และยังมี การจัดสวัสดิการและบริการอื่นๆ ทั้งด้านกีฬา นันทนาการ ท่องเที่ยว เป็นต้น

องเซนับเป็นแบบอย่างที่เป็นรูปธรรมของประสบการณ์และความสำเร็จภายใต้ข้อเท็จจริงที่ว่า หากในประเทศหนึ่งประเทศไม่มีใครพร้อมจะให้ความช่วยเหลือและสร้างโอกาสการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้คนพิการ ขอเพียงแต่ผู้มีอำนาจยังตระหนักถึงความสำคัญที่คนพิการมีความจำเป็นและมีสิทธิที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีเช่นเดียวกับบุคคลกลุ่มอื่นๆ การหยิบยื่นเครื่องมือที่เหมาะสมเพื่อให้คนพิการได้ใช้ดูแลกันเอง ก็สามารถกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางที่ยุติธรรมต่อทุกฝ่าย

จากประสบการณ์โดยย่อของการดำเนินกิจการสลากกินแบ่งและการพนันทั้งสามตัวอย่างที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินกิจการสลากทั้งหมดโดยให้รัฐมีบทบาทเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายและควบคุมกิจการ

ประเทศอังกฤษให้เอกชนเพียงรายเดียวเป็นผู้ดำเนินการและค่อนข้างจะเข้มงวดในการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือการพนันในรูปแบบต่างๆ มาก ในขณะที่ประเทศนอร์เวย์เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือองค์กรสาธารณกุศลเข้ามาดำเนินการในเรื่องนี้ได้

<sup>๓๖</sup> The Organizacion Nacional de Ciegos Espanoles, *Some data of interest* [online]. n.d. Available from: <http://www.once.es/vocacion/webenglish/fr29.htm>, [2004, August 2].

อย่างเต็มที่ สิ่งที่พบก็คือปัญหาทางสังคมที่ตามมาซึ่งเชื่อแน่ว่าไม่มีประเทศใดในโลกปรารถนา จึงน่าจะเป็นอุทาหรณ์หรือกรณีศึกษาของประเทศไทยที่จะต้องศึกษาให้ละเอียดถี่ถ้วนก่อนการดำเนินการใดๆ อันเกี่ยวเนื่องกับธุรกิจการพนันหรือแม้แต่เฉพาะสลากกินแบ่งเองก็ตาม

ในขณะที่เดียวกันหากควบคุมธุรกิจประเภทนี้ให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสมแล้วสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือจะทำอย่างไรให้มีการสร้างคุณประโยชน์ต่อสังคมสูงสุด ทั้งในการดำเนินการของสลากและการนำรายได้ไปใช้ในกิจกรรมสาธารณะ ตัวอย่างของประเทศสเปนชี้ให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้คนพิการเข้ามาดำเนินการสลากเป็นแหล่งสร้างอาชีพให้คนพิการ ทำให้คนพิการสามารถช่วยเหลือคนพิการด้วยกันและไม่เป็นภาระแก่สังคม



ศูนย์วิทยพัชยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย