



# กึ่งการสลาก

ต้องตระหนักถึง  
ผลกระทบทางสังคม



แต่ละสังคมอาจมีนโยบายกำกับดูแลการพนันแตกต่างกัน แต่ทุกสังคมล้วนยอมรับว่าการพนันอาจทำให้ประชาชนไม่สนใจเอาเวลาไปประกอบอาชีพ และคนติดการพนันเป็นปัญหาทั้งระดับบุคคล ครอบครัว และสังคม ล่าสุดวงการแพทย์พบว่าการเล่นพนันมีผลต่อการพัฒนาของสมอง และการติดพนันเป็นโรครทางจิตเวชกลุ่มความผิดปกติเกี่ยวกับการเสพติด เช่นเดียวกับการติดเกม ติดอินเทอร์เน็ต

เมื่อสลากหรือลอตเตอรี่เป็นการพนัน รัฐจึงไม่ควรใช้สลากเป็นเครื่องมือแสวงหารายได้เข้ารัฐ และไม่ควรรอนุญาตให้มีการตลาดเพื่อส่งเสริมการขาย

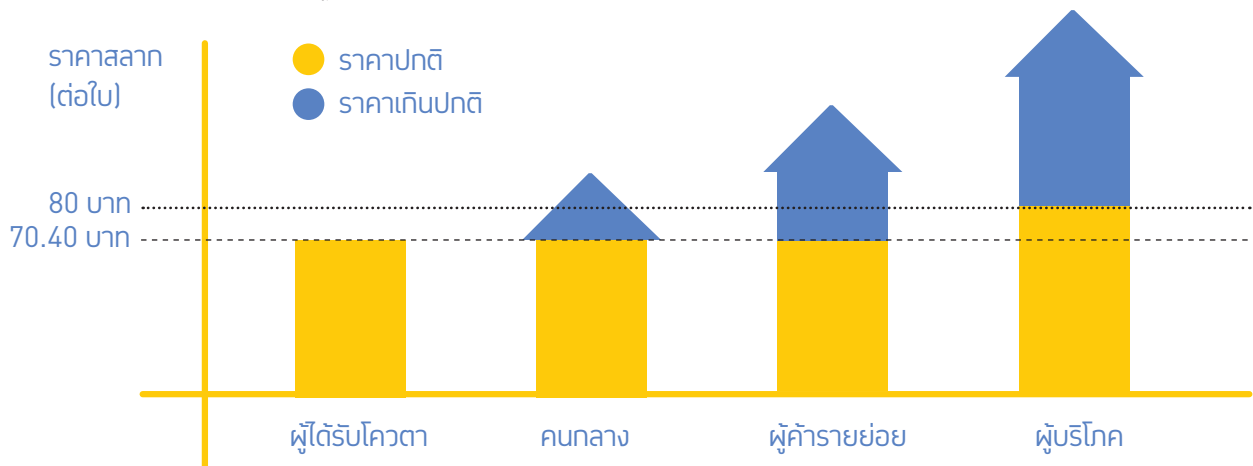
## ปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคา

การจำหน่ายสลากเกินราคาเป็นปัญหาที่สั่งสมมาหลายทศวรรษ สาเหตุหลักที่ทำให้คนซื้อต้องจ่ายเกินราคามาจาก ผู้ได้รับการจัดสรรโควตาสลากไม่ได้ขายสลากเอง กลุ่มแรกเป็นองค์กรที่ได้รับโควตาที่ไม่มีความพร้อมหรือไม่มีความประสงค์จะนำสลากไปขายเอง จึงมอบสลากที่ได้รับให้พ่อค้าคนกลางบริหารจัดการแทน อีกกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ได้รับโควตาแบบบุคคลและผู้ซื้อสลากผ่านโครงการซื้อ-จongs่วงหน้าได้ กลุ่มนี้ส่วนหนึ่งเป็นสมาชิกในเครือข่ายพ่อค้าคนกลาง เมื่อรับสลากแล้วจะส่งมอบสลากทั้งหมดให้พ่อค้าคนกลาง(แบบประจำ) ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเลือกขายยกเล่มแบบไม่ประจำกับพ่อค้าคนกลางรายใดรายหนึ่งแทนการขายปลีก เพราะได้กำไรทันที

เมื่อพ่อค้าคนกลางรวบรวมสลากได้เป็นจำนวนมาก จึงสามารถจัดชุด-ปั่นราคา-ทำให้สลากมีต้นทุนสูงขึ้นๆ ส่งผลให้ผู้บริโภคต้องจ่ายเงินซื้อสลากเกินราคา บางครั้งสูงถึงใบละ 100-150 บาท (จากราคาหน้าสลากใบละ 80 บาท)

## ประกาศิตห้ามขายสลากเกินราคา 80 บาท

ปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคากลายเป็นประเด็นระดับชาติ เมื่อพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2558 เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล พร้อมกับแต่งตั้งให้พลตรีอภิรักษ์ คงสมพงษ์ เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2558



หมายเหตุ เดิม สลาก 1 ใบมี 2 ฉบับคู่ ราคาฉบับละ 40 บาท รวมเป็นใบละ 80 บาท

ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2560 ปรับรูปแบบสลากใหม่เป็นฉบับเดียว ราคาใบละ 80 บาท



ตัวเลขเตือนี่เขียนไว้ 80 บาท ก็ต้อง 80 บาท ... การแก้ปัญหาการขายสลากไม่ใช่เรื่องง่าย ผมให้เวลา 8 เดือนเต็มๆ แก้ปัญหาด้วยกฎหมายปกติ ด้วยระเบียบข้อบังคับปกติ ก็แก้ไขไม่ได้ วันนี้ผมใช้มาตรา 44 ในการตั้งกรรมการใหม่ เพื่อจะทำงานให้ได้ ... ถ้าแก้กันไม่ได้ครั้งนี้ ผมคงต้องเด็ดขาด อาจจะยกเลิกการออกสลากชั่วคราว เพื่อจะจัดระเบียบใหม่ทั้งหมด

อ้างอิง รายการ "คืนความสุขให้คนในชาติ" วันที่ 8 พฤษภาคม 2558

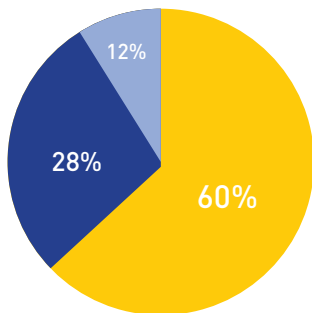
สาระสำคัญของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2558 ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การจัดระเบียบและบังคับใช้กฎหมายตามแนวทางแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา (Road Map) ระยะที่ 1 บรรลุผลเป็นที่น่าพอใจ ได้แก่

# 1 ปรับสัดส่วนการจัดสรรรายได้

ลดเงินรายได้แผ่นดินจากร้อยละ 28 เป็นร้อยละ 20 เพื่อนำเงินร้อยละ 5 จัดสรรเพิ่มค่าใช้จ่ายในการบริหารของสำนักงานสลากฯ จากร้อยละ 12 เป็นร้อยละ 17 (เพื่อปรับเพิ่มส่วนลดหรือ เพิ่มรายได้ให้ผู้ค้าสลากรายย่อย จากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 12 หรือทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยได้รับกำไรโบละ 9.60 บาท) และร้อยละ 3 จัดสรรเป็นเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม สำหรับเงินรางวัลคงเดิมที่ร้อยละ 60

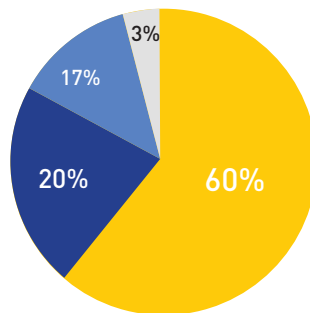
## ภาพแสดงสัดส่วนการจัดสรรรายได้ที่เปลี่ยนแปลง

ว.ส.อ. สำนักงานสลากฯ 2517



- เงินรางวัล
- รายได้แผ่นดิน
- ค่าใช้จ่ายในการบริหารรวมค่าจำหน่าย

คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 11/2558 ข้อ 10



- เงินรางวัล
- รายได้แผ่นดิน
- ค่าใช้จ่ายในการบริหารรวมค่าจำหน่าย
- กองทุนสลากฯ

# 2 เพิ่มโทษผู้ค้าสลากรายย่อย

กรณีเสนอขายหรือขายสลากที่ยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลาก

ว.ส.อ. สำนักงานสลากฯ 2517

ปรับไม่เกิน 2,000 บาท

คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 11/2558

จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

# 3 เพิ่มเจ้าหน้าที่จับกุม

ว.ส.อ. สำนักงานสลากฯ 2517

การป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นความผิด เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 11/2558

ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ผู้บัญชาการทหารบกหรือแม่ทัพภาคมอบหมาย มีอำนาจจับกุมด้วย

# 4 เพิ่มการตรวจสอบการเงินตัวแทนจำหน่าย

กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาของตัวแทนจำหน่าย จะส่งเรื่องให้กรมสรรพากรและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตรวจสอบที่มาของรายได้

การเพิ่มรายได้ให้ผู้ค้าสลากรายย่อย (จากโบละ 5.60 บาท เป็นโบละ 9.60 บาท) คู่ขนานกับมาตรการควบคุมจากเขาไปหาหนัก เริ่มจากขอความร่วมมือผู้ค้าสลากรายย่อยและพ่อค้าคนกลางเปิดให้ประชาชนแจ้งเบาะแสตลอด 24 ชั่วโมง จัดชุดปฏิบัติการพิเศษเพื่อติดตาม ตรวจสอบ และจับกุมผู้ไม่ปฏิบัติตาม ไม่ต่อสัญญาตัวแทนจำหน่าย ฯลฯ กล่าวได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ ผู้ค้าสลากรายย่อยทุกรายจำหน่ายสลากโบละ 80 บาท (แต่บางรายมีการเลือกบางตัวเลขหรือรวมชุดสลากเพื่อขายในราคาสูงกว่า 80 บาท)

## ลดบทบาทกลุ่มอิทธิพล จัดสรรสลากถึงมือผู้ค้าสลากรายย่อยตัวจริง?

แนวทางแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา (Road Map) ระยะที่ 2 การปรับแผนและกำหนดทิศทาง  
การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล มีกลไกสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

# × 1 ×

**ลดโควตาองค์กร** โดยไม่ต่อสัญญากลุ่มตัวแทน  
จำหน่ายประเภทองค์กร[สาธารณะประโยชน์]ที่  
ไม่เกี่ยวข้องกับคนพิการ และนิติบุคคล[ที่เป็น  
ภาคธุรกิจ]ทั้งหมด

# × 2 ×

**ให้มีโครงการซื้อ[สลากตรงงวด]-จองล่วงหน้า[สลากงวดถัดไป]** โดยสลากส่วนหนึ่ง  
มาจากการไม่ต่อสัญญาตัวแทนจำหน่าย[ข้อ 1]  
และผู้ได้รับโควตาบุคคลจำนวนหนึ่งถึงสลากแต่  
สลากส่วนใหญ่มาจากการบิณฑิณะกรรมกร  
สลากกินแบ่งรัฐบาลให้พิมพ์สลากเพิ่มต่อเนื่อง

โครงการซื้อ-จองล่วงหน้า เปิดระบบครั้งแรกเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2558 ให้จองล่วงหน้าสลาก  
งวดวันที่ 1 พฤศจิกายน 2558 โดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติให้พิมพ์สลากเพิ่ม  
เพื่อขายผ่านโครงการฯ 13 ล้านใบ หลังจากนั้นได้มีมติให้พิมพ์สลากเพิ่มอีกหลายครั้ง จวบจน  
ปัจจุบัน (เดือนตุลาคม 2560) สำนักงานสลากฯ มียอดการจำหน่ายสลากงวดละ 71 ล้านใบ โดย  
จัดสรรสลากให้กับกลุ่มตัวแทนจำหน่ายประเภทองค์กร(สาธารณะประโยชน์)ที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ  
รวมประมาณ 10 ล้านใบ และผู้ได้รับโควตาบุคคล (ซึ่งจัดสรรให้เท่ากับโครงการซื้อ-จองล่วงหน้า  
คือรายละเอียด 5 เล่ม) รวมประมาณ 20 ล้านใบ ที่เหลือเป็นสลากที่ขายผ่านโครงการซื้อ-จองล่วงหน้า

ผลการดำเนินงานระยะที่ 2 สวนทางกับผลงานระยะที่ 1  
แนวโน้มปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคาเริ่มทวีความ  
รุนแรงมากขึ้น ผู้ค้าสลากรายย่อยบางส่วนวนกลับไปใช้ข้อ  
อ้างเดิมๆ ที่ว่า “ต้องขายเกินราคาเพราะรับมาแพง กดจากตู้  
ซื้อผ่านโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าไม่ได้ จึงไปซื้อยี่บัว”

ยิ่งกว่านั้น การมีผู้ถูกรางวัลที่ 1 จำนวน 30 ใบ 180 ล้านบาท  
ในงวดวันที่ 16 กรกฎาคม 2560 นอกจากเป็นสถิติ  
การถูกรางวัลสูงสุดของสำนักงานสลากฯ อีกด้านหนึ่ง  
ยังสะท้อนว่า พ่อค้าคนกลางยังเป็นกลุ่มอิทธิพลที่สามารถ  
รวบรวมสลาก-จัดชุด-ปั่นราคา ทำให้สลากมีต้นทุนสูงขึ้น  
และตอกย้ำถึง “ความล้มเหลวของการแก้ไขปัญหาสลาก  
เกินราคา” เสมือนกับปัญหาการขายสลากเกินราคา  
วนกลับมาที่จุดเริ่มต้น..อีกครั้ง



อ้างอิง [https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news\\_444555](https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_444555)

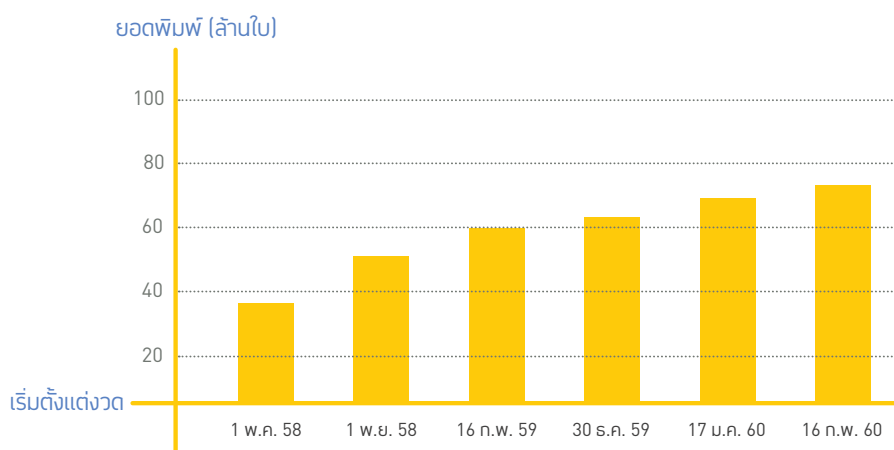


## ความล้มเหลวซ้ำๆ



เกือบ 20 ปีที่ผ่านมา สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคาด้วยการเพิ่มปริมาณสลาก ทุกครั้งที่เพิ่มปริมาณสลากราคาจะลดลงระยะหนึ่ง หลังจากนั้นราคาจะค่อยๆ ปรับเพิ่มขึ้น แม้จะเพิ่มปริมาณสลากมากเกือบเท่าตัวภายในระยะเวลาเพียง 2 ปี และเพิ่มรายได้ให้ผู้ค้าสลากรายย่อยอีกร้อยละ 5 หรือใบละ 4 บาท (เดิมขาย 80 บาท ได้ส่วนต่าง 5.60 บาท ปรับเป็นได้ส่วนต่าง 9.60 บาท) ปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคายังคงมีอยู่ และดูเหมือนกลุ่มอิทธิพลยังคงแสวงหาผลประโยชน์ได้ต่อเนื่อง นี่คือ “วัฏจักรแห่งความชั่วร้าย” ที่ไม่เคยหายไปจากตลาดสลาก

สำนักงานสลากฯ มักอ้างหลักเศรษฐศาสตร์ที่ว่า สินค้าแพงเพราะมีปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด (ดีมานด์มากกว่าซัพพลาย) การเพิ่มปริมาณสินค้าจะทำให้ราคาลดลง ซึ่งเป็นหลักการของตลาดแข่งขัน แต่ความจริงแล้วสำนักงานสลากฯ เป็นผู้ผลิต/ผู้ขายสลากเพียงรายเดียวในตลาด ตลาดสลากจึงเป็น “ตลาดผูกขาด” การกำหนดราคาและปริมาณการผลิตจึงเป็นเรื่องนโยบายมากกว่ากลไกตลาด และผลลัพธ์ที่ผ่านมาก็น่าจะยืนยันได้ชัดเจนว่า การเพิ่มปริมาณสลากในตลาดไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคา



หมายเหตุ เจพาะงวด 16 เม.ย. 60 และงวด 1 พ.ค. 60 ลดยอดพิมพ์เหลือ 58 ล้านใบ

อย่างไรก็ดี ตลาดของผู้ค้าสลากรายย่อยที่ขายสลากให้ผู้บริโภคถือเป็นตลาดแข่งขัน การเพิ่มปริมาณสลาก การเพิ่มจำนวนผู้ค้าสลากรายย่อย ทำให้คนกลุ่มนี้ต้องดิ้นรนเสริมกลยุทธ์การขายทุกรูปแบบเพื่อให้ตนเอง “อยู่ให้ได้” และในขณะเดียวกัน ผู้ค้าสลากรายย่อยจำนวนหนึ่งได้ฉวยโอกาสหารายได้เกินปกติโดยเน้นขาย “ห่วยชุด” เพราะการขายห่วยชุด “เรียกราคาได้” การขายแต่ละครั้งจะได้เงินเป็นกอบเป็นกำ

ส่วนแนวทางการออกผลิตภัณฑ์สลากรูปแบบใหม่ ต้องใช้คำว่า “คนละเรื่องเดียวกัน” เพราะสลากทุกรูปแบบเป็นการพนัน การพนันแต่ละประเภท แต่ละผลิตภัณฑ์ มีโครงสร้างการตลาดคนละส่วน ไม่ใช่สินค้าที่จะทดแทนกันได้ ดังผลสำรวจพบว่าคนไทยส่วนใหญ่ซื้อทั้งสลากกินแบ่งรัฐบาลและหวยใต้ดิน และในยุคที่มีหวยบนดิน หวยใต้ดินก็มีได้หายไป การออกผลิตภัณฑ์ใหม่เป็นการขยายตลาดการพนัน ไม่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคา

ถ้าพิจารณาความสำเร็จของการควบคุมราคา “สลาก 80 บาท” ในระยะเริ่มต้น จะพบว่า การ “เอาจริง” และมีนโยบาย “จับจริง” คือปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จ ในทางกลับกัน การเพิ่มปริมาณสลากในตลาดเป็นวิธีการที่ขาดประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นว่า การจัดการปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคาเป็นเรื่องทำได้จริง แต่ยังมีขาดกลไกที่ชัดเจนและยั่งยืน เนื่องจากห่วงโซ่สำคัญของปัญหายังคงอยู่นั้นคือ พ่อค้าคนกลาง

## แก้ไขกฎหมาย รองรับการออกผลิตภัณฑ์สลากรูปแบบใหม่ๆ

ขณะที่ปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคากลับมาอีกระลอก ระยะเวลาดำเนินการตามแนวทางแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา (Road Map) ระยะที่ 3 ได้เริ่มต้นขึ้น นั่นคือ การแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ให้สอดคล้องกับสภาพการจำหน่ายสลากในปัจจุบัน โดยคาดหวังว่าจะทำให้การแก้ไขปัญหามีความยั่งยืนและเป็นธรรม ทั้งที่สถานการณ์ที่เป็นจริงปรากฏชัดว่า แนวทางการแก้ไขปัญหากำลังเข้าสู่ภาวะล้มเหลว

เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2560 สำนักงานสลากฯ มีประกาศเรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” กำหนดให้มีการจัดเสวนารับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2560 (การจัดเสวนาเกิดขึ้นก่อนวันประกาศ) จากนั้นได้เปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานฯ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 2 ครั้ง ครั้งแรกวันที่ 1-15 กันยายน 2560 และครั้งที่สองวันที่ 1-15 ตุลาคม 2560 รวมถึงรับฟังความคิดเห็นเป็นเอกสารโดยให้ส่งได้ตั้งแต่วันที่ 1-15 กันยายน 2560 และส่งหนังสือแจ้งขอรับฟังความคิดเห็นทางไปรษณีย์ไปยังหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานอื่นๆ โดยให้ตอบกลับภายในวันที่ 15 กันยายน 2560

### ✕ สำคัญที่ควรพิจารณาด้วยความระมัดระวังของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ✕

## 1 การดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

ตำแหน่ง	พ.ร.บ. สำนักงานสลากฯ 2517	แก้ไขเพิ่มเติม 2560
ประธาน	ปลัดกระทรวงการคลัง	ปลัดกระทรวงการคลัง
กรรมการ	ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์ ผู้อำนวยการ ผู้ทรงคุณวุฒิสามคน	ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์ ผู้อำนวยการ ผู้ทรงคุณวุฒิสามคน
เลขานุการ	คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการ คนหนึ่งคนใด หรือบุคคลอื่น	ผู้อำนวยการ
อำนาจหน้าที่ มาตรา 13 (7)	การกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่าย สลากกินแบ่งรัฐบาล	การกำหนดจำนวน ราคา รูปแบบ วิธี การจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทน จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

## XX ข้อสังเกต XX

ตาม พ.ร.บ.สำนักงานสลากฯ 2517 การกำหนดจำนวนและรูปแบบ เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการกำกับดูแลที่สำคัญ หากคณะกรรมการสลากฯ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดจำนวนและรูปแบบ จะทำให้ขาดกลไกกำกับดูแล

## 2 การบัญชีของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

พ.ร.บ. สำนักงานสลากฯ 2517	แก้ไขเพิ่มเติม 2560
ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล	ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล
ไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 เป็นรายได้แผ่นดิน	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 22 เป็นรายได้แผ่นดิน
ไม่เกินกว่าร้อยละ 12 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล	ไม่เกินกว่าร้อยละ 17 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล
	ร้อยละ 1 เป็นเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคม
เงินที่จัดสรรไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัล ถ้าผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลไม่มาขอรับเงินรางวัลภายในกำหนดอายุความให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน	เงินที่จัดสรรไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัล (1) ในกรณีสลากกินแบ่งรัฐบาลประเภทไม่มีเงินรางวัลสมทบ ถ้าผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลไม่มาขอรับเงินรางวัลภายในกำหนดอายุความให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน (2) ในกรณีสลากกินแบ่งรัฐบาลประเภทมีเงินรางวัลสมทบ ถ้าไม่มีผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลใดในงวดใดให้นำเงินที่จัดสรรไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลนั้นไปสมทบไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลแก่ผู้มีสิทธิร้องรางวัลเดียวกันในงวดถัดๆ ไป แต่หากมีผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัล แต่ผู้นั้นไม่มาขอรับเงินรางวัลภายในกำหนดอายุความให้นำเงินรางวัลที่ไม่มีผู้ขอรับนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

## XX ข้อสังเกต XX

การให้มีเงินรางวัลสมทบ เปรียบเสมือนเตรียมการรองรับการออกผลิตภัณฑ์สลากรูปแบบใหม่ ซึ่งถือเป็นการพนันอีกประเภทหนึ่ง อาจไม่เหมาะสมกับการจัดสรรเงินรายได้ในสัดส่วนเดียวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีอยู่เดิม

### 3 การจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

แก้ไขเพิ่มเติม 2560

ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรียกว่า “กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม” เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อให้ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการพนัน สาเหตุและผลกระทบจากการพนัน รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการพนัน
- (2) เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนัน สร้างการรู้เท่าทันเพื่อป้องกันการติดการพนัน รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน
- (3) เพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการพนัน
- (4) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (5) เพื่อให้ดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐที่จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม

เงินกองทุนให้นำไปใช้จ่ายได้แต่เฉพาะตามวัตถุประสงค์ และใช้ได้ไม่เกินปีละ 1,000 ล้านบาท เมื่อใดที่เงินกองทุนมีจำนวนเกินกว่า 1,000 ล้านบาท ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินกองทุนส่วนที่เกินกว่าจำนวนดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดิน

ให้อำนาจการมีหน้าที่ดำเนินกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามที่คณะกรรมการกำหนด

#### ✕✕ ข้อสังเกต ✕✕

ผู้อำนวยการควรดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขององค์กร ได้แก่ (1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล (2) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ และ (3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่วนการดำเนินการของกองทุน ควรให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง



## 4

แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับความผิดในกรณีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา และกำหนดเพิ่มเติมความผิดในกรณีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในสถานศึกษา และการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

พ.ร.บ. สำนักงานสลากฯ 2517	แก้ไขเพิ่มเติม 2560
ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท	ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และยังไม่ได้ออกรางวัล เกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่งรัฐบาล ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
	ผู้ใดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในสถานศึกษา และบริเวณที่ซึ่งใช้สำหรับสถานศึกษาไม่ว่าจะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
	ผู้ใดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### ×× ข้อสังเกต ××

การห้ามขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในสถานศึกษาและบริเวณที่ซึ่งใช้สำหรับสถานศึกษาไม่ว่าจะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม และการห้ามขายสลากแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ควรมีบทบัญญัติเพิ่มโทษต่อผู้กระทำความผิด (โทษหนัก)

## กลไกควบคุมผลกระทบรอบด้านตามหลักการสากล

ในวาระที่สำนักงานสลากฯ จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ตามแนวทางแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา (Road Map) ระยะที่ 3 สังคมย่อมคาดหวังว่า “ของใหม่ต้องดีกว่าของเดิม” และสามารถบรรลุเป้าหมายการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาได้อย่างยั่งยืน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และความคาดหวังดังกล่าว สำนักงานสลากฯ ต้องคำนึงถึงว่าสลากเป็นการพนันประเภทหนึ่ง และการดำเนินกิจการพนันในประเทศพัฒนาแล้วที่ให้การพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมายมักจะมีกฎหมายกำกับควบคุมการจัดให้มีการพนันโดยมีประเด็นสำคัญในเรื่องความโปร่งใส ปลอดภัยจากอาชญากรรม ควบคุมผลกระทบทางสังคม เป็นธรรมกับผู้บริโภค และคุ้มครองเด็กและเยาวชนและกลุ่มเปราะบางจากปัญหาการพนัน เช่น ประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 (Gambling Act 2005) ที่บัญญัติโดยรัฐสภาของสหราชอาณาจักร ระบุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย 3 ข้อ ได้แก่

- ข้อ 1 การพนันจะต้องปราศจากความเกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรมอื่น กระทำด้วยความซื่อสัตย์ และมีกลไกในการป้องกันและลดผลกระทบ
- ข้อ 2 ผู้เล่นการพนันจะต้องได้ทราบข้อมูลและสามารถมั่นใจได้ว่าจะไม่ถูกเอาเปรียบ
- ข้อ 3 จะต้องไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองเด็กและเยาวชน และบุคคลที่ขาดความสามารถในการปกป้องตนเอง

### ✕ การแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ควรต้องมี ✕

## 1 การกำกับดูแลต้องโปร่งใส เป็นธรรม

สิ่งที่ควรดำเนินการ	เหตุผลประกอบ
ให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการสลากขึ้นมาชุดหนึ่ง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง แยกต่างหากจากคณะกรรมการบริหารกิจการสลาก	เพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะคณะกรรมการกำกับดูแล จะต้องมีการกำหนดกรอบกติกาการค้าสลากให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง
กรณีที่จะให้มีการออกสลากรูปแบบใหม่ ต้องมีงานวิจัยจากหน่วยงานที่เป็นกลางทำการศึกษาผลกระทบที่จะตามมา และต้องมีกลไกและมาตรการป้องกันและเยียวยาปัญหาเหล่านั้นชัดเจน	เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบทางสังคมที่มากเกินไป เช่น การกำหนดเงินรางวัลแจ็คพ็อตที่สูงเกินไปอาจกระตุ้นให้ผู้คนสนใจเล่นการพนันในระดับที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมปกติ
ฝ่ายบริหารต้องกำหนดให้ผู้ค้าสลากรายย่อยต้องผ่านการอบรมและแสดงใบอนุญาตในการจำหน่ายสลาก กรณีที่มีการกระทำความผิดต้องถูกยึดใบอนุญาตแบบถาวร และมีบทลงโทษเป็น “บทหนัก”	เพื่อสร้างมาตรฐานการประกอบธุรกิจพนัน คือ ต้องดำเนินการอย่างมืออาชีพ โปร่งใส และมีความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

## 2 ต้องมีกองทุนที่มีโครงสร้างการบริหารและกลไกป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน

สิ่งที่ควรดำเนินการ	เหตุผลประกอบ
<p>ให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการกองทุนขึ้นมาชุดหนึ่ง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรง พร้อมทั้งให้มีตัวแทนจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและลดผลกระทบที่เกิดจากการพนัน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงต้องมีตัวแทนภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ</p>	<p>เพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน และคณะกรรมการควรมีความเชี่ยวชาญครอบคลุมการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนันรอบด้าน</p>
<p>กำหนดให้มีสัดส่วนงบประมาณสำหรับวัตถุประสงค์ข้อที่ 1-3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันและลดปัญหาที่เกิดจากการพนันโดยตรง รวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 อีกครึ่งหนึ่งให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ</p>	<p>เพื่อให้กองทุนบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน</p>
<p>ต้องมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของกองทุนเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ</p>	<p>เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้</p>

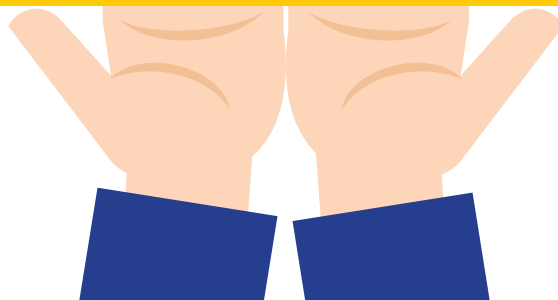
“ การ ‘เอาจริง’ และมึนโยบาย ‘จับจริง’ คือปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จของการควบคุมราคา ‘สลาก 80 บาท’ แต่ยังมีขาดกลไกที่ชัดเจนและยั่งยืน เนื่องจาก ห่วงโซ่สำคัญของปัญหายังคงอยู่ ”



### 3 ต้องมีทบทวนญัตติคุ้มครองเด็กและเยาวชน และบุคคลที่ขาดความสามารถในการปกป้องตนเอง

สิ่งที่ควรดำเนินการ	เหตุผลประกอบ
กฎหมายต้องบัญญัติหมวดว่าด้วยมาตรการในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน และบุคคลที่ขาดความสามารถในการปกป้องตนเองจากการพนัน นอกเหนือจากการกำหนดบทบัญญัติในการคุ้มครองเพียงมาตราเดียว คือเรื่องอายุ	เพื่อให้การคุ้มครองและป้องกันเด็กและเยาวชน และบุคคลที่ขาดความสามารถในการปกป้องตนเองจากการพนัน มีความครอบคลุม ชัดเจน
บัญญัติฐานความผิดเพิ่มเติมกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน เช่น ความผิดจากการโฆษณา การขายสลากให้กับเด็ก เป็นต้น	เพื่อสนับสนุนรูปธรรมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน
กำหนดให้กองทุนต้องจัดสรรงบประมาณส่งเสริมความเข้มแข็งให้สถาบันครอบครัวและชุมชน	เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันแก่เด็กและเยาวชนให้รู้เท่าทันปัญหาที่เกิดจากการพนัน และสามารถรับมือกับปัญหาต่างๆ ได้

“การจัดการปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคาเป็นเรื่องที่ทำได้จริง เมื่อการกำกับดูแลโปร่งใส เป็นธรรม มีกองทุนที่มีโครงสร้างการบริหารและกลไกป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน และมีทบทวนญัตติคุ้มครองเด็กและเยาวชน และบุคคลที่ขาดความสามารถในการปกป้องตนเอง



จัดทำโดย  
สถานทีติดต่อ

โทรศัพท์ / โทรสาร

สืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน  
ห้อง 518 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330  
02-218-6299  
e-mail:thaicgs@gmail.com  
www.gamblingstudy-th.org

