



การวิเคราะห์โครงสร้างระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

นางสาวศรีอุษา โพธิ์ทอง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2544

ISBN 974-281-613-1

AN ANALYSIS ON DISTRIBUTING STRUCTURE OF STATE LOTTERY

MISS SRI-USA POTHONG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Economics

Department of Economics

Graduate School, Dhurakijpundit University

2001

ISBN 974-281-613-1

เลขทะเบียน.....	0142539
ปีพิมพ์.....	1.0.ค.ศ. 2544
เลขเรียกหนังสือ.....	336.17
	ค 283 ก
	บ.1



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏบึงฉลวย

ปริญญา เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ การวิเคราะห์โครงสร้างระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

โดย น.ส.ศรียุชา โพธิ์ทอง

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผศ.ดร.ชนินทร์ มีโกศล

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

ประธานกรรมการ

(รศ.ดร.ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ผศ.ดร.ชนินทร์ มีโกศล)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(รศ.ดร.สรยุทธ มินะพันธ์)

กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(ผศ.ดร.ประสาร บุญเสริม)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สิงหา เจียมศิริ)

วันที่ 30 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2564

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ผู้วิจัยจึงขอกราบขอพระคุณ ผศ.ดร.ชนินทร์ มีโกติ อาจารย์ที่ปรึกษา และรศ.ดร.ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ รศ.ดร.สรยุทธ มินะพันธ์ ผศ.ดร.ประสาร บุญเสริม ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่าน เพื่อให้คำแนะนำ ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องสำหรับการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ที่สุด

นอกจากนี้ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ยังได้รับความกรุณาจากอาจารย์กิตติ สุตันตวิชัยกุล อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ ที่ได้ให้คำปรึกษาแนะนำด้วยดีตลอดมา รวมทั้งได้รับความร่วมมือจากผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ได้ให้ข้อมูลด้านต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลงได้ด้วยดี ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณไว้เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้ด้วย

จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงเป็นประโยชน์อย่างมากแก่ผู้ศึกษาค้นคว้า และหากมีความผิดพลาด หรือข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

ศรียุษา โพธิ์ทอง
พฤษภาคม 2544

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ช
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
สภาพและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
วิธีการศึกษา.....	4
ขอบเขตของการศึกษา.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
นิยามศัพท์.....	5
โครงร่างของการศึกษา.....	6
2. แนวคิดและรูปแบบของทฤษฎี.....	7
ทฤษฎีเกี่ยวกับการวิเคราะห์โครงสร้างตลาด.....	7
ทฤษฎีเรื่องช่องทางการจำหน่าย.....	8
ทฤษฎี Upstream firm And Downstream Firm.....	10
ทฤษฎี Rent – Seeking.....	20
การตรวจเอกสาร.....	22
3. โครงสร้างตลาดสลากกินแบ่ง.....	28
ประวัติความเป็นมา.....	29
ลักษณะของสินค้า.....	33
ระบบการผลิตและการจัดสรรของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	35
ระบบการผลิตสลาก.....	36
การจัดสรรสลาก.....	38
การชำระเงินค่าสลาก.....	43
ช่องทางการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ปัญหาของระบบการจัดจำหน่ายสลาก.....	48
บทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	49
บทบาทของรัฐที่มีต่อการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	50
4. บทบาทของพ่อค้าคนกลางที่มีต่อระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	55
ส่วนเหลือการตลาด.....	57
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	79
บรรณานุกรม.....	88
ภาคผนวก.....	90
พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517.....	91

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. แสดงจำนวนเงินรายได้ นำส่งแผ่นดินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ปีงบประมาณ ๒๕๓๗ - ๒๕๔๑.....	32
2. แสดงจำนวนผู้ค้าในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	74
3. แสดงจำนวนส่วนเหลือของการตลาดของผู้ค้าในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล....	75
4. แสดงจำนวนมูลค่ารวมของส่วนเหลือของการตลาดในแต่ละระดับการค้า.....	76
5. บัญชีการจัดสรรสลากให้กับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ รายย่อย และองค์กรการกุศล.....	99
6. สรุปจำนวนสลากของผู้แทนและตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแยกตามเขต การปกครองของกรุงเทพมหานคร.....	100
7. บัญชีการจัดสรรสลากของผู้แทนตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในส่วนภูมิภาค.....	102
8. การเพิ่มและการเปลี่ยนแปลงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	105
9. สถิติการจับกุมผู้จำหน่ายสลากเกินราคา ปีงบประมาณ ๒๕๔๒.....	107
10. สถิติการจับกุมผู้จำหน่ายสลากเกินราคา ปีงบประมาณ ๒๕๔๓.....	109

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิต และผู้ค้าปลีก.....	12
2. แผนภาพแสดงการแข่งขันระหว่างผู้ค้าปลีก.....	13
3. แผนภาพแสดงการเกิดผลภายนอกและการควบคุมการจำหน่ายสินค้า.....	15
4. แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของ Economic Rent ที่เกิดจากค่าจ้างที่ต่างกัน.....	21
5. แผนภาพแสดงสัดส่วนของรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	31
6. แผนภาพแสดงของการระบบการผลิตสลาก.....	37
7. แผนภาพแสดงการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	42
8. แผนภาพแสดงระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	46
9. แผนภาพแสดงระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบัน.....	48
10. แผนภาพแสดงช่องทางการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	49
11. แผนภาพแสดงสัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือการตลาดของตัวแทนจำหน่ายสลากฯ ของสำนักงานฯ ในส่วนกลาง.....	61
12. แผนภาพแสดงสัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือการตลาดของสภาสังคมสงเคราะห์ แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์.....	63
13. แผนภาพแสดงสัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือการตลาดขององค์การสงเคราะห์ ทหารผ่านศึก.....	65
14. แผนภาพแสดงสัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือการตลาดของตัวแทนจำหน่ายสลากฯ ของสำนักงานฯ ในส่วนภูมิภาค.....	68
15. แผนภาพแสดง Economic Rent ที่เกิดขึ้นในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	79

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การวิเคราะห์โครงสร้างระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล
ชื่อนักศึกษา	นางสาวศรียุษา โปธิ์ทอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนินทร์ มีโกศล
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์
ปีการศึกษา	2543

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ (1) เพื่อศึกษาลักษณะสินค้า และเหตุที่รัฐตัดสินใจที่จะดำเนินกิจการสลากด้วยตนเอง ตลอดจนศึกษาบทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และบทบาทของรัฐที่มีต่อการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (2) เพื่อศึกษาระบบการจัดจำหน่ายสลาก การจัดสลาก และการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้ ได้จากข้อมูลทุติยภูมิซึ่งมาจากบทความ งานวิจัย วารสาร หนังสือ ข้อมูลจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 10 ราย ตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 10 ราย และ พ่อค้าปลีก จำนวน 20 ราย โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงพรรณนา

จากการศึกษาพบว่า การที่รัฐจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งของรัฐ เนื่องจากรัฐเห็นว่ากิจการสลากเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ ซึ่งรายได้จากการจำหน่ายสลากรัฐสามารถนำไปใช้ในกิจการของประเทศได้เป็นจำนวนมาก รวมทั้งรัฐต้องการที่จะควบคุมการบริโภคของประชาชนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และส่งผลกระทบต่อสังคมน้อยที่สุด

โดยในส่วนของการจัดจำหน่าย พบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดด้านการผลิตและการจัดจำหน่าย (Upstream Firm) ไม่ได้จำหน่ายสลากให้กับผู้บริโภคด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพราะสำนักงานฯ ไม่ต้องการรับภาระที่เกิดขึ้นจากการจำหน่ายสลาก และต้องการช่วยเหลือให้บุคคลเหล่านั้นมีอาชีพจากการจำหน่ายสลาก ด้วยเหตุนี้สำนักงานฯ จึงมีลักษณะการจำหน่ายแบบขายส่ง โดยจัดสรรให้กับบุคคลและหน่วยราชการที่สำนักงานฯ คัดเลือกเป็นผู้นำสลากไปจำหน่าย ซึ่งการจัดสรรสลากของสำนักงานฯ แบ่งออกเป็น ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

1. ส่วนกลาง แบ่งเป็น

1.1 ผู้แทนจำหน่ายสลาก แยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทบุคคลธรรมดา และ หน่วยราชการ 2 แห่ง คือ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ซึ่งผู้แทนฯ ประเภทบุคคลธรรมดา เป็นบุคคลที่เคยบริจาคเงินเพื่อสาธารณประโยชน์ร่วมกับสำนักงานฯ ก่อนมีการนำ พ.ร.บ. 2517 มาใช้ และผู้แทนฯ ที่สำนักงานฯ ได้จับฉลากคัดเลือกจากผู้สมัครเมื่อปี พ.ศ. 2517 โดยผู้แทนฯ ได้รับส่วนลดในอัตราร้อยละ 7 ของจำนวนสลาก รวมทั้งสามารถนำสลากไปค้าช่วงต่อให้กับผู้อื่นได้ โดยให้ส่วนลดไม่น้อยกว่าร้อยละ 4.5 และสามารถโอนสิทธิให้ทายาทได้ เมื่อผู้แทนฯ มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือผู้แทนฯ เสียชีวิต ส่วนองค์กรทั้ง 2 นำสลากที่ได้รับจัดสรรสลากจากสำนักงานฯ จะนำสลากที่ได้รับไปจัดสรรต่อให้กับสมาชิกซึ่งมีทั้งผู้พิการและผู้มีรายได้น้อย สำนักงานฯ ให้ส่วนลดกับองค์กรร้อยละ 9 โดยให้องค์กรร้อยละ 2 เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และให้ส่วนลดกับตัวแทนซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กร ในอัตรา ร้อยละ 7

1.2 ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ เป็นบุคคลที่สำนักงานฯ ได้จับฉลากคัดเลือกจากการเขียนจดหมายเข้ามาสมัคร ซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติตามที่สำนักงานฯ กำหนด โดยตัวแทนประเภทนี้จะต้องนำสลากไปขายปลีกให้กับผู้บริโภคด้วยตนเอง ไม่สามารถนำสลากไปค้าช่วงต่อให้กับพ่อค้ารายอื่นได้ และไม่สามารถโอนสิทธิให้ทายาทได้ ตัวแทนฯ ได้รับส่วนลดในอัตราร้อยละ 7

2. ส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยผู้แทนฯ และตัวแทนฯ เช่นเดียวกับของส่วนกลาง สำนักงานฯ จัดสรรผ่านทางจังหวัด โดยสำนักงานฯ ให้ส่วนลดกับจังหวัดร้อยละ 2 เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และให้กับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ ร้อยละ 7

ปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้รวมประเภทของ “ผู้แทนฯ” “ตัวแทนฯ” ไว้ประเภทเดียวกันเรียกว่า “ตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล” โดยยกเลิกให้ผู้แทนฯ มีสิทธิค้าช่วงสลากต่อให้กับผู้อื่น การโอนสิทธิให้ทายาท ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ มีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยให้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง (Downstream Firm) ตามเงื่อนไขที่สำนักงานฯ กำหนด ซึ่งตัวแทนฯ จะมาต่อสัญญากับสำนักงานฯ ทุก 2 ปี ทั้งนี้การทำสัญญาของตัวแทนจำหน่ายสลากฯ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นอยู่กับมติของคณะกรรมการสลากฯ แต่ในความเป็นจริงพบว่า ตัวแทนฯ ส่วนใหญ่ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง แต่นำสลากที่ได้รับไปขายต่อให้กับพ่อค้าคนกลาง มีทั้งพ่อค้าที่เป็นตัวแทนฯ และพ่อค้าที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากจากสำนักงานฯ การที่ตัวแทนฯ ส่วนใหญ่ไม่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง เนื่องจากบางรายประกอบอาชีพหลัก ไม่มีเวลาและไม่ต้องการรับภาระจากการจำหน่ายสลาก การกระทำดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้พ่อค้าคนกลางเข้ามา

แสวงหาผลประโยชน์ โดยรับสลากจากตัวแทนฯ แล้วนำไปจำหน่ายต่ออีกประมาณ 2 - 3 ทอดกว่าสลากจะถึงมือผู้บริโภค เป็นเหตุให้ราคาสลากมีราคาสูงกว่าที่สำนักงานฯ กำหนด นอกจากนี้ การที่งวดใดมีเลขที่คนต้องการมาก พ้อค้าเหล่านี้จะถือโอกาสจำหน่ายสลากใบนั้นในราคาสูงขึ้น

จากระบบการจำหน่ายสลากดังกล่าว นำมาศึกษาวิเคราะห์ส่วนเหลือของการตลาด โดยให้ต้นทุนและกำไรของผู้ประกอบการแต่ละรายรวมอยู่ในราคาซื้อ-ขายสลาก ซึ่งจากการศึกษา พบว่าสำนักงานฯ เป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 23.01 โดยสมมติให้ค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ เท่ากับศูนย์ ซึ่งความเป็นจริงส่วนเหลือที่คำนวณได้อาจมีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานของสำนักงานฯ ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ด้วย นอกจากสำนักงานฯ จะพิมพ์สลากออกจำหน่ายแล้ว สำนักงานฯ ยังรับพิมพ์งานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการสลากฯ ให้ความเห็นชอบรองลงมาคือ ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ มีสัดส่วนร้อยละ 12.56 เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้สิทธิครอบครองสลากทำให้มีสิทธิเหนือผู้อื่น ตัวแทนฯ สามารถซื้อสลากได้ในราคาขายส่ง (P_w) โดยไม่ต้องเสียเงินค่าหลักประกันสัญญาให้กับสำนักงานฯ รวมทั้งมีสิทธิได้รับโควต้าสลากตลอดชีวิต เว้นแต่ตัวแทนฯ รายใดปฏิบัติผิดสัญญา หรือบอกเลิกการเป็นตัวแทนฯ พ้อค้าคนกลางได้รับส่วนเหลือของการตลาดคิดเป็นร้อยละ 0.48 แม้ว่าส่วนเหลือของการตลาดของพ้อค้าคนกลางจะน้อยกว่าเมื่อเทียบกับพ้อค้าปลีก ร้อยละ 6.96 แต่ในความเป็นจริงพบว่า พ้อค้าคนกลางส่วนใหญ่ที่เข้ามาในตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความชำนาญในการจำหน่ายสลาก ทำให้ทราบภาวะตลาดในแต่ละช่วงเป็นอย่างดี รวมทั้งมีความคุ้นเคยกับตัวแทนฯ มาตั้งแต่อดีต ทำให้สามารถรวบรวมสลากได้มากในการซื้อ-ขายสลากแต่ละงวดจะมีพ้อค้าคนกลางรายใหญ่เป็นผู้กำหนดราคา โดยการจำหน่ายสลากของพ้อค้าคนกลางมีทั้งแบบขายส่ง และขายปลีก แยกขายเป็นชุด และเป็นเล่ม ซึ่งราคาก็จะแตกต่างกันออกไป สลากที่เป็นเล่มจะมีราคาสูงกว่า เนื่องจากไม่สามารถเลือกเลขได้ แต่ถ้าสลากที่จัดเป็นชุด 5 ใบ , 10 , 20 ใบ ฯลฯ จะมีราคาสูงกว่าเพราะพ้อค้าจะคิดค่าจัดชุดสลาก ส่วนพ้อค้าปลีกที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควตาดำเนินจะเป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะพ้อค้าปลีกส่วนใหญ่เข้ามาจำหน่ายสลากเป็นอาชีพเสริม การที่พ้อค้าปลีกเหล่านี้เลือกจำหน่ายสลาก เพราะต้นทุนน้อย สลากที่ซื้อสามารถจำหน่ายได้ทันที รวมทั้งพ้อค้าปลีกที่รับจ้างนายทุนให้จำหน่ายสลาก ซึ่งพ้อค้าปลีกส่วนใหญ่มีประสบการณ์และความชำนาญน้อยกว่าพ้อค้าคนกลาง ประกอบกับพ้อค้าปลีกมีจำนวนมากกว่าเมื่อเทียบกับพ้อค้าคนกลาง ทำให้มีส่วนแบ่งการตลาดมากกว่าพ้อค้าคนกลาง ซึ่งราคาซื้อ-ขายสลากพ้อค้าปลีกไม่ทราบราคาที่แน่นอนขึ้นอยู่กับข้อกำหนดราคาของพ้อค้าคนกลาง

จากการศึกษาโครงสร้างระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล พบว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากระบบการจัดสรรโควต้าสลากที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ค้าสลากจริงไม่ได้รับการจัดสรรโควต้า ในขณะที่ผู้ที่ได้รับการจัดสรรส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้ค้าสลากที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่นำสลากไป

จำหน่ายด้วยตนเอง การที่สำนักงานฯ ให้สิทธิผูกขาดกับตัวแทนฯ ตลอดชีวิต ทำให้ตัวแทนฯ นำสิทธิที่ตนได้รับเหนือผู้อื่น ไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องหลีกเลี่ยงการจำหน่ายสลากด้วยตนเอง โดยที่สำนักงานฯ ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมกรรมการจำหน่ายสลากของตัวแทนฯ เหล่านั้นได้ เป็นผลให้ส่วนเหลือการค้าในตลาดในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มขึ้นจากเดิม 280 บาท/เล่ม เพิ่มขึ้นประมาณ 780 บาท/เล่ม เนื่องจากสลากผ่านมือคนกลางประมาณ 2 - 3 ทอด โดยส่วนเหลือที่เกิดขึ้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ตามราคาซื้อ-ขายสลากในแต่ละงวด

จากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพิ่มจำนวนตัวแทนฯ เพื่อให้มีการกระจายสลากมากขึ้น โดยเฉลี่ยสลากให้กับตัวแทนฯ ในจำนวนที่ เท่ากัน และไม่มากจนเกินไป เพื่อให้ตัวแทนฯ สามารถจำหน่ายสลากได้หมดทันวันออกสลาก เพื่อให้เกิดการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น เพื่อลด Economic Rent ในตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งนี้ สำนักงานฯ จะต้องมี การดำเนินการเข้มงวดกับตัวแทนฯ เพื่อให้ตัวแทนฯ นำสลากไปจำหน่ายด้วยตนเอง หากพบว่าตัวแทนฯ รายใดปฏิบัติผิดสัญญา ก็ให้ตัดสิทธิการเป็นตัวแทนฯ รายนั้นทันที

Thesis Title : An Analysis on Distributing Structure of State Lottery
Name : Sri-usa Pothong
Thesis Advisor : Asst. Professor Dr. Chanin Meephokee
Department : Economics
Academic Year : 2000

ABSTRACT

The objectives of this thesis are two folds.

1. The thesis studies on the characteristics of the government lottery and the motives of government why it wants to manage the marketing channel by itself. Further, this thesis also studies roles of the Government Lottery Office (GLO) and influences of government to GLO's functions.

2. The thesis also shows the marketing system and distribution channel of the government lottery

The thesis uses the secondary data adopted from various articles, journals, magazines and GLO data books. Another source is from interviews with the ten executives of GLO, ten wholesalers and twenty retailers. The collected data was analyzed by descriptive method.

From the thesis, the reason of making GLO to be a public enterprise is because GLO has been a crucial source of government revenue. The government can use this income in many fields. Another reason is because the government wants to control the Thai lottery consumption being in an optimal level and having least negative social impact.

For the marketing channel, the thesis finds that GLO is a monopolist in printing and wholesaling level (upstream firm). It does not sell lotteries to buyers directly because it need not to take responsibility or problems from retailing and it want to increase employment for lottery retailers especially for handicaps and low-income workers. From these reasons, GLO has performed as a wholesaler only and allocated the lottery to qualified person and selected bureau in retailing level.

The allocation of the lottery can be spatially classified into two categories, urban-suburb region and rural region.

For urban-suburb region, There were two types of retailer, *delegates* and *representatives*. The delegate could be separated into two kinds, a person delegate and bureau delegates. For the person delegate, the person being a delegate must used to donate something for public interest of GLO before the time using an act of legislation (2517) or applicants chosen by GLO' s lot in 2517. The delegate could receive a 7% discount on price of the lottery and the right to resale with, at least, 4.5% discount to other persons. The right could be transferred to the right owner's relatives in case of retirement or death. For the bureau delegate, it reallocated the received lottery to its members who were disable or having low income. The bureau delegate got 9% discount that was composed of 7% discount of reallocation to its members and 2% discount as a managerial cost. The representatives were applicant chosen by GLO' s lot. They must had properties matched to criteria of GLO. The representative had to sell the government lottery to consumer directly. They were not allowed to resell the lottery and transfer the right to relatives. The benefit of the representative was 7% discount.

In rural area, there were two types of retailer as in urban area, the delegate and the representative. GLO distributed the lottery to the both via the bureau of each province. GLO gives 2% discount to a bureau of the province as a managerial cost and 7% discount to the retailers.

Nowadays, GLO has merged *the delegate* and *the representative* into one called *the agent*. GLO annulled the transferable right of the person delegate because it want to equate the right of retailers. This is because GLO wants retailers to sell he lottery to final consumers directly (downstream firm). Moreover, the agent need to reactivate his position every two years and the contract can be changed depending on the resolution of the GLO board.

Nevertheless, in the real world, most of the agents don't sell the lottery directly but they resell to middlemen that can be agents or not. The reason that most of the agents don't

sell to final consumer is having no time due to their main occupations. They don't want to take responsibility from selling the lottery. By doing this, there is opportunity for middlemen to exploit by buying the lottery from agents and reselling them twice or three times before the final consumers' buying. The final price was risen higher than the GTP assigned price. In some case, when there is a highly demanded number, a specific number, the middlemen can increase the price much higher.

According to the described marketing system, the thesis can analyze the marketing margin in urban-suburb area, the difference between a selling and buying price in each marketing level including the cost and profit of each agent into the lottery price. It found that GLO receives the greatest marketing margin about 23.01% of the government lottery amount assuming that other costs of GLO are zero. However, this marketing margin can fluctuate in the real world because GLO has other expenses for its functions. In addition to printing the government lottery, GLO also receives other printing jobs depending on concession of the GLO board. The agents get a marketing margin about 12.56%, the second highest, because they have the priority of receiving the lottery. They can buy the lottery at a wholesale price (P_w) without any other payments. Furthermore, it is possible that the agents can have the life-long lottery quota. This excepts in the cases of misusing or canceling the contract with GLO.

The middlemen and retailers receive marketing margins about 0.48% and 6.96% respectively. Even though the middlemen get less marketing margin, in the real world, most of them are expertise and experienced in selling the lottery. They know the movement of the lottery market and have relationships with agents for a long time. Because of these reasons, the middlemen can collect lots of government lotteries. Further, in each deal, there are major middlemen who can set the dealing price.

The lottery selling of middlemen are both wholesale and retail in forms of a set of the same number and a package of various numbers. The different bundling methods reflect distinct prices. The price of various numbers package is lower than the price of homogeneous number set because retailers cannot choose a specific number in case of packages. For the case of 5, 10, 20 lottery set of the same number, the price is higher

because middlemen charge more for collecting service. The no-quota retailers receive the lowest margin because most of them sell the lottery as a moonlighting. They can do this because selling the government lottery requires of entry and the lottery can be sold quickly. Besides, retailers may be hired from investors, who buy a lot of lotteries but don't sell by themselves, to sell the lottery. Another, there is large number of retailer than middlemen. From various reasons mentioned above, the margin of retailers is higher than of the middlemen but the dealing price that fluctuates is still set by middlemen.

From the study of the marketing channel, the thesis found problems occurred by inefficient allocation of the lottery quota in the sense that retailer, who sell the lottery directly to final consumers, don't receive the quota buy most of the agents who have lottery quota, are not efficient retailers. They have not sold the lottery by themselves. As long as GLO distributes the long-life right to the agents, similar to monopoly power, they can misuse this 'privilege'. They don't want to sell the lottery directly to final consumers. This misuse cannot be controlled by GLO. Because of these factors, the marketing margin has been risen from 280 Bht./package to 780 Bht./package according to additional 2-3 marketing level. This marketing margin can fluctuate due to the lottery price in each deal also.

From the previous analysis, I would like to suggest GLO to increase the number of the agent. This will make a broader distribution. Each agent should have the same amount of the lottery and that amount must not be much so they can sell the whole received lottery quota before the announcement day. This will bring more competition and get rid of the economic rent in the government lottery market. GLO must be strict with the agents to force them to sell the lottery by themselves. If some agents break the contract, GLO must annul the contract immediately.

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของการศึกษา

จากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ทำให้รัฐต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมากตามที่รัฐได้ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งแหล่งรายได้ของรัฐนอกจากการเก็บภาษีเป็นหลักแล้ว รัฐยังต้องพึ่งรายได้จากแหล่งอื่น ๆ อีกเพื่อให้พอกับรายจ่าย และรายได้จากผลกำไรของรัฐวิสาหกิจเป็นอีกแหล่งหนึ่งที่สำคัญ ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานยาสูบ เป็นต้น

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อหารายได้สูงสุดเข้าแผ่นดิน โดยรัฐเป็นผู้ผูกขาดในกิจการดังกล่าว เนื่องจากเป็นสินค้าที่รัฐต้องเข้าควบคุมดูแลเป็นพิเศษ เพราะเป็นสินค้าประเภทมอมเมาประชาชน อันมีผลกระทบต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งการออกลอตเตอรี่มีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ดำเนินการภายใต้ “พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517” ที่กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคลลักษณะรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน 3 ประการ คือ

1. ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
3. กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวเนื่องหรือที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ซึ่งรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล , ไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 เป็นรายได้แผ่นดิน และไม่เกินกว่าร้อยละ 12 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร โดยรายได้ที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งรัฐจะมีการเปลี่ยนแปลงตามปริมาณสลากที่สำนักงานฯ ผลิตออกจำหน่าย ถ้าจำนวนสลากเพิ่มขึ้น รัฐก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้สำนักงานฯ ยังมีรายได้จากงานจ้างพิมพ์สิ่งพิมพ์ที่ต้องการความมั่นคงปลอดภัยเป็น

พิเศษ เช่น ตั๋วรถยนต์โดยสารของ ขสมก. แบบพิมพ์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตลอดจน ตั๋วภาพยนตร์และเอกสารของกรมสรรพากร เป็นต้น

ปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์สลากออกจำหน่าย 2 ประเภท คือ สลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากบำรุงการกุศลเพื่อหาเงินรายได้ให้กับหน่วยงานและองค์กรการกุศลต่าง ๆ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งก่อนหน้าการออกสลากบำรุงการกุศลจะออกทุกวันที่ 10 ของเดือน แต่ปัจจุบันการออกสลากบำรุงการกุศลจะมีลักษณะเหมือนกับสลากกินแบ่งรัฐบาลทุกประการ ซึ่งทำให้ปริมาณสลากที่ผลิตออกจำหน่ายมีประมาณวอลละ 30 กว่าล้านฉบับ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าสลากที่ผลิตมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่ราคาสลากที่จำหน่ายอยู่ในปัจจุบันมีราคาสูงกว่าราคาที่ทางสำนักงานฯ กำหนด ซึ่งเป็นปัญหาที่สำนักงานฯ ประสบมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และเป็นที่เข้าใจว่าน่าจะมีปัจจัยใดที่เป็นสาเหตุทำให้ราคาสลากสูงกว่าราคาที่กำหนด ซึ่งปัจจัยที่น่าจะเป็นตัวทำให้มีการขายสลากเกินราคาน่าจะมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. ปริมาณสลากที่สำนักงานฯ ผลิตออกจำหน่ายมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงปริมาณสลากขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล
2. สลากถูกรวบรวมไว้กับผู้แทนฯ รายใหญ่เพียงไม่กี่ราย นอกจากนี้การที่ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ บางส่วนไม่ได้มีการจำหน่ายสลากด้วยตนเอง แต่กลับขายส่งให้กับพ่อค้ารายใหญ่ ในขณะที่ผู้จำหน่ายสลากจริงบางส่วนที่ไม่ได้มีโควต้าสลากของสำนักงานฯ ต้องซื้อสลากจากพ่อค้ารายใหญ่ ทำให้ต้นทุนสลากสูงกว่าราคาที่กำหนด ทำให้เกิดปัญหาการขายสลากเกินราคา
3. การที่งวดใดมีเลขที่คนต้องการมากจะทำให้สลากใบนั้นมีราคาสูงขึ้นตามไปด้วย

จะเห็นได้ว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากสภาพระบบตลาดของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีการผูกขาดโดยผู้แทนฯ ตัวแทนฯ ที่สำนักงานฯ จัดสรรให้มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จนทำให้มีผู้แทนฯ บางส่วนมุ่งเน้นแต่ประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการขายส่งให้กับพ่อค้ารายใหญ่ จนทำให้สลากถูกรวบรวมไว้ที่บุคคลเพียงไม่กี่กลุ่ม เป็นผลให้สลากมีราคาสูงกว่าที่กำหนด ซึ่งทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ผู้ซื้อ นอกจากนี้การที่สำนักงานฯ ต้องดำเนินการภายใต้ นโยบายของรัฐทำให้ขาดอำนาจในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงปริมาณสลาก หรือ การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ จึงเป็นไปได้ไม่ได้อย่างเต็มที่

แม้ว่าจะได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาบ้างแล้ว คือ คุณบุญมี พรหมปัญญานันท์ ได้ทำการศึกษาในเรื่องพฤติกรรมการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. 2527 แต่ในปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกการค้างช่วง การยกเลิกการโอนสิทธิให้แก่ทายาท การเปลี่ยนแปลงตัวเลข

จาก 7 หลัก ลดลงเหลือเพียง 6 หลัก การเปลี่ยนแปลงเงินรางวัล การลดขนาดสลากลง 50% การเปลี่ยนแปลงราคาสลาก และการเปลี่ยนจากผู้แทนจำหน่ายสลากฯ เป็นตัวแทนจำหน่ายสลากฯ แต่เพียงอย่างเดียว

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า โครงสร้างระบบการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล ในปัจจุบันหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ ว่ามีลักษณะอย่างไรบ้าง และผลประโยชน์ น่าจะตกอยู่ในมือคนกลุ่มใดมากที่สุด ตลอดจนบทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และ บทบาทรัฐที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงระบบการจัดสรร ให้เกิดประโยชน์แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในเชิงเศรษฐกิจ
2. เพื่อศึกษาและคำนวณที่มาของ Economic Rent และผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรร Rent
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงระบบการจัดสรรสลากให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วิธีการศึกษา

สำหรับการศึกษาวิจัยข้อมูล มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้.-

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล
ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ในช่วงปี 2538- 2543 รวมระยะเวลา 6 ปี โดยเก็บรวบรวม ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. และใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ โดยกระจายสัมภาษณ์ในลักษณะสุ่มอย่างง่าย

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ จะทำการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยนำเอาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล และส่วนเหลือจากการตลาด ตลอดจนพฤติกรรมกรรมการจำหน่ายสลาก ทั้งในด้านของสำนักงานฯ ตัวแทนฯ และพ่อค้าปลีก ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตลอดจนบทบาทของรัฐที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งที่เป็น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ พ่อค้าปลีก เพื่อทราบข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรโควตาสลากในปัจจุบัน ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ จะนำมาประกอบเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล

ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ จะทำการวิเคราะห์โครงสร้างระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเพียงประเภทเดียว โดยจะเน้นศึกษาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร โดยจะศึกษาในช่วงปี 2538 - 2543 ซึ่งเป็นช่วงที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเริ่มมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการจัดจำหน่ายสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนี้ คาดหวังถึงประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษาดังนี้.-

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะการดำเนินงาน ระบบการจัดจำหน่ายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบัน ตลอดจนปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น

นิยามศัพท์

1. สลากกินแบ่งรัฐบาล หมายถึง สลากที่ถูกต้องตามกฎหมายดำเนินการ โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. สลากบำรุงการกุศล หมายถึง สลากกินแบ่งที่หน่วยงานหรือองค์กรได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกสลาก เพื่อการหารายได้สำหรับดำเนินกิจกรรมการกุศลอันเป็นสาธารณประโยชน์เป็นครั้งคราว โดยเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลจะเป็นขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการอนุมัติ
3. ผู้แทนจำหน่าย หมายถึง บุคคลที่ได้รับโควต้าสลากมาเป็นเวลานาน (ก่อน พ.ศ. 2517) โดยการร่วมบริจาคเพื่อสร้างสาธารณประโยชน์ร่วมกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมถึงผู้ยื่นความจำนงเป็นผู้แทนจำหน่ายสลาก ซึ่งได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้แทนฯ เมื่อปี พ.ศ. 2517 (รวมทั้งตัวแทนจำหน่ายที่ซื้อสลากมาจากสภาสังคมสงเคราะห์ หรือองค์กรทหารผ่านศึก) ผู้แทนจำหน่ายได้รับการจัดสรรสลาก 4-74 เล่ม และได้รับส่วนลดจากสำนักงานฯ ร้อยละ 7
4. ตัวแทนจำหน่าย หมายถึง บุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดในการเป็นผู้แทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยตนเอง และได้รับการจัดสรรสลากรายละประมาณ 5 เล่ม ได้รับส่วนลดร้อยละ 7
5. ผู้ค้าช่วง หรือผู้ค้าส่ง หมายถึง พ่อค้าคนกลางขายส่งที่ได้รับมอบฉันทะในการรับสลากจากสำนักงานฯ แทนผู้แทนจำหน่าย แล้วนำสลากที่ได้ไปขายต่อ

องค์ประกอบวิทยานิพนธ์

องค์ประกอบของวิทยานิพนธ์ของการศึกษาคั้งนี้ แบ่งเป็น 5 บท ประกอบด้วย

- บทที่ 1 เป็นบทนำ กล่าวถึง ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ขอบเขตของการศึกษา นิยามศัพท์ วิธีการศึกษา แหล่งข้อมูล
- บทที่ 2 เป็นแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แนวคิดเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับ โครงสร้างตลาด ช่องทางการจำหน่าย และพ่อค้าคนกลาง แนวคิดทฤษฎี Vertical Control และแนวคิดทฤษฎี Rent-Seeking และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ระบบการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล ของสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาล ตั้งแต่ปี 2538 – 2542 ตลอดจนบทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และ บทบาทของรัฐที่มีต่อการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- บทที่ 4 กล่าวถึง ความสำคัญของพ่อค้าคนกลางที่มีต่อระบบตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่วนเหลือของการตลาดในแต่ละระดับการค้า
- บทที่ 5 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ กล่าวสรุปผลการศึกษา ข้อเสนอแนะแนวทางในการ ปรับปรุงระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

1 แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการวิเคราะห์โครงสร้างตลาด (จรินทร์ เทศวานิช : 2531)

โดยทั่วไปตลาดทางเศรษฐกิจ สามารถแบ่งแยกออกตามลักษณะใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ตลาดที่มีการแข่งขัน (Competitive Market) และตลาดที่มีการผูกขาด (Monopolistic Market)

1.1 ตลาดที่มีการแข่งขัน หรือตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect or Pure Competition) ตลาดประเภทนี้มีอยู่น้อยมากในโลกแห่งความเป็นจริง ราคาสินค้าในตลาดเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของอุปสงค์และอุปทานโดยแท้จริง และไม่มีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาผลักดันในเรื่องราคา ซึ่งลักษณะตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ จะประกอบด้วยผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก (Many buyers and sellers) จนกระทั่งไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอำนาจในการที่จะกำหนดราคาสินค้า และสินค้าที่วางขายในตลาดจะมีลักษณะอย่างเดียวกัน (Homogenous) หมายความว่า สินค้าสามารถใช้ทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ในสายตาของผู้บริโภค ไม่ว่าจะซื้อสินค้าประเภทเดียวกันนี้จากผู้ขายรายใดก็ตาม ผู้บริโภคจะได้รับความพึงพอใจเหมือนกันหมด เจ้าของปัจจัยการผลิตและผู้บริโภคในตลาดมีความรู้อย่างสมบูรณ์ คือมีความรู้ภาวะของอุปสงค์ อุปทาน และราคาสินค้าในตลาด การติดต่อซื้อขายสามารถกระทำได้โดยสะดวก รวมทั้งการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตจะต้องเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว ราคาสินค้าจะถูกกำหนดหนดโดยอุปสงค์และอุปทานในตลาด ผู้ประกอบการสามารถเข้าหรือออกจากธุรกิจได้อย่างเสรี คือ ผู้จะเข้ามาประกอบธุรกิจรายใหม่สามารถเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันกับธุรกิจที่มีอยู่ก่อนเมื่อใดก็ได้ หรือในทางตรงกันข้ามจะเลิกกิจการเมื่อใดก็ได้

1.2 ตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ สามารถแบ่งแยกออกได้ 3 ลักษณะ คือ

2.1 ตลาดผูกขาดสมบูรณ์ (Pure Monopoly) ตลาดประเภทนี้จะมีลักษณะตรงข้ามกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์ กล่าวคือ จะมีผู้ขายอยู่เพียงรายเดียว สินค้าไม่สามารถทดแทนกันได้ ทำให้ผู้ขายมีอิทธิพลเหนือราคาและปริมาณอย่างสมบูรณ์ในการที่จะเพิ่มหรือลดราคา และควบคุมจำนวนขายทั้งหมด

2.2 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) ลักษณะของตลาดประเภทนี้จะมีลักษณะคล้ายกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ต่างกันที่ในด้านความรู้สึกของผู้บริโภคที่ไม่สามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้ผู้ขายมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาอยู่บ้าง คือ เป็นสินค้าชนิดเดียวกันแต่มีหลายตรา ยี่ห้อ การโฆษณา ฯลฯ เป็นเหตุให้ผู้ซื้อชอบหรือพึงพอใจในสินค้านี้หรือยี่ห้อหนึ่งโดยเฉพาะ จนทำให้ผู้ขายสามารถกำหนดราคาสินค้าของตนได้ ทั้ง ๆ ที่ผู้ขายในตลาดชนิดนี้ต้องแข่งขันกับผู้ขายรายอื่น แต่ในระยะยาวผู้ประกอบการหน้าใหม่สามารถเข้ามาแข่งขันทำการผลิตได้

2.3 ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) จะประกอบด้วยผู้ขายตั้งแต่ 2 รายขึ้นไป ผู้ขายแต่ละรายจะขายสินค้าเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับปริมาณสินค้าทั้งหมดในตลาด ถ้าหากผู้ขายรายใดเปลี่ยนราคาหรือนโยบายการผลิตและการขายจะส่งผลกระทบต่อและได้รับการโต้ตอบจากผู้ประกอบการอีกรายหนึ่ง

2. แนวคิดเกี่ยวกับช่องทางการจำหน่าย (ระมิด ฝ่ายอารีย์ : 2530 สุวิทย์ เปียผ่อง และนวนกุล ศิรินาถ : 2530)

ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ผู้ผลิตส่วนใหญ่ไม่ได้จำหน่ายสินค้าแก่ผู้ใช้คนสุดท้ายโดยตรง เนื่องจากสินค้าบางชนิดต้องมีการแปรรูปสินค้าก่อนจึงจะนำไปใช้ได้ หรือในกรณีที่ผู้ผลิตไม่ต้องการที่จะรับภาระในเรื่องตลาดที่ขายสินค้า ฯลฯ ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้พ่อค้าคนกลางเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ โดยพ่อค้าคนกลางจะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้าจากผู้ผลิตไปสู่ผู้บริโภค รวมทั้งเป็นผู้หาตลาดที่จะขายสินค้า ตลอดจนกลยุทธ์ในการแข่งขันทางการตลาดจัดการในกลไกของตลาด โดยผู้ผลิตยอมที่จะให้ผลประโยชน์แก่คนกลางเพื่อนำสินค้าไปจำหน่าย ซึ่งคนกลาง (Middlemen) ทางการตลาด หมายถึง เอกัตถบุคคลหรือหน่วยธุรกิจที่เข้ามาทำหน้าที่ซื้อและขายสินค้า เพื่อให้สินค้าเคลื่อนย้ายจากผู้ผลิตไปสู่ผู้บริโภค ซึ่งมีทั้งสินค้าสำเร็จรูป และสินค้าที่ต้องนำไปแปรรูป โดยคนกลางสามารถแบ่งออกเป็น

2.1 พ่อค้าคนกลาง บุคคลเหล่านี้จะซื้อหรือขายสินค้าเพื่อผลกำไรของตนเอง โดยแยกออกเป็น พ่อค้าขายส่ง (wholesales) และพ่อค้าขายปลีก (retailers) พ่อค้าขายส่งจะทำหน้าที่ขายสินค้าให้กับผู้อื่นอีกทอดหนึ่ง ซึ่งมีทั้งสินค้าที่ต้องแปรรูป และสินค้าสำเร็จรูป เช่น ขายให้กับโรงงานอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้ขายสินค้าโดยตรงให้กับผู้บริโภค ส่วนพ่อค้าขายปลีกจะขายสินค้าให้กับผู้บริโภคโดยตรง

2.2 คนกลางที่เป็นเอเย่นต์ จะทำหน้าที่เฉพาะเป็นตัวแทนของลูกค้า ฉะนั้นพวกนี้จะไม่เคยเป็นเจ้าของสินค้าที่เขาซื้อขายผ่านมือ ขณะที่พ่อค้าขายส่งและขายปลีกจะได้รับส่วนต่างรายได้จากการซื้อมาขายไป แต่คนกลางประเภทนี้จะได้รับผลตอบแทนในรูปของค่าบริการ หรือค่าคอมมิสชั่น เป็นต้น

2.3 คนกลางประเภทนักเก็งกำไร คนกลางประเภทนี้จะทำรายได้จากการเคลื่อนไหวของราคาสินค้า และต้องยอมรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น เช่น พ่อค้าที่รับกักตุนสินค้าเมื่อสินค้านั้นมีราคาตกต่ำ และจะขายสินค้าชนิดนั้นเมื่อสินค้ามีราคาสูงขึ้น

2.4 นักอุตสาหกรรม หรือผู้แปรรูปสินค้า พ่อค้าประเภทนี้จะรับซื้อวัตถุดิบจากเกษตรกรนำไปแปรรูปสินค้า หรือผ่านกระบวนการผลิต และกลายเป็นสินค้าสำเร็จรูป พร้อมทั้งจะขายให้กับผู้บริโภค

2.5 องค์กรหรือสถาบันทางเกษตร เช่น สหกรณ์การเกษตร กลุ่มชาวนา เพื่อช่วยเพิ่มอำนาจการต่อรองให้กับเกษตรกร

ความสำคัญของคนกลาง

1. รวบรวมผลิตภัณฑ์ (Concentration) เนื่องจากผู้ผลิตและตลาดผู้บริโภคมักจะอยู่ห่างไกล จึงจำเป็นต้องอาศัยคนกลางในการนำสินค้าไปให้กับผู้บริโภค
2. การจัดแบ่งจำนวนผลิตภัณฑ์ให้พอเหมาะ (Equalization) คนกลางจะทราบว่าตลาดที่ตนทำการค้าอยู่มีความต้องการในสินค้าแต่ละชนิดมากน้อยเพียงใด ดังนั้น เขาจะเป็นผู้แบ่งมาจากผู้ผลิตเพื่อให้พอเหมาะกับความต้องการของผู้บริโภค
3. การกระจายและขายผลิตภัณฑ์ (Dispersion) เมื่อรวบรวมสินค้ามาจากแหล่งต่าง ๆ แล้ว คนกลางจะเป็นผู้กระจายสินค้าไปยังที่ต่าง ๆ เพื่อให้พอเหมาะกับความต้องการของผู้บริโภค หรือไม่ก็ขายสินค้าให้กับผู้ค้าปลีกนำไปจำหน่ายอีกทอดหนึ่ง
4. ก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ (Utility) คือ ทำให้ผู้บริโภคสามารถซื้อของได้ในเวลาที่เขาต้องการและหาซื้อได้ในสถานที่ที่มีการขายสินค้านั้น รวมถึงผู้บริโภคที่อยู่ห่างไกลก็มีโอกาสที่จะซื้อสินค้านั้นได้

จากการที่พ่อค้าคนกลางเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน และผลประโยชน์ตอบแทนก็เป็นสิ่งจูงใจกับพ่อค้าผู้ประกอบการ ดังนั้น จึงมีบ่อยครั้งที่พ่อค้าผู้ประกอบการอยู่ก่อนแล้วพยายามกีดกันการเข้ามาของผู้ค้ารายใหม่ เพื่อคงกำไรส่วนเกินที่มีอยู่ด้วยวิธีการต่าง ๆ วิธีหนึ่งของการป้องกันการเข้ามาของผู้ค้ารายใหม่ คือ การได้รับสัมปทานสิทธิบัตร หรือลิขสิทธิ์อย่างเป็นทางการจากรัฐให้เป็นผู้ผูกขาดดำเนินการได้แต่เพียงผู้เดียว หรือกลุ่มเดียว ซึ่งการได้มาของสัมปทานสิทธิบัตรนี้อาจได้มาด้วยการให้ค่าตอบแทน หรือคิดสินบนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และหรือมีอำนาจลงนามอนุญาตแต่งตั้ง นอกจากนี้อาจเป็นด้วยเหตุผลทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจอนุญาตเข้าไปมีส่วนได้เสียกับกำไรส่วนเกินนั้น

ส่วนเหลือจากการตลาด จากความสำคัญของพ่อค้าคนกลาง จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึง ส่วนเหลือจากการตลาดเพื่อให้ทราบถึงพฤติกรรมของพ่อค้าคนกลางว่าเป็นอย่างไร กำไร หรือผลประโยชน์ของระบบตลาดมีอยู่ในช่วงใดมากที่สุด ส่วนเหลือจากการตลาด หมายถึง ส่วนแตกต่างระหว่างราคาที่ผู้บริโภคจ่ายสำหรับสินค้าชนิดหนึ่งกับราคาและผู้ผลิตสินค้านั้นได้รับ หรือหมายถึงราคาของบริการตลาดที่กำหนดขึ้น โดยอุปสงค์และอุปทานของบริการสำหรับสินค้านั้น ๆ สำหรับกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่วนเหลือจากการตลาดหมายถึง ส่วนต่างของราคาขายและราคาซื้อสลากของพ่อค้าคนกลางในแต่ละระดับการตลาดในการนำสลากมาสู่มือผู้บริโภค

$$M = P_s - P_b \quad \text{—————} \quad \text{①}$$

$$M = C + \pi \quad \text{—————} \quad \text{②}$$

โดย P_s หมายถึง ราคาขายสลาก โดย สำนักงานฯ , ตัวแทนจำหน่ายฯ , พ่อค้าส่ง , พ่อค้าปลีก
 P_b หมายถึง ราคาซื้อสลาก โดย ตัวแทนจำหน่ายฯ , พ่อค้าส่ง , พ่อค้าปลีก
 M หมายถึง ส่วนเหลือจากการตลาด
 C หมายถึง ต้นทุนการตลาด
 π หมายถึง กำไรที่ผู้ประกอบการได้รับ

จากสมการข้างต้นจะได้ว่า (1) = (2)

$$C + \pi = P_s - P_b$$

$$\pi = P_s - P_b - C$$

3 แนวคิดทฤษฎี Upstream Firm And Downstream Firm (Tirole, J : 1989)

การควบคุมการจำหน่ายสินค้า (Vertical Control) โดยเราจะสมมติว่า บริษัทที่เราได้ศึกษาให้บริการกับลูกค้ารายสุดท้ายโดยตรง และเน้นการกำหนดราคาแบบผูกขาดและการเลือกผลิตภัณฑ์ เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ระหว่าง “Upstream Firm” ซึ่งมีอำนาจในการผูกขาดสินค้าชั้นกลาง และผู้ที่นำสินค้าไปใช้คือ “Downstream Firm” โดยผู้มีอำนาจผูกขาดจะไม่ให้บริการลูกค้ารายสุดท้ายด้วยตนเองแต่ Downstream Firm จะเป็นผู้ที่นำสินค้าชั้นกลางไปใช้ในการผลิต เช่น ตัวอย่างของ Downstream Firm จะทำการผลิต หรือเป็นผู้ใช้วัตถุดิบชั้นกลาง ผู้ขายส่ง และผู้ขายปลีก (ใน 2 กรณีหลัง สินค้ารายสุดท้ายมักใกล้เคียงหรือเหมือนกับสินค้าชั้นกลาง เพราะว่า

Downstream Firm เป็นลูกค้าของ Upstream Firm การศึกษาในเรื่องดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการจำหน่ายสินค้าเป็นต้นว่า Upstream Firm ต้องการที่แบ่งแยกระหว่าง Downstream Firm ซึ่งอาจจะเป็นด้านของสาขา หรือหน่วยที่มีการให้บริการ หรือโครงสร้างต้นทุน

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของการจำหน่ายสินค้าในธุรกิจ จะมีความซับซ้อนมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างการบริโภคสินค้าทั่วไป โดยปกติผู้บริโภคจะบริโภคสินค้าธรรมดา แต่การบริโภคแบบอุตสาหกรรม (Downstream Firm) จะต้องมีการแปรรูปสินค้าหรือการนำเข้าผู้ตลาด หรือการตัดสินใจในด้านอื่น ๆ เช่น การใช้เทคโนโลยี การกำหนดราคาขั้นสุดท้าย การโฆษณา ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะถูกกำหนดขึ้นหลังจากที่มีการขายสินค้าขั้นกลางให้กับ Downstream Firm แล้ว เพราะว่าการตัดสินใจจะมีผลต่อกำไร จึงทำให้ Upstream Firm จึงมีการควบคุมสินค้าเหล่านั้น นอกเหนือจากการกำหนดนโยบายและผลิตภัณฑ์ อาจต้องเข้าไปมีส่วนในการปฏิบัติงานของ Downstream Firm ในถึงระดับที่ต้องการ เช่น ปรับเปลี่ยนราคาปลีกขั้นสุดท้ายกำหนดบริเวณที่จะให้มีการกระจายสินค้าของผู้ค้าปลีกแต่ละราย หรือการจัดเก็บภาษี การซื้อสินค้า

ในธุรกิจอุตสาหกรรม โดยกล่าวถึง Upstream Firm ที่มีการรวมตัวกันจำหน่ายสินค้าเพื่อเป็นการควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อรวมกำไรจากการขายสินค้าให้ได้มากที่สุด แต่การรวมกันจำหน่ายสินค้าอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงและการตรวจสอบสัญญา

โดยในหัวข้อแรกจะอธิบายถึงพื้นฐานของโครงสร้างการจำหน่ายสินค้า ซึ่งจะใช้ในการห้ามการจำหน่ายจำหน่าย การแข่งขันระหว่างผู้ขายปลีก และการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตและผู้ขายปลีก ส่วนในหัวข้อที่สองจะกล่าวถึงปัญหาในการควบคุม ความจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมการจำหน่ายสินค้า

1. Linear Prices versus Vertical Restraints

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ได้มีการกล่าวถึงกรณีของ Linear Prices เกี่ยวกับการที่ผู้ซื้อจะจ่ายเงินซื้อสินค้าเป็นจำนวนที่พอดีกับปริมาณสินค้าที่ได้รับ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ของการจำหน่ายสินค้าจะรวมถึงสัญญาเพื่อห้ามการจำหน่ายสินค้า หรือแบบ nonlinear prices คือ การเก็บภาษีของ franchise fees ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดการแข่งขันระหว่างผู้ค้าปลีก หรือผู้ผลิตและผู้ค้าปลีก ซึ่งจะกล่าวถึงขั้นตอนรูปแบบที่มีความสำคัญต่อไป

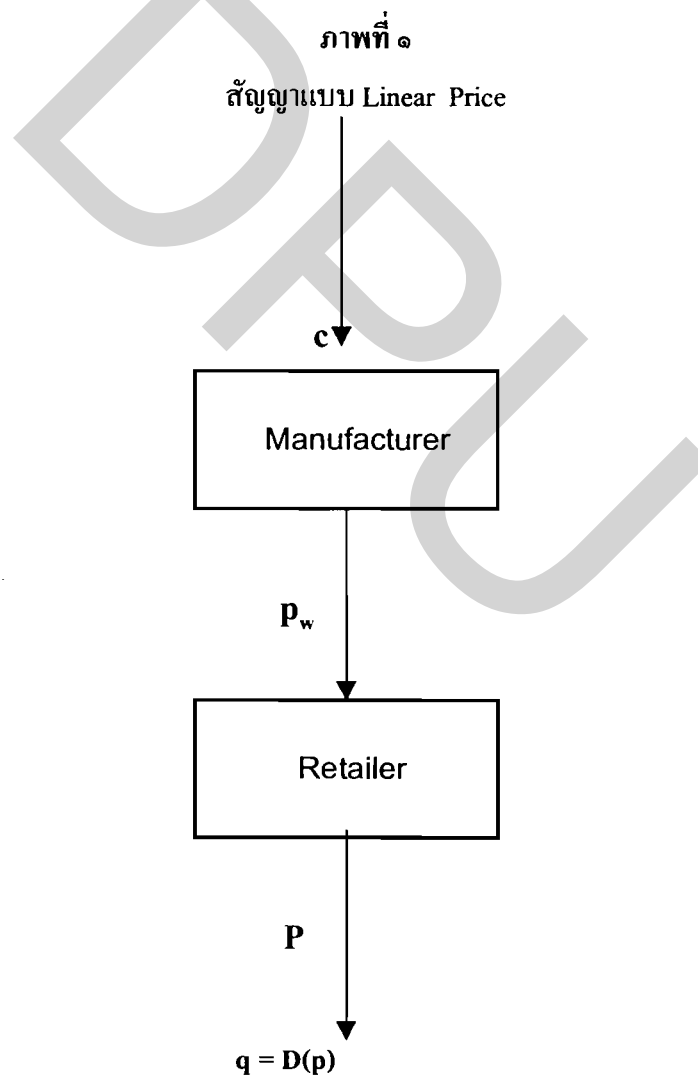
1.1 Basic Framework

ผู้ผูกขาดหรือผู้ผลิต ที่ผลิตสินค้าขั้นกลาง ซึ่งมีต้นทุนต่อหน่วยคงที่ C โดยเขาจะเป็นผู้ผลิตสินค้าเพียงรายเดียวและขายสินค้าชนิดเดียวกันให้กับ Downstream Firm หรือผู้ขายปลีก (โดย Downstream Firm จะนำสินค้าขั้นกลางไปขายต่อให้กับผู้ค้าส่งที่ใช้สินค้าขั้นกลางในการผลิตและจะขายในราคาใหม่ การขายปลีกอาจทำได้ง่ายเพราะไม่ต้องมีต้นทุน

ในการขายปลีก ตามปกติแล้วหลังจากมีการทำสัญญาผู้ขายปลีกจะมีอำนาจผูกขาดในการนำสินค้าชั้นกลางไปใช้กับเทคโนโลยี จนกระทั่งถึงการผลิตสินค้าขั้นสุดท้าย P_w แสดงถึงราคาจากผู้ขายส่ง (สินค้าชั้นกลาง) และ p คือ ราคาสินค้าขั้นสุดท้าย q แสดงถึง ปริมาณการซื้อของผู้ค้าปลีก ซึ่งแสดงถึงการบริโภคหน่วยสุดท้าย slope ของ demand function คือ $q = D(p)$ (โดยเราจะสมมติต่อไปว่าความต้องการขึ้นอยู่กับบริการของผู้ค้าปลีก $q = D(p,s)$)

โดยทั่วไปแล้วลักษณะของสัญญาระหว่างผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกมีดังนี้.-

1) สัญญาแบบ Linear Price คือสัญญาที่ผู้ผลิตและผู้ค้าปลีก ตกลงกันซื้อขายสินค้า โดยผู้ค้าปลีกจะจ่ายเงินเท่ากับจำนวนที่ซื้อ $T(q) = p_w q$ โดย q คือ ปริมาณที่ผู้ค้าปลีกซื้อ (ในภาพที่ ๑) ซึ่งผู้ค้าปลีกไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องลิขสิทธิ์ของการเป็นตัวแทนจำหน่าย



ที่มา : Tirole, J.

2) สัญญาแบบ Franchise fee เป็นตัวอย่างของสัญญาแบบ nonlinear price คือ ผู้ที่ต้องการที่จะมาจำหน่ายสินค้าของผู้ผลิต จะต้องมีการเก็บค่าลิขสิทธิ์ในการเป็นตัวแทนจำหน่ายของผู้ค้าปลีก $T(q) = A + p_w q$ ซึ่งจะมีความซับซ้อนมากกว่าสัญญาแบบ linear price

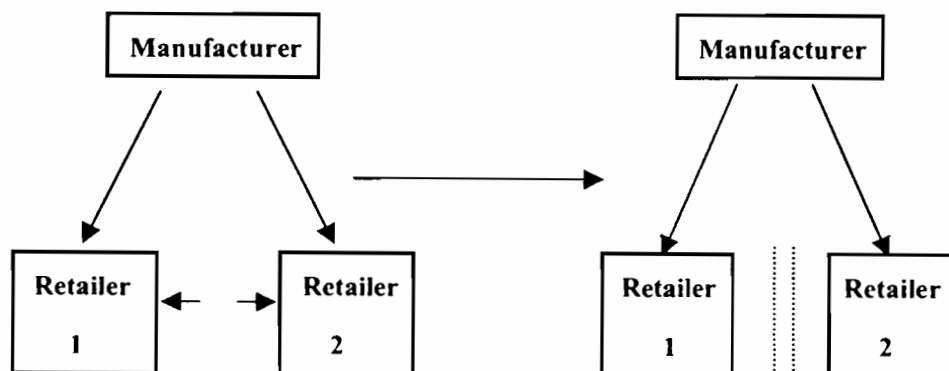
3) สัญญาแบบ Resale-price maintenance (RPM) คือการกำหนดราคาสุดท้าย (P) ของผู้ค้าปลีก เพื่อไม่ให้ราคาที่ขายสูงเกินไป ($P \leq \bar{P}$) หรือต่ำเกินไป ($P \geq \underline{P}$) (RPM คือการรักษาระดับราคาไม่ให้สูงหรือต่ำเกินไป $P = \bar{P}$)

4) สัญญาแบบ Quantity fixing คือการกำหนดปริมาณที่แน่นอนแก่ผู้ค้าปลีก เพื่อป้องกันไม่ให้สินค้ามีปริมาณที่มากเกินไป ($q \leq \bar{q}$) หรือน้อยเกินไป ($q \geq \underline{q}$) (ถ้าความต้องการขึ้นอยู่กับราคาสุดท้ายเพียงอย่างเดียว) และถ้าผู้ขายปลีกไม่ได้ขายสินค้านั้นต่อไปอีก การกำหนดปริมาณก็เพื่อป้องกันไม่ให้ราคาขายสูงเกินไป และสินค้ามีปริมาณที่เหมาะสม

1.2 การแข่งขันระหว่างผู้ค้าปลีก (Intrabrand Competition)

เป็นการแข่งขันกันระหว่างผู้ค้าปลีกที่ขายสินค้าที่เหมือนกันในตลาด โดยผู้ผลิตสามารถห้ามการจำหน่ายได้โดยการกีดกันอาณาเขต และแบ่งแยกตลาดของผู้ค้าปลีก (ในรูปที่ 2) เพื่อห้ามการจำหน่ายสินค้าและกำหนดขอบเขตของการขายปลีก เพื่อไม่ให้มีจำนวนผู้ค้าปลีกในแหล่งใดแหล่งหนึ่ง จนมากเกินไป

ภาพที่ ๒
การแบ่งแยกตลาดของผู้ค้าปลีก



1.3 การแข่งขันระหว่างผู้ผลิตและผู้ค้าปลีก (Interbrand Competition)

ผู้ค้าปลีกอาจจะขายสินค้าที่มีลักษณะใกล้เคียงกับผู้ผลิต ทำให้ผู้ผลิตจำเป็นต้องมีการป้องกัน โดยการเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อกีดกันไม่ให้ผู้ค้าปลีกไม่ให้เข้ามาแข่งขันกับผู้ผลิตได้

1.4 การห้ามการจำหน่ายทางกฎหมาย (Legal Status of Restraints)

โดยจะกล่าวถึงการห้ามการจำหน่ายสินค้าทางกฎหมาย เช่น Franchise จะมีการเก็บค่าลิขสิทธิ์ในการเป็นตัวแทนจำหน่ายจากผู้ผลิต

2. ผลภายนอกและการควบคุมการจำหน่ายสินค้า (Externalities and Vertical Control)

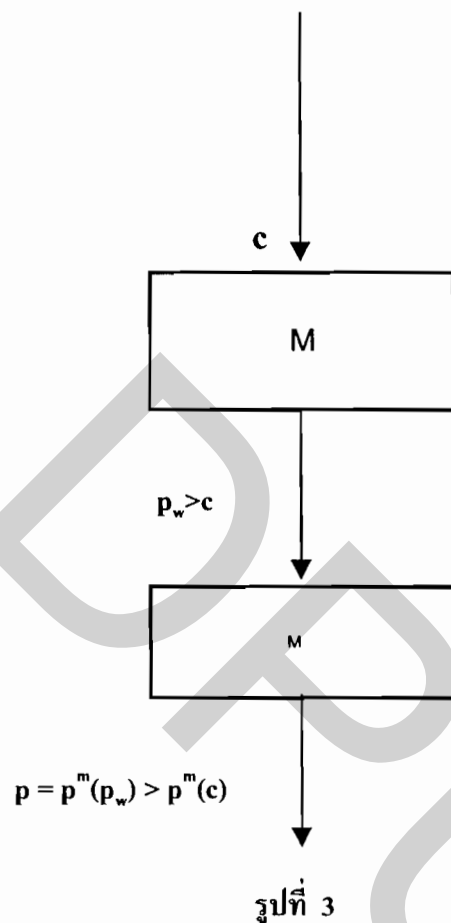
2.1 Methodology

โครงสร้างการจำหน่ายสินค้านั้นอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ เช่น ราคาขายส่ง franchise fee ปริมาณการซื้อของผู้ค้าปลีก ราคาการบริโภค เขตการขายปลีก การส่งเสริมการขาย ฯลฯ ในหัวข้อนี้จะกล่าวเพียงบางส่วนของ การเปลี่ยนแปลงที่ได้จากสาเหตุและพิสูจน์การเปลี่ยนแปลงหรือการมีเอกสารสิทธิ โดยมีการเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในสัญญาระหว่างผู้ผลิตและผู้ค้าปลีก โดยเป้าหมายของผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกที่จะได้รับกำไรโดยรวม นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายอื่นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีผลโดยต่อกำไรโดยรวม การส่งเสริมการขายและราคาขายปลีกคือ เป้าหมายที่แท้จริง ส่วน franchise fee และราคาขายส่งไม่ใช่เป้าหมายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะว่าไม่มีผลโดยตรงต่อกำไรที่เขาจะได้รับ ดังนั้น ผู้ผลิตจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมราคาขายของผู้ค้าปลีก เพราะถ้าราคาขายปลีกสูงจะส่งผลทำให้ผู้ผลิตขายสินค้าชั้นกลางได้น้อยลง ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้ขายปลีกขายสินค้าในราคาต่ำ ผู้ผลิตก็สามารถขายสินค้าชั้นกลางได้มากขึ้น ซึ่งการควบคุมดังกล่าวทำได้โดยการใช้เอกสารสิทธิ

2.2 The Basic Vertical Externality

ในหัวข้อที่ผ่านมากล่าวได้ว่า ภายใต้สัญญาแบบ linear price ของผู้ผูกขาดจะเป็นราคาที่เพิ่มต้นทุนต่อหน่วยของสินค้าเข้าไปด้วย ซึ่งเหมือนกับโครงสร้างการจำหน่ายสินค้าที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางจะใช้ราคาขายส่ง $P_w > c$ และผู้ขายปลีกจะมีต้นทุนจากการรับเอาสินค้าชั้นกลางมา P_w ซึ่งเขาจะใช้ราคาและเทคโนโลยีที่ใช้เป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ ผลภายนอกจากการจำหน่ายสินค้ามาจากการที่ผู้ค้าปลีกต้องการเพิ่มความต้องการในสินค้าชั้นกลาง แต่เมื่อมีการเพิ่มการผลิตขึ้นมาหนึ่งหน่วยจะทำให้เขาได้รับกำไรเพิ่มขึ้น $P_w - c$ อย่งไรก็ตาม ผู้ค้าปลีกต้องการเพิ่มกำไรของเขาให้ได้มากขึ้น ซึ่งไม่ใช่กำไรปกติที่ได้จากการเพิ่มการผลิต ดังนั้น ผู้ค้าปลีกจึงเพิ่มราคาขายให้สูงขึ้น แต่การกระทำดังกล่าวจะส่งผลต่อผู้ผลิต เพราะเมื่อราคาสูงขึ้นจะทำให้สินค้าจำหน่ายได้น้อยลง ทำให้กำไรโดยรวมน้อยลงไปด้วย จึงทำให้ผู้ผลิตต้องมีการกระตุ้น โดยการเก็บภาษีเพื่อยับยั้งการกระทำดังกล่าวเพื่อขจัดผลภายนอกที่จะเกิดขึ้น

ภาพที่ ๓
ผลภายนอกจากการจำหน่ายสินค้า



ที่มา : Tirole, J

Example 1 : Double Marginalization (Spengler 1950)

สมมติว่าผู้ขายปลีกเป็นผู้ตัดสินใจเพียงผู้เดียว ดังนั้น เป้าหมายของโครงสร้างการจำหน่ายสินค้าคือราคาขายปลีก ในการกำหนดราคาขายปลีก ปริมาณโดยรวมของการจำหน่ายสินค้า q^m และราคาขายปลีก p^m กำหนดโดย

$$q^m = D(p^m)$$

และ p^m มาจาก $(p-c)$ ซึ่ง $D(.)$ คือ demand curve

การพิจารณาโครงสร้างการบริหารและการเลือกราคาขายของผู้ค้าปลีก p ซึ่งรวมค่าธรรมเนียมการขนส่ง $T(q) = p_w q$ สมมติว่าผู้ผลิตตกลงเลือกการเก็บค่าธรรมเนียมเริ่มแรก และผู้ค้าปลีกเลือกราคาบริโภคสุดท้าย โดยผู้ค้าปลีกจะเป็นผู้ขาดในตลาด ผู้ค้าปลีกต้องการที่จะได้รับกำไรสูงสุด $(p - p_w) D(p)$ ในหัวข้อแรก เราจะเห็นว่าราคาในตลาดผูกขาดเพิ่มขึ้นจากต้นทุน เพราะว่า ผู้ขายปลีกซึ่งเป็นผู้ผูกขาดมีต้นทุนเท่ากับ p_w ผู้ผลิตบวกราคาต้นทุน ($p_w > c$) และราคาขายปลีกจะสูงขึ้น ถ้าโครงสร้างการบริหารมีการรวมกันเพียงรายเดียว ผลภายนอกเกิดจากการที่ผู้ผลิตไม่ต้องการเพียงกำไรปกติ $(p_w - c) D'(p)$

สมมติว่า final-demand function คือ $D(p) = 1-p$ และ $C < 1$. โดย Π_m, Π_r แสดงถึง กำไรของผู้ผลิตและผู้ค้าปลีก

1. กรณี nonintegrated industry

- กำไรของผู้ค้าปลีก Π_r

$$\max_p [(p - p_w)(1-p)]$$

$$\Pi = p - p^2 - p_w + p_w p$$

$$\text{FOC } \frac{d\Pi}{dp} = 1 - 2p + p_w = 0$$

$$dp$$

ดังนั้น

$$p = \frac{1 + p_w}{2}$$

เมื่อปริมาณความต้องการสินค้าขั้นสุดท้าย เท่ากับ

$$q = 1 - p$$

$$= 1 - \frac{(1 + p_w)}{2}$$

$$q = \frac{1 - p_w}{2}$$

และกำไรของผู้ค้าปลีก เท่ากับ

$$\Pi_r = \left[\frac{1 + p_w - p_w}{2} \right] \left[\frac{1 - p_w}{2} \right]$$

$$\Pi_r = \left(\frac{1 - p_w}{2} \right)^2$$

- ผู้ผลิต

$$\max_{p_w} \left[(p_w - c) \left(\frac{1 - p_w}{2} \right) \right]$$

$$\pi = (p_w - c) \left(\frac{1 - p_w}{2} \right)$$

$$\frac{d\pi}{d p_w} = \frac{1}{2} - p_w + \frac{c}{2} = 0$$

ดังนั้น

$$p_w = \frac{1 + c}{2}$$

กำไรของการไม่รวมกันของอุตสาหกรรม

$$\Pi^{ni} = \Pi_m + \Pi_r = \frac{(1-c)^2}{8} + \frac{(1-c)^2}{16} = \frac{3}{16} (1-c)^2$$

$$1. \Pi_m = \left[\frac{(1+c-c)}{2} \right] \left[\frac{1 - p_w}{2} \right]$$

$$= \frac{1-c^2}{8}$$

$$2. \Pi_r = \left(\frac{1 - p_w}{2} \right)^2$$

$$= \left[\frac{1 - \frac{1+c}{2}}{2} \right]$$

$$= \frac{(1-c)^2}{4}$$

$$= \frac{(1-c)^2}{16}$$

$$\Pi^{ni} = \Pi_m + \Pi_r$$

$$= \frac{(1-c)^2}{8} + \frac{(1-c)^2}{16}$$

$$= \frac{2(1-c)^2 + (1-c)^2}{16}$$

$$\Pi^{ni} = \frac{3}{16} (1-c)^2$$

ราคาของการไม่รวมอุตสาหกรรม คือ

$$p = \frac{1 + p_w}{2}$$

$$= \left[\frac{1 - \frac{1+c}{2}}{2} \right]$$

$$= \frac{2+1+c}{4}$$

$$P = \frac{3+c}{4}$$

2. กรณี integrated industry

$$\max_p [(p-c)(1-p)]$$

$$= p - p^2 - c + cp$$

$$\frac{d\pi}{dp} = 1 - 2p + c = 0$$

$$P = \frac{1+c}{2}$$

ดังนั้น กำไรรวมของ integrated industry จะมากกว่า nonintegrated industry

$$\Pi^i = (p-c)(1-p)$$

$$= \left[\frac{1+c}{2} - c \right] \left[1 - \frac{1+c}{2} \right]$$

$$= \frac{(1-c)^2}{4}$$

$$\Pi^i = \frac{(1-c)^2}{4} > \Pi^m = \frac{3}{16} (1-c)^2$$

ดังนั้น การรวมกันของอุตสาหกรรมจะทำให้ได้รับกำไรมากกว่าการไม่รวมกันของ อุตสาหกรรม และทำให้ราคาบริโภคนั้นจะต่ำลงในกรณีที่มีการรวมกันของอุตสาหกรรม วัตถุประสงค์ของการรวมกันจำหน่ายสินค้า เพื่อที่จะหลีกเลี่ยง double price ที่เกิดจากการบิดเบือนราคาที่เกิดขึ้นจากผู้ค้าปลีก เพราะว่า firm จะมีการเพิ่มราคาทุน ของตนเองในแต่ละขั้นตอนการผลิต

สรุปได้ว่า Upstream firm ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการผูกขาดสินค้าชั้นกลาง โดยมี Downstream firm เป็นผู้นำสินค้าชั้นกลางไปแปรรูป หรือนำสินค้าไปจำหน่าย และ Upstream firm ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดพยายามที่จะควบคุมการจำหน่ายสินค้าจากผู้ค้าปลีกที่ต้องการเข้ามาแข่งขันในตลาด โดยมีการจัดเก็บภาษี หรือการมีเอกสารสิทธิ เพื่อป้องกันสินค้าของผู้ผลิต และมีการแบ่งเขตการค้าเพื่อไม่ให้สินค้ากระจุกอยู่ในแหล่งใดแหล่งหนึ่ง ซึ่งผู้ค้าปลีกที่ต้องการเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าจะต้องมีการทำสัญญากับผู้ผลิตในการนำสินค้าไปจำหน่าย นอกจากนี้ผู้ผลิตต้องเจอกับปัญหาผลภายนอกที่เกิดจากการจำหน่ายสินค้า สาเหตุมาจากที่ ผู้ค้าปลีกขายสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาที่กำหนด ซึ่งส่งผลกระทบต่อยอดขายของผู้ผลิต ดังนั้น ผู้ผลิตจึงมีการรวมตัวกัน เพื่อขจัดผลภายนอกที่เกิดขึ้น

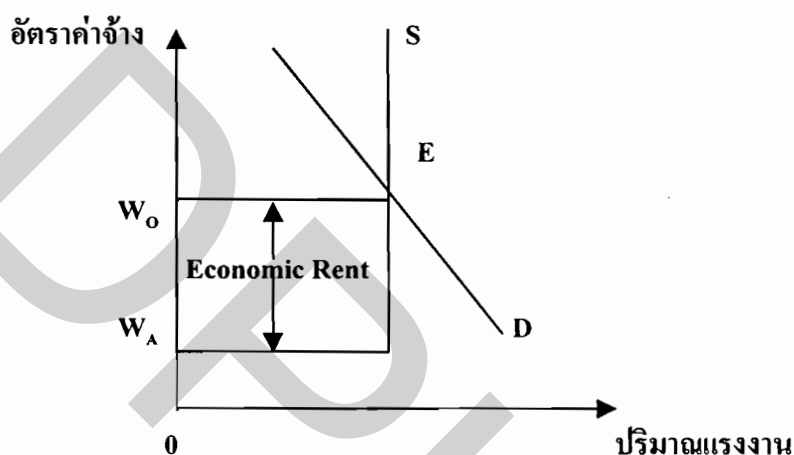
4 แนวคิดทฤษฎี Rent – Seeking (สมบูรณ : 2532)

สมบูรณอาศัยแนวคิดของ Tulloch , Kruger , Posner มาอธิบายความหมายของ Rent Seeking โดยชี้ว่ากระบวนการของ Rent - Seeking เกิดจากการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจโดยที่รัฐเกือบทุกประเทศ ไม่ปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่รัฐทำหน้าที่กำกับและควบคุมเศรษฐกิจบางภาคอย่างเข้มงวด โดยการที่รัฐสร้างภาวะผูกขาดรายเดียวขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่ก่อตั้งขึ้น และมีส่วนที่ผลักดันให้รัฐสร้างภาวะผูกขาดรายเดียวขึ้น ปึงเจกชนเหล่านั้นพยายามที่จะครอบครอง Rent โดยยอมที่จะทุ่มเทพยายามที่แท้จริง (Real Resources) เพื่อที่จะแลกกับภาวะผูกขาดรายเดียวให้ยาวนานออกไป กระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม (Social Cost) เนื่องจากทรัพยากรเหล่านี้สามารถนำไปสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมได้ แต่เดิมกระบวนการ Rent - Seeking ใช้ในเรื่องของการค้าระหว่างประเทศ เช่น ในประเทศอินเดีย และตุรกี ซึ่งปึงเจกชนเหล่านั้นพยายามที่จะช่วงชิงสิทธิในการนำเข้า เพื่อครอบครอง Monopoly Rent ไว้ แต่ปัจจุบันกระบวนการของ Rent - Seeking ไม่ได้จำกัดเฉพาะในเรื่องการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ เช่น บริษัทที่เป็นตัวแทนพยายามที่จะแข่งขันกันเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ในการแข่งขันฟุตบอลนัดสำคัญ หรือการจัดแสดงคอนเสิร์ตของนักร้องที่มีชื่อเสียงมาเปิดการแสดงในประเทศ เพื่อที่บริษัทจะได้รายได้จากการเปิดการแสดงหรือการแข่งขัน โดยประชาชนที่มาซื้อบัตรยินดีที่จะจ่าย

เงินเป็นจำนวนมากเพื่อชมการแสดงหรือการแข่งขันกีฬา ซึ่งมีคาราในทีมที่พวกเขาชื่นชอบ โดยส่วนใหญ่ทีมฟุตบอลหนึ่งมักจะมีคาราประจำทีม 1 - 2 คน ที่จูงใจให้คนเข้าชม บุคคลเหล่านั้นถือได้ว่าเป็นผู้ครอบครองทรัพยากรที่หามาได้ยาก (Economic Rent) และมีจำนวนจำกัดที่ผู้อื่นไม่สามารถมีได้ ดังรูป

ภาพที่ ๔

Economic Rent ที่เกิดจากค่าจ้างที่ต่างกัน



จากรูป สมมติว่านักกีฬาที่เป็นคาราประจำทีมฟุตบอล เขาจะได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า W_A (ค่าจ้างขั้นต่ำ) ซึ่งแสดงโดยเส้นอุปทาน S ส่วนอุปสงค์ของตลาดที่มีต่อนักฟุตบอล คือเส้น D สังเกตว่าเส้นอุปทานไม่มีความยืดหยุ่น ณ ระดับที่อัตราค่าจ้างสูงกว่า W_A ด้วยเหตุนี้ นักฟุตบอลคาราประจำทีมได้ Economic Rent เท่ากับความแตกต่างระหว่าง W_0 กับ W_A อัตรา ค่าจ้าง $W_0 - W_A$ ที่แตกต่างกันก็คือส่วนที่เกินเลยจากค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้ นักฟุตบอลยังคงเล่นฟุตบอลต่อไป เราถือ เป็น Economic Rent เนื่องจากในทีมฟุตบอลจะมีคาราประจำทีมเพียง 1 - 2 คนเท่านั้น

ดังนั้น สังคมใดก็ตามที่มีกระบวนการของ Rent-Seeking อยู่ สังคมนั้นก็จะมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่เชื่องช้ากว่าสังคมอื่น ๆ เพราะ Rent-Seeking ก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพยากร เนื่องจากการนำทรัพยากรไปใช้ในแนวทางที่ไม่เหมาะสม โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสังคมส่วนรวม

สำหรับกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล กระบวนการ Rent-Seeking เกิดจากการที่สำนักงานฯ ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดในการผลิต แต่ไม่ได้จำหน่ายสินค้าให้กับผู้บริโภคด้วยตนเอง แต่จัดสรรให้กับผู้ที่มีโควต้าสลากกับสำนักงานฯ ก็คือ ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ องค์กรฯ สมาคมฯ เป็น

ผู้รับสลากไปจำหน่ายต่ออีกทอดหนึ่ง ซึ่งพวกเขาเหล่านั้นถือได้ว่าเป็นผู้ที่ได้ครอบครอง Economic Rent คือ โควต้าสลากที่พวกเขาได้รับการจัดสรร โดยที่บุคคลที่ไม่มีโควต้าสลากกับสำนักงานฯ ไม่มีสิทธิที่จะรับสลากกินแบ่งจากสำนักงานฯ ไปจำหน่าย ซึ่งการจัดสรรโควต้าสลากในลักษณะดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้พ่อค้าคนกลางเข้ามาบีบบทบาทในระบบตลาดสลาก เนื่องจากมีผู้แทนฯ ตัวแทนฯ บางรายไม่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง แต่ขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลาง โดยพ่อค้าคนกลางจะแสวงหา Rents คือ สลากจากผู้แทนฯ ตัวแทนฯ เหล่านั้น โดยเสนอผลประโยชน์จำนวนหนึ่งเพื่อแลกกับสลาก การที่พ่อค้าคนกลางเสนอผลประโยชน์ให้กับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ เหล่านั้น เพื่อแลกกับสลากโดยที่ไม่ทำให้ระบบเศรษฐกิจได้ผลผลิตคงออกเงยเพิ่มขึ้น ซึ่งรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น ถือได้ว่าเป็นการสูญเสียของสังคม ซึ่งเป็นพฤติกรรมของ Rent-Seeking เพราะการโอนย้ายสินค้าจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง ย่อมทำให้เกิดต้นทุนส่วนเพิ่มขึ้นมาโดยไม่จำเป็น

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. เกษม ธรรมบุษดี (2537) ได้ศึกษาเรื่อง “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมไทย” โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาบทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีต่อการพัฒนาสังคมไทย โดยจะเน้นให้เห็นถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม ทั้งด้านการช่วยเหลือสังคม การสร้างสาธารณกุศล สาธารณประโยชน์ การสร้างอาชีพให้แก่ประชาชน ส่วนหนึ่งให้มีรายได้จากการขายสลากเพื่อการดำรงชีพ การกระจายโอกาสให้แก่ประชาชนที่มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ซึ่งทำให้ภาพพจน์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในสายตาประชาชนและสื่อมวลชนนั้นเป็น ภาพพจน์ที่ดีขึ้นตามลำดับ

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่เดิมก่อนปี พ.ศ. 2517 มีบทบาทในการพัฒนาสังคมเป็นอย่างมาก ทั้งในรูปการสร้างถาวรวัตถุ และสาธารณกุศล เช่น การจัดสร้างโรงพยาบาล โรงเรียน อาคารสนามกีฬา รวมทั้งการบริจาคเงินช่วยส่งเสริมพุทธศาสนา และการสร้างที่อยู่อาศัยภายหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา รายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ถูกกำหนดไว้โดยจัดแบ่งเป็น 3 ส่วน

1. ร้อยละหกสิบให้จ่ายเป็นเงินรางวัล
2. ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบแปดเป็นรายได้แผ่นดิน
3. ไม่เกินกว่าร้อยละสิบสองเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร ซึ่งรวมทั้ง

ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

จากข้อกำหนดดังกล่าว เป็นอุปสรรคสำคัญที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่สามารถนำเงินรายได้ไปใช้จ่ายในการพัฒนาสังคมได้ตามวัตถุประสงค์ ในแต่ละปีกระทำได้เพียงการจัดตั้ง

งบประมาณ เพื่อช่วยสาธารณกุศลและสาธารณประโยชน์ปีละ 6 ล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวไม่สามารถนำไปใช้จ่ายสร้างถาวรวัตถุที่เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน ทำให้บทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ช่วงภายหลังปี พ.ศ. 2517 ตกต่ำเรื่อยมา และมักถูกโจมตีจากสื่อมวลชนว่า เป็นการมอมเมาประชาชนทั้ง ๆ ที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีส่วนช่วยเหลือสังคมทั้งด้านการกระจายรายได้ การสร้างงาน และการช่วยเหลือสาธารณกุศลและสาธารณประโยชน์

จะเห็นได้ว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่เพียงเป็นรัฐวิสาหกิจที่หาเงินส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินเพียงประการเดียว แต่ยังมีบทบาทในการช่วยพัฒนาและสร้างสังคมไทย ทั้งในด้านการกระจายรายได้ การช่วยสร้างอาชีพ การส่งเสริมพัฒนาเยาวชน ฯลฯ จึงนับได้ว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศไทย

2. บุญมี พรหมปัญญานันท์ (2527) ทำวิทยานิพนธ์เรื่องการศึกษาพฤติกรรมในการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยวิวัตอุปประสงค์เพื่อศึกษาว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดในการผลิตและจัดจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียว มีพฤติกรรมสอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดจากการประกอบการหรือไม่ และจากการที่สลากที่ขายอยู่ในปัจจุบันมีการขายเกินราคาว่าที่สำนักงานฯ กำหนดไว้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาโครงสร้างตลาด และพฤติกรรมการจัดจำหน่ายสลากของพ่อค้าในการจัดจำหน่ายและการกำหนดราคา ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง และผู้ค้าปลีก และส่วนเหลืออมการตลาด

จากผลการศึกษาพบว่า ระบบตลาดของสลากในช่วงก่อนมีการนำ พ.ร.บ.สลากฯ มาใช้อำนาจ ในการบริหารจะตกอยู่กับกลุ่มทหารที่มีอิทธิพลทางการเมือง ลักษณะการจัดจำหน่ายและจัดสรรรายได้เป็นไปในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ภายหลังมีการนำ พ.ร.บ.สลากฯ มาใช้ทำให้ระบบตลาดของสลากฯ มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับใหญ่ ๆ คือ ระดับผู้ผลิต ระดับผู้ค้าส่ง และระดับผู้ค้าปลีก

ระดับผู้ผลิต ตลาดจะเป็นแบบผูกขาด ซึ่งสำนักงานฯ อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.สลากฯ ปี พ.ศ. 2517 ในการจัดจำหน่ายสำนักงานฯ ไม่ขายปลีกโดยตรงแก่ผู้บริโภค แต่จะขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลางนำสลากไปขายปลีก ทั้งนี้เพราะหากสำนักงานฯ ขายสลากเอง อาจทำให้เกิดต้นทุนและค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น เกี่ยวกับราคาและปริมาณสลากที่กำหนด พบว่า ไม่ได้เป็นไปตามอุปสงค์และอุปทานของตลาด แต่การกำหนดราคาและปริมาณเป็นไปตามนโยบายของรัฐ ซึ่งไม่ทำให้สำนักงานฯ ด้รับกำไรสูงสุด ประการแรก เพราะสลากเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดการมอมเมาทำให้รัฐต้องควบคุมดูแลเป็นพิเศษ ประการที่สอง กำไรที่ได้จากการดำเนินกิจการไม่ได้ตกแก่ผู้บริหาร

ประการที่สาม คืออิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสำนักงานฯ ประการที่สี่ คือ ข้อจำกัดของพ.ร.บ. ในด้านของราคาจำหน่าย เพราะตาม พ.ร.บ. กำหนดให้ผู้แทนจำหน่ายได้รับส่วนลดตามที่สำนักงานฯ กำหนด แต่ในขณะที่ราคาตลาดในตลาดมีราคาสูงกว่าที่กำหนด ประการที่ห้า ราคาขายที่กำหนดเป็นราคาที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2495 ซึ่งเมื่อสภาพตลาดเปลี่ยนไปย่อมจะไม่ทำให้ได้รับกำไรสูงสุด ประการที่หก การคัดเลือกตัวแทนไม่ได้ทำเป็นทางการจะใช้วิธีจับสลากจากจดหมายที่พ่อค้าเขียนมาสมัครไว้ จากเหตุผลข้างต้นจึงทำให้ผู้บริหารกองสลากหันไปดำเนินกิจการ เพื่อแสวงหาอรรถประโยชน์แทนการดำเนินกิจการเพื่อหากำไรสูงสุดด้วยการเรียกเงินกินเปล่าจากพ่อค้าที่ได้รับโควตาแต่การนำ พ.ร.บ.มาใช้ทำให้มีการรั่วไหลน้อยลงและรัฐมีรายได้จากกิจการดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น และมากกว่าที่กำหนดใน พ.ร.บ. โดยส่วนหนึ่งได้มาจากเงินรางวัลที่ผู้ถูกรางวัลไม่มาขอรับ และอีกส่วนหนึ่งได้จากเงินส่วนที่เหลือจากค่าใช้จ่ายในการบริหาร

ระดับผู้ค้าส่ง ตลาดจะเป็นลักษณะกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด โดยแยกออกได้ 2 ระดับ คือ ผู้แทนจำหน่ายและพ่อค้าทั่วไปที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควตา โดยราคาซื้อขายสลากในระดับนี้พบว่า โดยพ่อค้าส่งทั่วไปพยายามกว้านซื้อสลากจากผู้แทนจำหน่ายด้วยการเสนอเงินกินเปล่าจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้แทนจำหน่ายที่เป็นเจ้าของโควตา และนำสลากที่ซื้อมานี้ไปขายต่อให้กับพ่อค้าปลีกอีกต่อหนึ่ง การจำหน่ายจะขายในลักษณะเงินสดและเงินเชื่อซึ่งเป็นกลยุทธ์การแข่งขันเกี่ยวกับราคาซื้อขายสลากในระดับการค้านี้พบว่า มีพ่อค้ารายใหญ่พยายามรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาซื้อขายสลากจากผู้แทนจำหน่ายและราคาขายสลากให้แก่พ่อค้าปลีกโดยอาศัยอุปสงค์และอุปทานของสลากเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาราคา ทำให้พ่อค้ารายใหญ่ได้รับกำไรน้อยกว่ากำไรปกติ

ระดับพ่อค้าปลีก ตลาดจะมีลักษณะเป็นแบบแข่งขันสมบูรณ์ โดยพ่อค้าสามารถเข้าออกได้โดยเสรี

จากการศึกษาส่วนเหลือของการตลาด พบว่าผู้แทนจำหน่ายมีอัตรากำไรมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ผู้ค้าปลีก ผู้ค้าส่งและกองสลาก การที่ผู้แทนจำหน่ายมีกำไรมากกว่าผู้ประกอบการรายอื่น เพราะจากข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดอันเป็นผลเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐในการจัดจำหน่ายสลากด้วยวิธีการจัดสรรโควตา และเมื่อมีการผลิตสลากเพิ่มครั้งใดก็มักจะนำไปจัดสรรให้กับผู้แทนจำหน่ายรายเก่าก่อน หากมีสลากเหลือจึงจะจัดสรรให้กับรายใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากมีอิทธิพลการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ ต้นทุนการตลาดของผู้แทนจำหน่ายจะมีไม่มาก เช่นกับผู้ค้ารายอื่นโดยเฉพาะไม่ต้องเสี่ยงกับการมีสลากเหลือจากการจำหน่ายสำหรับผู้ค้าส่งมีส่วนเหลือการตลาดน้อยกว่าพ่อค้าระดับอื่น เนื่องจากผู้ค้าส่งต้องพยายามรักษาส่วนแบ่งตลาดของตน ดังนั้น เมื่อภาวะตลาดอ่อนตัวย่อมจะไม่เสนอราคาซื้อต่ำจนทำให้พ่อค้ารายใหม่สามารถเข้ามาประกอบการ โดยอย่างน้อยได้รับกำไรปกติ ทางด้านผู้ค้าปลีกก็เช่นกัน เนื่องจากมีระยะเวลาในการจำหน่ายสลากค่อนข้างจำกัด และต้นทุนจากการที่สลากเหลือ ทำให้

ได้รับกำไรน้อยกว่าผู้แทนจำหน่าย นอกจากนี้พบว่า กำไรส่วนหนึ่งของผู้ประกอบการในตลาดตกไปเป็นของเจ้าหน้าที่กองสลาก เป็นผลจากการจัดจำหน่ายสลากเป็นแบบการจัดสรรโควต้า ซึ่งมีการเรียกเงิน กินเปล่าจากผู้ค้าที่ต้องการได้รับโควต้า

3. พรชัย ตระกูลวรานนท์ ทศนีย์ ลักษณะภิชนชัช และดิเรก เต็งจำรูญ (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ผลกระทบทางสังคมจากสลากออนไลน์” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบทางสังคมในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากการที่สำนักงานสลากก๊กินแบ่งรัฐบาลนำระบบการจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติ หรือสลากออนไลน์มาใช้ โดยการสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อการนำสลากอัตโนมัติมาใช้ ผลการศึกษาแบ่งเป็นหัวข้อดังนี้-

- สลากออนไลน์ และคุณค่าเชิงจริยธรรมของสลากรัฐบาล พบว่าเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติ แม้ว่าจะไม่เป็นผลกระทบต่อคุณค่าจริยธรรมของ “สินค้า” ซึ่งเป็นสลากที่ถูกต้องตามกฎหมายของรัฐบาล แต่จะส่งผลกระทบต่อภาครัฐในเรื่องของการมอมเมาประชาชน แม้ว่าสลากออนไลน์จะสามารถแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาได้ในระดับหนึ่ง แต่ผลข้างเคียงมีมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ เพราะจะทำให้เกิดการซื้อขายขอล่วง ซึ่งจะทำให้เกิดแรงจูงใจและสร้างค่านิยมให้เกิดกลุ่ม ผู้ซื้อใหม่ที่อยู่ในข่ายบริโภคความทันสมัย และสินค้า “ทันสมัย” ดังนั้นการนำเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติและระบบออนไลน์ในการแก้ไข “ปัญหา” และความสามารถในการสร้าง “ปัญหา”

- บทบาทเอกชนในการ “จัดการ” จัดจำหน่ายเท่าที่ผ่านมาเอกชนมิใช่ว่าจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดจำหน่ายสลากให้กับรัฐบาล ข้อเท็จจริงก็คือ แม้ก่อนรัฐบาลจะเข้าผูกขาดดำเนินการ “จัดการ” สลากให้เป็นระบบที่ชอบด้วยกฎหมายเอกชนเหล่านั้นไม่เคยได้รับสิทธิผูกขาด “จัดการ” ทั้งตัว “สินค้า” และระบบการจัดจำหน่ายโดยตรง กรณีสลากออนไลน์ ซึ่งเอกชนได้รับการคัดเลือกเสมือนมีสิทธิผูกขาดการวางระบบจัดจำหน่าย และจำนวนสลาก 14 ล้านฉบับต่อเนื่อง 10 ปี จึงเป็นปรากฏการณ์ใหม่ ซึ่งการนำสลากออนไลน์มาใช้ทำให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รัฐพึงเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมสนับสนุนทุนและเทคโนโลยี หรือชวนเอกชนเข้ารับสัมปทานผูกขาดตัดตอน ทั้ง “สินค้า” และ “การจัดการ”

- ปัญหาสลากเกินราคา แบบแผนพฤติกรรมของผู้ซื้อสลาก ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาสลากเกินราคา ซึ่งมาจากการที่ประชาชนมีความต้องการสลากหมายเลขชุดใดชุดหนึ่งมากเป็นพิเศษ การนำเครื่องออนไลน์มาใช้ทำให้ผู้ซื้อสามารถเลือกเลขได้ตามต้องการ และสามารถซื้อได้ตามราคาที่สำนักงานฯ กำหนด แต่การที่สลากขายเกินราคาเป็นเพราะต้นทุนของผู้ประกอบการรายย่อยสูงกว่า 40 บาทต่อฉบับ ระบบการจัดจำหน่ายที่ต้องผ่านกลางอย่างน้อย 3 - 4 ทอด กว่าสลากจะมาถึงมือผู้บริโภคโดยตรง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาควรมี

การรื้อระบบการจัดจำหน่ายเพื่อให้สลากถึงมือผู้ค้าสลากรายย่อย โดยตรงมากขึ้นและตัดคนกลางให้น้อยที่สุด

- ประโยชน์ของเครื่องจำหน่ายสลากออนไลน์ในฐานะเครื่องมือของรัฐ

การปรับรื้อระบบการจัดจำหน่าย โดยให้ผู้ขายรายย่อยได้รับสลากจำนวนเพียงพอโดยตรงจากสำนักงานฯ และยกเลิกระบบตัวแทนอาจเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพสังคม และลักษณะข้อจำกัดของผู้ขายรายย่อย ซึ่งไม่มีอาชีพทางเลือกรองรับ เพราะเป็นการปรับรื้อบนพื้นฐานของการสร้างงานให้กับผู้ค้าโอกาสจำนวนมาก การใช้เครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติก็เป็นอีกแขนงหนึ่งในการรื้อระบบการจัดจำหน่าย หากสำนักงานฯ เป็นผู้ดำเนินการเอง และการกระทำการจำหน่ายสลากทั้งระบบบนเงื่อนไขที่การจัดสรรสิทธิ์เป็นผู้จำหน่าย โดยเครื่องกระจายไปสู่ผู้ค้ารายย่อยมิใช่ผู้ผูกขาด และจัดสรรตัดสินใจโดยเอกชนที่มุ่งค้ากำไรในรูปของบริษัท

4. สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2540) ได้ทำวิจัยเรื่อง “ผลกระทบจากการออกสลากอัตโนมัติ” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาระบบการจัดจำหน่ายสลากในปัจจุบันมีปัญหาอะไรบ้าง และอะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการขายสลากเกินราคา และถ้าใช้สลากอัตโนมัติ มาแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะเกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มต่าง ๆ อย่าง

ผลการศึกษาพบว่า ระบบสลากของรัฐในปัจจุบันมีปัญหาการจัดสรรที่ขาดประสิทธิภาพ ประการแรกมาจากการที่ปริมาณโควต้าที่จัดสรรให้บุคคลและองค์กรมีความแตกต่างกันมาก ประการที่สอง ผู้ได้รับโควต้าไม่ใช่ผู้ค้าที่มีประสิทธิภาพ ประการที่สาม วิธีการจัดสรรสลากไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ซื้อ และประการที่สี่ ปริมาณการจัดสรรให้จังหวัดบางจังหวัดไม่สอดคล้องกับความต้องการในจังหวัด

ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า ระบบสลากอัตโนมัติน่าจะให้ประโยชน์สุทธิทางเศรษฐกิจ เพราะระบบนี้จะมีประสิทธิภาพกว่าระบบการจัดจำหน่ายสลากแบบปัจจุบัน และผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อเบอร์ได้ตามต้องการ แต่ข้อเสียก็คือ การนำสลากอัตโนมัติมาแทนสลากการกุศลแบบพิมพ์จะทำให้คนบางกลุ่มซึ่งมีจำนวนมากเสียประโยชน์ และกระบวนการตัดสินใจนำสลากอัตโนมัติมาใช้เป็นเรื่องทางการเมืองที่มีความคลุมเครือบางประการ ไม่ว่าจะมีการตัดสินใจนำระบบสลากอัตโนมัติมาใช้หรือไม่ก็ตาม สำนักงานสลาก กินแบ่งรัฐบาลต้องมีการปรับปรุงระบบการตัดสินใจเรื่องการจัดสรรได้ รายได้จากการจำหน่ายสลากการกุศล การจัดสรรโควต้าสลาก และการจัดจำหน่าย ซึ่งพบว่าในปัจจุบันรัฐยังไม่กรอบนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการออกสลากและจัดสรรรายได้จากการออกสลากการกุศล ระบบการจัดสรรโควต้า การจำหน่ายได้ประสิทธิภาพไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค ก่อให้เกิดกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมาก

สถาบันฯ มีข้อเสนอแนะ 2 ด้าน คือ

1. รัฐตัดสินใจไม่นำระบบสลากอัตโนมัติมาใช้ รัฐควรปฏิรูประบบสลากในปัจจุบัน
ดังนี้.-

1.1 การแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา อาจทำได้โดยการเพิ่มปริมาณสลาก

1.2 ถ้ารัฐไม่ต้องการมอมเมาประชาชน อาจใช้วิธีเพิ่มราคาสลาก

1.3 เนื่องจากการจัดสรรไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค ดังนั้น รัฐจึงควรเปลี่ยนระบบการจัดสรรสลากมาเป็นการประมูลสลากทุกงวด

1.4 ยกเลิกการมอบสลากให้แก่องค์กรกุศล หน่วยงานราชการ และสมาคมผู้พิการ แต่เปลี่ยนมาเป็นมอบเงินส่วนลดร้อยละ 1 -2 ให้แทน กำหนดกรอบนโยบายการจัดสรรเงินจากสลากการกุศลให้ชัดเจน เพื่อให้เงินถูกนำไปใช้เพื่อการพัฒนาคนจน และการกุศลอย่างแท้จริง แต่วิธีที่ปลอดภัยจากอิทธิพลทางการเมือง คือ การนำรายรับจากสลากทุกประเภทเข้ารวมเป็นรายได้ของแผ่นดิน

2. ถ้าหากรัฐตัดสินใจเลือกให้มีระบบสลากอัตโนมัติ รัฐควรดำเนินการดังนี้.-

2.1 เปิดเจรจากับบริษัท จาโก จำกัด เพื่อต่อรองให้ลดค่าส่วนลดจากร้อยละ 9 เหลือร้อยละ 7-8 ด้วยเหตุผล 3 ข้อคือ

- ส่วนลดร้อยละ 9 ที่ให้แก่ผู้รับ โควต้าสลากในปัจจุบันสูงไป เนื่องจากระบบจัดสรรโควต้าขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบสลากอัตโนมัติควรมีประสิทธิภาพสูงกว่าปัจจุบัน การให้ส่วนลดแก่บริษัท จาโก จำกัด ร้อยละ 9 จึงสูงเกินไป

- การประมูลคัดเลือกผู้ดำเนินการสลากอัตโนมัติไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องผลตอบแทนแก่สำนักงานฯ แต่เน้นเงื่อนไขทางด้านเทคนิคเป็นสำคัญ

- ส่วนลดร้อยละ 9 ทำให้บริษัท จาโก จำกัด ได้รับผลตอบแทนภายใน
ค่อนข้างสูง และโครงการสามารถคืนทุนได้ในเวลาอันสั้น

4.2 ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านคอมพิวเตอร์มาตรวจสอบโปรแกรมคอมพิวเตอร์และสำนักงานฯ ต้องเป็นผู้เก็บรักษาของระบบสลากอัตโนมัติเพื่อมิให้มีการแอบใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในทางมิชอบ

4.3 วางหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเครื่องอัตโนมัติในส่วนที่เป็นสิทธิของสำนักงานฯ อย่างโปร่งใสบนหลักการหารายได้สูงสุด โดยอาจส่งเสริมคนพิการให้รวมกลุ่มเข้ามาร่วมประมูลเครื่องอัตโนมัติ

4.4 ในระยะยาว สลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลแบบพิมพ์อาจประสบปัญหาการแข่งขันกับสลากอัตโนมัติ สำนักงานฯ ควรเตรียมการให้มีการออกสลากอัตโนมัติโดยมีระบบที่แข่งขันกับบริษัท จาโก จำกัด

บทที่ 3

โครงสร้างตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาล

ในบทนี้ส่วนแรกจะกล่าวถึง ประวัติความเป็นมา และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ส่วนที่ 2 เป็นการศึกษาระบบการจัดจำหน่าย การจัดสรร สลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และช่องทางการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบัน ส่วนที่ 3 อธิบายบทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และบทบาทของรัฐที่มีต่อการดำเนินงาน ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

3.1 ประวัติความเป็นมา

การออกลอตเตอรี่เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2417 ในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เนื่องจากในโอกาสการเฉลิมพระชนมพรรษา โดยออก ลอตเตอรี่ ณ ตึกกองคาเคีย หรือศาลาสหทัยสมาคม ซึ่งตั้งอยู่ในพระบรมมหาราชวัง การออก ลอตเตอรี่ในแต่ละครั้งจะมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน เช่น การลอตเตอรี่ของสภารักษาติแห่ง ประเทศอังกฤษ ซึ่งขณะนั้นเกิดภาวะสงครามรัฐบาลอังกฤษมีความจำเป็นต้องขอกู้เงินจาก ประชาชนชาวไทยโดยการออกลอตเตอรี่ และการออกลอตเตอรี่สนามเสือป่า เพื่อนำเงินรายได้ จากการออกสลากไปใช้ในการกิจการต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น ซึ่งในขณะนั้นคำว่า “สลากกินแบ่ง” ยังไม่ได้บัญญัติใช้ แต่มีการเรียกทับศัพท์ว่า “ล็อตเตอรี่” มีความหมายว่า การเสี่ยงโชค โดยครูอาลาบาสเตอร์เป็นผู้นำลักษณะการออกรางวัลแบบยุโรปเข้ามาเผยแพร่ ในประเทศไทยเป็นคนแรก จนกระทั่งปี พ.ศ. 2575 สภาอากาศสยามได้ขออนุญาตออก “สลากกินแบ่ง” (พบคำว่า “สลากกินแบ่ง” เป็นครั้งแรกจากหลักฐานหนังสือของเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยที่ 152/2924 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2475) และได้มีการใช้คำว่า “สลากกินแบ่ง” แทนคำว่า “ลอตเตอรี่” เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2477 กิจการสลากกินแบ่งได้รับการพัฒนาเรื่อยมา เนื่องจากรัฐเห็นว่ากิจการสลากเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแห่งหนึ่งของรัฐ โดยเงินรายได้จากการ จำหน่ายสลากรัฐนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศและจากการที่ประชาชนยังนิยมเล่นหวยได้คิน กันอย่างแพร่หลาย ทำให้รัฐเห็นว่าควรที่จะดำเนินกิจการประเภทดังกล่าวเองเพื่อหาเงินเข้ารัฐ

และเพื่อควบคุมให้มีการเล่นอย่างเหมาะสม โดยไม่เกิดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม เริ่มแรกสำนักงานฯ อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งต่อมากระทรวงมหาดไทยได้โอนกิจการสลากกินแบ่งให้กับกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมดูแล เนื่องจากรัฐเห็นว่าสำนักงานฯ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้เข้ารัฐ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงได้ดำเนินการภายใต้ “พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517” โดยกำหนดให้ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคลลักษณะรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

1. ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
3. กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับการดำเนินการ โดยทั่วไปของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และกำหนดให้มี “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ประกอบด้วย

- | | |
|--|--------------------|
| 1. ปลัดกระทรวงการคลัง | เป็น ประธานกรรมการ |
| 2. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย | เป็น กรรมการ |
| 3. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง | เป็น กรรมการ |
| 4. ผู้แทนสำนักงบประมาณ | เป็น กรรมการ |
| 5. ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย | เป็น กรรมการ |
| 6. ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล | เป็น กรรมการ |
| 7. บุคคลที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง (จำนวนไม่เกิน 3 คน) | เป็น กรรมการ |

โดยให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ ซึ่งคณะกรรมการสลากฯ จะเป็นผู้ควบคุมดูแลและวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการออกระเบียบข้อบังคับ การกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี เป็นต้น ส่วนเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้จัดสรรออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้.-

1. ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล
2. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 เป็นรายได้แผ่นดิน
3. ไม่เกินกว่าร้อยละ 12 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร ซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการ
จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

DPU

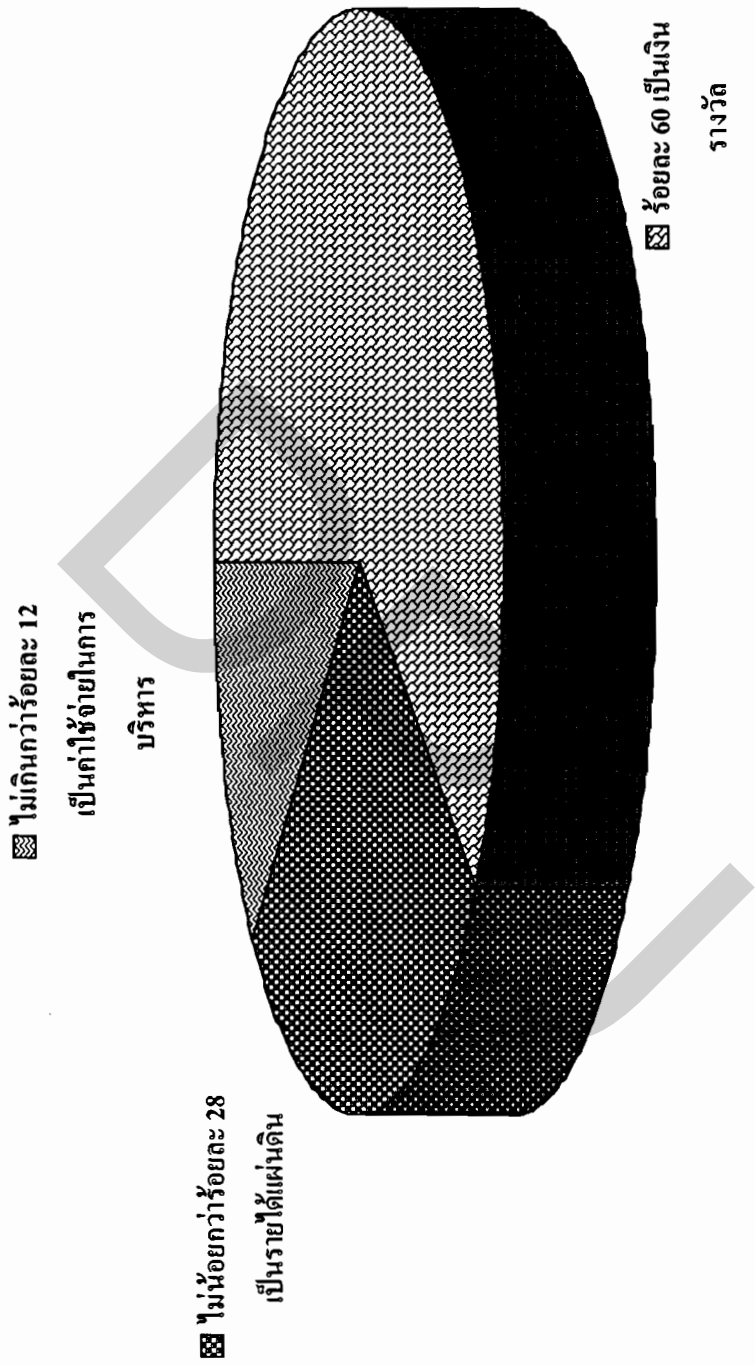
ตารางที่ ๑ สัดส่วนเงินนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินปีงบประมาณ 2537 - 2541

(ล้านบาท)

ลำดับ	รายการ	2537	2538	2539	2540	2541
1.	จัดสรรเป็นเงินรายได้แผ่นดิน (28% ของค่าจำหน่ายสลาก)	3,763.200	3,763.200	3,763.200	3,763.200	3,763.200
2.	ดอกผลของเงินร้อยละ 28 ของ รายรับจากการจำหน่ายสลาก	11.233	11.172	13.411	10.922	8.209
3.	เงินรางวัลค้างจ่ายครบกำหนด 2 ปี	302.023	324.816	327.392	255.316	214.906
4.	ดอกผลของเงินรางวัล	66.410	77.954	76.009	57.314	49.184
5.	เงินนำส่งตาม พ.ร.บ. ม.27 (50% ของรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย ปีก่อน)	122.779	120.232	157.535	224.321	-
6.	รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายปี 2539	-	-	-	-	150.000
7.	ผลประโยชน์ตอบแทนจากการ ต่อสัญญาการรับสลากบำรุงการกุศล 5 บริษัท	-	-	-	-	5.000
8.	เงินสลากการกุศลปีงบประมาณ 2541	-	-	-	-	3,150,000
	รวม	4,265.645	4,297.374	4,337.547	4,311.067	7,340.499

ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ภาพที่ ๕
 การจัดสรรเงินรายได้ของสำนักงานสถิติแห่งชาติแบ่งรัฐบาล



3.2 ลักษณะของสินค้า

สลากกินแบ่งรัฐบาล จัดเป็นสินค้าประเภทหนึ่งที่รัฐต้องเข้าควบคุมดูแลเป็นพิเศษไม่ว่าจะเป็นทางด้านปริมาณและราคาเพื่อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เนื่องจากรัฐเห็นว่าถ้าปล่อยให้ประชาชนมีการบริโภคมากเกินไปจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวม เนื่องจากสลากไม่ใช่สินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวัน และไม่ใช่ว่าสินค้าที่ประชาชนจำเป็นต้องบริโภคไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวม และอาจก่อให้เกิดโทษได้หากรัฐปล่อยให้ประชาชนบริโภคมากเกินไป ซึ่งจะเป็นการมอมเมาประชาชน ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน อันอาจส่งผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศ

แม้ว่ารัฐจะเห็นว่าสลากไม่ใช่สินค้าชนิดที่มีประโยชน์ ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ในชีวิตประจำวันของประชาชน และน่าจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี แต่การที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นมาเพื่อออกสลากให้กับประชาชน ซึ่งหากรัฐไม่ดำเนินการดังกล่าวเองอาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ รวมทั้งสลากจากต่างประเทศที่เข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้น อาจมีทั้งประเภทที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นการยากที่รัฐจะเข้าควบคุมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้ และรูปแบบสลากอาจเป็นที่จูงใจให้ประชาชนนิยมเล่นกันมากขึ้นภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นการมอมเมาประชาชนเพิ่มขึ้น รวมทั้งยังทำให้เงินไหลออกนอกประเทศได้ง่ายเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่นิยมเล่นห่วยกันมาตั้งแต่อดีต และสลากจัดได้ว่าเป็นสินค้าที่ประชาชนนิยมบริโภคเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้รัฐตัดสินใจที่จะเข้าดำเนินการสลากเอง โดยที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดในด้านการผลิต เพื่อรัฐจะได้ควบคุมการบริโภคได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งป้องกันไม่ให้มีคู่แข่งทางตรงเข้ามาดำเนินการแข่งกับรัฐ การที่รัฐเลือกที่จะจัดตั้งกิจการสลากแทนที่จะดำเนินการกิจการประเภทอื่น เช่น บ่อนกาสิโน บ่อนไก่ หรือการพนันประเภทอื่น เป็นต้น เพราะรัฐเห็นว่ารูปแบบของสลากเป็นลักษณะของการเสี่ยงโชคมากกว่าการพนันประเภทอื่น และใช้เงินลงทุนน้อยในการซื้อ มีระยะเวลาในการเล่นที่จำกัด รูปแบบของการเล่นไม่จูงใจให้เล่นมากนัก ซึ่งผู้ที่ไม่นิยมเล่นการพนันก็สามารถซื้อสลากเก็บไว้เสี่ยงโชคได้ ดังนั้น สลากน่าจะเป็นการมอมเมาน้อยกว่าการพนันประเภทอื่นที่ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก และไม่มีระยะเวลาจำกัดในการเล่นสามารถเล่นได้ถ้ามีเงินทุน และอาจทำให้ผู้เล่นสิ้นเปลืองเงินทองเป็นจำนวนมาก ถ้ารัฐเข้าไป

ดำเนินกิจการดังกล่าว รัฐอาจถูกโจมตีจากสื่อต่าง ๆ ว่ารัฐมอมเมาประชาชน โดยไม่คำนึงถึงผลเสียต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งจะทำให้ภาพพจน์ของรัฐเป็นไปในทางลบ ดังนั้น รัฐจึงเลือกที่จะดำเนินกิจการที่รัฐเห็นว่าน่าจะส่งผลกระทบต่อสังคมน้อยที่สุด อีกทั้งสลากยังเป็นที่นิยมเล่นกันในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งแต่ละประเทศก็มีลักษณะการเล่นที่แตกต่างกันออกไป แม้ว่ารัฐจะจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรัฐวิสาหกิจแล้วก็ตาม แต่การพนันประเภทอื่น ๆ ก็ยังคงมีอยู่ โดยแยกตามประเภทบัญชี ก และบัญชี ข อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อนจึงจะมีการเล่นได้ โดยรัฐจะเป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายระบุไว้ ซึ่งเดิมสลากกินแบ่งก็อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎกระทรวงเช่นกัน จนกระทั่งสำนักงานฯ ได้มีการตรา พ.ร.บ. ขึ้นมาใช้เมื่อปี พ.ศ. 2517 แต่ข้อกำหนดบางประการของสำนักงานฯ ก็ยังถือปฏิบัติภายใต้กฎกระทรวง หรือพระราชบัญญัติการพนัน เช่น ตามกฎกระทรวงออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร กำหนดให้ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ ได้รับการยกเว้นภาษี เนื่องจากรัฐเห็นว่าผู้ที่ประกอบอาชีพขายสลากเป็นผู้พิการ และเป็นผู้ที่มีรายได้น้อย หรือในกรณีของผู้ที่ถูกรางวัลจากสลากกินแบ่งฯ จะต้องจ่ายเงินเป็นค่าอากรแทนการหักภาษีรายได้ส่วนบุคคล ตามที่ประมวลรัษฎากรกำหนดไว้ ซึ่งเงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก รวมทั้งเงินรายได้ต่าง ๆ สำนักงานฯ ได้นำส่งเข้ารัฐเพื่อใช้ในกิจการของประเทศ รวมทั้งเป็นการสร้างอาชีพให้กับผู้จำหน่ายสลากอีกด้วย โดยสลากที่สำนักงานฯ ผลิตรายจำหน่าย แม้ว่าจะมีรูปลักษณะที่เหมือนกัน แต่ความแตกต่างของสลากแต่ละใบจะอยู่ที่ตัวเลขที่อยู่บนตัวสลาก ซึ่งในสายตาของผู้บริโภคก็จะแตกต่างกันไปด้วย ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของแต่ละคน เป็นการมองทางด้านของผู้ซื้อมากกว่าผู้ขาย โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ก็มี ส่วนในการเลือกซื้อสลาก เช่น กระแสจากแหล่งให้เลขต่าง ๆ เทศกาล เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้เลขใดเลขหนึ่งเป็นที่ต้องการของประชาชนมากในงวดนั้น ก็จะทำให้ราคาสลากฉบับนั้นสูงขึ้นไปด้วย แต่ถ้าสลากหมายเลขใดไม่เป็นที่ต้องการผู้ขายก็จะลดราคาลงมาเช่นกัน

3.3 ระบบการผลิตและการจัดสรรสลากรของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จะเป็นการศึกษาระบบการจัดสรรสลากรของสำนักงานฯ ว่ามีกระบวนการผลิตแบบใด ตลอดจนการจัดสรรสลากรให้กับบุคคล องค์กรใด รับสลากรไปจำหน่าย

3.3.1 ระบบการผลิตสลากร

สลากรจัดพิมพ์ขึ้นที่โรงพิมพ์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งตั้งอยู่ที่ซอย เอกมัย ถนนสุขุมวิท ปัจจุบันสำนักงานพิมพ์สลากรออกจำหน่าย 3 ประเภท คือ สลากกินแบ่ง รัฐบาล สลากรบำรุงการกุศลทั่วไป และสลากรบำรุงการกุศลพิเศษ (สำหรับผู้พิการ) นอกจากนี้ สำนักงานยังรับพิมพ์สิ่งพิมพ์กันปลอมแปลงต่าง ๆ จากหน่วยงานภายนอกตามที่คณะกรรมการ สลากรฯ มีมติเห็นชอบ เช่น ตั๋วรถประจำทางของ ข.ส.ม.ก. ตั๋วแลกเงินไปรษณีย์ และบัตรผ่าน ทางการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยสำนักงานฯ จะจัดพิมพ์สลากรขึ้นล่วงหน้าประมาณ 6 เดือน หรือประมาณ 3-4 งวด

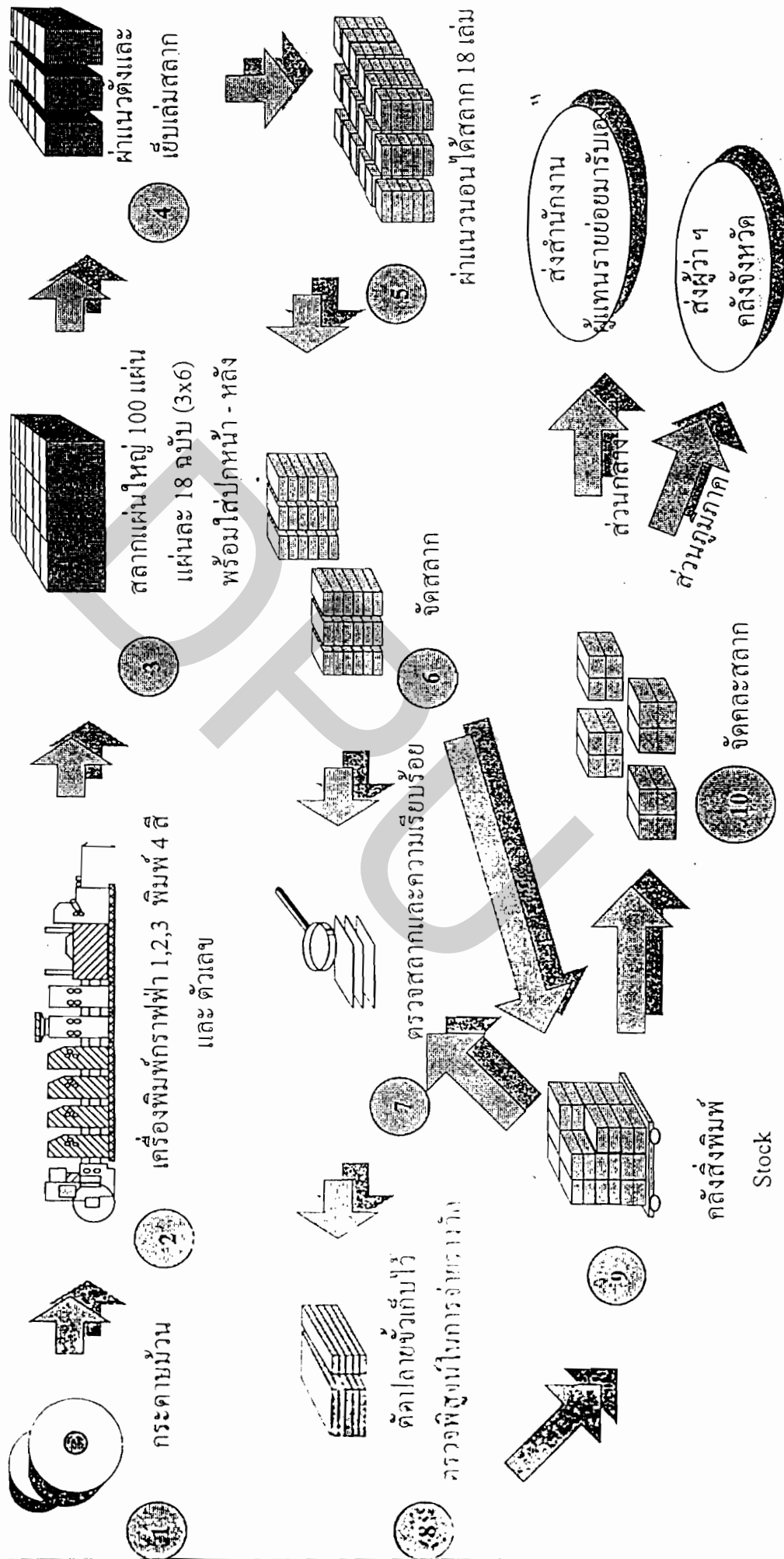
โดยขั้นตอนการผลิตสลากรเริ่มจากที่สำนักงานฯ ต้องมีการวางแผนในแต่ละปี ก่อนว่าจะผลิตสลากรเป็นจำนวนเท่าใดซึ่งปริมาณการผลิตสลากรขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และ รูปแบบสลากรเป็นลักษณะใด เช่น การธรรมาภิบาลวัฒนธรรมไทย การละเล่นแบบไทย พิษณุพนไพร เป็นต้น จากนั้นจึงนำเสนอให้ผู้อำนวยการเพื่อให้คณะกรรมการสลากรฯ มีมติอนุมัติ จากนั้น จึงเริ่มทำการวาดภาพ หลังจากนั้นนำเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อตกแต่งสี และวางลงบนแบบพิมพ์ เพื่อเตรียมพร้อมที่จะพิมพ์สลากร โดยนำกระดาษปอนด์สีขาว ซึ่งปัจจุบันสำนักงานฯ สั่งซื้อกระดาษ จากภายในประเทศ ซึ่งช่วยในการประหยัดเงินตราของประเทศ จากนั้นนำกระดาษเข้าเครื่องพิมพ์ กราฟฟ้า 1 , 2 และ 3 เพื่อพิมพ์สลากรกินแบ่งรัฐบาล สลากรบำรุงการกุศลทั่วไป และสลากรบำรุง การกุศลพิเศษ (สำหรับผู้พิการ) และสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบฯ โดยเครื่องจะ พิมพ์สลากรออกมาพร้อมกัน 4 สี คือ สีเหลือง แดง ฟ้า และสีดำ พร้อมกับปลายข้าวสลากร โดยจะมีการตรวจสอบสลากรระหว่างพิมพ์ก่อน 1 ครั้ง เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความชัดเจนของสลากร ก่อนจะมีการพิมพ์สลากรจริงเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เมื่อเครื่องพิมพ์สลากรเสร็จ เรียบร้อยแล้ว จึงมีการนำเข้าไปกและจัดรูปเล่ม และจึงมีการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ก่อนตัด ปลายข้าวสลากร โดยปลายข้าวสลากรที่ตัดแล้วจะถูกนำมาต่อกับสลากรที่ถูกรางวัลว่ามีลายเส้นตรงกัน หรือไม่ หลังจากที่สำนักงานฯ ได้ทำการออกสลากรไปเรียบร้อยแล้ว เพื่อป้องกันการนำสลากร ปลอมมาขอขึ้นเงินรางวัล แล้วจึงส่งสลากรไปเก็บยังคลังสิ่งพิมพ์ กรณีมีสลากรผิดจะมีการส่งซ่อม

กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ จากนั้นส่งสลากบางส่วนไปยังสำนักงานฯ เพื่อส่งให้ตัวแทนฯ (ส่วนกลาง) องค์กร สมาคม มูลนิธิ รับสลากไปจำหน่าย ส่วนตัวแทนฯ ในส่วนภูมิภาคสำนักงานฯ จะจัดส่งสลากไปทางไปรษณีย์ไปยังจังหวัดต่าง ๆ โดยจังหวัดจะเป็นผู้จัดสรรให้กับตัวแทนฯ ต่อไป ซึ่งก่อนที่สำนักงานฯ จะจัดส่งสลากไปจำหน่าย สำนักงานฯ จะทำการคละสลากอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับตัวแทนจำหน่ายสลากฯ

DPU

ภาพที่ ๖

กระบวนการผลิตสลากกินแบ่งรัฐบาล



3.3.2 การจัดสรรสลาก

แม้ว่าสำนักงานฯ จะเป็นผู้ผูกขาดด้านการผลิตและการจัดจำหน่าย แต่สำนักงานฯ ไม่ได้เป็นผู้จำหน่ายสลากให้กับผู้บริโภคด้วยตนเอง โดยวิธีจำหน่ายสลากของสำนักงานฯ เป็นแบบขายส่ง ด้วยเหตุที่ว่า หากสลากจำหน่ายไม่หมดสำนักงานฯ ต้องเป็นผู้รับภาระในส่วนนี้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดต้นทุนส่วนเพิ่มกับสำนักงานฯ และส่งผลกระทบต่อรายได้ที่สำนักงานฯ ควรจะได้รับ นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยให้บุคคลต่าง ๆ มีอาชีพจากการจำหน่ายสลาก ดังนั้น คณะกรรมการสลากฯ จึงมีมติอนุมัติให้สำนักงานฯ นำสลากที่ผลิตออกจำหน่ายแต่ละงวด ไปจัดสรรให้กับผู้แทนฯ เป็นรายบุคคลเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 ต่อมาสำนักงานฯ ได้จัดสรรสลากเพิ่มให้กับหน่วยราชการ สถาบัน และจังหวัดต่าง ๆ รับสลากไปจำหน่าย โดยให้เป็นผู้จัดหาผู้ค้าช่วง (ผู้แทนจำหน่ายสลากฯ) เอง

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 ได้มีการตรา พ.ร.บ. สำนักงานฯ ขึ้นมา และได้มีการปรับปรุงวิธีการจัดสรรสลาก โดยคณะกรรมการสลากฯ มีมติอนุมัติให้สำนักงานฯ คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติให้เป็นผู้แทนฯ ตัวแทนฯ จำหน่ายสลากและเปิดรับสมัครบุคคลภายนอกเข้าเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากฯ รายย่อยเพิ่มขึ้น โดยวิธีเขียนจดหมายมาสมัคร และสำนักงานฯ จะทำการจับสลากคัดเลือก และไม่ต้องมีเงินบริจาคแต่ประการใด รวมทั้งจัดสรรสลากให้กับผู้แทนฯ รายเดิมที่มีโควต้ากับสำนักงานฯ มาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2517

ตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา สำนักงานฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยนำสลากบำรุงการกุศลที่ออกทุกวันที่ 9 ของเดือนมารวมออกในงวดเดียวกับสลากกินแบ่งฯ โดยจัดพิมพ์ในลักษณะคล้ายกันทั้งราคาและรูปแบบ และให้มีการออกสลากทุกวันที่ 1 และ 16 ของทุกเดือน เว้นเดือนธันวาคมสลากจะออกวันที่ 30 ปรับราคาสลากทุกประเภทจากฉบับละ 20 บาท เป็นฉบับละ 40 บาท นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงตัวเลขบนตัวสลากจากเดิม 7 หลัก ลดลงเหลือ 6 หลัก รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเงินรางวัล และเปลี่ยนสลากชุด ก ข ค ง เป็นชุด 01 02 0334 โดยสลากกินแบ่งจะเป็นชุด 01 - 14 รวม 14 ชุด พิมพ์ออกจำหน่ายจำนวน 14 ล้านฉบับ แบ่งเป็นชุด ชุดละ 1,000,000 ฉบับ จำนวน 140,000 เล่ม (1 เล่ม = 100 ฉบับ) ส่วนสลากชุดที่เหลือเป็นสลากบำรุงการกุศล ราคาเล่มละ 4,000 บาท หรือราคาฉบับละ 40 บาท

ต่อมาในปี 2541 ประเทศไทยประสบกับภาวะเศรษฐกิจ สำนักงานฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จำเป็นต้องลดค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ดังนั้น สำนักงานฯ จึงได้ลดค่าใช้จ่ายในการพิมพ์สลาก โดยจัดพิมพ์เป็นสลากฉบับคู่ใน 1 ใบ โดยมีหมายเลขสลากเหมือนกัน จำหน่ายฉบับละ 40 บาท หรือใบละ 80 บาท เพื่อเป็นการลดต้นทุน

ในการพิมพ์สลาก ซึ่งชุดของสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จัดพิมพ์ใหม่ มีจำนวน 14 ชุดเท่าเดิม แต่จำนวนเล่มสลากได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยแบ่งออกเป็นชุดที่ 01 – 12 (1 เล่ม = 100 ฉบับ) พิมพ์หมายเลขสลาก (000000 – 999999) ราคาเล่มละ 8,000 บาท (เล่มใหญ่) ส่วนชุดที่ 13 – 14 (1 เล่ม = 50 ฉบับ) พิมพ์หมายเลขสลาก (000000 – 000049) และ (000050 – 000099) เล่มละ 4,000 บาท (เล่มเล็ก) ซึ่งสลากจะสรรผ่านไปยังผู้แทนฯ ตัวแทนฯ องค์กร มูลนิธิ ฯลฯ โดยแบ่งออกได้ ดังนี้.-

1. ส่วนกลาง หมายถึง ในเขตกรุงเทพมหานคร มีการจัดสรรสลากทั้งสิ้นงวดละ ประมาณ 48,781 เล่ม รวมเป็น 7,983,800 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 57.03 ของจำนวนสลากทั้งหมด โดยแบ่งการจัดสรรออกเป็น

1.1 ผู้แทนจำหน่ายสลาก คือ บุคคลที่มีโควต้ากับสำนักงานฯ มาเป็นเวลานานแล้ว (ก่อนปี พ.ศ. 2517) โดยร่วมบริจาคเงินเพื่อสร้างสาธารณประโยชน์ร่วมกับสำนักงานฯ รวมถึงผู้ยื่นความจำนงเป็นผู้แทนจำหน่ายสลากฯ และได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้แทนฯ เมื่อปี พ.ศ. 2517 โดยมีอายุสัญญา 2 ปี และมีหนังสือค้ำประกันธนาคารหรือพันธบัตรรัฐบาล จำนวน 5,000 บาท เป็นหลักประกันสัญญา ซึ่งผู้แทนฯ สามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ทายาทได้ เมื่อผู้แทนฯ มีอายุ 60 ปี ผู้แทนฯ ได้รับการจัดสรรสลากงวดละประมาณ 4-74 เล่ม โดยได้รับส่วนลดจากสำนักงานฯ ร้อยละ 7 และสามารถจำหน่ายสลากแก่ผู้ค้าช่วงได้ โดยให้ส่วนลดกับผู้ค้าช่วงไม่น้อยกว่าร้อยละ 4.5 ของราคาสลาก

1.2 ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อย เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ สำนักงานฯ กำหนด ซึ่งตัวแทนฯ จะต้องเป็นผู้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง โดยทำข้อตกลงกับสำนักงานฯ มีอายุ 12 เดือน และสามารถต่อข้อตกลงใหม่ได้ ซึ่งต่อมาข้อตกลงนี้ได้ยกเลิกไปแล้ว แต่สำนักงานฯ ยังอนุโลมจ่ายสลากให้จำนวนเท่าเดิม โดยตัวแทนฯ ได้รับส่วนลดร้อยละ 7 และได้รับสลากรายละประมาณ 5 เล่ม

ปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ยกเลิกให้ผู้แทนฯ มีผู้ค้าช่วง และยกเลิกให้มีหนังสือค้ำประกันธนาคารหรือพันธบัตรรัฐบาล รวมถึงการยกเลิกการโอนสิทธิ์ให้กับทายาท เมื่อผู้แทนฯ อายุ 60 ปี หรือ ผู้แทนถึงแก่กรรม โดยรวมประเภท “ผู้แทนฯ” และ “ตัวแทนฯ” ไว้ในประเภทเดียวกัน เรียกว่า “ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ” และจะมีการต่อสัญญากับสำนักงานฯ ทุก 2 ปี (โดยการทำสัญญากับตัวแทนฯ สำนักงานฯ จะเป็นผู้กำหนดว่าจะมีการต่อสัญญากันเมื่อไหร่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมติคณะกรรมการสลากฯ) ในส่วนกลางตัวแทนฯ จะต้องมาทำสัญญาที่สำนักงานฯ ด้วยตนเองตามวัน เวลา ที่สำนักงานฯ กำหนด สำนักงานฯ ให้ส่วนลดกับตัวแทนฯ

ร้อยละ 7 ซึ่งตัวแทนฯ สามารถซื้อสลากจากสำนักงานฯ ได้โดยตรง ตามจำนวนที่ได้รับจัดสรร โดยชำระเงินค่าสลากผ่านธนาคารหลังหักส่วนลดแล้ว และต้องนำสลากไปจำหน่ายให้กับผู้บริโภคด้วยตนเองตามเงื่อนไขที่สำนักงานฯ กำหนด

โดยตัวแทนจำหน่ายสลากฯ ได้รับการจัดสรรสลากงวดละ 22,333 เล่ม รวมเป็น 3,912,000 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 27.94 ของจำนวนสลากทั้งหมด

1.3 องค์การการกุศลต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น

1.3.1 สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์

ได้รับจัดสรรสลาก งวดละ 16,288 เล่ม รวมเป็น 2,528,800 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 18.06 ของจำนวนสลากทั้งหมด โดยสภาสังคมฯ นำสลากไปจัดสรรต่อให้กับสมาชิก ซึ่งเป็นผู้พิการ ผู้ค้าเร่ ในเขตกรุงเทพฯ สำนักงานฯ ให้ส่วนลดกับสภาฯ ในอัตราร้อยละ 9 ของจำนวนสลากที่ได้รับจัดสรร โดยสภาสังคมฯ ชำระเงินให้กับสำนักงานฯ หลังหักส่วนลดร้อยละ 9 เรียบร้อยแล้ว ซึ่งส่วนลดร้อยละ 9 นั้น สำนักงานฯ ให้กับสภาสังคมฯ ร้อยละ 2 ส่วนอีกร้อยละ 7 สภาสังคมฯ ต้องให้ส่วนลดกับตัวแทนฯ ซึ่งเป็นสมาชิกของสภาสังคมฯ โดยเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากสภาสังคมฯ ให้ได้รับสลากไปจำหน่าย ซึ่งตัวแทนฯ จะนำสลากไปจำหน่ายต่อให้กับผู้บริโภค

1.3.2 องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ได้รับจัดสรรสลากจากสำนักงานฯ จำนวน 9,780 เล่ม รวมเป็น 1,478,000 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 10.56 ของจำนวนสลากทั้งหมด โดยองค์การฯ นำสลากที่ได้รับไปจัดสรรต่อให้กับทหารผ่านศึก เพื่อเป็นการช่วยเหลือด้านอาชีพ และรายได้แก่ทหารผ่านศึก สำนักงานฯ ให้ส่วนลดกับองค์การฯ ในอัตราร้อยละ 9 ของจำนวนสลากที่ได้รับจัดสรร โดยองค์การฯ จะชำระเงินให้กับสำนักงานฯ ในจำนวนที่หลังส่วนลดร้อยละ 9 เรียบร้อยแล้ว ซึ่งส่วนลดร้อยละ 9 นั้น สำนักงานฯ ให้กับองค์การฯ ร้อยละ 2 ส่วนอีกร้อยละ 7 องค์การฯ ต้องให้ส่วนลดกับตัวแทนฯ ขององค์การฯ ที่ได้รับคัดเลือก โดยตัวแทนฯ เหล่านี้จะนำสลากไปจำหน่ายต่อให้กับผู้บริโภค

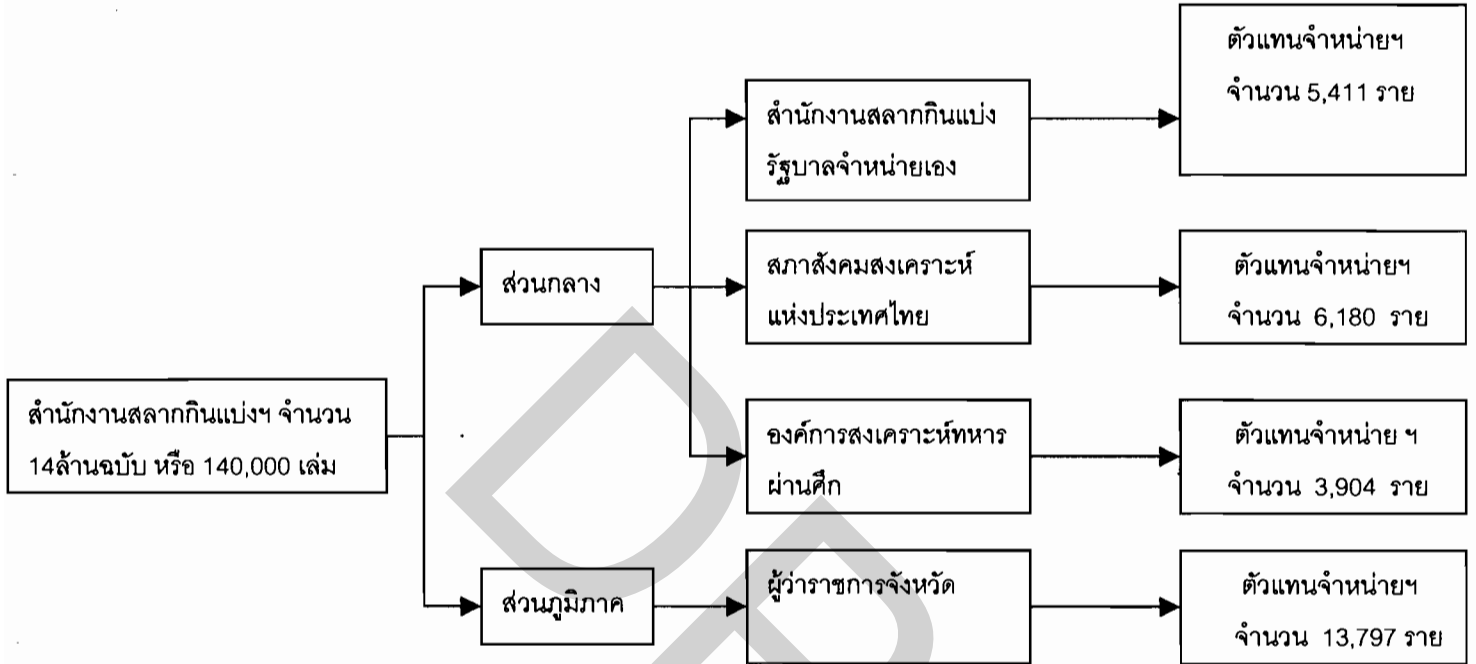
โดยทั้ง 2 องค์การ ได้รับการจัดสรรสลากมาตั้งแต่สำนักงานฯ ได้มีการตรา พ.ร.บ. สำนักงานฯ พ.ศ. 2517 โดยหน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ยื่นความจำนงที่จะขอรับสลากจากสำนักงานฯ ไปจัดสรรเอง ดังนั้น คณะกรรมการสลากฯ มีมติให้สำนักงานฯ จัดสรรสลากให้กับหน่วยงานทั้ง 2 นำสลากไปจัดสรรต่อให้กับผู้พิการ ทหารผ่านศึก และผู้มีรายได้น้อย รับสลากไปจำหน่าย เพื่อช่วยให้มีรายได้จากการจำหน่ายสลาก โดยองค์การทั้ง 2 จะมีการต่อสัญญา กับสำนักงานฯ ทุก 1 ปี โดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกันตามที่สำนักงานฯ กำหนด

1.3.4 มูลนิธิโรงพยาบาลราชานุกูล ได้รับสลากจากสำนักงานฯ เพื่อนำไปจำหน่ายหารายได้สนับสนุนการดำเนินงานของมูลนิธิ โดยได้รับจัดสรรสลากงวดละ 180 เล่ม รวมเป็น 30,000 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.21 ของจำนวนสลากทั้งหมด สำนักงานฯ ให้ส่วนลดร้อยละ 7 โดยมูลนิธิฯ จะนำสลากไปจำหน่ายเอง

1.3.5 มูลนิธิสงเคราะห์และฟื้นฟูสมรรถภาพเด็กพิการปากเกร็ด ได้รับสลากจากสำนักงานฯ เพื่อนำไปจำหน่ายหารายได้สนับสนุนการดำเนินงานของมูลนิธิ โดยได้รับจัดสรรสลากงวดละ 200 เล่ม รวมเป็น 35,000 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.25 ของจำนวนสลากทั้งหมด สำนักงานฯ ให้ส่วนลดร้อยละ 7 โดยมูลนิธิฯ จะนำสลากไปจำหน่ายเอง

2. ส่วนภูมิภาค ได้รับการจัดสรรสลาก จำนวนงวดละประมาณ 31,219 เล่ม รวมเป็น 6,016,200 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 42.97 ของจำนวนสลากทั้งหมด โดยสำนักงานฯ จัดสรรสลากให้กับตัวแทนฯ ในจังหวัดต่าง ๆ โดยผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละจังหวัด เพื่อให้จังหวัดนำไปจัดสรรต่อให้กับตัวแทนฯ ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับคัดเลือกจากจังหวัด โดยสำนักงานฯ ให้ส่วนลดกับจังหวัดในอัตราร้อยละ 2 ของจำนวนสลากที่แต่ละจังหวัดได้รับจัดสรร ในส่วนของตัวแทนฯ สำนักงานฯ ให้ส่วนลดร้อยละ 7 โดยตัวแทนฯ จะชำระเงินค่าสลากผ่านธนาคาร หลังจากหักส่วนลดแล้ว เช่นเดียวกับตัวแทนฯ ในส่วนกลาง ซึ่งตัวแทนฯ ส่วนภูมิภาค จะมีการต่อสัญญาเช่นเดียวกับตัวแทนฯ ในส่วนกลาง โดยสำนักงานฯ มอบหมายให้ทางจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดทำสัญญาฯ ให้กับตัวแทนฯ จากนั้นส่งหลักฐานการทำสัญญามาที่สำนักงานฯ เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง

ภาพที่ ๗
การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล
ตามบัญชีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล



ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

3.3.3 การชำระเงินค่าสลาก

โดยตัวแทนฯ จะต้องมารับสลากตามวันที่สำนักงานฯ กำหนด จำนวน 6 วันทำการ คือ ก่อนวันออกสลาก 2 วัน วันออกสลาก 1 วัน และหลังวันออกสลาก 3 วัน เช่น สลากงวดประจำวันที่ 1 กันยายน 2543 สำนักงานฯ จะขายสลากวันที่ 11 , 15 , 16 สิงหาคม 2543 และ วันที่ 17 , 18 , 21 สิงหาคม 2543 กรณีตัวแทนฯ ไม่มารับสลากด้วยตนเอง แต่มอบอำนาจให้ผู้อื่นมารับสลากแทน จะต้องมีการมอบอำนาจให้มารับสลาก โดยต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากสำนักงานฯ ซึ่งสามารถมอบอำนาจรับสลากแทนได้ 6 งวด หรือ 3 เดือน ส่วนการชำระเงินค่าสลากตัวแทนฯ จะต้องนำเงินสด แคลชเชียร์เช็ค หรือดราฟท์ ส่งจ่ายในนามของสำนักงานฯ ซึ่งสำนักงานฯ จะมีใบนำส่งเงินที่สำนักงานฯ จัดพิมพ์ขึ้น โดยมอบให้กับตัวแทนฯ เมื่อมารับสลาก โดยนำเงินค่าสลากไปจ่ายที่ธนาคารกรุงไทย ทุกสาขาในกรุงเทพฯ ตามจำนวนสลากที่ได้รับ หลังหักส่วนลดเรียบร้อยแล้ว จากนั้นนำหลักฐานการรับฝากมอบให้สำนักงานฯ เพื่อที่จะรับสลากไปจำหน่ายได้ ปัจจุบันสำนักงานฯ ได้ขยายสาขา 2 สาขา คือ สาขา 1 ที่ตึก สโมสร สีส้ม และสาขา 2 ที่ตึก SCB ที่พหลโยธิน เพื่อให้ตัวแทนฯ ที่อยู่ในเขตใกล้เคียง ไปรับสลากได้สะดวกยิ่งขึ้น ส่วนสลากที่ส่งไปจำหน่ายยังส่วนภูมิภาค สำนักงานฯ จะส่งสลากไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทางไปรษณีย์ เพื่อให้คลังจังหวัดเป็นผู้นำไปจัดสรรให้กับตัวแทนฯ ซึ่งวิธีการชำระเงินเหมือนกับตัวแทนฯ ในส่วนกลาง

3.4 ช่องทางการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีวิธีการจัดจำหน่าย และการจัดสรรสลากเป็นอย่างไร ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง ช่องทางการจำหน่ายสลากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อศึกษาพฤติกรรมของพ่อค้าในแต่ละตลาด โดยช่องทางการจำหน่ายสลากสามารถแยกได้ดังนี้.-

1. ประเภทค้าส่ง

1.1 ตัวแทนจำหน่ายฯ การที่สำนักงานฯ จัดสรรสลากให้กับผู้ที่มีโควต้ากับสำนักงานฯ เท่านั้น ดังนั้น ตลาดจึงมีลักษณะเป็นแบบผูกขาด โดยตัวแทนฯ สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ ตัวแทนฯ จำหน่ายที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางรับซื้อสลากจากตัวแทนฯ ด้วยตนเอง เพื่อนำสลากมารวบรวมแล้วนำไปขายต่ออีกทอดหนึ่ง และตัวแทนฯ ที่ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง โดยนำสลากที่ได้รับจัดสรรไปจำหน่ายต่ออีกทอดหนึ่ง จากการจัดสรรดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้กับตัวแทนจำหน่ายฯ บางส่วนที่ไม่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง เนื่องจากบางรายมี

อาชีพหลักอยู่แล้ว เช่น รับราชการ พนักงาน รัฐวิสาหกิจ พนักงานบริษัทเอกชน เป็นต้น ทำให้ไม่มีเวลาที่จะจำหน่ายสลากด้วยตนเอง หรือการที่ตัวแทนฯ บางรายได้รับจัดสรรสลากจำนวนหลายเล่ม ทำให้ไม่สามารถที่จะจำหน่ายสลากด้วยตนเอง เพราะเกรงว่าสลากจะจำหน่ายไม่หมด เนื่องจากตัวแทนฯ ไม่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องตลาดสลาก ทำให้เกรงว่าสลากจะจำหน่ายไม่หมดทันวันออกสลาก โดยตัวแทนฯ บางรายที่ได้รับโอนโควต้าสลากมาตั้งแต่อดีต เกิดความเสียหาย หากต้องถูกสำนักงานฯ ตัดโควต้าสลากที่ตนได้รับการจัดสรร ทำให้ต้องขายส่งให้กับตัวแทนจำหน่ายฯ ด้วยกัน หรือให้กับพ่อค้าที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าสลาก โดยบุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นพ่อค้าคนกลางในการนำสลากไปจำหน่ายต่อให้กับตัวแทนฯ ที่มีโควต้าแต่ต้องการที่จะจำหน่ายสลากเพิ่มขึ้นจากเดิม และพ่อค้าปลีกไม่มีโควต้ารับสลากไปจำหน่าย รวมทั้งจำหน่ายสลากปลีกให้กับประชาชนทั่วไป ตัวแทนฯ จะได้รับส่วนลดตามที่ตกลงกันไว้กับพ่อค้าคนกลาง โดยอาจตกลงให้ได้รับเงินส่วนลดเท่ากันทุกงวด หรือจำนวนขึ้นลงตามภาวะตลาด และจากการที่ตัวแทนฯ ขายส่งสลากให้กับพ่อค้าคนกลางเป็นจำนวนมาก ทำให้สลากตกอยู่ในมือบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่ม ซึ่งพ่อค้าคนกลางก็จะนำสลากที่ได้มารวบรวมจัดชุดเพื่อสะดวกในการขาย ซึ่งทำให้สลากผ่านพ่อค้าคนกลางประมาณ 2 - 3 ทอด กว่าสลากจะถึงมือประชาชนทั่วไป เป็นเหตุให้ราคาสลากที่จำหน่ายอยู่ในปัจจุบันมีราคาสูงกว่าที่สำนักงานฯ กำหนด เพราะในแต่ละขั้นตอนพ่อค้าเหล่านี้จะมีการบวกกำไรเพิ่มขึ้นเป็นค่าสลากผ่านมือในการรวบรวมชุดของสลาก นอกจากนี้พ่อค้าคนกลางยังรับซื้อรางวัลสลากควบคู่ไปด้วย โดยคิดค่าอากรสูงกว่าสำนักงานฯ ประมาณ 50 -75 สตางค์ แม้ว่าสำนักงานฯ จะได้มีการส่งพนักงานไปตรวจสอบสถานที่จำหน่ายสลากของตัวแทนฯ ที่ได้แจ้งไว้กับสำนักงานฯ แต่ก็ไม่สามารถตรวจได้อย่างละเอียด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ตรวจตลาดมีจำนวนไม่มาก ประกอบกับตัวแทนฯ บางรายจะนำสลากมาจำหน่ายเป็นบางวันที่เจ้าหน้าที่จะมาตรวจ และสามารถจำเจ้าหน้าที่ได้ หรือตัวแทนฯ ที่จำหน่ายส่งมักจะเขียนสถานที่จำหน่ายสลากไว้ที่เดียวกันกับพ่อค้าขายส่ง เช่น ขายบริเวณสี่แยกคอกวัว เป็นต้น

1.2 พ่อค้าที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้า สำหรับพ่อค้าคนกลางที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควตานั้น ไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่ามีจำนวนเท่าไร ซึ่งพ่อค้าที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควตาก็ทำหน้าที่เป็นพ่อค้าคนกลางเช่นเดียวกับตัวแทนฯ บางราย โดยจำหน่ายสลากทั้งส่งและปลีก และรับซื้อรางวัลสลากเช่นเดียวกัน พ่อค้าที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควตามีทั้งกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ซึ่งเข้ามารับซื้อสลากจากตัวแทนฯ ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ถ้าสลากจำหน่ายไม่หมดจะเก็บไว้เสี่ยงโชคเอง

2. ประเภทค้าปลีก

2.1 ตัวแทนฯ จำหน่าย ประเภทนี้จะขายสลากด้วยตนเอง ญาติพี่น้อง หรือจ้างคนมาช่วยขายสลาก กรณีที่ได้รับจัดสรรสลากไม่เพียงพอก็จะไปซื้อสลากมาจำหน่ายเพิ่ม โดยส่วนใหญ่จะแจ้งสถานที่ขายสลากไว้หน้าบ้าน หน้าร้านของตน หรือตามสถานที่ต่าง ๆ บางรายก็เช่าแผงไว้จำหน่ายสลาก ซึ่งราคาขายปลีกจะขึ้นลงตามภาวะตลาด เนื่องจากเกรงว่าหากสลากขายไม่หมดจะก่อให้เกิดการขาดทุน โดยเฉลี่ยขายสลากใบละ 38 - 50 บาท โดยสำนักงานฯ จะส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสถานที่ขายตามที่ได้แจ้งไว้กับสำนักงานฯ สลากที่จำหน่ายไม่หมดจะเก็บไว้เสี่ยงโชค

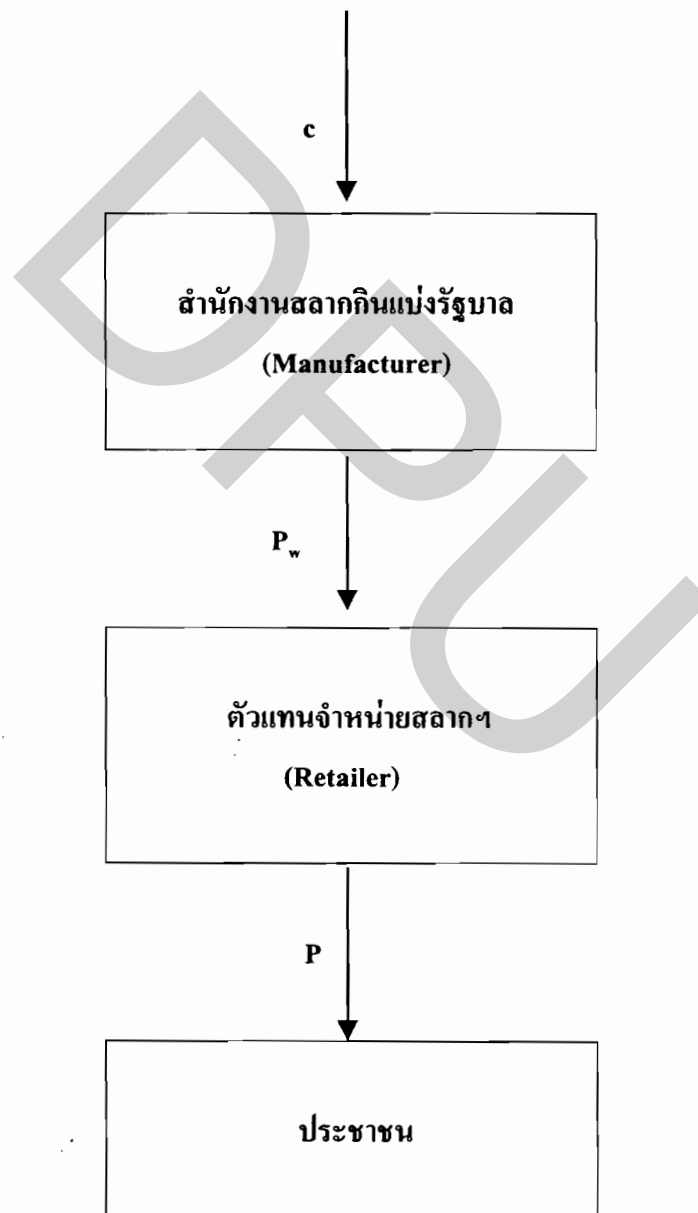
2.2 พ่อค้าขายปลีกที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควตา พ่อค้าประเภทนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ลักษณะตลาดจึงเป็นแบบแข่งขันสมบูรณ์ เนื่องจากสามารถเข้าออกจากตลาดได้อย่างเสรี เพราะไม่มีภาระผูกพันกับสำนักงานฯ จะขายหรือไม่ก็ได้ เป็นเหตุให้พ่อค้าปลีกส่วนใหญ่จำหน่ายสลากเกินราคา เพราะไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงานฯ สาเหตุที่ทำให้พ่อค้าปลีกต้องจำหน่ายสลากเกินราคาก็เพราะว่า พ่อค้าปลีกต้องไปซื้อสลากมาจากพ่อค้าขายส่งอีกทอดหนึ่ง จึงต้องบวกต้นทุนเพิ่มเข้าไปด้วย โดยบางรายเข้ามาขายสลากเป็นอาชีพเสริม เช่น วางจากฤดูกาลทำนา ทำสวน ก็จะเข้ามาขายสลาก หรือรับจ้างจากนายทุนให้มาขายสลาก โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนตามที่ได้ตกลงกันไว้ เช่น จ่ายตามจำนวนสลากที่พ่อค้าปลีกสามารถจำหน่ายได้ เป็นต้น

จากการศึกษาสรุปได้ว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้เข้ารัฐ โดยรัฐเป็นผู้ผูกขาดในกิจการดังกล่าว การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยสำนักงานฯ ซึ่งผูกขาดด้านการผลิตและการจัดจำหน่าย ไม่ได้จำหน่ายสลากให้กับผู้บริโภคด้วยตนเอง สำนักงานฯ ทำหน้าที่เป็นต้นน้ำ (Upstream Firm) ผลิตสินค้า โดยนำสลากที่ผลิตไปจัดสรรผ่านตัวแทนฯ องค์กรฯ สมาคมฯ ที่สำนักงานฯ ได้คัดเลือกเป็นผู้นำสลากไปจำหน่าย ดังนั้นลักษณะตลาดจึงเป็นแบบผูกขาดเช่นเดียวกับผู้ผลิต โดยสำนักงานฯ ให้ส่วนลดกับตัวแทนฯ ของสำนักงานฯ ในอัตราร้อยละ 7 ส่วนขององค์กรฯ และสมาคมฯ สำนักงานฯ ให้ส่วนลดร้อยละ 9 โดยให้กับองค์กรฯ และสมาคมฯ ร้อยละ 2 โดยให้องค์กรฯ ทั้ง 2 นำสลากไปจัดสรรให้กับสมาชิกที่เป็นตัวแทนฯ ขององค์กรฯ และให้ส่วนลดในอัตราร้อยละ 7 เช่นเดียวกัน ซึ่งตัวแทนฯ เหล่านี้สามารถซื้อสลากได้ในราคาขายส่ง (P_w) โดยตัวแทนฯ เหล่านี้จะต้องทำหน้าที่เป็นปลายน้ำ (Downstream Firm) นำสลากที่ได้รับจัดสรรไปจำหน่ายให้กับผู้บริโภคด้วยตนเอง

ตามเงื่อนไขที่สำนักงานฯ ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ สำนักงานฯ จะเป็นผู้กำหนดราคาขายปลีก (P) ให้กับตัวแทนฯ ดังภาพที่ ๘

ภาพที่ ๘

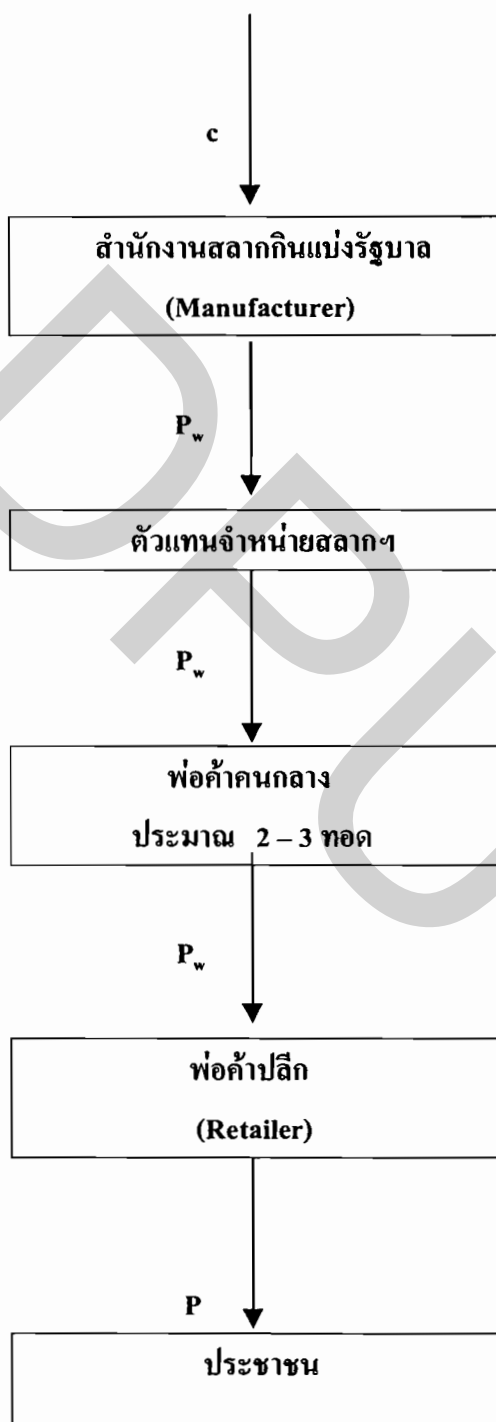
ระบบการจัดจำหน่ายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล



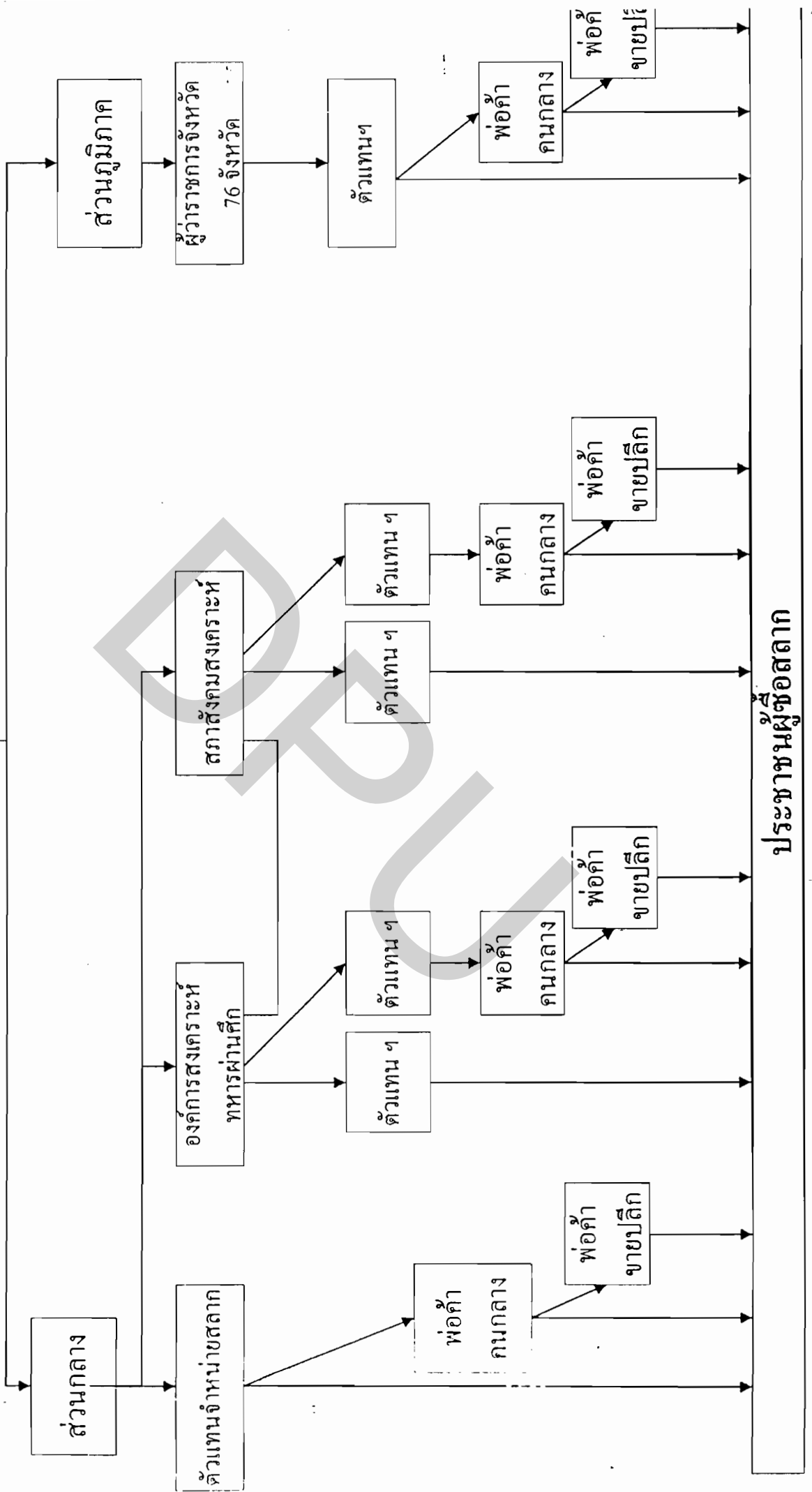
ซึ่งถ้าตัวแทนฯ รายใดที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม กรณีการจำหน่ายสลากเกินราคา หรือไม่จำหน่าย สลากตามสถานที่ที่แจ้งไว้กับสำนักงานฯ ตัวแทนฯ รายนั้นก็จะถูกพิจารณาโทษต่อไป

แต่ในความเป็นจริงพบว่า ช่องทางการจำหน่ายสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่ได้เป็นไปตามระบบที่สำนักงานฯ กำหนดไว้ โดยตัวแทนฯ ส่วนใหญ่ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วย ตนเอง แต่ขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลางที่เป็นตัวแทนฯ จำหน่าย และพ่อค้าที่ไม่ได้รับการจัดสรร โฉวค้าอีกทอดหนึ่ง ซึ่งพ่อค้าคนกลางจะทำการรวบรวมสลากที่ตนได้รับ แล้วนำไปขายต่อให้กับ พ่อค้าปลีกที่ไม่มีโฉวค้า หรือตัวแทนฯ ที่ต้องการจำหน่ายสลากเพิ่ม นอกจากนี้พ่อค้าคนกลางจะขาย ส่งแล้วยังขายสลากปลีกควบคู่ไปด้วย การที่สลากผ่านมือพ่อค้าประมาณ 2 – 3 ทอด ในแต่ละช่วง การตลาด โดยแต่ละช่วงพ่อค้าจะบวกค่าสลากผ่านมือ ทำให้ราคาขายส่ง (P_w) เพิ่มขึ้น เป็นผลให้ ราคาสลากที่ผู้บริโภคซื้อ (P) มีราคาสูงกว่าที่สำนักงานฯ กำหนด ดังภาพที่ ๕

ภาพที่ ๕
ระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบัน



สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล



ประชาชนผู้ซื้อสลาก

3.5 ปัญหาของระบบการจัดจำหน่ายสลาก

1. การจัดสรรสลาก โดยใช้ระบบการจัดสรรแบบโควต้าให้กับตัวแทนฯ ของสำนักงานฯ ที่มีมาตั้งแต่อดีต โดยวิธีบริจาคเงิน หรือเขียนจดหมายมาสมัคร และจับสลากคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่สำนักงานฯ กำหนด ซึ่งทำให้ตัวแทนฯ ที่ได้รับโอนโควต้าจากการโอนสิทธิ โดยตัวแทนฯ เหล่านั้นบางรายมีอาชีพหลักทำอยู่แล้ว หรือตัวแทนฯ บางรายไม่ต้องการจำหน่ายสลากด้วยตนเอง เพราะไม่ต้องการรับภาระในการจำหน่ายสลากฯ จึงทำให้มีตัวแทนฯ บางส่วนไม่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง แต่ขายส่งให้กับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ หรือพ่อค้าที่ไม่ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานฯ นำสลากไปจำหน่ายต่อ ทำให้สลากผ่านมือคนกลาง 2 - 3 ทอดกว่าจะถึงมือผู้บริโภค โดยสลากจะถูกรวบรวมไว้กับกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่มที่แสวงหาผลประโยชน์จากการจัดสรรสลากด้วยวิธีดังกล่าว

2. จำนวนสลาก ที่สำนักงานฯ จัดสรรให้กับตัวแทนฯ แต่ละรายมีจำนวนไม่เท่ากัน บางรายได้มากก็ไม่จำหน่ายสลากเองแต่ขายส่งอีกต่อหนึ่ง หรือบางรายได้น้อยทำให้มีสลากขายไม่เพียงพอ จึงทำให้ต้องไปซื้อสลากจากที่อื่นมาจำหน่ายเพิ่ม นอกจากนี้บางจังหวัดได้รับการจัดสรรโควต้ามากเกินไป จนทำให้มีผู้รวบรวมสลากนำไปขายอีกต่อหนึ่ง หรือบางจังหวัดได้รับการจัดสรรโควต่าน้อยเกินไปไม่พอที่จะจำหน่าย รวมทั้งบางจังหวัดมีการจำหน่ายสลากข้ามเขตเกิดขึ้นอีกด้วย

3. การจัดสรรสลากให้กับองค์กรต่าง ๆ โดยองค์กรเหล่านั้นจะเป็นผู้นำสลากไปจัดสรรให้กับผู้พิการ หรือผู้มีรายได้น้อย ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรร รวมทั้งพวกที่ได้รับการจัดสรรอาจไม่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง แต่ขายส่งอีกทอดหนึ่งทำให้สลากไม่ตกอยู่ในมือผู้ขายจริง

4. ส่วนลดที่สำนักงานฯ ให้กับตัวแทนฯ ในปัจจุบันอาจไม่เพียงพอที่จะจูงใจให้ตัวแทนฯ จำหน่ายสลากด้วยตนเอง เนื่องจากเกรงว่าสลากเหลือจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งถ้าพวกเขาขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลาง ซึ่งทำให้พวกเขาไม่ต้องแบกรับภาระที่เกิดจากการจำหน่ายสลากไม่หมด โดยพ่อค้าคนกลางจะแบ่งส่วนลดตามที่ตกลงกับตัวแทนฯ ไว้

3.7 บทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

รัฐจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นมา ส่วนหนึ่งเพื่อหารายได้เข้ารัฐ และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการบริโภคมากเกินไป ซึ่งรัฐจะเป็นผู้กำหนดปริมาณและราคาสลากให้อยู่ในความเหมาะสม โดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคม ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าผูกขาดกิจการดังกล่าว โดยเข้ามาควบคุมดูแลการดำเนินนโยบายของสำนักงานฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐได้ตั้งเป้าหมายไว้ นอกจากสำนักงานฯ จะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐแล้ว สำนักงานฯ ยังมีบทบาทในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า

- การสร้างงาน ให้กับตัวแทนฯ ที่มีรายได้น้อย ผู้พิการ ให้มีอาชีพจากการจำหน่ายสลาก เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นมีอาชีพ โดยสามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ นอกจากจะเป็นการสร้างงานให้กับตัวแทนฯ ที่จำหน่ายสลากแล้ว ซึ่งถือเป็นการสร้างงานโดยตรงแล้ว สำนักงานฯ ยังสร้างงานให้กับผู้ที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากในทางอ้อม เช่น การขายเรียงเบอร์ในวันออกสลาก หนังสือใบห่วยจากอาจารย์ต่าง ๆ หรือขายพวงมาลัย เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการสร้างความเชื่อของแต่ละบุคคล

- เงินรางวัล ก็เป็นสิ่งจูงใจให้คนหันมาซื้อสลากด้วยเช่นกัน เพราะเป็นความหวังของคนที่มีรายได้น้อย หรือคนฐานะปานกลาง โดยอาศัยการเสี่ยงโชคจากการซื้อสลาก แม้ว่าจะไม่ถูกรางวัลที่สำคัญเงินรางวัลที่ได้ไม่มากมาย แต่เงินรางวัลที่พวกเขาได้รับนั้น สามารถนำไปลงทุน หรือนำไปซื้อสิ่งของที่จำเป็นได้ ซึ่งก็ถือเป็นการสร้างความหวัง และสร้างโอกาสให้กับบุคคลทั่วไป

- เงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก ที่สำนักงานฯ นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งรัฐนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ สำนักงานฯ ยังนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากส่วนหนึ่งไปใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์และสาธารณกุศลต่าง ๆ เช่น การสร้างโรงเรียน วัด โรงพยาบาล เป็นต้น หรือถ้ามีหน่วยงานใดขอให้สำนักงานฯ ช่วยดำเนินการออกสลาก เพื่อที่จะนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากไปใช้ในกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งหน่วยงานที่สำนักงานฯ จะช่วยออกสลากให้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้สำนักงานฯ ดำเนินการออกสลากได้ สาเหตุที่หน่วยงานต่าง ๆ มักจะขอให้สำนักงานฯ ดำเนินการออกสลาก เพราะว่ามีงบประมาณที่จำกัดในบางเรื่อง ทำให้ไม่สามารถนำเงินมาดำเนินการดังกล่าวได้ หน่วยงานต่าง ๆ จึงจากเห็นว่าการออกสลากน่าจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่หน่วยงานจะสามารถนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก

ไปใช้ในกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ได้ ถือได้ว่าสำนักงานฯ มีส่วนช่วยเหลือสังคมในอีกด้านหนึ่ง

3.8 บทบาทของรัฐที่มีต่อการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

รัฐเป็นผู้ควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และประชาชนภายในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงการทำงานในระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพ รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่สร้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งแตกต่างกันออกไป เช่น เพื่อบริการสาธารณูปโภค เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ หรือกิจการที่เอกชนมีเงินลงทุนไม่เพียงพอ เป็นต้น การที่รัฐต้องจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน กิจการบางอย่างถ้ารัฐปล่อยให้เอกชนเข้าจัดทำ เอกชนจะมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเพียงอย่างเดียว จะเกิดการเอาเปรียบกับประชาชน และไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้น โดยรัฐวิสาหกิจจะมีรูปแบบการดำเนินงานที่คล่องตัวมากกว่าระบบราชการ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับกิจการของเอกชนได้ ซึ่งการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่รัฐจัดทำขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง โดยรัฐได้เข้ามามีบทบาทกับกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลมาตั้งแต่อดีต โดยเริ่มตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ซึ่งการออกลอตเตอรี่ในสมัยนั้นมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่รัฐจะนำเงินรายได้จากการออกลอตเตอรี่มาใช้ในกิจการภายในประเทศ การออกลอตเตอรี่ได้มีเรื่อยมา ซึ่งในขณะนั้นกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมดูแลสำนักงานฯ แม้ว่ารัฐจะเห็นว่าสลากเป็นสินค้าที่ไม่มีความจำเป็นต่อประชาชน ไม่ใช่สินค้าสาธารณะที่ประชาชนต้องบริโภคร่วมกันเหมือนกับไฟฟ้า ประปา ถนน หรือสาธารณูปโภคประเภทอื่น และสลากยังจัดเป็นสินค้าประเภทมอมเมาประชาชนและขัดต่อศีลธรรมอันดี รัฐไม่ควรที่จะส่งเสริมให้ประชาชนนิยมการเล่นการพนัน แต่รัฐจำเป็นที่จะต้องปล่อยให้มีการดำเนินกิจการประเภทนี้ เนื่องจากรัฐเห็นว่าแม้ว่ารัฐจะห้ามไม่ให้มีการเล่นการพนัน แต่ประชาชนก็ยังมีการแอบเล่นกันอยู่เป็นประจำ โดยวิธีต่าง ๆ สังเกตได้จากก่อนที่จะมีการจัดตั้งกิจการสลาก ประชาชนยังนิยมเล่นหวย กข. หวยเบอร์ไก่อ้น เป็นต้น โดยที่รัฐพยายามที่จะยกเลิกไม่ให้มีเล่นการพนัน แต่รัฐไม่สามารถที่จะควบคุมได้ แม้ว่ารัฐจะพยายามที่จะยกเลิกหวย กข. แต่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ เนื่องจากเงินผลประโยชน์ที่

จะได้รับจากอกรบ่อนเบี้ยกับอกรหวยรวมแล้วเป็นเงินหลายล้านบาท ซึ่งในขณะนั้นรัฐจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากในการพัฒนาประเทศ ต่อมาเมื่อได้รับรัฐได้ดำเนินการออกลอตเตอรี่ไปในระยะหนึ่ง รัฐก็สามารถยกเลิกไม่ให้มีการเล่นหวย กข ได้สำเร็จ รวมระยะเวลา 81 ปี โดยรัฐได้รับรายได้จากการออกลอตเตอรี่มาทดแทนรายได้จากการเก็บค่าอกรบ่อนเบี้ย และอกรหวย

ดังนั้น การที่รัฐจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นมา นอกจากจะเป็นการควบคุมการบริโภคของประชาชนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมแล้ว เงินรายได้จากการจำหน่ายสลากรัฐนำมาใช้ในกิจการของประเทศได้เป็นจำนวนมาก โดยให้มีวิธีการเล่นให้เป็นไปในลักษณะของการเสี่ยงโชคมากกว่าการพนัน การที่รัฐไม่ให้สัมปทานกับเอกชนรายใดรายหนึ่งเข้าดำเนินการ โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของเอกชน หรือให้มีการเปิดเสรีให้เอกชนเข้าดำเนินการแข่งขันกับรัฐเหมือนกับสินค้าประเภทอื่น แต่รัฐเลือกที่จะดำเนินการสลากในลักษณะผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว ประการแรกคือ รูปแบบของสลาก แม้ว่าจะเป็นลักษณะของการเสี่ยงโชคก็ตาม แต่ถ้าวางปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อสังคม เพราะการดำเนินงานของเอกชนนั้นมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเป็นหลัก โดยเอกชนอาจมีการปรับปรุงรูปแบบสลากให้ทันสมัยมากขึ้น เพื่อจูงใจให้คนมาซื้อสลากเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับสลากของต่างประเทศ ในขณะที่ประชาชนในประเทศส่วนใหญ่มีรายได้น้อย มีค่าครองชีพต่ำ มีคนจนมากกว่าคนรวย คนที่มีรายได้น้อยก็หวังที่จะได้เงินเป็นจำนวนมาก จะทำให้เป็นการมอมเมาประชาชนมากยิ่งขึ้นไปอีก ประการที่สอง การที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา รัฐจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้ในกิจการของประเทศในด้านต่าง ๆ ซึ่งเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากในปีหนึ่ง ๆ มีจำนวนมาก ถ้าวางให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการหรือเปิดเสรีให้กับเอกชน การดำเนินงานของเอกชนจำเป็นต้องมีการลงทุนและมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินงานของเอกชนมุ่งที่จะพัฒนารูปแบบให้มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะหวังกำไรสูงสุดเป็นหลัก ถ้าวางให้เอกชนเข้ามาลงทุน โดยส่วนใหญ่แล้วเอกชนที่เข้าร่วมทุนอาจไม่มีเงินเพียงพอที่จะลงทุน จึงจำเป็นต้องอาศัยเงินลงทุนของต่างชาติมาร่วมลงทุน ซึ่งอาจทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ที่รัฐควรจะได้รับจากการดำเนินการดังกล่าวอย่างเต็มที่ด้วยตนเอง เช่น ดอกผลเงินรางวัลค้างจ่าย รายได้จากการรับจ้างพิมพ์งานจากหน่วยงานภายนอก ฯลฯ ตลอดจนรัฐสามารถที่จะเข้ามามีบทบาทในด้านการบริหารได้อย่างเต็มที่ โดยรัฐสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เป็นไปตามทิศทางของรัฐได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว เช่น การลดค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ การเพิ่มปริมาณสลาก เป็นต้น ซึ่งรัฐมีอำนาจกระทำได้อย่างเต็มที่ เพราะนโยบายของรัฐในบางเรื่องบริษัทเอกชนผู้ดำเนินการอาจไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว ซึ่งอาจ

ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และเกิดปัญหาได้ในอนาคต โดยรัฐสามารถควบคุมการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ได้ง่ายกว่าการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

นอกจากนี้ การที่รัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอื่นขึ้นมา ก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม เช่น ไฟฟ้า ประปา รถไฟที่รัฐต้องเก็บค่าบริการไม่สูงมาก ซึ่งบางแห่งรัฐประสบกับภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐต้องอาศัยเงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรเข้ารัฐเพื่อชดเชยส่วนที่รัฐต้องขาดทุน ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินการดังกล่าวด้วยตนเอง ก็เพื่อประโยชน์ 2 ด้าน คือ หารายได้เข้ารัฐ โดยรัฐยกเว้นให้สำนักงานฯ ไม่ต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหมือนรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น แต่ให้สำนักงานฯ ปรับปรุงในด้านการบริหารและบริการ ให้เทียบเท่ากับองค์กรของเอกชน เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว โดยให้สลากเป็นรูปแบบของการเสี่ยงโชค เป็นความหวังของคนมีรายได้น้อยมากกว่าเป็นการพนัน โดยรัฐกำหนดวันไม่ให้มีการออกสลากกระชั้นชิดมากเกินไป และปรับปรุงรูปแบบเพื่อให้เป็นการมอมเมาประชาชนให้น้อยที่สุด ซึ่งรัฐจะเป็นผู้ควบคุมทั้งทางด้านปริมาณและราคาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยที่รัฐเห็นว่าเป็นกิจการที่สามารถดำเนินการได้เอง ไม่ประสบกับภาวะขาดทุน เนื่องจากสลากมีต้นทุนต่ำแต่ได้รับกำไรสูง

ดังนั้น รัฐจึงตัดสินใจผูกขาดกิจการสลากไว้เพียงผู้เดียว เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแข่งขันกับรัฐ กิจการสลากจึงเกิดขึ้นด้วยเหตุผลดังกล่าว จนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 สำนักงานฯ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นมาใช้ โดยให้สำนักงานฯ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทนิติบุคคลอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง การที่รัฐมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแล เนื่องจากรัฐเห็นว่า สำนักงานฯ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้เข้ารัฐเป็นสำคัญ ความวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานฯ คือหารายได้เข้ารัฐเป็นสำคัญ โดยใน พ.ร.บ. จะกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของสำนักงานฯ การดำเนินงานของสำนักงานฯ จะต้องผ่านคณะกรรมการสลากฯ ซึ่งมีการแต่งตั้งขึ้นจากกระทรวงการคลัง คณะกรรมการสลากฯ จะเป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินงานและนโยบายของสำนักงานฯ สำนักงานฯ จะมีการจัดทำแผนวิสาหกิจ เพื่อรายงานผลการดำเนินงาน แผนนโยบาย และเป้าหมายของสำนักงานฯ ที่จะดำเนินการในอนาคต เพื่อให้คณะกรรมการฯ รับทราบ โดยคณะกรรมการสลากฯ จะเป็นผู้นำนโยบายของสำนักงานฯ รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ

การที่สำนักงานฯ ต้องรอรับนโยบายจากรัฐบาล ซึ่งต้องผ่านการอนุมัติหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าสิ่งที่เสนอไปนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสำนักงานฯ แต่ถ้าวินิจฉัยไม่เห็นควรให้ดำเนินการ โครงการดังกล่าวก็จะถูกยกเลิกไปใน

ที่สุด ซึ่งการดำเนินงานของรัฐบางครั้งจะมีเรื่องของอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในเรื่องนโยบาย เพราะนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองมีความแตกต่างกันทำให้เกิดความไม่แน่นอน เห็นได้จากการที่รัฐจะอ้างว่าสลากเป็นสินค้าประเภทมอมเมาประชาชน รัฐต้องเข้าควบคุมดูแลเป็นพิเศษ โดยรัฐไม่ส่งเสริมให้มีการผลิตมากเกินไป เพราะจะทำให้เป็นอันตรายต่อประชาชน แต่การดำเนินงานของรัฐกลับเป็นไปในแนวทางตรงกันข้าม เพราะเท่าที่ผ่านมารัฐมีนโยบายที่เพิ่มปริมาณสลากให้มากขึ้น โดยรัฐอ้างว่าเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เหตุผลประการหนึ่งก็คือ ถ้ารัฐอนุมัติให้พิมพ์สลากเพิ่มรัฐก็จะได้เงินรายได้จากการจำหน่ายสลากเพิ่มขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน เพราะสลากมีต้นทุนที่ต่ำ โดยรัฐไม่จำเป็นต้องปรับราคาสลากให้สูงขึ้น สังเกตได้จากราคาสลากจะไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนัก เมื่อเทียบกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านปริมาณ เนื่องจากรัฐเห็นว่าสลากมีต้นทุนต่ำแต่ได้กำไรสูง ซึ่งนอกจากเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากแล้ว รัฐยังได้เงินจากดอกผลของสำนักงานฯ เงินรางวัลค้างจ่ายรายได้จากการรับจ้างพิมพ์งานภายนอก

การที่รัฐเข้ามาควบคุมกิจการสลากย่อมมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดี คือ สลากเป็นความหวังของประชาชนที่มีรายได้น้อย และที่ชอบเลี้ยงชีพ ซึ่งเงินรางวัลจากการออกสลากเป็นสิ่งจูงใจให้ประชาชนนิยมเลี้ยงชีพ นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างอาชีพให้กับผู้พิการ หรือผู้มีรายได้น้อย ให้มีอาชีพขายสลาก ผลเสีย ก็คือ การที่รัฐเข้าแทรกแซงการดำเนินงานทำให้สำนักงานฯ ไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงาน และการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ทำให้กิจการสลากในประเทศไทยไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ตลอดจนการดำเนินนโยบายที่ต้องผ่านกระบวนการขออนุมัติหลายขั้นตอนทำให้เกิดความล่าช้า ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2538 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้มีการทำสัญญากับบริษัท จาโก จำกัด เพื่อนำเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติ (On-Line) มาจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลแทนการออกสลากแบบเดิม ซึ่งรูปแบบสลากเหมือนสลากต่างประเทศที่นิยมเล่นกันอย่างแพร่หลาย เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกเลขตามที่ตนเองต้องการ ไม่ต้องไปหาซื้อเลขเหมือนอย่างแต่ก่อน ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคา และเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจำหน่ายสลากให้ทันสมัยยิ่งขึ้น ซึ่งต่อมาโครงการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติต้องระงับไป เนื่องจากมีการร้องเรียนจากผู้ค้าสลากรายเดิม เพราะเกรงว่าเมื่อนำเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติมาใช้จำหน่ายสลากจะทำให้สลากแบบเดิมขายไม่ได้ และไม่มีเงินพอที่จะลงทุนซื้อเครื่องมาใช้เพราะเครื่องมีราคาสูง

ดังนั้น รัฐจึงพิจารณาเห็นว่ากรนำเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติมาใช้ น่าจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี เพราะนอกจากจะกระทบถึงผู้ค้าสลากรายเดิมแล้ว ยังเป็นการมอมเมาประชาชนเพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากมีวิธีการเล่นที่น่าสนใจกว่าสลากที่จำหน่ายอยู่ในปัจจุบัน ทำให้รัฐต้องระงับโครงการดังกล่าวไปในที่สุด

บทที่ 4

บทบาทของพ่อค้าคนกลางที่มีต่อระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทของพ่อค้าคนกลางที่มีต่อระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมทั้งส่วนเหลือจากการตลาดในแต่ละระดับการค้า

4.1 บทบาทของพ่อค้าคนกลางที่มีต่อระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

พ่อค้าคนกลางได้เข้ามามีบทบาทต่อระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมาตั้งแต่อดีต โดยเริ่มจากการที่สำนักงานฯ ได้จัดพิมพ์ลอตเตอรี่ออกจำหน่าย ที่มีทั้งแบบขายส่งและแบบขายปลีกให้กับผู้ที่ต้องการขายสลาก ซึ่งสำนักงานฯ ได้ให้ส่วนลดกับผู้มารับลอตเตอรี่ไปจำหน่าย จนกระทั่งต่อมาหลังเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้สลากไม่เป็นที่นิยมของประชาชน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยสงคราม ดังนั้น สำนักงานฯ จึงได้นำสลากไปจัดสรรให้กับหน่วยราชการหรือสถาบันต่าง ๆ รับสลากไปจำหน่าย โดยให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้จัดหาผู้ค้าช่วงเอง ภายหลังจากสำนักงานฯ ทราบว่า เกิดปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคา สาเหตุมาจากผู้แทนฯ ที่รับสลากไปจำหน่ายขายเกินราคา ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานแต่ละแห่งให้ส่วนลดกับผู้แทนฯ จำนวนไม่เท่ากัน ทำให้ผู้แทนฯ ที่ได้รับส่วนลดน้อยจำเป็นต้องจำหน่ายสลากเกินราคา ดังนั้น สำนักงานฯ จึงได้เรียกสลากคืนจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยนำสลากมาจำหน่ายเองทั้งหมด และจัดสรรสลากให้กับ ผู้แทนฯ ของหน่วยงานราชการหรือสถาบันต่าง ๆ ที่ส่งรายชื่อมา ซึ่งสำนักงานฯ จะให้ส่วนลดกับหน่วยงานนั้น ๆ ในอัตราร้อยละ 2 ต่อมาจึงได้มีการจัดสรรสลากให้กับบุคคลที่บริจาคเงินเพื่อช่วยสาธารณกุศล จนกระทั่งสำนักงานฯ ได้มีการตรา พ.ร.บ. สำนักงานฯ ปี พ.ศ. 2517 ขึ้นมาใช้ สำนักงานฯ ได้จัดสรรสลากให้กับผู้แทนฯ รายเดิมที่ได้รับโควต้าสลากมาตั้งแต่อดีต ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดความยุ่งยากและลดค่าใช้จ่ายในการจัดสรรโควต้าสลากของสำนักงานฯ และพ่อค้ารายเดิมมีความรู้เกี่ยวกับตลาดสลากดีกว่าพ่อค้ารายใหม่ทำให้สลากถูกกระจายอย่างทั่วถึง ตลอดจนมีเรื่องของอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง เนื่องจากผู้ที่ได้รับโควต้ามาตั้งแต่อดีต ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ รวมทั้งประกาศเปิดรับสมัครผู้แทนจำหน่ายสลากฯ โดยวิธีการจับฉลากและไม่ต้องเสียเงินบริจาคใด ๆ และจัดสรรสลากเพิ่มให้กับตัวแทนฯ รายย่อย

โดยวิธีจับฉลากคัดเลือกเช่นเดียวกัน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่สำนักงานฯ กำหนด สำหรับผู้ที่ไม่ได้ถูกจับฉลากคัดเลือกสำนักงานฯ ก็จะขึ้นบัญชีสำรองไว้

นอกจากนี้ สำนักงานฯ ยังได้จัดสรรสลากให้กับหน่วยงานรับสลากไปจำหน่าย คือ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยให้หน่วยงานทั้งสองนำสลากไปจัดสรรให้กับสมาชิก ซึ่งมีทั้งผู้พิการ และผู้มีรายได้น้อยให้รับสลากไปจำหน่าย ซึ่งถือเป็นนโยบายของสำนักงานฯ ที่ต้องการช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นให้มีรายได้เลี้ยงชีพ การที่สำนักงานฯ มีระบบการจัดจำหน่ายสลากแบบขายส่ง โดยไม่จำหน่ายสลากให้กับผู้บริโภคด้วยตนเอง นอกจากสำนักงานฯ ต้องการช่วยสร้างอาชีพสร้างรายได้ให้กับบุคคลเหล่านั้นแล้ว หากสำนักงานฯ จำหน่ายสลากด้วยตนเองจะทำให้เกิดต้นทุนต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรที่สำนักงานฯ ต้องนำสลากไปจำหน่ายยังสถานที่ต่าง ๆ รวมทั้งต้องเสาะแสวงหาตลาดเพื่อให้สลากกระจายไปสู่มือผู้บริโภคได้อย่างทั่วถึง อาจทำให้สลากที่พิมพ์ ออกมาจำหน่ายได้ไม่หมดทันเวลา ซึ่งจะเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับสำนักงานฯ อาจส่งผลให้สำนักงานฯ ประสบกับภาวะขาดทุนได้ ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานฯ คือ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้เข้ารัฐ เป็นสำคัญ

เห็นได้ว่า การที่พ่อค้าคนกลางเข้ามามีบทบาทในระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น มาจากระบบการจัดจำหน่ายและการจัดสรรสลากของสำนักงานฯ นั้น ที่เอื้ออำนวยให้พ่อค้าคนกลางเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ เนื่องจากพ่อค้าคนกลางส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีเงินทุนทำให้สามารถรวบรวมสลากได้จำนวนมาก โดยบริจาคเงินร่วมกับสำนักงานฯ จนได้รับสลากไปจำหน่าย แม้ว่าสำนักงานฯ จะได้มีการตรา พ.ร.บ. ขึ้นมาใช้เมื่อปี พ.ศ. 2517 แต่สำนักงานฯ ยังมีวิธีการจัดจำหน่ายสลากแบบขายส่ง โดยจัดสรรสลากให้กับผู้แทนฯ ที่ได้รับสลากมาตั้งแต่อดีตและผู้แทนฯ ตัวแทนฯ ที่สำนักงานฯ คัดเลือกขึ้นมาใหม่ ซึ่งสำนักงานฯ ให้สิทธิผูกขาดโควต้าสลากกับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ เหล่านั้นจนตลอดชีวิต จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ บางรายนำสิทธิโควต้าสลากที่ตนได้รับเหนือผู้อื่น (Economic Rent) ไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง โดยไม่นำสลากไปจำหน่ายด้วยตนเอง ตามเจตนาที่สำนักงานฯ กำหนด แต่นำสลากไปขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลาง (Rent-Seeker) ซึ่งพ่อค้าคนกลางจะนำสลากที่รวบรวมได้ไปขายต่ออีกทอดหนึ่งเพื่อเก็งกำไร พ่อค้าคนกลางจะเสนอผลประโยชน์จำนวนหนึ่ง Rent Seeking เพื่อแลกกับสลาก โดยพยายามจะรวบรวมสลากไว้กับตนให้นานที่สุด แม้ว่าปัจจุบันสำนักงานฯ ได้ยกเลิกให้ผู้แทนฯ มีผู้ค้าช่วง และรวมเรียกประเภทผู้แทนฯ ตัวแทนฯ เป็น “ตัวแทนจำหน่ายฯ” รวมทั้งยกเลิกการให้สิทธิการโอนโควต้า กรณีผู้แทนฯ มีอายุครบ 60 ปี เพื่อตัดพ่อค้าคนกลางออกจากระบบจำหน่ายสลาก แต่ก็ไม่สามารถที่จะตัดพ่อค้าคนกลางออกได้ ทั้งนี้ มาจากระบบการ

จัดสรรดังกล่าวที่ผูกขาดให้กับตัวแทนฯ จนกระทั่งตัวแทนฯ ตลอดชีวิต ทำให้ตัวแทนฯ ส่วนใหญ่หลีกเลี่ยงการจำหน่ายสลากด้วยตนเอง

ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่สำนักงานฯ ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมกรรมการจำหน่ายสลากของตัวแทนฯ ได้อย่างเข้มงวด ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยที่บุคคลที่ต้องการจำหน่ายสลากจริงไม่ได้รับการจัดสรรโควต้า หรือเมื่อได้รับเลือกเป็นตัวแทนฯ ก็หลีกเลี่ยงที่จะไม่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง ซึ่งความแตกต่างดังกล่าว ทำให้พ่อค้าคนกลางเข้ามาเป็นตัวเชื่อมให้กับผู้ค้าทั้ง 2 ราย ให้ได้รับผลประโยชน์ตามที่เขาต้องการ โดยผลประโยชน์ที่พ่อค้าคนกลางจะได้รับคือ ส่วนต่างจากการซื้อมาขายไปของราคาสลากในแต่ละงวด

4.2 ส่วนเหลือจากการตลาด

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ส่วนเหลือจากการตลาดในแต่ละระดับการค้า ว่าในระดับการค้าใหน่าจะเป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือจากการตลาดมากที่สุด จากการระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยการศึกษาครั้งนี้จะตั้งข้อสมมติว่า ต้นทุนในการจำหน่ายสลากในแต่ละระดับการค้า ซึ่งหมายถึง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจำหน่ายสลากจะรวมอยู่กับราคาขายสลากของผู้ขายในแต่ละระดับการค้า รวมทั้งใช้ราคาสลากฉบับละ 40 บาท โดยสมมติว่าต้นทุนในการบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเท่ากับศูนย์ มาใช้วิเคราะห์ส่วนเหลือจากการตลาดของระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยสำนักงานฯ จัดสรรสลากให้กับตัวแทนฯ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย สามารถจำแนกได้ดังนี้:-

4.2.1 ส่วนกลาง

1. ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ

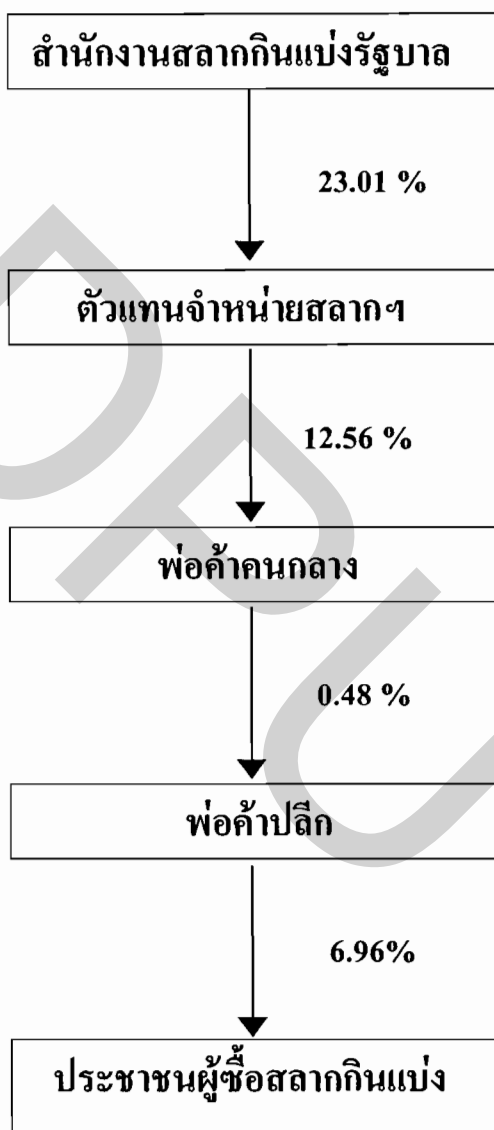
ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ เป็นผู้ที่ได้รับการจัดสรรโควต้าจากสำนักงานมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยผู้ที่เข้ามาเป็นตัวแทนฯ มีทั้งผู้ที่บริจาการเงิน และผู้ที่สำนักงานฯ จับสลากคัดเลือกว่ามีคุณสมบัติตามที่สำนักงานฯ กำหนด ซึ่งวัตถุประสงค์การจัดสรรสลากของสำนักงานฯ ให้กับตัวแทนฯ เพื่อช่วยสร้างอาชีพ รวมทั้งเป็นการลดต้นทุนการจำหน่ายสลากของสำนักงานฯ โดยผู้ที่เข้ามาเป็นตัวแทนฯ มีทั้งตัวแทนฯ รายใหญ่ และตัวแทนฯ รายย่อย โดยจำนวนสลากที่ได้รับของตัวแทนฯ ในแต่ละรายไม่เท่ากัน เนื่องจากตัวแทนฯ บางรายได้รับจัดสรรมาตั้งแต่อดีตหรือเดิมเรียกว่า “ผู้แทนจำหน่าย” โดยได้รับสลากจากผู้แทนฯ รายเดิม ซึ่งความแตกต่างของการ

จัดสรรสลากรของตัวแทนฯ แต่ละรายนั้น เริ่มตั้งแต่สำนักงานฯ จัดสรรสลากรให้กับผู้ที่บริจาคเงิน เพื่อช่วยในกิจการสาธารณประโยชน์ของสำนักงานฯ โดยผู้ที่บริจาคจะได้รับสลากรไปจำหน่าย ซึ่งจำนวนสลากรขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่บริจาค จนกระทั่งสำนักงานฯ มีการพิมพ์สลากรเพิ่มจึงได้จัดสรรให้กับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ โดยวิธีการจับฉลากคัดเลือก จำนวนสลากรที่จัดสรรให้ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ สำนักงานฯ จะเป็นผู้กำหนด โดยสำนักงานฯ ไม่ได้ ยกเลิกโควต้ากับผู้แทนฯ ที่บริจาคเงินกับสำนักงานฯ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน และในปี 2538 สำนักงานฯ ได้รวมประเภทของผู้แทนจำหน่ายฯ และตัวแทนจำหน่ายฯ ไว้ในประเภทเดียวกันเรียกว่า “ตัวแทนจำหน่ายสลากรกินแบ่งรัฐบาล” โดยตัวแทนฯ ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนฯ รายใหญ่ หรือตัวแทนฯ รายย่อยจะได้รับส่วนลดจากการจำหน่ายสลากรร้อยละ 7 ของราคาสลากร

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนฯ จำหน่ายสลากร จำนวน 20 ราย พบว่า ตัวแทนฯ ส่วนใหญ่อยากให้อำนาจสำนักงานฯ มีการเพิ่มปริมาณการจำหน่ายสลากรให้เพียงพอกับความต้องการ โดยให้มีการกระจายสลากรให้ผู้แทนฯ เท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดความยุติธรรม นอกจากนี้ตัวแทนฯ ต้องการให้สำนักงานฯ เพิ่มส่วนลดให้กับตัวแทนฯ เพื่อให้เพียงพอกับค่าครองชีพในปัจจุบัน ซึ่งบางครั้งมีความเสี่ยงจากการมีสลากรเหลือจากการจำหน่าย

กรณีสลากรราคาเล่มละ 4,000 บาท ตัวแทนฯ จะซื้อสลากรในราคาเล่มละ 3,720 บาท ตัวแทนฯ จะได้กำไรเล่มละ 280 บาทต่อหนึ่งเล่ม โดยสำนักงานฯ กำหนดราคาการจำหน่ายสลากรให้กับตัวแทนฯ ในราคาฉบับละ 40 บาท ถ้าตัวแทนฯ รายใดได้รับสลากรมากกำไรที่ได้รับก็จะเพิ่มขึ้นไปด้วย โดยสำนักงานฯ จะส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบว่าตัวแทนฯ จำหน่ายสลากรตรงตามที่แจ้งไว้กับสำนักงานฯ หรือไม่ ถ้าพบว่าตัวแทนฯ รายใดไม่จำหน่ายสลากรตามสถานที่ที่ได้แจ้งไว้ก็จะถูกสำนักงานฯ พิจารณาลงโทษต่อไป

ภาพที่ ๑๑
 สัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือการค้าในแต่ละขั้นการค้า
 ของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล (ส่วนกลาง)



หมายเหตุ ราคาซื้อ-ขายสลาก งวดประจำวันที่ 1 สิงหาคม 2543

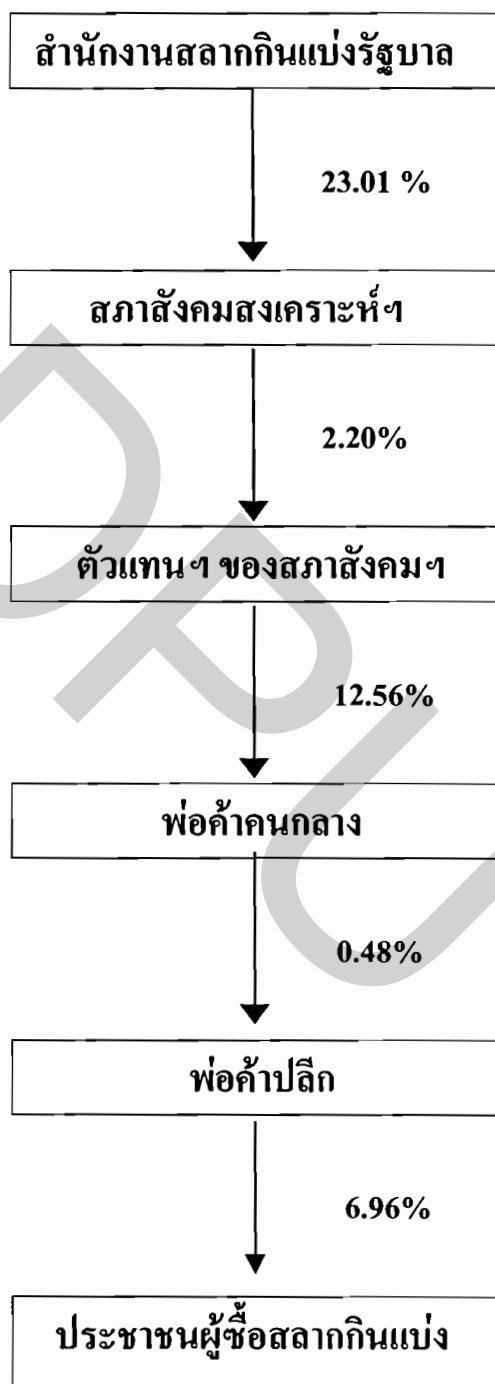
จากแผนภาพที่ 11 แสดงสัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือการค้าในแต่ละขั้นการค้าของการจำหน่ายสลากในสวนกลาง โดยสมมติให้ค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ มีค่าเท่ากับศูนย์ และคิดคำนวณจากราคาซื้อ-ขายสลากงวด 1 สิงหาคม 2542 ทั้งนี้ ราคาดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะตลาด เริ่มจากส่วนเหลือการค้าของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่จำหน่ายสลากให้กับตัวแทนจำหน่ายสลากฯ ในสวนกลาง โดยคำนวณจากจำนวนสลากที่สำนักงานฯ จัดสรรให้กับตัวแทนฯ จำนวนงวดละ 22,333 เล่ม หรือคิดเป็นร้อยละ 27.94 ของจำนวนสลากทั้งหมด จำนวนเงินรางวัล 2,400 บาท/เล่ม และต้นทุนในการพิมพ์สลาก ฉบับละ 0.23 บาท ซึ่งส่วนเหลือการค้าของ สำนักงานฯ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.01 และส่วนเหลือการค้าของตัวแทนฯ ที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับพ่อค้าคนกลาง โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 3,720 บาท และราคาขายสลากเล่มละ 4,187.33 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.56 ส่วนเหลือการค้าของพ่อค้าคนกลางที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับพ่อค้าปลีก โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 4,187.33 บาท และราคาขายสลากเล่มละ 4,207.33 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.48 และส่วนเหลือการค้าของพ่อค้าปลีกที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับประชาชน โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 4,207.33 บาท และราคาขายสลาก เล่มละ 4,500 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.96

2. องค์การการกุศลต่างๆ

2.1 สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้รับการจัดสรรสลากงวดละ 16,288 เล่ม เพื่อนำไปจัดสรรให้กับสมาชิกขององค์กร ซึ่งมีทั้งผู้พิการ และผู้ค้าเร่ในเขตกรุงเทพมหานคร สำนักงานฯ ให้ส่วนร้อยละ 9 โดยมอบให้กับหน่วยงาน ร้อยละ 2 และให้สภาสังคมฯ จ่ายส่วนลดให้กับตัวแทนฯ ที่ได้รับจัดสรรสลากจากสภาสังคมฯ ร้อยละ 7 ซึ่งสภาสังคมฯ จะมาต่อสัญญากับสำนักงานฯ เป็นเวลา 1 ปี โดยที่สภาสังคมฯ จะต้องนำพันธบัตรรัฐบาลมามอบไว้แก่ สำนักงานฯ เพื่อเป็นประกันการปฏิบัติตามสัญญา

ภาพที่ ๑๒

สัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือจากการตลาดในแต่ละขั้นการตลาดของสภาสังคมสงเคราะห์ฯ



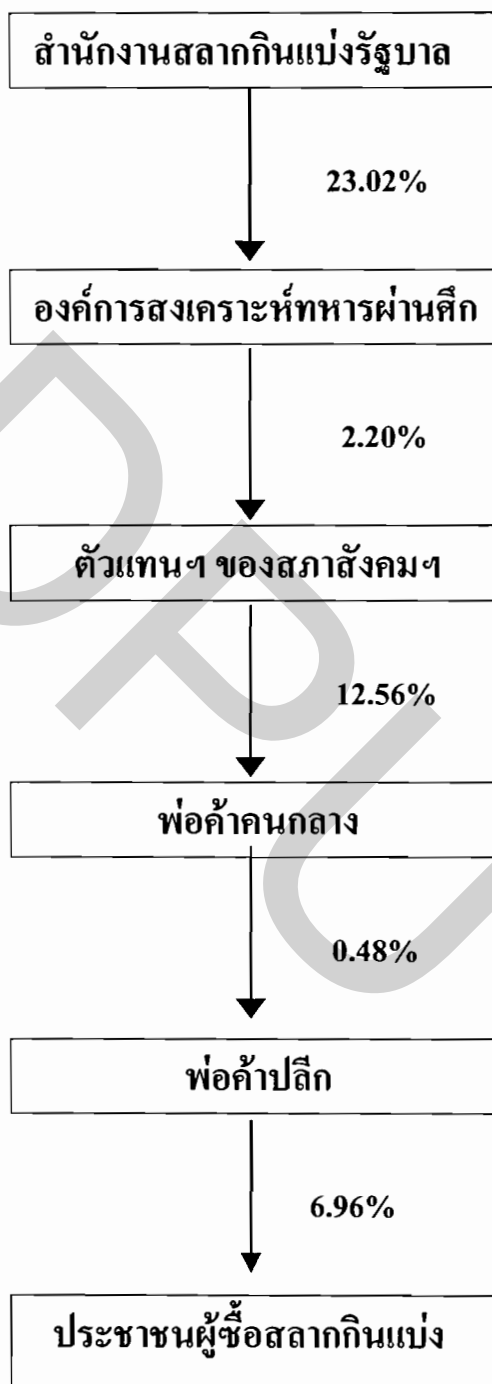
หมายเหตุ ราคาซื้อ-ขายสลาก งวดประจำวันที่ 1 สิงหาคม 2543

จากแผนภาพที่ 12 แสดงสัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือจากการตลาดของสภาสังคมฯ โดยสมมติให้ค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ มีค่าเท่ากับศูนย์ และคิดคำนวณจากราคาซื้อ-ขายสลากงวด 1 สิงหาคม 2542 ทั้งนี้ ราคาดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะตลาด เริ่มจากส่วนเหลือจากการตลาดของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่จำหน่ายสลากให้กับสภาสังคมฯ เริ่มจากสำนักงานฯ จัดสรรสลากให้กับสภาสังคมฯ จำนวน 16,288 เล่ม คิดเป็นร้อยละ 18.06 ของจำนวนสลากทั้งหมด จำนวนเงินรางวัล 2,400/เล่ม และต้นทุนในการพิมพ์สลาก ฉบับละ 0.23 บาท ซึ่งส่วนเหลือจากการตลาดของสำนักงานฯ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.01 โดยสภาสังคมฯ ได้รับส่วนเหลือจากการจำหน่ายสลากให้กับตัวแทนฯ ของสมาคม คิดเป็นร้อยละ 2.20 และส่วนเหลือจากการตลาดของตัวแทนฯ ที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับพ่อค้าคนกลาง โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 3,720 บาท และราคาขายสลากเล่มละ 4,187.33 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.56 ส่วนเหลือจากการตลาดของพ่อค้าคนกลางที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับพ่อค้าปลีก โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 4,187.33 และราคาขายสลาก เล่มละ 4,207.33 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.48 และส่วนเหลือจากการตลาดของพ่อค้าปลีกที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับประชาชน โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 4,207.33 บาท และราคาขายสลาก เล่มละ 4,500 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.96

2.2 องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ได้รับการจัดสรรสลากงวดละ 9,780 เล่ม โดยนำไปจัดสรรแก่สมาชิกผู้ชายทั่วราชอาณาจักร เพื่อนำสลากไปขายปลีก สำนักงานฯ ให้ส่วนลดร้อยละ 9 โดยให้กับหน่วยงานร้อยละ 2 และให้องค์กรฯ จ่ายให้กับตัวแทนฯ ที่ได้รับจัดสรรสลากจากองค์กรฯ ร้อยละ 7 องค์กรฯ จะมาต่อสัญญา กับสำนักงานฯ เป็นเวลา 1 ปี โดยมีหนังสือ คำประกันของธนาคารมาแทนเงินสดมัดจำ เพื่อเป็นประกันการปฏิบัติตามสัญญา

ภาพที่ ๑๓

สัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือการค้าในแต่ละขั้นการค้าขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก



หมายเหตุ ราคาซื้อ-ขายสลาก งวดประจำวันที่ 1 สิงหาคม 2543

จากแผนภาพที่ 13 แสดงสัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือจากการตลาดขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก โดยสมมติให้ค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ มีค่าเท่ากับศูนย์ และคิดคำนวณจากราคาซื้อ-ขายสลากรวม 1 สิงหาคม 2542 ทั้งนี้ ราคาดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะตลาด เริ่มจากส่วนเหลือจากการตลาดของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่จำหน่ายสลากให้กับสภาสังคมฯ เริ่มจากสำนักงานฯ จัดสรรสลากให้กับสภาสังคมฯ จำนวน 9,780 เล่ม คิดเป็นร้อยละ 10.56 ของจำนวนสลากทั้งหมด จำนวนเงินรางวัล 2,400/เล่ม และต้นทุนในการพิมพ์สลาก ฉบับละ 0.23 บาท ซึ่งส่วนเหลือจากการตลาดของสำนักงานฯ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.02 โดยองค์การฯ ได้รับส่วนเหลือจากการจำหน่ายสลากให้กับตัวแทนฯ ขององค์การ คิดเป็นร้อยละ 2.20 และส่วนเหลือจากการตลาดของตัวแทนฯ ที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับพ่อค้าคนกลาง โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 3,720 บาท และราคาขายสลากเล่มละ 4,187.33 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.56 ส่วนเหลือจากการตลาดของพ่อค้าคนกลางที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับพ่อค้าปลีก โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 4,187.33 และราคาขายสลาก เล่มละ 4,207.33 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.48 และส่วนเหลือจากการตลาดของพ่อค้าปลีกที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับประชาชน โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 4,207.33 บาท และราคาขายสลาก เล่มละ 4,500 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.96

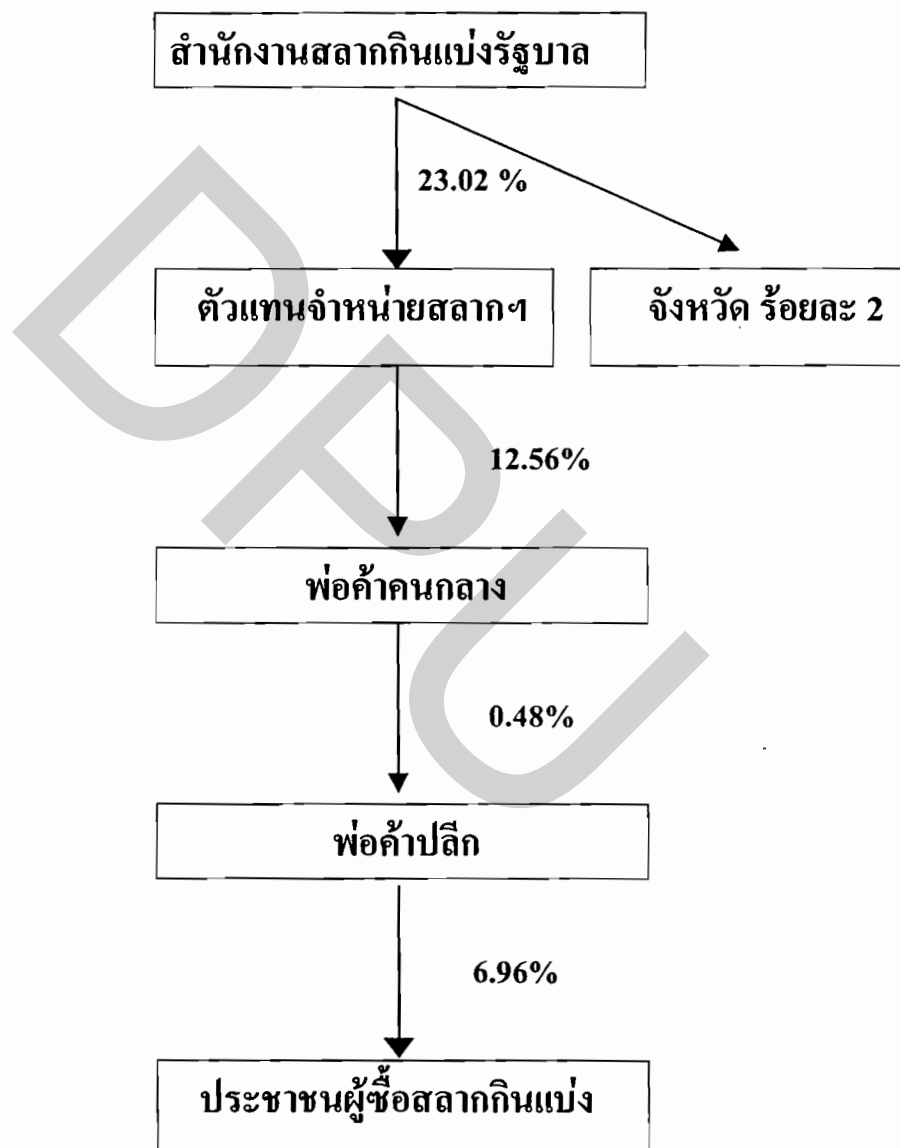
โดยทั้ง 2 หน่วยงาน จะเป็นผู้จัดสรรสลากให้กับสมาชิก และคัดเลือกตัวแทนฯ ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดด้วยตนเอง ซึ่งสำนักงานฯ จะไม่เข้าไปดำเนินการคัดเลือกตัวแทนฯ ให้กับหน่วยงานดังกล่าว แต่ให้หน่วยงานนั้นส่งรายชื่อสมาชิกที่หน่วยงานได้จัดสรรสลากไปให้ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสมาชิกหน่วยงานจะต้องแจ้งให้สำนักงานฯ ทราบก่อน แม้ว่าสำนักงานฯ จะไม่เข้าไปดำเนินการโดยตรงกับหน่วยงานทั้ง 2 การที่หน่วยงานทั้ง 2 นำสลากไปจัดสรรให้กับสมาชิกที่เป็นตัวแทนฯ ทั้งนี้ ในส่วนขององค์การทั้ง 2 นำจะมีตัวแทนฯ บางรายที่จำหน่ายสลากเอง และตัวแทนฯ ที่ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วยตนเองเช่นเดียวกันกับตัวแทนฯ ของสำนักงานฯ

4.2.2 ส่วนภูมิภาค

สำนักงานฯ จัดสรรสลากให้ทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยทางจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกตัวแทนฯ จำหน่ายเอง และส่งบัญชีรายชื่อตัวแทนฯ จำหน่ายให้กับสำนักงานฯ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนตัวแทนฯ ทางจังหวัดจะต้องทำเป็นหนังสือแจ้งให้สำนักงานฯ ทราบ ตัวแทนฯ ที่จะรับสลากไปจำหน่ายจะต้องมีคุณสมบัติตามที่สำนักงานฯ กำหนด ซึ่งสำนักงานฯ ให้ส่วนลดกับทางจังหวัดร้อยละ 2 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และตัวแทนฯ ได้รับส่วนลดร้อยละ 7 เช่นเดียวกับตัวแทนฯ ส่วนกลาง การที่สำนักงานฯ จัดสรรสลาก โดยผ่านทางจังหวัด และมอบให้

จังหวัดเป็นผู้ดูแล เนื่องจากสำนักงานฯ ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วทุกจังหวัด ทำให้มีทั้งตัวแทนฯ ที่จำหน่ายสลากปลีกด้วยตนเอง และตัวแทนฯ ที่ขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลางเหมือนกับตัวแทนฯ ในส่วนกลาง ซึ่งสลากส่วนใหญ่จะไหลกลับเข้ากรุงเทพฯ โดยส่งมาทางสายการบินซึ่งตัวแทนฯ และพ่อค้าคนกลางจะเป็นผู้ที่ติดต่อกันเอง นอกจากนี้ พ่อค้าคนกลางในต่างจังหวัดที่มาหาซื้อเลข จากแหล่งในกรุงเทพฯ เพื่อนำไปขายส่งให้กับพ่อค้าอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น พฤติกรรมการจำหน่าย ของตัวแทนฯ จึงเหมือนกับตัวแทนฯ ส่วนกลาง และราคาซื้อขายสลากก็จะเป็นราคาที่ใกล้เคียงกับ ราคาที่ซื้อขายกันในส่วนกลาง ซึ่งส่วนใหญ่สลากจะกลับเข้ามาจำหน่ายในกรุงเทพฯ หรือมีการ ข้ามพื้นที่จำหน่าย ในต่างจังหวัด

ภาพที่ ๑๔
สัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือการค้าในแต่ละขั้นการค้าของ
ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ ของสำนักงานฯ (ส่วนภูมิภาค)



หมายเหตุ ราคาซื้อ-ขายสลาก งวดประจำวันที่ 1 สิงหาคม 2543

จากแผนภาพที่ 14 แสดงสัดส่วนร้อยละของส่วนเหลือจากการตลาดในแต่ละขั้นการตลาดของตัวแทนฯ ในส่วนภูมิภาค โดยสมมติให้ค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ มีค่าเท่ากับศูนย์ และคิดคำนวณจากราคาซื้อ-ขายสลากรวม 1 สิงหาคม 2542 ทั้งนี้ ราคาดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะตลาด เริ่มจากส่วนเหลือจากการตลาดของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่จำหน่ายสลากให้กับตัวแทนจำหน่ายสลากฯ ในส่วนภูมิภาค โดยคำนวณจากจำนวนสลากที่สำนักงานฯ จัดสรรให้กับตัวแทนฯ จำนวนงวดละ 31,219 เล่ม หรือคิดเป็นร้อยละ 42.97 ของจำนวนสลากทั้งหมด จำนวนเงินรางวัล 2,400 บาท/เล่ม และต้นทุนในการพิมพ์สลาก ฉบับละ 0.23 บาท ซึ่งส่วนเหลือจากการตลาดของสำนักงานฯ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.01 และส่วนเหลือจากการตลาดของตัวแทนฯ ที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับพ่อค้าคนกลาง โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 3,720 บาท และราคาขายสลากเล่มละ 4,187.33 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.56 ส่วนเหลือจากการตลาดของพ่อค้าคนกลางที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับพ่อค้าปลีก โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 4,187.33 และราคาขายสลาก เล่มละ 4,207.33 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.48 และส่วนเหลือจากการตลาดของพ่อค้าปลีกที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากให้กับประชาชน โดยคิดจากราคาซื้อสลากเล่มละ 4,207.33 บาท และราคาขายสลาก เล่มละ 4,500 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.96

จากระบบการจัดจำหน่ายและระบบการจัดสรรดังกล่าว ทำให้สามารถจำแนกประเภทของตัวแทนฯ ได้ 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ตัวแทนฯ ที่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง

การที่ตัวแทนฯ จำหน่ายสลากด้วยตนเองนั้น อาจเป็นเพราะว่ามีสถานที่จำหน่ายสลากของตนเอง เช่น บริเวณหน้าบ้าน หน้าร้านขายของ เป็นต้น ทำให้ไม่ต้องไปเช่าสถานที่จำหน่ายสลาก หรือบางรายไม่มีสถานที่จำหน่ายสลากเป็นของตนเอง ก็จะเช่าแผงจำหน่ายสลากแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยมีทั้งตัวแทนฯ ที่ประกอบอาชีพอยู่แล้ว หรือตัวแทนฯ ไม่ได้ประกอบอาชีพที่แน่นอน บางรายจำหน่ายสลากด้วยตนเอง หรือให้ญาติพี่น้องมาช่วยขายสลากแทนตน แต่การที่ตัวแทนฯ เหล่านี้เลือกที่จะจำหน่ายสลากด้วยตนเอง เนื่องจากพวกเขาเห็นว่า ถ้าพวกเขาจำหน่ายสลากด้วยตนเองน่าจะได้อะไรมากกว่าขายให้กับพ่อค้าคนกลาง เพราะตัวแทนฯ บางรายได้รับการจัดสรรสลากไม่มากนัก ทำให้สามารถขายได้หมดทันเวลา แต่ถ้าเขาขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลาง อาจทำให้เขาได้รับกำไรน้อยกว่าที่เขาควรจะได้รับ เพราะพ่อค้าคนกลางอาจจะให้ราคาสลagn้อยกว่าราคาตลาดในขณะนั้น โดยพ่อค้าคนกลางมักจะอ้างว่าสลากจำหน่ายไม่ดี หรือเรียกว่าช่วงสลากตาย ทำให้ไม่มีกำไรจากการจำหน่ายสลาก ทำให้ผลตอบแทนของตัวแทนฯ ที่ได้รับอาจลดลง ซึ่งตัวแทนฯ อาจนำสลากไปจำหน่ายเกินราคาด้วยก็ได้

ดังนั้น ตัวแทนฯ จึงเลือกที่จะจำหน่ายสลากได้ด้วยตนเอง โดยที่ตัวแทนฯ จะต้องหาแหล่งชุมชน และต้องเป็นผู้มีความชำนาญในการขายสลากบ้าง จึงจะทำให้ขายสลากได้ตามต้องการ โดยตัวแทนฯ ที่จำหน่ายสลากเองส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรสลากไม่มาก ทำให้จำหน่ายได้หมดทันเวลา หรือถ้าต้องการจำหน่ายสลากเพิ่มก็ไม่หาซื้อได้ตามสถานที่ที่จำหน่ายสลาก เช่น บริเวณสี่แยกคอกวัว หรือศูนย์จำหน่ายสลาก เป็นต้น ซึ่งมีทั้งสลากเป็นชุด 10 ใบ 20 ใบ หรือเป็นเล่ม แล้วแต่จะเลือกซื้อ โดยทั่วไปตัวแทนฯ จะจำหน่ายสลากในราคา 40 - 50 บาท ทั้งนี้ราคาสลากอาจมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามสภาวะตลาด หรือตัวเลข ของสลากในแต่ละใบเป็นตัวกำหนดราคาในแต่ละงวด เช่น ในช่วงที่ใกล้ออกวางวัลสลาก สลากอาจลดราคาลงเหลือ 3 ใบ 100 บาท ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถระบายสลากได้หมดทันเวลา แม้ว่าสำนักงานฯ ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบราคาและสถานที่จำหน่ายสลากของตัวแทนฯ เพื่อต้องการให้ตัวแทนฯ จำหน่ายสลากตามราคาที่สำนักงานฯ กำหนด คือ 40 บาท และจำหน่ายตามสถานที่ที่แจ้งไว้กับสำนักงานฯ โดยส่วนใหญ่พบว่า ตัวแทนฯ มักจะมีการขายสลากเกินราคาอยู่เป็นประจำ ซึ่งตัวแทนฯ ส่วนใหญ่จะสังเกตเห็นเจ้าหน้าที่ที่ไปตรวจสอบได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น เมื่อเห็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ มาตรวจสอบ ก็จะเปลี่ยนมาจำหน่ายในราคา 40 บาท โดย ตัวแทนฯ จะมีการทำป้ายราคาไว้ 2 แบบ คือ แบบราคาที่สำนักงานฯ กำหนด คือ 40 บาท และแบบที่ตัวแทนฯ กำหนดราคาขึ้นมาเอง การที่ตัวแทนฯ จำหน่ายสลากเกินราคาอาจเป็นเพราะว่า ส่วนลดที่สำนักงานฯ ให้กับตัวแทนฯ ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในปัจจุบัน และจำนวนสลากที่ตัวแทนฯ ได้รับสลากไม่เพียงพอต่อการจำหน่ายทำให้ต้องไปหาซื้อสลากมาจำหน่ายเพิ่ม จึงจำเป็นต้องจำหน่ายสลากเกินราคา

2. ตัวแทนฯ ที่ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง

ตัวแทนฯ ประเภทนี้ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักอยู่แล้ว หรือบางรายไม่ได้ประกอบอาชีพ ซึ่งตัวแทนฯ ทั้ง 2 ประเภทนี้ ไม่ต้องการแบกรับภาระเกี่ยวกับการจำหน่ายสลาก เนื่องจากบางรายได้รับการจัดสรรสลากหลายเล่ม ทำให้เกรงว่าจะจำหน่ายสลากไม่ได้หมดทันเวลา ไม่มีความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ในเรื่องการจำหน่ายสลากเทคนิคในการจำหน่ายสลาก เพราะตัวแทนฯ บางรายได้รับโอนสลาก มาจากผู้แทนฯ รายเดิม ดังนั้น ทางเลือกของตัวแทนฯ เหล่านี้ คือ ขายส่งสลากให้กับพ่อค้าคนกลาง เพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ โดยทั่วไปพ่อค้าคนกลางจะมารับซื้อสลากบริเวณหน้าสำนักงานฯ เมื่อตัวแทนฯ มารับสลากในวันเบิกสลาก ซึ่งก็จะมีการตกลงกันระหว่างตัวแทนฯ กับพ่อค้าคนกลางในเรื่องราคาสลาก มีทั้งที่เหมาจ่ายเป็นปี หรือซื้อขายสลากกันงวดต่องวด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณสลากที่ตัวแทนฯ ได้รับ ซึ่งพ่อค้าคนกลางจะนำมาคิดคำนวณราคาซื้อขายว่าควรจะเป็นเท่าไรจึงจะได้กำไรคุ้มกับจำนวนเงินที่ต้องจ่ายให้กับตัวแทนฯ

โดยพ่อค้าคนกลางจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการมารับสลาก การมอบอำนาจให้มารับสลากแทน ตลอดจนการทำสัญญาของตัวแทนฯ กับ สำนักงานฯ โดยพ่อค้าคนกลางจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกทุกอย่างให้กับตัวแทนฯ โดยราคาขายสลากของตัวแทนฯ จำหน่ายจะประมาณ เล่มละ 4,000 - 4,200 บาท โดยราคาอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ขึ้นอยู่กับสภาวะตลาด ในช่วงที่โรงเรียนเปิดเทอม เทศกาลสงกรานต์ หรือน้ำท่วม ฯลฯ ราคาสลากก็จะลดลงไปด้วย เช่น ลดลงเหลือเล่มละ 3,600 ก็ได้ แม้ว่าบางครั้งผลประโยชน์ของตัวแทนฯ ที่ได้รับจากพ่อค้าคนกลางจะลดลงก็ตาม แต่ตัวแทนฯ บางรายก็เลือกที่จะขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลาง น่าจะคิดว่าที่จะต้องมาจำหน่ายสลากด้วยตนเอง ซึ่งอาจจะต้องเสี่ยงกับภาวะขาดทุน เพราะตนเองไม่มีประสบการณ์หรือถ้ามีก็น้อยกว่าพ่อค้าคนกลาง ซึ่งพ่อค้าคนกลางส่วนใหญ่ประกอบอาชีพจำหน่ายสลากมาเป็นเวลาหลายปี ซึ่งตัวแทนฯ ที่ประกอบอาชีพหลักอยู่แล้ว ผลตอบแทนที่เขาได้รับการพ่อค้าคนกลาง จึงเปรียบเสมือนเงินปันผลที่เขาได้รับเพิ่มจากรายได้ประจำ ดังนั้น ความสัมพันธ์ของตัวแทนฯ กับพ่อค้าคนกลาง เป็นเหมือนกับการเล่นหุ้นของนักลงทุน โดยที่เขาไม่ต้องเข้าไปบริหารงานเอง แต่มีกลุ่มบุคคลเข้ามาบริหารงานให้ โดยที่พวกเขาจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน

2. พ่อค้าคนกลาง สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ ตัวแทนฯ จำหน่าย และ พ่อค้าคนกลางที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าจากสำนักงานฯ โดยบุคคลที่จะเข้ามาเป็นพ่อค้าคนกลางในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล จะต้องเป็นผู้ที่มีเงินลงทุนจำนวนหนึ่งใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน เพื่อใช้ในการซื้อสลากจากตัวแทนฯ จำหน่าย นอกจากนี้พ่อค้าคนกลางจะต้องเป็นผู้มีความรู้และความชำนาญในการจำหน่ายสลาก ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมชุดสลาก และคืนเคยกับตัวแทนฯ เพื่อที่จะสามารถรวบรวมสลากเพื่อนำมาจัดชุดให้ได้มากที่สุด พ่อค้าคนกลางที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพจำหน่ายสลากมาเป็นเวลาหลายปี ทำให้มีความชำนาญในเรื่องดังกล่าว

ในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล พบว่ามีพ่อค้าคนกลางรายใหญ่ 2 - 3 ราย ที่สามารถถือครองสลากได้มากที่สุด เนื่องจากประกอบอาชีพดังกล่าวมาเป็นเวลาหลายปี จนเกิดความชำนาญ และมีความคุ้นเคยกับตัวแทนฯ โดยราคาซื้อขายสลากในแต่ละงวดนั้น พ่อค้าคนกลางรายใหญ่จะเป็นผู้กำหนดราคาในแต่ละงวดว่าควรจะเป็นเท่าไร การจำหน่ายสลากของพ่อค้าคนกลางมีทั้งแบบขายส่งและขายปลีก รวมทั้งรับซื้อรางวัลจากผู้ถูกรางวัลที่ไม่ต้องการไปรับเงินรางวัลที่สำนักงานฯ โดยพ่อค้าคนกลางจะคิดราคาเพิ่ม .50 - .75 สตางค์ และพ่อค้าจะนำสลากไปปรับกับสำนักงานฯ อีกทอดหนึ่ง พ่อค้าคนกลางจะได้รับกำไรจากส่วนต่างดังกล่าว ในส่วนของราคาขายสลากจะอยู่ประมาณเล่มละ 4,200 - 4,240 บาท ทั้งนี้ ราคาอาจมีการ

เปลี่ยนแปลงขึ้นลงตามสภาวะตลาด แต่ถ้าเป็นสลากชุด เช่น 10 ใบ 20 ใบ หรือ 34 ใบ ราคา ก็จะสูงขึ้นกว่านี้ ซึ่งราคาสลากที่จำหน่ายเป็นเล่มจะถูกกว่า โดยพ่อค้าคนกลางจะคิดค่าสลากผ่านมือ - 4 จนถึง + 5 ของราคาสลาก พ่อค้าคนกลางจะได้รับกำไรเล่มละประมาณเล่มละ 20 - 40 บาท โดยกำไรของพ่อค้าคนกลางนอกจากจะขึ้นกับสภาวะตลาดแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปริมาณสลากที่เขาครอบครองอยู่การจำหน่ายสลากของพ่อค้าคนกลางมีทั้งแบบขายส่งให้กับพ่อค้าปลีก หรือแบบขายปลีกให้กับบุคคลทั่วไป ซึ่งพ่อค้าคนกลางจะมีการแยกแยะขายสลากว่าแผงใดจะขายแบบใด รวมทั้งมีการจำหน่ายแบบเงินสดหรือเงินเชื่อให้กับผู้ซื้อ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความคุ้นเคยของผู้ซื้อแต่ละราย ถ้าซื้อสลากเป็นเล่มจะถูกกว่าสลากชุด เพราะพ่อค้าคนกลางจะคิดค่าธรรมเนียมชุดสลากไว้ด้วย และในแต่ละชุดราคาก็จะแตกต่างกัน แม้ว่าจำนวนของชุดจะเท่ากัน โดยขึ้นอยู่กับตัวเลขของแต่ละชุด เช่น สลากชุด 10 ใบ ราคา 400 - 450 บาท , 21 ใบ ราคา 840 - 920 บาท และ 28 ใบ ราคา 1,200 - 1,400 บาท และ (ราคางวดประจำวันที่ 16 กันยายน 2543) เป็นต้น โดยเฉลี่ยแล้ว พ่อค้าคนกลางจะได้กำไรใบละ 2.8 - 7.8 บาท จากสลากชุด ซึ่งราคาอาจจะมากหรือน้อยกว่าก็ได้ ขึ้นอยู่กับตัวเลขงวดนี้คนนิยมเลขอะไรบ้าง และสภาวะตลาดในขณะนั้น โดยพ่อค้าคนกลางจะมาซื้อสลากจากตัวแทนๆ บริเวณสำนักงานๆ ในวันมารับสลาก เมื่อรับสลากมาแล้วจะนำมารวบรวมแล้วจำหน่าย โดยการซื้อมาขายไปให้กับพ่อค้าปลีกที่มารอซื้อสลาก บางรายซื้อสลากมาตอนเช้าก็ขายสลากตอนเช้าหมด แล้วนำเงินมาซื้อสลากใหม่ในช่วงบ่าย ซึ่งจะทำให้เขาได้รับกำไรเพิ่มขึ้น แต่ทั้งนี้พ่อค้าคนกลางที่มีความชำนาญจะไม่เก็งกำไรหรือกักตุนสลากไว้นานนัก เพราะหากมีการเปลี่ยนแปลงราคาสลากของพ่อค้าคนกลางรายใหญ่ก็จะทำให้เกิดการขาดทุนได้

3. พ่อค้าขายปลีกที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควตาสลากจากสำนักงานฯ

พ่อค้าปลีกประเภทนี้ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เข้าจำหน่ายสลากเป็นอาชีพเสริม มีทั้งที่เข้ามาจำหน่ายสลากด้วยตนเอง และรับจ้างนายทุนให้มาจำหน่ายสลาก พ่อค้าปลีกเหล่านี้ เมื่อว่างเว้นจากฤดูกาลทำสวน ทำนา ก็จะเข้ามาจำหน่ายสลาก โดยจะนั่งรถมาจากต่างจังหวัดเข้ามาจำหน่ายสลากงวดต่องวด เมื่อจำหน่ายสลากหมดก็จะนั่งรถกลับบ้าน พอขึ้นงวดใหม่ก็จะนั่งรถเข้ามาจำหน่ายสลากใหม่อีกครั้งหนึ่ง นอกนี้พ่อค้าปลีกบางรายอาจรับจ้างนายทุนจำหน่ายสลาก โดยจะได้รับส่วนแบ่งตามจำนวนสลากที่พวกเขาจำหน่ายได้ ส่วนพ่อค้าปลีกที่เข้ามาจำหน่ายสลากด้วยเงินทุนของตนเอง พวกนี้จะมีเงินทุนไม่มากนัก โดยการซื้อสลากมีทั้งซื้อสดหรือซื้อเชื่อขึ้นอยู่กับความคุ้นเคยกับพ่อค้าคนกลาง ซึ่งพ่อค้าปลีกที่ไม่มีเงินทุนจะมีการรวมกลุ่ม โดยนำเอาโฉนดที่ดินมาจำนองไว้กับพ่อค้าคนกลางเพื่อรับสลากไปจำหน่าย เมื่อจำหน่ายสลากหมดและนำเงินมาส่งคืนให้กับพ่อค้าคนกลางก็จะได้รับโฉนดคืนไป หรือถ้าขายหมดเร็วก็สามารถที่จะมารับสลากไปจำหน่ายเพิ่มได้ ในการซื้อสลากของพ่อค้าปลีกมีทั้งซื้อยกเล่ม

และซื้อเป็นชุด ซึ่งถ้าซื้อยกเล็มราคาก็จะถูกลงกว่าซื้อสลากเป็นชุดมาจำหน่าย เพราะไม่สามารถเลือกเลขได้ โดยพ่อค้าปลีกจะจำหน่ายสลากในราคาประมาณฉบับละ 45 - 50 บาท ซึ่งราคาอาจมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามภาวะตลาด ตามเลขที่คนนิยมในขณะนั้น เช่น ราคาลดลงเหลือ 3 ใบ 100 เป็นต้น โดยปริมาณการจำหน่ายสลากของพ่อค้าปลีกประมาณ 5 - 20 เล่ม ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจำหน่าย โดยกำไรที่พ่อค้าปลีกจะได้รับประมาณ 1,000 - 5,000 บาท ขึ้นอยู่กับปริมาณสลาก และความสามารถในการจำหน่าย ซึ่งพ่อค้าปลีกที่จำหน่ายอยู่เป็นประจำจะมีความชำนาญในการจำหน่าย เช่น นำสลากไปจำหน่ายตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ ที่นิยมซื้อสลากกินแบ่ง หรือนำเลขที่คนไม่ต้องการไปจัดชุดกับเลขที่คนต้องการ เพื่อที่จะระบายเลขที่ไม่สวยให้จำหน่ายได้ และลักษณะการจำหน่ายก็มีทั้งขายสดและขายเชื่อ โดยการขายเชื่อจะต้องเป็นลูกค้าประจำหรือเป็นบุคคลที่รู้จักและอุดหนุนสลากของคนเป็นประจำ

จากการสัมภาษณ์พ่อค้าปลีกที่จำหน่ายสลากกินแบ่งฯ จำนวน 20 ราย พบว่า เป็นผู้ที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากจากสำนักงานฯ มีอาชีพทำสวน ทำนา เข้ามาจำหน่ายสลากเป็นอาชีพเสริม บางรายเข้ามาจำหน่ายสลากเอง โดยจำนวนสลากที่ซื้อขึ้นอยู่กับเงินทุน หรือบางรายรับจ้างนายทุนให้มาจำหน่ายสลาก โดยได้รับกำไรประมาณ 1 - 3 บาท ตามจำนวนสลากที่เขาสามารถจำหน่ายได้ ได้กำไรงวดละประมาณ 1,000 - 5,000 บาทต่องวด ทั้งนี้ ราคาจะเปลี่ยนแปลงตามภาวะตลาด ส่วนพ่อค้าปลีกที่จำหน่ายสลากฯ เอง โดยเฉลี่ยจะขายสลากงวดและประมาณ 5 - 10 เล่ม และซื้อสลากมาจากบริเวณศูนย์จำหน่ายสลาก และบริเวณสี่แยกคอกวัว ราคาสลากเฉลี่ยประมาณเล่มละ 4,100 - 4,400 บาท ซึ่งราคาซื้อขายพ่อค้ารายใหญ่จะเป็นคนกำหนดราคา การซื้อสลากมีทั้งเงินสดและเงินเชื่อ ขึ้นอยู่กับความคุ้นเคยหรือเป็นลูกค้าประจำ ตามที่ตกลงกันได้ โดยเฉลี่ย ได้กำไรงวดละประมาณ 1,000 - 5,000 บาท ขึ้นอยู่กับภาวะตลาด ซึ่งสลากที่จำหน่ายไม่หมดจะเก็บไว้เสี่ยงโชคเอง ส่วนใหญ่จำหน่ายสลากใบละ 38 - 50 บาท ราคาอาจเปลี่ยนแปลงขึ้นหรือลงได้ตามภาวะตลาด

จากการศึกษาส่วนเหลือมการตลาดของระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล พบว่า ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ น่าจะเป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือมมากที่สุด รองลงมา คือ พ่อค้าคนกลาง พ่อค้าปลีก

1. ตัวแทนจำหน่ายฯ การที่ตัวแทนฯ น่าจะเป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือมจากการจำหน่ายสลากมากที่สุด เนื่องจากระบบการจัดสรรโควต้าสลากของสำนักงานฯ ที่ให้สิทธิในการรับสลากเฉพาะกับผู้ที่เป็ตัวแทนฯ ของสำนักงานฯ เท่านั้น โดยตัวแทนเหล่านี้เป็นผู้ครอบครอง Economic Rent คือ โควต้าสลากที่พวกเขาได้รับเป็นสิทธิพิเศษมากกว่าบุคคลอื่น ทำให้ตัวแทนฯ

เหล่านี้มีทางเลือกที่จะจำหน่ายสลากด้วยตนเอง หรือจำหน่ายส่งให้กับพ่อค้าคนกลางเป็นผู้รับสลากไปจำหน่ายแทน แม้ว่าในอดีตบุคคลที่ต้องการจะเป็นตัวแทนฯ จะต้องเสียเงินบริจาคแต่ก็เป็นเพียงครั้งเดียว ตลอดจนถึงปัจจุบันสำนักงานฯ ไม่ได้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายใด ๆ จากตัวแทนฯ รวมทั้งพันธบัตรของธนาคารที่ตัวแทนฯ ต้องนำค่าประกันเหมือนเช่นในอดีต โดยตัวแทนฯ สามารถรับสลากไปจำหน่ายได้ตามปกติ โดยตัวแทนฯ เป็นผู้รับสลากไปจากสำนักงานฯ เป็นกลุ่มแรกในราคาที่หักส่วนลดแล้ว คือ ร้อยละ 7 ไม่ว่าตัวแทนฯ จะจำหน่ายสลากด้วยตนเอง หรือขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลางเท่ากับว่าพวกเขาได้กำไร เนื่องจากตัวแทนฯ ซื้อสลากจากสำนักงานฯ ในราคาขายส่ง ซึ่งตัวแทนฯ บางรายที่จำหน่ายเอง ถ้าเขานำสลากไปจำหน่ายเกินราคาเขาก็จะได้รับกำไรเพิ่มขึ้น หรือถ้าตัวแทนฯ ขายส่งก็จะขายในราคาที่สูงกว่า โดยที่พวกเขาไม่ต้องเสียเงินซื้อสลากในราคาที่สูงกว่าราคาขายส่งของสำนักงานฯ นอกจากนี้ยังสามารถที่จะขายส่งได้ราคาที่สูงอีกด้วย และจากระบบการจัดจำหน่ายดังกล่าว จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแทนฯ ที่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง และตัวแทนฯ ที่ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง ได้รับกำไรจากระบบการจัดสรรดังกล่าว เป็นผลให้สลากที่จำหน่ายอยู่ในปัจจุบันมีราคาสูงกว่าที่สำนักงานฯ กำหนด โดยเฉพาะในงวดใดที่มีเลขที่คนต้องการมากสลากฉบับนั้นก็จะมีราคาสูงขึ้นไปด้วย เพื่อนำราคาไปเฉลี่ยกับเลขสลากที่คนไม่ต้องการซื้อในงวดนั้น เช่น เลขที่ออกไปเมื่องวดที่แล้ว หรือเลขที่ไม่สวย

2. พ่อค้าคนกลาง การที่พ่อค้าคนกลางน่าจะเป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือการตลาดรองลงมา เนื่องจากพ่อค้าคนกลางในระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งมีจำนวนน้อยกว่าเมื่อเทียบกับจำนวนของพ่อค้าปลีกที่มีอยู่ในตลาด ซึ่งพ่อค้าคนกลางส่วนใหญ่มีความคุ้นเคยกับตัวแทนฯ เนื่องจากบางรายมีการซื้อ-ขายสลากกันมาเป็นเวลานาน ในขณะที่ตัวแทนฯ ของสำนักงานฯ มีจำนวนไม่มากนัก ทำให้พ่อค้าคนกลางรายใหม่ที่จะเข้ามาในตลาดไม่สามารถที่จะเข้ามาได้ง่ายนัก เมื่อเทียบกับ การเข้ามาในตลาดของพ่อค้าปลีก และอาจถูกกีดกันจากพ่อค้ารายเดิม โดยพ่อค้าคนกลางจะพยายามครอบครองสลากไว้กับตนให้ได้มากที่สุดเพื่อนำมาจัดชุดให้ได้มากที่สุด ซึ่งพ่อค้าคนกลางส่วนใหญ่ประกอบอาชีพจำหน่ายสลากเป็นอาชีพหลัก และมีความชำนาญและประสบการณ์มาเป็นเวลาหลายปี แม้ว่าส่วนเหลือการตลาดของพ่อค้าคนกลางจะได้รับน้อยกว่าพ่อค้าปลีก แต่ในความเป็นจริงพบว่า พ่อค้าคนกลางใหญ่มีประสบการณ์และมีความคุ้นเคยกับตัวแทนฯ ทำให้สามารถรวบรวมสลากไว้ได้มาก และจากประสบการณ์ทำให้พ่อค้าคนกลางทราบว่าภาวะตลาดในแต่ละช่วงเป็นเช่นใด ถ้าภาวะตลาดสลากไม่ดีเท่าที่ควรพ่อค้าคนกลางก็จะรีบระบายสลากให้เร็วที่สุด โดยมีกลารลดราคาลงเพื่อลดความเสี่ยงจากการขาดทุน ทั้งนี้ พ่อค้าคนกลางก็มีความเสี่ยงจากสลากคงเหลือเช่นกัน ซึ่งลักษณะการจำหน่ายสลากของพ่อค้าคนกลางมีทั้งการจำหน่ายเล่มและ

เป็นชุด ถ้าสลากเป็นชุดราคาจะขึ้นอยู่กับตัวเลข หรือถ้าซื้อเป็นเล่มก็จะอีกราคาหนึ่ง โดยพ่อค้าปลีกจะต้องซื้อสลากยกเล่ม ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการมีสลากเหลือเช่นกัน

3. พ่อค้าปลีกที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าจากสำนักงานฯ การที่พ่อค้าปลีกเป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือการตลาดน้อยกว่าพ่อค้าคนกลาง แม้ว่าส่วนเหลือการตลาดของพ่อค้าปลีกที่ได้รับมีมากกว่าพ่อค้าคนกลาง ก็เพราะว่า จำนวนพ่อค้าปลีกที่เข้ามาจำหน่ายสลากในปัจจุบันมีจำนวนมากเมื่อเทียบกับพ่อค้าคนกลาง เนื่องจากเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์พ่อค้าปลีกสามารถเข้าออกตลาดได้อย่างเสรีจะขายสลากหรือไม่ก็ได้ ใช้เงินลงทุนที่ไม่มากนัก ซึ่งจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันมีส่วนทำให้พ่อค้าปลีกในตลาดสลากมีจำนวนมากขึ้น เนื่องจากผลผลิตที่พวกเขาได้รับการทำนา ทำสวน ทำไร่ ฯลฯ รายได้ที่ได้รับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ทำให้ต้องเข้ามาหาอาชีพเสริมที่พวกเขาสามารถกระทำได้ โดยไม่ต้องใช้เงินลงทุนมาก ประกอบกับมีระยะเวลาในการขายจำกัด ซึ่งพวกเขาสามารถกลับไปประกอบอาชีพหลักควบคู่ได้

ดังนั้น เมื่อมีพ่อค้าปลีกเข้ามาในตลาดจำนวนมากขึ้น ทำให้ส่วนแบ่งการตลาดในตลาดสลากมีจำนวนน้อยลง ทั้งนี้ กำไรของพ่อค้าปลีกแต่ละรายขึ้นอยู่กับความสามารถและเทคนิคในการจำหน่ายของพ่อค้าปลีกแต่ละราย ซึ่งลักษณะการซื้อสลากของพ่อค้าปลีกมีทั้งเป็นเล่มและเป็นชุด ถ้าพ่อค้าปลีกซื้อสลากเป็นเล่มจะมีราคาถูกกว่าเมื่อเทียบกับซื้อสลากชุด แต่พวกเขาไม่สามารถเลือกเลขได้ ดังนั้น พวกเขาต้องจำหน่ายสลากให้หมดเล่มก่อนจึงจะได้กำไร อาจขายปลีกใบละ 38-50 บาท หรือน้อยกว่านั้น เพราะต้องนำราคาของเลขที่คนต้องการซื้อกับเลขที่คนไม่ต้องการซื้อมาเฉลี่ยกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับตัวเลขและภาวะตลาดในขณะนั้น แต่ถ้าซื้อสลากชุดซึ่งซื้อมาในราคาที่สูงกว่าซื้อเป็นเล่มขึ้นอยู่กับตัวเลขและจำนวนใบ ทำให้เขาได้รับกำไรไม่มากนัก เนื่องจากซื้อสลากชุดมาราคาสูงอยู่แล้ว โดยความเสี่ยงของพ่อค้าปลีก คือ การมีสลากเหลือจากการจำหน่าย เนื่องจากพ่อค้าปลีกบางรายซื้อสลากมากักตุนไว้ เพราะเกรงว่าพ่อค้าคนกลางจะกำหนดราคาให้สูงขึ้นในวันต่อไป และไม่มีสลากเหลือให้จำหน่าย จึงเกิดการกักตุนสลาก ซึ่งถ้าราคาสลากไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ เช่น ราคาสลากในวันต่อไปลดลงไปจากเดิม เป็นผลให้พ่อค้าปลีกที่กักตุนสินค้ามีการขาดทุน

ตารางที่ ๒ จำนวนผู้ค้าในตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาล (ในส่วนกลาง)

ประเภทของผู้ค้า	จำนวน (ราย)
1. ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ ของสำนักงานฯ	5,441
2. องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึก	3,904
3. สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย	6,180
4. พ่อค้าคนกลาง	มากกว่า 200 ราย
5. พ่อค้าปลีก	มากกว่า 2,000 ราย

ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

หมายเหตุ : ตัวเลขของจำนวนผู้ค้าสลากเป็นตัวเลขประมาณการ

จากตารางที่ ๒ แสดงถึง จำนวนผู้ค้าในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล (เฉพาะส่วนกลาง) โดยตัวแทนจำหน่ายสลากฯ ของสำนักงานฯ จำนวน 5,441 ราย ส่วนองค์กรทั้ง 2 คือ องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึก จำนวน 3,904 ราย สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย จำนวน 6,180 ราย โดยทั้งสององค์กรนำสลากที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงานฯ ไปจัดสรรต่อให้กับสมาชิกเป็นตัวแทนจำหน่าย เช่น ผู้พิการ ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น ส่วนพ่อค้าคนกลาง มีประมาณมากกว่า 200 ราย โดยประมาณจากซุ้มจำหน่ายสลาก ซึ่งมีประมาณ 300 ซุ้ม ซึ่งในแต่ละซุ้มจะมีการจำหน่ายส่งและปลีก นอกจากนี้ยังมีพ่อค้าคนกลางที่ขายส่งตามสถานที่ต่าง ๆ ด้วย ส่วนพ่อค้าปลีกที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าจากสำนักงานฯ ประมาณ 2,000 ราย ทั้งนี้ โดยตั้งสมมติฐานว่า ตัวแทนจำหน่ายที่ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานฯ ส่วนหนึ่งจำหน่ายสลากด้วยตนเอง และอีกส่วนหนึ่งจำหน่ายส่งให้กับพ่อค้าคนกลาง ซึ่งพ่อค้าปลีกที่มาซื้อสลากจากการสำรวจส่วนใหญ่จะซื้อสลากมาจำหน่ายประมาณ 10 เล่ม รวมทั้งพ่อค้าปลีกที่รับจ้างนายทุนให้จำหน่ายสลากด้วย

ตารางที่ ๓ แสดงส่วนเหลือจากการตลาดของผู้ค้าในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

(หน่วย : บาท)

รายการ	ต้นทุนซื้อ (บาท/เล่ม)	ราคาขาย (บาท/เล่ม)	ส่วนเหลือ สลากราคาเล่มละ 4,000.-บาท (1 เล่ม = 100 ฉบับ)
1. ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ	3,720.00	4,187.33	467.33
2. ผู้ค้าสลากคนกลาง	4,187.33	4,207.33	20.00
3. ผู้ค้าปลีก	4,207.33	4,500.00	292.67
รวม	-	-	780

ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

หมายเหตุ : ราคาซื้อ-ขายสลากกินแบ่งรัฐบาล งวดประจำวันที่ 1 สิงหาคม 2543

จากตารางที่ ๓ แสดงจำนวนส่วนเหลือจากการตลาดของระบบการจำหน่ายสลากสลากกินแบ่งรัฐบาล ในแต่ละระดับการค้า ซึ่งมีมูลค่ารวมประมาณ 780 บาท/เล่ม ทั้งนี้ ราคาซื้อ-ขายดังกล่าว อาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงตามสภาวะตลาดในขณะนั้น

ตารางที่ ๔ แสดงมูลค่ารวมของส่วนเหลือการตลาดของผู้ค้าในแต่ละชั้นตอนตลาด
ของสลาก 1 งวด (ในส่วนกลาง)

ประเภท	จำนวนเล่มของสลาก กินแบ่งรัฐบาล	ส่วนเหลือการตลาด (บาท/เล่ม)	รวม (ล้านบาท)
1. ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ	48,781	467.33	22.80
2. พ่อค้าคนกลาง	48,781	20.00	0.98
4. พ่อค้าปลีก	48,781	292.67	14.28
รวมทั้งสิ้น			38.06

ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

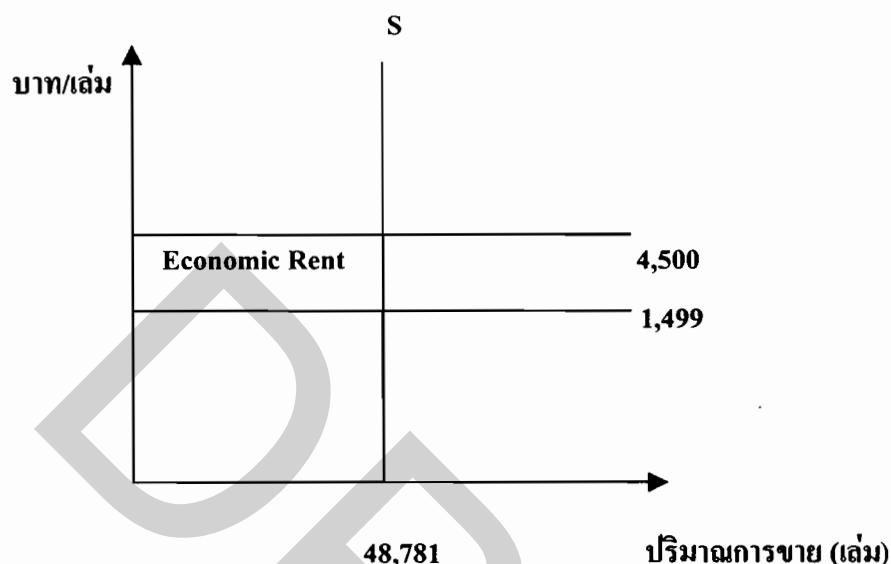
หมายเหตุ : 1. ราคาซื้อ-ขายสลากกินแบ่งรัฐบาล งวดประจำวันที่ 1 สิงหาคม 2543

2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ออกสลากจำนวน 24 งวด ในหนึ่งปี

จากตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่า มูลค่ารวมของส่วนเหลือการตลาดของระบบการจำหน่ายสลาก
กินแบ่งเฉพาะในส่วนกลาง มีจำนวนประมาณ 38.06 ล้านบาท โดยมูลค่าของส่วนเหลืออาจ
มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ตามสภาวะตลาด

ภาพที่ ๑๕

Economic Rent ที่เกิดขึ้นในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล
(เฉพาะในส่วนกลาง)



จากแผนภาพที่ 15 แสดงถึง Economic Rent ที่เกิดขึ้นในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล (เฉพาะสลากในส่วนกลาง) โดยตั้งสมมติฐานว่า หากต้นทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล 1,392บาท/เล่ม มาจากต้นทุนการผลิตและค่าใช้จ่ายจากเงินรางวัลที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ คิดตามสัดส่วน ปริมาณสลากในส่วนกลาง และหากกำไรปกติเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้เฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ (MLR) จำนวน 13 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 7.69 ดังนั้น เงินลงทุน 1,392บาท/เล่ม ได้กำไรปกติร้อยละ 7.69 จะเป็นกำไรที่ 1,499 บาท หากต้นทุนในการผลิตและเงินรางวัล 1,392 บาท ราคาขายสลากอยู่ที่เล่มละ 4,500 บาท (ราคาประมาณการ) กำไรจะอยู่ที่ 3,108 บาท ดังนั้น Economic Rent ในระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล (โดยไม่คิดต้นทุนที่เกิดขึ้นด้านอื่น ๆ) จะเท่ากับ $48,781 (4,500 - 1,499) = 146.39$ ล้านบาท

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักงานฯ จำนวน 10 ราย เกี่ยวกับเรื่องระบบการจำหน่ายสลากของสำนักงานฯ สรุปได้ว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่ อยากให้สำนักงานฯ ปรับปรุงระบบการจัดสรรสลากในปัจจุบัน เพื่อให้สลากตกอยู่ในมือผู้ค้าสลากอย่างแท้จริง โดยจะต้องตัดพ่อค้าคนกลางออกจากระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งฯ เพื่อลดส่วนเหลือของการตลาด ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาได้อีกทางหนึ่ง โดยสำนักงานฯ อาจนำสลากไปจำหน่ายเองบางส่วนที่เป็นแหล่งศูนย์กลางของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกซื้อได้สะดวก และเป็นการตรึงราคา

สลากอีกทางหนึ่ง หรือกรณีสำนักงานฯ จะจัดพิมพ์สลากในแต่ละงวดตามสถานะตลาด เพื่อให้
เพียงพอกับความต้องการ โดยสำนักงานฯ จะต้องมีการสำรวจข้อมูลที่แน่ชัดเพื่อป้องกันความ
ผิดพลาดที่เกิดขึ้น

DPU

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ผูกขาดด้านการผลิตและการจัดจำหน่าย (Upstream Firm) ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง โดยสำนักงานฯ มีวิธีจำหน่ายแบบขายส่ง จัดสรรผ่านผู้แทนฯ ตัวแทนฯ องค์กรฯ สมาคมฯ ที่สำนักงานฯ ได้ทำการคัดเลือกเป็นผู้นำสลากไปจำหน่ายให้กับประชาชน (Downstream Firm) ในส่วนขององค์กรฯ สมาคมฯ ทั้งสองแห่ง นำสลากที่ได้รับไปจัดสรรต่อให้กับสมาชิกเพื่อนำสลากไปจำหน่าย การที่สำนักงานฯ ไม่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง เพื่อต้องการช่วยให้บุคคลเหล่านั้นมีอาชีพจากการจำหน่ายสลาก ซึ่งมีทั้งบุคคลทั่วไปที่รายได้น้อย ผู้พิการทหารผ่านศึก ซึ่งการจัดจำหน่ายด้วยวิธีดังกล่าว สำนักงานฯ ไม่ต้องการรับภาระค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจำหน่ายสลาก อันอาจส่งผลกระทบต่อรายได้ที่สำนักงานฯ พึ่งจะได้รับ ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการสลากฯ จึงมีมติให้สำนักงานฯ นำสลากที่จัดพิมพ์ไปจัดสรรด้วยวิธีดังกล่าวข้างต้น โดยสำนักงานฯ กำหนดให้ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ ทั้งของสำนักงานฯ และขององค์กรนำสลากไปจำหน่ายให้กับผู้บริโภคด้วยตนเอง แต่ในความเป็นจริงพบว่า ระบบการจัดจำหน่ายสลากที่สำนักงานฯ กำหนดไว้ กับระบบการจัดจำหน่ายสลากในปัจจุบันมีความแตกต่างกัน ตลอดจนศึกษาส่วนเหลือการตลาดของผู้ค้าในแต่ละระดับการค้า เพื่อทราบว่าใครน่าจะเป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือการตลาดมากที่สุดจากการจำหน่ายสลาก

การที่รัฐตัดสินใจจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นมา แม้ว่ารัฐจะเห็นว่าสลากจัดเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยไม่จำเป็นต่อการบริโภคของประชาชน และถ้ารัฐปล่อยให้ประชาชนมีการบริโภคมากเกินไปอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม แต่การที่รัฐตัดสินใจที่จะดำเนินกิจการดังกล่าว เนื่องจากรัฐเห็นว่า เงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก รัฐสามารถนำไปใช้ในกิจการของประเทศได้เป็นจำนวนมาก ถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐแห่งหนึ่ง โดยรัฐจำเป็นต้องผูกขาดกิจการดังกล่าว โดยไม่ให้ปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการแข่งขันกับรัฐ หรือให้สัมปทานกับเอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะรัฐต้องการควบคุมการผลิตและการบริโภคให้เป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม นอกจากนี้ในส่วนของรายได้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญ

ของรัฐ ถ้ารัฐปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการ อาจส่งผลต่อรายได้ที่รัฐควรจะได้รับ ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงตัดสินใจดำเนินกิจการสลากด้วยตนเอง

การออกลอตเตอรี่เริ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5)

โดยการออกลอตเตอรี่ในแต่ละครั้งจะมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป ซึ่งเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากรัฐนำมาใช้จ่ายภายในกิจการของประเทศ ในอดีตก่อนที่จะมีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นมา ประชาชนส่วนใหญ่ก็นิยมเล่นหวย กข หวยเบอร์ หรือบ่อนไก่ เป็นต้น โดยรัฐเป็นผู้เก็บค่าอากร ค่าธรรมเนียมแก่ผู้ที่ต้องการเป็นนายบ่อน แม้ว่ารัฐจะพยายามที่จะยกเลิกไม่ให้ประชาชนมีการเล่นการพนัน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป็นที่นิยมของประชาชนส่วนใหญ่ จนกระทั่งรัฐได้ตัดสินใจจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย ต่อมารัฐจึงได้ออนกิจการสลากให้อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง โดยรัฐเห็นว่าสำนักงานฯ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้เข้ารัฐ จนกระทั่งสำนักงานฯ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นมาใช้เมื่อปี พ.ศ. 2517 โดยให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทนิติบุคคล ซึ่งการดำเนินงานของสำนักงานฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรี โดยมีคณะกรรมการสลากเป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินงานของสำนักงานฯ ซึ่งระบบการจัดจำหน่ายของสำนักงานฯ เป็นแบบขายส่ง สำนักงานฯ ไม่ได้จำหน่ายสลากให้กับผู้บริโภครายสุดท้ายด้วยตนเอง แต่จัดสรรผ่านให้กับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ องค์กรฯ สมาคมฯ เป็นผู้รับสลากไปจำหน่ายให้กับผู้บริโภค

ดังนั้น สำนักงานฯ จึงเปรียบเสมือนต้นน้ำ (Upstream Firm) ทำการผลิตสินค้า แต่ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง โดยสำนักงานฯ นำสลากที่จัดพิมพ์ขึ้นไปจัดสรรสลากผ่านผู้แทนฯ ตัวแทนฯ ทั้งนี้ เพื่อต้องการสร้างอาชีพให้กับบุคคลเหล่านั้น ตลอดจนสำนักงานฯ ไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจำหน่ายสลาก ด้วยเหตุนี้ สำนักงานฯ จึงนำสลากไปจัดสรรให้กับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ รับสลากไปจำหน่าย โดยผู้แทนฯ เป็นบุคคลที่ได้รับการจัดสรรสลากมาตั้งแต่อดีต ส่วนตัวแทนฯ เป็นบุคคลที่เขียนจดหมายสมัครมา ซึ่งสำนักงานฯ จับสลากคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่สำนักงานฯ กำหนด ในส่วนขององค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย นำสลากที่ได้รับไปจัดสรรต่อให้กับสมาชิกขององค์กร ซึ่งมีทั้งผู้พิการและผู้มีรายได้น้อย โดยนโยบายของสำนักงานฯ นั้นต้องการให้ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ นำสลากไปจำหน่ายให้กับประชาชนด้วยตนเองตามเงื่อนไขที่สำนักงานฯ กำหนด ปัจจุบันสำนักงานฯ ได้ยกเลิกให้ผู้แทนฯ มีสิทธิหาผู้ค้าช่วง และให้ยกเลิกการโอนสิทธิให้กับทายาท และให้รวมเรียกผู้แทนฯ และตัวแทนฯ ไว้ในประเภทเดียวกัน คือ “ตัวแทนจำหน่ายสลาก” โดยให้ได้รับสลากจำนวนเท่าเดิมที่เคยได้รับ ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ มีสิทธิในการจำหน่ายสลากเท่าเทียมกัน และให้มาต่อสัญญากับสำนักงานฯ เป็นเวลา 2 ปี โดยไม่ต้องมีหลักประกันสัญญาในการต่อ

สัญญาของตัวแทนฯ จะต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการสลากฯ จะมีการต่อสัญญากับตัวแทนฯ เมื่อใด โดยสลากที่สำนักงานฯ จัดสรรสามารถจำแนกได้ดังนี้-

1. ส่วนกลาง จัดสรรให้กับตัวแทนฯ ของสำนักงานฯ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ มูลนิธิโรงพยาบาลราชานุกูล และมูลนิธิสงเคราะห์และฟื้นฟูสมรรถภาพเด็กพิการปากเกร็ด โดยตัวแทนฯ จะได้รับส่วนลดจากการจำหน่ายสลากร้อยละ 7 ส่วนที่องค์การสงเคราะห์ฯ และสภาสังคมสงเคราะห์ฯ ได้รับส่วนลดร้อยละ 9 โดยทั้งสององค์กรได้รับส่วนลดร้อยละ 2 และนำสลากที่ได้รับการจัดสรรต่อให้กับสมาชิก โดยจะต้องให้ส่วนลดกับสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 7 ส่วนมูลนิธิทั้งสองได้รับส่วนลดร้อยละ 7

2. ส่วนภูมิภาค สำนักงานฯ จัดสรรผ่านทางจังหวัดต่าง ๆ โดยให้คลังจังหวัดเป็นผู้ดูแลในเรื่องการจัดสรรสลาก รวมทั้งการจัดหาตัวแทนจำหน่ายสลากฯ ซึ่งทางจังหวัดจะได้รับส่วนลดจากสำนักงานฯ ร้อยละ 2 และตัวแทนฯ ได้รับส่วนลดร้อยละ 7 เช่นเดียวกับตัวแทนฯ ในส่วนกลาง

โดยระบบการจำหน่ายที่สำนักงานฯ กำหนด ก็จะต้องให้ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ นำสลากไปจำหน่ายให้กับประชาชนด้วยตนเอง แต่ในความเป็นจริงพบว่า ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ ส่วนใหญ่ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง แต่ขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลาง เป็นเหตุให้สลากผ่านมือคนกลางหลายทอด จนทำให้สลากมีราคาสูงกว่าที่สำนักงานฯ กำหนด ซึ่งระบบการจำหน่ายสลากในปัจจุบันสามารถจำแนกได้ดังนี้-

ประเภทค้าส่ง

1.1 ตัวแทนจำหน่ายฯ จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ ตัวแทนฯ ที่ทำหน้าที่เป็นพ่อค้าคนกลางรับซื้อสลากจากตัวแทนฯ ด้วยกันเอง โดยนำสลากที่ได้ไปขายส่งและขายปลีก และตัวแทนจำหน่ายฯ ที่ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง แต่ขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลางอีกทอดหนึ่ง ตัวแทนฯ ประเภทนี้ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลัก หรือบางรายก็ไม่ได้มีอาชีพเป็นหลัก แต่ไม่ต้องการจำหน่ายสลากด้วยตนเอง เพราะไม่มีประสบการณ์และความชำนาญในเรื่องการจำหน่ายสลาก จึงเกรงว่าสลากที่เหลือ เนื่องจากบางรายได้รับการจัดสรรสลากเป็นจำนวนหลายเล่ม ทำให้เขาจำหน่ายได้ไม่หมดทันวันออกสลาก ดังนั้น จึงขายส่งให้กับพ่อค้าคนกลางที่เป็นตัวแทนฯ ด้วยกันเอง หรือพ่อค้าคนกลางที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากจากสำนักงานฯ ซึ่งพ่อค้าคนกลางเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์นำสลากไปจำหน่าย โดยพวกเขาจะได้รับผลประโยชน์ตามที่ตกลงไว้กับพ่อค้าคนกลาง

1.2 พ่อค้าที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากจากสำนักงานฯ พ่อค้าประเภทนี้ไม่สามารถระบุจำนวนได้แน่ชัดว่ามีจำนวนกี่ราย โดยพวกเขาจะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการรับซื้อสลากจากตัวแทนฯ และนำไปจัดชุดรวบรวม หรือจำหน่ายเป็นเล่ม ให้กับตัวแทนฯ พ่อค้าปลีกที่

ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากจากสำนักงานฯ รวมทั้งรับซื้อรางวัลสลากควบคู่ไปด้วย กรณีมีสลากเหลือจากการจำหน่ายก็จะเก็บไว้เสี่ยงโชคเอง

2. พอค้ำปลีก

2.1 ตัวแทนฯ จำหน่าย ที่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง เนื่องจากการจำหน่ายตามหน้าร้าน หน้าบ้านของตนเอง หรือเช่าแผงจำหน่ายตามสถานที่ที่แจ่งไว้กับสำนักงานฯ โดยที่เขาจำหน่ายเอง หรือให้ญาติพี่น้องที่มีเวลาว่างมาช่วยจำหน่ายสลาก กรณีที่สลากจำหน่ายไม่เพียงพอ ก็จะไปหาซื้อสลากจากแหล่งต่าง ๆ มาจำหน่ายเพิ่มเติม ถ้ามีสลากเหลือจากการจำหน่ายก็จะเก็บไว้เสี่ยงโชคเอง

2.2 พอค้ำปลีกที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากจากสำนักงานฯ พอค้ำประเภทนี้มีเป็นจำนวนมาก ลักษณะตลาดจึงเป็นแบบแข่งขันสมบูรณ์ โดยสามารถเข้าออกตลาดได้อย่างเสรี ซึ่งพอค้ำปลีกประเภทนี้จะเข้ามาจำหน่ายสลากเป็นอาชีพเสริมจากการทำสวน ทำนา บางรายจำหน่ายสลากด้วยตนเอง และบางรายรับจ้างนายทุนมาจำหน่ายสลาก โดยผลตอบแทนจะเท่ากับจำนวนสลากที่เขาสามารถจำหน่ายได้ พอค้ำปลีกจะเดินเร่ขายตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น ปิ๊มน้ำมัน ร้านอาหาร ธนาคาร หรือตามสถานที่ต่าง ๆ ที่เป็นแหล่งชุมชน

จากโครงสร้างระบบการจัดจำหน่ายสลากที่เป็นแบบขายส่ง โดยจัดสรรให้กับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ มาตั้งแต่อดีต ซึ่งระบบการจัดสรรในลักษณะผูกขาดให้กับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ เหล่านั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้แทนฯ ตัวแทนฯ บางส่วนนำสิทธิที่ตนได้รับเหนือผู้อื่น คือ โควต้าสลาก (Economic Rent) ไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง เพราะตามเงื่อนไขที่สำนักงานฯ กำหนด โดยไม่ได้เป็นผู้จำหน่ายสลาก (Downstream Firm) ให้กับประชาชนด้วยตนเอง แต่กลับขายส่งผ่านพอค้ำคนกลาง เป็นเหตุให้พอค้ำคนกลางเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการกระทำความดังกล่าว ในขณะที่ผู้ที่ต้องการจำหน่ายสลากจริงไม่ได้รับการจัดสรรโควต้า การที่สลากผ่านมือคนกลางหลายทอด ทำให้ราคาสลากสูงกว่าราคาที่สำนักงานฯ กำหนด นอกจากนี้ตัวแทนฯ บางรายยังมีการจำหน่ายสลากเกินราคา

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากระบบการจัดสรรที่ขาดประสิทธิภาพ การที่สำนักงานฯ ให้สิทธิโควต้ากับตัวแทนฯ ตลอดชีวิต เว้นแต่ตัวแทนฯ รายใดทำผิดเงื่อนไขของสำนักงานฯ หรือบอกเลิกการเป็นตัวแทนฯ ซึ่งตัวแทนฯ ส่วนใหญ่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สำนักงานฯ กำหนด โดยพยายามหลีกเลี่ยงไม่จำหน่ายสลากด้วยตนเอง โดยที่สำนักงานฯ ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมกรรมการจำหน่ายสลากของตัวแทนฯ ในลักษณะดังกล่าวได้ นอกจากนี้การที่สำนักงานฯ ต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่มีเรื่องของการเมืองเข้ามาแทรกแซงทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้อย่างเต็มที่

จากการศึกษาส่วนเหลือของการตลาดพบว่า ตัวแทนจำหน่ายฯ น่าจะเป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือของการตลาดมากที่สุด รองลงมาคือ พ่อค้าคนกลาง พ่อค้าปลีก

1. ตัวแทนจำหน่ายฯ การที่ตัวแทนฯ น่าจะเป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือมากที่สุดจากระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากว่า ตัวแทนฯ เป็นผู้ที่ได้รับโควต้าสลากจากสำนักงานฯ ทำให้มีสิทธิในการจำหน่ายสลากเหนือกว่าบุคคลอื่น และซื้อสลากในราคาทุนของสำนักงานฯ โดยได้รับส่วนลดร้อยละ 7 ต่อเล่ม โดยที่ตัวแทนฯ ไม่ต้องเสียค่าพันธบัตรค่าประกันให้กับสำนักงานฯ เหมือนในอดีต ซึ่งตัวแทนฯ ที่รับสลากไปจำหน่ายสลาก ส่วนใหญ่มักจะจำหน่ายสลากกินราคา โดยเฉพาะในงวดใดที่มีเลขที่คนต้องการมาก หรือช่วงเทศกาลต่าง ๆ แม้ว่าสำนักงานฯ จะมีการส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบราคาสลากของตัวแทนฯ แต่ตัวแทนฯ ก็มักจะแอบจำหน่ายสลากกินราคาอยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ตัวแทนฯ ที่ไม่ได้จำหน่ายสลากด้วยตนเอง ก็ยังได้ส่วนต่างของราคาสลาก ซึ่งอยู่ประมาณ 3,800 - 4,200 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาวะตลาดในแต่ละงวดว่ามีความผันผวนอย่างไร การที่ตัวแทนฯ ได้รับกำไรเหนือกว่าผู้ค้าระดับอื่น เนื่องจากพวกเขาได้รับ Economic Rent จากสำนักงานฯ จึงทำให้เขาได้รับประโยชน์มากกว่าผู้ค้าระดับอื่น

2. พ่อค้าคนกลาง เป็นผู้ที่ได้รับส่วนเหลือรองลงมาจากตัวแทนฯ แม้ว่าส่วนเหลือของการตลาดของพ่อค้าคนกลางจะมีน้อยกว่าเมื่อเทียบกับพ่อค้าปลีก ทั้งนี้ เพราะจำนวนพ่อค้าคนกลางในตลาดสลากกินแบ่งฯ มีจำนวนน้อยกว่าพ่อค้าปลีก โดยพ่อค้าคนกลางส่วนใหญ่ประกอบอาชีพจำหน่ายสลากมาเป็นเวลานาน ทำให้มีประสบการณ์ในการจำหน่ายสลาก รวมทั้งมีความคุ้นเคยกับตัวแทนฯ ทำให้สลากส่วนใหญ่ถูกรวบรวมไว้กับพ่อค้าคนกลาง ซึ่งกำไรของพ่อค้าคนกลางขึ้นอยู่กับปริมาณสลากที่เขาครอบครองอยู่ รวมทั้งสภาวะตลาดในขณะนั้น โดยจะมีพ่อค้าคนกลางรายใหญ่เป็นผู้กำหนดราคาซื้อ-ขายสลากในแต่ละงวด ลักษณะการจำหน่ายสลากของพ่อค้าคนกลางมีทั้งจำหน่ายเป็นเล่มและเป็นชุด ซึ่งราคาสลากจะแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ทำให้พ่อค้าคนกลางได้รับส่วนเหลือของการตลาดมากกว่าพ่อค้าปลีก

3. พ่อค้าปลีกที่ไม่ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานฯ พ่อค้าประเภทนี้ส่วนใหญ่เข้ามาจำหน่ายสลากเป็นอาชีพเสริม และมีเงินทุนไม่มากนัก โดยพวกเขาจะนั่งรถมาจากต่างจังหวัดเพื่อเข้ามาซื้อสลากจากแหล่งที่มีการจำหน่ายสลาก ซึ่งจำนวนสลากที่ซื้อขึ้นอยู่กับเงินทุนที่มีอยู่ การซื้อสลากจะมีทั้งการซื้อสดและซื้อเชื่อ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคุ้นเคยกับพ่อค้าแต่ละราย นอกจากนี้พ่อค้าปลีกบางรายเป็นผู้รับจ้างนายทุนให้มาจำหน่ายสลากให้ โดยมีการแบ่งเปอร์เซ็นต์ให้ตามจำนวนที่พ่อค้าปลีกสามารถจำหน่ายสลากได้ เมื่อจำหน่ายสลากหมดพวกเขาก็จะกลับบ้าน และเมื่อถึงวันที่มีการจำหน่ายสลากพ่อค้าปลีกก็จะเข้ามาซื้อสลากเพื่อนำไปจำหน่ายอีกครั้งหนึ่ง

แม้ว่าส่วนเหลือของการตลาดของพ่อค้าปลีกจะมีมากกว่าพ่อค้าคนกลาง แต่ในความเป็นจริงพบว่า พ่อค้าปลีกได้รับส่วนเหลือน้อยกว่าพ่อค้าคนกลาง เพราะว่า ลักษณะการจำหน่ายสลาก

ของพ่อค้าคนกลางซึ่งมีลักษณะการจำหน่ายเป็นเล่มและเป็นชุด และราคาขายแตกต่างกัน ถ้าพ่อค้าปลีกซื้อสลากเป็นเล่มราคาจะถูกกว่าซื้อสลากชุด แต่ไม่สามารถเลือกเลขได้ หรือซื้อสลากเป็นชุด สลากในแต่ละชุดก็จะมีราคาแตกต่างกันขึ้นอยู่กับเลขบนตัวสลาก หรือจำนวนใบ นอกจากนี้ การที่พ่อค้าคนกลางเป็นผู้กำหนดราคาซื้อ-ขายสลากในแต่ละงวดตามสภาวะตลาดในขณะนั้น ทำให้พ่อค้าปลีกไม่ทราบราคาที่แน่นอน บางรายมีการกักตุนสลากไว้ เพราะเกรงว่าราคาสลากในวันต่อไปจะสูงขึ้นไปกว่าเดิม หรือสลากมีไม่เพียงพอกับการจำหน่าย โดยการคาดการณ์ของพ่อค้าปลีกอาจเกิดการผิดพลาด เพราะมีความชำนาญน้อยกว่าพ่อค้าคนกลาง ดังนั้น เมื่อราคาสลากลดลง พ่อค้าปลีกจำเป็นต้องระบายสลากให้หมดทันวันออกสลาก จึงต้องลดราคาสลากลง และอาจทำให้พ่อค้าปลีกเกิดการขาดทุนจากการเก็งกำไรได้ นอกจากนี้ การที่ตลาดของพ่อค้าปลีกเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์สามารถเข้าออกได้อย่างเสรีทำให้พ่อค้าปลีกในปัจจุบันมีเป็นจำนวนมาก เมื่อเทียบกับจำนวนพ่อค้าคนกลางซึ่งการเข้ามาในตลาดค่อนข้างยาก เพราะอาจถูกกีดกันจากพ่อค้าคนกลางรายเดิม นอกจากนี้สภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันมีส่วนที่ทำให้พ่อค้าปลีกเข้ามาจำหน่ายสลาก เพิ่มขึ้น เพราะต้องหาอาชีพเสริมเพื่อให้เพียงพอกับค่าครองชีพในปัจจุบัน การที่พ่อค้าปลีกส่วนใหญ่เลือกที่จะจำหน่ายสลาก เพราะว่สลากเป็นสินค้าที่ไม่ต้องใช้เงินลงทุนมาก โดยสามารถนำไปจำหน่ายได้ทันที

5.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในครั้งนี้

การที่สำนักงานมีระบบการจัดจำหน่ายและระบบการจัดสรรที่มีลักษณะผูกขาดให้กับผู้แทนฯ ตัวแทนฯ องค์กรฯ และสมาคมฯ เป็นผู้รับสลากไปจำหน่าย ทำให้บุคคลเหล่านั้นนำสิทธิที่ตนได้รับไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานฯ ได้วางไว้ จนก่อให้เกิดกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์ขึ้นในระบบการจำหน่ายสลากขึ้นในปัจจุบัน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำนักงานฯ ควรที่จะเพิ่มจำนวนตัวแทนฯ เพื่อให้มีการกระจายสลากมากขึ้น โดยเฉลี่ยสลากให้กับตัวแทนฯ ในจำนวนที่เท่ากัน เพื่อให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น เพื่อลดค่าเช่าทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rent) ในตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยสำนักงานฯ จะต้องดำเนินการเข้มงวดกับตัวแทนฯ โดยให้ตัวแทนฯ จำหน่ายสลากด้วยตนเอง ถ้าพบว่าตัวแทนฯ รายใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สำนักงานฯ กำหนด ก็ให้ตัดสิทธิการเป็นตัวแทนฯ ทันที

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- จรินทร์ เทศวานิช. หลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๑
- นราทิพย์ ชูติวงศ์. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗
- ระมิด ฝ่ายอารีย์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์. การบริหารการตลาด. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา กรมศาสนา, ๒๕๓๐
- สุวิทย์ เปี้ยผ่อง และจรัสศรี นวกุลศิรินารอด. หลักการตลาด. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมศาสนา กรมศาสนา, ๒๕๓๐
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ๕๐ ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๒๕๓๒
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ๖๐ ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. กรุงเทพฯ : บริษัท สงวนวงกิจการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๒
- อำนวยการพิมพ์ มนุษย์. เศรษฐศาสตร์โครงสร้างอุตสาหกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๐

วารสาร

- เจนศักดิ์ ภูมิบริรักษ์ “หอยรัฐ เกมการกุศล” เทศบาล : พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ๕๑-๕๔
- พราย สนวนหงส์ “ใครสร้างสนามม้าในเมืองไทย” ศิลปวัฒนธรรม : มีนาคม ๒๕๓๕ ๑๒๖-๑๓๑
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฝ่ายวิชาการ. “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” เอกสารวิชาการ

รายงานผลการวิจัย

- เกษม ธรรมบุษดี. “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมไทย”, สิงหาคม ๒๕๓๘
- คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “ผลกระทบทางสังคมจากสลากออนไลน์”, มีนาคม ๒๕๔๐

สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “ผลกระทบจากการออกสลากอัตร โนมัติ”, พฤษภาคม ๒๕๔๐.
 สมบูรณ์ ศิริประชัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การสำรวจสถานะความรู้ของ Rent-Seeking
 Activities กับกรณีศึกษาโควต้าการส่งออกมันสำปะหลังไทยไปประชาคมยุโรป
 ปี ๒๕๒๔ - ๒๕๒๕, กันยายน ๒๕๓๒.

วิทยานิพนธ์

บุญมี พรหมปัญญานันท์. “พฤติกรรมการจัดจำหน่ายและกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล”
 เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๒๖.

สัมภาษณ์

ผู้บริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, สัมภาษณ์, ๑ มิถุนายน - ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓.
 ตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล, สัมภาษณ์, ๑ กรกฎาคม - ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒
 พ่อค้าปลีกที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล, สัมภาษณ์, ๑ สิงหาคม - ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓

ภาษาอังกฤษ

BOOK

Tirole, J. , *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press, 1989

Spengler, *Vertical Integration and Anti-trust Policy*. *Journal of Political Economy* 58 : 347-
 352, 1950

ภาคผนวก

พระราชบัญญัติ
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
พ.ศ. 2517

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2517

เป็นปีที่ 29 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำ และยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2517 เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และหมายความรวมถึงผู้อำนวยการด้วย

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

มาตรา 5 ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (2) จัดการ โรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
- (3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 6 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคล

มาตรา 7 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร

มาตรา 8 ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำหรับทรัพย์สินที่โอนตามวรรคหนึ่ง ที่เป็นเงินให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกันไว้สำหรับใช้จ่ายเท่าที่มีพันธกรณีส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 9 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง การจัดซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองและการดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สินและการเรียกร้องสิทธิอื่น ๆ ด้วย

หมวด 2 การกำกับ การควบคุม และการบริหาร

มาตรา 10 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับ โดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและเพื่อประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นทำรายงานขึ้น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ เพื่อให้เป็นไป

ตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน

มาตรา 11 ให้มีคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานประมาท ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการ และผู้ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีจำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

คณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งคนใดหรือนุคคลอื่นเป็นเลขานุการ กรรมการได้

มาตรา 12 ประธานกรรมการ และกรรมการ ย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 13 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ และวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) การออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
- (2) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุม
- (3) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน
- (4) การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน การให้สวัสดิการ และการสงเคราะห์

พนักงานและลูกจ้าง

(5) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การออกจากตำแหน่ง วินัยและการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนสิทธิแก่พนักงานและลูกจ้าง อุทธรณ์การลงโทษได้ด้วย

(6) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินประเภท ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา และการจ่ายเงินประเภทอื่น ๆ

- (7) การกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่าย

สลากกินแบ่งรัฐบาล

- (8) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการซื้อและการจ้าง

- (9) การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปี

(10) การออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินบำเหน็จ การจ่ายเงินสวัสดิการ และการจ่ายเงินสงเคราะห์แก่พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จพนักงานและ

ลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการและกองทุนสงเคราะห์

มาตรา 14 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้อำนวยการ และกำหนดอัตราเงินเดือน
ของผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เป็นผู้ดำเนินการ

- (1) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในธุรกิจที่กระทำกับสำนักงานสลากกินแบ่ง
รัฐบาล ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม
- (2) เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็ราชการ
บริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือลูกจ้างของ
รัฐวิสาหกิจอื่น
- (3) เป็นผู้มีตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทาง
นิติบัญญัติหรือทางบริหารท้องถิ่น
- (4) เป็นผู้ไม่อาจทำงานเต็มเวลาให้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (5) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (6) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษ
สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (7) เป็นผู้มีอายุเกินกว่าหกสิบปี

มาตรา 16 ผู้ดำเนินการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) มีลักษณะต้องตามมาตรา 15 หรือ
- (4) คณะกรรมการให้ออกด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา 17 ผู้ดำเนินการมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
นโยบายระเบียบ และข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และมีอำนาจ
บังคับบัญชาพนักงาน และลูกจ้าง

มาตรา 18 ผู้ดำเนินการมีอำนาจ

- (1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือนพนักงานและลูกจ้าง หรือลงโทษ
พนักงานและลูกจ้างทางวินัย ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่ง แต่ถ้าพนักงาน
และลูกจ้างที่ว่านั้นมีตำแหน่งตั้งแต่ชั้นหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปต้องได้รับความเห็นชอบ
ของคณะกรรมการ

(2) กำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบและข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 19 ในส่วนกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจกระทำแทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำแทนตนเฉพาะในกิจการใดก็ได้

การมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำแทนตามวรรคหนึ่ง ถ้าบุคคลนั้นมีใช้พนักงานต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 20 เมื่อผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อตำแหน่งผู้อำนวยการว่างลงและยังมิได้แต่งตั้งผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นผู้ทำการแทนผู้อำนวยการหรือรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณีและให้นำมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ผู้ทำการแทนผู้อำนวยการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับผู้อำนวยการ เว้นแต่อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการในฐานะกรรมการ

มาตรา 21 ประธานกรรมการ กรรมการ พนักงานและลูกจ้างอาจได้รับ โบนัสตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด 3

การเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ

มาตรา 22 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับไว้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้จัดสรรดังนี้

- (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล
- (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบแปดเป็นรายได้แผ่นดิน
- (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบสองเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 23 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับไว้ นอกจากเงินที่ได้รับตามมาตรา 22 ให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

มาตรา 24 ดอกผลที่เกิดจากเงินตามมาตรา 22(1) และ (2) ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ส่วนดอกผลที่เกิดจากเงินตามมาตรา 22(3) ให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

มาตรา 25 ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตามมาตรา 22(3) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความ เห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา 26 เงินที่จัดสรรไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลตามมาตรา 22(1) ถ้าผู้มีสิทธิเรียกร้อง เงินรางวัลไม่มาขอรับเงินรางวัลภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 37 ให้นำส่งเป็น รายได้แผ่นดิน

มาตรา 27 ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตามมาตรา 22(3) มาตรา 23 และมาตรา 24 ในปี หนึ่ง ๆ หากมีเหลือ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกันไว้เป็นเงินสำรองได้ไม่เกินร้อยละห้าสิบส่วนที่ เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

เมื่อใดรัฐมนตรีเห็นว่าเงินที่กันไว้เป็นเงินสำรองตามวรรคหนึ่งมีจำนวนสูงเกิน สมควรหรือเกินความจำเป็น รัฐมนตรีโดยลำพังหรือโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจ สั่งให้ลดจำนวนเงินสำรองนั้นลงให้คงเหลือเท่าที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ในกรณีคังว่านี้ให้สำนักงานสลาก กินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินที่ สูงกว่าเป็นจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 28 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคาร ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 29 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดทำงบประมาณประจำปี โดยจำแนกเงิน ที่จะได้รับในปีหนึ่ง ๆ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ ให้แยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ งบลงทุนนั้น ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบ

มาตรา 30 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสม มีการลงรายการรับและจ่ายเงินทรัพย์สินและหนี้สินที่แสดงกิจการที่เป็นอยู่ตามจริงและตามที่ควรตาม ประเภทของเงินนั้น ๆ พร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการดังกล่าว และให้มีการ ตรวจสอบภายในประจำ

มาตรา 31 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำงบดุลและบัญชีรายรับรายจ่ายส่งผู้ตรวจ สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีทำการตรวจสอบรับรอง บัญชีและการเงินทุกประเภทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 33 ผู้สอบบัญชีมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามประธานกรรม กรรมการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 34 ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานผลการตรวจสอบบัญชีและการเงินเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยหกสิบห้าวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อคณะกรรมการเสนอต่อ รัฐมนตรี

มาตรา 35 การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ในกรณีที่ได้รับเงินช่วยราชการจากตัวแทนจำหน่าย ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

หมวด 4

หนี้ และอายุความ

มาตรา 36 ให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการออกสลากกินแบ่งโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นผลให้หนี้ที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็นหนี้ที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวนั้นเป็นการออกสลากกินแบ่งที่ได้รับใบอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใด ๆ ตามกฎหมายนั้น

มาตรา 37 สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้อันเกิดจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีกำหนดอายุความสองปี

หมวด 5

การสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้าง

มาตรา 38 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดให้มีกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้างกองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์อื่นเพื่อให้สวัสดิการแก่พนักงานและลูกจ้างให้พ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์

การจัดให้มีกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์อื่นตามวรรคหนึ่ง หลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง การออกเงินสมทบ

การจำแนกประเภทของผู้ได้รับการสงเคราะห์ การจ่ายเงินสวัสดิการและการจ่ายเงินสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

หมวด 6

บทกำหนดโทษ

มาตรา 39 ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา 40 บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ให้คงใช้บังคับพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สัญญา ธรรมศักดิ์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : ฉบับพิเศษ หน้า 1 - 16 เล่ม 91 ตอนที่ 157 ราชกิจจานุเบกษา 20 กันยายน 2517

ตารางที่ ๕ บัญชีการจัดสรรสลากให้กับผู้แทนจำหน่ายสลากตัวแทนจำหน่ายสลากฯ รายย่อย
และองค์กรการกุศล (30 ธันวาคม 2542)

	จำนวนราย	จำนวนเล่ม		จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ
		ฉบับเดิม (40 บาท)	ฉบับใหม่ (40,80 บาท)		
ส่วนกลาง					
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล					
- ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ	5,443	33,612	19,337	134,448,000	24.02
- สลากส่วนกลางคงเหลือ	1	5,508	2,996	22,032,000	03.93
	5,444	39,120	22,333	156,480,000	27.95
องค์กรการกุศล					
- องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ	3,904	14,780	9,780	59,120,000	10.56
- สภาสังคมสงเคราะห์ฯ	6,180	25,288	16,288	101,152,000	18.06
	10,084	40,068	26,068	160,272,000	28.62
มูลนิธิ					
- มูลนิธิโรงพยาบาลราชานุกูล					
- มูลนิธิสงเคราะห์และฟื้นฟู สมรรถภาพเด็กพิการปาก	1	350	200	1,400,000	00.25
	1	300	180	1,200,000	00.21
เกร็ด					
	2	650	380	2,600,000	00.46
รวมส่วนกลาง					
	15,530	79,838	48,781	319,352,000	57.03
ส่วนภูมิภาค					
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล					
- ตัวแทนจำหน่ายสลากฯ					
	13,804	60,162	31,219	240,648,000	42.97
รวมทั้งสิ้น					
	29,334	140,000	80,000	560,000,000	100.00

ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ตารางที่ ๖ แสดงจำนวนสลากของผู้แทนและตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล
แยกตามเขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร

เขต	จำนวน (ราย)	จำนวน (เล่ม)
1. เขตพระนคร	277	1,904
2. เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย	273	1,537
3. เขตสัมพันธวงศ์	175	1,416
4. เขตบางรัก	122	783
5. เขตปทุมวัน	157	1,014
6. เขตดุสิต	248	1,463
7. เขตบางซื่อ	148	861
8. เขตพญาไท	255	1,784
9. เขตราชเทวี	83	620
10. เขตสาทร	104	560
11. เขตบางคอแหลม	64	363
12. เขตพระโขนง + สวนหลวง	295	2,017
13. เขตคลองเตย	189	1,213
14. เขตประเวศ	80	446
15. เขตห้วยขวาง + ดินแดง	255	1,435
16. เขตบางเขน	235	1,422
17. เขตจตุจักร	173	1,130
18. เขตบางกะปิ	257	1,620
19. เขตมีนบุรี	36	190
20. เขตหนองจอก	6	30
21. เขตลาดกระบัง	34	184
22. เขตธนบุรี	248	1,577
23. เขตคลองสาน	221	1,196
24. เขตบางกอกใหญ่	127	770
25. เขตบางกอกน้อย	325	1,959
26. เขตบางพลัด	145	862

เขต	จำนวน (ราย)	จำนวน (เล่ม)
27. เขตภาษีเจริญ	268	1,506
28. เขตบางขุนเทียน	80	456
29. เขตจอมทอง	103	524
30. เขตราษฎร์บูรณะ	117	624
31. เขตหนองแขม	69	381
32. เขตยานนาวา	164	967
33. เขตบึงกุ่ม	78	435
34. เขตดอนเมือง	76	422
35. เขตลาดพร้าว	73	417
36. เขตตลิ่งชัน	99	636

ที่มา : งานการตลาด สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ตารางที่ ๗ บัญชีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากบำรุงการกุศล (ส่วนภูมิภาค)

16 พฤษภาคม 2541

ลำดับที่	จังหวัด	สลากกินแบ่งรัฐบาล		สลากบำรุงการกุศล	
		(เล่ม)	ราย	(เล่ม)	ราย
1	กระบี่	214	52	400	29
2	กาญจนบุรี	802	180	100	10
3	กาฬสินธุ์	347	85	200	12
4	กำแพงเพชร	698	155	300	17
5	ขอนแก่น	1,595	374	900	50
6	จันทบุรี	882	206	800	45
7	ฉะเชิงเทรา	738	162	400	24
8	ชลบุรี	1,450	334	700	110
9	ชัยนาท	678	151	100	10
10	ชัยภูมิ	1,014	236	180	12
11	ชุมพร	603	134	200	21
12	เชียงราย	1,151	268	800	45
13	เชียงใหม่	2,780	634	1,200	70
14	ตรัง	590	134	400	21
15	ตราด	400	91	100	5
16	ตาก	610	137	1,100	88
17	นครนายก	583	135	100	11
18	นครปฐม	1,249	282	500	64
19	นครพนม	265	64	100	7
20	นครราชสีมา	2,870	650	1,700	91
21	นครศรีธรรมราช	864	190	1,200	80
22	นครสวรรค์	1,903	434	300	56
23	นนทบุรี	873	208	200	15
24	นราธิวาส	409	83	100	6
25	น่าน	434	102	200	13
26	บุรีรัมย์	870	208	200	10
27	ปทุมธานี	839	202	200	11
28	ประจวบคีรีขันธ์	956	231	300	15
29	ปราจีนบุรี	533	127	300	23

- 2 -

ลำดับที่	จังหวัด	สลากกินแบ่งรัฐบาล		สลากบำรุงการกุศล	
		(เล่ม)	ราย	(เล่ม)	ราย
30	ปัตตานี	486	111	100	5
31	พระนครศรีอยุธยา	1,417	325	400	49
32	พังงา	298	73	600	35
33	พัทลุง	543	125	100	5
34	พะเยา	417	100	600	32
35	พิจิตร	806	187	500	29
36	พิษณุโลก	1,395	326	1,200	156
37	เพชรบุรี	852	189	700	39
38	เพชรบูรณ์	647	135	100	20
39	แพร่	730	172	100	5
40	ภูเก็ต	668	160	500	33
41	มหาสารคาม	541	133	100	6
42	มุกดาหาร	262	64	200	10
43	แม่ฮ่องสอน	178	42	160	13
44	ยโสธร	307	76	100	7
45	ยะลา	526	113	140	7
46	ร้อยเอ็ด	710	1,158	600	46
47	ระนอง	348	82	200	11
48	ระยอง	837	195	500	25
49	ราชบุรี	1,455	327	200	25
50	ลพบุรี	1,001	217	300	75
51	ลำปาง	839	174	360	72
52	ลำพูน	633	144	1,000	50
53	เลย	502	122	100	5
54	ศรีสะเกษ	913	211	200	11
55	สกลนคร	341	80	100	5
56	สงขลา	1,729	405	700	175
57	สตูล	246	61	100	5
58	สมุทรปราการ	1,219	284	1,000	77

ลำดับที่	จังหวัด	สถาภกนเบ่งรฐบด		สถบกนบร่งการกุด	
		(เล่ม)	รย	(เล่ม)	รย
59	สมทรสงคราม	664	129	900	74
60	สมทรสาคร	555	130	200	13
61	สระแก้ว	151	37	200	21
62	สระบุรี	1,396	328	200	15
63	สิงห์บุรี	578	134	400	22
64	สุโขทัย	532	112	800	53
65	สุพรรณบุรี	1,272	288	500	27
66	สุราษฎร์ธานี	761	174	900	53
67	สุรินทร์	504	116	200	29
68	หนองคาย	722	165	100	8
69	หนองบัวลำภู	68	17	60	5
70	อ่างทอง	734	169	300	19
71	อำนาจเจริญ	40	10	100	6
72	อุดรธานี	1,526	343	100	8
73	อุดรดิศด	668	160	100	6
74	อุทัยธานี	556	126	100	5
75	อุบลราชธานี	1,416	318	600	35
	รวม	60,162	13,797	30,000	2,403

ที่มา : หนังสือครบรอบ 60 ปี สำนักงานสถบกนเบ่งรฐบด

ตารางที่ ๘ การเพิ่มและการเปลี่ยนแปลงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล (พ.ศ. 2506 จนถึงปัจจุบัน)

ปี พ.ศ.	ระยะเวลา (ประมาณ)	จำนวนชุด	ชุดละ (ล้านบาท)	งวดละ (ล้านบาท)	เดือนละ (ล้านบาท)	จำนวนครั้งต่อเดือน
2507 - ต้นปี 2510	3 ปี	2	1	2	8	4 ทุกวันอังคาร
2510 (11 เม.ย. - 10 ก.ค.10)						
2510 - 2512 (20 ก.ค. 30 - 30 เม.ย. 12)	3 เดือน	4	1	4	8	2 อังคารเว้นวันอังคาร
2515 - 2514 (10 พ.ค. 12 - 30 ก.ย. 14)	1 ปี 10 เดือน	3	1	3	9	3 ทุก 10 วัน
2514 - 2515 (10 ต.ค. 14 - 30 ก.ค. 15)	2 ปี 5 เดือน	4	1	4	12	3 ทุก 10 วัน
2515 - 2517 (10 ส.ค. 15 - 30 ธ.ค. 17)	10 เดือน	1	4	4	12	3 ทุก 10 วัน
2518 - 2519 (10 ม.ค. 18 - 30 ก.ค. 19)	2 ปี 5 เดือน	1	5	5	15	3 ทุก 10 วัน
เปลี่ยนแปลงครั้งที่ 1	(3 เดือน)	1	5.2	5.2	15.6	3 ทุก 10 วัน
เปลี่ยนแปลงครั้งที่ 2	(8 เดือน)	11	6	6	18	3 ทุก 10 วัน
เปลี่ยนแปลงครั้งที่ 3	(10 เดือน)	1	7	7	21	3 ทุก 10 วัน
2519 - 2521 (16 ต.ค. 19 - 16 มิ.ย. 21)	1 ปี 9 เดือน	2	5	10	20	2 ทุก 15 วัน
2521 - 2522 (1 ก.ค. 21 - 16 พ.ย. 22)	1 ปี 5 เดือน	2	6	12	24	2 ทุก 15 วัน
2522 - 2523 (1 ธ.ค. 22 - 16 เม.ย. 23)	5 เดือน	2	7	14	28	2 ทุก 15 วัน
2523 - 2525 (1 พ.ค. 23 - 1 พ.ค. 25)	2 ปี	2	19	18	36	2 ทุก 15 วัน
2525 - 2527 (16 พ.ค. 25 - 16 ก.พ. 27)	1 ปี 10 เดือน	2	10	20	40	2 ทุก 15 วัน

ปี พ.ศ.	ระยะเวลา (ประมาณ)	จำนวนชุด	ชุดละ (ล้านบาท)	งวดละ (ล้านบาท)	เดือนละ (ล้านบาท)	จำนวนครั้งต่อเดือน
2527 - 2528 (1 มี.ค. 27 - 16 ส.ค. 28)	1 ปี 6 เดือน	4	6	24	48	2 ทุก 15 วัน
2528 - 2529 (1 ก.ค. 29 - 16 มิ.ย. 29)	10 เดือน	4	7	28	56	2 ทุก 15 วัน
2529 - 2530 (1 ก.ค. 29 - 16 เม.ย. 30)	10 เดือน	6 ¹	4	24	48	2 ทุก 15 วัน
2530 (2พ.ค.30 - 16ก.ค.30)	3 เดือน	7 ²	4	28	56	2 ทุก 15 วัน
2530 - 2531 (1 ส.ค. 30 - 16 ก.พ. 31)	7 เดือน	6 ³	4	24	48	2 ทุก 15 วัน
2531 (1มี.ค.31 - 10ก.ย.31)	7 เดือน	4 ⁴	5	20	40	2 ทุก 15 วัน
2532 (1ต.ค.31-16ก.ย.32)	12 เดือน	4	5	20	40	2 ทุก 15 วัน
2533 (1 ต.ค.33 - 16 เม.ย.34)	12 เดือน	4	5	20	40	2 ทุก 15 วัน
2534 (1 ต.ค.33 - 16 เม.ย.34)	7 เดือน	4	5	20	40	2 ทุก 15 วัน
2534 (2 พ.ค.34 - 16 ก.ย.34)	5 เดือน	4	7	28	56	2 ทุก 15 วัน
2535 (1 ต.ค.34 - 16 ก.ย. 35)	12 เดือน	4	7	28	56	2 ทุก 15 วัน
2536 (1 ต.ค. 35 - 31 ธ.ค.37)	26 เดือน	4	7	28	56	2 ทุก 15 วัน (ฉบับละ 20 บาท)
2538 (16 ม.ค. 38 - ปัจจุบัน)	2 ปี	14 ⁵	1	14	28	2 ทุก 15 วัน (ฉบับละ 40 บาท)

ที่มา : หนังสือ ๖0 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

หมายเหตุ ¹ = สลากชุด ก.ข.ค.ง. ราคาฉบับละ 10 บาท สลากชุด จ.ฉ. ราคาฉบับละ 20 บาท

² = สลากชุด ก.ข.ค.ง.และ ซ. ราคาฉบับละ 10 บาท สลากชุด จ.ฉ. ราคาฉบับละ 20 บาท

³ = สลากชุด ก.ข. ราคาฉบับละ 10 บาท สลากชุด ค.ง.จ.ฉ. ราคาฉบับละ 20 บาท

⁴ = สลากชุด ก.ข. ค.ง. ราคาฉบับละ 20 บาท

⁵ = สลากชุด 1,2,.....,14 ราคาฉบับละ 40 บาท

ตารางที่ ๒๘ สถิติการจับกุมสลากกินราคา ปีงบประมาณ 2542 (ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2541 - 30 กันยายน 2542)

สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากกินราคา กทม.					สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากกินราคา ต่างจังหวัด				
เดือน	สถานีตำรวจ	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)	เดือน	สภอ.	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)
ไตรมาสที่ หนึ่ง	ต.ค. - ธ.ค. 41								
					ต.ค. 41	อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จ.นครราชสีมา	1	1,000.-	500.-
					ต.ค. 41	เมือง จ. ตรัง	4	3,000.-	1,500.-
พ.ย. 41	สน. โศกคราม	5	10,000.-	2,500.-	พ.ย. 41	เมือง จ. นครศรีธรรมราช	29	58,000.-	29,000.-
					พ.ย. 41	เมือง จ.อุตรดิตถ์	14	14,000.-	7,000.-
ธ.ค. 41	สน. โศกคราม	9	14,100.-	5,050.-					
	รวม	14	24,100.-	7,550.-		รวม	48	76,000.-	38,000.-
รวมทั้งสิ้น 62 ราย เงินค่าปรับ 100,100.-บาท , เงินรางวัล 45,550.-บาท									
สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากกินราคา กทม.					สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากกินราคา ต่างจังหวัด				
เดือน	สถานีตำรวจ	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)	เดือน	สภอ.	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)
ไตรมาสที่สอง	ม.ค. - มี.ค.42								
					ม.ค. 42	เมือง จ.ปัตตานี	3	6,000.-	3,000.-
					ม.ค. 42	เมือง จ. สุรินทร์	6	5,700.-	2,850.-
					ม.ค. 42	เมืองปากเกร็ด จ.นนทบุรี	35	68,000.-	26,000.-
					ก.พ. 42	เมือง จ.เพชรบูรณ์	5	10,000.-	5,000.-
					ก.พ. 42	เมือง จ.อุตรดิตถ์	3	2,500.-	1,250.-
มี.ค. 42	สน.ธรรมศาลา	10	15,000.-	5,000.-	มี.ค. 42	เมือง จ.นครศรีธรรมราช	31	31,000.-	15,500.-
					มี.ค. 42	เมือง จ.อุตรดิตถ์	9	5,500.-	2,750.-
	รวม	10	15,000.-	5,000.-		รวม	92	128,700.-	56,350.-
รวมทั้งสิ้น 102 ราย เงินค่าปรับ 143,700.-บาท , เงินรางวัล 61,350.-บาท									

- 2 -

สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากกินราคา กทม.					สถิติผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากกินราคา ต่างจังหวัด				
เดือน	สถานีตำรวจ	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)	เดือน	สภอ.	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)
ไตรมาสที่สาม	เม.ย.-มิ.ย. 42								
เม.ย. 42	สน.เพชรเกษม	8	12,000.-	5,000.-	เม.ย. 42	เมือง จ.แพร่	11	22,000.-	9,500.-
เม.ย. 42	สน.บางพลัด	8	5,000.-	2,500.-	เม.ย. 42	เมือง จ. ลพบุรี	36	72,000.-	24,500.-
เม.ย. 42	สน.บางขุนนนท์	6	12,000.-	3,000.-	เม.ย.42	ตำบลท่าหิน จ. ลพบุรี	6	12,000.-	3,500.-
มิ.ย. 42	สน.จักรวรรดิ	4	6,000.-	2,000.-	มิ.ย. 42	เมือง จ.เพชรบูรณ์	9	12,000.-	6,000.-
มิ.ย. 42	สน. มีนบุรี	12	13,000.-	6,500.-	มิ.ย. 42	อำเภอวัดสิงห์ จ.ชัยนาท	10	18,300.-	6,650.-
					มิ.ย. 42	เมือง ชลบุรี	5	3,500.-	1,750.-
					มิ.ย. 42	เมือง จ. นครศรีธรรมราช	33	33,000.-	16,500.-
					มิ.ย. 42	เมือง จ.อุดรธานี	50	29,500.-	16,300.-
					มิ.ย. 42	เมือง จ. น่าน	7	9,500.-	2,750.-
					มิ.ย. 42	เมือง จ.ภูเก็ต	11	22,000.-	8,000.-
					มิ.ย. 42	เมือง จ.ปทุมธานี	11	11,000.-	5,500.-
	รวม	38	48,000.-	19,000.-		รวม	189	244,800.-	100,950.-
รวมทั้งสิ้น 227 ราย เงินค่าปรับ 292,800.-บาท , เงินรางวัล 119,950.-บาท									
สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากกินราคา กทม.					สถิติผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากกินราคา ต่างจังหวัด				
เดือน	สถานีตำรวจ	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)	เดือน	สถานีตำรวจ	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)
ไตรมาสที่สี่	ก.ค.-ก.ย. 42								
ก.ค. 42	สน.บางเสาธง	5	2,500.-	1,250.-	ก.ค. 42	เมือง จ.ตรัง	4	7,000.-	3,500.-
					ก.ค. 42	เมือง จ.ชัยภูมิ	4	4,000.-	2,000.-
					ก.ค.42	อำเภอสะพานทราย	3	2,500.-	1,250.-
					ส.ค. 42	เมือง จ.ลพบุรี	2	4,000.-	2,000.-
	รวม	5	2,500.-	1,250.-		รวม	13	17,500.-	8,750.-
รวมทั้งสิ้น 18 ราย เงินค่าปรับ 20,000.-บาท ,เงินรางวัล 10,000.-บาท									

ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ตารางที่ ๑๐ สถิติการจับกุมสลากเกินราคา ปีงบประมาณ 2543 (ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2542 - 30 กันยายน 2543)

สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากเกินราคา กทม.					สถิติผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากเกินราคา ต่างจังหวัด				
เดือน	สถานีตำรวจ	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)	เดือน	สภอ.	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)
ไตรมาสที่ หนึ่ง	ต.ค. - ธ.ค. 42								
					ต.ค. 42	บางศรีเมือง จ.นนทบุรี	2	2,000.-	1,000.-
					ต.ค. 42	อ.เมือง จ.นครศรีธรรมราช	26	28,000.-	14,000.-
พ.ย. 42	นครบาล ลาดกระบัง	8	8,000.-	4,000.-	พ.ย. 42	เมือง จ.นครพนม	28	36,500.-	14,750.-
					พ.ย. 42	เมือง จ.น่าน	3	6,000.-	1,500.-
					ธ.ค. 42	อ.ปราสาท จ.สุรินทร์	1	1,000.-	500.-
					ธ.ค. 42	อ.เมือง จ.พะเยา	1	2,000.-	500.-
	รวม	8	8,000.-	4,000.-		รวม	61	75,500.-	32,250.-
รวมทั้งสิ้น		69	เงินค่าปรับ 83,500.-บาท , เงินรางวัล 36,250.-บาท						
สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากเกินราคา กทม.					สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากเกินราคา ต่างจังหวัด				
เดือน	สถานีตำรวจ	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)	เดือน	สภอ.	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)
ไตรมาสที่สอง	ม.ค. - มี.ค. 43								
ม.ค. 43	นครบาล บางเสาธง	7	12,500.-	4,250.-	ม.ค. 43	ต.ท่าหิน อ.เมือง จ.ลพบุรี	2	2,000.-	1,000.-
					ม.ค. 43	อ.บ้านหมี่ จ.ลพบุรี	4	8,000.-	4,000.-
					ก.พ. 43	อ.เมือง จ.ตราด	8	8,000.-	4,000.-
					ก.พ. 43	อ.เมือง จ.ขอนแก่น	4	8,000.-	3,500.-
					ก.พ. 43	อ.เมือง จ.นครราชสีมา	33	33,000.-	16,500.-
มี.ค. 43	นครบาล ธรรมศาลา	2	4,000.-	2,000.-	มี.ค. 43	อ.เมือง จ.ขอนแก่น	13	11,000.-	5,500.-
มี.ค. 43	นครบาล พระโขนง	4	8,000.-	4,000.-	มี.ค. 43	อ.เมือง จ.อุดรดิตถ์	4	4,400.-	2,000.-
					มี.ค. 43	อ.เมือง จ.ปัตตานี	1	2,000.-	1,000.-
	รวม	13	24,500.-	10,250.-		รวม	69	76,400.-	37,500.-
รวมทั้งสิ้น		82	เงินค่าปรับ 100,900.-บาท , เงินรางวัล 47,750.-บาท						

- 2 -

สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากเกินราคา กทม.					สถิติผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากเกินราคา ต่างจังหวัด				
เดือน	สถานีตำรวจ	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)	เดือน	สภอ.	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)
ไตรมาสที่ สาม	เม.ย.-มิ.ย. 43								
					เม.ย. 43	อ.ปราสาท จ.สุรินทร์	1	1,000.-	500.-
					พ.ค. 43	อ.ไชยา จ.สุราษฎร์ธานี	4	4,000.-	2,000.-
มิ.ย. 43	นครบาลมีนบุรี	36	36,000.-	18,000.-	มิ.ย. 43	อ. พระนครศรีอยุธยา จ. พระนครศรีอยุธยา	13	26,000.-	8,000.-
มิ.ย. 43	กองกำกับการ 2 กองปราบปราม พหลโยธิน	38	43,700.-	16,500.-	มิ.ย. 43	อ. เมือง จ.นครศรีฯ	31	31,000.-	15,500.-
	รวม	74	79,700.-	34,500.-		รวม	49	62,000.-	26,000.-
รวมทั้งสิ้น 129 ราย เงินค่าปรับ 141,700.-บาท , เงินรางวัล 60,500.-บาท									
สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากเกินราคา กทม.					สถิติของผู้ต้องหาเกี่ยวกับสลากเกินราคา ต่างจังหวัด				
เดือน	สถานีตำรวจ	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)	เดือน	สภอ.	จำนวนผู้ต้องหา	เงินค่าปรับ (บาท)	เงินรางวัล (บาท)
ไตรมาสที่ สี่	ก.ค.-ก.ย. 43								
					ส.ค. 43	เมือง จ.อุดรดิตต์	1	1,000.-	500.-
ก.ย. 43	นครบาล ลาดกระบัง	12	12,000.-	6,000.-					
	รวม	12	12,000.-	6,000.-		รวม	1	1,000.-	500.-
รวมทั้งสิ้น 13 ราย เงินค่าปรับ 13,000.-บาท , เงินรางวัล 6,500.-บาท									

มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล