

บทที่ ๖

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่าโครงสร้างทางอำนาจเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ในบทนี้เป็นการสรุปให้เห็นถึงผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อการจัดระเบียบใหม่ของการค้าสลาก การขจัดอำนาจที่จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ การนำรายได้ไปใช้เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตลอดจนข้อเสนอแนะต่อการศึกษาวิจัย สาระของสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะมีดังต่อไปนี้

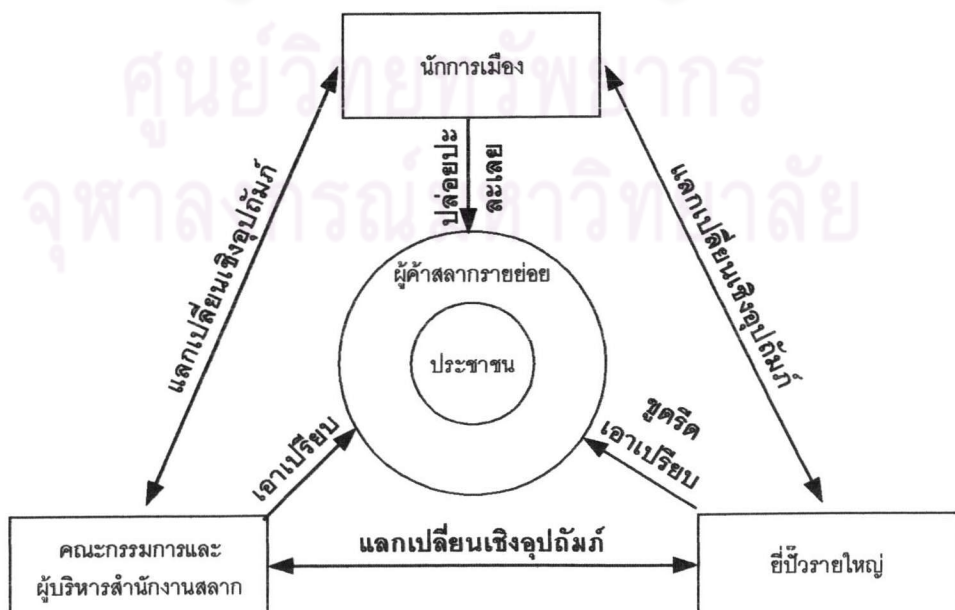
๖.๑ โครงสร้างทางอำนาจกับการแสวงหาผลประโยชน์

จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างทางอำนาจมีอิทธิพลและเป็นกลไกหลักในการดำเนินกิจการของสำนักงานสลาก การกำหนดยอดการผลิต การกำหนดช่องทางการจัดจำหน่าย หรือแม้แต่การนำรายได้ไปใช้ประโยชน์ ต่างมุ่งเน้นสนองตอบต่อผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจโดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นหลัก เป็นกิจการของรัฐที่เอาเปรียบลูกค้าและไม่ให้ความสำคัญต่อสวัสดิการของผู้ค้าสลากรายย่อยซึ่งเปรียบเสมือนลูกค้าหรือบุคลากรของสำนักงานสลาก

โครงสร้างทางอำนาจแสดงด้วยแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิที่ ๖.๑

โครงสร้างทางอำนาจในการดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล



จากบทบาทและอำนาจของแต่ละฝ่ายบ่งชี้ให้เห็นอำนาจของรัฐและนักการเมืองที่สามารถแสวงประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ได้ นักการเมืองคือกลุ่มที่มีอำนาจสูงสุด มีการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์ระหว่างกันกับยี่ปิวรายใหญ่และคณะกรรมการสลากซึ่งรวมถึงผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานสลากด้วย ในขณะที่กลุ่มผู้ค้าสลากรายย่อยซึ่งไม่มีอำนาจต่อรองอะไรถูกขูดรีดเอาเปรียบจากยี่ปิว ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานสลาก ในขณะที่นักการเมืองไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจังและปล่อยปะละเลยต่อความเดือดร้อนของคนเหล่านี้ นอกจากนี้ยังมีสถาบันหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์และผลของโครงสร้างอำนาจในลักษณะนี้มีคำอธิบายต่อไปนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับคณะกรรมการสลากและผู้บริหารสำนักงานสลาก นักการเมืองหรือรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานและกรรมการสลาก คณะกรรมการสลากและผู้บริหารสำนักงานสลากทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นนักการเมืองจึงให้ความอุปถัมภ์ต่อคณะกรรมการสลากและผู้บริหารสำนักงานสลากในการดำรงตำแหน่ง โดยที่ฝ่ายคณะกรรมการสลากและผู้บริหารสำนักงานสลากดำเนินกิจการตามนโยบายความปรารถนาของนักการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับยี่ปิวรายใหญ่ ยี่ปิวรายใหญ่ซึ่งมีรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายใดๆ ๒,๔๙๔ - ๒,๘๙๒ ล้านบาทต่อปี รายได้หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าปกตินี้เป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ส่วนหนึ่งได้รับการจัดสรรโควตาจากสำนักงานสลาก อีกส่วนหนึ่งเป็นความสามารถในการจัดการของยี่ปิวโดยซื้อสลากจากเจ้าของโควตาทั้งรายใหญ่และรายย่อย ด้วยเหตุที่มีค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่สูงสร้างแรงจูงใจให้ยี่ปิวสร้างและรักษาตำแหน่งเหล่านี้ไว้โดยการมอบของกำนัลให้แก่นักการเมือง ในขณะที่นักการเมืองผู้กำกับดูแลสำนักงานสลากแลกเปลี่ยนด้วยการกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อยี่ปิวรายใหญ่ นโยบายเหล่านี้สามารถอธิบายได้ในเชิงการบริหารจัดการจึงเป็นการคอร์รัปชันในเชิงนโยบาย ซึ่งสังเกตได้จากผลของนโยบายที่ยี่ปิวได้รับประโยชน์แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการค้ำสลากเกินราคาได้แม้แต่ครั้งเดียว ส่วนนักการเมืองที่อยู่ฝ่ายตรวจสอบเมื่อได้รับของกำนัลจากยี่ปิวรายใหญ่ก็หยุดตรวจสอบ

ความสัมพันธ์ระหว่างยี่ปิวรายใหญ่กับคณะกรรมการสลากและผู้บริหารสำนักงานสลาก ลักษณะความสัมพันธ์นี้คล้ายคลึงกับความสัมพันธ์กับนักการเมือง แตกต่างกันในลักษณะรวมทั้งระดับและขนาดของการให้ของแลกเปลี่ยน ยี่ปิวรายใหญ่ต้องการข้อมูลข่าวสารและการอำนวยความสะดวกในการจัดชุดสลากซึ่งต้องอาศัยผู้บริหารหรือพนักงานของสำนักงานสลากในสถานที่เกี่ยวข้องกับการจัดพิมพ์และจัดจำหน่ายสลาก

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับผู้ค้าสลากรายย่อยและประชาชนผู้บริโภคสลาก จากวิถีชีวิตของผู้ค้าสลากรายย่อยเห็นได้อย่างชัดเจนว่านักการเมืองปล่อยปะละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่สร้างความเป็นธรรมทางสังคม ไม่ให้ความสนใจต่อความเป็นอยู่หรือความเป็นธรรม

ในการทำงานของผู้ค้าสลากรายย่อย และไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคที่ถูกรีดรอนโดยหน่วยงานรัฐ ในขณะที่คนเหล่านี้ไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์หรือไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ต่อนักการเมืองเลย

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการสลากและผู้บริหารสำนักงานสลากกับผู้ค้าสลากรายย่อยและประชาชนผู้บริโภคสลาก สำนักงานสลากควบคุมผู้ค้าสลากรายย่อยให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศห้ามค้าสลากเกินราคา ซึ่งเป็นการควบคุมที่ปลายเหตุและมีการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการประกาศและสู่มจับสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ไร้อำนาจแต่การค้าสลากเกินราคาข้างสำนักงานสลากและบริเวณสี่แยกคอกวัวกลับไม่มีการดำเนินการใดๆ ในขณะที่เดียวกันการที่ผู้บริโภคสลากซื้อสลากในราคาที่สูงกว่าปกติแต่ได้รับเงินรางวัลที่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ตามกฎหมายที่กำหนด กล่าวคือสำนักงานสลากกำหนดราคาสลากไว้ฉบับละ ๔๐ บาทโดยจัดสรรเป็นเงินรางวัลเฉลี่ยฉบับละ ๒๔ บาท การที่สลากที่จำหน่ายในตลาดมีราคาฉบับละ ๔๕ บาทถึง ๔๗.๕๐ บาท แต่ประชาชนได้รับเงินรางวัลเฉลี่ยฉบับละ ๒๔ บาท หมายความว่าประชาชนได้รับเงินรางวัลเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๕๑ ถึงร้อยละ ๕๓ ของราคาสลากที่ซื้อเท่านั้น เป็นการขายสินค้าที่เอาเปรียบประชาชนและไม่สอดคล้องกับโฆษณาของสำนักงานสลาก

ความสัมพันธ์ระหว่างยี่บัวรายใหญ่กับผู้ค้าสลากรายย่อยและประชาชนผู้บริโภคสลาก ยี่บัวรายใหญ่ขูดรีดและเอาเปรียบผู้ค้าสลากรายย่อยด้วยการจำหน่ายสลากให้ในราคาที่สูง คิดค่าเล่มหรือดอกเบ็ยสำหรับการนำสลากไปขายล่วงหน้าในราคาที่สูง ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยทำงานหนักแต่มีรายได้น้อยในขณะที่ยี่บัวรายใหญ่มีกำไรที่สูงกว่ามาก

ปัญหาการค้าสลากเกินราคาเกิดจากการจัดสรรโควต้าสลากดัง ซึ่งเป็นการจัดสรรที่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของอำนาจ ไม่ได้เป็นการจัดสรรตามหลักของการดำเนินกิจการค้าสลากตามปกติ ทำให้สลากอย่างน้อยร้อยละ ๖๕ อยู่ในมือของยี่บัวรายใหญ่ ทำให้ยี่บัวรายใหญ่สามารถกำหนดราคาสลากในตลาด สามารถเพิ่มมูลค่าของสลากโดยการนำสลากมาจัดเป็นชุดที่มีหมายเลขเดียวกันได้ไม่ว่าจะเป็นชุดที่มีตัวเลขเหมือนกัน เช่น ชุด ๕ ฉบับ ๑๒ ฉบับ ๒๔ ฉบับ หรือแม้กระทั่งมากกว่า ๓๐ ฉบับ เป็นต้น

ผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดคือยี่บัวรายใหญ่ซึ่งมีรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายใดๆ ๒,๔๙๔ - ๒,๘๙๒ ล้านบาทต่อปี รายได้หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าปกตินี้เป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ส่วนหนึ่งได้รับการจัดสรรจากสำนักงานสลาก อีกส่วนหนึ่งเป็นความสามารถในการจัดการของยี่บัวโดยซื้อสลากจากเจ้าของโควต้าทั้งรายใหญ่และรายย่อย

ด้วยเหตุที่มีค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่สูงสร้างแรงจูงใจให้ยี่บัวสร้างและรักษาเช่าเหล่านี้ไว้โดยการมอบของกำนัลให้แก่นักการเมืองผู้กำกับดูแลสำนักงานสลาก ให้ผู้บริหารระดับสูงไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสลากหรือผู้บริหารในสำนักงานสลาก นอกจากนั้นยังรวมไปถึงพนักงานของ

สำนักงานสลากในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดพิมพ์และจัดจำหน่ายสลากเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำสลากมาจัดชุดจำหน่าย

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้อาจจะเห็นได้ชัดเจนจากการที่ไม่มี การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในระบบการจัดสรรสลากและการยังคงให้บริษัทเอกชนทั้งห้าแห่งได้รับการต่อสัญญาอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าคณะกรรมการทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภารวมทั้งสื่อมวลชนได้ระบุว่า การจัดสรรไม่มีความเป็นธรรมและสร้างปัญหาให้มีการจำหน่ายสลากเกินราคา รวมไปถึงนโยบายในการเพิ่มหรือลดจำนวนสลาก การจัดสรรโควต้าสลาก การกำหนดลักษณะการพิมพ์สลาก เป็นต้น นโยบายหรือมติเหล่านี้สามารถอธิบายได้ในเชิงการบริหารจัดการจึงเป็นการคอร์รัปชันในเชิงนโยบาย ซึ่งสังเกตได้จากผลของนโยบายที่ปี๊วได้รับประโยชน์เสมอแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการ ค้าสลากเกินราคาได้อย่างยั่งยืน

การที่ปี๊วรายใหญ่สามารถครอบครองสลากส่วนใหญ่ในตลาดได้อีกประการหนึ่ง ปี๊วเหล่านี้จะต้องซื้อโควต้าสลากจากเจ้าของโควต้ารายย่อยซึ่งได้รับการจัดสรรผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด คลังจังหวัด สภาสังคมสงเคราะห์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก องค์การของคนพิการ และมูลนิธิ สมาคม ชมรมหรือบุคคลต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานสลาก ข้อค้นพบที่สำคัญคือเจ้าของโควต้าได้รับค่าตอบแทนทันทีร้อยละ ๔๕ - ๕๖ ของจำนวนเงินที่จะได้รับหากจำหน่ายสลากเองตามราคาสลากที่กำหนด ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เจ้าของโควต้าพึงพอใจเนื่องจากได้รับเงินโดยไม่ต้องลงทุนหรือแบกรับความเสี่ยงใดๆ เลย คนกลุ่มนี้พร้อมที่จะออกมาปกป้องผลประโยชน์ของตนเองโดยทันทีหากมีข่าวว่าสำนักงานสลากจะปรับเปลี่ยนการจัดสรรโควต้าโดยมีปี๊วรายใหญ่ให้การสนับสนุน นอกจากเงินที่ปี๊วจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของโควต้าแล้ว การอำนวยความสะดวกหรือการรวบรวมสลากจากแต่ละหน่วยงานจำเป็นที่จะต้องมียอดเงิน บางครั้งต้องอาศัยขาปี๊วในท้องถิ่นหรือบางครั้งต้องอาศัยผู้นำองค์กร ต้นทุนเหล่านี้ทำให้ปี๊วจะต้องแสวงหากำไรจากผู้ค้ารายย่อยซึ่งร้อยละ ๘๒ ไม่มีโควต้าสลากเป็นของตนเอง เป็นการชูดรีดประชาชนผ่านผู้ค้ารายย่อยในรูปของราคาสลากที่แพง และเป็นการชูดรีดแรงงานของผู้ค้าสลากรายย่อยที่ต้องทำงานหนักเพื่อแลกกับรายได้แค่พอเลี้ยงชีพ

สิ่งที่ค้นพบอีกประการหนึ่งคือเจ้าของโควต้าที่แท้จริงไม่ได้รับค่าตอบแทนตามที่ตนเองควรได้ เนื่องจากผู้นำองค์กรใช้อำนาจตัดสินใจด้วยเหตุผลหรือข้อกำหนดที่ผู้นำกำหนดขึ้นเองเพื่อหวังยึดโควต้าหรือที่หนักไปกว่านั้นคือการโกงโดยไม่จ่ายค่าตอบแทนใดๆ ให้เจ้าของโควต้าที่แท้จริงเลย เป็นการเอาเปรียบต่อสมาชิกซึ่งโดยมากเป็นคนพิการโดยผู้นำองค์กรซึ่งก็เป็นคนพิการเช่นเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้นในบางกรณีมีความพยายามในการใช้อำนาจในทางมิชอบเข้ามาครอบงำการดำเนินงานขององค์กรคนพิการ ทำให้การดำเนินงานขององค์กรของคนพิการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสิทธิและคุ้มครองคนพิการ กลายเป็นองค์กรที่แสวงประโยชน์โดยมิชอบต่อสมาชิกเอง

ด้านนักการเมืองกับคณะกรรมการสลากและผู้บริหารสำนักงานสลากเมื่อต่างได้รับของกำนัลจากยี่ปั่วต่างก็ให้ความเชื่อเพื่อซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือฝ่ายราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็ตาม ความสนใจของยี่ปั่วต่อคณะกรรมการสลากหรือผู้บริหารสำนักงานสลากมีไม่มากนักในเรื่องนโยบาย ดังนั้นของกำนัลส่วนใหญ่จึงตกเป็นของฝ่ายการเมือง การอุปถัมภ์ของฝ่ายการเมืองต่อคณะกรรมการสลากและผู้บริหารคือการให้ความมั่นคงต่อการดำรงตำแหน่ง ส่วนฝ่ายคณะกรรมการสลากและผู้บริหารก็ตอบแทนด้วยการปฏิบัติตามนโยบายโดยเคร่งครัดถึงแม้ว่านโยบายนั้นจะไม่ใช่ประโยชน์อย่างแท้จริงต่อประชาชนก็ตาม

การแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์ที่ปรากฏอีกก็คือความถ้อยที่ถ้อยอาศัยของการนำรายได้ของสำนักงานสลากไปใช้จ่ายในกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ต่างๆ เห็นได้จากฝ่ายสำนักงานสลากมักจะต้องตอบสนองต่อนโยบายของฝ่ายการเมือง ในขณะที่ฝ่ายสำนักงานสลากเองก็สามารถจัดสรรรายได้เหล่านี้เพื่อให้แก่องค์กรที่ใกล้ชิดคณะกรรมการสลากหรือผู้บริหารระดับสูงได้โดยที่ฝ่ายการเมืองไม่เข้ามาก้าวร้าว นอกจากนั้นการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด กรมบัญชีกลางและสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ ได้รับเงินสนับสนุนกันถึงปีละ ๔๓๓ ล้านบาท ย่อมทำให้ผู้แทนของหน่วยงานเหล่านี้ที่เป็นคณะกรรมการสลากไม่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายใดๆ ที่จะกระทบต่อรายได้ของตนเอง ในทางกลับกันได้กำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของตนเอง ซึ่งอันที่จริงคณะกรรมการสลากไม่ควรมีส่วนได้เสียในการดำเนินกิจการของสำนักงานสลากแต่อย่างใด

ดังนั้นสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยกลุ่มที่มีอิทธิพลหรืออำนาจเหนือกว่าสามารถแสวงหาประโยชน์ได้มากกว่า มีฐานะทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นและมีพลังอำนาจสูงยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ คนพิการคนจนผู้ค้าสลากรายย่อยเป็นกลุ่มที่ไม่มีอำนาจย่อมฝ่ายเสียเปรียบและอยู่ในวังวนของความยากจนเสมอ

ดังนั้นโครงสร้างทางอำนาจดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นต้นธารแห่งปัญหาและส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยกลุ่มที่มีอิทธิพลหรืออำนาจเหนือกว่าสามารถแสวงหาประโยชน์ได้มากกว่า มีฐานะทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นและมีพลังอำนาจสูงยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ ผู้ค้าสลากรายย่อยซึ่งเป็นคนจนหรือคนพิการเป็นกลุ่มที่ไม่มีอำนาจย่อมฝ่ายเสียเปรียบและอยู่ในวังวนของความยากจน เช่นเดียวกับประชาชนผู้บริโภคสลากต้องถูกเอาเปรียบโดยไม่ได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใดๆ

หากจะพิจารณาต่อไปว่าเพราะเหตุใดโครงสร้างทางอำนาจและการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจึงยังคงดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะการตรวจสอบโดยกรมการคลังของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งการเปิดเผยเรื่องราวต่อสาธารณะผ่านสื่อมวลชน ข้อสังเกตจากการศึกษาพบว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงสร้างนี้คือประชาชนผู้ซื้อสลากและผู้ค้าสลากรายย่อย ประชาชนทั้ง

สองกลุ่มนี้ไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะต่อสู้เรียกร้องเพื่อสิทธิโดยชอบธรรมของตนเองได้ ไม่สามารถรวมพลังเพื่อต่อรองหรือเรียกร้องใดๆ ได้ หรือหากมีการรวมพลังก็มักถูกบิดเบือนให้กลายเป็นผู้ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สังคม ในทางกลับกันผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องแก้ไขปัญหาล่าช้ากลับมีผลประโยชน์ทับซ้อนกันอยู่ ไม่ว่าจะ เป็นพนักงานหรือผู้บริหารสำนักงานสลาก คณะกรรมการสลาก นักการเมืองหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลสำนักงานสลาก บุคคลเหล่านี้เชื่อมโยงไปยังผู้ว่าราชการทุกจังหวัดซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยอยู่ในคณะกรรมการสลาก คลังจังหวัดทั่วประเทศซึ่งมีอธิบดีกรมบัญชีกลางอยู่ในคณะกรรมการสลาก รวมไปถึงทหารทุกเหล่าทัพกระทรวงทบวงกรมและหน่วยงานอื่นๆ อีกจำนวนมากที่มีผลประโยชน์ร่วมด้วย

สำนักงานสลากเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีพนักงานประมาณ ๘๐๐ คน ทุกคนได้รับสวัสดิการที่ดี มีรายได้ดีและมีความมั่นคง เมื่อเกษียณอายุแล้วยังมีค่าตอบแทนและสิทธิพิเศษอีกหลายประการอยู่ นอกจากนั้นคู่ค้าของสำนักงานสลากที่ได้รับการจัดสรรโควต้าสลากมีรายได้ดีทั้งที่ไม่ได้ทำงานหรือทำงานเพียงเล็กน้อย ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าของโควต้าที่ค้างงให้ยี่ปี่ ผู้ว่าราชการจังหวัด คลังจังหวัด องค์การสาธารณกุศลหรือองค์กรของคนพิการ มูลนิธิ สมาคม ชมรมหรือบุคคลต่างๆ ที่ไม่ใช่ผู้ค้าสลากรายย่อย รวมทั้งส่วนราชการอีก ๒๖๖ แห่งที่ได้รับส่วนลดสลากเป็นประจำทุกงวดโดยที่ไม่ต้องทำอะไรเลยเหตุเพียงเพราะว่าเคยมีโควต้าสลากในอดีตเท่านั้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานและบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นล้วนได้รับประโยชน์จากสำนักงานสลากโดยง่าย แต่สำนักงานสลากกลับเฉยเมยต่อสภาพการทำงานของผู้ค้าสลากรายย่อยซึ่งเป็นคนส่วนมากของผู้ที่อยู่ในวงการการค้าสลาก เป็นการเอาเปรียบประชาชนและบูดริตแรงงานคนจนเพื่อผลประโยชน์ของคนรวย ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาในแง่ของการจ้างงานโดยหน่วยงานของรัฐ รัฐไม่ควรทำให้ประชาชนต้องตกอยู่ในสภาพการทำงานเช่นนี้ แต่หน่วยงานของรัฐควรทำให้คนทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี มีโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่ครอบคลุมในทุกเรื่องต่อวิถีชีวิต

๖.๒ ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานของสำนักงานสลากที่จะนำเสนอต่อไปนี้พิจารณาจากผลการวิเคราะห์โครงสร้างการจัดสรรสลากและการค้นหาแนวทางการจัดสรรสลากที่เป็นธรรม นอกจากนั้นแล้วสลากเป็นการดูดซับเงินจากคนจนเป็นส่วนมากทั้งในแง่ของผู้ซื้อและผู้ค้าสลากรายย่อย ดังนั้นการดำเนินกิจการและนำรายได้ควรเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ อันจะเป็นการเปลี่ยนภาวะให้เป็นพลังและสร้างระบบสวัสดิการเพื่อการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน ข้อเสนอแต่ละประเด็นผู้ศึกษาขอแนะนำเสนอในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๖.๒.๑ กำหนดช่องทางการจัดจำหน่ายใหม่

ควรยกเลิกช่องทางการจัดจำหน่ายเดิมที่มีการจัดสรรผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด คลังจังหวัด บริษัทเอกชน องค์กร มูลนิธิ สมาคม ชมรมหรือบุคคลต่างๆ ทั้งหมด แล้วให้มีการจัดตั้ง นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการค้าปลีกโดยเฉพาะ นิติบุคคลนี้เป็นผู้รับสลากจาก สำนักงานสลากไปจัดจำหน่ายผ่านผู้ค้าปลีกรายย่อย นิติบุคคลนี้ให้เน้นการส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง เป็นสหกรณ์บริการการค้าปลีกหรือบริษัทจำกัด

องค์กร มูลนิธิ สมาคมหรือชมรมต่างๆ ที่เคยได้รับการจัดสรรโควต้าสลาก หาก ต้องการดำเนินกิจการสลากต่อไปจะต้องจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือบริษัท นิติบุคคลแต่ละแห่งให้ซื้อ สลากจากสำนักงานสลากได้ไม่เกินแห่งละ ๕ แสนฉบับ การจัดตั้งสหกรณ์หรือบริษัทจะต้องเน้น การสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพหรือการสร้างรายได้ให้กับกลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาส โดยให้ สำนักงานสลากหรือรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรขึ้น หรือการจัดตั้ง เป็นบริษัทที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในระยะเริ่มต้น

การกำหนดช่องทางการจัดจำหน่ายใหม่เช่นนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนด รายละเอียดและเงื่อนไขในการดำเนินงานอย่างชัดเจนรัดกุม ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติของนิติบุคคล เงื่อนไขการคัดเลือกนิติบุคคล การห้ามค้าช่วง การห้ามจัดสลากเป็นชุด การสร้างเครือข่ายการ จำหน่าย การกำหนดรหัสหรือรูปแบบของสลากให้ทราบว่าสลากฉบับใดได้จัดจำหน่ายผ่าน นิติบุคคลใด หากมีการจำหน่ายสลากเกินราคาหรือมีการละเมิดข้อกำหนดควรมีการกำหนดโทษ ให้รุนแรงอย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดให้สำนักงานสลากยกเลิกการจัดสรรโควต้าให้บุคคลและ นิติบุคคลนั้น

ผู้ค้าปลีกรายย่อยจะอยู่ในฐานะพนักงานหรือสมาชิกของนิติบุคคล มีการจัด ระบบการประกันรายได้ การจัดระบบสวัสดิการหรือการประกันสังคม มีการออกบัตรประจำตัวผู้ จำหน่ายสลากรายย่อยเพื่อป้องกันการค้าปลีกเกินราคา

การจัดช่องทางการจัดจำหน่ายในลักษณะนี้จะทำให้ผู้ที่ค้าปลีกจริงอยู่ในตลาด การค้าปลีกและมีรายได้เป็นอย่างดีเป็นธรรมชาติคุณภาพชีวิตที่ดี การหมุนเวียนของคนเข้าและออก ตลาดนี้จะต่ำเพราะมีความมั่นคงในอาชีพ

การกำหนดช่องทางการจัดจำหน่ายใหม่นี้จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คลังจังหวัด องค์กร มูลนิธิ สมาคมและชมรมต่างๆ ขาดรายได้ ในกรณีนี้หากทำให้ส่วนราชการประสบปัญหา ในการทำงาน ส่วนราชการเหล่านี้ควรเสนอขอตั้งงบประมาณเพิ่มขึ้นโดยรัฐพิจารณาอุดหนุนให้ เป็นกรณีพิเศษในระยะแรก หลังจากนั้นส่วนราชการเหล่านี้ควรตั้งเป็นงบประมาณปกติของ หน่วยงานตามระบบงบประมาณ ส่วนองค์กร มูลนิธิ สมาคมและชมรมต่างๆ หากประสงค์ที่จะค้า สลากสามารถเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรสู่นิติบุคคลเพื่อการค้าปลีกโดยตรง สำหรับองค์กรที่ไม่มีได้

มีวัตถุประสงค์เพื่อค้าสลากแต่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสวัสดิการหรือพิทักษ์สิทธิของประชาชน หน่วยงานเหล่านี้ควรได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อเป็นการชดเชยรายได้ที่ขาดหายไปตามลักษณะโครงสร้างการบริหารและกิจกรรมที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการตามความเหมาะสม

ในขณะเดียวกันหากกลุ่มผู้ถือโอกาสและคนพิการสามารถรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหกรณ์โดยการสนับสนุนของรัฐในระยะเริ่มต้น จะทำให้คนเหล่านี้มีอาชีพที่มั่นคงและเลี้ยงชีพตนเองได้ คนพิการที่ต้องตกเป็นภาระแก่สังคมก็ลดน้อยลงในทางกลับกันจะทำให้สหกรณ์หรือองค์กรพิทักษ์สิทธิของคนพิการสามารถให้บริการหรือช่วยเหลือคนพิการอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๖.๒.๒ เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสลาก

จากสรุปผลการศึกษาพบว่าสาระสำคัญของปัญหาคือโครงสร้างทางอำนาจและความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เปิดโอกาสให้มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จุดสำคัญที่ควรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงคือการขจัดอำนาจที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสลาก เริ่มจากการที่นักการเมืองมีอำนาจเหนือคณะกรรมการสลากได้เนื่องจากประธานคณะกรรมการสลากมาจากปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้นการจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการสลากจะต้องศึกษาอย่างรัดกุมเพื่อจัดวางน้ำหนักการคานอำนาจประธานคณะกรรมการ เพื่อให้ประธานคณะกรรมการถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองได้

คณะกรรมการสลากเป็นกลุ่มบุคคลที่มาตามตำแหน่งเป็นส่วนมากและหน่วยงานต้นสังกัดมีผลประโยชน์อยู่กับสำนักงานสลากผ่านทางคณะกรรมการสลาก ดังนั้นเห็นควรให้มีข้อกำหนดไม่ให้คณะกรรมการสลากหรือหน่วยงานต้นสังกัดของคณะกรรมการสลากมีส่วนได้เสียใดๆ ในกิจการของสำนักงานสลาก หน่วยงานเหล่านี้จะมีโควต้าสลากโดยมีคณะกรรมการสลากคอยปกป้องผลประโยชน์ไม่ได้

สำหรับการได้มาของคณะกรรมการสลากให้มีทั้งกรรมการโดยตำแหน่งจากฝ่ายราชการและจากการสรรหาบุคคลผู้มีความรู้ความชำนาญด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการบริหารจัดการ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น โดยมีคณะกรรมการสรรหาภายใต้เงื่อนไขการสรรหาที่เป็นธรรม

๖.๒.๓ การจัดสรรรายได้

การจัดสรรรายได้ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ คือร้อยละ ๖๐ ของราคาสลากจัดสรรเป็นเงินรางวัล ร้อยละ ๒๔ เป็นรายได้เข้าคลังหรือสาธารณะกุศลแล้วแต่กรณี ร้อยละ ๑๒ เป็นค่าบริหารจัดการและการตลาด

จำนวนเงินร้อยละ ๑๒ ที่เป็นค่าบริหารจัดการและการตลาดสำนักงานสลากใช้ในการบริหารร้อยละ ๓ ร้อยละ ๗ สำหรับผู้ค้าสลากรายย่อยและร้อยละ ๒ จัดสรรเป็นค่าการตลาดหรือส่วนลดสำหรับตัวแทนจำหน่าย

การกำหนดสัดส่วนรายได้ควรเป็นเช่นเดิมแต่มีข้อกำหนดให้ตัวแทนจำหน่ายจะต้องจัดสรรเงินอย่างน้อยร้อยละ ๑ เพื่อเป็นการจัดสวัสดิการสำหรับผู้ค้าสลากรายย่อยหรือปันผลสำหรับสมาชิกสหกรณ์ รวมถึงเป็นเงินสำรองความเสี่ยงของการดำเนินงานของตัวแทนจำหน่ายสำหรับส่วนลดที่จ่ายให้ส่วนราชการในฐานะเจ้าของโควตาในอดีตนั้นควรยกเลิกทั้งหมด เนื่องจากส่วนราชการเหล่านี้ไม่ได้ทำหน้าที่ใดๆ เป็นเพียงผู้ได้รับการจัดสรรเงินเท่านั้น

รายได้จะเพียงพอหรือไม่เพียงพอปัจจัยที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งคือการกำหนดราคาสลาก รวมทั้งการกำหนดจำนวนสลากที่พิมพ์ออกจำหน่าย ข้อเสนอแนะคือการเพิ่มราคาสลากเป็นฉบับละ ๕๐ บาท เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งเป็นราคาที่ผู้บริโภคค่อนข้างจะคุ้นเคยด้วยการซื้อสลากที่เกินราคาอยู่แล้ว สำหรับยอดพิมพ์ควรพิจารณาตามสถานะของตลาดซึ่งคาดว่าจะมียอดพิมพ์อยู่ระหว่าง ๔๐ - ๕๐ ล้านฉบับต่องวด

๖.๒.๔ นำรายได้เข้ากองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมและกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

การออกสลากในราคาและจำนวนที่เสนอนี้จะทำให้รัฐมีรายได้อย่างน้อยอยู่ระหว่าง ๕๐๐ - ๖๒๕ ล้านบาทต่องวดหรือประมาณปีละ ๑๒,๐๐๐ - ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท ดังที่กล่าวแล้วว่ารายได้เหล่านี้ส่วนมากดูดซับจากคนจนจึงควรจ่ายสนับสนุนคืนให้คนจน เพราะฉะนั้นผู้ศึกษาใครขอเสนอให้นำรายได้เหล่านี้เข้าเป็นรายได้ของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมและอย่างน้อยหนึ่งในห้าของรายได้ที่จัดสรรให้นำเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

ทั้งสองกองทุนที่กล่าวมานั้นได้เน้นการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดและพัฒนางานด้านสวัสดิการ แต่การจัดสรรงบประมาณจากรัฐให้กองทุนทั้งสองกองทุนที่ผ่านมามีเพียง ๑๐๐ ล้านบาทและ ๑๕ ล้านบาทตามลำดับ ในขณะที่กองทุนนี้จะต้องส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนไม่ต่ำกว่า ๑๖,๐๐๐ องค์การกระจายอยู่ในทั้ง ๗๖ จังหวัดทั่วประเทศ เช่นเดียวกับการใช้เงิน ๑๕ ล้านบาทสำหรับคนพิการทั่วประเทศจำนวน ๕ ล้านคน

การนำรายได้หนึ่งในห้าเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการนั้นเนื่องจากการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างยั่งยืนนั้นยังต้องการงบประมาณสนับสนุนอีกมาก หลายภารกิจต้องใช้งบประมาณที่สูงและที่สำคัญอย่างยิ่งคือรายได้ของสำนักงานสลากส่วนสำคัญเกิดจากหยาดเหงื่อแรงงานของคนพิการ

ดังนั้นการนำรายได้จากการค้าสลากเข้าเป็นรายได้ของกองทุนทั้งสอง น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมให้ประชาชนอย่างยั่งยืน

นอกจากนั้นสำนักงานสลากยังมีงบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่จัดสรรเพื่อกิจกรรมสาธารณประโยชน์ สำนักงานสลากควรกำหนดเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติเงินอุดหนุนโดยไม่ให้คณะกรรมการสลากหรือผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานมีส่วนได้เสียในกิจกรรมนั้นๆ

๖.๒.๕ ควบคุมธุรกิจการพนันทุกชนิด

สำนักงานสลากไม่ควรดำเนินการพัฒนาเกมส์สลากหรือเข้าไปดำเนินธุรกิจการพนันใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการพนันฟุตบอล การจัดตั้งบ่อนคาสีโนหรือสถานบันเทิงครบวงจร เนื่องจากลำพังเฉพาะสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากพิเศษ ๒ ตัว ๓ ตัว ก็เป็นทางเลือกทางออกสำหรับประชาชนที่ชอบเสี่ยงทายได้เพียงพออยู่แล้ว

นอกจากนั้นแล้วควรห้ามไม่ให้มีการโฆษณาสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสลากพิเศษ ๒ ตัว ๓ ตัว ทั้งทางตรงและทางอ้อม ยกเลิกการถ่ายทอดการออกสลากทางโทรทัศน์ กำหนดอายุขั้นต่ำที่จะซื้อสลากได้ต้องมีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ห้ามไม่ให้มีการเดินโพลจำหน่ายสลากพิเศษ ๒ ตัว ๓ ตัว และกำหนดเขตพื้นที่ปลอดภัยการพนัน เช่น ในสถานศึกษา โรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น

การดำเนินงานตามข้อเสนอ ๕ ประการที่กล่าวมาข้างต้นนอกจากการใช้มาตรการทางการบริหารตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของสำนักงานสลากแล้ว ควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลาก พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญที่สุดคือต้องอาศัยความจริงใจและจริงจังในการดำเนินการ โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลักสำคัญ ควรเน้นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคและผู้ค้าสลากรายย่อยให้มากที่สุดให้ผู้ประกอบการอาชีพค้าสลากอยู่ในเดิมได้เข้าสู่ระบบที่มีความมั่นคงขึ้น การให้ความสำคัญต่อผู้ค้าสลากรายย่อยในฐานะคนยากจนหรือผู้ด้อยโอกาส มีระบบการคัดกรองผู้ที่จะเข้ามาสู่อาชีพนี้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เพื่อป้องกันการไหลทะลักของประชาชนเข้ามาสู่การค้าสลาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้รัฐบาลควรมีมาตรการสนับสนุนที่รัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องเงินทุนที่คนกลุ่มนี้ไม่มีเงินทุนเพียงพอ ซึ่งอาจจะเกิดช่องว่างให้กลุ่มนายทุนนำมาใช้เป็นโอกาสแสวงหาผลประโยชน์อย่างไม่รู้จัก

๖.๒.๖ งานวิจัยในอนาคต

จากการศึกษาเรื่องโครงสร้างทางอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งมีความสลับซับซ้อนและยุ่งยากในการค้นหาหลักฐานเพื่อยืนยันข้อค้นพบ เนื่องจากเป็นประเด็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ล่อแหลมต่อการได้เสียของผู้ที่เกี่ยวข้อง สำหรับการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้ศึกษาขอเสนอประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) เรื่อง “ผลกระทบเชิงสังคมจากรัฐกิจการพนัน” เนื่องจากรัฐบาลมีแนวนโยบายที่จะขยายธุรกิจการพนันในประเทศไทย เพื่อนำรายได้ทั้งจากคนไทยและนักท่องเที่ยวต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาประเทศ การศึกษานี้ควรเน้นเชิงสังคมอันเกี่ยวเนื่องกับทุนทางวัฒนธรรมหรือทุนทางสังคมกับทุนทางเศรษฐกิจ ซึ่งเชื่อมโยงและกระทบซึ่งกันและกันทั้งทางบวกและทางลบ เป็นการศึกษาที่มีมิติที่กว้างกว่าการศึกษาเชิงเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวอันจะนำไปสู่ประเด็นสาธารณะที่หลากหลายมุมมองเพื่อการตัดสินใจที่ดีที่สุดต่อประชาชน

(๒) เรื่อง “การขับเคลื่อนของคนพิการต่อนโยบายสาธารณะ” เป็นการศึกษาถึงการขับเคลื่อนของคนพิการหรือองค์กรของคนพิการที่มีต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อคนกลุ่มนี้ มีแง่มุมที่น่าสนใจคืออะไรคือเหตุปัจจัยในความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการขับเคลื่อน รวมถึงการเข้ามาแสวงประโยชน์ของนายทุนหรือนักการเมืองต่อประเด็นคนพิการ

(๓) เรื่อง “ดุลยภาพแห่งอำนาจกับการบริหารรัฐวิสาหกิจ” เป็นการศึกษาถึงการบริหารรัฐวิสาหกิจต่างๆ ว่ามีการสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีอำนาจในการบริหารอย่างไร การใช้อำนาจที่มีดุลยภาพหรือไม่มีดุลยภาพเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ