



# วิจัยปริทัศน์

(Research Review Article)

ฉบับที่ 34 เดือนพฤษภาคม 2566

การบริหารจัดการสลากและส่งเสริมการออมของประเทศไทย



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





## การบริหารจัดการสลากและส่งเสริมการออมของประเทศไทย

นารีลักษณ์ ศิริวรรณ\*

### บทคัดย่อ

สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่ (Lottery) เป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นเป็นระยะเวลายาวนาน ต่อมาในปี 2517 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ที่กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์และช่วยเหลือสังคม แม้รายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละปีจะมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันยังพบปัญหาการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง เช่น ปัญหาความเป็นอิสระในการบริหารงานของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ปัญหาการผูกขาดโควตาการจัดสรรสลาก ปัญหาสลากขายเกินราคา ปัญหาการบริหารกิจการสลากที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อผู้ค้าสลากรายย่อยที่ต้องรับความเสี่ยงจากการขาดทุนในกรณีที่จำหน่ายสลากไม่หมด เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลได้มีการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการสลากมาโดยตลอด อาทิ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น การออกสลากด้วยวิธีการที่โปร่งใส การจำหน่ายสลากผ่านช่องทางออนไลน์ การออกมาตรการควบคุมการขายสลากเกินราคา เพื่อลดปัญหาการผูกขาดสลากโดยกลุ่มนายทุน

สำหรับข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการสลากและส่งเสริมการออมของประเทศไทย มีดังนี้

- 1) ดำเนินงานปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการสลากให้มีความโปร่งใส คล่องตัว ปราศจากการครอบงำทางการเมือง
- 2) ปรับปรุงระบบการจำหน่ายสลากให้มีความโปร่งใส/ไม่ถูกผูกขาดโดยกลุ่มนายทุน
- 3) เพิ่มผลิตภัณฑ์ใหม่รวมถึงการกำหนดรูปแบบและวิธีการจำหน่ายในรูปแบบสลากและสลากดิจิทัล
- 4) กำหนดและควบคุมกระบวนการค้าสลากและดำเนินมาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด และ
- 5) ประชาสัมพันธ์ช่องทางการจำหน่ายสลากและสื่อสารกับสังคมให้ผู้บริโภคได้รับรู้และปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสลาก ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการสลากอย่างยั่งยืน และเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ซื้อสลาก เนื่องจากการสะสมเงินออมในกองทุนสลากเพื่อการออม ตลอดจนเป็นการแก้ไขปัญหาขาดเงินออมของประเทศไทยได้อีกทางหนึ่ง

ทั้งนี้ ในส่วนของการส่งเสริมการออม ควรมีการจัดตั้งกองทุนสลากเพื่อการออมและจัดสรรเงินรางวัลรูปแบบใหม่ กำหนดสัดส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากใหม่ให้เหมาะสม เพื่อให้มีจำนวนผู้ถูกลาภมากขึ้น และผู้ที่ซื้อสลากจะได้รับเงินคืนเมื่ออายุครบ 60 ปี ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด

\* วิทยากรเชี่ยวชาญ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ



## บทนำ

สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่เกิดขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี 2417 โดยได้มีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตลอดมาหลายยุคสมัย มีการปรับปรุงรูปแบบการออกรางวัลและพัฒนารูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีความสวยงามทั้งในด้านขนาด รูปแบบและภาพ ต่อมาได้มีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคล สังกัดกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์และช่วยเหลือสังคม แม้ว่ารายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละปีมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมาก แต่ขณะเดียวกันยังพบปัญหาการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างต่อเนื่องหลายประการ เช่น ปัญหาความเป็นอิสระในการบริหารของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ปัญหาการจัดสรรโควตาสลากที่ผูกขาดโดยกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีอิทธิพล ปัญหาสลากเกินราคา ปัญหาการบริหารกิจการสลากที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ประกอบกับสัดส่วนของรายได้จากสลากที่ถูกจัดสรรเพื่อพัฒนาสังคมมีไม่มากนัก และไม่มีระบบประเมินผลลัพธ์ที่ชัดเจน ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลถูกมองจากสังคมว่า เป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพล โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว คือ กลุ่มผู้ซื้อสลากที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้ไม่สูงนัก

การซื้อสลากหรือลอตเตอรี่เป็นความหวังของคนจนที่มีความเชื่อว่า การเล่นพนันกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะได้รับเงินรางวัลจากการถูกรางวัล ซึ่งในสภาพความเป็นจริง การถูกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นกิจกรรมหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับการจัดการความเสี่ยง กล่าวคือ ผู้ที่สามารถจัดการความเสี่ยงได้ดีจึงเป็นผู้ที่ประสบปัญหาจากการเล่นพนันน้อย ส่วนในกรณีสลากกินแบ่งรัฐบาล รัฐบาลใช้ระบบจำหน่ายสลากด้วยการจัดสรรโควตาสลากแบบผูกขาดหรือขายขาด จึงทำให้รัฐไม่เสี่ยงต่อการขาดทุน ส่วนผู้ที่ไม่สามารถมีส่วนร่วมหรือกำหนดระบบการจัดการสลากได้จะเป็นผู้รับความเสี่ยงและเป็นผู้เสียเปรียบซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ค้ารายย่อยที่เป็นคนจน รวมทั้งประชาชนผู้ซื้อสลากซึ่งไม่มีอำนาจในการควบคุมระบบการออกสลาก เนื่องจากไม่มีสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากภาคประชาชน ทั้งนี้ จากการศึกษาพฤติกรรมการศึกษาของประชาชนในหลายประเทศพบว่า ผู้มีรายได้ได้น้อยมักจะชอบซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลมากกว่าผู้มีฐานะดี สอดคล้องกับผลงานวิจัยหลายเรื่องที่พบว่า สลากกินแบ่งรัฐบาลมีลักษณะเป็นอัตราภาษีถดถอย กล่าวคือผู้มีรายได้ได้น้อยจ่ายเงินให้กับรัฐบาลในสัดส่วนต่อรายได้ที่สูงกว่าผู้มีฐานะดีกว่า ประกอบกับผลการศึกษานักเศรษฐศาสตร์พบว่า ลอตเตอรี่เป็นเรื่องของการเสี่ยงโชค (การพนัน) และมักใช้ Game Theory และ Decision Theory ในการอธิบายและพยากรณ์ความชอบเสี่ยงโชคของคนว่า ขึ้นอยู่กับปัจจัยในเรื่องขนาดรางวัลที่คาดว่าจะได้โอกาสในการถูกรางวัล พฤติกรรมการชอบความเสี่ยง และอรรถประโยชน์เพิ่มที่เกิดจากการได้เงินรางวัล (Marginal Utility)

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยคาดว่าจะระหว่างปี 2543–2643 ประเทศไทยจะมีประชากรสูงอายุเพิ่มจากร้อยละ 9.4 เป็นร้อยละ 29.38 ขณะที่วัยทำงานจะปรับลดลงจากร้อยละ 65.9 มาอยู่ที่ร้อยละ 53.7 อายุขัยโดยเฉลี่ยเพศชายจะเพิ่มจาก 67.1 ปี เป็น 78 ปี ส่วนเพศหญิงจะเพิ่มจาก 74.8 ปี เป็น 83.8 ปี ส่งผลให้อัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงานเพิ่มจากร้อยละ 14.26 เป็นร้อยละ 55.49 ดังนั้น การออมเพื่อไว้ใช้ภายหลังวัยทำงานนับว่ามีความจำเป็น เนื่องจากผู้ที่อยู่ในวัยสูงอายุต้องอาศัยการออมในการดำเนินชีวิตจากเงินออมในวัยทำงาน แต่ระบบสังคมไทยยังมีเงินออมภาคบังคับเพื่อการ



เกษียณอายุน้อยครอบคลุมได้เฉพาะแรงงานบางกลุ่มและไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานเมื่อเกษียณอายุแล้ว เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่มีรายได้หลังเกษียณจากกองทุนประกันสังคมในอัตราร้อยละ 38 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย ขณะที่อัตราที่เหมาะสมและควรจะได้รับ คือ ร้อยละ 50-60 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย ส่งผลให้รัฐบาลต้องมีภาระหนี้สินจำนวนมากในอนาคตจากการเลี้ยงดูผู้สูงอายุทั้งแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองและแรงงานที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองใด ๆ

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (PIER) ได้รายงานข้อมูลการเป็นหนี้ของประชาชนในปี 2565 พบว่า คนไทยเป็นหนี้สูงถึงร้อยละ 37 หรือประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรไทย หรือประมาณ 25 ล้านคน ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยประมาณ ร้อยละ 57 ของผู้ที่มีหนี้จะมีหนี้ตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป และกลุ่มผู้ที่มีหนี้ตั้งแต่ 1,000,000 บาทขึ้นไป มีจำนวนร้อยละ 14 โดยสามารถจำแนกหนี้ตามประเภทต่าง ๆ ได้แก่ สินเชื่อส่วนบุคคล บัตรเครดิต และภาคการเกษตร ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาพฤติกรรมของคนไทยพบว่า กลุ่มรายได้น้อยใช้เงินในการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือหวยมากกว่าการออมทรัพย์ในสถาบันการเงิน ดังนั้น การบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยแก้ไขกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและเป็นระบบ โดยพิจารณาแนวทางส่งเสริมการลงทุนจากการเสี่ยงโชคในการซื้อลอตเตอรี่เป็นการออมเงิน จะทำให้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยลดลงและเป็นการส่งเสริมให้เกิดการออมของประชาชนอย่างยั่งยืน

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาล

#### 1. พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มีสาระสำคัญ ดังนี้

##### 1) การจัดสรรรายได้

มาตรา 22 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้จัดสรรดังนี้ (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบแปดเป็นรายได้แผ่นดิน และ (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบสองเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

มาตรา 23 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับไว้ นอกจากเงินที่ได้รับตามมาตรา 22 ให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

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

มาตรา 27 ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตามมาตรา 22 (3) มาตรา 23 และมาตรา 24 ในปีหนึ่ง ๆ หากมีเหลือให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกันไว้เป็นเงินสำรองได้ไม่เกินร้อยละห้าสิบ ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เมื่อใดรัฐมนตรีเห็นว่าเงินที่กันไว้เป็นเงินสำรองตามวรรคหนึ่งมีจำนวนสูงเกินสมควรหรือเกินความจำเป็นรัฐมนตรีโดยลำพังหรือโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ลดจำนวนเงินสำรองนั้นลงให้คงเหลือเท่าที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ในกรณีดังว่านี้ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินที่สูงไปกว่าจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 35 การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้



## 2) บทลงโทษ

มาตรา 39 ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

2. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2558 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล มีสาระสำคัญ ดังนี้

### 1) การแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่

ข้อ 2 ให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง และมีให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจนกว่าหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง หรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

### 2) การจัดตั้งกองทุน “กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม”

ข้อ 5 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานเรียกว่า “กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม” เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการพนัน สาเหตุและผลกระทบจากการพนัน รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการพนัน

(2) เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนัน สร้างการรู้เท่าทันเพื่อป้องกันการติดการพนัน รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน

(3) เพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการพนัน

(4) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

### 3) การปรับสัดส่วนการจัดสรรรายได้

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2558 กำหนดให้ลดเงินรายได้แผ่นดินจากร้อยละ 28 เป็นร้อยละ 20 พร้อมกับเพิ่มค่าใช้จ่ายในการบริหารของสำนักงานสลากฯ ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลาก จากร้อยละ 12 เป็นร้อยละ 17 และอีกร้อยละ 3 จัดสรรเป็นเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม สำหรับเงินรางวัลคงเดิมที่ร้อยละ 60 ดังต่อไปนี้

ข้อ 10 ให้ยกเลิกความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 22 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้จัดสรร ดังนี้

(1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล

(2) ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบเป็นรายได้แผ่นดิน

(3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบเจ็ดเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกิน แบ่งรัฐบาลด้วย

(4) ร้อยละสามเป็นเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม”



### 3. พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 1) การจัดสรรรายได้

มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558 เรื่อง มาตรการแก้ไข ปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2558 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 2 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ในแต่ละงวด ให้จัดสรร ดังนี้

- (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล
- (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบสามเป็นรายได้แผ่นดิน
- (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบสองเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

มาตรา 10 ให้ยกเลิกความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 26 เงินที่จัดสรรไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลตามมาตรา 22(1) หากออกรางวัลในงวดใดไม่มีผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัล จะนำเงินที่จัดสรรไว้ไปสมทบเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลในงวดถัดไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งงวด โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เงินที่ได้นำไปสมทบเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลในงวดถัดไป ถ้าไม่มีผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลในงวดถัดไป ถ้าไม่มีผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลดังกล่าวให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

เงินที่จัดสรรไว้เพื่อจ่ายเป็นรางวัลตามมาตรา 22(1) ถ้าไม่มีผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลและไม่ได้นำไปสมทบเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลในงวดถัดไปตามวรรคหนึ่งให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

เงินที่จัดสรรไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลตามมาตรา 22(1) ที่มีผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัล แต่ผู้นั้นไม่มาขอรับเงินรางวัลภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 37 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 13 ให้ยกเลิกความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558 เรื่อง มาตรการแก้ไข ปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2558 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

#### 2) บทลงโทษ

“มาตรา 39 ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และ ยังไม่ได้ออกรางวัล ในราคาเกินกว่าที่กำหนดในสลากกินแบ่งรัฐบาล ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

#### แนวคิดการออมในประเทศไทย

การออม คือ การสะสมเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ผู้ให้กู้ยืมหรือผู้ออม ได้แก่ ภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาครัฐบาล และภาคต่างประเทศ ทั้งนี้ การออมสามารถทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม



การออมมีหลากหลายรูปแบบ โดยหลัก ๆ คือ การออมในรูปแบบสินทรัพย์ถาวร (Real Asset) และการออมในรูปแบบทรัพย์สินทางการเงิน (Financial Asset) การออมในรูปแบบสินทรัพย์ถาวร เช่น ที่ดิน อาคารและสิ่งก่อสร้างที่อยู่อาศัย ทรัพย์สินประเภทที่ใช้ทุนในการผลิต การเพิ่มขึ้นของสินค้าคงเหลือ และการซื้อ โลหะและอัญมณี เป็นต้น การออมในรูปแบบทรัพย์สินทางการเงิน เช่น เงินสด เงินฝากสถาบันการเงิน การให้กู้ยืม ประกันชีวิต กองทุนต่าง ๆ และรูปแบบการออมในรูปแบบสินทรัพย์ทางการเงินนอกระบบ เป็นต้น ซึ่งการออมสามารถแยกย่อยออกตามลักษณะของความเสี่ยง ได้แก่ การออมในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำ เนื่องจากมีการรับประกันเงินฝากจากรัฐบาลหรือองค์กรที่รับฝากเงิน และการออมในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากมีความเสี่ยงของผลตอบแทนที่ไม่แน่นอน ความเสี่ยงของผู้ออกตราสาร และความเสี่ยงของการรับประกันเงินต้น โครงสร้างการออมของประเทศไทยสามารถจำแนกเป็นการออมแบบผูกพันและไม่ผูกพัน การออมแบบไม่ผูกพันจะหมายถึงการออมที่ไม่มีพันธสัญญาในเรื่องเวลาหรือมีในระยะสั้น ผู้ออมสามารถเรียกคืนได้ ซึ่งหมายถึงการออมในสถาบันการเงินและระบบธนาคารต่าง ๆ กองทุนชุมชน เช่น กลุ่มเครดิตยูเนียน เป็นต้น ส่วนการออมแบบผูกพันจะมีพันธสัญญาเป็นเวลายาวนาน มีเงื่อนไขการออมสม่ำเสมอ และสามารถเรียกเงินคืนเมื่อครบตามสัญญาพร้อมผลประโยชน์ตามที่ตกลงกันไว้ การออมแบบผูกพันสามารถแบ่งออกเป็น การออมแบบผูกพันที่รัฐบาลกำหนด การออมแบบผูกพันภาคสมัครใจในภาคเอกชน และการออมแบบผูกพัน ภาคสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการออมไม่ว่าจะเป็นการออมแบบผูกพันหรือไม่ผูกพัน จะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ ภาคบังคับและภาคสมัครใจ โดยการออมภาคบังคับ เป็นรูปแบบ การออมที่กำหนดโดยระเบียบและกฎหมาย หมายถึงจากจำนวนกำลังแรงงาน 35 ล้านคนนั้น มีผู้ที่อยู่ในระบบ การออมภาคบังคับประมาณ 10 ล้านคน รวมถึงข้าราชการและลูกจ้างในภาคเอกชน เรียกกันว่าเป็นแรงงาน ในระบบ (Formal Sector) การออมภาคบังคับเป็นเครื่องมือพื้นฐานที่เอาไว้รองรับความจำเป็นอันอาจเกิดขึ้น ได้จากการประกอบอาชีพ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการ และกองทุนประกันสังคมสำหรับ ประชาชนผู้มีงานทำ เป็นต้น อีกรูปแบบหนึ่งของการออม คือ ภาคสมัครใจ ซึ่งให้สิทธิในการเลือกแก่บุคคลว่า จะเลือกออมหรือไม่ ซึ่งรวมทั้งแรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) และผู้ที่ยังไม่มี สวัสดิการออมเงินเพื่อวัยเกษียณ หรือผู้ที่มีสวัสดิการจากการออมภาคบังคับแต่ต้องการออมเพิ่มเติม เพื่อให้ ประชาชนได้มีการออมสะสมเพิ่มขึ้น เป็นการออมเพิ่มเติมจากระดับพื้นฐาน และในบางกรณียังเป็นสวัสดิการ จากภาครัฐ เช่น การออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนรวมระยะยาว และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นต้น

สำหรับแนวคิดการเปลี่ยนเงินหยวนเป็นเงินออมเกี่ยวข้องกับระบบการเงินเป็นกลไกสำคัญในการ ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคม ทำหน้าที่หลักในการระดมเงินออมและจัดสรรเงินทุนไปยังภาคเศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารความเสี่ยง ระบบการเงินที่มีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการ ได้อย่างครอบคลุมทั่วถึงจะช่วยขยายโอกาสให้ครัวเรือนสามารถออม กูยืม และโอนย้ายเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยครัวเรือนในการบริหารการใช้จ่ายการบริโภคและการลงทุนเพื่อหารายได้ รวมถึงการขยายบทบาท ของครัวเรือนในระบบเศรษฐกิจและสังคม การเข้าถึงบริการทางการเงินและพัฒนาการของนวัตกรรมทาง การเงินที่เพิ่มขึ้นจะช่วยขยายโอกาสทางการเงินให้ครัวเรือน หากระบบการเงินขาดนวัตกรรมทางการเงิน ในการระดมเงินออมจากภาคครัวเรือน เงินออมของภาคครัวเรือนที่เข้าไม่ถึงสถาบันการเงินจะถูกนำไปใช้ ในด้านการบริโภคมากขึ้น หรือนำไปลงทุนทางการเงินนอกระบบแทน เช่น เล่นแชร์ลูกโซ่ ซื้อหวยใต้ดิน ทำให้ ครัวเรือนไทยมีเงินออมต่ำ อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม



นักเศรษฐศาสตร์ในอดีต เช่น John Maynard Keynes, Milton Friedman ให้ความเห็นว่าครัวเรือนจะแบ่งเงินไว้อย่างน้อย 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นเงินสดเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและยามฉุกเฉิน และอีกส่วนหนึ่งก็เพื่อการลงทุนให้ได้ผลตอบแทน โดยการลงทุนดังกล่าวอาจเป็นการลงทุนในรูปของตราสารทางการเงิน เช่น พันธบัตรในสมัย Keynes และต่อมามีการขยายผลเป็นตราสารทางการเงินอื่น เช่น หุ้นสามัญ หุ้นกู้เอกชน พันธบัตรรัฐบาล หรืออาจเป็นการลงทุนในรูปสินทรัพย์อื่น เช่น ทองคำ ที่ดิน ดังนั้น การใช้จ่ายในการซื้อตราสารทางการเงินจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการออม โดยทฤษฎีทางการเงินเรียกเงินที่ใช้จ่ายในการซื้อตราสารทางการเงินดังกล่าวว่า “การลงทุนทางการเงิน”

ทั้งนี้ การลงทุนทางการเงินในแต่ละประเภทมีโอกาสของการรับผลตอบแทนที่แตกต่างกันสำหรับประเทศไทยการลงทุนทางการเงินที่มีความเสี่ยงต่อการที่จะไม่ได้รับผลตอบแทนตามที่คาดหวังไว้น้อยที่สุด คือ การฝากเงินไว้กับธนาคารพาณิชย์ และการซื้อพันธบัตรรัฐบาล รองลงมา คือ หุ้นกู้ หุ้นบุริมสิทธิ หุ้นสามัญและตราสารอนุพันธ์ สำหรับการใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อตราสารที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียเงินต้นสูงมาก เช่น สลากกินแบ่งรัฐบาล หวย คนส่วนใหญ่มักคิดกันว่าการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือหวยเป็นการเสี่ยงโชค เนื่องจากเป็นการลงทุนที่ขาดสิ่งอ้างอิง เงินส่วนนี้มักถูกมองว่าเป็นการพนัน คือ เป็นการเพิ่มอรรถประโยชน์มิใช่การลงทุนทางการเงินหรือการใช้จ่ายเพื่อหวังผลตอบแทน หากมีการเปลี่ยนมุมมองว่าการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลและหวยเป็นการลงทุนทางการเงินประเภทหนึ่งก็จะพบว่า สลากกินแบ่งรัฐบาลและหวยเป็นตราสารทางการเงินที่มีความเสี่ยงสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในตราสารทางการเงินที่มีความเสี่ยงสูงประเภทอื่น เช่น หุ้นสามัญและตราสารอนุพันธ์ เพราะการลงทุนในตราสารทางการเงินโดยทั่วไปจะมีหลักในการพิจารณา เช่น หุ้นกู้หรือหุ้นสามัญของบริษัท ก ผลตอบแทนที่คาดหวังย่อมขึ้นกับการตัดสินใจลงทุน และผลการดำเนินการของบริษัท ก การลงทุนในตราสารอนุพันธ์ที่ใช้ SET 50 INDEX เป็นหลักทรัพย์ผลตอบแทนจากการลงทุนก็จะขึ้นอยู่กับราคาหุ้น และความผันผวนของดัชนีราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ส่วนการลงทุนในสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือหวยเป็นการลงทุนที่ขาดหลักการอ้างอิงที่เป็นรูปธรรม จึงมักเป็นไปความเชื่อเฉพาะบุคคล

ในช่วงที่ผ่านมาประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่ได้ลงทุนทางการเงินกับสถาบันการเงินต่าง ๆ และไม่ได้รับผลตอบแทนตามกลไกตลาดการเงิน จึงมักนำเงินไปลงทุนในรูปอื่น เช่น หวย สลากกินแบ่งรัฐบาล ทอง หวยหุ้น แชรส์ลูกโซ่ ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการเงินที่มีความเสี่ยงในการลงทุนสูง และไม่มีกฎหมายรองรับและคุ้มครองเหมือนการลงทุนในตลาดทุน จากข้อเท็จจริงนี้ทำให้เกิดแนวคิดว่าการทำให้สลาก หวยเป็นรูปแบบหนึ่งของการลงทุนทางการเงินของกลุ่มที่มีระดับการศึกษาและผู้มีรายได้น้อย ถ้าภาครัฐมีการจัดการทางการเงินที่ดี โดยกำหนดมาตรการการลงทุนทางการเงินอื่นที่ใดเงินต้นคืนในอนาคตมาทดแทนการซื้อสลาก และหวยซึ่งมีโอกาสสูญเสียเงินต้นสูงมาก จำนวนเงินดังกล่าวจะสามารถเป็นเงินออมที่นำไปใช้ในวัยเกษียณอายุได้ และเป็นการลดภาระทางการคลังที่รัฐต้องดูแลคนวัยชราที่ยากจนในอนาคต นับเป็นการแก้ปัญหาการขาดเงินออมของประเทศได้อีกทางหนึ่ง

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ณัทชัย กุลณรงค์ (2559) ทำการศึกษา เรื่อง ประสิทธิภาพของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สามารถแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ในระดับหนึ่ง ผลจากการสัมภาษณ์ทั้งจากผู้ค้าและผู้ซื้อสลาก



กินแบ่งรัฐบาลพบว่า หลังรัฐบาลประกาศนโยบายแผงค้าสลากมีการติดป้ายราคาชัดเจน โดยผู้ซื้อส่วนใหญ่ซื้อสลากได้ขายในราคา 80 บาท เมื่อเทียบกับก่อนที่รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเข้ามาที่ผู้ค้าและผู้ซื้อส่วนใหญ่ระบุว่า เคยซื้อสลากเฉลี่ยอยู่ที่ราคา 90-110 บาท แต่ยังพบการขายเกินราคาในกรณีสลากรวมชุดที่ขายต่อชุดประมาณ 450-500 บาทต่อ 5 ฉบับคู่ เฉลี่ยราคาใบละ 90-100 บาท ส่วนในด้านความพึงพอใจของผู้ซื้อ พบว่าส่วนใหญ่ระบุว่า มีความพึงพอใจเนื่องจากได้ซื้อสลากในราคาสลากถูกลง จึงได้รับประโยชน์จากนโยบาย แต่พบว่าผู้ค้าสลากบางส่วนยังไม่มี ความพึงพอใจ เนื่องจากได้กำไรไม่มากเหมือนสมัยก่อน เพราะต้องขายในราคา 80 บาทราคาเดียวเท่านั้น ซึ่งผู้ค้ามีการปรับตัวและหารายได้เสริม โดยการวางกล่องที่บริเวณแผงค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้ผู้ซื้อได้ใส่เงินลงในกล่องที่ไปตามความพึงพอใจ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยด้านความสามารถในการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ปัจจัยด้านความเข้มงวดกวดขันของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ปัจจัยด้านความเข้มงวดในการปฏิบัติการระดับพื้นที่ และปัจจัยด้านการเข้าถึงช่องทางการติดต่อรับเรื่องร้องทุกข์ โดยมีข้อเสนอแนะ คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรเพิ่มผลิตภัณฑ์ใหม่ รวมทั้งกำหนดรูปแบบและวิธีการจำหน่ายต่าง ๆ เช่น รัฐบาลจัดสลากรวมชุดขึ้นมาเอง หรือการกำหนดราคาสลากรวมชุดขึ้นมาเฉพาะ เพื่อให้ผู้ค้าได้รับการจัดสรรสลากรวมชุดจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรงไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง ซึ่งเป็นต้นเหตุปัญหาสลากรวมชุดที่ขายเกิน และควรเพิ่มช่องทางร้องทุกข์หรือรับเรื่องร้องเรียน ณ จุดซื้อ-ขายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อเปิดให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับเบาะแสจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาร้องเรียนได้โดยตรง และเข้าถึงบริการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมากขึ้น ขณะเดียวกันควรตั้งรางวัลนำจับให้รางวัลแก่ประชาชนที่ให้ข้อมูลหรือเบาะแสดต่อเจ้าหน้าที่ จนนำไปสู่การจับกุมได้ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาอย่างยั่งยืน

ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ (2560) ทำการศึกษา เรื่อง การสำรวจปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาและความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขในปัจจุบัน ผลการศึกษาพบการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ซึ่งครอบคลุมมิติต่าง ๆ ทั้งการจัดสรร และกระจายสลากฯ การปรับเปลี่ยนระบบเงินรางวัล การปรับปรุงวิธีการและช่องทางการจำหน่าย ซึ่งควรมีการดำเนินการ ดังนี้ 1) ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุที่ไม่มีบ้านญาติ ผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มองค์กรสาธารณกุศลที่จำหน่ายสลากจริง ๆ 2) การจัดสรรรายได้ส่วนหนึ่งมาจัดตั้งกองทุนรับซื้อคืนสลากฯ ที่จำหน่ายไม่หมด และเป็นสวัสดิการให้ผู้ค้าสลากรายย่อย ซึ่งทั้ง 2 แนวทางส่งผลโดยตรงต่อการลดภาระกับผู้ค้ารายย่อย ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย ขณะเดียวกันยังส่งผลในทางอ้อมต่อผู้บริโภคที่จะสามารถซื้อสลากได้ในราคาที่ลดลง เนื่องจากผู้ค้ารายย่อยไม่ต้องรวมค่าความเสี่ยงในกรณีจำหน่ายสลากไม่หมด 3) ผู้ขายต้องมีและแสดงใบอนุญาตขายสลากฯ แนวทางนี้ส่งผลโดยตรงต่อมาตรการควบคุมกระบวนการค้าสลากใน 2 ประการ คือ (1) การยืนยันตัวตนของผู้ค้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการช่วยลดทอนปัญหากลุ่มผู้ค้านอกระบบในลักษณะต่าง ๆ เช่น กลุ่มที่รับจ้างจำหน่ายสลาก และ (2) แนวทางดังกล่าวจะมีส่วนช่วยลดทอนการจำหน่ายสลากเกินราคา เนื่องจากมีการแสดงตัวตนที่ชัดเจนว่าผู้ขายเป็นใคร 3) การปรับราคาหน้าสลากพร้อมกับเพิ่มจำนวนรางวัลและเงินรางวัล โดยระดับราคาที่เหมาะสมคือ 100 บาท โดยพิจารณาเงื่อนไขสำคัญในส่วนของความสามารถในการควบคุมสลากให้เป็นไปตามราคาที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง และความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นกับผู้บริโภคว่ามีระบบการจับรางวัลที่โปร่งใส ตรงไปตรงมา 4) การกำหนดช่องทางจำหน่ายสลาก 2 รูปแบบ คือ จุดจำหน่ายให้ผู้ค้าสลากรายย่อยและการขายผ่านร้านสะดวกซื้อ 5) เพิ่มการประชาสัมพันธ์และ



สื่อสารกับสังคมให้ผู้บริโภคที่รู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมให้มากขึ้น อันเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาการขายสลากเกินราคาอีกด้วย

เมธวดี วิทยานุกรณ์ (2560) ทำการศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการเลือกซื้อและทัศนคติต่อการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้บริโภคในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ผลการศึกษาพบว่า ผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลเลือกซื้อสลากฯ จากตัวเลขที่มีเฉพาะเจาะจงในใจอยู่แล้ว โดยแหล่งที่มาของตัวเลขมาจากการตีความจากความฝัน หรือตัวเลขที่เกี่ยวข้องกับตัวเอง จุดเริ่มต้นของพฤติกรรมการซื้อมาจากอิทธิพลของคนใกล้ชิด ส่วนเหตุผลที่ยังคงซื้อสลากกินแบ่งฯ เพราะต้องการรวย และลองเสี่ยงโชค ทั้งนี้ นอกจากซื้อสลากกินแบ่งฯ แล้วยังมีการเสี่ยงโชคจากหวยใต้ดินควบคู่ไปด้วย

ผู้ซื้อสลากกินแบ่งฯ มีทัศนคติต่อหวยใต้ดินซึ่งเป็นหวยผิดกฎหมายว่า เป็นการพนันเช่นเดียวกับสลากกินแบ่งฯ ไม่ใช่อาชญากรรมร้ายแรงและควรทำให้ถูกกฎหมาย ส่วนเหตุผลที่ผู้ซื้อสลากกินแบ่งฯ ยังซื้อหวยใต้ดินควบคู่ไปด้วยนั้น เพราะหวยใต้ดินหาซื้อง่าย ไม่จำกัดตัวเลข ไม่มีกำหนดราคาขั้นต่ำ มีตัวเลือกหลากหลายจำนวน รางวัลและเงินรางวัลมีมากกว่าสลากกินแบ่งฯ มีโปรโมชั่นส่วนลด ทั้งนี้ ผู้บริโภคเสนอว่า นอกจากสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว ต้องการให้เปิดเสรีกาสิโนและทำหวยใต้ดินให้ถูกกฎหมายด้วย

นอกจากนี้ ผู้ซื้อสลากกินแบ่งฯ มีทัศนคติต่อจำนวนรางวัลและเงินรางวัลว่าอย่างน้อยเกินไป และเสนอแนวทางในการปรับปรุงโดยการเพิ่มจำนวนเงินรางวัลและจำนวนรางวัลให้มากขึ้น ตลอดจนเพิ่มช่องทางการจำหน่ายให้สะดวกขึ้น ได้แก่ การใช้ระบบอัตโนมัติ การจำหน่ายผ่านช่องทางออนไลน์ และไม่กำหนดราคาขั้นต่ำ

พรเพ็ญ วรสิทธิ์ (2561) ทำการศึกษาเรื่อง การประเมินความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนเงินหยวนเป็นเงินออมระยะยาวสำหรับผู้มีรายได้น้อยในต่างจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า ร้อยละ 76.50 ของกลุ่มตัวอย่างมีการซื้อหวยใต้ดินและ/หรือสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่มีตราสารทางการเงินที่เหมาะสมสำหรับคนจนนอกจากหวย จึงเห็นควรจัดตั้ง “โครงการเปลี่ยนเงินหยวนเป็นเงินออม” โดยนำเงินซื้อหวยบางส่วนไปลงทุนในตราสารการเงินอื่นในรูปแบบของกองทุนรวมและคืนผลตอบแทนพร้อมเงินต้นให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการในวัยเกษียณอายุ แทนที่จะปล่อยให้เงินออมของประชาชนที่มีฐานะยากจนต้องสูญเปล่าไปกับการซื้อหวย ทั้งนี้ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า มีผู้ซื้อหวยมากถึงร้อยละ 80.49 ที่มีพฤติกรรมการซื้อหวยเหมาะสมจะเข้าร่วมโครงการ ถึงแม้จะเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งที่ผ่านมา การลงทุนทางการเงินในประเทศไทยมีรูปแบบของเงินฝากธนาคาร การซื้อพันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ หุ้นบุริมสิทธิ หุ้นสามัญ ฯลฯ โดยผู้ลงทุนจะได้รับผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยและ/หรือเงินปันผล ส่วนการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือหวยใต้ดินนั้น เงินส่วนนี้มักถูกมองว่าเป็นการซื้อเพราะต้องการเสี่ยงโชค เป็นสิ่งเสพติด ไม่ใช่การลงทุนทางการเงิน ถ้ามีการเปลี่ยนมุมมองว่า การซื้อสลากกินแบ่งฯ และหวย เป็นการลงทุนทางการเงินประเภทหนึ่งก็จะพบว่า หวยเป็นวารสารทางการเงินที่มีความเสี่ยงสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในตราสารทางการเงินที่กล่าวมาข้างต้น จึงไม่เหมาะที่จะเป็นตราสารที่คนจนจะใช้เป็นช่องทางในการลงทุนทางการเงิน ควรหาทางเปลี่ยนเงินที่ใช้ไปในการซื้อหวยของผู้มีรายได้น้อยมาเป็นเงินออมด้วยการออกตราสารทางการเงินรูปแบบใหม่ที่เหมาะสมแก่ผู้มีรายได้น้อยที่สุด โดยนำเงินที่ได้จากหวยไปบริหารในลักษณะกองทุนรวม แล้วคืนผลตอบแทนให้ผู้เข้าร่วมโครงการตามกำหนดเวลา เช่น ให้คืนตอนเกษียณอายุหรือทุก 5-10 ปี



จิราพัชร สุทธิ (2561) ทำการศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ของลักษณะเฉพาะบุคคลกับปัจจัยทางสังคมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการเล่นหวยของนักศึกษาระดับปริญญาตรีในเขตจังหวัดปทุมธานีและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนค่าใช้จ่ายการซื้อหวยเป็นเงินออมในระยะยาว ผลการศึกษาพบว่า การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนค่าใช้จ่ายการซื้อหวยเป็นเงินออมในระยะยาว หากต้องการให้เกิดขึ้นจริงเมื่อนักศึกษาผู้เข้าร่วมโครงการต้องมีลักษณะดังนี้ 1) มีพฤติกรรมซื้อหวยทั้งสลากกินแบ่งรัฐบาลและหวยอย่างสม่ำเสมอ (ซื้อทุกงวด) 2) มีปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเล่นหวยมากกว่าปัจจัยทางสังคม เนื่องจากมีค่าครองชีพไม่เพียงพอ 3) มักเป็นกลุ่มนักศึกษาที่ไม่มีความรู้ด้านการออมและค่าใช้จ่ายในการเล่นหวยจะมาจาก การขอเงินจากผู้อื่นไม่ใช่จากการหารายได้ด้วยตนเอง ผลสรุปของกลุ่มตัวอย่างมีแนวโน้มที่จะซื้อหวยในลักษณะแบบคืนเงินต้น โดยต้องการให้มีการคืนเงินต้นภายใน 3 ปี นำไปสู่ข้อเสนอแนะในเรื่องการออม ความเสี่ยง ผลตอบแทน รวมทั้งควรแนะนำการลงทุนประเภทอื่นที่ให้ผลสูงกว่าและเสี่ยงน้อยกว่าแก่เยาวชน เพื่อป้องกันการเกิดผู้เล่นหน้าใหม่อยู่ตลอดเวลา และปัญหาศีลธรรม

บุญญา ตอพรหม (2561) ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การออมแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อส่งเสริมการออมของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มผู้ที่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นประจำ ต้องการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบใหม่ที่มีอายุ 3 ปี เกณฑ์ให้รางวัลแบบเดิม จ่ายดอกเบี้ยทุกครึ่งปีและมีบริการขึ้นเงินผ่านร้านค้าออนไลน์ โดยรัฐบาลสามารถนำผลการศึกษาไปออกสลากแบบใหม่ เป็นสลากกินแบ่งรัฐบาลส่งเสริมการออมที่มีรูปแบบที่ตรงกับความต้องการของผู้ที่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นประจำมากที่สุด ทั้งนี้ รัฐจะต้องคำนึงถึงต้นทุนที่จะเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการขายสลากที่อาจเปลี่ยนแปลงไปด้วย

สุภิรัตน์ ศรีพุทธางกูร และคณะ (2563) ทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักการธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ผลการศึกษาพบว่า

1) โครงสร้างการบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชา ลดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือการบริหารแบบแนวตั้ง

2) การพัฒนาธรรมาภิบาลในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามเกณฑ์ที่เป็นข้อเสนอแนะขององค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจทั้ง 7 ด้าน คือ (1) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability) (2) ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ (Responsibility) (3) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment) (4) ความโปร่งใส (Transparency) (5) การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่องค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Value Creation) (6) การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดี (Ethics) และ (7) การมีส่วนร่วม (Participation)

3) การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักการธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ควรมีการแยกอำนาจคณะกรรมการในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการกำกับกิจการระหว่างอำนาจการบริหารเชิงนโยบาย อำนาจการบริหารธุรกิจสลาก และอำนาจการบริหารกองทุนออกจากกัน นอกจากนี้ กรรมการแต่ละท่านควรมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันชัดเจน

ภาควง จตุพิชพรจันทร์ (2564) ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการที่ได้ผลในการส่งเสริมการวางแผนทางการเงินของประชากรไทยสำหรับสังคมอายุยืน พบว่า การซื้อลอตเตอรี่ไม่ได้เป็นพฤติกรรมที่ไม่สมเหตุสมผลหรือเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมเสมอไป เนื่องจากผลตอบแทนที่ได้รับจากการซื้อลอตเตอรี่นั้น



ไม่ได้มีเพียงเงินรางวัลอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงความสนุกตื่นเต้นจากการได้ลุ้นว่า ตนเองจะถูกรางวัลหรือไม่ และความสุขจากการได้รู้สึกว่าตนเองมีความหวังที่จะหลุดพ้นจากความยากจน ดังนั้น หากผู้บริโภคซื้อลอตเตอรี่ในปริมาณที่เหมาะสม อาจทำให้อยู่ในจุดที่ได้รับอรรถประโยชน์สูงสุด แต่พฤติกรรมที่น่าเป็นกังวล คือ การซื้อลอตเตอรี่มากเกินไปจนกระทบชีวิตความเป็นอยู่ต้องมีการปรับเปลี่ยนใน 2 เรื่อง คือ 1) มีข้อมูลหรือความเข้าใจที่ถูกต้องเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคมีการประเมินโอกาสที่จะถูกลอตเตอรี่มากเกินไปจากความจริง (Overestimate) 2) มีทักษะในการควบคุมตนเองเพื่อไม่ให้เกิดพฤติกรรมซื้อของโดยฉับพลัน (Impulse Buying) โดยวิธีการ Commitment Device หรือการชักชวนให้กลุ่มเป้าหมายตั้งเป้าหมายขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน อย่างไรก็ตาม รัฐสามารถนำเอาความนิยมซื้อลอตเตอรี่มาใช้เป็นเครื่องมือช่วยให้คนจนมีเงินออมเพียงพอสำหรับใช้จ่ายหลังเกษียณ เปลี่ยนอุปสรรคให้เป็นโอกาสในรูปแบบของ “สลากออมทรัพย์” โดยรัฐควรปรับปรุงรูปแบบสลากออมทรัพย์ประเภทต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้คนจนหันมาซื้อแทนการซื้อลอตเตอรี่มากขึ้น เช่น ให้สามารถเลือกเองได้และเพิ่มช่องทางจำหน่าย เป็นต้น

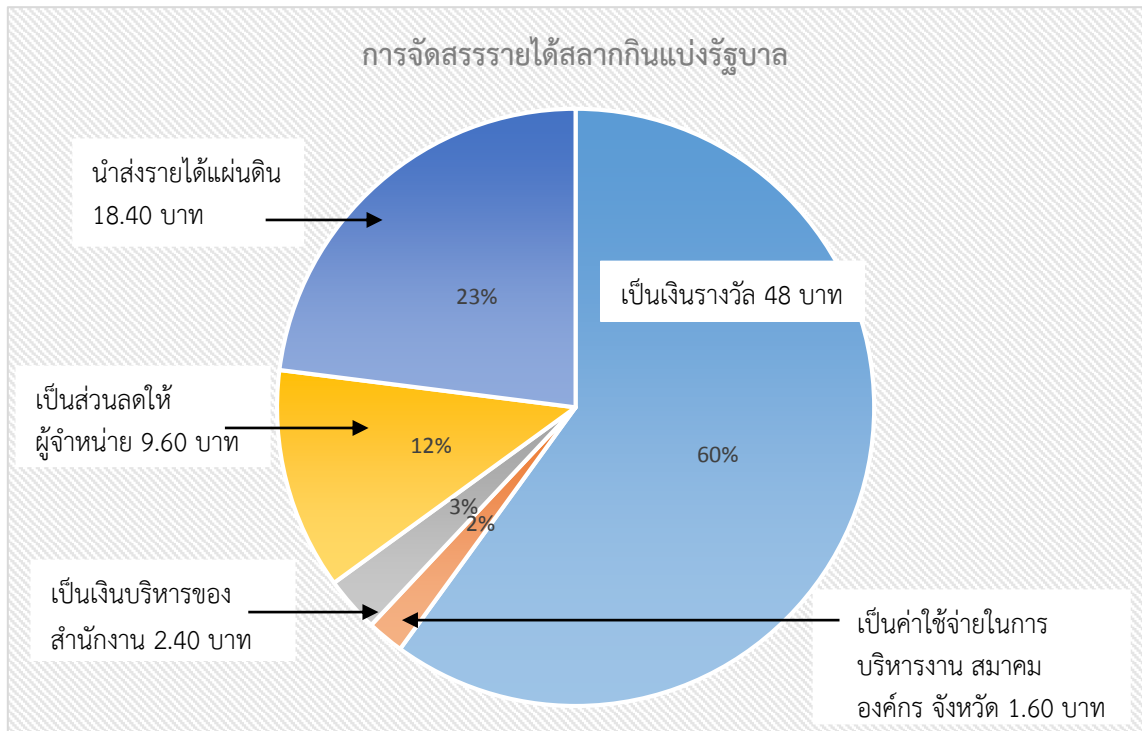
### การบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาล

การบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ที่ใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2517 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล 2) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ และ 3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แบ่งอำนาจการบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ การกำกับและบริหารงานโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้มี “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแลกิจการและวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมทั้งการออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานฯ เป็นผู้บริหาร ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีและการควบคุมของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล

ที่ผ่านมา สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีผลิตภัณฑ์ 3 ประเภท ได้แก่ สลากกินแบ่งรัฐบาล สลากบำรุงการกุศล และสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผลิตภัณฑ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 สลากบำรุงการกุศลเป็นผลิตภัณฑ์ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว เป็นผลิตภัณฑ์ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2475 และเป็นไปตามระเบียบสำนักงานสลากฯ ว่าด้วยกองทุนเงินรางวัลสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ซึ่งสลากประเภทนี้ได้ถูกยกเลิกแล้ว ปัจจุบันสำนักงานฯ ออกสลากจำหน่ายต่องวดไม่เกินจำนวน 100 ล้านฉบับ (100 ชุด ๆ ละ 1 ล้านฉบับ เป็นตัวเลขเหมือนกันทุกชุด)



สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดสรรสลากให้ตัวแทนจำหน่ายรับไปจำหน่ายในราคาต้นทุนฉบับละ 70.40 บาท เพื่อจำหน่ายให้กับผู้ซื้อตามราคาที่กำหนดใบละ 80 บาท โดยผู้ขายจะได้กำไรฉบับละ 9.60 บาท ทั้งนี้ การจำหน่ายสลากเกินราคาถือว่ากระทำผิดพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท



ภาพที่ 1 การจัดสรรรายได้สลากกินแบ่งรัฐบาล

ที่มา: “การจัดสรรรายได้” โดย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, (ม.ป.ป.), สืบค้นจาก

<http://www.glo.or.th/about/performance/revenue>

การจัดสรรสลากตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 11 ว่าด้วยที่มาของคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล คือ คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานคณะกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการและผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ และในมาตรา 13 (7) ให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล มีหน้าที่ควบคุม ดูแลกิจการและวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมทั้งการออกกระเปียบและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจำหน่ายสลาก ดังนี้ 1) สลากระบบโควตาส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็นจากส่วนกลาง (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประกอบด้วยบุคคลทั่วไป คนพิการ คนพิการ Random (รายละเอียดไม่เกิน 3 เล่ม) สมาคมองค์กรมูลนิธิ คนพิการ และจากส่วนภูมิภาค (รับผ่าน 76 จังหวัดและคลังจังหวัด ประกอบด้วยบุคคลทั่วไป คนพิการ คนพิการ Random (รายละเอียดไม่เกิน 3 เล่ม) สมาคมองค์กร มูลนิธิ คนพิการ และ 2) โครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) โดยแบ่งเป็นจากโครงการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ประกอบด้วยจำหน่ายสลากฯ คงเหลือ จังหวัดนนทบุรีรับไป



จำหน่ายชั่วคราว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินการจัดสรรสลากแบบใหม่ก็ตาม แต่ยังคงเห็นว่า กิจการสลากในประเทศไม่เป็นไปตามกลไกตลาด เนื่องจากการจำหน่ายสลากผ่านระบบโควตา และระบบสลากซื้อ ซึ่งทั้งสองระบบได้มีผลทำให้เกิดการซื้อสลากเกินราคาขึ้นจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนสลากจองยังไม่ชัดเจนว่าเป็นความต้องการซื้อจริงของตลาดหรือกลไกอื่นแทรก บิดเบือนจากผู้ค้าสลากรายใหญ่และผู้มีอิทธิพลในตลาด

ใน พ.ศ. 2565 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เปิดลงทะเบียนผู้มีสิทธิซื้อจองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลกับกลุ่มรายย่อยที่ต้องการรับสลากกินแบ่งรัฐบาลไปจำหน่าย จำนวน 2 แสนสิทธิ ผ่านทางเว็บไซต์ [www.glo.or.th](http://www.glo.or.th) เพื่อแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา 80 บาท โดยเริ่มเปิดลงทะเบียนตั้งแต่วันที่ 1-31 มกราคม พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ ไม่มีการจำกัดจำนวนผู้ลงทะเบียน หรือการจัดลำดับใครมาก่อนได้ก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ค้าเดิมจำนวน 1.5 แสนคนนั้น ต้องมาลงทะเบียนด้วย หากไม่ลงทะเบียนจะถือว่าสละสิทธิ โดยที่โครงการนี้ได้ครอบคลุมถึงผู้พิการด้วย แต่ต้องมีบัตรประจำตัวคนพิการ หลังจากปิดรับสมัครแล้ว สำนักงานสลากฯ จะตรวจสอบคัดกรอง และหากมีรายชื่อผ่านเกินกว่า 2 แสนราย จะใช้วิธีสุ่มคัดเลือกแบบไม่เฉพาะเจาะจงให้ครบตามจำนวน พร้อมรายชื่อบัญชีสำรอง จากนั้นจะประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ เพื่อให้มายืนยันตัวตนภายใน 3 เดือนที่ธนาคารกรุงไทย และเริ่มจำหน่ายงวดแรกภายในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2565 นอกจากนี้ ทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดทำระบบจำหน่ายสลากผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือแพลตฟอร์ม ออนไลน์ ภายใต้ชื่อ “แพลตฟอร์มจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล (Digital Lottery)” ด้วยวิธีการสแกนสลากตัวจริงแล้วนำไปโพสต์ขายบนแพลตฟอร์ม Digital Lottery เพื่อเป็นช่องทางการจำหน่ายสลากให้ผู้ได้รับโควตาสลาก แต่ผู้ค้าต้องขายในราคา 80 บาท ทั้งนี้ เมื่อทำการซื้อสลาก ผู้ซื้อจะมีเอกสารหลักฐานทางอิเล็กทรอนิกส์พร้อมภาพสลากกินแบ่งเป็นหลักฐาน โดยสำนักงานสลากฯ จัดเก็บข้อมูลไว้ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ตกลงซื้อขายแล้วไม่สามารถนำไปขายต่อได้และเปลี่ยนสิทธิไม่ได้ เพราะมีเพียงใบเดียวเท่านั้น ส่วนกรณีใกล้วันออกรางวัล ผู้ฝากขายสลากบนแพลตฟอร์มสามารถปรับลดราคาขายสลากต่ำกว่า 80 บาทได้ เพื่อระบายจำนวนสลากที่เหลือบนแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยผู้ที่ได้รับโควตาสลากต้องลงทะเบียนการขายผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลของสำนักงานสลากฯ และเปิดบัญชีกับธนาคารกรุงไทยมีแอปพลิเคชันเงิน ส่วนผู้ซื้อต้องซื้อผ่านแอปเปิ้ลตั้งเท่านั้น เนื่องจากธนาคารกรุงไทยเป็นผู้ทำระบบทั้งหมดให้กับสำนักงานสลากฯ ปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดจำหน่ายสลากทั้งสิ้น 100 ล้านฉบับ โดยกระจายผ่านระบบตัวแทนจัดจำหน่าย 31 ล้านฉบับ และระบบซื้อจองล่วงหน้า 69 ล้านฉบับ โดยมีผู้พิการได้รับสลากไปจัดจำหน่ายด้วยจำนวนที่ไม่สูงมาก ประกอบกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีโครงการสลาก 80 ผ่านแอปพลิเคชัน ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งของการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา นโยบายดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบทั้งโดยตรงและทางอ้อมต่อผู้พิการ ซึ่งเป็นผู้ค้ารายย่อย

### ปัญหาและผลกระทบของการบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาล

1. โครงสร้างในการบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีฐานะนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง กำกับโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การควบคุมดูแลและวางนโยบายโดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และบริหารงานโดยผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะของโครงสร้างการบริหารที่มีลักษณะเอื้อต่อการถูกควบคุมโดยฝ่ายการเมืองได้ ในการแสวงผลประโยชน์จากการได้มาซึ่งสิทธิหรือจัดสรรสิทธิในการจัดจำหน่ายให้กับตนเองและพวกพ้อง โดยไม่มีการติดตามตรวจสอบอย่างจริงจังจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือกำไรเกินปกติ (Excess Profit)



2. การจำหน่ายสลากด้วยระบบโควตาผ่านระบบผู้แทนจำหน่าย เป็นข้อจำกัดให้เกิดการจำหน่ายแบบหลายทอด ผูกขาด ส่งผลให้ต้นทุนราคาสลากเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการควบคุมการจำหน่ายสลากผ่านตัวแทนหลายทอดไว้ ย่อมส่งผลกระทบต่อราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรง และแม้ว่าปัจจุบันจะมีระบบการลงทะเบียนซื้อ-จองของผู้ค้ารายย่อย แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้มากนัก เนื่องจากกลุ่มผู้ค้ารายย่อยส่วนน้อยที่เข้าถึงโควตาการจัดสรร ประกอบกับสลากที่มีการจัดสรรอาจไม่เพียงพอ ทำให้ต้องมีการรับสลากจากคนกลางอีกทอดหนึ่ง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลราคาแพงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้ผู้บริโภคเพียงส่วนน้อยที่สามารถซื้อสลากราคาปกติจากกลุ่มลูกค้ารายย่อยที่ได้รับสลากจากระบบโควตา การจัดสรรโควตาให้ผู้ที่มีได้ขายจริงถือเป็นสาเหตุสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการขายสลากเกินราคา

3. ระบบการขายขาด เนื่องจากโครงสร้างการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการหารายได้นำส่งเข้ารัฐเป็นหลัก ไม่ได้เน้นการหารายได้มาใช้ตามความจำเป็นหรือเป็นไปเพื่อการหารายได้สำหรับสาธารณกุศลและการสาธารณประโยชน์ จึงมีผลทำให้เกิดระบบการจำหน่ายใบที่ออกจากกองสลากเป็นแบบขายขาด ไม่สามารถคืนได้ และก่อให้เกิดระบบโควตาการค้าสลากที่มีความเกี่ยวข้องกับการได้รับกำไรเกินปกติของผู้ค้าในลำดับต่อไป นอกจากนี้ ยังเกิดจากการแทรกแซงของนักการเมือง ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ลดความเสี่ยงของสำนักงานสลากฯ แต่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ค้าสลาก ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ต้องรับภาระ จึงเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยจำเป็นต้องปรับราคาสลากที่จำหน่ายให้สูงขึ้นตามระดับความเสี่ยงที่ต้องแบกรับ ส่งผลให้ผู้บริโภคต้องซื้อสลากในราคาแพงขึ้น

4. ความไม่เชื่อมั่นในความโปร่งใสในการบริหารจัดการของสำนักงานสลากฯ เนื่องจากคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลและเป็นผู้ให้บริการในขณะเดียวกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของธุรกิจพนันหรือกิจการสลาก ทั้งในภาพรวม ระบบการกระจายสลาก รวมถึงการออกรางวัล (ห่วยล็อก) ซึ่งรวมศูนย์ในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การพิมพ์ กระจายสลาก ออกรางวัล กำกับ ดูแลเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ทั้งหมด ซึ่งลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากหลายประเทศที่มีการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกจากกันอย่างชัดเจน

5. ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมต่อประชาชนผู้ซื้อสลาก เช่น การลุ่มหลงมัวเมาในการพนันทำให้เกิดปัญหาหนี้สิน ปัญหาครอบครัว เพราะผู้ซื้อสลากเป็นผู้มีรายได้น้อยหรือเป็นคนมีอาชีพไม่มั่นคง และผู้เล่นสลากนำเงินไปซื้อสลาก ทำให้เงินที่จะนำไปใช้ในชีวิตประจำวันน้อยลง และมีปริมาณการซื้อสลากเป็นเงินจำนวนมาก เมื่อเทียบกับรายได้ซึ่งส่งผลกระทบต่อครอบครัว

6. การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นกิจการที่มีความมุ่งหมายในการแสวงหารายได้ของแผ่นดิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จึงควรปรับเปลี่ยนแนวคิดการบริหารจัดการสลากให้เป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมและส่งเสริมให้เกิดการออมในระยะยาว

### บทสรุปและข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

การบริหารจัดการสลากของประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบัน จึงกำหนดให้มี “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการและวางนโยบายออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ แต่ที่ผ่านมาพบปัญหาหลายประการ ทั้งในเรื่องของปัญหาโครงสร้างในการบริหาร ปัญหา



ด้านการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ปัญหาความโปร่งใสในการดำเนินงานของสำนักงานสลากฯ ปัญหาระบบการจัดสรรโควตาสลากและการจำหน่ายสลากเกินราคา รวมถึงปัญหาเรื่องภาพลักษณ์องค์กร และการกำหนดมาตรการป้องกันและลดผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากปัญหาการพนันสลาก

ปัจจุบันสำนักงานสลากฯ ออกสลากจำหน่ายต่องวดไม่เกิน 100 ล้านฉบับ (100 ชุด ๆ ละ 1 ล้านฉบับ เป็นตัวเลขเหมือนกันทุกชุด) โดยกำหนดการจัดสรรรายได้สลากกินแบ่งรัฐบาล ออกเป็นเงินรางวัลร้อยละ 60 (48 บาท) เงินนำส่งรายได้แผ่นดิน ร้อยละ 23 (18.40 บาท) เงินส่วนลดให้ผู้จำหน่าย ร้อยละ 12 (9.60 บาท) เงินบริหารสำนักงานสลากฯ ร้อยละ 3 (2.40 บาท) และค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน สมาคม องค์กร จังหวัด ร้อยละ 2 (1.60 บาท) ซึ่งสำนักงานสลากฯ ได้จัดสรรสลากให้ตัวแทนจำหน่ายรับไปจำหน่ายในราคาต้นทุนฉบับละ 70.40 บาท เพื่อจำหน่ายให้กับผู้ซื้อตามราคาที่กำหนดใบละ 80 บาท โดยผู้ขายจะได้กำไรฉบับละ 9.60 บาท ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า มีการจำหน่ายสลากเกินราคาจากใบละ 80 บาท เป็น 90-100 บาท เนื่องจากการจำหน่ายสลากด้วยระบบโควตาผ่านผู้แทนจำหน่ายมีระบบการจำหน่ายแบบขายขาด (ไม่รับคืนสลากที่จำหน่ายไม่หมด)

สำหรับแนวทางการบริหารจัดการสลากและส่งเสริมการออมจึงต้องพิจารณากฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดสรรรายได้ การบริหารงานสลากเกิดธรรมาภิบาลและความเป็นธรรม การส่งเสริมการออมอย่างยั่งยืน โดยปรับเปลี่ยนแนวคิดการออกสลากจากการหารายได้เข้ารัฐ หรือมุ่งทำกำไรสูงสุด เป็นการออกสลากเพื่อการออม ทำให้ประชาชนมีเงินออมในระยะยาว โดยจัดตั้งกองทุนเพื่อการออม และปรับราคาการจำหน่ายจาก 80 บาท เป็น 100 บาท โดยหักเงินเข้ากองทุนสลากเพื่อการออมใบละ 25 บาท ทั้งนี้ ผู้ซื้อสลากจะได้รับเงินคืนเมื่ออายุครบ 60 ปี หรือเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยคำนวณจากจำนวนสลากที่ซื้อและจำนวนปีที่ซื้อ รวมถึงสร้างธรรมาภิบาล ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เพิ่มผลิตภัณฑ์ใหม่โดยกำหนดการจำหน่ายสลากในรูปแบบต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเกิดความเท่าเทียมกัน

### ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการสลาก

1. เนื่องจากการจัดสรรสลากฯ ให้กับผู้ค้าสลากให้จำนวนรายละ 5 เล่ม เฉพาะผู้ที่ลงทะเบียนเท่านั้น จึงไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ ผู้ค้าสลากฯ ส่วนใหญ่จึงต้องหาซื้อสลากเพิ่มจากผู้ค้าสลากรายใหญ่หรือยี่ปั้วในราคาที่สูงกว่ารัฐจัดสรร โดยไม่มีทางเลือก ดังนั้น สำนักงานสลากฯ ควรเปิดโอกาสขึ้นทะเบียนผู้ค้าสลากเพิ่มและให้มีการจัดสรรสลากตามจำนวนของผู้ค้าที่ต้องการอย่างเสรี เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการผูกขาดทางการค้าอย่างแท้จริง

2. ลดขั้นตอนกระบวนการทางการตลาดและกำหนดการจัดสรรรายได้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการจำหน่ายสลากจากองค์การสลากฯ ให้ไปถึงมือผู้ค้าสลากโดยใช้ขั้นตอนและเวลาน้อยที่สุด เพื่อแก้ปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคาผ่านตัวแทนจำหน่ายหลายทอด โดยเมื่อได้รับคัดเลือกเป็นตัวแทนจำหน่ายผู้ค้าสลากจะต้องปฏิบัติตามสัญญา ดำเนินการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่กำหนดให้ผู้ดำเนินการต้องจำหน่ายปลีกเอง หรือมอบให้แก่สมาชิกของตนไปจำหน่ายเท่านั้น

3. ปรับรูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ในประเด็นการแยกอำนาจคณะกรรมการฯ ในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในกำกับกิจการระหว่างอำนาจการบริหารนโยบาย/การบริหารธุรกิจสลากและอำนาจการบริหารกองทุนออกจากกัน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการทุกคนให้มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดการบริหารงานอย่างเป็นธรรม



4. กำหนดมาตรการควบคุมกระบวนการค้าสลากอย่างรัดกุม โดยการยืนยันตัวตนของผู้ค้าสลาก ที่ถูกต้องตามกฎหมายและผู้ขายต้องมีและแสดงใบอนุญาตขายสลาก อันเป็นการช่วยลดทอนปัญหาในกลุ่มผู้ค่านอกระบบในกลุ่มที่รับจ้างจำหน่ายสลาก ซึ่งทำให้สลากมีราคาสูงขึ้น

5. ประชาสัมพันธ์ช่องทางการจำหน่ายสลากและสื่อสารกับสังคมให้ผู้บริโภคได้รับรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรการดำเนินงานของสำนักงานสลากฯ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของภาคประชาสังคมให้มากขึ้น

6. กำหนดรูปแบบและวิธีการจำหน่ายต่าง ๆ ที่ทั่วถึงและเหมาะสมทั้งในรูปแบบเล่มสลากและสลากดิจิทัล โดยจัดสลากรวมชุดโดยกำหนดราคาขึ้นมาเป็นการเฉพาะ และไม่กำหนดราคาขั้นต่ำ และเพิ่มช่องทางการจำหน่ายให้สะดวกขึ้น อาทิ การใช้ระบบอัตโนมัติ การจำหน่ายผ่านช่องทางออนไลน์ เพื่อให้ผู้ค้าสลากได้รับการจัดสรรสลากรวมชุดจากสำนักงานสลากฯ โดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง

### ข้อเสนอแนะเพื่อการส่งเสริมการออม

1. ปรับแนวคิดการออกสลากจากการหารายได้เข้ารัฐเป็น “สลากเพื่อการออม” โดยจัดตั้งกองทุนสลากเพื่อการออมโดยจำหน่ายเดือนละ 2 ครั้ง สลาก 1 ชุด มี 1 ล้านฉบับ ๆ ละ 100 บาท และจำหน่ายผ่านระบบออนไลน์ โดยสำนักงานสลากฯ ออกขายสลากในวงแต่ละงวด เป็นเงินไม่เกิน 100,000,000 บาท (หนึ่งร้อยล้านบาทถ้วน) และปรับสัดส่วนการจัดสรรรายได้ โดยพิจารณาจากความคุ้มค่าและอรรถประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับอย่างถูกต้องตามหลักกฎหมายและหลักความคุ้มค่าทางการเงินและการออม และเงินรางวัลในแต่ละรางวัลให้ลดลง และเพิ่มจำนวนผู้ถูกรางวัลให้มากขึ้น เป็นวิธีการบริหารในรูปของกองทุนรวมเพื่อคืนกำไรให้ผู้ซื้อ เมื่ออายุ 60 ปี ผู้ซื้อสลากจะได้รับเงินคืนจากการซื้อสลากและหักเงินเข้ากองทุนสลากจำนวน 25 บาท ต่อการซื้อสลาก 1 ใบ และได้รับเงินคืนตามสัดส่วนของจำนวนเงินและระยะเวลาที่ซื้อสลากเป็นรายเดือนตามสภาวะค่าครองชีพและเศรษฐกิจเพื่อเป็นการจูงใจให้เกิดการออมมากขึ้นจากการซื้อสลาก และทำให้ประชาชนมีเงินสำหรับใช้จ่ายในภายหลังวัยเกษียณ ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวควรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในการควบคุมสลากให้เป็นไปตามราคาที่กำหนดไว้อย่างโปร่งใสและคำนึงถึงต้นทุนที่จะเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการขายสลากที่อาจเปลี่ยนแปลงไปด้วย

ตารางที่ 1 ตัวอย่างการจัดสรรรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาล (สลาก 1 ชุด มี 1 ล้านฉบับ ๆ ละ 100 บาท)

ประเภทรางวัล	จำนวนรางวัล	เงินรางวัล	รวมจำนวนเงิน
รางวัลที่ 1	1	500,000	500,000
รางวัลที่ 2	260	50,000	13,000,000
รางวัลที่ 3	5,700	5,000	28,500,000
เลขหน้า 3 ตัว เสี่ยง 2 ครั้ง	2,000	2,000	4,000,000
เลขท้าย 3 ตัว เสี่ยง 2 ครั้ง	2,000	2,000	4,000,000
เลขท้าย 2 ตัว เสี่ยง 1 ครั้ง	10,000	1,000	10,000,000
<b>รวม</b>	<b>19,961</b>	<b>542,500</b>	<b>60,000,000</b>

หมายเหตุ: ปรับจากเงื่อนไขเงินรางวัลของสลากกินแบ่งรัฐบาลภายหลังวัยเกษียณ



ตารางที่ 2 ตัวอย่างการประมาณการเงินสะสมเข้ากองทุนสลากเพื่อการออม โดยคำนวณจากจำนวนการซื้อระยะเวลาที่ซื้อ และจำนวนเงินหักเข้ากองทุนและจำนวนเงินที่ได้รับคืนเมื่ออายุครบ 60 ปี

จำนวนการซื้อต่องวด	อายุที่เริ่มซื้อ	ปีที่รับเงินคืน	จำนวนปีที่ซื้อ	จำนวนเดือนที่ซื้อ	จำนวนสลากที่ซื้อ	เงินหักเข้ากองทุนใบละ 25 บาท/ผลตอบแทนที่ได้รับพร้อมดอกผล
1 ใบ	18	60	42	504	1,008	25,200
	19	60	41	492	984	24,600
2 ใบ	18	60	42	504	2,016	50,400
	19	60	41	492	1,968	49,200
3 ใบ	18	60	42	504	3,024	75,600
	19	60	41	492	2,952	73,800
5 ใบ	18	60	42	504	5,040	126,000
	19	60	41	492	4,920	123,000

2. แก้ไขกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสลาก การจัดสรรรายได้สลาก และการดำเนินงานของกองทุนสลากเพื่อการออมอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการส่งเสริมการออม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ซื้อสลาก ทั้งนี้ ผลจากการปรับเปลี่ยนแนวทางการจำหน่ายสลากแบบใหม่ดังกล่าวเป็นการช่วยลดภาระทางการคลังของรัฐที่ต้องดูแลคนวัยชราที่ยากจนในอนาคตและเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดเงินออมของประเทศได้อีกทางหนึ่ง ดังนี้

**สัดส่วนการจัดสรรรายได้**

- 1) เงินรางวัลร้อยละ 60 ของรายได้จากการจำหน่ายสลาก จำนวน 60,000,000 บาท
- 2) รายได้แผ่นดิน ร้อยละ 10 ของรายได้จากการจำหน่ายสลาก จำนวน 10,000,000 บาท
- 3) ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ร้อยละ 4.5 จำนวน 4,500,000 บาท
- 4) ส่งเงินเข้ากองทุนสลากเพื่อการออม ร้อยละ 25 จำนวน 25,000,000 บาท
- 5) เงินบริจาคการกุศล ร้อยละ 0.5 จำนวน 500,000 บาท

3. ในช่วงเริ่มแรก (1-3 ปี) ของการจำหน่ายสลากรูปแบบใหม่ โดยสำนักงานฯ ควรมีการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบอย่างรอบด้าน เพื่อปรับปรุง/แก้ไขแนวทางการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สามารถนำร่องการจำหน่ายสลากรูปแบบใหม่ผ่านระบบออนไลน์ในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดที่มีรูปแบบการบริหารจัดการหารรายได้ของท้องถิ่นได้อย่างมีศักยภาพ และมีสถานะเศรษฐกิจคล่องตัว ซึ่งจะทำให้เกิดการกระจายรายได้และผู้ค้าสลากรายย่อยสามารถเข้าถึงสลากได้โดยตรงจากการดำเนินงานของจังหวัด รวมถึงยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย ส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้ในจังหวัดอย่างทั่วถึง โดยกำหนดประเภทเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ลดลง แต่เพิ่มจำนวนเงินรางวัลและผู้ถูกรางวัลให้มากขึ้น เพื่อเป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจจากการใช้จ่ายของประชาชนจากการถูกสลากกินแบ่งรัฐบาล ตลอดจนการหักเงินจำนวน 25 บาท ต่อการซื้อสลาก 1 ใบ ไว้ในกองทุนสลากเพื่อการออม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการออมในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน



ตารางที่ 3 ตัวอย่างการจัดสรรเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาล (สลาก 1 ชุด มี 1 ล้านฉบับ ๆ ละ 100 บาท)

ประเภทรางวัล	จำนวนรางวัล	เงินรางวัล (บาท)	รวมจำนวนเงิน
รางวัลที่ 1	1	100,000	100,000
รางวัลที่ 2	1,000	10,000	10,000,000
รางวัลที่ 3	1,980	5,000	9,900,000
เลขท้าย 3 ตัว (จากรางวัลที่ 1)	10,000	2,000	20,000,000
เลขท้าย 2 ตัว เสีย 1 ครั้ง	10,000	2,000	20,000,000
<b>รวม</b>	<b>22,981</b>	<b>119,000</b>	<b>60,000,000</b>

หมายเหตุ: ปรับจากเงื่อนไขเงินรางวัลของสลากกินแบ่งรัฐบาล

#### บรรณานุกรม

- คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส. (2558). รายงาน  
 แผนปฏิรูปวาระเพิ่มเติม เรื่อง แนวทางการปฏิรูปสลากเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมและร่าง  
 พระราชบัญญัติกิจการสลากวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. .... สืบค้น 12 มีนาคม 2566 จาก  
[https://www.Parliament/Download/3.3%20วาระปฏิรูปเพิ่มเติม%20\(3\).pdf](https://www.Parliament/Download/3.3%20วาระปฏิรูปเพิ่มเติม%20(3).pdf)
- กรม.ไฟเขียวออกหวยแบบใหม่ แบบ 6 ตัวและแบบ 3 ตัว. (2566). สืบค้น 19 มีนาคม 2566 จาก  
<https://thaipbs.or.th/news/content/325542>
- จิราพัชร สุทธิ. (2561). ความสัมพันธ์ของลักษณะเฉพาะบุคคลกับปัจจัยทางสังคมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการ  
 เล่นหวยของนักศึกษาระดับปริญญาตรีในเขตจังหวัดปทุมธานี และวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของ  
 การเปลี่ยนค่าใช้จ่ายการซื้อหวยเป็นเงินออมในระยะยาว. สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2566 จาก  
<https://www.thaiscience.info/Journals/Article/RDSS/10991956.pdf&cd=22&hl=th&ct=clnk&gl=th>
- ณททัย กุลณรงค์. (2559). ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา  
 รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต),  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ.  
 สืบค้น 6 กุมภาพันธ์ 2566 จาก [https://ethesisarchive.liabrary.tu.ac.th/  
 thesis/2016/TU\\_2016\\_5803010163\\_5475\\_4899.pdf](https://ethesisarchive.liabrary.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5803010163_5475_4899.pdf)
- ปญญิตา ตอพรหม. (2561). การออกแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อส่งเสริมการออมของประชาชนใน  
 กรุงเทพมหานคร. สืบค้น 12 มีนาคม 2566 จาก  
[https://doi.nrct.go.th/KistDoi/Download/487236/83b39e35d1f19e9edcfc9a2d1054?Remove\\_Doi=10.14457/TU.the.2018.897](https://doi.nrct.go.th/KistDoi/Download/487236/83b39e35d1f19e9edcfc9a2d1054?Remove_Doi=10.14457/TU.the.2018.897)
- 8 ปี รัฐบาลประยุทธ์ปีมหวย 37 เป็น 100 ล้านใบ/งวด หาเงินโปะถึงแตก. (2565). สืบค้น 15 มีนาคม  
 2566 จาก <https://thaipublica.org/2022/07/glo-solve-problem-of-selling-overpriced-lottery>.



- พงศกร สงวนศักดิ์. (2565). การซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบออนไลน์: การพัวพันกับความเสี่ยงรูปแบบใหม่ในยุค 4.0. สืบค้น 13 มีนาคม 2566 จาก [https://www.khonthai4.0-net/content\\_detail.pdf?id=373](https://www.khonthai4.0-net/content_detail.pdf?id=373)
- พรเพ็ญ วรสิทธา. (2561). การประเมินความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนเงินหยวนเป็นเงินออมระยะยาวสำหรับผู้มีรายได้น้อยในต่างจังหวัด. สืบค้น 1 มีนาคม 2566 จาก <https://www.webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Ofdi-efA1GQJ:http://so04.tci-thaijo.org/index.php/NDJ/article/download/117716/94104/323503&cd=2&hl=th&ct=clnk&gl=th>
- เมธวดี วิชาสุภรณ์. (2560). พฤติกรรมการเลือกซื้อและทัศนคติต่อการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล. สืบค้น 15 เมษายน 2566 จาก <https://archive.cm.mahidol.ac.th/handle/123456789/2871>
- ภาคภูมิ จตุพิพรจันทร์. (2565). ลอตเตอรี่การออมของคนจน?. สืบค้น 10 พฤษภาคม 2566 จาก <https://tdri.or.th/2021/04/lottery-the-expected-utility/>
- วุฒิสภา, คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทย (2566). รายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทย. สืบค้น 12 มีนาคม 2566 จาก [https://gambingstudy-th.org/imgadmins/books\\_file/Senate-2556-Report-on-Thailand-lottery-management.pdf](https://gambingstudy-th.org/imgadmins/books_file/Senate-2556-Report-on-Thailand-lottery-management.pdf)
- ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ. (2560). รายงานการสำรวจปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาและความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขในปัจจุบัน. สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2566 จาก <https://www.webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5xlagBMu12sJ:https://resourcecenter.thaihralth.or.th/media/pqp&cd=12&hl=th&ct=clnk&gl=th>
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักวิจัย. (ม.ป.ป.). โครงการศึกษาความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนเงินหยวนเป็นเงินออม: กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร. สืบค้น 20 เมษายน 2566 จาก [https://doi.nrct.go.th/ListDoi/Download/174159/b6f8e40c50eb4dfef59a8e5548d90d72?Resolve\\_DOI=10.14457/NIDA.res.2010.23](https://doi.nrct.go.th/ListDoi/Download/174159/b6f8e40c50eb4dfef59a8e5548d90d72?Resolve_DOI=10.14457/NIDA.res.2010.23)
- สถาบันวิทยาการตลาดทุน. (2555). การออมเพื่อประชากรวัยเริ่มทำงาน. สืบค้น 15 เมษายน 2566 จาก <https://www.cma.in.th/cma/academicPaper/download/2>
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, คณะกรรมาธิการสังคม กิจกรมเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส (2558). แก้ไขกฎหมายสลากฯ: โอกาสและความท้าทายสู่การปฏิรูปสลากเพื่อสังคม. สืบค้น 11 มีนาคม 2566 จาก [https://senate.go.th/assets/portals/18/fileups/201/files/เอกสารวิชาการ%207%20\(แก้ไขกฎหมายสลาก\).pdf](https://senate.go.th/assets/portals/18/fileups/201/files/เอกสารวิชาการ%207%20(แก้ไขกฎหมายสลาก).pdf)



สุภีรัตน์ ศรีพุทธางกูร และคณะ. (2563). การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของ  
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. สืบค้น 8 กุมภาพันธ์ 2566 จาก [https://so06.tci-  
thaijo.org/index.php/JMSD/article/download/248093/168155/874830](https://so06.tci-thaijo.org/index.php/JMSD/article/download/248093/168155/874830).

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (ม.ป.ป.). การจัดสรรรายได้. สืบค้น 9 พฤษภาคม 2566 จาก  
<https://www.glo.or.th/about/performance/revenue>