



โครงการสำรวจความคิดเห็นต่อข้อเสนอ เพื่อแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล

โดย

SAB

Research Centre for Social and Business Development Co., Ltd.

ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ

สนับสนุนโดย

ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน

เครือข่ายรณรงค์หยุดพนัน

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.)

ธันวาคม 2557

การสำรวจความคิดเห็นต่อข้อเสนอเพื่อแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลครั้งนี้ ทำการสำรวจจากกลุ่มเป้าหมายรวม 2 กลุ่มคือประชาชนที่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในปี 2557 ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 3,005 ตัวอย่าง และผู้ค้าสลากรายย่อยจำนวน 422 ตัวอย่าง จากพื้นที่ 9 จังหวัดในทุกภูมิภาค ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

บทสรุป

1. กลุ่มผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล

1.1 พฤติกรรมการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล

ภาพโดยรวมพบว่าตัวอย่างเกินกว่าครึ่งซื้อสลากกินแบ่งทุกเดือน โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือหวังรวย / ได้เงินก้อนใหญ่ และได้ลุ้นสนุก / ชอบเสียงโชค ผลสำรวจยังพบว่า พฤติกรรมดังกล่าวไม่แตกต่างกันระหว่างผู้บริโภคชายและหญิง รวมถึงผู้บริโภคในพื้นที่กรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด แต่ความแตกต่างพบได้จากสถานภาพสมรสและระดับการศึกษา โดย

- กลุ่มที่สมรสแล้วซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลบ่อยกว่ากลุ่มที่โสด
- กลุ่มที่มีการศึกษาดำคือกลุ่มที่จบประถมศึกษา / ไม่ได้เรียน ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลบ่อยกว่ากลุ่มอื่นๆ อย่างชัดเจน

ทั้งนี้จำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ซื้อโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 3 ใบ (คู่) ขณะที่ประมาณ 1 ใน 5 เคยซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบชุด โดยแหล่งสำคัญที่ซื้อสลากฯ คือ ย่านการค้า / ตลาด และภายในชุมชน / หมู่บ้าน

ส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 99 ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่สูงกว่าราคาหน้าสลากฯ (80 บาท) โดยราคาเฉลี่ยที่ซื้อพบว่าอยู่ที่ 106 บาทสูงกว่าราคาหน้าสลากฯ ถึง 26 บาท

ผลการสำรวจยังพบว่า นอกจากซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว ตัวอย่างเกินกว่าร้อยละ 70 ยังซื้อหวยใต้ดินอีกด้วย โดยกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ต่างจังหวัดโดยเฉพาะในเมืองใหญ่มีแนวโน้มซื้อหวยใต้ดินมากกว่า กลุ่มที่อยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ขณะที่กลุ่มที่สมรสแล้วมีแนวโน้มซื้อหวยใต้ดินมากกว่ากลุ่มที่ยังโสด

1.2 การรับรู้ต่อการบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาล

ตัวอย่างซึ่งเป็นผู้บริโภค ส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงแนวทางบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยด้านที่มีการรับรู้มากที่สุดคือ การจำหน่ายสลากฯ ด้วยระบบขายขาด (ไม่รับซื้อคืน) คิดเป็นร้อยละ 37.5 ขณะที่ด้านอื่นๆ พบว่ามีการรับรู้ต่ำไม่ถึงร้อยละ 30

1.3 ความคิดเห็น ความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาล

ตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าเหตุผลที่ทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลแพงกว่าที่กำหนด คือ ยี่ปัวรายใหญ่ปั่นราคา และมีการขายต่อหลายทอด

ด้านความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการ มีเพียงประมาณ 1 ใน 4 ที่เชื่อมั่นต่อความความโปร่งใสในการบริหารจัดการของสำนักงานสลากฯ ขณะที่ส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 70 เชื่อว่ากลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล และกว่าร้อยละ 75 เชื่อว่าหวยล๊อคมีจริง

ด้านการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ตรงตามราคาหน้าสลากฯ พบว่ามีเพียงประมาณ 1 ใน 3 ที่เชื่อมั่นมากถึงมากที่สุดว่ารัฐบาลปัจจุบันจะสามารถควบคุมราคาขายสลากฯ ให้ตรงตามราคาที่กำหนดได้ ขณะที่ข้อมูลราคาซื้อขายในงวดวันที่ 1 ตุลาคม 2557 ภายหลังมีมาตรการควบคุมราคาพบว่าส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 80 ยังคงซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาเท่าเดิม

1.4 ความคิดเห็นต่อข้อเสนอเพื่อแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล

เมื่อสอบถามถึงความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามแนวทางของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปสลากฯ รวม 10 แนวทาง ตัวอย่างส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 70 เห็นด้วยกับแนวทางที่เป็นข้อเสนอทั้ง 10 แนวทาง โดยแนวทางที่เห็นด้วยมากที่สุด 3 อันดับแรกประกอบด้วย

- 1) การจัดสรรโควตาสลากฯ ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุที่ไม่มีบำนาญ ผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มองค์กรสาธารณะกุศลที่จำหน่ายสลากฯ จริง
- 2) สำนักงานสลากฯ เพิ่มสัดส่วนการกระจายสลากฯ ให้โควตาถึงมือผู้ค้าสลากรายย่อย โดยตรง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50
- 3) ลดเป้าหมายในการนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากฯ ส่งเข้ารัฐมากถึงร้อยละ 28 เพื่อนำเงินส่วนหนึ่งมาจัดสรรช่วยกิจการสาธารณะโดยตรง

นอกจากนี้ยังพบว่า ส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล จากเดิมเพื่อหารายได้เข้ารัฐ ไปเป็น “สลากฯ เพื่อสังคม” เพื่อนำเงินมาอุดหนุน/ส่งเสริมกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม โดยมีตัวแทนภาคประชาชนร่วมกำกับดูแล ซึ่งกลุ่มที่ยังไม่เห็นด้วย ให้เหตุผลสำคัญคือ ไม่ไว้วางใจในความโปร่งใสขององค์กรที่จะมาบริหารสลากฯ แทนรัฐ

2. กลุ่มผู้ค้าสลากรายย่อย

2.1 ข้อมูลทั่วไป

ตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง และครึ่งหนึ่งมีอายุ 50 ปีขึ้นไป นอกจากนี้ยังพบว่า กลุ่มดังกล่าวมีรายได้เฉลี่ยจากการประกอบอาชีพจำหน่ายสลากฯ ไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน และกว่าร้อยละ 60 ขายสลากฯ เป็นหลักไม่มีรายได้จากอาชีพอื่น

ส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 75 ลงทะเบียนเป็นผู้ค้าสลากฯ อย่างไรก็ตามที่พบว่าได้รับโควตายังมีเพียงร้อยละ 20

2.2 ประสบการณ์การขายสลากกินแบ่งรัฐบาล (ลอตเตอรี่)

กว่า 2 ใน 3 เป็นผู้จำหน่ายที่ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลมานาน 3 ปีขึ้นไป โดยสถานที่หลักในการจำหน่ายสลากฯ สอดคล้องกับข้อมูลในกลุ่มผู้ซื้อคือย่านการค้า / ตลาด และชุมชน / หมู่บ้าน อย่างไรก็ตามประมาณ 1 ใน 4 มีลักษณะการจำหน่ายที่เร่ขายไปยังสถานที่ต่างๆ

ส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 90 รับสลากฯ มาจากพ่อค้าคนกลาง (ยี่ปั้ว ซาปั้ว) โดยรับมาในราคาที่สูงเกินมาตรฐานการจำหน่ายที่กำหนด กล่าวคือ

- กลุ่มที่รับเป็นเล่ม เฉลี่ยต้นทุนที่รับ เล่มละ 9,441 บาท สูงกว่าราคาปกติ ประมาณเล่มละ 2,000 บาท หรือเฉลี่ยใบ (คู่) ละ 20 บาท
- กลุ่มที่จำหน่ายสลากชุด 5 ใบ เฉลี่ยต้นทุนที่รับ ชุดละ 494 สูงกว่าราคาปกติ ประมาณใบ (คู่) ละ 24 บาท
- กลุ่มที่จำหน่ายสลากชุด 10 ใบ เฉลี่ยต้นทุนที่รับ ชุดละ 987 สูงกว่าราคาปกติ ประมาณใบ (คู่) ละ 24 บาท

เงินที่คลังทุนมีหลายระดับตั้งแต่ 3,000 ไปจนถึง 300,000 บาท และร้อยละ 43.6 ด้านสถานการณ์การจำหน่ายตัวอย่างเกินกว่าร้อยละ 40 ขายไม่หมดทำให้ต้องลดราคาหรือรับส่วนที่เหลือไว้เอง โดยมีค่าเฉลี่ยจำนวนสลากซ์ ที่ต้องลดราคาหรือรับไว้เองอยู่ที่ 53 ใบ (คู่) ต่องวด

ปัญหาที่ผู้จำหน่ายสลากซ์ รายย่อยพบมากที่สุด 3 อันดับแรกคือ 1) ราคาที่ซื้อมาแพง ทำให้ขายยาก กำไรน้อย 2) สลากซ์ เหลือ ขายไม่หมด และ 3) ไม่ได้รับโควตาตรง

2.3 ความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ด้านความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการ มีเพียงประมาณร้อยละ 30 ที่เชื่อมั่นต่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการของสำนักงานสลาก

2.4 ความคิดเห็นต่อข้อเสนอเพื่อแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล

เมื่อสอบถามถึงความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามแนวทางของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปสลากฯ รวม 7 แนวทาง พบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วย โดยแนวทางที่เห็นด้วยมากที่สุด 3 อันดับแรกประกอบด้วย

- 1) ให้ผู้ค้าสลากรายย่อย รับสลากฯ ตามโควตาได้ในพื้นที่ระดับอำเภอ (สถานที่รับอยู่ในตัวอำเภอ)
- 2) จัดสรรรายได้ส่วนหนึ่ง มาจัดตั้งเป็นกองทุนรับซื้อคืนสลากฯ ที่จำหน่ายไม่หมด และเป็นสวัสดิการให้ผู้ค้าสลากรายย่อยได้กู้ยืม
- 3) เพิ่มสัดส่วนการกระจายสลากฯ ให้ถึงมือผู้ค้าสลากรายย่อย โดยตรง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 อย่างไรก็ตามพบข้อสังเกตว่า ข้อเสนอด้านการกำหนดจุดจำหน่ายให้ผู้ค้าสลากรายย่อยทั่วประเทศ มีตัวอย่างที่ระบุไม่เห็นด้วยในสัดส่วนค่อนข้างสูงถึงประมาณร้อยละ 44

ส่วนข้อเสนอแนะอื่นๆ 3 อันดับแรกประกอบด้วย 1) ให้ยกเลิกพ่อค้าคนกลาง (ยี่ปั้ว ซาปั้ว) โดยให้รัฐเป็นผู้กระจายสลากฯ เอง 2) ควรเพิ่มโควตาให้ผู้ค้าสลากรายย่อย โดยผลการสำรวจพบว่าเฉลี่ยแล้วควรอยู่ที่ประมาณ 8 เล่ม และ 3) ควรกำหนดราคาสลากฯ ให้แน่นอน รวมถึงควรขายตามราคาหน้าสลากฯ และกระจายโควตาให้ทั่วถึงเท่ากัน

ส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล จากเดิมเพื่อหารายได้เข้ารัฐ ไปเป็น “สลากฯ เพื่อสังคม” เพื่อนำเงินมาอุดหนุน/ส่งเสริมกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม โดยมีตัวแทนภาคประชาชนร่วมกำกับดูแล ซึ่งกลุ่มที่ยังไม่เห็นด้วย ให้เหตุผลสำคัญคือ ไม่ไว้วางใจในความโปร่งใสขององค์กรที่จะมาบริหารสลากฯ แทนรัฐ

การอภิปรายผล

สถานการณ์ด้านการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล และผลกระทบ

ภาพโดยรวม แม้จะมีมาตรการของภาครัฐออกมาเพื่อควบคุมราคาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่ผลการสำรวจราคาจำหน่ายในงวดที่ทำการศึกษา (งวดวันที่ 1 ต.ค. 57) ตัวอย่างที่สอบถามส่วนใหญ่เกินกว่า 80% ยังคงซื้อสลากในราคาเดิม นอกจากนี้หากพิจารณาราคาสลากฯ ต่อใบ (คู่) แล้ว จะพบว่าเฉลี่ยสูงถึง 106 บาท ขณะที่ราคาซื้อที่ต้องจ่ายสูงสุดพบว่าเฉลี่ยสูงถึงใบ (คู่) ละ 117 หมายถึงเงินส่วนต่างที่เกิดขึ้นจากระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลปัจจุบันที่หมุนเวียนนอกกระบบ เฉลี่ยสูงถึง 26 บาทต่อใบ (คู่) ซึ่งหากประมาณการโดยคำนวณจากจำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาลที่พิมพ์จำหน่ายแต่ละงวด 37 ล้านใบ (คู่) พบว่าเป็นจำนวนเงินสูงถึงเกือบ 2 พันล้านต่อเดือน หรือ 2.4 หมื่นล้านต่อปี วงเงินดังกล่าวเป็นรายได้ที่ต้องสูญเสียไป โดยที่ไม่ได้ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ต่อผู้บริโภค สังคม หรือรัฐ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องที่เด่นชัดของโครงสร้างด้านการบริหารจัดการในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการกระจายสลากฯ

กลุ่มผู้บริโภค ถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ทั้งนี้จากราคาสลากฯ เฉลี่ยในปัจจุบัน 106 บาท ต่อใบ (คู่) หรือราคาซื้อสูงสุด 117 บาทต่อใบ (คู่) หมายถึงผู้บริโภคต้องรับภาระที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าปกติโดยเฉลี่ยประมาณ 32.5% หรือสูงสุด 46.3% โดยไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ กลับคืน

กลุ่มผู้ค้ารายย่อย เป็นอีกกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง กล่าวคือแม้จะพบว่ามีส่วนต่างจากราคาขายกับราคาหน้าสลากฯ เฉลี่ยฉบับละประมาณ 26 บาท แต่โดยข้อเท็จจริงส่วนต่างดังกล่าว ไม่ใช่ผลกำไรที่ตกอยู่กับผู้ค้ารายย่อย เนื่องจากต้นทุนสลากฯ ที่รับมาสูงกว่ามาตรฐานที่กำหนดค่อนข้างมาก ทั้งนี้ผลการสำรวจพบว่าราคาสลากฯ ที่ผู้ค้ารายย่อยรับมาเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 94.50 บาท ดังนั้นส่วนต่างที่ได้รับจากการจำหน่าย 106 บาทจึงตกอยู่ที่ประมาณ 11.50 บาท ขณะที่ส่วนต่างที่เหลือประมาณ 14.50 บาท เป็นส่วนต่างที่หายไปในระบบของการกระจายสลากฯ

สถานการณ์ดังกล่าวด้านราคาจำหน่ายยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อการขายสลากฯ เนื่องจากพบว่ากลุ่มผู้บริโภคส่วนหนึ่งประมาณ 20% ลดจำนวนการซื้อลง ทำให้สลากฯ ขายยากขึ้น สอดคล้องกับผลการสำรวจถึงปัญหาของกลุ่มผู้ค้ารายย่อย ที่กว่า 80% ระบุว่าปัญหาราคาสลากฯ ที่รับมาแพงทำให้ขายยาก กำไรน้อย ขณะที่ประมาณ 60% ระบุว่าสลากฯ เหลือขายไม่หมด ขณะเดียวกันจากนโยบายการจำหน่ายสลากฯ แบบขายขาด (ไม่รับคืน) ทำให้ผู้ค้าสลากฯ รายย่อยจำนวนมากต้องแบกรับภาระดังกล่าว โดยข้อมูลจากการสำรวจในช่วงเดือนตุลาคมที่ผ่านมาพบว่า ตัวอย่างกลุ่มผู้ค้าสลากฯ รายย่อยถึงกว่า 40% ที่ประสบปัญหาขายสลากฯ ไม่หมดต้องลดราคาขายหรือเก็บเอาไว้เอง

ผลกระทบดังกล่าวหากพิจารณาจากสถานภาพทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้ค้าสลากฯ รายย่อยแล้ว นับได้ว่าเป็นปัญหาที่ควรตระหนักและควรเร่งหาแนวทางแก้ไขโดยเร่งด่วน เนื่องจากกลุ่มผู้ค้าสลากฯ รายย่อยส่วนใหญ่กว่า 60% ประกอบอาชีพค้าสลากฯ เป็นหลักไม่มีอาชีพเสริมอื่น อีกทั้งรายได้เฉลี่ยของคนกลุ่มนี้กว่า 70% อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ คือไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน ที่สำคัญอีกประการคือ เกินกว่าครึ่งเป็นผู้ที่มีอายุค่อนข้างสูงคือ 50 ปีขึ้นไป

ภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสและความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการ

นอกจากสถานการณ์ด้านราคาซื้อ ขาย และผลกระทบที่เกิดขึ้น ผลการสำรวจยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาสำคัญอีกประการ คือภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสในการบริหารจัดการ และการออกรางวัล ดังจะพบได้ว่าตัวอย่างกว่า 70% ที่เชื่อว่ามีกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำนองเดียวกันกว่า 75% เชื่อว่ามีห่วยลือด ขณะที่การแก้ไขปัญหาระยะสั้นจากภาครัฐเองยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นว่าจะสามารถควบคุมราคาสลากฯ ได้

ปัญหาของการบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาลปัจจุบัน

จากปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาแพง รวมถึงภาพลักษณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่นความโปร่งใสตรงไปตรงมาในกระบวนการกระจายสลาก การออกรางวัล สามารถตั้งเป็นข้อสังเกตถึงปัญหาด้านการบริหารจัดการในประเด็นหลักๆ ดังต่อไปนี้

1) การกระจายสลากด้วยระบบโควตาผ่านระบบผู้แทนจำหน่าย เป็นข้อจำกัดที่ทำให้เกิดกลไกการจำหน่ายแบบหลายทอด ผูกขาด ส่งผลให้ต้นทุนราคาสลากเพิ่มสูงขึ้น และแม้ว่าปัจจุบันจะมีระบบการลงทะเบียนผู้ค้ารายย่อย แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้มากนักเนื่องจากกลุ่มผู้ค้ารายย่อยเพียงส่วนน้อยที่สามารถเข้าถึงโควตาการจัดสรร ประกอบกับจำนวนสลากที่มีการจัดสรรอาจไม่เพียงพอทำให้ต้องมีการรับสลากจากคนกลางอีกทอดหนึ่ง ดังข้อมูลจากผลการสำรวจที่พบว่า ตัวอย่างผู้ค้าสลากฯ รายย่อยถึงกว่า 90% ยังต้องรับสลากฯ จากคนกลาง (ยี่ปั้ว ซาปั้ว) สถานการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้มีกลุ่มผู้บริโภคเพียงส่วนน้อยที่สามารถซื้อสลากราคาปกติจากกลุ่มผู้ค้ารายย่อยที่ได้รับสลากจากระบบโดยโควตา ขณะที่ผลสำรวจอีกส่วนหนึ่งพบว่าผู้ค้าสลากรายย่อยถึงประมาณ 1 ใน 4 ได้รับสลากในจำนวนน้อยและมีข้อเสนอแนะให้เพิ่มจำนวนโควตาสลากให้มากขึ้น

2) ระบบการขายขาด (ไม่รับคืนสลากที่จำหน่ายไม่หมด) เป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ลดความเสี่ยงของสำนักงานสลากฯ แต่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ค้าสลากฯ ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยต้องรับภาระ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้พบว่ามีกลุ่มผู้ค้ารายย่อยถึง 40% ที่ประสบปัญหาต้องรับภาระจากสลากที่จำหน่ายไม่หมด โดยที่จำนวนเฉลี่ยของสลากที่ต้องแบกรับภาระด้วยการลดราคาหรือรับไว้เอง พบว่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 50 ใบ (คู่) ต่องวด ลักษณะดังกล่าวเป็นอีกเงื่อนไขที่ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยจำเป็นต้องปรับราคาสลากที่จำหน่ายให้เพิ่มสูงขึ้นตามระดับความเสี่ยงที่ต้องแบกรับ ส่งผลให้ผู้บริโภคต้องซื้อสลากในราคาแพงมากขึ้น

3) โครงสร้างการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ จากผลการสำรวจที่พบว่า ตัวอย่างผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่เชื่อมั่นในความโปร่งใสในการบริหารจัดการของสำนักงานสลากฯ ทั้งในภาพโดยรวม ระบบการกระจายสลาก รวมถึงการออกรางวัล ตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ รวมศูนย์ในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การพิมพ์สลาก กระจายสลาก ออกรางวัล กำกับดูแลเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ทั้งหมด ซึ่งลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากหลายประเทศ ที่มีการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกจากกันค่อนข้างชัดเจน

ข้อสรุปจากผลสำรวจข้างต้น เป็นไปในทิศทางเดียวกับงานวิจัยที่ปรากฏก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะสถานการณ์ปัญหาสลากราคาแพง ซึ่งผู้บริโภครายย่อยยังเป็นผู้แบกรับภาระ ผลประโยชน์จากการจำหน่ายสลากราคาจำนวนมากตกอยู่กับคนเฉพาะกลุ่ม ยังไม่นำไปสู่สังคมโดยรวมอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนรูปแบบการบริหารจัดการที่เป็นแบบเบ็ดเสร็จ ขาดความโปร่งใส ยังผลให้ผู้บริโภคขาดความเชื่อมั่น ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวถึงข้างต้นนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อการปรับเปลี่ยนปรัชญาหรือแนวคิดเบื้องต้นในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลจากการแสวงหารายได้ให้กับรัฐ ไปสู่การเป็น “สลากเพื่อสังคม” ที่เน้นให้ความสำคัญกับการจัดสรรผลประโยชน์ไปสู่สังคมให้มากขึ้น รวมถึงระบบการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นธรรมาภิบาลและความโปร่งใสสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ข้อเสนอแนะต่อแนวทางแก้ไขปัญหา

วัตถุประสงค์สำคัญในการสำรวจครั้งนี้ นอกจากการทำความเข้าใจถึงสถานการณ์ปัญหาในปัจจุบัน แล้ว ยังให้น้ำหนักกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง 2 กลุ่มคือผู้บริโภค และผู้ค้ารายย่อยต่อข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงแนวคิดพื้นฐานในการออกสลากจากการแสวงหารายได้เข้ารัฐ มาสู่ “สลากเพื่อสังคม” ซึ่งพบว่าตัวอย่างที่สำรวจโดยส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว ผลการสำรวจยังพบว่าในกลุ่มผู้บริโภคเองร้อยละ 85 ยังเห็นว่า ควรลดเป้าหมายในการนำเงินรายได้ส่งเข้ารัฐ ร้อยละ 28 ลง เพื่อนำเงินส่วนหนึ่งมาจัดสรรช่วยกิจการสาธารณะโดยตรง อันเป็นเสมือนภาพสะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนปรัชญาพื้นฐานดังกล่าวอีกด้วย

หากพิจารณาความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการกระจายสลาก ทั้งผู้บริโภครายย่อยและผู้ค้ารายย่อย ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรมีการปรับเปลี่ยนโดย

1. ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุที่ไม่มีบ้านานู ผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มองค์กรสาธารณะกุศลที่จำหน่ายสลากฯ จริงๆ
2. เพิ่มสัดส่วนการกระจายสลากฯ ให้โควตาถึงมือผู้ค้าสลากรายย่อย โดยตรงให้มากขึ้น โดยให้ผู้ค้าสลากรายย่อย รับสลากฯ ตามโควตาได้ในพื้นที่ระดับอำเภอ (สถานที่รับอยู่ในตัวอำเภอ)

กล่าวได้ว่าการปรับเปลี่ยนระบบการกระจายสลากข้างต้น นอกจากจะเป็นการลดทอนปัญหาหลักในกลุ่มผู้ค้ารายย่อยที่กว่าร้อยละ 80 ระบุว่ารับสลากมาในราคาแพง ทำให้ขายยากแล้ว ยังเป็นเสมือนแนวทางที่ทำให้ผู้บริโภครายย่อยมีโอกาสเข้าถึงสลากในราคามาตรฐานที่กำหนด เนื่องจากเป็นการตัดทอนระบบคนกลางหรือการจำหน่ายเป็นทอดๆ อันเป็นเสมือนกลไกถ่วงตุลราคาจากระบบผูกขาดและการปั่นราคาได้ชั้นหนึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้ค้ารายย่อยถึง 1 ใน 4 ที่ระบุว่า ต้องการให้มีการยกเลิกระบบพ่อค้าคนกลาง (ยี่ปั้ว ซาปั้ว) โดยให้รัฐกระจายสลากเอง

3. การจัดสรรรายได้ส่วนหนึ่งมาจัดตั้งเป็น กองทุนรับซื้อคืนสลากฯ ที่จำหน่ายไม่หมด และเป็นสวัสดิการให้ผู้ค้าสลากรายย่อยได้กู้ยืม ซึ่งประเด็นนี้ในทางตรงถือเป็นแนวทางที่ช่วยลดภาระกับผู้ค้ารายย่อย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย ขณะเดียวกันยังส่งผลในทางอ้อมต่อผู้บริโภคที่จะสามารถซื้อสลาก

ได้ในราคาที่ลดลงเนื่องจากผู้ค้ารายย่อยไม่ต้องบวกค่าความเสี่ยงในกรณีจำหน่ายสลากไม่หมดอีกด้วย และจากผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางดังกล่าว พบว่ากลุ่มผู้บริโภคร้อยละ 80 และผู้ค้ารายย่อยกว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับการปฏิรูปไปตามแนวทางนี้

4. การปรับราคาหน้าสลากพร้อมกับเพิ่มจำนวนรางวัล และเงินรางวัล เป็นแนวทางปฏิรูปอีกประการที่ทั้งกลุ่มบริโภค และกลุ่มผู้ค้ารายย่อยส่วนใหญ่เห็นด้วย โดยระดับราคาที่ควรกำหนดคือ 100 บาท อย่างไรก็ตามการปรับราคาหน้าสลากดังกล่าว ตั้งอยู่บนเงื่อนไขว่าต้องสามารถควบคุมสลากให้เป็นไปตามราคาที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง

5. การกำหนดจุดจำหน่ายให้ผู้ค้าสลากรายย่อยทั่วประเทศ เป็นประเด็นที่กลุ่มผู้บริโภคเกินกว่าร้อยละ 80 เห็นด้วย อย่างไรก็ตามในกลุ่มผู้ค้ารายย่อยพบว่ายังมีความเห็นแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยคิดเป็นร้อยละ 56 : 44 ประเด็นดังกล่าวอาจเป็นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมถึงผลกระทบ หรือเหตุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย เพื่อหาความชัดเจนถึงแนวทางการปรับเปลี่ยนที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับความเป็นจริงต่อไป

6. ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการอื่นๆ ผลการสำรวจยังมีการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างในการบริหารจัดการในประเด็นอื่นๆ ประกอบด้วย การขึ้นทะเบียนผู้ค้าสลากรายย่อย การปรับลดสัดส่วนการบริหารของสำนักงานสลากฯ และส่วนแบ่งของผู้ค้าส่งสลากฯ เพื่อนำมาเพิ่มเป็นส่วนลดราคาหน้าสลากฯ ให้ผู้ค้าสลากรายย่อย การยกเลิกรางวัลแจ็คพ็อตของสลากกินแบ่งรัฐบาล และเพิ่มเงินรางวัลของรางวัลที่ 1 จาก 2 ล้าน เป็น 3 ล้านบาท (เหมือนสลากการกุศล) และการห้ามไม่ให้รวมชุดสลากฯ เลขเหมือน ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูปต่างๆ

7. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการสำนักงานสลากกินแบ่ง โดยมีคณะกรรมการดูแลเป็นชุดๆ และมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ทั้งนี้รวมถึงมีการกำหนดคุณลักษณะ จำนวนคณะกรรมการในแต่ละชุดที่ชัดเจน ประการสำคัญคือต้องคำนึงถึงที่มาของกรรมการต้องมีความโปร่งใส เป็นอิสระจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ ส่วนเสียด้านต่างๆ เช่นการจัดสรรโควตาสลาก

8. การประชาสัมพันธ์ สื่อสารกับสังคม ผลการสำรวจชี้ให้เห็นค่อนข้างชัดเจนว่า ผู้บริโภครับรู้ถึงโครงสร้าง ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการ ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลน้อยมาก การเพิ่มเติมด้านการประชาสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปสลากไปสู่การเป็น “สลากเพื่อสังคม” ทั้งนี้ไม่ใช่เพียงเพื่อสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ แต่ยังเป็นการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมให้มากขึ้น อันถือเป็นแนวทางสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูป