

# สลากกินแบ่งรัฐบาล: เล่นเพื่อเรา พนันเพื่อชาติ

สายพิณ ศุภกมลกุล

คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ในแต่ละปี จะมีนักศึกษามาแจ้งความจำนงกับข้าพเจ้าว่าอยากทำรายงานหรือวิจัยเกี่ยวกับ “หวย” หรือสลากกินแบ่งรัฐบาล พวกเขาไม่ได้สนใจตัวสลากในฐานะสินค้ายอดนิยม เพราะราคาไม่แพง ซื้อง่าย ขายคล่อง สักเท่าไร แต่สนใจผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสลาก ทั้งผู้ขาย และผู้ซื้อ ในกรณีแรก พวกเขาสงสัยว่าทำไมคนขายไม่ขายอย่างอื่น (ที่เป็นของ “ดี” กว่านี้) ในกรณีหลัง ทำไมคนที่ไม่มีเงินมักชอบซื้อหวย ดูเป็นการกระทำที่ไม่มีเหตุผล เพราะถูกกีดกักกมกมน่าจะเอาเงินน้อยๆ ที่มีไปซื้อของกินของใช้ที่จำเป็นมากกว่า

การซื้อหวยในทัศนะของหลายคนเป็นสิ่งไม่ดี ไม่มีเหตุผล แต่ถึงกระนั้น การเล่นหวยก็ไม่ถึงกับเป็นความชั่วร้าย (อย่างการจี้ ปล้น ฆ่าคน) แต่การซื้อสลากเป็นการพนันชนิดหนึ่ง ศาสนาพุทธจัดการพนันเป็นหนึ่งใน “อบายมุข 6” (vice -- ตีมน้ำเมา เทียวกลางคืน เทียวดูการละเล่น เล่นการพนัน คบคนชั่วเป็นมิตร เกียจคร้าน) ซึ่งฟังดูไม่ใช่ของดี แต่ทำแล้วก็ไ้ว่าจะเป็นบาปหนักหนา คุณสมบัตินี้ ประกอบกับ

การที่อบายมุขเป็นกิจที่ทำแล้วสนุก (pleasurable) และใครๆ ก็ทำกัน (popular) ส่งผลให้ทั้งเจ้ามือและผู้เล่น เกิดอาการอ้าอึ้งกำกึ่ง (moral ambivalence) พุดไม่ได้เต็มปากเต็มคำว่า เช่น “ซื้อหวยไม่ดีนะ (ไม่ดีแล้วทำไมคนซื้อกันเยอะ)” หรือ “ซื้อหวย ถูกหวยกินแล้วทุกข์ (แต่ตอนหวยออกนี่มันสนุก ตื่นเต้น มีลุ้นนะ)” ทำให้มันเป็นเรื่องที่นักศึกษาของข้าพเจ้า และนักสังคมศาสตร์หลายคน สนใจจะทำความเข้าใจ

กระนั้นก็ดี มีนักคิด/นักศีลธรรมจำนวนหนึ่ง เช่น Jeremy Bentham (1748-1832) ซึ่งเชื่อมโยงศีลธรรมเข้ากับอรรถประโยชน์ (การพนันไม่เคยทำให้ใครรวย ยกเว้นเจ้ามือ จึงเท่ากับผู้เล่น – ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย – กำลังนำทรัพยากรที่มีจำกัดไปใช้อย่างไม่คุ้มค่า ไม่เกิดประโยชน์สูงสุด การทำสิ่งที่ไร้ประโยชน์และทำไปโดยไร้เหตุผลเท่ากับผิดศีลธรรม) ที่ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐอนุญาตให้มีการพนันที่ถูกกฎหมาย กระทั่งเสนอให้รัฐกำหนดให้การพนันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่อาจจะด้วยสถานะที่กำกึ่งของสลากกินแบ่ง รัฐบาลของหลายประเทศจึงไม่จำเป็นต้องรู้สึกตะขิดตะขวงใจอย่างถึงที่สุด กระทั่งตั้งตนเป็นเจ้ามือหวย (และอบายมุขอื่นอีก 5 ประการ) เสียเองก็ยังได้

นอกจากนี้ ศีลธรรมอันดีของประชาชนยังไม่ใช่เรื่องเดียวที่รัฐต้องใส่ใจ โดยเฉพาะถ้าการพนันไม่ใช่บาปอะไรหนักหนา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐเผชิญกับปัญหาเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้ ใน ค.ศ. 1568 (พ.ศ. 2111) รัฐบาลอังกฤษจึงออกสลากกินแบ่ง จำนวน 400,000 ฉบับ มาขายประชาชนเพื่อเอากำไรไปปรับปรุงท่าเรือ และเมื่อถึงยุคของพระเจ้าชาร์ลส์ที่

สอง (Restoration, ชาลส์ที่สองเป็นบุตรของชาลส์ที่หนึ่ง ซึ่งถูกปฏิวัติและถูกประหารชีวิต ลูกชายหนีไปสะสมกำลัง ก่อนกลับมาเป็นกษัตริย์อีกครั้ง) ที่มีทั้งการระบาดของกาฬโรค (plague) ไฟไหม้ใหญ่ในลอนดอน สงคราม (กับดัทช์) และการขยายอิทธิพลของสหราชอาณาจักรเข้าไปในอินเดีย ซึ่งล้วนต้องใช้เงินมหาศาล รัฐก็ใช้ห่วยรัฐบาลนี้แหละเป็นเครื่องมือในการผันเงินจากประชาชนเข้าสู่คลังหลวง อังกฤษใช้สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเครื่องมือหารายได้จนถึง ค.ศ. 1826 (พ.ศ. 2369) เมื่อคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่าห่วยรัฐบาลเป็นวิธีระดมทุนที่น่าไปสูห่วยเดือนและการพนันอื่น จึงมีกฎหมายห้ามพิมพ์และจำหน่ายสลาก แต่ถึงอย่างนั้น ในท้ายที่สุด อังกฤษก็กลับมาพิมพ์และจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลอีกครั้งใน ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) และทำเรื่อยมาจนปัจจุบัน

ในกรณีของไทย “ลอตเตอรี่” งวดแรกถูกพิมพ์ออกจำหน่ายแก่เหล่ามหาดเล็กในพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2417 เพื่อนำรายได้ไปช่วยชดเชยค่าใช้จ่ายแก่พ่อค้า ต่างชาติที่นำสินค้ามาแสดงในการจัดพิพิธภัณฑ์ที่ตึกคองคาเดีย ในพระบรมมหาราชวัง และผู้ที่นำเข้ากลไกการผันรายได้ จากประชาชนสู่รัฐชั้นนี้ก็คือที่ปรึกษาชาวอังกฤษ ชื่อ นายเฮนรี ออลบาสเตอร์ (Henry Alabaster 1836 - 1884 ภายหลังได้รับพระราชทานนามสกุล “เศวตศิลา”) ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ทรงออก “สลากพระราชทาน” อีกสองครั้ง ครั้งแรกโดย “สภารักชาติแห่งประเทศไทย” ใน พ.ศ. 2460 เพื่อนำรายได้ไปให้รัฐบาลสหราชอาณาจักรทำสงคราม (สงครามโลกครั้งที่ 1) และครั้งที่สอง ใน พ.ศ. 2466 ทรงออก “ลอตเตอรี่เสือป่า

ล้านบาท” (1 ล้านฉบับ จำหน่ายฉบับละ 1 บาท) เพื่อนำรายได้ไปบำรุงกองเสือป่าอาสาสมัครที่ทรงตั้งขึ้น

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย “สลากพระราชทาน” ก็เปลี่ยนเป็น “ลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม” และจำหน่าย ใน พ.ศ. 2476 เพื่อนำรายได้มาชดเชยเงินรัฐชูปการ (เรียกเก็บแทนการเกณฑ์แรงงาน/การทำงานให้หลวง จากชายไทยอายุระหว่าง 18-60 ปี ยกเว้นทหาร ตำรวจ พระภิกษุสามเณร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคนพิการ) ซึ่งถูกยกเลิกไปเนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าเป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรม และมีสลากกาชาด ซึ่งออกโดยสภากาชาด มาจำหน่ายด้วย พอถึง พ.ศ. 2478 ห่วยรัฐบาล ซึ่งถึงตอนนี้ไม่เพียงขยายออกสู่ประชาชนในวงกว้างขวางขึ้น ก็เริ่มขยับออกสู่จังหวัดต่างๆ หลังคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลครั้งละ 500,000 ฉบับ และให้มีกำหนดออกไม่ตรงกับสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำหรับสลากกินแบ่งบำรุงพันธุ์ม้า พ.ศ. 2485 ฉบับนี้ ไม่ทราบที่มาชัดเจน แต่ใน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นช่วงต้นของสงครามมหาเอเชียบูรพา ได้มีการจัดตั้งกองพลทหารม้า โดยให้ขึ้นกับกองทัพพายัพ จึงสันนิษฐานว่ารายได้ ซึ่งระบุในสลากว่า “เพื่อราชการทหาร” น่าจะนำไปใช้เพื่อการนี้

การที่สลากกินแบ่งสามารถสร้างรายได้แก่รัฐอย่างเป็นกอบเป็นกำ ทำให้ ใน พ.ศ. 2482 คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อดูแลเรื่องนี้โดยตรง และใน พ.ศ. 2517 ก็มีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งกำหนดชัดเจนว่าสำนักงานสลาก กินแบ่งรัฐบาลจะ

ต้องส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 แก่รัฐเป็นรายได้แผ่นดิน และหากมีเงินรางวัลที่มีสิทธิไม่มาขอรับภายในอายุความก็ต้องนำส่งด้วย ปัจจุบัน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์สลากออกจำหน่ายเอง 50 ล้านฉบับ และสลากบำรุงการกุศล คือจัดพิมพ์จำหน่ายโดยมอบรายได้แก่หน่วยงาน และ/หรือองค์กรการกุศล ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการศึกษาและการกีฬา การสาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม

และสิ่งแวดล้อม และโดยเสด็จพระราชกุศลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ หรือพระบรมวงศานุวงศ์ ตามพระราชอัธยาศัย อีกร้อยละ 18 ล้านฉบับ รวมทั้งสิ้นร้อยละ 68 ล้านฉบับ ปัจจุบัน ออกเดือนละ 2 งวด ปีหนึ่งเท่ากับรัฐบาลพิมพ์สลากกินแบ่งมาให้ประชาชนซื้อเฉลี่ยโชค 1,682 ล้านฉบับ

ถ้าสถานะทางศีลธรรมของคนซื้อ และขายห่วยอยู่ในภาวะน่าสงสัย แล้วสถานะทางศีลธรรมของเจ้ามือที่ออกห่วยมาให้คนซื้อคนขายกันปีละมากมายขนาดนี้ น่าสงสัยด้วยหรือไม่

เว็บไซต์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแถลงด้วยความยินดีว่าในช่วง พ.ศ. 2545-2554 ประชาชนส่งเงินให้รัฐนำไปพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นทุกปี (ดู ตารางแสดงเงินรายได้ที่สำนักงานสลาก



กินแบ่งรัฐบาลนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2545-2554) ข้ออ้างของรัฐบาลไทยก็อาจจะไม่ต่างจากของคนเล่นคนขายห่วย คือ รัฐบาลไหนๆ ทั้ง “เจริญ” และ “กำลังเจริญ” เขาก็ขายห่วยกันทั้งนั้น (ประเทศที่มียอดจำหน่ายห่วยรัฐบาลสูงมากๆ ก็เช่น สเปน อังกฤษ ไอร์แลนด์ มลรัฐส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกา และหลายรัฐของออสเตรเลีย) เขาล้วนมีรายได้ (ราวร้อยละ 0.5 ของงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปี) ดีไม่

ดีอาจจะมากกว่าของไทยด้วยซ้ำไป แล้วรายได้ที่ได้มาก็เอามา “คืน” ให้ประชาชนในรูปแบบต่างๆ ที่ล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั้งนั้น (ทุนการศึกษา สร้างโรงพยาบาล สนามกีฬา โครงการหลวง ฯลฯ)

แล้วจะเอาอะไรอีก

นอกจากข้อคัดค้านของนักคิดอรรถนิยมที่กล่าวไปแล้วข้างต้น นักเศรษฐศาสตร์ (ซึ่งโดยทั่วไปสนใจเรื่องการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผ่านการทำงานของกลไกตลาดเสรี และไม่อยากยุ่งเกี่ยวกับเรื่องศีลธรรมอันดีของประชาชน) ซึ่งว่ารายได้ที่รัฐเก็บเกี่ยวจากประชาชนผ่านการพนัน โดยเฉพาะห่วย อาจจะเข้าข่ายการจัดเก็บภาษีแบบแอบแฝง ไม่ใช่การปรับ (เช่น เมื่อลักลอบเล่นการพนันแล้วตำรวจจับได้) ที่สำคัญเป็นภาษีที่มีลักษณะก้าวหน้าแบบถดถอย (regressive) กล่าวคือ ยิ่งมีรายได้น้อย ยิ่งฝากชีวิตและอนาคตไว้กับห่วยมากเท่าไร ก็ยังมีแนวโน้มจะซื้อ

ห่วย ซึ่งมีแนวโน้มมากกว่าว่าจะไม่ถูก ไม่ถูกงวดนี้ก็ต้องซื้องวดหน้า งวดโน้น... ก็เลยยังต้องจ่ายเงินเข้ารัฐมากขึ้นมากขึ้น

ประการต่อมา พวกเขายังพบว่าในประเทศต่างๆ ที่รัฐนำเงินห่วยไปใช้จ่ายเพื่อสวัสดิภาพสวัสดิการของประชาชน เมื่อดูการจัดสรรงบประมาณประจำปี จะพบว่ารายจ่ายของรัฐที่ใช้เพื่อการนี้ มีแต่จะคงที่ หมายความว่าเพราะมีเงินห่วยแล้ว ก็เลยไม่ต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้ หรือไม่ต้องเพิ่มให้มากเท่างานด้านอื่น เช่น การรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ในกรณีนี้ ถ้าเราดูตัวเลขการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตประกอบ โดยเฉพาะภาษีเหล้า เบียร์ และบุหรี่ยี่ ซึ่งเป็นภาษี

ก้าวหน้าแบบถดถอยอีกเช่นกัน แล้วเอาตัวเลขทั้งสองมารวมกัน ข้อสรุปที่ได้ดูจะไม่พ้น --ถ้าคนจน จน-เครียด-ซื้อห่วย/กินเหล้า ยิ่งคนจนเท่าไร และคนจนมีมากเท่าไร รัฐก็ยังมีรายได้จากการเป็นเจ้ามือห่วยและภาษีมากขึ้นเท่านั้น

รัฐที่หาเงินจากคนจนแบบนี้ (ยิ่งจนยิ่งเก็บ เก็บเงินเยี่ยงๆ ไม่กระโตกกระตาก เก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่เหมือนเก็บภาษีคนรวย ที่ถ้ายิ่งรวย ก็จะมีช่องทางหลบภาษีได้เยอะไปด้วย) เป็นรัฐบาลไหนก็ไม่ว่า รู้ แต่ทำไมไม่ใช้รัฐโรบินฮู้ด แม้จะบอกว่ารักประชาชนๆ ก็เถอะ

| ปีงบประมาณ | เงินรายได้ นำส่งแผ่นดิน (1) | เงินบริจาค (2)<br>(ทูลเกล้าฯ ถวายในวโรกาสต่างๆ การศึกษา การกีฬา การแพทย์ และสาธารณสุข ศาสนา สังคมสงเคราะห์ ศิลปวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม) | รายได้ภาษีสรรพสามิต ยาสูบและสุรา (3)<br>(ยาสูบ สุรา และเบียร์) |
|------------|-----------------------------|---|--|
| 2545       | 5,456.17 ล้านบาท            | 134,395,792.01 บาท  | 85,637 ล้านบาท   |
| 2546       | 7,504.82 ล้านบาท            | 150,601,747.46 บาท  | 95,952 ล้านบาท   |
| 2547       | 8,872.30 ล้านบาท            | 114,037,297.75 บาท  | 105,255 ล้านบาท  |
| 2548       | 10,358.49 ล้านบาท           | 106,505,319.91 บาท  | 112,296 ล้านบาท  |
| 2549       | 11,174.31 ล้านบาท           | 118,999,610 บาท   | 109,007 ล้านบาท  |
| 2550       | 14,000.57 ล้านบาท           | 121,448,937 บาท   | 127,210 ล้านบาท  |
| 2551       | 13,899.65 ล้านบาท           | 107,462,573 บาท   | 132,113 ล้านบาท  |
| 2552       | 13,284.48 ล้านบาท           | 166,419,354.06 บาท  | 130,911 ล้านบาท  |
| 2553       | 14,535.16 ล้านบาท           | 373,595,142.37 บาท  | 154,610 ล้านบาท  |
| 2554       | 14,636.30 ล้านบาท           | 490,010,928.5 บาท   | 167,319 ล้านบาท  |

ที่มา: (1) <http://www.glo.or.th/detail.php?link=faq>; สืบค้นข้อมูลวันที่ 28 กรกฎาคม 2555; (2) <http://www.glo.or.th/detail.php?link=donation>; สืบค้นข้อมูลวันที่ 1 สิงหาคม 2555; (3) <http://thaipublica.org/2012/05/hsri-researched-thaihealth/>; สืบค้นข้อมูลวันที่ 3 สิงหาคม 2555