

บทที่ ๒

ประวัติการพนันและหวยออนไลน์ ในสังคมไทย

การพนันในสังคมไทยมีประวัติที่ยาวนานมีมาตั้งแต่หลายยุคหลายสมัยซึ่งคนไทยรู้จักการเล่นการพนันจากคนจีนที่เข้ามาอยู่ในไทย จึงทำให้คนไทยรู้จักการพนันที่รัฐเป็นผู้สนับสนุนมาโดยตลอดอย่างเช่น เริ่มจากหวย ก.ข. ต่อมาก็ลอตเตอรี่ และหวยออนไลน์ ที่ยังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันนี้ ที่ยังไม่ได้กำหนดเวลาเปิดจำหน่ายที่แน่นอน จึงเป็นประเด็นให้ถกเถียงกันอยู่

๒.๑ ความเป็นมาของหวยลอตเตอรี่ในสังคมไทย

การพนันในสังคมไทยนั้นมีมาช้านาน พ่อค้าชาวจีนได้นำการพนันเข้ามาในประเทศไทย โดยเข้ามาทำการค้ากับไทยในสมัยกรุงสุโขทัยสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ที่ทรงเสด็จเยือนประเทศจีนเป็นไมตรีต่อกันเป็นครั้งที่ ๒^๑ ในครั้งนั้นได้จ้างช่างปั้นเครื่องถ้วยชามเข้ามาสอนปั้นถ้วยชาม สังคโลก^๒ จึงทำให้เครื่องสังคโลกของไทยขึ้นชื่อและเป็นสินค้าส่งออก เป็นรายได้ที่สำคัญ เมื่อสุโขทัยเสื่อมอำนาจลง การค้าเครื่องสังคโลกก็ลดลงมาก เนื่องจากเส้นทางทางทะเลถูกปิดกั้น อย่างไรก็ตาม การทำเครื่องสังคโลกเพื่อประโยชน์ใช้สอยและการค้าก็ได้ดำเนินต่อมาในการเล่นการพนันนั้นได้เข้ามาพร้อมกับชาวจีนและเล่นกันเฉพาะชาวจีนเท่านั้น

ตามบันทึกทางประวัติศาสตร์ “การเล่นถั่วเกิดมีขึ้นตั้งแต่ราว พ.ศ. ๑๔๕๐ ก่อนพระราชวังพระร่วงได้ครองกรุงสุโขทัยช้านาน การเล่นไปเกิดมีขึ้นเมื่อราว พ.ศ. ๒๑๐๐ ตรงกับสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิครองกรุงศรีอยุธยา การเล่นหวยเกิดขึ้นเมื่อราว พ.ศ. ๒๓๕๐ ตรงกับสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ ๓ กรุงรัตนโกสินทร์

^๑ จดหมายเหตุ เรื่องพระราชไมตรีในระหว่างกรุงสยามกับกรุงจีน, งานพระราชทานเพลิงศพ : มหาอำมาตย์ตรี พระยาโชฎีกาพรหมเสนาบดี (พ่อ่ง โชติกะพุกกณะ), (กรุงเทพฯ, โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๗๖), หน้า ๑๔.

^๒ เครื่องสังคโลก หมายถึงเครื่องปั้นดินเผาที่ผลิตขึ้นในรูปภาชนะเครื่องใช้ และเครื่องประดับอาคารต่าง ๆ เช่น ถ้วย ชาม ตลอดจนรูปเทวตา พระพุทธรูป กระเบื้องมุงหลังคาช่อฟ้า บราลี ฯลฯ มีทั้งที่เคลือบน้ำยาและไม่เคลือบน้ำยา ลักษณะเด่นคือ เป็นเครื่องปั้นดินเผาเคลือบเนื้อละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนิดเนื้อแตกลายงา สีเขียวไข่กา วิศวกรรมของการเคลือบสีเขียวประณีตงดงามทำให้มีการเรียกชื่อเครื่องปั้นดินเผาสีเขียวว่า "เซลาดอน" ซึ่งเคลือบสีระดับต่าง ๆ กัน เช่น สีเขียวไข่กา สีเขียวมะกอก

จึงเห็นได้ว่าการเล่น ถั่ว โป หว่ย คงเข้ามาถึงประเทศไทยนี้แต่ทีละอย่าง”^๓ การเล่นถั่วโป และหว่ย เป็นการพนันที่เกิดขึ้นในเมืองจีนก่อน ชาวจีนที่ไปอยู่ต่างด้าวนำไปเล่น จึงได้แพร่หลายต่อไปในประเทศอื่น ๆ ซึ่งตรงกับนิสัยคนไทยที่ชอบสนุก จึงแพร่หลายได้อย่างรวดเร็ว

การเล่นถั่วเดิมเรียกอีจี้ เป็นการเล่นที่นำกระเปาะ^๔ มากองหลายสิบกระเปาะ แล้วเอาภาชนะครอบกระเปาะนั้นไว้ ให้คนเล่นทายว่าเศษกระเปาะจะเหลือเท่าไร จะเหลือ ๑, ๒, ๓ หรือ ๔ ใช้การนับคุดออกทีละ ๔ กระเปาะ ให้ดูว่าเศษเหลือเท่าไร ใครวางเงินเดิมพันเท่าไรถ้าถูกก็รับไปเท่าตัว แต่ถ้าผิดถูกเจ้ามือรับเงินที่เดิมพันนั้น ต่อมาได้แปลงชื่ออีจี้ ว่า “ทัวจี้” แปลว่าแจกกระเปาะ ต่อมาใช้ถั่วแทนกระเปาะในการเล่น

การเล่นโป จีนจะเรียกว่า “ซ้อ” มีมาทีหลังถั่ว ซึ่งมี ๒ อย่างคือโปกำ คือแบบกำถั่ว เป็นการนำวิธีการเล่นถั่วกับโปมาผสมกันอย่างหนึ่ง และโปปั่น คือใช้ครอบทองเหลือง ที่มีลื่นรูปเหมือนลูกบาศระอยู่ข้างใน ปั่นครอบไปจนได้เหลี่ยมแล้วปิดฝา ซีกขวาที่ลื่นอยู่ตรงแฉกไหนถือว่าออกแฉกนั้น อย่างหนึ่ง

การเล่นหว่ย หว่ยนั้นพื้กิดขึ้นในสมัยพระเจ้าตากวาง รัชกาลที่ ๖ ในราชวงศ์ใต้เซง ซึ่งตรงกับรัชกาลที่ ๒ ถึงรัชกาลที่ ๓ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จีนจะเรียกว่า “ฮวยหว่ย” (花會) ซึ่งจะแปลว่า “ชุมนุมดอกไม้” ซึ่งเขียนชื่อดอกไม้ลงในป้ายต่อมาใช้ชื่อบุคคลแทนชื่อดอกไม้ ซึ่งจะมีวิธีการเล่นดังนี้คือ จะทำป้ายเล็ก ๆ ไว้ ๓๔ ป้าย เขียนชื่อคนโบราณที่มีชื่อเสียงลงแผ่นป้ายชื่อละแผ่น อย่างเช่น สามหว่ย ง่วยโป๊ เป็นต้น เจ้ามือจะเลือกป้ายหนึ่งอัน ใส่ลงในกระบอกไม้ปิดปากกระบอกแล้วแขวนไว้กับหลังคาโรง ให้คนทายว่าจะเป็นคนไหนใน ๓๔ ชื่อ นั้น ถ้าทายถูกเจ้ามือให้ ๓๐ ต่อ ถ้าทายผิดก็เอาเงินเดิมพันเสีย ดังนั้นการเล่นหว่ยที่คนไทยเล่นในปัจจุบันนั้น ชาวจีนเป็นผู้นำมาเผยแพร่ และได้เรียกชื่อว่่า หว่ย ก.ข.

๒.๑.๑ หว่ย ก.ข.

ในการศึกษาประวัติของการพนันในสังคมไทยนั้นมามีหลายยุคหลายสมัย แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเรื่องประวัติของหว่ยซึ่งจะกล่าวถึงว่าการเริ่มต้นของหว่ยที่คนไทยรู้จักนั้นเกิดขึ้นในประเทศไทยในยุคที่บ้านเมืองเกิดปัญหาทางการเงิน ซึ่งเรียกหว่ยนั้นว่า หว่ย ก.ข. หรือ “อากร

^๓ สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, เศรษฐกิจการพนัน: ทางเลือกเชิงนโยบาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๒๕๔๖), หน้า ๘๑.

^๔ หมายถึง เงินปลีกล้วยที่มีลักษณะแบน ตัวอย่าง เป็นเหรียญดินุกร.๔ ตราพระมหามงกุฎ - พระแสงจักรช้างเผือก เริ่มใช้ตั้งแต่ปี ๒๔๐๕ ถึง ปี ๒๔๑๑ มีชื่อเรียกว่า เบี้ยแปะ หรือ กระเปาะดินุกร

หอย ก.ข.”^๕ จดหมายเหตุ จากพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวว่า การเล่นหอย แรกมีขึ้นในเมืองไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓^๖ ในรัชสมัยของพระองค์ มีการซื้อข้าวมาจากต่างประเทศ ประชาชนจึงต้องออกมารับจ้างเอาแรงงาน แลกข้าว นายอากรต่าง ๆ ก็ไม่มีเงินจะส่งจึงจำเป็นต้องนำสินค้ามาจ่ายค่าภาษีอากรแทนเงิน

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ทรงมีพระราชดำริให้ตรวจค้นบ้าน ที่ค้าฝิ่น เพื่อป้องกันการกักตุนฝิ่นเพื่อให้มีเงินออกมาสู่ตลาด เจ้าสัวหงส์ (พระศรีชัยบาล นายอากรสุรา) จึงเข้าเฝ้ากราบทูล ตั้งโรงหอยให้ประชาชนได้นำเงินที่สะสมไว้ออกมาใช้แทนหอย เพราะหอยเป็นการพนันที่ถูกกับนิสัยของคนไทยที่ชอบการเสี่ยงโชคเป็นอย่างยิ่ง จึงมีพระบรมราชานุญาตให้เจ้าสัวหงส์จัดตั้งโรงหอยขึ้นเป็นการทดลองเริ่มต้นโดยแบ่งกำไรเข้าเป็นอากรหอยแก่ทางการ”^๗ หอย ก.ข. นั้นถือว่าเป็นรายได้เข้ารัฐทุกปี ซึ่งจะมีการประมูลกันเพื่อจะเป็น “นายอากรหอย” ได้สัมปทานไป ซึ่งจะได้บรรดาศักดิ์เป็นถึงขุนบานเบิกบุรีรัตน์ (ขุนพัฒน์) หอย ก.ข. เป็นการพนันที่มอมเมาประชาชนในยุคนั้นยิ่งกว่าบ่อนเบี้ย และโรงฝิ่น เพราะเป็นการพนันที่ถูกกฎหมาย ซึ่งได้รับอนุญาตจากทางการ^๘

๒.๑.๒ อากรบ่อนเบี้ย และการยกเลิกบ่อนเบี้ยและหอย

การเกิดอากรบ่อนเบี้ยนั้นมีเค้ามาจากพระรากลกำหนดค่าในรัชกาลพระเจ้าบรมโกษฐ์ ปรากฏในบทที่ ๔๒ ซึ่งประกาศเมื่อปีชวด พ.ศ. ๒๒๕๕ มีการตรากฎหมายขึ้นและห้ามมิให้เจ้ากระทรวงไหนรับเรื่องการเปิดบ่อนเบี้ยขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกต่อไปเป็นอันขาด กฎหมายบทนี้ชี้ให้เห็นชัดว่ามีบ่อนเบี้ยแล้ว เมื่อวินิจฉัยแล้วว่า บ่อนเบี้ยและอากรบ่อนเบี้ยนั้นคงจะตั้งขึ้นในระหว่าง พ.ศ. ๒๒๓๑ กับ พ.ศ. ๒๒๕๕ จึงสันนิษฐานได้ว่าบ่อนเบี้ยและอากรบ่อนเบี้ยน่าจะมีขึ้น

^๕ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ น. การพนันอย่างหนึ่ง ที่ออกเป็นตัวหนังสือ คือ ใช้พยัญชนะ ในภาษาไทยตั้งแต่ ก ถึง ฮ เป็นหลัก โดยคัดออกเป็นบางตัว เหลือเพียง ๓๖ ตัว ตัวที่ออกเสียงเหมือนกันจะตั้งชื่อให้ต่างกัน เช่น ข งว๋ย โป้ ฃ เจียมกวย ค หะตั้ง ค เม่งจู ฃ ยิดชัว ทั้งนี้เพราะได้นำวิธีเล่นหอยของจีน มาปรับปรุงใช้, หอย ก็เรียก.

^๖ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๑๗ เรื่องตำนานการเลิกบ่อนเบี้ย แลเลิกหอย, (กรุงเทพฯ : โสภณพิพิธวรรณการ, ๒๔๖๕), หน้า ๕๗.

^๗ แส่น วิชาชาญ, ตำนานหอย แห่งเมืองสยาม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ว.เพ็ชรสกุล, ๒๕๔๕), หน้า ๑๕.

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒.

เมื่อรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา หรือพระเจ้าเสือ หรือพระเจ้าท้ายสระ พระองค์ใดพระองค์หนึ่ง ถ้าวาดโดยศักราชก็คือ ระยะเวลา ๔๔ ปีระหว่าง พ.ศ. ๒๒๓๑ กับ พ.ศ. ๒๒๗๕ นี้^๕

เดิมพวกชาวจีนได้ตั้งรกรากลงแผ่นดินไทย รัฐก็ได้ตั้งบ่อนเบี้ยให้กับชาวจีนที่มีชาวจีนมาก โดยมีเจ้าพนักงานคอยกำกับดูแลอยู่ โดยห้ามคนไทยเข้าไปเล่น แต่ก็ยังมีแอบเข้าไปเล่น รัฐจึงเห็นว่าควรตั้งให้คนไทยเล่นจึงได้ตั้งเป็น ๒ โรงคือบ่อนเบี้ยจีนกับบ่อนเบี้ยไทย พระเจ้าบรมโกศฯ ทรงมีเห็นด้วยนักจึงได้ออกพระราชกำหนด^๖ ขึ้นมา ห้ามมิให้ข้าราชการเล่นเบี้ยบ่อนเป็นอันขาด ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนขึ้นเล่นต้องระวางโทษถูกเชี่ยน ๕๐ ที และถอดลงเป็นไพร่ จากพระราชกำหนดใหม่บทที่ ๒ ว่า “เมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เมื่อรัฐได้ตั้งบ่อนให้เล่นเบี้ยแล้ว ก็มีคนเล่นมากขึ้น พระศรีวิโรจน์เศรษฐีได้เป็นตำแหน่งนายตราในกระทรวงพระคลังฯ สำหรับเป็นเจ้าพนักงานจัดการบ่อนเบี้ย ได้ผลประโยชน์จากคนเล่นจนมีฐานะร่ำรวยมาก มีคนอยากรวยบ้างจึงมีการประมูลกันเกิดขึ้น โดยจะแบ่งผลประโยชน์ซึ่งเป็นหัวเบี้ยส่งพระคลัง ซึ่งเป็นประโยชน์ของแผ่นดิน^๗ จึงมีการขายออกไปตามหัวเมืองหรือตำบลอีกมาก^๘ จึงทำให้คนไทยนั้นติดการพนันกันมาก

อากรบ่อนเบี้ยเป็นรายได้ที่เข้าท้องพระคลัง จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ พระองค์จึงได้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๘ เพื่อรวบรวมเงินภาษีที่กระทรวงกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกระทรวงพระคลังแห่งเดียว เมื่อเงินอากรบ่อนเบี้ยมีมากขึ้น พระองค์ทรงต้องการจะเลิกบ่อนเบี้ย พระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศลดบ่อนเบี้ยในแขวงกรุงเทพฯ ยังคงไว้เป็นที่เล่นของชาวจีน โดยจะลดบ่อนใหญ่ ๆ ลงจาก ๑๒๖ แห่ง ให้เหลือแต่ ๖๗ แห่ง ให้เลิกเสีย ๕๙ แห่ง และบ่อนย่อยอีกประมาณ ๒๗๗ แห่ง ให้เลิกเสียให้หมด ห้ามมิให้เล่นเป็นอันขาด และห้ามมีการเคลื่อนย้ายที่เล่น ตั้งอยู่ที่ใดก็ให้ตั้งอยู่ที่นั่น โดยจะมีตำรวจประจำอยู่ทุกบ่อนห้ามมิให้เจ้าของบ่อนละเมิดข้อบังคับของรัฐเป็นอันขาด

การลดบ่อนเบี้ยที่พระองค์ได้ปฏิบัติมานั้นเงินอากรบ่อนเบี้ยไม่ตกมากนัก พระองค์จึงตกลงจะเลิกบ่อนเบี้ยลดลงปีละ ๑๐ โรง ต่อมาพระองค์ได้อาศัยเหตุที่ได้รวมเมืองเขื่อนขันธุ์ เมือง

^๕ พระบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ, ประชุมพงสาวดาร ภาควิชาที่ ๑๗ เรื่องตำนานการเลิกบ่อนเบี้ยและเลิกหวย, หน้า ๑ - ๖.

^๖ ตัวพระราชกำหนดนี้ไม่มีสำเนาเหลืออยู่ แต่อ้างในพระราชกำหนดใหม่ บทที่ ๒ ซึ่งตั้งครั้งรัชกาลที่ ๑ กรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อปีขาล พ.ศ. ๒๓๒๕.

^๗ ข้อความนี้มีอยู่ในพระราชกำหนดใหม่ บทที่ ๒ ตั้งในรัชกาลที่ ๑ กรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อปีขาล พ.ศ. ๒๓๒๕.

^๘ พระบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ, ประชุมพงสาวดาร ภาควิชาที่ ๑๗ เรื่องตำนานการเลิกบ่อนเบี้ยและเลิกหวย, หน้า ๘ - ๑๐.

สมุทรปราการ เมืองนนทบุรี เมืองประทุมธานี เข้าในเทศาภิบาลมณฑลกรุงเทพมหานคร จึงเลิกบ่อนเบี้ยตามหัวเมืองมณฑลกรุงเทพมหานครทั้งหมด คงไว้แต่เมืองสมุทรปราการบ่อนหนึ่งที่ปากลัดเมืองนครเขื่อนขันธ์บ่อนหนึ่ง รวมบ่อนทั้งมณฑลกรุงเทพมหานคร รวมแล้ว ๑๘ บ่อนด้วยกัน จนถึง พ.ศ. ๒๔๔๑ ลงมือเลิกบ่อนหัวเมืองตั้งแต่บัดนี้ไป พระองค์ทรงเลิกบ่อนเบี้ยหมดสิ้นกรุงสยามเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ปีมะเส็ง พ.ศ. ๒๔๖๐^{๑๑} ในระหว่างที่คนไทยรู้จักเล่นหวย ก.ข. นั้น ชาวต่างประเทศก็ได้้นำการเสี่ยงโชคชนิดหนึ่งเข้ามาเผยแพร่ในเมืองไทยเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ เรียกว่า “ลอตเตอรี่” หรือสลากกินแบ่ง

ลอตเตอรี่ หรือสลากกินแบ่ง ซึ่งมีวิธีการคล้ายคลึงกับการเล่นหวย ก.ข. การออกลอตเตอรี่ในสมัยแรกได้มีการจัดขึ้นเป็นระยะ ๆ สุดแต่ความต้องการหรือความจำเป็น อาจแบ่งสมัยของการออกสลากกินแบ่งตั้งแต่เริ่มมีขึ้นในประเทศไทย ในที่นี้จะขอแบ่งออกเป็นช่วงรัชสมัยตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มาจนถึงรัชสมัยปัจจุบัน ซึ่งออกได้เป็น สมัยโดยสังเขป ดังนี้

๒.๑.๓ รัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕

ในสมัยแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เมื่อประเทศไทยยังใช้ชื่อ ประเทศสยาม และคำว่า “สลากกินแบ่ง” ยังไม่บัญญัติใช้แต่จะเรียกทับศัพท์ว่า “ลอตเตอรี่” ซึ่งมีความหมายว่า “การเสี่ยงโชค” โดยมีครูอัลบาสเตอร์^{๑๒} (ต้นตระกูล เสวตศิลา)

^{๑๑} พระบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๑๗ เรื่องตำนานการเลิกบ่อนเบี้ยและเลิกหวย, หน้า ๓๖ - ๕๕.

^{๑๒} นายเฮนรี อาลาบาสเตอร์ เข้ามาประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อ รัชกาลที่ 4 ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองกงสุลอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ยังได้เป็นหัวหน้าคณะผู้สังเกตการณ์ดาราศาสตร์ของพระราชินีนาถแห่งร่วมกับคณะนักดาราศาสตร์ชาวฝรั่งเศส คณะของผู้รั้งตำแหน่งกงสุลอเมริกันประจำกรุงเทพฯ ตลอดจนชาวยุโรปและอเมริกันที่พำนักอยู่ในประเทศ โดยพระบรมราชานุญาตเข้าร่วมสังเกตการณ์สุริยุปราคาที่บ้านหว้ากอ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ต่อมาได้เกิดความขัดแย้ง กับกงสุลนี้ออกซ์ จึงได้ลาออกจากตำแหน่งกลับประเทศอังกฤษ แต่หลังจากที่ รัชกาลที่ 5 ได้ทรงนำนายเฮนรี อาลาบาสเตอร์ กลับเข้ามารับราชการเป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ ทรงโปรดเกล้าให้ทำราชการหลายหน้าที่ รวมทั้งหัวหน้าล่าม ราชเลขาธิการส่วนพระองค์ รวมทั้งเจ้ากรมพิพิธภัณฑสถานและสวนสราญรมย์ และข้าหลวงผู้จัดการงานสร้างถนนและสะพาน เป็นผู้ออกแบบและก่อสร้างสวนสราญรมย์ นำกล้วยไม้แคทลียา เข้ามาในประเทศไทย, นำลอตเตอรี่ เข้ามาออกในประเทศไทยเป็นครั้งแรก, ก่อตั้งกองทำแผนที่และเริ่มงานทำแผนที่สำรวจจริงวัดเพื่อสร้างถนนต่างๆ, ถวายคำแนะนำให้จ้างนายเจมส์ เอฟ. แมคคาร์ธีมาดูแลกองทำแผนที่, และได้ก่อตั้งกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลข

เป็นผู้นำลักษณะการออกรางวัลสลากแบบยุโรปเข้ามาเผยแพร่เป็นครั้งแรก จึงถือว่า เป็น “บิดาแห่งการสลากกินแบ่งประเทศไทย”

ปี พ.ศ. ๒๔๑๗ รัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กรมทหารมหาดเล็กออกตลอดเตอร์เป็นครั้งแรกในประเทศไทย เนื่องในการจัดงานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือพ่อค้าต่างชาติที่ นำสินค้ามาร่วมแสดงซึ่งมีขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๑๗ จัดงานที่ตึกกองคาเดียที่ศาลาสหทัยสมาคม เป็นการช่วยเหลือพ่อค้าแม่ค้าชาวต่างชาติที่นำสินค้ามาจัดแสดงให้ขายสินค้าได้ บรรดานายมหาดเล็กได้แก่ พระยาภาสกรวงศ์ และครูอัลบาสเตอร์ เป็นบุคคลที่คิดวิธีการออกตลอดเตอร์ตามแบบยุโรป โดยมีข้อแม้ว่าผู้ถูกรางวัลนั้นจะต้องรับเป็นสินค้าที่ราคาเท่ากับเงินรางวัลที่ถูก ถ้าจะรับเป็นเงินสดจะต้องถูกลดลง ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของเงินรางวัลที่ได้รับ

๒.๑.๔ รัชสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖

๒.๑.๔.๑ ตลอดเตอร์สภารักชาติแห่งประเทศไทย

ปี พ.ศ. ๒๔๖๐ อันเป็นปีที่อยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ ประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรคือ สหราชอาณาจักรอังกฤษมีความประสงค์ที่จะกู้เงินจากประเทศไทย เพื่อใช้ในการสงคราม แต่จะกู้จากรัฐบาลโดยตรง ก็เกรงว่าจะเป็นการกระทบกระเทือนงบประมาณของประเทศที่จะต้องใช้ในการร่วมสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร จึงได้หันไปกู้เงินจากประชาชน แต่การที่จะกู้เงินจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ๆ ย่อมเป็นของยากที่จะพึงกระทำได้ และเข้าใจว่าคงไม่มีประชาชนคนใดยอมให้กู้เงินง่าย ๆ ดังนั้นสภารักชาติแห่งประเทศไทยจึงได้ดำเนินนโยบายกู้เงินจากประชาชนด้วยวิธีการออกตลอดเตอร์หรือหวยเบอร์ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต^{๙๕} และได้ตั้งเงินรางวัลไว้สูง และมากรางวัลด้วยกัน เพื่อเป็นการล่อใจ โดยให้ออกตลอดเตอร์จำหน่ายออก ณ ที่ทำการสถานทูตอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐ และในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ ก็ออกตลอดเตอร์อีกครั้ง

ปี พ.ศ. ๒๔๖๑ ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับที่มีการออกตลอดเตอร์ของสภารักชาติแห่งประเทศไทย อังกฤษ กรมพระนครบาล^{๙๖} กรมพระนครบาลและคณะกรรมการจัดงานฤดูหนาวที่จัดขึ้น ใน

^{๙๕} อนุสรณ์ ในงานพระราชเพลิงศพขุนโชติชนการ (หลง ศรีโชติ) ต.ช., ต.ม., ณ เมรุวังมกุฏกษัตริยาราม, เรื่อง กิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล, (กรุงเทพฯ : [ม.ป.พ.], ๒๕๒๒), หน้า ๒.

^{๙๖} [กรม] น. (ก) หมู่เหล่าอันเป็นที่รวมกำลังไพร่พลของ แผ่นดินตามลักษณะปกครองสมัยโบราณ เพื่อประโยชน์ ในเวลาเกิดศึกสงคราม จะได้เรียกระดมคนได้ทันทั่วทั้งที่ บรรดาชายฉกรรจ์ต้องเข้าอยู่ในกรมหรือในหมู่มุ่เหล่าใด เหล่าหนึ่ง เรียกว่า สังคัฎกรม [นะคอนบาน] น. ผู้มีหน้าที่ในการปกครองนครหลวง; ชื่อทบวง

สวนจิตรลดาเนื่องในการเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อเก็บเงินบำรุงสภาภาษาสยามและกองเสือป่า^{๓๓} วิธีการออกไม่มีเครื่องมืออะไร เพียงแต่ใช้ตัวเลข ๑ – ๐ บรรจุลงในกล่องหรืออับเล็กๆ แล้วใส่ลงในไหหรือหม้อทองเหลืองตามจำนวนหลักเลขที่จะออก แล้วใช้มือล้วงตามลำดับจนครบตัวเลข

๒.๑.๔.๒ ลอตเตอรี่บำรุงเสือป่ากองอาสาสมัคร

ปี พ.ศ. ๒๔๖๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตพิเศษให้ออกลอตเตอรี่บำรุงเสือป่ากองอาสาสมัคร โดยได้โปรดเกล้าฯ ให้นายพลเสือป่า พระยานนทิสุนทรภักดี เสนาธิการเสือป่าเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเพื่อจะนำเงินไปซื้อปืน และพระราชทานนามปืนรุ่นนี้ว่า “ปืนพระราม ๖” พระราชทานแก่กองเสือป่า ภายหลังที่สิ้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๖ เสด็จสวรรคตแล้ว กิจการเสือป่าก็เลิกล้มไป ทางราชการจึงได้โอนปืนพระราม ๖ ให้แก่กรมตำรวจไว้ใช้ในราชการกรมตำรวจต่อมา

๒.๑.๕ รัชสมัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗

๒.๑.๕.๑ ลอตเตอรี่สภาภาษาสยาม

ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ นับจากการออกลอตเตอรี่บำรุงเสือป่ากองอาสาสมัคร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการลอตเตอรี่ได้ชะงักลงเป็นเวลา ๑๐ ปี รัฐบาลจึงได้อนุมัติให้ดำเนินการออกลอตเตอรี่ขึ้นอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ขนานนามว่า “ลอตเตอรี่สภาภาษาสยาม” มีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บเงินบำรุงการกุศล และเป็นค่าใช้จ่ายในการสาธารณะประโยชน์อื่น ๆ

วิธีการออก เริ่มเปลี่ยนจากการล้วงตัวเลขสลากออกจากไห มาใช้วงล้อชนิดตั้งเป็นเครื่องมือในการออกสลาก สถานที่ออกสลากเป็นบริเวณพระราชอุทยานสราญรมย์ ต่อหน้าคณะกรรมการและประชาชน ซึ่งมีผู้นิยมเข้ามาชมการออกสลากกันอย่างคับคั่ง

การเมืองระดับกระทรวงในสมัยก่อน คือ กระทรวง**นครบาล** ซึ่งมีหน้าที่ปกครองเขตนครหลวง; เรียกตำรวจที่มีหน้าที่ระวังและระจับ เหตุการณ์ทางอาญาในกรุงเทพมหานครว่า ตำรวจ**นครบาล**.

^{๓๓} พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งกองเสือป่า เสือป่า คือ ผู้ชายไทยที่มีได้เป็นทหาร แต่ได้รับการฝึกให้รู้จักวิธีการรับเพื่อจะได้สามารถป้องกันชาติบ้านเมืองยามเมื่อมีภัยได้ทั้งนี้คำว่า “เสือป่า” คือผู้ชายไทยที่มีได้เป็นทหารที่เป็น “เสือป่า” ทำหน้าที่สืบข่าวข้าศึกหรือสอดแนม ส่วนทหารที่เป็น “แมวมอง” ทำหน้าที่เป็นกองระวังด่าน เมื่อข้าศึกผ่านมาก็บอกข่าวให้แม่ทัพทราบเท่าที่สังเกตเห็น โดยไม่ต้องพ้นไปจากที่ตั้งของตน

๒.๑.๕.๒ ลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม

ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การออกลอตเตอรี่เป็นที่นิยมของประชาชน และสามารถนำรายได้มาบำรุงการศึกษา และการพยาบาลอันเป็นสาธารณประโยชน์ จึงให้ออกลอตเตอรี่ขึ้นอีกเรียกว่า “ลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม” โดยมี เจ้าพระยามุขมนตรี เป็นประธานกรรมการ ทำการออกรางวัล ณ บริเวณพระราชอุทยานสราญรมย์ ใช้วงล้อชนิดตั้งเป็นเครื่องหมุนเลขสลากรางวัล

๒.๑.๕.๓ ลอตเตอรี่สรรพากรของรัฐบาลสยาม

ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ พระยาพลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายลดเงินรัฐอุปการลง แต่เพื่อที่จะได้เงินมาชดเชยเงินรัฐอุปการซึ่งจะต้องขาดไปจึงพิจารณาให้ออกลอตเตอรี่รัฐบาลขึ้นมา และกระทรวงการคลังเห็นว่าการออกลอตเตอรี่นั้นควรมอบให้กรมสรรพากรเป็นเจ้าหน้าที่จัดการโดยตลอด และขอให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รักษา พระราชบัญญัติการพนัน ห้ามปรามมิให้ผู้ใดออกลอตเตอรี่ขึ้นอีก เพราะลอตเตอรี่ที่กำหนดจะออกครั้งนี้จะเป็นจำนวนนับล้าน ๆ สลากครั้งนี้ออกจำหน่าย ๔ ครั้ง

๒.๑.๕.๔ สลากกินแบ่งบำรุงเทศบาล

ปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ในระหว่างที่กรมสรรพากร กระทรวงการคลังได้ดำเนินการออกสลากในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์จะจัดหาเงินมาบำรุงเทศบาล โดยใช้วิธีการออกสลากเช่นเดียวกับที่กรมสรรพากรดำเนินการอยู่ รัฐจึงให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการได้ถ้าเดือนใดเป็นเดือนที่ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล เดือนนั้นก็ให้จัดจำหน่ายสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาล และได้เปลี่ยนนามจากคำว่า “ลอตเตอรี่” มาเป็น “สลากกินแบ่ง” และได้มี “สลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลพระนครและธนบุรี” โดยมีวัตถุประสงค์เก็บเงินรายได้บำรุงกิจการเทศบาล โดยเฉพาะ โดยมีพระยาสุนทรพิพิธเป็นประธานกรรมการ

และในปีเดียวกันนี้ เทศบาลจังหวัดต่าง ๆ พากันเห็นว่า รายได้ของสลากกินแบ่งนี้ได้ช่วยบำรุงให้กิจการของท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าขึ้นได้เป็นอย่างดี จึงได้ยื่นความจำนงค์ต่อรัฐบาลขออนุมัติให้ดำเนินการออกสลากกินแบ่ง เพื่อบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดของตนบ้าง รัฐบาลได้อนุมัติให้ดำเนินการออกสลากได้ โดยมีจำนวนสลากที่พิมพ์ออกจำหน่ายให้เหมาะสมกับปริมาณและความต้องการของพลเมืองแต่ละจังหวัด เทศบาลจังหวัดต่าง ๆ ได้ดำเนินการออกสลากกินแบ่งอยู่เป็นเวลา ๒ ปี คือในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๘ ก็เลิกพิมพ์กิจการ คงให้เทศบาลกรุงเทพฯ และธนบุรีเป็นผู้จัดทำแต่แห่งเดียว

๒.๑.๖ รัชสมัย พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล รัชกาลที่ ๘

๒.๑.๖.๑ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ กิจการสลากกินแบ่งได้เจริญก้าวหน้ามาโดยตลอด เมื่อวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๒ คณะรัฐมนตรีดำริว่ารายได้จากสลากกินแบ่งเป็นรายได้ซึ่งนำเงินช่วยสมทบงบประมาณแผ่นดินได้ดีประเภทหนึ่ง จึงมีมติให้โอนกิจการสลากกินแบ่งจากเทศบาลนครกรุงเทพฯ และธนบุรีมาจัดตั้งสำนักงานอำนวยการขึ้นใหม่ เรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” ขึ้นตรงต่อกระทรวงการคลัง เพื่อจะได้ดำเนินกิจการให้รัดกุมก้าวหน้าทันสมัยและมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยขนานนามสลากกินแบ่งใหม่นี้ว่า “สลากกินแบ่งรัฐบาล” สำนักงานอำนวยการตั้งอยู่ที่หน้าศาลากลางจังหวัดพระนครและธนบุรี (บริเวณด้านหน้ากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันถูกรื้อถอนสร้างกรมการปกครอง) มีคณะกรรมการได้รับโอนกิจการโดย พระยาพรหมพิทยากร ต่อมาได้ลาออกจึงให้ พระยาชัยสุรินทร์ เป็นประธานกรม^{๑๔}

ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยปรับเปลี่ยนขึ้นลงของจำนวนสลากทุกปีตามสถานการณ์ของบ้านเมืองมาโดยตลอด ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๒ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๘ มีการผันผวนอยู่ตลอดเวลาเนื่องจากผลของสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้สภาวะทางเศรษฐกิจของประชาชนคลอนแคลน จิตใจตึงเครียดไม่สนใจในการเสี่ยงโชคจึงทำให้กิจการซบเซา

๒.๑.๗ รัชสมัย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ ๙

ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สลากกินแบ่งรัฐบาลเริ่มเป็นที่นิยมมากขึ้นและได้ทดลองพิมพ์สลากงวดพิเศษออกจำหน่ายแทรกในเดือนกันยายน และพฤศจิกายน ราคาฉบับละ ๓ บาท แต่ปรากฏไม่เป็นที่นิยมจึงได้ระงับไป

๒.๑.๗.๑ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นประธานกรรมการ

ปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ กระทรวงการคลังได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นใหม่ โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งขณะนั้นมียศเป็น พลโท เป็นประธานกรรมการ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้เริ่มใช้เครื่องออกสลากกินแบ่งอัตโนมัติออกรางวัล ที่หนึ่ง ที่สอง และเลขท้าย ๓ ตัวและ ๒ ตัว อยู่ตลอดเดือน ส่วนรางวัลที่สาม ที่สี่ ที่ห้า คงใช้ออกด้วยวงล้อ โดยพนักงานหญิงเป็นผู้หมุน ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ปีเดียวกันได้เพิ่มใช้เครื่องอัตโนมัติออกรางวัลที่สามขึ้นอีกรางวัลหนึ่ง

^{๑๔} สมุดภาพประวัติ สลากกินแบ่งรัฐบาล (พ.ศ. ๒๔๘๒ – ๒๕๓๒), สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๒๕๓๒), หน้า ๑๑ - ๑๔.

ในช่วงสมัยนี้ได้มีกิจการอื่น ๆ ของสำนักงานสลากฯ ก้าวหน้ายิ่งขึ้นอีก คือสำนักงานได้จัดตั้งโรงพิมพ์ของตนเองขึ้นไม่ต้องว่าจ้างโรงพิมพ์เอกชนภายนอกให้พิมพ์สลาก เป็นความสะดวกในการตรวจสอบและควบคุมความเรียบร้อยอย่างใกล้ชิด และงานสามารถทำได้อย่างรวดเร็วด้วยเครื่องจักรและเครื่องมืออื่น ๆ ที่ทันสมัย เช่น จัดซื้อเครื่องออกสลากอัตโนมัติ ซึ่งใช้หมึกด้วยกำลังไฟฟ้ามาใช้ในการออกสลากรางวัลที่ ๑ ที่สอง และรางวัลเลขท้าย ๓ ตัวและ ๒ ตัว เป็นต้น

๒.๑.๗.๒ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธานกรรมการ

เมื่อ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถึงแก่อสัญกรรม^{๑๕} เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๖ แล้วกระทรวงการคลังได้ประกาศแต่งตั้งกรรมการอำนวยการสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นใหม่ ซึ่งมี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นประธานกรรมการอำนวยการสลากกินแบ่งรัฐบาล กรรมการชุดนี้ได้มีการพิมพ์สลากเพิ่มขึ้นเป็น ๒ ชุดคือ ชุดละ ๑ ล้านฉบับ แบ่งเป็นชุด ก. และชุด ข. และยึดเวลาออกเป็นสัปดาห์ละครั้ง โดยออกทุกวันอังคาร และให้มีการจำหน่ายทุกจังหวัด การจำหน่ายสลากได้นำรายได้ส่งกระทรวงการคลังเพิ่มมากขึ้น จาก พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้นำส่งเป็นจำนวน ๘๐.๘ ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนถึง ๒ เท่าของปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ส่วนหนึ่งของรายได้จัดสรรเพื่อการสาธารณประโยชน์และประชาสงเคราะห์

ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ สำนักงานได้ส่งเงินเข้ารัฐได้ถึง ๑๕๓.๖ ล้านบาท มีการซื้อแทนพิมพ์ “แซมบอน” มาพิมพ์สลากเพิ่ม และได้สร้างอาคารสงเคราะห์แบบแฟลต ๕ อาคารริมคลองประปาสามเสน เพื่อให้พนักงานเช่าอยู่อาศัย สร้างบ้านพักอาศัยที่ถนนเอกมัยให้พนักงานเช่าซื้อ และยังบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ อีกกว่า ๑๒ ล้านบาท วันที่ ๕ เมษายน ได้เริ่มจัดงานฉลองวันคล้ายวันสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรก

ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ผลจากเหตุการณ์ “วันมหาวิปโยค” ที่นิสิตนักศึกษาเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี อาคารสำนักงานสลากฯ ถูกเพลิงไหม้หมดทั้งหลังต้องย้ายสถานที่ไปปฏิบัติงานชั่วคราวอยู่ ณ อาคารสงเคราะห์แบบแฟลต ของสำนักงานสลากฯ ริมคลองประปาสามเสน และต่อมาเมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ย้ายมาทำการร่วมกับกองการพิมพ์ที่ถนนจักรพงษ์ แขวงชนะสงครามแต่การออกรางวัลสลากก็ยังดำเนินต่อไปด้วยดีเพียงแต่เปลี่ยนวิธีการออกรางวัลมาใช้เฉพาะวงล้อ เนื่องจากเครื่องออกรางวัลสลากชนิดอัตโนมัติเสียหายไปเมื่อไฟไหม้

^{๑๕} คือ ความตาย, ใช้กับผู้ตายที่มีบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยาหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานองคมนตรี องคมนตรี นายกรัฐมนตรี ประธานสภา หรือผู้ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นปฐมจุลจอมเกล้าฯ ถึงแก่อสัญกรรม.

ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นปีที่สำคัญยิ่งอีกปีหนึ่งของสำนักงานสลากฯ เพราะนับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๗ เป็นต้นมาสำนักงานสลากฯ ดำเนินการภายใต้ “พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗” ที่กำหนดให้สำนักงานสลากฯ มีฐานะ เป็นนิติบุคคล ลักษณะ รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน ๓ ประการคือ

๑. ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล

๒. จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่น ที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

๓. กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากฯ

นอกจากพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ กำกับการดำเนินกิจการโดยทั่วไปและให้กำหนดมี “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ซึ่งมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และกรรมการที่เป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และผู้ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน ๓ คน เป็นผู้ควบคุมดูแลและวางนโยบายของสำนักงานสลากฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แล้วยังได้ กำหนดการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

๑. ร้อยละ ๖๐ เป็นเงินรางวัล

๒. ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๘ เป็นรายได้แผ่นดิน

๓. ไม่เกินกว่าร้อยละ ๑๒ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน (ร้อยละ ๓) ซึ่งรวมทั้ง ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากฯ ด้วย (ร้อยละ ๗ เป็นส่วนลดสำหรับผู้แทน / ตัวแทนจำหน่าย และร้อยละ ๒ เป็นค่าตอบแทนจังหวัดและหน่วยงานที่ช่วยด้านการจำหน่ายสลาก) องค์กรที่ดี จำนวนสลากที่ออกจำหน่ายยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ปรับปรุงจำนวนสลากกำหนดการ และราคา พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้เริ่มสร้างโรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแห่งใหม่ที่เลขที่ ๙ ซอยแยก ซอยเอกมัย ถนนสุขุมวิท ๖๑ แขวงคลองตัน เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๑ ย้ายที่ทำการโรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไปยังซอยเอกมัย จัดซื้อแท่นพิมพ์ที่ทันสมัย สามารถรับพิมพ์สิ่งพิมพ์กันปลอมแปลง (Security Printing) จากหน่วยงานภายนอกได้มากขึ้น และวางศิลาฤกษ์อาคารสำนักงานสลากฯ หลังปัจจุบันนี้ เมื่อสร้างอาคารเสร็จแล้วได้มอบอาคาร กองการพิมพ์เดิมที่ถนนจักรพงษ์ให้กับกรมสรรพากรใช้ปฏิบัติงานต่อไป

ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๘ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ปรับปรุงจำนวนสลากให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดมา โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ จนถึง ๒๕๒๘ ได้เพิ่มจำนวนสลากที่จำหน่ายเป็นชุดละ ๓ ล้านฉบับต่องวด ได้เพิ่มจำนวนเป็นชุดละ ๒๘ ล้านฉบับต่องวด การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนั้นเป็นการปรับปรุงเฉพาะจำนวนสลากที่ออกจำหน่ายโดยขึ้นราคาจำหน่ายอยู่ที่ฉบับละ ๑๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปี ๒๕๒๖

ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๑ สำนักงานสลากฯ ออกสลากงวดพิเศษสงเคราะห์ทหารผ่านศึกที่ได้รับบาดเจ็บพิการ หรือทุพพลภาพ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ชายแดน รวมทั้ง สงเคราะห์ครอบครัวของทหารผ่านศึกที่เสียชีวิตหรือบาดเจ็บ และให้การสนับสนุนออกสลากบำรุงกาชาดไทย ๒๕๓๐ เพื่อหารายได้สร้างตึก ภปร.^{๒๐} โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ สภากาชาดไทย สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ขอความร่วมมือจากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ วิทยาเขตเจ้าคุณทหารช่วยออกแบบและสร้างวงล้อที่ทำด้วยพลาสติกใสเพื่อให้ประชาชนได้มองเห็นลักษณะวิธีการออกรางวัลของกองสลาก พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยให้ประชาชนที่มาชมการออกรางวัลจำนวน ๓ ท่านเป็นผู้ร่วมออกรางวัลดังกล่าวกับคณะกรรมการออกรางวัลอีก ๔ ท่าน ดังนั้นจึงเป็นยุคที่มีการแจกบัตรผ่านประตูแก่ผู้ที่เข้าชมการออกรางวัล และยังมีการถ่ายทอดโทรทัศน์วงจรปิดให้ประชาชนดูตาม จุดต่าง ๆ บริเวณสำนักงานฯ และกรมประชาสัมพันธ์ด้วย

ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นปีครบรอบกึ่งศตวรรษของสำนักงานกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งมีบทบาทเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้รัฐ ได้ส่งเงินเข้ารัฐสมทบเป็นงบประมาณแผ่นดินตลอดระยะเวลา ๕๐ ปี รวมเป็นเงินกว่า ๒๖,๘๘๘ ล้านบาท วิวัฒนาการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตลอด ๕๐ ปี ที่ผ่านมานอกจากจะเพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการหารายได้เข้ารัฐแล้ว ยังเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนที่ซื้อสลากที่จะเสี่ยงโชคด้วย ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงทุกครั้ง สำนักงานสลากฯ จะสำรวจสภาพะความต้องการและกำลังการซื้อของประชาชน การออกแบบสลากฯ ก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สำนักงานสลากฯ ให้ความสำคัญ

^{๒๐} การย่อพระปรมาภิไธยให้เหลือเพียง ๓ ตัวอักษร โดยส่วนมาก มักใช้เป็น ตราสัญลักษณ์ประจำพระองค์ และ ตราสัญลักษณ์งานพระราชพิธี และงานเฉลิมพระเกียรติ ในวโรกาสสำคัญต่าง ๆ เนื่องจากพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์นั้นค่อนข้างยาว ดังนั้น จึงนิยมกล่าวพระปรมาภิไธยประโยคต้นประโยคเดียวแล้วใส่เครื่องหมายไปยาลน้อยไว้ โดยอาจจะตามด้วยสร้อยพระปรมาภิไธยประโยคท้ายด้วยก็ได้ ในที่นี้เป็นพระปรมาภิไธยย่อของ รัชกาลที่ ๙ มีพระปรมาภิไธยย่อว่า "ภปร" มาจาก "มหาภูมิพลอดุลยเดช บรมราชาธิราช"

พิธีพืชน์เพื่อให้สลากกินแบ่งมีคุณค่าในตัวเองและช่วยอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี วรรณกรรม หรือสิ่งที่น่าสนใจต่าง ๆ^{๒๑}

๒.๒ การพนันหอยที่ได้รับความสนใจจากประชาชนในสังคมไทย

การพนันหอยในสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความเกี่ยวข้องกับการพนันหอยมาตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบันการพนันหอยได้มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ โดยปัจจุบันการพนันหอยที่คนไทยนิยมเล่นผู้วิจัยขอยกตัวอย่างการพนันหอยที่ได้รับความนิยมพอสังเขปดังนี้

๒.๒.๑ หอยไต้ดิน^{๒๒}

ในกระบวนการทำหอยไต้ดินนั้น แต่ละรายจะมีขนาดและพื้นที่ที่แตกต่างกันออกไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นที่ขายหอยไต้ดินว่า ครอบคลุมพื้นที่มากน้อยแค่ไหน ปริมาณเงินทุนหมุนเวียนแพร่สะพัดแต่ละงวด ว่ามีมากน้อยเพียงใด และบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพนันหอยไต้ดินว่าเกี่ยวข้องกับคนมากน้อยเท่าใด ส่วนใหญ่แล้วปริมาณเงินทุนหมุนเวียนนั้นมักมีความสัมพันธ์กับขนาดของพื้นที่โดยตรง กล่าวคือ ถ้าสามารถครอบคลุมพื้นที่ ประกอบการขายหอยไต้ดินได้อย่างกว้างขวาง ก็มักจะมีปริมาณเงินทุนหมุนเวียนที่มากตามไปด้วย

ในการประกอบการหอยไต้ดินนั้น ผู้ที่เป็นเจ้ามือหรือเจ้าของ ในแต่ละห้องที่จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จะมีเจ้ามือรายใหญ่ ขนาดกลาง และเจ้ามือรายเล็กลงไปตามลำดับ (ห้องที่ การแบ่งขนาดของเจ้ามือนั้น โดยทั่วไปมักนิยมวัดจากปริมาณเงินที่สะพัดในแต่ละงวด หรือรายได้จากการขายหอยไต้ดิน ที่ยังมีได้หักค่าใช้จ่ายนั่นเอง ดังนั้นในบทนี้จะมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการหอยไต้ดินโดยจะพิจารณาถึงแนวทางการบริหารงานภายใน (หรือโครงสร้างการจัดองค์กร และการบริหาร) ซึ่งหมายถึง การจัดการองค์การ การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง กับธุรกิจทำหอยไต้ดิน นอกจากนี้จะพิจารณาถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ซึ่งจะพิจารณาถึงรายละเอียดในแง่ของการประกอบการ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ามือหอยไต้ดินกับบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพนันหอยไต้ดิน อาทิเช่น ประชาชน ข้าราชการ (ตำรวจ) รวมถึงระหว่างเจ้ามือด้วยกันเอง ลักษณะการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบมีดังต่อไปนี้

^{๒๑} ๕๐ ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาสวันสถาปนาครบรอบห้าสิบปี, วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๒ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒), หน้า ๔๘ - ๖๒.

^{๒๒} ๕๐ ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาสวันสถาปนาครบรอบห้าสิบปี, หน้า ๔๘ - ๖๒.

๑. ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร หมายถึง ฝ่ายที่รับผิดชอบสูงสุดในทุก ๆ เรื่อง รวมทั้งงานฝ่ายประสานงาน ฝ่ายบริการ และฝ่ายการเงินด้วยหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารจะเน้นหนักไปที่ การวางแผน การกำหนดแนวทาง วางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการขยายพื้นที่การขายหอยไต้หวัน การสร้างข้อตกลง การกำหนดราคา ค่าตอบแทนในการขายหอยไต้หวันรวมถึงเรื่องความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการขายหอยไต้หวัน

๒. ฝ่ายประสานงาน

ฝ่ายที่ทำหน้าที่ทางด้านการติดต่อสัมพันธ์สร้างความเข้าใจประสานผลประโยชน์ระหว่างเจ้ามือรายอื่น ๆ เจ้ามือกับตำรวจ เจ้ามือกับคนขาย ระหว่างเจ้ามือกับข้าราชการ และนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น

๓. ฝ่ายบริการ

ฝ่ายที่ทำหน้าที่หลักในการบริการ ความสะดวกสบายแก่คนขาย คนซื้อ คนเดินโพงเจ้ามือ และฝ่ายการเงินในการแยกแยะโพง จัดประเภท ประทับตรา ลงรหัส และถ่ายเอกสารโพงทุกฉบับคืนให้แก่คนเดินโพง เพื่อนำไปให้คนขายอีกต่อหนึ่ง หรือให้คนขายอีกต่อหนึ่ง หรือให้คนขายโดยตรง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทุจริตนั่นเอง

๔. ฝ่ายการเงิน

ฝ่ายการเงินนี้เป็นฝ่ายที่จัดระบบหรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินของการทำหอยไต้หวันในแต่ละครั้งโดยเป็นฝ่ายที่คอยรับ-จ่ายเงินให้แก่ลูกค้ารายย่อย ๆ ที่มาติดต่อรับจ่ายกับเจ้ามือเอง ภายในวันที่ ๒ ของการทำหอยทำหน้าที่รับจ่ายเงินให้กับคนเดินโพงในแต่ละท้องถิ่น เป็นต้น

ทางด้านการเงินนี้ไม่จำเป็นต้องใช้ผู้ที่จบบัญชีมาทำงานนี้ พวกที่จบทางบัญชีจะเข้ามาในแผนกตรวจโพง (คิดเงิน) แต่ละแผ่นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเรื่องสถานะทางการเงิน (กำไร-ขาดทุน) ของเจ้ามือในแต่ละงวดนั้นจะเป็นความลับมากจะให้หุ้นส่วน (เจ้ามือหรือ ลูก ๆ ที่ไว้ใจได้เท่านั้น) ช่วยกันดูแลและรับผิดชอบและหุ้นส่วนคนไหนคนใดจะเก็บบัญชีไว้

๕. สำหรับผู้ซื้อนั้นสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ^{๒๓}

๑. ผู้ซื้อชั่วคราว หมายถึงผู้ที่ซื้อหอยไต้หวันเป็นครั้งคราวไม่ได้ซื้อติดต่อกันทุกงวดจะซื้อก็ต่อเมื่อต้องการเลี้ยงโพงในครั้งใดครั้งหนึ่ง จึงเป็นการซื้อเพื่อต้องการเลี้ยงโพงมากกว่าที่จะซื้อ

^{๒๓} นฤมล นิตยจินต์, “เจ้ามือหอยไต้หวัน : ศึกษาเฉพาะกรณีอิทธิพลทางการเมือง”, วิทยานิพนธ์

เป็นกิวัตร โดยผู้ซื้อจะไม่เฝ้าติดตามซื้อทุกงวดอย่างใจจดใจจ่อโดยปกติแล้วกลุ่มผู้ซื้อชั่วคราวจะมีประมาณ ๑๐ เปอร์เซนต์ของผู้ซื้อทั้งหมด

๒. ผู้ซื้อประจำ หมายถึงผู้ที่ซื้อหอยได้ดินบ่อยครั้งหรือซื้อทุกงวดทุกครั้งที่มีการออกหอยได้ดินโดยไม่ขาดจึงมักจะเฝ้าติดตามข่าวคราวความเคลื่อนไหวของวงการหอยได้ดินอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นเลขเด่นเลขดังจากจังหวัดต่าง ๆ แม้กระทั่งเลขที่ออกข่าวถือว่าเป็นเลขลือกลุ่มนี้จึงมักจะพบปะติดต่อกับเจ้ามือหรือคนในวงการเป็นประจำ นอกจากนี้กลุ่มผู้ซื้อประจำบางรายจะมาจากผู้ซื้อชั่วคราวที่เคยถูกหอยบ่อยครั้งขึ้นไปจึงสนใจที่จะซื้อหอยทุกรอบครั้งนั่นเอง

๒.๒.๒ นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการเปิดขายหอยออนไลน์

จากลักษณะของคนไทยที่นิยมเล่นหอยได้ดิน ประกอบการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนและวงการต่าง ๆ เกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทางที่ไม่ถูกกฎหมาย กิจกรรมหนึ่งคือหอยเถื่อนหรือหอยได้ดินซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยตรง

๒.๒.๒.๑ นโยบายหอยออนไลน์ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร^{๒๔}

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตระหนักว่าการดำเนินนโยบายเรื่องหอยเป็นเรื่องค่อนข้างละเอียดอ่อนต้องพิจารณาทั้งในทางจริยธรรม เศรษฐกิจ จิตวิทยา และความมั่นคง ประกอบกัน การกำหนดนโยบายเรื่องหอยมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้คำปรึกษาและเสนอแนะ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายที่เข้มงวดและจริงจังต่อการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ตลอดจนธุรกิจผิดกฎหมายทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล มีมติให้ดำเนินการใช้เครื่องจำหน่ายสลากและผู้สนใจสมัครเข้าเป็นผู้แทนจำหน่ายแต่เครื่องจำหน่ายมีจำกัด ประกอบกับมีผู้ให้ความสนใจจำนวนมากทำให้ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร รวมทั้งการคัดเลือกเครื่องจำหน่ายมีหลายบริษัทเสนอตัวเข้ามา คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องกลั่นกรองอย่างรอบคอบและถี่ถ้วน เห็นว่าต้องใช้เงินลงทุนสูงและต้องใช้เวลาดำเนินการอีกระยะหนึ่งจึงจะดำเนินการได้

คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลประเภทใหม่เพื่อเป็นแนวทางให้กับประชาชนที่ต้องการเสี่ยงโชคแบบถูกกฎหมาย ได้เริ่มจากสลากเลขท้าย ๓ ตัว

^{๒๔} ภิรมย์ ธรรมศิริ, “กระบวนการนโยบายหอยบนดินของไทย : เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐)

และ ๒ ตัว ที่มีลักษณะเหมือนหอยบนดิน ด้วยวิธีการออกแบบธรรมดา ๆ โดยพิมพ์เป็นใบ ๆ ออกจำหน่ายและผู้สมัครเป็นตัวแทนจำหน่ายด้วยเครื่องจำหน่ายมาสมัครเป็นตัวแทนจำหน่ายชั่วคราวพร้อมทั้งให้มีลูกข่าย หรือคนเดินจำหน่าย วิธีนี้ทำให้โครงการจำหน่ายหอยบนดินของรัฐบาลได้รับความสนใจจากประชาชน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินนโยบายโครงการจัดระบบนำหอยไต่ดินขึ้นมาเป็นหอยบนดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ โดยมุ่งเน้นให้ผู้เล่นหอย ลด ละ เลิก การเล่นหอยไต่ดินให้ได้ในระยะยาว

รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ออกหอยบนดินตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อตัดกระบวนการหอยไต่ดินของภาคเอกชน และให้ประชาชนหันมาเสี่ยงโชคด้วยการเล่นหอยบนดินของรัฐบาลแทน เพราะไม่มีความเสี่ยงต่อการถูกโกง รัฐบาลสามารถนำรายได้จากหอยบนดินไปใช้จ่ายในโครงการสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การให้ทุนการศึกษาการบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ

หอยบนดินระยะแรกเป็นการให้ผู้แทนจำหน่ายเขียนตัวเลขที่ผู้ซื้อต้องการ แล้วลงมือซื้อกำกับ แต่การจัดพิมพ์หอยเกิดขึ้นในงวดวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ และต่อมามีการเพิ่มรางวัลแจ็กพอต หากถูกละ ๒๐ บาท จะได้เงินรางวัลร้อยละ ๒๕ สลาก ๕๐ บาท ได้รับเงินรางวัลร้อยละ ๕๐ สลาก ๑๐๐ บาท ได้รับเงินรางวัลร้อยละ ๑๐๐ ซึ่งสามารถสร้างรายได้ตั้งแต่งวดแรกจนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ รวม ๗๒ งวด รายได้สุทธิ ๒๘,๒๖๗,๖๖๖,๓๘๖.๓๖ บาท แบ่งบริจาคเข้า ๔๘ โครงการตามนโยบายของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เช่น โครงการ ๑ อำเภอ ๑ ทุน ฯลฯ

ความเห็นของธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมาย มีความเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลทางด้านสังคม คือหวั่นเกรงจะกระทบต่อสังคม และยังไม่ทราบว่ารัฐมีแนวทางและมาตรการในการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไรให้เหมาะสม ส่วนฝ่ายที่สนับสนุนเห็นว่าเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาเงินตราไหลออกนอกประเทศการดำเนินการธุรกิจการพนันอย่างถูกกฎหมายเกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศแต่การดำเนินงานแตกต่างกันอยู่บ้าง เช่น ในสหรัฐอเมริกา มาเลเซีย ออสเตรเลีย เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น กัมพูชา อนุญาตให้ธุรกิจการพนันเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายในพื้นที่ใกล้แนวชายแดนติดกับประเทศไทย ดังนั้นประเทศไทยควรเปิดเสรีการพนันอย่างชัดเจนบนพื้นฐานข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างถูกต้อง โดยยึดเอาผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ

นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีจุดเด่นคือเป็นนโยบายประชานิยมที่ใช้เงินเพื่อสร้างความพึงพอใจต่อประชาชน และนโยบายที่มุ่งปราบปรามสิ่งผิดกฎหมาย ต่าง ๆ เช่น

ยาเสพติด การพนัน ผู้มีอิทธิพล ผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ทำให้รัฐบาลของ พ.ต.ท.-ทักษิณ ชินวัตร ปราบปรามการพนันรวมถึงหวยใต้ดิน เพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลจากการค้าหวยใต้ดิน และนำงบประมาณที่ได้จากการนำหวยใต้ดินมาใช้ประโยชน์ประชาชนิยมต่าง ๆ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มีมติให้หวยเป็นสิ่งถูกกฎหมายตามกฎหมาย และเรียกชื่อใหม่ว่า “หวยบนดิน” และให้สำนักสลากกินแบ่งศึกษาและดำเนินการเพื่อออกหวย ๓ ตัวและ ๒ ตัว ในรูปแบบตู้ออนไลน์ แต่การจำหน่ายหวยบนดินแบบตู้ออนไลน์เกิดมีปัญหาคอขวดล่าช้าทั้งในด้านเทคนิคและการลงทุนที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก รวมถึงรัฐบาลประกาศนโยบายกวาดล้าง ผู้มีอิทธิพล ซึ่งรวมถึงหวยใต้ดิน เป็นเหตุให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเร่งออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย ๓ ตัวและ ๒ ตัวจำหน่ายแก่ประชาชน ในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ สำหรับงวดวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยระบบเดินโพลแทนหวยตู้ออนไลน์

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งรับหน้าที่เป็นเจ้ามือหวยบนดินออกประกาศให้เหตุผลถึงการเป็นเจ้ามือหวยบนดินดังนี้

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยประสบปัญหาการละเมิดและกระทำผิดกฎหมายโดยกลุ่มบุคคล และผู้มีอิทธิพลและธุรกิจนอกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลได้มีนโยบายในการปราบปรามเรื่องดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม และกระบวนการยุติธรรม ในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการเล่นการพนันเสี่ยงโชคในรูปแบบต่าง ๆ ที่ผิดกฎหมาย และเป็นกระบวนการเครือข่ายธุรกิจนอกกฎหมายที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม อีกทั้งยังเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลเพียงบางกลุ่มโดยรัฐไม่สามารถควบคุมและจัดการให้ถูกต้องด้านภาษี การจ่ายเงินที่ผิดกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายและการสร้างหลักประกันคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปได้

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีภารกิจหน้าที่ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากพิเศษต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเสี่ยงโชคอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยนำรายได้เข้ารัฐและบางส่วนช่วยเหลือสังคมและสาธารณะประโยชน์ในด้านต่าง ๆ

คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน ต่างก็เห็นด้วยและอนุมัติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกหวยบนดิน จำหน่ายให้ประชาชนโดยใช้ชื่อว่า “สลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว ๒ ตัว”

สำนักสลากกินแบ่งรัฐบาลศึกษาดำเนินการเพื่อออกหวย ๓ ตัว ๒ ตัว แบบตู้ออนไลน์ โดยจัดงบประมาณเพื่อศึกษาดูงานวิธีการขายหวยออนไลน์ในต่างประเทศการดำเนินการเพื่อออกหวย ๓ ตัว ๒ ตัว ขายในระบบออนไลน์ หรือ “หวยตู้” ดำเนินการมาถึงขั้นกำหนดรายละเอียด

ต่าง ๆ และกำลังเตรียมการคัดเลือกหาผู้วางระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ที่จะเป็นตัวแทนขายหอยตู้
ออนไลน์กระจายไปทั่วประเทศ ซึ่งคาดว่าจะในเริ่มแรกมีประมาณ ๑๒,๐๐๐ ตู้และประมาณการว่า
จะเริ่มดำเนินการได้ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖

ในช่วงเวลาเพียงหนึ่งเดือนเศษ (คือตั้งแต่วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖) ทุกคนที่มี
หน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการขายหอยบนดิน โดยเฉพาะนายสมนึก เองตระกูล ประธาน
คณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นายชัยวัฒน์ พสภักดี ผู้อำนวยการสำนักงานสลาก
กินแบ่งรัฐบาลตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ต้องทำงานเพื่อขายหอยบนดินให้ได้ไวที่สุดตามมติ
ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งสามารถเริ่มขายหอยบนดินครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖
สำหรับงวดวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖

พล.ต.ต. สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ เพื่อนร่วมรุ่นนักเรียนเตรียมทหารรุ่น ๑๐ และนักเรียนนาย
ร้อยรุ่น ๒๖ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ารับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่ง
รัฐบาล ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ หลังจากที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ประสบความสำเร็จ
ในการกำหนดนโยบายขายหอยบนดินได้ ๓ เดือน

รัฐบาลประกาศว่าเงินกำไรที่ได้จากหอยบนดิน ๓ ตัว และ ๒ ตัว จะนำไปสนับสนุน
ทุนการศึกษาตามโครงการต่าง ๆ เพื่อให้โอกาสแก่เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส ตามที่
คณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสให้ความ
เห็นชอบ

คณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ฯ ประกอบด้วย นายจาตุรนต์ ฉายแสง
รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีการคลัง รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรี
เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รัฐมนตรีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้ง
ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้อำนวยการสลากกินแบ่งรัฐบาล นักวิชาการอิสระ ผู้แทนเอกชนและ
คณะกรรมการการพัฒนากิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เงินนอกงบประมาณจากกำไรจากหอยบนดิน ถูกเบิกจ่ายไปแล้ว
๑.๘ หมื่นล้านบาท แต่มีรายละเอียดติดตามได้คือ รายการบริจาคของกองทุนรางวัล สลาก ๓ ตัว
และ ๒ ตัว ณ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งมียอดบริจาค ๘,๒๘๒ ล้านบาท เมื่อ
แยกตามหน่วยงานต่าง ๆ (ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ - วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙)
พบว่าหน่วยงานที่ใช้เงินนอกงบประมาณจากการจำหน่ายหอยบนดินมากที่สุดคือสำนักเลขาธิการ
นายกรัฐมนตรีจำนวน ๔,๑๕๓ ล้านบาท ส่วนสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวน ๑,๓๔๓ ล้านบาท
กระทรวงศึกษาธิการจำนวน ๑,๓๓๓ ล้านบาท กระทรวงสาธารณสุขจำนวน ๒ ล้านบาท

กระทรวงการต่างประเทศจำนวน ๖.๕ ล้านบาท และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน จำนวน ๑.๔ ล้านบาท

พล.ต.ต. สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ดูแลเงินรายได้จากการขายหวยบนดิน ยืนยันว่าการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ฯ เป็นรายโครงการ คณะกรรมการจะพิจารณาโครงการที่ขอมารวบรวมไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ถ้าไม่เข้าเกณฑ์ก็จะไม่อนุมัติ อย่างไรก็ตามการอนุมัติเบิกจ่ายเงินจำนวนนี้จะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ แต่การพิจารณาไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์กำหนดชัดเจน

การอนุมัติเบิกจ่ายขึ้นอยู่กับที่ประชุมผู้บริหารคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดที่แน่ชัด ใช้กรอบวัตถุประสงค์ หรือแล้วแต่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ เห็นว่าเหมาะสม ทำให้ค่าใช้จ่ายเงินไม่มีที่มาที่ไป การพิจารณาใช้จ่ายเงินงบประมาณจากเงินหวยบนดินจึงขึ้นอยู่กับที่ประชุมผู้บริหารซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นฝ่ายนักการเมือง และกรอบวัตถุประสงค์ของการใช้เงินที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง

กรอบคำสั่งการเบิกจ่ายเงินจากสลาก ๓ ตัว ๒ ตัว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ระบุว่า ขอให้มีการเร่งรัดการใช้จ่ายเงิน และให้เพื่อแก้ไขปัญหาเด็กยากจน และเด็กด้อยโอกาส และพัฒนาศักยภาพคนยากจนและยังเปิดช่องไว้ว่า สามารถเบิกจ่ายสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่ริเริ่มโดย นายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ

เงื่อนไขการเบิกจ่ายเงินหวยในโครงการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการศึกษาเด็กด้อยโอกาส กำหนดให้เป็นโครงการที่มีวงเงินไม่เกิน ๒ ล้านบาท ประธานบอร์ดยุทธศาสตร์ฯ สามารถให้ความเห็นชอบได้ และคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลอนุมัติการเบิกจ่ายโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

กรณีที่วงเงินโครงการอยู่ระหว่าง ๒ - ๕๐ ล้านบาท บอร์ดยุทธศาสตร์ฯ ต้องให้ความเห็นชอบ และส่งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ขออนุมัติเบิกจ่ายโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

แต่ถ้าวงเงินเกิน ๕๐ ล้านบาทขึ้นไป เมื่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ เห็นชอบแล้วต้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติโครงการ ก่อนจะส่งให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลขออนุมัติเบิก โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

จากโครงสร้างคำสั่งข้างต้นนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีบทบาทอย่างมากในการอนุมัติโครงการใช้จ่ายเงิน ยิ่งไปกว่านั้นคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ที่ดูเหมือนมีอำนาจพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ก็เป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย เพราะประธานบอร์ดก็คือ

นายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรี และแม้กระทั่งโครงการที่มีขนาด ๕๐ ล้านบาทขึ้นไป คนที่อนุมัติโครงการก็คือ นายกรัฐมนตรี

หากนายกรัฐมนตรี มีโครงการที่ต้องใช้เงิน ถ้าไม่เข้าระเบียบการใช้งบประมาณหรือเงินงบประมาณมีไม่พอ ก็สามารถสั่งตรงมาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้ใช้เงินส่วนนี้ได้ แม้จะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ ซึ่งมีทั้งรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ และคนนอกแต่ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของพรรคไทยรักไทยและข้าราชการประจำ ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ว่านายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จะนำเงินงบประมาณ ที่ได้จากการจำหน่ายหวยบนดินไปใช้ในนโยบายประชานิยมต่าง ๆ

เกณฑ์การส่งเงินรายได้ของสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาลปกติ ถูกกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดไว้ว่าร้อยละ ๒๘ เพื่อสมทบเป็นรายได้ของแผ่นดิน จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่ารายได้จากการจำหน่ายหวย ๓ ตัว ๒ ตัว กองสลากควรนำส่งเข้างบประมาณแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หลีกเลียงไปใช้พระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเปิดวิธีไว้ ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ แต่รัฐบาลมีเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองของฝ่ายนิติบัญญัติแม้จะอ้างว่ามีคณะกรรมการตรวจสอบดูแล

๒.๒.๒.๒ นโยบายหวยออนไลน์ของรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์^{๒๕}

หลังรัฐประหาร วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เนื่องจากต้องการแก้ไขความผิดพลาดต่าง ๆ ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ทำไว้ ซึ่งโครงการหวยบนดินเป็นเป้าหมายหนึ่งที่คณะปฏิรูปการปกครองฯ จะพิจารณาแก้ไข เนื่องจากความสงสัยเรื่องความไม่โปร่งใสของการกำหนดนโยบาย และการใช้จ่ายงบประมาณจากหวยบนดิน

นายจรัญ ภักดีธนากุล ปลัดกระทรวงยุติธรรม เสนอความคิดให้ยกเลิกรางวัล แจ็กพ็อตของหวยบนดิน โดยให้เหตุผลเข้าข่ายว่าหวยบนดินเป็นสิ่งผิดกฎหมายเนื่องจากรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ใช้มติดังรัฐมนตรี วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อจำหน่ายหวยบนดินแก่ประชาชน และการจ่ายภาษีไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งขัดกับพระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เนื่องจากรายได้หรือผลกำไรจากการขายหวยบนดินไม่ได้แบ่งนำเข้ากระทรวงการคลัง ทั้งที่มาตรา ๕ ของ พระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล

^{๒๕} ภิรมย์ ธรรมศิริ, “กระบวนการนโยบายหวยบนดินของไทย : เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต.

พ.ศ. ๒๕๑๗ ระบุว่าเงินรางวัลที่ได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งร้อยละ ๖๐ จะใช้เป็นเงินรางวัล ร้อยละ ๑๒ หักเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และอีกร้อยละ ๒๘ นำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน

รัฐบาลของ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องความ ถูกต้องในการดำเนินนโยบายหวยบนดินของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คณะกฤษฎีกามีมติว่า หวยบนดินที่ดำเนินการโดยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ถูกต้องและมีหลักการเช่นเดียวกับหวยใต้ดินที่เอกชนดำเนินการ ขณะเดียวกันคณะกรรมการ ตรวจสอบการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (กตส.) ได้ตรวจสอบหลักการในการออก สลากพิเศษเลขท้าย ๓ ตัว ๒ ตัว (หวยบนดิน) และข้อมูลความผิด ๔ ข้อคือ

๑. มีความผิดตามกฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ และพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยรัฐบาลอาศัยอำนาจของมติของ คณะรัฐมนตรีให้ออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว แทนที่จะมีการออกกฎหมาย และเสนอต่อสภานิติบัญญัติ

๒. กรมสรรพากรไม่มีการเรียกเก็บภาษี

๓. รายได้จากการจำหน่ายหวยบนดินไม่ได้นำส่งกระทรวงการคลัง และมีการเบิกจ่าย โดยไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณ

๔. มีความไม่ถูกต้องด้านกฎหมายที่กำหนดการใช้จ่ายและการตรวจสอบไม่ชัดเจน

หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง เห็นว่าการดำเนินตามนโยบายหวยบนดินของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่จำหน่ายสลากพิเศษเลขท้าย ๓ ตัว ๒ ตัว เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง กระทรวงการคลังจึงนำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อ รองรับนโยบายของรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ต้องการให้ดำเนินนโยบายหวยบนดิน ต่อไป

รัฐบาลโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล) จึงสั่งให้หยุด การออกสลากหวยบนดินไว้เป็นการชั่วคราว คืองวดวันที่ ๑ และวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน หลังจากนั้นจึงดำเนินการจำหน่ายหวยบนดิน งวดวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อไป โดยจัดสรรเงินรายได้ที่เหลือกว่า ๑,๗๕๔ ล้านบาท โอนเป็นงบประมาณแผ่นดินในปลายปี

คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ในที่ ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๕

ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เห็นชอบให้หยุดพิมพ์สลากการกุศลพิเศษ ๑๖ ล้านฉบับ โดยเริ่มจววันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

กระแสวิพากษ์วิจารณ์ของสังคมต่อรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่เน้นเรื่องคุณธรรมจริยธรรม แต่กำลังส่งเสริมอบายมุขแก่เยาวชนและประชาชนด้วยการดำเนินนโยบายห่วยบนดินต่อไป การแก้กฎหมายเพื่อให้ห่วยบนดินเปลี่ยนจากสิ่งที่ผิดเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย และยังมีผลเป็น การนิรโทษกรรมให้คณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นักวิชาการด้านกฎหมายหลายคนต่างยืนยันว่า

การเสนอร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ของหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ต้องยุติเมื่อที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์โดยมากเป็นห่วงเรื่องการส่งเสริมอบายมุขและการนิรโทษกรรมให้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ขณะที่หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ยกเหตุผลที่ต้องแก้กฎหมายเพื่อคงห่วยบนดินต่อไปว่า ถ้าหยุดการจำหน่ายห่วยบนดินประชาชนก็กลับไปเล่นห่วยใต้ดิน ทำให้เกิดธุรกิจใต้ดินขึ้นอีก

หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ไม่สามารถอธิบายเหตุผลต่อสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติที่คัดค้าน จึงขอมถอนร่างแก้ไขกฎหมายดังกล่าวออกจากที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยอ้างว่าเพิ่งทราบข้อมูลว่าการนำห่วยใต้ดินมาเป็นห่วยบนดิน ทำให้เยาวชนชั้นมัธยมและอุดมศึกษาเล่นห่วยเพิ่มขึ้น ๔ เท่า ซึ่งร่างแก้ไขกฎหมายที่เสนอ ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนที่จะจัดสรรเงินเพื่อใช้ในการลดอบายมุข จึงขอมถอนร่างดังกล่าวไปปรับปรุง

หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า รัฐบาลสามารถเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อดำเนินโครงการห่วยบนดินต่อไปได้หรือไม่ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีนายพนัส สิมะเสถียร เป็นประธานได้พิจารณาโดยเสียงส่วนใหญ่เห็นว่า กระทรวงการคลังสามารถแก้ไขกฎหมายให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ แต่ที่ประชุมไม่ได้พิจารณาว่าการแก้ไขกฎหมายนี้จะมีผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ที่กำลังตรวจสอบความผิดของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่เห็นว่า การแก้ไขกฎหมายไม่น่าจะมีผลนิรโทษกรรมให้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ศ.ดร. สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติและคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ไม่เห็นด้วยที่รัฐบาลโดย หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธรเทวกุล จะเสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อ

ออกหอยบนดินต่อไป แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ใช่ศาล ดังนั้นเมื่อคดีขึ้นสู่ศาล ศาลอาจเห็นต่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ และโดยส่วนตัวแล้ว มองว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีเจตนากระทำผิด เพื่อนำเงินที่ได้จากหอยบนดินไปใช้ตามอำเภอใจ จำควรดำเนินคดีกับรัฐบาลของ พ.ต.ท.- ทักษิณ ชินวัตร เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อไป

นโยบายหอยบนดินของรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นการดำเนินนโยบายหอยบนดินต่อจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แต่มีเงื่อนไขให้แก่พระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อให้รัฐบาลจำหน่ายหอยบนดินได้อย่างถูกกฎหมาย

๒.๒.๓ วิเคราะห์ผลได้และผลเสียของการเปิดขายหอยออนไลน์

๒.๒.๓.๑ วิเคราะห์ผลได้ของการเปิดขายหอยออนไลน์

การดำเนินนโยบายหอยบนดินอย่างถูกกฎหมายส่งผลดีหรือผลทางด้านบวกดังนี้

๑. เป็นการจัดรูปแบบหรือหาวิธีจัดเก็บรายได้จากรูกรักที่มีอยู่แล้วในสังคม เนื่องจากคนไทยนิยมเล่นหอยกันมาก การทำให้เลิกหรือปราบปรามการเล่นอย่างเด็ดขาดนั้นเป็นสิ่งที่ยากเนื่องจากหอยใต้ดินเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนไทย ผู้ที่ชอบเล่นหอยมักมีเหตุผลของการเลี้ยงโชค หวังรวย และเล่นเพื่อสนุก เป็นการผ่อนคลาย จำนวนผู้เล่นมีประมาณ ๒๓.๗ ล้านคนเป็นตลาดที่ใหญ่เมื่อเทียบกับตลาดของสลากกินแบ่งรัฐบาล (๑๕.๗ เท่า) อย่างไรก็ตามจำนวนการเล่นสูงสุดต่อปีของแต่ละคนอยู่ที่ ๑๕ - ๒๔ ครั้ง ปริมาณเงินในการเล่นแต่ละงวด (หากไม่นับผู้เล่นรายใหญ่) เล่นได้ตั้งแต่ ๑ บาทขึ้นไป การจัดหอยใต้ดินเข้าสู่ระบบจึงเป็นการหารายได้เข้ารัฐจากรูกรักที่มีอยู่แล้วในสังคมไทย การที่รัฐบาลจะคงดำเนินนโยบายหอยบนดินต่อไป จะเป็นผลดี ที่รัฐหาแนวทางในการหาวิธีและจัดรูปแบบในการจัดเก็บรายได้ที่เหมาะสมเข้าภาครัฐ ทำให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีและรายได้เพิ่มขึ้น เป็นการเปิดช่องทางหารายได้ของภาครัฐ โดยนำเงินจากผู้นิยมเล่นการพนันมาช่วยเหลือสังคมหรือพัฒนาสังคมต่อไป

๒. เป็นการป้องกันการเกิดกลุ่มผู้มีอิทธิพลจากเจ้ามือหอยใต้ดิน การเล่นหอยใต้ดินนอกระบบนั้น เจ้ามือหอยมีความเกี่ยวข้องกับคนในท้องถิ่นจำนวนมาก เช่นคนเดินโพย ลูกค่านักการเมืองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ตำรวจ นำมาซึ่งการเกิดกลุ่มอิทธิพล ไม่เป็นผลดีต่อสังคมการเมือง และเศรษฐกิจ ดังนั้นการดำเนินนโยบายหอยบนดิน จึงเป็นทางออกในการกำจัดกลุ่มอิทธิพล

๓. ลดการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับพื้นที่ เนื่องจากการเล่นหอยใต้ดิน เจ้ามือหอยมีความเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจอำนวยความสะดวกในการจำหน่ายหอยใต้ดินอย่างเสรี จึงมีการจ่ายเงินใต้โต๊ะ หรือเรียกรับสินบนอยู่เสมอ

ดังนั้นหากดำเนินการให้มีการจำหน่ายหอยบนดินอย่างถูกกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับท้องถิ่น จะไม่สามารถเรียกเก็บค่าคุ้มครองหรือเรียกเก็บเงินในการเปิดจำหน่ายหอยได้ดินอย่างเสรีได้ เนื่องจากระบบกลไกเป็นไปตามกฎหมาย หรือเป็นการล้มล้างระบบส่วยของตำรวจ

๔. เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เล่นและป้องกันการถูกเจ้ามือโกง คือหอยได้ดินที่เล่นกันนอก ระบบ เจ้ามือจะเอาเปรียบผู้ซื้อได้ง่าย เพราะไม่มีกฎหมายคุ้มครอง หากผู้เล่นซื้อหอยได้ดินใน ปริมาณเงินจำนวนมากและถูกรางวัล เจ้ามือหอยได้ดินอาจจะไม่จ่ายเงินรางวัลให้ หรือบางกรณี จ่ายไม่ครบตามจำนวนที่ตกลงกันได้ รวมทั้งอัตราการจ่ายเงินแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน แต่หอยบน ดินมีระบบการจ่ายเงินที่แน่นอน และมีการฟ้องร้องบังคับคดีตามกฎหมายได้ เนื่องจากมีการ กำหนดการจ่ายเงินรางวัลตามที่กฎหมายกำหนด

๒.๒.๓.๒ วิเคราะห์ผลเสียของการเปิดขายหอยออนไลน์

การดำเนินนโยบายบนดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลเสียหรือผลกระทบด้านลบ ดังนี้

๑. เป็นการส่งเสริมให้คนในสังคมเล่นการพนันมากขึ้น เพราะแต่เดิมหอยได้ดินเป็นการ พนันที่ประชาชนทุกเพศทุกวัยเล่นได้ แม้เป็นผู้ที่มีรายได้ก็น้อยก็สามารถซื้อหอยได้ดินได้ เมื่อรัฐบาลดำเนินการให้หอยถูกต้องตามกฎหมาย จะทำให้การเล่นหอยแพร่หลาย อันนำมาซึ่ง ปัญหานี้สิน ปัญหาครอบครัว เพราะประชาชนลุ่มหลงในการแสวงหาตัวเลขที่เงี้ยวจะถูก รางวัลเพื่อชดเชยที่เสียไป

๒. เป็นการมอมเมาประชาชน เนื่องจากปัจจุบันสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นแรงกระตุ้นการ ซื้อขายหอยได้ดินของประชาชน เมื่อหอยได้ดินกลายเป็นหอยบนดิน มีการดำเนินนโยบายถูกต้อง ตามกฎหมายเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเล่นการพนันอย่างเปิดเผยมากขึ้น โดยไม่ขัดต่อ บรรทัดฐานอันดีงามของสังคมและส่งผลถึงการทำลายศักยภาพของประชาชนโดยรวม เด็กและ เยาวชนในสังคมจะมีแนวคิดที่สวนทางกับความถูกต้องและอาจจะสร้างจิตสำนึกที่ผิด โดยมองว่า สิ่งที่ถูกกฎหมายไม่ห้ามเป็นครรลองที่ถูกต้องของศีลธรรมในสังคม

๓. การเล่นหอย เป็นการแย่งชิงรายได้ของประชาชน หากนโยบายของรัฐมุ่งเน้นที่การปราบปรามหอยได้ดิน และไม่มีการจำหน่ายหอยบนดินอย่างถูกต้อง ไม่ช่วยให้ประชาชนเลิกม งายกับการเล่นหอยที่มากขึ้น และมีได้นำเงินส่วนนี้ไปใช้จ่ายอย่างเหมาะสม ที่เอื้อประโยชน์ต่อ ครอบครัวและสังคม

๔. ระบบความโปร่งใสด้านรายได้จากนโยบายหอยบนดินไม่ชัดเจนเนื่องจากที่ผ่านมา รัฐบาลไม่อาจนำเสนอหรือชี้แจงระบบการจัดสรรรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนิน นโยบายหอยบนดินอย่างโปร่งใส ว่าได้ดำเนินการตามเป้าหมายของการใช้เงินให้เกิดประโยชน์ต่อ

สังคมในด้านต่าง ๆ ขณะเดียวกันเมื่อรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศและดำเนินการตรวจสอบ การเบิกจ่ายเงินไม่ตรงกับที่ระบุไว้ สะท้อนความไม่โปร่งใสและขาดความน่าเชื่อถือต่อการจัดสรรรายได้ที่เกิดจากการหมุนเวียนเงินสลากห่วยบนดิน

๕. การตั้งสมมติฐานว่าผู้เล่นส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบในแง่ลบ ต่อบุคคล ครอบครัว ชุมชนและสังคม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงผลกระทบทางด้านจิตใจ สามารถประมวลได้ว่าห่วยไม่ได้ส่งผลในแง่ดีดังนั้นรัฐบาลจึงควรมีนโยบายและมาตรการในการควบคุมและปราบปรามการเล่นห่วยใต้ดินอย่างเด็ดขาดมากกว่าที่จะมุ่งหวังให้ดำเนินการเข้าสู่ระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

๖. มาตรการของรัฐควรจรรีตรัดกุมและคำนึงถึงการจัดการเล่นห่วยให้หมดไป รัฐบาลควรวางกลยุทธ์การจัดการในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบลด ละ เลิก การเล่นห่วยไม่ว่าจะได้ดินหรือบนดิน โดยหากรัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปจัดการเรื่องนี้ รัฐบาลต้องเอาชนะโดยการไม่ให้มีห่วยใต้ดิน เช่นการรณรงค์ให้คนเลิกเล่นห่วยใต้ดิน และมีคำเตือนให้เห็นถึงผลเสียหรือโทษของการเล่นในขณะเดียวกันก็ดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวด แต่ทั้งนี้หากรัฐดำเนินการจำหน่ายห่วยบนดินที่มีระบบการซื้อขายที่ถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลควรดำเนินนโยบายด้านการตลาดที่จำกัดวงการขายและกำหนดจำนวนครั้งการออกสลากให้ลดความถี่ลงเรื่อย ๆ เพื่อทำให้คนเล่านรู้สึว่าการเล่นเป็นสิ่งที่ไม่ดี และควรที่จะเลิกเล่นในที่สุด

๒.๒.๔ ผู้ได้รับประโยชน์/เสียประโยชน์จากนโยบายห่วยบนดิน

๒.๒.๔.๑ ผู้ได้รับประโยชน์/เสียประโยชน์จากนโยบายห่วยบนดิน ของรัฐบาล

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายห่วยบนดิน ไม่ได้มีแต่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีรายได้เพิ่มขึ้น หรือรัฐบาลที่สามารถนำรายได้ที่ได้จากการจำหน่ายห่วยบนดินไปใช้ในนโยบายประชานิยมต่าง ๆ แต่ผู้เล่นห่วยได้มีทางเลือกในการเสี่ยงโชคมากขึ้นสามารถ ซื้อขายได้อย่างเปิดเผย ผู้ที่มีอาชีพที่เป็นผู้แทนขาย “เดินโพย” ได้รับส่วนแบ่งจากการจำหน่ายห่วยบนดินร้อยละ ๑๒ ของยอดขาย กรมไปรษณีย์ที่ทำหน้าที่ออนไลน์ข้อมูลให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับส่วนแบ่งงวดละร้อยละ ๑ ของยอดขาย เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ตรวจตราการขายห่วยให้ถูกต้องและกวาดจับห่วยใต้ดินได้ส่วนแบ่งร้อยละ ๒ ของยอดขาย และผู้แทนขายห่วยบนดิน

ได้รับการยกเว้นการเสียภาษีเงินได้ (มีการกำหนดยกเว้นจนกว่าจะมีการขายหอยในระบบหอยผู้
รัฐบาลจึงค่อยเก็บภาษีเงินได้)^{๒๖}

ประชาชนยังได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายประชานิยมต่าง ๆ โดยเฉพาะ
โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งทุน และรัฐบาลได้รับความนิยมจากประชาชนมากขึ้นทั้งจากการเปิด
โอกาสให้ประชาชนได้ซื้อหอยบนดินได้อย่างเปิดเผย และรับประกันการได้รับเงินรางวัล รวมถึง
รัฐบาลมีงบประมาณสนับสนุนนโยบายต่าง ๆ

ผู้เสียประโยชน์จากนโยบายคือเจ้ามือหอยใต้ดินที่ถูกหอยบนดินของรัฐบาลแย่งส่วนแบ่ง
ทางการตลาดรวมถึงการถูกรวบปรามจากรัฐบาล นอกจากนี้ นักวิชาการ องค์กรอิสระที่ต่อต้าน
นโยบาย เห็นว่านโยบายจะนำมาซึ่งปัญหาทางศีลธรรม สังคม และความโปร่งใส ในการใช้
จ่ายเงินงบประมาณ

๒.๒.๔.๒ ผู้ได้รับประโยชน์/เสียประโยชน์จากนโยบายหอยบนดิน ของรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์

ผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายคือเจ้ามือหอยใต้ดิน เพราะประชาชนไปเล่น
หอยใต้ดินทำให้ผู้มีอิทธิพลเถื่อนที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พยายามปราบปรามกลับคืนมา
หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้ได้รับผลประโยชน์คือเจ้ามือหอยและผู้มีอิทธิพล เช่น นักการเมือง เจ้าหน้าที่
ตำรวจที่รับส่วยจากเจ้ามือหอยใต้ดิน

ผู้เสียประโยชน์คือรัฐบาลที่สูญเสียรายได้จากการจำหน่ายหอยบนดินรวมถึงทำให้ความ
นิยมในรัฐบาลลดลงขณะที่ประชาชนไม่มีความปลอดภัยจากการเล่นหอย ทั้งจากการปราบปราม
ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับเงินรางวัล^{๒๗}

ทั้งรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรและรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ต่างดำเนิน
นโยบายหอยบนดินเหมือนกัน แต่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อาศัยมติของที่ประชุม
คณะรัฐมนตรี วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อดำเนินนโยบายหอยบนดิน แต่รัฐบาล
พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ พยายามแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๙
เพื่อให้นโยบายหอยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย

เนื้อหาของนโยบายหอยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในระยะแรกต้องการ
ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย ๓ ตัว ๒ ตัว ในรูปแบบตู้ออนไลน์ แต่การจำหน่ายหอยบนดิน

^{๒๖} ภิรมย์ ธรรมศิริ, “กระบวนการนโยบายหอยบนดินของไทย : เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.
ทักษิณ ชินวัตร และ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต.

^{๒๗} ภิรมย์ ธรรมศิริ, “กระบวนการนโยบายหอยบนดินของไทย : เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.
ทักษิณ ชินวัตร และ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต.

แบบตู้ออนไลน์เกิดความล่าช้าทางเทคนิคและการลงทุนที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก จึงเปลี่ยนนโยบายเป็นการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย ๓ ตัว ๒ ตัวโดยระบบเดินโพยแทนตู้ออนไลน์ และจำหน่ายแก่ประชาชนตั้งแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ สำหรับงวดวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ตั้งแต่นั้นวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ และรัฐบาลเพิ่มรางวัลแจ็กพอตเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้เล่นหวย รวมถึงการจัดตั้งโครงการสลากพิเศษเลขท้าย ๓ ตัว ๒ ตัวเพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม เช่น โครงการแก้ไขปัญหาคะดึกยากจนที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ โครงการ “หนึ่งอำเภอหนึ่งทุน” การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พิการ/คนชรา ที่ขาดผู้อุปถัมภ์ดูแล เป็นต้น

รัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้ดำเนินการหอยบนดินต่อไปแต่มีเงื่อนไขให้แก้ไขพระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ก่อนเพื่อให้ดำเนินนโยบายหอยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในระหว่างการแก้ไขกฎหมายไม่สำเร็จ รัฐบาลจะยังไม่ออกหอยบนดินจำหน่ายแก่ประชาชน

เนื้อหานโยบายของหอยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายในการปฏิบัติ คือจำหน่ายหอยบนดินให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด ขณะที่รัฐบาลของ พล. อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้ความสำคัญต่อกฎหมาย โดยเฉพาะความพยายามทำให้นโยบายหอยบนดินที่ไม่ถูกต้องในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ทั้งนี้เนื่องจาก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงมีเป้าหมายสำคัญคือฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ พล.อ. สุรยุทธ์เข้ามาบริหารประเทศภายหลังจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยึดอำนาจจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป้าหมายของรัฐบาลคือแก้ไขความผิดพลาดต่าง ๆ ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะความไม่โปร่งใสในการบริหารประเทศ

กล่าวโดยสรุป หอยเกิดขึ้นราวปี พ.ศ. ๒๓๗๕ รัชกาลที่ ๓ ซึ่งเป็นช่วงขาดแคลน ข้าวยาก หนักแพง คนไม่ยอมนำเงินมาใช้ เอาเงินไปฝังไว้ในดิน ต่อมาได้แก้ปัญหาเรื่องนี้ด้วยการตั้งหอย จึงโปรดเกล้าฯ ให้จีนหังตั้งโรงหอยขึ้นมาตั้งแต่บัดนั้น หอยในระยะแรกจะเล่นอยู่ในกลุ่มชาวจีน เรียกว่า “ฮวยหวย” (花會) แปลว่า “ชุมนุมดอกไม้” เพราะเริ่มแรกเขียนตัวหอยเป็นรูปดอกไม้ ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นชื่อคนจีน โดยทำเป็นแผ่นป้ายเล็ก ๆ จำนวน ๓๔ ป้าย แล้วเขียนชื่อของผู้มีชื่อเสียงในสมัยโบราณเอาไว้บนป้าย ให้แทงว่าจะออกเป็นชื่อใคร ถ้าทายถูกเจ้ามือจ่าย ๓๐ ต่อหนึ่ง ต่อมาเมื่อการพนันแพร่ระบาดสู่สังคมไทย จึงได้มีการออกหอยที่เป็นอักษรไทย (ซึ่งใช้ตัวอักษร ๓๖ ตัว) จึงมีชื่อเรียกว่า “หอย ก ข” โดยโรงหอยเป็นของรัฐที่มีเอกชน เป็นผู้ได้รับสัมปทานดำเนินการ ทั้งนี้ นายอากรหอย ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น “ขุนบาล” โดยรายได้จากอากรหอยมีเป็นจำนวนมาก

และได้กลายเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐ ความต้องการเล่นหอยมีมากกว่าที่รัฐจะจัดให้เล่นได้ จึงได้เกิดขุนบานเถื่อนขึ้นทั่วประเทศ ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริ ที่จะยกเลิกการเล่นพนัน แต่เนื่องจากอากรหอยเป็นรายได้ที่สำคัญ จึงได้ทรงยกเลิกอากรบ่อนเบี้ยก่อน และค่อยมีการยกเลิกอากรหอยในสมัยรัชกาลที่ ๖

ในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ ได้มีการออกลอตเตอรี่ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อหารายได้บำรุงการกุศล และได้มีการออกลอตเตอรี่ในวาระพิเศษอีกหลายครั้ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อบำรุงสาธารณกุศล จนกระทั่งรัฐบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ให้มีการออกลอตเตอรี่เป็นประจำ และในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้มีการออกลอตเตอรี่เป็นประจำ การเล่นหอยจึงได้เปลี่ยนมาใช้เลขท้ายของลอตเตอรี่ เป็นการออกหอยแทนหอย ก ข แบบเดิม สลากกินแบ่งรัฐบาล คือ “ลอตเตอรี่” ชนิดหนึ่งในประเทศไทย ผู้ที่ต้องการจะขายต้องขออนุญาตจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก่อน ในปัจจุบันออกทุกวันที่ ๑ และ ๑๖ ของเดือน ปัจจุบันสลากกินแบ่งรัฐบาลได้พิมพ์ออกจำหน่ายจำนวนงวดละ ๔๖ ชุด ตัวเลขเหมือนกันทุกชุด ชุดละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ ฉบับ รวม ๔๖,๐๐๐,๐๐๐ ฉบับ มักจะขายเป็นคู่ นั่นคือหนึ่งใบจะมีหมายเลขเดียวกันสองชุด ทำให้มีสิทธิ์ได้รับรางวัลเป็นสองเท่าจากที่กำหนดไว้

หอยใต้ดิน เป็นหอยที่ดัดขึ้นกันเองภายในชุมชน ผู้เล่นจะเขียนตัวเลขที่ตนเองต้องการเสี่ยงโชค ๒-๓ หลักลงในรายการ ระบุว่าต้องการซื้อหมายเลขนี้จำนวนเท่าใด ในราคาเท่าไร (จำนวน×ราคา) ซึ่งจะมีเจ้ามือคอยรวบรวมรายการเหล่านั้น การออกรางวัลจะใช้ผลจากเลขรางวัลของสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสลากออมสิน เงินรางวัลไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับอัตราของเจ้ามือ หรือไม่ได้รางวัลเลยถ้าเจ้ามือกินรวบ หอยใต้ดินเป็นสิ่งผิดกฎหมายซึ่งไม่ได้ขออนุญาตจากทางรัฐเพื่อการเสี่ยงโชคจากเจ้าหน้าที่

สลากเลขท้าย ๓ ตัวและ ๒ ตัว หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า “หอยบนดิน” ซึ่งเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ที่ริเริ่ม จุดประสงค์เพื่อนำ “หอยใต้ดิน” ซึ่งผิดกฎหมายมาผ่านกระบวนการทางกฎหมายและปรับปรุงให้เป็นของรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการกวาดล้างเจ้ามือหอยใต้ดิน และปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยนำรายได้ไปสร้างสาธารณประโยชน์แก่ประเทศชาติ โครงการสำคัญที่นำรายได้จากหอยบนดินไปใช้ คือ โครงการหนึ่งทุนหนึ่งอำเภอ (ODOS)

หลังรัฐประหาร วันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ต้องการจะดำเนินนโยบายหอยบนดินต่อ จึงได้พยายามแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อให้นโยบายหอยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จึงทำให้หอยบนดินถูกระงับการจำหน่าย จนกว่าจะมีข้อสรุปที่ดีและรัฐก็สามารถ

อธิบายให้ได้ว่าสังคมไทยควรจะมีหรือไม่อย่างไร จึงจะสามารถเปิดจำหน่ายได้ เพราะสังคมโดยส่วนรวมยังไม่เข้าใจห่วยออนไลน์ว่าเล่นแบบไหน เนื่องด้วยรัฐไม่ได้อธิบายความเป็นมาเป็นไปของมันว่าคืออะไร และสังคมไทยเป็นสังคมพุทธ จึงมองห่วยออนไลน์เป็นการพนันชนิดหนึ่งที่จะมอมเมาประชาชน เพราะการพนันอยู่ใน อบายมุข ๖ ที่ พระสัมมาสัมพุทธเจ้า ได้ทรงกล่าวไว้ว่า อบายมุขเป็นทางเสื่อมแห่งโกสะ ๖ ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป