

# การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไทย Good Governance of Government Lottery in Thailand

สุภิรัตน์ ศรีพุทธานุกร<sup>1</sup>

ปรีชา ดิลกวุฒิสิทธิ์<sup>2</sup>

และรัตพงษ์ สอนสุภาพ<sup>3</sup>

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารและวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 3 ประการ คือ 1) ศึกษาการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 2) ศึกษาการพัฒนาธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามข้อเสนอแนะขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และ 3) พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ และผู้วิจัยด้านการพนัน 7 ท่าน ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้สำหรับการสนทนากลุ่มประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ และผู้วิจัยด้านการพนัน 14 ท่าน ผลการศึกษามีดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างการบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือการบริหารแบบแนวดิ่ง

<sup>1</sup> หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนนครินทร์

<sup>2</sup> ดร.,อาจารย์ประจำ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนนครินทร์

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์,ดร.,วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

2) การพัฒนาธรรมาภิบาลในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามเกณฑ์ที่เป็นข้อเสนอแนะขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา อยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจทั้ง 6 ด้าน

3) การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยผู้วิจัยตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและผู้วิจัยด้านการพนันก็คือ มีการแยกอำนาจคณะกรรมการในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการกำกับกิจการ ระหว่างอำนาจในบริหารเชิงนโยบาย อำนาจในการบริหารธุรกิจ สลาก และอำนาจในการบริหารกองทุนออกจากกัน นอกจากนี้ กรรมการแต่ละท่านควรมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันชัดเจน

**คำสำคัญ:** ธรรมาภิบาล, องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา, สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

## Abstract

The purposes of this qualitative research were to: 1) study the administration of the Government Lottery Bureau 2) study the development of good governance at the Government Lottery Bureau that were based on the guidelines of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), and 3) develop a model of good governance for the Government Lottery Bureau. The tools used for data collection were in-depth interviews and focus groups. The sample used for in-depth interviews was comprised of 7 experts and researchers on gambling, while the sample used for focus groups was comprised of 14 experts and researchers on gambling. The collected data was analyzed by means of content analysis.

The results of the study were as follows:

1) The administration structure of the Government Lottery Bureau was hierarchical. In fact, it was an extreme top-down structure.

2) Based on the criteria of the OECD, the development of good governance at the Government Lottery bureau was not satisfactory in all 6 aspects that were studied.

3) The good governance model developed by the researcher in accordance with collected the suggestions of experts and researchers on gambling was that there should be a separation of powers at the Government Lottery Bureau regarding direction of power management policy affairs (Regulation Board), lottery operations management (Operations Board), and fund management (Funding Board). Apart from those, the roles and duties of board members should be clearly differentiated from one another.

**Key words:** Good Governance, Organization for Economic Co-operation and Development, Government Lottery Office

## 1. บทนำ

สลากกินแบ่ง เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีประวัติความเป็นมาควบคู่กับสังคมไทยมานาน ซึ่งหากนับย้อนตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีการออกสลากกินแบ่งครั้งแรก จนถึงปัจจุบัน อาจเรียกได้ว่าสลากกินแบ่งเป็นสินค้าที่มีประวัติความเป็นมานับร้อยปี และรวมถึงความนิยมของประชาชนในสลากกินแบ่งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง โดยรูปแบบการจัดการสลากกินแบ่งเริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ขึ้นในปี พ.ศ. 2482 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม

วัตถุประสงค์แรกเริ่มของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่เดิมนั้นเป็นไปเพื่อแสวงหาเงินบำรุงเทศบาล โดยในระยะแรกมีเพียงระเบียบกำกับการบริหารเท่านั้นที่ใช้ในการกำกับดูแล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517 มีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดตั้งแต่วัตถุประสงค์ โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร และรวมไปถึงเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากการค้าสลาก ซึ่งนับจากอดีตจนถึงปัจจุบันมูลค่าการซื้อขายสลากกินแบ่งและรายได้ นำส่งเข้าแผ่นดินในแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้เข้าแผ่นดินเป็นอันดับต้นๆ

แต่ถึงกระนั้น แม้ภาษีที่ประเทศได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งจะมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็วในทุกปีตามปริมาณการพิมพ์สลากและราคาสลากที่ปรับตัวสูงขึ้น แต่สำนักงานสลากยังไม่อาจพ้นไปจากเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาการบริหารจัดการสลากไปได้ ทั้งข้อวิพากษ์เกี่ยวกับปัญหาการค้าสลากเกินราคา ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ไม่สามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไป ปัญหาการออกสลากออนไลน์ (ห่วยออนไลน์) รวมไปถึงข้อร้องเรียนของกลุ่มผู้พิการเรื่องปริมาณสลากไม่เพียงพอต่อความต้องการ และความจำเป็นในการดำรงชีพ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่มีความเกี่ยวพันกับระบบการบริหารจัดการภายในของสำนักงานสลากทั้งสิ้น ซึ่งยังไม่แนบรวมข้อวิจารณ์ในแง่ที่สลากเป็นสินค้าที่มีความล่อแหลมในทางจริยธรรมศีลธรรมที่รัฐบาลดูจะไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้มากเท่ากับเรื่องรายได้ที่รัฐบาลจะได้รับ

จากการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา มีสองลักษณะ ดังนี้

**ลักษณะแรก** ศึกษาเกี่ยวกับองค์การ ประเด็นนี้ได้มีผู้ศึกษาแล้วจำนวนหนึ่ง เช่น การศึกษาของ ชัยวัฒน์ พสกภักดี (2544, หน้า 39-47) น้าทิพย์ แก้ววิเชียร (2547, หน้า 58-60) และวิมลลักษณ์ บุญยิ่งยงสถิต (2548, หน้า 26-30) ได้เสนอแนะมุ่งในการปรับปรุงการบริหารจัดการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เพื่อรองรับกับสถานการณ์การแข่งขันในปัจจุบัน มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างสาธารณชนประโยชน์ต่อสังคม และมีบทบาทสำคัญต่อการหารายได้เข้ารัฐด้วย อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับรายได้จากสลากนั้น ควรจะต้องมีระบบตรวจสอบการใช้จ่ายเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากของฝ่ายการเมืองและสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้จากสังคม

การศึกษาของนวลน้อย ตริรัตน์ และณัฐฐาภรณ์ เลียมจรัสกุล (2552, หน้า 27-41) ได้ศึกษาระบบ ธรรมชาติของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยศึกษาการกำกับดูแลที่ดีที่พึงกระทำโดยอิงจากหลักเกณฑ์พื้นฐานขององค์การความร่วมมือและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development :OECD) ซึ่งได้แก่ การวิเคราะห์จากกลุ่มกลไกภายใน และกลไกภายนอกที่ส่งผลต่อธรรมชาติขององค์กร พร้อมกับเปรียบเทียบตัวอย่างการดำเนินงานของสำนักงานสลากกับกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ประกอบควบคู่ไปกับปัญหาธรรมชาติที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อเป็นข้อสังเกตและอาจนำไปสู่แนวทางการปรับปรุงหน่วยงานต่อไปในอนาคต

การศึกษาของ รัตพงษ์ สอนสุภาพ และศรัณย์ ธิติลักษณ์ (2554, หน้า 2-6) ได้พบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผลมาจากการขยายบทบาทของรัฐในฐานะที่รัฐเป็นทั้งผู้กำกับดูแล และดำเนินการเอง ในช่วงที่รัฐดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม เครื่องมือทางนโยบายแบบที่ทำวิสาหกิจให้เป็นของรัฐจึงเกิดขึ้นทั่วไป โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจ (State - own enterprises) ทำให้โครงสร้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานมีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ (Hierarchical organization) ตามลักษณะองค์กรในระบบราชการ จากรูปแบบองค์กรของสำนักงานสลากฯ ดังกล่าวนี ทำให้กระบวนการบริหารจัดการจึงขึ้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสำคัญ ส่วนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการโดยแบ่งอำนาจในการบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ การกำกับ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การควบคุม โดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และการบริหาร โดยผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ เป็นหัวหน้าผู้บริหารสำนักงานฯ จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นว่าคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการองค์การนี้ เมื่อพิจารณาที่มาของคณะกรรมการ สลากฯ แล้ว มักจะถูกโยงกับฝ่ายการเมือง เนื่องจากองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจจึงมีโอกาสถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารขาดความเป็นอิสระในการทำงาน ซึ่งจุดนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก ภายใต้โครงสร้างระบบการเมืองที่เน้นถึงผลประโยชน์ส่วนตนของบรรดานักการเมือง ดังนั้น ภายใต้บริบทของการเมืองแบบปัจจุบันนี้ทำให้ความมั่นใจในแง่ความเป็นอิสระในการบริหารของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงลดน้อยลง ในสายตาของสังคม อีกทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการสลากฯ ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ไม่อาจจะสร้างวัฒนธรรมแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ระหว่างคณะกรรมการสลากฯ ด้วยกันเองได้ ทำให้สำนักงานสลากฯ จึงถูกมองจากสังคมว่า “เป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพล” จึงเสนอว่าควรพิจารณาปรับปรุงที่มาของคณะกรรมการสลากฯ ใหม่ เนื่องจากส่วนประกอบตามโครงสร้างของคณะกรรมการสลากฯ เดิม เป็นตัวแทนมาจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดสรรโควตาสลากและการจัดจำหน่าย หากยังคงคณะกรรมการสลากฯ ตามโครงสร้างเดิมไว้ ปัญหาการกระจายสลากและปัญหาการขายสลากเกินราคาก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไป

**ลักษณะที่สอง** ศึกษาในแง่การจัดสรรสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เช่น การศึกษาของสำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2537, หน้า 20) สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ (2547, หน้า 11-24) สุริย์กาญจน์วงศ์และคณะ (2553, หน้า 1-6) และคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาตามนโยบายประชานิวัตน์ของรัฐบาล (2553, หน้า 14-17) งานศึกษาเหล่านี้ได้ชี้ปัญหาสองประเด็นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน คือ การจัดสรรสลากกับราคา ดังนั้นการแก้ปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะมีผลกระทบต่ออีกเรื่องหนึ่ง กล่าวคือ ถ้ามีการจัดสรรสลากใหม่ โดยยกเลิกระบบโควตา หรือหากยังคงระบบโควตาแบบเดิมไว้ ผู้ได้รับการ

จัดสรรโควตาโดยตรงก็ควรจะขายสลากเอง จะทำให้ราคาสลากปรับตัวตามกลไกตลาดได้มากขึ้น สามารถจัดระบบหน้านายและเครือข่ายด้วยการศึกษาของกลุ่มนี้จะเน้นการศึกษาภายในองค์กร (Internal organization) ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหลัก โดยกล่าวถึงประเด็นปัญหาสำคัญและแนวทางแก้ไข

ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งสองลักษณะดังกล่าวข้างต้น เป็นการศึกษาที่มีประโยชน์ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจการศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบันของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยเน้นศึกษาการบริหารจัดการของกิจการสลากในประเทศไทย โดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD เพื่อค้นหารูปแบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ควรจะเป็น ซึ่งรวมไปถึง การจัดสรรสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบันของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการของกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทย โดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD
3. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

## 3. คำถามหลักในการวิจัย

1. สภาพการณ์ปัจจุบันของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นอย่างไร
2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามเกณฑ์ของ OECD หรือไม่อย่างไร
3. รูปแบบการบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยยึดหลักธรรมาภิบาลควรเป็นอย่างไร

#### 4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้จะใช้แนวคิดระหีบแบบบูรณาการ (Integrated Approaches) ระหว่างแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance) ของ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2015, pp.17-27) และแนวคิดทฤษฎีโพสต์โมเดิร์น (Postmodernism) โดยใช้แนวคิดแนวคิดเกี่ยวกับชนชั้นทางสังคมของของบูดีเยอร์ (Bourdieu, 1979, pp.413-477) และแนวคิดการบริโภคนิยมเชิงสัญลักษณ์ของโบดริยาร์ด (Baudrillard, 1981, pp.90-170) ประสานกับแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของ Stigler (1971, pp.3-21) และ Peltzman (1976, pp.211-240) รวมทั้งแนวคิดของ Posner (1975, pp.807-828) นำไปสู่การพัฒนากรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

##### กลุ่มที่หนึ่ง แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ธนาคารโลกมองสองมิติด้านบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ภายในกรอบของบรรษัทภิบาลมีปัจจัยทั้งพลังภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้องกันซึ่งกันและกันมีผลต่อพฤติกรรมและกิจกรรมขององค์กร พลังภายในกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้เล่นสำคัญขณะที่พลังภายนอกถูกใช้หรือมีบทบาทในการทำให้เกิดวินัยป้องปรามพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ในวงใน ในระบบทุนนิยมขั้นสูงของประเทศที่เจริญแล้วพลังภายนอกดังกล่าวนี้ก็คือสถาบันและนโยบายที่ทำให้เกิดความโปร่งใสการตรวจสอบกำกับและการสร้างวินัยสำหรับองค์กรธุรกิจ ตัวอย่างของพลังภายนอกรวมถึงกรอบกฎหมายระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ เช่น นโยบายการแข่งขัน กลไกทางกฎหมายที่มีผลต่อการใช้สิทธิผู้ถือหุ้น ระบบบัญชีและการตรวจสอบ ระบบการเงินที่มีการตรวจสอบดูแลดี การมีตลาดสำหรับ Corporate Control และระบบกฎหมายล้มละลายของค์ประกอบภายในและภายนอกดังกล่าวนี้ปรากฏให้เห็นในรูปแบบต่างๆของระบบบรรษัทภิบาลที่มีหลายระบบ ความหลากหลายของระบบนี้สะท้อนถึงความแตกต่างทางด้านโครงสร้างตลาดระบบกฎหมาย ประเพณี การกำกับควบคุมรวมทั้งคุณค่าของสังคมและวัฒนธรรม



ทั้งนี้หลักการพื้นฐานที่เป็นแนวทางสากลของ องค์การความร่วมมือและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development :OECD (2015), pp.17-27) ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ในฐานะที่รัฐ คือ ผู้ถือหุ้นหรือรัฐ คือ เจ้าของ ดังนั้น รัฐต้องมีความชัดเจนทางด้านนโยบายเกี่ยวกับด้านรัฐวิสาหกิจ ประกาศให้สาธารณชนทราบ รัฐอาจให้ทิศทางด้านนโยบายหรือยุทธศาสตร์ แต่การบริหารและการทำงานเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและฝ่ายบริหารที่รัฐจะต้องไม่แทรกแซง โดยใช้เหตุผลทางการเมือง โดยเฉพาะในกิจกรรมหรือการปฏิบัติการโดยหน้าที่ประจำวันที่ซึ่งแนวคิดหลักของ OECD มีด้วยกัน 6 หลักดังนี้

1. หลักความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่
2. หลักความสำนึกในหน้าที่
3. หลักการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียเท่าเทียมกัน
4. หลักความโปร่งใส (Transparency) ในสองมิติ คือโปร่งใสในการดำเนินงานที่ตรวจสอบได้และโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลมีข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนที่พึงเปิดเผย
5. หลักการมีวิสัยทัศน์ในการสร้างมูลค่าระยะยาว โดยไม่ทำลายขีดความสามารถระยะสั้น
6. หลักคุณธรรม หลักพฤติกรรมที่ทำแต่สิ่งที่ดีถูกต้องและดี มีจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจ

จากเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจของไทย โดยทั่วไปมีปัญหาด้านการกำกับดูแลกิจการทำให้คุณภาพของเกณฑ์มาตรฐานการกำกับดูแลกิจการหรือการมีธรรมาภิบาลต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น สาเหตุที่สำคัญมาจากปัจจัยโครงสร้าง ซึ่งได้แก่ การที่องค์กรมีหลายเป้าหมาย หรือการขาดเป้าหมายที่ชัดเจน การมีนักการเมืองผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ภายใต้บริบทดังกล่าวถูกนำมาวิเคราะห์และประยุกต์ให้เหมาะสมกับกรอบความคิด เรื่อง การกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจไทยโดยใช้แนวความคิดของ OECD เป็นกรอบอ้างอิงเพื่อชี้ให้เห็นว่าเมื่อใช้กับรัฐวิสาหกิจ จะพบเห็นความแตกต่างของการกำกับดูแลกิจการของบริษัทเอกชนกับ

ของรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งถูกนำมาใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งเกณฑ์วัดมาตรฐานคุณภาพการกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจในมิติต่าง ๆ

การดำรงอยู่ของการพนันประเภทสลากกินแบ่งรัฐบาลภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทยนั้นเกิดจากความเสี่ยงในชีวิตประจำวันของคนในสังคมทั้งคนยากจน คนชายขอบ เพศหญิง ในการดำรงชีพมากขึ้นซึ่งการซื้อสลากกินแบ่งเป็นการจัดการความเสี่ยงอย่างหนึ่งที่เขาเหล่านั้นมีอำนาจในการจัดการได้ นอกจากนี้ความ เป็นชุมชนที่ยึดโยงสัมพันธ์กันแบบเอเชียติกทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ความไว้วางใจ กลายเป็นกลไกทางสังคมที่เชื่อมโยงกับการพนัน รวมทั้งโครงสร้างด้านอุปทานของ สลากกินแบ่ง อันเกิดจากกลไกของระบบอุปถัมภ์ ทำให้ระบบการจัดจำหน่ายสลาก กระจุกตัวอยู่กับผู้ค้ารายใหญ่ ทำให้ตลาดการพนันประเภทนี้เป็นของผู้ชายมากกว่า ผู้ซื้อ สะท้อนได้จากสลากกินแบ่งกลายเป็นสินค้าที่มีการกระจายขยายตัวอย่างกว้างขวาง และแนบแน่นกับผู้คนมากมายไม่จำกัดเพศ ชนชั้น หรือสถานะทางสังคม ถึงแม้ว่าใน ขณะเดียวกันจะมีเครื่องมือทางวาทกรรมจากกลไกอำนาจรัฐทำให้การพนันประเภทนี้ สามารถมีพื้นที่บนดินอย่างถูกกฎหมายและจำกัดการแข่งขันได้อย่างสมบูรณ์ หากนำ เอาเกณฑ์การกำกับดูแลและธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์พื้นฐานของ OECD จะส่งผล ต่อธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไทย

### กลุ่มที่สอง แนวคิดทฤษฎีโพสต์โมเดิร์น

การวิเคราะห์การพนันผ่านแนวคิดทฤษฎีหลังสมัยใหม่ (Postmodernism) เป็น แนวคิดชนชั้นทางสังคมของบูดีเยอร์ (Bourdieu, 1979, pp.413-477) และแนวคิดสังคม บริโภคนิยมของโบดริยาร์ด (Baudrillard, 1981, pp.90-170) ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการ พนันหลายประการ คือ ประการแรก ธุรกิจและอุตสาหกรรมการพนัน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง พันธ์กับทุนนิยมสมัยใหม่ ประการที่สอง การพนันเป็นเรื่องของการบริโภคที่สนองความ ต้องการของมนุษย์อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ประการที่สาม การพนันเป็นการบริโภคสมัยใหม่ เรียกว่าเป็นการบริโภคสัญลักษณ์ที่กระตุ้นความต้องการมากกว่าที่จะบำบัดความต้องการ และประการที่สี่ อุตสาหกรรมการพนัน ผลิตสัญลักษณ์ใหม่ๆ ในรูปของเครื่องจักรกลที่เร่ง ให้มีการใช้เงินมากขึ้นและเร็วขึ้น ซึ่งปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์มองว่า ในยุคโลกาภิวัตน์

อุตสาหกรรมการพนันและระบบสัญญาการพนัน ผสมผสานอุตสาหกรรมบันเทิงกำลังขยายตัวไปทั่วโลก รวมทั้งขยายไปในพื้นที่ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นทุนนิยมก้าวหน้า (Late Capitalism) หากแต่เป็นทุนนิยมยุคเริ่มต้น เช่น ตามแนวชายแดนไทย ลาว กัมพูชา (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2557, หน้า 111-115) ส่วนการบริโภคสัญญาการพนัน ของ โบ德里ยาร์ด กล่าวว่าความลับการพนันไม่ได้อยู่ที่เงิน หรือการแสวงหาเงิน ผู้บริโภคสัญญาหรือผู้เล่นการพนันไม่ได้เล่นเพื่อหาเงินหากำไร หรือหามูลค่าเพิ่มผู้เล่นเพื่อเล่นสัญญากระตุ้นให้เราบริโภคมากขึ้น เล่นมากขึ้นตามแนวคิดของโบ德里ยาร์ด แล้วไม่ว่าจะเป็นในบ่อน คาสิโน หรือการพนันทั่วไปก็ตาม ผู้เล่นกระโจนเข้าไปในเกมการพนันโดยไม่สนใจว่าจะแพ้หรือชนะ จะได้หรือจะเสีย เพราะนั่นไม่ใช่สิ่งที่สำคัญ ที่สำคัญกว่าคือ การได้อารมณ์ ความรู้สึกของความเสียว ยิ่งเสียวยิ่งตื่นเต้นเร้าใจ แพ้ชนะ/ได้เสีย มีความหมายเท่ากัน มีการเล่นก็ต้องมีได้/เสีย ชนะหรือได้ก็ตื่นเต้นพวพ กับเสียหรือแพ้ โบ德里ยาร์ด เคยเล่าไว้ว่า ตัวผู้เล่นไม่สำคัญเท่ากับการเล่น ถ้าผู้เล่นชนะ/ได้ ตลอดเวลา การเล่นก็ไม่มี ความหมาย การเล่นคือความเสียวที่จะได้หรือเสีย นอกจากนี้ยังมีแนวคิด ว่าด้วย ความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Violence) ของบูดีเยอร์ โดยกล่าวถึงความรุนแรงทางโครงสร้างจะทำให้เรามองเห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรทุนนิยมการพนันว่าทั้งสองฝ่ายมีแนวคิดนโยบาย และการปฏิบัติการร่วมกันอย่างไร เพื่อสร้าง “สนามใหม่” ให้แก่วงการธุรกิจการพนัน

สรุปความสำคัญของแนวคิดกลุ่มนี้ได้ว่า ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางวัฒนธรรม และทุนเชิงสัญลักษณ์ต่างช่วยดำรงความแตกต่างของชนชั้นทางสังคม โดยเฉพาะทุนทางวัฒนธรรมประเภทที่แฝงฝังเข้าไปในตัวบุคคล ส่วนทุนทางวัฒนธรรมและทุนทางสัญลักษณ์ที่เกิดขึ้นจากการหล่อหลอมทางสังคมนั้นจะประกอบสร้างเป็นโครงร่าง การรับรู้และประเมินคุณค่าซึ่งเอื้อให้บุคคลมีศักยภาพที่จะครอบครองหรือบริโภควัตถุทางวัฒนธรรมที่มีวัตถุประสงค์ของการบริโภคเพื่อความสุนทรี คือ ให้ความสำคัญกับเรื่องสัญลักษณ์ มากกว่าการไ้ใช้งานในตัววัตถุ ซึ่งสละกินแบ่งในความหมายของทุนเชิงสัญลักษณ์ของการศึกษานี้ว่า สละกินแบ่งถือเป็นการพนันอย่างหนึ่งเป็นกิจการที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนานเป็นกิจการที่ผสมผสานระหว่างกลไกทางวัฒนธรรมกับกลไกทางเศรษฐกิจที่ดึงดูดให้มีผู้เล่นจำนวนมาก มีรัฐเป็นเจ้าของมือ โดย

มีประชาชนเป็นผู้เล่นจำนวนมาก และมีเงินหมุนเวียนในธุรกิจจำนวนมาก ดังนั้นนโยบายในแง่การจัดระเบียบและการผลิตซ้ำ ความสัมพันธ์ และโครงสร้างทางสังคมนั้นจากกิจกรรมนั้นประเภทสลาकिनแบ่งโดยรัฐนี้จึงถือเป็นการผลิตซ้ำกลไกเชิงอุดมการณ์ (Ideological State Apparatuses) ในแง่ของอำนาจในการจัดการ การสร้างพื้นที่แห่งการสร้างความหวังให้สังคม การวาดฝันให้กลุ่มคนยากจนและด้วยโอกาสได้มีโอกาสเลื่อนชั้นทางสังคมในกรณีที่ถูกรางวัลอีกด้วย

### กลุ่มที่สาม แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง

ผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแล (Economic Theory of Regulation) ของ Stigler (1971, pp.3-21) Peltzman (1976, pp.211-240) และ Posner (1975, pp.807-828)

แนวคิดเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแล โดย Stigler และ Peltzman มีข้อเสนอว่า นโยบายของรัฐบาลในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ใช้แก้ไขปัญหาอันเกิดจากกลไกตลาดเมื่อเกิดปัญหาความล้มเหลวของตลาดที่เป็นพื้นฐานของนโยบายสาธารณะแม้ว่าการจำหน่ายสินค้าและบริการนั้นเป็นพื้นฐานของสังคมแบบทุนนิยม แต่ก็มีบางสถานการณ์ที่ตลาดไม่สามารถที่จะจัดหาสินค้าและบริการที่ต้องการนั้นได้ กลไกตลาดอย่างเดียวนั้นไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจได้ทั้งหมด ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความจำเป็นที่จะต้องชี้แนะ แก้ไข และสนับสนุนในกิจกรรมบางอย่าง และสิ่งที่รัฐจะต้องพิจารณาหนึ่งในนั้น คือ ความล้มเหลวของตลาด (Market failure) จึงเป็นที่มาของทฤษฎีและตัวแบบต่าง ๆ ที่ได้พัฒนาสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการเมื่อตลาดนั้นล้มเหลวทำให้รัฐต้องเข้าดำเนินการเพื่อให้สถานการณ์นั้นดีขึ้น สินค้าและบริการบางอย่งนั้นตลาดไม่สามารถจัดหาให้ได้อย่างเต็มที่ เช่น การศึกษา การใช้กฎหมายและการจัดระเบียบ ค่านิยมในสิ่งแวดล้อม การป้องกันประเทศ ถนนและสะพาน โรงพยาบาลและงานดูแลสุขภาพ งานบริการสวัสดิการ งานขนส่งสาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดสถานการณ์ดังกล่าวขึ้น มักถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มในสังคมที่มีอิทธิพล ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์จะต้องแข่งขันกันเองเพื่อจูงใจให้เกิดการกำกับดูแลที่ตนต้องการ ซึ่งแนวโน้มส่วนใหญ่ คือ กลุ่มผลประโยชน์ที่มักจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลมักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์

ของกลุ่มอุตสาหกรรมผู้ผลิตสินค้าหรือให้บริการและมักมีการแบ่งสรรผลประโยชน์ในระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ในขณะที่กลุ่มผู้บริโภคเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากกว่ากลับมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลน้อยมาก ดังนั้น ผลของการกำกับดูแลจึงมักเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการรายเดิมในตลาดเป็นส่วนใหญ่ การแทรกแซงของรัฐหรือการกำกับดูแลจึงต้องมีการอธิบายว่าผู้ใดจะได้รับประโยชน์หรือภาระของการกำกับดูแล รูปแบบของการกำกับดูแล คือ อะไร และผลกระทบของการกำกับดูแลที่จะเกิดขึ้น ซึ่งประเด็นนี้ Posner (1975, *ibid*) อธิบายว่าภายใต้ตลาดที่ผูกขาดหรือในกรณีที่เกิดความล้มเหลวในการแข่งขันจะเกิดสิ่งๆ ที่เรียกว่ากำไรจากการผูกขาด ซึ่งเป็นสิ่งที่ยังคงกำกวมมีหน้าที่ต้องขจัดให้หมดไป ในทางตรงกันข้ามผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลดังกล่าวย่อมมีแรงจูงใจที่จะสร้างอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแลเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์จากกำไรหรือค่าเช่าจากการกำกับดูแล ผลที่ตามมาคือองค์กรกำกับดูแลมักจะถูกยึดหรือครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลนั่นเอง เหตุที่ยังคงกำกวมถูกจับยึดได้ง่ายโดยกลุ่มผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดนั้น เนื่องจากกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวมีผลได้ผลเสียโดยตรงทางธุรกิจ และสามารถรวมตัวหรือบริหารจัดการได้ง่ายกว่าเพราะมีขนาดเล็กกว่า ในทางตรงกันข้ามผลได้เสียขององค์กรกำกับดูแล คือ การพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะเท่านั้น จึงเป็นแรงจูงใจที่ผลักดันให้กลุ่มผู้ประกอบการทำทุกวิถีทางเพื่อสร้างอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแล ผลก็คือ องค์กรกำกับดูแลมักจะตัดสินใจหรือวางนโยบายในเชิงพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดมากกว่าการส่งเสริมประสิทธิภาพของตลาดหรือพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ

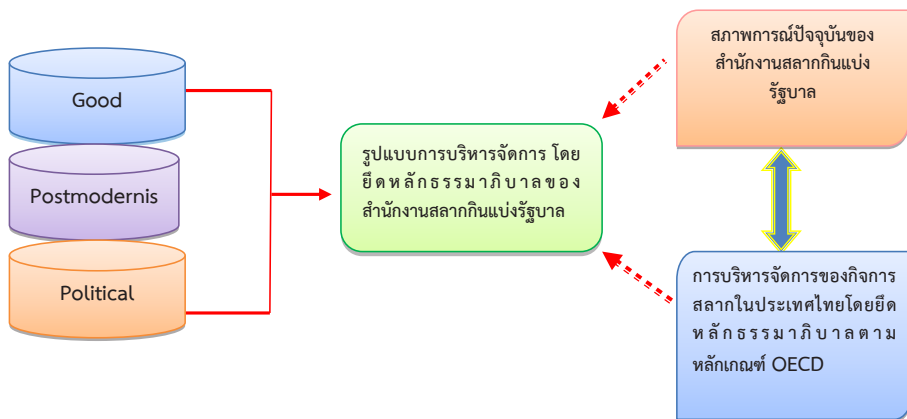
รูปแบบของการกำกับดูแลในแง่มุมมองของแนวคิดนี้จึงมีลักษณะ ดังนี้ กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีระบบจัดการที่มีประสิทธิภาพจะได้รับประโยชน์จากการกำกับดูแลมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีความซับซ้อนและมีขนาดใหญ่ เช่น กลุ่มผู้บริโภค เพราะกลุ่มผู้บริโภคมีขนาดใหญ่จึงยากที่จะบริหารจัดการให้เป็นกลุ่มก้อนและอาจมีต้นทุนในการบริหารจัดการหรือรวมตัวที่สูงมาก ดังนั้น นโยบายการกำกับดูแลมักจะให้ความสำคัญกับการรักษาหรือคงไว้ซึ่งการจัดสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจในระหว่างกลุ่มสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์นั้น เมื่อการกำกับดูแลตั้งอยู่บนพื้นฐานการจัดสรรความมั่งคั่งในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแล นโยบายซึ่งลดความ

ความเหลื่อมล้ำหรือกระจายความมั่งคั่งจึงมักจะไม่ได้รับการยอมรับหรือถูกปฏิเสธ แนวคิดเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแลจึงเสนอว่าหากการกำกับดูแลใดไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจอีกต่อไป ควรลดหรือกำจัดการดูแลเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกเลิกข้อจำกัดหรือการกำกับดูแลจำนวนผู้ประกอบการในตลาด จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดนี้นำไปสู่แนวคิดการลดหรือผ่อนคลายการกำกับดูแล

สำหรับสลากกินแบ่งรัฐบาล ถือเป็นกรพนันประเภทหนึ่งในจำนวนกิจกรรมทางสังคมไม่ใช่ว่าที่ตกทอดกันมาและปรากฏในเกือบทุกเผ่าพันธุ์มนุษย์ตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ สำหรับการพนันในประเทศไทยเป็นสิ่งผิดกฎหมายตามอุดมคติของบางรัฐ (State) เนื่องจากรัฐบาลพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่เลวร้ายและส่งผลกระทบต่อสังคมแต่ว่าจุดยืนของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมของคนส่วนใหญ่ ประชาชนจำนวนมากให้ความร่วมมือกับกิจกรรมหลายอย่างที่ผิดกฎหมาย ประกอบกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 มีความคลุมเครือใน 2 ประการหลัก ประการแรก มีการอนุญาตให้มีการพนันบางประเภทภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด กฎหมายมิได้ลงโทษการพนันว่าเป็นสิ่งที่เลวร้ายทั้งหมด แต่มีการลงโทษคนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎและถือว่าคนเหล่านี้เป็นอาชญากรตามกฎหมาย ประการที่สอง กฎหมายไม่มีความเป็นจริงและไม่สามารถใช้บังคับได้ส่งผลให้มีการเล่นการพนันกันอย่างกว้างขวางและมีการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐเพราะอัตราโทษน้อยแต่การดำเนินคดีทางศาลถือว่าเป็นสิ่งที่น่าละอายรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองมีส่วนร่วมพัวพันในเครือข่ายธุรกิจการพนันและให้การคุ้มครองจึงเป็นการยากยิ่งที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลบางประเทศยอมรับในเรื่องดังกล่าวจึงทำให้การพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย สามารถกำหนดควบคุมและนำรายได้บางส่วนนำมาใช้ประหยัดค่าปราบปรามการพนัน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามมีเวลาทำกิจการอื่นได้มากขึ้น โดยเฉพาะในปัจจุบันการวิวัฒนาการด้านการสื่อสารผู้คนสามารถเล่นการพนันได้แม้กระทั่งอยู่ที่บ้าน และหาความสนุกจากการเล่นการพนัน ผู้เล่นทั้งหมดอ้างว่าการกระทำของพวกเขาเป็นเรื่องส่วนตัวและไม่สร้างความเดือดร้อนและก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวม

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าผู้วิจัยจะกำหนดขอบเขตศึกษา การบริหารจัดการของกิจการสลากในประเทศไทยโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ องค์การความร่วมมือและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจด้วยหลัก 6 ประการเป็นหลักแล้ว ในการค้นหาอุป

แบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD ของสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาลในบริบทเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทยนั้น จะตั้งอยู่บนพื้นฐาน จากหลายแนวคิดทฤษฎีเพื่อให้เข้าใจในมิติเชิงโครงสร้าง ดังนั้น กรอบแนวคิดในการ วิเคราะห์ของผู้วิจัย จึงเป็นแบบผสมผสานทั้งสามกลุ่มมาปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ทางทฤษฎี (Interaction Theory) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองและสังคม ไทยบนพื้นฐานจากข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Base) กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยปะทะประสานกับ แนวคิดทฤษฎีแบบหลังสมัยใหม่ (Post-modernism) และแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) เพื่อ อธิบายการผลิตซ้ำของรัฐผ่านการพนันประเภทสลากกินแบ่งที่มีพื้นที่ดำรงอยู่ภายใต้ โครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทย ดังรูปที่ 3.1



รูปที่ 3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## 4. ผลการวิจัย

### 4.1 สภาพการณ์ปัจจุบันของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

**รูปแบบขององค์กร** สำนักสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผลมาจากการขยาย บทบาทของรัฐในฐานะที่รัฐเป็นทั้งผู้กำกับดูแล (Regulatory state) และดำเนินการ เอง (Entrepreneur state) ในช่วงที่รัฐดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม เครื่องมือ ทางนโยบายแบบที่ท้าวีสานหกิจให้เป็นของรัฐ (Nationalization) จึงเกิดขึ้นทั่วไป โดย

เฉพาะรัฐวิสาหกิจ (State-own enterprises) ทำให้โครงสร้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานมีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชาดัดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Hierarchical organization) ตามลักษณะองค์การในระบบราชการ ขณะที่การบริหารงานจะเป็นแบบแนวตั้ง (Vertical line) คือ การให้ความสำคัญจากเสียงจากผู้บังคับบัญชาจากบนสู่ล่าง (Top down) ซึ่งจะแตกต่างจากการจัดองค์การแนวนอนหรือองค์การแบบ Flat organization ที่ไม่เน้นสายการบังคับบัญชาจะมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากกว่า เช่น องค์การอิสระหรือองค์การกึ่งราชการ เป็นต้น จากรูปแบบองค์การของสำนักงานสลากฯ ทำให้กระบวนการการบริหารจัดการจึงขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ เป็นสำคัญภายใต้การควบคุมโดยคณะกรรมการสำนักงานสลากฯ

การบริหารจัดการ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยแบ่งอำนาจการบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ การกำกับ บริหารงานภายใต้ การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี การควบคุม ในการบริหารงานนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนอกจากอยู่ภายใต้ การกำกับด้านนโยบายของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ที่จะควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานฯ ซึ่งมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้ระบุให้มี “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการและวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมทั้ง การออกกระเปียบและข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และการบริหาร ในการบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล จะพิจารณาแต่งตั้งผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีให้เป็นผู้บริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรี และภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517



จากความดังกล่าวนั้น จะเห็นว่ารูปแบบขององค์การการกำกับดูแลจะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีฯเองจะต้องรับผิดชอบต่อสภา (Ministerial responsibility) ในการกระทำของตนในฐานะที่เป็นรัฐมนตรี ส่วนการควบคุมการบริหารจะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสลากฯ ซึ่งคณะกรรมการสลากฯจะต้องรับผิดชอบต่อ (Accountability) ขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะที่ผู้อำนวยการสำนักงานสลากมีหน้าที่บริหารสำนักงานตามแนวนโยบายของคณะกรรมการสำนักงานฯ ดังนั้น ในส่วนของคณะกรรมการสลากกึ่งรัฐบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการองค์การนี้ แต่เมื่อพิจารณาที่มาของคณะกรรมการสลากฯ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการและผู้ที่เป็นรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ จากองค์ประกอบดังกล่าวของคณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย ส่วนผู้ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 3 คนนั้น เป็นโควตาของฝ่ายการเมืองที่จะสรรหาบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาเป็นกรรมการ โครงสร้างทางด้านกรรมการบริหารเป็นส่วนที่สำคัญในการกำหนดทิศทางขององค์การ เพราะการบริหารงานเกือบทั้งหมดจะมาถึงที่คณะกรรมการบริหาร เนื่องจากผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่งอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามก็ดีลักษณะขององค์การเช่นนี้มักจะถูกโยกย้ายกับการเมือง เนื่องจากองค์การเป็นรัฐวิสาหกิจจึงถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารสูงสุดขาดความเป็นอิสระในการทำงาน ซึ่งจุดนี้เป็นเรื่องสำคัญมากภายใต้โครงสร้างระบบการเมืองที่เน้นถึงผลประโยชน์ส่วนตนของนักการเมืองเป็นหลัก เพราะถ้าได้นักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมากำกับดูแลดี ก็จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดี แต่ถ้าได้นักการเมืองที่ไม่ดีเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมากำกับดูแล ก็จะทำให้การบริหารงานไม่ดีตามไปด้วย ดังนั้น ภายใต้บริบทของการเมืองแบบปัจจุบันนี้ทำให้ความมั่นใจในแง่ความเป็นอิสระในการบริหารของคณะกรรมการสำนักงานสลากฯ จึงลดน้อยลงในสายตาของสังคม ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการออกแบบโครงสร้างองค์การในระดับบนไม่อาจจะปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้

ซึ่งสังเกตได้จากองค์ประกอบ (Composition) ของคณะกรรมการสำนักงานสลากฯ ที่กล่าวมาแล้ว เป็นระบบที่ไม่สามารถสร้างระบบดุลกับอำนาจทางการเมืองได้เลย นอกจากนั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการสลากฯ ยังไม่อาจจะสร้างวัฒนธรรมแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ระหว่างคณะกรรมการสลากฯ ด้วยกันเองได้ ดังนั้น สำนักงานสลากฯ จึงถูกมองจากสังคมว่า เป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพลไป

**ผลิตภัณฑ์และราคา** สำนักงานสลากกินแบ่งฯ มีผลิตภัณฑ์ 3 ประเภท ได้แก่ สลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผลิตภัณฑ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 สลากบำรุงการกุศล เป็นผลิตภัณฑ์ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เป็นผลิตภัณฑ์ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และใช้ระเบียบสำนักงานสลากฯ ว่าด้วยกองทุนเงินรางวัลสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ซึ่งสลากประเภทหลังนี้ได้ยกเลิกการออกสลากไปแล้ว ซึ่งปัจจุบันได้ออกสลากจำหน่ายต่องวดจำนวน 68 ล้านฉบับ (68 ล้านชุดๆ ละ 1 ล้านฉบับจะเป็นตัวเลขเหมือนกันทุกชุด) โดยแยกเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล 50 ล้านฉบับ และสลากบำรุงการกุศลอีก 18 ล้านฉบับ

สำหรับปริมาณสลากกินแบ่งรัฐบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2507 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน นั้นมีจำนวนสลากได้เพิ่มขึ้นตามพัฒนาการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศดังนี้

**ก่อนมีพ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517** สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลออกจำหน่ายจำนวน 2-5 ล้านฉบับต่องวด ในรอบหนึ่งเดือนจะมีการออกสลาก 3-4 ครั้งทำให้ปริมาณสลากออกมาจำหน่ายเฉลี่ยประมาณ 8-15 ล้านฉบับต่อเดือน ในขณะที่นั้นสลากมีราคาฉบับละ 10 บาท

**หลังจากใช้พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517** สำนักงานสลากฯ ได้มีการจัดพิมพ์สลากออกมาจำหน่ายเพิ่มขึ้นช้าๆ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2519 ได้มีการปรับการออกสลากเป็น 2 ครั้งต่อเดือน ซึ่งนับจากนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การออกสลากจะมีเพียง 2 ครั้งต่อเดือนเท่านั้น ส่วนราคาสลากยังอยู่ในระดับคงที่ไปจนถึงปี พ.ศ.2530 จึงได้เริ่มปรับราคาขึ้นเป็น 20 บาท สำหรับสลากชุด ค ง จ ฉ ส่วนสลากชุด ก ข ย 10 บาทเท่าเดิม ส่วนปริมาณสลากนั้นจนถึงกลางปี พ.ศ. 2530 มีการ

จัดพิมพ์สลากเพิ่มเป็น 28 ล้านฉบับต่องวด หรือประมาณ 56 ล้านฉบับต่อเดือน หลังจากนั้นราคาสลากทุกชุดมีราคาเดียวกัน คือ 20 บาทต่อฉบับ และมีการปรับราคาขึ้นเป็น 40 บาทต่อฉบับนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2538 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของปริมาณสลากที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นนั้น เนื่องจากวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีมติเห็นชอบให้เปลี่ยนสลากพิเศษโครงการหารายได้เพื่อการกุศลจำนวน 16 ล้านฉบับต่องวด มาเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งหากรวมกับจำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาลของเดิมที่มีอยู่แล้วในตลาด 30 ล้านฉบับต่องวดก็จะทำให้มีสลากกินแบ่งรัฐบาลออกสู่ตลาดเป็นงวดละ 46 ล้านฉบับ หรือ 92 ล้านฉบับต่อเดือน และต่อมาในปี พ.ศ.2553 คณะกรรมการสลากได้มีมติให้จัดพิมพ์สลากเพิ่มอีกจำนวน 4 ล้านฉบับต่องวด เพื่อแก้ไขปัญหาการขายสลากเกินราคา ทำให้ปัจจุบันนี้มีสลากกินแบ่งรัฐบาลในตลาดต่องวด (ทุกๆ 15 วัน) มีจำนวน 50 ล้านฉบับหรือต่อเดือน 100 ล้านฉบับ แต่ผลลัพธ์ของมาตรการนี้ยังคงไม่สามารถทำให้ราคาสลากกลับมามีอยู่ในระดับราคาควบคุมได้ ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาแบบนี้เป็นวิธีการที่เคยใช้มาก่อนแล้ว ซึ่งก็ยังไม่ได้ผลอยู่ดีสำหรับการใช้มาตรการนี้ จนถึงปัจจุบันปริมาณสลาก เดือนตุลาคม พ.ศ.2560 จนถึงกันยายน พ.ศ.2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,989,000,000 ฉบับ โดยแยกเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 749,000,000 ฉบับ (ร้อยละ 37.7) และซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล 1,240,000,000 ฉบับ (ร้อยละ 62.3) หากยึดตามราคาหน้าสลากที่ 80 บาทต่อฉบับจะเป็นเงินสูงถึง 159,120 ล้านบาท ซึ่งวงเงินดังกล่าวเป็นเงินซื้อ-จองล่วงหน้าถึงร้อยละ 62.3 จากตารางที่ 4.2 พบว่า แนวโน้มการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มขึ้น จาก 50 ล้านฉบับในเดือนตุลาคม พ.ศ.2560 เพิ่มเป็น 74 ล้านฉบับ และ 80 ล้านฉบับในเดือนพฤษภาคมและสิงหาคม พ.ศ.2561 ตามลำดับ ในขณะที่ยอดซื้อล่วงหน้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราค่าที่จาก 98 ล้านฉบับ เพิ่มเป็น 100 ล้านฉบับ และ 114 ล้านฉบับในช่วงเวลาเดียวกัน

**การจัดสรรสลาก** ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 11 ว่าด้วยที่มาของคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทน

กรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการและผู้ทีคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ และใน มาตรา 13 (7) ให้คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ กำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการ คัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล นอกจากนี้ตามมาตรา 36 ยังระบุด้วย ว่า การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการออกสลากกินแบ่งโดย ได้รับความอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นผลให้หนี้ที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็น หนี้ที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่า การออกสลากกินแบ่งที่ได้รับ อนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และ ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใดๆ ตามกฎหมายนั้น

สำหรับวิธีจัดสรรสลากในปัจจุบัน คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมานั้นเป็น ช่วงที่มีความต้องการสลากสูง และยังเป็นช่วงที่ราคาสลากปรับราคาจากฉบับละ 20 บาทเป็น 40 บาท สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อ จำหน่ายขาดให้กับผู้จำหน่ายสลาก ประกอบด้วย พื้นที่ส่วนกลาง หมายถึง พื้นที่ใน เขตกรุงเทพมหานครมีสลากจำหน่ายร้อยละ 61.8 ของจำนวนสลากทั้งหมด และพื้นที่ ส่วนภูมิภาค หมายถึง พื้นที่นอกเขตกรุงเทพมหานครมีสลากจำหน่ายร้อยละ 38.2 ของ จำนวนสลากทั้งหมด

การจัดสรรสลากโดยวิธีดังกล่าว จะเกิดผลดีต่อระบบธุรกิจค้าสลาก หากผู้แทน จำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรร สลากไปแล้วดำเนินการขายสลากให้แก่ผู้บริโภคเสียเอง ปัญหาสลากเกินราคาก็จะไม่ เกิดขึ้น ทำให้ราคาสลากก็มีเสถียรภาพ แต่ความจริงผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ไม่ได้ดำเนินการขายสลากเอง แต่ใช้วิธีการ อื่น เช่น การแต่งตั้งตัวแทนขาย โดยแบ่งส่วนลดให้แก่ตัวแทนขาย ซึ่งตามหลักเกณฑ์ ของสำนักงานสลากฯ แล้วตัวแทนขายเหล่านั้นจะได้ส่วนลดถึงร้อยละ 7 ส่วนผู้แทน จำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ จะได้รับส่วนลดที่ เหลือคือร้อยละ 2 จากราคาสลากที่กำหนด

จนถึงปัจจุบันการจัดสรรสลาก ช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ.2560 จนถึงกันยายน พ.ศ. 2561 มีการดำเนินการจำหน่ายสลาก ดังนี้

1. สลากระบบโควตาส่วนกลางและภูมิภาค โดยแบ่งเป็น จากส่วนกลาง (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประกอบด้วย บุคคลทั่วไป คนพิการ คนพิการ Random (รายละเอียดไม่เกิน 3 เล่ม) สมาคมองค์กรมูลนิธิ คนพิการ และจากส่วนภูมิภาค (รับผ่าน 76 จังหวัดและคลังจังหวัด ประกอบด้วย บุคคลทั่วไป คนพิการ คนพิการ Random (รายละเอียดไม่เกิน 3 เล่ม) สมาคม องค์กร มูลนิธิ คนพิการ

2. โครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผ่านธนาคารกรุงไทย) โดยแบ่งเป็น จากโครงการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ประกอบด้วย จำหน่ายสลากฯ คงเหลือ จังหวัดนนทบุรี รับไปจำหน่ายชั่วคราว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินการจัดสรรสลากแบบใหม่ก็ตาม แต่ยังคงสะท้อนได้ว่า กิจกรรมสลากในประเทศปิดเป็นปกติตลาด เนื่องจากการจำหน่ายสลากผ่านระบบโควตา และระบบสลากซื้อซึ่งทั้งสองระบบได้มีผลทำให้เกิดการซื้อสลากเกินราคาขึ้นจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนสลากจอง ยังไม่ชัดเจนว่าเป็นความต้องการซื้อจริงของตลาดหรือกลไกอื่นแทรกเพื่อปิดเบียดตลาดจากผู้ค้าสลากรายใหญ่และผู้มีอิทธิพลในตลาด

การจ่ายรางวัล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ถือปฏิบัติในการเรียกเก็บเงินค่าอากรแสตมป์และเงินค่าภาษี หัก ณ ที่จ่ายรางวัลจากผู้รับเงินรางวัล เพื่อนำส่งกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง สำหรับสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องชำระค่าอากรแสตมป์ในอัตรา 1 บาท ของเงินรางวัลทุก 200 บาท หรือเศษของ 200 บาท และสลาก การกุศล เรียกเก็บค่าภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ 1 ของรางวัลสลากการกุศล จากผู้รับเงินรางวัล สำนักงานสลากฯดำเนินการจ่ายรางวัลเป็นเงินทั้งสิ้น 90.1 ล้านบาท จากสลากที่ถูกรางวัลทั้งสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล 26,862,605 ฉบับ โดยมีผู้ซื้อถูกรางวัล 235,292 คน ส่วนระบบการจ่ายเงินรางวัลในปัจจุบันและในอนาคตที่แน่นอนเพิ่มช่องทางการจ่ายเงินรางวัลทั้งผ่านบัญชีธนาคารและสำนักงานตัวแทน

ส่วนการนำเงินส่งแผ่นดินนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน 8,872 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2548 นำส่ง 10,358 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2549 นำส่ง 11,174 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2550 นำส่ง 14,001 ล้านบาท ส่วนปี พ.ศ. 2560 นำส่ง 25,744 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2561 นำส่ง 31,008 ล้านบาท ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2561 ทั้งหลังจากปี พ.ศ.2558 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

นำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละ 20 ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558

สำหรับการเงินจากสลากกินแบ่งรัฐบาลไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์และสาธารณกุศล นอกจากรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจะนำเข้าแผ่นดินร้อยละ 28 ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แล้ว สำนักงานสลากฯ ยังได้นำเงินจากรายจ่ายงบประมาณเงินบริหารสำนักงานสลากฯ ไปดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์หลายด้าน ในช่วงปี พ.ศ.2547-2561 ได้แก่ ด้านการศึกษาและการกีฬา การสาธารณสุข การแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ ศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม และนำมูลเกลี้ยงถวายเป็นโรคาสต่างๆ รวมเป็นเงิน 114.2 ล้านบาทในปี พ.ศ.2547 และเพิ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2549-2550 และลดลงเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2551-2561

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า สภาพการณ์ปัจจุบันของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประกอบกับกิจการสลากเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ จึงส่งผลต่อการกำหนดโครงสร้างองค์การต้องทำหน้าที่บริหารจัดการสองอย่าง คือ การบริหารกิจการในเชิงธุรกิจ (Business Oriented) กับการบริหารกิจการเพื่อสังคม (Social Oriented) จึงขัดแย้งกันในตัวเอง (Contradiction) ซึ่งองค์กรลักษณะนี้เป็นส่วนผสมระหว่างระบบราชการแบบเก่า (Bureaucracy) กับระบบธุรกิจสมัยใหม่ (Modern Business) เรียกว่าองค์กรแบบผสม (Quasi /Hybrid -Organization) จึงมีการปรับตัวได้ล่าช้ากว่าองค์กรธุรกิจทั่วไปเพราะติดขัดอยู่กับระเบียบกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มากมาย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินการจัดสรรสลากแบบใหม่ก็ตาม แต่ยังสะท้อนได้ว่า กิจการสลากในประเทศบิดเบือนกลไกตลาดเนื่องจากการจำหน่ายสลากผ่านระบบโควตา และระบบสลากซื้อซึ่งทั้งสองระบบได้มีผลทำให้เกิดการซื้อสลากเกินราคาขึ้นจากอดีตจนถึงปัจจุบันส่วนสลากจอง ยังไม่ชัดเจนว่าเป็นความต้องการซื้อจริงของตลาดหรือกลไกอื่นแทรกเพื่อบิดเบือนตลาดจากผู้ค้าสลากรายใหญ่และผู้มีอิทธิพลในตลาด อย่างไรก็ตามด้วยสำนักงานสลาก ยังคงเป็นองค์กรที่นำรายได้ส่งแผ่นดินมากเป็นอันดับต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด โดยในปี พ.ศ. 2560 นำส่ง 25,744 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2561 นำส่ง 31,008 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2562 นำส่งกว่า 40,000 ล้านบาท

## 4.2 การบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยยึดหลัก ธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD

จากผลการศึกษาที่มีสองประเด็นหลักๆ ที่พิจารณา คือ ประเด็นแรก การบริหารจัดการกิจการสลากโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD และประเด็นที่สอง ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD ของกิจการสลากในประเทศไทย

### 1. การบริหารจัดการกิจการสลากโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามหลัก เกณฑ์ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, 2015)

ธรรมาภิบาลตามเกณฑ์ OECD มีกรอบการวิเคราะห์ 2 ส่วน คือ ส่วนแรก การวิเคราะห์จากกลไกภายนอกองค์กร ตั้งแต่ กฎระเบียบต่างๆ ที่รัฐกำหนดหรือมีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลธรรมาภิบาลในองค์กร อิทธิพลหรือโอกาสในการแทรกแซงของภาคการเมืองที่มีต่อสำนักงานสลาก รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และส่วนที่สอง การวิเคราะห์จากกลไกภายในองค์กร เช่น ความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่ง ความโปร่งใส การปราศจากอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการที่ดีตามเกณฑ์ OECD 6 ประการประกอบด้วย ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability) ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ (Responsibility) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment) ความโปร่งใส (Transparency) การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่องค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Value Creation) และการส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดี (Ethics)

จากการศึกษาพบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้นำการบริหารจัดการตามหลักเกณฑ์ของ OECD มาใช้กับองค์การตามนโยบายของรัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาตรฐานสากล 6 ประการของ OECD แล้วนั้น สำนักงานสลากฯ ยังถูกตรวจสอบทางการเงินจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินด้วยซึ่งเป็นหลักปฏิบัติของหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงาน

จากผลการประเมินของสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ปี พ.ศ. 2561-2562 พบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้เข้ารัฐตามพระราชบัญญัติ พ.ศ.2517 นอกจากนี้ ยังมีรัฐวิสาหกิจอื่นอีกรวม 57 แห่ง มีมูลค่าทรัพย์สินรวมประมาณ 6 ล้านล้านบาท สร้างรายได้ประมาณ 2.7 ล้านล้านบาท และมีกำไรประมาณ 2.3 แสนล้านบาท การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศไทย ดังนั้น การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ดีย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศเป็นอย่างยิ่ง ขณะที่การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพย่อมก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างได้เช่นกัน

ทั้งนี้ สคร.ได้ประยุกต์จากหลักธรรมาภิบาลของ OECD 6 ประการข้างต้น จัดหมวดหมู่เพื่อประเมินสามด้านหลัก คือ ด้านแรก การดำเนินงานตามนโยบาย/ภารกิจตามยุทธศาสตร์ ด้านที่สอง การบริหารจัดการองค์กร และด้านที่สาม ผลลัพธ์การดำเนินงาน

ผลการประเมินทั้งสามด้านของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พบว่า ในปี พ.ศ.2561 ด้านการดำเนินงานตามนโยบาย/ภารกิจตามยุทธศาสตร์ได้คะแนน 5.0 ด้านการบริหารจัดการองค์กรได้คะแนน 3.7 ด้านผลลัพธ์การดำเนินงานได้คะแนน 4.2 เมื่อรวมคะแนนทั้งหมดแล้วได้เฉลี่ย 4.2 ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และสูงกว่าบริษัทการบินไทย ส่วนในปี พ.ศ.2562 ด้านการดำเนินงานตามนโยบาย/ภารกิจตามยุทธศาสตร์ได้คะแนน 5.0 ด้านการบริหารจัดการองค์กรได้คะแนน 4.5 ด้านผลลัพธ์การดำเนินงานได้คะแนน 4.5 เมื่อรวมคะแนนทั้งหมดแล้วได้เฉลี่ย 4.6 สูงกว่าบริษัท ปตท.และธนาคารกรุงไทย ซึ่งได้คะแนนรวมเพียง 4.1 เท่านั้น นั่นแสดงว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลดีขึ้นตามลำดับหากยึดตามเกณฑ์ OECD

## 2. ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD ของกิจการในประเทศไทย สามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้าง ดังนี้



**2.1 การเมืองกับกิจการสลากฯ** มีการดำรงอยู่ทุกยุคทุกสมัยนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2417 จวบจนถึงปัจจุบัน ทำให้องค์การสลากถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองมาอย่างต่อเนื่อง เช่น รัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่งตั้งคนใกล้ชิดเป็นผู้อำนวยการสลาก เช่นเดียวกับรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาล คสช. รวมทั้งรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ได้แต่งตั้งคนใกล้ชิดเป็นผู้อำนวยการเช่นเดียวกันทำให้สังคมมองว่าสำนักงานสลากเป็นแหล่งผลประโยชน์จากฝ่ายการเมือง ดังรายละเอียดที่กล่าวแล้วข้อ 4.2.2

**2.2 การผูกขาดในกิจการสลากฯ** สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ การดำเนินธุรกิจของสำนักงานสลากรัฐบาลนั้นไม่ได้ดำเนินเหมือนองค์กรธุรกิจทั่วไปที่มีการดำเนินการจากต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำ สำหรับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการเพียงกระบวนการต้นน้ำเท่านั้น คือดำเนินการเพียงพิมพ์สลากกินแบ่งออกมาเท่านั้นแต่ไม่ได้ขายเอง แต่ให้องค์กร หน่วยงาน มูลนิธิ และบริษัทเอกชนเป็นเครือข่าย (Networks) ดำเนินการขายให้ โดยสำนักงานสลากกินแบ่งมีการตั้งราคาฉลากหลายระดับ ด้วยการดำเนินการเช่นนี้ของสำนักงานสลากกินแบ่งทำให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจขึ้น ดังรายละเอียดที่กล่าวแล้วข้อ 4.2.2

**2.3 ปัญหาสลากเกินราคา** ปัญหาสลากเกินราคารุนแรงได้เกิดขึ้นมายาวนานต่อเนื่อง โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2507 เมื่อจังหวัด หน่วยงานราชการ และสถาบันต่างๆ ที่รับสลากไปจำหน่ายและได้ส่วนลดจากสำนักงานสลากร้อยละ 9 นั้น พบว่าได้จัดสรรส่วนลดให้แก่ผู้แทนจำหน่ายหรือตัวแทนจำหน่ายน้อยกว่าข้อตกลงกับสำนักงานสลากฯ ทำให้เกิดการจำหน่ายสลากเกินราคา จนทำให้สำนักงานสลากฯ เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรสลากใหม่หลากหลายวิธี ดังที่กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้รวมทั้งยังมีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการสลากฯ หรือสำนักงานสลากฯ ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ ด้วยการเพิ่มปริมาณสลากเข้าสู่ตลาดเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ทั้งนี้การจำหน่ายสลากเกินราคามีสาเหตุมาจาก “ผู้แทน/ตัวแทนจำหน่ายสลากซึ่งได้รับโควตาไปจากสำนักงานสลากฯ ไม่ได้จำหน่ายสลากเอง ส่วนใหญ่นำไปจำหน่ายต่อก่อให้เกิดระบบพ่อค้าคนกลาง ซึ่งระบบพ่อค้าคนกลางมีสาเหตุมาจากการที่ผู้แทน/ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อยได้รับการจัดสรรสลากไม่เพียงพอ เนื่องจากปริมาณสลากโดยรวมมีไม่เพียงพอ ซึ่งส่งผลให้ผู้ที่ได้รับโควตาไม่เพียงพอจำหน่ายต้องซื้อสลากจากพ่อค้าคนกลาง

เมื่อนำสลากไปจำหน่ายยังผู้ซื้อแล้วจึงทำให้สลากมีราคาที่สูงกว่าราคาที่กำหนด

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 39 จะได้ระบุโทษสำหรับผู้ค้าสลากเกินราคาไว้ว่า “หากผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท” แต่ยังคงพบว่าปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ยังคงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงอยู่เช่นเดิม และจากปัญหาสลากขายเกินราคามีสาเหตุหลักๆ อยู่สองประเด็น คือ ประเด็นแรก เกิดจากโครงสร้างการกระจายสลากไปไม่ทั่วถึง เนื่องจากการจัดสรรสลากมีลักษณะกระจุกตัวมากเกินไป ทำให้เกิดการผูกขาดและปั่นราคาสลากทำได้ง่ายเพราะขาดกลไกถ่วงดุลจากผู้ค้าสลากรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงสลากได้โดยตรง แม้ว่าจะเข้าถึงได้แต่ยังคงมีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย ทำให้กลไกการกระจายสลากไปถึงผู้บริโภคมีลำดับขั้นตอนที่มากเกินไป เพราะทุกๆ ขั้นตอนที่สลากผ่านได้เกิดต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) ขึ้นตามไปด้วยจนไปถึงมือผู้บริโภคคนสุดท้าย (End consumer) และประเด็นที่สอง ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรโควตาไม่ได้ดำเนินการขายสลากเอง แต่นำไปขายให้ยี่ปั้วหรือพ่อค้าคนกลางเพื่อจะได้ราคาสูงและลดความเสี่ยงในการขายสลากไม่หมด ทำให้ตัวแทนขายหรือผู้ค้ารายย่อยต้องไปซื้อสลากกับพ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้วไปจำหน่ายในราคาสูง

#### 2.4 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในธุรกิจสลาก เกิดจาก

โครงสร้างการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการหารายได้นำส่งเข้ารัฐเป็นหลัก มิได้มีวัตถุประสงค์ของการหารายได้มาใช้ตามความจำเป็นหรือเป็นไปเพื่อการหารายได้สำหรับสาธารณกุศล และการสาธารณประโยชน์ จึงมีผลทำให้เกิดระบบการจัดจำหน่ายสลากที่ออกจากกองสลากเป็นแบบขายขาด (ไม่สามารถคืนได้) และก่อให้เกิดระบบโควตาการค้าสลาก ที่มีความเกี่ยวพันกับการได้รับกำไรเกินปกติของผู้ค้าในลำดับต่อไป นอกจากนี้ ยังเกิดจากการแทรกแซงของนักการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์จากการได้มาซึ่งสิทธิ หรือจัดสรรสิทธิในการจัดจำหน่ายให้กับตนเองและพวกพ้องกับปัญหาค่าเช่าในทางเศรษฐกิจ (Economic rent - seeking) หรือกำไรเกินปกติ (Excess profit) จึงทำให้ต้นทุนของสินค้าสูงมากจนส่วนเหลือในการทำกำไรของผู้ค้าสลากในชั้นต่างๆ ไปจนถึงรายย่อย จนก่อให้เกิดปัญหาของการขาย

สลากเกินราคาขึ้นในระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งผู้วิจัยเรียกค่าเช่าทางเศรษฐกิจในธุรกิจสลากว่า Centralization Rent Seeking เนื่องจากมีนักการเมืองข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์กระจุกตัวอยู่ในวงแคบๆ เฉพาะคนกลุ่มนี้เท่านั้น ดังรายละเอียดที่กล่าวแล้วข้อ 4.2.2

**2.5 กลไกรัฐกับการการผลิตซ้ำ** สร้างความคาดหวัง และการขยายตัวของสลากฯ รัฐจำกัดควบคุมปราบปรามการเล่นพนันที่รัฐไม่อนุญาตให้เล่นอย่างเข้มงวด แต่รัฐสนับสนุนให้พลเมืองเล่นการพนันในสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างไม่จำกัด มีการส่งเสริมผ่านการโฆษณาช่องทางสื่อแขนงต่างๆ อย่างมากมายหากดูจากปริมาณที่เพิ่มขึ้นของผู้คนที่ผนวกสลากกินแบ่งไว้จนเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตแล้ว น่าจะสะท้อนถึงความเข้มแข็งของสลากกินแบ่งในการดิ้นรนเพื่อต่อต้านอัตลักษณ์ด้านลบของตนจากความรุนแรงที่รัฐพยายามยึดเย็ดวาทกรรมหวยเถื่อน การเลื่อนไหลย้ายพื้นที่จากการพนันที่ผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรม สู่การเป็นหนทางในการสร้างรายได้แก่ครัวเรือน เป็นกิจกรรมสันตนา การสร้างปฏิสัมพันธ์ในชุมชน เป็นการเล่นเพื่อความบันเทิง ถือเป็นความสำเร็จของการขยับตัวออกจากพื้นที่มุ่มมืด ของสลากกินแบ่งรัฐบาล ภาพด้านลบที่ถูกตรึงเอาไว้จากวาทกรรม “หวยเถื่อน” ได้ถูกสลัดทิ้งที่ละน้อย และการที่สังคมไทยเกิดการเข้าใจและยอมรับสลากกินแบ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตจากการความคาดหวังของสังคม จึงทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลขยายปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประกอบด้วย การเมืองกับกิจการสลากฯ การผูกขาดในกิจการสลากฯ ปัญหาสลากเกินราคา การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในธุรกิจสลาก กลไกรัฐกับการการผลิตซ้ำ สร้างความคาดหวัง และการขยายตัวของสลากฯของสังคมไทย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การขัดกับหลักธรรมาภิบาล กำลังต่อสู้เบียดขับกับธรรมาภิบาลตามหลักของ OECD และ สคร. จึงเป็นความขัดแย้งกันในตัวเอง (Contradiction) เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งมีลักษณะองค์กรที่เป็นส่วนผสมกันระหว่างระบบราชการแบบเก่า (Bureaucracy) กับระบบธุรกิจสมัยใหม่ (Modern Business) เรียกว่า องค์กรแบบผสม (Quasi / Hybrid -Organization) จึงมีการปรับตัวได้ล้ำกว่าองค์กรธุรกิจทั่วไป เพราะ

ติดขัดอยู่กับระเบียบกฎเกณฑ์และวัฒนธรรมองค์กร ถึงแม้ว่า สำนักงานสลากกินแบ่งจะพยายามพัฒนารูปแบบธรรมาภิบาลของตัวเองแล้วก็ตาม

### 3. รูปแบบการบริหารจัดการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ควรจะเป็นอย่างไร

รูปแบบการบริหารจัดการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรเป็นอย่างไรนั้น ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการสลากตามหลักธรรมาภิบาล จะเป็นกลไกเฝ้าผลักดันให้การกำกับดูแลธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD ทั้ง 6 ประการ คือ 1) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability) 2) ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ (Responsibility) 3) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment) 4) ความโปร่งใส (Transparency) 5) การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่องค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Value Creation) 6) การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดี (Ethics) มีความเป็นไปได้หากยึดถือหลักเกณฑ์ทั้ง 6 ประการในการบริหารจัดการอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามด้วยบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทย ประกอบกับกิจการสลากเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ จึงส่งผลต่อการกำหนดโครงสร้างองค์การต้องทำหน้าที่บริหารจัดการสองอย่าง คือ การบริหารกิจการในเชิงธุรกิจ (Business Oriented) กับการบริหารกิจการเพื่อสังคม (Social Oriented) จึงขัดแย้งกันในตัวเอง (Contradiction) ซึ่งองค์กรลักษณะนี้เป็นส่วนผสมระหว่างระบบราชการแบบเก่า (Bureaucracy) กับระบบธุรกิจสมัยใหม่ (Modern Business) เรียกว่า องค์กรแบบผสม (Quasi /Hybrid -Organization) จึงมีการปรับตัวได้ล่าช้ากว่าองค์กรธุรกิจทั่วไป เพราะติดขัดอยู่กับระเบียบกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มากมาย อีกทั้งไม่อาจจะปลดออกจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ มีการแสวงหาผลประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ราคาสลากขายเกินกว่าราคาตามที่กำหนด นอกจากนี้ที่มาขององค์ประกอบ (Composition) ของคณะกรรมการสำนักงานสลากฯ เป็นระบบที่ไม่สามารถสร้างระบบดุลกับอำนาจทางการเมืองได้เลย นอกจากนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการสลากฯ ยังไม่อาจจะสร้างวัฒนธรรมแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ระหว่างคณะกรรมการสลากฯ ด้วยกันเองได้ ดังนั้น สำนักงานสลากฯ จึงถูกมองจาก

สังคมว่า เป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพลไปเสีย ซึ่งภาว  
ดังกล่าวนี้ นักวิชาการอาจเรียกสภาวะการบริหารจัดการนี้ว่า การดำเนินการที่ขัด  
ต่อหลักการธรรมาภิบาล (Bad Governance)

เมื่อหากเปรียบเทียบกับองค์กรสากลในภาคพื้นยุโรป อเมริกา และเอเชีย ที่ยึด  
หลักเกณฑ์ของ OECD จึงมีความคล่องตัวกว่ามีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใสมากกว่า  
ส่งเสริมให้กรรมการทำงานอย่างเป็นอิสระ มีระบบการรายงานที่ทำให้สามารถกำกับ  
ดูแลได้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งระบบประเมินผลงาน ขณะเดียวกันก็สร้างระบบการ  
ตอบแทนแก่คณะกรรมการและฝ่ายบริหาร เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถและทำงาน  
แบบมืออาชีพ ดังนั้น การแยกอำนาจในการกำกับกิจการระหว่างอำนาจในการบริหาร  
เชิงนโยบาย (Regulator Board) อำนาจในการบริหารธุรกิจสากล (Operator Board)  
และอำนาจในการบริหารกองทุน (Funding Board) ออกจากกัน มีบทบาทหน้าที่  
แตกต่างกันชัดเจนคณะกรรมการทั้ง 3 ชุด จะต้องไม่มีปัญหาผลประโยชน์ขัดกันมี  
กระบวนการสรรหาที่เปิดกว้าง โปร่งใสกำหนดวาระดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน จะกลายเป็น  
กลไกสร้างวัฒนธรรมแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ได้ ซึ่ง  
จะผลักทำให้เกิดการพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good  
Governance) ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทย

**สำหรับรูปแบบการบริหารจัดการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงาน  
สลากกินแบ่งรัฐบาลที่ควรจะเป็น** รูปแบบการบริหารจัดการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล  
ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรเป็นอย่างไรนั้น ภายใต้โครงสร้างการบริหาร  
จัดการสลากตามหลักธรรมาภิบาล จะเป็นกลไกผลักดันให้การกำกับดูแลธรรมาภิบาล  
ตามหลักเกณฑ์ OECD ทั้ง 6 ประการ คือ 1) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่  
(Accountability) 2) ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่  
เพียงพอ (Responsibility) 3) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตอย่างเท่าเทียม  
กัน (Equitable Treatment) 4) ความโปร่งใส (Transparency) 5) การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่  
องค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Value Creation) 6) การส่งเสริมพัฒนาการกำกับ  
ดูแลและจรรยาบรรณที่ดี (Ethics) ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ ทั้งนี้ จะต้องแยก  
อำนาจในการกำกับกิจการระหว่างอำนาจในการบริหารเชิงนโยบาย (Regulator Board)  
อำนาจในการบริหารธุรกิจสากล (Operator Board) และอำนาจในการบริหารกองทุน

(Funding Board) ออกจากกัน มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันชัดเจน คณะกรรมการทั้ง 3 ชุด จะต้องไม่มีปัญหาผลประโยชน์ขัดกันมีกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้าง โปร่งใส กำหนดวาระดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน

ดังนั้น ธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาลถือเป็นการพนันที่ถูกกฎหมายประเภทหนึ่งที่รัฐอนุญาตให้เล่น ขณะที่การพนันประเภทอื่นถือเป็นกิจกรรมผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญ ถ้าพิจารณาในแง่อุปสงค์ของผู้เล่นแล้วพบว่ามีความต้องการเล่นหรือซื้อสลากสูงมากในขณะที่อุปทานประเภทการพนันและผลิตภัณฑ์การพนันในประเทศมีอย่างจำกัด และมีเพียงรัฐเท่านั้นผู้ผูกขาดธุรกิจการพนันประเภทสลากกินแบ่งรัฐบาลเพียงรายเดียว ปัญหา คือ รัฐจะจัดการอย่างไรในสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน รัฐจะมีแนวทางกำกับดูแลและควบคุมอย่างไรให้ธุรกิจการพนันอยู่ในระดับที่เหมาะสมทั้งในแง่อุปสงค์และอุปทานได้ และแนวทางการบริหารธุรกิจสลากเพื่อให้เกิดโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลโดยเน้นระบบตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกัน (Checks and Balances) ผ่านคณะกรรมการกำกับกิจการสลาก (Regulatory Board) คณะกรรมการบริหารกองทุนสลาก (Funding Board) และคณะกรรมการบริหารกองทุนสลาก (Executive Board) ซึ่งเป็นรูปแบบธรรมาภิบาลเพื่อความยั่งยืนของกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลสำหรับประเทศไทย

รูปแบบการบริหารจัดการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรเป็นอย่างไรนั้นภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการสลากตามหลักธรรมาภิบาลจะเป็นกลไกผลักดันให้การกำกับดูแลธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD มีความเป็นไปได้หากยึดถือหลักเกณฑ์ทั้ง 6 ประการในการบริหารจัดการอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามด้วยบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทย ประกอบกับกิจการสลากเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ จึงส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดโครงสร้างองค์การต้องทำหน้าที่บริหารจัดการสองอย่าง คือ การบริหารกิจการในเชิงธุรกิจ (Business Oriented) กับการบริหารกิจการเพื่อสังคม (Social Oriented) จึงขัดแย้งกันในตัวเอง (Contradiction) ซึ่งองค์การลักษณะนี้เป็นส่วนผสมระหว่างระบบราชการแบบเก่า (Bureaucracy) กับระบบธุรกิจสมัยใหม่ (Modern Business) เรียกว่า องค์การแบบผสม (Quasi /Hybrid -Organization) จึงมีการปรับตัวได้ล่าช้ากว่าองค์การธุรกิจทั่วไป เพราะติดขัดอยู่กับระเบียบกฎหมายและ

กฎเกณฑ์ต่างๆ มากมาย อีกทั้งไม่อาจจะปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ มีการแสวงหาผลประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงทำให้ราคาสลากขายเกินกว่าราคาตามที่กำหนด นอกจากนี้ ที่มาขององค์ประกอบ (Composition) ของคณะกรรมการสำนักงานสลากฯ เป็นระบบที่ไม่สามารถสร้างระบบดุลกับอำนาจทางการเมืองได้เลย นอกจากนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการสลากฯ ยังไม่อาจจะสร้างวัฒนธรรมแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ระหว่างคณะกรรมการสลากฯ ด้วยกันเองได้ ดังนั้น สำนักงานสลากฯ จึงถูกมองจากสังคมว่าเป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพลไปเสีย ซึ่งภาพดังกล่าวนี้ นักวิชาการอาจเรียกสภาวะการบริหารจัดการนี้ว่า Bad Governance

## 5. ข้อเสนอแนะ

1. โครงสร้างการบริหารจัดการสลากตามหลักธรรมาภิบาล ต้องแยกอำนาจในการกำกับกิจการระหว่างอำนาจในบริหารเชิงนโยบาย อำนาจในการบริหารธุรกิจสลาก และอำนาจในการบริหารกองทุนออกจากกัน มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันชัดเจน
2. ควรยกเลิกระบบการจัดสรรโควตาแบบเดิม แล้วให้ภาคเอกชนที่มีความชำนาญในการจัดจำหน่ายกว่ามาดำเนินการแทนในรูปแบบของสัญญาจ้าง มีการกำหนดระยะเวลา และเกณฑ์ประเมินผลงานที่ชัดเจน โดยพิจารณาจากผลประโยชน์ที่เสนอให้แก่รัฐ และแนวทางการจัดจำหน่ายเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา
3. ควรศึกษาคณะกรรมการกำกับกิจการสลาก (Regulator Board) คณะกรรมการบริหารกองทุนสลาก (Funding Board) และคณะกรรมการบริหารกองทุนสลาก (Funding Board) ในเชิงลึกถึงผลดีผลเสีย
4. ควรมีการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับมาตรการสนับสนุนให้เกิดกิจการสลากเพื่อสังคม (Social Enterprise) ของกิจการสลากกึ่งแบ่งรัฐบาล
5. ควรให้มีการศึกษา การดำเนินธุรกิจสลากฯ ของรัฐส่งผลกระทบต่อสังคม ชีวิตความเป็นอยู่ของ กลุ่มผู้ซื้อสลากฯ อย่างไรบ้างในด้านเศรษฐกิจ ครอบคลุม และปัญหาทางสังคม

## เอกสารอ้างอิง

- คณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาล.  
(2553). รายงานคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาตามนโยบาย  
ประชานิยมของรัฐบาล. สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23 วันอังคารที่ 23  
กุมภาพันธ์ 2553.
- ชัยวัฒน์ พสกภักดี. (2544). บทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อการมีส่วนร่วม  
ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- นวลน้อย ตริรัตน์ และณัฐฐาภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล. (2552). ธรรมชาติของ  
รัฐ : กรณีศึกษาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ในโครงการธรรมชาติของ  
องค์การของรัฐ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย. โดย ไพโรจน์ วงศ์วิมานนท์และ  
คณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- น้ำทิพย์ แก้ววิเชียร. (2547). บทบาทของรัฐบาลในการจัดการธุรกิจนอกระบบและ  
นำรายได้คืนสู่ประชาชน: กรณีศึกษาโครงการสนับสนุนการให้ทุนศึกษาด้วย  
รายได้จากการจำหน่ายสลากแบบ 3 ตัวและ 2 ตัวของสำนักงานสลาก  
กินแบ่ง รัฐบาล. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2557). การสังเคราะห์องค์ความรู้การวิจัยเกี่ยวกับการพนัน.  
ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ และศรัณย์ ธิติลักษณ์. (2554). รายงานวิจัยสลากกินแบ่งรัฐบาล :  
โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร. โครงการการศึกษาสถานการณ์  
พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร :  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิมลลักษณ์ บุญยิ่งยงสถิต. (2548). แนวทางในการแปรรูปสำนักงานสลากกินแบ่ง  
รัฐบาล. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.



สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. (2547). รายงานฉบับสมบูรณ์:โครงการวิจัยศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2537). การแก้ไขปัญหการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

สุรีย์ กาญจนวงศ์ และคณะ. (2553). โครงการสำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จำหน่ายในท้องตลาด. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหิดล.

Baudrillard, J. (1981). *For a Critique of the Political Economy of the Sign*. Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Bourdieu, P. (1979). *Distinction A social Critique of the Judgment of Taste*. (Translated by Richard Nice) Harvard University Press and Rutledge & Kegan Paul Ltd.

OECD (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. 2015 Edition, OECD Publishing, Paris.

Posner, R. A. (1975). The Social Cost of Monopoly and Regulation. *Journal of Political Economy*, 83 (August).

Peltzman, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, Issue 2.

Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971).