



## การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักการธรรมาภิบาลของสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล

### Good Governance Development Model of the Government Lottery Office

สุภิรัตน์ ศรีพุทธานุกร

Supirath Sriputhangkoon

นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์

Doctor of Philosophy program students, Management for Development Rajabhat Rajanagarindra University

ปรีชา ดิลกวุฒิสิทธิ์

Preecha Dilokwutthisit.

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์

Graduate school Rajabhat Rajanagarindra University

รัตพงษ์ สอนสุภาพ

Rattaphong Sonsuphap

วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

College of Social Innovation Rangsit University

Email: fpc.intertrade@gmail.com

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาการพัฒนาการบริหารจัดการธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD ของกิจการสลากในประเทศไทย และ 3) เพื่อหารูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักการธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ และผู้วิจัยด้านการพนัน 7 ท่าน ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสนทนากลุ่มประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ และผู้วิจัยด้านการพนัน 14 ท่าน การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ผลการศึกษาพบว่า

1) โครงสร้างการบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชา ลดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือการบริหารแบบแนวตั้ง

2) การพัฒนาธรรมาภิบาลในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามเกณฑ์ที่เป็นข้อเสนอแนะขององค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา อยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจทั้ง 7 ด้าน

3) การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยผู้วิจัยตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและผู้วิจัยด้านการพนันก็คือ มีการแยกอำนาจคณะกรรมการในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการกำกับกิจการ ระหว่างอำนาจในการบริหารเชิงนโยบาย อำนาจในการบริหารธุรกิจสลาก และอำนาจในการบริหารกองทุนออกจากกัน นอกจากนี้ กระบวนการแต่ละท่านควรมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันชัดเจน

**คำสำคัญ :** ธรรมาภิบาล, OECD, สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล



### Abstract

This research article Purpose 1) study the administration of government lottery in Thailand; 2) study good governance development according to the OECD guidelines of the lottery in Thailand; and, 3) find a model of good governance of the government lottery business for Thailand. It is a qualitative research method, documentary research and in-depth interview. 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.

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.

**Keywords:** Good Governance, OECD, Government Lottery Office.

## บทนำ

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

วัตถุประสงค์แรกเริ่มของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่เดิมนั้นเป็นไปเพื่อแสวงหาเงินบำรุงเทศบาล โดยในระยะแรกมีเพียงระเบียบกำกับการบริหารเท่านั้นที่ใช้ในการกำกับดูแล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517 มีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดตั้งแต่วัตถุประสงค์ โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร และรวมถึงไปถึงเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากการค้าสลาก ซึ่งนับจากอดีตจนถึงปัจจุบันมูลค่าการซื้อขายสลากกินแบ่งและรายได้ นำส่งเข้าแผ่นดินในแต่ละปี มีมูลค่ามหาศาล ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้เข้าแผ่นดินเป็นอันดับต้นๆ

แต่ถึงกระนั้น แม้ภาษีที่ประเทศได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งจะมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็วในทุกปีตามปริมาณการพิมพ์สลากและราคาสลากที่ปรับตัวสูงขึ้น แต่สำนักงานสลากยังไม่อาจพ้นไปจากเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาการบริหารจัดการสลากไปได้ ทั้งข้อวิพากษ์เกี่ยวกับปัญหาการค้าสลากเกินราคา ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ไม่สามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไป ปัญหาการออกสลากออนไลน์ (ห่วยออนไลน์) รวมไปถึงข้อร้องเรียนของกลุ่มผู้พิการเรื่องปริมาณสลากไม่เพียงพอต่อความต้องการและความจำเป็นในการดำรงชีพ ซึ่งปัญหาต่างๆเหล่านี้ล้วนแต่มีความเกี่ยวพันกับระบบการบริหารจัดการภายในของสำนักงานสลากทั้งสิ้น ซึ่งยังไม่แนบรวมข้อวิจารณ์ในแง่ที่สลากเป็นสินค้าที่มีความอ่อนแอในทางจริยธรรมศีลธรรมที่รัฐบาลดูจะไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้มากเท่ากับเรื่องรายได้ที่รัฐบาลจะได้รับจากการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาที่มีสองลักษณะ ดังนี้

**ลักษณะแรก** ศึกษาเกี่ยวกับองค์การ ประเด็นนี้ได้มีผู้ศึกษาแล้วจำนวนหนึ่ง เช่น การศึกษาของชัยวัฒน์ พสภักดี (2544) นันทิพย์ แก้ววิเชียร (2547) และวิมลลักษณ์ บุญยิ่งยงสถิต (2548) ได้เสนอแนะมุมในการปรับปรุงการบริหารจัดการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เพื่อรองรับกับสถานการณ์การแข่งขันในปัจจุบัน มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างสาธารณะประโยชน์ต่อสังคม และมีบทบาทสำคัญต่อการหารายได้เข้ารัฐด้วย อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับรายได้จากสลากนั้น ควรจะต้องมีระบบตรวจสอบการใช้จ่ายเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากของฝ่ายการเมืองและสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้จากสังคม

การศึกษาของ นवलน้อย ตรีรัตน์ และณัฐราภรณ์ เสียมจรัสกุล (2552) ได้ศึกษาระบบธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยศึกษาการกำกับดูแลที่ดีที่พึงกระทำโดยอิงจากหลักเกณฑ์พื้นฐานของ องค์การความร่วมมือและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ซึ่งได้แก่ การวิเคราะห์จากกลุ่มกลไกภายใน และกลไกภายนอกที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลขององค์กร พร้อมกับเปรียบเทียบตัวอย่างการดำเนินงานของสำนักงานสลากกับกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ประกอบควบคู่ไปกับปัญหาธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อเป็นข้อสังเกตและอาจนำไปสู่แนวทางการปรับปรุงหน่วยงานต่อไปในอนาคต

การศึกษาของ รัตพงษ์ สอนสุภาพ และศรัณย์ ธิติลักษณ์ (2554) ได้พบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผลมาจากการขยายบทบาทของรัฐในฐานะที่รัฐเป็นทั้งผู้กำกับดูแล และดำเนินการเอง ในช่วงที่รัฐดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม เครื่องมือทางนโยบายแบบที่ทำวิสาหกิจให้เป็นของรัฐจึงเกิดขึ้นทั่วไป

โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจ (State - own enterprises) ทำให้โครงสร้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานมีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Hierarchical organization) ตามลักษณะองค์กรในระบบราชการ จากรูปแบบองค์กรของสำนักงานสลากฯ ดังกล่าวนี้ ทำให้กระบวนการบริหารจัดการจึงขึ้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสำคัญ ส่วนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการโดยแบ่งอำนาจในการบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ การกำกับ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การควบคุม โดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และการบริหาร โดยผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ เป็นหัวหน้าผู้บริหารสำนักงานฯ จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นว่า คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการองค์กรนี้ เมื่อพิจารณาที่มาของคณะกรรมการสลากฯ แล้วมักจะถูกโยงกับฝ่ายการเมือง เนื่องจากองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจจึงมีโอกาสถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารขาดความเป็นอิสระในการทำงาน ซึ่งจุดนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก ภายใต้โครงสร้างระบบการเมืองที่เน้นถึงผลประโยชน์ส่วนตนของบรรดานักการเมือง ดังนั้น ภายใต้บริบทของการเมืองแบบปัจจุบันนี้ทำให้ความมั่นใจในแง่ความเป็นอิสระในการบริหารของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงลดน้อยลงไปในสายตาของสังคม อีกทั้ง องค์ประกอบของคณะกรรมการสลากฯ ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ไม่อาจจะสร้างวัฒนธรรมแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and balances) ระหว่างคณะกรรมการสลากฯ ด้วยกันเองได้ ทำให้สำนักงานสลากฯ จึงถูกมองจากสังคมว่า “เป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพล” จึงเสนอว่า ควรพิจารณาปรับปรุงที่มาของคณะกรรมการสลากฯ ใหม่ เนื่องจากส่วนประกอบตามโครงสร้างของคณะกรรมการสลากฯ เดิม เป็นตัวแทนมาจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดสรรโควตาสลากและการจัดจำหน่าย หากยังคงคณะกรรมการสลากฯ ตามโครงสร้างเดิมไว้ ปัญหาการกระจายสลากและปัญหาการขายสลากเกินราคาก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไป

**ลักษณะที่สอง** ศึกษาในแง่การจัดสรรสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เช่น การศึกษาของสำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2537) สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ (2547) สุรีย์ กาญจนวงศ์และคณะ (2553) และคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาล (2553) งานศึกษาเหล่านี้ได้ชี้ปัญหาสองประเด็นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน คือ การจัดสรรสลากกับราคา ดังนั้น การแก้ปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะมีผลกระทบต่ออีกเรื่องหนึ่ง กล่าวคือ ถ้ามีการจัดสรรสลากใหม่ โดยยกเลิกระบบโควตา หรือหากยังคงระบบโควตาแบบเดิมไว้ ผู้ได้รับการจัดสรรโควตาโดยตรงก็ควรจะขายสลากเอง จะทำให้ราคาสลากปรับตัวตามกลไกตลาดได้มากขึ้น สามารถจัดระบบหน้าขายและเครือข่ายด้วยการศึกษาของกลุ่มนี้จะเน้นการศึกษาภายในองค์กร (Internal organization) ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหลัก โดยกล่าวถึงประเด็นปัญหาสำคัญและแนวทางแก้ไข

ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งสองลักษณะ ดังกล่าวข้างต้น เป็นการศึกษามีประโยชน์ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจการศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบันของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยเน้นศึกษาการบริหารจัดการของกิจการสลากในประเทศไทย โดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD เพื่อค้นหารูปแบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ควรจะเป็น ซึ่งรวมไปถึง การจัดสรรสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม



## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบันของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการของกิจการสลากในประเทศไทยโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD
3. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

## วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” ใช้เป็นรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) ซึ่งข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบตามประเด็นเนื้อหาที่ศึกษา การดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เครื่องมือในการวิจัย มีดังนี้

**1. การสัมภาษณ์ (In-depth Interview)** ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยมีการกำหนดขั้นตอนในการสร้างแบบสัมภาษณ์ เพื่อใช้เป็นการรอบในการสัมภาษณ์ ซึ่งพัฒนาแนวของข้อคำถามจาก การศึกษาทฤษฎีแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประเด็นการสัมภาษณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และกรอบแนวคิดของเรื่องที่จะวิจัย ทั้งนี้การสร้างแบบสัมภาษณ์จะให้ครอบคลุมถึงนิยามปฏิบัติการ ทั้งนี้แบบสัมภาษณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากอาจารย์ที่ปรึกษา จะให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content Validity) อีกครั้ง แล้วนำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพไปสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามที่กำหนดไว้ใน การวิจัยเป็นลำดับ

**2. การสนทนากลุ่ม (Focus Group)** ในการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นสำคัญ ตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย เพื่อตอบคำถามให้ชัดเจน ที่จะสามารถนำไปเป็นการยืนยันผลการศึกษา ในกรอบแนวคิดของเรื่องที่จะวิจัย เพื่อให้เกิดแนวความคิด และแสดงความคิดเห็นในประเด็นสำคัญอย่างกว้างขวาง เพื่อให้งานวิจัย มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

โดยมีกลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ นักวิชาการด้านการพนันศึกษา นักวิชาการด้านธรรมาภิบาล ผู้ค้าสลาก ผู้บริโภคสลาก ผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาล

กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant) ที่มีความรู้ มีส่วนได้ ส่วนเสีย และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญโดยกลุ่มตัวอย่างที่เลือกแบบเจาะจงนี้จะอาศัยหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามความเหมาะสมกับกลุ่มตัวอย่างวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ซึ่งจะดำเนินการตาม คำถามสำคัญของการวิจัยและวัตถุประสงค์การวิจัยที่ระบุไว้

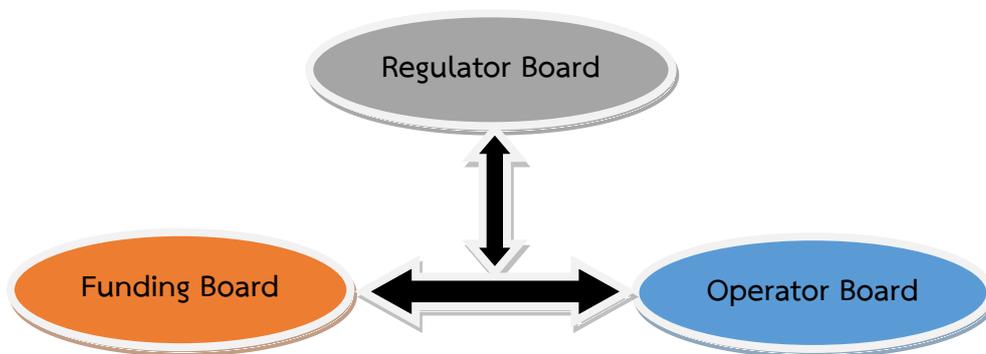
การวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษาครั้งนี้จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ โดยข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) อย่างเป็นระบบตามประเด็นเนื้อหาที่ศึกษา โดยผู้วิจัยจะแปลภาษาเป็นข้อมูล แบ่งแยกเป็นกลุ่มตามเนื้อหา ตามกรอบของประเด็นวิจัยหลัก และคัดสรรข้อมูลที่ต้องการ รวมทั้งตัดทอนข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องออกไป จากนั้นนำมาทำการวิเคราะห์ข้อมูล

## สรุปผลการวิจัย

1. การบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายบทบาทของรัฐในฐานะที่รัฐเป็นทั้งผู้กำกับดูแล และดำเนินการเอง ดังนั้นในช่วงที่รัฐดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมดังกล่าว เครื่องมือทางนโยบายแบบที่ทำวิสาหกิจให้เป็นของรัฐจึงเกิดขึ้นทั่วไป โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจ (State-own enterprises) จึงทำให้โครงสร้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานมีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Hierarchical organization) ตามลักษณะองค์กรในระบบราชการ จากรูปแบบองค์กรของสำนักงานสลากฯ ดังกล่าวนี้ ทำให้กระบวนการบริหารจัดการจึงขึ้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสำคัญ ส่วนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ โดยแบ่งอำนาจในการบริหารออกเป็น ๓ ระดับ คือ การกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การควบคุมโดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และ การบริหาร โดยผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ เป็นหัวหน้าผู้บริหารสำนักงานฯ จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นว่าคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการองค์กรนี้ เมื่อพิจารณาที่มาของคณะกรรมการสลากฯ แล้วพบว่ามักจะถูกโยกย้ายฝ่ายการเมือง เนื่องจากองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจ เหตุนี้จึงมีโอกาสดูถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย และทำให้ผู้บริหารขาดความเป็นอิสระในการทำงาน ซึ่งจุดนี้เป็นเรื่องสำคัญมากภายใต้โครงสร้างระบบการเมืองที่เน้นถึงผลประโยชน์ส่วนตนของบรรดานักการเมือง ดังนั้นภายใต้บริบทของการเมืองแบบปัจจุบันนี้ จึงทำให้ความมั่นใจในแง่ความเป็นอิสระในการบริหารของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลลดน้อยลงในสายตาของสังคม ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ผลมาจากการออกแบบโครงสร้างองค์กรในระดับบนไม่อาจจะปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ ซึ่งสังเกตได้จากองค์ประกอบ (Composition) ของคณะกรรมการสำนักงานสลากฯ ที่กล่าวมาแล้ว เป็นระบบที่ไม่สามารถสร้างระบบดุลกับอำนาจทางการเมืองได้เลย นอกจากนั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการสลากฯ ยังไม่อาจจะสร้างวัฒนธรรมแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and balances) ระหว่างคณะกรรมการสลากฯ ด้วยกันเองได้ ดังนั้นสำนักงานสลากฯ จึงถูกมองจากสังคมว่า เป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพลไป

2. การกำกับดูแลธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD ของกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทย พบว่า ผลการประเมินธรรมาภิบาลทั้งสามด้านของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พบว่า ในปี พ.ศ.2561 ด้านการดำเนินงานตามนโยบาย/ภารกิจตามยุทธศาสตร์ ได้คะแนน 5.0 ด้านการบริหารจัดการองค์กรได้คะแนน 3.7 ด้านผลลัพธ์การดำเนินงานได้คะแนน 4.2 เมื่อรวมคะแนนทั้งหมดแล้วได้เฉลี่ย 4.2 ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และสูงกว่าบริษัทการบินไทย ส่วนในปี พ.ศ. 2562 ด้านการดำเนินงานตามนโยบาย/ภารกิจตามยุทธศาสตร์ ได้คะแนน 5.0 ด้านการบริหารจัดการองค์กรได้คะแนน 4.5 ด้านผลลัพธ์การดำเนินงานได้คะแนน 4.5 เมื่อรวมคะแนนทั้งหมดแล้วได้เฉลี่ย 4.6 สูงกว่าบริษัท ปตท. และธนาคารกรุงไทย ซึ่งได้คะแนนรวมเพียง 4.1 เท่านั้น นั่นแสดงว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลดีขึ้นตามลำดับหากยึดตามเกณฑ์ OECD และตามเกณฑ์การประเมินของสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ 3) รูปแบบธรรมาภิบาลเพื่อความยั่งยืนของกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลสำหรับประเทศไทย พบว่า รูปแบบธรรมาภิบาลเพื่อความยั่งยืนของกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลสำหรับประเทศไทย ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการสลากตามหลักธรรมาภิบาล จะเป็นกลไกผลักดันให้การกำกับดูแลธรรมาภิบาลตามหลักเกณฑ์ OECD ทั้ง 7 ประการ คือ 1) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability) 2) ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ (Responsibility)

3) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment) 4) ความโปร่งใส (Transparency) 5) การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่องค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Value Creation) 6) การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดี (Ethics) และ 7) การมีส่วนร่วม (Participation) ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ ทั้งนี้จะต้องแยกอำนาจในการกำกับกิจการระหว่างอำนาจในบริหารเชิงนโยบาย (Regulator Board) อำนาจในการบริหารธุรกิจสลาก (Operator Board) และอำนาจในการบริหารกองทุน (Funding Board) ออกจากกัน มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันชัดเจน คณะกรรมการทั้ง 3 ชุด จะต้องไม่มีปัญหาผลประโยชน์ขัดกันมีกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้าง โปร่งใส กำหนดวาระดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน ดังนั้นแนวทางการบริหารธุรกิจสลากเพื่อให้เกิดโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลจะต้องเน้นระบบตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกัน (Checks and balances) ผ่านคณะกรรมการกำกับกิจการสลาก คณะกรรมการบริหารกิจการสลาก และคณะกรรมการบริหารกองทุนสลาก ซึ่งเป็นรูปแบบธรรมาภิบาลเพื่อความยั่งยืนของกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลสำหรับประเทศไทย ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 รูปแบบธรรมาภิบาลเพื่อความยั่งยืนของกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลสำหรับประเทศไทย

### อภิปรายผลการวิจัย

1. ผลจากการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการ ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นหน่วยงานที่มีสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง (Hierarchical organization) แบบกึ่งรัฐราชการ โครงสร้างองค์กรลักษณะนี้เป็นผลมาอันเนื่องมาจากนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม โดยที่รัฐจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่แทนภาคเอกชน ด้วยข้อจำกัดขององค์กรลักษณะดังกล่าว ทำให้ขบวนการรัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย จากภาคกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ จากรัฐทำให้เป็นองค์กรที่มีอุปสรรคในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการบริหารอย่างอิสระ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ผาสุกพงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวลน้อย ตรีรัตน์ (2543)

2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ภาพด้านสว่างที่เผยแพร่ต่อสาธารณะในประเด็นของธรรมาภิบาล (OECD) ในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ผ่านการประเมินด้านธรรมาภิบาลจากองค์กรตามมาตรฐานของภาครัฐ ด้วยคะแนนผ่านระดับดี ซึ่งสะท้อนความโปร่งใสสากลตามเกณฑ์ประเมินของ OECD (OECD 2005, 2015) อย่างไรก็ตาม จากปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยบริบทของสังคมวัฒนธรรมไทย การบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์มักจะเข้ามาแทรกแซง เพื่อยื้อแย่งผลประโยชน์จากจุดเปราะบางหรือจุดอ่อนในการบริหารเหล่านี้ จากการศึกษาวิจัยเชิงลึก พบด้านที่มีการดำเนินการบริหารจัดการที่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลจากภาพที่ปรากฏออกมาในบริบทของสังคมที่ภาคประชาชนประสบอยู่นั้น มีการแทรกแซงจากภาคการเมือง



ในการจัดสรรโควตา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนน้อย ตรีรัตน์ (2543) ซึ่งผู้วิจัยเรียกว่ามีลักษณะเป็น Bad Governance สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีการบริหารจัดการดำเนินการที่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาล (OECD) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจทุกด้านยังคงอยู่กับองค์กรของสำนักงานสลากฯ หลาย ๆ ด้านดังที่กล่าวมา 16 ประเด็นที่สำคัญ

3. การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ และผู้วิจัยด้านการพนัน ควรให้มีการแยกอำนาจคณะกรรมการในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกจากกัน คือ อำนาจในการบริหารกำกับการแข่งขันนโยบาย (Regulator Board) อำนาจในการบริหารธุรกิจสลาก (Operator Board) และอำนาจในการบริหารกองทุน (Funding Board) เพื่อให้คณะกรรมการในแต่ละภาคส่วนได้มีบทบาทการทำงานที่แตกต่างกัน สามารถถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบกันได้ (Check and Balance) โดยให้แหล่งที่มาของคณะกรรมการ ไม่ให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการทั้ง 3 กลุ่มที่แยกอำนาจในการบริหารออกจากกันนี้ จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของธรรมาภิบาล ของ OECD

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1) โครงสร้างการบริหารจัดการสลากตามหลักธรรมาภิบาล ควรแยกอำนาจในการกำกับกิจการระหว่างอำนาจในบริหารเชิงนโยบาย อำนาจในการบริหารธุรกิจสลาก และอำนาจในการบริหารกองทุนออกจากกัน มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันชัดเจน

1.2) ควรพิจารณายกเลิกระบบการจัดสรรโควตาแบบเดิม แล้วให้ภาคเอกชนที่มีความชำนาญในการจัดจำหน่ายเข้ามาดำเนินการแทนในรูปของสัญญาจ้าง มีการกำหนดระยะเวลา และเกณฑ์ประเมินผลงานที่ชัดเจน โดยพิจารณาจากผลประโยชน์ที่เสนอให้แก่รัฐ และแนวทางการจัดจำหน่ายเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสลากกินราคา

### 2. ข้อเสนอในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1) ควรศึกษาคณะกรรมการกำกับกิจการสลาก (Regulator Board) คณะกรรมการบริหารกองทุนสลาก (Funding Board) และคณะกรรมการบริหารกองทุนสลาก (Funding Board) ในเชิงลึกถึงผลดีผลเสียอย่างไร

2.2) ควรมีการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับมาตรการสนับสนุนให้เกิดระบบกิจการสลากเพื่อสังคม (Social Enterprise) ของกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล

### บรรณานุกรม

- ชัยวัฒน์ พสภักดี. (2544). **บทบาทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). **วาทกรรมการพัฒนา**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- นวลน้อย ตริรัตน์และณัฐภรณ์ เลียมจรัสกุล. (2552). **ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ในโครงการธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย**. โดยไพโรจน์ วงศ์วิมานนท์และคณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- น้ำทิพย์ แก้ววิเชียร. (2547). **บทบาทของรัฐบาลในการจัดการธุรกิจนอกระบบและนำรายได้คืนสู่ประชาชน: กรณีศึกษาโครงการสนับสนุนการให้ทุนศึกษาด้วยรายได้จากการจำหน่ายสลากแบบ ๓ ตัวและ ๒ ตัวของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ และศรัณย์ ธิติลักษณ์. **รายงานวิจัยสลากกินแบ่งรัฐบาล :โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร**. โครงการการศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2554).
- วิมลลักษณ์ บุญยิ่งยงสถิต. (2548). **แนวทางในการแปรรูปสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. (2547). **รายงานวิจัย**. โครงการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.
- การประชุมคณะกรรมการธิการ. (23 ก.พ. 2553). **รายงานคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาล**. สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23. วันอังคารที่ 23 กุมภาพันธ์ 2553.
- สุรีย์ กาญจนวงศ์และคณะ. (2553). **โครงการสำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จำหน่ายในท้องตลาด**. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2537). **การแก้ไขปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.
- Foucault, Michel. (1970). **The order of discourse**. 48-78. In Robert Young, ed., *Untying the Text: A Post-Structuralist Reader*. Boston: Routledge and Kegan Paul.
- Vincent Ostrom and Elinor Ostrom. (1968). **Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration**. Chicago: Markham Publishing Co.
- Richard A. Posner. (2009). **A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression**. Harvard University Press. Cambridge Mass. London.
- Stigler and Peltzman. (1971). **The Theory of Economic Regulation**. *The Bell Journal of Economics and Management Science*. 2 (1). Spring.
- The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2003). **Annual Report**.