



ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา
รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ

โดย

นางสาวณัททัย กุลณรงค์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา
รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ

โดย

นางสาวณัททัย กุลณรงค์



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์


ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTATION OF A POLICY BY THE
GOVERNMENT LED BY GENERAL PRAYUT CHAN-OCHA
TO SOLVE OVERPRICING OF GOVERNMENT
LOTTERY TICKETS

BY

MISS NAHARTHAI KOONNARONG



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF MASTER OF POLITICAL
SCIENCE (PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นายสาวณห์ทัย กุลณรงค์

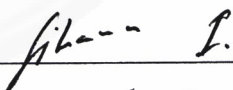
เรื่อง

ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา
รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

เมื่อ วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



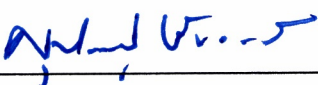
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศีกานต์ อีสสระชัยยศ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลัย)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่ง รัฐบาลเกินราคารัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ
ชื่อผู้เขียน	นางสาวณัทพ์ กุลณรงค์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ” มีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1.ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคารัฐบาลมาปฏิบัติ 2. ศึกษาประสิทธิผลของการดำเนินงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหากลุ่มสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการสังเกตและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อให้ได้มุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคารัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชามาปฏิบัติ โดยเครื่องมือในการศึกษา ประชากรกลุ่มตัวอย่าง และวิธีสุ่มตัวอย่าง ผู้ศึกษาได้เลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาโดยการกำหนดจำนวนขึ้นมา (Quota Sampling) เนื่องจากไม่ทราบจำนวนประชากรที่แน่ชัด ซึ่งเป็นผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยกำหนดขึ้นมาเป็นตัวแทนของแต่ละเขตพื้นที่ ตามเขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยผลการศึกษามีดังนี้

ประสิทธิผลของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สามารถแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ในระดับหนึ่ง ผลจากการสัมภาษณ์ทั้งจากผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล พบว่า หลังรัฐบาลประกาศนโยบาย

แผงค้าสลากมีการติดป้ายราคาชัดเจน โดยผู้ซื้อส่วนใหญ่ซื้อสลากได้ขายในราคา 80 บาท เมื่อเทียบกับก่อนที่รัฐบาลพอเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเข้ามา ที่ผู้ค้าและผู้ซื้อส่วนใหญ่ระบุว่า เคยซื้อสลากเฉลี่ยอยู่ที่ราคา 90-110 บาท แต่ยังพบการขายเกินราคาในกรณีสลากรวมชุด ที่ขายต่อชุดประมาณ 450-500 บาทต่อ 5 ฉบับคู่ เฉลี่ยราคาใบละ 90-100 บาท ส่วนในด้านความพึงพอใจของผู้ซื้อ พบว่าส่วนใหญ่ระบุว่า มีความพึงพอใจ เนื่องจากได้ซื้อสลากในราคาสลากถูกลง จึงได้รับประโยชน์จากนโยบาย แต่พบว่าผู้ค้าสลากบางส่วนยังไม่มี ความพึงพอใจ เนื่องจากได้กำไรไม่มากเหมือนสมัยก่อน เพราะต้องในราคา 80 บาทราคาเดียวเท่านั้น แต่ผู้ค้ามีการปรับตัวและหารายได้เสริม โดยการวางกล่องที่บริเวณแผงค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้ผู้ซื้อได้ใส่เงินลงในกล่องที่ตามความพึงพอใจ

โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านความสามารถในการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ปัจจัยด้านความเข้มงวดกวดขันของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย, ปัจจัยด้านความเข้มงวดในการปฏิบัติการระดับพื้นที่ และปัจจัยด้านการเข้าถึงช่องทาง การติดต่อรับเรื่องร้องทุกข์ โดยมีข้อเสนอแนะคือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควร เพิ่มผลิตภัณฑ์ใหม่ รวมทั้งกำหนดรูปแบบและวิธีการจำหน่ายต่างๆ เช่น รัฐบาลจัดสลากรวมชุดขึ้นมาเอง หรือการกำหนดราคาสลากรวมชุดขึ้นมาเฉพาะ เพื่อให้ผู้ค้าได้รับการจัดสรรสลากรวมชุดจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรง ไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง ซึ่งเป็นต้นเหตุปัญหาสลากรวมชุดที่ขายเกิน และควรควรเพิ่มช่องทาง ร้องทุกข์หรือรับเรื่องร้องเรียน ณ จุดซื้อ-ขายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อเปิดให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับเบาะแสการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาร้องเรียนได้โดยตรง และเข้าถึงบริการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมากขึ้น ขณะเดียวกันควรตั้งรางวัลนำจับให้รางวัลแก่ประชาชนที่ให้ข้อมูลหรือเบาะแสต่อเจ้าหน้าที่ จนนำไปสู่การจับกุมได้ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาสลากเกินราคาอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: สลากกินแบ่ง, นโยบายสาธารณะ, ประสิทธิภาพ, บอร์ดกองสลาก

Independent Study Title	EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTATION OF A POLICY BY THE GOVERNMENT LED BY GENERAL PRAYUT CHAN-OCHA TO SOLVE OVERPRICING OF GOVERNMENT LOTTERY TICKETS
Author	Miss Naharthai Koonnarong
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor Pharkphoom Rukhamate, Ph.D.
Academic Year	2016

ABSTRACT

The special research on “effectiveness of implementation of a policy by the government led by General Prayut Chan-ocha to solve overpricing of government lottery tickets” aims (1) to study contributing factors contributing in the effectiveness of implementation of the policy to solve overpricing of government lottery tickets and (2) to study the effectiveness of implementation of the policy to solve this problem itself. The study was conducted as a qualitative research by gathering information from documents, making observations and conducting in-depth interviews with key informants to obtain viewpoints from those relevant to the implementation of the policy to solve the problem by the Prayut government. A sample of population and sampling method were used as the research instrument. Quota sampling was chosen by the researcher as the sampling method because the definite number of population – those who implemented the policy– is unknown. The research population are law enforcement officers and stake holders in the implementation of the policy including sellers and buyers of the government lottery

tickets. Representatives were selected in an area-based basis divided by districts of Bangkok. The data obtained was analyzed and processed through an analysis and a descriptive analysis approaches. The results of the study can be concluded that the implementation of the policy by the Prayut government to solve overpricing of government lottery tickets can solve the problem at a certain level. According to interviews with sellers and buyers of the lottery tickets, a clear sign to show the lottery ticket price was displayed at lottery stalls after the government launched the policy. Most of the buyers bought the lottery tickets at the price of 80 baht, compared to 90-110 baht at which most of the buyers had bought before the Prayut government took up the administration. However, overpricing is still found in the case of a set of government lottery tickets with the same number which was sold at around 450-500 baht for five pairs of lottery tickets or an average of 90-110 baht per ticket. In terms of the buyers' satisfaction, most of them were satisfied with the policy because they were benefitted from it for they could buy a lottery ticket at a lower price. On the other hand, some sellers were not satisfied with the policy because they gained less profits than before for they had to sell a lottery ticket at a fixed price of 80 price. Some sellers adapted themselves to the situation and sought additional income by placing a tip box at their stalls, allowing the buyers to give tips based on their preference.

Factors contributing to the success and failure of the implementation of the policy to solve overpricing of government lottery tickets lie on the management skills of the Thai Government Lottery Office, the strictness of law enforcement officers, the strictness of the operations on the ground and the access to complaint channels. The researcher came up with a suggestion that the Thai Government Lottery Office should introduce new products as well as new sales patterns and methods. For example, the government should provide sets of lottery tickets with the same number or set a specific price for that kind of lottery tickets so that the tickets will be directly distributed to the sellers by the Thai Government Lottery Office without any interference of a middle man who is the cause of the overpricing. Additional complaint channels should also be established where government lottery tickets are sold and bought so that those affected by or get any tip-off of the over

pricing can directly file their complaints and can gain more access to the services provided by the Thai Government Lottery Office. Meanwhile, rewards should be granted to people who give any information or tip-off to the authorities, leading to an arrest of a culprit so that the overpricing of lottery tickets shall be successfully addressed in a sustainable way.

Keywords: lottery, public policy, effectiveness, lottery board



กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สามารถสำเร็จลงได้ ด้วยความกรุณาจากท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ ซึ่งกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ และกรุณาให้คำแนะนำ ตลอดจนตรวจสอบและแก้ไขจนเสร็จสิ้นสมบูรณ์ ข้าพเจ้าต้องขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิศระชัยยศ ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ พร้อมทั้งคำแนะนำ ข้อคิดเห็น และแนวทางการแก้ไขให้มีความสมบูรณ์

ขอกราบขอบพระคุณคุณคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทุกท่าน และวิทยากรผู้มากด้วยประสบการณ์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์วิชาความรู้ที่มีคุณค่าอย่างสูงอย่างเต็มความสามารถให้กับข้าพเจ้าอย่างดียิ่ง ตลอดระยะเวลาที่ศึกษาในโครงการนี้

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะทุกท่าน ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในระหว่างการศึกษา

ขอขอบพระคุณเพื่อน ๆ ร่วมชั้นเรียนหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ) รุ่นที่ 27 ทุกคนที่เกื้อกูล ร่วมแรงร่วมใจ และให้กำลังใจ ทั้งการเรียนและกิจกรรมต่างๆ เป็นอย่างดีตลอดเวลาในช่วงการศึกษา

ขอขอบพระคุณเพื่อนๆ และพี่ๆ ผู้สื่อข่าวประจำทำเนียบรัฐบาล ที่คอยให้ความช่วยเหลือ และคำแนะนำสำหรับการวิจัยครั้งนี้

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัว รวมไปถึงครูบาอาจารย์ทั้งหลายของข้าพเจ้า ที่เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน และเป็นกำลังใจ ตลอดจนเป็นแรงผลักดันที่สำคัญยิ่งของข้าพเจ้าตลอดมา จนทำให้การศึกษาในครั้งนี้ประสบความสำเร็จได้ตามที่ตั้งใจ

นายสาวณทัตย์ กุลณรงค์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญภาพ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ปัญหาในการวิจัย	3
1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.6 ขอบเขตการวิจัย	4
1.6.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา	4
1.6.2 ขอบเขตด้านประชากรกลุ่มตัวอย่าง	4
1.7 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ	6
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	15
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนํานโยบายไปปฏิบัติ	21
2.4 ข้อมูลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	29
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	39

	(8)
2.6 นโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคารัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	46
2.7 กรอบแนวคิด	56
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	58
3.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ	58
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา	59
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	59
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	60
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	61
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	62
4.1 การวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวในการนำนโยบาย การแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไปปฏิบัติ	62
4.2 ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ไปปฏิบัติ	76
4.2.1 ผลการดำเนินการตามนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล ต่อราคาซื้อ-ขาย สลากกินแบ่งรัฐบาล	76
4.2.2 ผลการดำเนินการตามนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล ต่อความพึงพอใจของผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล	79
4.2.3 ผลการดำเนินการตามนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล ต่อสถิติ การจับกุม	81
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	83
5.1 สาระสำคัญของผลการศึกษาวิจัย	83
5.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ	83
5.3 ข้อเสนอแนะ	87

	(9)
รายการอ้างอิง	89
ภาคผนวก	92
ประวัติผู้เขียน	99



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 การวัดผลการดำเนินงานที่ใช้ตัวชี้วัดผลงาน	25
2.2 การจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล	31
2.3 การนำเงินส่งรายได้แผ่นดิน	32
2.4 สถิติเงินนำส่งรายได้แผ่นดินรายปีงบประมาณ	32
2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา	56
4.1 แจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องร้องทุกข์ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	75
4.2 จำนวนผู้ถูกจับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา	82



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา หรือปัญหาห่วยแพ่ง ถือเป็นปัญหาที่หมักหมมมาเป็นเวลานาน และเป็นปัญหาที่กระทบผู้ที่มีรายได้น้อยจนไปถึงรายได้ปานกลางของประเทศ ที่เป็นทั้งผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าการแก้ไขปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไม่ใช่เรื่องง่ายแต่มีความซับซ้อน โดยปัญหาสลากขายเกินราคามีสาเหตุหลักๆ มาจากโครงสร้างการกระจายสลากที่ไม่ทั่วถึง เนื่องจากการจัดสรรสลากมีลักษณะกระจุกตัวมากเกินไป ทำให้เกิดการผูกขาดและปั่นราคาสลากทำได้ง่าย เพราะขาดกลไกถ่วงดุลจากผู้ค้าสลากรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงสลากได้โดยตรง แม้ว่าจะเข้าถึงได้แต่ยังคงมีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเกินไป ขณะที่กลไกการกระจายสลากไปถึงผู้บริโภคมีลำดับขั้นตอนที่มากเกินไป เพราะทุกๆ ขั้นตอนที่สลากผ่านไป ก็ได้เกิดต้นทุนส่วนเพิ่มขึ้นไปด้วย เมื่อสลากไปถึงผู้บริโภคราคาสลากก็สูงเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้ อีกทั้งผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรโควตาไม่ได้เป็นผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเอง แต่กลับนำสลากไปขายให้กับยี่ปั้วหรือพ่อค้าคนกลาง เพื่อจะได้ราคาสูงและลดความเสี่ยงในการขายสลากไม่หมด ทำให้ตัวแทนขายหรือผู้ค้ารายย่อยต้องไปซื้อสลากกับพ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้วไปจำหน่ายในราคาสูง

ขณะเดียวกันก็มีการตั้งคำถามถึงความโปร่งใสในการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ เนื่องจากโควตาสลากทั้งหมดถูกผูกขาดอยู่ในมือบริษัทตัวแทนจำหน่าย หรือยี่ปั้ว ซึ่งบริษัทตัวแทนจำหน่ายรายใหญ่มีอยู่ 5 บริษัท หรือที่เรียกว่ากลุ่ม 5 เสือ¹ ได้แก่ บริษัทปลื้มวัฒนา, บริษัทโดมอนด์ ลีตโต้, บริษัทสลากมหาลาภ, บริษัทบีบี เมอร์ชานท์ และบริษัทหยาดน้ำเพชร กลุ่มบริษัท 5 เสือ ดังนั้นโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงตกอยู่ในมือบริษัทตัวแทนจำหน่ายเกือบทั้งหมด ขณะที่คนเร่ขายสลากตัวจริงไม่มีโควตาสลาก ต้องไปรับสลากราคาแพงจากพ่อค้าคนกลางมาขาย อีกทั้งปัจจัยที่ไปสนับสนุนให้พ่อค้าคนกลางขายสลากเกินราคามีดังนี้ 1. สลาก 1 เล่ม (100 คู่หรือ 200 ฉบับ) มีเลขไม่สวยอยู่ประมาณ 10% เช่น เลขซ้ำ หรือ เลขเบิ้ล 00 11 22 001 002 หรือเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวบน และล่างที่เคยถูกรางวัลงวดที่ผ่านมา ดังนั้นผู้บริโภคจึงไม่นิยมซื้อเลขกลุ่มนี้ เพราะมองว่าโอกาสถูก

¹ไทยรัฐออนไลน์, “ประวัติ 5 เสือกองสลาก อวสานมาเพียทำห่วยแพ่ง,”

<https://www.thairath.co.th/content/534567> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2559).

รางวัลช้ำมีน้อยมาก จากนโยบายขยายขาดเหลือไม่รับซื้อคืนนี้ ทำให้ตัวแทนจำหน่ายสลากรต้องรับภาระส่วนนี้ จากสาเหตุต้นตอของปัญหาสลากรกินแบ่งรัฐบาลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนระบบของเดิมที่มีปัญหาค่อนข้างมากเพื่อมาเริ่มของใหม่นั้น ต้องใช้เวลาในการจัดการ และการวางระบบการจำหน่ายสลากรกินแบ่งรัฐบาลใหม่ สิ่งสำคัญคือต้องการความจริงใจและจริงจังเชิงนโยบายจากผู้มีอำนาจ ซึ่งหลายรัฐบาลที่ผ่านมาไม่รู้ดีว่าต้นตอของปัญหาเกิดจากอะไร และได้ประกาศจะแก้ไขปัญหาและควบคุมราคาสลากรให้ได้ แต่ก็เมื่อเวลาผ่านไปเลยมาก็ยังไม่มีรัฐบาลชุดไหนแก้ปัญหานี้ได้จริง ปัญหาสลากรกินราคายังมีอยู่เช่นเดิม ประชาชนยังคงซื้อสลากรกินแบ่งรัฐบาลรัฐบาลในราคา 110-120 บาทต่อคู่

จนกระทั่งรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารประเทศ ได้ประกาศอย่างชัดเจนว่า จะเดินหน้าจัดระเบียบสังคมและบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างความปลอดภัยและดูแลให้ประชาชนดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข ซึ่งหนึ่งในปัญหาที่รัฐบาล คสช. ให้ความสำคัญคือ ปัญหาการขายสลากรกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศว่าจะควบคุมราคาให้ขายสลากรกินแบ่งรัฐบาลในราคา 80 บาทให้ได้และจะเอาจริงจังในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด

จนต่อมาได้มีการใช้อำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558² ให้คณะกรรมการสลากรกินแบ่งรัฐบาล ที่ดำรงตำแหน่งชุดก่อนพ้นจากตำแหน่ง และไม่ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสลากรกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากรกินแบ่งรัฐบาล จนกว่าหัวหน้า คสช. จะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง หรือ คสช. จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังให้ยกเลิกความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากรกินแบ่งรัฐบาล โดยเพิ่มบทลงโทษผู้เสนอขาย หรือขายสลากรกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา จากเดิมมีอัตราโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ไม่มีจำคุก เป็นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ผู้บัญชาการทหารบกหรือแม่ทัพภาคมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากร

การเข้ามาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ให้เหตุผลหลักว่ารัฐบาลก่อนหน้าไม่สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ จึงจำเป็นต้องทำผลงานให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับความ

² ราชกิจจานุเบกษา, “ประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2558 เรื่อง มาตรการแก้ปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากรกินแบ่งรัฐบาล,” <http://www.glo.or.th/download/ncpo-head-order11-2558.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน).

คาดหวังของสังคมที่มองว่ารัฐบาลที่มาจากการยึดอำนาจรัฐประหาร ย่อมมีอำนาจเบ็ดเสร็จไม่จำเป็นต้องคำนึงคะแนนเสียง จึงมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจแก้ปัญหาในเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชน เนื่องจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถจัดการได้เด็ดขาด เพราะเกรงว่าจะมีผลต่อคะแนนเสียง ซึ่งแม้วันนี้ยังไม่สามารถมั่นใจได้ว่าปัญหานี้จะได้รับการแก้ไขอย่างถาวร แต่อย่างน้อยปัญหานี้ก็ได้รับการกล่าวถึง และเริ่มมีความหวังว่าปัญหานี้จะได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองที่แตกต่างจากที่ผ่านมา จึงทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจและเกิดคำถามว่าจากนโยบายการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในห้วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีผลสำเร็จเป็นอย่างไร และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายมีความคิดเห็นอย่างไร เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคามาปฏิบัติ
2. ศึกษาประสิทธิผลของการดำเนินงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

1.3 ปัญหาในการวิจัย

1. ผลของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมาปฏิบัติ
2. ปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมาปฏิบัติ

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยเครื่องมือในการศึกษาวิจัย ดังนี้
 - 1.1 ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

1.2 ศึกษาผลจากการปฏิบัติจริงตามนโยบายการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยการใช้แบบสัมภาษณ์และแบบบันทึก

1.3 ศึกษาผลจากการปฏิบัติจริงตามนโยบายการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยการสังเกตการณ์จากกลุ่มเป้าหมายนโยบาย

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากหลักฐาน แนวคิด ทฤษฎี และข้อมูลที่เกี่ยวข้องประกอบการวิเคราะห์ ตามที่ได้วางกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ เพื่อหาคำตอบของคำถามวิจัยที่ได้ตั้งไว้

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไปปฏิบัติ

2. เพื่อนำข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยมาเป็นแนวทางปรับปรุงกระบวนการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ดีขึ้น

1.6 ขอบเขตการวิจัย

1.6.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ ได้แก่ การศึกษากระบวนการในการดำเนินงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาทั้งในระดับมหภาค ได้แก่ การแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ การนำนโยบายไปปฏิบัติจริง ครอบคลุมถึงการดำเนินการ การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้นโยบาย ตลอดจนผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่ใช้ (Inputs) กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) ผลผลิตของนโยบาย (Policy Outputs) และผลลัพธ์นโยบาย (Policy Outcomes)

1.6.2 ขอบเขตด้านประชากรกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา ประกอบด้วย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย และประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายการ

แก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยเป็นตัวแทนผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลจาก 6 เขต การปกครองของกรุงเทพมหานคร

1.7 นิยามศัพท์

สลากกินแบ่ง หมายถึง สลากที่จัดให้มีขึ้นเพื่อขายให้แก่ผู้เล่นเป็นการเสี่ยงทาย โดยมีการให้รางวัลที่แบ่งเป็นหลายรางวัล ถ้ารางวัลออกตรงกับหมายเลขในสลากที่ผู้เล่นถือก็จะได้รับรางวัลตามจำนวนที่กำหนดไว้

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่กำหนดขึ้นในรูปแบบหลักการ แผนงาน หรือโครงการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ประสิทธิผล หมายถึง การประเมินความสำเร็จของนโยบายเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

บอร์ดกองสลาก หมายถึง คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล มีหน้าที่ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล กำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล และกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
3. แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. ข้อมูลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
5. ข้อมูลนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาผู้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้นำเสนอว่า นโยบายสาธารณะ เป็นเสมือนกลไกสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุผลที่นโยบายเป็นกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น หรือแผนงานหรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แต่ที่ผ่านมา การส่งเสริมและผลักดันนโยบาย แผนงาน หรือโครงการด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการปฏิบัติ ยังมีส่วนน้อย อีกทั้งความล้มเหลวที่เกิดขึ้นมักมีสาเหตุที่ไม่แน่ชัด จนเป็นผลทำให้นโยบายแผนงาน หรือโครงการยกเลิกไปในที่สุด ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก่อความเสียหายต่อประเทศชาติหลายด้านด้วยกัน

เนื้อหาของกรอบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เน้นไปที่การแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริง ที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติ (Implementation Process) ไม่ว่าจะเป็นเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ หรือทั้งสองด้านรวมกัน

ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น สามารถวัดได้จากเงื่อนไขหรือมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้

มิติที่ 1 คือ การมองผลของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับคือ

1) ผลผลิต (Outputs) กล่าวคือ นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีผลผลิตที่ได้ครบถ้วนตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดไว้

2) ผลลัพธ์ (Outcomes) กล่าวคือ นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องมีผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

3) ผลสุดท้าย หรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) กล่าวคือ นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศ

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบที่ไม่ดีต่อนโยบายหรือโครงการอื่นๆ

มิติที่ 3 ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมด ต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา¹

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรและบุคคล พอล เบอร์แมน (Paul Berman) ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยากเนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัย

1. หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค
2. หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย และปัญหาที่สำคัญคือ การมีหน่วยงานระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy Intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้า

¹ วรเดช จันทรร, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: หจก.สหทัยสื่อและการพิมพ์, 2545), 37.

ในการนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น เบอร์แมนและแมคคาลาฟลิน (Berman & McLaughlin) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (Goal Discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือการให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Influence And Authority Differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (Resource Deficiencier) และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร (Communication Difficulties Among Organizations) นอกจากปัจจัยเหล่านี้แล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเองด้วย หากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็จะทำให้เกิดความต่อเนื่อง (Continuation) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่จะต้องอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งผ่านนโยบาย (Passages) ด้วย เบอร์แมนพบว่า ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งผ่านนโยบายมากเท่าใดก็จะมีปัญหามากขึ้นเท่านั้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาเป็นรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนเป็นขั้นตอนการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (Adopt) แนวทางหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย

เมื่อฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปใดรูปหนึ่งแล้ว ปกติก็จะมีกระบวนการให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงานหรือโครงการ ในประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติ²

ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อที่มีการแปลงนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวของนโยบายนั้นเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว จากการศึกษาหรือประสบการณ์ของผู้เขียนที่ผ่านมาพบว่า มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

- ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง
- ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย

² จุมพล หนิมพานิช, *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549), 355-357.

- ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบ
- ระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงาน

รับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย ตลอดจนความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงใด

ขั้นตอนของการยอมรับ

ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคคือการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำงานของหน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรใช้จากหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยหลังนี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวยังอาจไม่เพียงพอ ถ้าหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวก็มีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการระดับล่าง (Street-Level Bureaucrats) เป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาคด้วย

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาเปลี่ยนเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงเมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใดๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเบอร์แมนเรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (Mutual Adaptation)

สิ่งสำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจ ดังกล่าวจะต้องเรียกว่า Path Of Micro Implementation ซึ่งเราสมมติว่าปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยอาศัยการตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionlization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation)

ขั้นการระดมพลัง

ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน ในกิจกรรมแรกหน่วยงานระดับล่างจะพิจารณารว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญ เร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานระดับล่างกับนโยบายก็จะไม่มี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้หน่วยงานในระดับล่างจะให้การยอมรับในนโยบาย เนื่องจากเห็นว่ามีความสำคัญเร่งด่วนและตรงกับเป้าหมายของหน่วยงาน แต่ก็ไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้นในขั้นการระดมพลังนี้กิจกรรมที่สองซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างความมีส่วนร่วมให้มากขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันออกแบบ หรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะทำเสียตั้งแต่เบื้องต้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นปฏิบัติ

ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการ ที่ได้มีการยอมรับ แล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติโดยตรง ซึ่งในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรืออาจนำเครื่องหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงาน หรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะเป็นแบบฉบับเดียวกันได้ โดยเฉพาะนโยบายด้านการบริการสังคมผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรง ผู้ปฏิบัติ

ย่อมจะมีอุปสรรคในการบริหารอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถควบคุมได้ ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับกลางยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับกลางให้เข้ากันนโยบายอีกด้วย

เบอร์แมนและแทคลาฟลินได้สรุปถึงผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Nonimpletation) คือ ไม่มี การปรับใช้นโยบาย แผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

2. การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (Cooptation) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือข้อจำกัดอื่นๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายหรือแผนงานที่วางไว้ตั้งแต่แรก ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้าอาจไม่สามารถนำไปปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้เป็นปัญหาแพร่กระจายของยาบ้า แต่อาจมีปัญหาแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น เป็นต้น

3. การเรียนรู้ในการนำเทคนิคมาใช้ (Technological Learning) หมายถึงไม่มี การนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล ประสบความสำเร็จเพียงแค่มีการติดตั้งอินเทอร์เน็ตตามตำบลต่างๆ ของประเทศ แต่ยงถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะยังไม่มี การใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuatiom) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลาของนโยบายนั้นจะได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยน และได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Routinization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากมีนโยบายเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับกลางมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกให้งบประมาณหน่วยงานระดับกลางมักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม คือการสร้าง

ความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้

นักวิชาการบางท่านได้นำเอาแนวความคิดทางด้านการพัฒนาโครงการ (Organization Development) เข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างการจูงใจการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับต่อโครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติอย่างยั่งยืน (Sustainability)

ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มีความคาดหวังหรือเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์การและผู้ที่เกี่ยวข้องต่างมีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยแตกต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตนเองได้ทั้งหมด บทบาทขององค์การและผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันนโยบายนั้นให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ องค์การและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย³

1. ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมืองครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง สองสถาบันนี้ถือเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือประชาชนทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อเกิดการปฏิบัติ โดยปกติทั้ง 2 สถาบันนี้มักจะไม่ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ฝ่ายการเมืองอาจเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงนโยบาย ซึ่งในประเด็นนี้ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับทางหน่วยงานราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในทางกลับกันหน่วยงานที่รับผิดชอบจะพยายามชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

³ วรเดช จันทรร, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, 43-45.

เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความสำเร็จในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อแสวงหาความสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป

สำหรับในประเทศไทยฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทมากที่สุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นโยบายส่วนมากมักจะได้รับการริเริ่มผ่านทางเจ้ากระทรวงไปสู่คณะรัฐมนตรี หรือริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรีโดยตรง และถูกกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี การมอบหมายให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมติดตามผลการปฏิบัติมักจะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงที่เกี่ยวข้องบางนโยบาย เช่น นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก ผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีหลายกระทรวง เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ขอบข่ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมี การแบ่งแยกกันโดยเฉพาะตามหน้าที่ของกระทรวงเหล่านั้น

โดยสรุปแล้ว ฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักจะมีแนวโน้ม มักจะมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการออกนโยบายด้วย

2. หน่วยงานต่างๆ ของรัฐในระบบราชการ

หน่วยงานต่างๆ ของรัฐในระบบราชการถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลให้ฝ่ายการเมือง ในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไป โดยเฉพาะประเทศไทย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการจะเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้ เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการเข้าหาข้อมูลหรือปฏิบัติงาน จึงมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามฝ่ายการเมืองอาจทำการกำหนดนโยบายขึ้นมาใหม่ทั้งหมด ซึ่งต่างจากเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเคยทำอยู่ก็เป็นได้ แต่ก็ก็เป็นกรณีที่เกิดขึ้นน้อยมาก

ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงานรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมาก เพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือการปราศจากคู่แข่งที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ได้เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยงานการเหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่อาจจะควบคุมได้และแนวโน้มของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์องค์กรของตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยงานราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของ

นโยบายเพียงใด แต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมาก เนื่องจากทัศนภาพ ผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์หลักแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน

3. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการและในฐานะผู้บริการในโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีแรงจูงใจ (Incentives) เป้าหมาย (Goals) และค่านิยม (Values) ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน

ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้นๆ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารโครงการเป็นผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้ผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริง ข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องปฏิบัติตามสัมพันธภาพกับประชากรผู้รับบริการ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจอย่างมากโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (Interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่ประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ อาจจะทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น

4. ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหาร (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายถึงรวมถึงในแง่ของบุคคล (Individuals) กลุ่ม (Groups) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-Profit Sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคลจะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม

บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ อย่างไรก็ตามหากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น

ในประเทศไทยที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานาน เช่น ในสหรัฐอเมริกา บทบาทของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จะมีมากขึ้น กลุ่มเหล่านี้จะถือว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลซึ่งมักจะได้รับการหนุนหลังจากนักการเมือง เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง และจากหน่วยงานราชการเพื่อการดำเนินงานของตนได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกันกลุ่มที่เสียประโยชน์หรือต้องการได้รับประโยชน์จากนโยบายก็จะพยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องประกอบไปด้วยปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ในลักษณะของความเท่าเทียมกัน ซึ่งเน้นการต่อรอง (Bargain) และการประสานประโยชน์เป็นสำคัญ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบที่ James Anderson ได้ระบุไว้ดังนี้

1. จะต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายชัดเจน ซึ่งการกระทำดังกล่าวกำหนดขึ้นมาเพื่อมุ่งตอบสนองแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น
2. เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. เป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำเพราะเป็นกิจกรรมหรือหน้าที่ของรัฐบาล เช่น การควบคุมภาวะเงินเฟ้อ การสนับสนุนส่งเสริมให้มีการสร้างที่อยู่อาศัย เป็นต้น
4. เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐที่จะกระทำกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง
5. เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย คือเมื่อรัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายในรูปของกฎหมายออกมาแล้ว ประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม เช่น เรื่องของการเสียภาษี ไม่ว่าจะเสียภาษีเงินได้ หรือภาษีนิติบุคคล ซึ่งในแง่นี้จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะของรัฐแตกต่างไปจากนโยบายของเอกชนที่ไม่มีอำนาจบังคับ

สาระหรือองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะที่ Anderson ระบุไว้ข้างต้น มีลักษณะคล้ายกับที่ Robert Lineberry กับ Ira Sharkansky จำแนกไว้คือ นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน จะต้องประกอบด้วยลำดับชั้นของพฤติกรรมต่างๆ ที่มีแผนอันจะก่อให้เกิด

การบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ ต้องประกอบด้วยการกระทำต่างๆ ที่สามารถเลือกนำมาปฏิบัติได้ สอดคล้องกับเวลาและสถานที่ ขณะเดียวกันต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วถึงกัน และต้องมีการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนต่างๆ ตามที่ได้ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

การพิจารณาลักษณะของนโยบายสาธารณะ โดยทั่วไปอาจพิจารณาตามกระบวนการตามรูปแบบและตามผลกระทบได้ในกรณีของการพิจารณาตามกระบวนการ นโยบายสาธารณะกำหนดขึ้นมาเพื่อให้มีการกระทำต่างๆ ขณะเดียวกันแนวทางในการปฏิบัติที่สำคัญ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในอนาคตโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะในระดับใดก็ตาม โดยมีเครื่องมือกลไกต่างๆ ช่วยดำเนินการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้บรรลุผลคือผลประโยชน์ของชาติ⁴

สำหรับลักษณะของนโยบายที่พิจารณาโดยรูปแบบโดยทั่วไป นโยบายจะมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ โดยข้อความในนโยบายจะมีลักษณะที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ ความรู้สึกของผู้ที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ส่วนลักษณะของนโยบายที่พิจารณาในแง่ของผลกระทบ นโยบายเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคม หมายถึง นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมาอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือต่อกลุ่มบุคคลที่นำไปสู่ความพอใจหรือความไม่พอใจ ขึ้นอยู่กับว่าบุคคล กลุ่มบุคคลนั้นได้รับผลกระทบในลักษณะใด

ประเภทของนโยบายสาธารณะ

การดำเนินการศึกษาใดๆ ที่เป็นระเบียบย่อมมีระบบความคิด หรือ ระบบการจำแนกประเภทไว้เป็นแนวทางในการแบ่ง จัดสรร หรือกำหนดขอบข่ายข้อมูล หรือหน่วยวิเคราะห์ที่จะทำการศึกษา เป็นธรรมดาอยู่เองที่ระบบการจำแนกประเภทของสังคมศาสตร์ไม่อาจมีลักษณะคงที่ตายตัว หรือครอบคลุมทั่วถึงได้เหมือนระบบวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ในกรณีของนโยบายสาธารณะก็เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาโดยสังเขปแล้ว จะเห็นได้ว่าการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะได้กระทำกันไว้หลายทาง เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ กันตามขอบข่ายของผลกระทบของนโยบายหรือแม้กระทั่งตามลักษณะของข้อมูลที่มีอยู่ อย่างไรก็ตามในที่นี้จะกล่าวถึงการจำแนกประเภทของนโยบายของ Theodore Lowi ที่นักวิชาการส่วนใหญ่มักจะให้ความสนใจ ซึ่งในทรรศนะของเขาได้จำแนกนโยบายออกเป็น 4 ประเภท⁵

⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *นโยบายสาธารณะและการวางแผน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), 6-10.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 28.

1. นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎหมาย เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ที่มาของนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะบุคคลและกลุ่มบุคคลโดยทั่วไปมีผลประโยชน์และความต้องการที่แตกต่างกัน ความต้องการเหล่านี้โดยทั่วไปมักไม่เหมือนกันและขัดแย้งกันอยู่เสมอ ดังนั้น การกำหนดนโยบายที่ออกมาในลักษณะดังกล่าวย่อมช่วยให้ความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นมีข้อยุติลงได้

2. นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายแจกจ่ายสินค้าและบริการให้กับประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่น การให้บริการทางด้านการศึกษา สาธารณูปโภค การจัดสวัสดิการต่างๆ เป็นต้น การแจกจ่ายสินค้าและบริการดังกล่าวของรัฐบาลนอกจากจะเป็นการแจกจ่ายในภาวะปกติแล้ว บางครั้งอาจเป็นการจัดสรรหรือแจกจ่ายในภาวะฉุกเฉินด้วย

3. นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อจัดสรรทรัพยากรใหม่ในสังคมเอให้เกิดการกระจายเพิ่มขึ้น คำว่าทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะทรัพยากรทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากหมายรวมถึงทรัพยากรทางการเมืองและทางสังคมด้วย

4. นโยบายต้นแบบ เป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนในฐานะเป็นตัวแสดงทางการเมือง โดยตรงเพราะนโยบายนี้ โดยทั่วไปกำหนดลักษณะระบบการเมือง สถาบันทางการเมือง เป็นต้น

นโยบายเกี่ยวกับการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ เป็นการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ เป็นการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้เพื่อความจำเป็นต่อการคงอยู่ของระบบการเมือง เพราะโดยทั่วไป การธำรงรักษาโครงสร้างต่างๆ ตลอดจนการดำเนินงานบริหารรัฐจำเป็นต้องมีทรัพยากรทั้งทางวัตถุและมนุษย์เป็นเครื่องสนับสนุน รัฐต้องให้บริการแก่สมาชิกของสังคม และการใช้บริการเหล่านี้ต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ยิ่งรัฐขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางออกไปเท่าใด ความสามารถในการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมมาใช้ก็ย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย สำหรับนโยบายในการตอบสนองความต้องการของคนในสังคมเป็นนโยบายที่มีต่อความเคลื่อนไหวของกลุ่มคน ถ้าระบบการเมืองละเลยหรือปล่อยให้กลุ่มเกิดความหวังและความต้องการโดยไม่ได้มีการตอบสนอง ในระยะยาวอาจเกิดความตึงเครียดที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรงได้ ส่วนนโยบายที่เกี่ยวกับสัญลักษณ์ เป็นนโยบายที่ช่วยหรือมีส่วนช่วยในการธำรงรักษาระบบการเมือง ช่วยสนับสนุนความชอบธรรมของผู้ปกครองและตัวระบบการเมือง

ประเภทของนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีของ Theodore Lowi ประเภทของนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีของ Almond & Powell

1. นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎหมาย

2. นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร
3. นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่
4. นโยบายเกี่ยวกับการจัดระบบงานและโครงสร้างขององค์กร⁶

การวิเคราะห์ระบบ เป็นตัวแบบในการศึกษาปัญหาที่ค้ำึงถึงปัจจัยภายในองค์กรและปัจจัยภายนอกองค์กร ซึ่งการวิเคราะห์ระบบโดยทั่วไปจะมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. ปัจจัยนำเข้า หมายถึง ตัวป้อนเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง ซึ่งหากพิจารณาในเชิงระบบการเมืองแล้ว ปัจจัยนำเข้าของระบบการเมืองมี 2 ประการ ได้แก่

- 1.1 ปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งในการพิจารณาถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องผ่านตัวแทนต่างๆ ซึ่งอาจได้แก่ผ่านตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาและความต้องการของประชาชนนี้ จะได้รับการตอบสนองจากระบบการเมืองดังกล่าวหรือไม่ ให้พิจารณาถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่เกี่ยวข้อง และผลผลิตของนโยบายสาธารณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด

- 1.2 ทรัพยากรที่สนับสนุน ในการพิจารณาถึงการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนนั้น จำเป็นต้องค้ำึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ด้วย อันได้แก่ ทรัพยากรของมนุษย์ในองค์กร วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ งบประมาณ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยในงบประมาณนั้นถือว่าเป็นหัวใจของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะปัญหาบางประเภทเป็นปัญหาใหญ่ จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ดังนั้นการพิจารณาถึงโครงการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการนั้น จำเป็นต้องค้ำึงถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐบาลด้วย

2. กระบวนการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ขั้นตอนในการเปลี่ยนสภาพปัญหาความต้องการและทรัพยากรที่มีอยู่มาเป็นนโยบายสาธารณะในลักษณะแผนและโครงการต่อไป ซึ่งกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงนั้น หมายถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

3. ปัจจัยนำออก หมายถึง ผลผลิตของนโยบายสาธารณะ ว่ามีนโยบายอะไรบ้างที่จะแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน เช่น นโยบายที่ออกมาจากกระบวนการเปลี่ยนแปลง ซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐบาลเอง

4. ผลสะท้อนกลับ หมายถึง ผลกระทบที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ของนโยบายนั้นๆ ซึ่งผลกระทบในที่นี้หมายถึงผลกระทบทั้งในทางบวกอันได้แก่ ผลพลอยได้ที่เกิดจากนโยบายนั้นๆ และผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งผลดังกล่าวจะสะท้อนกลับมายัง

⁶ เรื่องเดียวกัน, 91-95.

กระบวนการและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลว่ามีการศึกษาวิเคราะห์และตัดสินใจผิดพลาดหรือไม่ เพียงใด หรือสภาพของปัญหาและความต้องการมิใช่มาจากประชาชนโดยส่วนรวม แต่เป็นปัญหาเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ซึ่งผลสะท้อนกลับดังกล่าวจะช่วยตรวจสอบความถูกต้องและแก้ไขนโยบายสาธารณะต่างๆในครั้งต่อไป เพื่อให้สอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

5. สภาพแวดล้อม หมายถึง สิ่งที่มีอิทธิพลหรือเป็นเงื่อนไขต่อปัญหา และความต้องการต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงและประเภทของนโยบายสาธารณะ ซึ่งสภาพแวดล้อมดังกล่าวได้แก่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองและสภาพแวดล้อมอื่นๆ

ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมีความถูกต้องสมบูรณ์ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของทฤษฎีระบบที่พิจารณาเห็นว่า นโยบายสาธารณะมิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หากแต่ปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่นโยบายนั้นเกิดขึ้นมามีส่วนกำหนดหรือมีอิทธิพลอยู่ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้เวลาที่มีการพิจารณาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย จึงมีการให้ความสนใจกับปัจจัยสภาพแวดล้อมที่นโยบายนั้นได้เกิดขึ้นด้วยเสมอ ทั้งนี้เพราะการเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่ว่าในหรือนอกระบบการเมือง ที่มาของการเรียกร้องดังกล่าวมักมีที่มาจากสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง ดังปรากฏตามแนวทางหรือทฤษฎีระบบของ David Easton ที่ Easton ได้ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกสังคม ในกรณีของสภาพแวดล้อมภายในสังคมได้รวมเอาาระบบสังคมที่ประกอบด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่ง โครงสร้างทางสังคม เป็นต้น เข้าไว้ด้วยกัน⁷

เดิมทีเดียวผู้กำหนดนโยบายมักไม่ค่อยให้ความสนใจต่อปัจจัยนี้ ต่อมาได้มีเสียงเรียกร้องให้ผู้กำหนดนโยบายให้ความสนใจและเห็นความสำคัญของปัจจัยนี้ ดังนั้น ในระยะเวลาต่อมาจึงมีนักวิชาการหลายคนได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังและเสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีต่อการกำหนดนโยบาย อาทิ Ira Sharkansky, Jame Anderson, Thomas R. Dye เป็นต้น นักวิชาการเหล่านี้มีความเห็นว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมของระบบการเมืองนี้ นอกจากจะมีอิทธิพลต่อรูปแบบการตัดสินใจกำหนดนโยบายของผู้กำหนดนโยบายแล้ว ยังมีอิทธิพลต่อการแปรเปลี่ยนนโยบายไปผลิตผลของนโยบาย และผลกระทบของนโยบายอีกด้วย ด้วยเหตุที่ปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมมี

⁷ จุมพล หนิมพานิช, *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*, 91-99.

ความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าว นักวิชาการเวลาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จึงมักกำหนดให้ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมเป็นตัวแปรอิสระและนโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรตาม

โดยทั่วไปปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่นักวิชาการข้างต้นให้ความสนใจ และได้รับการพิจารณาในฐานะตัวแปรอิสระได้รวมเอาลักษณะทางภูมิศาสตร์ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิอากาศ ภูมิประเทศตัวแปรทางด้านประชากร เช่น ขนาดและการกระจายทางด้านอายุของประชากร วัฒนธรรมการเมือง โครงสร้างสังคมและระบบเศรษฐกิจ

วัฒนธรรมการเมือง หมายถึง ทักษะหรือความโน้มเอียงทางการเมืองของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่างๆ ของระบบการเมือง ตลอดจนทัศนคติที่เกี่ยวกับบทบาทของตนเองที่มีต่อระบบการเมือง บุคคลโดยทั่วไปจะมีวัฒนธรรมการเมืองแบบใด มักขึ้นอยู่กับกระบวนการเรียนรู้ที่คนรุ่นหนึ่งถ่ายทอดให้กับคนอีกรุ่นหนึ่ง โดยผ่านตัวแทนสำคัญ อาทิ พ่อแม่ เพื่อน ครูบาอาจารย์ ผู้นำทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองที่บุคคลได้มาจะเป็นวัฒนธรรมการเมืองแบบใด ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับกระบวนการและตัวแทนในการให้การเรียนรู้ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะบุคคลจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใด เป็นที่ยอมรับกันว่า วัฒนธรรมทางการเมืองที่บุคคลมีหรือยึดถือมีอิทธิพลต่อการก่อตัวของนโยบาย โดย Almond และ Verba ได้กล่าวว่า การที่จะวัดว่าสังคมหรือประเทศใด รูปแบบหรือประเภทวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดให้พิจารณาจากทัศนคติหรือความโน้มเอียงของบุคคลว่า

1. บุคคลมีความรู้เกี่ยวกับชาติหรือระบบการเมืองของเขา เช่น ประวัติศาสตร์ ขนาดที่ตั้งของประเทศ อำนาจทางการเมือง ลักษณะของรัฐธรรมนูญอย่างไร และเขามีความรู้สึกความคิดเห็นตลอดจนการตัดสินใจในเรื่องนี้อย่างไร
2. บุคคลมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง บทบาทของชนชั้นนำทางการเมือง ตลอดจนการกำหนดนโยบายอย่างไร และเขามีความรู้สึก ความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร
3. บุคคลมีความรู้เกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบาย โครงสร้าง ตัวบุคคล ตลอดจนการตัดสินใจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายอย่างไร และเขามีความรู้สึก มีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร
4. บุคคลมีความรู้เกี่ยวกับบทบาทของตนเองในฐานะที่เป็นสมาชิกของระบบการเมืองอย่างไร เขามีความรู้เกี่ยวกับสิทธิอำนาจ เงื่อนไข ข้อผูกพันและยุทธวิธีที่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองอย่างไร เขามีความสามารถที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการตัดสินใจของรัฐบาล หรือไม่ อย่างไร

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสู่การบางครั้งประสบความสำเร็จ บางครั้งประสบความล้มเหลว ปัญหา คือ จะใช้อะไรเป็นดัชนีชี้วัด หรือเครื่องวัด เกี่ยวกับเรื่องนี้ Ran B. Ripley และ Grace A. Franklin ได้เสนอเครื่องวัดหรือแนวทางที่จะวัดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ลักษณะเช่นไรที่ถือว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ และลักษณะเช่นไรที่ถือว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความล้มเหลว โดยเสนอ 3 แนวทาง ดังนี้

1. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีผลต่อผู้ออกคำสั่งหรือมีต่อผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติก็มีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำ ระดับของความล้มเหลวของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติก็มีสูงตามไปด้วย

2. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเติมไปด้วยความขัดแย้ง มีอุปสรรคเกิดขึ้นมากเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็จะสูงขึ้นเท่านั้น

3. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้นหรือก่อให้เกิดผลกระทบตามมาที่พึงปรารถนาหรือไม่ จากการพิจารณาหากนำแนวทางทั้ง 3 ประการข้างต้น มาวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมองว่า แนวทางแรก เน้นปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การเสียเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามการวัดตามแนวทางนี้แม้ว่าจะมีประโยชน์และคุณค่าในตัวเอง แต่นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ ตลอดจนนักรัฐประศาสนศาสตร์บางท่านอาจให้ความสนใจน้อยมาก เพราะการที่ผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่นั้นย่อมไม่มีความหมาย หากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ ไม่มีผลปฏิบัติที่แน่ชัดออกมา

แนวทางที่สอง ให้ความสำคัญที่ความราบรื่นและปราศจากปัญหาในกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการวัดจุดบกพร่องในตัวเอง เพราะในสภาพความเป็นจริงนโยบายถูกนำไปปฏิบัติโดยส่วนใหญ่ย่อมเผชิญกับปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น นโยบายอีกแง่หนึ่งคือเรื่องของการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคมส่วนรวม ความขัดแย้งจึงไม่ใช่สิ่งเลวร้ายในตัวเอง แต่เป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นการบอกว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความล้มเหลวมากหรือ

น้อยต่างกัน เพราะการมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกิดขึ้น จึงอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและการสร้างความเข้าใจโดยไม่ตรงจุด

สำหรับแนวทางที่สาม เมื่อพิจารณาประกอบกับสองแนวทางแรกแล้วจะเห็นว่า การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวทางนี้ มีขอบข่ายที่กว้างและตรงประเด็นมากกว่าสองแนวทางแรก เพราะสามารถพิจารณาจากผลกระทบว่าเป็นไปตามที่พึงปรารถนาหรือไม่ ถ้าเป็นไปตามที่พึงปรารถนาแล้วก็แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ หากไม่พึงปรารถนาก็แสดงว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความล้มเหลว

เกณฑ์ประสิทธิภาพและเกณฑ์ประสิทธิผลที่นำมาใช้ในการประเมินผลนโยบาย (หน้า 296-307 การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง)

ทฤษฎีของ Amitai Etzioni ที่ปรากฏในงานที่มีชื่อ “Modern Organization” ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “ประสิทธิผล” ว่าหมายถึงระดับที่บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร ตามความหมายของประสิทธิผลที่ Etzioni ได้ให้ไว้ เป็นการให้ไว้ในกรณีขององค์กร ดังนั้น องค์กรที่มีประสิทธิผล คือ องค์กรที่สามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ประสิทธิผลจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์กรในการกระทำสิ่งต่างๆตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ องค์กรที่มีประสิทธิผลสูงจึงเป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย ส่วนองค์กรที่มีประสิทธิผลต่ำจึงเป็นองค์กรที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นการพูดถึงประสิทธิผลขององค์กรจึงเป็นเรื่องของการพยายามหาคำตอบว่า องค์กรที่ศึกษานั้นได้ดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้สำเร็จแค่ไหน ในแง่ดังกล่าวจะเห็นว่า ประสิทธิผลขององค์กรมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับคำว่าเป้าหมายขององค์กร เพราะ ประสิทธิผลขององค์กรเป็นเรื่องของการพิจารณาว่า องค์กรประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ในแง่ของการวัด การวัดประสิทธิผลขององค์กรสามารถวัดได้ 4 วิธี คือ

1. วัดจากความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมาย
2. วัดโดยอาศัยความคิดระบบ
3. วัดจากความสามารถขององค์กรในการชนะใจผู้มีอิทธิพล
4. วัดจากค่านิยมที่ต่างกันของสมาชิกองค์กร

วิธีวัดประสิทธิผลขององค์กรจากความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมาย ถือหลักว่าประสิทธิผลขององค์กรน่าจะวัดได้จากความสามารถขององค์กรในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเราสามารถวัดโดยใช้วิธีวัดประสิทธิผลขององค์กรจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมายได้ต่อเมื่อลักษณะขององค์กรและเป้าหมายนั้น มีลักษณะตามข้อสมมติฐาน 5 ประการ

ดังต่อไปนี้ 1. องค์กรที่เราศึกษานั้น ในความเป็นจริงมีเป้าหมายที่แท้จริง 2. เราสามารถมองเห็นและเข้าใจเป้าหมายเหล่านั้น 3. จำนวนเป้าหมายที่แท้จริงขององค์กรควรมีปริมาณไม่มากจนเกินความสามารถที่เราจะวัดได้ 4. ต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายที่แท้จริงเหล่านั้น และ 5. เราต้องสามารถวัดได้ว่าองค์กรกำลังบรรลุเป้าหมายไปได้แค่ไหน เมื่อไหร่ อย่างไร

อย่างไรก็ตาม ในกรณีการนำ “ประสิทธิผล” มาใช้กับการประเมินผลนโยบาย “นโยบายที่มีประสิทธิผล” จึงน่าจะหมายถึง นโยบายที่เมื่อมีการดำเนินการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ยกตัวอย่างนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ถ้ามีการประเมินผลของนโยบายนี้ หลังจากที่ได้มีการนำนโยบายนี้ไปสู่การปฏิบัติ ผลของการประเมินปรากฏว่านโยบายนี้มีประสิทธิผล นั่นหมายความว่า นโยบายนี้เมื่อมีการนำไปสู่การปฏิบัติสามารถทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นบรรลุผลหรือบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

สำหรับ “ประสิทธิภาพ” Etzioni ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง จำนวนการใช้ทรัพยากรในการทำให้เกิดผลผลิตต่อหน่วยต่ำ หรือ “ประสิทธิภาพ” หมายถึงการมีความสามารถ หรือการเพิ่มผลผลิต หรือการมีสมรรถภาพ

ในกรณีขององค์กร เวลาพูดถึง “องค์กรที่มีประสิทธิภาพก็จะเป็นการพิจารณาว่าเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ได้สำเร็จแค่ไหน ส่วนคำว่า “ประสิทธิภาพขององค์กร” เป็นการพิจารณาค่าใช้จ่ายที่องค์กรใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ “องค์กรที่มีประสิทธิภาพ” หมายถึงองค์กรที่ใช้ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรอันมีอยู่จำกัดได้อย่างประหยัดที่สุด และสามารถทำการผลิตสินค้าหรือบริการได้มากที่สุด “ประสิทธิภาพขององค์กร” จึงเป็นการพิจารณาถึงอัตราส่วนระหว่างปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออก “องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง” คือ องค์กรที่สามารถผลิตปัจจัยนำออกได้มากที่สุดจากการใช้ปัจจัยนำเข้าน้อยที่สุด ในขณะที่ “ประสิทธิภาพ” เป็นการพิจารณาถึงปริมาณของปัจจัยนำออก “ประสิทธิผล” กลับเป็นการพิจารณาถึงความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมาย

ทั้งนี้้องค์กรที่มีประสิทธิภาพอาจไม่มีประสิทธิผลก็ได้ เช่นเดียวกัน “องค์กรที่มีประสิทธิผล” อาจไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ ซึ่งหากเป็นการพูดถึง “ประสิทธิภาพขององค์กร” หรือเป็นการพูดถึง “องค์กรที่มีประสิทธิภาพ” ส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาประสิทธิภาพ ในแง่เศรษฐศาสตร์ เป็นความหมายที่ใกล้เคียงกับเครื่องจักรที่ขาดชีวิตชีวา ดังนั้นการพิจารณาประสิทธิภาพควรพิจารณาในความหมายด้านสังคมด้วย ซึ่งหมายถึง การอธิบายประสิทธิภาพในแง่ของคุณภาพชีวิต หรือการมีชีวิตที่ดีกว่าหรือการมีชีวิตชีวา การมองหรือพิจารณาประสิทธิภาพในแง่นี้ เป็นการมองประสิทธิภาพในแง่ของมนุษย์และสังคม ที่มีความหมายแตกต่างจากความหมายของประสิทธิภาพในแง่เศรษฐศาสตร์

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่น่าประสิทธิภาพมาใช้ในการประเมินผลนโยบาย “นโยบายที่มีประสิทธิภาพ” จึงน่าจะหมายถึง นโยบายนั้นเมื่อได้มีการดำเนินการที่มีการใช้ทรัพยากร การทำให้เกิดผลต่อหน่วยต่ำ ยกตัวอย่าง นโยบายการให้การรักษายาบาล ถ้าจะเป็นนโยบายที่มีประสิทธิภาพ จำนวนของทรัพยากรที่ใช้ไม่ว่าเป็นบุคลากร งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ต้องต่ำ

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้เกณฑ์ทั้ง 2 ในการประเมินผลนโยบายระหว่างเกณฑ์ “ประสิทธิผล” กับเกณฑ์ “ประสิทธิภาพ” คือ

ประการที่ 1 จะมีการใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพมากกว่าเกณฑ์ประสิทธิผล

ประการที่ 2 ประสิทธิภาพ เวลาใช้ มักจะใช้ในการประเมินการดำเนินการหรือการปฏิบัติงาน เช่น ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานไปสู่การปฏิบัติ ประเด็นคือ การนำเกณฑ์ประสิทธิภาพมาใช้ในกรณีดังกล่าวบางครั้งเกิดความกำกวมหรือเกิดความคลุมเครือ ในแง่ที่ประสิทธิภาพหมายถึงอะไรกันแน่ ระหว่างการเพิ่มผลผลิต หรือความมีประสิทธิภาพ

ประการที่ 3 ในกรณีที่เราสรุพบว่าประสิทธิภาพในกรณีของภาครัฐในภาพรวม ทั้งการเพิ่มผลผลิตและความมีประสิทธิภาพหรือการมีประสิทธิภาพ ในกรณีดังกล่าว ประสิทธิภาพ หมายถึงการได้ประโยชน์สูงสุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

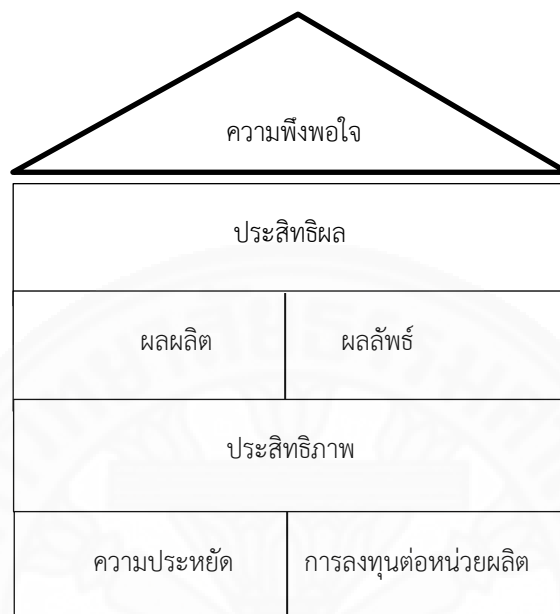
ประการที่ 4 ประสิทธิภาพถ้าใช้ในความหมาย การเพิ่มผลผลิต การวัดจะต้องวัดโดยข้อมูลระยะยาวที่ครอบคลุมผลผลิต และการวัดค่าใช้จ่ายจะต้องใช้เวลานานเช่นเดียวกัน ในแง่ดังกล่าว การวัดประสิทธิภาพจึงเป็นการวัดหรือการเปรียบเทียบที่ข้ามเวลา ในขณะที่ถ้าหมายถึงประสิทธิผล การวัดอาจจะใช้วิธีที่ตรงไปตรงมา โดยแค่สอบถามว่าแผนงาน โครงการที่ได้มีการดำเนินการในที่สุดแล้ว บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร

ประการที่ 5 ในแง่ที่กล่าวข้างต้น เวลาที่มีการวัดผลการดำเนินงานจึงมักใช้ตัวชี้วัดทั้ง “ประสิทธิภาพ” และ “ประสิทธิผล” โดย “ประสิทธิผล” ที่ใช้เป็นตัวชี้ นอกจากจะหมายถึงการบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายแล้ว ยังรวมถึงผู้รับบริการหรือผู้บริโภค มีความพึงพอใจด้วย ส่วน “ประสิทธิภาพ” นอกจากจะหมายถึงการมีความสามารถหรือการเพิ่มผลผลิตแล้ว ยังหมายถึงความสามารถในการใช้ทรัพยากรและกระบวนการปฏิบัติงานในการสร้างผลผลิต ในแง่ดังกล่าว “ประสิทธิภาพ” พิจารณาได้ 2 ลักษณะ

ลักษณะแรก ได้แก่ ประสิทธิภาพในการประหยัด หมายถึง ความสามารถในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด หรือใช้อย่างคุ้มค่า ก่อให้เกิดผลสูงสุด

ลักษณะที่ 2 ได้แก่ ประสิทธิภาพในการผลิต หมายถึงความสามารถในการลดค่าใช้จ่ายต่อหนึ่งหน่วยการผลิต

ตามการวัดผลการดำเนินงานที่ใช้ตัวชี้วัดผลงานคือประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะมีลักษณะดังแผนภูมิ



ภาพที่ 2.1 การวัดผลการดำเนินงานที่ใช้ตัวชี้วัดผลงาน

ที่มา: วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: หจก.สหสายลือกและการพิมพ์, 2548), 110.

นอกจากเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการประเมินผลนโยบายจะได้แก่เกณฑ์ที่เน้น “ประสิทธิภาพ” และเกณฑ์ที่ใช้ “ประสิทธิผล” แล้วยังมีเกณฑ์อื่นๆ ที่นำมาใช้ในการประเมินนโยบายอีก ได้แก่

- ความพอเพียง

ความพอเพียง หมายถึง ความสามารถของการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ภายใต้เงื่อนไขทางทรัพยากรที่มีอยู่หรือหมายถึง ความพอใจที่นโยบายสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการ โดยพิจารณาจากประสิทธิผล โดยทั่วไปเกณฑ์เกี่ยวกับความพอเพียงนี้จะบ่งชี้ถึงความคาดหวังเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทางเลือกต่างๆ ของนโยบายกับผลของนโยบาย ความพอเพียงสามารถพิจารณาได้จากลักษณะความสัมพันธ์ของค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผล ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 แบบ คือ

แบบที่ 1 ต้องการประสิทธิผลสูงสุดในงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ลักษณะเช่นนี้จะพบมากในนโยบายหรือโครงการของทางราชการ คือ มีงบประมาณให้จำนวนจำกัดเท่ากัน ผู้บริหาร

จะต้องหาทางเลือกที่จะเกิดประโยชน์สูงสุด การวิเคราะห์ความพอเพียง ในการสนองตอบความต้องการ เช่นนี้เรียกว่า การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายที่เท่ากัน

แบบที่ 2 มีลักษณะตรงข้ามกับแบบที่ 1 คือ กำหนดระดับของประสิทธิผลไว้คงที่ นักวิเคราะห์จะดูว่าทำอย่างไรจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด วิธีนี้เรียกว่า “การวิเคราะห์ประสิทธิผลที่เท่ากัน”

แบบที่ 3 การวิเคราะห์แบบนี้ให้ทั้งค่าใช้จ่ายและประสิทธิผลแปรผันได้ เช่น บางหน่วยงานจะกำหนดงบประมาณไว้ให้มากพอเพื่อให้มีนโยบายต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เนื่องจากทั้งค่าใช้จ่ายและประสิทธิผลเปลี่ยนแปลงได้ ความพอเพียงในที่นี้ก็คือการที่อัตราส่วนระหว่างประสิทธิผลกับค่าใช้จ่ายเป็นอัตราส่วนที่ดีที่สุด การวิเคราะห์แบบนี้เรียกว่า การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและประสิทธิผลแปรผัน

แบบที่ 4 การวิเคราะห์แบบนี้ให้ทั้งค่าใช้จ่ายและประสิทธิผลคงที่ นโยบายที่ถูกกำหนดเช่นนี้ยากในการปฏิบัติซึ่งจะเกิดขึ้นเสมอในประเทศที่ยากจน ขาดแคลนงบประมาณ การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายจะประสบปัญหาอยู่เสมอ เพราะนโยบายที่ออกมาจะกำหนดว่ามีงบประมาณเท่าไรและต้องการประสิทธิผลระดับใด การวิเคราะห์แบบนี้เรียกว่า “การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายเท่ากัน ประสิทธิผลเท่ากัน”

- ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาค

ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาค เป็นเกณฑ์เกี่ยวข้องกับหลักเหตุผลท้าวาน กฎหมายและสังคม เกณฑ์นี้พิจารณาได้จากการกระจายผลของนโยบายและความพยายามของกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับความเป็นธรรมหรือความเท่าเทียมจากการดำเนินการตามนโยบาย นโยบายที่ให้ความเป็นธรรมหรือความเท่าเทียมคือ นโยบายที่คำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือการให้บริการต่างๆ กับประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม เช่น นโยบายกระจายรายได้ นโยบายเปิดโอกาสทางการศึกษา และนโยบายการให้บริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงการประเมินนโยบายในแง่ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาค นโยบายหรือโครงการบางอย่างอาจจะมีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพและความพอเพียง เมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนของต้นทุน ผลประโยชน์หรือผลประโยชน์สุทธิ อาจได้รับการประเมินว่าเหมาะสมที่จะนำมาปฏิบัติ ถ้านโยบายหลายอย่างที่ได้รับผลประโยชน์มากไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการเลย หรือเสียให้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในทำนองกลับกัน นโยบายบางอย่างผู้เสียค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการให้มากกลับได้รับประโยชน์น้อย เป็นต้น

- การตอบสนองความต้องการ

ในบางกรณีพบว่า นโยบายนั้นมีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ มีความพอเพียง ให้ความเป็นธรรม แต่มักมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่เสมอว่านโยบายนั้น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการ

ความพึงพอใจในคุณค่าของกลุ่มต่างๆ ได้ เกณฑ์การตอบสนองความต้องการจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเกณฑ์อื่นๆ โดยเฉพาะการตอบสนองนั้นตรงกับกลุ่มเป้าหมายของนโยบายหรือไม่

- ความเหมาะสม

ความเหมาะสม ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักเหตุผลในด้านที่เกี่ยวกับหลักการหรือสาระของนโยบาย เป็นที่ยอมรับว่า ความเหมาะสมของนโยบายใด นโยบายหนึ่งนั้นมีใช้ขึ้นอยู่กับเกณฑ์การประเมินเกณฑ์ใดโดยเฉพาะ แต่จะต้องอาศัยหลายเกณฑ์ประกอบกัน เกณฑ์ความเหมาะสมจะต้องพิจารณาถึงคุณค่าของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความมีเหตุมีผลสนับสนุนสมมติฐานต่างๆ ของวัตถุประสงค์นั้น ในขณะที่เกณฑ์การประเมินอื่นๆ จะถือว่าวัตถุประสงค์เป็นเรื่องที่ยอมรับกันแล้ว

การใช้เกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายนั้น มิได้หมายความว่าจำเป็นต้องใช้เกณฑ์ทุกเกณฑ์ให้ครบถ้วนจึงจะกระทำการประเมินผลนโยบายได้ ในทางปฏิบัติมักจะใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเป็นหลัก เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดเน้นหนักหรือเพื่อแสดงให้เห็นทราบว่าการประเมินนโยบายนั้นให้ความสำคัญในเรื่องใด เช่นใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพหรือเกณฑ์ความเป็นธรรมเป็นหลัก หากนโยบายสาธารณะใดสามารถใช้เกณฑ์การประเมินได้ทุกเกณฑ์ย่อมแสดงว่านโยบายสาธารณะนั้นมีคุณค่าอย่างยิ่ง ในทางปฏิบัติ ผู้ทำการประเมินนโยบายจะใช้เกณฑ์ต่างๆ มากกว่าเกณฑ์หนึ่งเกณฑ์ใด โดยเฉพาะในการประเมินนโยบาย

กระบวนการประเมินผลนโยบาย

Jame E. Anderson ได้กล่าวถึงกระบวนการประเมินผลนโยบาย ในหนังสือ Public Policy-Making ว่าเป็นเรื่องของบุคคล องค์กร สถาบัน ทั้งที่เป็นสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐ และทั้งที่ไม่ใช่ของรัฐ ข้อสังเกตของ Jame E. Anderson ก็คือ การประเมินผลนโยบายส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยของค์การ สถาบันไม่ใช่ของรัฐ คือ สื่อมวลชน มหาวิทยาลัย นักวิชาการ ศูนย์วิจัย องค์กรภาคเอกชน กลุ่มผลประโยชน์และองค์กรผลประโยชน์มหาชน เป็นต้น

โดยทั่วไปองค์กรสถาบันที่ไม่ใช่ของรัฐเหล่านี้ ประเมินผลทั้งนโยบายและแผนงานที่มีผลกระทบ ทั้งรุนแรงและไม่รุนแรงแก่ข้าราชการ ขณะเดียวกันการประเมินดังกล่าวได้ช่วยให้ข่าวสารข้อมูลแก่สาธารณชนในเรื่องของความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย

ในทรรศนะของ Charles Jones เวลาพูดถึงกระบวนการประเมินผลนโยบายที่หมายถึงขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติเมื่อมีการใช้เทคนิคประเมิน Charles Jones ได้กำหนดไว้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก คือการกำหนดรายละเอียดว่าจะประเมินอะไร เหตุที่ต้องมีการกำหนดรายละเอียดเพราะเป้าหมายของนโยบายบางนโยบายก็มีความแน่ชัด เช่น นโยบายเพิ่มที่อยู่อาศัยสามารถทราบได้แน่ชัดว่าจะเพิ่มปีละเท่าไร เป็นต้น บางนโยบายก็มีเป้าหมายไม่แน่ชัด เช่นนโยบาย

เศรษฐกิจ เป็นต้น การกำหนดรายละเอียดนโยบายที่จะทำการประเมินช่วยให้ทราบเป้าหมายการประเมินโดยแน่ชัด และทราบประเด็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบาย

อย่างไรก็ตาม มักจะพบอยู่เสมอว่าการประเมินผลนโยบายบางครั้งไม่มีการกำหนดรายละเอียดของสิ่งที่ทำการประเมิน ทั้งๆ ที่เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เหตุที่การกำหนดรายละเอียดถูกละเลยเป็นเพราะว่าการประเมินผลนโยบายนั้นส่วนใหญ่กระทำกันเพราะมีกฎหมายหรือข้อบังคับกำหนดให้มีการทำการประเมิน ในแง่ดังกล่าวทำให้ที่ทำการประเมินนโยบายจะต้องกระทำตามไปตามข้อกำหนด จึงไม่ค่อยได้พิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นในด้านต่างๆ โดยเฉพาะพยายามหลีกเลี่ยงการเพิ่มงานโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและความถูกต้องของการประเมินค่าเท่าใดนัก

ขั้นตอนที่สอง หรือการวัดผล เมื่อสามารถกำหนดรายละเอียดได้ ขั้นตอนมาคือจะต้องมีการวัดผล การวัดผลจะกระทำได้ต้องอาศัยการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่ทำการประเมิน ขั้นตอนนี้เช่นเดียวกับขั้นตอนแรก คือมีความแตกต่างและมีการเบี่ยงเบนไปได้มาก ตั้งแต่การเก็บข้อมูลอย่างมีหลักเกณฑ์มีระบบ จนกระทั่งเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่เก็บจากความรู้สึกหรือความประทับใจที่ต่างกันออกไปในแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตาม การวัดผลจำเป็นต้องมีเครื่องมือและสิ่งที่จะการวัด การเก็บข้อมูลถ้ามีหลักเกณฑ์มากเพียงไรย่อมทำให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องเที่ยงตรง และเชื่อถือได้มากขึ้นเพียงนั้น

ขั้นตอนที่สาม คือการวิเคราะห์ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บมาหรือวัดผลออกมาแล้ววิธีการวิเคราะห์ก็มีปัญหาเช่นเดียวกับสองขั้นตอนแรก คือ มีความแตกต่างกันในรูปแบบและวิธีการวิเคราะห์ เริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์เชิงปริมาณที่มีความแน่นอนสูง เช่นการวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ไปจนกระทั่งการใช้ความประทับใจหรือใช้ประสบการณ์ จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์คือเพื่อให้สามารถจัดทำข้อสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพของนโยบายเป็นอย่างไร เพื่อจะได้ตัดสินคุณค่าของนโยบายซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของการประเมินนโยบาย

อย่างไรก็ตาม Jones ได้ตั้งข้อสังเกตว่า เนื่องจากมีความแตกต่างกันมากในกระบวนการประเมินนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดรายละเอียด การวัดผลและการวิเคราะห์ ดังนั้นจึงไม่ควรยึดถือวิธีการใดวิธีการเดียวว่าดีที่สุดหรือเป็นวิธีการที่ควรนำมาปฏิบัติตลอดไป การประเมินผลนโยบายพิจารณาโดยสรุปก็คือกิจกรรมที่จะต้องตัดสินว่านโยบายนั้นมีความดีหรือมีคุณค่าเพียงไร การอาศัยการวิเคราะห์ในหลายรูปแบบอาจช่วยให้การประเมินนโยบายมีคุณภาพมากที่สุด

ดังนั้นสามารถทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมาอธิบายได้ว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญมาปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ และเพียงใด จึงสามารถนำมาใช้อธิบายให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่าง

ชัดเจน โดยจุดมุ่งหมายสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติควรพิจารณาว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกตัวแปรที่มีความสัมพันธ์และหรือคาดว่าจะมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร เพื่อนำนโยบายไปใช้ในการแก้ปัญหาของสังคมและประเทศชาติ⁸

2.4 ข้อมูลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

การออกสลากกินแบ่งฯ ในประเทศไทยตามประวัติความเป็นมาได้เริ่มมีขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยมีฝรั่งชาวอังกฤษชื่อ “ครูอาลบาสเตอร์” เป็นผู้นำลักษณะการออกรางวัลสลากแบบยุโรปมาเผยแพร่เป็นคนแรกโดยเรียกว่า “ลอตเตอรี่” โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กรมทหารมหาดเล็กออกลอตเตอรี่เป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2417 เนื่องในงานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาของพระองค์ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือพ่อค้าต่างชาตินำสินค้ามาร่วมแสดงในการจัดพิพิธภัณฑที่ตึกกองคาเดียในพระบรมมหาราชวัง

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2460 ซึ่งเป็นช่วงที่อยู่ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 สหราชอาณาจักรอังกฤษซึ่งเป็นประเทศฝ่ายสัมพันธมิตร ประสงค์จะกู้เงินจากประเทศไทยเพื่อใช้ในการสงคราม แต่ไม่อาจกู้โดยตรงจากรัฐบาลไทยได้ เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือนงบประมาณสภารักษาชาติแห่งประเทศไทย จึงดำเนินนโยบายกู้เงินจากประชาชนด้วยการออกลอตเตอรี่ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาในปี พ.ศ. 2466 ได้ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออก “ลอตเตอรี่เสือป่าล้านบาท” เพื่อหารายได้บำรุงกองเสือป่าอาสาสมัครโดยพิมพ์ จำนวน 1 ล้านฉบับ จำหน่ายฉบับละ 1 บาท

ต่อมาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลมีนโยบายที่จะลดเงินรัชชูปการ (เงินที่เรียกเก็บจากชายไทยที่มีต้องรับราชการทหาร) ทำให้รัฐขาดรายได้ จึงได้ดำริให้มีการออกลอตเตอรี่รัฐบาลขึ้นโดยเรียกว่า “ลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม” โดยพิมพ์ออกจำหน่ายจำนวน 1 ล้านฉบับ ๆ ละ 1 บาท ปีละ 4 งวด

⁸ วรเดช จันทรรคร, *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: หจก.สหทัยลือกและการพิมพ์, 2548), 108-114.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลโดยกำหนดว่า หากเดือนใดเป็นเดือนที่ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล เดือนนั้นให้งดจำหน่ายสลากกินแบ่งของเทศบาล โดยเริ่มจำหน่ายงวดแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2478 แล้วออกสลากเดือนเมษายน พ.ศ. 2479 โดยพิมพ์จำนวน 500,000 ฉบับ ๆ ละ 1 บาท และได้มีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากบำรุงเทศบาลเรื่อยมา

ในปี พ.ศ. 2482 ซึ่งถือเป็นยุคที่สลากกินแบ่งรัฐบาลเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้โอนกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากบำรุงเทศบาล มาสังกัดกระทรวงการคลัง และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น โดยมีพระยาพรหมทัตศรีพิลาส เป็นประธานกรรมการ เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2482 ในวันดังกล่าวจึงถือเป็นวันสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจนปัจจุบัน

และการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ได้พัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคล และเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง

นอกจากการดำเนินการภายในประเทศแล้ว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้มีการประสานงาน และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารด้านกิจการสลากกินแบ่งกับต่างประเทศด้วย โดยการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมสลากกินแบ่งโลก (World Lottery Association: Wla) และเป็นสมาชิกของสมาคมสลากกินแบ่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Lottery Association: Apla) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543⁹

ภารกิจหลักในการดำเนินงาน

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พุทธศักราช 2517 ที่ใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ มาตรา 5 ข้อความว่า ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น เรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสิ่งพิมพ์อื่นที่

คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

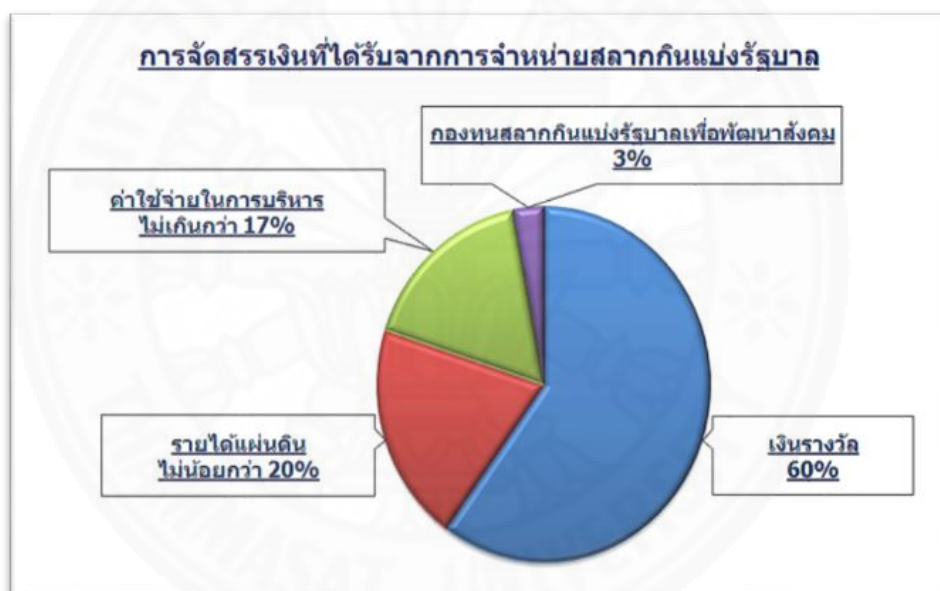
⁹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “ประวัติสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล,” http://www.glo.or.th/ewt_news.php?nid=53 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

3. กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล

ภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การจัดการโรงพิมพ์ อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล และสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ ปัจจุบันโรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตั้งอยู่ที่ ซอยแยกเอกราช ๓.สุขุมวิท 63

การจัดสรรรายได้นำส่งรัฐ

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นำส่งเงินรายได้ตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11, 25/2558 สมทบเป็นรายได้แผ่นดินเป็นประจำรายได้ดังนี้



ภาพที่ 2.2 การจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ที่มา: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “ผลการดำเนินงานการจัดสรร รายได้นำส่งรัฐ.”

http://www.glo.or.th/ewt_news.php?nid=65 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).



ภาพที่ 2.3 การนำเงินส่งรายได้แผ่นดิน

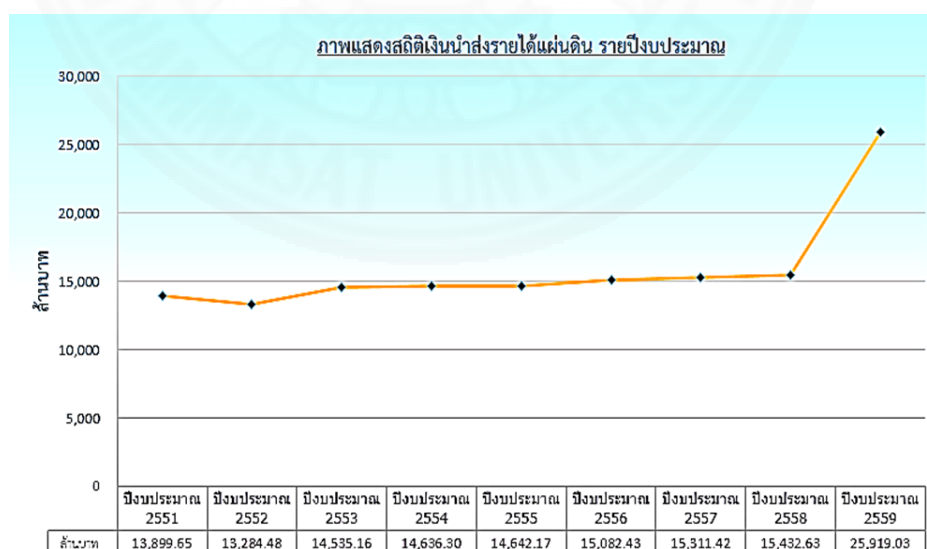
ที่มา: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “ผลการดำเนินงานการจัดสรร รายได้นำส่งรัฐ.”

http://www.glo.or.th/ewt_news.php?nid=65 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

การนำส่งรายได้แผ่นดิน

เพื่อให้รัฐนำไปใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศ สรุปสถิติเงินนำส่งรายได้แผ่นดิน ได้

ดังนี้



ภาพที่ 2.4 สถิติเงินนำส่งรายได้แผ่นดินรายปีงบประมาณ

ที่มา: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “ผลการดำเนินงานการจัดสรร รายได้นำส่งรัฐ.”

http://www.glo.or.th/ewt_news.php?nid=65 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2517 เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และหมายความรวมถึงผู้อำนวยการด้วย

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

มาตรา 5 ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล

(2) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

(3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 6 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคล

มาตรา 7 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร

มาตรา 8 ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำหรับทรัพย์สินที่โอนตามวรรคหนึ่ง ที่เป็นเงินให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ก็นำไว้สำหรับใช้จ่ายเท่าที่มีพันธกรณี ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 9 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง การจัดซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถิ่นกรรมสิทธิ์ ครอบครอง และการดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สินและการเรียกร้องสิทธิอื่น ๆ ด้วย

หมวด 2 การกำกับ การควบคุม และการบริหาร

มาตรา 10 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเพื่อประโยชน์ในการนี้ จะสั่งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นทำรายงานยื่น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการ

มาตรา 11 ให้มีคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการ และผู้ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีจำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

คณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลอื่นเป็นเลขานุการ กรรมการก็ได้

มาตรา 12 ประธานกรรมการ และกรรมการ ย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 13 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ และวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นตามวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) การออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
- (2) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุม
- (3) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน
- (4) การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน การให้สวัสดิการ และการสงเคราะห์พนักงาน

และลูกจ้าง

(5) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วย การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การออกจากตำแหน่ง วินัย และการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการให้สิทธิแก่พนักงานและลูกจ้างอุทธรณ์การลงโทษได้ด้วย

(6) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินประเภท ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง เดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา และการจ่ายเงินประเภทอื่น ๆ

(7) การกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

(8) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการซื้อหรือการจ้าง

(9) การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปี

(10) การออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินบำเหน็จ การจ่ายเงินสวัสดิการ และการจ่ายเงินสงเคราะห์แก่พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจน การจัดการเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ และกองทุนสงเคราะห์

มาตรา 14 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้อำนวยการและกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เป็นผู้ำนวยการ

(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่กระทำกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(2) เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พนักงาน หรือ ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจอื่น

(3) เป็นผู้มีตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือทางบริหารท้องถิ่น

(4) เป็นผู้ไม่อาจทำงานเต็มเวลาให้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

(5) เป็นบุคคลล้มละลาย

(6) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดย คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือ ความผิดลหุโทษ

(7) เป็นผู้มีอายุเกินกว่าหกสิบปี

มาตรา 16 ผู้ำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 หรือ

(4) คณะกรรมการให้ออกด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา 17 ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบายระเบียบ และข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง

มาตรา 18 ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือนพนักงานและลูกจ้าง หรือลงโทษพนักงานและลูกจ้างทางวินัย ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้าง ออกจากตำแหน่ง แต่ถ้าพนักงานและลูกจ้างที่ว่านั้นมีตำแหน่งตั้งแต่ชั้นหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(2) กำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้าง ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบและข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 19 ในส่วนกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้อำนวยการมีอำนาจกระทำแทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่น กระทำแทนตนเฉพาะในกิจการใดก็ได้

การมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำแทนตามวรรคหนึ่ง ถ้าบุคคลนั้นมีใช้พนักงานต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 20 เมื่อผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อตำแหน่งผู้อำนวยการว่างลงและยังมิได้แต่งตั้งผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งพนักงาน คนหนึ่งเป็นผู้ทำการแทนผู้อำนวยการ หรือรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการแล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ผู้ทำการแทนผู้อำนวยการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับผู้อำนวยการ เว้นแต่อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการในฐานะกรรมการ

มาตรา 21 ประธานกรรมการ กรรมการ พนักงานและลูกจ้าง อาจได้รับโบนัสตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด 3 การเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ

มาตรา 22 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับไว้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้จัดสรรดังนี้

- (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล
- (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบแปดเป็นรายได้แผ่นดิน
- (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบสองเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่าย ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

มาตรา 23 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับไว้้นอกจากเงินที่ได้รับ ตามมาตรา 22 ให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

มาตรา 24 ดอกผลที่เกิดจากเงินตามมาตรา 22 (1) และ (2) ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ส่วนดอกผลที่เกิดจากเงินตามมาตรา 22 (3) ให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

มาตรา 25 ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตามมาตรา 22 (3) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 26 เงินที่จัดสรรไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลตามมาตรา 22 (1) ถ้าผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลไม่มาขอรับเงินรางวัลภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 37 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 27 ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตามมาตรา 22 (3) มาตรา 23 และมาตรา 24 ในปีหนึ่ง ๆ หากมีเหลือ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกันไว้เป็นเงินสำรองได้ ไม่เกินร้อยละห้าสิบ ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

เมื่อใดรัฐมนตรีเห็นว่าเงินที่กันไว้เป็นเงินสำรองตามวรรคหนึ่งมีจำนวนสูงเกินสมควร หรือเกินความจำเป็น รัฐมนตรีโดยลำพังหรือโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ลดจำนวนเงินสำรองนั้นลงให้คงเหลือเท่าที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ในกรณีดังว่านี้ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินที่สูงไปกว่าจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 28 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 29 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดทำงบประมาณประจำปี โดยจำแนกเงินที่จะได้รับในปีหนึ่ง ๆ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ ให้แยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ งบลงทุนนั้นให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา 30 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสม มีการลงรายการรับและจ่ายเงิน ทรัพย์สินและหนี้สินที่แสดงกิจการที่เป็นอยู่ตามจริง และตามที่ควรตามประเภทของเงินนั้น ๆ พร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการดังกล่าว และให้มีการตรวจสอบภายในเป็นประจำ

มาตรา 31 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำงบดุลและบัญชีรายรับ รายจ่ายส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 33 ผู้สอบบัญชีมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสาร หลักฐานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถาม ประธานกรรมการ กรรมการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 34 ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานผลการตรวจสอบบัญชีและการเงินเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยหกสิบห้าวันนับตั้งแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อคณะกรรมการเสนอต่อรัฐมนตรี

มาตรา 35 การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ในกรณีที่ได้รับเงินช่วยราชการจากตัวแทนจำหน่าย ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

หมวด 4 หนี้ และ อายุความ

มาตรา 36 ให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการออกสลากกินแบ่งโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาล อันเป็นผลให้หนี้ที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็นหนี้ที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวนั้นเป็นการออกสลากกินแบ่งที่ได้รับใบอนุญาตและ ประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใด ๆ ตามกฎหมายนั้น

มาตรา 37 สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้อันเกิดจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีกำหนดอายุความสองปี

หมวด 5 การสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้าง

มาตรา 38 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดให้มีกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์อื่นเพื่อให้สวัสดิการแก่ พนักงานและลูกจ้างในการพ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์

การจัดให้มีกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์อื่นตามวรรคหนึ่ง หลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง การออกเงินสมทบการจำแนกประเภทของผู้ได้รับการสงเคราะห์ การจ่ายเงินสวัสดิการ และการจ่ายเงินสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการจัดการเกี่ยวกับกองทุน ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

หมวด 6 บทกำหนดโทษ

มาตรา 39 ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา 40 บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งของสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ให้คงใช้บังคับพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้¹⁰

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รัตพงษ์ สอนสุภาพ และ ศรีณย์ ธิติลักษณ์¹¹ ศึกษาเรื่อง “สลากกินแบ่งรัฐบาล: โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร” พบว่า สำนักสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผลมาจากการขยายบทบาทของรัฐในฐานะที่รัฐเป็นผู้กำกับดูแล และดำเนินการเอง ในช่วงที่รัฐดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ทำให้โครงสร้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานมีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชาตลอดทั้งกันตาม อำนาจหน้าที่ความเหมือนองค์กรในระบบราชการ เครื่องมือในการบริหารจัดการแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การกำกับ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การควบคุมโดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และ การบริหาร โดยผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ เป็นหัวหน้าผู้บริหารสำนักงานฯ ดังนั้นภายใต้บริบทของการเมืองปัจจุบันทำให้ความมั่นใจในแง่ความเป็นอิสระในการบริหารของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงน้อยลง ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ไม่อาจจะสร้างวัฒนธรรมแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks And Balances) ระหว่างคณะกรรมการสลากฯ ด้วยกันเองได้ สำนักงานสลากฯ ถูกมองจากสังคมว่า “เป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพล”

ส่วนการจัดสรรสลากนั้น ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้ให้อำนาจแก่ “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีหน้าที่ กำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการ

¹⁰ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517,” http://www.glo.or.th/ewt_news.php?nid=32 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560)

¹¹ รัตพงษ์ สอนสุภาพ และ ศรีณย์ ธิติลักษณ์, “สลากกินแบ่งรัฐบาล โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร,” (รายงานวิจัยศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

คัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล การจำหน่ายสลากจะอยู่ในรูปขายขาดให้กับผู้จำหน่ายสลากในพื้นที่ส่วนกลาง คือ กรุงเทพมหานครประมาณร้อยละ 60 และส่วนภูมิภาคประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนสลากทั้งหมด

สำหรับปัญหาสลากขายเกินราคานั้นมีสาเหตุหลักๆ อยู่สองประเด็น คือ ประเด็นแรกเกิดจากโครงสร้างการกระจายสลากไปไม่ทั่วถึง เนื่องจากการจัดสรรสลากมีลักษณะกระจุกตัวมากเกินไป ทำให้เกิดการผูกขาดและปั่นราคาสลากทำได้ง่าย เพราะขาดกลไกด่วนจตุลจากผู้ค้าสลากรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงสลากได้โดยตรง แม้ว่าจะเข้าถึงได้แต่ยังคงมีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเกินไป ขณะที่กลไกการกระจายสลากไปถึงผู้บริโภคมีลำดับขั้นตอนที่มากเกินไป เพราะทุกๆ ขั้นตอนที่สลากผ่านไบนั้นได้เกิดต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) ขึ้นไปด้วย เมื่อสลากไปถึงผู้บริโภคราคาสลากก็สูงเกินกว่าราคาควบคุมแล้ว และประเด็นที่สอง ผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรโควตาไม่ได้ดำเนินการขายสลากเอง แต่นำไปขายให้ยี่ปั้วหรือพ่อค้าคนกลางเพื่อจะได้ราคาสูงและลดความเสี่ยงในการขายสลากไม่หมด ทำให้ตัวแทนขายหรือผู้ค้ารายย่อยต้องไปซื้อสลากกับพ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้วไปจำหน่ายในราคาสูง

แนวทางในการแก้ปัญหาสลากเกินราคาประการหนึ่ง คือ การจัดสรรสลากให้ผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงเพิ่มขึ้น นอกจากจะจัดสรรสลากเพิ่มให้แก่ผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงแล้ว ควรเพิ่มจำนวนผู้ค้าสลากรายย่อยโดยตรงกระจายไปทั่วทุกภูมิภาค ของประเทศ เพื่อให้เป็นเครือข่ายในการกระจายสลาก เพื่อป้องกันการกระจุกตัวและการผูกขาดสลากของผู้ค้ารายใหญ่

ไพศาล ลิ้มสถิตย์¹² ศูนยักรวมสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาวิจัย “กลไกการบริหารจัดการรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง” พบว่า การจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เพื่อนำเงินไปใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์หรือกิจกรรมทางสังคมนั้น เป็นสิ่งที่ควรได้รับการสนับสนุนแต่การบริหารจัดการกิจการล็อตเตอรี่หรือสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ยังมีประเด็นปัญหาธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเงินบริจาคในส่วนนี้และมีลักษณะการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่นานาประเทศให้การยอมรับ จึงอาจเป็นเหตุทำให้ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง (Vulnerable Groups)

¹² ไพศาล ลิ้มสถิตย์, “กลไกการบริหารจัดการรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง,” (รายงานวิจัย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2555).

หรือกลุ่มคนด้อยโอกาสไม่สามารถได้รับผลประโยชน์จากการจัดสรรเงินของสำนักงานสลากฯอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งๆที่กลุ่มผู้ที่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลส่วนใหญ่คือคนที่มีฐานะยากจน คนหาเช้ากินค่ำ ในบางกรณียังพบปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งสำนักงานสลากฯและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือทำให้เกิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันมีการนำเงินไปใช้ไปใช้เพื่อกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือกลุ่มพวกพ้องของตน

การศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนที่จัดเก็บรายได้จากธุรกิจการพนันประเภทล็อตเตอรี่ (Lotteries) ในต่างประเทศได้แก่ประเทศสหราชอาณาจักร, แคนาดา, นิวซีแลนด์, แอฟริกาใต้, และเขตปกครองพิเศษฮ่องกงสาธารณรัฐประชาชนจีน ทำให้ได้ข้อค้นพบว่าการจัดตั้งกองทุนล็อตเตอรี่ (Lottery Fund) ในต่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินไปใช้สนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมสาธารณประโยชน์ต่างๆ มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะและมีหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนล็อตเตอรี่ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน มีหน่วยงานและองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงจากรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ มีกลไกธรรมาภิบาลในการจัดสรรเงินเพื่อป้องกัน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือการนำเงินกองทุนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนฯและมีความเชื่อมโยงเกาะเกี่ยวกับรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบาย

ดังนั้นได้มีประเด็นข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ดังนี้ คือ ปรับปรุงหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งในอดีตรัฐต้องการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อหารายได้เข้ารัฐ และเป็นงบประมาณแผ่นดินในกิจการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐให้นำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไปใช้ในกิจกรรม โครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน ท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง เช่น กลุ่มคนพิการ เด็กเยาวชน เหมือนกับแนวปฏิบัติของหลายประเทศ ประกอบกับในปัจจุบันรัฐสามารถหารายได้จากภาษีอากรอื่นๆ อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องหารายได้จากธุรกิจการพนันและมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ต้องการปรับปรุง โดยให้ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการสลากกินแบ่งฯ แต่ไม่ควรทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการออกและจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายปัจจุบัน ซึ่งในต่างประเทศ จะมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจนและการที่กองสลากฯ ทำหน้าที่ 2 ด้าน ทำให้เกิดข้อสงสัยเรื่องธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยในหลายประเทศที่ศึกษาจะกำหนดให้ภาคธุรกิจหรือภาคเอกชน กลุ่มผู้ค้าสลากฯ เข้ามาเป็นผู้จัดจำหน่ายสลากแทนหน่วยงานของรัฐในรูปของการออกใบอนุญาตแทน

นอกจากนี้ รัฐบาลและสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรสนับสนุนให้ผู้ค้าสลากรายย่อยในแต่ละชุมชนรวมตัวกัน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้จัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเหมือนในต่างประเทศ และควรปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และการบริหารงานสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยใช้กระบวนการสรรหาที่มีความเป็นอิสระ เปิดกว้าง ตรวจสอบได้ เหมือนกับองค์กรกำกับดูแลธุรกิจสื่อเตอร์ในต่างประเทศ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความอิสระ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ในการบริหารงาน โดยมีได้ระบุให้มีการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งแต่อย่างใด ในขณะที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ไม่ถูกรัฐบาลแทรกแซงในการดำเนินการ จึงควรปรับปรุงอำนาจในการกำกับดูแลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีความเหมาะสม และไม่ควรเป็นหน่วยงานที่ต้องทำตามคำสั่งหรือนโยบายรัฐบาลเท่านั้น แม้ว่าคำสั่งนั้นจะมีขอบด้วยกฎหมายก็ตาม

อีกทั้งควรเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และควรเสนอเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยกรรมการส่วนหนึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีการกำหนดวาระดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว ซึ่งไม่ควรแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ จากการศึกษายังมีข้อเสนอเพิ่มบทบัญญัติเรื่องการจัดตั้งกองทุนที่จัดเก็บรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการเฉพาะ ใน พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ชัดเจนคือ ส่งเสริม สนับสนุน กิจกรรม โครงการเพื่อสาธารณประโยชน์ในชุมชน ท้องถิ่น และกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง และต้องกำหนดแหล่งรายได้ของกองทุนฯ ที่มาจากพ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 22 เพื่อกำหนดให้สามารถจัดสรรเงินจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไปใช้ในกิจกรรม โครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง หรือสนับสนุนกิจกรรมสาธารณกุศลหรือสาธารณประโยชน์เป็นการเฉพาะ

ส่วนคณะกรรมการบริหารกองทุน ควรกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน การบริหารกองทุนในภาพรวม กำหนดหลักเกณฑ์กลางในการจัดสรรเงินรายได้จากสลากฯ รับผิดชอบการบริหารจัดการเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ รวมถึงตรวจสอบการพิจารณาอนุมัติทุน หรือกรณีได้รับอนุมัติไปแล้ว รับผิดชอบต่อเรียนในกรณีต่างๆ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการชุดนี้จะไม่ใช้อำนาจในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุน รวมถึงคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย เนื่องจากบทบาทหน้าที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

สำหรับการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุน แบ่งเป็น 2 ช่องทาง คือ จัดสรรผ่านคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนต่างๆ ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบ เช่น บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการบริหารกองทุนตามกฎหมายต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินรายได้จากสลากฯ ตามกฎหมายต่อไปนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 (กองทุนคุ้มครองเด็ก) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (กองทุนผู้สูงอายุ) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ) และกฎหมายจัดตั้งกองทุนอื่นๆ สำหรับกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง

ขณะที่สิ่งที่ควรพิจารณาและศึกษาเพิ่มเติม คือ ปัญหาการบริหารจัดการเงินกองทุนต่างๆ ที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบ ความลักลั่นในการบริหารจัดการกองทุนต่างๆ ตามพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงข้างต้น เนื่องจากหลักเกณฑ์การอนุมัติเงินกองทุนแตกต่างกัน จึงควรที่จะต้องใช้เกณฑ์กลางตาม พ.ร.บ.สำนักงานสลากฯ และปัญหาอำนาจหน้าที่ในการรับโอนเงินจากกองทุนสลากฯ เพื่อเป็นรายได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่วนช่องทางที่ 2 คือการจัดสรรผ่านคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดสรรเงินภายใต้คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับความจำเป็นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง ซึ่งจะต้องมีการกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาความลักลั่นในการคัดเลือกตัวผู้ที่เป็นคณะอนุกรรมการ ป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และที่สำคัญการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ จะไม่อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุม สั่งการของผู้บริหารกระทรวงหรือรัฐบาล นอกจากนี้การพิจารณาอนุมัติทุนสนับสนุนจะต้องมีการตรวจสอบของคณะกรรมการบริหารกองทุน และต้องมีกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน การอุทธรณ์ การแจ้งเหตุผลในกรณีที่ได้รับอนุมัติหรือไม่ได้รับอนุมัติทุน

พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ควรเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 22 โดยกำหนดให้เงินบริหารจัดการของสำนักงานสลากฯ รวมถึงค่าใช้จ่ายที่จะจ่ายให้แก่กลุ่มผู้ค้ารายย่อยในอัตราที่เหมาะสมที่น้อยกว่าสัดส่วนที่กำหนดตามกฎหมายปัจจุบันคือร้อยละ 12 ของรายได้ทั้งหมดจากการจำหน่ายสลากฯ

ภิรมย์ ธรรมศิริ¹³ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “กระบวนการนโยบายหยวนบนดินของไทย: เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

¹³ ภิรมย์ ธรรมศิริ, “กระบวนการนโยบายหยวนบนดินของไทย: เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์,” (ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

ศึกษาความเป็นมาและบทบาทของห่วยต่อสังคมไทย เปรียบเทียบกระบวนการนโยบายห่วยบนดินของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับนโยบายของรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ พร้อมเสนอแนะการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยผลจากการศึกษาพบว่า เนื้อหาของนโยบายห่วยบนดินของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้ความสำคัญต่อเป้าหมาย คือ เพื่อต้องการเงินนอกงบประมาณ จากการจำหน่ายห่วยบนดิน เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ดังนั้นจึงพยายามจำหน่ายห่วยบนดินให้แก่ประชาชนให้ได้มากที่สุด ด้วยการใช้มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 เพื่อสร้างความชอบธรรมต่อนโยบายห่วยบนดินและรางวัลแจ็กพ็อต เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้เล่นห่วย ขณะที่รัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้ความสำคัญต่อความถูกต้องหรือกฎหมาย คือ จะจำหน่ายห่วยบนดินก็ต่อเมื่อได้รับการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ให้ห่วยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วเท่านั้น

ในกระบวนการนโยบาย แม้ว่าทั้งรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ จะดำเนินนโยบายห่วยบนดินเหมือนกัน แต่กระบวนการนโยบายของทั้งสองรัฐบาลแตกต่างกันในหลายประเด็น ได้แก่ เป้าหมายของรัฐบาลทั้งสองมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง คือ รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลมีเป้าหมายสำคัญคือฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงบริหารประเทศโดยยึดเป้าหมายของนโยบายมากกว่ากฎระเบียบต่างๆ แต่รัฐบาลมีเป้าหมายในการจำหน่ายห่วยบนดิน เพื่อต้องการงบนอกงบประมาณ ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อนายกรัฐมนตรีมากกว่าประชาชน ส่วนรัฐบาลของพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศหลังจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยึดอำนาจจากรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป้าหมายของรัฐบาลคือการแก้ไขความผิดพลาดต่างๆ ของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะประเด็นความโปร่งใสในการบริหารประเทศ

นโยบายห่วยบนดินของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีเป้าหมายหลักเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐบาล เป้าหมายรองเพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลเถื่อน และนำเงินจากกิจกรรมที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนหันกลับไปเล่นห่วยใต้ดินและกลัวผลกระทบทางเศรษฐกิจ โดยกระบวนการนโยบายห่วยบนดินของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นระยะเวลาสั้นกว่ารัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ทำให้กระบวนการนโยบายครบวงจรนโยบาย ขณะที่รัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นโยบายยังไม่มีความชัดเจนและผลงานยังไม่เป็นที่ประจักษ์ อย่างไรก็ตาม กระบวนการนโยบายห่วยบนดินของทั้งสองรัฐบาล นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ มากกว่าให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

ผลจากการดำเนินนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้รัฐบาลมีงบประมาณสำหรับการบริหารประเทศมากขึ้นและประชาชนหันมาให้ความนิยมเล่นหยวนบนดินมากขึ้น ซึ่งหยวนบนดินของรัฐบาลสามารถแย่งส่วนแบ่งทางการตลาดจากหยวนใต้ดิน ขณะที่รัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีเป้าหมายแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ก่อนที่จะจำหน่ายหยวนใต้ดินให้ประชาชน แต่รัฐบาลก็ยังไม่สามารถแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ทำให้ไม่สามารถจำหน่ายหยวนบนดิน ประชาชนไม่มีทางเลือกในการเล่นหยวน ผลที่ตามมาคือ กระบวนการหยวนใต้ดินฟื้นตัว ขณะที่รัฐบาลไม่ให้ความสนใจที่จะแก้ไข เพราะมีปัญหาเร่งด่วนจำนวนมาก โดยเฉพาะความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การพยายามตรวจสอบดำเนินคดีกับพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น

จากการศึกษายังพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายหยวนบนดินของทั้งสองรัฐบาลคือการถูกต่อต้านจากนักวิชาการ องค์กรอิสระในประเด็นศีลธรรม สังคม นอกจากนี้รัฐบาลของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังเป็นที่สงสัยของประชาชนในเรื่องความโปร่งใสในการเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้จากหยวนบนดิน ส่วนรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ พบกระแสการต่อต้านโดยเฉพาะเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) คัดค้านการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยอ้างประเด็นทางสังคม คือ การนำหยวนใต้ดินขึ้นมาเป็นหยวนบนดิน ทำให้เยาวชนชั้นมัธยมและอุดมศึกษาเล่นหยวนเพิ่มขึ้นถึง 4 เท่า รัฐบาลจึงต้องถอนร่างแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกจากที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การดำเนินนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาลจึงชะงักงันภายใต้ความไม่สงบทางการเมือง ประกอบกับหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ผู้รับผิดชอบนโยบายไปปฏิบัติได้ลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำให้นโยบายหยวนบนดินไม่มีความชัดเจนว่ารัฐบาลจะดำเนินต่อไปอย่างไร

ในรัฐบาลของพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายคือเจ้ามือหยวนใต้ดิน ผู้มีอิทธิพล ซึ่งเป็นกลุ่มที่เสียประโยชน์ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผู้ที่เสียผลประโยชน์ในนโยบายหยวนบนดินของพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ คือ รัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์และเสียประโยชน์ จากนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีความสัมพันธ์แบบผกผัน เพราะรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประชาชนนิยมเล่นหยวนบนดินมากกว่าหยวนใต้ดิน นอกจากนี้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังแบ่งปันผลประโยชน์จากการจำหน่ายหยวนบนดินให้แก่พวกพ้องเช่น พล.อ.อ.ณรงค์ศักดิ์ สังขพงศ์ พี่ชาย พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังขพงศ์

จากงานวิจัยเรื่อง”กระบวนการนโยบายห้วยบนดินของไทย: เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์” ได้มีข้อเสนอแนะ เพื่อให้การแก้ไขปัญหา ห้วยบนดินดำเนินต่อไป รัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ควรดำเนินการส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสถานีวิทยุแห่งชาติ (สนช.) ให้เปลี่ยนมุมมองเพื่อให้เห็นปัญหาจากมิติที่หลากหลาย ไม่ใช่มิติด้านศีลธรรมเพียงอย่างเดียว โดยรัฐบาลต้องนำเสนอจำนวนงบประมาณที่รัฐต้องใช้ และ รายได้จากการจัดเก็บภาษี รายได้จากการจำหน่ายห้วยบนดินที่จะมาลดภาระการจ่ายภาษีของ ประชาชนเป็นต้น นอกจากนี้ยังเสนอให้รัฐบาลเร่งแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และรัฐบาลควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการออกนโยบายโดยการทำประชา พิจารณ์ถึงรูปแบบและรางวัลที่ประชาชนต้องการ และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างความเข้าใจในระยะยาว

2.6 นโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคายุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

จุดเริ่มต้นของนโยบาย เกิดขึ้นภายหลังจากที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้าบริหารประเทศ จากการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 22 พ.ค. 2557 โดยรัฐบาล คสช. ภายใต้งานนำของพลเอกประยุทธ์ เข้ามา บริหารประเทศโดยให้เหตุผลหลักเพื่อระงับยับยั้งความขัดแย้งทางการเมืองเป็นหลัก และได้ประกาศ จะปฏิรูปประเทศในทุกด้าน พร้อมประกาศเดินหน้าจัดระเบียบสังคม บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศและคืนความสุขให้ประชาชน โดยหนึ่งในปัญหาที่รัฐบาลให้ ความสำคัญในประเด็นด้านการจัดระเบียบสังคม คือ การจัดระเบียบสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อ แก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมานานและถูกโจมตีมาตลอดมาว่าการ จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคานั้นเป็นปัญหาใหญ่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพราะ สลากกินแบ่งรัฐบาลเปรียบเสมือนสินค้าของรัฐบาล ซึ่งพิมพ์ราคาเอาไว้บนสลาก 80 บาท แต่ความ เป็นจริงรัฐบาลไม่สามารถควบคุมราคาได้ และหลายรัฐบาลที่ผ่านมาเคยหาวิธีแก้ไขแต่ก็ยังไม่สามารถ แก้ปัญหาได้เช่นกัน

ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในยุครัฐบาล คสช. ได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2557 จากการสั่งการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก และในฐานะหัวหน้า คสช. ในที่ประชุมคณะทำงานตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ทำเนียบรัฐบาล โดยพลเอกประยุทธ์ ได้สั่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา และให้ เร่งตรวจสอบรายงานปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคากลับมาให้เร็วที่สุด เพราะเป็นเรื่อง

ที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน พร้อมมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปริเริ่มใหม่ทั้งระบบ โดยเน้นย้ำจะต้องไม่มีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง หากมีเรื่องของผลประโยชน์ก็ต้องยกเลิก หรือนำผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเข้ามาสู่ระบบและนำไปพัฒนาประเทศ และต้องทำให้ราคาค่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตรงตามที่ระบุไว้ที่ตัวสลากกินแบ่งรัฐบาล คือ 80 บาท¹⁴

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลใหม่ ในวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2557 โดยแต่งตั้ง 4 คน ประกอบด้วย นายสมชัย สัจจพงษ์ อธิบดีกรมศุลกากร เป็นประธานกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล พลตรีสราวุธ กาพย์เดโช เป็นกรรมการ นายพรศักดิ์ ศรีณรงค์ เป็นกรรมการ และนายชัยพร ธรรมพิร เป็นกรรมการ สำหรับกรรมการสลากกินแบ่งทั้งหมด 9 คนรวมประธาน ซึ่งเป็นผู้แทนโดยตำแหน่งจากหน่วยงานต่างๆ 4 คน คือจากกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย และอีก 1 คน คือผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง¹⁵

ในการแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้นำคณะรัฐมนตรี ประกาศนโยบายหลัก 11 ด้าน ซึ่งหนึ่งในนโยบายทั้ง 11 ด้านได้แก่ นโยบายด้านการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐ โดยการจัดระเบียบสังคม สร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไป โดยในประเด็นเรื่องการจัดระเบียบสังคม รัฐบาลจะเน้นการเข้าไปแก้ไขปัญหาให้ประชาชน ประกอบด้วยหลายด้านด้วยกัน อาทิ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การทำธุรกิจสีเทาที่ไม่ถูกกฎหมาย (ธุรกิจสีเทา) การจัดระเบียบทางเท้า วินรถจักรยานยนต์ วินรถตู้สาธารณะ การบุกรุกที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่กีดขวางทางน้ำออก การปราบปรามผู้มีอิทธิพล และการพนัน ซึ่งปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นหนึ่งในปัญหาที่รัฐบาลต้องการจัดระเบียบ¹⁶

¹⁴ ไทยรัฐออนไลน์, “ประยุทธ์ สั่ง ตั้ง กก.รื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล,”

<https://www.thairath.co.th/content/430197> (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

¹⁵ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “ตั้งสมชัย สัจจพงษ์ นั่งประธานบอร์ดสลาก,”

http://m.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1404214269 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

¹⁶ มติชน ออนไลน์, “เปิดคำแถลงนโยบาย รัฐบาลประยุทธ์,” <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1410358082>

2557 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

หลังคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลชุดที่มีนายสมชัย สัจจพงษ์ เป็นประธาน เริ่มเข้ามาบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นระยะเวลา 6 เดือน แต่นโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคายังล้มเหลว อีกทั้งยังเกิดกรณีการให้ข่าวเรื่องสลากกินแบ่งรัฐบาลปลอม จนทำให้เกิดความเสียหายต่อความเชื่อถือของประชาชน รวมถึงการกล่าวถึงพนักงาน ผู้ปฏิบัติหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการทุจริตภายในและผลประโยชน์ กรณีจัดสรรโควตาและการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงเกิดกระแสเรียกร้องให้นายสมชัย สัจจพงษ์ ลาออกจากตำแหน่ง โดยในวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2558 นายอำนาจพร เกิดพุ่ม ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เข้ายื่นหนังสือถึงพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เพื่อเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาสลากเกินราคาและเปลี่ยนบุคคลมาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยหนังสือร้องเรียน ระบุใจความว่า เนื่องจากการทำงานของ นายสมชัย สัจจพงษ์ ประธานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาล้มเหลว และนายสมชัย อ้างว่า ความล้มเหลวดังกล่าวเกิดจากผู้บริหารและพนักงานขาดประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นทัศนคติในด้านลบ รวมถึงวิธีการบริหารงานในแบบจิกหัว ล้วงลูก ส่งผลให้พนักงานเสียขวัญ และกำลังใจในการทำงาน เพราะที่ผ่านมา พนักงานทุกคนให้ความสำคัญและพยายามแก้ไขปัญหาสลากเกินราคามาโดยตลอด แต่ติดปัญหาด้านนโยบาย ดังนั้นสหภาพแรงงานจึงขอเรียกร้องให้เปลี่ยนบุคคลมาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลคนใหม่ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาได้อย่างเหมาะสม¹⁷

เพื่อผลักดันให้คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2558 ที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นประธาน กระทรวงการคลังเสนอได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ มีดังนี้ 9 ประเด็นหลัก คือ

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “สลากกินแบ่งรัฐบาล” และ “กองทุนบริหารจัดการสลาก”
2. แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของสำนักงานสลากฯ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการออกสลากกินแบ่งเพื่อสาธารณประโยชน์ และให้มีการจัดการระบบบริหารสลากและช่องทางการจำหน่าย

¹⁷ ไทยรัฐออนไลน์, “สหภาพรัฐวิสาหกิจ จี้ปลด ปช. บอร์ดสลากฯ อ้าง แก้เกินราคาเหลว,” <https://www.thairath.co.th/content/4773682558> (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2560).

3. แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

4. แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กำหนดจำนวนรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาล เพิ่มเติมการออกกระเปียบหรือข้อบังคับว่าด้วยกองทุนบริหารจัดการสลาก

5. แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของผู้อำนวยการให้สอดคล้องโครงสร้างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

6. แก้ไขเพิ่มเติมสัดส่วนการจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่ง

7. กำหนดวิธีการจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งเพื่อสาธารณประโยชน์

8. แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับเงินที่ได้รับไว้นอกเหนือจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ดอกผล ค่าใช้จ่ายการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานอายุความสิทธิเรียกร้องเงินรางวัล การวางระบบบัญชี ผู้ตรวจสอบบัญชี

9. กำหนดมาตรการคุ้มครองแก่เด็กและเยาวชนมิให้เกี่ยวข้องกับสลากกินแบ่งรัฐบาล¹⁸ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ระบุถึงผลการพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ดังกล่าวภายหลังมีมติจากคณะรัฐมนตรีว่า เพื่อเป็นการปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความทันสมัย รัดกุมและครอบคลุมพื้นที่ และแก้ไขปัญหาการขายสลากกินราคา โดยจะส่งให้กฤษฎีกาพิจารณาข้อกฎหมายภายใน 3 เดือน โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้หารือกันหลายเรื่อง โดยเฉพาะทำอย่างไรจะให้ราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ในราคา 80 บาท โดยต้องใช้เวลาแก้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเงินเข้ารัฐเข้ากองทุน เรื่องนี้เป็น พ.ร.บ. จึงต้องมีการแก้กฎหมายก่อน ถึงจะสามารถทำได้ ซึ่งในเวลานี้รัฐบาลกำลังจะปรับทั้งระบบ ไม่ใช่เป็นการส่งเสริมการพนัน แต่ต้องการลดราคาขายลงให้ได้เหลือ 80 บาท¹⁹

นายวิสุทธิ ศรีสุพรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ได้ระบุสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งฉบับใหม่ที่ได้นำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เนื่องจากพระราชบัญญัติใช้มาเป็นระยะเวลานาน 40 ปี โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

¹⁸ ผู้จัดการออนไลน์, “แก้ปัญหา “เผย ร่าง พ.ร.บ. ใหม่ แก้ลอตเตอรี่ แพง,”

<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9580000028432> (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2560).

¹⁹ ผู้จัดการออนไลน์, “รัฐบาลประยุทธ์ แก้กฎหมาย เปิดทางแก้ปัญหาการขายสลากกินราคา,” <http://www.manager.co.th/Politics/viewnews.aspx?NewsID=9580000028704> (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2560).

จากปัญหาที่ผู้ค้ารายย่อยต้องรับความเสี่ยงในกรณีที่ขายสลากไม่หมด จึงมีการปรับสัดส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากเข้ารัฐจากเดิม 28% เป็นไม่น้อยกว่า 20% โดยใน ส่วน 8% นั้นจะไปแบ่งในสัดส่วนอื่นๆ เช่น ในสัดส่วน 5% จะนำไปจัดตั้งกองทุนรับซื้อเลขไม่สวย หรือขายไม่หมดกลับคืน เพื่ออุดช่องโหว่ไม่ให้พ่อค้าขายสลากเกินราคา และอีก 3% จะนำไปเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่ายสลากเพิ่มเป็น 15% จากเดิมอยู่ที่ 12% ขณะที่เงินรางวัลประชาชนจะยังคงสัดส่วนรายได้เดิมที่ 60% สำหรับองค์กรที่รัฐดูแล เช่น องค์กรส่งเสริมสหกรณ์ หรือผู้ด้อยโอกาส จะยังได้รับสัดส่วนโควตาในการจำหน่ายเหมือนเดิม โดยจะมีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลผ่านเคาน์เตอร์เซอร์วิส ผ่านตู้ขายอัตโนมัติ ร้านค้า และผู้ค้ารายย่อย ซึ่งชุดตัวเลขนั้นเป็นชุดตัวเลขแบบเดิมที่เคยจำหน่าย เพียงแต่ไม่มีบริการให้ประชาชนเลือกซื้อตัวเลขที่ตนเองชอบเท่านั้น สลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นยังคงเป็นแบบ 6 ตัวเลข รัฐบาลไม่ได้มีการพูดคุยถึงสลากกินแบ่งแบบ 2 ตัว 3 ตัว ทั้งนี้จะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา และเสนอต่อไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

ต่อมาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ภายใต้การนำของนายสมชัย สัจจพงษ์ ประธานกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ทยอยออกมาตรการมาแก้ปัญหาสลากเกินราคา แต่ปรากฏว่าทุกมาตรการยังไม่สามารถควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลให้สามารถขายได้ในราคา 80 บาท ประกอบกับกระแสเรียกร้องให้นายสมชัย สัจจพงษ์ ลาออกจากตำแหน่งประธานกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และความกดดันจากการแก้ไขปัญหาสลากแพงไม่ได้ ในที่สุดนายสมชัย สัจจพงษ์ ได้ยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งประธานบอร์ดสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กับนายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ ปลัดกระทรวงการคลัง มีผลตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป นายสมชัย สัจจพงษ์ ระบุถึงสาเหตุการลาออกจากตำแหน่งว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ออกมาตรการแก้ปัญหาสลากเกินราคาอย่างต่อเนื่องในช่วง 8 เดือนที่ผ่านมา แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากสลากเกินราคาเป็นปัญหาใหญ่ที่สั่งสมมานาน มีกลุ่มผู้มีอิทธิพลหลายกลุ่มได้รับประโยชน์จากการขายสลากเกินราคาปีละ 10,000 ล้านบาท หากต้องการแก้ปัญหานี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ จำเป็นต้องใช้ผู้มีบารมี โดยเฉพาะทหาร เข้ามาทำหน้าที่แทน²⁰

จากปัญหาเรื่องการขายสลากกินแบ่งเกินราคา ที่ภาครัฐยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จนกระทั่งนายสมชัย สัจจพงษ์ อธิบดีกรมศุลกากร ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งประธานกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงตัดสินใจใช้มาตรการเด็ดขาด ใช้อำนาจพิเศษในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

²⁰ ไทยรัฐออนไลน์, “ปธ. กองสลาก ลาออก,” <https://www.thairath.co.th/content/495206>, (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2560).

เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พุทธศักราช 2558 กำหนดให้คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งบุคคลจำนวนไม่เกินสามคนมาเป็นการ กรรมการ ในคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ 3 (9) ของคำสั่งดังกล่าว คสช. จึงแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวนสามคน ดังนี้ 1. พล.ต.ต.สุวัฒน์ แจ้งยอดสุข 2. พ.ท.หนูน ศันสนาคม 3. นายธนวรรธน์ พลวิชัย²²

คำสั่งหัวหน้า คสช. ทั้ง 3 ฉบับ เป็นการประกาศโล้ทิ้งคณะกรรมการกองสลากชุดเก่า ยกชุด และกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย เพื่อควบคุมดูแลให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาล ได้กำหนดไว้ โดยการแต่งตั้ง พล.ต.อ.ภริชต์ คงสมพงษ์ มาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลคนใหม่ ซึ่งถือเป็นคนนอกกระทรวงการคลังคนแรกที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้ พร้อมทั้งได้ แต่งตั้งกรรมการอีก 3 คน คือ พล.ต.ต.สุวัฒน์ แจ้งยอดสุข พ.ท.หนูน ศันสนาคม และนายธนวรรธน์ พลวิชัย เข้ามาทำหน้าที่แก้ไขปัญหасลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นการ เปลี่ยนแปลงการควบคุมและดูแลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบเบ็ดเสร็จ ภายใต้สถานการณ์ที่ไม่ ปกติ ดังนั้นสาเหตุที่เลือกคนนอก ทั้งทหาร ตำรวจและนักวิชาการ เข้ามาแก้ปัญหาแทนข้าราชการ ประจำ เนื่องจากรัฐบาลต้องการใช้อำนาจทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันจาก คำสั่งดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาการขายสลากกินราคา โดยกำหนดบทลงโทษอย่างชัดเจนและ เข้มข้นมากขึ้น ซึ่งจากเดิมในมาตรา 39 ในพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้กำหนดบทลงโทษว่า ผู้เสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท แต่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 11/2558 ได้กำหนดบทลงโทษใหม่ไว้ว่า ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่กำหนด ในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ รวมถึงการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารในการช่วยป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอีก ด้วย

เพื่อให้การดำเนินนโยบายแก้ปัญหาสลากกินราคาสามารถเกิดขึ้นได้จริงและเป็นไป อย่างเข้มข้น ในวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศกำหนดกรอบ เวลาชัดเจนให้เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2558 เป็นงวดแรกที่ต้องขายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ได้ในราคา 80 บาท ผ่านคำกล่าวในรายการคืนความสุขให้คนในชาติ เรื่องการแก้ไขปัญหасลากกินแบ่งรัฐบาลคือ

²² คมชัดลึกออนไลน์, “ตั้ง อภริชต์ คุมบอร์ตหวย,” <http://www.komchadluek.net/news/politic/205662> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2560).

“ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล ถือเป็นความเดือดร้อนมานาน แม้บางคนบอกว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย รัฐบาลนี้ไม่น่าจะต้องมายุ่งวุ่นวาย แต่จะทำให้ได้ มีหลายมาตรการ สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือต้องเป็นไปตามกฎหมาย ลอตเตอรี่นี้เขียนไว้ 80 บาท ก็ต้อง 80 บาท ถ้าจะขาย 90 ก็ต้องพิมพ์ 90 วันนี้มีมันพิมพ์ 80 ก็ต้องขาย 80 วันนี้เราต้องมาเคลียร์ใหม่ ตั้งแต่ต้นทาง ปลายทาง ต้นทางก็คือที่กองสลากฯ โควตาต่างๆ ก็ต้องมาเกลี้ยคูใหม่ อันไหนหมดอายุไปแล้วก็มาปรับ เพิ่มโควตาตรงโน้นตรงนี้ เพิ่มเติมให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้น ต่อไปนี้ในเดือนมิถุนายนนี้รับสลากได้ 2 ที่หนึ่งก็คือรับที่กองสลากฯ อันนี้คือส่วนกลาง สำหรับจังหวัดต่างๆ ก็ไปรับที่จังหวัด การแก้ปัญหาการขายสลากนั้น ไม่ใช่เรื่องง่าย ผมให้เวลามา 8 เดือนเต็มๆ แก้ปัญหาด้วยกฎหมายปกติก็แก้ไม่ได้วันนี้ผมใช้มาตรา 44 ในการตั้งกรรมการใหม่ แล้วก็เพื่อจะทำงานให้ได้”²³

ต่อมาเพื่อเป็นการย้ำถึงการเร่งแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอีกครั้ง ก่อนที่จะถึงงวดแรกของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคา 80 บาท พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แถลงข่าวภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรี ที่ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ในประเด็นความคืบหน้าการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยพลเอกประยุทธ์ ได้ยื่นคำขาด หากสลากงวด 16 มิถุนายนนี้ ไม่สามารถคุมราคาไว้ที่ใบละ 80 บาทได้ ก็อาจจะยุติการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลชั่วคราว ซึ่งเป็นมาตรการที่รัฐบาลไม่อยากทำ ดังคำกล่าวที่ว่า

“ได้สั่งการอย่างชัดเจนว่า ให้ตั้งราคาขายใบละ 80 บาทเท่านั้น และย้ำว่าหากงวดวันที่ 16 มิถุนายนนี้ ต้องทำให้ได้ หากทำไม่ได้ก็อาจยุติการออกสลากชั่วคราว ตามที่เคยได้ประกาศไว้ ด้านส่วนเรื่องโควตานั้นหากมีการรั่วไหล ต้องมีการสืบสวนลงโทษ ถ้าคนพิการได้รับโควตาและเอาไปขายต่อ ก็จะยึดโควตาคืน โดยส่วนตัวตนไม่อยากให้เป็นเรื่องรุนแรงเกินไป เพราะคนเดือดร้อนมีเยอะ คนขายสลากเดือดร้อนเป็นล้านคน ถ้าหากเลิกขายคนพวกนี้จะหากินอย่างไร”²⁴

ภายหลังพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย โดยใช้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แต่งตั้งกรรมการชุดใหม่ ที่มีพลโทอภิรัชต์ คงสมพงษ์ เป็นประธานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้เรียกประชุมคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนัดแรก เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 เพื่อกำหนดแนวทางในการควบคุม

²³ โพสต์ทูเดย์ออนไลน์, “บ๊ิกตู ลั่น หวยรัฐต้องขาย 80 บาท,” <http://www.posttoday.com/politic/363821> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2560).

²⁴ กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, “นายกฯ ย้ำ สลากงวด 16 มิ.ย. ต้องขายใบละ 80,” <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/646574> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560).

ราคาสลากคู่ละ 80 บาทให้ได้ ทันภายในวันที่ 16 มิถุนายน 2558 ตามนโยบายรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยที่ประชุมดังกล่าว ได้มีมติอนุมัติแผนการปรับโครงสร้างการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 11/2558

ต่อมาในประชุมคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ที่ประชุมคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีมติอนุมัติกรอบการจัดสรรโควตาสลากใหม่ 5 แนวทาง เพื่อเป็นแนวทางการจัดสลากใหม่และแก้ปัญหาสลากกินแบ่งเกินราคา คือ 1. จัดสรรสลากให้ผู้ค้ารายย่อยไม่เกิน 5 เล่มคู่ต่อราย เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการจัดสรรสลากให้แก่ผู้ค้าสลากรายย่อย รายละ 5 เล่มคู่เท่ากันทุกราย และผู้พิการบางส่วนยังได้รับรายละ 3 เล่มคู่ 2. จัดสรรสลากให้ผู้ค้ารายย่อยไม่เกิน 10 เล่มคู่ต่อราย เนื่องจากผู้ค้าสลากรายย่อยส่วนใหญ่ต้องการสลากรายละ 10 เล่มคู่ ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพในแต่ละเดือน ไม่ต้องไปหาซื้อสลากเพิ่มในราคาที่สูงกว่า 70.40 บาทต่อคู่ 3. จัดสรรสลากให้ผู้ค้ารายย่อยไม่เกิน 50 เล่มคู่ต่อราย เนื่องจากผู้ค้าสลากรายย่อยในแต่ละพื้นที่มีความต้องการจำหน่ายสลากไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและทำเลที่ตั้งของจุดจำหน่าย ซึ่งจากการสำรวจของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพบว่า ผู้ค้าสลากรายย่อยแต่ละรายไม่น่าจะขายสลากได้เกินกว่า 50 เล่มคู่ 4. จัดสรรสลากให้ผู้ค้ารายย่อยไม่จำกัดจำนวน เนื่องจากผู้ค้าสลากรายย่อยบางส่วนต้องการจำหน่ายสลากตามความสามารถ ซึ่งแต่ละพื้นที่มีความต้องการไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและทำเลที่ตั้งของจุดจำหน่าย และ 5. จำหน่ายสลากผ่านเครื่องออนไลน์ ตามข้อเสนอของนักวิชาการและผู้ค้าสลากบางส่วนที่ระบุว่า การแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา ควรเพิ่มช่องทางการจำหน่ายให้ประชาชน เช่น จำหน่ายผ่านเครื่อง แต่ต้องไม่มีจำนวนมากจนทำให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของผู้ค้าสลากรายย่อย²⁵

ในการประชุมประชุมคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลครั้งต่อมาในวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2558 ที่ประชุมได้มีมติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดจำหน่ายสลากตามปริมาณการจองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ผ่านการลงทะเบียนกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

นอกจากการดำเนินการในด้านการปรับกลไกในการควบคุมราคาและเพิ่มข้อบังคับระเบียบ หรือมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาแล้ว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังมีความร่วมมือกับองค์กร ภาศิภายนอก เพื่อรณรงค์และควบคุมไม่ให้มีการขายสลากเกินราคาโดยการเชิญตัวแทนจำหน่ายนิติบุคคลประเภทสมาคม องค์กร มูลนิธิ ที่ได้รับการจัดสรรสลากมา

²⁵ ไทยพับลิก้าออนไลน์, “บอร์ดสลากอ้างคุมราคาห่วย 80 บาท เพื่อคัดคนขายห่วยตัวจริง,” <http://thaipublica.org/2015/09> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560).

ชี้แจง ทำความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา และร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงคุณธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแสดงเจตนาารมณ์ร่วมกันระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับสมาคม องค์กรและมูลนิธิ ในข้อกำหนดเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในสัญญาดำเนินการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ตลอดจน ประกาศ คำสั่ง คำชี้แจงในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลทุกประการ เพื่อเป็นการให้คำมั่นสัญญาว่า จะปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ปรากฏในข้อตกลงคุณธรรมอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

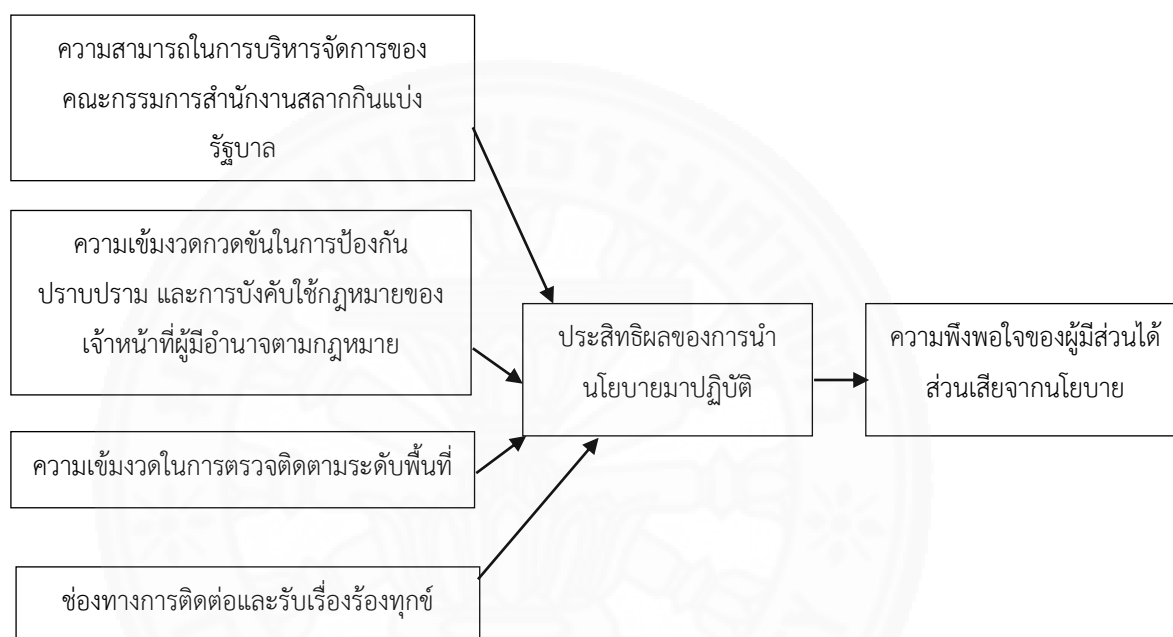
เนื้อหาในบันทึกข้อตกลงคุณธรรมได้ย้าถึงการแสดงเจตนาารมณ์ใน การรับรองว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาดำเนินการจำหน่ายสลากอย่างครบถ้วน เช่น การมารับสลากกินแบ่งรัฐบาลไปจำหน่ายทุกงวดตลอดอายุสัญญา จำหน่ายสลากในลักษณะขายปลีก ไม่นำไปขายส่งหรือขายให้แก่ผู้ที่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อไปขายต่อเป็นอันขาด เว้นแต่เป็นการขายหรือมอบให้แก่สมาชิกของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อขายปลีกตามราคาที่กำหนดไว้ และจำหน่ายสลากตามสถานที่จำหน่ายที่ระบุไว้ในสัญญา การส่งข้อมูลและบัญชีรายชื่อสมาชิก รวมทั้งจำนวนที่จัดสรรให้สมาชิกและสถานที่จำหน่าย ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทราบ รวมถึงการควบคุมการขายของสมาชิกไม่ให้ขายสลากเกินราคาที่กำหนด และไม่นำสลากของตนไปรวมชุดกับผู้อื่น หรือนำสลากของผู้อื่นมาขายร่วมหรือนำสลากของตนไปขายให้แก่ผู้อื่นเพื่อนำมารวมชุด หรือแลกเปลี่ยนสลากกับผู้อื่น และในตอนท้ายของบันทึกข้อตกลงคุณธรรมได้ เน้นย้ำเรื่องการไม่ยินยอมให้มีการนำสลากกินแบ่งรัฐบาลไปขายเกินราคาในทุกกรณีโดยเด็ดขาด และหากสมาชิกฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามด้วยประการใด ๆ จะต้องยินยอมให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการตามเงื่อนไขที่ปรากฏในสัญญา โดยไม่มีข้อเรียกร้องใด ๆ ทั้งสิ้น²⁶

พลตรีฉลองรัฐ นาคอาทิตย์ ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ระบุถึงมาตรการในการดำเนินการกับตัวแทนจำหน่ายนิติบุคคลประเภทสมาคม องค์กร มูลนิธิ กรณีที่มีการตรวจสอบพบว่ามีการจำหน่ายสลากเกินราคาว่า ในส่วนที่เป็นสมาคม องค์กรมูลนิธิ หากพบสมาชิกของสมาคมฯ นำไปจำหน่ายเกินราคาแล้วถูกจับดำเนินคดี หรือ การตรวจสอบสลากของกลางที่ถูกจับดำเนินคดี แล้วพบว่า เป็นสลากที่จัดสรรให้กับสมาคมฯ ใด สำนักงานฯ จะแจ้งเตือนเป็นหนังสือให้ยกเลิกการจัดสรรให้สมาชิกที่ถูกจับดำเนินคดีหรือเป็นผู้ได้รับการจัดสรรสลากฉบับที่เป็นของกลางจากนั้นสมาคมฯ จะต้องแจ้งรายชื่อสมาชิกที่ได้รับการจัดสรรแทน โดยจะมีการแจ้งเตือน 2 ครั้ง หากพบการจำหน่ายสลากเกินราคาของสมาชิก หรือพบสลากของกลางที่เป็นของสมาคมฯครั้งที่ 3 สำนัก

²⁶ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “ลงนามบันทึกข้อตกลงคุณธรรม,” http://www.glo.or.th/ewt_news.php?nid=6491 (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560).

งานฯ จะดำเนินการตัดโคเวตาสลากตามจำนวนที่ผู้จำหน่ายเกินราคาได้รับการจัดสรร และผลการปฏิบัติต่าง ๆ ของสมาคม ฯ จะได้รับการบันทึกไว้ในฐานข้อมูลของสำนักงาน ฯ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำสัญญาดำเนินการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในครั้งต่อไป²⁷

2.7 กรอบแนวคิด



ภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ที่มา: สรุปรโดยผู้ศึกษา

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถพัฒนาเป็นกรอบแนวคิด และพิจารณาปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชามาปฏิบัติ แบ่งออกเป็นปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยด้านความสามารถในการบริหารจัดการของคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีอำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ในการทำหน้าที่ กำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการ

²⁷ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “สำนักงานสลากกินแบ่งมือสมาคม คุณไม่ให้ขายเกินราคา,” https://www.prachachat.net/news_detail.php (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560).

คัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้น ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา จึงขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล

2. ความเข้มงวดกวดขันในการป้องกันปราบปรามและบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหารและฝ่ายปกครอง เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2558 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ระบุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ผู้บัญชาการทหารบกหรือแม่ทัพภาคมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหารและฝ่ายปกครองต้องมีความเข้มงวดกวดขันในการป้องกันปราบปรามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

3. ปัจจัยด้านความเข้มงวดในการตรวจติดตามระดับพื้นที่ของชุดปฏิบัติการพิเศษ โดยนอกจากความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายแล้ว เพื่อให้การจำหน่ายสลากของตัวแทนจำหน่ายให้เป็นไปตามราคาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดไว้ จึงต้องมีการขยายผลจับกุมเพื่อสาวไปถึงแหล่งที่มาของสลากราคาแพงได้ โดยการจัดตั้งชุดปฏิบัติการพิเศษหรือทีมเฉพาะกิจ เพื่อออกปฏิบัติการติดตามและตรวจสอบการจำหน่ายสลากกินแบ่งในระดับพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อตรวจและจับกุมผู้ที่ขายสลากเกินราคาอย่างเข้มงวดจริงจัง

4. ปัจจัยด้านช่องทางการติดต่อและรับเรื่องร้องทุกข์ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอเรื่องราวร้องทุกข์แจ้งเบาะแสการกระทำผิดกฎหมาย และการเสนอข้อคิดเห็นหรือคำติชมการดำเนินการตามนโยบาย เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ จึงควรมีการเปิดช่องทางการติดต่อและรับแจ้งเรื่องร้องเรียนจากประชาชนโดยตรง หากผู้ซื้อและประชาชนพบผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา หรือได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายสลากกินแบ่งรัฐบาล ก็สามารถร้องเรียนแจ้งเบาะแสด้านช่องทางดังกล่าวได้ เพื่อนำไปสู่การประสานการแก้ไขปัญหาและมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการต่อไป

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาล เภ็นราคาัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ ได้แบ่งวิธีดำเนินการวิจัยโดยลำดับดังนี้

3.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการสังเกตและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อให้ได้มุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลเภ็นราคาัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชามาปฏิบัติ ในขั้นนี้ดำเนินการศึกษา 2 แบบ คือ

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research)

การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้ข้อมูลเอกสารในครั้งนี้ประกอบด้วยการใช้ข้อมูลประเภทเอกสารชั้นต้น คือเอกสารที่ใช้เป็นข้อมูลหรือหลักฐานโดยตรงถือเป็นต้นฉบับ เช่น บันทึกผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ประกาศ กฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่ง และข้อมูลชั้นรอง คือ ข้อมูลหลักฐานที่มีมาได้มาโดยตรงจากเหตุการณ์หรือสถานการณ์หนึ่งๆ แต่ได้จากการที่มีผู้รวบรวมไว้แล้ว นำมาวิเคราะห์ ได้แก่ บทความ ข่าวสื่อสิ่งพิมพ์ หรือข่าวจากสื่อออนไลน์ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาและผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลเภ็นราคาไปปฏิบัติ เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบประเด็นในการศึกษา

2. การสัมภาษณ์

ในการศึกษาการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลเภ็นราคาไปปฏิบัติในครั้งนี้ ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง โดยมีการเตรียมแนวคำถามกว้างๆ ไว้ล่วงหน้า มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบเปิดกว้างไม่จำกัดคำตอบ โดยผู้ศึกษาได้เพียงแต่กล่าวนำให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบแนวความต้องการในประเด็นที่ศึกษา แล้วให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เล่าเรื่องโดยอิสระ แต่เมื่อเห็นว่าผู้ถูกสัมภาษณ์พูดออกนอกประเด็นที่สนใจ ผู้สัมภาษณ์จะหันเหความสนใจให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ย้อนกลับมาตอบในประเด็นที่สนใจ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการคือ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

การเลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ผู้ศึกษาได้เลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาโดยการกำหนดจำนวนขึ้นมา (Quota Sampling) เนื่องจากไม่ทราบจำนวนประชากรที่แน่ชัด ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลคาไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยกำหนดขึ้นมาเป็นตัวแทนของแต่ละเขตพื้นที่ ของกรุงเทพมหานคร ที่มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 6 กลุ่ม ประกอบด้วย 1. กลุ่มกรุงเทพมหานคร ได้แก่ เขตพระนคร ดุสิต ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ ดินแดง ห้วยขวาง พญาไท ราชเทวี และวังทองหลาง 2. กลุ่มกรุงเทพใต้ ได้แก่ เขตปทุมวัน บางรัก สาทร บางคอแหลม ยานนาวา คลองเตย วัฒนา พระโขนง สวนหลวง และบางนา 3. กลุ่มกรุงเทพเหนือ ได้แก่ เขตจตุจักร บางซื่อ ลาดพร้าว หลักสี่ ดอนเมือง สายไหม และบางเขน 4. กลุ่มกรุงเทพตะวันออก ได้แก่ เขตบางกะปิ สะพานสูง บึงกุ่ม คันนายาว ลาดกระบัง มีนบุรี หนองจอก คลองสามวาและประเวศ 5. กลุ่มกรุงเทพมหานครเหนือ ได้แก่ เขตธนบุรี คลองสาน จอมทอง บางกอกใหญ่ บางกอกน้อย บางพลัด ตลิ่งชันและทวีวัฒนา และ 6. กลุ่มกรุงเทพมหานครใต้ ได้แก่ เขตภาษีเจริญ บางแค หนองแขม บางขุนเทียน บางบอน ราษฎร์บูรณะและทุ่งครุ

โดยเมื่อแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็น 6 กลุ่มดังกล่าวแล้ว จากนั้นก็กำหนดตัวแทนกลุ่มตัวอย่างของแต่ละเขตพื้นที่ จำนวน 12 คน โดยจำแนกดังนี้ 1. กลุ่มกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ในพื้นที่แยกคอกวัว เขตพระนคร 2. กลุ่มกรุงเทพใต้ เป็นผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ในพื้นที่บริเวณหน้าห้างสรรพสินค้าโรบินสันบางรัก เขตบางรัก 3. กลุ่มกรุงเทพเหนือ เป็นผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ในพื้นที่สถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพฯ หมอชิต เขตจตุจักร 4. กลุ่มกรุงเทพตะวันออก เป็นผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ในพื้นที่ตลาดบางกะปิ เขตบางกะปิ 5. กลุ่มกรุงเทพมหานครเหนือ เป็นผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ในพื้นที่วงเวียนใหญ่ เขตธนบุรี และ 6. กลุ่มกรุงเทพมหานครใต้ เป็นผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ในพื้นที่ห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์ บางแค เขตบางแค

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาคั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามลำดับ ดังนี้

1. จากเอกสาร เช่น บันทึกผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ประกาศ กฎหมายระเบียบ หรือคำสั่ง และข้อมูลจากบทความ ข่าวสื่อสิ่งพิมพ์ หรือข่าวจากสื่อออนไลน์ ที่เกี่ยวข้องกับ การนำนโยบายแก้ปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไปปฏิบัติ

2. เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ผู้ศึกษาได้เตรียมความพร้อมในการเข้าไปสัมภาษณ์ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม กลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ กลุ่มผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล และกลุ่มประชาชนผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยได้ขอหนังสือรับรองจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการเข้าไปเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ขั้นตอนที่ 2 นำหนังสือรับรองจากคณะไปแสดงแก่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พร้อมกำหนด เรื่องวัน เวลา เพื่อขออนุเคราะห์เข้าไปเก็บข้อมูล

ขั้นตอนที่ 3 ภายหลังจากได้รับความอนุเคราะห์ ผู้วิจัยจึงเข้าไปเก็บข้อมูลตามวัน เวลา ที่กำหนด โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบถึงตัว เป็นการพูดคุยอย่างเป็นทางการถึงปัญหาราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา การเชื่อมโยงปัญหาสู่นโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาและ ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยคำถามที่เตรียมไว้แบบเป็นทางการ โดยแบ่งเป็นหัวข้อและ ประเด็น

ขั้นตอนที่ 4 นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารและจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ ข้อมูลสำคัญ มาวิเคราะห์และแปลความหมายด้วยวิจรณ์ญาณของผู้ศึกษาวิจัย โดยใช้กรอบแนวคิด ที่เกี่ยวข้องเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูล

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลในครั้งนี้อยู่ในรูปแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง ซึ่งมี ลักษณะเป็นแนวคำถามกว้างๆ ไม่จำกัดคำตอบ และในการเก็บรวบรวมข้อมูลจริงอาจมีประเด็น คำถามที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ หรือการเลือกคำถามบางประเด็นที่จะถาม กลุ่มเป้าหมายตามความเหมาะสมและความสอดคล้องกับสถานการณ์ในการเก็บข้อมูล โยผู้ศึกษาเป็น ผู้เก็บข้อมูลเองทั้งหมด โยมีเครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์ดังนี้

1. แบบสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือที่สร้างขึ้นโดยการศึกษาประเด็นคำถามจากวัตถุประสงค์ ของการศึกษา และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของคำถาม สามารถปรับได้ตามสถานการณ์และ ข้อมูลที่พบขณะสัมภาษณ์ โดยเป็นแนวคำถามปลายเปิด

2. แบบบันทึก (Field Note) หรือแบบจดบันทึกเป็นเครื่องมือ เพื่อช่วยป้องกันการ หลงลืม และเก็บข้อมูลระหว่างดำเนินการวิจัย

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้แนวทางการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) โดยผู้ศึกษาได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อมๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูลตามหลักวิจัยเชิงคุณภาพ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิมาจัดทำเป็นระบบ เพื่อเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลดังกล่าว จากนั้นผู้ศึกษาวิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล เพื่อนำเสนอและสรุปผลการวิจัย



บทที่ 4

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ไปปฏิบัติ” ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้การวิเคราะห์แบบเชิงคุณภาพโดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การสังเกตกลุ่มประชากรเป้าหมาย และจากการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลเอกสาร โดยแบ่งการนำเสนอผลการศึกษา ดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวในการนำนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไปปฏิบัติ

ส่วนที่ 2 ประสิทธิผลของการดำเนินการตามนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไปปฏิบัติ

4.1 การวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวในการนำนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมเพื่อนำมาประกอบในการศึกษาและวิเคราะห์ในด้านของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ผู้ศึกษาได้เลือกแนวความคิดของวรเดช จันทรศร เรื่องความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มาใช้เป็นกรอบแนวทางการวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวรเดช จันทรศร ได้นำเสนอถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากผลรวมของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับคือ

ผลผลิต (Output) หมายถึง ผลงาน หรือบริการที่องค์กรนั้นจัดทำขึ้น โดยกิจกรรมที่ทำให้เกิดผลงานนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กร

ผลลัพธ์ (Outcome) หมายถึง ผลกระทบที่เกิดจากผลผลิตหรือผลงานที่ได้ทำขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้รับบริการ อันเนื่องจากการดำเนินการ

ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (Ultimate Outcome) หมายถึง ผลกระทบที่ต่อเนื่องจาก ผลลัพธ์ (Outcome)

จากการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลเอกสาร อาทิ เอกสารทางราชการ ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ หนังสือเวียน คู่มือ สถิติการรายงาน และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ และคำสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา พบว่า ปัจจัยทั้งแต่ละด้านล้วนส่งผลต่อความสำเร็จต่อการ

แก้ปัญหาสลากรากินแบ่งรัฐบาลเกินราคา และทุกปัจจัยล้วนส่งผลถึงกันและกันทั้งสิ้น ผู้วิจัยจึงขอชี้แจงรายละเอียดของแต่ละปัจจัย ดังนี้

ปัจจัยด้านความสามารถในการบริหารจัดการของสำนักงานสลากรากินแบ่งรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้มาตรการเด็ดขาด ใช้อำนาจพิเศษในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ประกาศคำสั่งเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการขายสลากรากินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยประกาศโล๊ะทิ้งคณะกรรมการกองสลากรากินเก่าๆ และกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย เพื่อควบคุมดูแลให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ โดยการแต่งตั้ง พลโทอภิรัชต์ คงสมพงษ์ มาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสลากรากินแบ่งรัฐบาลคนใหม่ ถือได้ว่าเป็นคนนอกกระทรวงการคลังคนแรกที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงการควบคุมและดูแลสำนักงานสลากรากินแบ่งรัฐบาลแบบเบ็ดเสร็จ ภายใต้อำนาจการสั่งที่ไม่ปกติ จึงต้องให้ทหาร ตำรวจและนักวิชาการ เข้ามาแก้ปัญหาแทนข้าราชการประจำ เนื่องจากรัฐบาลต้องการใช้อำนาจทางกฎหมายให้เข้มข้นยิ่งขึ้น

ทันทีที่เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการพลโทอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ได้การตัดสินใจประกาศนโยบายการแก้ปัญหาสลากรากินเกินราคา (Road Map) ไว้ 3 ระยะคือ 1. ระยะเริ่มแรก เน้นการแก้ปัญหาสลากรากินเกินราคาด้วยการเผชิญหน้า เพื่อปรับลดราคาสลากรากินจากราคาคู่ละประมาณ 110 บาท ลงเหลือคู่ละ 80 บาท ระยะที่ 2 คือ การควบคุมราคาสลากรากินไม่ให้เกินคู่ละ 80 บาท อย่างยั่งยืน และมีประสิทธิภาพ และระยะที่ 3 ที่เป็นระยะสุดท้าย เน้นเรื่องการปรับแก้ไขกฎหมายสำนักงานสลากรากินแบ่งรัฐบาลให้มีความชัดเจนและวางแผนป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสลากรากินแบ่งรัฐบาลเกินราคา หวนกลับมาอีก ไม่ว่าจะมีความรู้สึกรู้สียง หรือไม่ในอนาคต โดยได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน ตาม Road Map เอาไว้ทั้งหมดไม่เกิน 1 ปี นับตั้งแต่เข้ามานั่งเป็นประธานบอร์ดในเดือนพฤษภาคม

สำนักงานสลากรากินแบ่งรัฐบาล ในฐานะผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการกิจการสลากรากินแบ่งรัฐบาลทั้งหมด ภายใต้อำนาจการนำของพลโทอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ได้มีการบริหารจัดการในการแก้ปัญหาสลากรากินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ที่ทำให้เกิดการควบคุมราคาสลากรากิน ดังนี้

1. การปรับโครงสร้างการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากรากินแบ่งรัฐบาลใหม่

ที่ประชุมคณะกรรมการสำนักงานสลากรากินแบ่งรัฐบาลนัดแรกที่มีพลโทอภิรัชต์ คงสมพงษ์ เป็นประธาน ได้อนุมัติแผนการปรับโครงสร้างการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากรากินแบ่งรัฐบาลใหม่ คือ 1. จัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากรากิน 60% เป็นเงินรางวัล 2. ปรับสัดส่วนรายได้ นำส่งคลังจากรายได้จากการจำหน่ายสลากรากิน 28% เหลือ 20% ของรายได้จากการจำหน่ายสลากรากิน ทำให้รัฐรายได้ลดลง 1,500 ล้านบาทต่อปี 3. จัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากรากิน 3% เป็นค่าใช้จ่ายสำนักงานสลากรากิน 4.

จัดสรรรายได้ 3% เป็นรายได้กองทุนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อการพัฒนาสังคม และ 5. จัดสรรรายได้ 14% เป็นส่วนลดให้กับตัวแทนจำหน่ายสลาก ซึ่งจากเดิมผู้ค้ารายย่อยจะได้รับส่วนลดเพียง 7% เหลือคู่ละ 74.40 บาท¹

ผลลัพธ์ (Outcomes) จากการปรับโครงสร้างการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลใหม่ ทำให้ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อยมีต้นทุนสลากลดลง จากเดิมคู่ละ 74.40 บาท ลดลงเหลือ 70.40 บาทต่อคู่ และทำให้ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อยมีกำไรเพิ่มขึ้น จากเดิมกำไรคู่ละ 5.60 บาท เพิ่มขึ้นเป็นคู่ละ 9.60 บาท ส่วนตัวแทนจำหน่ายประเภทมูลนิธิ-สมาคมนิติบุคคล ต้นทุนเดิมคู่ละ 72.80 บาท ปรับลดเหลือ 68.80 บาทต่อคู่ ทำให้ตัวแทนจำหน่ายกลุ่มนี้มีกำไรเพิ่มขึ้นมาจาก 7.20 บาท เป็น 11.20 บาทต่อคู่

ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (Ultimate Outcome) ผลที่ต่อเนื่องจากผลลัพธ์ คือ เมื่อต้นทุนราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาถูกลง เหลือ 70.40 บาทต่อคู่ จึงทำให้ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อยมีกำไรเพิ่มขึ้นจากเดิมกำไรคู่ละ 5.60 บาท เพิ่มขึ้นเป็นคู่ละ 9.60 บาท ส่วนตัวแทนจำหน่ายประเภทมูลนิธิ-สมาคมนิติบุคคล มีกำไรเพิ่มขึ้นมาจาก 7.20 บาท เป็น 11.20 บาทต่อคู่ ทำให้สามารถขายสลากกินแบ่งในราคาที่ 80 บาทได้ โดยยังมีกำไรที่เพียงพอ

2. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างเงินรางวัลใหม่

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สั่งปรับเปลี่ยนโครงสร้างเงินรางวัลใหม่ โดยเริ่มนำเลขฉลาก 3 ตัวหน้า มาออกเป็นรางวัลอย่างเป็นทางการ ในการออกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลงวดวันที่ 1 กันยายน 2558 หรือการจำหน่ายสลากตั้งแต่วันที่ 17 สิงหาคม 2558 และเปลี่ยนแปลงการออกรางวัลเลขท้าย 3 ตัว จากเดิมที่มีจำนวน 4 ครั้ง จะปรับเปลี่ยนเป็น รางวัลเลขหน้า 3 ตัว จำนวน 2 ครั้ง เงินรางวัล รางวัลละ 2,000 บาทและรางวัลเลขท้าย 3 ตัว จำนวน 2 ครั้ง เงินรางวัล รางวัลละ 2,000 บาท โดยหากผู้ถูกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งเลขหน้า 3 ตัว และเลขท้าย 3 ตัว จะได้รับเงินรางวัลสูงสุด 8,000 บาทต่อใบ นอกจากนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้สั่งยกเลิกการจ่ายรางวัลแจ็กพ็อตในสลากกินแบ่งรัฐบาล ตั้งแต่วางวันที่ 1 ส.ค. 2558 โดยนำเงินส่วนของรางวัลแจ็กพ็อตไปกระจายให้กับการจ่ายรางวัลที่ 1 แทน จากเดิมที่กำหนดราคารางวัลไว้ที่ใบละ 2 ล้านบาท หรือคู่ละ 4 ล้านบาท เพิ่มเป็น ใบละ 3 ล้านบาท หรือคู่ละ 6 ล้านบาท²

¹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, รายงานประจำปี 2559.

² สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องปรับโครงสร้างเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลใหม่ 2558.

ผลลัพธ์ (Outcomes) จากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเงินรางวัลใหม่ โดยนำเลขฉลาก 3 ตัวหน้า มาออกเป็นรางวัล ควบคู่กับการออกรางวัลเลขท้าย 3 ตัวนั้น ส่งผลให้ประชาชนที่เสี่ยงและลุ้นโชคสามารถลุ้นรางวัลได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากสลากทุกใบสามารถลุ้นรับรางวัลได้ทั้งหมดทั้ง 3 ดั่งหน้า และ 3 ตัวท้าย โอกาสที่จะถูกลากจึงเพิ่มมากขึ้น และมีโอกาสได้เงินรางวัลมากขึ้น เพราะหากซื้อสลาก 1 ใบ ในราคา 80 บาท หากถูกรางวัลทั้งเลขหน้า 3 ตัว และรางวัลเลขท้าย 3 ตัวได้ ก็จะได้รับเงินรางวัลสูงสุด 8,000 บาท

ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (Ultimate Outcome) ผลที่ต่อเนื่องจากผลลัพธ์ คือ จากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเงินรางวัลใหม่ โดยให้ออกรางวัลเลขหน้า 3 ตัวขึ้นเป็นครั้งแรก ส่งผลให้ประชาชนสามารถลุ้นรางวัลได้เพิ่มขึ้นนั้น สามารถลดปัญหาเลขท้ายที่ไม่นิยมได้ ซึ่งเป็นหนึ่งในข้ออ้างของการเพิ่มราคาสลาก จากการกล่าวอ้างของผู้ค้าสลากฯ เกี่ยวกับเลขสลากฯ ไม่สวยได้ เพราะมาตรการดังกล่าวทำให้ทุกตัวเลขของสลากฯ ลุ้นและเสี่ยงโชคได้เท่ากันหมด จึงเป็นการแก้ปัญหาราคาสลากเกินราคาและแก้ปัญหาการสลากเลขไม่สวย ขณะที่การสั่งยกเลิกรางวัลแจ็กพ็อต ก็เป็นการป้องกันการรวมชุดสลาก ซึ่งเป็นต้นเหตุของการขายเกินราคา

3. ออกมาตรการการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล

คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ประกาศมาตรการการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามปริมาณการจองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายดังนี้

3.1 คุณสมบัติของผู้ซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล

- 3.1.1 เป็นบุคคลธรรมดา
- 3.1.2 มีสัญชาติไทย
- 3.1.3 อายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์
- 3.1.4 มีบัญชีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และได้ลงทะเบียนเรียบร้อยแล้ว

3.2 ขั้นตอนการลงทะเบียนเป็นผู้ซื้อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาล

3.2.1 ผู้ที่ไม่มีบัญชีธนาคารกรุงไทยให้เปิดบัญชีที่ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ได้ทุกสาขาทั่วประเทศ ส่วนผู้ที่มี บมจ. ธนาคารกรุงไทยแล้ว สามารถใช้บัญชีเดิมได้

3.2.2 การลงทะเบียนสามารถทำได้ 2 ช่องทางอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- นำสมุดบัญชีธนาคาร พร้อมบัตรประชาชนไปลงทะเบียน ณ ที่ทำการ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ได้ทุกสาขาทั่วประเทศในเวลาทำการ ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป ในเวลาทำการของธนาคาร

- ลงทะเบียนผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล www.glo.or.th ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป

- เมื่อลงทะเบียน ณ ที่ทำการ บมจ. ธนาคารกรุงไทย หรือลงทะเบียนผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว บมจ. ธนาคารกรุงไทยจะจัดทำบัตรซื้อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาล (Bill Payment) และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจัดส่งให้ตามที่อยู่ติดต่อ/ส่งเอกสารที่ลงทะเบียนไว้แล้ว เพื่อใช้บัตรในการอำนวยความสะดวกสำหรับเงินซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ณ ที่ทำการ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ทุกสาขา

3.3 การซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล

3.3.1 สลากสั่งซื้อหมายถึง สลากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดเตรียมไว้จำนวนหนึ่ง สำหรับจำหน่ายตรงกับงวดที่มีการสั่งซื้อ

3.3.2 สลากสั่งจองล่วงหน้า หมายถึง สลากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดพิมพ์ตามจำนวนที่จองไว้สำหรับงวดถัดไป โดยจะจัดสรรต่อเมื่อมียอดสั่งจองครบทุก 10,000 เล่มคู่ (1,000,000 ฉบับคู่) ตามความเหมาะสม และจะสั่งจองได้เมื่อจำหน่ายสลากสั่งซื้อในงวดนั้นๆ หมดแล้ว กรณียอดสั่งจองไม่ครบ 10,000 เล่มคู่ (1,000,000 ฉบับคู่) จะไม่ได้รับการจัดสรร บมจ. ธนาคารกรุงไทยจะโอนเงินกลับเข้าบัญชีพร้อมคืนค่าธรรมเนียม ภายในวันสุดท้ายของการจอง

3.4 ขั้นตอนการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล

3.4.1 สามารถสั่งซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ครั้งละ 5 เล่ม หรือ 10 เล่ม หรือ 15 เล่ม หรือ 20 เล่ม หรือ 25 เล่ม หรือ 30 เล่ม หรือ 40 เล่ม หรือ 50 เล่มคู่ โดยได้ส่วนลดร้อยละ 12 โดยระบบจะหักเงินค่าสลากจากบัญชี บมจ. ธนาคารกรุงไทย ที่ลงทะเบียนไว้เท่ากับมูลค่าที่ซื้อ โดยหักส่วนลดการจำหน่ายแล้ว

3.4.2 สามารถสั่งจองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ครั้งละ 5 เล่ม หรือ 10 เล่ม หรือ 15 เล่ม หรือ 20 เล่ม หรือ 25 เล่ม หรือ 30 เล่ม หรือ 40 เล่ม หรือ 50 เล่มคู่ โดยได้ส่วนลดร้อยละ 12 โดยระบบจะหักเงินค่าสลากจากบัญชี บมจ. ธนาคารกรุงไทย ที่ลงทะเบียนไว้ เท่ากับมูลค่าสลากที่จองล่วงหน้า โดยหักส่วนลดการจำหน่ายแล้ว

3.4.3 การซื้อหรือจองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลในงวดเดียวกันจะทำธุรกรรมได้เพียงอย่างใดอย่างหนึ่งและจะทำรายการได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น

3.4.4 ก่อนการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ต้องมีเงินในบัญชี บมจ. ธนาคารกรุงไทย ที่ลงทะเบียนไว้ เพียงพอชำระค่าสลากที่ซื้อ-จองล่วงหน้า

3.4.5 สามารถซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ตามวันเวลาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประกาศ โดยในวันสุดท้ายจะปิดการซื้อ-จองล่วงหน้าภายในเวลา 12.00 น.

3.4.6 สามารถซื้อจองล่วงหน้าได้ 3 ช่องทางดังนี้

- ที่ทำการ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ทุกสาขาในเวลาเปิดทำการ
- ตู้เอทีเอ็มของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ตั้งแต่เวลา 05.00-22.00 น.
- ผ่านระบบ Net Bank (อินเทอร์เน็ต) ของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ใน

คอมพิวเตอร์และโทรศัพท์มือถือตั้งแต่ 05.00-22.00 น.

3.5 การจัดส่งสลากและรับสลาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจัดส่งสลากทางไปรษณีย์แบบด่วนพิเศษ รับประกันเต็มมูลค่าสลากโดย

3.5.1 ผู้ซื้อสลากจะไปรับสลากที่ไปรษณีย์ตามที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 3 วัน นับจากวันที่ได้รับการยืนยันการชำระเงินค่าสลากเรียบร้อยแล้ว

3.5.2 ผู้จองล่วงหน้าเมื่อได้รับข้อความสั้น (Sms) ยืนยันการซื้อทางโทรศัพท์มือถือหมายเลขที่ลงทะเบียนไว้ จะได้รับสลากที่ไปรษณีย์ปลายทางที่ลงทะเบียนไว้ ตามประกาศจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของงวดที่สั่งจอง

3.5.3 ผู้ซื้อ-จองล่วงหน้าจะต้องไปรับสลากด้วยตัวเอง โดยแสดงหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชน

3.5.4 ผู้ซื้อ-จองล่วงหน้า หากมีเหตุที่ไม่สามารถไปรับสลากด้วยตนเองสามารถมอบอำนาจโดยทำหนังสือมอบอำนาจให้กับบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกัน ให้ไปรับสลากแทนได้โดยนำหลักฐานดังนี้ บัตรประจำตัวผู้มอบอำนาจ บัตรประจำตัวผู้รับมอบอำนาจ ทะเบียนบ้าน หลักฐานการชำระเงินค่าสลาก ไปยื่นกับเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ปลายทางที่ลงทะเบียนไว้

3.6 จำนวนสลากที่ซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นไปตามที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดดังนี้

3.6.1 จำนวนสลากที่ซื้อเป็นไปตามจำนวนสลากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้พิมพ์ไว้ก่อนแล้ว

3.6.2 จำนวนสลากที่จอง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จะจัดพิมพ์ตามจำนวนที่มีผู้สั่งจองครบทุก 10,000 เล่มคู่ (1,000,000 ฉบับคู่) ตามความเหมาะสม

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดจำหน่ายสลากตามปริมาณการจองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลดังกล่าวนี้ จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่การซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล งวดประจำวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2558 และการจองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลงวดประจำวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป³

³ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล 2558.

ผลลัพธ์ (Outcomes) จากมาตรการการซื้อ-จONGL่องหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลดังกล่าว คือ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ค้ารายย่อยตัวจริงสามารถซื้อสลากได้โดยตรงจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามจำนวนและตามความสามารถในการจำหน่ายของแต่ละราย แต่ไม่เกิน 50 เล่ม ผ่านระบบของธนาคารกรุงไทยและการรับสลากโดยตรง ณ ที่ทำการไปรษณีย์ ที่แจ้งความประสงค์ไว้ โดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง แต่มีธนาคารกรุงไทยเข้ามาอำนวยความสะดวกในการซื้อ-จONGL่องหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ผ่านระบบของธนาคารแทน และมีบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด อำนวยความสะดวกให้กับผู้ค้าสลาก ให้เข้าถึงสลากได้อย่างสะดวกและรวดเร็วโดยตรงจากที่ทำการไปรษณีย์ตามที่อยู่ผู้ค้าสลาก ต้องการ เพื่อกระจายสลากให้ถึงมือรายย่อยมากขึ้น ส่งผลให้สามารถจำหน่ายสลากได้ในราคาที่กำหนด

ผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) คือ จากการเปิดให้ซื้อ-จONGL่องหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลผ่านธนาคารกรุงไทยกันงวดแรกในวันที่ 16 ตุลาคม 2558 ปรากฏว่าได้รับความสนใจจากผู้ค้าสลากจำนวนมาก บรรยากาศการจONGL่องหน้าสลากฯ ในหลายพื้นที่เป็นไปอย่างคึกคัก มีประชาชนจำนวนมากมาต่อคิวเพื่อจONGL่องหน้าสลากผ่านตู้เอทีเอ็มของธนาคารกรุงไทย ส่งผลให้สลากถูกจONGL่องหมดเกลี้ยงในระยะเวลาอันรวดเร็ว และมีผู้ค้ารายย่อยจำนวนมากไม่สามารถซื้อ-จONGL่องได้ทัน จึงทำให้เกิดความวุ่นวายในหลายพื้นที่จนถึงขั้นมีเหตุการณ์วิวาทเพื่อแย่งกันทำรายการซื้อ-จONGL่องหน้าสลากฯ บริเวณตู้ ATM ในพื้นที่หลายจังหวัด⁴ ที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความต้องการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีจำนวนมาก สูง ส่งผลให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทบทวนและปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการ จัดพิมพ์สลากเพิ่มตามสัดส่วนความต้องการของผู้ที่ซื้อ-จONGL่องหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยงวดแรกในงวดวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2559 ที่ประชุมคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติให้พิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มอีก 10 ล้านฉบับคู่ และต่อมาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้พิมพ์สลากเพิ่มอีก เนื่องจากยังมีผู้สนใจทำรายการซื้อ-จONGL่องหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นจำนวนมากและประเมินว่ายังมีความต้องการสลากอยู่อีกตามลำดับ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงจัดพิมพ์สลากเพิ่มตามสัดส่วนความต้องการของผู้ที่ซื้อ-จONGL่องหน้า โดยปัจจุบันสลากในแต่ละงวดมียอดการพิมพ์อยู่ที่ 120 ล้านฉบับ หรือ 60 ล้านคู่ หรือประมาณ 6,000,000 เล่มโดยขณะนี้สำนักงานสลากฯ จำหน่ายเองโดยตรง 330,000 เล่ม ที่เหลืออีก 270,000 เล่มจำหน่ายให้แก่องค์กรการกุศลและมูลนิธิ

⁴ ข่าวสดออนไลน์, “จONGL่องหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ถึงหวีดวามววย-ชุลมุน ทหาร-ตร.ต้องเข้าเคลียร์,” http://daily.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd01 (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2560).

4. ประกาศไม่ต่อสัญญาให้ตัวแทนจำหน่ายในส่วนของนิติบุคคล

คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติไม่ต่อสัญญาการรับสลากกินแบ่งรัฐบาล ไปจำหน่าย (โควตาสลากฯ) กับนิติบุคคลทั้งหมด รวมทั้งองค์กร หรือมูลนิธิต่างๆ ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ผู้พิการ รวมทั้งสิ้นกว่า 2,495 แห่ง จำนวน 15.8 ล้านฉบับ หรือคิดเป็น 7.9 ล้านคู่ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป หลังจากที่ได้รับสลากไปจำหน่ายเป็นงวดสุดท้าย โดยจะเหลือการต่อสัญญาเฉพาะผู้ค้ารายย่อยที่ได้รับจัดสรรสลากคนละจำนวน 5 เล่ม ผู้พิการคนละ 3 เล่ม ประมาณ 38,000 ราย และสมาคมองค์กรคนพิการรวม 28 ล้านคู่หรือ 56 ล้านฉบับ ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม 2558 เป็นต้นไป และจะนำโควตาส่วนที่โดนตัดไปรวมกับการเปิดรับซื้อและจองผ่านระบบใหม่ รวมทั้งสิ้น 20 ล้านคู่ หรือ 40 ล้านฉบับ โดยยังเหลืออีก 4 ล้านฉบับจะหมดสัญญาสิ้นเดือนธันวาคมนี้ จากนั้นตั้งแต่วันที่ 17 มกราคม 2559 จะมีสลากที่นำไปเข้าระบบจองซื้อใหม่รวมจำนวน 44 ล้านฉบับ

ผลลัพธ์ (Outcomes) คือ จากมาตรการไม่ต่อสัญญากับนิติบุคคลทั้งหมด รวมทั้งองค์กร หรือมูลนิธิต่างๆ ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้พิการดังกล่าว ส่งผลให้สัดส่วนการพิมพ์สลากเปลี่ยนแปลงไป ทำให้โควตาในส่วนดังกล่าวมาจัดสรรกระจายให้ผู้ค้าสลากรายย่อยผ่านโครงการสั่งซื้อ-จองสลากล่วงหน้ากับธนาคารกรุงไทยแทน เพื่อให้ผู้ค้าสลากมีโอกาสได้รับการจัดสรรสลากอย่างทั่วถึงมากขึ้น

ผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) จากการไม่ต่อสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากทั้งหมดที่ไม่เกี่ยวข้องกับคนพิการ เพื่อนำโควตามาจัดสรรกระจายให้ผู้ค้าสลากรายย่อยเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เป็นการปิดตำนาน 5 เสือกองสลาก เนื่องจากบริษัทนิติบุคคลทั้ง 2,495 ราย มีผู้ค้าสลากรายใหญ่ 5 ราย ซึ่งเป็นตัวแทนสำนักงานสลากฯ มายาวนาน และบริษัททั้ง 5 แห่ง กว้างขวางมากในวงการสลากกินแบ่งรัฐบาลและแนบแน่นกับฝ่ายการเมืองทุกรัฐบาลที่ผ่านมา จนถูกเรียกขานว่า 5 เสือกองสลากฯ ซึ่งได้แก่ 1. บริษัท สลากมหาลาก 2. บริษัท ปลีมัทธนา (ชื่อใหม่ แอดวานซ์ เทคโนโลยี ชิสม์) 3. บริษัท ไดมอนด์ สล็อตโต้ 4. บริษัท หยาดน้ำเพชร และ 5. บริษัท บีบี เมอร์ชานท์ โดยมาตรการดังกล่าวเป็นแนวทางที่ทำให้การแก้ปัญหาสลากราคาแพงเป็นไปอย่างยั่งยืน

ความเข้มงวดกวดขันของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากกลไกในด้านบริหารเพื่อควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว ในด้านความเข้มงวด กวดขัน ป้องกันและปราบปรามการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคา ก็เป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยภายหลังการประกาศกำหนดให้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคา 80 บาท พลโทอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ประธานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ก็ได้มีการประชุมร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจนครบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อมอบ

นโยบายเน้นย้ำในการเพิ่มมาตรการปราบปรามและจับกุมผู้ค้าสลากที่ขายเกินราคา โดยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ทหาร และตำรวจสนธิกำลังจัดชุดเฉพาะกิจลงพื้นที่เพื่อตรวจและจับกุมผู้ที่ยกเลิกเกินราคาอย่างเข้มงวดจริงจัง⁵

เพื่อรองรับนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลสูงสุด พล.ต.อ.สมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้มีคำสั่งด่วนที่สุดวิทายุในราชการ ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ศปก.ตร.) ถึง ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 1-9, ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.), ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, ผู้บัญชาการยุทธศาสตร์ตำรวจ (สยศ.ตร.) และหัวหน้าฝ่ายอำนวยการศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยในคำสั่งดังกล่าวระบุว่า ตามที่รัฐบาลมีนโยบาย แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งของรัฐบาลเกินกว่าราคาที่กฎหมายกำหนด และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดให้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2558 เป็นต้นไปตาม พ.ร.บ.สลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 39 แก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความแห่งชาติที่ 11/2558 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2558 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหา จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และยังไม่ได้ออกรางวัล เกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ขณะเดียวกันได้สั่งกำชับให้ทุกหน่วยดำเนินการเข้มงวดกวดขันในการป้องกันปราบปรามและบังคับใช้กฎหมาย ตามที่อ้างถึงไว้โดยเคร่งครัด ให้ประสานการปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการบังคับใช้กฎหมายตามที่อ้างไว้โดยเคร่งครัด กรณีที่พบว่ามีการกระทำนี้เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสัญญานั้น การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้ประสานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเพื่อรายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทราบเพื่อพิจารณาใช้มาตรการทางกฎหมายโดยเคร่งครัด⁶

⁵ โพสต์ทูเดย์ออนไลน์ “จับจริงสลากเกินราคาตั้งทหาร-ตำรวจเฝ้าแผงค้าต้องสงสัย,” <http://www.posttoday.com/economy/finance/464243> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2560).

⁶ สำนักข่าววอยซ์ทีวีออนไลน์, “สมยศ เด้งรับคำสั่ง ศชช. สั่งตำรวจทุกหน่วยเข้ม ร่วมทหารกวดขันขายสลากกินแบ่งเกินราคา,” <http://news.voicetv.co.th/thailand/214188.htm> (สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2560).

ผลลัพธ์ (Outcomes) คือ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ทั้งหน่วยหลักและหน่วยสนับสนุน จัดตั้งทีมเฉพาะกิจลงพื้นที่ที่กวดขัน ตรวจสอบและจับกุมผู้ที่ขายสลากเกินราคาอย่างเข้มงวดมากขึ้น สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของร้อยตำรวจเอกรัฐวิรุฬห์ จันทสุบรรณ รองสารวัตรกองกำกับการ 1 กองบังคับการปราบปราม ที่ระบุว่า เดิมก่อนมีนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กองบังคับการปราบปรามมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบหลักเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมร้ายแรงที่มีอัตราโทษสูง หรือมีทุนทรัพย์สูงและเป็นที่สนใจของประชาชน ส่วนการติดตามจับกุมจับกุมการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขายสลากเกินราคาเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำท้องที่ กองบังคับการปราบปรามไม่ได้เข้าไปดำเนินการในเรื่องนี้ ทราบว่าสถิติการจับกุมก่อนมีนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละสถานีตำรวจในแต่ละท้องที่คงมีจำนวนน้อยหรือบางท้องที่อาจไม่มีการจับกุมเลย หากประชาชนไม่ได้ร้องทุกข์แจ้งความให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ แต่ต่อมาภายหลังจากที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ามาก็ได้มีนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลออกมาอย่างชัดเจน กองบังคับการปราบปรามในฐานะหน่วยงานยุทธศาสตร์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล โดยการกวดขันจับกุมผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาในทุกพื้นที่ และในบางกรณีมีการสนธิกำลังระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารกับตำรวจ เป็นเจ้าหน้าที่ทั้งในและนอกนอกเครื่องแบบลงพื้นที่สำรวจแผงสลากทั้งขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ โดยกระจายกำลังเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ปฏิบัติการ โดยวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการติดตาม ปราบปรามและจับกุมผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา เริ่มจากการหาเป้าหมายจากเบาะแสทั้งจากการร้องเรียนของประชาชนหรือเบาะแสจากการลงพื้นที่ตรวจสอบของเจ้าหน้าที่เอง ซึ่งหากมีข้อมูลหรือพบเป้าหมายว่ามีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในพื้นที่ใด ก็นำข้อมูลกลับมาซึ่งที่ทำการของเจ้าหน้าที่ เพื่อวางแผนและจัดชุดปฏิบัติการเพื่อลงพื้นที่นำกำลังเข้าไปทำการตรวจสอบ หากพบว่ามีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจริง ก็จะใช้วิธีให้สายลับทำการล่อซื้อ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปจับกุมเลยได้ หากความผิดยังไม่สำเร็จ ความผิดจะสำเร็จก็ต่อเมื่อมีการซื้อ-ขาย และเป็นการขายในราคาที่เกิดขึ้นกว่าที่กำหนดไว้บนสลาก โดยเมื่อสายลับล่อซื้อได้ของกลางซึ่งเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาลมาแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะแสดงตัวเพื่อเข้าจับกุมดำเนินคดีในข้อหาขายหรือเสนอขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ยังไม่ได้ออกสลากเกินกว่าราคาที่กฎหมาย จากนั้นก็จะนำตัวผู้กระทำความผิดไปยังที่ทำการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อทำการบันทึกจับกุม ก่อนนำตัวส่งพนักงานสอบสวนในท้องที่ที่เกิดเหตุ เพื่อดำเนินคดีตามกระบวนการทางกฎหมาย⁷

⁷ รัฐวิรุฬห์ จันทสุบรรณ, สัมภาษณ์โดย ณพทัย กุลณรงค์, 4 เมษายน 2560.

นอกจากการกวตจากเจ้าหน้าที่ในการติดตามจับกุมผู้ขายสลากเกินราคาในพื้นที่กรุงเทพมหานครแล้ว ขณะเดียวกันในพื้นที่ต่างจังหวัดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายก็ได้ปฏิบัติตามนโยบายอย่างเข้มงวด โดยการติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างในกรณีการจับพ่อค้าขายสลากเกินราคา 80 บาท จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2558 สืบเนื่องจากพันตำรวจโท สุขชน ชุ่มทองกลาง สารวัตรป้องกันและปราบปรามสถานีตำรวจภูธรพิมาย อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา ได้รับการร้องเรียนจาก นางหทัยรัตน์ อายุ 36 ปี คนอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา โดยหลังตรวจสอบพบว่าการขายสลากเกินราคาจริง เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงทำการควบคุมตัวส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการเปรียบเทียบปรับ 10,000 บาท ในข้อหาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ยังไม่ออกวางวัลเกินราคาที่กำหนด⁸ และในกรณีการจับกุมพ่อค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อยที่จังหวัดเลย หลังพบขายสลากเกินราคา สืบเนื่องจากนายโสภณ ห่วงญาติ นายอำเภอเมืองหนองคาย และร้อยเอกจ้านงค์ แสงกุดเรือ นายทหารยุทธการกองกำลังรักษาความสงบประจำจังหวัดหนองคาย ได้รับการประสานจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการปราบปรามการจำหน่ายสลากกินรวบ และสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา 80 บาท ซึ่งในครั้งนี้นี้เจ้าหน้าที่ทราบว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่กำหนด โดยเป็นผู้ค้าเร็วบริเวณหน้าด่านพรมแดนสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 1 อ. เมืองหนองคาย จึงจัดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และทหาร ออกตรวจสอบ และล่อซื้อสลากจากนายสุริยาวุฒิ ไสธรรมมงคล อายุ 31 ปี โดยมีของกลางเป็นแผงสลากกินแบ่งรัฐบาล และเงินล่อซื้อ โดยถูกดำเนินคดีจากการขายสลากเกินราคา อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แล้วส่งตัวให้พนักงานสอบสวน สภ. เมืองหนองคาย ดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป (จับพ่อค้าขายหวยชุดเกินราคา หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 9 กรกฎาคม 2559)

ผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ส่งผลให้ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะต้องถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของร้อยตำรวจเอกรัฐวิรุฬห์ จันทสุบรรณ รองสารวัตรกองกำกับการ 1 กองบังคับการปราบปราม ที่ระบุว่า หลังจากเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและมีการปฏิบัติการลงพื้นที่กวตจับกุมมากขึ้น ก็ส่งผลให้หาเป้าหมายผู้กระทำความผิดยากขึ้น หมายความว่า พบผู้กระทำความผิดน้อยลง รูปแบบการกระทำความผิดไม่ล่ำลางเหมือนสมัยก่อน แต่เชื่อว่าหากยังมีคนเต็มใจซื้อเกินราคา การกระทำความผิดก็จะกลับมาอีก กลายเป็นว่าจับ

⁸ สำนักข่าวไอเอ็นเอ็น ออนไลน์, “เอาจริง! จับพ่อค้าหวยโคราช ขายเกิน 80 บาท,” <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=624681> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2560).

เท่าไรก็ไม่หมด ดังนั้นประชาชนต้องไม่ซื้อสลากในราคาที่สูงเกินไป เพราะเป็นการยินยอมให้ถูกเอาเปรียบ และเป็นการสนับสนุนผู้กระทำผิดกฎหมาย และหากพบการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาก็ให้แจ้งเบาะแสมายังเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทุกพื้นที่ให้ดำเนินการติดตามจับกุม และอยากฝากเตือนพ่อค้าแม่ค้าขายสลากว่าขอให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยการขายสลากตามราคาที่กฎหมายกำหนดอย่าเอาเปรียบผู้บริโภค เพราะหากกระทำการที่ผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็ต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดเช่นกัน

3. ความเข้มงวดในการปฏิบัติการระดับพื้นที่

ภายหลังการประกาศนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีราคา 80 บาท ในงวดแรกวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นการเพิ่มความเข้มข้นกระบวนการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาให้สัมฤทธิ์ผล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดทีมออกตรวจตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในระดับพื้นที่ โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดทีมออกตรวจตลาดสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในระดับพื้นที่ โดยมีความถี่ติดต่อกันในทั่วทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ดังนี้

พื้นที่ภาคใต้

- วันที่ 5 กรกฎาคม 2558 ผศ.ธนวรรธน์ พลวิชัย กรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ในฐานะโฆษกคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลและคณะ ลงพื้นที่สำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล บริเวณถนนธรรมานุญูวิถี หน้าสถานีรถไฟหาดใหญ่ และตลาดกิมหยง ย่านการค้าใจกลางเมืองหาดใหญ่ จ.สงขลา ซึ่งในบริเวณดังกล่าว มีตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตั้งแผงจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

- วันที่ 10 กันยายน 2558 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยพันโทหนูน ศันสนาคมน กรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารจัดการสลาก พร้อมด้วยคณะ ลงตรวจพื้นที่สำรวจราคาสลากและรับฟังความคิดเห็นผู้แทนจำหน่ายสลากบริเวณหน้าสถานีรถไฟจังหวัดนครศรีธรรมราช

พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- 24 กรกฎาคม 2558 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลและผู้บริหาร ได้ลงพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนจำหน่ายสลาก และสำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี

พื้นที่ภาคกลาง

- วันที่ 25 สิงหาคม 2558 เวลา 13.00 น. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนวรรธน์ พลวิชัย กรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ในฐานะโฆษกคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และ พันโท หนูน ศันสนาคมน กรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารจัดการสลาก ลง

พื้นที่รับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนจำหน่ายและสำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในพื้นที่ศูนย์การค้า สลากไทย ถนนนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

- วันที่ 5 พฤศจิกายน 2558 คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยผู้ช่วย ศาสตราจารย์ ธนวรรณ พลวิชัย ในฐานะโฆษกคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลและพันโทหนูน คັນสนาคม ในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารจัดการสลาก ลงพื้นที่สอบถามตัวแทนจำหน่ายถึง สถานะการจำหน่ายสลาก หลังจากที่สำนักงานฯ เปิดโครงการซื้อ-จongs่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ณ ศูนย์การค้าสลากไทย จังหวัดนนทบุรี

- วันที่ 25 สิงหาคม 2559 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนวรรณ พลวิชัย กรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ในฐานะโฆษกคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และพันโท หนูน คັນสนาคม กรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารจัดการสลากพร้อมคณะ ลงพื้นที่ สสำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่บริเวณสี่แยกคอกวัว กรุงเทพฯ

พื้นที่ภาคเหนือ

- 15 ธันวาคม 2558 พลตรีฉลองรัฐ นาโคอาทิตย์ ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ผศ.ดร.ธนวรรณ พลวิชัย กรรมการและโฆษกคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล พร้อมด้วย พันโทหนูน คັນสนาคม กรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล พร้อมคณะ ลงพื้นที่หน้าตลาดเทศบาล อ. เมือง จ. เชียงราย⁹

ผลลัพธ์ (Outcomes) คือ เป็นช่องทางให้ผู้มีผลได้และผลเสียจากนโยบายได้แสดงความคิดเห็น ทั้งความคิดเห็นของผู้ประกอบอาชีพขายสลากและประชาชนผู้ซื้อสลาก ทั้งในด้าน ผลกระทบและข้อเสนอแนะต่างๆ ผ่านผู้กำหนดนโยบายโดยตรง อีกทั้งเป็นการป้องปรามในระดับ พื้นที่ ทำให้ผู้ค้าสลากเกรงกลัวไม่กล้าขายสลากเกินราคา

ผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เก็บ ข้อมูลและตุลไกตลาดในระดับพื้นที่ เพื่อตรวจสอบว่ามีกบฏบิดเบือนราคาให้สูงขึ้นหรือไม่ ถือเป็น การตรวจสอบสถานะของการจำหน่ายสลากทั่วประเทศ เพื่อนำข้อเท็จจริงที่ได้มาปรับปรุงการดำเนินการ หรือปรับปรุงกลยุทธ์ในการดำเนินงานตามนโยบายให้ดีขึ้น

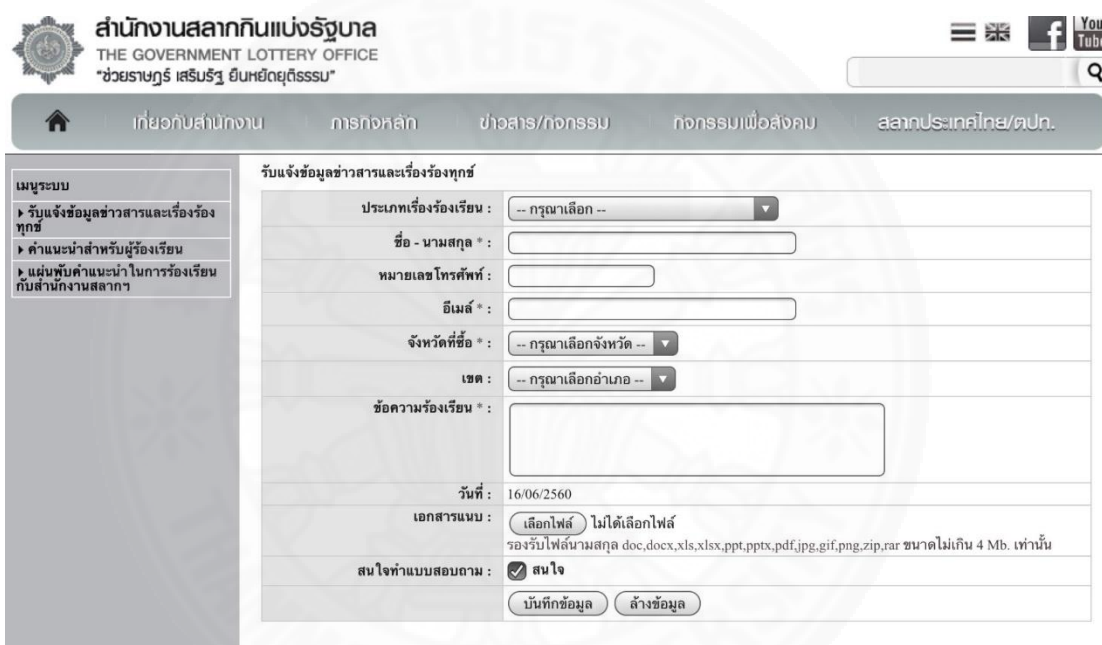
⁹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “ข่าวประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลลงพื้นที่สอบถามตัวแทนจำหน่ายถึงสถานะการจำหน่ายสลาก,”

http://www.glo.or.th/ewt_news.php?nid (สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2560).

4. ช่องทางการติดต่อรับเรื่องร้องทุกข์

จากการศึกษาพบว่า ช่องทางรับแจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องร้องทุกข์ เกี่ยวกับปัญหา การขายสลากกินแบ่งเกินราคา เดิมมีเพียงช่องทางเบอร์โทรสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 0-2282-1616, 0-2356-0555 และทางจดหมายได้ที่ ตู้ ปณ.555 ปณจ.ราชดำเนิน กรุงเทพฯ 10200 ได้มีการ เปิดสายสายด่วน Call Center 0-2345-1466 ในเวลา 07.30-15.30 น.

นอกจากเบอร์โทรศัพท์ในการรับเรื่องร้องเรียนแล้ว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยัง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เพิ่มช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงการร้องเรียนมากขึ้นโดยการเปิดรับ แจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องร้องทุกข์ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล



เว็บไซต์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (THE GOVERNMENT LOTTERY OFFICE) แสดงหน้าจอรับแจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องร้องทุกข์

เมนูระบบ

- รับแจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องร้องทุกข์
- คำแนะนำสำหรับผู้ร้องเรียน
- แผนผังคำแนะนำในการร้องเรียนกับสำนักงานสลาก

รับแจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องร้องทุกข์

ประเภทเรื่องร้องเรียน : -- กรุณาเลือก --

ชื่อ - นามสกุล * :

หมายเลขโทรศัพท์ :

อีเมล * :

จังหวัดที่ชื่อ * : -- กรุณาเลือกจังหวัด --

เขต : -- กรุณาเลือกอำเภอ --

ข้อความร้องเรียน * :

วันที่ : 16/06/2560

เอกสารแนบ :
รองรับไฟล์นามสกุล doc, docx, xls,xlsx, ppt, pptx, pdf, jpg, gif, png, zip, rar ขนาดไม่เกิน 4 Mb. เท่านั้น

สนใจทำแบบสอบถาม : สนใจ

ภาพที่ 4.1 แจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องร้องทุกข์ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
ที่มา: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2560.

สำหรับสถิติการร้องเรียนเรื่องสลากกินราคา พบว่า ในรอบช่วงเวลา 3 เดือน มีประชาชน ร้องเรียนผ่าน Call Center กว่า 1,295 รายการ โดยมีสถิติการร้องเรียนในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาค โดยเฉพาะตามหัวเมืองใหญ่ เดือนสิงหาคม 2559 จำนวน 318 ราย เดือนกันยายน 2559 จำนวน 439 ราย และ สูงที่สุดในเดือนตุลาคม 2559 จำนวน 538 ราย¹⁰ ทั้งนี้จากสถิติการร้องเรียนเมื่อ

¹⁰ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, เอกสารประกอบการแถลงข่าวแก้ไขปัญหาสลากกินราคา ครบรอบ 1 ปี 2559.

เปรียบเทียบกับสัดส่วนตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งประเภทมูลนิธิ สมาคม องค์กร ผู้พิการ จำนวนประมาณ 904 ราย ตัวแทนจำหน่ายรายย่อยรับสลากไม่เกิน 5 เล่มคู่ จำนวนประมาณ 37,938 ราย และผู้ค้าสลากที่ลงทะเบียนโครงการสั่งซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวนประมาณกว่า 1 แสนคน ถือว่ายังมีการร้องเรียนในระดับน้อยมาก

สอดคล้องกับการตอบคำถามในประเด็นด้านการเข้าถึงช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน จากการสัมภาษณ์ผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล นางสาววิมลมาศ ไพโรจน์บวร อายุ 31 ปี อาชีพพนักงานธนาคาร ที่ระบุว่า “เมื่อพบเจอคนขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาก็เคยอยากร้องเรียนเจ้าหน้าที่ แต่บางทีวิธีการหรือขั้นตอนในการร้องเรียนมันก็ดูยุ่งยาก เราจึงตัดความรำคาญไม่ได้แจ้งเจ้าหน้าที่ และคิดว่าราคาสูงกว่าเพียงไม่มากนัก พอที่จะสามารถรับได้อยู่ จึงไม่อยากเสียเวลาในการดำเนินการร้องเรียน”¹¹ และสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์นางฉุนฟ้า กิตติโสภานันท์ อายุ 66 อาชีพแม่บ้าน คนซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ระบุว่า เมื่อพบเห็นการขายสลากเกินราคา ก็เคยบ่นกับแม่ค้าและเคยคิดจะร้องเรียน แต่ก็ได้ไม่ร้องเรียนจริงๆ¹²

4.2 ประสิทธิผลของการนำนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไปปฏิบัติ

4.2.1 ผลการดำเนินการตามนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล ต่อราคาซื้อ-ขาย สลากกินแบ่งรัฐบาล

ภายหลังจากที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยกำหนดให้ขายในราคา 80 บาท ทั่วประเทศ และประกาศใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดโดยใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งปรับแก้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 พร้อมเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรงมากกว่าเดิม อีกทั้งภายใต้การบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ได้ออกมาตรการ กฎระเบียบ และคำสั่งต่างๆ ที่เป็นการปรับกลไกการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งระบบ โดยจากการดำเนินการตามนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่งผลต่อราคาซื้อ-ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ปรับเปลี่ยนไปดังคำสัมภาษณ์จากตัวแทนจากผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลที่อยู่ในพื้นที่กระจายครอบคลุมทั้ง 6 เขตการปกครองของกรุงเทพมหานครทำให้ทราบว่า ราคาซื้อ-ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแผงค้าสลากส่วนใหญ่ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อไปในราคา 80 บาท ตามที่กำหนดไว้บนสลาก ซึ่งมีราคาลดลง

¹¹ วิมลมาศ ไพโรจน์บวร, สัมภาษณ์โดย ณหทัย กุลณรงค์, 11 เมษายน 2560.

¹² ฉุนฟ้า กิตติโสภานันท์, สัมภาษณ์โดย ณหทัย กุลณรงค์, 11 เมษายน 2560.

จากก่อนที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เข้ามา ที่มีราคาขายเฉลี่ย ณ ขณะนั้น อยู่ที่ 90-110 บาท

สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนายอนุ คูมีแกดำ อายุ 73 ปี ชาย ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลย่านสี่แยกคอกวัว เขตพระนคร มากกว่า 10 ปี ที่ระบุว่า ก่อนที่รัฐบาลจะมีนโยบายกำหนดให้ขายในราคา 80 บาท ในช่วงหลายรัฐบาลที่ผ่านมาขายอยู่หลายราคา เท่าที่จำได้ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ขายสลากอยู่ที่ราคาใบละ 90 บาท พอมาในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ขายอยู่ที่ราคาใบละ 90-100 และที่เคยขายแพงสุดประมาณ 120 บาท ในช่วงรอยต่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์และนางสาวยิ่งลักษณ์ ซึ่งภายหลังจากรัฐบาลคสช. กำหนดให้ขายในราคา 80 บาท ก็ไม่เคยขายต่อบะเกิน 80 บาท แต่ยอมรับว่าในกรณีห่วยชุดขายเฉลี่ยใบละ 100 บาท เพราะซื้อมาก็แพงกว่าใบเดี่ยวเลขทั่วไปอยู่แล้ว ซึ่งเป็นส่วนที่เราซื้อเพิ่มจากที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล เพราะได้รับจากรัฐบาลมา 5 เล่ม แต่ไม่พอขาย จึงต้องไปซื้อต่อจากตัวแทนมาเพื่อพอขาย ซึ่งในห่วยชุดรับมาเฉลี่ยใบละ 80 บาทแล้ว บางชุดก็ขาย 450 แล้วมาขายใบละ 100 ก็ได้กำไรไม่เท่าสมัยก่อน เพราะเมื่อก่อนรับมาเท่าไรก็ขายบวกกำไรเพิ่มไปได้ ซื้อมาในราคา 80 บาท ก็นำมาขาย ใบละ 100-120 บาทแต่หลังจากมีนโยบายราคาสลาก 80 บาท ก็ได้รับกำไรจากการขายอยู่ในระดับมาตรฐาน คือกำไรเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณใบละ 9 บาท 40 สตางค์ แต่ช่วงหลังๆ กำไรไม่แน่นอน ขึ้นๆ ลงๆ สำหรับผลกระทบจากนโยบายแก้ปัญหาราคาสลาก ส่วนตัวมองว่าไม่ได้มีผลกระทบมากเท่าไรหรอก แม้จะได้กำไรน้อยกว่าเมื่อก่อน แต่ก็พออยู่ได้ แต่จะขายเกินราคาไม่ได้ เพราะบางครั้งมีเจ้าหน้าที่มาตรวจติดตามที่แผง หากขายเกินราคาก็จะถูกจับกุม¹³

ประกอบกับคำสัมภาษณ์นางแนนน้อย ปูนมี อายุ 54 ปี ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อย ย่านโรบินสันบางรัก โดยขายสลากกินแบ่งรัฐบาลมากกว่า 8 ปี ที่ระบุว่า “ยอมรับว่าที่ผ่านมาที่เคยโดนจับจากการขายห่วยชุดเกินราคา ทั้งที่ก่อนหน้านี้รัฐบาลนี้เข้ามา ก็ขายอยู่ในราคา 100 บาท แต่ไม่เคยโดนจับ ไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่กองสลากมาตรวจเหมือนสมัยนี้ สมัยก่อนมีเจ้าหน้าที่กองสลากกินแบ่งรัฐบาลมาซื้อเองด้วยซ้ำ ไม่เห็นเคยถามหรือเคยขู่จะจำแต่อย่างใด เพราะตอนนั้นทุกคนก็รับรู้ว่าจะขายในราคานี้เป็นปกติ แต่หลังจากมีนโยบายกำหนดราคาห่วย 80 บาท ก็มีเจ้าหน้าที่มาตรวจตรามากขึ้น ไม่มีใครกล้าขายเกินราคาหรอก เพราะมันไม่คุ้มกันหากถูกจับกุม”¹⁴

¹³ อนุ คูมีแกดำ, สัมภาษณ์โดย ณททัย กุลณรงค์, 20 เมษายน 2560.

¹⁴ นางแนนน้อย ปูนมี, สัมภาษณ์โดย ณททัย กุลณรงค์, 10 เมษายน 2560.

ขณะที่นายชาญณรงค์ จันปรียงค์ อายุ 62 ปี ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อย ที่บริเวณสถานีขนส่งกรุงเทพฯ หมอชิต ที่ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลมากกว่า 15 ปี ที่ระบุว่าได้รับการจัดสรรโควตาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล งวดละ 5 เล่ม แต่ไม่พอขาย จึงต้องไปซื้อสลากมาขายเพิ่มจากตัวแทนที่ศูนย์การค้าสลากไทย แต่ละงวดต้องซื้อมาเพิ่มงวดละไม่ต่ำกว่า 10 เล่มถึงจะพอขาย ยอมรับว่าขายดีกว่าแต่ก่อน คงเป็นเพราะราคาถูกลง คนเลยยอมเสียเงินเพื่อเสี่ยงดวงมากขึ้น คนที่มีกำลังซื้อน้อยอย่างนักศึกษาก็มีมาซื้อมากขึ้นกว่าเดิม แต่กำไรมีไม่มากเหมือนแต่ก่อน เพราะเมื่อก่อนตอนที่ไม่มีกำหนดราคาขาย รับสลากมาแพงก็ขายแพงได้ รับมาถูกก็ขายถูกลง แต่ตอนนี้รับมาแพงอย่างไรก็ต้องขาย 80 บาทราคาเดียว ไม่เช่นนั้นก็จะถูกจับกุม ช่วงแรกเคยถูกตำรวจมาสอบถามถึงราคา แต่เราได้ติดป้ายให้เห็นชัดเจนว่าเราขาย 80 บาท แต่ผู้ค้าบางคนก็ถูกสุ่มจับ ต้องไปเสียค่าปรับอีก ทั้งที่ขายไปยังได้กำไรไม่เท่าไร¹⁵

เมื่อสำรวจราคาขายสลากกินแบ่งรัฐบาลจากผู้ซื้อสลาก ทำให้ทราบว่า หลังรัฐบาลประกาศนโยบายแก้ปัญหาราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ผู้ซื้อสลากส่วนใหญ่ ซื้อสลากในราคา 80 บาท แต่ต้องซื้อสลากในราคาแพงกว่า 80 ในกรณีสลากรวมชุด ที่มีการคิดเลขดัง เลขเด็ดมารวมชุดขายในราคาชุดละประมาณ 450-500 บาท เฉลี่ยใบละ 100 บาท ดังที่ปรากฏตามคำสัมภาษณ์ นางสาววิมลมาศ ไพโรจน์บวร อายุ 31 ปี อาชีพพนักงานธนาคาร ที่ระบุว่า “ก่อนที่รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา เคยซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาเฉลี่ยอยู่ที่ 100-120 บาท แต่หลังจากนโยบายออกมาแล้วแทบจะไม่เคยซื้อเกินราคา 80 บาทเลย เคยมีในช่วงแรกๆ ที่ซื้อในราคา 90 บาท แต่ช่วงหลังมานี้คนขายสลากไม่ได้ขายเกินใบละ 80 บาท แต่มีการตั้งเป็นกล่องที่ขอเป็นตัวแทน ซึ่งก็รู้สึกดีและเต็มใจที่จะให้ดี๊ มากกว่ามาขายเกินราคาเอาเปรียบพวกเรา เพราะบางคนเป็นคนพิการ รู้สึกเห็นใจอยากช่วยซื้ออยู่แล้ว ถือเป็นศิลาใจเล็กๆ น้อยๆ ตามกำลังของเรา ไม่ได้เป็นการบังคับ และบางคนก็มีการพูดขอความเห็นใจว่า ขอป่าเพิ่มอีกสัก 10 บาทได้ไหมอะไรประมาณนี้ ส่วนใหญ่พบในผู้พิการหรือผู้สูงอายุ ยอมรับว่าการออกนโยบายสลากกินแบ่งรัฐบาล 80 บาท มีผลให้ซื้อสลากได้จำนวนที่มากขึ้นกว่าเดิม เพราะราคาถูกลงกว่าเดิม และจากนโยบายนี้ ถือว่าเราในฐานะผู้ซื้อได้ประโยชน์ ที่ได้ซื้อสลากในราคาไม่เกิน 80 บาท”¹⁶

ประกอบกับคำสัมภาษณ์นายธงไชย รวางวงศ์ อายุ 30 ปี อาชีพธุรกิจส่วนตัว ที่ระบุว่า ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลเกือบทุกงวด งวดละ 2-3 ใบ ไม่เคยซื้อแบบเลขชุด ก่อนรัฐบาล คสช. จะมีนโยบายหวย 80 บาท ก็เคยซื้ออยู่ที่เฉลี่ยราคาใบละ 100-110 บาท มาตลอด และเคยซื้อในราคา

¹⁵ ชาญณรงค์ จันปรียงค์, สัมภาษณ์โดย ณหทัย กุลณรงค์, 7 เมษายน 2560.

¹⁶ วิมลมาศ ไพโรจน์บวร, สัมภาษณ์โดย ณหทัย กุลณรงค์, 11 เมษายน 2560.

แพงสุดอยู่ที่ใบละ 120 บาท ซึ่งถือว่าเป็นราคาปกติในช่วงสมัยนั้น ที่ขายอยู่ในราคานี้เกือบทุกแผง และหลังจากมีนโยบายหวย 80 บาท ก็เคยซื้อในราคาสูงกว่านั้นในช่วงแรกๆ คือ ใบละ 90 บาท ซึ่งแม่ค้าบอกว่า รับมาก็ 85 แล้ว ก็ต้องขายเกิน จึงไม่ได้สนใจอะไรมาก บางครั้งก็เป็นคนพิการและคนสูงอายุขายในราคาเกิน 80 บาท ก็จะช่วยซื้อเพราะรู้สึกสงสาร และเคยเห็นในลักษณะเขียนป้ายขอเป็น ตีบแทนการขายเกินราคา และส่วนใหญ่ที่มักพบการขายเกินราคา คือ หน้าวัด หรือหน้าสถานที่คนชอบไปทำบุญ พอคนออกมาจากการทำบุญก็จะเสียดวง และมีเลขที่เล็งไว้ว่าจะซื้ออยู่แล้ว ผู้ค้าจึงฉวยโอกาสขายเกินราคา ผู้ซื้อก็เต็มใจซื้อเพราะอยากได้เลขนั้นจริงๆ แต่ในช่วงหลังๆ ก็ไม่ค่อยเห็นขายเกิน 80 บาท ส่วนเลขชุดขายเกินหรือไม่ก็นั้นไม่ทราบ เพราะไม่เคยซื้อเลขชุดอยู่แล้ว¹⁷

สอดคล้องกับผลจากการสังเกตการณ์ของผู้ศึกษาวิจัย ที่เดินสำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่บริเวณแหล่งซื้อ-ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะแหล่งที่มีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจำนวนมาก อาทิ บริเวณย่านนางเลิ้ง และสี่แยกคอกวัว พบว่า ในแผงค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กแทบทุกแผง จะมีการติดป้ายราคาชัดเจนว่า 80 บาท และเมื่อผู้วิจัยสวมบทเป็นผู้ซื้อก็ได้สอบถามราคาขายจริง ก็ได้รับคำตอบจากผู้ค้าว่า ทุกใบที่ขายใบเดียวมีราคา 80 บาท แต่เมื่อสอบถามถึงราคาชุดๆ ทำให้ทราบว่า มีราคาขายต่อชุดประมาณ 450-500 บาทต่อ 5 ฉบับคู่ เฉลี่ยราคาใบละ 90-100 บาท โดยเมื่อได้สอบถามเหตุผลที่ราคาสลากเมื่อนำมารวมชุดเหตุใดจึงมีราคาสูงกว่าปกติ ก็ได้รับคำตอบจากผู้ค้าในทิศทางเดียวกันว่า รับสลากมาแพง และโดยเฉพาะในส่วนของสลากเลขชุดจะรับมาชุดละ เกือบ 80 บาทแล้ว เพราะเป็นเลขสวย แต่เมื่อสอบถามผู้ค้าสลากแผงใหญ่ พบว่าสลากรวมชุด มีราคาขายอยู่ที่ 400 บาทต่อ 5 ฉบับคู่ เฉลี่ยต่อใบก็อยู่ที่ราคาใบละ 80 บาท

4.2.2 ผลการดำเนินการตามนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาล ต่อความพึงพอใจของผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากการศึกษา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับนโยบายสลากราคา 80 บาท โดยให้เหตุผลในทิศทางเดียวกันว่า เมื่อราคาสลากถูกลง แต่ได้รับรางวัลเท่าเดิมก็ถือว่าประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย อย่างความเห็นของนายจักรพันธ์ ชูสง อายุ 27 ปี อาชีพค้าขาย ที่ระบุว่า เห็นด้วยและมีความพึงพอใจต่อนโยบายสลากกินแบ่งรัฐบาล 80 บาท เพราะเปิดโอกาสให้คนได้ซื้อมากขึ้น เนื่องจากราคาถูกลง แต่สิ่งที่ไม่เห็นด้วยคือ อยากให้แก้ไขในเรื่องหวยชุดที่แม่ค้าส่วนใหญ่ไม่ขายในราคา 80 บาท เพราะอ้างว่ารับมาแพง แต่โดยภาพรวมมีความพึงพอใจกับนโยบายนี้ แต่คาดหวังว่าอยากให้นโยบายนี้มีต่อไปเรื่อยๆ ในทุกรัฐบาล ที่ต้องควบคุมราคาให้ได้

¹⁷ ธงไชย รวางวงศ์, สัมภาษณ์โดย ณหทัย กุลณรงค์, 21 เมษายน 2560.

มาตรฐานในราคาเท่านี้ เพราะกลัวว่าหากเปลี่ยนรัฐบาล ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเข้มงวดแบบสมัย
นี้¹⁸

ขณะที่นางสาวทัศนวรรณ กุลชรัตน์ อายุ 30 ปี อาชีพครีเอทีฟ ระบุว่า สำหรับ
ความคิดเห็นต่อนโยบายแก้ปัญหาสลากกินแบ่งเกินราคา หากถามว่าดีหรือไม่ ในฐานะเป็นคนซื้อก็
ต้องบอกว่าเป็นนโยบายที่ดี มีผลให้ซื้อสลากในจำนวนที่มากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในภาพรวมถือว่ามีความพึง
พอใจในนโยบายนี้มาก แต่ก็ไม่ได้มากที่สุด เพราะรัฐบาลยังไม่สามารถคุมได้ทั้งหมด ยังมีเล็ดรอดขาย
เกินราคาในกรณีห่วยชุด หากรัฐบาลสามารถคุมราคาได้ทุกพื้นที่ ทุกแผงขายในราคา 80 บาท ก็จะมี
ความพึงพอใจมากที่สุด สิ่งที่ยากฝากคือ อยากให้คนนโยบายนี้ไปตลอด โดยออกเป็นกฎหมาย
กฏระเบียบหรือมาตรการที่บังคับใช้ได้จริงและมีผลไปตลอดไม่ว่ารัฐบาลชุดนี้จะอยู่หรือไปแล้ว
มีรัฐบาลอื่นเข้ามาก็อยากให้สานต่อนโยบายนี้ต่อไป และเชื่อว่าหากรัฐบาลอื่นเข้ามา ถ้าคิดจะเอา
คะแนนเสียงจากประชาชนก็ต้องทำเรื่องนี้ต่อไป¹⁹

ส่วนผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างนายอำนาจ สิ้นรัชชัง ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล
ย่านนางเลิ้ง ที่ระบุว่า หากกำหนดให้ขายในราคาระดับนี้ไปเรื่อยๆ ก็มีความพอใจ เพราะยังมีกำไรตาม
มาตรฐาน แต่ถ้าลดราคาต้นทุนลงอีกก็จะดีเพราะจะได้กำไรเพิ่มขึ้น แต่เรื่องสำคัญคือ อยากให้เพิ่ม
เรื่องจำนวนเล่มที่จัดสรรให้กับผู้ค้า เพราะได้รับสลากมาคนละ 5 เล่ม ยังไม่พอขาย อยากได้เพิ่มเป็น
10 เล่มขึ้นไป เราก็พออยู่ได้ จะได้ไม่ต้องไปซื้อมาขายเพิ่มจากตัวแทน และอยากฝากบอกรัฐบาลว่า
ขอให้แก้ปัญหาหาค่าสลากให้อยู่ในระดับมาตรฐานมีกำไรคงที่ตลอดไป เพราะผู้ค้าก็จะอยู่ได้ อย่าให้
ราคาขึ้นๆ ลงๆ²⁰

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์นางอำไพ นินมณี อายุ 39 ปี ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล
ย่านวงเวียนใหญ่ เขตธนบุรี ที่ระบุว่า “ความพึงพอใจก็มีทั้งดีและไม่ดี ส่วนที่ดีคือ ส่งสลากมาในราคา
80 บาท เราก็ไม่มีปัญหา ลูกค้าแฮปปี้คนขายก็แฮปปี้ แต่ถ้าเป็นไปได้ก็อยากเสนอให้รัฐบาลทำเลขชุด
ออกมาขายเองเลย เราจะได้ไม่ต้องไปซื้อจากยี่ปี่วะ เพราะยี่ปี่วะ หรือพ่อค้าคนกลางมีกำลังซื้อเยอะ ก็
จะไปซื้อสลากเลขใบมาจัดเป็นชุดแล้วนำมาขายผู้ค้ารายย่อยแพง เราก็ต้องนำมาขายให้ลูกค้าแพง แต่
ถ้าจะให้ยกเลิกไม่มีเลขชุดเลยก็ได้ เพราะลูกค้าต้องการ ถ้าร้านเราไม่มี เขาก็ไปหาซื้อร้านอื่น เราก็
ต้องเสียโอกาสไป ดังนั้นถ้าต้องการแก้สลากราคาแพง รัฐบาลต้องออกเลขชุดมาให้เองเลย ปัญหาที่คง
จบ เพราะถ้าเป็นสลากส่วนที่กดซื้อ-จองจากตู้เอทีเอ็มของธนาคารกรุงไทยโดยตรงก็นำมาขายได้ใน

¹⁸ จักรพันธ์ ชูสง, สัมภาษณ์โดย ณหทัย กุลณรงค์, 17 เมษายน 2560.

¹⁹ ทัศนวรรณ กุลชรัตน์, สัมภาษณ์โดย ณหทัย กุลณรงค์, 19 เมษายน 2560.

²⁰ อำนาจ สิ้นรัชชัง, สัมภาษณ์โดย ณหทัย กุลณรงค์, 17 เมษายน 2560.

ราคา 80 บาท จริงๆ เชื่อว่าถ้ารัฐบาลทำเลขชุดออกมาขายเองก็สามารถขายได้อยู่แล้ว แต่เลขชุดรัฐบาลไม่ได้ทำ แต่ลูกค้าต้องการซื้อ จริงๆแล้วพ่อค้าแม่ค้าไม่ได้อยากขายเกิน เสี่ยงผิดกฎหมาย เพราะมีเจ้าหน้าที่มาเดินตรวจแผงมากขึ้น ทั้งที่ก่อนหน้านี้ขายมาทีมนานแต่ไม่เคยเห็นเจ้าหน้าที่มาเดินตรวจถึงแผงเลย”²¹

4.2.3 ผลการดำเนินการตามนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อสถิติการจับกุม

จากความเข้มข้นและความต่อเนื่องในการลงพื้นที่กวดขันการจำหน่ายสลากตามราคาและจับกุมผู้จำหน่ายสลากเกินราคาทั่วประเทศ โดยจากการสัมภาษณ์ร้อยตำรวจเอก รัฐวิรุฬห์ จันทสุบรรณ รองสารวัตร กองกำกับการ 1 กองบังคับการปราบปราม พบว่า ภายหลังจากกองบังคับการปราบปรามจัดชุดปฏิบัติการพิเศษคุ้มครองตรวจติดตามผู้ค้าสลากกินแบ่งในเขตพื้นที่รับผิดชอบ กรุงเทพมหานคร โดยเริ่มลงพื้นที่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ถึงเดือน มีสถิติการจับกุมดังนี้

สรุปจำนวนผู้ถูกจับกุมผู้กระทำความผิดฐานจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินกว่าราคาที่กฎหมายกำหนด

เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 จับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา จำนวน 51 ราย

เดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 จับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา จำนวน 38 ราย

เดือนมกราคม พ.ศ. 2560 จับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา จำนวน 42 ราย

เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 จับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา จำนวน 36 ราย

เดือนมีนาคม พ.ศ. 2560 จับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา จำนวน 29 ราย

เดือนเมษายน พ.ศ. 2560 จับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา จำนวน 11 ราย

เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2560 จับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา จำนวน 13 ราย

สถิติการจับกุมดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สถิติการจับกุมมีจำนวนลดลงตามลำดับสอดคล้องกับที่ร้อยตำรวจเอก รัฐวิรุฬห์ จันทสุบรรณ อธิบายว่า ภายหลังจากเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและมีการจัดชุดปฏิบัติการลงพื้นที่กวดขันจับกุมมากขึ้น ส่งผลให้หาเป้าหมายผู้กระทำความผิดยากขึ้น หมายความว่า พบผู้กระทำความผิดน้อยลง รูปแบบการกระทำความผิดไม่อลังการเหมือนสมัยก่อน เนื่องจากเกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย²²

สำหรับผลสรุปการจับกุมดำเนินคดีผู้จำหน่ายสลากเกินราคา จากการรวบรวมของสำนักงานกินแบ่งรัฐบาล ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2558 (งวดแรกของการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคา 80 มิถุนายน)

²¹ อำไพ นินมณี, สัมภาษณ์โดย ณัททัย กุลณรงค์, 9 เมษายน 2560.

²² รัฐวิรุฬห์ จันทสุบรรณ, สัมภาษณ์โดย ณัททัย กุลณรงค์, 4 เมษายน 2560.

จนถึงธันวาคม 2559 เจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหารและฝ่ายปกครอง ได้จับกุมผู้จำหน่ายสลากเกินราคาและดำเนินคดีอาญาแล้ว 986 ราย ยกเลิกสัญญาการเป็นตัวแทนจำหน่าย 152 ราย และยกเลิกสิทธิการลงทะเบียนโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าแล้ว 154 ราย (ผลการจับกุมดำเนินคดีผู้จำหน่ายสลากเกินราคาที่ถูกกฎหมายกำหนด ณ วันที่ 29 ธันวาคม 2559)²³

ขณะที่ข้อมูลผู้ถูกจับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา ย้อนหลังไปเมื่อเดือน พฤษภาคม 2549 - มิถุนายน 2555²⁴ มีดังนี้

สรุปจำนวนผู้ถูกจับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา

วันที่ 31/07/2555 งานวางแผนและวิเคราะห์ต้นทุนฯ

สรุปจำนวนผู้ถูกจับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา
ประจำปีงบประมาณ
เริ่มตั้งแต่เดือน พฤษภาคม 2549 - มิถุนายน 2555

ช่วงระยะเวลา	กรุงเทพมหานคร			ส่วนภูมิภาค		
	จำนวนผู้ถูกจับกุม	ยกเลิกโควตา		จำนวนผู้ถูกจับกุม	ยกเลิกโควตา	
		จำนวนตัวแทน	จำนวนสลาก		จำนวนตัวแทน	จำนวนสลาก
พฤษภาคม 2549 - กันยายน 2549	461	77	834	418	28	273
ตุลาคม 2549 - กันยายน 2550	3,101	117	1487	2,788	85	823
ตุลาคม 2550 - กันยายน 2551	3,193	33	410	3,547	36	334
ตุลาคม 2551 - กันยายน 2552	3,449	17	164	4,797	21	240
ตุลาคม 2552 - กันยายน 2553	3,345	12	129	5,585	23	273
ตุลาคม 2553 - กันยายน 2554	4,640	5	71	3,504	3	34
ตุลาคม 2554 - มิถุนายน 2555	964	-	-	949	-	-
รวม	19,153	261	3,095	21,588	196	1,977

ภาพที่ 4.2 จำนวนผู้ถูกจับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา

ที่มา: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “สรุปจำนวนผู้ถูกจับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา,”

<http://www.glo.or.th/main.php?filename> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2560).

²³ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, รายงานผลงานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ครบรอบ 1 ปี ประจำปี 2559.

²⁴ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “สรุปจำนวนผู้ถูกจับกุมการจำหน่ายสลากเกินราคา,” <http://www.glo.or.th/main.php?filename> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2560).

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

บทสรุปผลการศึกษา “ประสิทธิผลของการนำนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาไปปฏิบัติ” มีรายละเอียดแต่ละประเด็นดังนี้

5.1 สาระสำคัญของผลการศึกษารายละเอียด

เหตุผลที่ผู้ศึกษาเลือกศึกษาประสิทธิผลของการนำนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ไปปฏิบัติ นั้น เนื่องจากมองว่าปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน และถูกโจมตีมาตลอดว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคานั้นเป็นปัญหาใหญ่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพราะสลากกินแบ่งรัฐบาลก็เปรียบเสมือนสินค้าของรัฐ เมื่อกำหนดราคาโดยพิมพ์ไว้ชัดเจนบนสลาก แต่ทำไมที่ผ่านมาถึงไม่สามารถควบคุมราคาให้ขายในราคา 80 ได้ ทั้งที่มีหลายรัฐบาลหยิบยกปัญหานี้มาพูดถึง แต่สุดท้ายก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหามาได้อย่างใด แต่ภายหลังจากได้ประกาศเดินหน้าจัดระเบียบสังคม และประกาศนโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอย่างจริงจัง จึงเป็นที่น่าสนใจว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ไปปฏิบัติ นั้น เกิดผลอย่างไร และประสบผลสำเร็จหรือไม่อย่างไร จึงเป็นที่มาของเหตุผลในการนำกรณีดังกล่าวมาศึกษาครั้งนี้

ในการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาโดยอาศัยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการสังเกตการณ์กลุ่มเป้าหมาย ส่วนแนวคิดหรือทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษา คือแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายมาปฏิบัติ ซึ่งตัวผู้ศึกษาเองได้นำมาปรับประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อจะนำมาซึ่งประสิทธิผลของตัวนโยบาย ตลอดจนผลของการดำเนินงานซึ่งผลการศึกษารูปได้ดังต่อไปนี้

5.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ภายหลังจากที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ามาบริหารประเทศ ได้ประกาศนโยบายการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

พร้อมมอบหมายให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งชุดปัจจุบันที่นำโดยพลโทอภิรัชต์ คงสมพงษ์ แม่ทัพภาคที่ 1 เป็นประธานกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล มาดำเนินนโยบายแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่เหมาะสมมาตั้งแต่อดีต เพื่อควบคุมราคาขายไม่ให้เกิน 80 บาท โดยนอกจากคณะกรรมการสลากกินแบ่งชุดปัจจุบันใช้กลไกในด้านการบริหารจัดการในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยการจัดระเบียบ รูปแบบและวิธีการจำหน่ายต่างๆ เพื่อสกัดกั้นพ่อค้าคนกลางออกไปจากระบบการซื้อ-ขายสลากแล้ว ยังเพิ่มมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ด้วยการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งปรับแก้ไขเพิ่มเติมสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยเพิ่มบทลงโทษ ผู้เสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ยังเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจติดตามและจับกุมของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการประเมินที่ผู้ศึกษาเลือกประเมินแล้วนั้น ในแง่ของประสิทธิผลและการตอบสนองความต้องการนั้น ถือได้ว่าการดำเนินงานตามนโยบายนั้น สามารถแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากผลจากการสัมภาษณ์ทั้งจากผู้ค้าและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล พบว่า หลังรัฐบาลประกาศนโยบายแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา มีการติดป้ายราคาชัดเจนว่าขายในราคา 80 บาท โดยในกรณีซื้อใบเดียวราคาจำหน่ายจะอยู่ที่ 80 บาท ซึ่งเมื่อเทียบกับก่อนที่รัฐบาลพอเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาจะเข้ามา ที่ผู้ค้าและผู้ซื้อส่วนใหญ่ระบุว่า ก่อนยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ราคาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเฉลี่ยอยู่ที่ 90-110 บาท แต่ในกรณีการจำหน่ายสลากรวมชุด พบว่าส่วนใหญ่ยังมีการขายเกินราคา มีราคาขายต่อชุดประมาณ 450-500 บาทต่อ 5 ฉบับคู่ เฉลี่ยราคาใบละ 90-100 บาท

จากข้อความคำสัมภาษณ์ของผู้ค้าที่ระบุว่า “ภายหลังจากรัฐบาล คสช. กำหนดให้ขายในราคา 80 บาท ก็ไม่เคยขายต่อใบเกิน 80 บาท แต่ยอมรับว่าในกรณีห่วยชุดขายเฉลี่ยใบละ 100 บาท เพราะซื้อมาก็แพงกว่าใบเดี่ยวเลขทั่วไปอยู่แล้ว ซึ่งได้รับจากรัฐบาลมา 5 เล่ม แต่ไม่พอขาย จึงต้องไปซื้อต่อจากตัวแทนมาเพื่อพอขาย ซึ่งในห่วยชุดรับมาเฉลี่ยใบละ 80 บาทแล้ว บางชุดก็ขาย 450 แล้วมาขายใบละ 100 “ สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุที่ขายสลากแพง ที่ส่วนใหญ่เป็นสลากรวมชุด เนื่องจากสลากส่วนที่นำมาขายสลากรวมชุดนั้น เป็นส่วนที่ไปซื้อเพิ่มจากตัวแทนหรือยี่ปั้วอีกทอดหนึ่ง ไม่ใช่ส่วนที่ได้รับการจัดสรรโดยตรงจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ขณะเดียวกันผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลยังมีความต้องการสลากไปขายมากกว่า 10 เล่มต่องวด แต่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดสรรโควตาสลากให้กับผู้ค้ารายย่อย รวมทั้งผู้ค้าสลากที่ซื้อ-จองสลากผ่านธนาคารกรุงไทยเพียงรายละ 5 เล่ม ส่งผลให้สลากไม่พอขาย ผู้ค้าจึงต้องไปซื้อกับตัวแทน จึงเป็นต้นเหตุที่ทำให้ต้องนำสลากมาขายเกินราคา

ในด้านความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย พบว่าส่วนใหญ่ระบุว่า เมื่อราคาสลากถูกลง แต่ได้รับรางวัลเท่าเดิมก็ถือว่าประชาชนก็มีความพึงพอใจ เนื่องจากเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย แต่สำหรับความพึงพอใจของผู้ค้าสลาก พบว่า บางส่วนยังไม่มี ความพึงพอใจ เนื่องจากการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคา 80 บาท ผู้ค้าจะได้กำไรไม่มากเหมือนสมัยก่อน เพราะก่อนที่จะมีนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ไม่มีการกำหนดราคาขาย ดังนั้นเมื่อผู้ค้ารับสลากมาในราคาเท่าไรก็สามารถนำมาขายบวกกำไรได้ แต่ตอนนี้ผู้ค้าต้องขาย สลากในราคา 80 บาทราคาเดียวเท่านั้น ไม่เช่นนั้นก็จะถูกจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยเมื่อไม่สามารถขายสลากเกินราคาได้ ผู้ค้าก็มีการปรับตัวและหารายได้เสริม โดยการวางกล่องทิปที่บริเวณแผงค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อให้ผู้ซื้อได้ใส่เงินลงในกล่องทิปตามความพึงพอใจ ซึ่งการวางกล่องทิปบริเวณแผงค้าสลากไม่ถือเป็นความผิดทางกฎหมาย

ประกอบกับข้อความจากคำสัมภาษณ์ผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล นางสาววิมลมาศ ไพโรจน์บวร อายุ 31 ปี อาชีพพนักงานธนาคาร ที่ระบุว่า “คนขายสลากไม่ได้ขายเกินใบละ 80 บาท แต่มีการตั้งเป็นกล่องทิปขอเป็นตีบแทน ซึ่งรู้สึกดีและเต็มใจที่จะให้ตีบ มากกว่ามาขายเกินราคาเอาเปรียบพวกเรา เพราะบางคนเป็นคนพิการ รู้สึกเห็นใจอยากช่วยซื้ออยู่แล้ว ถือเป็นศีลน้ำใจเล็กๆน้อยๆ ตามกำลังของเรา ไม่ได้เป็นการบังคับ” สะท้อนให้เห็นถึงความพึงพอใจของประชาชนผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อการวางกล่องทิปบนแผงค้าสลาก โดยผู้ซื้อมองว่า ไม่ได้เป็นการบังคับ เป็นการเต็มใจมอบให้ และมีความรู้สึกดีที่จะให้เงินในกล่องทิปมากกว่าการขายสลากเกินราคา เพราะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

จากผลสำเร็จของนโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาดังกล่าว สามารถอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ ได้ดังนี้

1. ปัจจัยด้านความสามารถในการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ปัญหาสลากกินแบ่งเกินราคาเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งชุดปัจจุบัน ได้มีกระบวนการดำเนินงานที่ทำให้เกิดการควบคุมราคาสลากโดยการรื้อโครงสร้างใหม่ทั้งหมด เริ่มจากการปรับโครงสร้างการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลใหม่ โดยปรับสัดส่วนรายได้ นำส่งคลังจาก 28% เหลือ 20% ของรายได้จากการจำหน่ายสลาก โดยการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก 8% สำนักงานสลากฯ นำเงินรายได้ส่วนหนึ่งโอนให้ กองทุนสำนักงานสลากเพื่อการพัฒนาสังคม และอีกส่วนนำมาเพิ่มส่วนลดหรือเพิ่มรายได้ให้ตัวแทนจำหน่ายสลากคู่ละ 4 บาท ส่งผลให้ตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อยมีต้นทุนสลากลดลง จากเดิมคู่ละ 74.40 บาท ลดลงเหลือ 70.40 บาทต่อคู่ และทำให้ตัวแทนจำหน่ายสลากราย

ย่อยสามารถนำสลากรายมาขายในราคา 80 บาทได้ โดยมีกำไรเพียงพอ ส่วนตัวแทนจำหน่ายประเภท มูลนิธิ-สมาคมนิติบุคคล ต้นทุนเดิมคู่ละ 72.80 บาท ปรับลดเหลือ 68.80 บาทต่อคู่ ทำให้ตัวแทนจำหน่ายกลุ่มนี้มีกำไรเพิ่มขึ้นมาจาก 7.20 บาท เป็น 11.20 บาทต่อคู่ หากขายในราคา 80 บาท

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังใช้วิธีการควบคุมราคาสลากโดยการปรับเปลี่ยน โครงสร้างเงินรางวัลใหม่ โดยนำเลขฉลาก 3 ตัวหน้า มาออกเป็นรางวัล และส่งยกเลิกการจ่าย รางวัลแจ็กพอตในสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยนำเงินส่วนของรางวัลแจ็กพอตไปกระจายให้การจ่าย รางวัลที่ 1 แทน ส่งผลให้ประชาชนที่เสี่ยงและลุ้นโชคสามารถลุ้นรางวัลได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากสลากทุก ใบสามารถลุ้นรับรางวัลได้ 3 ตัวหน้าและ 3 ตัวท้าย โอกาสที่จะถูกสลากจึงเพิ่มมากขึ้น และเป็น มาตรการที่สามารถลดปัญหาเลขท้ายที่ไม่นิยมได้ ซึ่งเป็นหนึ่งในข้ออ้างของการเพิ่มราคาสลาก และใน มาตรการยกเลิกรางวัลแจ็กพอต ก็เป็นการป้องกันการรวมชุดสลาก ซึ่งเป็นต้นเหตุของการขายเกิน ราคาเช่นเดียวกัน

ในส่วนวิธีการควบคุมราคาสลากโดยใช้มาตรการการซื้อ-จongsลวงหน้าสลากกินแบ่ง รัฐบาลผ่านระบบของธนาคารกรุงไทยและการรับสลากโดยตรง ณ ที่ทำการไปรษณีย์ ที่ผู้ค้าได้ ลงทะเบียนไว้ เป็นมาตรการลดขั้นตอนการจัดจำหน่าย สลากถูกจัดสรรถึงมือของผู้ค้าปลีกรายย่อย เพิ่มขึ้น โดยเป็นการจัดสรรตรงจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไปสู่ผู้ค้าปลีกรายย่อยทั้งหมด ถือเป็น มาตรการที่ช่วยลดตัวกลางลงไปได้ ส่งผลให้สามารถจำหน่ายสลากได้ในราคาที่กำหนดได้ ขณะเดียวกันผลต่อเนื่องจากมาตรการซื้อ-จongsลวงหน้า ทำให้ทราบถึงปริมาณความต้องการของผู้ค้า ส่งผลให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องเพิ่มปริมาณสลากให้เพียงพอกับความต้องการของผู้ ต้องการขายสลากฯ จริง ซึ่งระบบจongsลวงหน้าจึงเป็นเครื่องมือในการปรับความสมดุลให้กับตลาด ขณะที่ไม่มาตรการไม่ต่อสัญญาให้ตัวแทนจำหน่ายในส่วนของนิติบุคคล รวมทั้งองค์กร หรือมูลนิธิที่ไม่ มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้พิการดังกล่าว ทำให้โควตาในส่วนดังกล่าวมาจัดสรรกระจายให้ผู้ค้าสลากรายย่อย แทน

อีกทั้งทำให้ผู้ค้าสลากมีโอกาสได้รับการจัดสรรสลากอย่างทั่วถึงมากขึ้น เพราะเดิม ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จัดจำหน่ายผ่านระบบโควตา ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการ มูลนิธิ องค์กรการกุศลต่างๆ และนิติบุคคลนั้น เป็นระบบการจัดจำหน่ายที่แม้จะเป็นประโยชน์ในการ บริหารจัดการของสำนักงานสลาก ที่ง่าย ต้นทุนถูก แต่ก็ก็เป็นกระบวนการที่ขาดความโปร่งใส และ ผลักภาระความรับผิดชอบ ปล่อยให้เกิดระบบกินหัวคิว และการเอาเปรียบผู้บริโภค สรุปได้ว่า การ บริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการใช้วิธีการดังกล่าวมานี้ ถือเป็นตัวแปรที่สำคัญ ที่จะช่วยกำหนดตัวประสิทธิผลของนโยบายว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวจากการนำนโยบายไป ปฏิบัติตั้งแต่ต้นทาง

2. ปัจจัยด้านความเข้มงวดกวดขันของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

จากการดำเนินมาตรการกวดขันจับกุมผู้ค้าสลากเกินราคาอย่างเข้มงวด โดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายทำงานเชิงรุก ไล่จับกุมผู้ค้าสลากเกินราคาโดยไม่ต้องรอให้ประชาชนมาแจ้งความร้องทุกข์ โดยเจ้าหน้าที่ได้จัดชุดปฏิบัติการพิเศษในการลงพื้นที่ติดตามจับกุมผู้กระทำความผิด โดยใช้วิธีการให้สายลับทำการล่อซื้อและจับกุมผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง ส่งผลให้ผู้ค้าเกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย ไม่กล้าขายเกินราคาที่กำหนดไว้ ขณะเดียวกันจากการเพิ่มความถี่ในการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ ทำให้สถิติการจับกุมผู้กระทำความผิดฐานจำหน่ายสลากเกินราคาตามลดลงตามมา ถือว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะช่วยกำหนดตัวประสิทธิผลของนโยบายว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ปัจจัยด้านความเข้มงวดในการปฏิบัติการระดับพื้นที่

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้จัดชุดลงพื้นที่ตรวจสอบตามแผงค้าต่างๆ ในทุกภูมิภาคของประเทศ ถือเป็นตรวจขนานไปกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากเพิ่มผลสัมฤทธิ์ในด้านป้องปรามผู้กระทำความผิดแล้ว ยังเป็นช่องทางให้ผู้มีผลได้และผลเสียจากนโยบายได้แสดงความคิดเห็นผ่านผู้กำหนดนโยบายโดยตรง เพื่อนำข้อเท็จจริงที่ได้มาปรับปรุงการดำเนินการหรือปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายให้ดีขึ้น

4. ปัจจัยด้านการเข้าถึงช่องทางการติดต่อรับเรื่องร้องทุกข์

จากการศึกษาจากประชากรกลุ่มตัวอย่างพบว่า ส่วนใหญ่เมื่อพบเจอการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาก็ไม่ได้แจ้งร้องเรียนให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามช่องทางสายด่วนทางโทรศัพท์หรือในเว็บไซต์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากมองว่ามีวิธีการหรือขั้นตอนในการร้องเรียนดูยุ่งยาก ไม่อยากเสียเวลา ประกอบกับผู้ซื้อสลากส่วนใหญ่มองว่าถูกระไม่ใช่ว่า ดังนั้นหากพบการขายเกิน ส่วนใหญ่ระบุว่า ได้แต่สอบถามสาเหตุจากผู้ค้าและว่ากล่าวเชิงขู่จากแม่ค้า แต่ก็ไม่ได้ร้องเรียนตามช่องทางของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจริง

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัย ที่พบว่า ภายใต้กลไกการบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาลของคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และการเพิ่มความเข้มงวดกวดขัน ติดตามและจับกุมของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้สามารถแก้ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังพบว่า มีปัญหาเรื่องสลากกินแบ่งรัฐบาลรวมชุดที่ขายเกินราคา ซึ่งเป็นโจทย์สำคัญที่จะต้องหาทางแก้ไข โดยควรแก้ปัญหาโดยการเพิ่ม

ผลิตภัณฑ์ใหม่ รวมทั้งกำหนดรูปแบบและวิธีการจำหน่ายต่างๆ เช่น รัฐบาลจัดสลากกรวมชุดขึ้นมาเอง หรือการกำหนดราคาสลากกรวมชุดขึ้นมาเฉพาะ เพื่อให้ผู้ค้าได้รับการจัดสรรสลากกรวมชุดจาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรง ไม่ผ่านพ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้ว ซึ่งเป็นต้นเหตุที่ทำให้สลากกินราคา และจะทำให้ราคาสลากโดยรวมมีเสถียรภาพมากขึ้น

อีกทั้งจากผลจากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ที่ที่พบการขายสลากกินราคา ไม่ได้แจ้งเบาะแสหรือแจ้งเรื่องร้องเรียนตามช่องทางเบอร์โทรศัพท์สายด่วนและช่องทางเว็บไซต์ของ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่อย่างใด เนื่องจากส่วนใหญ่มองว่า เป็นธุระไม่ใช่ ไม่อยากเสียเวลาแจ้งเรื่องร้องเรียน และมองว่า การร้องเรียนมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ดังนั้นจึงควรเพิ่มช่องทางร้องทุกข์หรือรับเรื่องร้องเรียน ณ จุดซื้อ-ขายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อเปิดให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับเบาะแสการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ร้องเรียนได้โดยตรง และเข้าถึงบริการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมากขึ้น ขณะเดียวกันควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยการตั้งรางวัลนำจับให้รางวัลแก่ประชาชนที่ให้ข้อมูลหรือเบาะแสดต่อเจ้าหน้าที่ จนนำไปสู่การจับกุมได้ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาสลากกินราคาอย่างยั่งยืน

รายการอ้างอิง

หนังสือ

- จุมพล หนีมพานิช. *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ. *นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. นนทบุรี; สำนักพิมพ์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529.
- วรเดช จันทรศร. *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ} 2545.
- วรเดช จันทรศร. *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: หจก.สหายลือกและการพิมพ์, 2548.

รายงานการวิจัย

- ไพศาล ลิ้มสถิต. “กลไกการบริหารจัดการรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง.” รายงานวิจัย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2555.
- ภิรมย์ ธรรมศิริ. “กระบวนการนโยบายหวยบนดินของไทย: เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์.” ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ และ ศรัณย์ ธิติลักษณ์. “สลากกินแบ่งรัฐบาล โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร”. รายงานวิจัยศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

เอกสารอื่น ๆ

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (เฉพาะ) ที่ 1/2558 เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการในคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (เฉพาะ) ที่ 12/2558 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการสลากกินแบ่ง.

คำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการขายสลากกินแบ่ง
รัฐบาลเกินราคา.

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517.

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องปรับโครงสร้างเงินรางวัล
สลากกินแบ่งรัฐบาลใหม่ 2558.

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง การจำหน่ายสลากกิน
แบ่งรัฐบาลโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล 2558.

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. รายงานประจำปี 2559.

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. รายงานผลงานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลครบรอบ 1 ปี
ประจำปี 2559.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. “นายกฯ ย้ำ สลากงวด 16 มิ.ย. ต้องขายใบละ 80.” <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/646574> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560).

ไทยพับลิก้าออนไลน์. “บอร์ดสลากอ้างคุมราคาห่วย 80 บาท เพื่อคัดคนขายห่วยตัวจริง.”
<http://thaipublica.org/2015/09> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560).

ไทยรัฐออนไลน์. “ประยุทธ์ สั่ง ตั้ง กก.รื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล.”
<https://www.thairath.co.th/content/430197> (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

ไทยรัฐออนไลน์. “ประวัติ 5 เสือกองสลาก อวสานมาเพียทำห่วยแพง.” <https://www.thairath.co.th/content/534567> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2559).

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “ตั้งสมชัย สัจพงษ์ นั่งประธานบอร์ดสลาก.”
http://m.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1404214269 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “สำนักงานสลากกินแบ่งมือสุมคัม คุ่มไม่ให้ขายเกินราคา.”
https://www.prachachat.net/news_detail.php (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560).

ผู้จัดการออนไลน์. “แก้ปัญหา “เผย ร่าง พ.ร.บ. ใหม่ แก้อุดเตอรี แพง.” <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=958000028432> (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2560).

ผู้จัดการออนไลน์. "รัฐบาลประยุทธ์ แก้กฏหมาย เปิดทางแก้ปัญหาการขายสลากเกินราคา."

<http://www.manager.co.th/Politics/viewnews.aspx?NewsID=9580000028704>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2560).

โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. "บิ๊กตุ๋ ลั่น หวยรัฐต้องขาย 80 บาท." <http://www.posttoday.com/politic/363821>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2560).

มติชน ออนไลน์ . "เปิดคำแถลงนโยบาย รัฐบาลประยุทธ์." http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1410358082_2557

(สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

สำนักข่าววอยซ์ทีวีออนไลน์. "สมยศ เด้งรับคำสั่ง คสช. สั่งตำรวจทุกหน่วยเข้ม ร่วมทหารกวาดซ้นขาย

สลากกินแบ่งเกินราคา." <http://news.voicetv.co.th/thailand/214188.htm>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2560).

สำนักข่าวไอเอ็นเอ็น ออนไลน์. "เอาจริง! จับพ่อค้าหวยโคราช ขายเกิน 80 บาท."

<http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=624681>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2560).

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. "ประวัติสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล." http://www.glo.or.th/ewt_news.php?nid=53

(สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, "ผลการดำเนินงานการจัดสรร รายได้นำส่งรัฐ."

http://www.glo.or.th/ewt_news.php?nid=65

(สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).



ภาคผนวก

ข่าวประชาสัมพันธ์

สืบเนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน มีการจำหน่ายสลาก เกินราคาอย่างต่อเนื่อง และทวีความรุนแรงมากขึ้น สถานการณ์ดังกล่าว ทำให้ประชาชนผู้ซื้อสลากได้รับความเดือดร้อน ไม่สามารถหาซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากบำรุงการกุศลได้ตามราคาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนด คือฉบับละ 40 บาท หรือใบละ 80 บาท ซึ่งการจำหน่ายสลากเกินราคา เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 39 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และยังไม่ได้ออกรางวัล เกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท”

เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชนผู้ซื้อสลาก และลดความรุนแรงของปัญหาสลากเกินราคา สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงได้เชิญตัวแทนจำหน่าย ที่เป็นนิติบุคคล สมาคม มูลนิธิและองค์กรการกุศล ที่เป็นตัวแทนรับสลากไปจำหน่ายเข้าร่วมประชุม รับทราบนโยบายในการดำเนินมาตรการเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากเกินราคา โดยขอให้ตัวแทนจำหน่าย นิติบุคคล สมาคม มูลนิธิและองค์กรการกุศล ที่รับสลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากบำรุงการกุศลไปกระจายต่อ กำชับ กวดขัน ควบคุมดูแลการจำหน่ายสลากของสมาชิกในสังกัด ของแต่ละนิติบุคคล สมาคม มูลนิธิและองค์กรการกุศล หากปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า สมาคมหรือองค์กรใด มีส่วนรับรู้ ปลอมแปลงละเลยไม่ควบคุมดูแล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินการตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่กำหนดในสัญญาต่อไป

ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าว ให้รวมถึงตัวแทนจำหน่ายรายย่อย ทุกประเภท ทุกรายที่รับสลากไปจำหน่ายปลีก จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรงด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้จำหน่ายสลากปลีกที่ไม่มีโควตา ขอให้ระมัดระวังในการจำหน่าย เพราะการจำหน่ายสลากเกินราคา ถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 อาจถูกจับกุมดำเนินคดีได้ตามกฎหมาย

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

11 มิถุนายน 2557



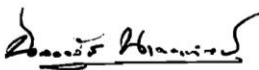
ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
เรื่อง การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล
โครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล

ตามประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๘ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเหมาะสม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ และมติคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขอปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้ซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนี้

๑. ปรับลดจำนวนสลากต่อรายการตามสภาวะตลาด โดยจะทำรายการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ครั้งละ ๕ เล่ม ตั้งแต่วันที่ ๑๘ - ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป
๒. ปรับเปลี่ยนจำนวนวันในรอบการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยจะลดจำนวนวันในการทำรายการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลเหลือเพียง ๓ วัน ตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป
๓. เปลี่ยนวันจ่ายสลากให้กับผู้ที่จองสลาก ณ ที่ทำการไปรษณีย์ปลายทาง จากเดิมก่อนวันออกรางวัล ๓ วัน เป็นวันออกรางวัล (รายละเอียดตามเอกสารแนบท้ายประกาศ) ตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป
๔. ปิดระบบการลงทะเบียนก่อนวันทำรายการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ๑ วัน และจะเปิดให้ลงทะเบียนได้อีกครั้งหลังวันทำรายการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลวันสุดท้าย ตั้งแต่วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

จึงประกาศให้ทราบทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

พลตรี 
 (รองอธิบดี)

ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

เอกสารแนบท้ายประกาศ
วันจ่ายสลากให้กับผู้ที่จองสลาก ณ ที่ทำการไปรษณีย์ปลายทาง

จองสลากงวดวันที่	รับสลากไปรษณีย์ ปลายทางวันที่
๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘	๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘
๑๗ มกราคม ๒๕๕๙	๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘
๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙	๑๗ มกราคม ๒๕๕๙
๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙	๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙
๑ มีนาคม ๒๕๕๙	๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙
๑๖ มีนาคม ๒๕๕๙	๑ มีนาคม ๒๕๕๙
๑ เมษายน ๒๕๕๙	๑๖ มีนาคม ๒๕๕๙
๑๖ เมษายน ๒๕๕๙	๑ เมษายน ๒๕๕๙
๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙	๑๖ เมษายน ๒๕๕๙
๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙	๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙
๑ มิถุนายน ๒๕๕๙	๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙
๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๙	๑ มิถุนายน ๒๕๕๙
๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙	๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๙
๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙	๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙
๑ สิงหาคม ๒๕๕๙	๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙
๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙	๑ สิงหาคม ๒๕๕๙
๑ กันยายน ๒๕๕๙	๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙
๑๖ กันยายน ๒๕๕๙	๑ กันยายน ๒๕๕๙
๑ ตุลาคม ๒๕๕๙	๑๖ กันยายน ๒๕๕๙
๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๙	๑ ตุลาคม ๒๕๕๙
๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙	๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๙
๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๙	๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙
๑ ธันวาคม ๒๕๕๙	๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๙
๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๙	๑ ธันวาคม ๒๕๕๙
๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๙	๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๙

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๑๑/๒๕๕๘

เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและเงื่อนไขสัญญาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นไปโดยเคร่งครัด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในคำสั่งนี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ข้อ ๒ ให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง และมีให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จนกว่าหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง หรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๓ ให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประกอบด้วย

- | | | |
|-----|--|-------------------|
| (๑) | ผู้พิหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้ง | เป็นประธานกรรมการ |
| (๒) | ผู้แทนกระทรวงการคลัง | เป็นกรรมการ |
| (๓) | ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ | เป็นกรรมการ |
| (๔) | ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย | เป็นกรรมการ |
| (๕) | ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม | เป็นกรรมการ |
| (๖) | ผู้แทนกรมบัญชีกลาง | เป็นกรรมการ |
| (๗) | ผู้แทนสำนักงบประมาณ | เป็นกรรมการ |

- | | | |
|------|--|-----------------------------|
| (๘) | ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย | เป็นกรรมการ |
| (๙) | ผู้ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้ง
จำนวนไม่เกินสามคน | เป็นกรรมการ |
| (๑๐) | ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล | เป็นกรรมการและ
เลขานุการ |

ข้อ ๔ ในกรณีที่เห็นสมควร หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอาจมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการตามข้อ ๓ ได้ตามความเหมาะสม

ข้อ ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม” เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการพนัน สาเหตุและผลกระทบจากการพนัน รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพนัน

(๒) เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนัน สร้างการรู้เท่าทันเพื่อป้องกันการติดการพนัน รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน

(๓) เพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการพนัน

(๔) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ข้อ ๖ กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้รับจัดสรรจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

(๒) ดอกผลจากเงินกองทุน

เงินกองทุนตามวรรคหนึ่งไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ข้อ ๗ เมื่อใดที่รัฐมนตรีเห็นว่าเงินกองทุนมีจำนวนสูงเกินความจำเป็น รัฐมนตรีโดยลำพังหรือโดยคำแนะนำของคณะกรรมการอาจสั่งให้ลดจำนวนเงินกองทุนลงให้คงเหลือไว้เท่าที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ในกรณีนี้ให้สำนักงานนำส่งเงินที่สูงไปกว่าจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นรายได้แผ่นดิน

ข้อ ๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และพิจารณาอนุมัติการใช้เงินกองทุน

ข้อ ๙ ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่ดำเนินกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๑๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๒ เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้จัดสรรดังนี้

(๑) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล

(๒) ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบเป็นรายได้แผ่นดิน

(๓) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบเจ็ดเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

(๔) ร้อยละสามเป็นเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม”

ข้อ ๑๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๙ ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ข้อ ๑๒ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ผู้บัญชาการทหารบกหรือแม่ทัพภาคมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในระหว่างการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง หากพบว่ามีกรกระทำที่เป็น การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสัญญาดำเนินการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารรายงานให้ผู้อำนวยการทราบเพื่อพิจารณาใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยเคร่งครัด ซึ่งรวมถึงการส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตรวจสอบตามประมวลรัษฎากร หรือตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ข้อ ๑๓ เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเมื่อได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ให้คำสั่งนี้เป็นอันยกเลิก

ข้อ ๑๔ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๑๐๓ ง ราชกิจจานุเบกษา ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘

หน้า ๑

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(เฉพาะ)

ที่ ๑/๒๕๕๘

เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการในคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล

ตามที่ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑/๒๕๕๘ เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘ กำหนดให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งบุคคลมาเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล นั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๓ (๑) ของคำสั่งดังกล่าว หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงแต่งตั้ง พลตรี อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ให้เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวณัททัย กุลณรงค์
วันเดือนปีเกิด	26 กุมภาพันธ์ 2533
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2556: นิเทศศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยรังสิต
ตำแหน่ง	ผู้สื่อข่าวสายการเมือง หนังสือพิมพ์เดลินิวส์
ประสบการณ์ทำงาน	2556-ปัจจุบัน: ผู้สื่อข่าวสายการเมือง บริษัท สี่พระยาการพิมพ์ จำกัด (หนังสือพิมพ์เดลินิวส์)

