

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล  
ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

ณัฐภัทร ลือศรีรามาศ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2564

**LEGAL MEASURES ON THE OPERATION OF THE GOVERNMENT  
LOTTERY OFFICE : A CASE STUDY OF GOVERNMENT LOTTERY  
FUND FOR SOCIAL DEVELOPMENT**

**NATHAPHAT LEEISSARAMAS**



**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2021**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์


คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต


หัวข้อวิทยานิพนธ์      มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล  
ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม  
เสนอโดย                      นายณัฐภัทร ลือศรีรามาศ  
สาขาวิชา                      นิติศาสตร์  
หมวดวิชา                      กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์      รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ





(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตน์เชื้อสกุล)  
วันที่  เดือน  พ.ศ. 

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม
ชื่อผู้เขียน	ณัฐภัทร ลีอิศรามาศ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญาญา เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2563

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมของประเทศไทยและในต่างประเทศ เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม และศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม รวมไปถึงศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อเป็นแนวทางในการวางมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ได้ตราขึ้นด้วยเจตนารมณ์เพื่อแสวงหารายได้เข้ารัฐด้วยการระดมเงินจากประชาชนทั่วไป โดยการออกรางวัลในรูปแบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งกลุ่มผู้ซื้อสลากส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้ไม่สูงนัก การซื้อสลากหรือลอตเตอรี่จึงถือเป็นความหวังของคนจนที่มีความเชื่อว่าการเล่นพนันสลากกินแบ่งรัฐบาลจะได้รับเงินรางวัลแน่นอน อาจเรียกได้ว่าเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากของรัฐถือเป็นเงินจากผู้ที่มีฐานะยากจนและประชาชนที่มีรายได้ไม่สูงนัก ดังนั้น เงินรายได้ดังกล่าวก็ควรถูกนำกลับมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาด้านสังคมด้วย ซึ่งการที่กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเรื่องการจัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการสาธารณประโยชน์ การพัฒนาด้านสังคม หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล มาใช้ในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ได้โดยตรง อย่างไรก็ตามการที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 กำหนดวิธีการจัดสรรเงินรายได้จากการ

จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล จะต้องดำเนินการตามมาตรา 22 และมาตรา 23 นั้น ยังไม่มีความเหมาะสมแต่อย่างใด เนื่องจากการที่กำหนดให้มีการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากในแต่ละงวดไปเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละ 23 และร้อยละ 17 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังเป็นการจัดสรรเงินรายได้ในอัตราที่สูงเกินไป โดยองค์กรที่มีอำนาจจัดสรรเงินรายได้ดังกล่าว คือ คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเพียงคณะเดียว ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการภายในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรกำหนดให้มีกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม และกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร จัดการ รวมไปถึงควบคุมดูแลกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม แยกออกจากคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ให้ความเกี่ยวข้องกัน โดยสิ้นเชิง และกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรเงินรายได้ คือให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากส่วนหนึ่งมาสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการสาธารณประโยชน์ เพื่อพัฒนาทางด้านสังคม อันจะส่งผลทำให้ประชาชนและสังคมมีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นสืบไป

Thesis Title	Legal Measures on the Operation of the Government Lottery Office: A Case Study of Government Lottery Fund for Social Development
Author	Nathaphat Leeissaramas
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Apinya Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2020

### ABSTRACT

The objectives of this thesis were to study concepts, theories, and laws on government lottery funds for social development in Thailand and abroad, to study criteria, methods, and administrative objectives of the Government Lottery Office to develop society, and to study the process of reviewing and evaluating the cost-effectiveness of the Government Lottery Office for social development, including to study how to establish a committee for the Government Lottery Fund for social development by involving representatives of the public sector and as a guideline for the establishment of legal measures on the operation of the Government Lottery Office for government lottery fund for social development.

The results indicated that the Government Lottery Office Act B.E. 2517 (1974) was enacted with the intention of seeking income into the state by raising money from the general public by issuing awards in the form of selling lottery tickets. Most lottery buyers were groups of people with low incomes. Buying lottery tickets or lotteries was the hope of the poor who believed that gambling in the lottery would definitely win their winnings. It can be said that the proceeds from the sale of the state lottery were from the poor and the low-income people. Therefore, that income should also be used for solving social problems and development. The fact that the law did not provide for the allocation of funds to support public benefit activities or projects, social development, or improving the quality of life of vulnerable populations, the relevant agencies were unable to fund their income from selling lottery tickets to be used in business for the public benefit directly. However, the Government Lottery Office Act B.E. 2517 (1974) prescribed a method for the

allocation of income from the sale of the Government Lottery that must be done in accordance with Section 22 and Section 23 was not yet appropriate. Due to the fact that the income from the lottery distribution was allocated each period to 23% and 17% of the national income as administrative expenses, including the cost of selling lottery tickets, the author thought that it was also an exorbitant allocation of income. The organization having the power to allocate such income was only the Government Lottery Committee. It could be said that they have total administrative powers within the Government Lottery Office.

Therefore, the author agreed that the Government Lottery Office should be established for social development. The Government Lottery Fund Committee for Social Development should establish the authority to administer, manage, and supervise the Government Lottery Office to develop the society separated from the Government Lottery Committee without them being totally related. It should require the public sector to take part in the income allocation process. The public sector has become one of the Government Lottery Committee for Social Development in accordance with the principles of good governance and in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017). The proceeds from the sale of a part of the lottery should be allocated to support activities or projects for the public benefit for social development that will result in strengthening the people and society, especially vulnerable populations to have a better life.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของรองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้ความรู้ คำแนะนำ และแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ความเอาใจใส่ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่า ให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตัณศิริ ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ทางวิชาการอันมีค่าต่อการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณบุคคลทุกท่านที่ผู้เขียนได้อ้างอิงผลงานทางวิชาการของท่านไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนเคารพท่านเสมือนอาจารย์ด้วยเช่นกัน

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และพนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สละเวลาในการสัมภาษณ์ ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ต่อการศึกษาในครั้งนี้

ขอขอบคุณพี่น้องคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหามงคล มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ที่คอย แนะนำให้ความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ขอโน้มรำลึกถึงพระคุณและขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและครอบครัว ซึ่งเป็นแรงใจอันมีค่าและสำคัญที่สุดต่อชีวิตผู้เขียน ที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน มาโดยตลอด จึงส่งผลทำให้การศึกษาระดับมหาบัณฑิตสำเร็จได้ในที่สุด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่เป็นประโยชน์แก่ การศึกษาหรือปฏิบัติในประการใดแล้ว ผู้เขียนขอถวายเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่านตลอดจนผู้แต่งหนังสือ ตำรา บทความและข้อเขียนทั้งหลายที่ผู้เขียนได้ใช้ศึกษา ค้นคว้าในการจัดทำและอ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือ ข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

ณัฐภัทร ลือศรีรามาศ



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
<b>บทที่</b>	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. ประวัติความเป็นมา ของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมและ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 ประวัติความเป็นมาในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของไทย.....	8
2.2 ประวัติความเป็นมาของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม.....	15
2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม.....	18
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมของ ต่างประเทศและประเทศไทย.....	42
3.1 กฎหมายต่างประเทศ.....	42
3.2 กฎหมายไทย.....	57
4. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาลศึกษาเฉพาะกรณี การจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	68
4.1 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม.....	70
4.2 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบ และประเมิน ความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม.....	79

## สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4.3 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุน สลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมโดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วม.....	82
4.4 แนวทางการแก้ไข.....	88
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	109
5.1 บทสรุป.....	109
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	116
บรรณานุกรม.....	121
ภาคผนวก.....	126
ประวัติผู้เขียน.....	131

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตจนถึงปัจจุบัน สลากหรือสลากกินแบ่งรัฐบาล (Lottery) ถือเป็นการพนันชนิดหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน แม้ว่าสลากจะมีข้อเสียน้อยกว่าการพนันบางประเภท แต่ก็มิใช่สิ่ง que รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนเล่นการพนัน ไม่ได้ทำให้ประชาชนมีความมั่นคงหรือชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่แย่ลงได้ ทำนองเดียวกันกับการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาสูบที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพของประชาชนและงบประมาณด้านสาธารณสุขของประเทศ รัฐไม่ควรใช้สลากเป็นเครื่องมือแสวงหารายได้เข้ารัฐ โดยส่งเสริมให้ประชาชนเล่นสลากเพิ่มมากขึ้น ด้วยการออกสลากในรูปแบบใหม่ๆ เพิ่มขึ้น หรือเพิ่มจำนวนการจำหน่ายที่ไม่มีที่สิ้นสุดเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และไม่ควรเพิ่มการเข้าถึงการเล่นสลากโดยไม่จำกัดวิธีการและกลุ่มประชากร เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนเล่นหวย 3 ตัว 2 ตัว ซึ่งเป็นการเล่นสลากที่มอมเมาประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งหลายประเทศไม่มีการออกสลากในลักษณะนี้แล้ว เหตุผลที่สำคัญอีกประการ คือ ในปัจจุบันรัฐมีแหล่งรายได้หลักจากการจัดเก็บภาษีทั่วไปอยู่แล้ว เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต อากร ฯลฯ โดยตรง รายได้จากจำหน่ายสลากที่จะถูกส่งเข้ารัฐจึงควรเป็นเพียงในรูปแบบการจัดเก็บภาษีเท่านั้น ส่วนรายได้ควรคืนกลับไปเพื่อพัฒนาด้านสังคมที่จะทำให้ประชาชนและสังคมเข้มแข็ง มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มิถุนิคุ้มกันจากภัยทางสังคมในรูปแบบต่างๆ และรวมไปถึงการควบคุมปัญหาและป้องกันผลกระทบจากการค้าสลากอีกด้วย

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการ

สลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้น เรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

- (1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (2) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์ สิ่งพิมพ์อื่น ที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
- (3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เป็นกฎหมายที่กำหนดบรรดาอำนาจหน้าที่ การกำกับ ควบคุม การบริหาร และการจัดสรรเงินรางวัล ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติในการดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยเบ็ดเสร็จ อีกทั้งในส่วนของการจัดสรรเงินรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ยังไม่มีความเหมาะสมแต่อย่างใด กล่าวคือรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการตามมาตรา 22 และมาตรา 23 โดยให้แบ่งเงินรางวัลในอัตราส่วนร้อยละ 60 ส่งเป็นรายได้แผ่นดินไม่น้อยกว่าร้อยละ 23 และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานร้อยละ 17 ผู้เขียนเห็นควรนำเงินรายได้ส่วนหนึ่งมาจัดสรรเพื่อพัฒนาทางด้านสังคมที่จะทำ ให้ประชาชนและสังคมเข้มแข็ง มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อสนับสนุนการก่อให้เกิดนวัตกรรมและเป็นกลไกในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน สังคม ประเทศชาติ ลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม และสามารถแก้ไขปัญหาการพนันได้อย่างมีประสิทธิภาพหนึ่งด้วย

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 คือ รัฐต้องการแสวงหารายได้ด้วยการระดมเงินจากประชาชนทั่วไป แม้ว่าจะมีการนำเงินสลากมาใช้ในกิจกรรมสาธารณประโยชน์อยู่บ้าง แต่ก็มีจำนวนเงินที่น้อยมาก อีกทั้งในบางกรณียังมีปัญหาธรรมชาติในการพิจารณาอนุมัติทุน หรือการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพล ฉะนั้น ภาครัฐไม่ควรนำเงินรายได้จากสลากทั้งหมดมาเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ควรจัดสรรเงินส่วนหนึ่งมาช่วยพัฒนาสังคม

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5

กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2558 ข้อ 5 ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคม” ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ ปัจจุบันคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558 ได้สิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ขึ้น ทำให้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558 ได้สิ้นสุดลง ทำให้กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคมได้สิ้นสุดตามไปด้วย ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2562 ไม่ได้มีการบัญญัติให้มีกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นแต่อย่างใด โดยมาตรา 16 ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2558 ที่ยังคงเหลืออยู่และไม่มีภาระผูกพันในวันที่คำสั่งดังกล่าวถูกยกเลิกส่งเป็นรายได้แผ่นดินภายใน 30 วัน แนวคิดการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ที่จะเป็นกลไกลดผลกระทบจากการพนันจะสิ้นสุดลง แต่ในต่างประเทศการจัดตั้งกองทุนในลักษณะเดียวกันนี้กลับประสบผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรทำการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม และศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมาย ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1.1.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม เมื่อได้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น จำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม จะส่งผลทำให้การจัดสรรเงินรายได้ มีความรัดกุม โปร่งใส ตัดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันของกลุ่มนักการเมืองในการนำเงินส่วนนี้ไปใช้ประโยชน์ในการหาเสียงทางการเมือง หรือผู้มีอิทธิพลหาช่องทางนำเงินในส่วนนี้เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

ดังนั้นเมื่อได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนดังกล่าวโดยการตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแล้ว ประชาชนที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายก็จะได้รับประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม และมีผลดีต่อสังคม เศรษฐกิจของประเทศได้ต่อไป

1.1.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบและประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม เนื่องจากพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมไว้ว่าการจัดสรรเงินไปยังกองทุนหรือโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมหรือไม่

ดังนั้นควรมีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการตรวจสอบ หรือกำกับการติดตามว่ากองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมจัดสรรเงินไปใช้ในวัตถุประสงค์ใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนได้อย่างแท้จริง

1.1.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมโดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากการไม่มีโครงสร้างคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทำให้ไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม ส่งผลให้การส่งเสริมศักยภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การสร้างความมั่นคงและเป็นธรรมทางสังคม รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินราคาเป็นไปได้โดยยาก

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในกลุ่มที่มีความเปราะบางหรือกองทุนหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาสังคมในประเทศไทยได้รับการพัฒนา ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม และลดปัญหาอาชญากรรมได้อีกประการหนึ่งด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ตามหลักกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
4. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ ในการบริหารจัดการกองทุน กระบวนการตรวจสอบ ประเมินความคุ้มค่า และให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม
5. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายใดได้บัญญัติไว้ ซึ่งมีเพียงกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้ ซึ่งการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นถือว่าเป็นการพนันชนิดหนึ่ง โดยกลุ่มผู้ซื้อสลากส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง สลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นภาษีที่เก็บจากผู้ที่มีฐานะยากจนรูปแบบหนึ่ง หากมีการปฏิรูปกิจการสลากในเรื่องนี้ ด้วยการจัดสรรเงินส่วนหนึ่งมาใช้พัฒนาสังคมแทนการนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินทั้งหมดและให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ และให้มีการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบกองทุนขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบ โดยนำเงินรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในส่วนที่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินส่วนหนึ่ง กลับคืนสู่สังคมและสร้างประโยชน์ให้กับคนในสังคมโดยผ่านการดำเนินการของกองทุนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมต่อไป

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี เช่น ทฤษฎีว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักการบริหารจัดการ หลักความโปร่งใส และหลักนิติธรรม หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ทั้งนี้ การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาในเรื่องการหามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

#### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเน้นการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาดัวยทฤษฎีหมายในรูปแบบของประมวล หนังสือตำรา ผลงานวิจัย รายงานการศึกษา รายงานผลการวิจัย วิทยานิพนธ์ คุษฎีนิพนธ์ บทความทางวิชาการ คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด การสัมภาษณ์ ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ในรูปแบบอื่น รวมทั้งอินเทอร์เน็ต

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึง หลักการ แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ตามหลักกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึง กระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม



4. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ ในการบริหารจัดการ กองทุน กระบวนการตรวจสอบ ประเมินความคุ้มค่า และให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม



## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมา ของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคมและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทยและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทย โดยจะกล่าวถึงประวัติความเป็นมา และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

#### 2.1 ประวัติความเป็นมาในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของไทย

คนไทยรับวัฒนธรรมการออกหวย และเล่นหวยมาจากเมืองจีน จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของจีนระบุว่า การพนันทายตัวเลขหรือตัวหนังสือนี้มีขึ้นครั้งแรกในสมัยพระเจ้าเตกวางแห่งราชวงศ์ใต้ซึ่ง ประมาณ พ.ศ.2364 - 2394 การพนันทายตัวเลขหรือตัวหนังสือของจีน เรียกว่า “ฮวยฮวย” แปลว่า “ชุมนุมดอกไม้” เหตุที่มีความหมายเช่นนี้ เพราะในตอนแรกเขียนตัวฮวยเป็นรูปดอกไม้ ภายหลังจึงเปลี่ยนเป็นชื่อชาวจีนผู้มีชื่อเสียงในสมัยโบราณ โดยทำป้ายเล็ก ๆ จำนวน 34 ป้าย เขียนชื่อคนโบราณเป็นภาษาจีนลงป้ายละชื่อ เช่น สามฮวย ง่วงโป๊ เป็นต้น จากนั้นเจ้ามือจะเลือกป้ายชื่อคนเหล่านั้นหนึ่งอันใส่ในกระบอกไม้ ปิดปากกระบอกแขวนไว้กับหลังคาโรงฮวย ให้คนทายว่าจะป็นชื่อผู้ใดใน 34 ชื่อนั้น ต่อมาได้เพิ่มชื่อขึ้นอีก 2 ชื่อ รวมเป็นตัวฮวย 36 ตัว เมื่อ “ฮวยฮวย” แพร่หลายมาถึงบ้านเราคนไทยก็พากันเรียกว่า “ฮวย” จนติดปากมาถึงทุกวันนี้

ฮวยเข้ามาในประเทศไทยพร้อมกับชาวจีนอพยพกลุ่มหนึ่งในราว พ.ศ.2360 ในระยะแรก ๆ นิยมเล่นกันเฉพาะในหมู่ชาวจีนอพยพเท่านั้น จนกระทั่ง พ.ศ.2374 – 2375 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 เกิดข้าวยากหมากแพง เพราะปีหนึ่งน้ำมากแต่อีกปีหนึ่งเกิดฝนแล้ง จึงทำให้ข้าวขาดตลาดและมีราคาแพง เงินตราที่หมุนเวียนก็หดหายไป พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเข้าพระทัยว่า คงเป็นเพราะมีผู้นำเงินตราไปซื้อฝิ่น

มาเก็บไว้ขาย พระองค์จึงโปรดให้เอาฝิ่นมาเผาเสียมาก แต่เงินก็ยังคงหายไปจากตลาดอยู่ ช่วงนั้นเอง เจ้าสัวผู้หนึ่งซึ่งเป็นนายอากรสุราชื่อว่า จินหง ได้เข้าเฝ้ากราบทูลว่า สาเหตุที่เงินหายไปนั้น เพราะราษฎรนำไปใส่ไหฝังดินไว้ ถ้าจะเรียกเงินขึ้นมา ต้องออกห่วยให้คนเล่นเหมือนเมืองจิน รัชกาลที่ 3 ทรงเห็นพ้องกับความคิดของเจ้าสัวจินหง จึงโปรดให้จินหงออกห่วยขึ้นครั้งแรก เมื่อเดือนยี่ ปีมะแม พ.ศ.2375 โดยผู้ที่ได้รับสัมปทานเป็นนายอากรห่วยจะได้รับบรรดาศักดิ์ เป็น “ขุนบาลเบิกนุรีรัตน์” หรือคนทั่วไปเรียก “ขุนบาล” ซึ่งเป็นผู้อำนวยการออกห่วยทุกวัน ดังนั้น เจ้าสัวจินหง นอกจากจะเป็นนายอากรสุราแล้ว ยังเป็นนายอากรห่วย มีตำแหน่งเป็นขุนบาล หารายได้ให้รัฐบาลอีกด้านหนึ่งด้วย โดยรายได้จากอากรห่วยมีจำนวนมากและได้กลายเป็นรายได้ ที่สำคัญของรัฐ

ในช่วงแรก การออกห่วยตามแนวคิดของเจ้าสัวจินหง จะออกห่วยวันละครั้งในตอนเช้า วิธีการออกห่วยให้คนไทยเล่น ได้ปรับเปลี่ยนจากแผ่นป้ายรูปคนและเขียนชื่อชาวจินและอักษรจินมาเป็นอักษรไทย แล้วตามด้วยชื่อคนจีน โบราณที่เขียนด้วยตัวอักษรไทย เช่น ก. สามห่วย ข. ง่วยโป๊ เป็นต้น ทั้งนี้เป็นเพราะคนไทยอ่านหนังสือจีนไม่ออก อักษรไทยที่ใช้เริ่มจาก ก ข ฃ ค ฅ เรื่อยไปตามลำดับ อักษรไทยที่ใช้เขียนออกห่วยมี 34 ตัว ตัดอักษรทิ้ง 8 ตัว คือ ฎ ฏ ฐ ฑ ฒ ฌ ศ ษ ด้วยเหตุที่เขียนอักษรไทยในแผ่นป้ายนี้เองจึงเป็นที่มาของ “ห่วย ก. ข.”

วิธีเล่นห่วย ก. ข. นั้นไม่ยุ่งยาก ผู้แทงห่วยจะต้องไปซื้อห่วยจากเสมียนที่ตั้งขายอยู่ตามมุมถนนต่างๆ เมื่อซื้อแล้วเสมียนจะออกใบเสร็จรับเงินของโรงห่วย โดยมีข้อความเกี่ยวกับตัวอักษรหรือตัวเลขที่แทง วัน เดือน ปี และเวลาที่ออกห่วย จำนวนเงินที่แทง รวมทั้งรางวัลที่จะได้รับ โดยข้อความเหล่านี้จะเขียนเหมือนกันทั้งต้นขั้วและปลายขั้ว เรียกว่า “โพย” ผู้ซื้อถือปลายขั้วไว้ ผู้ขายจะนำต้นขั้วมาส่งให้ขุนบาลก่อนกำหนดออก เพื่อตรวจโพยก่อนว่าตัวไหนใครแทงมากน้อยเท่าใด ออกแล้วจะขาดทุนหรือกำไรเท่าใด จากนั้นจึงนำตัวห่วยที่คิดแล้วนี้ใส่ถุงชักรอกแขวนให้ประชาชนดูว่า ห่วยออกตัวนี้ ผู้แทงถูกจะได้รางวัล 30 ต่อรวมทั้งทุน ในสมัยรัชกาลที่ 3 นั้น โรงห่วยตั้งอยู่ใกล้สะพานหัน แล้วย้ายมาอยู่ที่หน้าวังบูรพาภิรมย์ แต่เดิมออกห่วยตอนเช้าวันละครั้ง ต่อมาพระศรีวิโรจน์ได้กราบทูลขอตั้งขึ้นอีก 1 โรง อยู่ที่บางลำพู ออกห่วยตอนหัวค่ำ วันละครั้ง ในสมัยนั้นจึงมีห่วย 2 โรง เรียกว่า โรงเช้าและโรงค่ำ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 มีผู้ขอผูกอากรหอยออกไปตั้งที่เพชรบุรีและอยุธยา แต่เล่นอยู่ไม่นาน พระองค์จึงโปรดให้เลิกหอยทั้งสองแห่งเสีย เนื่องจากทรงเห็นว่าราษฎรยากจนลงกว่าเดิม<sup>1</sup>

การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลครั้งแรกในไทยเริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อ ปี พ.ศ.2417 โดยมีชาวอังกฤษชื่อครุอาลาบาสเตอร์ เป็นผู้นำแนวคิดการออกรางวัลสลากแบบยุโรปมาเผยแพร่เป็นคนแรกโดย เรียกว่า “ล็อตเตอรี่” (ตัวสะกดในขณะนั้น) โดยหนังสือ 50 ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ขนานนามเขาว่าเป็นพระบิดาแห่งการสลากกินแบ่งของประเทศไทย การออกล็อตเตอรี่ในคราวแรกนั้นเกิดขึ้นเนื่องในโอกาสพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ.2417 เพื่อเป็นการช่วยเหลือพ่อค้าต่างชาติที่นำสินค้ามาร่วมแสดงในการจัด “โรงมิวเซียม” หรือพิพิธภัณฑ์ที่ตึกกองคาเดียน หรือศาลาสหทัยสมาคมในปัจจุบันในพระบรมมหาราชวัง วิธีการออกสลากนั้น ทางทหารมหาดเล็กคือ พระยาภาสกรวงศ์ ร่วมกับอาลาบาสเตอร์คิดกำหนดเงื่อนไขกันขึ้น โดยให้ผู้ถูกรางวัลต่างๆ รับสิ่งของซึ่งมีมูลค่าเท่ากับเงินรางวัล แต่ถ้าจะรับเงินสดก็ได้ แต่จะถูกลดเงินลงร้อยละ 10 ของเงินรางวัล โดยมีการออกล็อตเตอรี่ในครั้งนั้นจำนวนทั้งสิ้น 20,000 ฉบับ จำหน่ายในราคาฉบับละ 1 ตำลึง หรือ 4 บาท ซึ่งหากขายได้หมดก็จะระดมทุนได้มากถึง 1,000 ชั่ง หรือ 80,000 บาท แต่การออกล็อตเตอรี่ฉบับปฐมฤกษ์คราวนั้นสามารถขายได้เพียง 4,930 ฉบับ คิดเป็นเงิน 246 ชั่ง กับอีก 10 ตำลึง ทำให้ฝ่ายจัดการต้องลดจำนวนเงินรางวัลลงไปตามสัดส่วน ตามข้อมูลของสำนักงานสลากกินแบ่งบอกว่า การออกสลากคราวนั้นจะเกิดขึ้นวันเวลาใดไม่แน่ชัด เพราะช่วงที่จัดแสดงพิพิธภัณฑ์ที่ตึกกองคาเดียนนั้นกินระยะเวลานาน 3 เดือน และหลังจากนั้นก็ไม่มีหลักฐานการออกสลากอีกเลยจนตลอดรัชกาล<sup>2</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ.2466 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออก "ล็อตเตอรี่เสือป่าล้านบาท" เพื่อหารายได้บำรุงกองเสือป่าอาสาสมัคร ด้วยการพิมพ์ล็อตเตอรี่ จำนวน 1 ล้านฉบับ จำหน่ายฉบับละ 1 บาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดซื้ออาวุธปืน และเครื่องใช้ต่างๆ ในกิจการของกองเสือป่า

<sup>1</sup> “ประวัติความเป็นมาของหอยและสลากกินแบ่งรัฐบาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2564, จาก <http://ruaiduailek.blogspot.com/2012/08/blog-post.html>.

<sup>2</sup> “เฮนรี อาลาบาสเตอร์ บิดาแห่งล็อตเตอรี่ไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2564, จาก <https://thepeople.co/henry-alabaster-initiated-lottery-thailand/>.

สลากของรัฐในระยะแรก เป็นการออกสลากในลักษณะเฉพาะกิจหรือในวาระพิเศษ เพื่อระดมเงินจากประชาชนไปใช้ในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถจัดสรรเงินงบประมาณได้อย่างเพียงพอ ต่อมาการออกสลากในไทยเริ่มดำเนินการอย่างต่อเนื่องในลักษณะธุรกิจ เพื่อนำรายได้จากการจำหน่ายสลากหรือลอตเตอรี่มาเป็นรายได้ของแผ่นดิน กล่าวคือตั้งแต่ รัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2476 รัฐบาลมีนโยบายที่จะลดเงินรัฐอุปการ (เงินที่เรียกเก็บจากชาวยุโรปที่มีต้องรับราชการทหาร) ทำให้รัฐขาดรายได้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริให้มีการออกลอตเตอรี่รัฐบาลขึ้น โดยเรียกว่า "ลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม" จำนวน 1 ล้านฉบับ ฉบับละ 1 บาท ปีละ 4 งวด แต่เพื่อที่จะชดเชยเงินรัฐอุปการซึ่งจะต้องขาดไป จึงได้พิจารณาเห็นว่าการออกลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าพระยามุขมนตรีเป็นประธานกรรมการในขณะนั้น ได้รับความสำเร็จเป็นอย่างดี จึงได้มีดำริให้มีการออกลอตเตอรี่รัฐบาลขึ้น โดยกระทรวงการคลังเห็นว่า การออกลอตเตอรี่ชนิดนี้นั้น ควรมอบหมายให้ เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรเป็นผู้ดำเนินการ โดยตลอด ต่อมากรมสรรพากรได้เสนอบันทึกโครงการออกสลาก โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังฉบับแรก มีสาระสำคัญซึ่งน่าจะถือเป็นแม่แบบของการออกสลากกินแบ่งในยุคต่อมา เนื่องจากจะออกสลากในรูปแบบประจำ โดยการออกเป็นงวด ๆ แต่เป็นการออกลอตเตอรี่ 2 วิธี สำหรับหารายได้จากทั้งคนจนและคนรวยที่จะทำให้ได้เงินมากพอ ในการนำไปชดเชยเงินรัฐอุปการที่จะลดลงในปี พ.ศ.2477 โดยงวดแรกจะหาให้ 1 ล้านบาทก่อนงวดต่อ ๆ ไปจะหาให้ได้มากกว่านั้น<sup>3</sup>

สำหรับราคาจำหน่ายสลากกินแบ่ง จะจำหน่ายในราคาฉบับละ 1 บาทก่อน ซึ่งมีที่มาจากหลักการที่ว่า ในขณะนั้นประชาชนนิยมหอย ก ข ซึ่งมีรูปแบบการเล่นที่สนุกกว่า เพราะมีการเก็งเลข และเนื่องจากประชาชนในชนบทยังไม่ค่อยรู้หนังสือการออกสลากที่มีเลขหลายตัวอาจไม่ได้รับความนิยม จึงควรแบ่งสลากออกเป็นงวด ๆ ให้มีเลขไม่เกิน 6 ตัว โดยให้มีทั้งเลขและภาพกำกับไว้ นอกจากนี้กำหนดให้มีเลขท้าย 3 ตัวด้วย เพื่อให้ประชาชนเกิดการเก็งเลขได้บ้าง โดยเงินรางวัลควรจ่ายเพียงร้อยละ 40 เป็นเงิน 400,000 บาท โดยรางวัลที่ 1 เป็นเงิน 80,000 บาท และกำหนดให้จำหน่ายตามที่ว่าการอำเภอต่าง ๆ ผู้ค้าจะได้รับส่วนลดร้อยละ 3 และให้ระวางมิให้มีการเหมาสลากกินแบ่ง เพราะจะทำให้เกิด

<sup>3</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, รายงานประจำปี 2548, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2549), น. 48.

การจำหน่ายเกินราคาได้ โดยให้มีจุดจำหน่ายตรึงราคา คือ ที่ว่าการอำเภอเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิได้เลือกซื้อได้

ต่อมาในปี พ.ศ.2477 กระทรวงการคลังได้ตั้งกรรมการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีรายนามดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

1. เจ้าพระยามรราช	ประธานกรรมการ
2. พระยาอุเทนเทพโกสินทร	กรรมการ
3. พระยาสุนทรพิพิธ	กรรมการ
4. พระยาพณิชยสารวิเทศ	กรรมการ
5. นาย เอ อี นานา	กรรมการ
6. นายเปศลันยิ	กรรมการ
7. นายเทียนเซียง กรรณสูตร	กรรมการ
8. หลวงสุขุมนัยประดิษฐ	กรรมการ

การออกสลากกินแบ่งในสมัยนั้น ได้กำหนดให้กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการ ได้รับความนิยมนของประชาชนทั่วราชอาณาจักร สลากมีจำนวนทั่วทั้ง 70 จังหวัด สามารถจำหน่ายได้หมดตามกำหนด เมื่อได้ออกสลากรางวัลครั้งแรกมีผู้ถูกรางวัลกระจายไปถึง 68 จังหวัด มีเพียง 2 จังหวัด คือ หนองคายและเลย ซึ่งมีสลากกินแบ่งจำนวนน้อยจึงไม่มีผู้ถูกรางวัล ต่อมากรมสรรพากรได้ออกสลากกินแบ่งของรัฐบาล (พิเศษ) งวดที่ 1 เดือนตุลาคม พ.ศ.2477 ณ โรงออกสลากกินแบ่งในพระราชอุทยานสราญรมย์ จากนั้นกระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์จะหาเงินบำรุงเทศบาลโดยวิธีออกสลากกินแบ่ง จึงได้มีหนังสืออนุมัติออกสลากกินแบ่งจากคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาล กระทรวงการคลังที่กรมสรรพากรมีหน้าที่ดำเนินการอยู่ ก็ได้ระงับไปในเวลาต่อมา<sup>5</sup>

รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นซึ่งมีหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีโอนกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากบำรุงเทศบาลที่เคยอยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยมาอยู่ในสังกัด

<sup>4</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, รายงานประจำปี 2546, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2546), น. 13.

<sup>5</sup> อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 4, น. 62.

กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรีรัฐบาลชุดนี้ยังได้เห็นชอบให้แต่งตั้ง คณะกรรมการจัดการออกสลากกินแบ่งของรัฐบาล เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ.2482 โดยถือเป็นวันก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในสังกัดกระทรวงการคลัง"

ยุคที่มีการดำเนินการสลากกินแบ่งรัฐจริงจัง คือ ปี พ.ศ.2482 รัฐบาลพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ได้โอนย้ายกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากบำรุงเทศบาล ให้มาสังกัดกระทรวงการคลัง หลังจากนั้น ปี พ.ศ.2494 ได้ตั้งกองการพิมพ์เพื่อพิมพ์สลากเอง หลังจากนั้นก็มีกรออกสลากเรื่อยมา และมีการปรับราคาเพิ่มขึ้น เช่น 2 บาท 3 บาท 4 บาท 6 บาท 10 บาท 20 บาท เป็นต้น โดยที่ผ่านมาเป็นการออกรางวัล ตัวเลข 7 หลัก แต่เมื่อปี 2530 ได้ปรับตัวเลขรางวัลลงมาเหลือ 6 หลัก และปรับราคาจำหน่ายจากฉบับละ 20 บาท เป็นฉบับละ 40 บาท รวมถึงการออกสลากบำรุงการกุศลให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลอนุมัติด้วย

จนกระทั่งปี พ.ศ.2546 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการออกรางวัลแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เพื่อมาแก้ปัญหาหวยใต้ดินและปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยเริ่มมีการจำหน่ายงวดแรก 1 สิงหาคม พ.ศ.2546 ถึง 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2549 รวมทั้งหมด 80 งวด ล่าสุดคือ ปี พ.ศ.2560 ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2560 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ปรับปรุงขนาดของสลากโดยจากเดิมจำหน่ายเป็นคู่ราคาคู่ละ 80 บาท หรือฉบับละ 40 บาท จนกระทั่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นฉบับเดียวราคา 80 บาท<sup>6</sup>

แนวคิดในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลในยุคปัจจุบัน สะท้อนอย่างชัดเจนในเนื้อหาบทบัญญัติของกฎหมายคือ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และเอกสารรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2517 สรุปวัตถุประสงค์ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ 2 ประการคือ

1) เพื่อการจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีรายได้ รายจ่ายจำนวนมากให้มีความโปร่งใส มีการกำหนดการจัดสรรเงินรายได้และรายจ่ายที่ชัดเจนตามกฎหมาย เนื่องจากการบริหารเงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก ในอดีตไม่มีกฎหมายรองรับ เปิดโอกาสให้รัฐบาลผู้มีอำนาจเข้ามาแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบเพื่อประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ

<sup>6</sup> ช้อนประวัติ, “สลากกินแบ่งรัฐบาล ของไทย จาก 1 บาท สู่ 80 บาท,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/890738>.



2) เพื่อสนองตอบต่อรัฐที่ต้องการแสวงหารายได้ด้วยการระดมเงินจากประชาชนทั่วไป เนื่องจากรัฐบาลในอดีตประสบปัญหาการหารายได้และงบประมาณ

จากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่า การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของไทยในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2562 ออกสลากการกุศลให้กับหน่วยงานต่าง ๆ รวม 13 โครงการ วงเงิน 6,960 ล้านบาท จำนวน 35 งวด งวดละ 11 ล้านฉบับ เริ่มจำหน่ายตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2562 เป็นต้นไป จนถึงงวดวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2563 โดยรูปแบบสลากการกุศลที่พิมพ์ออกจำหน่ายนี้ มีราคาเดียวกับสลากกินแบ่งรัฐบาล คือใบละ 80 บาท และการตรวจผลรางวัล หรือขึ้นรางวัลก็เหมือนสลากปกติ

สำหรับการจัดทำสลากการกุศล ไม่ได้มีการพิมพ์เพิ่มและเพดานการพิมพ์ยังอยู่ที่งวดละ 90 ล้านฉบับเหมือนเดิม เพียงแต่จะมีการปรับลดการพิมพ์สลากกินแบ่งปกติเหลืองวดละ 79 ล้านฉบับ และเพิ่มสลากการกุศลไปอีก 11 ล้านฉบับแทน โดยผู้ซื้อจะจะได้รับสลากแบบพิมพ์แต่ละเลข และสลากชุด 2 ใบ ผสมกันทั้งสลากกินแบ่งปกติ และสลากการกุศล นอกจากนี้ในอดีตยังมีสลากแบบอื่นที่จัดจำหน่าย โดยรัฐบาลอีกด้วย ได้แก่ สลากบำรุงการกุศลงวดพิเศษ สลากการกุศลงวดพิเศษ และสลากกาชาดไทย<sup>7</sup>

การออกสลากการกุศลงวดพิเศษ เป็นการออกสลากสำหรับโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต สุขภาพ และการศึกษาของประชาชน โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดพิมพ์ จัดจำหน่าย และจ่ายรางวัล อนึ่ง โดยที่การดำเนินการออกสลากการกุศลจะต้องดำเนินการโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานผู้เสนอต้องประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ทั้งนี้ หากโครงการใดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจะต้องเสียภาษีการพนันร้อยละ 0.5 ตามกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 17 พ.ศ.2503 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 12 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 43 พ.ศ.2543 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 นอกจากนี้ ยังได้รับการยกเว้นภาษีตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 10 พ.ศ.2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 จตุตศ

การออกสลากบำรุงการกุศลงวดพิเศษ เป็นการออกสลากสำหรับโครงการ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดพิมพ์ และจ่ายเงินรางวัล แต่ไม่ได้เป็นผู้จัดจำหน่าย

<sup>7</sup> “กรม.ไฟเขียว 'สำนักงานสลากฯ' เตรียมขายสลากการกุศล วงเงินเฉียด 7 พันล้าน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/829815>.



สลากบารุงกาชาดไทย เป็นสลากที่สภากาชาดไทย เหล่ากาชาดจังหวัด หรือกิ่งกาชาดอำเภอ/กิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนของสภากาชาดไทย ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินแบ่ง หรือสลากบารุงกาชาดไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำรายได้มอบให้สภากาชาดไทย เหล่ากาชาดจังหวัด หรือกิ่งกาชาดอำเภอ/กิ่งอำเภอ ไปใช้ในกิจการสาธารณกุศลเสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.5 แห่งยอดราคาสลาก<sup>8</sup>

## 2.2 ประวัติความเป็นมาของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

ในอดีตที่ผ่านมาการกำหนดนโยบายกำกับดูแลการพนันในสังคมไทยล้วนยอมรับว่าเมื่อสลากหรือลอตเตอรี่เป็นการพนัน การพนันอาจทำให้ประชาชนไม่สนใจเอาเวลาไปประกอบอาชีพ ปัญหาการติดการพนันเป็นปัญหาทั้งระดับบุคคล ครอบครัว และสังคม รัฐจึงไม่ควรใช้สลากเป็นเครื่องมือแสวงหารายได้เข้ารัฐ และไม่ควรอนุญาตให้มีการตลาดเพื่อส่งเสริมการขาย โดยในปี พ.ศ. 2558 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ นำโดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ 11/2558 เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2558<sup>9</sup> ข้อ 5 ได้บัญญัติไว้ว่า ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง ในสำนักงานเรียกว่า กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการพนัน สาเหตุและผลกระทบ จากการพนัน รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะการพนัน
- 2) เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนัน สร้างการ รู้เท่าทัน เพื่อป้องกันการติดการพนัน รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน
- 3) เพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการพนัน
- 4) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ต่อมาหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ 25/2558 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558 ลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ.2558 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้รัฐสามารถนำเงินกองทุนมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้อย่างมี

<sup>8</sup> “สลากการกุศล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://siamruay.com/สลากการกุศล>.

<sup>9</sup> คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้สิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นอันยกเลิก ทำให้กองทุนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสิ้นสุดผลลงตามไปด้วย

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

5) เพื่อดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐที่จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อพิจารณาจากคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมมีวัตถุประสงค์โดยสรุปได้ดังนี้<sup>10</sup>

(1) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณด้านพัฒนาสังคมผ่านกองทุนสำหรับกลุ่มประชากรเฉพาะที่มีกฎหมายจัดตั้งไม่เพียงพอในบางปีงบประมาณ

(2) การจัดตั้งกองทุนใหม่ตามกฎหมายที่มีรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล หรือ สลากของรัฐ จะช่วยลดภาระด้านงบประมาณแผ่นดินด้านพัฒนาสังคมของหน่วยงานต่างๆ

(3) ปัญหาสังคมที่มีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต และมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มิได้ถือเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น จึงต้องมีการบูรณาการแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมอย่างรอบด้าน เน้นการทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ เน้นมาตรการป้องกันปัญหามากกว่าการเยียวยา จึงควรเน้นการดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมในเชิงนวัตกรรม ไม่เน้นการสงเคราะห์ในรูปแบบเดิม

(4) การดำเนินงานของกองทุนด้านสังคมที่มีกฎหมายจัดตั้งและไม่มีความหมายจัดตั้ง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่เน้นผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมที่ขอรับการสนับสนุน อีกทั้งหน่วยงานมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การทำงานในพื้นที่ ระเบียบราชการ จึงต้องร่วมมือกับภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น ในลักษณะภาคีเครือข่าย

(5) เพื่อดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐที่จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม ควรให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคประชาสังคม และเชื่อมการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ขึ้น ทำให้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นได้สิ้นสุดลง ทำให้กองทุนสลาก

<sup>10</sup> ปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทย, คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทย, (วุฒิสภา: ม.ป.พ, 2556), น. 71.

กินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมได้สิ้นสุดตามไปด้วย ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2562 ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กล่าวถึงกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นแต่อย่างใด โดยมาตรา 16 ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2558 ที่ยังคงเหลืออยู่และไม่มีภาระผูกพันในวันที่คำสั่งดังกล่าวถูกยกเลิก ส่งเป็นรายได้แผ่นดินภายใน 30 วัน แนวคิดการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ที่จะเป็นกลไกลดผลกระทบจากการพนันจะสิ้นผลลง แต่ในต่างประเทศการจัดตั้งกองทุนในลักษณะเดียวกันนี้กลับประสบผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดีตลอดระยะเวลา 2 ปีของการดำเนินงาน กองทุนนี้กลับไม่มีบทบาทที่เด่นชัด ทั้งที่มีงบประมาณนับพันล้านบาท สาเหตุหลักเกิดจากการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญ ไม่มีโครงสร้างบริหาร ไม่มีหน่วยงานรองรับกิจกรรม ทำเสมือนการบริหารกองทุนเป็นเพียงงานฝากเท่านั้น ซึ่งตามหลักสากล การดำเนินงานของกองทุนต้องให้ความสำคัญเรื่องความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยง่ายและมีคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยเฉพาะ ซึ่งกรรมการส่วนหนึ่งต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์การทำงานภาคสังคม ส่วนการบริหารกองทุนก็ต้องมีสำนักงานและเจ้าหน้าที่เฉพาะ ไม่ใช่การฝากงานไว้กับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล อีกทั้งการทำงานของกองทุนควรกำหนดกรอบเป้าหมายที่ชัดเจนและใช้เป้าหมายเป็นตัวตั้ง ส่วนการทำแผนยุทธศาสตร์ควรจัดเวทีสังเคราะห์ยุทธศาสตร์ โดยเชิญคนจากหลายภาคส่วน ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ที่น่าสนใจ เพื่อจะได้ช่วยกันระดมความเห็น และมองหาภาควิชาเศรษฐศาสตร์ที่จะทำให้งานบรรลุผล<sup>11</sup>

นอกจากนี้ ในปัจจุบันการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของไทยตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน เป็นเรื่องการหารายได้ให้รัฐเป็นสำคัญ มิได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์เพื่อช่วยเหลือสังคม แม้ว่าจะมีการนำเงินบางส่วนซึ่งเป็นจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดมาใช้ในกิจกรรมสาธารณประโยชน์หรือกิจกรรมทางสังคมอยู่บ้าง นั่นคือ การให้เงินสนับสนุนด้านสังคมในปัจจุบัน อาศัยเงินที่เหลือจากค่าบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และการจัดจำหน่ายสลากซึ่งมีสัดส่วนน้อยมาก ต่างจากแนวคิดใน

<sup>11</sup> “อนาคตกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2564, จาก [http://www.gamblingstudy-th.org/issues\\_topic\\_1/287/1/1/lottery-fund/](http://www.gamblingstudy-th.org/issues_topic_1/287/1/1/lottery-fund/).

การออกลอตเตอรี่ที่เป็นสากลในนานาประเทศที่ให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดสรรเงินรายได้จากลอตเตอรี่ไปใช้ในการพัฒนาสังคม โดยเฉพาะการสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น เมื่อสลากเป็นการพนันที่ก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐบาล ดังนั้นการบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญ เพราะจะทำให้การดำเนินกิจกรรมมีความโปร่งใสและเกิดการใช้จ่ายเงินรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีแนวความคิดและทฤษฎีที่สามารถนำมาเป็นแนวทาง ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เป็นหลักที่กำหนดความสัมพันธ์ในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ เน้นการเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ความเป็นธรรมทั้งในความคิด และการปฏิบัติ มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน มีความเสมอภาค รับผิดชอบ โปร่งใส คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักอันจะเป็นพลังขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จอย่างมั่นคง และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปโดยอยู่ภายใต้ของหลักนิติธรรม ซึ่งในส่วนของหลักความโปร่งใส ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั้น มีแง่มุมสำคัญอยู่ที่การทำให้การบริหารจัดการเพื่อส่วนรวม ซึ่งสามารถแปลออกมาเป็นการลงมือสร้างความโปร่งใสได้ในยุคปัจจุบันจะต้องมีความรู้ ความสามารถและมีความกระตือรือร้นที่จะนำการบริหารจัดการที่ดีเข้าสู่องค์กรต่างๆ ในอนาคต ส่งผลให้การพัฒนามูลค่าการองค์กร และประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเป็นวัฒนธรรมการบริหารจัดการแบบใหม่ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตประชาธิปไตย และความก้าวหน้า การบริหารจัดการแบบเดิมจะต้องปรับสู่แนวทางใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส แนวนโยบายที่ชัดเจน มุ่งสร้างประสิทธิภาพโดยอยู่บนพื้นฐานความถูกต้องชัดเจน

### 2.3.1 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักในการดำเนินงานขององค์กรที่เป็นระบบและได้รับการยอมรับว่าทำให้องค์กรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล อีกทั้งยังให้ความสำคัญต่อกระบวนการทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ น่าเชื่อถือและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย อันเป็นการสร้างคุณภาพและความเชื่อมั่นให้แก่หน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กร สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติหรือ UNDP (1997) ได้ทบทวนและให้นิยามของธรรมาภิบาล ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดคุณลักษณะของการ

บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามาร่วม 9 ประการ คือ

- 1) การมีส่วนร่วม (Participation)
- 2) นิติธรรม (Rule of Law)
- 3) ความโปร่งใส (Transparency)
- 4) การตอบสนอง (Responsiveness)
- 5) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented)
- 6) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity)
- 7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)
- 8) ภาระรับผิดชอบ (Accountability)
- 9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision)

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลใน "Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee" (1995) ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม อันจะนำไปเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ได้อธิบายและสรุปสาระสำคัญไว้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่และความร่วมมือระหว่างกันของคณะกรรมการฝ่ายจัดการและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งยังเป็นกรอบของโครงสร้างแนวทางปฏิบัติและการติดตามประเมินผลการดำเนินการขององค์กร พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งใช้บังคับกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ กำหนดหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ ยังมีหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 หมวด คือ

- 1) การดำเนินการของภาครัฐในฐานะเจ้าของ
- 2) สิทธิและความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น
- 3) ความรับผิดชอบของกรรมการ
- 4) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย
- 5) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส
- 6) จรรยาบรรณ

การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการ มิได้มีเพียงแนวทางเดียว แต่หากสามารถสร้างรูปแบบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ได้หลากหลายในแต่ละระดับขององค์กร ทั้งนี้ให้ เป็นไปตามการดำเนินการของหน่วยงานนั้นๆ และให้รวมถึงธรรมาภิบาลจากภายนอกด้วย ถึงแม้ว่าจะ นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระดับใดในสังคมก็ตาม แต่เป้าหมายก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ยึดหลักในการทำงานด้วยความโปร่งใส ตามความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน และให้ความสำคัญ ต่อความเท่าเทียม การให้อำนาจ สิทธิ โดยยึดหลักการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการสร้างหลัก คุณธรรมควบคู่ระหว่างการพัฒนาคน และพัฒนางานไปพร้อมกับการสร้างสรรค์การพัฒนาทางด้าน เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ ด้วยความสุจริต โปร่งใส นั่นคือมีจุดมุ่งหมายในการสร้าง ความเป็นธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมให้กับทุกภาคส่วนในสังคม มิใช่ภาคส่วนใดภาคส่วน หนึ่งหรืออาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การป้องกันรักษาไว้ซึ่งความถูกต้อง มิใช่เป็นแค่เพียง การพยายามตอบสนองความปรารถนา หรือความต้องการของทุกฝ่ายที่มีอยู่ในสังคม สามารถสรุป มุมมองธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ธรรมาภิบาลจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติของคนทุกระดับของประเทศ หรือ เป็นบรรทัดฐานที่จะทำให้ประชาชนดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันในมิติหลักของการจัดการที่สำคัญ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และ หลักการมีส่วนร่วม อันจะทำให้สังคมได้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าของสังคม

ประการที่ 2 การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลยังสามารถสะท้อนให้เห็นการ ดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรที่ผ่านมามีได้ส่งผลดีหรือผลกระทบอย่างไร ทั้งทางด้าน การบรรลุเป้าหมายและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม และที่สำคัญทำให้มองเห็นว่าองค์กร นั้นๆ ได้มีการดำเนินงาน ทั้งที่กระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่ที่ผิดต่อกฎหมาย ส่งผลเสียต่อ



องค์กรและสาธารณประโยชน์หรือไม่ ในด้านใดบ้าง และวิธีการจัดการแก้ไขที่ได้ผลและไม่ผล อย่างไร สามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาที่สอดคล้องในทุกๆ ด้าน ได้มากขึ้นอย่างไร

สำหรับประเทศไทย เรื่อง Good Governance ได้เข้าไทยช่วงวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ปี พ.ศ. 2540 โดยองค์กรการเงินระหว่างประเทศได้วางเงื่อนไขการกู้ยืมเงินให้แก่ประเทศไทย คือ ต้องให้บริษัทเอกชนและรัฐวิสาหกิจต้องมี Good Governance ในการดำเนินธุรกิจ เพื่อเป็นหลักประกันให้การกู้ยืมเงินแก่เจ้าหนี้ว่าจะได้รับชำระเงินคืนอย่างแน่นอน ในปี พ.ศ.2540 จึงมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกกระบวนการตั้งแต่การร่วมรับรู้ ร่วมคิดไปจนถึงการร่วมดำเนินการร่วมตรวจสอบอย่างกว้างขวางและครอบคลุมในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงระดับท้องถิ่น ได้มีผู้ให้นิยามความหมายหรือคำจำกัดความ ซึ่งสามารถสรุปนิยามคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้ดังนี้

### 2.3.2 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หมายถึง การมีส่วนร่วม คือความโปร่งใส ตรวจสอบได้และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนจันทานุมีอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่า เสียงคนยากจน และคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร<sup>12</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ชีรเวคิน<sup>13</sup> ให้ความหมายของคำว่า Good Governance ไว้ว่า เป็นการปรับความหมายของคำว่ากลไกประชารัฐด้านเศรษฐกิจ Economic Governance มาเป็นศัพท์ทางรัฐศาสตร์ จึงถือได้ว่าเป็นศัพท์ใหม่ และมีความหมายอย่างหลากหลาย แต่ถ้าพิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้ว น่าจะหมายถึง กระบวนการปกครองและการบริหารที่อาศัยปรัชญาและหลักการที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ อย่างเช่น หลักการของธรรมรัฐในสมัยโบราณ เช่น หลักทศพิธราชธรรม

<sup>12</sup> โชชวัฒน์ คำชู, ธรรมาภิบาลการบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์น้ำฝน, 2545), น. 42-43

<sup>13</sup> ลิขิต ชีรเวคิน, “หลักธรรมาภิบาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564, จาก

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายไว้ว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ในความหมายแบบสากลนี้ มีความหมายรวมถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข<sup>14</sup>

ศาสตราจารย์ ชีรยุทธ บุญมี<sup>15</sup> ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหาร ราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ยังได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูกคือ ทางสายกลาง คือ การพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญาไทยใจสากลรัฐธรรมนูญแห่งชาติ เป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าใจปัญหาพึ่งพาตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเอง ขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบสิ่งที่ไม่ดีไม่งาม ได้อย่างจริงจัง รูปแบบรัฐธรรมนูญแห่งชาติก็คือ การยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ ความร่วมมือของส่วนต่าง ๆ ในสังคม อันได้แก่ภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน สถาบันสำคัญ ๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ในลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง

### 2.3.3 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้แบ่งองค์ประกอบที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ดังนี้

1) หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจ ปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้ กฎหมาย มิใช่ปฏิบัติกันตามอำเภอใจ หรือเป็นอำนาจของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

2) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการณรงค์ เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

<sup>14</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : 2545, วิญญูชน), น. 17-18.

<sup>15</sup> ชีรยุทธ บุญมี, รัฐธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์สู่หายนะประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สาขาร, 2541), น. 11.



3) หลักความโปร่งใส คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะเป็นการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐ และภาคเอกชนปลอดจากการทุจริต คอรัปชั่น

4) หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็น ในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ และจัดการ ผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่าง ภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5) หลักความรับผิดชอบ คือ ผู้บริหารตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมือง และ ข้าราชการประจำ จะต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างเต็มที่ โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับ บริการหรือประชาชนเพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การ งานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

6) หลักความคุ้มค่า คือ ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในการ บริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องมี จุดมุ่งหมายไปที่ ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยรวม<sup>16</sup>

ดังนั้น หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) คือการกำหนดหลักปฏิบัติในภาครัฐให้มีความ รับผิดชอบ ความโปร่งใส การปราศจากการทุจริต การให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วม โดยการดำเนินการ ภายใต้อัตลักษณ์ธรรม ทั้งนี้ การปฏิบัติงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในกรณีการดำเนินงานของ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมของสำนักงาน ตามนโยบายและกิจกรรมของ องค์กร ให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

---

<sup>16</sup> ประเวศ วะสี, การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), น. 9-10.

### 2.3.4 หลักความรับผิดชอบต่อสังคม

แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) กับความรับผิดชอบต่อสังคม มีใช้อย่างเป็นทางการเมื่อปี 1989 ที่ Sub Sahara ทวีปแอฟริกา จากรายงานเรื่อง From Crisis to Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ทั่วโลกกำลังพยายามวิเคราะห์ว่าเหตุใดทวีปแอฟริกา และละตินอเมริกายังไม่เติบโต อันเนื่องจากการล้มเหลวในการพัฒนาด้านการถือครองภายในประเทศ โดยทั้งธนาคารโลกและกองทุนระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ต่างเชื่อว่าประเทศจะพัฒนาไม่ได้หากขาดคำว่า Good Governance หรือกล่าวอีกในหนึ่งมีการผูกคำว่า การพัฒนาเข้ากับ Good Governance นั้นเอง

หลักความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของธรรมาภิบาล ซึ่งความสำนึกรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับกรปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงานตามกฎระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้บรรลุเป้าหมายตามภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบและสามารถอธิบายได้ โดยมีการตรวจสอบการปฏิบัติงานทั้งในมิติการบริหาร มิติการเงิน มิติทางสังคมและมิติทางการเมือง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าบุคลากรทุกฝ่ายมีจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่และมีการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังโดยรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม สถาบันพระปกเกล้า ได้ศึกษาเรื่องการวัดระดับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อใช้ในการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้กำหนดองค์ประกอบหลักของการสำนึกรับผิดชอบ ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ ได้แก่ การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีระบบติดตามประเมินผล การจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน การมีแผนสำรองและการมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน อย่างไรก็ตาม สำคัญของความสำนึกรับผิดชอบนักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการหรือกลยุทธ์อย่างไรให้บรรลุเป้าหมายและมีกำหนดบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีวิธีการทำงานหรือกลไกภายในองค์กร เพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งวิธีการหรือกลไกดังกล่าว ได้แก่ การประสานงาน การให้เวลา การสื่อสาร การตัดสินใจ ทั้งนี้สถาบันพระปกเกล้า<sup>17</sup> ได้กำหนดตัวชี้วัดการมีเป้าหมายที่ชัดเจน โดยให้หน่วยงานมีการทำเป้าหมายย่อยที่ต้องการบรรลุในการปฏิบัติงาน มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน และบุคลากรทราบถึงเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ มีการทำข้อตกลงสองฝ่ายร่วมกันระหว่างหน่วยงานและพนักงาน และทำเป็นข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย ขณะเดียวกันการสร้างควมสำนึกรับผิดชอบให้กับบุคลากรในหน่วยงานก็เป็น

<sup>17</sup> สถาบันพระปกเกล้า, *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*, (นนทบุรี: ม.ป.พ, 2557), น. 19-20.

สิ่งจำเป็นซึ่งต้องมีการวัด ประเมินผลลัพธ์แบบใหม่ และยกย่องผู้ที่ทำงานได้ตามเป้าหมาย หรืออีกนัยหนึ่งความสำคัญกับความสำนึกรับผิดชอบของข้าราชการ ในอันที่จะให้บริการตามเป้าหมายที่กำหนด และความรับผิดชอบที่มีต่อบุคคล ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มอบหมายงานเป็นการให้สัญญาทางใจว่า ผู้ปฏิบัติงานยินดีจะกระทำหน้าที่นั้นเพื่อผู้ที่มอบหมาย

หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับสถาบันพระปกเกล้าที่กล่าวถึงความสำนึกรับผิดชอบ จะเกี่ยวข้องกับเป้าหมายที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันระหว่างตนเองกับผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยบุคลากรต้องรู้จักขอบเขตความรับผิดชอบตามแผนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องให้คำมั่นและมีพันธะผูกพันเพื่อดำเนินงานให้สำเร็จ ในขณะที่ผู้บังคับบัญชาต้องออกคำสั่งที่ชัดเจนให้แก่ลูกน้อง แจ่มแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบว่าเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงอาจเกิดขึ้นซึ่งอาจทำให้งานไม่สำเร็จตามที่มุ่งหวังไว้ไม่ว่าจะเป็นในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลาหรือกำลังคนพร้อมที่จะรับผิดชอบในผลงานที่ลูกน้องกระทำ ซึ่งความสำนึกรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชานี้ Jabbara and Dwivedi (1989) เรียกว่า Organizational Administrative Accountability ได้แก่ ความรับผิดชอบตามลำดับขั้นของสายการบังคับบัญชาในองค์กรทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้า ผู้บังคับบัญชา ถือได้ว่าไม่มีความรับผิดชอบ และมีความผิดที่ต้องได้รับโทษตามกำหนด อย่างไรก็ตามผู้ใต้บังคับบัญชาอาจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใดๆ ของผู้บังคับบัญชา หากพิสูจน์ได้ว่า คำสั่งดังกล่าวขาดความชัดเจนหรือไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เนื่องจากไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอในการที่จะทำให้การปฏิบัติงานตามคำสั่งดังกล่าวบรรลุผลได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้บังคับบัญชาจึงถือเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติงานด้วย<sup>18</sup>

อาจารย์ ดร.มนูญ จันทรสมบุญ<sup>19</sup> มีความเห็นที่ตรงกันโดยเห็นว่าในสายการบังคับบัญชา ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาจำเป็นต้องมีความสำนึกรับผิดชอบในด้านการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนซึ่งมีความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ทางราชการกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ที่ตนเองจะต้องปฏิบัติ ขณะเดียวกันต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดเป้าหมาย ทั้งนี้ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการตัดสินใจของตนเองหรือที่ตนเอง

<sup>18</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 13.

<sup>19</sup> มนูญ จันทรสมบุญ, “วัฒนธรรมธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบล,” (คชภูนิพนธ์สหวิทยาการคชภูนิพนธ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 113.

มอบหมายให้คนอื่นหรือผู้ใต้บังคับบัญชาทำ ไม่ว่าผลนั้นจะออกมาดีหรือไม่ก็ตาม อนึ่ง Romzek and Dubnick และ Jabbara and Dwivedi (1989)<sup>20</sup> ยังเห็นพ้องตรงกันว่า ความสำนึกรับผิดชอบตามกฎหมาย เป็นกระบวนการติดตามตรวจสอบ ควบคุมโดยกระบวนการของกฎหมายที่ดำเนินการโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือการดำเนินการโดยศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นการควบคุมจากภายนอกซึ่งถือเป็นความสำนึก รับผิดชอบอย่างหนึ่งที่เรียกว่า Legal Accountability นอกจากนี้ ความสำนึกรับผิดชอบยังประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับการมีการติดตามประเมินผล การบริหารที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน โดยควบคุมกันเองหรืออาจให้สถานิติบัญญัติควบคุมก็ได้ เพราะการบริหารรัฐกิจเป็นกิจกรรมของส่วนรวมซึ่งประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของและมีส่วนได้ส่วนเสียด้วย จึงเป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะติดตามสอบถามรัฐเกี่ยวกับการใช้จ่ายว่าได้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือไม่เพียงใด ประชาชนหรือหนังสือพิมพ์ตลอดจนสื่อมวลชนอื่นๆ มีสิทธิจะวิพากษ์วิจารณ์ได้ หากการใช้จ่ายของรัฐเป็นไปในลักษณะที่สุรุ่ยสุร่ายและขัดต่อเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่ในประเทศ ซึ่งถือว่าการควบคุมโดยประชาชนและหนังสือพิมพ์ตลอดจนสื่อมวลชนอื่นๆ ต่อการบริหารงานของรัฐจัดได้ว่าเป็นการติดตามประเมินผลในการทำงานได้ นอกจากนี้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้ให้ความสำคัญกับหลักความสำนึกรับผิดชอบปรากฏในหมวดที่ 7 ด้านการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นเรื่องของความสำนึก รับผิดชอบ (Accountability) ที่รัฐมีต่อสังคม ในส่วนของการประเมินผลปฏิบัติงานซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความสำนึก รับผิดชอบของบุคลากรและหน่วยงานปรากฏในมาตรา 48 และ 49 โดยในมาตรา 48 ได้กล่าวถึง กรณีที่ส่วนราชการใดดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพ และเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบแก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการ ใช้จ่ายงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วน ราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีที่สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ส่วนในมาตรา 49 กล่าวถึง กรณีที่ส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมายและสามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์ โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ หรือสามารถดำเนินการตามแผนการลด ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด โดยให้

<sup>20</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 20, น. 111-112.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้แก่ข้าราชการในสังกัด ตลอดจนมีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการติดตามและประเมินผลว่าได้ดำเนินการเป็นไปตามแผนสามปีหรือไม่ เป็นต้น<sup>21</sup>

นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดวิธีการประเมินหลักความสำนึกรับผิดชอบเพื่อประเมินธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการ เช่น มีการตรวจสอบรายงานการประชุมสภาท้องถิ่นว่าผู้บริหารและหน่วยปฏิบัติงานของท้องถิ่นรับฟังและนำข้อเรียกร้องของสมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนไปดำเนินการอย่างเต็มความสามารถ และรายงานให้สภาท้องถิ่น ทราบถึงความก้าวหน้าและปัญหาหรือไม่เพียงใด มีการตรวจสอบ บันทึกเรื่องร้องเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการร้องเรียนนั้นให้ผู้ร้องเรียนทราบหรือไม่เพียงใด มีการตรวจสอบเอกสารการดำเนินงานว่าได้ดำเนินการกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ซึ่งกำหนดไว้ 6 ด้านหรือไม่ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมกับชุมชนและการพัฒนาชุมชน (Community Involvement and Development) ISO ให้นิยามของชุมชนว่า หมายถึง ผู้ตั้งบ้านเรือนหรือกลุ่มทางสังคมที่อยู่ ใกล้ชิดทางกายภาพกับบริเวณที่บริษัทจะมีผลกระทบถึง ซึ่งจะกว้างขนาดเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับบริบทและลักษณะของผลกระทบ นอกจากบริษัทจะต้องทำการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของบริษัทเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ยังรวมถึงการสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทกับชุมชนด้วย และบริษัทควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาสร้างความกินดีอยู่ดีของชุมชน ซึ่งสามารถทำได้โดยการสร้างงานในชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาทักษะ การส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมและศิลปะการให้หรือส่งเสริมบริการสาธารณสุขชุมชน การสร้างความเข้มแข็งชุมชน โดยการส่งเสริมกลุ่มหรือเครือข่ายทางสังคม วัฒนธรรม หรือด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงการช่วยเหลือสังคมที่เรียกว่าการลงทุนทางสังคม ที่มีมุมมองของการช่วยเหลือสังคมทั้ง

---

<sup>21</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556), น. 8.

ชุมชนและสังคมโดยรวมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงการทำความดีหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำความดีด้วย<sup>22</sup>

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน<sup>23</sup>

### 2.3.5 หลักความโปร่งใส

ความหมายหลักความโปร่งใส ได้มีบุคคล หน่วยงาน และองค์กรต่างๆ ให้ความหมาย หลักความโปร่งใส ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ข้อมูล หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

#### (1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง มีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

ก. มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ หรือคณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

ข. โปร่งใส สามารถเห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

ค. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

ง. มีเจ้าหน้าที่มาจากระบบคุณธรรม มีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

จ. มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

ฉ. มีฝ่ายบัญชีการเงินที่เข้มแข็ง

#### (2) ความโปร่งใสด้านให้ข้อมูล มีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

<sup>22</sup> อนุวัตร จุลินทร, “ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย,” (วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2561), น. 39.

<sup>23</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, พ.ศ. 2542 ข้อ 4.



- ก. มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติเป็นผลสำเร็จ
- ข. มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล
- ค. มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต
- ง. มีมาตรฐานเงินเดือนสูงเพียงพอกับค่าใช้จ่าย

(3) ความโปร่งใสด้านการให้โทษ มีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

- ก. มีกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
- ข. มีวิธีการลงโทษสำหรับผู้ทำผิด อย่างยุติธรรม
- ค. มีการลงโทษอย่างจริงจัง หนักเบาตามพฤติการณ์แห่งการกระทำผิด
- ง. มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดที่มีประสิทธิภาพ
- จ. มีหัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
- ฉ. มีการป้องปรามการพยายามของผู้ที่อาจจะก่อการทุจริต
- ช. มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

(4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย มีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

- ก. ประชาชนได้เข้ามารับรู้รับทราบการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

ข. ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหาการให้สัมปทานรวมถึงการออกกฎระเบียบ และ ข้อบังคับต่างๆ

ค. ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น

- ง. มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้ามาร่วมตรวจสอบ

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>24</sup> กล่าวถึงความสำคัญของหลักความโปร่งใส ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของรัฐ ด้วยการสร้างระบบโครงสร้างองค์กรและบุคลากรซึ่งมีบทบาท หน้าที่ และพฤติกรรมที่ปฏิบัติต่อองค์กรของตนด้วยความรับผิดชอบ และสามารถตรวจสอบได้ มีหลายวิธี เช่น ให้มีการกระจายโครงสร้างและอำนาจของรัฐด้วยการสร้างกลไกให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ

<sup>24</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 126.

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน<sup>25</sup> ได้ให้ความสำคัญของหลักความโปร่งใส ว่าการมีความโปร่งใสเกี่ยวกับการบริหารงานทุกๆ ด้าน จะต้องมีการวางระบบงานการกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน มีระบบคุณธรรมในการเลือกบุคลากร รวมถึงการให้คุณให้โทษ ฯลฯ เปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงาน โดยยึดหลักความโปร่งใสและพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบ

สถาบันพระปกเกล้า<sup>26</sup> ยังได้กำหนดดัชนีชี้วัดความโปร่งใสในด้านระบบการควบคุมการบริหารภายในว่า หน่วยงานควรมีระบบการบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุม มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพสูง มีการใช้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงาน ตลอดจนหน่วยงานควรมีการให้ข้อมูลเพื่อให้รู้ว่าหน่วยงานไหนทำหน้าที่อะไร เป็นต้น สำหรับประการที่สองความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ ประกอบด้วย การมีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ มีผลประโยชน์แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงมีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์ และมีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งถือเป็นมาตรการทางบวกที่ส่งเสริมความโปร่งใสซึ่งในระบบราชการอาจมีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการดำเนินการ ส่วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มาตรการนี้ในการให้เงินโบนัสปลายปีกับบุคลากรตามผลการประเมินชมเชยมาภิบาล ซึ่งบุคลากรในแต่ละคนอาจได้รับเงินแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยขึ้นอยู่กับผลการประเมินรายบุคคล สำหรับประการที่สามความโปร่งใสของระบบการให้โทษ เป็นมาตรการในทางลบที่ใช้ในการส่งเสริมความโปร่งใสในหน่วยงานได้ ซึ่งถือเป็นมาตรการที่จำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ทั้งนี้ มาตรการของระบบความโปร่งใสในการให้โทษ ประกอบด้วย การมีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการฟ้องร้องผู้กระทำผิด มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงาน มีวิธีการที่ยุติธรรมสำหรับพิจารณา ลงโทษผู้กระทำผิดกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว มีการลงโทษจริงจิง หนักเบาตามเหตุและพฤติการณ์ของการกระทำผิดหัวหน้างานลงโทษผู้กระทำผิดหรือด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจัง

สรุปได้ว่า ความสำคัญของหลักความโปร่งใส คือ หลักการปฏิบัติงานอย่างเปิดเผย เพียงตรง มีเอกสารหลักฐานที่สามารถตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบ แบบแผนของราชการด้วยความสุจริต ตรงไปตรงมา สามารถอธิบายเหตุผลตามข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องและชัดเจน ไม่

<sup>25</sup> สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, Good Governance กับการพัฒนาข้าราชการ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545), น. 125.

<sup>26</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18, น. 20.



ปิดบังอำพรางและเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานและข้อมูล ข่าวสาร เป็นหลักที่แก้ไขการทุจริตคอร์รัปชัน มีการตรวจสอบได้และเปิดเผยได้อย่างชัดเจน เป็นหลักที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการบริหารของหน่วยงาน มีการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงานเพื่อให้เกิดความยุติธรรม และเป็นหลักที่มีความโปร่งใสของระบบการให้คุณและระบบการให้โทษ และมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงานอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง

### 2.3.6 หลักการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการ หมายถึงการดำเนินงานอย่างเป็นระบบทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีสายงานหรือโครงสร้างการบริหารจัดการที่ชัดเจน การบริหารงานองค์กรจะประกอบด้วยหลักการสำคัญ ได้แก่ การมีเป้าหมายขององค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชัดเจนในการทำงานให้ เป็นไปตามแผนงาน มีการมอบหมายความรับผิดชอบของผู้บริหารเพื่อให้ทราบหน้าที่ความรับผิดชอบ ในองค์กร โดยครอบคลุมเรื่องที่สำคัญ และมีผลต่อการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารคน การบริหาร วัสดุอุปกรณ์ การบริหารงานทั่วไป การบริหารการให้บริการแก่ประชาชน การบริหาร คุณธรรม การบริการข้อมูลข่าวสาร การบริหารเวลา และการบริหารการวัดผล<sup>27</sup> การพัฒนาในปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการองค์กรเป็นอย่างมาก เนื่องจากประสบการณ์การพัฒนาประเทศ ที่ผ่านมามีให้เห็นถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวในการบริหารจัดการองค์กร เช่น การบริหารจัดการบุคคลที่ไร้ประสิทธิภาพ บุคลากรไม่มีความรู้เพียงพอต่อหน้าที่ที่รับผิดชอบ การบริหาร จัดการงบประมาณที่ไม่มีการวางแผนก่อนการดำเนินงานหรือการใช้งบประมาณเกินความจำเป็น จากการศึกษาของ คาร์ล มาร์กซ์<sup>28</sup> พบว่า เงื่อนไขหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคม คือ การบริหารงานตามระบบราชการ เนื่องจากระบบดังกล่าวถูกกำกับด้วยฐานคิดปฏิฐานนิยม เชื่อมั่นใน เรื่องความเป็นมาตรฐานที่ผ่านกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ประเด็นการโต้แย้งของ คาร์ล มาร์กซ์ คือ การทำงานพัฒนามนุษย์และสังคม ซึ่งมีมิติของความสัมพันธ์และอารมณ์ความรู้สึกเมื่อนำการบริหาร ราชการที่มีความไม่ยืดหยุ่น และเน้นให้ความสำคัญกับการใช้กฎระเบียบ จึงทำให้มีมิติด้านประสบการณ์

<sup>27</sup> วิรัช นิภาวรรณ, การบริหารจัดการและการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2555), น. 5.

<sup>28</sup> คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการศาลากในประเทศไทย รัฐสภา, ปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการศาลากในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ, 2556), น. 6.

ชีวิต หรือภูมิหลังชีวิตกลุ่มประชากรต่างๆ ถูกกลบทับด้วยกฎระเบียบของความเป็นราชการ นอกจากนี้ Jaffee<sup>29</sup> ได้วิพากษ์ให้เห็นว่าข้อจำกัดของระบบราชการอยู่บนหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 หลักการทำให้เป็นทางการ เช่น การทำให้กฎระเบียบ กระบวนการ นโยบาย มีความเป็นมาตรฐาน กระบวนการทำงานจึงเป็นไปตามโครงสร้างที่แน่นอนตายตัวมากกว่าที่จะมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์

ประการที่ 2 หลักการทำงานในลักษณะปฏิบัตินิยมซึ่งหมายถึงการทำงานที่แยกส่วนตามระบบสายงาน สำหรับ คาร์ล มาร์กซ์ ไม่ได้ปฏิเสธรัฐในการบริหารจัดการการพัฒนาทางสังคม แต่เห็นว่าจากลักษณะของปัญหาหรือประเด็นการพัฒนาที่มีความซับซ้อนเกินขีดความสามารถขององค์กรใดองค์กรหนึ่งจะดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ คาร์ล มาร์กซ์ จึงได้นำเสนอแนวทางการบริหารจัดการเครือข่ายภาครัฐ โดยเห็นว่าเนื่องจากรัฐมีงบประมาณ และมีอำนาจในการออกระเบียบกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันบริบทแวดล้อมของการทำงานยังมีเครือข่ายองค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร องค์กรภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐ ร่วมกันทำงานเพื่อพัฒนาสังคม อีกทั้งหน่วยงานเหล่านี้ทำงานตามความชำนาญกับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ บทบาทของรัฐบาลจึงควรเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทางการพัฒนา อีกทั้ง เป็นผู้ทำทลายให้เครือข่ายค้นหารูปแบบการทำงานหรือนวัตกรรมการพัฒนาสังคมที่หลากหลาย ซึ่งจะเป็นการให้อิสระแก่เครือข่ายในการสร้างสรรค์แนวทางการพัฒนาที่แตกต่างไปตามบริบทของสภาพปัญหาและความต้องการ วัตถุประสงค์ของการทำงานร่วมภาคีหรือทำงานเป็นเครือข่าย จะช่วยให้เกิดความสมบูรณ์ในองค์ประกอบต่างๆ ของการแก้ปัญหา ส่งเสริมให้เกิดผลลัพธ์ร่วมกันที่มีพลัง รวมทั้งพัฒนาความเข้มแข็งของแต่ละภาคี และการบริหารจัดการเครือข่าย<sup>30</sup> การบริหารจัดการแบบเครือข่ายภาครัฐ จะนำไปสู่การค้นพบนวัตกรรมที่ถูกเพิกเฉย และสร้างรูปแบบการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน อีกทั้งเครือข่ายการทำงานที่มีหลากหลายองค์กรเหล่านี้จะมีส่วนร่วมเป็นแรงขับเคลื่อนที่ทำงานการพัฒนาสังคมมุ่งสู่เป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ประเด็นสำคัญของการทำงานเป็นเครือข่ายคือการสร้างและถอดบทเรียนชุดความรู้ของเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งหน่วยงานกลางของเครือข่ายจะต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

บทบาทของรัฐบาลจึงควรเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทางการพัฒนา อีกทั้งเป็นผู้ทำทลายให้เครือข่ายค้นหารูปแบบการทำงานหรือนวัตกรรมการพัฒนาสังคมที่หลากหลาย ซึ่งจะเป็นการ

<sup>29</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 20, น. 112.

<sup>30</sup> พันธ พุกฤษ์สุนนท์, “การทำงานร่วมภาคี (Partnership) ในการส่งเสริมสุขภาพ, 2556,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2563, จาก <http://www.hc4rb.anamai.moph.go.th>.

ให้อิสระแก่เครือข่ายในการสร้างสรรค์แนวทางการพัฒนาที่แตกต่างกันไปตามบริบทของสภาพปัญหาและความต้องการ วัตถุประสงค์ของการทำงานร่วมภาคีหรือทำงานเป็นเครือข่าย จะช่วยให้เกิดความสมบูรณ์ในองค์ประกอบต่างๆ ของการแก้ปัญหา ส่งเสริมให้เกิดผลลัพธ์ร่วมกันที่มีพลัง รวมทั้งพัฒนาความเข้มแข็งของแต่ละภาคี และการบริหารจัดการเครือข่าย

การบริหารจัดการแบบเครือข่ายภาครัฐ จะนำไปสู่การค้นพบนวัตกรรมที่ถูกเพิกเฉย และสร้างรูปแบบการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน อีกทั้งเครือข่ายการทำงานที่มีหลากหลายองค์กรเหล่านี้ จะได้ร่วมเป็นแรงขับเคลื่อนที่ทำงานการพัฒนาสังคมมุ่งสู่เป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ประเด็นสำคัญ ของการทำงานเป็นเครือข่ายคือการสร้างและถอดบทเรียนชุดความรู้ของเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งหน่วยงานกลางของเครือข่ายจะต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่หน่วยงานกลางนี้ต้องทำหน้าที่สนับสนุนและกำกับการทำงานของเครือข่าย ในการนี้การบริหารปกครองให้เป็นไปตามหลักการ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต้องการกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการบริหารองค์กรอย่างมีธรรมาภิบาล

### 2.3.7 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นหนึ่งในหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือที่เรียกว่า หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งหลักธรรมาภิบาลนี้ เป็นแนวทางหนึ่ง เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาการทำงานของภาครัฐ และภาคเอกชน รวมไปถึงองค์กรทางสังคมต่าง ๆ โดยหลักธรรมาภิบาลจะทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางในการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของ ภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยจะเน้นจากความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องสืบไป

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยาม ไว้ว่า เป็นการมีส่วนร่วมในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น หมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ เพียงแต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ หรือความห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางสังคมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือ กระบวนการที่กลุ่มคนในชุมชนหรือตัวแทนของชุมชน ได้กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงาน

ร่วมกัน ในอันที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการเหมือนกัน ความสนใจร่วมกัน มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจและสังคม หรือทางการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มประชาชนเพื่อให้เกิดอิทธิพลในการต่อรองอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลในการต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน<sup>31</sup>

หลักการสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการร่วมตัดสินใจกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมไปถึงกิจกรรมต่างๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนได้ ในรัฐสมัยใหม่เอ่นั้น ภารกิจของรัฐย่อมที่จะต้องเกี่ยวพันกับความต้องการของประชาชนอันเป็นภารกิจพื้นฐาน อย่างไรก็ตามปัจจุบันความต้องการของประชาชนนั้นมีความหลากหลายมากขึ้นและรัฐเองคงไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการเหล่านั้นได้โดยลำพัง ดังนั้นรัฐจึงควรเลือกที่จะกระจายอำนาจจากเดิมที่เคยเป็นลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) มาสู่การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และจนมาถึงการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อการตอบสนองต่อความต้องการที่รวดเร็วและรวมถึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการตัดสินใจต่าง ๆ ได้

ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ในอันที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตรวมไปถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผนและแนวปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน<sup>32</sup>

นางสาวปัทมา สุกกำปัง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีสิทธิในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้ข้อมูลข่าวสารและการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ

<sup>31</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน, (กรุงเทพมหานคร : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550), น. 1.

<sup>32</sup> คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, (กรุงเทพมหานคร : ชรรคมดาเพลส, 2545. น. 24.

ชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมนั้น<sup>33</sup>

ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>34</sup> ได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะการตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ สิทธิและการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่

(1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ กำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

(3) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปประเทศในกระบวนการแก้ไขกฎหมาย ทางด้านกระบวนการยุติธรรมและด้านการศึกษา

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ<sup>35</sup>

(1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน คือ การรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวางแผนและร่วมวางแผน

<sup>33</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2554), น. 18. อ้างใน ปัทมา สุปกำปิง, รายงานการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ สถาบันพระปกเกล้า, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2554), น. 21.

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก. 6 เมษายน 2560, หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 64, หมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 252 และ หมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 259.

<sup>35</sup> พรณิถย์ นิติโรจน์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานคร ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำแผนชุมชนพึ่งตนเองเขตวังทองหลาง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต (กฎหมายและการจัดการ) คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), น. 23.

(2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหรือดำเนินการ คือ การดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ และการตัดสินใจ

(3) การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ คือ การจัดสรรผลประโยชน์ หรือผลที่ได้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือผลของการตัดสินใจที่จะเกิดขึ้น

(4) การมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามโครงการ คือ การที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับความคิดเห็นในการประเมินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย ซึ่งผลของกระบวนการประเมินนี้จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนต่อไป

ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการเพื่อการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มดำเนินงานโครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้มีโอกาสร่วมรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นอันจะทำให้โครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ เกิดประโยชน์สูงสุดและส่งผลกระทบต่อทางสังคมให้น้อยที่สุด นอกจากนี้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่ว่าจะในระดับครอบครัว ระดับชุมชน หรือระดับประเทศ ถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน เพราะจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของการพัฒนา วางแผนพัฒนาโครงการต่างๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของและยินยอมปฏิบัติตามได้อย่างสมัครใจ และเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาเป็นไปในแนวทางที่สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### 2.3.8 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักปรัชญาทางกฎหมายเบื้องต้นที่นักกฎหมายทุกคนได้รู้จักและคุ้นเคยจากการศึกษากันมาตั้งแต่ชั้นเรียนในมหาวิทยาลัยแล้ว และในปัจจุบันก็มีบทความที่ถูกเขียนเพื่ออธิบายคำว่า “หลักนิติธรรม” โดยนักวิชาการและนักกฎหมายมาตั้งแต่ พ.ศ.2490 แล้วหรือแม้กระทั่งได้มีการอธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง หลักพื้นฐานของกฎหมายไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ.2542 แล้ว ทั้งนี้ เพราะหลักนิติธรรม เป็นหลักนิติปรัชญาทางกฎหมายที่สำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญ สำหรับการปกครองและบังคับใช้กฎหมายภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อประกันให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างแท้จริง



### ความหมายของหลักนิติธรรม

ก. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์เพลโต (Plato 429-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีก<sup>36</sup> ผู้เคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครอง โดยราชาปราชญ์ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วเพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ในบั้นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับกฎหมาย โดยเสนอว่า "กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน"

ข. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ศิษย์เอกของเพลโต ก็ได้้นำความคิดนี้มาขยายต่อ โดยเสนอว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้<sup>37</sup>

ค. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้คำแปลของคำว่า หลักนิติธรรม ไว้เพียงว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อย่างไรก็ตามพจนานุกรมให้คำแปลไว้เพียงเท่านี้ มิได้ให้คำอธิบายความหมายแต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่าหลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ว่า มีอะไรบ้าง แล้วการปฏิบัติอย่างไร จึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรมในวงวิชาการกฎหมายต่างประเทศที่เป็นแนวคิดของนักปรัชญาและนักวิชาการของไทย ให้คำนิยามและความหมายดังนี้

Professor Joseph Raz ในปี ค.ศ.1977 นักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลทางความคิดอย่างสูงชื่อ Professor Joseph Raz ได้ให้หลักการสำคัญๆ หลายประการ ซึ่งสามารถเข้ากันได้กับหลักนิติธรรมโดยหลักการของ Raz ได้รวมความต้องการที่จะให้แนวทางในการประพฤติปฏิบัติของบุคคลและกำหนดระดับต่ำสุดของอันตราย อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ<sup>38</sup>

<sup>36</sup> ธานีรินทร์ กรีวิเชียร, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2553), น. 1-2.

<sup>37</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, "หลักนิติธรรม" รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 23.

<sup>38</sup> กุลพล พลวัน, หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอแอม, 2556), น. 5.



ศาสตราจารย์พิเศษ จิตติ ดิงศภัทย์ เรียกหลักนิติธรรมว่า ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่างๆ ของพระราชบัญญัติหรือหลักที่กฎหมายลักษณะต่างๆ กำหนดไว้ แต่หมายความว่าถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือที่บังคับกฎหมายลักษณะต่างๆ ให้กฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบหรืออยู่ในการบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ในความหมายทำนองเดียวกับกฎที่ใช้บังคับในการเล่นกีฬา เช่น กติกาฟุตบอลหรือชกมวย กฎหมายนั้นต้องอยู่ภายใต้กฎที่ว่า “Rule of Law” นี้อีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ Rule of Law คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นพื้นฐานที่แทรกซึมอยู่ในองค์กรต่างๆ ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจและกระบวนการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ซึ่งประกอบไปด้วยหลักสถาบันและวิธีการ ซึ่งมีอยู่ในกฎหมายที่ชุมชนให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักการที่ว่านี้จึงใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และทนายความจึงเป็นที่รับรองกันว่าเป็นกฎหมายอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย<sup>39</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรม หมายถึง "การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ มิใช่คนเป็นใหญ่" ท่านกล่าวว่า "ในประเทศที่ถือหลักการนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งระหว่างราษฎรกับผู้ที่มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง เกิดปัญหาฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้เป็นอย่างไรแล้ว กฎเกณฑ์หรือเครื่องวัดที่จะนำมาขาดปัญหาเหล่านี้ ก็คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง ไม่ใช่ขาดบังคับบัญชาตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างไร มั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นก็จะมีชื่อมีแป ทำให้ผู้มีกำลังมากกว่าไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีปัญญาลดกว่าไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเอารัดเอาเปรียบผู้มีสติปัญญาดีกว่า สรุปแล้ว หลักเรื่องนิติธรรม หากจะอธิบายแบบไทยๆ ก็คือ หลักไม่ให้คนข่มเหงและเอารัดเอาเปรียบกัน โดยถือกฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง<sup>40</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า คำว่า หลักนิติธรรม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "The Rule of Law" ซึ่งหมายถึง "หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติ เพื่อป้องกัน

<sup>39</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, หลักวิชานักกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 85.

<sup>40</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536), น. 46.

มิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย"<sup>41</sup>

แนวความคิดของหลักนิติธรรมนั้น ถ้าจะย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาคงต้องกล่าวไปถึงเรื่องของคำว่ารัฐเกิดขึ้นมาได้อย่างไร ซึ่งจะพบว่าในสมัยโบราณนั้น คำว่ารัฐไม่มี จะคงมีแต่ สังคมที่ประกอบไปด้วยผู้ได้ปกครองและผู้ปกครอง อำนาจในการปกครองสังคมจะขึ้นอยู่กับผู้ปกครอง วิถีชีวิตของคนในชาติถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งการใช้อำนาจของผู้ปกครอง หมายความว่า ชีวิตทรัพย์สินต่างๆ เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็น ทาส ไพร่ ข้า ต่าง ๆ ทั้งหมดนี้อาจจะถูกขายหรือแลกเปลี่ยนอย่างไรก็ได้ตามแต่ความพอใจของผู้ปกครอง ทาสก็อาจจะไม่ต่างจากสัตว์พาหนะทั้งหลาย โดยใช้ทาสกันในสมัยก่อนนี้เพื่อทำงาน แม้ทำงานจนตัวตายก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะมาเรียกร้องสิทธิต่างๆ ได้ เพราะว่าทาสนั้นไม่ใช่มนุษย์ที่จะพึงได้รับการยอมรับในสังคมและสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ถือว่าเป็นเพียงสัตว์และสิ่งของเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งของ ผู้ปกครอง แต่ลักษณะอย่างนี้เริ่มจะสั่นคลอนมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะมนุษย์เริ่มค้นคว้า เริ่มหาคำตอบ เริ่มไม่ยอมรับการปกครองแบบเดิม อีกทั้งทำให้มีแนวคิดออกมาใหม่ๆ เรื่องกฎหมายธรรมชาติพูดถึงการให้ความสำคัญในเสรีภาพ ในสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ เราเรียกว่า สิทธิมนุษยชนทำให้มนุษย์เริ่มมองว่าอำนาจไม่ใช่ของผู้ปกครองอีกต่อไป แต่เป็นของประชาชนทุกคนที่อยู่ในสังคมการพัฒนาจิตสำนึกทางการเมือง ได้ก่อให้เกิดคำว่า “รัฐ” ขึ้นในปลายยุคกลางหรือประมาณต้นศตวรรษที่ 16 เมื่อระบบศักดินาค่อยเสื่อมถอยลง ระบบแบบทุนนิยมค่อย ๆ เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ระบบกฎหมายสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นต้นแบบแห่งการประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้มีความพยายามสร้างหลักนิติธรรมมาโดยตลอด ดังจะเห็นจาก กฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) หรือกฎบัตรอันยิ่งใหญ่ ค.ศ.1215 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญของโลกที่เป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิของประชาชนในระบบศักดินา ในขณะนั้นได้พยายามจำกัด อำนาจของสถาบันกษัตริย์ของสหราชอาณาจักร ได้แก่ การรับรองสิทธิในการต่อสู้ขัดขืนในระบบศักดินารวมทั้งการคุ้มครอง เรื่องการจับกุมตามอำเภอใจซึ่งเป็นเนื้อหาสำคัญของหลักนิติธรรม เป็นเอกสารที่กษัตริย์สหราชอาณาจักรยอมจำกัดอำนาจของตนลงตามขอบเขตในกฎบัตรนั้น การปกครองภายใต้กฎหมายได้

<sup>41</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553. น. 140.

เริ่มขึ้น เอกสารฉบับนี้ได้ชื่อว่าเป็นรากเหง้าของการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยและวางหลักวิธีพิจารณาความของสหราชอาณาจักรในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรม โดยใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เขียนไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นมาสืบเนื่องจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ จะมีได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้โดยตรง แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ มิได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้

ปัญหาจากนิยามหลักนิติธรรมที่จะต้องพิจารณาอีกหลายประการคือ แนวคิดที่จะกำหนดอำนาจให้แก่รัฐบาล รัฐสภา สามารถกำหนดความเป็นอิสระให้แก่ฝ่ายตุลาการได้ รัฐสภาสามารถจำกัดหรือถอดถอนสิทธิบางประการที่มีอยู่ในกฎหมายสามัญออกไปได้ สรุปว่า หลักนิติธรรมสามารถถูกคุกคามหรืออาจถูกยกเลิกโดยการบัญญัติกฎหมายรัฐสภา โดยสาระสำคัญแล้ว หลักนิติธรรมจะป้องกันมิให้รัฐบาลใช้อำนาจที่เกินขอบเขต หากรัฐบาลต้องการอำนาจดังกล่าวรัฐบาลจะได้รับจากรัฐสภาเท่านั้น และในการใช้อำนาจดังกล่าวแก่รัฐบาลจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่เรื่องดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณากลับกรอง และได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญ อุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐบาลที่ตั้งใจจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กำหนดไว้ และไม่สามารถปฏิเสธความจริงที่ว่ารัฐสภาสามารถที่จะกำหนดอำนาจดังกล่าวไว้ให้แก่รัฐบาลได้ ถ้าหากเป็นความประสงค์ของรัฐสภา โดยความเป็นจริงแล้ว การที่รัฐบาลขยายตัวยิ่งเปิดโอกาสที่รัฐบาลจะแสวงหาและได้รับอำนาจก็จะเป็นไปได้อย่างมาก อธิปไตยของรัฐสภามีได้ส่งเสริมให้เกิดหลักนิติธรรม แต่กลับเป็นอุปสรรคที่จะบรรลุลหลักนิติธรรม ดังนั้น トラบเท่าที่อธิปไตยของรัฐสภายังคงดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นกฎหมายพื้นฐานประเภทหนึ่งของรัฐธรรมนูญจึงไม่มีโอกาสเป็นไปได้ที่สิทธิและเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนจะได้รับการปกป้องและกำหนดไว้เกินการใช้อำนาจของรัฐสภา

ดังนั้น นิยามหลักนิติธรรมจากการศึกษาคั้งนี้สรุปได้ว่า หลักพื้นฐานในการที่จะบัญญัติกฎหมายมาใช้กับประชาชน ต้องเป็นกฎหมายที่ดีมีความยืดหยุ่น ชัดเจน เสมอภาค เป็นธรรม ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ สามารถปรับใช้กับสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อสร้างความยุติธรรม ไม่เป็นการออกกฎหมายตามอำนาจอำเภอใจของผู้มีอำนาจปกครองที่จะลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เว้นเสียแต่จะได้รับความยินยอมจากประชาชนหรือผู้แทนประชาชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและ

ยุติธรรม รัฐจะต้องปกครองโดยกฎหมายจะต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยชัดเจน และแน่นอนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยที่ประชาชนได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยศาลเป็นผู้ควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจปกครอง หลักธรรมภิบาลที่สำคัญต้องประกอบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสุจริต โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างเที่ยงธรรม ยุติธรรม และชัดเจน พร้อมด้วยเป็นกระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า ได้ผลลัพธ์เป็นที่พอใจของสังคม

จากที่ได้กล่าวถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องของกองทุนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เกี่ยวข้องมาแล้วข้างต้น ในบทต่อไปผู้เขียนจะได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมของต่างประเทศและประเทศไทย



### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคมของต่างประเทศและประเทศไทย

เพื่อให้การบริหารจัดการเงินรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยให้จัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ในการบริหารจัดการเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลกลับคืนสู่สังคมเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม จำเป็นต้องศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อใช้ศึกษาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ กับกฎหมายของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 กฎหมายต่างประเทศ

การเชี่ยวชาญผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากปัญหาการพนัน ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิธีการบริหารจัดการรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อความเข้าใจโครงสร้าง รูปแบบ ตลอดจนการบริหารจัดการรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล การจัดสรรเงินรายได้เพื่อสร้างประโยชน์คืนแก่สังคมในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการนำเงินจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้มีรายได้น้อยในต่างประเทศ ได้แก่ เครือรัฐนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร

##### 3.1.1 เครือรัฐนิวซีแลนด์

จากการศึกษาพบว่าเครือรัฐนิวซีแลนด์ มีการอนุญาตให้ดำเนินการจำหน่ายลอตเตอรี่ (Lottery) เป็นครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ.1987 โดยมีความเป็นมาก่อนหน้านี้นี้คือ เมื่อปี ค.ศ.1985 รัฐบาลได้ดำเนินการได้สวนสาธารณะเรื่องการพัฒนากิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจ ศิลปะ โครงการพัฒนาชุมชน และกิจกรรมกีฬา โดยใช้เงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่เป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุน ต่อมาในเดือน

ชั้นวาคมของปีเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานชื่อ Department of Internal Affairs<sup>1</sup> เป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลธุรกิจการพนัน และมีกฎหมายหลักคือ Gambling Act 2003 โดยหน่วยงานดังกล่าวได้จัดทำข้อเสนอให้มีลอตเตอรี่ประเภท Lotto ขึ้น คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในเรื่องนี้ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1986 และมีการจัดร่างกฎหมายในเรื่อง Lotto ในปลายปีเดียวกัน และรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจชื่อ Interim New Zealand Lotteries Commission รัฐสภานิวซีแลนด์ได้ผ่านความเห็นชอบกฎหมายเรื่อง Lotto ในเดือนเมษายน ค.ศ.1987 จนกระทั่งมีการออกลอตเตอรี่ชนิดแรกชื่อว่า Golden Kiwi โดยจำหน่ายเป็นเวลา 12 เดือน สร้างรายได้ให้มากถึง 75,995,880 เหรียญ<sup>2</sup>

การบริหารจัดการเงินผลกำไรจากการจำหน่ายลอตเตอรี่นั้น คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ จะโอนเงินผลกำไรทั้งหมดให้แก่ Lottery Grants Board เป็นผู้บริหารจัดการ ซึ่งจะมีการจัดสรรเงินผลกำไรเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนต่อไป โดยมีการประมาณการข้อมูลเงินที่มีการส่งคืนให้แก่ชุมชนหรือประชาชนผ่าน 2 ช่องทางคือ เงินรางวัล และเงินผลกำไรที่จัดสรรผ่านโครงการต่างๆ

การจัดสรรเงินผลกำไรจากการจำหน่ายลอตเตอรี่จะต้องพิจารณาจากมูลค่าเงินรางวัลที่จ่ายออกไปในแต่ละปีว่ามีมากน้อยเพียงใด ทำให้มูลค่าเงินกำไรที่จะจัดสรรในแต่ละปีที่ไม่เท่ากันได้ขึ้นอยู่กับผลกำไรในแต่ละปี ดังเช่น การประมาณการเรื่องการจัดสรรเงินจากการจำหน่ายลอตเตอรี่ในปีงบประมาณ 2011 ถึง 2012 ได้มีการกำหนดสัดส่วนไว้แล้ว โดยคิดจากฐานข้อมูลเดิม ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2011 พบรายละเอียดคือ จะมีการจัดสรรเงินกำไรจากการจำหน่ายลอตเตอรี่ผ่านคณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ คิดเป็นร้อยละ 20 สำหรับเงินรางวัลมีการจัดสรรให้ผู้ชนะรางวัลคิดเป็นร้อยละ 56 ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เงินภาษีจัดเก็บได้คิดเป็นร้อยละ 11 และค่าบริหารจัดการของหน่วยงานคิดเป็นร้อยละ 6

<sup>1</sup> “Department of Internal Affairs เป็นหน่วยงานในระดับกระทรวงของเครือรัฐนิวซีแลนด์ มีบทบาทหน้าที่หลักในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น, การพัฒนาชุมชน, การรับตัวบุคคล, การรักษาความปลอดภัยของพลเรือน, การดับเพลิง, กิจการการพนัน, การเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ ฯลฯ.” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2564, จาก เว็บไซต์ของ Department of Internal Affairs at [www.dia.govt.nz](http://www.dia.govt.nz).

<sup>2</sup> โปซาล ลีมส์ติตซ์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษากลไกการบริหารจัดการรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาลสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2555), น. 138.

ด้วยวัตถุประสงค์ของลอตเตอรี่ในเครือรัฐนิวซีแลนด์ คือ การนำเงินผลกำไร มาใช้เพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ต่างๆ เงินกำไรที่ได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ทั้งหมดตั้งแต่มีการจำหน่ายลอตเตอรี่ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1987 จนถึงราว ปี ค.ศ.2010 มีการนำเงินผลกำไรจากการจำหน่ายไปใช้ในการพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นต่างๆ ของเครือรัฐนิวซีแลนด์ ผ่านคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ (Lottery Grants Board)<sup>3</sup> หรือ NZ Lotteries เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเมื่อ ปี ค.ศ.1987 และมีสถานะทางกฎหมายเป็น Crown Entity จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจัดให้มีการพนันประเภทลอตเตอรี่ เพื่อให้คนนิวซีแลนด์เล่นอย่างถูกกฎหมาย และสามารถนำเงินผลกำไรกลับคืนสู่ชุมชนต่างๆ ในเครือรัฐนิวซีแลนด์ คิดเป็นจำนวนเงินราว 2.9 พันล้านเหรียญนิวซีแลนด์ หรือคิดเป็นเงินไทยราว 7.425 หมื่นล้านบาท โดยองค์กรที่ได้รับเงินสนับสนุนโครงการจากคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรที่ทำงานด้านภาพยนตร์ ศิลปะ กิจกรรมกีฬาและสันทนาการ และยังให้เงินสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ผ่านคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในส่วนภูมิภาคอีกด้วย

คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ ประกอบด้วยกรรมการ 6 คน คือนายกรัฐมนตรีหรือผู้แทน รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการดำเนินงานในเรื่องนี้ ซึ่งปัจจุบันคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (Minister of Internal Affairs) ผู้นำพรรคฝ่ายค้านหรือผู้แทนกรรมการอีก 3 คน เป็นกรรมการ โดยสรรหาจากประชาชนทั่วไปที่เป็นตัวแทนชุมชนต่าง ๆ โดยจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ที่เหมาะสม

---

<sup>3</sup> New Zealand Lotteries Commission เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลนิวซีแลนด์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ the Minister of Internal Affairs กรรมการทุกคนได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล คณะกรรมการ ๗ มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนโยบายและกำหนดทิศทางการทำงานกิจการลอตเตอรี่ และมีหน้าที่จัดทำงบประมาณและแผนธุรกิจ เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแล ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานนี้มีตำแหน่งเป็น Chief executive ทำหน้าที่บริหารและดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ New Zealand Lottery Statement of Intent for financial years ending 30 June 2012-2014 (VNew Zealand: New Zealand Lotteries Commission), pp. 2, 6.



นอกจากนี้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการจัดสรรเงินผลกำไรจากลอตเตอรี่มีชื่อว่า“คณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่”<sup>4</sup> ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ.2003 (Gambling Act 2003) คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการและกำหนดทิศทางการจัดสรรเงินทุนสนับสนุนโครงการต่างๆ โดยถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าจัดสรรทุนเพียงองค์กรเดียวของเครือรัฐนิวซีแลนด์ เงินที่พิจารณาจัดสรรทุนนั้นมาจากผลกำไรจากการจำหน่ายลอตเตอรี่ ซึ่งรับโอนเงินรายได้ในการจำหน่ายลอตเตอรี่จากคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Lotteries Commission หรือ NZ Lotteries) ที่เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการรายได้จากลอตเตอรี่ทุกประเภท<sup>5</sup>

อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ คือ การพิจารณาสัดส่วนของเงินผลกำไรจากลอตเตอรี่ที่จะจัดสรรไปยังคณะกรรมการหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินกำไรจากลอตเตอรี่<sup>6</sup> ก็คือ คณะกรรมการจัดสรรเงินจากลอตเตอรี่ (Lottery Distribution Committees) ในปัจจุบันมีคณะกรรมการอยู่ 20 คณะ และมีคณะอนุกรรมการอีก 1 คณะ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ การให้ความเห็นชอบในเรื่องการจัดสรรผลกำไรจากลอตเตอรี่ตามขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ คณะกรรมการจัดสรรเงินฯ แต่ละคณะจะมีอำนาจอนุมัติเงินสนับสนุนโครงการตามวัตถุประสงค์เฉพาะของแต่ละชุมชน โดยคณะกรรมการจัดสรรเงินฯ จะต้องปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่อย่างเคร่งครัด

---

<sup>4</sup> คณะกรรมการพิจารณาทุนจากลอตเตอรี่เป็นองค์กรประเภท Crown Entity ภายใต้กฎหมายชื่อ Crown Entities Act 2004 และ Public Finance Act 1989 การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้จะรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภาโดยตรง ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของรัฐบาลหรือหน่วยงานใด ๆ

<sup>5</sup> Gambling Act 2003 section 274 Function of Board

The general function of the Board is to determine the proportions in which the profits of New Zealand lotteries are allocated for distribution in accordance with this subpart.

Compare: 1977 No 84 s 116F(1).

<sup>6</sup> อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 44, น. 144.

### 3.1.1.1 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขอรับการสนับสนุน

เงื่อนไขสำคัญตามกฎหมายคือ จะต้องเป็น โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อชุมชนเท่านั้น (Community Purposes) กล่าวคือ ตามมาตรา 277 ของกฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ. 2003<sup>7</sup> จะต้องเป็น

---

<sup>7</sup> Gambling Act 2003 section 277 Purposes for which profits may be distributed

(1) Except as otherwise expressly provided in this subpart, the profits of New Zealand lotteries must be distributed, in accordance with the determinations of the distribution committees or the Minister, for community purposes only and for no other purpose.

(2) For the purposes of this section, a distribution is for community purposes if it would contribute to the building of strong sustainable communities by encouraging or enabling

(a) community self-reliance, capacity building, and stability; or

(b) opportunities for social, recreational, civil, or cultural participation and reducing or overcoming barriers to such participation; or

(c) community and environmental health; or

(d) development and preservation of New Zealand's arts, culture, heritage, and national identity; or

(e) sports and recreation.

(3) A distribution for community purposes must be for a purpose that involves a community benefit of a public nature. A distribution will not be treated as being for community purposes if it involves private pecuniary profit or gain for an individual or body, except to the extent that the profit or gain arises as a mere incident of the principal purpose or purposes of the distribution.

(4) In considering the matters specified in subsection (2), a distribution committee or the Minister must have regard to the needs of Māori.

(5) In considering those matters, a distribution committee or the Minister must, as appropriate, also have regard to the needs of older people, Pacific people and other ethnic communities, women, youth, and people with disabilities.

(6) Despite anything in this section, if the Minister instructs the Lotteries Commission to promote and conduct a New Zealand lottery for a particular purpose under section 245, the profits of the lottery must be expended for that purpose.

(7) Profits of New Zealand lotteries distributed in accordance with subsection (1) or expended in accordance with subsection (2) are not subject to section 165 of the Crown Entities Act 2004.

Compare: 1977 No 84 s 116H Section 277(7): amended, on 25 January 2005, by section 37(1) of the Public Finance Amendment Act 2004 (2004 No 113).

โครงการที่สนับสนุนให้มีการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน จะต้องเป็นโครงการที่ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการหรือนโยบายที่ริเริ่มโดยรัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นโครงการขอทุนสนับสนุนที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริงและต้องเป็นการริเริ่มจากชุมชน รวมถึงโครงการที่สอดคล้องความต้องการของชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่มชนพื้นเมืองอื่นๆ ในเครือรัฐนิวซีแลนด์ และแถบแปซิฟิก การสนับสนุนกลุ่มผู้หญิง กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน และกลุ่มคนพิการ โดยมีหลักการพิจารณาทุนตามเกณฑ์ผลลัพธ์ (outcomes-focused grant-making decisions) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ได้พัฒนาวัตถุประสงค์สำคัญและหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ทุน เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุดจากการจัดสรรทุนจากลอตเตอรี่ และสนับสนุนการพัฒนาชุมชนที่เข้มแข็งและยั่งยืน สิ่งที่คณะกรรมการฯ จะพิจารณาอนุมัติคำขอรับทุนหรือไม่ นั้น จะขึ้นอยู่กับลำดับความสำคัญในการให้ทุนที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์โครงการและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นว่า สอดคล้องกับความจำเป็นหรือประโยชน์ของชุมชนหรือไม่ เพียงใด ความเป็นไปได้ของโครงการและความสามารถของผู้ขอรับทุนในการดำเนินโครงการได้ตามแผนงานที่กำหนดไว้

โครงการที่จะได้รับการพิจารณาได้รับทุนสนับสนุน จะต้องมียุทธศาสตร์หลักข้อใดข้อหนึ่ง เช่น สนับสนุนงานอาสาสมัคร พัฒนาศักยภาพให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของคนในชุมชน และให้ความสำคัญต่อกลุ่มคนด้อยโอกาส ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน และส่งเสริมการสร้างสรรค์อัตลักษณ์ของชุมชน หลักเกณฑ์พิจารณาคำขอรับทุนเบื้องต้น ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาทุนฯ จะใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ร่วมกับลำดับความสำคัญในการจัดสรรทุน มีดังนี้

- 1) พัฒนาและเพิ่มศักยภาพของผู้ขอรับทุนและชุมชนที่ได้รับประโยชน์
- 2) ลดช่องว่างในการจัดสรรทุนให้แก่องค์กรชุมชนท้องถิ่น
- 3) มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นและแรงบันดาลใจของกลุ่มชนพื้นเมือง
- 4) พิจารณาความจำเป็นของกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มชนเผ่าในแถบมหาสมุทรแปซิฟิก และชุมชนพื้นเมืองอื่นๆ กลุ่มเยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ

นอกจากนี้ ผู้ยื่นขอรับทุนจะต้องแสดงให้เห็นว่ามีพฤติกรรมในการบรรลุผลลัพธ์ของโครงการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อบรรลุผลลัพธ์ในการทำงานเพื่อชุมชนร่วมกัน และผู้รับทุนจะต้องมีลักษณะรับผิดชอบต่อชุมชนของตนเอง

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า เครือรัฐนิวซีแลนด์ มีกลไกตรวจสอบการดำเนินงานของ คณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ กฎหมายกำหนดกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการจัดสรรเงินจากลอตเตอรี่ (Distribution Committees) คือ มีบทบัญญัติกฎหมาย ที่กำกับดูแลการบริหารจัดการ รวมถึงการพิจารณำเงินผลกำไรจากลอตเตอรี่ที่ยังมิได้ถูกจัดสรรไป ลงทุน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการพนัน มาตรา 287<sup>8</sup> บัญญัติในเรื่องนี้ไว้ว่า ผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง ความมั่นคงภายใน ซึ่งเทียบได้กับตำแหน่งปลัดกระทรวงของไทย อาจนำเงินผลกำไรจากลอตเตอรี่ไป ลงทุนได้ ต่อเมื่อเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ และจะต้องปฏิบัติ ตามกฎหมายชื่อว่า the Trustee Act 1956 ในเรื่องหลักเกณฑ์การลงทุนของกองทุนทรัสต์ ซึ่งจะ ดำเนินการได้เฉพาะในกรณีที่อยู่ระหว่างการเตรียมการจัดสรรเงินให้แก่โครงการต่าง ๆ สำหรับดอกผล หรือประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากการนำเงินผลกำไรจากลอตเตอรี่ไปลงทุนนั้น กฎหมายให้ถือว่าเป็น ส่วนหนึ่งของเงินผลกำไรจากลอตเตอรี่เช่นเดียวกัน

การบริหารจัดการขององค์กรที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ คณะกรรมการจัดสรรเงินจากลอตเตอรี่ และคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ บริหารจัดการด้านธุรการเกี่ยวกับกิจการลอตเตอรี่ (Administration of Lottery) คือ The Department of Internal Affairs โดยการบริหารงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการพิจารณาทุนฯ จะต้องมีการขออนุมัติ การปรึกษาหารืองบประมาณประจำปีก่อน แล้วจากนั้นขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กิจการภายใน โดยจะประมาณการค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการจะต้องดำเนินการ โดยอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ ของกระทรวงกิจการภายในเป็นเกณฑ์

### 3.1.1.2 การตรวจสอบโครงการที่ได้รับอนุมัติทุนไปแล้ว

คณะกรรมการพิจารณาทุน ได้จัดทำแผนงานตรวจสอบภายใน (Lottery Grant Audit Programs) เพื่อดำเนินการสุ่มตรวจโครงการที่ได้รับอนุมัติทุนไปแล้ว จำนวน 42 โครงการ โดยคัดเลือกตามระดับความเสี่ยงต่าง ๆ แนวทางการตรวจสอบจะพิจารณาว่าผู้รับทุนได้ปฏิบัติตามแนว

<sup>8</sup> Gambling Act 2003 section 287 Investment of money

(1) Subject to any directions of the Board, the Secretary may invest any profits of New Zealand lotteries in accordance with the provisions of the Trustee Act 1956 as to the investment of trust funds, pending their distribution under section 277.

(2) Any amounts of interest arising from the investments, and the proceeds of any realization of the investments, are deemed to be profits arising from New Zealand lotteries and must be dealt with accordingly.

ปฏิบัติเรื่องต่างๆ ที่กำหนดไว้หรือไม่ ได้แก่ การจัดการทางการเงินที่ดี การบันทึกรายงานการเงินที่ดี การรายงานการเงินตามเวลาที่กำหนดไว้ต่อองค์กรที่พิจารณาจัดสรรทุน การเปิดบัญชีที่ธนาคารต้องมีผู้มีอำนาจลงนามมากกว่า 1 ราย รวมถึงการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบด้านการเบิกจ่ายเงิน ผลการสุ่มตรวจในครั้งนั้น พบว่า ผู้รับทุนมักจะไม่ปฏิบัติตามในหลายเรื่อง เช่น การไม่จัดทำแหล่งเงินรายได้กับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง หรือไม่จัดทำรายงาน Accountability Report แสดงการใช้จ่ายเงินทุนที่ได้รับอนุมัติ

### 3.1.1.3 การจัดทำรายงานประจำ และการเผยแพร่ข้อมูลโครงการที่ได้รับทุน

นอกจากนั้น ตามกฎหมายการพนัน ค.ศ.2003 มาตรา 295 คณะกรรมการพิจารณาทุนฯ มีหน้าที่จัดทำรายงานประจำเพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงความมั่นคงภายในที่รับผิดชอบดูแลในทันที ภายหลังจากสิ้นปีงบประมาณนั้นๆ แล้ว รวมถึงผลการปฏิบัติของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรจัดสรรทุน (Each Distribution Committee) ในปีงบประมาณเดียวกันนั้นด้วย เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงความมั่นคงภายในได้รับรายงานประจำปีแล้ว มีหน้าที่เสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการคลัง ค.ศ.1989 (Public Finance Act 1989) มาตรา 44 9 อีกทั้งยังมีการเผยแพร่ข้อมูลรายชื่อโครงการและจำนวนเงินทุนที่ได้รับอนุมัติในรายงานประจำปี และสามารถสืบค้นได้ทางเว็บไซต์ด้วย

### 3.1.1.4 การปฏิบัติตามกฎหมาย

คณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน 2003 ส่วนคณะกรรมการจัดสรรเงิน ก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการพิจารณาทุนฯ รวมทั้งการพิจารณาอนุมัติเงินสนับสนุนโครงการตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ จึงมีการจัดทำรายงานประจำปีเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการพนัน 2003 และต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นๆ คือ Public Finance Act 1989, the Crown Entities Act 2004 และ Crown Entities (Financial Powers) Regulations 2005 เป็นต้น 10

## 3.1.2 สหราชอาณาจักร

จากการศึกษาพบว่าในสหราชอาณาจักรก่อนทศวรรษ 1990 ได้มีข้อเสนอต่างๆ เพื่อบริหารกิจการลอตเตอรี่แห่งสหราชอาณาจักร ข้อเสนอเหล่านั้นต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้สำหรับการพัฒนากิจการสังคมรวมทั้งกิจการการกุศล โดยในปี ค.ศ.1993 รัฐบาลได้ผ่านพระราชบัญญัติ

<sup>9</sup> Public Finance Act 1989 section 44A Reporting requirements Annual reports Laying before House of Representatives of financial statements of Crown entities (other than school Boards of Trustees and Reserves Boards.

<sup>10</sup> อ้างแล้ว เชนเจอร์นที่ 44, น. 158.

ลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery Act) และพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ.1994 การบริหารกิจการลอตเตอรี่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารเอกชน ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการได้จากการแข่งขันการประมูล นับแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน บริษัทเครือ Camelot Group ได้ชนะการประมูลและได้บริหารกิจการลอตเตอรี่แห่งชาติมาโดยตลอด บริษัทเครือ Camelot ได้รับใบอนุญาตครั้งแรกและหมดอายุในปี ค.ศ. 2001 หลังจากนั้นก็ชนะการประมูล และได้รับการบริหารจนถึงสิ้นสุดปี ค.ศ. 2009 Camelot ได้นำบริษัทลูกหรือเครือข่ายเข้ามาดำเนินการ ดังนี้

- 1) หุ่นส่วนดั้งเดิมของบริษัทฯ คือ ICL รับผิดชอบการดำเนินการจัดการ Hardware และ Software และความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค
- 2) La Rue มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดพิมพ์
- 3) Racal พัฒนาเครือข่ายการสื่อสาร
- 4) Cadbury Schweppe พัฒนาการตลาดและช่องทางการจัดจำหน่ายลอตเตอรี่ และจัดช่องทางจัดจำหน่ายขายปลีกรายย่อย
- 5) GTECH เสนอขาย application software

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขสัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทเครือ Camelot ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2010 กองทุนบำนาญ Ontario Teacher's Pension Plan ได้ซื้อกลุ่ม Camelot ด้วยจำนวนเงินสูงถึง 389 ล้านปอนด์ Camelot ได้เสนอที่จะจัดสรรรายได้จำนวนมากเพื่อสาธารณประโยชน์ (Good Causes) โดยโครงสร้างการจัดสรรรายได้ทั้งหมดมาจากการประกอบกิจการลอตเตอรี่ดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

ร้อยละ 50 ของรายได้ จัดสรรให้แก่ผู้ถูกรางวัล

ร้อยละ 28 ของรายได้ จัดสรรให้แก่กิจการสาธารณประโยชน์

ร้อยละ 12 ของรายได้ จัดสรรให้แก่รัฐบาล โดยผ่านค่าธรรมเนียมจากการขายลอตเตอรี่

ร้อยละ 5 ของรายได้ จัดสรรเป็นคอมมิชชั่นของผู้ขายปลีกรายย่อย

รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery Commission)<sup>12</sup> เป็นคณะกรรมการที่สถานะเป็นองค์กรกำกับดูแล

<sup>11</sup> The National Lottery Commission, Annual Report, various years and Camelot Group. Retrieved from <http://www.camelotgroup.co.uk>. and National Lottery Commission. Date 5 February 2021.

<sup>12</sup> National Lottery Act 2013 Section 7. National Lottery Regulator

กิจการลอตเตอรี่ที่เป็นอิสระ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระตามกฎหมายอังกฤษ ที่มีชื่อว่า Non-Departmental Public Body (NDPB) กรรมการทุกตำแหน่งมาจากกระบวนการสรรหา ไม่มีกรรมการโดยตำแหน่ง โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และมีสิทธิ์ได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีก 1 วาระ ตามกฎหมาย National Lottery Act 2013 มาตรา 11<sup>13</sup> โดยมีกองทุนลอตเตอรี่แห่งชาติรับผิดชอบการจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายลอตเตอรี่แห่งชาติ กล่าวคือเงินกองทุนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 46 - 50 ของจำนวนเงินทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรรมา ซึ่งคิดเป็นจำนวนเงินร้อยละ 13 - 14 ของเงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่แห่งชาติทั้งหมด (ร้อยละ 14 คิดจากเงินที่ได้รับการจัดสรรเพื่อกิจกรรมสาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดคือ ร้อยละ 28)<sup>14</sup> เพื่อให้ทุนสนับสนุนโครงการหรือกองทุนต่างๆ การดำเนินงานขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินทุนทั้งหลายนี้ มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุม หรือสั่งการของกระทรวงวัฒนธรรมฯ หรือหน่วยงานใดๆ ของรัฐบาล การพิจารณาตัดสินใจว่าจะอนุมัติให้เงินทุนสนับสนุนโครงการหนึ่งโครงการใดหรือไม่ จะมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยมีสาระสำคัญกล่าวคือ

1) คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (The National Lottery Commission: NLC) NLC มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1999 ภายใต้พระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ. 1998 โดยได้ตั้งขึ้นแทน Office of the Director General of the Office of the National Lottery . NLC จัดตั้งโดย The Department of Culture Media and Sport (DCM) แห่งสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม สถานภาพของ NLC ยังคงมีอิสระในการบริหารและจัดการ โดยงบประมาณการดำเนินการมาจาก National Lottery Distribution Fund หน้าที่หลักของ NLC คือ

(1) There stands established the office of Regulator of the National Lottery and the holder of the office shall be known as the Regulator of the National Lottery and is referred to subsequently in this Act as the Regulator and whose functions are set out in this Act.

(2) The Regulator shall be appointed by the Minister on such terms and conditions, including remuneration, as the Minister may determine.

(3) The Regulator shall, subject to this Act, be independent in the performance of his or her functions.

<sup>13</sup> National Lottery Act 2013 Section 11 Term of office of Regulator

The term of office of a person appointed to be the Regulator shall be for such term not exceeding 7 years as the Minister may determine and he or she shall be eligible for re-appointment to the office for one additional term.

<sup>14</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น. 74.



(1) พิจารณาตัดสินใจเพื่อให้ใบอนุญาต (License) สำหรับดำเนินการกิจการลอตเตอรี่และกำกับควบคุมผู้ดำเนินการด้านลอตเตอรี่

(2) หน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ซื้อลอตเตอรี่ และเพื่อกำกับและควบคุมการดำเนินงานธุรกิจลอตเตอรี่เพื่อก่อให้เกิดรายได้ นำมาซึ่งการจัดสรรรายได้เพื่อการกุศล

(3) ทบทวนข้อร้องเรียนในกรณีที่พบว่าผู้ซื้อลอตเตอรี่ไม่พอใจ แล้วยื่นคำร้องไปถึง Camelot และ Camelot ยังไม่สามารถสนองตอบความพอใจได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติที่แก้ไขปรับปรุงในปี ค.ศ. 2013 ยังกำหนดให้องค์กรจัดสรรเงินรายได้จากลอตเตอรี่แห่งชาติ (Lottery Distributors) มีหน้าที่จัดทำกระบวนการปรึกษาหารือหรือเปิดโอกาสรับฟังความเห็นของประชาชนมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาอนุมัติเรื่องการจัดสรรเงิน กฎหมายยังกำหนดให้องค์กรจัดสรรเงินรายได้ ๙ มีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติที่เป็นแผนงานที่จะดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีเนื้อหาสาระสำคัญกำหนดว่าเงินกองทุนจากลอตเตอรี่แห่งชาติจะต้องไม่ถูกนำมาใช้เป็นงบประมาณสนับสนุน หรือใช้ชดเชยงบประมาณ หรือบรยายจ่ายตามปกติของรัฐบาล แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องการบริหารดอกผลที่เกิดจากเงินกองทุนที่มีได้จัดสรรและการแก้ไขโครงสร้างการออกใบอนุญาตประกอบกิจการลอตเตอรี่แห่งชาติ รวมถึงคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ. 2013 (National Lottery Act, 2013) ซึ่งมีผลตามกฎหมายเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2013 ผลของการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้มีผลสำคัญหลายประการ สรุปได้ดังนี้<sup>15</sup>

1) การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ มีระยะเวลาไม่เกิน 7 ปี (และมีสิทธิ์ได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีก 1 วาระ) โดยจะต้องเป็นอิสระจากรัฐบาล

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ มีอำนาจตรวจสอบให้แน่ใจว่าลอตเตอรี่แห่งชาติดำเนินการด้วยความถูกต้องครบถ้วน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองในระยะยาว

3) หน่วยงานกำกับดูแลจะตรวจสอบและบังคับใช้การปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของใบอนุญาต

<sup>15</sup> “National Lottery Act 2013 and the licence competition,” Retrieved Date 30 January 2021, from <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f1c702b0-5eb7-4dd7-ae90-104240e6104c..>

4) เพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดสรรเงินกองทุนของหน่วยงาน Distributing Bodies ด้วยการกำหนดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ รับฟังความเห็นของสาธารณชนเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินในกรณีต่าง ๆ

รายได้จากการขายตั๋วลอตเตอรี่แห่งชาติหลังจากหักค่าตอบแทนใด ๆ ที่จ่ายให้กับผู้ค้าปลีกและจำนวนเงินดังกล่าวในส่วนของรางวัลจะต้องจ่ายให้กับกองทุนลอตเตอรี่แห่งชาติ เงินที่จ่ายเข้ากองทุนจะนำไปสร้างประโยชน์ให้กับสังคมเพื่อวัตถุประสงค์อย่างน้อยหนึ่งอย่างต่อไปนี้ตามที่รัฐบาลกำหนด เช่น กีฬาและนันทนาการ ศิลปะวัฒนธรรม สุขภาพของชุมชน เยาวชนและสวัสดิการสังคม สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และวัตถุประสงค์อื่นๆ (ถ้ามี) เป็นต้น

แนวทางในการนำเงินรายได้จากการพนันในสหราชอาณาจักรมาสร้างประโยชน์ให้กับสังคม จากการศึกษาในส่วนของกรณีศึกษาประเภทสลากกินแบ่งรัฐบาล พบว่า มีคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายในกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล ควบคุมและติดตามนโยบายและการบริหารงาน จัดประมูลและออกใบอนุญาตการเล่นลอตเตอรี่แก่ผู้ได้รับสัมปทาน โดยกลุ่มบริษัท Camelot Group เป็นผู้ได้รับสัมปทานดำเนินการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบัน จะจัดสรรเงินรายได้ ร้อยละ 28 ของรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ผ่านหน่วยงาน National Lottery Distribution โดยในรายงานประจำปีของ The National Lottery Commission ประจำปี 2019 พบว่า มีการนำเงินไปใช้กิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะผ่านกองทุนและโครงการต่างๆ มากกว่า 1.6 พันล้านปอนด์<sup>16</sup>

จากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่า การจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ จะนำเข้ากองทุนจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery Distribution Fund (NLDF) โดยเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติบัญญัติไว้ เช่น จะต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดสรรเงินกองทุนของหน่วยงาน ด้วยการกำหนดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นของสาธารณชนเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินในกรณีต่าง ๆ<sup>17</sup> เป็นต้น เงินจากกองทุน NLDF จะถูกจัดสรรเพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมสาธารณประโยชน์ Good

<sup>16</sup> National Lottery Commission Report 2018/2019, น. 164.

<sup>17</sup> National Lottery Act 2013 Section 21. Disclosure of interests

(1) Where the Regulator, a member of the staff of the Regulator, or a consultant, adviser or other person engaged by the Regulator, has a pecuniary interest or other beneficial interest in, or material to, any matter which falls to be considered by the Regulator, he or she

Causes ต่าง ๆ เช่น โครงการทางศิลปะ กีฬา มรดกแห่งชาติ และสาธารณสุข เป็นต้น ในปัจจุบันมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรทุนลอตเตอรี่แห่งชาติที่เรียกว่า Distributing Bodies จำนวน 13 องค์กร ซึ่งองค์กรจัดสรรเงินกองทุน NLDF ที่มีความสำคัญในการจัดสรรเงินรายได้ เพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมและโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ คือ กองทุน Big Lottery Fund ถูกก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ.2006 มีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่มีความเป็นอิสระที่เรียกว่า Non-Departmental Public Body (NDPB) ในสังกัดของสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) มีอำนาจหน้าที่จัดสรรเงินผลกำไรจากลอตเตอรี่แห่งชาติ กลุ่มประเภทกิจกรรมที่อยู่ในความดูแลของกองทุน Big Lottery Fund คือกิจกรรมในกลุ่มประเภทสุขภาพ, การศึกษา, สิ่งแวดล้อม และสาธารณสุข<sup>18</sup>

องค์กร Big Lottery Fund มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรเงินอยู่ 7 ประการ ได้แก่

- (1) ความเป็นธรรม (Fairness) คือการคำนึงถึงหลักความเท่าเทียมและความหลากหลาย เป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติงาน
- (2) การเข้าถึง (Accessibility) เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนและช่วยเหลือผู้ยื่นขอทุน และผู้ที่ได้รับอนุมัติทุนไปแล้ว
- (3) การทำงานอย่างมียุทธศาสตร์ (Strategic Focus) การทำงานที่เน้นหุ้นส่วนและการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ รวมถึงการพัฒนาแผนงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcomes) และความแตกต่างที่จะเกิดแก่ชุมชนต่าง ๆ
- (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Involving People) เน้นการให้คนในชุมชนท้องถิ่น (Local Communities) มีส่วนร่วมในงานโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับทุน และทำให้ประชาชนได้รับทราบ
- (5) นวัตกรรม (Innovation) คือการสร้างแผนงานที่มีการถ่ายทอดข้อมูล ความรู้ ประสบการณ์ใหม่ระหว่างกัน และคิดค้นแนวทางการให้ทุนรูปแบบใหม่ ๆ

(a) shall disclose to the Regulator or, where the disclosure is required of the Regulator, disclose to the Minister, the nature of his or her interest in advance of any consideration of the matter,

(b) shall neither influence nor seek to influence a decision in relation to the matter, and

(c) shall take no part in any consideration of the matter, unless there are compelling reasons requiring him or her to do so.

<sup>18</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น. 79.

(6) ภาคีเครือข่าย (Enabling) คือให้มีความสำคัญกับการทำงานร่วมกับชุมชน หุ้นส่วน และผู้ให้ทุนรายอื่น เพื่อหวังผลในเรื่องการเปลี่ยนแปลงที่ต้องใช้ระยะเวลา

(7) การไม่ซ้ำซ้อนกับงบประมาณของรัฐ (Additional to Government) คือการจัดสรรเงินทุนรายได้จาก National Lottery จะไม่ถูกใช้เป็นงบประมาณหลักเพื่อสนับสนุน โครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐ แต่สามารถจัดสรรทุนเป็นงบประมาณเพิ่มเติมจากงบประมาณปกติเท่านั้น และการให้งบประมาณดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นการเพิ่มมูลค่าของโครงการ กิจกรรม บุคคลหรือสถานที่เท่านั้น ผู้ขอเงินจัดสรรจาก Big Lottery Fund จึงไม่สามารถขอเงินเพื่อใช้แทนงบประมาณหลักหรือการจัดทำยุทธศาสตร์ของภาครัฐได้ หลักการในเรื่องนี้เป็นที่ยอมรับขององค์กรจัดสรรเงินอื่น ๆ ด้วย หลักการในเรื่องนี้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติฉบับแก้ไข ค.ศ. 2006 มาตรา 34 ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน<sup>19</sup>

ดังนั้น ผลที่ได้รับจากการบริหารจัดการรายได้จากการพนันในสหราชอาณาจักรหากพิจารณาถึงผลที่ได้รับจากการบริหารจัดการรายได้จากการพนันในสหราชอาณาจักรสามารถจำแนกผลได้อย่างน้อย 2 ประการ<sup>20</sup> ดังนี้

(1) การจัดสรรเงินทุนในรูปการทำประโยชน์แก่สังคม

ระบบการบริหารจัดการรายได้ของสหราชอาณาจักร มีผลต่อการระดมเงินทุนหรือรายได้เพื่อก่อให้เกิดการทำประโยชน์แก่สังคมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก หรือที่เรียกว่า

<sup>19</sup> National Lottery Act 2013 Section 12. Distributing bodies: annual reports

In section 34 of the National Lottery etc. Act 1993 (annual reports) after subsection (2) insert

(2A) The report shall set out the body’s policy and practice in relation to the principle that proceeds of the National Lottery should be used to fund projects, or aspects of projects, for which funds would be unlikely to be made available by

(a) a Government department,

(b) the Scottish Ministers,

(c) a Northern Ireland department, or

(d) the National Assembly for Wales.”

<sup>20</sup> รมว.วิทย์ สิมะเสถียร, แนวทางบริหารจัดการกองทุน และมาตรการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนันที่ใช้รายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), (ม.ป.ท: ม.ป.พ, ม.ป.ป), น. 12.

Good Causes โดยเฉพาะหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย คือ สำนักงานคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่พยายามระดมเงินรายได้หรือเงินทุนเพื่อ Good Causes ให้มากที่สุด ซึ่งผู้ที่ได้รับประมูล คือ บริษัท Camelot Group จะต้องจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่สูงถึง ร้อยละ 28 ของรายได้ทั้งหมด โดยผู้มีหน้าที่จัดสรรรายได้ดังกล่าว คือ กองทุนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยนำไปใช้ในกิจการต่างๆ ในด้านสุขภาพ การศึกษา สิ่งแวดล้อม กีฬา ศิลปะ และการอนุรักษ์มรดก ผลที่ได้จากโครงการต่าง ๆ จึงมีผลกระทบด้านบวกต่อสังคม เช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยผ่านการศึกษา สุขภาพ และกีฬา ซึ่งนับว่าเป็นรายได้นอกงบประมาณ เป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐและเพิ่มรายได้ โดยมีส่วนช่วยการพัฒนาสังคมอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ เงินทุนจำนวนหนึ่งจากรายได้ที่ได้รับ การจัดสรรเพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้นำไปใช้ในการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การอนุรักษ์มรดก ซึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อสนับสนุนให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับหนึ่งนั่นเอง เงินทุนข้างต้นได้นำไปใช้ทั้งในระดับประเทศ ชุมชน และท้องถิ่น จึงมีผู้ได้รับผลประโยชน์อย่างกว้างขวางทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดถึงการจัดสรรเงินทุนก็มีข้อวิจารณ์เกิดขึ้นมากมายเช่นกัน เช่น การจัดสรรเงินทุนไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ที่ใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อลอตเตอรี่ผ่านผู้ที่มีฐานะรายได้ต่ำ และยากจน ซึ่งมักจะเป็นผู้ที่ใช้รายได้ซื้อลอตเตอรี่เป็นสัดส่วนค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของครัวเรือน กลับได้รับการจัดสรรเงินตุนน้อยกว่าควรจะเป็น เพราะเงินทุนมักจะกระจุกตัวอยู่ในย่านที่มีฐานะดีกว่า โดยเฉพาะชนชั้นกลาง เช่น ในลอนดอน รวมทั้งโครงการด้านศิลปะ ซึ่งมักจะเป็นที่ชื่นชอบในหมู่ผู้มีฐานะ นอกจากนี้ทิศทางการจัดสรรเงินทุนระหว่างพื้นที่ต่างๆ ก็มีแนวโน้มที่จะไม่เท่าเทียมกันด้วย กล่าวคือ พื้นที่ที่มีการเล่นลอตเตอรี่อยู่ในระดับสูง เช่น บางส่วนของเวลส์และตอนเหนือของอังกฤษได้รับการจัดสรรเงินทุนและจำนวนโครงการที่น้อยกว่าในย่านที่มีการซื้อขายลอตเตอรี่น้อยกว่า<sup>21</sup>

## (2) การจัดสรรเงินทุนเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาที่เกิดจากการพนัน

RGF ซึ่งมีหน้าที่จัดสรรเงินทุนเพื่อการวิจัย การศึกษา การบำบัดรักษา และให้คำแนะนำเพื่อการลดและบรรเทาปัญหาที่เกิดจากการพนัน เงินทุนดังกล่าวมาจากการบริจาคของผู้ประกอบการในกิจการการพนันต่างๆ โดยในปี ค.ศ. 2010-2011 RGF ได้จัดสรรเงิน 250,000 ล้านปอนด์ ให้แก่ GAM Care ซึ่งมีหน้าที่ดูแลและบริหารเรื่องการบำบัดและรักษานำไปใช้ในโครงการบำบัดและรักษา

<sup>21</sup> ริชาร์ดสัน พันทิวี วงศ์ธนอะเนก และคณะ, รายงานการศึกษา การบริหารจัดการรายได้จากการพนันในต่างประเทศ, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2555), น. 60.

(Treatment) ในโครงการ Treatment Service and Help Lines และจัดสรรเงิน 498,000 ปอนด์ ให้กับโครงการ Treatment Service ของ Gordon Moody Association และอันดับสาม ได้แก่โครงการ Gambling Risk and Harm Minimization Pilot เท่ากับ 497,500 ปอนด์

### 3.2 กฎหมายไทย

นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2495 และมีการประกาศใช้กฎหมายการพนันฉบับปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2478 อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลในอดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มีนโยบายหรือยุทธศาสตร์ระดับชาติเกี่ยวกับการพนันที่ชัดเจน แม้ว่ารัฐบาลในบางยุคสมัยจะสนับสนุนให้มีการดำเนินธุรกิจพนันที่ถูกกฎหมาย ในขณะที่รัฐบาลบางชุดก็ไม่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการพนันที่แม้จะถูกกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

ในประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการพนันทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอยู่ 3 ฉบับด้วยกันคือกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### 3.2.1 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 เป็นกฎหมายการพนันหลักที่บัญญัติเกี่ยวกับประเภทหรือรูปแบบการพนันที่อนุญาตและไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นพนันที่รวมถึงสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากกินรวบ ที่บังคับใช้มาเป็นเวลานานเกือบ 80 ปี ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสลากกินแบ่งรัฐบาล มาตรา 4 มาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 16

มาตรา 4 ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีหรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควร และออกใบอนุญาตให้หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้น โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต



ในการเล่นอันระบู่ไว้ในวรรคสอง ข้างต้นนั้นจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัด มีขึ้น หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

การเล่นหมายเลข 5 ถึง 15 ในบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ นั้น จะให้รางวัลตราความเป็นเงินไม่ได้ และห้ามมิให้ผู้ได้รับรางวัลที่ให้ไปแล้วกลับคืน หรือรับซื้อหรือแลกเปลี่ยนรางวัลนั้นในสถานงานหรือการเล่น หรือบริเวณต่อเนื่องในระหว่างมีงานหรือการเล่น

มาตรา 7 ใบอนุญาตทุกฉบับต้องกำหนด

- (1) ลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขของการเล่นพนันโดยชัดแจ้ง
- (2) สถานที่ วัน เดือน ปี และกำหนดเวลาที่อนุญาตให้เล่น ถ้าเป็นใบอนุญาตสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ และสวิป ให้ระบุจำนวนสลากที่จะขายกับสถานที่ วันและเวลาที่จะออกด้วย
- (3) จำนวนบุคคลผู้จะเข้าเล่นมีกำหนดหรือไม่ และไม่ให้นำบุคคลอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ หรือไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่นด้วย เว้นแต่การเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16

มาตรา 9 สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ และสวิป หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนหนึ่งคนใดนั้น ต้องส่งสลากให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประทับตราเสียก่อน จึงนำออกจำหน่ายได้

ถ้ายังมีได้รับอนุญาตให้มีการเล่นที่กล่าวไว้ในวรรคก่อน ห้ามมิให้ประกาศโฆษณา หรือชักชวน โดยทางตรงหรือทางอ้อมให้บุคคลใด ๆ เข้าร่วมในการเล่นนั้น

มาตรา 16 รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการเล่นหมายเลข 17 ในบัญชี ข. เสียภาษีไม่เกินกว่าร้อยละสิบแห่งยอดรายรับก่อนหักรายจ่าย การเล่นหมายเลข 19 ในบัญชี ข. ไม่เกินร้อยละสิบแห่งยอดรายรับซึ่งหักรายจ่ายแล้ว และการเล่นหมายเลข 16 หมายเลข 18 และหมายเลข 20 ในบัญชี ข. ไม่เกินร้อยละสิบแห่งยอดราคาสลาก ซึ่งมีผู้รับซื้อก่อนหักรายจ่าย

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 บัญชี ข. มีการพนันที่ระบู่ไว้ 24 ประเภท ได้แก่ การเล่นต่างๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งกัน เช่น ชนโค ชนไก่ กัดปลา แข่งม้า ฯลฯ นอกจากที่กล่าวไว้ในหมายเลข 17 แห่งบัญชี ก. วิ่งวักน ชกมวย มวยปล้ำ แข่งเรือพุง แข่งเรือล้อ ซึ่งรูป โยนห่วง โยนสตางค์หรือวัตถุใดๆ ลงในภาชนะต่างๆ ตกเบ็ด จับสลากโดยวิธีใดๆ ยิงเป้า ปาหน้าคน ปาสัตว์ หรือสิ่งใดๆ เต้าข้ามด่านหมากแกว หมากหัวแดง ปิงโก สลากกินแบ่ง สลากกินรวบหรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง โดเต้ ไลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่าง



หนึ่ง สวีป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง บู้กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ชายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น ไฟนกระจอก ไฟต่อแต้ม ไฟต่างๆ ควด บิลเลียด และชองอ้อย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้นเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มีทั้งการปราบปรามและการควบคุมการพนัน โดยได้แบ่งลักษณะการเล่นการพนันไว้ 2 ลักษณะคือการเล่นพนันที่ห้ามเด็ดขาด และการเล่นพนันที่อนุญาตให้มีการเล่นได้ กล่าวคือ การเล่นพนันตามบทบัญญัติในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง เป็นการพนันประเภทห้ามจัดให้มีการเล่นโดยเด็ดขาดตามบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติหรือการเล่นที่มีลักษณะคล้ายบัญชี ก. หรือการเล่นร้ายแรงอื่นใดที่กำหนดห้ามไว้ในกฎกระทรวง ปัจจุบันมี 28 ชนิด ได้แก่ 1) หวย ก. ข. 2) โปป๋น 3) โปก่า 4) ถั่ว 5) แปกเก้า 6) จับบี้กั 7) ต่อแต้ม 8) เบี้ยโยก หรือคูคี หรืออีโจ้ง 9) ไฟสามใบ 10) ไม้สามอัน 11) ช้างงาหรือป้อก 12) ไม้ดำ ไม้แดง หรือปลาดำปลาแดง หรืออีดำอีแดง 13) อีโปงครอบ 14) กำตัด 15) ไม้หมุน หรือล่อหมุนทุก ๆ อย่าง 16) หัวโตหรือทายภาพ 17) การเล่นซึ่งมีการทรมานสัตว์ เช่น เอามิดหรือหนามผูก หรือวางยาเบื่อเมาให้สัตว์ชนหรือต่อสู้กัน หรือสูมไฟบนหลังเต่าให้วิ่งแข่งกัน หรือการเล่นอื่น ๆ ซึ่งเป็นการทรมานสัตว์ อันมีลักษณะคล้ายกับที่วามานี้ 18) บิลเลียดรู ดีฟี 19) โยนจิม 20) ลีเหงลัก 21) ขลุกขลิก 22) น้ำเต้าทุก ๆ อย่าง 23) ไฮโลว์ 24) อีก็้อย 25) ปั้นแปะ 26) อีโปงซัด 27) บาการา ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 17 พ.ศ.2503 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และ 28) สล็อตแมชีน ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 18 พ.ศ.2504 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478

การเล่นพนันตามบทบัญญัติในมาตรา 4 วรรคสอง เป็นการพนันประเภทที่อนุญาตให้สามารถมีการเล่นได้โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกไปอนุญาต ตามที่ระบุไว้ในบัญชี ข. 24 ชนิด ได้แก่ 1) การเล่นต่าง ๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งกัน เช่น ชนโค ชนไก่ กัดปล่า แข่งม้า ฯลฯ นอกจากที่กล่าวไว้ในหมายเลข 17) แห่งบัญชี ก. 2) วังวักคน 3) ชกมวย มวยปล้ำ 4) แข่งเรือพุ่ง แข่งเรือล้อ 5) ซี่รูป 6) โยนห่วง 7) โยนศตางค์หรือวัตถุใด ๆ ลงในภาชนะต่าง ๆ 8) ตกเบ็ด 9) จับสลากโดยวิธีใด ๆ 10) ยิงเป้า 11) ปาหน้าคน ปาสัตว์ หรือสิ่งใด ๆ 12) เต้าข้ามด่าน 13) หมากแกว 14) หมากหัวแดง 15) ปิงโก 16) สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่น แก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง 17) โตเตโตเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 18) สวีป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 19) บู้กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 20) ชายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทยแต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น 21) ไฟ

นกระจอก ไฟต่อแค้น ไฟต่าง ๆ 22) ควด 23) บิลเลียด 24) ข้องอ้อย หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติม ซึ่งมีอีก 4 ประเภท ได้แก่ สะบ้าทอย สะบ้าซูด ฟุตบอลโต๊ะและเครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดัด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ก็ตาม ตามที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 17 พ.ศ.2503 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478<sup>22</sup>

สำหรับ มาตรา 7 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงข้อกำหนดในใบอนุญาต กรณีที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายซึ่งก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวประกอบไปด้วย ลักษณะและเงื่อนไขของประเภทการพนันที่อนุญาตให้มีการเล่น สถานที่ วัน เดือน ปี ช่วงเวลาที่อนุญาตให้มีการเล่น หากใบอนุญาตการเล่นประเภทสลากกินแบ่ง ให้ระบุจำนวนสลากที่จะขายและสถานที่ วัน เวลา ที่จะออกรางวัลด้วย ส่วนมาตรา 9 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการเล่นสลากกินแบ่งนั้น จะต้องมีตราประทับของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตจึงจะสามารถนำสลากออกจำหน่ายได้ และมาตรา 16 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการกำหนดอัตราภาษีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีสลากกินแบ่งนั้นตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตซึ่งก็คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 10 ของยอดจำหน่ายสลาก

นอกจากนี้สถานการณ์การพนันผิดกฎหมายในประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ยังคงมีจำนวนมาก กล่าวคือมีการจับกุมคดีพนันที่ขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลเป็นจำนวนมาก มีผู้ต้องหาราว 1-2 แสนคนต่อปี ข้อมูลล่าสุดของสำนักงานศาลยุติธรรมเกี่ยวกับสถิติคดีแพ่ง และคดีอาญาใน พ.ศ.2561-2562 พบว่า คดีอาญาที่มีสถิติสูงมากเป็นลำดับที่ 3 คือ คดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 คดีเป็นจำนวน 32,936 ข้อหา มีผู้ต้องหาราว 1-2 แสนรายต่อปี รองจากคดียาเสพติดให้โทษ และคดีตามกฎหมายจราจรที่อยู่ในลำดับ 1 และ 2 ตามลำดับ<sup>23</sup>

สำหรับสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 มี 2 ประเภท คือโทษทางอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 ซึ่งมีทั้งหมด 4 มาตรา คือ มาตรา 9 มาตรา 12 มาตรา 13

<sup>22</sup> วิกิรัตน์ นิยมไทย, การปฏิรูปกฎหมาย.วารสารจตุรนิติปีที่ 11 ฉบับที่ 5 กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. 2557, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2557), น. 132-133.

<sup>23</sup> รายงานสถิติคดีของศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ.2562. สำนักงานศาลยุติธรรม, น. 75.

และมาตรา 14 และการเรียกใบอนุญาตคืน โดยเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเมื่อมีเหตุสมควรเชื่อได้ว่า ผู้รับใบอนุญาตกระทำการละเมิดพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ตามมาตรา 11

อย่างไรก็ดีการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน ยังไม่สามารถบรรลุผลได้เท่าที่ควร นอกจากลักษณะของการกระทำความผิดแล้ว การพนันเป็นความผิดที่สามารถมีโอกาสดเกิดการกระทำความผิดได้ง่าย เนื่องจากมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดเป็นการส่วนตัวมากกว่าความผิดประเภทอื่น ซึ่งบางครั้งไม่ว่าจะเป็น อุปกรณ์ จำนวน คน และสถานที่ อาจจะไม่ใช่ปัญหาสำคัญหรืออุปสรรคในการกระทำความผิด ดังนั้น โอกาสในการรับรู้การกระทำความผิดของเจ้าพนักงานจึงกระทำได้โดยยาก เว้นแต่กรณีที่มีการเปิดเล่นการพนันกันเป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งการรับรู้ของเจ้าพนักงานจะทำได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ ทักษะจิตของบุคคลส่วนใหญ่ในสังคมไทย มีความเห็นว่าการพนันมิใช่สิ่งชั่วร้าย ถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติว่าการพนันเป็นความผิดต่อกฎหมายก็ตาม ก็ผิดเฉพาะในส่วนของกฎหมายที่เป็นข้อห้าม ผู้กระทำความผิดจึงไม่ถูกตั้งข้อร้องเรียนหรือแรงเสียดทานจากสังคม และในขณะที่เดียวกันผู้กระทำความผิดก็มักจะไม่รู้สึกรู้สีกคิดในการกระทำความผิดของตน ไม่รู้ถึงความสำนึกผิดในการกระทำแต่อย่างใด ในทางกลับกันบางชุมชนที่มีการเล่นการพนันกันเป็นส่วนใหญ่ เช่น ชุมชนแออัดต่าง ๆ ที่ยังมีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศไทย ส่วนใหญ่นิยมเล่นหวยใต้ดินผู้ที่ไม่เล่นการพนันจะถูกมองว่าเป็นบุคคลที่ผิดปกติผิดไปจากบุคคลอื่น

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากบัญญัติข้างต้น เห็นว่าแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย เมื่อปี พ.ศ. 2505 และมีการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ก็ยังมิได้ปรับปรุงเนื้อหาในประเด็นสำคัญ ทำให้พระราชบัญญัติการพนันฉบับปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดจากพนันในปัจจุบัน ระบบการควบคุมหรือกำกับดูแลภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย มีข้อบกพร่องและไม่มีประสิทธิภาพหลายประการ อีกทั้งการกำหนดให้รัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัติการพนัน ซึ่งก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการเล่นหมายเลข 16 ในบัญชี ข. เสียภาษีไม่เกินกว่าร้อยละสิบแห่งยอดราคาสลาก ซึ่งมีผู้รับซื้อก่อนหักรายจ่าย ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นให้มีการเก็บภาษีนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน อีกทั้งยังทำให้มีปัญหาการพนันผิดกฎหมาย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และไม่ได้มีบทบัญญัติใดกล่าวไว้ว่า เงินภาษีที่จัดเก็บตามมาตรา 16 ที่บัญญัติให้จัดเก็บภาษีไม่เกินร้อยละสิบแห่งยอดราคาสลาก ซึ่งมีผู้รับซื้อก่อนหัก

รายจ่ายดังกล่าว ไม่ปรากฏว่าภาษีที่รัฐจัดเก็บนั้น ไม่ได้นำเงินรายได้จากภาษีที่จัดเก็บดังกล่าวกลับไปเยียวยา หรือพัฒนาสังคมแก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเปราะบาง หรือผู้ด้อยโอกาสแต่อย่างใด

### 3.2.2 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีอำนาจออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่นานาประเทศยังถือว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่ เป็นการพนันอย่างหนึ่งเพราะมีลักษณะเป็นการเสี่ยงโชค ดังนั้นประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศจะมีกฎหมายกำหนดให้รัฐจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ไปพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนด้อยโอกาส คนพิการ หรือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรพัฒนาภาคประชาสังคม กลุ่มอาสาสมัครแต่กฎหมายฉบับนี้ของไทย ยังคงมีสาระวัตถุประสงค์ที่มุ่งหารายได้ให้รัฐ และยังคงกำหนดโครงสร้างระบบบริหารจัดการที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 11 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ประกอบด้วย

(1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ  
 (2) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทน กระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ กฎหมาย การตลาด หรือสังคม ด้านละไม่เกินหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 13 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ และวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(1) การออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

(2) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุม

(3) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน

(4) การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน การให้สวัสดิการ และการสงเคราะห์ พนักงานและลูกจ้าง

(5) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การออกจากตำแหน่ง วินัยและการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการให้สิทธิแก่พนักงานและลูกจ้างอุทธรณ์การลงโทษได้ด้วย

(6) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินประเภทค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา และการจ่ายเงินประเภทอื่น ๆ

(7) การกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

(7/1) การออกประกาศกำหนดประเภทและรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและศึกษาผลกระทบทางสังคม เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาก่อนออกประกาศ รวมทั้งต้องให้ผู้ค้อยโอกาสและคนพิการเข้าถึงการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

(7/2) การกำหนดอัตราเงินที่จัดสรรเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา 22 (2) และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตามมาตรา 22 (3)

(8) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการซื้อและการจ้าง

(9) การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปี

(10) การออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินบำเหน็จ การจ่ายเงินสวัสดิการและการจ่ายเงินสงเคราะห์แก่พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการจัดการจัดการเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ และกองทุนสงเคราะห์

มาตรา 22 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด ให้จัดสรรดังนี้

(1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล

(2) ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบสามเป็นรายได้แผ่นดิน

(3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบเจ็ดเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้น กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ในปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงการดำเนินการที่กำหนดให้มีการเล่นสลากกินแบ่ง ซึ่งเป็นการพนันรูปแบบหนึ่งที่สามารถทำได้ และให้ถือเป็นการยกเว้น โดยผลทางกฎหมายของการเล่น

พนันทั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วย เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะคือ การพนันตามที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 โดยมาตรา 36 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดว่า ให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นผลให้หนี้ที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลดังกล่าว เป็นหนี้ที่สามารถเรียกร้องให้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่าการออกสลากฯ ดังกล่าวนั้น เป็นการออกสลากฯ ที่ได้รับใบอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว จึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใด ๆ ตามกฎหมายนั้น<sup>24</sup>

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายที่จะหาเงินรายได้เข้ารัฐเพียงอย่างเดียว ประกอบกับการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ต้องเสียภาษีและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายการพนัน และคนไทยมีนิสัยชอบเล่นการพนัน โดยเฉพาะคนที่มีความระยาคจนถึงปานกลางตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น โดยจะเห็นได้จากสัดส่วนเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลกว่าร้อยละ 23 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน มีมูลค่ามหาศาลเมื่อเทียบกับยอดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละปี โดยในปีงบประมาณ 2563 พบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่นำส่งเงินรายได้แผ่นดินเป็นอันดับที่ 1 เป็นจำนวนเงิน 46,598 ล้านบาท<sup>25</sup>

อย่างไรก็ดีในพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ยังไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กล่าวถึงกองทุนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ในการบริหารเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในสังคม อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่อย่างใด อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น กล่าวได้ว่าคณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจการบริหารและดำเนินการต่างๆ ภายในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมากเกินไปและโดยเบ็ดเสร็จ อาจก่อให้เกิด

<sup>24</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โคร่งการวิจัย “กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.), (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2554), น. 20.

<sup>25</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, “ศคร. จัดเก็บเงินนำส่งรายได้แผ่นดิน ปีงบประมาณ 2563 ได้ตามเป้าหมาย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก

<https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/35909>.



ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันตามมา และประการสุดท้ายสัดส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในส่วนของ การนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน และในส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล มีอัตราส่วนที่สูงเกินไป จึงควรลดสัดส่วนการจัดสรรเงินรายได้ทั้งสองกรณีดังกล่าวลง แล้วนำไปจัดสรรใหม่ให้เป็นอัตราส่วนของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ในการนำเงินไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นต่อไป

### 3.2.3 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 18 ว่าด้วยการพนันและขั้นตอน มาตรา 853 ถึง มาตรา 855 ได้บัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งถือว่าเป็นการพนันชนิดหนึ่ง โดยมีบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 853 อันการพนันหรือขั้นตอน ท่านว่าหากก่อให้เกิดหนี้ไม่ สิ่งที่ได้ให้กันไปใน การพนันหรือขั้นตอนก็จะทวงคืนไม่ได้ เพราะเหตุเหตุผลหนึ่งอย่างหนึ่งอย่างใดมิได้ ข้อบัญญัติที่กล่าวนี้ ท่านให้ใช้ตลอดถึงข้อตกลงเป็นมูลหนี้หนึ่งอย่างใด อันฝ่ายข้างเสียพนันขั้นตอน หากทำให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อจะใช้หนี้เงินพนันหรือขั้นตอนนั้นด้วย

มาตรา 854 อันการออกสลากกินแบ่งก็ดี ออกสลากกินรวบก็ดี ท่านว่าเป็นสัญญา อันจะผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบันแก่การนั้นเฉพาะราย นอกนั้นท่านให้บังคับ ตามบทบัญญัติมาตรา 853

มาตรา 855 ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา 312 และ 916 ตัวเงินหรือเอกสาร อย่างอื่นทุกฉบับซึ่งออกให้เต็มจำนวน หรือแต่โดยส่วนเพื่อแทนเงินใดๆ อันได้แต่ขณะพนัน หรือขั้นตอนก็ดี ออกให้เพื่อใช้เงินที่ยืมมาใช้ในการพนันหรือขั้นตอนเช่นนั้นก็ดี ท่านว่าไม่สมบูรณ์ เพื่อประโยชน์แห่งบทบัญญัตินี้ เงินรายได้ให้ยืมแก่บุคคลกำลังเล่นการพนันหรือ ขั้นตอน ในเวลาหรือ ณ สถานที่เล่นเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเงินนั้นได้ให้ยืมไปเพื่อเล่น การพนัน หรือขั้นตอน

ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเห็นว่า เจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ไม่ยอมรับสัญญาการพนัน หนี้ตามสัญญาพนันจึงไม่อาจฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ อนึ่ง เฉพาะการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นจึงจะเข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 ซึ่งไม่ก่อให้เกิดหนี้และหากชำระไปแล้วก็ไม่อาจเรียกคืนได้ เพราะหากเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายหรือเป็นการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตแล้ว สัญญาการพนันย่อมตก เป็นโมฆะตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ที่บัญญัติว่า "การใดมีวัตถุประสงค์เป็น



การต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายเป็นการพ้นวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็น โฆษะ"

เจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพนันนี้มีขึ้นเพื่อไม่ให้มีการเรียกร้อยทรัพย์สินอันเกิดจากการเล่นพนันต่อกัน เนื่องจากอาจเป็นที่มาของการกระทำความผิดทางอาญาอย่างอื่นได้ เช่น การถือโกง หรือการประทุษร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สิน ดังนั้นสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ อันเกี่ยวกับการพนันย่อมไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย จึงไม่อาจฟ้องร้องบังคับได้ แม้ว่าจะเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายอนุญาตให้เล่นได้ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478 หรือเป็นการเล่นพนันที่ได้มีการร้องขอตามกฎหมาย ก็เป็นเพียงการกำหนดว่าการเล่นพนันนั้นไม่เป็นการกระทำความผิดอาญาตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เท่านั้น ไม่ได้เป็นการทำให้ผลของการเล่นในทางแพ่งสมบูรณ์ด้วยแต่อย่างใด<sup>26</sup>

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพนันในประเทศไทย ซึ่งขอกกล่าวถึงเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสลากกินแบ่งรัฐบาลเท่านั้น จึงเห็นได้ว่า ในมาตรา 854 ข้างต้นได้บัญญัติให้การพนันขึ้นต่อที่กฎหมายยกเว้นให้ผูกพันฟ้องร้องกันได้นั้นมี 2 ประเภทคือ สลากกินแบ่งเป็นการเล่นโดยการเสี่ยงโชค โดยผู้ซื้อสลากเล่นกันเอง เอาเงินที่ซื้อสลากมารวมเข้ากันเป็นก้อนเมื่อหักค่าใช้จ่ายต่างๆ ตลอดจนภาษีแล้ว เอาเงินที่เหลือมาจัดเป็นรางวัลโดยการเสี่ยงโชคด้วยการออกเลขสลาก เลขสลากที่ออกตรงกับเลขสลากของผู้ซื้อไปคนใดผู้นั้นก็มีสิทธิได้รับรางวัล ส่วนสลากอีกประเภทหนึ่งคือ สลากกินรวบ คือ การออกตั๋วสลากที่มีจำนวนจำกัดเพื่อเสี่ยงโชคโดยให้ของเป็นรางวัล เช่น โทรทัศน์ ผู้เขียน หรือสิ่งของอื่น แล้วขายสลากให้แก่ผู้เล่นเท่าจำนวนราคาของหรือมากกว่า แล้วผู้ออกตั๋วสลากก็รวบรวมเอาเงินค่าสลากไปทั้งหมด ส่วนของรางวัลตกให้แก่ผู้ถือสลากที่ถูกรางวัลโดยวิธีการเสี่ยงโชค

สลากกินแบ่งและสลากกินรวบนี้ เป็นสัญญาระหว่างผู้จัดให้มีการออกสลากกินแบ่งหรือสลากกินรวบ กับผู้เข้าเล่นนั้นจะผูกพันฟ้องร้องบังคับกันได้ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลให้อำนาจหรือให้สัตยาบันแก่การออกสลากนั้นเฉพาะรายไป เมื่อผู้จัดให้มีการเล่นรายใดได้รับอำนาจหรือสัตยาบันจากรัฐบาลแล้วสัญญาก็ผูกพันกันและฟ้องบังคับกันได้ ไม่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 แต่ถ้อยคำที่รัฐบาลไม่ให้อำนาจหรือสัตยาบัน การเล่นย่อมไม่ก่อให้เกิดหนี้ ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 การอนุญาตให้ออกสลากกินแบ่งหรือสลากกินรวบนี้ รัฐบาลให้

<sup>26</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 66, น. 12.

อำนาจออกได้โดยไม่ต้องมีการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน โดยผู้ที่ขออาจจะเป็นองค์การเทศบาล จังหวัด หรือหน่วยงานเอกชน เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ออกสลากกินแบ่งหรือสลากกินรวบตามคำขอแล้ว เรียกว่ารัฐบาลให้อำนาจ ส่วนกรณีที่รัฐบาลได้ให้สัตยาบันนั้น ได้แก่ การออกสลากกินแบ่งของรัฐบาลซึ่งเป็นการจัดขึ้นโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลของกระทรวงการคลัง กรณีเช่นนี้ไม่ต้องมีการขออนุญาตโดยที่กระทรวงการคลังเสนอเหตุผลไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุญาตออกสลากกินแบ่ง เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติตามนั้น กรณีเช่นนี้ถือว่ารัฐบาลได้ให้สัตยาบัน

สำหรับการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เป็นการออกสลากกินแบ่งโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาล ซึ่งทำให้หนี้ที่เกิดจากการออกสลากดังกล่าวเป็นหนี้ที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่า การออกสลากดังกล่าวเป็นการออกสลากกินแบ่งที่ได้รับอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใด ๆ ตามกฎหมาย โดยสิทธิเรียกร้องหนี้อันเกิดจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้มีอายุความสองปี<sup>27</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า เมื่อการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นการให้สัตยาบันของรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสังกัดกระทรวงการคลัง ผู้ขออนุญาต จึงไม่ต้องเสียภาษีแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าในแต่ละปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแทบจะไม่มีภาระรายจ่ายที่มีจำนวนมหาศาลมากนัก

จากที่ได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมของต่างประเทศและประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง ในบทต่อไปผู้เขียนจะได้กล่าวถึงบทวิเคราะห์ มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมในส่วนของ การจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

---

<sup>27</sup> “การพนันขึ้นต่อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก [https://www.baanjomyut.com/library\\_3/extension-1/bet/05.html](https://www.baanjomyut.com/library_3/extension-1/bet/05.html).

## บทที่ 4

### วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

ปัจจุบันกระแสการปฏิรูปประเทศไทยได้เกิดความตื่นตัวขึ้นอย่างมากมาในสังคม มีการนำเสนอประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยในทุกมิติ และกระแสหนึ่งที่ได้รับการตอบรับจากสังคมเป็นอย่างดี คือ “การปฏิรูประบบสลาก” เนื่องจากว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาแพง หรือการจำหน่ายสลากเกินราคา ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่และเรื้อรังมาเป็นระยะเวลานาน รัฐคือจำเลย และเป็นตัวการที่ทำให้สลากมีราคาแพง เป็นผู้ค้าผลิตและจำหน่ายโดยไม่ได้รับความเสี่ยงใด ๆ เพราะโยนความเสี่ยงดังกล่าวให้กับผู้ค้ารายใหญ่ ในส่วนของผู้ค้ารายใหญ่ก็นำความเสี่ยงนี้ไปเปลี่ยนเป็นหนทางในการแสวงหากำไร เพื่อกอบโกยผลประโยชน์เข้าสู่ตัวเองให้มากขึ้น ปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ใช้ระบบจำหน่ายสลากด้วยการจัดสรรโควตาสลากแบบผูกขาด และการขายขาด กล่าวคือไม่รับซื้อคืนสลากที่ผู้จำหน่ายสลากรายย่อยจำหน่ายไม่หมด ซึ่งลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่สะดวกและประหยัดต้นทุน แต่ผลัดความเสี่ยงให้แก่กลุ่มผู้ค้าสลากรายย่อย ระบบโควตาสลากที่ไม่โปร่งใสทำให้เกิดระบบกินหัวคิว โดยมีพ่อค้าคนกลางนำไปจำหน่ายต่อหรือรวมชุดสลาก แล้วจำหน่ายเกินราคาที่กำหนด ก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคและผู้ค้ารายย่อย

สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่ แม้จะถูกมองว่ามีข้อเสียน้อยกว่าการพนันประเภทอื่น แต่ก็มิใช่สิ่งที่รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนเล่นการพนัน หรือใช้สลากเป็นเครื่องมือเพื่อหารายได้เข้ารัฐ เพราะอาจทำให้ประชาชนมีการเล่นพนันสลากที่มากเกินไปจนทำให้มีคุณภาพชีวิตที่แย่ลง เช่น ปัญหาพฤติกรรมการใช้เงินไม่เหมาะสมกับรายได้ ปัญหานี้สิน ปัญหาคอบครัว บางรายอาจเข้าข่ายป่วยเป็นโรคติดพนัน (Pathological Gambling) และเนื่องจากเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากส่วนใหญ่เกิดจากการใช้จ่ายของกลุ่มคนจน คนมีรายได้น้อย โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดเก็บรายได้จากการ

จำหน่ายสลากนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินสูงถึงร้อยละ 23<sup>1</sup> ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นภาษีคนจนอย่างหนึ่ง ดังนั้น รัฐควรลดสัดส่วนการนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน และจัดสรรรายได้ส่วนหนึ่งไปพัฒนาสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม อันจะก่อให้เกิดนวัตกรรมทางสังคม และสร้างความปรองดอง รวมถึงสนับสนุนการส่งเสริมศักยภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน สร้างความมั่นคงและเป็นธรรมทางสังคมให้แก่กลุ่มคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส คนชายขอบและคนยากไร้ เช่นเดียวกับประเทศที่เจริญแล้วหลายประเทศ ที่กฎหมายกำหนดให้นำเงินจากธุรกิจพนัน โดยเฉพาะลอตเตอรี่หรือสลากประเภทต่าง ๆ มาเป็นเงินสนับสนุนส่งเสริมงานพัฒนาสังคมของภาคประชาสังคม และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้จากโครงสร้างตามกฎหมายที่มุ่งให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำให้การดำเนินงานมีลักษณะเป็นแบบผูกขาดไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน รวมทั้งขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคานอำนาจ ทำให้ส่งผลโดยตรงต่อประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากการจัดสรรสลากมีลักษณะกระจุกตัว ทำให้เกิดการผูกขาดและปั่นราคา เพราะขาดกลไกถ่วงดุลจากผู้ค้าสลากรายย่อยรวมไปถึงภาคประชาชน ที่ไม่สามารถเข้าถึงสลากได้โดยตรง ทำให้เกิดต้นทุนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย จนไปถึงมือผู้บริโภคคนสุดท้าย หรือผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่าง ๆ รวมทั้งส่วนราชการต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสรร โควตาไม่ได้ดำเนินการขายสลากเอง แต่นำไปขายให้ยี่ปั้ว หรือผู้ค้ารายย่อย ต้องไปซื้อสลากกับพ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้วไปจำหน่ายในราคาสูง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 22 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด ให้จัดสรรดังนี้

- (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล
- (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบสามเป็นรายได้แผ่นดิน
- (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบเจ็ดเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย

สลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย.

<sup>2</sup> รัตพงษ์ สอนสุภาพ และศรัณย์ ชิตลักษณ์. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “สลากกินแบ่งรัฐบาล : โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2554. หน้า 5.

เพื่อให้การบริหารจัดการสลากในประเทศไทยเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคม มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ใส่ใจต่อการคุ้มครองผู้บริโภค มีมาตรการช่วยเหลือผู้ค้าสลากรายย่อยรวมทั้งตระหนักว่าสลากเป็นการพนันประเภทหนึ่งที่สามารถส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและสังคม ตลอดจนมีแนวทางแก้ไขปัญหาสลากนอกระบบหรือหวยใต้ดิน ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

#### 4.1 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

ในอดีตจนถึงปัจจุบัน สลากหรือสลากกินแบ่งรัฐบาล (Lottery) ถือเป็นการพนันชนิดหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน แม้ว่าสลากจะมีข้อเสียน้อยกว่าการพนันบางประเภท แต่ก็มิใช่สิ่งที่ดีที่รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนเล่นการพนัน ไม่ได้ทำให้ประชาชนมีความมั่นคงหรือมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่แย่ลงได้ ทำนองเดียวกันกับการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาสูบที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพของประชาชนและงบประมาณด้านสาธารณสุขของประเทศ รัฐไม่ควรใช้สลากเป็นเครื่องมือแสวงหารายได้เข้ารัฐ โดยส่งเสริมให้ประชาชนเล่นสลากเพิ่มมากขึ้น ด้วยการออกสลากในรูปแบบใหม่ๆ เพิ่มขึ้น หรือเพิ่มจำนวนการจำหน่ายที่ไม่มีที่สิ้นสุดเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และไม่ควรเพิ่มการเข้าถึงการเล่นสลากโดยไม่จำกัดวิธีการและกลุ่มประชากร เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนเล่นหวย 3 ตัว 2 ตัว ซึ่งเป็นการเล่นสลากที่มอมเมาประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งหลายประเทศไม่มีการออกสลากในลักษณะนี้แล้ว เหตุผลที่สำคัญอีกประการคือ ในปัจจุบันรัฐมีแหล่งรายได้หลักจากการจัดเก็บภาษีทั่วไปอยู่แล้ว เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต อากร ฯลฯ โดยตรง รายได้จากภาษีที่จะถูกส่งเข้ารัฐจึงควรเป็นเพียงในรูปแบบการจัดเก็บภาษีเท่านั้น ส่วนรายได้ควรคืนกลับไปเพื่อพัฒนาด้านสังคมที่จะทำให้ประชาชนและสังคมเข้มแข็ง มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีภูมิคุ้มกันจากภัยทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ และรวมไปถึงการควบคุมปัญหาและป้องกันผลกระทบจากการค้าสลากอีกด้วย

จากการศึกษาพบว่า สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่นั้นถือเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีประวัติควบคู่กับสังคมไทยมายาวนาน โดยกิจการการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลระยะเริ่มแรกใช้เพียงระเบียบกำกับการบริหารเท่านั้น ยังไม่มีกฎหมายรองรับ จึงเปิดโอกาสให้มีผู้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล ต่อมาจึงมีการออกพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกำหนดรายได้และรายจ่ายของกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล

ซึ่งเป็นกิจการที่มีรายได้และรายจ่ายมากทั้งปริมาณและรายการให้เป็นไปโดยรัดกุมและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และมีการกำหนดให้นำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่น้อยกว่า ร้อยละ 23 เป็นรายได้ของแผ่นดิน ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาการจัดสรรโควตาสลากที่ถูกผูกขาดโดยกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีอิทธิพลปัญหาสลากเกินราคา ปัญหาการบริหารกิจการสลากที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล อีกทั้งสัดส่วนของเงินจากสลากที่ถูกจัดสรรเพื่อพัฒนาสังคมมีไม่มากนัก ขาดความโปร่งใสในบางกรณี และไม่มีระบบประเมินผลลัพธ์ที่ชัดเจน แม้ว่ารายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละปีจะมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกัน ได้พบปัญหาการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างต่อเนื่องหลายประการ เช่น ปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคา ปัญหาการจัดสรรโควตาสลาก ที่ถูกผูกขาดโดยกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีอิทธิพล ปัญหาด้านภาพลักษณ์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่มีความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีค่าน้ำเชื่อถือ ปัญหาประเด็นห่วยถ้อยซึ่งประชาชนจำนวนมากยังไม่มีความเชื่อมั่นต่อความโปร่งใสในออกรางวัลของสำนักงานสลากฯ รวมถึงปัญหาการขาดความเป็นอิสระ ในการบริหารงานของคณะกรรมการสลากฯ ไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามหลักธรรมาภิบาล จึงทำให้สำนักงานสลากฯ ยังถูกมองจากสังคมว่าเป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพล โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวคือกลุ่มผู้ซื้อสลากที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้ไม่สูงนัก การซื้อสลากหรือลอตเตอรี่ซึ่งถือเป็นความหวังของคนจนที่มีความเชื่อว่าการเล่นพนันกับสำนักงานสลากฯ จะได้รับเงินรางวัลแน่นอน และอาจเรียกได้ว่าเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากของรัฐถือเป็นเงินของผู้ที่มีฐานะยากจนและประชาชนที่มีรายได้ไม่สูงนัก ดังนั้น เงินรายได้ดังกล่าวก็ควรถูกนำกลับมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมด้วย

ข้อมูลเฉพาะกลุ่มที่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ปี พ.ศ.2558 เมื่อจำแนกตามกลุ่มอายุ พบว่ากระจุกตัวอยู่ในช่วงอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป ที่น่าพิจารณาคือมีเยาวชน (อายุ 15-25 ปี) ซื้อสลากฯ ประมาณ 1.38 ล้านคน สำหรับพฤติกรรมกรซื้อสลากฯ ประมาณครึ่งหนึ่งซื้อมานานเกินกว่า 10 ปี ส่วนใหญ่ซื้อเป็นบางงวด กลุ่มที่ซื้อทุกงวดมีอยู่ร้อยละ 36.5 หรือประมาณเกือบ 7 ล้านคน<sup>3</sup> จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่าช่วงอายุที่ซื้อสลากเป็นช่วงวัยที่กำลังสร้างความมั่นคงในชีวิตหรือก่อร่างสร้างฐานะ และสำหรับกลุ่มอาชีพนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นกลุ่มอาชีพอิสระ นอกจากสวัสดิการพื้นฐานที่รัฐจัดให้แล้ว

<sup>3</sup> ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ, “พฤติกรรมกรซื้อสลากของคนไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2564, จาก [http://www.gamblingstudy-th.org/issues\\_topic\\_1/285/1/1/Lottery-consumers/](http://www.gamblingstudy-th.org/issues_topic_1/285/1/1/Lottery-consumers/).



กลุ่มนี้จะต้องซื้อสวัสดิการเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับชีวิตด้วยตนเอง นอกจากนี้ อาชีพรับจ้าง เกษตรกรถูกจัดให้เป็นอาชีพที่มีรายได้น้อยหรือเป็นกลุ่มคนจนของสังคม และเป็นกลุ่มที่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลมากที่สุด จึงกล่าวได้ว่า เงินรายได้จากการจำหน่ายสลากของรัฐทุกประเภทเป็นเงินมาจากผู้มีฐานะยากจน แรงงานและประชาชนที่มีรายได้น้อยสูงนัก อย่างไรก็ตาม แม้สลากกินแบ่งรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อสังคม ก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ต่อสังคม แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่ากิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีส่วนช่วยเหลือและสร้างอาชีพให้ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มคนพิการ กลุ่มคนมีรายได้น้อย รวมทั้งองค์กรสาธารณประโยชน์หลายแห่งที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกิจการสลากและสามารถนำรายได้ดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาด้านต่างๆ เช่นกัน

อย่างไรก็ดี ด้วยแนวคิดการจัดการสลากที่เป็นสากลที่ถือปฏิบัติอยู่ในหลาย ๆ ประเทศหรือด้วยหลักความสมดุลผลประโยชน์ในสังคมไทย การจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากเพื่อการพัฒนาด้านสังคม มุ่งลดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางและยากจน เป็นสิ่งที่ควรให้การสนับสนุน เนื่องจากประชาชนที่เป็นผู้ซื้อลอตเตอรี่ส่วนใหญ่มักเป็นผู้มีรายได้น้อยสูงมากนัก ด้วยหวังเงินรางวัล อีกทั้งการจำหน่ายสลากของรัฐที่ผ่านมา แม้มีความเสี่ยงต่อการหารายได้ และรายได้ไม่สามารถได้ตามเป้าหมาย แต่ความเสี่ยงเหล่านั้นกลับมีประชาชนผู้ยากไร้ที่เสี่ยงชีพด้วยการเป็นผู้ค้ารายย่อยและตัวผู้ซื้อสลากที่ต้องซื้อสลากเกินราคาเป็นผู้แบกรับแทนรัฐซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการสลากนั้น

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของสำนักงานสลากฯ ไม่สามารถเชื่อมโยงหรือแสดงผลลัพธ์ต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วไป หรือแม้แต่ผลที่เกิดกับกลุ่มประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาสในสังคม อีกทั้งยังไม่เคยมีการจัดสรรรายได้ไปเพื่อการลดผลกระทบทางสังคมด้านลบที่เกิดจากการซื้อสลาก เล่นหวยหรือเล่นพนันประเภทอื่น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันในเชิงทัศนคติหรือโอกาสการติดพนัน มีเพียงการบริจาคเพื่อกิจกรรมที่เป็นสาธารณประโยชน์ ในลักษณะรายโครงการที่แต่ละปีมีมูลค่าน้อยมาก ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในเชิงการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หากส่งผลให้เกิดเป็นโอกาสการแสวงหาผลประโยชน์เข้ากลุ่มอำนาจที่ไม่ใช่ประชาชนได้

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ได้ตราขึ้นด้วยเจตนารมณ์ การแสวงหารายได้เข้ารัฐด้วยการระดมเงินจากประชาชนทั่วไป เนื่องจากรัฐยังประสบปัญหาการหารายได้และงบประมาณ โดยมีได้บัญญัติเรื่องการจัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์ การพัฒนาด้านสังคม หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางแต่อย่างใด



อย่างไรก็ดีปัจจุบันตามมาตรา 5 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้น เรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

- (1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (2) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์ สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
- (3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

โดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น เป็นกฎหมายที่กำหนดบรรดา อำนาจหน้าที่ การกำกับ ควบคุม การบริหาร และการจัดสรรเงินรางวัล ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติในการดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยเบ็ดเสร็จ อีกทั้งในส่วนของวิธีการจัดสรรเงินรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ยังไม่มีความเหมาะสมแต่อย่างใด กล่าวคือรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงต้องดำเนินการตามมาตรา 22 และมาตรา 23 โดยให้แบ่งเงินรางวัลในอัตราส่วนร้อยละ 60 ส่งเป็นรายได้แผ่นดินไม่น้อยกว่าร้อยละ 23 และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานร้อยละ 17 ผู้เขียนเห็นควรนำเงินรายได้ส่วนหนึ่งมาจัดสรรเพื่อพัฒนาทางด้านสังคมที่จะทำให้ประชาชนและสังคมเข้มแข็ง มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อสนับสนุนการก่อให้เกิดนวัตกรรมและเป็นกลไกในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน สังคม ประเทศชาติ และสามารถแก้ไขปัญหาการพนันได้อย่างคืออีกทางหนึ่งด้วย

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 คือ รัฐต้องการแสวงหารายได้ด้วยการระดมเงินจากประชาชนทั่วไป แม้ว่าจะมีการนำเงินสลากมาใช้ในกิจกรรมสาธารณประโยชน์อยู่บ้าง แต่ก็มีจำนวนเงินที่น้อยมาก อีกทั้ง ในบางกรณียังมีปัญหาธรรมชาติในการพิจารณาอนุมัติทุนหรือการทุจริตคอร์รัปชันของ

---

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล,” มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (2) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์ สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
- (3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล ฉะนั้น ภาครัฐไม่ควรนำเงินรายได้จากสลากทั้งหมดมาเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ควรจัดสรรเงินส่วนหนึ่งมาช่วยพัฒนาสังคม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558 เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2558 ข้อ 5 ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคม” ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้สิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นอันยกเลิก)

(1) เพื่อส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการพนัน สาเหตุและผลกระทบจากการพนัน รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการพนัน

(2) เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนัน สร้างการรู้เท่าทัน เพื่อป้องกันการติดการพนัน รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน

(3) เพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการพนัน

(4) เพื่อแก้ไขปัญหายุ่งยากที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 25/2558 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558 ลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ.2558 บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสามารถนำเงินกองทุนมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคม บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(5) เพื่อดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐที่จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ขึ้น ทำให้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้ง 2 คำสั่งดังกล่าวข้างต้นสิ้นสุดลง ทำให้กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมได้สิ้นสุดลงตามไปด้วย ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2562 ไม่ได้มีการบัญญัติให้มีกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นแต่อย่างใด โดยมาตรา 16 ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2558 ที่ยังคงเหลืออยู่และไม่มีภาระผูกพันในวันที่คำสั่งดังกล่าวถูกยกเลิกส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ภายใน 30 วัน แนวคิดการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ที่จะเป็นกลไกลดผลกระทบจากการพนันจะสิ้นสุดลง แต่ในต่างประเทศการจัดตั้งกองทุนในลักษณะเดียวกันนี้ก็กลับประสบผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 คือ การที่รัฐแสวงหารายได้ด้วยการระดมเงินจากประชาชนทั่วไป แม้ว่าจะมีการนำเงินสลากมาใช้ในกิจกรรมสาธารณประโยชน์อยู่บ้าง แต่ก็มีจำนวนเงินที่น้อยมาก อีกทั้งในบางกรณียังมีปัญหาธรรมชาติในการพิจารณาอนุมัติทุนหรือการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล ดังนั้น ภาครัฐไม่ควรนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากทั้งหมดมาเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ควรจัดสรรเงินส่วนหนึ่งมาช่วยพัฒนาสังคม เพื่อให้เห็นผลเป็นรูปธรรม ในวาระเริ่มแรกควรสนับสนุนเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เข้ากองทุนด้านพัฒนาสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

(1) สนับสนุนกองทุนด้านพัฒนาสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ กองทุนคุ้มครองเด็กตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก กองทุนผู้สูงอายุตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาบทบาทสตรี

(2) สนับสนุนนโยบาย มาตรการในการป้องกันและลดผลเสียจากการพนัน การเสี่ยงโชค และแรงจูงใจให้เห็นถึงผลกระทบด้านลบจากการเล่นพนันของประชาชน

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและการรวมตัวของภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น ให้มีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

(4) ติดตาม ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้เงินกองทุน ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

(5) เพื่อดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐที่จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานให้การดูแลและส่งเสริมการค้ารังสีของผู้พิการ อาทิ หน่วยงานหลักอย่างกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งจัดสรรงบประมาณ

เพื่อดูแลคนพิการราว 1,300,000 คนทั่วประเทศ ในอัตราคนละ 800 บาทต่อเดือน นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้กู้เงินเพื่อประกอบอาชีพรายละไม่เกิน 40,000 บาท โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน่วยงาน องค์กรมูลนิธิต่างๆ อีกมากมาย ที่ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจในด้านต่าง ๆ โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ดำเนินการเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนด้วยการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล และสลากบำรุงการกุศล ให้แก่ผู้พิการรายย่อยรับไปจำหน่ายโดยตรง จำนวน 46,175 เล่ม จัดสรรผ่านสมาคมผู้พิการประเภทต่างๆ รวมทั้งผ่านสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย และองค์การทหารผ่านศึก 153,927 เล่ม รวมเป็นสลากที่จัดสรรให้ผู้พิการ 200,155 เล่ม จากจำนวนสลากที่พิมพ์ออกจำหน่ายทั้งหมด 740,000 เล่ม คิดเป็นสัดส่วนสลากที่จัดสรรให้กับผู้พิการ ร้อยละ 27.04 ของจำนวนสลากทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้พิการมีอาชีพ หารายได้เลี้ยงดูตนเองและครอบครัว เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้พิการ ลดภาระของรัฐบาลและสังคม<sup>5</sup>

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริม สวัสดิการของคนในสังคม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด จึงได้มีกลไกในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการ สังคมที่หลากหลายกองทุนจัดได้ว่าเป็นกลไกหนึ่งที่แก้ไขปัญหา ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน โดยมีกองทุนภาคประชาสังคมซึ่งครอบคลุมถึงประชาชนกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มคนด้อยโอกาส ประกอบไปด้วย กองทุน 5 กองทุนที่จัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกองทุนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองทุนเหล่านี้เป็นกองทุนหมุนเวียนและเป็นเงินนอกงบประมาณ จัดตั้งขึ้นตามความจำเป็นของหน่วยงานรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน ทั้ง 5 กองทุนข้างต้น จัดตั้งตามกฎหมายแต่ละฉบับ โดยในภาพรวมมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างการจัดสวัสดิการสังคม และมีกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของแต่ละกองทุน

2) หน่วยงานที่ดูแลกองทุน เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน (ดย.) ดูแลรับผิดชอบ กองทุนคุ้มครองเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) ดูแลรับผิดชอบ กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) ดูแลรับผิดชอบ กองทุนผู้สูงอายุ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สป.พม.) ดูแลรับผิดชอบ กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปราม

<sup>5</sup> “ภารกิจในการดูแลผู้พิการ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก

การค้ำมนุษย์ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (พก.) ดูแลรับผิดชอบ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) ดูแลรับผิดชอบกองทุนความเท่าเทียมระหว่างเพศ

3) การบริหารจัดการ กองทุนเหล่านี้มีคณะกรรมการระดับชาติกำหนดทิศทางในการดำเนินงาน โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุนดำเนินการกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับกองทุน ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานในแต่ละประเด็น เช่น คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน เป็นต้น ในด้านการประเมินผลในแต่ละกองทุนได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานกองทุน

4) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่ส่วนภูมิภาค ยกเว้นกองทุนผู้สูงอายุแล้ว กองทุนอื่นได้มีคณะกรรมการจังหวัดซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาถ้อยแถลง อนุมัติและติดตามการดำเนินกิจกรรมของกองทุน แต่ได้กำหนดกรอบวงเงินสำหรับอำนาจของคณะกรรมการระดับจังหวัดในการตัดสินใจพิจารณาอนุมัติกิจกรรมของแต่ละกองทุนแตกต่างกันไป ทั้งนี้สำหรับกองทุนคุ้มครองเด็กแม่จะมีคณะกรรมการระดับจังหวัด แต่การตัดสินใจพิจารณาอนุมัติกิจกรรมขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่คณะกรรมการส่วนกลาง

สำหรับกองทุนผู้สูงอายุไม่มีคณะกรรมการระดับจังหวัด การกลั่นกรอง และติดตามกิจกรรมของกองทุนดำเนินงาน โดยเจ้าหน้าที่ของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด การตัดสินใจในกิจกรรมของกองทุนจะดำเนินการโดยคณะกรรมการส่วนกลาง

5) แหล่งที่มาของงบประมาณ ในกฎหมายจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ จะบัญญัติแหล่งที่มาของรายได้คือ เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เป็นรายได้หลักในการดำเนินงานของกองทุนต่างๆ โดยเฉพาะ 3 กองทุน คือ กองทุนคุ้มครองเด็ก กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กองทุนผู้สูงอายุ ทำให้มีรายได้ที่ไม่แน่นอน ยกเว้นกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีแหล่งรายได้หลักส่วนใหญ่จากเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการส่งเข้ากองทุน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 มาตรา 34 ทำให้กองทุนคนพิการมีเงินหมุนเวียนมากกว่ากองทุนอื่น แม้ว่าจะได้รับงบประมาณไม่มากนักก็ตาม

ปัจจุบันรายได้ซึ่งเกิดจากการพนันที่ถูกกฎหมายในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยจำนวนเงินรายได้ที่นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินย้อนหลัง 3 ปี ซึ่งในปี พ.ศ.2563 มีมูลค่า 46,500 ล้านบาท

บาท ในปี พ.ศ.2562 มีมูลค่า 41,900 ล้านบาท และ ในปี พ.ศ.2561 มีมูลค่า 40,800 ล้านบาท<sup>6</sup> เมื่อพิจารณาจากจำนวนเงินรายได้ที่นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น เห็นว่าเป็นจำนวนเงินที่มีมูลค่ามหาศาล เมื่อเทียบกับจากแหล่งเงินรายได้อื่นของรัฐบาล เช่น รายได้จากกลุ่มบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือ ปตท. เป็นต้น โดยเงินรายได้ที่มาจากการพนันนั้น กฎหมายไม่ควรที่จะกำหนดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินมากเกินไป ควรที่จะกำหนดสัดส่วนเงินรายได้นำไปพัฒนาทางด้านสังคมได้โดยตรง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มิได้บัญญัติเรื่องการจัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง เช่น กลุ่มคนพิการ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคเงินเป็นทุนการศึกษา การให้ความช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์ สาธารณสุข กีฬา จึงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่สามารถนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก มาใช้ในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ติรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีผลกำไรต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ในขณะเดียวกันผลกำไรที่ได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น ยังไม่ลงไปพัฒนาสังคมเพื่อทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมแล้ว จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุน ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นแล้ว หากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมแล้ว จะส่งผลทำให้การจัดสรรเงินรายได้ขาดความรัดกุม ไม่โปร่งใส เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มนักการเมืองในการนำเงินส่วนนี้ไปใช้ประโยชน์ในการหาเสียงทางการเมือง หรือผู้มีอิทธิพลหาช่องทางนำเงินในส่วนนี้ไปเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

<sup>6</sup> “การนำส่งรายได้แผ่นดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564, จาก



#### 4.2 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

ในอดีตที่ผ่านมาภาครัฐยังให้ความสำคัญกับการสนับสนุนงบประมาณแก่หน่วยงานของรัฐภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนท้องถิ่นในงานพัฒนาสังคมไม่มากนัก ปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คือ การขาดแคลนแหล่งเงินรายได้ที่จะสนับสนุนการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ประกอบกับความไม่คล่องตัวขององค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการกองทุนด้านสังคมต่าง ๆ รวมถึงประเด็นประสิทธิภาพในการบริหารกองทุน ไม่ว่าจะเป็กองทุนที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือกองทุนที่ตั้งขึ้นโดยระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรี รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญกับการหาแหล่งรายได้ อื่นนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อที่จะใช้เสริมหนุนภารกิจหลักของรัฐในงานพัฒนาสังคม ด้านต่าง ๆ

รายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ถือเสมือนเป็นภาษีทางอ้อมซึ่งรัฐจัดเก็บจากประชาชนที่เล่นสลากโดยกลุ่มผู้ซื้อสลากส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยหรือคนหาเช้ากินค่ำ สอดคล้องกับข้อมูลทางวิชาการในหลายประเทศทั่วโลกในเรื่องนี้ได้ข้อสรุปตรงกันว่า ผู้มีรายได้น้อยเป็นผู้ซื้อสลากกลุ่มใหญ่ที่สุด จึงมีคำกล่าวในทางเศรษฐศาสตร์ว่า สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นภาษีที่เก็บจากผู้ที่มีฐานะยากจนรูปแบบหนึ่ง จึงควรมีการปฏิรูปกิจการสลากในเรื่องนี้ ด้วยการจัดสรรเงินส่วนหนึ่งมาใช้พัฒนาสังคม แทนการนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินทั้งหมด

จากการศึกษาพบว่า วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 คือ รัฐต้องการแสวงหารายได้ด้วยการระดมเงินจากประชาชนทั่วไป แม้ว่าจะมีการนำเงินสลากมาใช้ในกิจกรรมสาธารณประโยชน์อยู่บ้าง แต่ก็มีจำนวนเงินที่น้อยมาก อีกทั้งในบางกรณียังมีปัญหาธรรมชาติในการพิจารณาอนุมัติทุนหรือการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล ฉะนั้น ภาครัฐไม่ควรนำเงินรายได้จากสลากทั้งหมดมาเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ควรจัดสรรเงินส่วนหนึ่งมาช่วยพัฒนาสังคม โดยจะต้องเป็นการเริ่มจัดสรรเงินรายได้ให้กับกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับภาคประชาสังคมและจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยควรเน้นกองทุนที่มีขนาดเล็ก และมีเงินงบประมาณไม่สูงนัก เช่น กองทุนด้านพัฒนาสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.1

อย่างไรก็ดีตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 22 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด ให้จัดสรรดังนี้



- (1) ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล
- (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 23 เป็นรายได้แผ่นดิน
- (3) ไม่เกินกว่าร้อยละ 17 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรเงินจากสัดส่วนการนำส่งภาษีเข้าแผ่นดินตามมาตราดังกล่าว มีข้อกำหนดที่ชัดเจนในการนำส่งเงินในสัดส่วน ร้อยละ 23 เป็นรายได้แผ่นดินจากการศึกษาพบว่า ในแต่ละเดือนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถส่งจ่ายเงินได้โดยอิสระผ่านการลงนามของผู้อำนวยการ หรือประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งไม่ปรากฏชัดเจนถึงเกณฑ์การนำส่งรายได้เข้าแผ่นดิน มีเพียงข้อกำหนดในการนำส่งภาษีการพนันเข้าประเทศเพียง ร้อยละ 0.5 และการเบิกจ่ายเงินกองทุนเงินรางวัลมีลักษณะที่เอื้อต่อประโยชน์ของฝ่ายการเมือง เนื่องจากมีเพียงมติคณะรัฐมนตรีเป็นตัวรองรับเท่านั้น โดยให้อำนาจกับผู้อำนวยการและคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสำคัญ อีกทั้งไม่มีการระบุหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่ชัดเจนในการเบิกจ่ายเงินเพื่อสังคม เมื่อพิจารณาจากระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยกองทุนเงินรางวัล พบว่า ระเบียบดังกล่าวได้เปิดช่องให้สามารถใช้จ่ายเงินสำรองของกองทุนได้ในกรณีที่เป็นการจ่ายเงินเพื่อทำประโยชน์คืนสู่สังคม ตามมติของคณะรัฐมนตรีที่ประกาศ ในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการอนุมัติจ่ายเงินกองทุน

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมไว้ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 32<sup>7</sup> ที่กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี ทำการตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบสำหรับเงินทุกประเภทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบและประเมินความคุ้มค่ายังไม่มีความโปร่งใสและรัดกุมเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นการผ่านการตรวจสอบเพียงครั้งเดียว และเป็นการตรวจสอบภายหลังที่มีการใช้เงินแล้วเท่านั้น

จากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่า ในปัจจุบันได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง คือ ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง หลักเกณฑ์การบริจาคและการสนับสนุนเงินเพื่อสาธารณประโยชน์ของ

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 32 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี ทำการตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบสำหรับเงินทุกประเภทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยกล่าวถึงหลักเกณฑ์การบริจาคและการสนับสนุนเงินเพื่อสาธารณประโยชน์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในข้อ 1 โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### วัตถุประสงค์การบริจาคและการสนับสนุน

การบริจาค ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลบริจาคได้เฉพาะเพื่อโครงการ หรือกิจกรรมสาธารณกุศลหรือสาธารณประโยชน์โดยจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐ องค์กร และองค์กรทางศาสนา โดยมีการร้องขอ

การสนับสนุน หมายความว่า การที่สำนักงานพิจารณาให้ความช่วยเหลือเป็นการตอบแทนสังคมด้านต่าง ๆ โดยสำนักงานจะพิจารณาให้การสนับสนุนตามแผนงานโครงการ หรือกิจกรรมที่เกิดประโยชน์กับสังคม หรือการช่วยเหลือในกรณีเกิดสาธารณภัยหรือภัยพิบัติ

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวเห็นได้ว่า ประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ การพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางด้านค่าใช้จ่ายในโครงการหรือกิจกรรมที่เกิดประโยชน์กับสังคม ที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งก็ยังไม่มียกเว้นข้อใดที่ได้บัญญัติถึงกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมไว้

นอกจากนี้กฎหมายไทยที่กล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของหน่วยงานที่ให้เงินและที่ขอรับเงิน คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2559 ข้อ 12 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ให้เงินอุดหนุน ติดตามและประเมินผลการดำเนินการ โครงการของหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่ให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้ให้เงินอุดหนุนจะต้องติดตามและประเมินผลการดำเนินการ โครงการของหน่วยงานหรือองค์กรที่ขอรับเงินอุดหนุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประเมินความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินที่เป็นลักษณะเงินอุดหนุน หรือเงินให้เปล่า เพื่อให้หน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนนำไปจัดทำบริการ สาธารณะ อย่างไรก็ตามก็ตีความดังกล่าวบังคับใช้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เท่านั้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเห็นได้ว่ายังไม่มียกเว้นข้อใดที่กล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นแล้ว ผู้เขียนเห็นควร

ให้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการในการประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนหรือหน่วยงานที่รับเงินรายได้ในโอกาสต่อไป

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.1 ผู้เขียนเห็นว่าควรมีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการตรวจสอบ หรือกำกับการติดตามกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมจัดสรรเงินไปในวัตถุประสงค์ใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนได้อย่างแท้จริง โดยเห็นควรให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลในการตรวจสอบการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไปในข้อ 4.4

#### 4.3 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคมโดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ปัจจุบันกระแสการปฏิรูปประเทศไทยได้เกิดความตื่นตัวขึ้นอย่างมากมายในสังคม มีการนำเสนอประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยในทุกมิติ และกระแสหนึ่งที่ได้รับการตอบรับจากสังคมเป็นอย่างดี คือ “การปฏิรูประบบสลาก” เนื่องจากว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาแพงหรือการจำหน่ายสลากเกินราคา ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่และเรื้อรังมาเป็นระยะเวลานาน รัฐคือจำเลยและเป็นตัวการที่ทำให้สลากมีราคาแพง เป็นผู้ค้าผลิตและจำหน่ายโดยไม่ได้รับความเสี่ยงใดๆ เพราะโยนความเสี่ยงดังกล่าวให้กับผู้ค้ารายใหญ่ ในส่วนของผู้ค้ารายใหญ่นั้นความเสี่ยงนี้ไปเปลี่ยนเป็นหนทางในการแสวงหากลกำไร เพื่อกอบโกยผลประโยชน์เข้าสู่ตัวเองให้มากขึ้น ปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ใช้ระบบจำหน่ายสลากด้วยการจัดสรรโควตาสลากแบบผูกขาด และการขายขาด กล่าวคือไม่รับซื้อคืนสลากที่ผู้จำหน่ายสลากรายย่อยจำหน่ายไม่หมด ซึ่งลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่สะดวกและประหยัดต้นทุน แต่ผลก็ความเสี่ยงให้แก่กลุ่มผู้ค้าสลากรายย่อย ระบบโควตาสลากที่ไม่โปร่งใสทำให้เกิดระบบกินหัวคิว โดยมีพ่อค้าคนกลางนำไปจำหน่ายต่อหรือรวมชุดสลาก แล้วจำหน่ายเกินราคาที่กำหนด ก่อให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภคและผู้ค้ารายย่อย

นอกจากนี้จากโครงสร้างตามกฎหมายที่มุ่งให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำให้การดำเนินงานมีลักษณะเป็นแบบผูกขาดไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน รวมทั้งขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคานอำนาจ ทำให้ส่งผลโดยตรงต่อประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

ด้านราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากการจัดสรรสลากมีลักษณะกระจุกตัว ทำให้เกิดการผูกขาดและปั่นราคา เพราะขาดกลไกถ่วงดุลจากผู้ค้าสลากรายย่อยรวมไปถึงภาคประชาชน ที่ไม่สามารถเข้าถึงสลากได้โดยตรง ทำให้เกิดต้นทุนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย จนไปถึงมือผู้บริโภคนสุดท้าย หรือผู้แทนจำหน่าย องค์กร สมาคม และมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสรรโควตาไม่ได้ ดำเนินการขายสลากเอง แต่นำไปขายให้ยี่ปั้ว หรือผู้ค้ารายย่อยต้องไปซื้อสลากกับพ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้วไปจำหน่ายในราคาสูง

จากการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติ ยังคงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ การกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมไปถึง ปัญหาการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐ ภายหลังจากมีการบังคับใช้ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ได้อย่างแท้จริง และยังคงเกิดปัญหาที่กระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกฎหมายที่รัฐตราขึ้นภายหลังจากมีการบังคับใช้ต่อไป

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 และมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

มาตรา 5 ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (2) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์ สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
- (3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

มาตรา 6 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคล

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว พบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในฐานะที่เป็นนิติบุคคล และเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาพาณิชย์และบริการ อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 โดยมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการออก และจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นผู้ดำเนินการในธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาล (operator) ในขณะเดียวกัน รัฐก็เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในลักษณะที่ เป็นผู้กำกับดูแลในกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้ที่มีอำนาจ ควบคุมกำกับดูแล เพื่อให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยบัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติ ไว้ว่า ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเพื่อ ประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติ คณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการ และมีการ แต่งตั้ง “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลการที่รัฐเข้าไป มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในลักษณะที่เป็นผู้ประกอบการ และผู้กำกับดูแล จึงมีลักษณะขัดแย้งกันเองในเรื่องบทบาทหน้าที่ ทำให้รัฐไม่สามารถบริหารงานหรือ ดำเนินงานกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะโครงสร้าง คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งกรรมการในตำแหน่งเป็นตัวแทนกลุ่มที่ได้รับโควตาการจำหน่าย สลากของหน่วยงานของตน ทำให้เกิดปัญหาและข้อสงสัยในการบริหารงานของคณะกรรมการสลากกิน แบ่งรัฐบาล ที่มีผลประโยชน์ขัดกันกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ เพราะการพิจารณาเรื่องจัดสรร โควตาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ก็ถือเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล มาตรา 13 (7)<sup>8</sup>

การแต่งตั้งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีการจัดทำหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน ไม่ใช้กระบวนการสรรหาแบบเปิดกว้าง การกำหนด ตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงขึ้นอยู่กับการเสนอชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น หรือคัดเลือกกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจที่ ชัดเจนแต่อย่างใด จึงไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ OECD ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาที่เกี่ยวข้องที่

<sup>8</sup> มาตรา 13 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ และวางนโยบายของสำนักงานสลากกิน แบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(7) การกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำคัญอีกประการคือ ปัญหาความเป็นอิสระของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ OECD เช่นกัน กล่าวคือ รัฐบาลสามารถแทรกแซงการบริหารงานสำนักงานสลาก จึงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กลายเป็นช่องทางที่สามารถถูกฝ่ายบริหารนักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์มุ่งเข้ามาแสวงหาประโยชน์ อีกทั้ง ปัญหาในการบัญญัติกฎหมายที่มอบอำนาจให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาครอบงำการดำเนินงานของสำนักงานสลากได้อย่างเต็มที่ ซึ่งมีใช่เป็นลักษณะของการกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสม

นอกจากนี้ปัญหาความเป็นอิสระของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยรัฐบาลสามารถแทรกแซงการบริหารงานสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กลายเป็นช่องทางที่สามารถถูกฝ่ายบริหารนักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์มุ่งเข้ามาแสวงหาประโยชน์ได้โดยง่าย และอีกทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล

ผลของการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ อาจทำให้มีการตีความไปได้ว่า สำนักงานสลากจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในทุกกรณี โดยไม่คำนึงว่า การดำเนินการดังกล่าวอาจจะขัดต่อกฎหมาย หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ใดๆ จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ด้วย

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นนิติบุคคล และเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง โดยมาตรา 10 ได้บัญญัติไว้ว่า

ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเพื่อประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็นทำรายงานยื่น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนอกจากนี้ มาตรา 11 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล มาทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ วางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ทั้งนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ประกอบไปด้วย



(1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

(2) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทน กระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ กฎหมาย การตลาด หรือสังคม ด้านละไม่เกินหนึ่งคน เป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 10 และ มาตรา 11 ดังกล่าวเห็นได้ว่าการกำกับ การควบคุม และการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมไปถึงโครงสร้างของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล มีลักษณะเอื้อต่อการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยง่าย อย่างไรก็ตาม มีปรากฏการณ์มากมายที่สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการตามที่กฎหมายกำหนด ยังไม่ได้สร้างระบบ การบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาลมากพอ

อย่างไรก็ดีปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาความเป็นอิสระของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กล่าวคือรัฐบาลสามารถแทรกแซงการบริหารงานสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กลายเป็นช่องทางที่สามารถถูกฝ่ายบริหารนักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์มุ่งเข้ามาแสวงหาประโยชน์ อีกทั้งปัญหาในการบัญญัติกฎหมายที่มอบอำนาจให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาครอบงำการดำเนินงานของสำนักงานสลากได้อย่างเต็มที่ ซึ่งมีใช่เป็นลักษณะของการกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสม

จากรายงานการประเมินสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยใช้หลักการกำกับดูแลกิจการขององค์กรเพื่อความร่วมมือ และพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization of Economic Co-operation and Development Centre: OECD)<sup>9</sup> พบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลเพียงบางส่วน กล่าวคือ รัฐบาลไม่

<sup>9</sup> “OECD ให้คำจำกัดความ การกำกับดูแลกิจการ คือ ความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกกลุ่มขององค์กรครอบคลุมถึงเจ้าขอกิจการ ผู้ถือหุ้น ผู้ซื้อสินค้า ผู้ขายสินค้า พนักงานลูกจ้าง เจ้าหนี้ รัฐบาล และสังคมโดยรวม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ยุติธรรม (Fairness) และเสมอภาค นอกจากนี้ การกำกับดูแลกิจการ ยังหมายความรวมถึง ระบบการบริหาร และควบคุมการดำเนินงานภายในองค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://www.dpu.ac.th/macc/article.php?id=159>.



ควรแทรกแซงการบริหารงานหรือดำเนินงานทั่วไปของรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ และควรอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรกำกับดูแลธุรกิจลอตเตอรี่ในต่างประเทศ พบว่า จะมีการสรรหากรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจากบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ในการบริหารงานที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ได้มีการระบุให้มีการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งแต่อย่างใด เช่น สหราชอาณาจักรคือ “คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ” (National Lottery Commission) และเครือรัฐนิวซีแลนด์ คือ “คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์” (New Zealand Lotteries Commission) ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ผลของการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ อาจทำให้มีการตีความไปได้ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในทุกกรณี โดยไม่คำนึงว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจจะขัดต่อกฎหมาย หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ด้วย

อย่างไรก็ดีปัญหาการจัดสรรเงินรายได้ผ่านคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม สอดคล้องกับความจำเป็นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง ซึ่งจะต้องมีการกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาความสับสนในการคัดเลือกตัวผู้ที่เป็นคณะกรรมการ ป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการพิจารณาอนุมัติที่ไม่ถูกต้อง ข้อสำคัญคือ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ จะไม่อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุม สั่งการของผู้บริหารกระทรวงหรือรัฐบาล และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนที่มีความรู้ความสามารถ กล่าวคือ ไม่มีโครงสร้างคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทำให้เกิดผลเสียคือไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม ส่งผลให้การส่งเสริมศักยภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การสร้างความมั่นคงและเป็นธรรมทางสังคม รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งได้โดยยาก

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมอย่างชัดเจน มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น โดยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงสร้างของคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

#### 4.4 แนวทางการแก้ไข

จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 พบว่า ทฤษฎีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เป็นหลักที่กำหนดความสัมพันธ์ในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ เน้นการเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีความเป็นธรรมทั้งในความคิดและการปฏิบัติมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน มีความเสมอภาครับผิชอบ คำนี้ถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก อีกทั้งยังให้ความสำคัญต่อกระบวนการทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ นำเชื่อถือและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย อันเป็นการสร้างคุณภาพและความเชื่อมั่นให้แก่หน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามการดำเนินการของหน่วยงานนั้น ๆ โดยเป้าหมายก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ยึดหลักในการทำงานด้วยความโปร่งใส ตามความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน และให้ความสำคัญต่อความเท่าเทียม การให้อำนาจ สิทธิ โดยยึดหลักการพัฒนามนุษย์และสังคมอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นการสร้างหลักคุณธรรมควบคู่ระหว่างการพัฒนาคน และพัฒนางานไปพร้อมกับการสร้างสรรค์การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ด้วยความสุจริต โปร่งใส นั่นคือมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมให้กับทุกภาคส่วน

นอกจากนี้ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการที่กำหนดหลักปฏิบัติในภาครัฐให้มีความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การปราศจากการทุจริต การให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วม โดยการดำเนินการภายใต้หลักนิติธรรม ทั้งนี้ การปฏิบัติงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในกรณีการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมของสำนักงานตามนโยบายและกิจกรรมขององค์กร ให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

จากการศึกษาเพิ่มเติมทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล พบว่าหลักทฤษฎีส่วนย่อยที่เกี่ยวข้องอันเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้อง กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นหลักการที่กล่าวถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

2) หลักความโปร่งใส เป็นหลักการที่กล่าวถึงการปฏิบัติงานอย่างเปิดเผย ที่ยังคงมีเอกสารหลักฐานที่สามารถตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนของราชการด้วยความสุจริต ตรงไปตรงมา สามารถอธิบายเหตุผลตามข้อเท็จจริงอย่าง ถูกต้อง และชัดเจน ไม่ปิดบังอำพรางและเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานและข้อมูล ข่าวสาร เป็นหลักที่สามารถแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชัน มีการตรวจสอบได้และเปิดเผยได้อย่างชัดเจน เป็นหลักที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการบริหารของหน่วยงาน มีการตรวจสอบการทำงาน ในหน่วยงานเพื่อให้เกิดความยุติธรรม และเป็นหลักที่มีความโปร่งใสของระบบการให้คุณ และระบบการให้โทษ และมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงานอย่างสม่ำเสมอ

3) หลักการมีส่วนร่วม เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ และประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการเพื่อการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มดำเนินงาน โครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้มีโอกาสร่วมรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็น อันจะทำให้โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ เกิดประโยชน์สูงสุด และส่งผลกระทบต่อทางสังคมให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เพราะ จะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของการพัฒนา วางแผนพัฒนาโครงการต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของและยินยอมปฏิบัติตามได้อย่างสมัครใจ และเป็นส่วนสำคัญ ที่จะทำให้การพัฒนาเป็นไปในแนวทางที่สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

#### 4.4.1 แนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหาที่ 1

จากปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม จึงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่สามารถนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก มาใช้ในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ได้โดยตรง อย่างไรก็ตามรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีผลกำไรต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ในขณะเดียวกันผลกำไรที่ได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น ยังไม่ลงไปพัฒนาสังคมเพื่อทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าจากปัญหาดังกล่าวทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมที่มีความเปราะบางที่อยู่ในกองทุนต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ เช่น กองทุนผู้สูงอายุ ในโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ ค่าใช้จ่ายสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในโครงการสนับสนุนการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ค่าใช้จ่ายสำหรับสนับสนุนการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ค่าใช้จ่ายสำหรับ

สนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ในโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามสมควร ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่มีอัตราค่าครองชีพที่สูงขึ้น และเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม

จากการศึกษากฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือรัฐนิวซีแลนด์ โดยพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ.2003 (Gambling Act 2003) มาตรา 274 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจัดการให้มีการพนันประเภทลอตเตอรี่ เพื่อให้คนนิวซีแลนด์เล่นอย่างถูกกฎหมาย และสามารถนำเงินผลกำไรกลับไปคืนสู่ชุมชนต่าง ๆ ในเครือรัฐนิวซีแลนด์ คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่จะขอรับเงินสนับสนุนจากองค์กรหรือผู้เสนอโครงการต่าง ๆ

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการจัดการจัดสรรเงินผลกำไรจากลอตเตอรี่มีชื่อว่า “คณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่” ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ. 2003 คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการและกำหนดทิศทางการจัดสรรเงินทุนสนับสนุนโครงการต่าง ๆ โดยถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าจัดสรรทุนเพียงองค์กรเดียวของเครือรัฐนิวซีแลนด์ เงินที่พิจารณาจัดสรรทุนนั้นมาจากผลกำไรจากการจำหน่ายลอตเตอรี่ ซึ่งรับโอนเงินรายได้ในการจำหน่ายลอตเตอรี่จากคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ ที่เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการรายได้จากลอตเตอรี่ทุกประเภท

วัตถุประสงค์ของลอตเตอรี่ในเครือรัฐนิวซีแลนด์ คือ การนำเงินผลกำไร มาใช้เพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เงินผลกำไรที่ได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ทั้งหมดตั้งแต่มีการจำหน่ายลอตเตอรี่ตั้งแต่ปี ค.ศ.1987 จนถึงราว ปี ค.ศ.2010 มีการนำเงินผลกำไรจากการจำหน่ายไปใช้ในการพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นต่าง ๆ ของเครือรัฐนิวซีแลนด์ ผ่านคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ (Lottery Grants Board)<sup>10</sup> หรือ NZ Lotteries เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเมื่อปี ค.ศ.1987 และมี

<sup>10</sup> New Zealand Lotteries Commission เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลนิวซีแลนด์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ the Minister of Internal Affairs กรรมการทุกคนได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล คณะกรรมการฯ มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนโยบายและกำหนดทิศทางการดำเนินงานกิจการลอตเตอรี่ และมีหน้าที่จัดท่างประมาณและแผนธุรกิจ เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแล ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานนี้มีตำแหน่งเป็น Chief

สถานะทางกฎหมายเป็น Crown Entity จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจัดให้มีการพนันประเภทลอตเตอรี่ เพื่อให้คนนิวซีแลนด์เล่นอย่างถูกกฎหมาย และสามารถนำเงินผลกำไรกลับไปคืนสู่ชุมชนต่าง ๆ ในเครือรัฐนิวซีแลนด์ คิดเป็นจำนวนเงินราว 2.9 พันล้านเหรียญนิวซีแลนด์ หรือคิดเป็นเงินไทยราว 7.425 หมื่นล้านบาท โดยองค์กรที่ได้รับเงินสนับสนุนโครงการจากคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรที่ทำงานด้านภาพยนตร์ ศิลปะ กิจกรรมกีฬาและสันตนาการ และยังให้เงินสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ผ่านคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในส่วนภูมิภาคอีกด้วย

อย่างไรก็ดีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการจัดสรรเงินผลกำไรจากลอตเตอรี่ มีชื่อว่า คณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ ซึ่งรายละเอียดได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 โดยเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ. 2003 (Gambling Act 2003) ถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าจัดสรรทุนเพียงองค์กรเดียวของเครือรัฐนิวซีแลนด์ เงินที่พิจารณาจัดสรรทุนนั้นมาจากเงินรายได้ในการจำหน่ายลอตเตอรี่จากคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ ที่เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการรายได้จากลอตเตอรี่ทุกประเภท

นอกจากนี้เงื่อนไขและวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการขอรับเงินทุนตามกฎหมาย จะต้องเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อชุมชนเท่านั้น โดยมาตรา 277 ของกฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ. 2003 จะต้องเป็นโครงการที่สนับสนุนให้มีการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน เป็นโครงการขอทุนสนับสนุนที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง หรือเป็นกลุ่มประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนา เช่น การสนับสนุนกลุ่มผู้หญิง กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน และกลุ่มคนพิการ ส่วนวัตถุประสงค์ของโครงการที่จะได้รับการพิจารณาได้รับทุนสนับสนุน เช่น สนับสนุนงานอาสาสมัคร พัฒนาศักยภาพให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของคนในชุมชน และให้ความสำคัญต่อกิจกรรมที่ก่อประโยชน์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน โดยตัวอย่างโครงการหรือลักษณะของกิจกรรมที่ได้รับเงินสนับสนุนจากคณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของชุมชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในการจัดซื้อยานพาหนะหรือเครื่องมือ อุปกรณ์สำหรับการดำรงชีพของคนพิการ การให้ทุนสำหรับผู้พิการอันเนื่องมาจากการบาดเจ็บหรือจากประสบอุบัติเหตุ เป็นต้น และโครงการที่ประสบความสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน เช่น

---

executive ทำหน้าที่บริหารและดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ New Zealand Lottery Statement of Intent for financial years ending 30 June 2012-20 14 (VNew Zealand: New Zealand Lotteries Commission), pp.2, 6.

1) โครงการ From the Far North to the Snow เป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนให้ช่วยเหลือเด็กในกลุ่มผู้มีฐานะยากจน และเด็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลของเกาะรัฐนิวซีแลนด์ โครงการนี้ได้รับการอนุมัติทุนจาก Lottery Grants Board's Northland Community Committee ผู้เสนอขอรับทุนคือ กลุ่มนักเรียนโรงเรียน Ohaeawai ซึ่งตั้งอยู่ในเมืองเล็ก ๆ ชื่อ Ohaeawai ทางตอนเหนือสุดของประเทศ เป็นโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนชาวเผ่าเมารี เด็กนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มาจากพื้นที่ห่างไกล ความคาดหวังจากโครงการนี้ คือ การสนับสนุนให้เด็กนักเรียนสามารถพัฒนาการเรียนรู้ด้านต่าง ๆ กลุ่มผู้ปกครองของนักเรียนมีส่วนร่วมในการระดมทุนเพื่อจัดกิจกรรมทัศนศึกษาในเขตอุทยานแห่งชาติ (National Park) เงินสนับสนุนจากลอตเตอรี่มีส่วนช่วยให้สามารถจัดกิจกรรมดังกล่าวได้ตามที่วางแผนไว้ เด็กนักเรียนหลายคนมีโอกาสดูเห็นหิมะเป็นครั้งแรกในชีวิต โครงการนี้มีส่วนทำให้พัฒนาทักษะและความรู้ และสร้างประสบการณ์ที่มีค่าให้แก่เด็กนักเรียนในชุมชน ขจัดอุปสรรคเรื่องความยากจน และสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน<sup>11</sup>

2) โครงการ Te Hana Community Development Charitable Trust โดยมีมูลเหตุที่เกิดจากการรวมตัวกันของคนในหมู่บ้าน Te Hana ซึ่งเป็นชุมชนเก่าแก่มาตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 อยู่ทางตอนเหนือของเมืองโอ๊คแลนด์ ประชาชนส่วนใหญ่มีรากฐานมาจากชนเผ่าเมารี โครงการนี้ได้รับทุนจากคณะกรรมการจัดสรรทุน ๆ เป็นเวลาต่อเนื่องหลายปี รวมถึงได้รับทุนจาก Auckland Community ในช่วงปีงบประมาณ 2010-2011 จำนวน 40,000 เหรียญ ซึ่งมีส่วนช่วยให้เกิดความเปลี่ยนแปลงให้คนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างมาก ซึ่งย้อนกลับไปหลายปีก่อนที่จะยื่นขอรับทุนสนับสนุนนั้น ชุมชนแห่งนี้มีปัญหาหลายอย่าง คนในชุมชนราวร้อยละ 20 เป็นผู้ว่างงาน มีปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ปัญหาที่เกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ไม่เหมาะสม คนในชุมชนจึงหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดตั้งองค์กรสาธารณกุศลชื่อ Te Hana Community Development Charitable Trust และจัดทำแผนงานให้หมู่บ้านแห่งนี้ เป็นหมู่บ้านท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และแหล่งการเรียนรู้เกี่ยวกับกิจกรรมทางสังคมของชนเผ่าเมารี โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนและกลุ่มอาสาสมัครอื่น และหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง อาทิเช่น Corrections Department Labour และยังได้รับทุนจาก Creative New Zealand มีการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอีกด้วย<sup>12</sup>

<sup>11</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น. 165.

<sup>12</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น. 166.



เมื่อพิจารณาจากหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ หลักธรรมาภิบาล ในส่วนของหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ที่กำหนดหลักการที่กล่าวถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พบว่าเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน การที่รัฐต้องการแสวงหารายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์เพื่อช่วยเหลือสังคม ดังนั้น พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ที่มีได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินรายได้เพื่อสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการสาธารณประโยชน์เพื่อช่วยเหลือสังคม หรือสนับสนุนเงินรายได้ให้แก่กลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง และการพัฒนาสังคมด้านอื่น ๆ ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ส่งผลให้การทำประโยชน์เพื่อสังคมของรัฐ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่มีความเปราะบางที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่ได้รับสวัสดิการจากภาครัฐในปัจจุบันนั้น ยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยนำหลักทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้ ซึ่งจะส่งผลดีในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้อีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้น เพื่อวางมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 4 มาตรา 22 และเพิ่มเติมเป็นหมวด 2/1 กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยบัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้



มาตรา 21/1 ให้จัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา 21/2 กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายในกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ในวาระเริ่มแรกให้กองทุนที่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้ได้รับการจัดสรรเงินรายได้

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและการรวมตัวของภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

(3) เพื่อส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการพนัน สาเหตุและผลกระทบจากการพนัน รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพนัน

มาตรา 21/3 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม” ซึ่งจะกล่าวต่อไปในประเด็นปัญหาที่ 3

มาตรา 21/4 คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

(2) บริหารกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุน เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการจัดสรรเงินรายได้ตามหลักการและวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการกองทุนดังกล่าว จะแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามหลักการและวัตถุประสงค์ด้วยก็ได้

(3) การขอใช้เงินรับความช่วยเหลือจากเงินรายได้ของกองทุนดังกล่าว กรณีเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ หรือกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ให้เสนอผ่านกระทรวงเจ้าสังกัดโดยชี้แจงเหตุผลและเป้าหมายการใช้เงินอย่างชัดเจน ส่วนกรณีเป็นหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ให้เสนอขอรับการช่วยเหลือตามระเบียบที่คณะกรรมการโครงการฯ กำหนดโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจัดสรรเงินรายได้เข้ากองทุนภาคประชาสังคมที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การขอรับเงินทุนในโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของชุมชน

(5) อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการตาม (2) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมประกาศกำหนด

ลักษณะของกองทุน โครงการหรือกิจกรรม ที่มีลักษณะการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของภาคประชาสังคม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมประกาศกำหนด

มาตรา 22 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด ให้จัดสรรดังนี้

- (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล
- (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบเป็นรายได้แผ่นดิน
- (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบห้าเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย
- (4) ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าเป็นเงินจัดสรรรายได้เข้ากองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้อดีของการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยการแก้ไขมาตรา 22 กล่าวคือ ลดสัดส่วนการจัดสรรเงินรายได้ที่ได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยการจัดสรรเงินรางวัลไว้คงเดิมในอัตราร้อยละ 60 โดยให้ลดสัดส่วนการจัดสรรเงินรายได้ในส่วนของ การนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินลดลงเหลือร้อยละ 10 ลดสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเหลือร้อยละ 15 และที่เหลือให้นำมาจัดสรรเป็นเงินรายได้เพื่อเข้ากองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมร้อยละ 15 เพื่อสนับสนุนการก่อให้เกิดนวัตกรรมและเป็นกลไกในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน สังคม ประเทศชาติ และสามารถแก้ไขปัญหาการพนันได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะช่วยให้มีการจัดสรรรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรรายได้ให้แก่หน่วยงานหรือกิจกรรมสาธารณประโยชน์ที่ยังดำเนินการได้ไม่เต็มที่เนื่องจากการถูกจำกัดด้านงบประมาณ เช่น การช่วยเหลือด้านสังคม การศึกษา ศาสนาและสาธารณสุข หรือในกรณีจำเป็น เช่น เกิดวิกฤติ อุทกภัย ตลอดจนกรณีจำเป็นอื่น ๆ ที่รัฐไม่สามารถจัดตั้งงบประมาณสนับสนุนได้ อีกทั้งการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นมาบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมนั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรเงินรายได้ให้แก่ภาคประชาสังคมโดยตรงเป็นสำคัญ โดยตัวอย่าง โครงการหรือกิจกรรมสาธารณประโยชน์ที่จะสามารถนำเงินที่ได้รับการจัดสรรไปดำเนินการ เช่น

- 1) การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยจะต้องเป็นผู้พิการที่มีฐานะยากจน โดยให้สิทธิในแต่ละช่วงวัย เริ่มตั้งแต่แรกเกิดจนถึงวัยชรา เช่น การอุดหนุน

เด็กพิการแรกเกิด การให้ทุนการศึกษาและค่าครองชีพในขณะที่ทำการศึกษาจนจบปริญญาตรี โครงการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อการดำรงชีพผู้พิการ โครงการปรับปรุงบ้านพักอาศัยผู้พิการที่มีความชำรุดทรุดโทรม หรือเป็นโครงการที่เกี่ยวกับสาธารณประโยชน์อื่น ที่ไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณปกติได้หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ เป็นต้น

2) การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่กองทุนผู้สูงอายุ โดยต้องเป็นผู้สูงอายุที่ต้องพึ่งบริการของรัฐหรือเอกชน ถ้าปราศจากบริการนี้แล้วจะทำให้มีชีวิตรันทดลำบากหรือมีฐานะยากจน เช่น การให้ทุนด้านการรักษาพยาบาล การให้ทุนประกอบอาชีพโดยไม่คิดดอกเบี้ย การดำเนินกิจกรรมนันทนาการต่างๆ ที่มีผลดีต่อสุขภาพจิต การฝึกทักษะในงานวิชาชีพต่างๆ หรือ โครงการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม ถูกทอดทิ้ง หรือประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย หรือเป็นโครงการที่เกี่ยวกับสาธารณประโยชน์อื่น ที่ไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณปกติได้หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ เป็นต้น

3) การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่กองทุนคุ้มครองเด็ก โดยจะต้องเป็นเด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและยากจน เช่น การสงเคราะห์เด็กที่ผู้ปกครองไม่สามารถอุปการะเลี้ยงดูได้ เด็กเร่ร่อนหรือเด็กกำพร้า เด็กที่ถูกทอดทิ้ง โดยเด็กต้องมีอายุไม่เกิน 14 ปีบริบูรณ์ เช่น การให้ทุนการศึกษาและค่าครองชีพในขณะที่ทำการศึกษาจนจบปริญญาตรี หรือเป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการของชุมชน เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์ที่เกี่ยวกับการศึกษาให้แก่เด็กที่ผู้ปกครองหรือครอบครัวมีรายได้น้อยในหมู่บ้านต่างๆ ทั่วประเทศ การจัดหาอุปกรณ์การกีฬา หรือการจัดหาเครื่องเล่น เครื่องออกกำลังกายประจำหมู่บ้าน หรือเป็นโครงการที่เกี่ยวกับสาธารณประโยชน์อื่น ที่ไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณปกติได้หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้เขียนได้ทำการขอสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความเห็นในประเด็นปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้ความเห็นว่าเห็นด้วยกับการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น เนื่องจากหากมีการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวแล้ว เงินสนับสนุนจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ก็จะสามารถนำมาบริหารจัดการในพื้นที่ระดับจังหวัดได้โดยตรง โดยไม่ต้องนำเงินกลับไปตั้งเป็นเงินงบประมาณ ที่ต้องใช้ระยะเวลาการ

ดำเนินการยาวนานกว่าจะได้รับเงินงบประมาณกลับลงมาเพื่อในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ซึ่งก็ไม่ทันต่อสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นแล้ว<sup>13</sup>

(2) เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้ความเห็นว่าเป็นด้วยกับการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น ซึ่งปัจจุบันกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีกองทุนที่อยู่ในความรับผิดชอบรวม 6 กองทุนที่สนับสนุนส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านสังคมตามกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็กและเยาวชน สตรี และครอบครัว ผู้สูงอายุ คนพิการ เป็นต้น โดยในแต่ละปีงบประมาณมีการจำกัดวงเงินในการจัดสรรให้ส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัดเพื่อพิจารณาเงินแต่ละโครงการที่หน่วยงานที่มีสิทธิเสนอขอรับเงินสนับสนุน โดยหากได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ทุกปีงบประมาณหรือตามสถานการณ์ทางสังคมหรือตามนโยบายอย่างเร่งด่วนของรัฐบาล จะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนและกลุ่มเป้าหมายของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีงบประมาณค่อนข้างจำกัดในการดูแลคุ้มครองสิทธิและดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ จึงเห็นควรให้มีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ เพื่อจัดสรรเงินสนับสนุนดังกล่าวมาดำเนินการ ในการขับเคลื่อนงานด้านสังคมรวมไปถึงเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพของกลุ่มประชากรในกองทุนต่าง ๆ ต่อไป<sup>14</sup>

(3) พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นว่าเป็นด้วยกับการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น เพราะประเทศไทยในปัจจุบันเกิดปัญหาทางสังคมขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น การพัฒนาประเทศของรัฐบาล ทำให้ประชาชนปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไม่ทัน พร้อมกับรัฐบาลยังไม่มีมาตรการเตรียมพร้อมกับปัญหาที่จะเกิดในอนาคต เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมโดยไม่เว้นแต่ละวัน ด้วยเหตุนี้ทางรัฐบาลจึงมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในหลายโครงการ แต่ละโครงการต้องใช้งบประมาณในการสนับสนุน หากว่ามีเงินสนับสนุนจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยผ่านการบริหารจัดการของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ จะยิ่งส่งผลเป็นรูปธรรมได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากจะสามารถนำเงินสนับสนุนดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาสังคมได้โดยตรงและอย่างทั่วถึง<sup>15</sup>

<sup>13</sup> นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2564.

<sup>14</sup> นักพัฒนาสังคมปฏิบัติการ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2564.

<sup>15</sup> นักพัฒนาชุมชนชำนาญการ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2564.

สำหรับแนวทางการแก้ไขผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรกำหนดให้มีกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยมีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม แยกออกจากคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ให้ความเกี่ยวข้องกันโดยสิ้นเชิง และลดสัดส่วนการจัดสรรเงินรายได้ในส่วนของการนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ลดสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน และค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น และนำเงินรายได้นั้นกลับไปเยียวยา หรือพัฒนาสังคม โดยให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ประชาชนที่เป็นกลุ่มเปราะบาง ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถพึ่งตนเองได้ ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง โดยไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐหรือนโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง ภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ สนับสนุนหน่วยงานของภาครัฐ สนับสนุนให้เกิดกลุ่มงานอาสาสมัคร และรวมไปถึงสามารถช่วยแก้ไขปัญหาสังคมอื่น ๆ เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน ความแตกแยกของคนในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม อีกทั้งยังลดผลกระทบทางสังคมจากการเล่นพนันและสลากได้อีกทางหนึ่งด้วย

#### 4.4.2 แนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหาที่ 2

จากปัญหาการขาดกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม เมื่อพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรเงินจากสัดส่วนการนำส่งภาษีเข้าเป็นรายได้แผ่นดินตามพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล มาตรา 22 ยังไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนในการนำส่งเงินในสัดส่วนร้อยละ 23 ซึ่งไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และการเบิกจ่ายเงินกองทุนเงินรางวัลก็มีลักษณะที่เอื้อต่อประโยชน์ของฝ่ายการเมือง เนื่องจากมีเพียงมติดังกล่าวที่รัฐมนตรีเป็นตัวรองรับเท่านั้น โดยให้อำนาจกับผู้อำนวยการและคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสำคัญ อีกทั้งไม่มีการระบุหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่ชัดเจนในการเบิกจ่ายเงินเพื่อสังคม เมื่อพิจารณาจากระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยกองทุนเงินรางวัล พบว่า ระเบียบดังกล่าวได้เปิดช่องให้สามารถใช้จ่ายเงินสำรองของกองทุนได้ในกรณีที่เป็นการจ่ายเงินเพื่อทำประโยชน์คืนสู่สังคม ตามมติของคณะรัฐมนตรีที่ประกาศกำหนด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบัน คณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการอนุมัติจ่ายเงินกองทุน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่ายังไม่มิตบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นแล้ว ผู้เขียนเห็นควร

ให้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการในการประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนหรือหน่วยงานที่  
รับจัดสรรเงินรายได้ในโอกาสต่อไป

จากการศึกษากฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง พบว่า เครือรัฐนิวซีแลนด์ มีกฎหมาย  
พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ.2003 (Gambling Act 2003) มาตรา 295 และ กฎหมายว่าด้วยการคลัง  
ค.ศ. 1989 (Public Finance Act 1989) มาตรา 44 เอ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการจัดสรรเงิน  
ผลกำไรจากลอตเตอรี่มีชื่อว่า “คณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่”<sup>16</sup> ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งตาม  
กฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ.2003 (Gambling Act 2003) คณะกรรมการชุดนี้อำนาจหน้าที่หลักในการ  
บริหารจัดการและกำหนดทิศทางการจัดสรรเงินทุนสนับสนุน โครงการต่าง ๆ โดยถือเป็นองค์กรที่ทำ  
หน้าจัดสรรทุนเพียงองค์กรเดียวของเครือรัฐนิวซีแลนด์ เงินที่พิจารณาจัดสรรทุนนั้นมาจากผลกำไรจาก  
การจำหน่ายลอตเตอรี่ ซึ่งรับ โอนเงินรายได้ในการจำหน่ายลอตเตอรี่จากคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่ง  
นิวซีแลนด์ ที่เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการรายได้จากลอตเตอรี่ทุกประเภท

คณะกรรมการพิจารณาทุน มีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานผลการปฏิบัติงาน  
เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงความมั่นคงภายใน ที่รับผิดชอบดูแลในทันที ภายหลังจากสิ้นปีงบประมาณ  
นั้น ๆ แล้ว รวมถึงผลการปฏิบัติของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรจัดสรรทุน (Each Distribution  
Committee) ในปีงบประมาณเดียวกันนั้นด้วย เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงความมั่นคงภายในได้รับรายงาน  
ประจำปีแล้ว มีหน้าที่เสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการคลัง ค.ศ.1989  
(Public Finance Act 1989) มาตรา 44 เอ อีกทั้งยังมีการเผยแพร่ข้อมูลรายชื่อ โครงการและจำนวนเงินทุน  
ที่ได้รับอนุมัติในรายงานประจำปีอีกด้วย

คณะกรรมการพิจารณาทุน ได้จัดทำแผนงานตรวจสอบภายใน (Lottery Grant Audit  
Programs) เพื่อดำเนินการสุ่มตรวจโครงการ โดยจะคัดเลือกโครงการตามระดับความเสี่ยงต่าง ๆ แนว  
ทางการตรวจสอบจะพิจารณาว่า ผู้รับทุนได้ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติเรื่องต่างๆ ที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น  
การจัดการทางการเงินที่ดี การบันทึกรายงานการเงินที่ดี การรายงานการเงินตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ต่อ  
องค์กรที่พิจารณาจัดสรรทุน การเปิดบัญชีที่ธนาคารต้องมีผู้มีอำนาจลงนามมากกว่า 1 ราย รวมถึงการ  
แต่งตั้งผู้รับผิดชอบด้านการเบิกจ่ายเงิน ผลการสุ่มตรวจในครั้งนั้น พบว่า ผู้รับทุนมักจะ ไม่ปฏิบัติตาม

<sup>16</sup> คณะกรรมการพิจารณาทุนจากลอตเตอรี่เป็นองค์กรประเภท Crown Entity ภายใต้อำนาจของ Crown  
Entities Act 2004 และ Public Finance Act 1989 การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้จะรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ  
คือรัฐสภาโดยตรง ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของรัฐบาลหรือหน่วยงานใด ๆ



ในหลายเรื่อง เช่น การไม่จัดทำแหล่งเงินรายได้กับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง หรือไม่จัดทำรายงานแสดงการใช้จ่ายเงินทุนที่ได้รับอนุมัติ

การบริหารจัดการของคณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ คณะกรรมการจัดสรรเงินจากลอตเตอรี่ และ คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการด้านธุรการเกี่ยวกับกิจการลอตเตอรี่ (Administration of Lottery) คือ The Department of Internal Affairs โดยการบริหารงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการพิจารณาทุน จะต้องมีการขอการปรึกษาหารืองบประมาณประจำปีก่อน แล้วจึงมีขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน โดยจะประมาณการค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการฯ จะต้องดำเนินการ โดยอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ ของกระทรวงกิจการภายในเป็นเกณฑ์ ซึ่งจะมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในหนังสือบันทึกความร่วมมือประจำปี (Annual Memorandum of Understanding-MOU) ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน กับ ผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงความมั่นคงภายใน (The Secretary for Internal Affairs) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานหรืออยู่ในสังกัดของกระทรวงกิจการภายในมีหน้าที่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Service Codes of Conduct) ในเรื่องหลักความสุจริต (Transparency) และ หลักความรับผิดชอบ (Accountability)<sup>17</sup>

เมื่อพิจารณาจากหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ หลักธรรมาภิบาล ในส่วนของหลักความโปร่งใสที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานอย่างเปิดเผย เทียบตรง มีเอกสารหลักฐานที่สามารถตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนของราชการ ด้วยความสุจริต ตรงไปตรงมา และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานและข้อมูล ข่าวสาร ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการบริหารของหน่วยงาน มีการตรวจสอบการทำงาน ในหน่วยงานเพื่อให้เกิดความยุติธรรม และมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงานอย่างสม่ำเสมอ การที่ในปัจจุบันยังไม่มียกเว้นข้อใดที่กล่าวถึงการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมว่าได้ดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหรือไม่ จึงไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานไม่มีความโปร่งใส ขาดความเชื่อถือของประชาชนในสังคมในที่สุด ผู้เขียนเห็นว่าควรนำทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารจัดการของหน่วยงาน เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ตลอดจนได้รับความน่าเชื่อถือของประชาชน

<sup>17</sup> ธีรรัตน์ พันทวี วงศ์ชนะอนุก และคณะ, รายงานการศึกษา การบริหารจัดการรายได้จากการพนันในต่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2555), น. 156.



ดังนั้นแนวทางการแก้ไขผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อวางมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมผู้เขียนจึงเสนอแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เพิ่มเติมเป็นหมวด 2/1 กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยบัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 21/5 ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนขึ้นคณะหนึ่ง ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ประกอบไปด้วย

(1) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

(2) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านการเงินการคลัง กฎหมาย และเศรษฐศาสตร์ ด้านละหนึ่งคน

(4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) ดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการตาม (3)

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด

(5) ให้ผู้อำนวยการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมเป็นเลขานุการ

มาตรา 21/6 ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยให้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง และเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามจำเป็น โดยความเห็นของคณะกรรมการ รวมถึงการว่าจ้างบุคลากรด้วย

นอกจากนี้ผู้เขียนได้ทำการขอสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความเห็นในประเด็นปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้ความเห็นว่าเป็นด้วยกับการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบและประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม เนื่องจากเงินสนับสนุนในโครงการต่าง ๆ เมื่อได้รับไปแล้วต้องมีการติดตามประเมิน รวมทั้งต้องมีการประเมินความเสี่ยงตั้งแต่เริ่มกระบวนการคือการจัดสรรเงินสนับสนุน จนไปจบสิ้นกระบวนการ ซึ่งก็คือการที่ประชาชนได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ ซึ่งเงินรายได้ของกองทุนสลากฯ นั้น ถือได้ว่าเป็นเงินที่มาจากประชาชน ประชาชนย่อมมีความต้องการทราบข้อมูลและที่มาที่ไปของเงินที่เขาต้องเสียไป เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการฯ ตรวจสอบที่ชัดเจน และมีการชี้แจงผลการดำเนินงานออกสู่สังคมให้ได้รับทราบอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม ก็จะเป็นที่พอใจของประชาชน<sup>18</sup>

(2) เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้ความเห็นว่าเป็นด้วยกับการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบและประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยขอเสนอแนะดังนี้

ก. กำหนดให้มีการทำสัญญาผู้รับเงินและผู้รับผิดชอบดำเนินโครงการที่ชัดเจน โดยเมื่อดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเสร็จสิ้นแล้ว หน่วยงานที่รับเงินสนับสนุนจะต้องรายงานผลการดำเนินการภายในกี่วัน และหากมีเงินคงเหลือต้องส่งคืนภายในกี่วัน ต้องมีการกำหนดดอกเบี้ยปรับในกรณีที่ไม่ได้รับการสนับสนุนเงินแต่ไม่ดำเนินโครงการภายในระยะเวลาที่กำหนดต่อไป

ข. กำหนดให้มีการรายงานผลพร้อมแนบเอกสารหลักฐานใบสำคัญต่าง ๆ โดยกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการติดตามและตรวจสอบเอกสารฯ ดังกล่าว

ค. ควรกำหนดให้มีคณะทำงานหรือคณะกรรมการ ลงพื้นที่ติดตามการดำเนินโครงการแต่ละโครงการ ว่าได้มีการดำเนินการจริงตามที่ได้ขอรับการสนับสนุนโครงการหรือไม่ และมีความเหมาะสม และคุ้มค่าตามวัตถุประสงค์การดำเนินโครงการหรือไม่ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานต่อไป<sup>19</sup>

<sup>18</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 82.

<sup>19</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 83.

(3) พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยกับการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบและประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงิน ของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคม เนื่องจากการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพต้องมีขั้นตอนการตรวจสอบกองทุนหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าและการได้ประโยชน์จากจำนวนเงินที่สนับสนุนไป โดยเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามผลการดำเนินโครงการเพื่อตรวจสอบการใช้เงินสนับสนุน เช่น แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลในการดำเนินโครงการจนแล้วเสร็จว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการของกองทุนหรือโครงการที่ได้รับเงินสนับสนุน<sup>20</sup>

ทั้งนี้ข้อเสนอดังกล่าวจะส่งผลดี กล่าวคือหากกำหนดระบบการตรวจสอบที่เป็นอิสระ คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน โดยกรรมการจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับกำหนัดนโยบายของกองทุน การบริหารจัดการกองทุน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ขัดกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลอาจแต่งตั้งคณะทำงานที่ทำหน้าที่ประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินการของกองทุน และอาจพิจารณาจัดจ้างผู้ประเมินผลที่เป็นองค์กรธุรกิจที่มีความเป็นมืออาชีพในการประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินการเพื่อบริหารจัดการเกี่ยวกับการใช้เงินที่ได้รับการจัดสรรรายได้ และส่งผลดีต่อกองทุนหรือโครงการที่ขอรับเงินรายได้ในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมได้รับประโยชน์สูงสุดต่อไป

#### 4.4.3 แนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหาที่ 3

จากมาตรการการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการ พบว่า เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 11 เห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่มีการจัดทำหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน ไม่ใช่กระบวนการสรรหาแบบเปิดกว้าง การกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงขึ้นอยู่กับข้อเสนอชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น หรือคัดเลือกกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจนแต่อย่างไร

<sup>20</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 84.

จากการศึกษากฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องพบว่า สหราชอาณาจักร มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ.2013 (National Lottery Act 2013) มาตรา 7 กำหนดให้มีคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ เป็นคณะกรรมการที่มีสถานะเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการลอตเตอรี่ที่เป็นอิสระ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระตามกฎหมายที่มีชื่อว่า Non-Departmental Public Body (NDPB) ซึ่งกรรมการทุกตำแหน่งมาจากกระบวนการสรรหา ไม่มีกรรมการโดยตำแหน่ง โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และมีสิทธิ์ได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีก 1 วาระ ตามพระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ.2013 มาตรา 11 มีกองทุนลอตเตอรี่แห่งชาติ รับผิดชอบการจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายลอตเตอรี่แห่งชาติ เพื่อให้ทุนสนับสนุนโครงการหรือกองทุนต่าง ๆ การดำเนินงานขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินทุนทั้งหลายนี้ มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุม หรือสั่งการของรัฐบาล

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติยังกำหนดให้องค์กรจัดสรรเงินรายได้จากลอตเตอรี่แห่งชาติ (Lottery Distributors) มีหน้าที่จัดทำกระบวนการปรึกษาหารือหรือเปิดโอกาสรับฟังความเห็นของประชาชนมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาอนุมัติเรื่องการจัดสรรเงิน กฎหมายยังกำหนดให้องค์กรจัดสรรเงินรายได้ มีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติที่เป็นแผนงานที่จะดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีเนื้อหาสาระสำคัญกำหนดว่า เงินกองทุนจากลอตเตอรี่แห่งชาติจะต้องไม่ถูกนำมาใช้เป็นงบประมาณสนับสนุน หรือใช้ชดเชยงบประมาณ หรือบรายจ่ายตามปกติของรัฐบาล

อย่างไรก็ดีการจัดสรรเงินรายได้จากกองทุนลอตเตอรี่แห่งชาติ เพื่อให้การสนับสนุนแก่โครงการที่ดำเนินงานในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง ในปัจจุบันมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรทุนลอตเตอรี่แห่งชาติที่เรียกว่า Distributing Bodies จำนวน 13 องค์กร ซึ่งองค์กรจัดสรรเงินกองทุน NLDF ที่มีความสำคัญในการจัดสรรเงินรายได้ เพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมและโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น กองทุน Big Lottery Fund มีอำนาจหน้าที่จัดสรรเงินผลกำไรจากลอตเตอรี่แห่งชาติ กลุ่มประเภทกิจกรรมที่อยู่ในความดูแลของกองทุน Big Lottery Fund คือกิจกรรมในกลุ่มประเภทสุขภาพ, การศึกษา, สิ่งแวดล้อม และสาธารณสุข โดยตัวอย่างโครงการหรือลักษณะของกิจกรรมที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนลอตเตอรี่แห่งชาติที่ผ่านกองทุน Big Lottery Fund เช่น

1) โครงการ The Silver Dreams Fund เป็นโครงการนำร่องในการช่วยเหลือกลุ่มผู้สูงอายุเป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบาง ให้สามารถมีวิถีการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม ผลปรากฏว่ามีผู้เสนอโครงการที่ผ่านการตัดสินจำนวน 37 โครงการ ที่ได้รับทุนสนับสนุนรวมกันทั้งหมด 6 ล้านปอนด์ เช่น

โครงการที่ช่วยแก้ปัญหาในกลุ่มผู้สูงอายุดังกล่าวที่เป็นผู้ป่วยเอดส์ ผู้ป่วยที่ได้รับการดูแลรักษาในระยะสุดท้าย ผู้ที่อยู่ในภาวะซึมเศร้า ผู้ที่ติดแอลกอฮอล์ และผู้สูงอายุที่มีปัญหาอื่น ๆ โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากหนังสือพิมพ์ Daily Mail ในการประชาสัมพันธ์และสนับสนุนเรื่องนี้ และมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการตัดสินด้วย<sup>21</sup>

2) โครงการ Advice Leeds เป็นองค์กรสาธารณกุศลชื่อ Leeds Citizen Advice Bureau (Leeds CAB) เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนหลายแสนคน โดยแต่ละปีจะมีประชาชนที่ใช้บริการราว 25,000 คน (หรือเฉลี่ยวันละ 70 คน แต่มีแนวโน้มจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น Leeds CAB ไม่ได้รับงบประมาณจากภาครัฐ โดยให้บริการแก่คนทุกกลุ่มอายุ เชื้อชาติ ศาสนา ผู้ให้คำแนะนำจะเป็นอาสาสมัคร บริการขององค์กรนี้จะไม่มีค่าใช้จ่ายใดๆ องค์กรแห่งนี้ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนลอตเตอรี่ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2008 คิดเป็นเงิน 498,701 ปอนด์ โดยทำให้มีการปรับปรุงบริการต่าง ๆ รวมถึงการฝึกอบรมอาสาสมัครใหม่กว่า 150 คน ในการให้คำแนะนำต่าง ๆ ทางโทรศัพท์ โดยปกติแล้วอาสาสมัครแต่ละคนจะต้องใช้เวลาฝึกอบรมเป็นระยะเวลา 9 เดือน อาสาสมัครบางคนเป็นนักกฎหมายหรือทนายความที่ทำงานให้ Leeds CAB เป็นเวลานานถึง 10 ปี การให้เงินสนับสนุนของกองทุน ๆ จึงทำให้มีการปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการให้คำแนะนำแก่กลุ่มคนที่มีความเปราะบางที่มักจะไม่สามารถเข้าถึงหน่วยงานต่างๆ โดยให้บริการแก่คนทุกกลุ่มอายุ เชื้อชาติ ศาสนา ผู้ให้คำแนะนำจะเป็นอาสาสมัครที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการให้คำแนะนำในด้านต่าง ๆ รูปแบบบริการมีหลายลักษณะที่น่าสนใจที่เป็นการบริการแก่กลุ่มคนที่มีความเปราะบาง เช่น การขอรับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ปัญหากฎหมาย การจ้างงาน คนเข้าเมือง ปัญหาผู้บริโภค การประสานงานหรือส่งเรื่องไปยังหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือสามารถให้ความช่วยเหลือได้ เรื่องการให้บริการเยี่ยมบ้านในกรณีคนผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยหรือผู้อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถเดินทางออกจากบ้านด้วยตนเองได้ การให้บริการแก่ผู้ที่มีปัญหาจิตเวช กลุ่มผู้หญิงชาวเอเชียที่มีครอบครัวและบุตร การทำงานนโยบายด้านสังคมที่ต้องประสานงานหน่วยงานของรัฐในชุมชนท้องถิ่น อยู่เสมอ เป็นต้น<sup>22</sup>

เมื่อพิจารณาจากหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ หลักธรรมาภิบาล ในส่วนของหลักการมีส่วนร่วม เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ และประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามา

<sup>21</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น. 85.

<sup>22</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น. 87.

มีส่วนร่วมในโครงการเพื่อการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มดำเนินงานโครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้มีโอกาสร่วมรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นอันจะทำให้โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของและยินยอมปฏิบัติตามได้อย่างสมัครใจ และเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาเป็นไปในแนวทางที่สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ที่มีได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อการดำเนินการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมีความชัดเจน ไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง ทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมที่มีความเปราะบางที่อยู่ในกองทุนต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ได้กล่าวมาแล้วในประเด็นการแก้ไข 4.4.1 ได้รับเงินสนับสนุนจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรง และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เห็นควรให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น โดยนำหลักทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการมีโอกาสร่วมรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นของประชาชน ทำให้เกิดการสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคม สร้างความรู้และได้รับการแก้ไขปัญหาได้ทันที่ ช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของการพัฒนา วางแผนพัฒนาโครงการต่างๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของและยินยอมปฏิบัติตามได้อย่างสมัครใจ และเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาเป็นไปในแนวทางที่สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อันจะทำให้โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ เกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับแนวทางการแก้ไขผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อวางมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมโดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เพิ่มเติมเป็นหมวด 2/1 กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยบัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 21/3 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม” โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานใด ประกอบไปด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน
- (2) ผู้นำพรรคฝ่ายค้านหรือผู้แทน จำนวนสามคน เป็นกรรมการ



(3) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านคุ้มครองกลุ่มประชากร ด้านกลุ่มคนด้อยโอกาส ด้านเศรษฐศาสตร์หรือการเงิน ด้านบริหารจัดการ ด้านพัฒนาสังคม ด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน รวมหกคน เป็นกรรมการ

(4) ผู้แทนภาคประชาสังคมจากภูมิภาคต่าง ๆ ภูมิภาคละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(5) ให้ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นเลขานุการ และสามารถแต่งตั้งพนักงานในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกินสองคน

หลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือกกรรมการตาม (3) และ (4) ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เพียงวาระเดียว

นอกจากนี้ผู้เขียนได้ทำการขอสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความเห็นในประเด็นปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้ความเห็นว่าเป็นด้วยการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคมโดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ต้องเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนที่ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน โดยอาจจะกำหนดขั้นตอนและวิธีการคัดเลือกตัวแทนภาคประชาชนในระดับจังหวัดต่างๆ จนไปถึงเป็นตัวแทนในระดับภูมิภาค และต้องเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางสังคมโดยแท้จริง<sup>23</sup>

(2) เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้ความเห็นว่าควรมีการกำหนดให้มีผู้แทนภาคประชาชนจากทุกภาคส่วนที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับและเหมาะสมต่อการเป็นคณะกรรมการฯ โดยพิจารณาให้เป็นกรรมการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการฯ โดยไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเสนอขอโครงการด้วย<sup>24</sup>

(3) พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้มีตัวแทนจากภาคต่างๆ โดยอาจกำหนดให้ตัวแทนภาคประชาชนมาจากภูมิภาคต่าง ๆ และต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสังคมศาสตร์ ด้านกลุ่มคนด้อยโอกาส ด้านเศรษฐศาสตร์หรือการเงิน ด้านบริหารจัดการ ด้านพัฒนาสังคม ด้านกฎหมาย ด้านภาคประชาสังคม เป็นต้น<sup>25</sup>

<sup>23</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 82.

<sup>24</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 83.

<sup>25</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 84.



ทั้งนี้ข้อเสนอดังกล่าวจะส่งผลดี คือ หากองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลการบริหารจัดการเงินกองทุนที่มีรายได้จากการจำหน่ายสลาก เพื่อนำเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลไปใช้ในการพัฒนาสังคมผ่านช่องทางต่าง ๆ คือ คณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายแนวทางการจัดการเงินกองทุนผ่านโครงการต่าง ๆ และคณะกรรมการกองทุนดังกล่าว ควรแยกเป็นคนละชุดกับคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากการบริหารกองทุนเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะในการบริหารกองทุน ตามแนวทางปฏิบัติในการบริหารกองทุนสลากในต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร และเครือรัฐนิวซีแลนด์ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อีกทั้งยังป้องกันปัญหาการแทรกแซงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดอื่นหรือฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเห็นว่า ประเทศไทยควรนำหลักแนวทางของเครือรัฐนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักรมาปรับใช้กับกฎหมายในประเทศไทย โดยกำหนดให้มีกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น โดยในระยะเริ่มแรกเพื่อให้เห็นผลเป็นรูปธรรม เห็นควรสนับสนุนเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เข้ากองทุนด้านพัฒนาสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากกลุ่มประชาชนในสังคมที่มีความเปราะบางที่อยู่ในกองทุนต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ยังได้รับเงินสวัสดิการในจำนวนที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าครองชีพและสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 โดยบัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ในภาคผนวก เพื่อมาบริหารจัดการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไปสนับสนุนกองทุนต่าง ๆ ข้างต้น และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรเงินรายได้ โดยให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม อันจะส่งผลทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในสังคมที่มีความเปราะบาง โดยเฉพาะสังคมชนบทให้มีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม ดังนั้นหากประเทศไทยนำแนวทางดังกล่าวมาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จะทำให้การแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมที่มีความเปราะบางที่อยู่ในกองทุนต่าง ๆ ได้อย่างยั่งยืนต่อไป

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลในการนำของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์ โอชา มีนโยบายการปฏิรูปประเทศไทยรวม 11 ด้าน โดยในส่วนของนโยบายในการปฏิรูปประเทศไทยด้านที่ 3 คือ การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐให้แก่ประชาชนในแต่ละกลุ่มและช่วงวัย เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ โดยมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมซึ่งให้ความสำคัญกับการดูแลผู้สูงอายุ เด็ก สตรี คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในด้านต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลนำไปสู่การปฏิบัติ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมสวัสดิการของคนในสังคม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยมีกลไกในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมที่หลากหลาย กองทุนจัดได้ว่าเป็นกลไกหนึ่งที่แก้ไขปัญหา ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน โดยมีกองทุนภาคประชาสังคมซึ่งครอบคลุมถึงประชาชนกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มคนด้อยโอกาส ประกอบไปด้วย กองทุน 5 กองทุนที่จัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกองทุนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ กองทุนคุ้มครองเด็กตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก กองทุนผู้สูงอายุตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาบทบาทสตรี กองทุนเหล่านี้เป็นกองทุนหมุนเวียน ซึ่งแหล่งรายได้หลักของกองทุนส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่านั้น

จากการศึกษาพบว่ารายได้ซึ่งเกิดจากการพนันที่ถูกกฎหมายในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยจำนวนเงินรายได้ที่นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินย้อนหลัง 3 ปี ซึ่งในปี พ.ศ. 2563 มีมูลค่า 46,500 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2562 มีมูลค่า 41,900 ล้านบาท และ ในปี พ.ศ.2561 มีมูลค่า 40,800 ล้านบาท เมื่อพิจารณาจากจำนวนเงินรายได้ที่นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น เห็นว่าเป็นจำนวนเงินที่มีมูลค่ามหาศาล เมื่อเทียบจากแหล่งเงินรายได้อื่นของรัฐบาล เช่น รายได้จากกลุ่มบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือ ปตท. เป็นต้น โดยเงินรายได้ที่มาจากการพนันนั้น กฎหมายไม่ควรที่จะกำหนดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินมากจนเกินไป ควรที่จะกำหนดสัดส่วนเงินรายได้นำไปพัฒนาทางด้านสังคมได้โดยตรง

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 พบว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นเพียงการแสวงหารายได้เข้ารัฐด้วยการระดมเงินจากประชาชนทั่วไป เนื่องจากรัฐยังประสบปัญหาการหารายได้และงบประมาณ และมีได้บัญญัติเรื่องการจัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์ การพัฒนาด้านสังคม หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง เช่น กลุ่มคนพิการ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส จึงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่สามารถนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก มาใช้ในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ได้โดยตรง อย่างไรก็ตามรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีผลกำไรต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ในขณะที่เดียวกันผลกำไรที่ได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น ยังไม่ลงไปพัฒนาสังคมเพื่อทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หากมีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นแล้ว หากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมแล้ว จะส่งผลทำให้การจัดสรรเงินรายได้ขาดความรัดกุม ไม่โปร่งใส ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสลากในประเทศไทยเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคม มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล มีมาตรการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ จึงสามารถสรุปประเด็นปัญหาทางกฎหมายได้ดังต่อไปนี้

5.1.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

นับตั้งแต่ได้มีการออกพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ โดยที่การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นกิจการที่ปฏิบัติเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง และเป็นกิจการที่มีรายได้รายจ่ายมากทั้งปริมาณและรายการ จึงสมควรให้มีกฎหมายกำหนดให้มี

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และกำหนดรายได้และรายจ่ายให้เป็นไปโดยรัศมเป็นกิจจะลักษณะและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และได้กำหนดให้มีการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากในแต่ละงวดไปเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละ 23 และร้อยละ 17 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาการจัดสรรโควตาสลากที่ถูกผูกขาดโดยกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีอิทธิพล ปัญหาสลากกินราคา ปัญหาการบริหารกิจการสลากที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล อีกทั้งสัดส่วนของเงินจากสลากที่ถูกจัดสรรเพื่อพัฒนาสังคมมีไม่มากนัก ขาดความโปร่งใสในบางกรณี และไม่มีระบบประเมินผลลัพธ์ที่ชัดเจน รวมไปถึงการบริหารงานของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามหลักธรรมาภิบาล จึงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ยังถูกวิจารณ์จากสังคมว่าเป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้ที่มีอิทธิพล โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวคือ กลุ่มผู้ซื้อสลากส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้ไม่สูงนัก การซื้อสลากหรือลอตเตอรี่จึงถือเป็นความหวังของคนจนที่มีความเชื่อว่าการเล่นพนันสลากกินแบ่งรัฐบาลจะได้รับเงินรางวัลแน่นอน อาจเรียกได้ว่าเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากของรัฐถือเป็นเงินจากผู้ที่มิฐานะยากจนและประชาชนที่มีรายได้ไม่สูงนัก ดังนั้น เงินรายได้ดังกล่าวก็ควรถูกนำกลับมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมด้วย

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ได้ตราขึ้นด้วยเจตนารมณ์ เพื่อแสวงหารายได้เข้ารัฐด้วยการระดมเงินจากประชาชนทั่วไป เนื่องจากรัฐยังประสบปัญหาการหารายได้และงบประมาณ โดยมีได้บัญญัติเรื่องการจัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์ การพัฒนาด้านสังคม หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางแต่อย่างใด อีกทั้งยังเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นอำนาจของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเพียงคณะเดียวโดยเบ็ดเสร็จ และในส่วนของวิธีการจัดสรรเงินรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ยังไม่มีความเหมาะสมแต่อย่างใด โดยจะเห็นได้จากรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการตามมาตรา 22 และมาตรา 23 โดยให้แบ่งเป็นเงินรางวัลในสัดส่วนร้อยละ 60 ส่งเป็นรายได้แผ่นดินไม่น้อยกว่า ร้อยละ 23 และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานร้อยละ 17 จากยอดจำหน่ายสลาก ๆ ในแต่ละงวด ผู้เขียนเห็นควรนำเงินรายได้ส่วนหนึ่งมาจัดสรรเพื่อพัฒนาทางด้านสังคมที่จะทำให้ประชาชนและสังคมเข้มแข็ง มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อสนับสนุนการก่อให้เกิดนวัตกรรมและเป็นกลไกในการสร้างความเข้มแข็งให้กับ

ชุมชน สังคม ประเทศชาติ โดยเฉพาะกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง และสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้อีกทางหนึ่งด้วย

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการจัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง เช่น กลุ่มคนพิการ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งปัจจุบันอยู่ในรูปแบบของกองทุนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมไปถึงการบริจาคเงินเพื่อเป็นทุนการศึกษา การให้ความช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์ สาธารณสุข กีฬา จึงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่สามารถนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากมาใช้ในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ได้โดยตรง อย่างไรก็ตามรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีผลกำไรต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ในขณะเดียวกันผลกำไรที่ได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น ยังไม่ลงไปพัฒนาสังคมเพื่อทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าจากปัญหาดังกล่าวทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมที่มีความเปราะบางที่อยู่ในกองทุนต่าง ๆ ที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น กองทุนคุ้มครองเด็ก กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นต้น ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ประชากรในกลุ่มดังกล่าวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเท่าที่ควร ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่มีอัตราค่าครองชีพที่สูงขึ้น และเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม

เมื่อพิจารณาหลักทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล โดยหลักความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นหลักการที่กล่าวถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน การที่รัฐต้องการแสวงหารายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์เพื่อช่วยเหลือสังคม ดังนั้นพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ที่มีได้บัญญัติเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม และยังไม่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินรายได้เพื่อสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการสาธารณประโยชน์เพื่อช่วยเหลือสังคม การจัดสรรเงินรายได้เพื่อสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการสาธารณประโยชน์เพื่อช่วยเหลือสังคม หรือสนับสนุนเงินรายได้ให้แก่กลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง เช่น กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เป็นต้น และการพัฒนาสังคมด้านอื่น ๆ ไว้ในบทบัญญัติกฎหมายแต่อย่างใด ส่งผลให้การทำประโยชน์เพื่อสังคมของรัฐ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่มีความ

เปราะบางที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่ได้รับสวัสดิการจากภาครัฐในปัจจุบันนั้น ยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาการที่ไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม และยังไม่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินรายได้เพื่อสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการสาธารณประโยชน์เพื่อช่วยเหลือสังคม จึงไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ในส่วนของหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ส่งผลให้การทำประโยชน์เพื่อสังคมของรัฐ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่มีความเปราะบางที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่ได้รับสวัสดิการจากภาครัฐในปัจจุบันนั้น ยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

5.1.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

ในอดีตที่ผ่านมารายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาลถือได้ว่าเป็นภาษีทางอ้อมซึ่งรัฐจัดเก็บจากประชาชนที่เล่นสลาก โดยกลุ่มผู้ซื้อสลากส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยหรือคนหาเช้ากินค่ำ หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นภาษีที่เก็บจากผู้ที่มีฐานะยากจนในรูปแบบหนึ่ง จึงควรมีการปฏิรูปกิจการสลากในเรื่องนี้ ด้วยการจัดสรรเงินส่วนหนึ่งมาใช้พัฒนาสังคมแทนการนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินทั้งหมด แต่ควรจัดสรรเงินส่วนหนึ่งมาช่วยพัฒนาสังคม โดยจะต้องเป็นการเริ่มจัดสรรเงินรายได้ให้กับกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับภาคประชาสังคมและจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยควรเน้นกองทุนที่มีขนาดเล็ก และมีเงินงบประมาณไม่สูงนัก เช่น กองทุนด้านพัฒนาสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 5.1.1

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมไว้ว่าการดำเนินงานของกองทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 32 ที่กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี ทำการตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบสำหรับเงินทุกประเภทของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบและประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงิน ยังไม่มีความโปร่งใสและรัดกุมเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นการผ่านการตรวจสอบเพียงครั้งเดียว และเป็นการตรวจสอบภายหลังที่มีการใช้เงินแล้วเท่านั้น ดังนั้นเมื่อจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นแล้ว ผู้เขียนเห็นควรให้



กำหนดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการในการประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนรวมไปถึงหน่วยงาน หรือโครงการสาธารณประโยชน์ทางสังคมที่ได้รับการจัดสรรเงินรายได้ต่อไป

เมื่อพิจารณาหลักทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล โดยหลักความโปร่งใส ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานอย่างเปิดเผย ที่เที่ยงตรง มีเอกสารหลักฐานที่สามารถตรวจสอบได้ และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานและข้อมูล ข่าวสาร ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการบริหารของหน่วยงาน ดังนั้นการที่ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมว่า ได้ดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โครงการ หรือกิจกรรมนั้นหรือไม่ จึงไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานไม่มีความโปร่งใส ขาดความเชื่อถือของประชาชนในสังคมในที่สุด

5.1.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคมโดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง โดยมาตรา 10 บัญญัติให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นอกจากนี้ มาตรา 11 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น มีอำนาจหน้าที่โดยให้ปฏิบัติตามมาตรา 13 กล่าวโดยสรุป คือ มีอำนาจหลายประการในการออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เช่น การแบ่งส่วนงาน การบริหารงานบุคคลภายในสำนักงาน กำหนดราคา วิธีการจำหน่ายสลาก กำหนดประเภทหรือรูปแบบของสลากโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การกำหนดสัดส่วนเงินรายได้ การอนุมัติงบประมาณประจำปี เป็นต้น ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้วพบว่า เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะที่เน้นสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ตามลักษณะขององค์กรในระบบราชการ จากรูปแบบองค์กรของสำนักงานสลากฯ ดังกล่าวนี้อาจทำให้กระบวนการบริหารจัดการจึงขึ้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสำคัญ ส่วนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ โดยแบ่งอำนาจในการบริหาร ออกเป็น 3 ระดับ คือ การกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การควบคุมโดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และการบริหารโดยผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติยังคงเกิดปัญหาหลายประการ เช่น การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ การกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการดำเนินการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมไปถึง ปัญหาการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ย่อมส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติไว้ได้อย่างแท้จริง และยังคงเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกฎหมายที่รัฐตราขึ้นภายหลังมีการบังคับใช้ต่อไปด้วย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในทุกกรณี โดยไม่คำนึงถึงว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจจะขัดต่อกฎหมาย หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ใดๆ และหากพิจารณาจากรายงานการประเมินสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยใช้หลักการกำกับดูแลกิจการขององค์กรเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ OECD ที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 เห็นว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลเพียงบางส่วน กล่าวคือ รัฐบาลไม่ควรแทรกแซงการบริหารงานหรือดำเนินงานทั่วไปของรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ และควรอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

อย่างไรก็ดีเมื่อได้มีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้นแล้ว ควรมีกฎหมายที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรเงินรายได้ เพื่อให้กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมบรรลุวัตถุประสงค์ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการของรัฐได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนฯ จะต้องไม่อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุม สั่งการของผู้บริหารกระทรวงหรือรัฐบาล และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ จะต้องมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนที่มีความรู้ความสามารถ กล่าวคือ หากโครงสร้างของคณะกรรมการกองทุนฯ ไม่มีตัวแทนจากภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนแล้ว จะทำให้เกิดผลเสีย คือ ไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม ส่งผลให้การส่งเสริมศักยภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิต

ของประชาชน การสร้างความมั่นคงและเป็นธรรมทางสังคม รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาการเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นไปได้โดยยาก

เมื่อพิจารณาหลักทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล โดยหลักความมีส่วนร่วม เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ และประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการเพื่อการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มดำเนินงาน โครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้มีโอกาสร่วมรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นอันจะทำให้โครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นการที่ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 จึงไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีดังกล่าว และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยการศึกษาแนวคิดทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายในต่างประเทศพบว่า ต้องมีการนำหลักการและแนวคิดของประเทศต่าง ๆ มาปรับใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดให้การจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไปเป็นรายได้แผ่นดินสูงถึงร้อยละ 23 ของยอดเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากในแต่ละงวดนั้นสูงเกินไป ทั้งที่รายได้ดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วมาจากกลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อยถึงปานกลาง หรือคนหาเช้ากินค่ำ สอดคล้องกับข้อมูลทางวิชาการในหลายประเทศทั่วโลกในเรื่องนี้ ซึ่งได้ข้อสรุปว่า ผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางเป็นผู้ซื้อสลากกลุ่มใหญ่ที่สุด ที่หวังเพิ่มรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัวโดยอาศัยการเสี่ยงโชคหรือการพนัน ดังนั้นสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นภาษีที่เก็บจากผู้ที่มีฐานะยากจนรูปแบบหนึ่ง รัฐควรลดสัดส่วนการนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน และจัดสรรรายได้ส่วน

หนึ่งไปพัฒนาสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม อันจะก่อให้เกิดนวัตกรรมทางสังคม และสร้างความปรองดอง รวมถึงสนับสนุนการส่งเสริมศักยภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน สร้างความมั่นคงและเป็นธรรมทางสังคมให้แก่กลุ่มคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส คนชายขอบและคนยากไร้ ด้วยการจัดสรรเงินส่วนหนึ่งมาใช้พัฒนาสังคมแทนการนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินทั้งหมด

จากการศึกษาพบว่า ในเครือรัฐนิวซีแลนด์มีพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ.2003 (Gambling Act 2003) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดโครงสร้างการจัดการพนันและวัตถุประสงค์ในการเล่นการพนันประเภทลอตเตอรี่ไว้ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือการนำเงินผลกำไรมาใช้เพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการขอรับเงินทุนตามกฎหมาย จะต้องเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อชุมชนเท่านั้น โดยจะต้องเป็น โครงการที่สนับสนุนให้มีการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน เป็นโครงการขอทุนสนับสนุนที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง หรือเป็นกลุ่มประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาสังคม และกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้มีคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นกรรมการชุดหลักในการบริหารจัดการพนัน ซึ่งจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่จะขอรับเงินสนับสนุนจากองค์กรหรือผู้เสนอโครงการต่าง ๆ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ ซึ่งถือเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาจัดสรรเงินรายได้ที่มาจากผลกำไรจากการจำหน่ายลอตเตอรี่ ซึ่งรับโอนเงินรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่จากคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งนิวซีแลนด์

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นควรนำทฤษฎีหลักธรรมมาภิบาล ในส่วนของหลักความรับผิดชอบต่อสังคม มาปรับใช้ในการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม เนื่องจากทฤษฎีหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ได้กำหนดให้การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐ จะเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 โดยการกำหนดให้มีกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยการกำหนด โครงสร้างหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น เช่นเดียวกับเครือรัฐนิวซีแลนด์โดยการนำทฤษฎีหลักความรับผิดชอบต่อสังคมมาปรับใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการแก้ไขปัญหาความ

ยากจน ทำให้ประชาชนที่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้อีกทางหนึ่งด้วย

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ในการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯ เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายฉบับดังกล่าว ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมไว้ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบและประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงิน ยังไม่มีความโปร่งใสและรัดกุมเท่าที่ควร

จากการศึกษาพบว่า ในเครือรัฐนิวซีแลนด์มีพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ.2003 (Gambling Act 2003) และกฎหมายว่าด้วยการคลัง ค.ศ.1989 (Public Finance Act 1989) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาทุนลอตเตอรี่ มีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี ผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการจัดทำแผนงานตรวจสอบภายใน เพื่อดำเนินการสุ่มตรวจโครงการ โดยจะคัดเลือกโครงการตามระดับความเสี่ยงต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี อีกทั้งยังมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลรายชื่อ โครงการและจำนวนเงินทุนที่ได้รับอนุมัติในรายงานประจำปีอีกด้วย

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นควรนำทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล ในส่วนของหลักความโปร่งใส มาปรับใช้ในการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ในการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯ เนื่องจากทฤษฎีหลักความโปร่งใสได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานอย่างเปิดเผย เทียบตรง มีเอกสารหลักฐานที่สามารถตรวจสอบได้ และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานและข้อมูล ข่าวสาร ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการบริหารของหน่วยงาน

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 โดยการกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการใช้เงินของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯ เช่นเดียวกับเครือรัฐนิวซีแลนด์โดยการนำทฤษฎีหลักความโปร่งใส มาปรับใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม เพื่อทำให้กองทุนสลาก

กินแบ่งรัฐบาล ฯ มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯ ในการจัดสวัสดิการเพื่อประชาชนในสังคมได้อย่างยั่งยืนสืบไป

5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคมโดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ในการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมโดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากในปัจจุบัน กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้เพียงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่อาจกล่าวได้ว่ามีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยเบ็ดเสร็จ อีกทั้งโครงสร้างของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ไม่ได้กำหนดถึงที่มาของคณะกรรมการมาจากภาคประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อได้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯ ขึ้นแล้ว ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯ โดยแยกเป็นคนละชุดกับคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากการบริหารกองทุนเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะในการบริหารกองทุน

จากการศึกษาพบว่า ในสหราชอาณาจักรมีพระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ.2013 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดให้หน่วยงานจัดสรรเงินรายได้จากลอตเตอรี่แห่งชาติ ต้องมีหน้าที่จัดทำกระบวนการปรึกษาหารือ หรือเปิดโอกาสรับฟังความเห็นของประชาชนมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาอนุมัติเรื่องการจัดสรรเงิน เพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดสรรเงินกองทุนของหน่วยงาน ด้วยการกำหนดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ รับฟังความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติเงินในกรณีต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นให้คนในชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในงานโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับทุน และจัดให้ประชาชนได้รับทราบผลการดำเนินงานในทุกขั้นตอนอีกด้วย

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นควรนำทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล ในส่วนของหลักการมีส่วนร่วม มาปรับใช้ในการจัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม ในการกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการเพื่อการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มดำเนินงาน โครงการอย่างต่อเนื่อง



เพื่อให้ได้มีโอกาสร่วมรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นอันจะทำให้โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ เกิดประโยชน์สูงสุด

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 โดยการกำหนดให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรเงินรายได้ของกองทุน เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร โดยการนำทฤษฎีหลักการมีส่วนร่วมมาปรับใช้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม และเพื่อให้การดำเนินการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมีความชัดเจน ไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมือง ทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมที่มีความเปราะบางที่อยู่ในกองทุนต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้รับเงินสนับสนุนจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรง และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรนำหลักแนวทางของเครือรัฐนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักรมาปรับใช้กับกฎหมายในประเทศไทย โดยกำหนดให้มีกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น โดยในระยะเริ่มแรกเพื่อให้เห็นผลเป็นรูปธรรม เห็นควรสนับสนุนเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เข้ากองทุนด้านพัฒนาสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากกลุ่มประชาชนในสังคมที่มีความเปราะบางที่อยู่ในกองทุนต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังได้รับเงินสวัสดิการในจำนวนที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าครองชีพและสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรเงินรายได้ คือให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม จะส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในสังคมที่มีความเปราะบาง โดยเฉพาะสังคมชนบทให้มีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม ดังนั้น หากประเทศไทยนำแนวทางดังกล่าวมาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จะทำให้การแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมที่มีความเปราะบางที่อยู่ในความดูแลของกองทุนต่าง ๆ ได้อย่างยั่งยืนต่อไป



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กุลพล พลวัน. หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไอแอม, 2556.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตาม

หลักธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, 2556.

เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้าน

การบริหารจัดการหางาน. กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงาน, 2550.

“การพินันชันต่อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.”

[https://www.baanjommyut.com/library\\_3/extension-1/bet/05.html](https://www.baanjommyut.com/library_3/extension-1/bet/05.html), 15 กุมภาพันธ์ 2564.

“การนำส่งรายได้แผ่นดิน.” <https://www.glo.or.th/about/performance/revenue-export>,

4 กุมภาพันธ์ 2564.

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลาก

ในประเทศไทย. รัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2556.

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากใน

ประเทศไทย. ปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทย.

วุฒิสภา. ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2556.

คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ปัญหา อุปสรรค และทางออก.

กรุงเทพมหานคร: ชรรคมดาเพลส, 2545.

“กรม.สำนักงานสลากฯ' เตรียมขายสลากการกุศล วงเงินเฉียด 7 พันล้าน.”

<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/829815>., 15 กุมภาพันธ์ 2564.

จิตติ ดิงศภัทย์. หลักวิชาชีพนักกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

2555.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. หลักนิติธรรม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ไชยวัฒน์ คำชู. ธรรมาภิบาลการบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์น้ำฝน, 2545.

ชานินทร์ กรัยวิเชียร. หลักนิติธรรม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2553.

ธีรยุทธ บุญมี. รัฐธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กู่หายหน้าประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์สายธาร, 2541.

ธีรรัตน์ พันทวี วงศ์ชนะเอก และคณะ. รายงานการศึกษา การบริหารจัดการรายได้จากการพนัน  
ในต่างประเทศ. ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2555.

นวนน้อย ตรีรัตน์. โครงการธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐกรณีศึกษาสำนักงานสลากกินแบ่ง  
รัฐบาล. ม.ป.ท: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย. ม.ป.ท: สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ  
นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และ  
การพิมพ์ จำกัด, 2554.

ประเวศ วะสี. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ปรีดี เกษมทรัพย์. ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536.

“ประวัติความเป็นมาของหวยและสลากกินแบ่งรัฐบาล.”

<http://ruaiduailek.blogspot.com/2012/08/blog-post.html>, 25 มกราคม 2564.

พรณิฉัย นิตโรจน์. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานคร:  
ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำแผนชุมชนพึ่งตนเองเขตวังทองหลาง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
(กฎหมายและการจัดการ) คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.

ไพศาล ลิ้มสถิตย์. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษากลไกการบริหารจัดการรายได้  
จากสลากกินแบ่งรัฐบาลสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มประชากรที่มี  
ความเปราะบาง.” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2555.

ไพศาล ลิ้มสถิตย์. “การจัดสรรเงินรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม กรณีศึกษา  
ต่างประเทศ.” จุลสารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2556).

พนัส พฤษสุนนท์. “การทำงานร่วมภาคี (Partnership) ในการส่งเสริมสุขภาพ.”

<http://www.hc4rb.anamai.moph.go.th>, 12 ธันวาคม 2563.

“ภารกิจในการดูแลผู้พิการ.”

<https://www.glo.or.th/lottery/thai/cripple-care>, 5 กุมภาพันธ์ 2564.

- มณูญ จันทรสมบูรณ์. “วัฒนธรรมธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล.” คุษฎีนิพนธ์สหวิทยาการคุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550. “ย้อนประวัติสลากกินแบ่งรัฐบาลของไทยจาก 1 บาทสู่ 80 บาท.”
- <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/890738>., 4 กุมภาพันธ์ 2564.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ และศรัณย์ ชาติลักษณ์. “รายงานวิจัย สลากกินแบ่งรัฐบาล โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- รณวิทย์ สิมะเสถียร. แนวทางบริหารจัดการกองทุน และมาตรการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนันที่ใช้รายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล. ม.ป.ท: ม.ป.พ, ม.ป.ป.
- ลิจิต ชีรวะกิน. “หลักธรรมาภิบาล.” <https://mgronline.com/daily/detail/9480000147867>., 10 กุมภาพันธ์ 2564.
- วิกิรัตน์ นิยมไทย. การปฏิรูปกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2557.
- วิรัช นิภาวรรณ. การบริหารจัดการและการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2555.
- ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ. “พฤติกรรมผู้บริโภคสลากของคนไทย.” [http://www.gamblingstudy-th.org/issues\\_topic\\_1/285/1/1/Lottery-consumers/](http://www.gamblingstudy-th.org/issues_topic_1/285/1/1/Lottery-consumers/)., 30 มกราคม 2564.
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. รายงานประจำปี. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2546.
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. รายงานประจำปี. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2548.
- สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. Good Governance กับการพัฒนาข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545.
- สถาบันพระปกเกล้า. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. นนทบุรี: ม.ป.พ, 2557.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. รายงานสถิติคดีของศาลทั่วราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ(สคร). “จัดเก็บเงินนำส่งรายได้แผ่นดินปีงบประมาณ 2563.” <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/35909>., 5 กุมภาพันธ์ 2564.

“สลากการกุศล.” <https://siamruay.com/สลากการกุศล/>, 15 กุมภาพันธ์ 2564.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2553.

อนุวัตร จุลินทร. “ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร  
ของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2561.

“อนาคตกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม.”

[http://www.gamblingstudy-th.org/issues\\_topic\\_1/287/1/1/lottery-fund/](http://www.gamblingstudy-th.org/issues_topic_1/287/1/1/lottery-fund/),  
7 กุมภาพันธ์ 2564.

“เฮนรี อาลาบาสเตอร์ บิดาแห่งลอตเตอรี่ไทย.”

<https://thepeople.co/henry-alabaster-initiated-lottery-thailand/>, 25 มกราคม 2564.

## ภาษาต่างประเทศ

Department of Internal Affairs. Retrieved from Department of Internal Affairs at. [www.dia.govt.nz](http://www.dia.govt.nz).

“National Lottery Act 2013 and the licence competition.”

<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f1c702b0-5eb7-4dd7-ae90-104240e6104c>,  
30 January 2021.

The National Lottery Commission. Annual Report. “various years and Camelot Group.”

<http://www.camelotgroup.co.uk>. and National Lottery Commission., 5 February 2021.





ภาคผนวก

-ร่าง-

พระราชบัญญัติ

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 (ฉบับที่ 3) พ.ศ....

นำเสนอโดย

นายณัฐภัทร ลีอิสรามาศ

ประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

.....  
.....  
.....  
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

.....  
.....  
.....  
มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่...) พ.ศ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 22 เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด ให้จัดสรรดังนี้

- (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล
- (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบเป็นรายได้แผ่นดิน
- (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบห้าเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย
- (4) ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าเป็นเงินจัดสรรรายได้เข้ากองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 2/1 กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม มาตรา 21/1 ถึงมาตรา 21/6 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517

“หมวด 2/1

กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม

มาตรา 21/1 ให้จัดตั้งกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา 21/2 กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายในกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ในวาระเริ่มแรกให้กองทุนที่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้ได้รับการจัดสรรเงินรายได้

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและการรวมตัวของภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

(3) เพื่อส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการพนัน สาเหตุและผลกระทบจากการพนัน รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะการพนัน

มาตรา 21/3 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม” โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานใด ประกอบไปด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน
- (2) ผู้นำพรรคฝ่ายค้านหรือผู้แทน จำนวนสามคน เป็นกรรมการ
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านคุ้มครองกลุ่มประชากร ด้านกลุ่มคนด้อยโอกาส ด้านเศรษฐศาสตร์หรือการเงิน ด้านบริหารจัดการ ด้านพัฒนาสังคม ด้านกฎหมาย ด้านละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมหกคน เป็นกรรมการ

- (4) ผู้แทนภาคประชาสังคมจากภูมิภาคต่าง ๆ ภูมิภาคละหนึ่งคน เป็นกรรมการ
- (5) ให้ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นเลขานุการ และสามารถแต่งตั้งพนักงานในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกินสองคน

หลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือกกรรมการตาม (3) และ (4) ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เพียงวาระเดียว

มาตรา 21/4 คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (2) บริหารกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุน เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการจัดสรรเงินรายได้ตามหลักการและวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ คณะกรรมการกองทุนดังกล่าว จะแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามหลักการและวัตถุประสงค์ด้วยก็ได้

(3) การขอใช้เงินรับความช่วยเหลือจากเงินรายได้ของกองทุนดังกล่าว กรณีเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ หรือกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ให้เสนอผ่านกระทรวงเจ้าสังกัดโดยชี้แจงเหตุผลและเป้าหมายการใช้เงินอย่างชัดเจน ส่วนกรณีเป็นหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ให้เสนอขอรับการช่วยเหลือตามระเบียบที่คณะกรรมการโครงการฯ กำหนดโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจัดสรรเงินรายได้เข้ากองทุนภาคประชาสังคมที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการขอรับเงินทุนในโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของชุมชน

(5) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตาม (2) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมประกาศกำหนด

ลักษณะของกองทุน โครงการหรือกิจกรรม ที่มีลักษณะการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของภาคประชาสังคม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมประกาศกำหนด

มาตรา 21/5 ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน  
ขึ้นคณะหนึ่ง ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ประกอบไปด้วย

(1) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน  
(2) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดสำนัก  
นายกรัฐมนตรี อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้าน  
การเงินการคลัง กฎหมาย และเศรษฐศาสตร์ ด้านละหนึ่งคน

(4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) ดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ  
เสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการตาม (3)

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ  
ตามวรรคสี่ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด

(5) ให้ผู้อำนวยการกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมเป็นเลขานุการ  
มาตรา 21/6 ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล  
เพื่อพัฒนาสังคม โดยให้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง และเผยแพร่ให้สาธารณชน  
ได้รับทราบ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกองทุน  
สลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามจำเป็น โดยความเห็น  
ของคณะกรรมการ รวมถึงการว่าจ้างบุคลากรด้วย”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

นายณัฐภัทร ลีอิสรามาศ

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2551 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกรปฏิบัติการ

สำนักงานเทศบาลตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอวังสมบูรณ์

จังหวัดสระแก้ว

