

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพนันเป็นกิจกรรมที่สืบทอดมาในสังคมไทยทุกยุคทุกสมัย ทั้งในสังคมเมืองและชนบท แม้ว่าการพนันจะไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายและศีลธรรมอันดีของสังคม แต่ คนไทยจำนวนมากไม่น้อยนิยมเล่นการพนัน ประเภทการพนันที่นิยมเล่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้แก่ ถั่ว โป ไฮโล ไพ่ หอย ปลา กัด วัวชน ไก่ชน เป็นต้น

การพนันเป็นทางเลือกหนึ่งในการเงินและเป็นกิจกรรมเพื่อความสนุกของคนไทย การพนันมีหลายรูปแบบและสามารถพบเห็นได้ในทุกพื้นที่ ผู้เล่นการพนันส่วนใหญ่ได้สร้างมโนทัศน์ว่าการเล่นการพนันเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า ได้ผลตอบแทนไวและจำนวนมาก รวมถึงออกแรงน้อย ทำให้คนไทยนิยมเล่นการพนัน

“หอย” เป็นการพนันรูปแบบหนึ่งที่มีความนิยมอย่างกว้างขวาง หอยเข้าสู่ประเทศไทยโดยชาวจีนอพยพเมื่อราวทศวรรษที่ 2360 จนสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ออกหอย ให้ประชาชนเล่นเนื่องจากต้องการนำเงินมาใช้แก้ปัญหาฝนแล้ง อันทำให้ผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาหอยจึงมีอิทธิพลต่อการเมืองและงบประมาณของประเทศ ใน พ.ศ. 2445 สามารถเก็บอากรหอยได้ 4.28 ล้านบาทหรือร้อยละ 27 ของรายได้ภาครัฐ

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการออกสลากกินแบ่งเพื่อหารายได้บำรุงการกุศล แต่การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นแบบชั่วคราวครั้งชั่วคราวจนกระทั่ง พ.ศ. 2482 รัฐบาลของหลวงพิบูลสงครามก่อตั้งสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาลและออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเดือนละ 2 ครั้ง ผลการออกสลากกินแบ่งทำให้เกิดหอยใต้ดินที่เป็นที่นิยมของประชาชนทั่วไปและรัฐบาลพยายามปราบปรามอย่างต่อเนื่อง

กระทั่งถึงสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีนโยบายหอยบนดิน ซึ่งเป็นนโยบายที่แตกต่างจากรัฐบาลชุดอื่นๆ ที่ผ่านมา การกำหนดนโยบายหอยบนดินมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจสังคมและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลที่ทำธุรกิจนอกกฎหมาย อันทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้าน เมื่อรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์

พยายามนำนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ยิ่งทำให้เกิดความสับสน ซึ่งทั้งผู้ต่อต้านและผู้สนับสนุนนโยบายดังกล่าว

นโยบายเรื่องหยวนในสังคมไทยจึงเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ระหว่างมาตรฐานด้านเศรษฐกิจ กฎหมายและศีลธรรมของสังคม นอกจากนี้หยวนยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของกลุ่มผลประโยชน์และรัฐบาล นโยบายหยวนจึงส่งผลกระทบต่อประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ รายได้ของรัฐและจริยธรรมอันดีของสังคม การกำหนดนโยบายหยวนจึงควรทำอย่างรอบคอบ การศึกษาเรื่อง “กระบวนการนโยบายหยวนบนดินของไทย: เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์” จึงเป็นการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกระบวนการนโยบายของทั้ง 2 รัฐบาล

### วัตถุประสงค์

1. ศึกษาความเป็นมาของนโยบาย และบทบาทของหยวนต่อสังคมไทย
2. เปรียบเทียบกระบวนการนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์
3. เสนอแนะการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับหยวนที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่อง กระบวนการนโยบายหยวนบนดินของไทย : เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นการศึกษาการกำหนดนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 23 ของประเทศไทยในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ถึงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เปรียบเทียบกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนที่ 24 ซึ่งเข้ารับตำแหน่งหลังการปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยยึดอำนาจจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จนถึงปัจจุบัน

## ประเด็นการศึกษา

เนื้อหาและกระบวนการกำหนดนโยบายห้วยบนดินของ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่แตกต่างกัน เป็นสาเหตุให้มิได้กลุ่มได้รับผลประโยชน์และเสียผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบายแตกต่างกัน

## วิธีการศึกษา

การศึกษากาคนิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา (Description) โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆ (Document research) เช่นหนังสือ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลบนเว็บไซต์ เป็นต้น พร้อมทั้งศึกษาทฤษฎีนโยบายศาสตร์โดยเฉพาะขั้นตอนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

## ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ความเข้าใจเรื่องลักษณะและบทบาทของห้วยใต้ดินและห้วยบนดิน ต่อสังคมไทย
2. ทราบปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายห้วยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์
3. ความเข้าใจเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ของนโยบายห้วยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์
4. ข้อเสนอแนะเพื่อการกำหนดนโยบายห้วยบนดินที่เหมาะสมต่อรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์

## นิยามศัพท์

นโยบาย หมายถึงหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ หรืออีกนัยหนึ่งคือ อุดมคติหรือกลเม็ดที่จะชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นอุดมคติหรือกลเม็ดที่ ผู้มีอำนาจหน้าที่ ได้พิจารณาเห็นว่า เป็นทางนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสม

รัฐบาล หมายถึงองค์การปกครองบ้านเมือง

นโยบายรัฐบาล หมายถึงแนวดำเนินการขององค์การปกครองบ้านเมือง

หอย หมายถึงการพนันอย่างหนึ่ง เดิมออกเป็นตัวหนังสือ คือใช้พยัญชนะในภาษาไทย ตั้งแต่ ก ถึง ฮ เป็นหลัก โดยตัดออกบางตัวเหลือ 36 ตัว ตัวที่ออกเสียงเหมือนกันจะตั้งชื่อให้ต่างกัน เช่น ข ง วย โป้ ซ เจียม กวย ค หะ ตั้ง ต เม็ง จู ฆ ยิด ชัว ทั้งนี้เพราะนำวิธีเล่นหอยของจีนมาปรับปรุงใช้

ใต้ดิน หมายถึงไม่เปิดเผย ไม่ถูกกฎหมาย

หอยใต้ดิน หรือหอยเถื่อน หมายถึงการพนันรูปแบบหนึ่งที่ไม่ถูกกฎหมาย

หอยเถื่อน หมายถึงการพนันที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

หอยบนดิน หมายถึงการพนันที่จัดไว้เป็นหลักฐาน

สลากกินแบ่ง หมายถึงสลากที่จำหน่ายแก่ผู้ถือเพื่อรับรางวัลในการเสี่ยงโชค โดยผู้จำหน่ายชักส่วนลดเป็นกำไร

สลากกินแบ่งรัฐบาล หมายถึงสลากที่จำหน่ายแก่ผู้ถือ เพื่อรับรางวัลในการเสี่ยงโชค โดยองค์การของรัฐเป็นผู้ออกจำหน่าย

## บทที่ 2

### กรอบการวิเคราะห์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### กระบวนการนโยบาย (Policy process)

การศึกษาเรื่อง กระบวนการนโยบายของประเทศไทย : เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะมาใช้ในการวิเคราะห์ โดยเฉพาะขั้นตอนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เพื่อศึกษาความแตกต่างของนโยบายของทั้งสองรัฐบาลในประเด็นต่างๆ คือเนื้อหา นโยบาย กระบวนการนโยบาย และผู้ได้รับผลประโยชน์/เสียผลประโยชน์

การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาวงจรชีวิตของนโยบาย (Policy life cycle) ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านแบ่งวงจรชีวิตของนโยบายแตกต่างกันเช่น Harold Lasswell และ Frank Levy and Eugene Bardach แบ่งกระบวนการนโยบายเป็น 6 ขั้นตอน Thomas R.Dye แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน (ศุภชัย ยาวะประภาษา, 2548, 33) สร้อยตระกูล อรรถมานะ และทศพร ศิริสัมพันธ์แบ่งเป็น 5 ขั้นตอน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2535,122-124) ในที่นี้จะแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

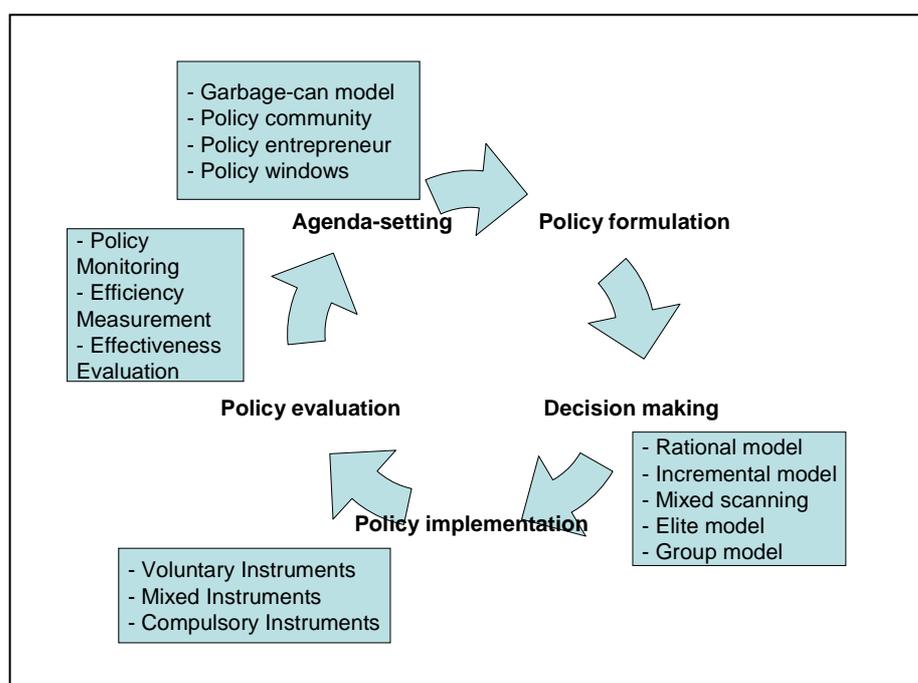
1. การสร้างวาระนโยบายเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Agenda-setting)
2. การก่อตัวของนโยบาย (Policy formulation)
3. การตัดสินใจ (Decision making)
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)
5. การประเมินนโยบาย (Policy evaluation)

#### การสร้างวาระนโยบายเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Agenda-setting)

การสร้างวาระนโยบายเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Agenda-setting) คือการนำประเด็นปัญหาหรือเป็นการทำให้ปัญหาสาธารณะถูกบรรจุเข้าสู่วาระนโยบายและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย (Agenda setting) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 124, 2539) โดยส่วนใหญ่ปัญหาจะเริ่ม

จากปัญหาระดับบุคคลแล้วขยายไปสู่การเป็นปัญหาสาธารณะ ปัญหาในระดับสถาบันหรือองค์กร ที่มีผลกระทบต่อบุคคลส่วนใหญ่จะได้รับความสนใจมากกว่าปัญหาระดับบุคคล

รูปที่ 1 กระบวนการนโยบาย (Policy process)



การรับรู้ (Perception) ปัญหาของประชาชนมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 4 ประการ คือ ลักษณะทางจิตวิทยา (Psychological) วัฒนธรรม (Culture) ระดับการศึกษา (Educational) และภูมิหลังด้านอาชีพและสถาบันที่เกี่ยวข้อง เมื่อประชาชนรับรู้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้น จะนำประเด็นปัญหาไปสู่การพิจารณาขององค์กรหรือสถาบัน อาจกล่าวได้ว่าการรับรู้ปัญหา มี 2 ระดับคือการรับรู้ปัญหาระดับบุคคลและการรับรู้ปัญหาระดับสถาบันหรือองค์กร อย่างไรก็ตามการผลักดันการรับรู้ปัญหาระดับบุคคลไปสู่ระดับสถาบันหรือองค์กรมีปัจจัยด้านบุคลิกภาพของผู้นำเสนอปัญหาและอำนาจ ปัญหาจะได้รับความสนใจจากองค์กรหรือสถาบันหากผู้มีอำนาจเป็นผู้เสนอประเด็นปัญหา เช่นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชพระราชดำรัสแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงทำให้รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นำมากำหนดเป็นแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

ปัญหาจะได้รับความสนใจเมื่อขอบเขตของปัญหามีมาก ส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสามารถรวมกลุ่มเพื่อผลักดันประเด็นปัญหาไปสู่การรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย หากกลุ่มสามารถเข้าถึงผู้กำหนดนโยบาย จะทำให้ประเด็นปัญหาได้รับ

การพิจารณา ถ้าผู้กำหนดนโยบายหรือโครงสร้างการกำหนดนโยบายเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม หรือมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองของความต้องการของประชาชน จะเปิดโอกาสให้ประเด็นปัญหาได้รับการพิจารณามากขึ้น

การผลักดันประเด็นปัญหาหรือข้อมูลต่างๆ ไปสู่การกำหนด สามารถจำแนกปัญหาหรือข้อมูลได้ 3 ประเภทคือ (John W. kingdom, 2003, 90 – 208)

- กระแสปัญหา(Problem stream) หมายถึงกระแสหรือสภาวะการรับรู้ การให้ความหมายและความสำคัญต่อปัญหาหรือต่อนโยบายของผู้ตัดสินใจและของสังคม เนื่องจากมนุษย์รับรู้ ให้ความสนใจ หรือทำความเข้าใจปัญหาได้จำกัด ทำให้ผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายให้ ความสนใจปัญหาในบางเรื่อง ความสนใจต่อปัญหาต่างขึ้นอยู่กับวิธีการในการรับรู้และเรียนรู้ ปัญหา และเงื่อนไขที่ทำให้เหตุการณ์นั้นถูกระบุว่าเป็นปัญหา เหตุการณ์ต่างๆ จะกลายเป็นปัญหา ที่ได้รับความสนใจมี 3 ลักษณะคือ 1) เมื่อเหตุการณ์ได้สะท้อนผ่านดัชนีชี้วัดที่สำคัญ (เช่น GDP ไม่เพิ่มขึ้นตามเป้าหมาย) 2) เมื่อเหตุการณ์ได้สะท้อนผ่านวิกฤตหรือเหตุการณ์สะเทือนใจ (เช่น กรณีเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ) 3) เมื่อผ่านการประเมินนโยบายหรือดำเนินงานที่ผ่านมา (ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของนโยบายที่ผ่านมา)

- กระแสนโยบาย (Policy stream) หมายถึงข้อเสนอทางเลือกของนโยบายในการแก้ไข ปัญหาหรือสถานการณ์ต่างๆ ที่น่าสนใจ ซึ่งข้อเสนอทางนโยบายมาจากความคิดที่หลากหลายของ ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ปฏิบัติการ ข้อเสนอจะเกิดขึ้นก่อนปัญหานั้นๆ และได้รับความสนใจจาก ผู้ตัดสินใจและสังคม (เช่น ข้อเสนอพลังงานทางเลือกที่มีมานานแล้ว ก่อนเกิดวิกฤตราคาน้ำมัน) ข้อเสนอทางเลือกของนโยบายมีจำนวนมาก แต่มีเพียงบางทางเลือกที่ได้รับความสนใจจาก ผู้ตัดสินใจ ข้อเสนอที่ตรงกับความต้องการหรือการให้ความสำคัญของผู้ตัดสินใจจะมี โอกาสมากที่จะได้รับความสนใจและพัฒนาเป็นนโยบาย

- กระแสการเมือง (Political stream) หมายถึงภาวะแรงสนับสนุน และแรงกดดันทาง การเมืองที่มีต่อผู้ตัดสินใจ กระแสการเมืองมี 3 ลักษณะคือ 1) กระแสหรืออารมณ์ของสังคม (National mood) ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามการรับรู้ของสังคม และทราบได้โดยการแสดง ความคิดเห็น และการสำรวจทัศนคติต่างๆ 2) ความเคลื่อนไหวกดดัน (Pressure group campaign) ที่ แสดงความคิดเห็นและความต้องการที่เฉพาะเจาะจงของกลุ่มต่างๆ ในสังคม 3) การเปลี่ยนแปลง ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมารับตำแหน่งได้แสดงมุมมองและแนวทางที่เด่นชัด ต่อกระแสปัญหา หรือต่อกระแสนโยบายที่แตกต่างไปจากผู้ดำรงตำแหน่งคนก่อนๆ

การสร้างวาระนโยบายมีตัวแบบที่สำคัญ 4 ตัวแบบคือ ตัวแบบถังขยะ (Garbage-can model) ตัวแบบชุมชนนโยบาย (Policy community) ตัวแบบผู้ประกอบการ (Policy entrepreneur) และตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (Policy windows)

- ตัวแบบถังขยะ (Garbage-can model) มองว่าองค์กรบางครั้งอยู่ในสภาพสับสนอลหม่าน ขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์ เทคโนโลยีและกระบวนการทำงาน รวมทั้งบุคคลหลายฝ่ายหมุนเวียนกันเข้ามาทำการตัดสินใจ อันเป็นผลให้องค์กรเป็นเสมือนถังขยะที่ปัญหาและทางแก้ไขต่างๆ ถูกทิ้งลงมาโดยบุคคลฝ่ายต่างๆ และพยายามหาทางออกในลักษณะที่เอาปัญหาและทางแก้ไขต่างๆ มาเข้าคู่กัน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 129, 2539)

- ตัวแบบชุมชนนโยบาย (Policy community) การผลักดันประเด็นปัญหาไปสู่การกำหนดนโยบายเป็นผลมาจากผู้ชำนาญการ (Specialists) และผู้เชี่ยวชาญ (Experts) ที่เป็นผู้ริเริ่มนำเสนอประเด็นความคิดและประเด็นปัญหา

- ตัวแบบผู้ประกอบการ (Policy entrepreneur) ภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้สร้างวาระนโยบาย หรือผู้ประกอบการนโยบายเช่นนักการเมือง ข้าราชการประจำ ผู้ทำการแนะนำชักชวน (Lobbyists) นักวิชาการหรือนักหนังสือพิมพ์เป็นผู้ผลักดันประเด็นปัญหาไปสู่การกำหนดนโยบาย ผู้ประกอบการทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) สนับสนุนส่งเสริมและผลักดันประเด็นนโยบาย 2) เปิดโอกาสให้ประเด็นสาธารณะเข้าสู่วาระนโยบายได้ และ 3) เสนอประเด็นนโยบาย ตัวแบบผู้ประกอบการแบ่งเป็น 2 ประเภท คือผู้ประกอบการที่เป็นฝ่ายชักจูงนโยบาย (Advocacy) เป็นผู้สนับสนุนหรือชี้แนะปัญหาสาธารณะ และผู้ประกอบการที่เป็นฝ่ายนายหน้าหรือคนกลาง (Brokerage) ทำหน้าที่ประสานงาน เจรจาต่อรองและประนีประนอมกับบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (Policy windows) ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อสถานการณ์และโอกาส โดยเห็นว่าประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบายหรือเป็นที่สนใจของผู้กำหนดนโยบายเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย หรือเมื่อหน้าต่างนโยบายเปิด ซึ่งจะทำให้กลุ่มต่างๆ นำเสนอปัญหาต่อผู้กำหนดนโยบาย หน้าต่างนโยบายจะเปิดออกเมื่อเกิดวิกฤตหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หน้าต่างนโยบายจะปิดเมื่อปัญหานั้นหมดทางแก้ไข หรือมีปัญหาต่อการกำหนดนโยบายเช่น เพราะการไม่ให้ความร่วมมือทางการเมือง งบประมาณหรือความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบาย

### การก่อตัวของนโยบาย (Policy formulation)

การก่อตัวของนโยบาย เป็นขั้นตอนการพิจารณาเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหา ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลที่ถูกต้อง ขั้นตอนนี้จะนำเสนอวิธีการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา ทำให้มีการนำเสนอทางเลือกของนโยบาย เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจกำหนดนโยบายต่อไป

### การตัดสินใจ (Decision making)

การตัดสินใจ หมายถึง การประเมินทางเลือกสำหรับที่จะให้ได้บรรลุเป้าประสงค์ตามความคาดหวังในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ เกี่ยวกับการดำเนินการที่จะทำให้ผู้ตัดสินใจสามารถเลือกการกระทำที่ทำให้เขาสามารถบรรลุเป้าประสงค์นั้นได้มากที่สุด (Harrison, 1981:3)

กระบวนการตัดสินใจ (Decision Making Process) หมายถึง

- กระบวนการแห่งจิตสำนึกที่มนุษย์กระทำ ที่เกี่ยวข้องกับเอกัตบุคคลและปรากฏการณ์ทางสังคม มีพื้นฐานอยู่บนความจริง และคุณค่าของสิ่งของต่างๆ ซึ่งรวมทั้งทางเลือกของกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากการมีหลายๆ ทางเลือกให้เลือกตัดสินใจ (Shull and Andre, 1970:31)

- กระบวนการที่สอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดีกับกระบวนการแห่งการจัดการทั้งปวง เฮอริเบิร์ต ไชมอน กล่าวว่า “การตัดสินใจประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วนด้วยกัน 1) การค้นหาโอกาสที่จะตัดสินใจ 2) เป็นการค้นหาแนวทางที่เหมาะสม 3) การเลือกแนวทางที่เหมาะสมนั้น” (Simon, 1960:1)

การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย มี 3 วิธีคือ

- การต่อรอง (Bargaining) เป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจ เจรจาเพื่อปรับเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกันให้เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการยอมรับในการนำนโยบายไปปฏิบัติแบ่งเป็น 3 ประการ คือการต่อรองทางลับ การให้รางวัล และการประนีประนอม

- การโน้มน้าว (Persuasion) ความพยายามที่จะทำให้กลุ่มการเมืองเชื่อมั่นในความถูกต้องต่อข้อเสนอของนโยบายของตน และแสวงหาการสนับสนุนโดยปราศจากการปรับเปลี่ยนข้อเสนอของตน

- คำสั่ง (Command) เป็นความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แสดงถึงการใช้อำนาจของผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่า เพื่อการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีผลต่อผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอาจใช้การให้รางวัล และการลงโทษเป็นเครื่องมือในการสั่งการให้ได้ผล

การกำหนดนโยบายสาธารณะมีตัวแบบที่สำคัญ 5 ตัวคือตัวแบบเหตุผล (Rational model) ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental model) ตัวแบบผสมผสานระหว่างทางกว้างและทางลึก (Mixed scanning) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite model) และตัวแบบกลุ่ม (Group model)

- ตัวแบบเหตุผล (Rational model) รัฐบาลตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาปัญหา การนำเสนอทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหา การคาดการณ์ การวิเคราะห์ผลดีผลเสียของการแก้ปัญหาในแต่ละแนวทางและคัดเลือกทางการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย เพื่อให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุด (Maximum social gain)

- ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental model) กำหนดนโยบายเป็นผลมาจากความต่อเนื่องของรัฐบาลเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐบาลขาดความรู้ความสามารถ ทรัพยากรในการนำเสนอทางเลือกใหม่ รวมถึงสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน การหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือกระแสการต่อต้านทางการเมือง

- ตัวแบบการผสมผสานระหว่างทางกว้างและทางลึก (Mixed scanning) การกำหนดนโยบายสาธารณะเปิดโอกาสให้ผู้ตัดสินใจสามารถใช้ประโยชน์ทั้งจากตัวแบบเหตุผลและตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน เหมาะสมสำหรับผู้ตัดสินใจนโยบายที่มีขีดความสามารถต่างกัน และเหมาะสมกับธรรมชาติที่แตกต่างกันของประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา

- ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite model) นโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยผู้นำมากกว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เนื่องจากประชาชนเฉื่อยช้า ไม่ค่อยมีความรู้เรื่องนโยบาย และข้าราชการทำหน้าที่เป็นเพียงผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติหรืออาจเป็นเพราะ ผู้กำหนดนโยบายมีอำนาจมาก ซึ่งอาจมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ หรือกึ่งประชาธิปไตย ชนชั้นนำจะพยายามรักษาและปกป้องเสถียรภาพ โดยการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ขาดการริเริ่มนำเสนอนโยบายใหม่ๆ

- ตัวแบบกลุ่ม (Group model) การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นผลจากการเจรจาต่อรอง หรือเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ นโยบายจะเอียงเอนเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า การกำหนดนโยบายเป็นการตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มต่างๆ โดยการเจรจา ต่อรอง และประสานประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบายแบบนี้เกิดขึ้นในสังคมที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยพหุนิยม

## การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

หลังจากที่ผู้กำหนดนโยบายได้พิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะแล้ว หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยรัฐบาลมีเครื่องมือนโยบาย (Policy Instrument) 3 ประเภท คือ 1) เครื่องมือแบบสมัครใจ (Voluntary Instruments) 2) เครื่องมือแบบผสม (Mixed Instruments) และ 3) เครื่องมือแบบบังคับ (Compulsory Instruments)

- เครื่องมือแบบสมัครใจ (Voluntary Instruments) คือรัฐบาลไม่บังคับ หรือเข้าไปเกี่ยวข้องให้น้อยที่สุด เพราะเชื่อว่าตลาด ครอบครัวหรือองค์กรอาสาต่างๆ สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะได้ เครื่องมือแบบสมัครใจประกอบด้วย 1) ครอบครัวและชุมชน (Family and Community) 2) องค์กรอาสาสมัคร (Voluntary Organization) 3) ตลาด (Private Markets)

- เครื่องมือแบบผสม (Mixed Instruments) เป็นการรวมลักษณะของเครื่องมือแบบสมัครใจและแบบบังคับ เครื่องมือแบบผสมยอมรับในความหลากหลายของปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ดังนั้นเครื่องมือนี้จึงรวมข้อดีของเครื่องมือแบบสมัครใจและแบบบังคับ เครื่องมือแบบผสม ประกอบด้วย 1) การให้ข้อมูลและการชักชวน (Information and exhortation) 2) การอุดหนุน (Subsidy) 3) การประมูลราคาทรัพย์สิน (Auction of property Right) และ 4) ภาษีและการเรียกเก็บจากผู้บริโภค (Tax and user charger)

- เครื่องมือแบบบังคับ (Compulsory Instruments) เป็นวิธีที่รัฐบาลดำเนินนโยบายโดยใช้อำนาจอธิปไตยเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการต่างๆ หรืออาจตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อควบคุมบริษัทให้ดำเนินนโยบายหรือจัดหาสินค้าและบริหารตามคำแนะนำของรัฐ เครื่องมือแบบบังคับตั้งอยู่บนความเชื่อว่า รัฐบาลตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ถูกต้องภายใต้รัฐธรรมนูญและมีการไตร่ตรองเป็นอย่างดี เพื่อนำไปใช้กับประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และองค์กรต่างๆ เครื่องมือแบบบังคับ ประกอบด้วย 1) กฎ/ข้อบังคับ (Regulation) 2) กิจกรมสาธารณะ (Public enterprise) และ 3) การจัดหาให้โดยตรง (Direct provision)

## การประเมินนโยบาย (Policy evaluation)

การประเมินผลนโยบายเป็นกระบวนการวัดคุณค่าของผลการดำเนินนโยบาย เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และการประเมินผลไม่ได้แยกเป็นเอกเทศจากขั้นตอนนโยบายอื่นแต่เกี่ยวข้องกันตลอดเวลา (ศุภชัย ยาวะประภาฯ, 2548, 125)

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539,155-162) แบ่งรูปแบบการประเมินนโยบายมี 3 รูปแบบ คือ การกำกับติดตามนโยบาย การวัดประสิทธิภาพและการวัดประสิทธิผล

การติดตามนโยบาย (Policy monitoring) เป็นการประเมินผลในขณะที่กำลังดำเนินงานหรือปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร การดำเนินกิจกรรมตามเงื่อนไขของเวลา ผลผลิตที่ได้รับออกมาจากการดำเนินงาน ตลอดจนความก้าวหน้า และปัญหาอุปสรรคต่างๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารนโยบายและการประเมินผลนโยบายโดยรวม

การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency measurement) เป็นการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลผลิตที่ได้รับ โดยคำนวณออกมาในรูปของต้นทุนต่อหน่วย (Cost per unit of output) หรืออาจวัดผลผลิต (Productivity) โดยคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนเปรียบเทียบระหว่างผลผลิตและปัจจัยนำเข้าอันสะท้อนให้เห็นถึงภาระงานและความพยายามต่างๆ (Efforts) ในการดำเนินงาน ต้องเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ที่กำหนดขึ้นไว้เป็นเป้าหมายของการดำเนินงาน เช่น มาตรฐาน มาตรฐานงาน ราคากลาง เป็นต้น นอกจากนี้ อาจวัดความคุ้มค่าในการลงทุน (Cost – benefit) โดยเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งหมดกับผลประโยชน์ตอบแทนรวมที่เกิดขึ้นจริงหรือผลลัพธ์รวมของนโยบาย

การวัดประสิทธิผล (Effectiveness evaluation) เป็นการตรวจสอบว่านโยบายได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ตั้งใจหรือไม่อย่างไร การวัดประสิทธิผลนี้จะทำเมื่อนโยบายสิ้นสุดหรือดำเนินการผ่านไประยะหนึ่งแล้ว

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่อง "ห่วยใต้ดิน-ห่วยบนดิน : พฤติกรรมการบริโภคของคนไทย" โดยเสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และพยนต์ สุรินจำลอง ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย (เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ , [www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q4/2006october17p7.ht](http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q4/2006october17p7.ht),2550) ศึกษาพฤติกรรมการบริโภคห่วยใต้ดิน และห่วยบนดินของคนไทย รวมถึงหาคำตอบว่า ห่วยบนดินสามารถทดแทนห่วยใต้ดินได้หรือไม่ ผู้บริโภคมีลักษณะติดการพนันหรือไม่

การศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบว่าห่วยบนดินทดแทนห่วยใต้ดินได้หรือไม่ นั้น เป็นสิ่งสำคัญยิ่งเพราะมีการศึกษาในต่างประเทศ เช่น ของ Kearney (2004) ซึ่งศึกษาการออกสลากกินแบ่งของรัฐต่างๆ (State Lottery) ในประเทศสหรัฐอเมริกา พบข้อสรุปที่น่าสนใจว่าการที่รัฐต่างๆ นำสลากกินแบ่งหรือลอตเตอรี่ของรัฐออกจำหน่ายแก่ประชาชน โดยหวังว่าประชาชนจะลดการพนัน

ประเภทอื่นลง หันมาเล่นการพนันประเภทลอตเตอรีของรัฐแทน ทำให้รัฐได้รายได้นำมาใช้ประโยชน์นั้น ความเป็นจริงแล้วผู้บริโภคกลับไม่ได้ลดการพนันประเภทอื่นๆ ลง แต่กลับลดการใช้จ่ายสินค้าอื่นๆ ที่ไม่ใช่การพนันลง

หมายความว่ารัฐได้เพิ่มสินค้าการพนันตัวใหม่เข้าสู่ตลาด ซึ่งไม่ใช่สินค้าที่สามารถทดแทนการพนันที่ผิดกฎหมายเดิมได้ ดังนั้นการนำลอตเตอรีของรัฐออกจำหน่ายในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเป็นเสมือนการเก็บภาษีประชาชนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะประชาชนที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งการศึกษาพบว่านิยมซื้อลอตเตอรีมากกว่าผู้มีรายได้สูง

กรณีของประเทศไทยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าหอยบนดินสามารถเข้าทดแทนหอยใต้ดินได้ เนื่องจากประชาชนหันมาซื้อหอยบนดินแทนหอยใต้ดิน โดยไม่ได้ลดรายจ่ายอุปโภคบริโภคด้านอื่นลง ทำให้ภาครัฐสามารถนำเงินนอกระบบมาสู่ในระบบได้ส่วนหนึ่ง (ซึ่งส่วนนี้จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับนโยบายการกำหนดยอดขายหอยบนดิน ใน พ.ศ.2548 หอยบนดินทดแทนได้ประมาณ 1 ใน 10 ของหอยใต้ดิน)

ในด้านทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในปี 1988 Gary S. Becker และ Kevin M. Murphy แห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก ได้นำเสนอทฤษฎี “การเสพติดอย่างสมเหตุสมผล” (The Theory of Rational Addiction) โดยระบุว่าผู้บริโภคที่ตัดสินใจบริโภคสินค้า อาจมีพฤติกรรมที่ “เสพติด” สินค้าที่บริโภค โดยสินค้าจะมีระดับของการเสพติดมาก ถ้าปริมาณการบริโภคในช่วงเวลาปัจจุบันจะขึ้นอยู่กับปริมาณการบริโภคในช่วงเวลาที่ผ่านมาทั้งหมด ทั้งนี้เขาได้แยกการเสพติดเป็น 2 ประเภท คือ การเสพติดแบบตาบอด (Myopic Addiction) และการเสพติดอย่างสมเหตุสมผล (Rational Addiction)

การเสพติดแบบตาบอดผู้บริโภคเพียงนำการบริโภคในอดีตมาเป็นตัวกำหนดการบริโภคในปัจจุบันโดยไม่สนใจอนาคต ขณะที่การเสพติดแบบสมเหตุสมผล ผู้บริโภคจะวางแผนรายได้รายจ่ายตลอดอายุขัยของตน โดยพยายามคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต เพื่อกำหนดการบริโภคในปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทยการบริโภคทั้งหอยบนดินและหอยใต้ดินมีลักษณะการเสพติด แต่เป็นการเสพติดแบบสมเหตุสมผลมากกว่าแบบตาบอด กล่าวคือการซื้อหอยบนดิน ผู้บริโภคได้พิจารณาหรือวางแผนโดยคำนึงถึงการใช้จ่ายในอนาคตด้วย โดยความรุนแรงของการเสพติด หอยบนดินมีมากกว่าหอยใต้ดิน เมื่อพิจารณาเป็นรายภูมิภาคพบว่าผู้บริโภคในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีลักษณะของการเสพติดหอยบนดินสูงที่สุด กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีความรุนแรงของการติดน้อยที่สุด

ถึงแม้ว่าหวยบนดินจะช่วยนำเงินนอกระบบเข้ามาในระบบ แต่ประเด็นที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันโดยตลอด คือความเหมาะสมด้านจริยธรรม ในฐานะที่หวยเป็นสินค้าอบายมุขอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามการศึกษานี้พบว่า คนไทยเสพติดการเล่นหวย ดังนั้นการยกเลิกหวยบนดิน โดยไม่มีความแน่ใจ หรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการกำจัดหวยใต้ดิน จะทำให้คนไทยหันไปซื้อหวยใต้ดิน

### บทที่ 3

## นโยบายห่วยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์

### นโยบายห่วยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

จากลักษณะของคนไทยที่นิยมการเล่นห่วยใต้ดิน ประกอบการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนและวงการต่างๆ เกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทางที่ไม่ถูกต้องกฎหมาย (Underground Economy) กิจกรรมหนึ่งคือห่วยเถื่อน หรือห่วยใต้ดิน ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยตรง รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตระหนักว่าการดำเนินนโยบายเรื่องห่วย เป็นเรื่องค่อนข้างละเอียดอ่อนต้องพิจารณาทั้งในทางจริยธรรม เศรษฐกิจ จิตวิทยาและความมั่นคงประกอบกัน การกำหนดนโยบายเรื่องห่วยมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2545 ขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ

รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายที่เข้มงวดและจริงจังต่อการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ตลอดจนธุรกิจผิดกฎหมาย ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล มีมติให้ดำเนินการใช้เครื่องจำหน่ายสลากและให้ผู้สนใจสมัครเข้าเป็นผู้แทนจำหน่าย แต่เครื่องจำหน่ายมีจำกัด ประกอบกับมีผู้ให้ความสนใจเป็นจำนวนมากทำให้ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร รวมทั้งการคัดเลือกเครื่องจำหน่ายมีหลายบริษัทเสนอตัวเข้ามา คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องกลั่นกรองอย่างรอบคอบและถี่ถ้วน เห็นว่าต้องใช้เงินลงทุนสูง และต้องใช้เวลาดำเนินการอีกระยะหนึ่ง จึงจะดำเนินการได้

คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ออกสลากประเภทใหม่เพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนที่ต้องการเสี่ยงโชคแบบถูกกฎหมาย โดยเริ่มจากสลากเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว ที่มีลักษณะเหมือนห่วยบนดิน ด้วยวิธีการออกแบบธรรมดาๆ โดยพิมพ์เป็นใบๆ ออกจำหน่าย และให้ผู้สมัครเป็นตัวแทนจำหน่ายด้วยเครื่องจำหน่ายมาสมัครเป็นผู้แทนจำหน่ายชั่วคราวพร้อมทั้งให้มีลูกข่าย หรือคนเดินจำหน่าย วิธีนี้ทำให้โครงการจำหน่ายห่วยบนดินของรัฐบาลได้รับความสนใจจากประชาชน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินนโยบายโครงการจัดระบบนำห่วยใต้ดินขึ้นมาเป็นห่วยบนดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ โดยมุ่งเน้นให้ผู้เล่นห่วย ลด ละ และเลิก การเล่นห่วยให้ได้ในระยะยาว

รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ออกหอยบนดินมาตั้งแต่ช่วงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2546 เพื่อตัดกระบวนการหอยใต้ดินของภาคเอกชน และให้ประชาชนหันมาเสี่ยงโชคด้วยการเล่น หอยบนดินของรัฐบาลแทน เพราะไม่มีความเสี่ยงต่อการถูกโกง รัฐบาลสามารถนำเงินรายได้จาก หอยบนดินไปใช้จ่ายในโครงการสาธารณประโยชน์ต่างๆ เช่นการให้ทุนการศึกษา การบรรเทา สาธารณภัย ฯลฯ

หอยบนดินระยะแรกเป็นการให้ผู้จำหน่ายเขียนตัวเลขที่ผู้ซื้อต้องการ แล้วลงมือซื้อ กำกับ แต่การจัดพิมพ์หอยเกิดขึ้นในช่วงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2547 และต่อมามีการเพิ่ม รางวัลแจ็กพอต หากถูกละ 20 บาท จะได้เงินรางวัลร้อยละ 25 ละ 50 บาท ได้เงินรางวัลร้อยละ 50 ละ 100 บาท ได้เงินรางวัลร้อยละ 100 ซึ่งสามารถสร้างรายได้ตั้งแต่ช่วงแรกจนถึงงวด เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2549 รวม 72 งวด รายได้สุทธิ 28,267,666,396.36 บาท แบ่งบริจาคเข้า โครงการต่างๆ 48 โครงการตามนโยบายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชิน เช่น โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน ฯลฯ

ความเห็นเกี่ยวกับธุรกิจการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีความเห็นที่แตกต่างกันเป็น สองฝ่าย ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลในด้านสังคม คือหวังเกรงผลกระทบทางสังคม และยังไม่ ทราบว่าภาครัฐมีแนวทางและมาตรการที่จะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไรให้เหมาะสม ส่วนฝ่ายที่ สนับสนุนเห็นว่าเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ ซึ่งช่วยแก้ปัญหาเงินตราไหลออกนอกประเทศ การดำเนินการธุรกิจการพนันอย่างถูกกฎหมายเกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศแต่การดำเนินงานอาจ แตกต่างกันอยู่บ้าง เช่นในสหรัฐอเมริกา มาเลเซียและออสเตรเลีย เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศ เพื่อนบ้านของไทยเช่นกัมพูชา อนุญาตให้ธุรกิจการพนันเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในพื้นที่ใกล้ แนวชายแดนติดกับประเทศไทย ดังนั้นประเทศไทยควรตัดสินใจเปิดเสรีการพนันอย่างชัดเจนบน พื้นฐานของข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ครบถ้วน เป็นที่ยอมรับและเกิดความเข้าใจที่ดีของ ประชาชน โดยยึดเอาประโยชน์สูงสุดของประเทศ

นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีจุดเด่นคือเป็นนโยบายประชานิยมที่ใช้ เงินเพื่อสร้างความพึงพอใจต่อประชาชน และนโยบายที่มุ่งปราบปรามสิ่งผิดกฎหมายต่างๆ เช่น ยาเสพติด การพนัน ผู้มีอิทธิพล ผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ทำให้รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ปราบปรามการพนันซึ่งรวมถึงหอยใต้ดิน เพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลจากการค้า หอยใต้ดิน และนำงบประมาณที่ได้จากการนำหอยใต้ดินมาใช้ในนโยบายประชานิยมต่างๆ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 มีมติให้หอยเป็นสิ่งที่ถูกต้องตาม กฎหมาย และเรียกชื่อใหม่ว่า “หอยบนดิน” และให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลศึกษาและ ดำเนินการเพื่อออกหอย 3 ตัว 2 ตัว ในรูปแบบตู้ออนไลน์ แต่การจำหน่ายหอยบนดินแบบตู้

ออนไลน์เกิดความล่าช้าทั้งในด้านเทคนิคและการลงทุนที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก รวมถึงรัฐบาลประกาศนโยบายกวาดล้าง ผู้มีอิทธิพล ซึ่งรวมถึงห่วยใต้ดิน เป็นเหตุให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเร่งออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว จำหน่ายแก่ประชาชน ในวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ.2546 สำหรับงวดวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2546 โดยระบบเดินโพยแทนห่วยตู้ออนไลน์

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งรับหน้าที่เป็นเจ้ามือห่วยบนดินออกประกาศให้เหตุผลถึงการทำหน้าที่เป็นเจ้ามือห่วยบนดินดังนี้ (เก็บดอกเบี้ยยใต้ถุนร้าน, 2546, 65)

“...ปัจจุบันนี้ประเทศไทยประสบปัญหาการละเมิดและการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยกลุ่มบุคคลและผู้มีอิทธิพลได้ทำการและธุรกิจนอกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลได้มีนโยบายในการปราบปรามเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจสังคม และกระบวนการยุติธรรม ในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะมีการเล่นพนันเสี่ยงโชคในรูปแบบต่างๆ ที่ผิดกฎหมาย และเป็นกระบวนการเครือข่ายทำธุรกิจนอกกฎหมายที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม อีกทั้งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ตกกับบุคคลเพียงบางกลุ่มโดยรัฐไม่สามารถควบคุมและจัดการให้ถูกต้องในด้านภาษี การจ่ายเงินที่ผิดกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางราย และการสร้างหลักประกันคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปได้

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีภารกิจและหน้าที่ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากพิเศษต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเสี่ยงโชคอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยนำรายได้เข้ารัฐและบางส่วนสนับสนุนช่วยเหลือสังคมและสาธารณประโยชน์ในด้านต่างๆ

ดังนั้นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงจัดทำโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เพื่อนำรายได้จัดสรรกลับคืนสู่สังคมและประชาชนโดยตรง โดยจะนำรายได้จากการจำหน่ายมาใช้เพื่อสนับสนุนด้านการศึกษา การแพทย์ ศาสนา สังคมและสาธารณประโยชน์ ป้องกันการสูญเสียชีวิตได้มิให้ไปตกกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ผู้ซื้อสลากได้รับการประกันและคุ้มครองสิทธิที่ได้ถูกต้องตามกฎหมาย และจะพัฒนาดำเนินงานให้เป็นรูปแบบสลากที่รัฐสามารถกำกับควบคุมได้”

คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน ต่างก็เห็นด้วยและอนุมัติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกห่วยบนดิน จำหน่ายให้ประชาชนโดยใช้ชื่อว่า “สลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว”

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลศึกษาและดำเนินการเพื่อออกห่วย 3 ตัว 2 ตัว แบบตู้ออนไลน์ โดยจัดงบประมาณเพื่อศึกษา ดูงานวิธีการขายห่วยออนไลน์ในต่างประเทศ

การดำเนินการเพื่อออกหวย 3 ตัว 2 ตัว ขายเป็นระบบออนไลน์ หรือ “หวยตู้” ดำเนินการมาถึงขั้น กำหนดรายละเอียดต่างๆ และกำลังเตรียมการคัดเลือกหาผู้วางระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ที่ นำมาใช้ รวมทั้งเปิดรับสมัครและพิจารณาผู้แทนจำหน่ายซึ่งรับทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ที่ จะเป็นตัวแทนขายหวยตู้ออนไลน์กระจายไปทั่วประเทศ ซึ่งคาดว่าจะในเริ่มแรกมีประมาณ 12,000 ตู้ และประมาณการว่าจะเริ่มดำเนินการได้ภายในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546

การเตรียมจำหน่ายหวยตู้ออนไลน์ยังไม่สำเร็จ รัฐบาลประกาศนโยบายกวาดล้างผู้มี อิทธิพล ซึ่งรวมถึงหวยใต้ดินเป็นเหตุให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเร่งออกสลากกินแบ่งรัฐบาล เลขท้าย 3 ตัว 2 ตัวจำหน่ายแก่ประชาชน โดยเป็นระบบเดินโพลแทนหวยตู้ออนไลน์

ในช่วงเวลาเพียงหนึ่งเดือนเศษ (คือตั้งแต่วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546) ทุกคนที่มี หน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการขายหวยบนดิน โดยเฉพาะนายสมใจนึก เองตระกูล ประธาน คณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นายชัยวัฒน์ พสกภักดี ผู้อำนวยการสำนักงานสลาก กินแบ่งรัฐบาลตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ต้องทำงานเพื่อให้สามารถขายหวยบนดินให้ได้ไว ที่สุดตามมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งสามารถเริ่มออกขายหวยบนดินครั้งแรกเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ.2546 สำหรับงวดวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2546

พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังข์พงศ์ เพื่อนร่วมรุ่นนักเรียนเตรียมทหารรุ่น 10 และนักเรียนนาย ร้อยตำรวจรุ่น 26 ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ารับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาล ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 หลังจากที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประสบความสำเร็จในการ กำหนดนโยบายขายหวยบนดิน ได้ 3 เดือน ([www.naewna.com/news.asp? ID=45223, 2550](http://www.naewna.com/news.asp?ID=45223,2550))

รัฐบาลประกาศว่า เงินกำไรที่ได้จากหวยบนดิน 2 ตัว และ 3 ตัว จะนำไปใช้สนับสนุน ทุนการศึกษาตามโครงการต่างๆ เพื่อให้โอกาสแก่เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส ตามที่ คณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาคะยากจนและเด็กด้อยโอกาสให้ความ เห็นชอบ

คณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์ฯ ประกอบด้วย นายจาตุรนต์ ฉายแสง รอง นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรี เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รัฐมนตรีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้ง ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้อำนวยการสำนักงานสลากฯ นักวิชาการอิสระ ผู้แทนเอกชน และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นเลขานุการคณะ กรรมการฯ

สิ้นปี พ.ศ. 2548 เงินนอกงบประมาณจากกำไรจากหอยบนดิน ถูกเบิกจ่ายไปแล้ว 1.08 หมื่นล้านบาท แต่มีรายละเอียดที่ติดตามได้คือ รายการบริจาคของกองทุนรางวัล สลาก 2 ตัว 3 ตัว ณ.วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ 2549 ซึ่งมียอดบริจาค 8,282 ล้านบาท เมื่อแยกตามหน่วยงานต่างๆ (ตั้งแต่ตุลาคม พ.ศ.2546 - วันที่10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549) พบว่าหน่วยงานที่ใช้เงินนอกงบประมาณจากการจำหน่ายหอยบนดินมากที่สุดคือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจำนวน 4,193 ล้านบาท ส่วนสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวน 1,347 ล้านบาท กระทรวงศึกษาธิการจำนวน 1,733 ล้านบาท กระทรวงสาธารณสุขจำนวน 2 ล้านบาท กระทรวงต่างประเทศจำนวน 6.5 ล้านบาท และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจำนวน 1.4 ล้านบาท

พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ดูแลเงินรายได้จากการจำหน่ายหอยบนดิน ยืนยันว่าการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนสลากฯ ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมฯ เป็นรายโครงการ คณะกรรมการจะพิจารณาโครงการที่เสนอขอมาว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ถ้าไม่เข้าเกณฑ์ก็จะไม่อนุมัติ อย่างไรก็ตามการอนุมัติเบิกจ่ายเงินจำนวนนี้จะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมฯ แต่การพิจารณาไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์กำกับชัดเจน ([www.bangkokbizweek.com/20060304/cover/index.php?news=column\\_2016\\_5892.html](http://www.bangkokbizweek.com/20060304/cover/index.php?news=column_2016_5892.html), 2550)

การอนุมัติเบิกจ่ายขึ้นอยู่กับที่ประชุมผู้บริหารคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมฯ ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดที่แน่ชัด ใช้กรอบวัตถุประสงค์ หรือแล้วแต่คณะกรรมการอุตสาหกรรมฯ เห็นว่าเหมาะสม ทำให้การใช้จ่ายเงินไม่มีที่มาที่ไป การพิจารณาเบิกจ่ายงบประมาณจากเงินหอยบนดินจึงขึ้นอยู่กับที่ประชุมผู้บริหารซึ่งล้วนแต่เป็นฝ่ายการเมือง และกรอบวัตถุประสงค์ของการใช้เงินที่กำหนดไว้กว้างขวาง

กรอบคำสั่งการเบิกจ่ายเงินจากสลาก 3 ตัว 2 ตัว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ระบุว่า ขอให้มีการเร่งรัดการใช้เงิน และใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเด็กยากจน และเด็กด้อยโอกาส และพัฒนาศักยภาพคนยากจน และยังเปิดช่องไว้ว่า สามารถเบิกจ่ายสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่ริเริ่มโดย นายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมฯ

เงื่อนไขการเบิกจ่ายเงินหอยในโครงการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการศึกษาเด็กด้อยโอกาส กำหนดให้ถ้าเป็นโครงการที่มีวงเงินไม่เกิน 2 ล้านบาท ประธานบอร์ดอุตสาหกรรมฯ สามารถให้ความเห็นชอบได้ และส่งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลอนุมัติการเบิกจ่ายโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

กรณีที่ยังเงินโครงการอยู่ระหว่าง 2-50 ล้านบาท บอร์ดยุทธศาสตร์ฯ ต้องให้ความเห็นชอบ และส่งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ขออนุมัติเบิกจ่ายโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

แต่ถ้าวงเงินเกิน 50 ล้านบาทขึ้นไป เมื่อคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ฯ เห็นชอบแล้วต้องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติโครงการ ก่อนจะส่งให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลขออนุมัติเบิก โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

จากโครงสร้างคำสั่งข้างต้นนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีบทบาทอย่างมากในการอนุมัติโครงการใช้จ่ายเงิน ยิ่งไปกว่านั้นคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ฯ ที่ดูเหมือนมีอำนาจพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ก็เป็นสมาชิกของพรรคไทยรักไทย เพราะประธานบอร์ดก็คือ นายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรี และแม้กระทั่งโครงการที่มีขนาด 50 ล้านบาท ขึ้นไปคนที่อนุมัติโครงการก็คือ นายกรัฐมนตรี

หากนายกรัฐมนตรี มีโครงการที่ต้องใช้เงิน ถ้าไม่เข้าระเบียบการใช้งบประมาณหรือเงินงบประมาณมีไม่เพียงพอ ก็สามารถสั่งตรงมาที่สำนักงานสลากฯ ให้ใช้เงินส่วนนี้ได้ แม้จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ฯ ซึ่งมีทั้งรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ และคนนอกแต่ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของพรรคไทยรักไทยและข้าราชการประจำ ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ว่านายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จำนำเงินนอกงบประมาณ ที่ได้จากการจำหน่ายหน่วยหวยบนดิน ไปใช้ในนโยบายประชานิยมต่างๆ ([www.bangkokbizweek.com/20060304/cover/index.php?news=column\\_2016\\_5892.html](http://www.bangkokbizweek.com/20060304/cover/index.php?news=column_2016_5892.html), 2550)

เกณฑ์การส่งเงินรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลปกติ ถูกกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 กำหนดไว้ว่าร้อยละ 28 เพื่อสมทบเป็นรายได้แผ่นดิน จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่ารายได้จากการจำหน่ายหน่วย 3 ตัว 2 ตัว กองสลากควรนำส่งเข้างบประมาณแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 แต่ พ.ต.ท. หลีกเลียงไปใช้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2478 ซึ่งเปิดวิธีไว้ ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ แต่รัฐบาลมีเงินนอกงบประมาณไว้ใช้จ่ายโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้จะอ้างว่ามีคณะกรรมการตรวจสอบ ดูแล

## นโยบายห่วยบนดินของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์

หลังรัฐประหาร วันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เนื่องจากต้องการแก้ไขความผิดพลาดต่างๆ ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ทำไว้ ซึ่งโครงการห่วยบนดินเป็นเป้าหมายหนึ่งที่คณะปฏิรูปการปกครองฯ จะพิจารณาแก้ไข เนื่องจากความสงสัยเรื่องความไม่โปร่งใสของการกำหนดนโยบายห่วยบนดินและการใช้จ่ายงบประมาณจากห่วยบนดิน

นายจรัญ ภักดีธนากุล ปลัดกระทรวงยุติธรรม เสนอความคิดให้ยกเลิกรางวัลแจ็กพอตของห่วยบนดิน โดยให้เหตุผลเข้าข่ายว่าห่วยบนดินเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายเนื่องจากรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ใช้มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2546 เพื่อกำหนดห่วยบนดินแก่ประชาชน และการจ่ายภาษีไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งขัดกับพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เนื่องจากรายได้หรือผลกำไรจากการขายห่วยบนดิน ไม่ได้แบ่งนำเข้ากระทรวงการคลัง ทั้งที่ในมาตรา 5 ของ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ระบุว่าเงินรางวัลที่ได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งร้อยละ 60 จะใช้เป็นเงินรางวัล ร้อยละ 12 หักเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และอีกไม่เกินร้อยละ 28 นำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน

รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องความถูกต้องในการดำเนินนโยบายห่วยบนดินของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คณะกรรมการกฤษฎีกามีมติว่า ห่วยบนดินที่ดำเนินการโดยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2546 ไม่ถูกต้องและมีหลักการเช่นเดียวกับห่วยใต้ดินที่เอกชนดำเนินการ ขณะเดียวกันคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ได้ตรวจสอบหลักการในการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว (ห่วยบนดิน) และชี้มูลความผิด 4 ข้อ คือ

- มีความผิดตามกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 และพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 โดยรัฐบาลอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรีให้ออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว แทนที่จะมีการออกกฎหมายและเสนอต่อสภานิติบัญญัติ

- กรมสรรพากรไม่มีการเรียกเก็บภาษี
- รายได้จากการจำหน่ายห่วยบนดินไม่ได้นำส่งกระทรวงการคลัง และมีการเบิกใช้โดยไม่มี การปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณ
- มีความไม่ถูกต้องด้านกฎหมายที่กำหนดการใช้จ่ายเงินและการตรวจสอบไม่ชัดเจน

หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เห็นว่าการดำเนินตามนโยบายห้วยบนดินของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่จำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัวเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง กระทรวงการคลังจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ต้องการให้ดำเนินนโยบายห้วยบนดินต่อไป

รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล) จึงสั่งให้หยุดการออกสลากห้วยบนดินไว้เป็นการชั่วคราว คืองวดวันที่ 1 และวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2549 เพื่อให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน หลังจากนั้นจึงดำเนินการจำหน่ายห้วยบนดิน งวดวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ต่อไป โดยจัดสรรเงินรายได้ที่เหลือกว่า 1,794 ล้านบาท โอนเป็นงบประมาณแผ่นดินในปลายปี

คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549 เห็นชอบให้หยุดพิมพ์สลากการกุศลพิเศษ 16 ล้านฉบับ โดยเริ่มงวดวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2550 เป็นต้นไป

กระแสการวิพากษ์วิจารณ์ของสังคมต่อรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่เน้นเรื่องคุณธรรมจริยธรรม แต่กำลังส่งเสริมอบายมุขแก่เยาวชนและประชาชนด้วยการดำเนินนโยบายห้วยบนดินต่อไป การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ห้วยบนดินเปลี่ยนจากสิ่งที่ไม่ดีเป็นสิ่งถูกต้องตามกฎหมาย และยังมีผลเป็นการนิรโทษกรรมให้คณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นักวิชาการด้านกฎหมายหลายคนต่างยืนยันว่า

การเสนอร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ของหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ต้องยุติเมื่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์ โดยส่วนใหญ่เป็นห่วงเรื่องการส่งเสริมอบายมุขและการนิรโทษกรรมให้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขณะที่ หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ยกเหตุผลที่ต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อคงห้วยบนดินต่อไปว่า ถ้าหยุดจำหน่ายห้วยบนดินประชาชนจะกลับไปเล่นหวยใต้ดิน ทำให้เกิดธุรกิจใต้ดินขึ้นอีก

หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ไม่สามารถอธิบายเหตุผลต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่คัดค้าน จึงยอมถอนร่างแก้ไขกฎหมายดังกล่าวออกจากที่ประชุมสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 โดยอ้างว่าเพิ่งทราบข้อมูลเพิ่มเติมว่าการนำหวยใต้ดินมาเป็นห้วยบนดิน ทำให้เยาวชนชั้นมัธยมและอุดมศึกษาเล่นหวยเพิ่มขึ้น 4 เท่า ซึ่งร่างแก้ไข

กฎหมายที่เสนอมายังไม่มีมาตรการชัดเจนที่จะจัดสรรเงินเพื่อใช้ในการลดละเลิกอบายมุข จึงขอถอนร่างดังกล่าวไปปรับปรุง

หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ในฐานะรัฐมนตรีคลัง ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า รัฐบาลสามารถเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เพื่อดำเนินโครงการหวยบนดินต่อไปได้หรือไม่? วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 ที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีนายพนัส สิมะเสถียร เป็นประธานได้พิจารณา โดยเสียงส่วนใหญ่เห็นว่า กระทรวงการคลังสามารถเสนอแก้ไขกฎหมายให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกหวยบนดินได้ แต่ที่ประชุมไม่ได้พิจารณาว่าการแก้กฎหมายนี้จะมีผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ที่กำลังตรวจสอบความผิดของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่เห็นว่า การแก้กฎหมายไม่น่าจะมีผลนิรโทษกรรมให้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ศ.ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ สมาชิกสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ไม่เห็นด้วยที่รัฐบาลโดยหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล จะเสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เพื่อออกหวยบนดินต่อไป แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตีความว่า ไม่เป็นการนิรโทษกรรมรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ใช่ศาล ดังนั้นเมื่อคดีขึ้นสู่ศาลศาลอาจเห็นต่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ และโดยส่วนตัวแล้ว มองว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีเจตนากระทำผิด เพื่อนำเงินที่ได้จากหวยบนดินไปใช้ตามอำเภอใจ จึงควรดำเนินคดีกับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อไป

นโยบายหวยบนดินของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นการดำเนินนโยบายหวยบนดินต่อจากรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แต่มีเงื่อนไขให้แก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เพื่อให้รัฐบาลสามารถจำหน่ายหวยบนดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

### **ประเด็นการโต้แย้งเรื่องการเสียภาษีของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล**

นายกำธร ถาวรสถิต ผู้อำนวยการสำนักงานสอบสวนและนิติการเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ได้ตรวจหลักฐานการเสียภาษีการพนันสลากพิเศษของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเห็นว่า

- การเสียภาษีสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตั้งแต่ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2546 เป็นต้นไป ในอัตราร้อยละ 0.5 ของยอดราคาสลากซึ่ง

มีผู้รับซื้อก่อนหักรายจ่ายให้แก่ฝ่ายการเงิน กองการเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นการเสียภาษีตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2503) ข้อ 12(3) ในอัตราร้อยละ 10 ของยอดราคาสลากซึ่งมีผู้รับซื้อก่อนหักรายจ่าย

- สถานที่เสียภาษีตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2549 ไม่ถูกต้อง กล่าวคือได้จ่ายภาษีที่ฝ่ายการเงินกองการเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งข้อเท็จจริงจะต้องไปจ่ายที่กองคลัง กรมการปกครอง

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้โต้แย้งดังนี้

- การเสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยการพนันของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เสียภาษีมาอย่างถูกต้องตามที่ได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทย ในระหว่างที่ยังไม่มีความชัดเจน ของกฎหมายในเรื่องอัตราค่าภาษีว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องชำระเงินภาษีในอัตราเท่าใด จึงจะถูกต้องตามกฎหมาย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใครขอเสียภาษีในอัตราตามเดิมไปก่อน จนกว่าจะเป็นที่ยุติ

- ปัจจุบันนี้ (พฤศจิกายน พ.ศ. 2549) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้เปลี่ยนไปจ่ายภาษีที่กองคลัง กรมการปกครองแล้ว สำหรับการจ่ายเงินค่าภาษี ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2549 จนถึงงวดวันที่งวดที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จ่ายไปแล้วให้กับฝ่ายการเงิน กองการเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่มีเจตนา แต่เป็นการผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเอง และได้มีหนังสือทวงถามไปยังให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ส่งคืนกับกรมการปกครองแล้ว

### ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายหวยบนดิน

นับตั้งแต่เริ่มกิจกรรมสลากกินแบ่งรัฐบาลเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ.2482 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดพิมพ์สลากแบบเป็นเล่มออกจำหน่ายจำนวนมาก ในขณะที่พัฒนาการของเกมต่างๆ ในนานาประเทศได้รุดหน้าไปอย่างมาก และในปี พ.ศ. 2547 เมื่อรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายเข้มงวดและจริงจังกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพลตลอดจนธุรกิจผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติให้ดำเนินการออกสลากประเภทใหม่ขึ้นมา เพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนที่ต้องการเสี่ยงโชคแบบถูกกฎหมาย โดยเริ่มจากเกมที่คนไทยคุ้นเคยที่สุด คือ สลากเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ที่มีลักษณะเหมือนหวยบนดิน แต่โดยที่ความเห็นเกี่ยวกับการจัดการให้มีธุรกิจการพนันอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ยังเป็นความเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่าย และก้ำกึ่งกันอยู่ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งความเห็น ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหวั่นเกรงผลกระทบทางสังคม และยังไม่ทราบว่าภาครัฐจะมีแนวทางและมาตรการที่จะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไรให้เหมาะสม ส่วนฝ่ายที่เห็นด้วย ก็เห็นว่า จะเป็นผลดีแก่เศรษฐกิจและจะช่วยแก้ปัญหาเงินตราไหลออกนอกประเทศได้ ส่วนหนึ่งด้วยประกอบกัน

หลังจากที่ระบอบการเมืองของไทยได้เปลี่ยนผ่านอำนาจเข้าสู่การปกครองที่มีฝ่ายทหารเข้าทำการยึดอำนาจ โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) มาเป็นระยะเวลาหลายเดือน ด้วยมีประเด็นเหตุผลความจำเป็นที่ต้องทำการรัฐประหาร รวม 4 ประการ ได้แก่

- ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแบ่งฝ่ายสลายความรู้สึกสามัคคีของประชาชน ต่างฝ่ายต่างมุ่งหวังเอาชนะด้วยวิธีการหลากหลายรูปแบบและมีแนวโน้มวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นด้วย

- ประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยการบริหารราชการแผ่นดิน อันส่งผลไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงานองค์กรอิสระถูกรวบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบสนองเจตนารมณ์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ

- ความหมิ่นเหม่ ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นที่เคารพเทิดทูนของปวงชนชาวไทยอยู่บ่อยครั้ง

“หวยบนดิน” เป็นประเด็นที่รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้ความสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเรื่องความโปร่งใส ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จากสถานการณ์ที่ยังหาข้อยุติเรื่องหวยบนดินไม่ได้ สามารถประมวลความคิดเห็นจากมุมมองของประชาชนทุกระดับตั้งแต่ภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน ทั้งในแง่ลบและแง่บวก ดังนี้

### **การดำเนินนโยบายหวยบนดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลกระทบในด้านลบ**

1. เป็นการส่งเสริมให้คนในสังคมเล่นการพนันมากขึ้น เพราะแต่เดิมหวยใต้ดินเป็นการพนันที่ประชาชนทุกเพศทุกวัยเล่นได้ แม้เป็นผู้มีรายได้น้อยก็สามารถซื้อหวยใต้ดินได้ เมื่อรัฐบาลดำเนินการให้หวยถูกต้องตามกฎหมาย จะทำให้การเล่นหวยแพร่หลาย อันนำมาซึ่งปัญหาหนี้สิน ปัญหาครอบครัว เพราะประชาชนลุ่มหลงในการแสวงหาตัวเลขที่เก็งว่าจะต้องถูกรางวัลเพื่อชดเชยเงินที่เสียไป

2. เป็นการมอมเมาประชาชน เนื่องจากปัจจุบันสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นแรงกระตุ้นการซื้อขอยหวยใต้ดินของประชาชน เมื่อขอยใต้ดินกลายเป็นขอยบนดิน มีการดำเนินนโยบายกฎหมายเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเล่นการพนันอย่างเปิดเผยมากขึ้น โดยไม่ขัดต่อบรรทัดฐานอันดีงามของสังคม และส่งผลถึงการทำลายศักยภาพของประชาชนโดยรวม เด็กและเยาวชนในสังคมจะมีแนวคิดที่สวนทางกับความถูกต้องและอาจสร้างจิตสำนึกที่ผิด โดยมองว่าสิ่งที่กฎหมายไม่ห้ามเป็นครรลองที่ถูกต้องของศีลธรรมสังคม

3. การเล่นขอย เป็นการแย่งชิงรายได้ของประชาชน หากนโยบายของรัฐมุ่งเน้นที่การปราบปรามขอยใต้ดิน และไม่มีกำหนดยขอยบนดินอย่างถูกต้อง จะช่วยให้ประชาชนเลิกมกมายกับการเล่นขอยมากขึ้น และสามารถนำเงินส่วนนี้ไปใช้จ่ายอย่างเหมาะสม เอื้อประโยชน์ต่อครอบครัวและสังคมต่อไป

4. ระบบความโปร่งใสด้านการจัดสรรรายได้จากนโยบายขอยบนดินยังไม่ชัดเจน เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลไม่อาจนำเสนอหรือชี้แจงระบบการจัดสรรรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายขอยบนดินอย่างโปร่งใส ว่าได้ดำเนินตามเป้าหมายของการใช้เงินให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมด้านต่างๆ ขณะเดียวกัน เมื่อรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศ และดำเนินการตรวจสอบ การเบิกจ่ายเงินที่ไม่ตรงกับที่ระบุไว้ สะท้อนให้ความไม่โปร่งใสและการขาดความน่าเชื่อถือต่อการจัดสรรรายได้ที่เกิดจากการหมุนเวียนเงินสลากขอยบนดิน

5. การตั้งสมมติฐานว่าผู้เล่นขอยส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบในแง่ลบ แม้ว่ายังไม่มีผลงานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของการพนันขอยใต้ดิน จนกระทั่งกลายเป็นขอยบนดิน ว่ามีผลกระทบแง่ใดบ้าง ต่อบุคคล ครอบครัว ชุมชนและสังคม ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงผลกระทบด้านจิตใจ แต่สามารถประมวลได้ว่าขอยไม่ส่งผลกระทบในแง่ดีดังที่รัฐบาลจึงควรมีนโยบายและมาตรการในการควบคุมและปราบปรามการเล่นขอยใต้ดินอย่างเด็ดขาดมากกว่าที่จะมุ่งหวังให้ดำเนินการจัดการเข้าสู่ระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

6. มาตรการของรัฐควรจะรัดกุมและคำนึงถึงการจัดการเล่นขอยให้หมดไป รัฐบาลควรวางกลยุทธ์การจัดการในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลการลด ละ เลิก การเล่นขอยไม่ว่าจะได้ดินหรือขอยบนดิน โดยหากรัฐจำเป็นต้องเข้าไปจัดการเรื่องนี้ รัฐจะต้องเอาชนะโดยการทำให้ไม่มีขอยใต้ดิน เช่นการรณรงค์ให้คนเลิกเล่นขอยใต้ดิน และมีคำเตือนให้เห็นถึงผลเสียหรือโทษของการเล่นในขณะเดียวกันก็ดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวด แต่ทั้งนี้หากรัฐดำเนินการกำหนดยขอยบนดินที่มีระบบการซื้อขอยที่ถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลควรดำเนินนโยบายด้าน

การตลาดที่จำกัดวงการขาย และกำหนดจำนวนครั้งการออกผลทำให้ลดความถี่ลงเรื่อยๆ เพื่อให้ทำให้คนเล่นรู้สึกว่าการเล่นหวยเป็นสิ่งที่ไม่ดี และควรจะเลิกเล่นในที่สุด

### การดำเนินนโยบายหวยบนดินอย่างถูกกฎหมาย ส่งผลกระทบในด้านบวก

1. เป็นการจัดรูปแบบหรือหาวิธีจัดเก็บรายได้จากธุรกรรมที่มีอยู่แล้วในสังคม เนื่องจากคนไทยนิยมเล่นหวยกันมาก การทำให้เลิกหรือปราบปรามการเล่นอย่างเด็ดขาดนั้นเป็นสิ่งที่ยาก เนื่องจากหวยใต้ดินกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนไทย ผู้ที่ชอบเล่นหวยมักมีเหตุผลของการชอบเสี่ยงโชค หวังรวย และเล่นเพื่อความสนุก เป็นการผ่อนคลาย จำนวนผู้เล่นมีประมาณ 23.7 ล้านคน เป็นตลาดที่ใหญ่เมื่อเทียบกับตลาดของสลากกินแบ่งรัฐบาล (15.7 เท่า) อย่างไรก็ตาม จำนวนการเล่นสูงสุดต่อปีของแต่ละคนอยู่ที่ 19 – 24 ครั้ง ปริมาณเงินในการเล่นแต่ละงวด (หาไม่นับผู้เล่นรายใหญ่) เล่นได้ตั้งแต่ 1 บาทขึ้นไป การจัดให้หวยใต้ดินเข้าสู่ระบบจึงเป็นการหารายได้เข้ารัฐจากธุรกรรมที่มีอยู่แล้วในสังคมไทย การที่รัฐบาลจะคงดำเนินนโยบายหวยบนดินต่อไป จะเป็นผลดี ที่รัฐมีแนวทางในการหาวิธีและจัดการรูปแบบในการจัดเก็บรายได้ที่เหมาะสมเข้าภาครัฐ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีและมีรายได้เพิ่มขึ้น เป็นการเปิดช่องทางหารายของภาครัฐ โดยนำเงินจากคนที่นิยมเล่นการพนันมาช่วยเหลือสังคมหรือพัฒนาสังคมต่อไป

2. เป็นการป้องกันการเกิดกลุ่มอิทธิพลจากเจ้ามือหวยใต้ดิน การเล่นหวยใต้ดินนอกระบบนั้น เจ้ามือหวยมีความเกี่ยวข้องกับคนในท้องถิ่นจำนวนมาก เช่นคนเดินโพย ลูกค้านักการเมืองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ตำรวจ นำมาซึ่งการเกิดกลุ่มอิทธิพล ไม่เป็นผลดีต่อสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ดังนั้นการดำเนินนโยบายหวยบนดิน จึงเป็นทางออกในการจัดการกลุ่มอิทธิพล

3. ลดการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับพื้นที่ เนื่องจากการเล่นหวยใต้ดิน เจ้ามือหวยมีความเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจอำนวยความสะดวกในการจำหน่ายหวยใต้ดินได้อย่างเสรี จึงมีการจ่ายเงินใต้โต๊ะ หรือเรียกรับสินบนอยู่เสมอ ดังนั้นหากดำเนินการให้มีการจำหน่ายหวยบนดินอย่างถูกกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับท้องถิ่น จะไม่สามารถเรียกเก็บค่าคุ้มครองหรือเรียกเงินในการเปิดการจำหน่ายหวยใต้ดินอย่างเสรีได้ เนื่องจากระบบกลไกเป็นไปตามกฎหมาย หรือเป็นการล้มล้างระบบส่วยของตำรวจ

4. เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เล่นและป้องกันการถูกเจ้ามือโกง คือหวยใต้ดินที่เล่นกันนอกระบบ เจ้ามือจะเอาเปรียบผู้ซื้อได้ง่าย เพราะไม่มีกฎหมายคุ้มครอง หากผู้เล่นซื้อหวยใต้ดินในปริมาณเงินจำนวนมากและถูกรางวัล เจ้ามือหวยใต้ดินอาจจะไม่จ่ายเงินรางวัลให้ หรือบางกรณี

จ่ายไม่ครบตามจำนวนที่ตกลงกันได้ อีกทั้งอัตราการจ่ายเงินรางวัลแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน แต่  
หอยบนดินมีระบบการจ่ายเงินที่แน่นอน และมีการฟ้องร้องบังคับคดีตามกฎหมายได้ เนื่องจากมี  
การดำเนินการจ่ายเงินรางวัลตามที่กฎหมายกำหนด

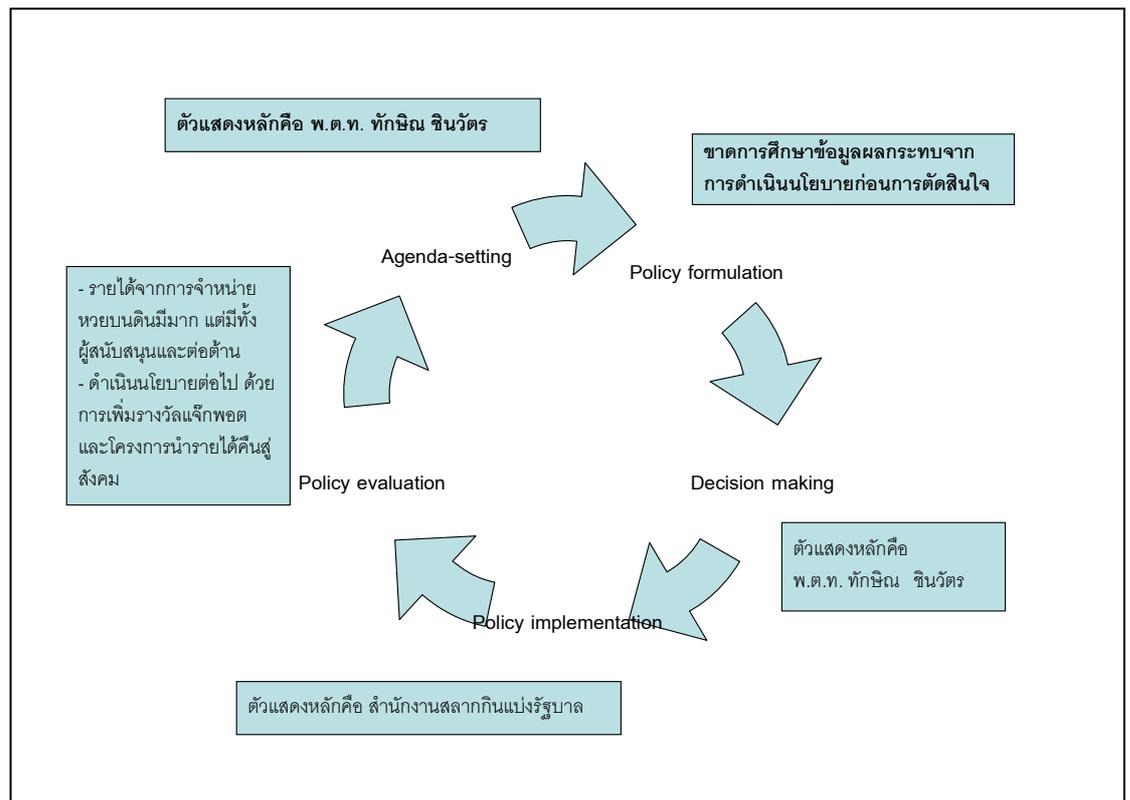
## บทที่ 4

### เปรียบเทียบนโยบายหยวนบนดิน ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรกับรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์

การดำเนินนโยบายหยวนบนดินของทั้งรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ต่างเหมือนกันคือดำเนินนโยบาย “หยวนบนดิน” แต่รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีวาระแอบแฝงในเรื่องต้องการงบประมาณเพื่อใช้ในนโยบายประชานิยมต่างๆ รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งนำโดยหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล พยายามปรับเปลี่ยนนโยบายหยวนบนดินที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (ในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ให้เป็นนโยบายที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนหันกลับไปเล่นหยวนใต้ดินและเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

#### กระบวนการนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

รูปที่ 2 กระบวนการนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร



## การสร้างวาระนโยบายเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Agenda-setting)

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำเนินนโยบายประชานิยม เช่นโครงการกองทุนหมู่บ้าน หมู่บ้านเอื้ออาทร 30 บาทรักษาทุกโรค ทำให้รัฐบาลต้องการหาแหล่งรายได้เพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว ประกอบกับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประหารหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้งบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล

รัฐบาลจึงหาแหล่งงบประมาณใหม่ ซึ่งควรเป็นแหล่งเงินนอกงบประมาณเพื่อให้ผ่านการตรวจสอบได้ยาก รัฐบาลสามารถใช้สอยได้โดยสะดวก ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ และความรวดเร็วต่อการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติ ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามนำหอยใต้ดินมาเป็น หอยบนดิน เพราะขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณจากหอยบนดิน อำนาจสิทธิขาดอยู่ที่นักการเมืองที่ดูแลกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการกองสลาก ซึ่งแม้จะเป็นข้าราชการ แต่ก็ไม่ต่างไปจากตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะ พล.ต.ต. สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ ซึ่งเป็นคนใกล้ชิด พ.ต.ท.ทักษิณฯ ([www.bangkokbizweek.com/20060304/cover/index.php?News=column\\_20165892.html](http://www.bangkokbizweek.com/20060304/cover/index.php?News=column_20165892.html), 2550)

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ประเด็นปัญหาการละเมิดและการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยกลุ่มบุคคลและผู้มีอิทธิพลว่าเป็นปัญหาของประเทศ รัฐบาลต้องปราบปรามเรื่องดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและกระบวนการยุติธรรม รัฐบาลพยายามชี้ให้เห็นถึงการพนันที่ผิดกฎหมายว่าเป็นการทำให้เกิดเครือข่ายของธุรกิจนอกกฎหมายที่มีขนาดใหญ่ ทำให้ผลประโยชน์ตกเป็นของบุคคลเพียงบางกลุ่ม รัฐบาลไม่สามารถควบคุมและจัดเก็บภาษีให้ถูกต้องและทำให้เกิดส่วยของเจ้าหน้าที่ตำรวจและ ผู้มีอำนาจบางกลุ่ม ทั้งที่เหตุผลที่แท้จริงของการผลักดันนโยบายหอยบนดินคือเพื่อต้องการเงินนอกงบประมาณ สำหรับใช้สอยในโครงการประชานิยมต่างๆ และเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาล

การประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2549 นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นำประเด็นปัญหานี้เข้าที่ประชุมและเสนอให้กระทรวงการคลังโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ศึกษาผลกระทบในการออกสลาก

การสร้างวาระนโยบายหอยบนดิน ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีผู้นำหรือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาล นำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าว เพราะ

- พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พยายามชี้ให้เห็นว่าการพนัน (รวมถึงหอยใต้ดิน) เป็นสิ่งผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและกระบวนการยุติธรรมและทำให้เกิดกลุ่มอิทธิพล

ต่างๆ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในรัฐบาล ประกอบกับการเป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูง ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถผลักดันปัญหาไปสู่คณะรัฐมนตรีเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาได้ง่าย

- นายกรัฐมนตรีนำเสนอว่าปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหาระดับประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ประเด็นปัญหาได้รับการพิจารณามากกว่าการนำเสนอว่าเป็นปัญหาของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล

- การรับรู้ของคนในสังคม คือทั้งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและประชาชนมีประสบการณ์ร่วมกันเกี่ยวกับการเล่นหยวไต้ดินและกลุ่มอิทธิพลที่ได้รับประโยชน์จากการขายหยวไต้ดิน ทั้งนี้เนื่องจากหยวอยู่กับประเทศไทยมาไม่น้อยกว่า 190 ปี คือนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2360 ที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) ออกหยวให้ประชาชนเล่น คณะรัฐบาลซึ่งพยายามปราบปรามธุรกิจผิดกฎหมายและผู้มีอิทธิพล รวมถึงประชาชนจึงเห็นพ้องกับนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้เหตุผลหรือประเด็นแอบแฝงของการกำหนดนโยบายคือผลประโยชน์แอบแฝง จากการใช้สอยเงินนอกงบประมาณจากหยวบนดิน ซึ่งรัฐบาลต้องให้ในโครงการประชานิยมต่างๆ

นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้ผลักดันประเด็นปัญหา โดยการเสนอมุมมองและแนวทางที่เด่นชัดต่อนโยบายหยวบนดินซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลที่ผ่านมา นอกจากนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังมีวัตถุประสงค์แอบแฝงจากการดำเนินนโยบาย นั่นคือรายได้งบประมาณจากการศึกษาของสังคม พิริยะรังสรรค์และคณะ (2544) พบว่ามีผู้เล่นหยวไต้ดินทั่วประเทศ ประมาณ 23.7 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 51 ของประชากรที่มีอายุมากกว่า 15 ปีขึ้นไป มีวงเงินที่เล่นหยวไต้ดินไม่ต่ำกว่า 542,000 ล้านบาท คิดเป็นยอดขายที่สูงกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาล 15.7 เท่า โดยวงเงินที่เล่นนี้ประมาณร้อยละ 30 หรือประมาณ 162,000 ล้านบาท คิดเป็นกำไรของเจ้ามือ นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบมูลค่าการเล่นหยวไต้ดินในช่วง พ.ศ. 2536-2538 กับ พ.ศ. 2544 พบว่ามีมูลค่าการเล่นเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 67

### การก่อตัวของนโยบาย (Policy formulation)

การกำหนดนโยบายหยวบนดิน โดยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีการกำหนดชัดเจนว่าเหตุใดรัฐบาลจึงประกาศนโยบายหยวบนดิน แต่เหตุผลที่รัฐบาลนำมาเป็นประเด็นหลักเพื่อเข้าสู่มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี คือการกำจัดหยวไต้ดินเพื่อนำรายได้ซึ่งเดิม

หมุนเวียนอยู่เฉพาะกลุ่มธุรกิจมีดีของธุรกิจเอกชนเข้ามาสู่ภาครัฐ พร้อมทั้งสร้างระบบเงินหมุนเวียนและสภาพคล่องทางการเงิน นอกจากนี้ยังเป็นการสลายกลุ่มอิทธิพลมีดีอันเกิดจากการค้าธุรกิจห่วยไต่ดิน

การกำหนดนโยบายห่วยบนดินไม่ได้ชี้แจงหรือทำประชาพิจารณ์เพื่อสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนโดยตรง แต่การกำหนดนโยบายเป็นเหตุผลทางการเมืองที่ไม่สามารถเปิดเผยได้อย่างชัดเจน หรือเป็นวาระซ่อนเร้น (Hidden Agenda)

นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ชูประเด็นเรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพล เพื่อผลักดันให้คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายห่วยบนดิน ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 มีมติให้ห่วยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเรียกชื่อใหม่ว่า “ห่วยบนดิน” ขณะที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ยังถือว่าห่วยเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย

นอกจากนี้รัฐบาลยังตัดสินใจกำหนดนโยบายก่อนศึกษาผลกระทบของนโยบาย คือ รัฐบาลตัดสินใจกำหนดนโยบายห่วยบนดินในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 แต่ศึกษาผลกระทบของนโยบายตามมติของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2546 ที่ขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้คำปรึกษาและข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายห่วยบนดิน ซึ่งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นดังนี้

- ภาครัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อรณรงค์ให้ประชาชนเห็นโทษและพิษภัยของการพนันทุกรูปแบบ ให้สังคมได้ตระหนักว่าการพนันเป็นสิ่งไม่ดี ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องหรือลุ่มหลง ควรหาวิธีลด ละ เลิก ให้ได้ในที่สุด

- ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจถึงภัยของการพนัน เช่น คำเตือนเผยแพร่ในฉลากให้ประชาชนยังคิด “การซื้อห่วยเป็นการสูญเสียเงินไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่แท้จริง และควรหลีกเลี่ยงการซื้อห่วย”

- ควรจัดระบบซื้อขายที่ป้องกันความมัวเมาการพนันของประชาชน เช่น จำกัดพื้นที่การขาย ไม่ระบุแหล่งซื้อขายหรือขึ้นป้ายประชาสัมพันธ์ และลดความถี่ของการออกฉลากให้น้อยลง ไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยลุ่มหลงกับการเล่นห่วย เพราะเป็นการสิ้นเปลือง หรือสูญเสียทรัพย์สินของครอบครัวโดยไม่จำเป็น

- ภาครัฐพึงตระหนักว่าช่องทางหารายได้จากห่วยบนดินเป็นเหมือนดาบสองคม มีทั้งคุณและโทษ มีผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐไม่ควรมองข้ามการจัดการปัญหาใน

ระยะยาว คือหาแนวทางและมาตรการให้คนในสังคมมีจิตสำนึกว่าการเล่นหวยเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง โดยใช้หลักศีลธรรมปลูกฝังเยาวชนในสังคมตั้งแต่ระดับครอบครัวจนถึงระดับชาติ

- รายได้ที่ได้รับจากการขายหวยบนดินควรมีคณะกรรมการดูแลอย่างเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้

มีหลักเกณฑ์การใช้จ่ายที่ชัดเจนและรายได้นั้นควรรวบรวมไปใช้เพื่อกิจกรรมทางสังคม เช่นตั้งเป็นกองทุนช่วยเหลือคนพิการ ช่วยเหลือการศึกษา ศาสนา และแก้ปัญหาความยากจน ไม่ควรรวบรวมไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมือง

- ควรทำประชาพิจารณ์ว่ารัฐควรดำเนินการเรื่องหวยบนดินหรือไม่ พร้อมทั้งศึกษาวิจัยเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง

เจตนาารมณ์ของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายหวยบนดินคือ (ธีระพร วีระถาวร, 2549)

- ปราบปรามผู้มีอิทธิพลเถื่อน

- นำเงินหมุนเวียนในธุรกิจนอกระบบ (หวยใต้ดิน) มาเป็นธุรกิจในระบบ (หวยบนดิน)

- นำรายได้จากหวยบนดินไปช่วยเหลือประชาชน

ดังนั้นการก่อตัวของนโยบาย จึงไม่ได้ศึกษาข้อมูลถึงผลกระทบของนโยบายก่อนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย รัฐบาลมุ่งให้ความสนใจเรื่องแหล่งรายได้จากหวยบนดิน แต่ชี้แจงต่อประชาชนว่าเพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลเถื่อน และนำรายได้จากการจำหน่ายหวยบนดินไปใช้ในนโยบายประชานิยมต่างๆ

### การตัดสินใจ (Decision making)

การตัดสินใจกำหนดนโยบายหวยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นลักษณะของการสั่งการ(Command)

ทฤษฎี Conger & Kanungo's charismatic theory ของConger และ Kanungo (2530,อ้างในรังสรรค์ ศรีประเสริฐ:2549) เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีความสามารถพิเศษ (Charismatic Leadership) ซึ่งประกอบด้วยเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ (Vision) ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self – confidence) มีความสามารถในการสร้างหรือถ่ายทอดวิสัยทัศน์ (Ability to articulate the vision) มีความมุ่งมั่นในวิสัยทัศน์ (Strong convictions about the vision) มีพฤติกรรมที่เหนือธรรมดา (Behavior that is out of the ordinary) เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Perceived as being a change agent) มีความรับรู้ไวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environment sensitivity)

คุณลักษณะของผู้ที่มีประสิทธิภาพ Yukl (2002, อ้างถึงใน Bratton, Grint, & Nelson: 2005) กล่าวถึงคุณลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพมี 8 ประการ คือความต้องการอำนาจ (Need for power) มีความอดทนสูง (High energy levels) มีการควบคุมภายในตนเอง (Strong Internal locus of control) มีความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-confidence) มีความมั่นคงทางอารมณ์ (Emotional maturity) มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ (Integrity) มีความมุ่งมั่นในงานสูง (Moderate high achievement) มีความต้องการทางสังคมต่ำ (Moderate low special need for social affiliation)

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้มีบุคลิกความเป็นผู้นำสูง โดยเฉพาะการเป็นผู้นำที่มีความสามารถทางธุรกิจ เป็นผู้มีเชื่อมั่นในตัวเอง ความสามารถในการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ เป็นผู้ที่ต้องการอำนาจ มีความมุ่งมั่นในงานสูง ประกอบกับคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากโดยสมาชิกส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทยซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรค ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากในคณะรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจและการพูดโน้มน้าวให้คณะรัฐมนตรีในลักษณะของคำสั่ง (Command) เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้หวยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายในวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546

นโยบายหวยบนดิน จึงถูกกำหนดจากผู้นำ โดยผู้นำหรือนายกรัฐมนตรีมองนโยบายหวยบนดินเฉพาะมุมมองของความต้องการแหล่งเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ แต่อธิบายต่อประชาชนว่าเพื่อต้องการปราบปรามผู้มีอิทธิ และสามารถดึงเงินจากธุรกิจผิดกฎหมายมาเป็นธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่ได้พิจารณาในมุมมองของศีลธรรมและจริยธรรม ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะตัวของนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้ประสบความสำเร็จจากการดำเนินธุรกิจมาก่อน

การตัดสินใจกำหนดนโยบายหวยบนดิน ประชาชน นักวิชาการและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ออกมาคัดค้านแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะรัฐบาลเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากในสภา และคุณลักษณะของผู้นำที่มีความมั่นใจ ไม่รับฟังความคิดหรือข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าผู้นำหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย

### การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

หลังจากที่คณะประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 มีมติให้หวยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ท่ามกลางการคัดค้านของนักวิชาการและสภาที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในประเด็นเรื่องสังคมและศีลธรรมอันดีของสังคม

การนำนโยบายหยวนบนดินไปปฏิบัติ รัฐบาลมีจุดเด่นที่สำคัญ 2 ประการคือ

- การเร่งรัดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกสลากกินแบ่งเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว โดยไม่ต้องรอรระบบหยวนตู้ออนไลน์

- รัฐบาลหาพันธมิตรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งให้ผู้แทนขายหรือ “เดินโพย” กรมไปรษณีย์ เจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้รายได้เพิ่มมากขึ้น ประชาชนผู้เสี่ยงโชคสามารถซื้อหวยได้อย่างเปิดเผย และเป็นการรับประกันว่าจะได้รับเงินรางวัลจากการถูกลูกสลาก รวมถึงหยวนบนดินให้ค่าตอบแทนสูงกว่าหยวนใต้ดิน

- เปลี่ยนผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจากนายชัยวัฒน์ พสกภักดี เป็น พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 หลังจากที่รัฐบาลมีมติให้ดำเนินนโยบายหยวนบนดินได้ 3 เดือน

- แหล่งรายได้นอกงบประมาณของหยวนบนดิน ถูกนำมาใช้มากที่สุดโดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงต่างประเทศ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ตามลำดับ

- การเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณจากหยวนบนดินไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดที่แน่ชัดชัด และเอื้อประโยชน์ต่อนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

การนำนโยบายหยวนบนดินไปปฏิบัติ รัฐบาลได้จัดหาหรือจัดจำหน่ายหยวนบนดินให้แก่ประชาชนโดยตรง รวมถึงรัฐบาลจัดระบบการจำหน่ายหยวนบนดินแทนการให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ การปราบปรามหยวนใต้ดินทำให้รัฐบาลไม่มีคู่แข่งในการจัดจำหน่ายหยวนบนดิน นอกจากนี้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณจากหยวนบนดิน รัฐบาลได้แต่ตั้งคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส ซึ่งเป็นสมาชิกขอพรรคไทยรักไทย เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการเบิกจ่ายงบประมาณ

### การประเมินนโยบาย (Policy evaluation)

การจำหน่ายหยวนบนดินในงวดแรกวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2546 (เริ่มจำหน่ายวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ.2546) มียอดขายหยวนบนดิน 674 ล้านบาท อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาลยังคงได้รับการคัดค้านอย่างต่อเนื่องจากนักวิชาการและกลุ่มองค์กรอิสระในเรื่อง

การมอมเมาประชาชน ชัดกับศีลธรรมอันดีของสังคม ความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ จากการจำหน่ายหวยบนดิน

รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังคงดำเนินนโยบายหวยบนดินอย่างต่อเนื่อง แต่ปรับกลยุทธ์ในการจำหน่ายหวยบนดินเพื่อเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาดของหวยบนดิน โดยเปลี่ยนจากให้ผู้ขายหวยเขียนหวยลงบนกระดาษที่รัฐบาลจัดให้ เป็นการพิมพ์หวยบนดิน ตั้งแต่วันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2547 รัฐบาลเพิ่มรางวัลแจ็กพอต คือถ้าถูกลาก 20 บาทจะได้รับเงินรางวัลร้อยละ 25 ถูกลาก 50 บาทได้รับเงินรางวัลร้อยละ 50 ถูกลาก 100 บาทได้รับเงินรางวัลร้อยละ 100

รัฐบาลหาผู้สนับสนุน เพื่อลดการต่อต้านด้วยโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว เพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม ซึ่งกำหนดให้ส่วนเกินของกองทุนเงินรางวัลหลังหักค่าใช้จ่ายในการบริหาร (ไม่เกินร้อยละยี่สิบ) ให้คืนสู่สังคม โดยนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่ยากจนเท่านั้น อาทิเช่น โครงการทุนการศึกษาต่อของนักเรียนระดับอุดมศึกษา โครงการเสริมความรู้และสร้างรายได้แก่นักเรียนในระหว่างปิดภาคฤดูร้อน โครงการแก้ปัญหาเด็กยากจนที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ โครงการ “หนึ่งอำเภอหนึ่งทุน” การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พิการ/คนชรา ที่ขาด ผู้อุปการะเลี้ยงดู เป็นต้น

นโยบายหวยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากประชาชนที่เล่นหวยบนดิน แต่กระแสการต่อต้านยังคงมีอย่างต่อเนื่อง ในประเด็นการจัดสรรผลประโยชน์จากหวยบนดิน รวมถึงรางวัลแจ็กพอตควรมีต่อไปหรือไม่?

### ผู้ได้รับผลประโยชน์/เสียผลประโยชน์จากนโยบาย

ผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายหวยบนดิน ไม่ได้มีแต่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่มีรายได้เพิ่มมากขึ้น หรือรัฐบาลที่สามารถนำรายได้จากหวยบนดินไปใช้ในนโยบายประชานิยมต่างๆ แต่ผู้เล่นหวยได้ที่มีทางเลือกในการเสี่ยงโชคมากขึ้น สามารถซื้อขายได้อย่างเปิดเผย ผู้ที่มีอาชีพเป็นผู้แทนขายหรือ “เดินโปย” ได้รับส่วนแบ่งจากการจำหน่ายหวยบนดิน ร้อยละ 12 ของยอดขาย กรมไปรษณีย์ที่ทำหน้าที่ออนไลน์ส่งข้อมูลให้สำนักงานสลากกินแบ่งได้รับส่วนแบ่งงวดละร้อยละ 1 ของยอดขาย เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ตรวจตราการขายหวยให้ถูกต้องและกวาดจับหวยใต้ดินได้ส่วนแบ่งร้อยละ 2 ของยอดขาย และผู้แทนขายหวยบนดินยังได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ (มีการกำหนดว่ายกเว้นจนกว่าจะมีการขายหวยในรูปแบบหวยตู้ รัฐบาลจึงค่อยเก็บภาษีเงินได้)

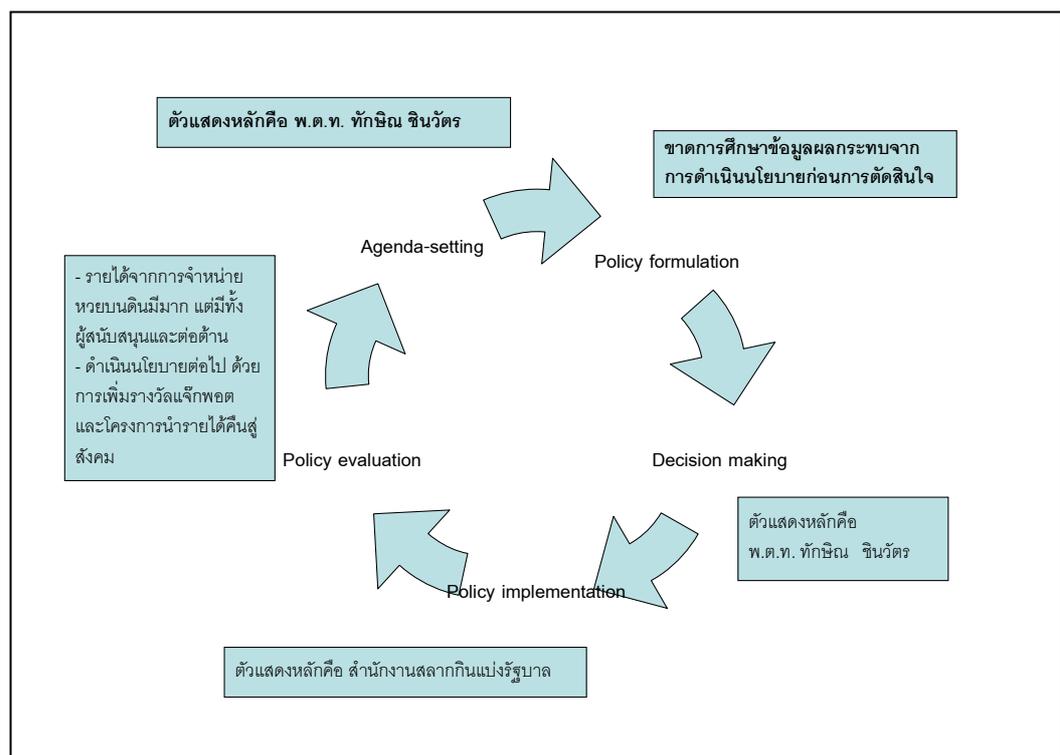
ประชาชนยังได้รับผลประโยชน์จากนโยบายประชานิยมต่างๆ โดยเฉพาะโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งทุน และรัฐบาลได้รับความนิยมนอกจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นทั้งจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ซื้อหวยบนดินได้อย่างเปิดเผย และรับประกันการได้รับเงินรางวัล รวมถึงรัฐบาลมีงบประมาณสนับสนุนนโยบายต่างๆ

นอกจากนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังแบ่งผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง เช่น พล.อ.อ. ณรงค์ศักดิ์ สังกษพงศ์ พี่ชายของ พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังกษพงศ์ (ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล) ได้รับตำแหน่งใหญ่ในคณะกรรมการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ หลายแห่ง เช่นบริษัทการบินไทย สถาบันการบินพลเรือน บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย เป็นต้น ([www.naewna.com/news.asp?ID=45223,2550](http://www.naewna.com/news.asp?ID=45223,2550))

ผู้เสียผลประโยชน์จากการนโยบายคือเจ้ามือหวยใต้ดินที่ถูกหวยบนดินของรัฐบาลแย่งส่วนแบ่งทางการตลาด รวมถึงการถูกปราบปรามจากรัฐบาล นอกจากนี้นักวิชาการ องค์กรอิสระที่ต่อต้านนโยบาย เห็นว่านโยบายจะนำมาซึ่งปัญหาทางศีลธรรมสังคม และความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

### กระบวนการนโยบายหวยบนดินของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์

รูปที่ 3 กระบวนการนโยบายหวยบนดินของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์



### การสร้างวาระนโยบายเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Agenda-setting)

นายเจริญ ภัคดีธนากุล ปลัดกระทรวงยุติธรรม นำประเด็นปัญหาเรื่องควรรยกเลิกรางวัลแจ็กพ็อต และความถูกต้องของหอยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร การนำเสนอประเด็นปัญหาของนายเจริญ ภัคดีธนากุล เป็นที่สนใจของประชาชน เนื่องจากประชาชนจำนวนมากเล่นหอย บนดินของรัฐบาล

กระแสการวิพากษ์วิจารณ์ในระดับประชาชนเรื่องควรรยกเลิกรางวัลแจ็กพ็อตหรือไม่ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรยกเลิกรางวัลแจ็กพ็อต แต่ควรกระจายรางวัลให้ทั่วถึงหรือเฉลี่ยกัน ที่ผ่านมากการออกสลากบางงวดมีรางวัลแจ็กพ็อต 73 ล้านบาทซึ่งมากเกินไป ควรกระจายรางวัลละ 1-2 ล้านบาทและควรเพิ่มรางวัลเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวในทุกๆ ราคา นอกจากนี้แม้ค่าหอยส่วนใหญ่ยังสนับสนุนไม่ให้ยกเลิกรางวัลแจ็กพ็อต เพราะจะทำให้ผู้ซื้อหอยบนดินลดลง (เดลินิวส์, 16 ตุลาคม พ.ศ.2549)

ขณะที่นักวิชาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบหลักการออกสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในประเด็นความผิด

- ความผิดตามกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 และพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 โดยรัฐบาลอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรีให้ออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว แทนที่จะมีการออกกฎหมายและเสนอต่อสภานิติบัญญัติ

- กรมสรรพากรไม่เรียกเก็บภาษี
- รายได้จากการจำหน่ายหอยบนดินไม่ได้นำส่งกระทรวงการคลัง และมีการเบิกใช้งบประมาณที่ได้จากหอยบนดินโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณ
- ไม่มีความถูกต้องตามกฎหมายที่ว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณ และการตรวจสอบไม่ชัดเจน

การสร้างวาระนโยบายหอยบนดินของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นผลมาจากการผลักดันประเด็นปัญหาเรื่องรางวัลแจ็กพ็อตกับความชอบธรรมในการขายหอยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยนายเจริญ ภัคดีธนากุล ปลัดกระทรวงยุติธรรม จึงอาจกล่าวได้ว่าการก่อตัวของนโยบาย นายเจริญ ภัคดีธนากุล ได้ทำหน้าที่สนับสนุนและผลักดันประเด็นนโยบาย

ประเด็นปัญหาที่นายจรัญ ภัคดีธนากุล ผลักดันเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนและประชาชนอย่างกว้างขวาง รวมถึงนักวิชาการ ทำให้รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ รับประเด็นปัญหาไปพิจารณา เพราะต้องการตรวจสอบการดำเนินนโยบายหอยบนดิน ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในเรื่องความถูกต้องตามกฎหมาย และความโปร่งใสในการใช้งบประมาณจากหอยบนดิน

นอกจากนี้การผลักดันนโยบายของนายจรัญ ภัคดีธนากุล ยังอยู่ในระยะเวลาที่เหมาะสม หรือเป็นช่วงที่หน้าต่างนโยบายเปิด คือกระแส

สของสังคมและรัฐบาลต้องการเปิดโปงและตรวจสอบการทำงานในอดีต นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

### การก่อตัวของนโยบาย (Policy formulation)

นายกรัฐมนตรี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ หาวิธีการแก้ไขปัญหาหอยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยทำให้หอยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย และให้คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ตรวจสอบหลักการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

### การตัดสินใจ (Decision making)

นายกรัฐมนตรี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ตัดสินใจดำเนินนโยบายหอยบนดินต่อจากรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพราะไม่ต้องการให้ประชาชนกลับไปเล่นหวยใต้ดินอีก แต่ให้ดำเนินนโยบายหอยบนดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมอบหมายให้ หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุลเป็นผู้ดำเนินการ

การตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการพิพากษาวิจารณ์ในสังคม 2 กระแสคือ

- รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่เน้นเรื่องคุณธรรมจริยธรรม กำลังส่งเสริมอบายมุขแก่เยาวชนและประชาชนด้วยการดำเนินนโยบายหอยบนดิน

- การแก้กฎหมายเพื่อให้หอยบนดินเปลี่ยนจากสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จะมีผลเป็นการนิรโทษกรรมให้คณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพราะการแก้กฎหมาย หากเป็นการแก้ในลักษณะเป็นคุณ สามารถมีผลย้อนหลังได้ แต่ถ้าเป็นโทษจะไม่มีผลย้อนหลัง ดังนั้นการแก้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ให้รองรับว่าหอยบนดินเป็นสิ่ง

ถูกกฎหมาย จึงมีผลให้คณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ้นมลทิน ถึงแม้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) จะตรวจสอบหรือพยายามหาหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็อาจต้องชะลอและยกเลิกไปในที่สุด

การตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นการตัดสินใจโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และเป็นการตัดสินใจภายใต้การคัดค้านของประชาชนโดยเฉพาะนักวิชาการ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลของ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นรัฐบาลทหารที่เข้ามาปกครองประเทศหลังการรัฐหาร ทำให้รัฐบาลพยายามรักษาและปกป้องเสถียรภาพของรัฐบาล โดยการไม่ให้ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีกำหนดนโยบายแล้วสั่งการให้หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนั้นนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ยังไม่แตกต่างจากนโยบายของหยวนบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรมากนัก คือการกำหนดนโยบายมีความต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดที่ผ่านมา โดยมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ซึ่งเป็นผลมาจากสถานการณ์บ้านเมืองที่ยังไม่สงบ รัฐบาลตัดสินใจกำหนดนโยบายเพื่อหลีกเลี่ยงการต่อต้านจากกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะประชาชน ที่นิยมเล่นหยวน

### การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รับนโยบายมาปฏิบัติโดยดำเนินการที่สำคัญ 2 ประการคือ

- การนำพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2549 เพื่อขอแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้ให้นโยบายหยวนบนดินของรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2549 เสนอเข้าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คัดค้านโดยอ้างประเด็นทางสังคมคือการนำหยวนใต้ดินขึ้นมาบนดิน ทำให้เยาวชนชั้นมัธยมและอุดมศึกษาเล่นหยวนเพิ่มขึ้นถึง 4 เท่า ทำให้หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ยอมถอนร่างแก้ไขกฎหมายดังกล่าวออกจากที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ประเด็นที่หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาทร เทวกุล เสนอให้แก่ไขพระราชบัญญัติสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 คือ (Anti-Corruption Center, [www.oknation.net/blog/Anti-Corruption/2007/02/19/entry-8](http://www.oknation.net/blog/Anti-Corruption/2007/02/19/entry-8) net, 2550)

- เพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้สามารถ ดำเนินการจำหน่ายสลากเลขท้ายพิเศษ 2 ตัว และ 3 ตัวได้

- เพิ่มบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสังคม ซึ่งประกอบด้วย การจำกัดอายุ ของผู้ซื้อต้องเกิน 18 ปีขึ้นไป รวมถึงจำกัดสถานที่จำหน่ายต้องไม่อยู่ใกล้สถานศึกษา เพื่อป้องกัน ไม่ให้เยาวชนเล่นหวยบนดิน

- กฎหมายใหม่นี้จะเพิ่มความชัดเจนในการจัดสรรเงินกำไรจากสลากพิเศษ 2 ตัว 3 ตัว ให้โปร่งใส และมีวินัยมากยิ่งขึ้น โดยเงินกำไรในแต่ละงวดจะจัดสรรไว้ในกองทุนรางวัลภายใน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อใช้เป็นเงินสำรองสำหรับการจ่ายรางวัลในงวดที่ขาดทุน ใน สัดส่วนร้อยละ 20 ของกำไรในแต่ละงวด ส่วนกำไรที่เหลือให้จัดสรรเป็น 2 ส่วนเท่าๆ กัน โดยส่วน แรกร้อยละ 50 นำส่งเป็นรายได้รัฐบาล และอีกร้อยละ 50 จัดสรรให้แก่กองทุนส่งเสริมสวัสดิการที่ จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการ ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและมีระเบียบการใช้เงินที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

- หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาทร เทวกุล ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีคำสั่ง หยุดการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัวไว้เป็นการชั่วคราว ในงวดวันที่ 1 และ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2549 เพื่อให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ให้ถูกต้องก่อน แล้วจึงออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัวในงวดวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2549 แต่เมื่อการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ยังไม่เสร็จสิ้น ทำให้รัฐบาลไม่ สามารถออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัวได้

การนำนโยบายหวยบนดินไปปฏิบัติของหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาทร เทวกุล รอง นายกรัฐมนตรี ภายใต้เงื่อนไขให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ ประชาชนหันกลับไปเล่นหวยใต้ดินอีก จึงเป็นความขัดแย้งของผู้ปฏิบัติงานในการเลือกแนวทาง ปฏิบัติคือ

- การให้ความสำคัญต่อเป้าหมาย (Objective management) คือการดำเนินนโยบาย หวยบนดินเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนหันกลับไปเล่นหวยใต้ดิน

- การให้ความสำคัญต่อกฎระเบียบในการดำเนินงาน คือการดำเนินนโยบายห่วยบนดินสามารถทำได้แต่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ก่อน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย

หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาทร เทวกุล เลือกลงให้ความสำคัญต่อกฎระเบียบ จึงหยุดจำหน่ายห่วยบนดิน อันทำให้ประชาชนหันกลับไปเล่นห่วยใต้ดินอีก การนำนโยบายห่วยบนดินไปปฏิบัติ รัฐบาลพยายามแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ก่อนที่รัฐบาลจะจำหน่ายห่วยบนดินให้แก่ประชาชน ระหว่างดำเนินการแก้ไขกฎหมายรัฐบาลมีนโยบายยุติการจำหน่ายห่วยบนดิน

### การประเมินนโยบาย (Policy evaluation)

การดำเนินนโยบายห่วยบนดินของรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้เพราะเป้าหมายของนโยบายคือป้องกันไม่ให้ประชาชนหวนกลับไปเล่นห่วยใต้ดินอีก แต่การที่รัฐบาลสั่งให้หยุดจำหน่ายห่วยบนดิน ทำให้ประชาชนไม่มีทางเลือกในการซื้อห่วย อันทำให้ประชาชนหันกลับไปเล่นห่วยใต้ดิน

การเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ยังไม่สำเร็จที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ถอนมติดังกล่าวออกจากที่ประชุม แม้ว่ากรรมาการกฤษฎีกาพิจารณาว่าการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะไม่มีผลต่อการล้างมลทินของคณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ตาม แต่ยังมีถกเถียงกันว่ากรรมาการกฤษฎีกา ไม่ใช่ศาลซึ่งศาลอาจให้ความเห็นในทางตรงกันข้าม

นอกจากนี้หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาทร เทวกุล ผู้รับผิดชอบนโยบายห่วยบนดินไปปฏิบัติได้ลาออกจากการเป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 ทำให้นโยบายห่วยบนดินของรัฐบาล ไม่มีความชัดเจนว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร

### ผู้ได้รับผลประโยชน์/เสียผลประโยชน์จากนโยบาย

ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายคือเจ้ามือห่วยใต้ดิน เพราะประชาชนหันกลับไปเล่นห่วยใต้ดิน ทำให้ผู้มีอิทธิพลที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พยายามปราบปราม

กลับคืนมา หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้ได้รับผลประโยชน์คือเจ้ามือหวยและผู้มีอิทธิพลเช่นนักการเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับส่วยจากเจ้ามือหวยใต้ดิน

ผู้เสียผลประโยชน์ คือรัฐบาลที่สูญเสียรายได้จากการจำหน่ายหวยบนดิน รวมถึงทำให้ความนิยมในรัฐบาลลดลง ขณะที่ประชาชนไม่มีความปลอดภัยจากการเล่นหวย ทั้งจากการปราบปรามของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับเงินรางวัล

### เปรียบเทียบนโยบายหวยดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรกับรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์

#### เนื้อหาของนโยบาย (Policy content)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบเนื้อหาของนโยบาย

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความชอบธรรมของนโยบายมาจากมติของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546</li> <li>- ให้ความสำคัญต่อการจำหน่ายหวยบนดินให้ได้มากที่สุด โดยออกรางวัลแจ็กพอต เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่ประชาชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความชอบธรรมของนโยบายคือ การแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เพื่อให้หวยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย</li> <li>- ให้ความสำคัญต่อกฎหมาย มากกว่าการขายหวยบนดิน</li> </ul>

ทั้งรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ต่างดำเนินนโยบายหวยบนดินเหมือนกัน แต่รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาศัยมติของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2546 เพื่อดำเนินนโยบายหวยบนดิน แต่รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ พยายามแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เพื่อให้นโยบายหวยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย

เนื้อหาของนโยบายหวยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในระยะแรกต้องการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว ในรูปแบบตู้ออนไลน์ แต่การจำหน่ายหวยบนดินแบบตู้ออนไลน์เกิดความล่าช้าทั้งด้านเทคนิคและการลงทุนที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก จึงเปลี่ยนนโยบายเป็นการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัวโดยระบบเดินโพลแทนตู้ออนไลน์ และจำหน่ายให้แก่ประชาชนตั้งแต่วันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ.2546 สำหรับงวดวันที่ 1

สิงหาคม พ.ศ.2546 ตั้งแต่วันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2547 และรัฐบาลเพิ่มรางวัลแจ็กพอต เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้เล่นหวย รวมถึงจัดตั้งโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว เพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม เช่น โครงการแก้ปัญหาเด็กยากจนที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ โครงการ “หนึ่งอำเภอหนึ่งทุน” การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พิการ/คนชรา ที่ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู เป็นต้น

รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้ดำเนินนโยบายหยวนบนดินต่อไปแต่มีเงื่อนไขให้แก้ไข พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ก่อนเพื่อให้การดำเนินนโยบายหยวนบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในระหว่างที่การแก้ไขกฎหมายไม่สำเร็จ รัฐบาลจะยังไม่ออกหยวนบนดินจำหน่ายแก่ประชาชน

เนื้อหาของนโยบายของหยวนบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายในการนำไปปฏิบัติ คือจำหน่ายหยวนบนดินให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด ขณะที่รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้ความสำคัญต่อกฎหมาย โดยเฉพาะความพยายามทำนโยบายหยวนบนดินที่ไม่ถูกต้องในสมัย รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ทั้งนี้เนื่องจาก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงมีเป้าหมายสำคัญคือฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศหลังจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยึดอำนาจจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป้าหมายของรัฐบาลคือการแก้ไขความผิดพลาดต่างๆ ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะประเด็นความโปร่งใสในการบริหารประเทศ

### กระบวนการนโยบายหยวนบนดิน

รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดำเนินนโยบายหยวนโดยการแปรหยวนใต้ดินเป็นหยวนบนดิน เพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลเถื่อน นำเงินนอกระบบมาสู่เงินในระบบและนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อช่วยเหลือประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงในเรื่องเงินนอกระบบประมาณจากหยวนบนดิน รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำเนินนโยบายหยวนบนดินต่อจากรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนหันกลับไปเล่นหวยใต้ดิน และเพื่อป้องกันผลกระทบทางเศรษฐกิจ

## การสร้างวาระนโยบายเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Agenda-setting)

การสร้างวาระนโยบายหอยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีความเหมือนและความแตกต่างกันในหลายประเด็นคือ

### ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการสร้างวาระนโยบายเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์
- ตัวแสดงหลักคือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	- ตัวแสดงหลักคือ นายจรัล ภัคดีธนากุล

การก่อตัวของนโยบายหอยบนดินของทั้งสองรัฐบาล แตกต่างกันที่ผู้ประกอบการนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คือ นายกรัฐมนตรีหรือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แต่รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ คือ นายจรัล ภัคดีธนากุล ปลัดกระทรวงยุติธรรม

ในสมัยพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ การผลักดันประเด็นปัญหาอยู่ในระยะเวลาที่เหมาะสมหรือเป็นช่วงที่หน้าต่างนโยบายเปิด คือ กระแสของสังคมและรัฐบาลต้องการเปิดโปงและตรวจสอบการทำงานของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ชี้ให้สังคมเห็นว่าปัญหาผู้มีอิทธิพลถือเนื่องจากการจำหน่ายหอยใต้ดิน เป็นปัญหาระดับประเทศที่ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจของประเทศ ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน แม้ว่าจะมีเป้าหมายแอบแฝงในเรื่องต้องการนำรายได้จากหอยบนดินไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ เช่น นโยบายประชาสังคม จัดประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร ขณะที่นายจรัล ภัคดีธนากุล ชี้ให้สังคมเห็นว่ารัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มอมเมาประชาชนโดยการออกรางวัลแจ็กพอต ซึ่งควรยกเลิกรางวัลดังกล่าวและความถูกต้องในการดำเนินนโยบายหอยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตลอดถึงความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้จากหอยบนดิน

นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เสมอ มุมมองและแนวทางที่เด่นชัดต่อนโยบายหอยบนดินซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลที่ผ่านมา และ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีวัตถุประสงค์แอบแฝงเพื่อผลประโยชน์ต่อตนเอง รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ การผลักดันปัญหาเป็นแบบกระแสปัญหา (Problem stream) คือ การนำเสนอ นโยบายหอยบนดิน ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่มี ความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณจากหอยบนดิน

### การก่อตัวของนโยบาย (Policy formulation)

นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กำหนดนโยบายโดยให้ความสำคัญต่อเป้าหมายคือต้องการเงินนอกงบประมาณ ที่ได้จากการจำหน่ายหวยบนดิน โดยไม่ได้ศึกษาข้อมูลผลกระทบจากการดำเนินนโยบายก่อนการตัดสินใจ ขณะที่นายกรัฐมนตรี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ หาวิธีการแก้ไขปัญหาหวยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ให้หวยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดประชาชนหันกลับไปเล่นหวยบนดิน และให้คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ตรวจสอบการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว(หวยบนดิน) ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

### การตัดสินใจ (Decision making)

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการตัดสินใจ (Decision making)

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์
- ตัวแสดงหลักคือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	- ตัวแสดงหลักคือ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์

การตัดสินใจกำหนดนโยบายของทั้งสองรัฐบาลเหมือนกันคือรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรและรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายคือนายกรัฐมนตรี แม้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรจะนำประเด็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในที่ประชุมคือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร การตัดสินใจของรัฐบาลไม่ผ่านการทำประชามติ รัฐบาลไม่ฟังเสียงคัดค้านของนักวิชาการ โดยรัฐบาลให้ความสำคัญต่อรายได้จากการจำหน่ายหวยบนดินมากกว่าเป้าหมายอื่นๆ ขณะที่ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ตัดสินใจดำเนินนโยบายหวยบนดินต่อจากรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยไม่ผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

เหตุผลในการตัดสินใจของรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรคือเงินนอกงบประมาณ แต่รัฐบาลชี้แจงต่อประชาชนว่าเพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลเถื่อน นำเงินหมุนเวียนในธุรกิจนอกระบบ (หวยใต้ดิน) มาเป็นธุรกิจในระบบ (หวยบนดิน) และนำรายได้จากหวยบนดินไปช่วยเหลือประชาชน ขณะที่ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีเหตุผลในการตัดสินใจคือไม่ต้องการให้ประชาชนกลับไปเล่นหวยใต้ดิน เพราะจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

การตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีความต่อเนื่องจากรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นผลจากสถานการณ์บ้านเมืองที่ยังไม่สงบ รัฐบาลตัดสินใจกำหนดนโยบายเพื่อหลีกเลี่ยงการต่อต้านจากกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะประชาชนที่นิยมเล่นหวย ประกอบกับรัฐบาลไม่มีความรู้ ความสามารถและระยะเวลาในการพิจารณานโยบายหยวนบนดินอย่างรอบคอบ

การตัดสินใจกำหนดนโยบายของทั้งสองรัฐบาลเป็นการตัดสินใจโดยผู้นำหรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่ให้ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมและทั้งสองรัฐบาลยังใช้คำสั่ง (Command) ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้หยวนบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ กำหนดนโยบายแล้วสั่งการให้หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้นการตัดสินใจกำหนดนโยบาย จึงถูกต่อต้านจากนักวิชาการและองค์กรอิสระต่างๆ ในประเด็นศีลธรรมและสังคมและความโปร่งใสในการจำหน่ายหยวนบนดิน การใช้จ่ายงบประมาณจากหยวนบนดิน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีลักษณะของผู้นำ ที่มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูงและประสบความสำเร็จในการทำธุรกิจมาก่อน พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีลักษณะนุ่มนวล สุขุมแต่เข้ามาบริหารประเทศในขณะที่สถานการณ์บ้านเมืองไม่สงบ ทำให้ผู้นำทั้งสองตัดสินใจกำหนดนโยบายด้วยตนเองมากกว่าการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม

### การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์
- ตัวแสดงหลักคือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยเฉพาะผู้อำนวยการสำนักงานฯ	- ตัวแสดงหลักคือ หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล

การนำนโยบายหยวนบนดินไปปฏิบัติของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงคือ

1. รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตัวแสดงหลักที่นำนโยบายไปปฏิบัติคือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยเฉพาะ พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่ง

รัฐบาล รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ตัวแสดงหลักคือหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาทร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

2. เป้าหมายในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร คือเงินนอกงบประมาณ จากการจำหน่ายหอยบนดิน ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามจำหน่ายหอยบนดินให้แก่ประชาชนให้ได้มากที่สุดโดยการเพิ่มรางวัลเจ็ดพอด แต่รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เน้นการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การดำเนินนโยบายหอยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรืออาจกล่าวได้ว่าการนำนโยบายหอยบนดินไปปฏิบัติของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้ความสำคัญต่อเป้าหมาย (Objective management) คือจำหน่ายหอยบนดินให้แก่ประชาชน แต่รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้ความสำคัญต่อกฎระเบียบในการดำเนินงาน

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นการผลิตหอยบนดินออกจำหน่าย และแบ่งผลกำไรให้ภาคส่วนต่างๆ เพื่อหาผู้สนับสนุนนโยบาย แต่รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ขอแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เพื่อให้หอยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย

4. รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้วิธีการจัดหาหรือจัดจำหน่ายหอยบนดินให้แก่ประชาชนโดยตรง รวมถึงรัฐบาลจัดระบบการจำหน่ายหอยบนดิน แทนที่จะให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ พยายามแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ก่อนที่รัฐบาลจะจำหน่ายหอยบนดินให้แก่ประชาชน ระหว่างดำเนินการแก้ไขกฎหมายรัฐบาลมีนโยบายยุติการจำหน่ายหอยบนดิน แต่รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สร้างกฎ/ข้อบังคับที่ยืดหยุ่นและไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจากหอยบนดิน

### การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation)

การประเมินผลนโยบายของรัฐบาลทั้งสองแตกต่างกัน คือรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมทำให้สามารถประเมินผลได้อย่างชัดเจน ขณะที่รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ การนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่มีเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะเมื่อหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาทร เทวกุล ที่รับผิดชอบนำนโยบายหอยบนดินไปปฏิบัติ ลาดออกจากความเป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำให้นโยบายหอยบนดินของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ไม่มีความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ

ตารางที่ 5 การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation)

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์
<ul style="list-style-type: none"> <li>- รายได้จากการจำหน่ายหอยบนดินมีมาก แต่มีทั้งผู้สนับสนุนและต่อต้านนโยบาย</li> <li>- ดำเนินนโยบายต่อไป ด้วยการเพิ่มรางวัล แจ็กพอต และโครงการนำรายได้คืนสู่สังคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การชะลอตัวของนโยบาย</li> <li>- ไม่มีความชัดเจนว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร</li> </ul>

อย่างไรก็ตามรัฐบาลทั้งสองต่างเห็นว่ารายได้จากการจำหน่ายหอยบนดินมีมาก แต่มีทั้งผู้สนับสนุนและต่อต้านนโยบาย ผู้สนับสนุนนโยบายส่วนใหญ่เป็นประชาชนผู้เล่นหอยและผู้จำหน่ายหอยบนดิน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่ผู้ที่ต่อต้านนโยบายคือนักวิชาการและองค์กรอิสระที่ให้ความสำคัญต่อศีลธรรมและสังคม

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับผลประโยชน์จากการจำหน่ายหอยบนดิน แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้รับการต่อต้านและสนับสนุน ซึ่งรัฐบาลเลือกดำเนินนโยบายหอยบนดินต่อไป แต่ปรับนโยบายเพื่อเพิ่มจำนวนผู้เล่นหอยบนดินและหาผู้สนับสนุนนโยบาย โดยเพิ่มรางวัลแจ็กพอต และโครงการนำรายได้คืนสู่สังคม แต่นโยบายหอยบนดินของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ อยู่ในภาวะสุญญากาศ คือไม่เป็นที่แน่ชัดว่านโยบายจะดำเนินต่อไปอย่างไร

วงจรมติของนโยบายหอยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีความแตกต่างกันคือรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำเนินนโยบายหอยบนดินครบวงจรมติของนโยบาย ขณะที่รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำเนินนโยบายยังไม่ครบวงจรมติของนโยบาย คืออยู่ระหว่างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติกับการประเมินผลนโยบาย

### ผู้ได้รับผลประโยชน์/เสียผลประโยชน์

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบผู้ได้รับผลประโยชน์/เสียผลประโยชน์

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ได้รับผลประโยชน์คือ รัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ผู้เล่นหอย ผู้ที่มีอาชีพเป็นผู้แทนขาย กรมไปรษณีย์ และเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงพวกพ้องของนายกรัฐมนตรี</li> <li>- ผู้เสียผลประโยชน์คือ เจ้ามือหอยใต้ดินและผู้มีอิทธิพล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ได้รับผลประโยชน์คือ เจ้ามือหอยใต้ดินและผู้มีอิทธิพล</li> <li>- ผู้เสียผลประโยชน์คือ รัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประชาชน</li> </ul>

สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผู้ได้รับผลประโยชน์คือ รัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ผู้เล่นหวย ผู้ที่มีอาชีพเป็นผู้แทนขายหรือ “เดินโพล” กรมไปรษณีย์และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งตรงข้ามกับรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ผู้ได้รับผลประโยชน์คือเจ้ามือหวยใต้ดินและผู้มีอิทธิพล ซึ่งเคยเป็นผู้เสียผลประโยชน์ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ในทางกลับกันกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ในสมัยรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ คือ รัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประชาชนซึ่งเคยเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นอกจากนี้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังแบ่งผลประโยชน์จากการจำหน่ายหวยบนดินให้แก่พวกพ้องเช่น พล.อ.อ.ณรงค์ศักดิ์ สังขพงศ์ พี่ชายของ พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ เป็นต้น

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการศึกษา

การศึกษากระบวนการนโยบายหยวนบนดินของไทย : เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรและ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นการเปรียบเทียบนโยบายในประเทศเนื้อหาของนโยบาย (Policy content) กระบวนการนโยบาย (Policy process) และผู้ได้รับผลประโยชน์/เสียผลประโยชน์ ซึ่งใช้วิธีการศึกษาเชิงพรรณนา โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

#### เนื้อหาของนโยบาย (Policy content)

นโยบายหยวนบนดินของของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายคือเพื่อต้องการเงินนอกงบประมาณ จากการจำหน่ายหยวนบนดิน เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ดังนั้นจึงพยายามจำหน่ายหยวนบนดินให้แก่ประชาชนให้ได้มากที่สุด ด้วยการใช้มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2546 เพื่อสร้างความชอบธรรมต่อนโยบายหยวนบนดินและรางวัลแจ็กพอต เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้เล่นหยวน ขณะที่รัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้ความสำคัญต่อความถูกต้องหรือกฎหมาย คือจะจำหน่ายหยวนบนดินก็ต่อเมื่อ ได้แก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ให้หยวนบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วเท่านั้น

#### กระบวนการนโยบาย (Policy process)

แม้ว่าทั้งรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรและ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์จะดำเนินนโยบายหยวนบนดินเหมือนกัน แต่กระบวนการนโยบายของทั้งสองรัฐบาลแตกต่างกันในหลายประเด็นคือ

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบกระบวนการนโยบายหยวนดิน  
ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กับรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์

กระบวนการนโยบาย	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์
การสร้างวาระนโยบายเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Agenda-setting)	- ตัวแสดงหลักคือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	- ตัวแสดงหลักคือ นายจรัญ ภักดีธนากุล
การก่อตัวของนโยบาย (Policy formulation)	ขาดการศึกษาข้อมูลผลกระทบจากการดำเนินนโยบายก่อนการตัดสินใจ	หาวิธีการแก้ไขปัญหาหยวนดินของรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณฯ ให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย
การตัดสินใจ (Decision making)	- ตัวแสดงหลักคือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	- ตัวแสดงหลักคือ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์
การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)	- ตัวแสดงหลักคือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	- ตัวแสดงหลักคือ หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล
การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation)	- รายได้จากการจำหน่ายหยวนดินมีมาก แต่มีทั้งผู้สนับสนุนและต่อต้าน - ดำเนินนโยบายต่อไป ด้วยการเพิ่มรางวัลแจ็กพอต และโครงการนำรายได้คืนสู่สังคม	- การชะลอตัวของนโยบาย - ไม่มี ความชัดเจนว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร

1. เป้าหมายของรัฐบาลทั้งสองมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง คือรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลมีเป้าหมายสำคัญคือฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงบริหารประเทศโดยยึดเป้าหมายของนโยบายมากกว่ากฎระเบียบต่างๆ แต่รัฐบาลมีเป้าหมายในการจำหน่ายหยวนดินเพื่อต้องการงบประมาณ ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อนายกรัฐมนตรีมากกว่าประชาชน

รัฐบาลของ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศหลังจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยึดอำนาจจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป้าหมายของรัฐบาลคือการแก้ไขความ

ผิดพลาดต่างๆ ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะประเด็นความโปร่งใสในการบริหารประเทศ

2. นโยบายหยวนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีเป้าหมายหลักเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐบาล เป้าหมายรองเพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลเถื่อน และนำเงินจากกิจกรรมที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนหันกลับไปเล่นหวยใต้ดิน และกลัวผลกระทบทางเศรษฐกิจ

3. กระบวนนโยบายหยวนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่บริหารประเทศเป็นระยะเวลานานกว่า พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ทำให้กระบวนนโยบายครบวงจรนโยบาย ขณะที่รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นโยบายยังไม่มีผลชัดเจนและผลงานยังไม่เป็นที่ประจักษ์ อย่างไรก็ตามกระบวนนโยบายหยวนดินของทั้งสองรัฐบาล นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ มากกว่าให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมในกระบวนกรตัดสินใจ

4. ผลจากการดำเนินนโยบายหยวนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทำให้รัฐบาลมีงบประมาณสำหรับบริหารประเทศมากขึ้น และประชาชนหันมาให้ความนิยมเล่นหยวนดินมากขึ้นโดยเฉพาะผู้เล่นรายใหม่ หยวนดินของรัฐบาลสามารถแย่งส่วนแบ่งทางการตลาดจากหวยใต้ดิน เพราะรัฐบาลรับประกันว่าผู้ซื้อจะได้รับเงินรางวัลอย่างแน่นอน และการจูงใจผู้ซื้อด้วยรางวัลแจ็กพอต

รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีเป้าหมายแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ก่อนที่จะจำหน่ายหยวนดินให้แก่ประชาชน ปัจจุบันรัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ทำให้ไม่สามารถจำหน่ายหยวนดิน ประชาชนไม่มีทางเลือกในการเล่นหวย ผลที่ตามมาคือกระบวนกรหวยใต้ดินฟื้นตัว ขณะที่รัฐบาลไม่ให้ความสนใจที่จะแก้ไข เพราะมีปัญหาเร่งด่วนจำนวนมากโดยเฉพาะความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การพยายามตรวจสอบ ดำเนินคดีกับ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น

5. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายหยวนดินของทั้งสองรัฐบาลคือการถูกต้องด้านจากนักวิชาการ องค์กรอิสระในประเด็นศีลธรรม สังคม นอกจากนี้รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังเป็นที่สงสัยของประชาชนในเรื่องความโปร่งใสในเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้จากหยวนดิน

รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ พบกับกระแสการต่อต้านโดยเฉพาะเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) คัดค้านการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.

2517 โดยอ้างประเด็นทางสังคมคือการนำหอยไต้ดินขึ้นมาเป็นหอยบนดิน ทำให้เยาวชนชั้นมัธยม และอุดมศึกษาเล่นหอยเพิ่มขึ้นถึง 4 เท่า รัฐบาลจึงต้องถอนร่างแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวออกจากที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

การดำเนินนโยบายหอยบนดินของรัฐบาลจึงชłodตัว ภายใต้ความไม่สงบทางการเมือง ประกอบกับหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ผู้รับผิดชอบนโยบายไปปฏิบัติได้ ลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำให้นโยบายหอยบนดินไม่มีความชัดเจนว่ารัฐบาลจะดำเนินต่อไปอย่างไร

### ผู้ได้รับผลประโยชน์/เสียผลประโยชน์

การดำเนินนโยบายหอยบนดินของรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เพื่อให้หอยบนดินเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ก่อนที่จะจำหน่ายหอยดินให้แก่ประชาชน แต่การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น ทำให้เกิดกระบวนการหอยไต้ดินพันตัว

ในรัฐบาลของ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายคือเจ้ามือหอยไต้ดินและผู้มีอิทธิพล ซึ่งเป็นกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ผู้ที่เสียผลประโยชน์ในนโยบายหอยบนดินของ รัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ คือ รัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์/เสียผลประโยชน์ จากนโยบายหอยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กับ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีความสัมพันธ์แบบผกผัน เพราะผู้ที่ได้ผลประโยชน์ในสมัยรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ กลับเป็นผู้เสียผลประโยชน์ในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผู้ที่เสียผลประโยชน์ในสมัยรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นบุคคลเดียวกับผู้ได้ผลประโยชน์ในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทั้งนี้เพราะรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ประชาชนนิยมเล่นหอยบนดินมากกว่าหอยไต้ดิน แต่ในสมัยรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ไม่ได้จำหน่ายหอยบนดินให้ประชาชน ประชาชนจึงหันกลับไปเล่นหอยไต้ดิน นอกจากนี้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังแบ่งผลประโยชน์จากการจำหน่ายหอยบนดินให้แก่พวกพ้องเช่น พล.อ.อ. ณรงค์ศักดิ์ สังกษพงศ์ พี่ชายของ พล.ต.ต. สุรสิทธิ์ สังกษพงศ์

## ข้อเสนอแนะ

การดำเนินนโยบายหยวนบนดิน ซึ่งมีทั้งกลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่ต่อต้าน ซึ่งเป็นผลมาจากมุมมองที่ต่างกัน คือกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์และมองว่าถึงอย่างไรคนไทยก็เล่นหยวนอยู่แล้ว กลุ่มผู้ต่อต้านนโยบายนอกจากจะเป็นผู้เสียผลประโยชน์แล้วยังมีกลุ่มที่มองโลกแบบอุดมคติ ที่มองว่าหยวนใต้ดินจะทำให้สังคมเสื่อม เป็นการเพิ่มผู้เล่นหยวนรายใหม่

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหยวนบนดินดำเนินต่อไป รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมองปัญหาโดยความเป็นจริงของสังคม รวมถึงใช้วิธีโน้มน้าวผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ให้เปลี่ยนมุมมองการมอง โดยให้เห็นปัญหาจากมิติที่หลากหลาย ไม่ใช่มิติด้านศีลธรรมเพียงอย่างเดียว รัฐบาลต้องนำเสนอจำนวนงบประมาณที่รัฐต้องใช้ และรายได้จากการจัดเก็บภาษี รายได้จากการจำหน่ายหยวนบนดินที่จะมาลดภาระการจ่ายภาษีของประชาชนเป็นต้น หรืออาจนำเสนอผลกระทบจากการไม่สามารถจำหน่ายหยวนบนดิน อันทำให้ประชาชนหันกลับไปเล่นหยวนใต้ดิน

2. รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ควรเร่งแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เพื่อให้รัฐบาลสามารถจำหน่ายหยวนบนดินได้ หรือหากไม่สามารถแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ควรหามาตรการแก้ไขสถานการณ์ให้สามารถออกหยวนบนดินให้ไวที่สุด และชัดเจนไม่ให้กระบวนการหยวนใต้ดินกลับมาอีก โดยการปราบปรามอย่างเข้มงวด

3. สาเหตุที่นโยบายหยวนบนดินถูกต่อต้านประการหนึ่งคือเป็นการเพิ่มผู้เล่นหยวนหน้าใหม่ๆ และทำให้คนไทยเล่นหยวนมากขึ้น แต่ปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่เหตุการณ์ดังกล่าวคือการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน เช่นการนำเสนอผู้ที่ถูกรางวัลแจ็กพอตในหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์ ซ้ำๆ กันในแต่ละงวด การให้ความสำคัญต่อการนำเสนอข่าวดังกล่าว ได้สร้างกระบวนการที่คนใหม่ให้คนไทยเห็นความสำคัญและอยากถูกรางวัลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการโฆษณาหยวนบนดินที่ได้ผล การจะลดผู้เล่นหยวนควรจำกัดการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน

4. รัฐบาลควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการออกนโยบายโดยการทำประชาพิจารณ์ถึงรูปแบบและรางวัลของหยวนใต้ดินที่ประชาชนต้องการและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างความเข้าใจในระยะยาวเพื่อนำไปสู่การลดการเล่นหยวนโดยการให้ความรู้เรื่องโทษของหยวน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปราบปรามหยวนใต้ดิน โดยให้รางวัลแก่ประชาชนที่ให้ข้อมูลอันนำไปสู่การจับกุมเป็นต้น

## บรรณานุกรม

### หนังสือและบทความในหนังสือ

เก็บเบี้ยได้สูง. “หอยบนดิน - หอยใต้ดิน ใครปราบใคร”. ดอกเบี้ย, 2546

ทศพร ศิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์  
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตริรัตน์. หอย ช่อง ป่อน ยาบ้า :  
เศรษฐกิจนอกกฎหมาย กับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. การจัดการสมัยใหม่. กรุงเทพมหานคร: Diamond in Business World,  
2549

ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2545

อมร รักษาสิทธิ์. การพัฒนานโยบาย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,  
2476

### ข้อมูลจากเว็บไซต์

“การตัดสินใจ (Decision Making)”, [www.pirun.ku.ac.th/~g4968073/report/475521/  
Making\\_Decision\\_by\\_4.doc](http://www.pirun.ku.ac.th/~g4968073/report/475521/Making_Decision_by_4.doc), 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

เกียรติก้อง ทองเรือง, “หอยบนดิน ต้องเดินสายกลาง”, [www.manager.co.th/ Daily/  
ViewNews.aspx?NewsID=9490000143736](http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9490000143736), 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

ชลวิทย์ เจียรจิตต์, “หวยบนดินจะสิ้นความชอบธรรม”, [www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q1/2007feb07p2.htm](http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q1/2007feb07p2.htm), 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

“นโยบายสาธารณะ”, [www.khlong-u-taphao.com](http://www.khlong-u-taphao.com), 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

“นโยบายสาธารณะ (Public Policy)”, <http://gotoknow.org/blog/practice/11451>, 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

แนวหน้า, “จุดจบ"หวยบนดิน"(3)”, [www.naewna.com/news.asp?ID=45223](http://www.naewna.com/news.asp?ID=45223), 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

ผู้จัดการออนไลน์, “กรม.มอบหมาย “ประสิทธิ์” แก่ไข กม.สำนักงานสลากฯ”, [www2.manager.co.th/Business/ViewBrowse.aspx?BrowseNewsID=4518&Page=18](http://www2.manager.co.th/Business/ViewBrowse.aspx?BrowseNewsID=4518&Page=18), 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

ผู้จัดการออนไลน์, “รายงานพิเศษ : “กฤษฎีกา” ระวังเป็น “แพะ” ให้ “หม่อมอุ๋ย”!!”, [www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9500000016530](http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9500000016530), 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

มติชนรายวัน , “หวยบนดิน ความหวังหรือสิ้นหวัง”, [www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q1/2007feb15p5.htm](http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q1/2007feb15p5.htm), 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

Thai Current Affairs “นโยบายหวยบนดิน หรือว่าแต่เขาอิเหนาเป็นเอง”, [www.thaicurrentaffairs.com/news/content/view/442/43/](http://www.thaicurrentaffairs.com/news/content/view/442/43/), 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550