

รัฐ ชุมชน และตลาดกับการจัดสรรทรัพยากรในระบบทุนนิยม อภิชาติ สถิตนิรามัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วัตถุประสงค์ของบทความนี้คือ การพิจารณาบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ ชุมชน และตลาด โดยถือว่าระบบเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ (economic system) นั้น แตกต่างกันที่ส่วนผสมของ 3 หน่วยนี้ ซึ่งเป็นความแตกต่างในระดับความสำคัญ (degree) เช่นบางระบบเศรษฐกิจให้บทบาทแก่รัฐ และ/หรือชุมชนสูงกว่าบางระบบ แต่ในระบบทุนนิยมโดยทั่วไปนั้นบทบาทของตลาดจะมีมากที่สุด ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจ (economic system) ก็คือโครงสร้างทางสถาบัน (institutional framework) ที่ประสาน (coordinate) การแบ่งงานกันทำของตัวละครทางเศรษฐกิจ (ผู้เล่น หรือ player) และกำหนดวิธีการจัดทรัพยากรของสังคมนั้น ๆ

นิยาม “สถาบัน” คือ กฎ กติกาของการเล่น “เกม” (rules of the game) ในเกมหนึ่ง (เกมในที่นี้ใช้ในความหมายเปรียบ เช่น เกมของตลาดหลักทรัพย์ ของสถาบันการเงิน หรือของระบอบการเมือง เช่น กฎที่สำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตยคือ การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ปกครองนั้นต้องกระทำผ่านบัตรเลือกตั้ง จะผ่านรตงไม่ได้) กล่าวในแง่นี้ กติกาของสังคมก็คือเครือข่ายของกฎชุดต่างๆ ที่เชื่อมโยง และอาจกำหนดซึ่งกันและกัน¹ (institutional matrix)

หน้าที่หลักของสถาบันชุดหนึ่ง ๆ (institutional matrix) คือ ตัวมันนั้นประกอบกันเข้าเป็นโครงสร้างแรงจูงใจ (incentive structure) ที่กำกับพฤติกรรมต่างๆ ของผู้เล่น ซึ่งมีผลโดยตรงต่อผลงานของระบบเศรษฐกิจ (economic performance) ตัวอย่างเช่นในสังคมที่ชุดของสถาบันทำให้ความไว้วางใจระหว่างผู้เล่นมีมากแล้ว ต้นทุนธุรกรรม (transaction cost)² ในการแลกเปลี่ยนสินค้าก็จะต่ำ นี่ย่อมมีนัยยะว่าระบบเศรษฐกิจของสังคมนั้นมีผลงานดีด้วย

นิยาม “ตลาด” คือการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจ ดังนั้น การขโมยและการเกณฑ์แรงงานไปรับใช้เจ้านายในอดีตจึงไม่ใช่การกระทำภายใต้ตลาด เพราะฉะนั้นตลาดก็คือ องค์กรหรือสถาบันที่ประสานกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยสมัครใจภายใต้กลไกราคา (การแข่งขัน) เช่น ตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ก็มีกฎหมายควบคุมการซื้อขายหลักทรัพย์ กฎหมายกำหนดเงื่อนไขบริษัทที่จะเข้าจดทะเบียนใน

¹ ในนิยามของ Douglass C. North นั้น เขาชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสถาบันกับองค์กร (organization) ซึ่งคือผู้เล่น (กลุ่มคนหรือการรวมตัวกันกระทำการบางอย่างเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางประการ) แต่ในโลกของความเป็นจริงทั้ง 2 คำ แยกออกจากกันไม่ได้เด็ดขาด เช่น รัฐ นั้นประกอบไปด้วยทั้งกฎ กติกา เช่น กฎหมายต่าง ๆ และประกอบด้วยหน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น รัฐสภา กระทรวง ฯลฯ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎ กติกา บางอย่าง ส่วนตลาดก็ประกอบไปด้วยกฎ กติกา ที่กำกับ การแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจ (voluntary transaction) และประกอบด้วยองค์กรต่าง ๆ ด้วย เช่นกลุ่มผู้บริโภค กลุ่มผู้ขายปลีก กลุ่มผู้ขายส่ง ดังนั้น ต่อไปนี้เราเรียกทั้งรัฐและตลาดได้ว่าเป็นทั้งสถาบัน และองค์กร

² กล่าวอย่างคร่าว ๆ แล้ว ต้นทุนนี้ก็คือต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นจากต้นทุนในการผลิตสินค้า (production or transformation cost) เช่นต้นทุนในการตรวจสอบคุณภาพและปริมาณ หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ว่าเป็นไปตามสัญญาการค้าที่ได้ตกลงกันไว้ก่อนหรือไม่ รวมทั้งต้นทุนอื่นๆ เช่นต้นทุนในการร่างสัญญา บังคับสัญญา การโอนกรรมสิทธิ์ ต้นทุนธุรกรรมของระบบหนึ่ง ๆ มีไม่น้อยเลย เคยมีการประมาณว่า เศรษฐกิจประเทศอเมริกามีต้นทุนนี้สูงถึง 45% ของรายได้ประชาชาติทีเดียว ดังนั้น หากชุดของสถาบันหนึ่ง ๆ ทำให้ต้นทุนนี้ มีน้อยแล้ว เราก็คาดได้ว่าผลงานของระบบเศรษฐกิจนั้นจะสูงด้วย

ตลาดแล้ว ยังมีคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เป็นหน่วยงานที่คอยกำกับดูแลให้ผู้เล่นในตลาดหลักทรัพย์ให้เป็นไปตามกติกาของตลาด

นิยาม “รัฐ” ตรงกันข้ามกับตลาด เนื่องจากรัฐเป็นองค์กรที่ผูกขาดอำนาจบังคับ (coercive power) รัฐจึงใช้อำนาจบังคับในการประสาน (coordinate) กิจกรรมของผู้เล่นและบังคับจัดสรรทรัพยากร เช่นบังคับเก็บภาษี เพื่อนำไปผลิตสินค้าสาธารณะเป็นต้น³

นิยาม “ชุมชน” คือกลุ่มคนที่มีความไวเนื้อเชื้อใจกัน ซึ่งสร้างขึ้นบนพื้นฐานของปฏิสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่หนาแน่น (intense personal interaction) ดังนั้นตามนิยามนี้ ชุมชนจะมีขนาดใดก็ได้ ตั้งแต่ครอบครัว รัฐชาติ และชุมชนสากล แต่ในที่นี้เราเน้นที่ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล (personal relation) จึงมักจะเป็นกลุ่มคนที่ใกล้ชิดกันมากกว่าความสัมพันธ์ในลักษณะที่ค่อนข้างห่างเหิน ((arm's-length relation) เช่นความสัมพันธ์ของคู่ค้าในตลาด) ตัวอย่างชุมชนก็คือหมู่บ้าน ชนเผ่า ที่ผูกพันกันด้วยสายเลือด/สถานที่ แต่ในบางสถานการณ์ ชุมชนอาจอยู่ในรูปองค์กร/สมาคม เช่น กลุ่มกีฬา โบสถ์ องค์กรอาสาสมัคร กลุ่มงานอดิเรก ฯลฯ (คือกลุ่มต่าง ๆ ในประชาสังคม (civil society) นั่นเอง)

ความแตกต่างของระบบเศรษฐกิจ ก็คือ ความแตกต่างของส่วนผสมระหว่างบทบาทของรัฐ ตลาด และชุมชน บางระบบเศรษฐกิจเน้นบทบาทของตลาดมากกว่ารัฐ หรือในทางกลับกัน และเนื่องจากในบางกรณี มีสถานการณ์ที่ตลาดล้มเหลว (market failure) เราจึงต้องการให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหา นี้ แต่ในบางกรณีรัฐก็ล้มเหลวเสียเอง (state หรือ government failure) ดังนั้น ในสถานการณ์เฉพาะหนึ่ง ๆ คำถามที่ควรถามคือ เราจะจัดวางส่วนผสมระหว่างบทบาทของตลาดและรัฐอย่างไร กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

การจัดสรรทรัพยากรโดยตลาด

จากกรอบอุปสงค์ (ปริมาณความต้องการซื้อสินค้าของผู้บริโภค: Demand) และอุปทาน (ปริมาณสินค้าที่ผู้ผลิตเสนอขาย: Supply) ของตลาดสินค้าหนึ่งภายใต้ตลาดที่ระดับการแข่งขันสูง (มีทั้งผู้ซื้อและผู้ขายสินค้านั้นเป็นจำนวนมาก: perfectly competitive market) เมื่อใดที่ Demand มากกว่า Supply (ปริมาณสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการซื้อ มีมากกว่าจำนวนสินค้าที่ผู้ผลิตวางขายอยู่ ณ ระดับราคาที่เป็นอยู่) กลไกตลาดจะผลักดันให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น ผู้บริโภคก็จะมีซื้อสินค้าน้อยลง ส่วนผู้ผลิตมีแรงจูงใจในการผลิตเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้าม เมื่อ Demand น้อยกว่า Supply (คือการที่สินค้าที่ถูกผลิตขึ้นแล้ว ขายไม่หมด) หากผู้ผลิตอยากจะขายสินค้าให้หมด เขาก็ต้องลดราคาลง เมื่อราคาลดลง ผู้บริโภคจะซื้อเพิ่มขึ้น ดังนั้นด้วยกลไกข้างต้น ณ ระดับราคาหนึ่ง (ราคา ณ จุดดุลยภาพ) ปริมาณความต้องการซื้อจะเท่ากับปริมาณการผลิตสินค้านั้นของสังคม หากสินค้า (เอกชน) ทุกชนิดในระบบ

³ ทั้งรัฐ ชุมชน และตลาดต่างต้องสัมพันธ์กัน ตลาดจะทำงานไม่ได้ถ้าปราศจากรัฐ หรือแม้จะทำได้ก็ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การมีระบบกรรมสิทธิ์ไม่ชัดเจน หรือ ไม่มีการบังคับใช้สัญญาระหว่างผู้ซื้อ-ผู้ขาย การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะช่วยให้ตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกัน รัฐก็ต้องพึ่งตลาดเช่นกัน เช่น การซื้อทรัพยากรผ่านตลาดจากรายได้ภาษี แทนที่จะใช้อำนาจบังคับเอาทรัพยากรที่จำเป็นโดยตรง ซึ่งทำได้ยากกว่า

เศรษฐกิจนั้นมีการแข่งขันสูงทั้งระหว่างผู้ซื้อและระหว่างผู้ขายเช่นเดียวกับสินค้าข้างต้นแล้ว สังคมนั้นจะมีราคาสินค้าชุดหนึ่ง (a set of prices) ที่ทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะที่ระดับการผลิตและระดับการบริโภคของสินค้าจะเท่ากันพอดีในทุกตลาด (ภาวะดุลภาพรวม general equilibrium) ซึ่งก็คือภาวะที่สินค้าในแต่ละตลาดถูกผลิตขึ้นในจำนวนที่ขายหมดพอดี จะไม่มีสินค้าที่ขายไม่ออกและผู้บริโภคทุกคนก็จะสามารถซื้อสินค้าในปริมาณที่ตนต้องการได้ทั้งหมด ดังนั้นเราจึงกล่าวได้ว่า ณ จุดดุลภาพรวมนั้น การจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคมีประสิทธิภาพสูงสุด (มีประสิทธิภาพสูงสุดในความหมายว่า ความต้องการสินค้าของคนทุกคนในสังคมได้รับการตอบสนองแล้ว โดยไม่มีสินค้าที่ขายไม่ออกเหลืออยู่เลย)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ย่อหน้าข้างต้นเสนอว่าการแข่งขันของผู้ผลิตและผู้บริโภคผ่านกลไกราคาจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรของสังคมมีประสิทธิภาพสูงสุด หรือเราเรียกว่าเป็นภาวะที่กลไกตลาดทำงานได้ดี แต่ก็มีหลายสาเหตุที่ทำให้กลไกตลาด (กลไกราคา) ล้มเหลวในการทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากร ในที่นี้จะอภิปรายเพียงสองประการเท่านั้น

ความล้มเหลวของตลาด (Market failure) กับการจัดสรรทรัพยากรโดยรัฐ

หนึ่ง สินค้าสาธารณะ (public goods) สินค้าสาธารณะมีลักษณะ 2 อย่างคือ การไม่เป็นปฏิปักษ์กันในการบริโภค (non-rivalness of consumption) หมายความว่า การบริโภคของคนหนึ่งจะไม่ทำให้ระดับการบริโภคของอีกคนหนึ่งลดลง และในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถกีดกันไม่ให้ผู้ที่ไม่ได้สมทบทุนในการสร้างสินค้าสาธารณะออกจากกรบริโภค (non-excludability) ตัวอย่างเช่น บริการป้องกันประเทศของกองทัพนั้นมีลักษณะที่ การบริโภคของผมนจะไม่ทำให้การบริโภคของคุณลดลง พร้อม ๆ กันนี้ ใครก็ไม่สามารถกีดกันผมออกจากการคุ้มครองของกองทัพได้ ตราบใดที่ผมยังคงอาศัยอยู่ในประเทศนี้ สินค้าใดก็ตามที่มีลักษณะทั้งสอง หากเราใช้กลไกตลาด (ราคา) เป็นตัวจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตและการบริโภคแล้ว การจัดสรรทรัพยากรก็จะไม่มีประสิทธิภาพในแง่ว่า ปริมาณสินค้านี้จะถูกผลิตขึ้นน้อยกว่าความต้องการบริโภคของสังคม เนื่องจากจะเกิดปัญหาที่ตัวฟรี (free rider problem) ขึ้น

หากสินค้านี้ถูกผลิตและขายในตลาดโดยไม่มีวิธีการที่จะกีดกันผมออกจากกรบริโภคได้แล้ว ผมจึงมีแรงจูงใจที่จะไม่จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้านี้ (ตีตัวฟรี) หากคนจำนวนมากไม่จ่ายเช่นเดียวกับผมแล้ว ผู้ผลิตก็จะขาดทุนจนเลิกผลิต หรือผลิตน้อยกว่าความต้องการของสังคมในที่สุด พูดในงั้นแล้ว ตลาดจึงเป็นกลไกที่ล้มเหลวในการผลิตสินค้าสาธารณะให้เพียงพอกับความต้องการของสังคม

รัฐจะเป็นกลไกจัดสรรฯ ที่ดีกว่าตลาดในการผลิตสินค้าประเภทนี้ เนื่องจากรัฐผูกขาดอำนาจบังคับ ในตัวอย่างข้างต้น รัฐสามารถบังคับให้พลเมืองของตัวจ่ายภาษีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าสาธารณะ หากใครไม่จ่ายภาษี รัฐย่อมสามารถลงโทษผู้นั้นตามที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งก็คือการแก้ปัญหาที่ตัวฟรีนั่นเอง

สอง ปัญหาผลกระทบต่อภายนอก (externality) คือการที่กิจกรรมการผลิตหรือการบริโภคก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่ไม่ใช่ผู้กระทำกิจกรรมนั้น (เป็นได้ทั้งผลกระทบในแง่บวกหรือแง่ลบก็ได้ แต่ในที่นี้เราจะกล่าวเฉพาะในด้านลบเท่านั้น) ตัวอย่างในกรณีสินค้าเอกชนเช่น รถยนต์ แม้ว่าผู้ขับ

จะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการใช้รถยนต์เป็นการส่วนตัวแล้วก็ตาม แต่การใช้รถก็เป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มก๊าซเรือนกระจกและสร้างปัญหาโลกร้อน (global warming and climate change) ดังนั้น การใช้รถของปัจเจกชนคนหนึ่งจึงเป็นการผลักภาระต้นทุน (cost) ให้แก่คนอื่น ๆ ในรูปของความแปรปรวนของภาวะอากาศ จึงกล่าวได้ว่า ค่าใช้จ่ายส่วนตัวของผู้ขับรถยนต์นั้นยังไม่ครอบคลุมถึงต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการใช้รถ (ยังไม่รวมต้นทุนต่อสิ่งแวดล้อม) หากเราลองสมมุติต่อว่า สังคมสามารถหาหนทางทำให้ผู้ขับต้องจ่ายต้นทุนจากการใช้รถทั้งหมด (รวมต้นทุนต่อสิ่งแวดล้อม) ได้แล้ว ก็มีแนวโน้มว่าผู้คนจะใช้รถยนต์น้อยลง ดังนั้น เมื่อมองจากแง่มุมของสังคม (โลก) แล้ว เราก็สรุปได้ว่า ในปัจจุบันนั้นยังคงมีการใช้รถยนต์มากเกินไป ซึ่งเป็นการจัดสรรทรัพยากรของตลาดที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ตลาดล้มเหลว) วิธีการหนึ่งที่อาจใช้แก้ปัญหาโลกร้อนก็คือ ให้รัฐใช้อำนาจเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากผู้ใช้รถยนต์ เพราะการเก็บภาษีจะเป็นการเพิ่มต้นทุนการใช้รถ ผู้คนก็จะใช้รถยนต์น้อยลง ทำให้การเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกน้อยลงได้ตามมา

จากทั้งสองกรณีข้างต้น รัฐสามารถแก้ปัญหาการจัดสรรฯ ที่ล้มเหลวของตลาดได้ ก็เพราะรัฐมีอำนาจบังคับ (เช่นเก็บภาษี) พลเมืองได้นั่นเอง แต่การจัดสรรฯของรัฐก็อาจล้มเหลวได้เช่นเดียวกับตลาด

ความล้มเหลวของรัฐในการจัดสรรทรัพยากร (government failure)

การจัดสรรงบประมาณของรัฐอาจไม่มีประสิทธิภาพ รัฐอาจผลิตสินค้าสาธารณะบางชนิดมากเกินไป (oversupply) และอาจผลิตสินค้าสาธารณะบางชนิดน้อยเกินไป (undersupply) ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากแรงผลักดันทางการเมือง ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผลประโยชน์จากโครงการหนึ่งในอนาคตมีความไม่แน่นอนและมีการกระจายตัวไปสู่ประชาชนจำนวนมาก โดยที่แต่ละคนได้รับผลประโยชน์คนละเล็กละน้อย แต่เมื่อรวมผลประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับเข้าด้วยกันแล้ว ผลรวมนี้มีค่าสูง โครงการที่มีลักษณะนี้อาจไม่เกิดขึ้นก็ได้ ทั้ง ๆ ที่คุ้มค่าการลงทุนของสังคม ในแง่ที่ผลประโยชน์รวมจากโครงการมีค่ามากกว่าต้นทุนของโครงการ เนื่องจากลักษณะการกระจายตัวของผลประโยชน์จากโครงการเช่นนี้ จะไม่สร้างแรงจูงใจที่พอเพียงให้เกิดการรวมตัวของคนกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ให้ลุกขึ้นผลักดันรัฐให้สร้างโครงการเช่นนี้ขึ้น สินค้าสาธารณะลักษณะนี้ก็จะถูกผลิตน้อยเกินไปกว่าความต้องการของสังคม

ในกรณีตรงข้าม หากผลประโยชน์จากโครงการมีลักษณะชัดเจนและกระจุกตัวตกแก่คนจำนวนน้อยกลุ่มหนึ่ง แต่ผลประโยชน์โดยรวมของโครงการมีค่าน้อยกว่าต้นทุนในการสร้างเช่น ถนนที่มีคนใช้น้อย ลักษณะการกระจุกตัวของผลประโยชน์นี้อาจสร้างแรงจูงใจที่พอเพียงให้คนกลุ่มเล็ก ๆ นี้รวมตัวกันเรียกร้องรัฐให้สร้างโครงการนี้ขึ้น ซึ่งทำให้การผลิตสินค้าสาธารณะประเภทนี้มีมากเกินไป (oversupply)

การสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นกีดขวางการจัดสรรฯ ของตลาดโดยไม่จำเป็น (undue regulation) ตัวอย่างเช่น รัฐออกกฎหมายจำกัดการนำเข้าสินค้าหนึ่งจากต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้สินค้านำเข้านั้นมี

ราคาขายในประเทศสูงขึ้นกว่ากรณีที่มีการนำเข้าโดยเสรี⁴ จึงทำให้สังคมมีการบริโภคสินค้าชนิดนี้น้อยเกินไป อันเป็นการจัดสรรฯ ที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ชุมชนกับการจัดสรรทรัพยากร

จากข้างต้นประเด็นหลักคือ จะออกแบบระบบเศรษฐกิจอย่างไรให้เหมาะสมที่สุด โดยระบบเศรษฐกิจหมายถึงส่วนผสมระหว่างบทบาทของตลาดและบทบาทของรัฐ แนวคิดหลักของการอภิปรายในส่วนนี้คือ ชุมชนก็มีบทบาททางเศรษฐกิจในแง่ที่เป็นองค์กร/สถาบัน ที่ช่วยแก้ปัญหาความล้มเหลวของทั้งตลาดและรัฐ ผ่าน “ทุนทางสังคม” (social capital)

หน้าที่ทางเศรษฐกิจของชุมชน (Economic functions of community)

ตลาด ชุมชน และรัฐต่างทำหน้าที่เป็นผู้ประสานการแบ่งงานกันทำและการจัดสรรฯ โดยวิธีการต่าง ๆ กัน จุดต่างของชุมชนต่อรัฐและตลาดก็คือ ชุมชนประสานและจัดสรรฯ ผ่านความร่วมมือของสมาชิกที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ใกล้ชิด และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ในขณะที่ตลาดประสานผ่านการแข่งขันบนพื้นฐานที่คนทำตามผลประโยชน์ของตัวเอง ส่วนรัฐนั้นประสานผ่านอำนาจบังคับ เนื่องจากสถาบันทั้ง 3 ต่างมีข้อดี/เสียที่แตกต่างกัน ดังนั้นระบบเศรษฐกิจที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาจึงต้องผสม 3 สถาบันในสัดส่วนที่เหมาะสม⁵

เกม Prisoner's Dilemma กับความร่วมมือ

ความสำคัญของการร่วมมือระหว่างสมาชิกต่อเศรษฐกิจนั้นอาจแสดงได้ด้วยการเล่นเกม Prisoners' dilemma ข้อสรุปของเกมนี้คือ หากปัจเจกชนร่วมมือกัน แทนที่จะคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของตัวเอง จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากขึ้น สภาพแวดล้อม (setting) ของเกมนี้คือการที่ข่าวสารไม่สมบูรณ์เกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้เล่นฝ่ายตรงข้าม จะทำให้ปัจเจกชนที่ใช้เหตุผล (rationality) แบบเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว เลือกที่จะไม่ร่วมมือกัน ซึ่งทำให้ผลประโยชน์รวมของผู้เล่นเกมน้อยกว่าทางเลือกของการร่วมมือ หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งคือความไม่ร่วมมือกันของสมาชิกนำไปสู่การสูญเสียเปล่า ดังรายละเอียดต่อไปนี้

⁴ ฉะนั้น ถ้าใครได้รับสิทธิการนำเข้าสินค้านั้นจากรัฐแล้วก็จะได้รับกำไรสูงกว่าปกติ บริษัทต่าง ๆ จะแย่งกันขอสิทธิการนำเข้าด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การสร้างสายสัมพันธ์กับผู้อำนาจอนุมัติการนำเข้า การจ่ายเงินใต้โต๊ะ ฯลฯ

⁵ ข้างต้นคือการจำแนกสถาบันทั้ง 3 ในแง่มนทัศน์ แต่ในโลกแห่งความจริงแล้ว ทั้ง 3 สถาบันแบ่งแยกกันไม่ได้เด็ดขาด เช่น ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือและความไว้วางใจนั้นอาจมอบอำนาจบังคับให้กับผู้นำของชุมชน หรือสร้างองค์กรบริหารชุมชนขึ้นมาโดยมีอำนาจบังคับ เช่น องค์กรเหมือง ฝ่าย ในภาคเหนือที่มีสิทธิ์ลงโทษสมาชิก ในแง่นี้แล้ว ชุมชนก็กลายเป็นรัฐเล็ก ๆ ได้เช่นกัน

		B's	
		ร่วมมือ (เร็ว)	ไม่ร่วมมือ (ช้า)
A's	ร่วมมือ (ปลูกข้าวเร็ว)	10, 10 (A's) (B's)	1, 15
	ไม่ร่วมมือ (ปลูกข้าวช้า)	15, 1 (A's) (B's)	5, 5

สมมติให้ชาวนา 2 คน แต่ละคนมี 2 ทางเลือก คือ ปลูกข้าวเร็วและปลูกข้าวช้า ให้ทั้งคู่ตัดสินใจเลือกโดยไม่สามารถสื่อสารกันได้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะตัดสินใจอย่างไร ในทางเลือกปลูกข้าวเร็วทั้งคู่ นั่น แต่ละคนได้ผลประโยชน์ 10 เพราะได้ราคาดี เพราะเป็นข้าวนอกฤดู แต่ถ้าปลูกช้าทั้งคู่จะได้คนละ 5 เนื่องจากไม่ทันกับความต้องการของตลาด แต่ถ้าฝ่ายหนึ่งปลูกข้าวเร็วแล้วอีกฝ่ายปลูกช้า ฝ่ายปลูกเร็วจะได้เพียง 1 ในขณะที่ผู้ปลูกช้าจะได้ 15 เนื่องจากแมลงจะกินข้าวของฝ่ายปลูกเร็วไปก่อน ข้าวของฝ่ายปลูกช้าจึงเสียหายน้อยลง สำหรับแต่ละฝ่ายแล้ว ผลประโยชน์ของตนจะสูงสุดเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งปลูกก่อนแล้วตัวเองปลูกช้า แต่เนื่องจากตนไม่รู้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะตัดสินใจเลือกปลูกข้าวช้าหรือเร็ว ตนยอมเลือกที่จะปลูกช้า (ไม่ร่วมมือกัน) เพราะไม่ว่าอีกฝ่ายหนึ่งเลือกช้าหรือเร็วก็ตาม การเลือกปลูกช้าจะให้ผลประโยชน์แก่ตนมากกว่าเลือกปลูกเร็ว ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

สำหรับ A แล้ว ถ้า B เลือกปลูกเร็วแล้วตนปลูกช้า ผลประโยชน์แก่ A คือ 15 ซึ่งมากกว่า 10 ในกรณีที่ A เลือกปลูกเร็ว เพราะฉะนั้น A ควรเลือกปลูกช้า ถ้า B เลือกปลูกช้าแล้ว ตนเลือกปลูกช้าด้วย ผลประโยชน์ของ A จะได้ 5 ซึ่งมากกว่า 1 ในกรณีที่ A เลือกปลูกเร็ว ดังนั้น A จะเลือกปลูกช้า เพราะฉะนั้นไม่ว่า B จะเลือกปลูกช้าหรือเร็ว ทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับ A คือเลือกปลูกช้า

วิธีคิดแบบเดียวกับข้างต้นก็จริงสำหรับ B ด้วย กล่าวคือไม่ว่า A จะเลือกปลูกช้าหรือปลูกเร็ว ทางเลือกที่ดีที่สุดของตนคือเลือกปลูกช้า เพราะต่างคนต่างไม่รู้ว่าอีกฝ่ายจะตัดสินใจอย่างไร รวมทั้งเชื่อว่าอีกฝ่ายจะเลือกทางที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ตัวเอง (ไม่เชื่อใจว่าอีกฝ่ายจะร่วมมือ) ดังนั้นทั้งคู่จึงเลือกปลูกช้า (ไม่ร่วมมือ) ซึ่งผลประโยชน์รวมของทั้ง A และ B คือ 10 (5+5) ซึ่งน้อยกว่าผลประโยชน์รวมของทั้งคู่ (20 = 10+10) ในกรณีที่สามาร่วมมือกันได้ (ปลูกเร็ว)

ประเด็นหลักของเกมนี้คือ การที่ทั้งคู่ไม่สามารถสื่อสารกันได้และต่างฝ่ายต่างไม่เชื่อใจว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะให้ความร่วมมือ จะนำมาซึ่งความสูญเสียแก่สังคม สถานการณ์ความไม่ร่วมมือนี้ (ฉวยโอกาส โกง) อาจเกิดขึ้นได้ในทุก ๆ การแลกเปลี่ยนเช่น ผู้ซื้อต้องการจ่ายน้อยกว่าที่ตกลงไว้ โดยกล่าวหาว่าผู้ขายให้สินค้าคุณภาพต่ำ ดังนั้นผู้ขายจึงนำสินค้าคุณภาพต่ำมาส่งมอบให้ หากความไม่เชื่อใจเช่นนี้เกิดขึ้นจริง ทั้งคู่ก็ไม่ค้าขายกัน ซึ่งทำให้เสียประโยชน์ทั้งคู่ ตัวอย่างอื่นเช่น ระวังลูกจ้างกับนายจ้าง ในสภาวะการจ้างงานที่ไม่มั่นคง ซึ่งลูกจ้างอาจจะถูกไล่ออกได้ทุกเมื่อนั้น ลูกจ้างจะไม่พยายามที่จะเรียนรู้ทักษะเฉพาะ (specific skills/knowledge) ที่จะทำให้การทำงานสำหรับองค์กรนี้มีประสิทธิภาพ

เพิ่มขึ้น (แต่ทักษะนี้จะไม่เป็นประโยชน์ต่อนายจ้างคนอื่น ๆ) ดังนั้นนายจ้างจึงมีแนวโน้มจะไล่ลูกจ้างนี้ออก เพราะเห็นว่าลูกจ้างไม่ใช้ความพยายามในการเรียนรู้ หากทั้งคู่ร่วมมือกัน โดยนายจ้างเพิ่มความมั่นคงและคนงานพยายามเรียนรู้ องค์กรก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือตัวอย่างการใช้ทรัพยากรร่วมสาธารณะ (common pool resources) เช่น ป่าไม้ ปลาในทะเล หุ่นยนต์เลี้ยงสัตว์ เพราะต่างคนต่างกลัวว่าคนอื่นจะตัดไม้/จับปลาก่อนตัวเอง ทุกคนจึงเร่งจับปลา/ตัดไม้ ทั้ง ๆ ที่ไม้/ปลายังไม่โททเพียง สุดท้ายแล้ว หากแหล่งทรัพยากรร่วมเหล่านี้ถูกใช้มากเกินไปจนเกินกว่าศักยภาพที่จะผลิตซ้ำตัวเองแล้ว ทรัพยากรเหล่านี้ก็จะเสียหายเป็นการถาวร กล่าวโดยสรุปคือ ปัญหาข้อมูลไม่สมบูรณ์ที่เกิดจากการขาดการสื่อสารนำไปสู่ความไม่เชื่อใจและนำไปสู่ปัญหาความไม่ร่วมมือ ทำให้ขาดการประสานงาน (coordination failure) และการจัดสรรฯ ไม่มีประสิทธิภาพในที่สุด

ความเชื่อใจในฐานะทุนทางสังคม (Trust as social capital)

ประเด็นหลักจากข้างต้นคือ ปัญหาความไม่ร่วมมือ/โกง/ฉวยโอกาสทำให้ตลาดล้มเหลวได้ คำถามคือ เป็นไปได้ไหมในสถานการณ์ prisoner's dilemma ข้างต้น ทั้งในตลาดสินค้าและตลาดแรงงาน จะมีการร่างสัญญาอย่างละเอียดขึ้น โดยระบุเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์ รวมทั้งระบุบทลงโทษหากฝ่ายใดผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่ง แล้วให้มีคนกลางเป็นผู้ตัดสิน เช่น กระบวนการยุติธรรมของรัฐ

ในทางทฤษฎีแล้วเป็นไปได้ที่จะแก้ปัญหา dilemma โดยร่างสัญญาที่สมบูรณ์ (complete contract) และให้คนกลางเป็นผู้รักษาสัญญา แต่ปัญหาคือ ทั้งการร่างสัญญาและการบังคับใช้สัญญาของคนกลางต่างมีต้นทุนธุรกรรม (transaction cost) ทั้งสิ้น จนในทางปฏิบัติแล้ว ไม่มีทางร่างสัญญาที่สมบูรณ์ได้เลย เนื่องจากต้นทุนจะสูงมาก ตัวอย่างเช่นในสัญญาซื้อขายสัมที่สมบูรณ์ นั้นจะต้องระบุทั้งปริมาณ คุณภาพ และเวลาส่งมอบสัม ภายใต้เงื่อนไขที่ขึ้นกับความไม่แน่นอนของสภาวะดิน ฟ้า อากาศ สัญญาที่สมบูรณ์จะร่างยากขึ้นมากในกรณีที่เป็นสินค้าที่มี technology ซับซ้อน หรือในตัวอย่างการจ้างงานก็ยากที่จะร่างสัญญาที่สมบูรณ์เกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงานเช่น สัญญาที่จะระบุว่าคนงานจะต้องเรียนรู้ specific knowledge แบบใดเป็นต้น ฉะนั้นโดยทั่วไปแล้ว จึงเป็นไปได้ที่จะร่างสัญญาที่สมบูรณ์ ที่สามารถระบุเงื่อนไขต่าง ๆ ได้ในทุกสถานการณ์ (states of nature) เนื่องจากต้นทุนธุรกรรมในการร่างจะสูงมาก ๆ จนทำให้การแลกเปลี่ยนไม่อาจเกิดขึ้นได้ (ผลได้จากการแลกเปลี่ยนไม่คุ้มค่าการร่างสัญญา)

ปัญหาที่สองคือ แม้ว่าสามารถร่างสัญญาที่สมบูรณ์ขึ้นได้ การให้มีคนกลางเช่น รัฐ เป็นผู้บังคับสัญญาก็เป็นกระบวนการที่มีต้นทุนธุรกรรมสูงและมักจะไม่คุ้มที่จะฟ้องร้องบังคับสัญญา โดยเฉพาะในกรณีที่ข้อพิพาทมีมูลค่าต่ำ

เนื่องจากปัญหาพื้นฐานของ PD (prisoner's dilemma) เกิดจากการขาดความเชื่อใจและขาดการสื่อสาร ซึ่งเป็นลักษณะของการเล่นเกมครั้งเดียว หรือกล่าวได้ว่าเป็นการแลกเปลี่ยนครั้งเดียว ณ จุดแห่งเวลาหนึ่ง (spot transaction) หากเปลี่ยนสถานการณ์ให้เป็นการแลกเปลี่ยนแบบซ้ำไปซ้ำมา (repeated transactions ซึ่งเปรียบเสมือนการเล่นเกม PD แบบไม่รู้จบ) เช่นการซื้อขายแบบขาประจำแล้ว

โอกาสที่จะสร้างความเชื่อใจระหว่างผู้ซื้อ-ขายก็เกิดขึ้นได้เช่น ในกรณีการซื้อขาย หากเราซื้อกับเจ้าประจำข้างบ้าน โอกาสที่จะถูกโกงโดยเอาสัมนำมาขาย/ขายขาดน้ำหนักก็จะน้อยกว่ากรณีที่เราไปซื้อส้มที่สถานีขนส่ง เพราะแม่ค้าที่สถานีอาจคิดว่าเราซื้อเพียงครั้งเดียวและจะไม่กลับมาซื้อซ้ำอีก สาเหตุที่การซื้อเจ้าประจำมีโอกาสถูกโกงน้อยกว่า อาจเป็นเพราะแม่ค้าเห็นว่าการโกงนั้นได้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว ซึ่งไม่คุ้มกับโอกาสในการทำธุรกิจครั้งต่อไป หากเรากลายเป็นลูกค้าเจ้าประจำ ดังนั้น repeated transactions จึงเป็นกลไกที่ลดโอกาสในการโกง/ไม่ร่วมมือของทั้งสองฝ่ายลงได้ การแลกเปลี่ยนจึงเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องร่างสัญญาและไม่ต้องมีคนกลางคอยบังคับสัญญา ทำให้ประหยัด transaction costs ได้ ระบบเศรษฐกิจก็จะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

นอกจากการซื้อขายแบบเจ้าประจำจะช่วยลดการโกงแล้ว multiple-interlinked transaction ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนหลายอย่างที่เชื่อมโยงเข้าด้วยกันก็จะเสริมการซื้อขายแบบเจ้าประจำในการสร้างความเชื่อใจระหว่างกันได้ ตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าพืชไร่กับชาวบ้านนั้น พ่อค้าไม่เพียงแต่ซื้อพืชไร่เท่านั้น ยังให้สินเชื่อ ขายวัตถุดิบการเกษตรให้ชาวบ้าน รวมทั้งให้ ‘ความช่วยเหลือ’ เช่น เงินกู้ยามฉุกเฉิน ร่วมงานประเพณีทางสังคม ฯลฯ ดังนั้นหากฝ่ายใดโกงอีกฝ่ายหนึ่งในการแลกเปลี่ยนแบบหนึ่งแล้ว เขาอาจต้องสูญเสียการแลกเปลี่ยนที่เกี่ยวข้องกันตามไปด้วยทั้งหมด ซึ่งอาจจะไม่คุ้มค่า ความสัมพันธ์หลายด้านเช่นนี้จึงเป็นตัวช่วยเสริมความไว้วางใจให้เพิ่มขึ้น ดังนั้นไม่แปลกเลยที่ชาวนา/ชาวไร่/ชาวประมง มักจะขายปลา/ข้าว/มันสำปะหลัง ให้กับพ่อค้าเจ้าประจำโดยไม่มีสัญญาผูกมัดอย่างเป็นทางการ

ความเชื่อใจ (trust) ระหว่างคนสองฝ่ายข้างต้นจะช่วยเพิ่มความร่วมมือของคนในชุมชนด้วย เนื่องจากหากใคร ‘เสียชื่อ’ จากการโกงแล้ว ก็ยากที่จะมีคนอื่นยอมแลกเปลี่ยนด้วย เนื่องจากเรานิยามว่า ชุมชนคือกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด มีปฏิสัมพันธ์ (interaction) กันบ่อยๆ ซึ่งทำให้ข้อมูลข่าวสารไหลเวียนได้รวดเร็ว (เช่น การนิทา) ในแง่นี้ ต้นทุนของการโกง/ไม่ร่วมมือ/ฉวยโอกาสจะสูง ดังนั้น หากสมาชิกยังกลัวการ “ถูกลงโทษ” (sanction) โดยชุมชนมากเท่าใด พฤติกรรมข้างต้นก็จะยิ่งน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สมาชิกของชุมชนมีทางเลือกน้อยในการย้ายออกไปจากชุมชนนั้น (exit option)

หากความกลัวการลงโทษนี้ถูกพัฒนาต่อไปจนกระทั่งมันกลายเป็นกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม (moral codes) หรือ social norms ที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปในหมู่สมาชิกแล้ว จนต่างคนต่างเชื่อว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะไม่โกงหรือเกิดความเชื่อใจ (trust) ระหว่างกันขึ้นแล้ว การแลกเปลี่ยนจำนวนมากจะเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องร่างสัญญาและไม่ต้องผ่านการบังคับสัญญาของคนกลาง ทำให้ประหยัดต้นทุนธุรกรรมได้มาก รวมทั้งมีความยืดหยุ่น (flexibility) ของความสัมพันธ์ด้วย เพราะหากเชื่อใจว่าจะไม่มีการโกงแล้ว เมื่อสภาวะแวดล้อมภายนอกเปลี่ยนแปลงไป คู่สัญญา也不需要ยึดตามสัญญาเดิมที่เคยเขียนไว้โดยสรุปแล้ว ความเชื่อใจเป็นตัวช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเป็นตัวประสานการแบ่งงานกันทำและลดต้นทุนธุรกรรม (transaction cost) ในแง่แล้ว สังคมที่มีระดับความเชื่อใจสูง

จึงเปรียบเสมือนสังคมที่มีโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (physical infrastructure) สูงด้วย เราจึงเรียกความเชื่อใจว่าเป็นทุนทางสังคม (social capital)⁶

กล่าวอีกแบบหนึ่ง จุดแข็งของชุมชนก็คือ สามารถป้องกันปัญหาดีตัวฟรี (free rider) ซึ่งคือพฤติกรรมการไม่ร่วมมือ/เอาเปรียบแบบหนึ่งนั่นเอง หากชุมชนสามารถสร้างความเชื่อใจผ่านความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างสมาชิกได้ ดังนั้น ถ้าชุมชนตกลงสร้างสินค้าสาธารณะท้องถิ่นกันเองเช่นเหมืองฝาย ถนนของหมู่บ้าน ก็จะป้องกันปัญหาดีตัวฟรีได้ เพราะหากสมาชิกถูกลงโทษทางสังคม (social sanction) แล้ว ชุมชนก็จะมีรายได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากกว่ารัฐในการสร้างสินค้าสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) เนื่องจาก หากรัฐเป็นผู้สร้าง รัฐต้องเข้ามาเก็บภาษีและทำการตัดสินใจว่าจะจัดสรรภาษีเหล่านั้นไปสร้างอะไร ซึ่งย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายในการบริหาร รวมทั้งต้นทุนที่เกิดจากการ lobby ทางการเมืองเช่น จะไปสร้างในหมู่บ้านใดด้วย เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว รัฐยังมีปัญหาการเข้าถึงข้อมูลว่าจริง ๆ แล้วชาวบ้านต้องการสินค้าสาธารณะอะไรแน่อีกด้วย ดังนั้น ชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับชุมชนควรเป็นผู้สร้างสินค้าสาธารณะท้องถิ่น ในขณะที่รัฐบาลกลางควรมีบทบาทในการสร้างสินค้าสาธารณะระดับประเทศ (global public goods) เช่น เครือข่ายถนน หรือระบบชลประทานในระดับภาค/ลุ่มน้ำ เป็นต้น หากชุมชนไม่มีความเชื่อใจพอที่จะป้องกันปัญหาดีตัวฟรีในระดับชุมชนแล้ว ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่รัฐต้องเข้ามาบรรเทาแทน ซึ่งย่อมจะมีต้นทุนที่สูงกว่า

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น รัฐ ชุมชนและตลาดต่างเป็นสถาบันหรือองค์กรที่มีผลต่อการจัดสรรทรัพยากร แต่ทั้ง 3 สถาบันต่างเกิดความล้มเหลวภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ กัน ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจที่เหมาะสมจึงควรเป็นระบบที่มีส่วนผสมของสถาบันทั้งสามที่ทำให้เกิดความล้มเหลวน้อยที่สุด

⁶ ในแง่หนึ่ง การเกิดขึ้นขององค์กรที่มีลำดับชั้น (**hierarchical organization**) เช่น บริษัท หรือองค์กรของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพราะระดับความเชื่อใจที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงต้องจัดชั้นให้มีเจ้านาย/ลูกน้อง ให้เจ้านายสามารถตรวจสอบ (**monitor**) การทำงานของลูกน้องได้ แต่หากไม่มีความเชื่อใจอยู่เลยในระดับหนึ่ง องค์กรเหล่านี้จะอยู่ไม่ได้ เพราะต้นทุนในการตรวจสอบว่าลูกน้องจะไม่อุ้งงานจะสูงมาก จนไม่คุ้มกับการประหยัดต้นทุนธุรกรรม ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของบริษัทในเบื้องต้น หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่า ถ้าสังคมมีความเชื่อใจกันอย่างสมบูรณ์แล้ว รูปแบบขององค์กรที่มีลำดับชั้นเช่น บริษัทจะไม่เกิดขึ้นเลย เพราะนายจ้างสามารถจ้างแรงงานแบบ **spot** ได้ทุกขณะโดยไม่ต้องเสียต้นทุนในการตรวจสอบ (**monitoring cost**)