

## บทที่ ๒

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษาเรื่องนี้แบ่งเป็น ๔ กลุ่มได้แก่แนวคิดเรื่องการพนัน สถาบันและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจและระบบอุปถัมภ์ และสุดท้ายคือ การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและสวัสดิการ

การใช้แนวคิดและทฤษฎีทั้ง ๔ กลุ่มนี้เป็นการอธิบายถึงลักษณะของการดำเนินกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นการพนันชนิดหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดสถาบันและความสัมพันธ์ที่มีการแสวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ส่วนแนวคิดด้านการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและสวัสดิการเป็นการนำมาใช้เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อไป

#### ๒.๑ การพนัน

เมื่อกล่าวถึงคำว่า การพนันเชื่อว่าคนไทยโดยส่วนมากมีความเห็นว่าเป็นสิ่งไม่ดีเพราะขัดต่อศีลธรรม ตามพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายของการพนันว่าหมายถึง การเล่นเอาเงินหรือสิ่งอื่นโดยอาศัยความฉลาด ความชำนาญ เล่ห์เหลี่ยม ไหวพริบและมีมือรวมทั้งโชคด้วย<sup>๑</sup> จากนิยามนี้ถ้าถามว่าคนไทยโดยส่วนมากเคยเล่นการพนันหรือไม่ น่าจะเชื่อได้ว่าคำตอบคือเคยเล่น เช่น การทายพฤติกรรมหรือทายใจของคน การทายผลการแข่งขันกีฬา การทายผลการเลือกตั้ง การทายสภาพดินฟ้าอากาศ เป็นต้น การพนันส่วนใหญ่ดังที่กล่าวนี้อยู่ในชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นการหาเจ้าภาพเลี้ยงอาหารเพื่อสังสรรค์กัน การหาเงินทุนไปเที่ยวด้วยกัน หรือการเติมพันด้วยเงินจำนวนเล็กน้อยเพื่อความสนุกสนานหรือมิตรภาพ นอกจากการพนันในลักษณะดังกล่าวแล้วยังมีการพนันที่เล่นกันแพร่หลาย เช่น เล่นไพ่ ไฮโล ชนไก่ แข่งม้า หวยหรือสลากกินแบ่ง เป็นต้น การพนันเหล่านี้มีทั้งที่ผิดกฎหมายและถูกกฎหมาย

นักเสรีนิยมมีมุมมองต่อการพนันว่าเป็นทางเลือกส่วนตัว (individual choice)<sup>๒</sup> เพื่อการพักผ่อนและแสวงหาความสำราญ นักพนันมีความสามารถในการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (rational) ในการเพิ่มความมั่งคั่งและสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง การพนันที่ถูก

<sup>๑</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, ๒๕๔๖), หน้า ๗๕๖.

<sup>๒</sup> สังคิต พิริยะสังสรรค์, “รากฐานทางประวัติศาสตร์ทฤษฎีการพนัน”, ใน เศรษฐกิจการพนัน: ทางเลือกเชิงนโยบาย, สังคิต พิริยะสังสรรค์ และคณะ (กรุงเทพฯ: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, ๒๕๔๖), หน้า ๒ - ๒๓.

กฎหมายไม่มีผลอะไรต่อสิ่งแวดล้อมทางสังคม นักสังคมวิทยาเสนอว่าการพนันมีบทบาทเป็นทางระบาย (safety valve) ของผู้ที่ต้องการหลบเลี่ยงจากการทำงาน เป็นการสร้างความแปลกใหม่ให้กับตัวเอง เป็นองค์ประกอบที่เชื่อมร้อยวัฒนธรรมของคนทำงานที่ต้องการเอาชนะความไม่สำเร็จและความไม่มั่นคงในอาชีพ เป็นทางออกสำหรับการทดสอบโชคและความตั้งใจที่จะเสี่ยง ได้แสดงบุคลิกที่แข็งแกร่งและมีฝีมือ เป็นโอกาสในการแสดงความเป็นตัวของตัวเองและความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งที่ทำงานไม่สามารถให้ได้

หากการพนันเป็นดังที่กล่าวมาข้างต้นก็นับว่าเป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์ต่อมนุษย์ แต่ทำไมการพนันจึงเป็นสิ่งที่ขัดต่อศีลธรรมและทำไมการพนันจึงเป็นสิ่งผิดกฎหมาย และทำไมจึงมีการทำให้การพนันถูกกฎหมายภายใต้การดำเนินงานหรือการควบคุมของรัฐ

จากหนังสือเศรษฐกิจการพนัน: ทางเลือกเชิงนโยบายที่กล่าวมาข้างต้นยังระบุอีกว่า นักอนุรักษนิยมไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของนักเสรีนิยมและมีสมมติฐานว่าการพนันเป็นหรืออย่างน้อยที่สุดก็มีศักยภาพที่จะเป็นปัญหาสังคม การพนันเป็นการปฏิเสธจริยธรรมการทำงานและคุณภาพการผลิตโดยหลบเลี่ยงหน้าที่ทางเศรษฐกิจที่มีประโยชน์ นอกจากนี้ยังส่งเสริมสมมติฐานที่ถือว่าการพนันเป็นพฤติกรรมที่ทำร้ายตัวเองอย่างไม่มีเหตุผลและนำไปสู่ปัญหาทางการเงินทั้งระดับบุคคลและสังคม เช่นเดียวกับที่การศึกษาทางสังคมศาสตร์ที่ถือว่าการพนันเป็นการทำลายความเป็นมนุษย์และสังคม นอกจากนั้นนักจิตวิทยาและนักจิตบำบัดก็มีบทบาทสำคัญในการเสนอว่า มีนักพนันส่วนหนึ่งที่ติดการพนันจนประสบความยุ่งเหยิงหรือสร้างความเสียหายต่อบุคคลครอบครัวและหน้าที่การงาน นักพนันผู้ด้อยโอกาสไม่ว่าจะเป็นคนจน ชนชาติส่วนน้อยหรือนักโทษ มีอัตราการตายและการปราศจากความยั้งคิด รวมถึงความโน้มเอียงทางสังคมและวัฒนธรรมที่นำไปสู่ความยากจนหรือการถูกจับกุมคุมขัง

นอกจากผลเสียที่กล่าวมาแล้ว วรากรณ์ สามโกเศศ ได้ระบุว่าเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมมนุษย์ได้ชี้ให้เห็นว่าการได้เงินจากการพนันก็并不会ทำให้มีฐานะดีขึ้น<sup>๓</sup> ทั้งนี้เพราะปรากฏการณ์ที่เรียกว่า mental accounting กล่าวคือมนุษย์จะให้คุณค่าของเงินแต่ละหน่วยไม่เท่ากัน สำหรับเงินออมที่สำคัญต่อชีวิตจะเสมือนว่าเก็บไว้ในซีกสมองที่มีความอนุรักษ์เงินที่หามาได้เป็นพิเศษ ไม่กล้าเสี่ยงลงทุนเพราะเกรงการสูญเสีย แต่สำหรับเงินที่ได้มาง่าย ๆ หรือไม่คาดฝัน เช่น เงินที่เก็บตกมาได้โดยบังเอิญ เงินมรดก เงินรางวัลจากลอตเตอรี่ เงินได้มาฟรี ๆ เงินได้จากการพนัน เงินที่ได้มาโดยไม่ได้ออกแรง ฯลฯ มนุษย์จะเสมือนว่าเก็บมันไว้ในซีกอีกหนึ่งของสมอง จะใช้จ่ายออกไปอย่างง่าย อย่างขาด "ความเคารพ" เมื่อเทียบกับเงินในอีกซีกของสมอง ด้วยเหตุนี้เราจึงไม่เคยเห็นคนที่รวยจากการพนัน เมื่อได้มาก็จ่ายไปอย่างง่ายดาย และเมื่อเสียก็ต้องพยายามหาทางแก้ตัวเพื่อเอา

<sup>๓</sup> วรากรณ์ สามโกเศศ, "การพนัน ชีวิต และน้ำตา", มติชนรายวัน (๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗): ๑๘.

เงินคืนมา และได้คืนมายากเพราะยามเมื่อคิดแค่นั้นจะเอาคืนก็มักขาดสติ และเมื่อสติหายไปโอกาสจะชนะก็ยิ่งยากขึ้น

หากพิจารณาในแง่ของโอกาสในการได้เงินจากการพนันนั้น พบว่าโอกาสที่คนเล่นการพนันจะมีรายได้ที่น้อยมาก หากพิจารณาตามทฤษฎีความน่าจะเป็นหรือสลากกินแบ่งเป็นการพนันที่ไม่ยุติธรรม นั่นคือผู้เล่นเป็นฝ่ายเสียเปรียบเจ้ามือเสมอ<sup>๕</sup> นอกจากนั้นการพนันสร้างรายได้ให้เจ้ามือหรือผู้ประกอบการจำนวนมาก การพนันผิดกฎหมายเป็นระบบเศรษฐกิจนอกระบบที่มีรายได้สูงสุด ผลประโยชน์มหาศาลนี้ทำให้เกิดอิทธิพลหรือเจ้าพ่อและพัวพันกับนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ<sup>๖</sup>

สังคิต พิริยะรังสรรค์ ได้สรุปความถึงการพนันว่าเป็นสิ่งที่สังคมและการเมืองไม่ให้การยอมรับด้วยเหตุผลทางศีลธรรม การพนันในสังคมทุนนิยม (capitalism) เป็นการแสวงหากำไร ในขณะที่การพนันในสังคมก่อนทุนนิยม (pre-capitalism) มิได้มีจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ แต่เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจทางสังคมหรือเสี่ยงทายอนาคต<sup>๗</sup> ด้านมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ให้ความหมายของการพนันในฐานะเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เป็นการสนองต่อความต้องการประโยชน์ของรัฐ เป็นแหล่งภาษีที่มองไม่เห็น (invisible taxes)

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามพระไตรปิฎกซึ่งบัญญัติไว้ประมาณ ๒,๕๐๐ ปีมาแล้ว พบว่าการพนันเป็นอบายมุขและมีโทษ เป็นที่ตั้งแห่งความประมาท ๖ ประการคือ (๑) ผู้ชนะยอมก่อเวร (๒) ผู้แพ้ยอมเสียดายทรัพย์ที่เสียไป (๓) ความเสื่อมทรัพย์ในปัจจุบัน (๔) ถ้อยคำของคนเล่นการพนันซึ่งไปพูดในที่ประชุมฟังไม่ขึ้น หรือคนเล่นการพนันเป็นคนไม่น่าเชื่อถือ (๕) ถูกมิตรอมาตย์หมิ่นประมาท (๖) ไม่มีใครประสงค์จะแต่งงานด้วยเพราะเห็นว่าชายนักเลงเล่นการพนันไม่สามารถจะเลี้ยงภรรยา<sup>๘</sup> ดังนั้นการพนันไม่ว่าจะเป็นยุคใดก็ตามนับว่าเป็นการแสวงหากำไร ไม่ว่าจะกำไรนั้นจะเป็นของรัฐ บุคคลหรือกลุ่มบุคคล

กล่าวโดยสรุปการพนันเป็นกิจกรรมที่สร้างความหวังความเพลิดเพลินให้กับผู้เล่น แต่ผู้เล่นการพนันมีต้นทุนที่จะต้องเสียเพื่อความสำราญ ยิ่งมีความเพลิดเพลินมากยิ่งต้องใช้ต้นทุนมากเพราะโอกาสหรือความน่าจะเป็นที่ผู้เล่นการพนันจะได้นั้นน้อยกว่าเจ้ามือมาก ในขณะที่

<sup>๕</sup> อานาจ วังจัน, “บทวิเคราะห์เรื่องหยกกับโอกาสรวย: มหาภาพการพนันยุคหายนะดอตคอม”, ใน ศรีปฐมปริทัศน์ (๒๕๔๒), หน้า ๖๔.

<sup>๖</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “บทสรุป”, ใน หวย ซอง บอน ยาน้ำ เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (กรุงเทพฯ: โอ.เอส. ปรินติ้ง เฮาส์, ๒๕๔๓), หน้า ๓๑๕ - ๓๑๖.

<sup>๗</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์, “รากฐานทางประวัติศาสตร์ทฤษฎีการพนัน”, ใน เศรษฐกิจการพนัน: ทางเลือกเชิงนโยบาย, สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, หน้า ๒ - ๒๓.

<sup>๘</sup> สุทธิวงศ์ ดันตยาพิศาลสุทธิ ผู้รวบรวม, พุทธศาสนสุภาษิตจากพระไตรปิฎก, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมสภา, ๒๕๔๑), หน้า ๖๗.

เจ้ามือต่างเข้ามาแสวงหาผลกำไรจนสามารถมีอิทธิพลทางการเมือง ดังนั้นการที่รัฐเข้ามาดำเนินกิจการด้านการพนันเองจะด้วยเหตุที่รัฐต้องการรายได้จึงผูกขาดด้วยการออกกฎหมายห้ามเล่นการพนัน หรือรัฐไม่ต้องการให้ประชาชนถูกหลอกลวงหรือลุ่มหลงการพนัน เป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาจากพฤติกรรมที่รัฐปฏิบัติต่อประชาชน

## ๒.๒ สถาบันและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

“สถาบัน” ในความเข้าใจของประชาชนโดยมากแล้วก็มักจะนึกถึงบุคคลหรือองค์กรที่มีโครงสร้างหรือสิ่งปลูกสร้างที่สัมผัสได้เป็นรูปธรรมอย่างเช่นชัด เช่น สถาบันทางการศึกษาประกอบไปด้วยสถานศึกษาคณะครูนักเรียนและหลักสูตรการเรียนการสอน หรือสถาบันครอบครัวประกอบไปด้วยพ่อแม่ลูกรวมไปถึงปู่ย่าตายายลุงป้าน้าอาสำหรับครอบครัวขยาย เป็นต้น แต่สำหรับในเชิงเศรษฐศาสตร์สถาบัน (institutional economics) ได้ให้ความหมายที่กว้างคือ หมายถึง กฎระเบียบหรือบรรทัดฐานที่กำหนดพฤติกรรมของคนในระบบเศรษฐกิจ สถาบันที่มีประสิทธิภาพผู้คนก็มีแรงจูงใจสูงที่จะสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจสูง สถาบันประกอบไปด้วยกฎระเบียบหรือบรรทัดฐานที่เป็นทางการ (formal rules) ไม่เป็นทางการ (informal constraints) และกลไกบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎระเบียบหรือบรรทัดฐานเหล่านี้ (enforcement characteristics) <sup>๕</sup>

สถาบันในทัศนะของศาสตราจารย์ดักลาส ซี นอร์ท (Douglass C. North) มีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญที่จะเป็นแรงจูงใจหรือเป็นตัวกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีความสัมพันธ์กับค่าเสียของการแลกเปลี่ยนหรือต้นทุนทางธุรกรรม (transaction costs) หากสถาบันมีกฎระเบียบที่สลับซับซ้อนจะทำให้มีต้นทุนทางธุรกรรมสูง และอาจจะนำไปสู่การแสวงประโยชน์โดยมิชอบได้และทำให้สถาบันมีความอ่อนแอ

แนวคิดของศาสตราจารย์ดักลาส ซี นอร์ทสอดคล้องกับการศึกษาของธนาคารโลกในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ระบุไว้ในรายงานพัฒนาการโลกว่าความอ่อนแอของสถาบันเกิดจากการมีระเบียบที่ยุ่งเหยิง การทุจริตในกระบวนการยุติธรรม ระบบสินเชื่อที่ยุติธรรมหรือมือคด และกระบวนการในการจัดตั้งองค์การที่ยุ่งยากซับซ้อน<sup>๖</sup> รายงานนี้สามารถใช้วิเคราะห์และประยุกต์ได้กับสถาบันที่ล้มลงและไม่มีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปสถาบันซึ่งได้เสนอแนวทางไว้สี่ประการคือ หนึ่งการหากฎระเบียบหรือสถาบันบางอย่างมาเสริมสิ่งที่ดำรงอยู่ สองความกล้าที่จะทดลองในการสร้างสถาบันใหม่ๆ ที่ไม่เคยมีพร้อมทั้งยกเลิกสถาบันเก่า สามสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับชุมชน

<sup>๕</sup> Douglass C. North, “Institutions and Economic Performance” ใน *Institutions and Their Evolution* (1990), Pages 242 – 255.

<sup>๖</sup> World Bank, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets* [Online] Available: <http://econ.worldbank.org/wdr/WDR2002/> (24 March 2003).

ต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันอย่างไร้ข้อสงสัย อาจจะมีการทำประชาคมตีหรือประชาพิจารณ์ และส่งเสริมการแข่งขัน สิ่งที่กำลังมาปรากฏให้เห็นอยู่เสมอในระบบราชการไทยที่มีการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมามากมาย หรือการกำหนดขั้นตอนการทำงานที่มีลำดับชั้นการอนุมัติหลายขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

การที่สถาบันมีความเข้มแข็งหรืออ่อนแอนั้นมีมิติที่เป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ จากการรวบรวมและนำเสนอบทความของ W.J. Samuels<sup>๑๑</sup> ได้วิเคราะห์แนวคิดที่สำคัญๆ ทางด้านเศรษฐศาสตร์สถาบันพบว่า “เศรษฐกิจคือระบบอำนาจ” ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ และการควบคุมระบบเศรษฐกิจ โครงสร้างทางอำนาจนี้มีอิทธิพลในการกำหนดรายได้ การจ้างงาน การผลิต ราคา รวมทั้งการแบ่งปันรายได้ และการจัดสรรทรัพยากร

มิติทางอำนาจของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ ระบบธุรกิจขนาดใหญ่มีอำนาจควบคุมเศรษฐกิจทั้งระบบ ระบบอำนาจสามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับกระบวนการทางเศรษฐกิจ การควบคุมทางสังคมกับบทบาทของธุรกิจขนาดใหญ่และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

แนวคิดนี้อำนาจยังหมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งจะครอบคลุมไปถึงการมี “ฐานอำนาจ” เช่น กรรมสิทธิ์ รายได้ ฐานะ อิทธิพล และสิทธิทางเศรษฐกิจหลายประเภท ในความหมายนี้พฤติกรรมทางเศรษฐกิจทุกอย่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและโครงสร้างทางอำนาจ

ในกรณีของธุรกิจการพนันซึ่งเป็นเศรษฐกิจนอกระบบและผิดกฎหมายแต่มีรายได้มหาศาล รายได้มหาศาลนี้เป็นฐานอำนาจสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการสร้างความอ่อนแอในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจหรือฝ่ายปกครองของบ้านเมือง ในขณะที่เดียวกันสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มนักการเมืองซึ่งสามารถเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขาพร้อมด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์กีดกันที่เอื้อต่อการแสวงประโยชน์ต่อไป ลักษณะเช่นนี้ John Calhoun<sup>๑๒</sup> ได้อธิบายตามทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (interest group theory) โดยกล่าวว่าการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายใดๆ ก็ตาม เกิดขึ้นจากการมีกลุ่มที่มีอิทธิพลที่รวมตัวเป็นกลุ่มเสียงข้างมาก (concurrent majority) ที่แสดงออกมามีเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร ก่อนที่จะอนุมัติออกมาเป็นนโยบายวิธีการก็โดยกลุ่มแต่ละกลุ่มจะให้ความเห็นและออกมาเป็นมติของกลุ่มตน ซึ่งแต่ละกลุ่มก็จะนำเอาความเห็นของกลุ่มเสนอต่อรัฐบาล รัฐบาลก็จะชั่งน้ำหนักผลดีผลเสียออกเป็นมติของแต่ละกลุ่มในที่สุดรัฐก็จะออกมามีมติที่มีลักษณะเป็นการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม

<sup>๑๑</sup> W. J. Samuels, “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยอำนาจ” ใน วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์, ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๒), หน้า ๙ - ๑๐.

<sup>๑๒</sup> สมพร เพ็ญจันทร์, นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๕๔ - ๖๐.

รัฐบาลคงไม่มีเวลาเหลือเพียงพอที่ต้องฟังเสียงทุกๆ กลุ่มในทางปฏิบัติแล้วคงฟังเสียงที่คาดว่าจะนโยบายนั้นๆ กระทบมากที่สุด

ดังนั้นหากกลุ่มการเมืองเติบโตจากธุรกิจผิดกฎหมายก็ยอมที่จะเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของตนมากกว่าที่จะเห็นถึงความสำคัญของประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตามในทัศนะของ David Truman<sup>๑๖</sup> มีความเห็นต่อกลุ่มผลประโยชน์ว่าหากประชาชนสามารถที่จะผูกพันกันด้วยเจตคติและทุกคนเห็นร่วมกันในผลประโยชน์ สามารถสะท้อนให้กลุ่มอื่นๆ ในสังคมเห็น ก็จะทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งและสามารถเป็นพลังต่อรองทางเศรษฐกิจได้ กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนี้ก็จะสามารถรักษาการรวมกลุ่มและรวมถึงการพัฒนากลุ่มให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นอีกด้วย

กลุ่มผลประโยชน์อาจจะมีตัวแทนของตนเองอยู่ในฝ่ายการเมือง หรืออาจจะไม่มีตัวแทนของตนเองในฝ่ายการเมืองเลย แต่ไม่ว่ากรณีใดสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้ นั่นก็คือการวิ่งเต้นหาเสียง (Lobbying) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์โต้ตอบกันอันเป็นเหตุให้การทำกิจกรรมทางการเมืองดำเนินงานต่อไปได้ โดยทั่วไปแล้วการวิ่งเต้นหาเสียงในรัฐสภาจะมีกระบวนการที่ซับซ้อนและยุ่งยากมากกว่ากิจกรรมในส่วนอื่นๆ ของรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามผลักดันให้การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตนเองให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามกลุ่มผลประโยชน์ที่มีฐานอำนาจต่ำมักจะไม่ประสบผลสำเร็จในการวิ่งเต้นหาเสียง

การเกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งหรืออ่อนแอของสถาบันมีผลต่อระบบเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าทุกรัฐบาลได้ประกาศอย่างชัดเจนที่ต้องการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า แต่หากฐานแห่งอำนาจเป็นฐานที่มีความอ่อนแอหรือปกป้องผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสถาบันก็มักจะเอื้อประโยชน์ให้คนกลุ่มนี้ในอันดับแรกเป็นสำคัญ

### ๒.๓ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจและระบบอุปถัมภ์

หากจะให้ความหมายของคำว่าสัมมาอาชีวะว่าการเลี้ยงชีพโดยธรรมแล้ว คำว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) น่าจะมีความหมายที่โน้มเอียงไปในทางตรงกันข้าม พระธรรมปิฎกได้ให้ความหมายอย่างกว้างของคำว่าสัมมาอาชีวะว่ามีใช่เพียงการใช้แรงงานให้เกิดผลผลิตแล้วได้รับปัจจัยเครื่องเลี้ยงชีพเป็นผลตอบแทนมาโดยชอบธรรมเท่านั้น แต่หมายถึงการทำหน้าที่ ความประพฤติหรือการดำรงตนอย่างถูกต้องอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้เป็นผู้สมควรแก่การได้รับปัจจัย

<sup>๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๐ - ๖๑.

เลี้ยงชีพด้วย<sup>๓๓</sup> ในขณะที่ Khan & Jomo ได้ให้ความหมายของค่าเช่าทางเศรษฐกิจว่าหมายถึง รายได้ หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าปกติ โดยถือเอาสภาพของตลาดแข่งขันเป็นเกณฑ์ความปกติ หรืออาจหมายถึงรายได้ซึ่งสูงกว่ารายได้ขั้นต่ำซึ่งบุคคลหรือบริษัทจะได้มาจากทางเลือกอื่น<sup>๓๔</sup>

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือค่าเช่ามีหลายชนิด อาทิ ค่าเช่าในการผูกขาด (monopoly rents) คือรายได้หรือผลกำไรเกินกว่าปกติที่ได้จากการเป็นผู้ผูกขาดผลิตหรือขายสินค้าหรือบริการ กำไรเกินระดับปกติคือค่าเช่าผูกขาดนี้อาจเป็นผลของอุปสรรคการเข้าสู่ตลาด โดยที่อุปสรรคอาจเป็นไปตามธรรมชาติจากเทคโนโลยีการผลิตที่เกิดการประหยัดจากขนาด (economies of scale) อุปสรรคอาจเกิดจากวิธีการตลาดทำให้ผู้บริโภคมีความจงรักภักดีต่อยี่ห้อมากจนกระทั่งคู่แข่งไม่สามารถแข่งขันได้ หรืออุปสรรคอาจเกิดจากฝีมือของรัฐทำให้ผู้ผลิตรายหนึ่งได้รับสิทธิการจัดการระดับผลผลิตในตลาดจนกลายเป็นผู้ผูกขาดรายเดียวที่สามารถกำจัดปริมาณผลผลิตและตั้งราคา โดยไม่มีผู้ผลิตรายอื่นมาแข่งขันได้

ค่าเช่าจากการผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ (natural resource rents) คือรายได้ที่เกิดจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติหายากหรือมีจำกัด การสร้างใหม่อาจต้องใช้เวลานานมากหรือแทบเป็นไปไม่ได้ในชั่วอายุคน ถ้าทรัพยากรเหล่านี้ไม่มีใครกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่แน่นอนอาจนำไปสู่การเร่งเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จนเกินระดับพอดี นำไปสู่ปัญหาที่เรียกว่า “โศกนาฏกรรมของสาธารณณะสมบัติ” (tragedy of the commons)

ค่าเช่าจากการกำกับดูแลและการจัดการ (monitoring and management rents) ค่าเช่าช่วยกระตุ้นการจัดการ ทั้งนี้ทั้งบางส่วนหรือทั้งหมดมีลักษณะเหมือนส่วนเกินอย่างหนึ่ง ซึ่งคล้ายค่าเช่า เช่น การที่นายทุนสามารถควบคุมบริหารจัดการกับระบบการทำงานได้อย่างดี ก็ทำให้รายได้ส่วนที่เหลือจากการหักต้นทุนค่าแรงงานและปัจจัยอื่นๆ มีมากขึ้น ถือเป็นรางวัลสำหรับการจัดการที่ดี สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ภาคธนาคารอ่อนแอ กฎระเบียบจากการอาจเอาหลักการค่าเช่านี้ไปเสริมแรงจูงใจให้ธนาคารควบคุมกำกับการดำเนินงานของตนให้ดีขึ้นได้

ค่าเช่าหรือผลกำไรเกินปกติอยู่ได้โดยมีโครงสร้างของสิทธิทางเศรษฐกิจรองรับ เช่น ค่าเช่าผูกขาดถูกรองรับด้วยโครงสร้างแห่งการผูกขาดสิทธิที่ไม่สามารถแบ่งแยกสินทรัพย์ได้ หรือสิทธิตามกฎหมายที่เป็นผู้ผลิตรายเดียวในตลาด

เนื่องจากค่าเช่าคือค่าตอบแทนที่สูงเป็นพิเศษ จึงก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะสร้างและคงไว้ซึ่งค่าเช่าเหล่านั้น ตั้งแต่การให้สินบน การบังคับขู่เข็ญ รวมถึงกิจกรรมการเมืองที่ถูกกฎหมาย เช่น

<sup>๓๓</sup> อภิชัย พันธเสน, พุทธเศรษฐศาสตร์: วิวัฒนาการ ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อัมรินทร์, ๒๕๔๗), หน้า ๖๘๘.

<sup>๓๔</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตริรัตน์, “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการเศรษฐกิจ” ใน วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ๒ - ๔.

การชักนำหรือการวิ่งเต้น การกดดัน โดยรวมแล้วการกระทำเหล่านี้ ก็คือพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่า ซึ่งหมายถึงการกระทำที่หาทางสร้างขึ้น คงไว้หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิและสถาบันที่เป็นพื้นฐานของค่าเช่าแต่ละชนิด

ทรัพยากรที่ใช้ไปในการแสวงหาค่าเช่า เช่น เงิน กำลังคน เวลา ของขวัญ ของกำนัล ฯลฯ โยงใยกับการคอร์รัปชัน ผู้แสวงหาค่าเช่า แสวงหานักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงให้เป็นผู้อุปถัมภ์พวกเขาและช่วยให้เขาได้ค่าเช่าตอบแทนกับเงินสินบนหรือของกำนัล การแสวงหาค่าเช่า การคอร์รัปชันและการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์ (patron-client exchanges) จึงโยงใยและคาบเกี่ยวกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หากมนุษย์ประกอบกิจการงานด้วยสัมมาอาชีวะก็จะไม่เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ผู้ที่แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมักจะไม่มีความโลภไม่มีหิริโหดตปปะกล่าวคือไม่มีความละอายหรือเกรงกลัวต่อบาป จึงสามารถทำได้ทุกอย่างถึงแม้ว่าจะต้องเบียดเบียนหรือเอารัดเอาเปรียบผู้อื่น การขาดศีลธรรมข้อนี้เป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาสังคมดัง

#### ๒.๔ การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและสวัสดิการ

ทุกฤดูกาลเลือกตั้งใหญ่สิ่งที่ประชาชนมักจะได้ยินจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเสมอก็คือการประกาศที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าเพื่อความสุขของพี่น้องประชาชน มีการพูดถึงสวัสดิการและมีบ้างที่พูดถึงการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม แต่สิ่งเหล่านี้โดยส่วนมากมักจะไม่ได้รับคำอธิบายในรายละเอียดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม นักการเมืองมักจะใช้คำกว้างๆ ฟังดูดีแต่เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรมได้

กล่าวถึงความเป็นธรรมทางสังคม นักปรัชญาคนสำคัญคือจอห์น ราวล์ส (John Rawls) ได้อรรถาธิบายว่าเป็นการบริหารทรัพยากรที่สร้างความผาสุกแก่ส่วนรวม โดยการใช้แนวทฤษฎีความยุติธรรม (justice theory) <sup>\*\*</sup> ซึ่งเป็นแนวทางที่เน้นหลักของเสรีภาพที่เป็นธรรมหรือความเสมอภาค (liberalism) โดยการโยกย้ายทรัพยากรไปช่วยเหลือคนที่ยากจนที่สุดในสังคม (the worst-off persons in society) ด้วยนโยบายสาธารณะในการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสและการกระจายรายได้ เป็นการช่วยให้คนจนหรือคนชายขอบพ้นจากสภาวะยากลำบากและช่วยให้คนเหล่านี้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ มีที่ยืนในสังคมอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์

ธีรยุทธ บุญมี อ้างไว้ในหนังสือประชาสังคมว่าราวล์สถือว่าสิ่งที่มนุษย์มีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น ความฉลาด ความสามารถพิเศษไม่ว่าจะเป็นศิลปะหรือดนตรี หรือสิ่งที่เกิดจาก

<sup>\*\*</sup> John Rawls, "A Theory of Justice" in The Economics of Labor Markets (1971), Page 448.



ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ได้แก่ทรัพย์สิน ตำแหน่ง สถานะ หรืออำนาจ เป็นต้น ทั้งหมดเป็นความบังเอิญทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์หรือสังคม ไม่ใช่ความเป็นกฎเกณฑ์ธรรมชาติสากล เราไม่ควรนำเอาความบังเอิญเช่นนี้มาใช้เป็นเครื่องมือกำหนดผลตอบแทนที่บุคคลควรจะได้รับจากสังคม ตรงกันข้ามมนุษย์ควรรู้ใช้และดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมทั้งหมดอย่างมีความเท่าเทียมกันมากที่สุด เราจะยอมให้ความไม่เท่าเทียมกันเกิดได้ก็ต่อเมื่อมันอยู่เพื่อประโยชน์ของคนโดยรวมเท่านั้น ซึ่งเงื่อนไขนี้ก็จะย้อนแสวงหา แสดงออก และบรรลุป่าหมายชีวิตซึ่งมีต่าง ๆ กันไป รอร์ลส์จึงสามารถเน้นทั้งเสรีภาพบุคคลและความยุติธรรมไปได้พร้อมๆ กันโดยเน้นผ่านการเปิดโอกาสให้กับคนที่ขาดโอกาสในสังคม<sup>๑๖</sup> กล่าวโดยสรุปรอร์ลส์ให้สิทธิเสรีภาพพื้นฐานมาก่อน โอกาส โอกาสมาก่อนหลักความยุติธรรม แต่ทั้งหมดก็จำเป็นต้องสนับสนุนความยุติธรรม แต่ทั้งนี้ รอร์ลส์ก็ไม่สนับสนุนให้หลักความยุติธรรมไปทำลายสิทธิเสรีภาพพื้นฐานและโอกาสพื้นฐานของบุคคลเช่นกัน

สิ่งที่รอร์ลส์นำเสนอไม่สอดคล้องกับทัศนะของสำนักคิดเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism)<sup>๑๗</sup> ที่กล่าวถึงความเป็นธรรมว่าจะต้องเน้นความเป็นปัจเจกบุคคลเป็นหลัก คนมีความสามารถรัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปจัดการดูแล บุคคลจึงมีสิทธิในการแสวงหา ครอบครองวัตถุนิยมและสวัสดิการด้วยตนเอง สำนักคิดนี้ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจภายใต้ตลาดเสรี (free market) ไม่สนใจเรื่องของสังคมและผลประโยชน์ส่วนรวมแต่อย่างใด สังคมเป็นเรื่องเลื่อนลอย ตลาดเสรีจะทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้กับปัจเจกบุคคลได้ที่อยู่แล้วและเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คนจนควรช่วยเหลือตนเองโดยการหางานทำ แม้ว่ากลไกตลาดเสรีจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมหรือความไม่เท่าเทียมในสังคม แต่สิ่งเหล่านี้ถือเป็นการสร้างแรงจูงใจให้คนอยากทำงาน การปล่อยให้คนร่ำรวย ในที่สุดคนรวยก็จะแบ่งปันและจัดสรรทรัพยากรคืนมาให้กับคนจนได้ในที่สุด ดังนั้นรัฐควรมีบทบาทในการดำเนินนโยบายให้สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเพียงเท่านั้น

แนวคิดตลาดเสรีถูกโต้แย้งโดยณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ<sup>๑๘</sup> นักวิชาการที่ศึกษาการพัฒนา ระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ณรงค์มีความเห็นว่าแนวคิดตลาดเสรีที่เชื่อว่าคนจนคือผู้ไม่มีศักยภาพทางตลาด สมควรที่จะมีรายได้ต่ำหรือได้รับผลประโยชน์จากสังคมในระดับต่ำ แท้จริงแล้วในโลกทุนนิยมผู้ที่มีศักยภาพในการผลิตก็อาจจนได้ ถ้าขาดโอกาส ขาดอำนาจ ขาดข้อมูล ส่วนผู้ที่มีศักยภาพทางการผลิตต่ำแต่มีโอกาส มีอำนาจ เข้าถึงข่าวสาร

<sup>๑๖</sup> ธีรยุทธ บุญมี, ประชาสังคม, (กรุงเทพฯ: สายธาร, ๒๕๔๗), หน้า ๑๕๕ – ๑๕๖.

<sup>๑๗</sup> ระพีพรรณ คำหอม, สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: อารยัน มีเดีย, ๒๕๔๕), หน้า ๗๖ – ๗๗.

<sup>๑๘</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสันเพรส ไบรด์คัส, ๒๕๔๖), หน้า ๗๓.

ข้อมูล ก็อาจมีรายได้ มีฐานะ มีศักดิ์ศรี ในระบบการผลิตหรือการค้าก็มีการผูกขาด รวมทั้ง ไม่มีการแข่งขันเสรีที่แท้จริง ภาวะเช่นนี้เรียกว่า เกิดภาวะล้มเหลวหรือบกพร่องของระบบตลาด (market failure) ซึ่งเคนเนท แอร์โร (Kenneth Arrow) ได้กล่าวว่า “เมื่อเกิดความล้มเหลวหรือบกพร่องของระบบตลาด สังคมควรจะตั้งตระหนักรู้ว่า มันได้เกิดช่องว่างของกลไกตลาดขึ้นมาแล้ว และจำเป็นต้องใช้สถาบันที่ไม่ใช่สถาบันของระบบตลาด (non-market institution) เข้ามาปิดช่องว่างนี้”

สิ่งที่ทรงคนำเสนอคือสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย ดังนั้นการดำเนินนโยบายทุนนิยมแบบตลาดเสรีจะทำให้คนจนยิ่งจนมากขึ้น ในขณะที่คนส่วนน้อยของประเทศมีความร่ำรวยมากขึ้น ประเด็นที่น่าสนใจก็คือเราจะนำข้อเสนอของรอว์ลส์ไปสู่แนวทางปฏิบัติได้อย่างไรจึงจะเกิดความเป็นธรรมทางสังคมภายในบริบทสังคมไทย ระบบการประกันสังคมที่ต่อสู้กันมายาวนานถึง ๓๕ ปีจนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติการประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นทางออกประการหนึ่งใช่หรือไม่ หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของคนในสังคม เน้นการเก็บเงินสมทบจากสามฝ่ายคือรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง เป็นการลดช่องว่างระหว่างรายได้ของชนชั้นในสังคม<sup>๙๙</sup> การประกันสังคมในระยะแรกกำหนดสิทธิประโยชน์ในเรื่องการเจ็บป่วยหรือประสบภัย คลอดบุตร พิกัดตาย ภายหลังได้มีการขยายความคุ้มครองถึงการสงเคราะห์บุตรและชราภาพ นอกจากนั้นได้เพิ่มเติมความคุ้มครองการว่างงานซึ่งเริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ประเด็นปัญหาที่คือมีผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคมประมาณ ๗.๘ ล้านคน ผู้ที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคมจะหาความเป็นธรรมได้จากที่ไหนอย่างไร

ในช่วงที่ประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียเกิดวิกฤติเศรษฐกิจที่เราเรียกกันว่าโรคต้มยำกุ้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้คนต่างให้ความสนใจต่อความเป็นธรรมทางสังคมมากยิ่งขึ้น โดยกล่าวถึงแนวทางการจัดและส่งเสริมสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ แก่ประชาชน ดิปาก แดสกัปตา (Dipak Dasgupta) นักเศรษฐศาสตร์ของธนาคารโลกและหัวหน้าผู้เขียนรายงานเรื่อง “Global Economic Prospects Report 1998 – 99”<sup>๑๐๐</sup> กล่าวว่าปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกจะนำไปสู่ปัญหาใหญ่ทางสังคม และมีความจำเป็นที่จะต้องนำโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมมาใช้เพื่อปกป้องคนยากจนจากวิกฤตินี้

โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมตามความหมายของธนาคารโลกเป็นการบริการของรัฐ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ การช่วยเหลือของรัฐที่ให้แก่คนจน คนด้อยโอกาส โครงการประกัน

<sup>๙๙</sup> นิคม จันทรวิทุร, กฎหมายประกันสังคม: แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๗), หน้า ๖๗ – ๘๕.

<sup>๑๐๐</sup> Express India, Social safety net needed to protect the poor from crisis (no date) [Online]. Available : <http://www.expressindia.com/fe/daily/19981206/34055104.html>. (5 July 2000).

สังคมที่รัฐจัดขึ้นโดยความร่วมมือของลูกจ้างและนายจ้าง และยังมีหมายรวมถึงโครงการต่างๆ ที่เอกชนและกลุ่มประชาชนต่างๆ จัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามความหมายของ ธนาคารโลกนี้สามารถจำแนกโครงการช่วยเหลือทางสังคมได้เป็น ๔ ประเภทหลักๆ คือ

๑. บริการสังคม (Social Services) ได้แก่การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ การคุ้มครองรายได้ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน การบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน
๒. การสังคม สงเคราะห์ (Social Assistance) หรือการประชาสงเคราะห์ (Public Assistance) ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือในภาวะที่ประชาชนเดือดร้อนและช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น กรณีการเกิดอุทกภัย ไฟไหม้ พายุถล่ม เป็นต้น
๓. การประกันสังคม (Social Insurance) หรือความมั่นคงทางสังคม (Social Security) เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดระบบและดำเนินงานเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ หากประสบปัญหาจนทำให้ไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ การประกันสังคมจะเป็นการร่วมออกเงินสมทบและจะได้รับประโยชน์ทดแทน ได้แก่ ด้านสุขภาพ การคลอดบุตร พิการ เสียชีวิต ประสบอุบัติเหตุ ชราภาพ ว่างาน เป็นต้น
๔. โครงการช่วยเหลือและบริการที่สังคมจัดให้โดยเอกชน ทั้งนี้มีใช้เฉพาะภาครัฐเท่านั้นที่จะจัดโปรแกรมโครงการช่วยเหลือทางสังคม แต่บริษัทเอกชน มูลนิธิ หรือองค์การสาธารณกุศลต่างๆ สามารถร่วมจัดโครงการ รวมถึงการช่วยเหลือกันเองเชิงวัฒนธรรมผ่านเครือข่ายของครอบครัวและญาติมิตร

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ<sup>๒๐</sup> ได้สรุปแนวคิดโครงการช่วยเหลือทางสังคมว่าคือกลไกในการสร้างโอกาสให้แก่คนจนคนด้อยโอกาสเพื่อให้มีชีวิตรอดอยู่ได้ เพื่อดำรงความเป็นทรัพยากรของมนุษย์ของสังคม สร้างประโยชน์ให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมต่อไป การไม่มีโครงการช่วยเหลือทางสังคมเป็นการทำลายโอกาสของปัจเจกบุคคลและโอกาสของสังคม ในอันที่จะทำให้สังคมบรรลุความหวังและความพอใจอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

การจัดโปรแกรมโครงการช่วยเหลือทางสังคมจึงหมายถึงการทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายผลิตภัณฑ์และทรัพยากรของสังคมไปสู่กลุ่มคนที่มีความจำเป็นต้องใช้ เพื่อให้

<sup>๒๐</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ, การสำรวจความเข้าใจแนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญของโครงการช่วยเหลือทางสังคม (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เพื่อใช้ประกอบการประชุมทางวิชาการเรื่องการสำรวจความเข้าใจความคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญของโครงการช่วยเหลือทางสังคม วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โรงแรมเอเชีย กรุงเทพฯ), หน้า ๑๓ - ๒๑.

ทรัพยากรนั้นเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่กิจกรรมต่างๆ ทางการผลิตและทางสังคม และกิจกรรมเหล่านี้จะก่อให้เกิดโอกาสหรือช่องทางต่างๆ อันจะนำพวกเขาไปสู่ความสมหวังในที่สุด

ถึงแม้ว่าภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจผู้คนให้ความสนใจต่อปัญหาทางสังคมมากยิ่งขึ้น แต่ดูเหมือนว่านโยบายที่รัฐบาลกำหนดออกมานั้นจะเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลักเช่นเดิม ประเด็นทางสังคมไม่ว่าจะเป็นการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมหรือการจัดระบบสวัสดิการ ไม่ได้รับการดูแลอย่างเป็นระบบโดยมากมักเป็นการดำเนินนโยบายเพื่อตามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วเป็นส่วนมาก สิ่งทีพอจำเป็นต้องได้บ้างคือการออกพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ตราขึ้นตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๐ ที่กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญของสวัสดิการสังคมที่เป็นบริการทางสังคม (Social Services) เพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ตามความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน (Basic Needs) เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี (Quality of Life) โดยคำนึงถึงสิทธิและการมีส่วนร่วม (Right and Participation) ของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น

การมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้มีทั้งการกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมระดับชาติและระดับจังหวัด นอกจากนั้นยังกำหนดให้มีผู้แทนภาคประชาชนซึ่งเรียกว่าองค์กรสาธารณประโยชน์เป็นกรรมการ การจัดให้มีกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมที่จะให้การส่งเสริมสนับสนุนองค์กรสาธารณประโยชน์

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติจะเป็นผู้เสนอระบบการจัดสวัสดิการสังคมรวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แนวทางและแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมต่อคณะรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดรูปแบบ มาตรฐานและวางระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม

แต่สิ่งที่ยังคงเป็นปัญหาซ้ำซากก็คือถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมออกมา แต่รัฐบาลก็ไม่ได้มีการจัดสรรทรัพยากรมาสนับสนุนเพื่อสนองตอบต่อกฎหมายที่ออกมา มีการเพิ่มงานแต่ไม่ได้เพิ่มหรือพัฒนาบุคลากร และสิ่งทีสำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณตามสมควร ในขณะที่กฎหมายเหล่านี้ได้ตราขึ้นด้วยเจตนาอันดี

กล่าวโดยสรุปทั้งหมดของแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษานี้คือ การพนันเป็นกิจกรรมที่หมิ่นเหม่ระหว่างการผิดศีลธรรมและความสุขหรือความพึงพอใจของปัจเจกชน การที่มีกฎหมายห้ามไม่ให้มีการเล่นการพนันย่อมแสดงว่าการพนันเป็นสิ่งที่ไม่สร้างสรรค์ต่อสังคมหากมีการปล่อยให้มีการเล่นอย่างเสรี แต่การที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการให้มีการเล่นการพนันแสดงให้เห็นว่าความเชื่อหรือทัศนคติต่อการพนันของรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไป หรืออาจจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งแอบแฝงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาผลประโยชน์

ผลประโยชน์ในที่นี้สามารถเข้าใจได้ทั้งผลประโยชน์ต่อรัฐโดยตรงและผลประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ เพราะการพนันเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ตั้งถิ่นฐานในโครงสร้างเศรษฐกิจการพนันจึงมักจะถูกแทรกแซงบิดเบือนด้วยโครงสร้างทางอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจของรัฐหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างก็มีอิทธิพลในการกำหนดรายได้ การแบ่งปันรายได้และการจัดสรรทรัพยากร หากสถาบันมีความเข้มแข็งน่าจะส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมและประชาชนมีสวัสดิการที่ดี

ในทางตรงกันข้ามหากสถาบันมีความอ่อนแอมีต้นทุนทางธุรกรรมที่สูง เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ มีการวิ่งเต้นแลกเปลี่ยนอุปถัมภ์ ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือไม่มีความเป็นธรรมในสังคมและย่อมส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย