



เศรษฐกิจนอกกรอบ

สัมภาษณ์พิเศษ

นายจักรมณท์ พาสุกวณิช

เลขาธิการคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การผลักดันยุทธศาสตร์

การบริหารจัดการ

เศรษฐกิจนอกกรอบ

ไปสู่การปฏิบัติ



นายจักรมณท์ พาสุกวณิช

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กรุณาให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารจัดการ กลไกการดำเนินงาน ตลอดจนการผลักดันแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติต่อจดหมายข่าว “เศรษฐกิจนอกกรอบ” ไว้อย่างน่าสนใจดังนี้

เรื่องในเล่ม

- สัมภาษณ์พิเศษ นายจักรมณท์ พาสุกวณิช 1
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ยุทธศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกกรอบ 2
ที่มีผลกระทบต่อสังคม
- การขยายประกันสังคมสู่เศรษฐกิจนอกกรอบ 5
- เกาะติดการประชุมประจำปี 2547 6

การกำแนยุทธศาสตร์ : ต้องมีกรอบ (เป้าหมาย) หลักที่ชัดเจน

เลขาธิการ สศช. ได้กล่าวถึงหลักคิดของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยทั่วไปว่า ต้องมีการกำหนดกรอบ (เป้าหมาย) หลักในการดำเนินงาน ขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมายที่ชัดเจน และต้องยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นตัวตั้งอยู่เสมอ ดังตัวอย่างของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การปราบปรามยาเสพติด แผนฯ แก้ไขปัญหาความยากจน แผนฯ ไรศเอดส์ ที่มีการตั้งเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน ส่วนรายละเอียดของแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการหรือกลไกการดำเนินงานอะไรก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของแผนยุทธศาสตร์นั้นๆ

สำหรับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจนอกกรอบนี้ เลขาธิการ สศช. กล่าวว่า “**ไม่ใช่ทำให้รัฐบาลมีรายได้หรือมี GDP เพิ่มขึ้น แต่เป็นการทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือเพื่อประโยชน์สุขของสังคม สร้างความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน**”

ส่วนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจนอกกรอบของ สศช. ที่ผ่านมามีการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์เป็นเรื่อยๆ ไป เนื่องจากเศรษฐกิจนอกกรอบของแต่ละประเภท มีลักษณะรายละเอียดที่แตกต่างกันไปไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกาลิโน การให้บริการทางเพศ การบริการแรงงานนอกกรอบ การคุ้มครองทาง

(อ่านต่อหน้า 4)



ยุทธศาสตร์

บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ที่มีผลกระทบต่อสังคม

เศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายของไทยในปัจจุบันมีขนาดค่อนข้างใหญ่ โดยในปี 2536-2538 มีมูลค่ารวมถึงประมาณร้อยละ 8 - 13 ของ GDP และเมื่อพิจารณาจำนวนประชาชนที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่ามีจำนวนมหาศาลถึง 4.2-7.2 ล้านคน อีกทั้งกิจกรรมที่ผิดกฎหมายยังก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมากมาย และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันจึงนับเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง

เศรษฐกิจผิดกฎหมาย : ปัญหามหาชนที่แก้ได้ยาก

ธุรกิจผิดกฎหมายของไทยดำรงอยู่และขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยภาครัฐยังไม่สามารถขจัดหรือลดขนาดลงได้เนื่องจากธุรกิจผิดกฎหมายร้ายแรงหลายประเภทเป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและประชาชนบางกลุ่ม

ส่งผลให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ธุรกิจผิดกฎหมายดังกล่าวได้รับการคุ้มครองจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล ซึ่งแม้ว่ารัฐจะมีกฎหมายปราบปรามธุรกิจนอกระบบเหล่านี้ แต่การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพพอทำให้นอกจากไม่สามารถลดขนาดธุรกิจผิดกฎหมายลงได้แล้ว ยังส่งผลให้ราคาและผลประโยชน์ของสินค้าและบริการจากธุรกิจเหล่านี้เพิ่มสูงขึ้น กลับกลายเป็นแรงจูงใจให้มีผู้เข้ามาดำเนินธุรกิจผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ปัญหานี้ยังส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงกับปัญหาอื่นๆ ของประเทศโดยรวมอีกมากมาย ทั้งในเรื่องปัญหายาเสพติด ปัญหาผู้มีอิทธิพล ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินด้วยประสิทธิภาพ ปัญหาการสูญเสียรายได้ของแผ่นดินไปในการปราบปรามธุรกิจผิดกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาวต่อไป

ยุทธศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย มีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงขึ้นทุกขณะ และมาตรการที่ใช้ในการควบคุมในปัจจุบันยังคงไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องพิจารณาเปลี่ยนมิติมุมมองและทบทวนการบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมาย โดยคำนึงถึงและยอมรับข้อเท็จจริง ตลอดจนความเป็นเหตุเป็นผลในการบริหารจัดการแนวทางและมาตรการมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาสภาวะแวดล้อมการบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายของภาครัฐดังแสดงในตารางแล้วสามารถกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคมได้ดังนี้

การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมการบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายของภาครัฐ

จุดแข็ง	จุดอ่อน
(1) เป็นภารกิจของรัฐบาล (2) รัฐบาลมีเครื่องมืออยู่แล้ว	(1) กฎหมายล้าสมัยและการบังคับใช้ขาดประสิทธิภาพ (2) เจ้าหน้าที่รัฐขาดความเข้าใจและขาดทักษะในการจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย (3) เจ้าหน้าที่รัฐในระหว่างหน่วยงานขาดการบูรณาการ
โอกาส	ข้อจำกัด
(1) มีหลายประเทศที่รัฐเข้าไปบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย (2) สังคมเริ่มเข้าใจและเห็นความจำเป็นในการจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมาย	(1) กลุ่มที่ได้ประโยชน์จากเศรษฐกิจผิดกฎหมายมีเครือข่ายที่เข้มแข็ง (2) ประชาชนบางส่วนยังไม่เห็นด้วยและต่อต้านธุรกิจการพนัน และสถานบริการทางเพศที่ถูกกฎหมาย (3) สถานะของสังคมไทยในปัจจุบันที่ภาคประชาชนยังขาดความเข้มแข็ง

แนวทางการดำเนินงาน

1. ดำเนินการให้ธุรกิจผิดกฎหมายในปัจจุบันที่กระทบต่อรากฐานทางจริยธรรมของสังคมไทยและมีช่องทางที่รัฐสามารถจัดการได้ ให้เข้ามาอยู่ในระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ ดังนี้

(1) เสริมสร้างภูมิคุ้มกันแก่กลุ่มเสี่ยง โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว และปลูกฝังวิถีการดำเนินชีวิตที่ยึดมั่นอยู่กับความถูกต้องดีงาม จัดทำและบรรจุหลักสูตรเรื่องเพศศึกษาไว้ในกระบวนการเรียนการสอน รมณงค์ให้ประชาชนปรับเปลี่ยนค่านิยมไม่ยึดติดกับวัตถุ ตลอดจนขยายการจัดการศึกษานอกระบบในหลากหลายรูปแบบ และเสริมสร้างศักยภาพในการประกอบอาชีพของครอบครัว

(2) ขอนันทามติต่อสังคม นำเรื่องการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคมเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการของรัฐ เสนอต่อสังคมกำหนดระยะเวลาให้มีการทบทวนขนันทามติทางสังคมข้างต้นเป็นระยะๆ จัดตั้งสถานบริการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคมภายใต้การกำกับควบคุมโดยภาครัฐ

(3) จัดระเบียบสถานบริการทางเพศโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ให้และผู้ให้บริการ โดยการปราบปรามและควบคุมสถานบริการทางเพศที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน เข้มงวดกับสถานบริการโดยยึดกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีมาตรการส่งเสริมผู้ขายบริการทางเพศไปสู่การประกอบอาชีพใหม่ ๆ จัดให้มีการขึ้นทะเบียนสถานประกอบการธุรกิจให้บริการทางเพศ โดยต้องมีการวางระบบตรวจสอบควบคุมมาตรฐานของสถานประกอบการอย่างสม่ำเสมอ ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อแนวทางการจัดระเบียบสถานบริการทางเพศ เข้มงวดและเอาผิดกับผู้ที่ใช้บริการทางเพศใน

สถานที่ที่มีได้จดทะเบียน มีมาตรการควบคุมจำนวนสถานบริการอย่างเข้มงวด มีมาตรการจัดการขึ้นเด็ดขาดทั้งทางวินัยและอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมคอร์รัปชันหรือผู้ใช้สิทธิพลข่มขู่รีดไถ

(4) พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดให้สถานบริการการพนันเข้ามาในระบบ โดยชี้แจงถึงความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของการเข้ามาบริหารจัดการธุรกิจการพนันของภาครัฐให้ชัดเจน ศึกษา/วิจัย ในเชิงลึกเพื่อให้ได้ทางเลือกรูปแบบ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการธุรกิจการพนันที่เหมาะสมกับสังคมไทย รมณงค์ประชาสัมพันธ์ให้สังคมรับรู้และเข้าใจข้อดีข้อเสียของการบริหารจัดการรูปแบบต่างๆ และจัดทำประชาพิจารณ์รับฟังความเห็นจากประชาชน ดำเนินการตามผลของการประชาพิจารณ์อย่างโปร่งใสให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน

2.ปราบปรามธุรกิจผิดกฎหมายที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของสังคมอย่างเข้มงวด โดย (1) จัดทำยุทธศาสตร์การปราบปรามที่มีความยืดหยุ่น (2) บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอาทิ กฎหมายฟอกเงินและยึดทรัพย์ผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ (3) จัดทำนโยบายร่วมกันในระดับระหว่างประเทศเพื่อบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมายที่เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ และ (4) จัดทำแนวทาง/มาตรการในลักษณะเชิงรุกและเชิงรับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหากลุ่มเสี่ยงต่อการติดยาเสพติด โดยจัดทำแผนแม่บทป้องกันเด็ก เยาวชน และกลุ่มเสี่ยงให้หลุดพ้นจากยาเสพติดและห่างไกลจากอบายมุข จัดทำมาตรการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดโดยให้มีลักษณะหลากหลายรูปแบบ



3. ปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ให้สามารถกำกับ ควบคุม และปราบปรามเศรษฐกิจผิดกฎหมาย โดย (1) รมณงค์ประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักถึงความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเข้ามาบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมาย (2) เปิดโอกาสและสนับสนุนให้เครือข่ายภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการกำหนดเงื่อนไขหรือกติการวมทั้งการกำกับดูแลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมทั้งการจัดสรรประโยชน์ทางการเงินที่อาจ จะมีขึ้นจากการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม และ (3) ควรมีกลไกที่มีองค์ประกอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เพื่อทำหน้าที่ติดตามสถานการณ์และความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจผิดกฎหมาย

เศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่บั่นทอนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง ดังนั้น แนวทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคมดังกล่าว จึงถือเป็นอีกก้าวหนึ่งที่จะช่วยให้รัฐสามารถดำเนินการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมายให้สามารถขจัด ลดขนาด หรือควบคุมเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อผลประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในระยะยาวต่อไป

สังคมที่มีความแตกต่างกันไปค่อนข้างมาก ทั้งในเรื่องของกฎหมาย ศีลธรรม หรือกลไกการดำเนินงานต่างๆ ที่แตกต่างกันไป

แนวคิดการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

ทางด้านแนวคิด ทิศทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบนั้น เลขาธิการ สศช. เห็นว่า ภาครัฐควรมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่สำคัญ คือ

- การสร้างความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมให้เข้มแข็งและชัดเจนขึ้น
- การสร้างความเป็นธรรมและกระจายโอกาสในสังคม เช่น การจดทะเบียนคนจน การแปลงทรัพย์สินเป็นทุน
- การส่งเสริมและพัฒนาให้เศรษฐกิจนอกระบบเป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจโดยรวมกับการพยายามสนับสนุนให้การผลิตสินค้า OTOP มีส่วนสนับสนุนเศรษฐกิจโดยรวมเป็นต้น
- การป้องกันและปราบปรามเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นภัยต่อความมั่นคง

การผลักดันแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ : ต้องทำให้รัฐบาลสนใจ

การผลักดันแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ จะเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด เลขาธิการ สศช. เห็นว่าหัวใจสำคัญอยู่ที่ **“สามารถกระตุ้นความรู้สึกหรือเรียกร้องความสนใจของรัฐบาลให้สนใจในเรื่องนี้ได้มากน้อยแค่ไหน”** เนื่องจากการทำงานของรัฐบาลมีเรื่องร้อยแปดพันเรื่องที่จะต้องเข้ามาดูแล ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเลือกทำแต่ในสิ่งที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องที่น่าสนใจ เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลและประชาชน

ดังนั้น การเสนอยุทธศาสตร์ใดๆ ก็ตาม ถ้าหากไม่ทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญ เห็นประโยชน์มากพอแล้ว รัฐบาลก็มักจะให้มีการชะลอเรื่องไว้ก่อน แต่ถ้าหากสามารถนำเสนอยุทธศาสตร์แล้ว ทำให้รัฐบาลเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องจริงจัง เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำ เพราะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์อะไรที่ชัดเจน ถ้าไม่ทำจะมีผลกระทบต่อประชาชนและรัฐบาลอย่างไร ถ้ารัฐบาลตัดสินใจเห็นชอบต่อยุทธศาสตร์ดังกล่าว รัฐบาลก็จะมีวิธีการทั้งในเชิงการเมืองหรือในเชิงปฏิบัติการให้มีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นั้นๆ ได้

ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ไปหลายเรื่องแล้ว เช่น เรื่องการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน การจดทะเบียนบรรณารักษ์โดยสาร รดจักรยานยนต์รับจ้าง หรือการจดทะเบียนคนจน เป็นต้น แต่การดำเนินงานในเรื่องเหล่านี้ของรัฐบาลไม่ได้ทำในลักษณะของยุทธศาสตร์ดังเช่นที่ สศช. ได้จัดทำอยู่ในขณะนี้ ซึ่งการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ สศช. จะทำให้การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบมีความชัดเจนครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

ใครควรเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบ

นอกจากการพยายามทำให้รัฐบาลมีความสนใจ เห็นถึงความจำเป็น เห็นถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับอย่างใดดังกล่าวข้างต้นแล้ว การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ยังต้องมีการพิจารณาหาคนที่จะต้องมาเป็น **“เจ้าภาพ”** ทั้งที่เป็นคนกลาง/หน่วยงานกลาง หรือเป็นหน่วยงานโดยตรง ซึ่งการหาเจ้าภาพนั้น ต้องมีการดูลักษณะของงาน ชัดความสามารถของหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบในแต่ละกิจกรรม เป็นกรณีๆ ไป

เลขาธิการ สศช. ได้ยกตัวอย่างเรื่องของ **“แรงงานนอกระบบ”** ว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เกี่ยวข้องกับการทำงานของหลายหน่วยงาน จำเป็นต้องมี **“หน่วยงานกลาง”** เข้ามาดูแล ไม่ใช่ให้เป็นเรื่องของกระทรวงแรงงานเพียงอย่างเดียว เพราะยังมีหน่วยงานอื่นๆ เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องอีกมาก หรือบางเรื่องอาจไม่จำเป็นต้องมี **“คนกลาง”** เข้ามาเกี่ยวข้อง จะมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเข้ามาดูแลโดยตรงเช่น เรื่อง **“ห่วย หรือ กาสโน”** จะมอบให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวงมหาดไทยเข้าดำเนินการเลยก็ได้ เป็นต้น

การบริหารจัดการ : แนวทางและกลไกดำเนินงาน

การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบของ สศช. ซึ่งได้มี การจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ย่อย 3 ยุทธศาสตร์ด้วยกันคือ 1) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนา

เศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทย 2) ยุทธศาสตร์บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคม และ 3) ยุทธศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคมนั้น เลขาธิการ สศช. เห็นว่า **“ในแต่ละยุทธศาสตร์ควรมีการบริหารจัดการ มีนโยบายและบทบาทในตัวเอง เพราะกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบมีรูปแบบ ลักษณะของกิจกรรมที่ดำเนินงานปัญหา แตกต่างกันไป”**

ทั้งนี้ สศช. กำลังมีการพิจารณาว่าการผลักดันการดำเนินงานของแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ควรมีคณะกรรมการระดับนโยบายที่ดูแลทุกยุทธศาสตร์ของเศรษฐกิจนอกระบบ โดยคณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทภารกิจหลักกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ แนวทางและมาตรการต่างๆ ของแต่ละยุทธศาสตร์ว่า เรื่องใดควรเป็นเรื่องหลัก ควรดำเนินการก่อน หลัง และควรมีคณะกรรมการในระดับจังหวัด มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคีการพัฒนา เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการบริหารเศรษฐกิจนอกระบบของจังหวัดให้เป็นไปตามกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ที่คณะกรรมการฯ กำหนด

บทสรุป

เลขาธิการ สศช. กล่าวในท้ายสุดว่าการดำเนินงานของแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการทำให้สังคมโดยรวมดีขึ้น จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ **“ความร่วมมือ ความตั้งใจจริงของรัฐบาล และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ”** ส่วนความขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจอันเนื่องมาจากการยึดถือปฏิบัติตามกฎหมาย การมีแนวคิดการทำงานที่แตกต่างกัน หรือความขัดแย้งอะไรก็ตาม ถ้าหากทุกหน่วยงานยึดถือ **“ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นตัวตั้ง”** เป็นหลักร่วมกันแล้ว ย่อมทำให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ คลี่คลายลงไปได้ด้วยดี

การขยายการประกันสังคมสู่เศรษฐกิจนอกระบบ*



“คนงานและประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่กำลังพัฒนาไม่ได้รับการคุ้มครองใดๆ จากการคุ้มครองทางสังคม คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ ประกอบอาชีพที่ไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ดำรงชีวิตที่ไม่แน่นอนอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ และมิได้รับ ความคุ้มครองจากการประกันสังคม ซึ่งคนกลุ่มนี้กำลังเรียกร้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้านการคุ้มครองทางสังคม”

ลักษณะของผู้ที่มีได้เป็นผู้ประกันตน

ปัจจุบันยังมีประชาชนคนไทยอีกจำนวนมากที่มีได้เป็นผู้ประกันตนภายใต้โครงการประกันสังคมแห่งชาติ หรือภายใต้โครงการอื่นใดและควรได้รับการคุ้มครองตามสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้านการคุ้มครองทางสังคม คนกลุ่มนี้เป็นกำลังแรงงานที่มีความหลากหลายตั้งแต่การเป็นเกษตรกรหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระไปจนถึงคนงานผู้ด้อยโอกาส เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ลูกจ้างตามฤดูกาล และลูกจ้างรายวัน รวมไปถึงผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ผู้ขับขี้อายุนยนต์รับจ้าง ผู้ให้บริการทางเพศ เป็นต้น ซึ่งลักษณะทั่วไปที่สำคัญของประชากรกลุ่มนี้ได้แก่ 1) ขาดสถานะที่เป็นทางการและสถานะที่จะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย 2) มีรายได้จำกัดและไม่สม่ำเสมอ 3) มีความต้องการและลำดับความสำคัญด้านการประกันสังคมแตกต่างกัน และ 4) ไม่มีนายจ้างที่จะจ่ายเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง ซึ่งจะทำให้โอกาสในการรับประโยชน์ทดแทนลดลง

การขยายความคุ้มครองสู่เศรษฐกิจนอกระบบ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) มีนโยบายหลักข้อหนึ่งที่ว่าการพัฒนาศักยภาพมนุษย์และการคุ้มครองทางสังคม ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการให้ความคุ้มครองประกันสังคมแก่ประชากรทุกคนโดยเท่าเทียมกัน สำนักงานประกันสังคมจึงได้นำหลักการในแผนฯ 9 มากำหนดทิศทางการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบใน 2 กรณีได้แก่ การรักษาพยาบาล และการประกันสังคมกรณีเจ็บป่วยและประสบอันตราย ซึ่งผู้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบหากไม่มีการประกัน

สังคมจะต้องทนทุกข์ทรมานจากความเสี่ยงต่างๆ อันจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเหมาะสมและยั่งยืน **ประเด็นปัญหาการคุ้มครองเศรษฐกิจนอกระบบ**

การขยายการคุ้มครองการประกันสังคมสู่ภาคนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม จะประสบกับประเด็นปัญหาท้าทายที่สำคัญได้แก่ **ประการแรก** แหล่งติดต่อระหว่างรัฐบาลกับผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีจำนวนน้อยมากหรือเกือบไม่มีเลยทำให้ขาดสถิติที่เป็นทางการ **ประการที่สอง** การกำหนดรายได้ของคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพอิสระเป็นปัญหา

สำหรับการประกันสังคมมาก **ประการที่สาม** เนื่องจากเศรษฐกิจนอกระบบมีความหลากหลาย กลุ่มต่างๆ ภายในเศรษฐกิจนอกระบบมีความต้องการการประกันสังคมที่แตกต่างกันอย่างยิ่ง จึงเป็นเรื่องที่ยากในการให้ความคุ้มครองกับเศรษฐกิจนอกระบบมาก **ประการที่สี่** ความขาดแคลนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายในเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นในการออกรูปแบบการให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน และ **ประการที่ห้า** การขยายการคุ้มครองให้กับผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่มีจำนวนประมาณ 20 ล้านคน เป็นเรื่องที่ยากมากในการบริหารจัดการ ซึ่งต้องมีการวางแผนอย่างระมัดระวัง

ข้อดี / ข้อเสียการขยายความคุ้มครองแก่ผู้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

กลุ่มเป้าหมาย	ข้อดี	ข้อเสีย
1. ผู้ประกอบอาชีพอิสระและเกษตรกร 2. ลูกจ้างที่มีได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น ลูกจ้างตามฤดูกาล คนงานตามบ้าน คนงานเหมาจ่าย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ฯลฯ 3. ผู้เกษียณอายุที่เป็นสมาชิกโครงการประกันสังคม 4. สถานประกอบการที่ไม่ยินยอมเข้าโครงการประกันสังคม	ได้ขยายความคุ้มครองให้กับคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ เกิดความเท่าเทียมกันในกลุ่มลูกจ้าง สามารถให้การคุ้มครองผู้เกษียณอายุได้ เกิดความเท่าเทียมกันตามกฎหมายในการคุ้มครองลูกจ้าง	การบริหารด้านการขึ้นทะเบียนและการประเมินรายได้ทำได้ยาก การบังคับใช้กฎหมายกับนายจ้างและการประเมินรายได้ทำได้ยาก ค่าใช้จ่ายการประกันสังคมเพิ่มขึ้นพร้อมๆ กับการที่อายุสูงขึ้น มีความยุ่งยากในการบริหารและปริมาณงานสูงมาก

บทสรุป

ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคม ได้ให้การคุ้มครองคนงานในระบบด้วยการใช้ระบบการเก็บเงินสมทบจาก 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล หากจะขยายการคุ้มครองไปสู่ผู้ในเศรษฐกิจนอกระบบ รัฐบาลจำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบมากขึ้น เนื่องจากไม่มีนายจ้างมาร่วมรับภาระ และคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบโดยทั่วไปไม่มีเงินที่จะจ่ายสมทบน้อยกว่าคนงานในระบบ ดังนั้นการขยายการคุ้มครองของเศรษฐกิจนอกระบบของรัฐบาล จำเป็นต้องคำนึงถึงการระบประมาณความเป็นธรรมในการให้ค่าทดแทน ตลอดจนการหาวิธีการประกันสังคมในรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดสำหรับผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบแต่ละประเภท



* เรียบเรียงจากเอกสารวิชาการเรื่อง การขยายความคุ้มครองการประกันสังคม สู่เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง, 2547

ก.ร.บ.เห็นชอบแนวทางการดำเนินงานในระยะครึ่งหลังของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 และให้ สศช. เตรียมจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ต่อไป



นายสันติ บางอ้อ รองเลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เปิดเผยว่า สศช. ได้ติดตาม ประเมินผลสัมฤทธิ์ และผลกระทบของการพัฒนาประเทศในระยะครึ่งแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ซึ่งสรุปผลการพัฒนาที่สำคัญได้ดังนี้

ผลสัมฤทธิ์การพัฒนา พบว่าเศรษฐกิจไทย ในภาพรวมขยายตัวอย่างมีคุณภาพมีเสถียรภาพและความมั่นคงเพิ่มขึ้น ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้น ร้อยละ 5.4 และ 6.7 ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 4.5 ต่อปี การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและการพัฒนาที่ยั่งยืนปรับตัวสูงขึ้น ทำให้อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยเลื่อนขึ้นจากอันดับที่ 14 ในปี 2544 มาอยู่อันดับที่ 10 ในปี 2545 ความยากจนลดลงเร็วกว่าเป้าหมาย โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 13.0 ในปี 2544 เหลือเพียงร้อยละ 9.8 ในปี 2545 คุณภาพชีวิตของคนไทยดีขึ้นจากการขยายหลักประกันที่ครอบคลุมมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาด้านการศึกษาโดยหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ขยายครอบคลุมคนไทยถึงร้อยละ 95 และระบบประกันสังคมให้ความคุ้มครองคนไทยกว่าร้อยละ 20 ของกำลังแรงงาน แต่จำนวนปีการศึกษาของคนไทยเฉลี่ยเพียง 7.8 ปี ต่ำกว่าเป้าหมายของแผนฯ ที่กำหนดไว้ 9 ปี และ **การบริหารจัดการที่ดีของสังคมไทย** ได้มีการวางรากฐานไว้ค่อนข้างสมบูรณ์ ซึ่งมีผลมาจากการปฏิรูประบบราชการ การปรับงบประมาณ การปรับระบบและวิธีการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 เห็นชอบให้กระทรวง หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแนวทางการดำเนินงานในระยะครึ่งหลังของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ที่ สศช. เสนอ และขอให้รัฐมนตรีทุกท่านรับไปกำกับปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดให้ความร่วมมือกับ สศช. เพื่อการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ให้เป็นแผนที่ดี และมีความสมบูรณ์ต่อไป

ผลกระทบของการพัฒนา ผลการพัฒนาที่ผ่านมา ทำให้เศรษฐกิจไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในระยะครึ่งแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 มีมากกว่าในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 และอยู่ในระดับที่ดีกว่าก่อนเกิดวิกฤต รวมทั้งการพัฒนาที่ยั่งยืนมีแนวโน้มดีขึ้นตามลำดับ แต่ต้องเอาใจใส่กับการรักษาคุณภาพทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และการกระจายการพัฒนาให้เป็นธรรมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รองเลขาธิการฯ กล่าวต่อไปว่า สศช. ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแนวทางการดำเนินงานพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ที่ควรมอบหมายกระทรวงที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในระยะต่อไป ดังนี้

1) การสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจมหภาคและความสามารถในการแข่งขันของไทยอย่างยั่งยืน โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคการเงิน และภาคการค้าคลังควบคู่กันไปกับการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และสร้างความสมดุลระหว่างการผลิตกับการดูแลสถานะแวดล้อม

2) ลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างโอกาสและการกระจายความมั่นคงและผลตอบแทนการผลิต รวมทั้งการเข้าถึงบริการของรัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันมากขึ้น

3) พัฒนาและใช้ประโยชน์ทุนทางสังคมที่มีอยู่หลากหลายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและฐานทรัพยากรที่มีอยู่ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนมนุษย์ ทั้งด้านคุณภาพคน

และการยกระดับคุณภาพชีวิต พร้อมไปกับพัฒนาทุนทางสถาบัน และการพัฒนาทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม

4) บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยเร่งรัดแก้ไขปัญหาคาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ที่เน้นการแก้ไขทั้งที่ต้นเหตุหรือแหล่งกำเนิดและที่ปลายทาง คือ พื้ฟู บำบัด และกำจัดควบคู่กันไป

5) เสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีในสังคม โดยพัฒนาระบบราชการไทยให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีในกิจการบ้านเมือง อันได้แก่การปกครองที่ใช้หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและความคุ้มค่า เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่สามารถตอบสนองความต้องการและประโยชน์สุขของประชาชน

รองเลขาธิการฯ กล่าวในตอนท้ายว่า คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 ใน 2 เรื่อง ดังนี้ 1) เห็นชอบแนวทางการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 โดยให้กระทรวง หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปตามที่ สศช. เสนอ 2) ให้ สศช. ดำเนินการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ต่อไป โดยขอให้รัฐมนตรีกำกับปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดให้ความร่วมมือกับ สศช. ในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ เพื่อให้ได้แผนพัฒนา ที่ดี มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน