



เศรษฐกิจนอกกระบบ

รายงานพิเศษ

ผลกระทบของเศรษฐกิจนอกกระบบ ในบริบทสังคมไทย (2)

จดหมายข่าว “เศรษฐกิจนอกกระบบ” ฉบับที่แล้ว ได้นำเสนอผลกระทบของเศรษฐกิจนอกกระบบที่ไม่ผิดกฎหมาย อันได้แก่ กิจกรรมภาคครอบครัวและธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ส่งผลกระทบในทางบวกต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม อย่างไรก็ตาม จดหมายข่าวฯ ฉบับนี้จะนำเสนอผลกระทบจากเศรษฐกิจนอกกระบบที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมักส่งผลกระทบในทางลบต่อเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

ผลกระทบของธุรกิจผิดกฎหมาย

การหลีกเลี่ยงภาษี นอกจากจะทำให้รัฐขาดรายได้แล้ว ยังไม่เป็นธรรมต่อธุรกิจที่เสียภาษีตามกฎหมาย จึงมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงให้ระบบการจัดเก็บภาษีมีความรัดกุม โปร่งใส ตรวจสอบได้

การคอร์รัปชันภาครัฐบาล นักวิชาการบางรายเห็นว่า การคอร์รัปชันเป็นเสมือนน้ำมันหล่อลื่นระบบเศรษฐกิจ ทำให้ภาคราชการทำงานได้รวดเร็วขึ้น แนวคิดดังกล่าวนี้อาจถูกต้องในช่วงเศรษฐกิจเติบโตเร็ว โดยนักธุรกิจหรือประชาชนที่ประสบปัญหามักจะไม่ร้องทุกข์ในเรื่องการคอร์รัปชัน เนื่องจากเห็นว่าเป็นต้นทุนเล็กน้อยที่ไม่มีความสำคัญจนกลายเป็นระบบขึ้น และข้าราชการตลอดจนนักการเมืองก็คุ้นเคยกับการหารายได้ประเภทนี้ แต่เมื่อเศรษฐกิจฝืดเคือง การคอร์รัปชันจะกลายเป็นต้นทุนอันสำคัญที่ไม่อาจแก้ไขได้ง่ายๆ รวมทั้งทำให้นักลงทุนสูญเสียความมั่นใจต่อการทำงานของข้าราชการ และยังทำให้เกิดปัญหาระยะยาวมากมาย เช่น เกิดปัญหาการรั่วไหลของ

ภาษีรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อสังคมได้ครบถ้วน การใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างไร้ประสิทธิภาพ เกิดแรงจูงใจให้นักการเมืองหารายได้ส่วนตัวและเพื่อพวกพ้อง ปัญหาเหล่านี้อาจลุกลามไปจนกระทั่งทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจในระบบประชาธิปไตยและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการพัฒนาประเทศได้

การพนัน การค้าประเวณี ยาเสพติด การค้าสินค้าและบริการในกลุ่มนี้ในประเทศไทยถือเป็นความผิดทางอาญา ที่มีการจำกัดอุปทานหรือความต้องการขายโดยใช้กฎหมายบังคับ ในขณะที่อุปสงค์หรือความต้องการซื้อยังคงมีอยู่มาก ทำให้ราคาพุ่งขึ้นสูง เกิดเป็นแรงจูงใจให้มีผู้ประกอบการเข้ามาในตลาดอย่างต่อเนื่องเพื่อแสวงหากำไร โดย

เรื่องในเล่ม

- ผลกระทบของเศรษฐกิจนอกกระบบ
ในบริบทสังคมไทย (2) 1
- สัมภาษณ์พิเศษ ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์ 2
- การจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง :
ปัญหาที่รอการแก้ไข 5
- เกาะติดการประชุมประจำปี 2547 6

(อ่านต่อหน้า 4)

ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์

รองประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

ต้องรู้จัก แสวงหาจุดร่วม เพื่อประโยชน์สุขของสังคมไทย

ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรองประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นอีกท่านหนึ่งที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่นอกระบบอย่างจริงจังต่อเนื่องมานานหลายปี โดยมีผลงานที่โดดเด่นและเป็นเอกสารอ้างอิงในเชิงวิชาการสำคัญที่ได้เผยแพร่เมื่อปี 2546 คือเรื่อง **“เศรษฐกิจการพนัน ทางเลือกเชิงนโยบาย”**

ทั้งนี้ ท่านได้ให้มุมมองทางความคิดเกี่ยวกับ **“เศรษฐกิจนอกระบบ”** ไว้อย่างน่าสนใจว่า ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ในธรรมชาติ ทั้งที่เป็นตัวกิจกรรมและคนที่จะมาเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่นอกระบบ แล้วแสวงหาจุดร่วม เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมาย **“ประโยชน์สุขของสังคมไทย”**

แนวคิดและความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบ

ดร.สังศิตฯ ได้เริ่มต้นมองที่ประเด็นของคำว่า **“เศรษฐกิจ”** ที่อยู่นอกระบบว่า ไม่

ได้ยึดหลักทางเศรษฐศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียว แต่จะยึดตามหลักของ **“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”** ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องการมีคุณค่าทางจิตใจ พร้อมๆ กับมองหลักทางจิตวิทยา สังคมวิทยาควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น การมองเศรษฐกิจนอกระบบจึงควรให้ผู้มีความชำนาญในหลากหลายสาขาอาชีพ อาทิ นักจิตวิทยา นักวัฒนธรรม นักฟิสิกส์ นักชีววิทยา มาช่วยกันคิด ร่วมกันทำวิจัย ที่สำคัญจะต้องตีกรอบในการคิด แต่จะให้คิดอย่างไรก็ได้ที่เหมาะสมกับสังคมไทย โดยใช้ทฤษฎีที่มีอยู่ แล้วช่วยกันสังเคราะห์ออกมา ก็จะได้ความหมายของคำว่า **“เศรษฐกิจนอกระบบ”** ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการมองสังคมไทยด้วยความเข้าใจมากขึ้น

เหตุที่ต้องให้คนหลากหลายสาขาอาชีพ มาช่วยกันกำหนดกรอบแนวคิดและความหมาย เป็นเพราะคนแต่ละชนชั้น ซึ่งเรามักใช้รายได้และอาชีพมาเป็นตัวกำหนดสถานะทางสังคมของคนนั้น มีความแตกต่างกัน ทำให้มุมมองของการมองแต่ละกิจกรรมที่อยู่นอกระบบของคนต่างสถานะทางสังคม ต่างกันไปด้วย โดย ดร.สังศิตฯ จะใช้ **“สี”** เป็นสัญลักษณ์แทนความหมาย ฉะนั้น **กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่นอกระบบ มีอยู่หลายสี มีหลายมิติที่เกี่ยวข้องกัน จึงควรมีการรวบรวมค่านิยม ขอบเขต ของเศรษฐกิจนอกระบบไว้ทั้งหมด**

ตัวอย่างเช่น ถ้าคนทั่วไปมองเรื่องของยาเสพติด ค้าอาวุธ ก็จะเห็นเป็นสีดำ อาบอบนวด คือสีเทา ส่วนแม่ค้าขายของตามทางเท้า ขายข้าวหมูแดง เป็นสีขาว แต่ถ้าจะมองให้ลึกลงไปอีก เพื่อให้เห็นความแตกต่างทางความคิดของคนแต่ละสถานะก็คือ เรื่องของการผลิตเหล้าของชาวบ้าน ซึ่งในมุมมองของชาวบ้านแล้ว การผลิตเหล้านี้เป็นสีขาว เพราะเขาทำไว้ดื่มเอง แต่ถ้าเป็นนักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ ก็จะมองว่าเหล้าที่ชาวบ้านผลิตนั้น เป็นสีดำ เป็นต้น

สรุปได้ว่า เศรษฐกิจนอกระบบนั้น เป็นเรื่องใกล้ตัวที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยมีเรื่องของเทคโนโลยี วัฒนธรรม ความบันเทิง

*ความเห็นจากการอภิปรายเรื่อง **“ร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ”** จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 20 พฤษภาคม 2547

วิถีชีวิตของคนในแต่ละสังคม แต่ละพื้นที่รวมทั้งความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นตัวกำหนดและทำให้เกิดกิจกรรมที่เป็นเศรษฐกิจนอกระบบขึ้นมา ดังเช่นเรื่องของเทคโนโลยีทำให้เกิดพนันบอล วัฒนธรรมความบันเทิง และวิถีชีวิตทำให้มีบ่อนงานศพ ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านส่งผลให้เกิดการปลอมบุหรี่ยี่ห้อดังของไทย ฉะนั้นการสร้างองค์ความรู้ด้วยการทำวิจัย จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยสร้างความรู้ ความเข้าใจที่จะนำไปสู่การตัดสินใจในเชิงนโยบายได้ง่ายขึ้น

กิจกรรมที่จะนำเข้าสู่ระบบต้องมองมิติทางสังคมเป็นหลัก

เมื่อเกิดความเข้าใจในความหมาย และขอบเขตอย่างชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ จะต้องมองว่าในบรรดากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีอยู่นอกระบบนั้น อะไรควรจะนำเข้ามาสู่ระบบ อะไรควรอยู่นอกระบบเหมือนเดิม

มีหลักในการพิจารณาเรื่องนี้ได้ว่า ให้เริ่มต้นคิดจากการมองไปที่เป้าหมายว่า ทำอย่างไรสังคมไทยจะเกิดสันติสุข มีความผาสุกมั่งคั่งขึ้น ปัญหาความยากจนลดลง มีความเท่าเทียมกัน และมีความโปร่งใสเกิดขึ้น

จากนั้นก็มองต่อไปว่า ถ้ากิจกรรมเหล่านี้เข้ามาอยู่ในระบบแล้ว จะทำให้มุ่งไปสู่เป้าหมายดังกล่าวใช้หรือไม่ และสังคมไทยจะดีขึ้นหรือแย่ลงกว่าเดิม ขณะเดียวกันก็มองว่า ถ้าสังคมไม่ต้องการ ก็ไม่ควรจะนำเข้ามาสู่ระบบ

“เรื่องนี้ต้องฟังหลายๆ ทุ หลายๆ เสียง แล้วค่อยๆ จัดการ ควรจะหาความแตกต่างทางความคิด โดยเฉพาะระหว่างนักวิชาการและนักการเมือง แล้วหาจุดร่วมให้ได้ว่าอยู่ตรงไหน ซึ่งเรื่องนี้ไม่จำเป็นต้องทำพร้อมกัน ควรทำเป็นช่วงๆ (phasing) อย่างมองว่า ถ้าเศรษฐกิจนอกระบบโตเกินไปแล้ว จะทำให้กังวลใจ เพราะผมเห็นว่าเป็นเรื่องปกติในการดิ้นรนทำมาหากินของคนที่ไม่มีโอกาส รัฐไหนก็ไม่สามารถคุมได้



หมด ประเด็นอยู่ที่ว่าจะบริหารจัดการอย่างไร ดังนั้น จะต้องมองทางมิติสังคมเป็นหลัก และดูว่ากิจกรรมอะไรมีปัญหารุนแรงมากที่สุด เพื่อจะได้จัดการในเรื่องนั้นก่อน”

จัดการด้วยกฎหมายและปรับระบบบริหารราชการ

หากศึกษาเรื่องการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบในอดีต พบว่า มักอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญ เราคงเห็นแล้วว่ากฎหมายบางอย่างยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน เช่น พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งได้กำหนดประเภทการพนันที่ต้องห้าม และให้เล่นได้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ ดร.สังคิตเห็นว่าการจำเป็นต้องมีการทบทวนกฎหมายที่ล้าสมัย และกฎหมายไม่ใช่ประเด็นสำคัญในการจัดการ เพราะมีกิจกรรมบางอย่างที่เป็นปัญหาทางกฎหมายอยู่ หากนำเข้าสู่ระบบก็ไม่แน่ใจว่าจะสามารถบริหารจัดการได้ดีหรือไม่ ดังกรณีตัวอย่างของรถจักรยานยนต์และรถตู้รับจ้าง

ดร.สังคิตฯ เสนอว่า การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ จะต้องนำกฎหมายมาใช้ควบคู่ไปกับการปรับระบบบริหารราชการ ที่คำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพ และสังคมได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ไม่ใช่เพื่อต้องการเอาชนะฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเพื่อให้ประชาชนสบายใจ รวมทั้งไม่ใช่คิดแค่เพียงเอาเข้ามาสู่ระบบโดยให้อยู่ภายใต้กฎหมาย เพื่อที่รัฐจะได้บริหารจัดการเท่านั้น

เพราะจะทำให้เกิดปัญหาตามมา ดังเช่นในกรณีของ **หวยใต้ดิน** ที่ได้นำมาสู่ระบบเป็น **หวยบนดิน** ซึ่งพบว่า คนก็ยังเล่นหวยใต้ดินอยู่ เนื่องจากระบบบริหารจัดการของรัฐยังไม่เอื้อให้คนหันมาเล่นหวยบนดินได้ทั้งหมด เช่น มีระบบการให้ผลตอบแทนที่ต่ำกว่า หวยใต้ดิน ไม่มีการให้เครดิตแก่ผู้ซื้อ เป็นต้น

บทสรุป การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบในมุมมองของ ดร.สังคิตฯ ก็คือ จะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการสร้างองค์ความรู้ เรื่องมิติทางสังคม ซึ่งเรื่องเหล่านี้ จะช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจที่จะนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือควบคู่ไปกับการปรับระบบบริหารราชการ เพื่อประโยชน์สุขของสังคมไทย ซึ่งการจัดการเรื่องนี้ ต้องค่อยๆ ทอยท่าทีละเรื่องตามลำดับความสำคัญ โดยอาจจะใช้เวลาประมาณ 10-15 ปี ถึงจะเป็นระบบระเบียบได้



พร้อมที่จะจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อปกป้องกิจการจากเงื้อมมือของกฎหมาย ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองบางรายทำธุรกิจผิดกฎหมายประเภทนี้เนื่องจากเป็นแหล่งรายได้ที่หาง่าย และสามารถใช้อำนาจจากตำแหน่งปกป้องธุรกิจดังกล่าว เกิดเป็นวงจรการคอร์รัปชัน การทำธุรกิจการเมืองมีการซื้อเสียงอย่างแพร่หลายทำให้รัฐสภามีผู้แทนราษฎรที่ด้อยคุณภาพ เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติในขบวนการยุติธรรม เกิดวัฒนธรรมเชิดชูอำนาจของผู้มีเงินและอิทธิพล ส่งผลให้การบริหารราชการด้อยประสิทธิภาพ

เหตุใดจึงควรถ่วงดุลเศรษฐกิจผิดกฎหมายได้ยาก

ในประเทศกำลังพัฒนาการจัดระเบียบธุรกิจผิดกฎหมายทำได้ยากมากเนื่องจากกำลังอยู่ในช่วง “การสะสมทุนขั้นพื้นฐาน” ซึ่งหมายถึง กระบวนการสะสมทุนก่อนที่ระบบทุนนิยมจะตั้งตัวได้เต็มที่ ในระบบทุนนิยมที่พัฒนาสมบูรณ์แล้ว การสะสมทุนจะเกิดจากมูลค่าส่วนเกิน หรือการแสวงหากำไรจากการใช้แรงงานในระบบโรงงาน แต่ในสังคมของประเทศกำลังพัฒนาระบบทุนนิยม และระบบนิติธรรมยังไม่พัฒนาเต็มที่ กระบวนการสะสมทุนจำนวนไม่น้อยได้มาจากเศรษฐกิจนอกระบบ อาทิ กำไรจากธุรกิจผิดกฎหมายการคอร์รัปชัน เป็นต้น ซึ่งแม้แต่ในประเทศที่เป็นระบบทุนนิยมสมบูรณ์แล้ว ก็ยังอาจมีการสะสมทุนขั้นพื้นฐานหลงเหลืออยู่บ้างเช่นกัน ดังนั้นตราบเท่าที่ประชาคมธุรกิจยังหาประโยชน์จากการสะสมทุนขั้นพื้นฐานในรูปแบบต่างๆ ได้ ประกอบกับต้นทุนในการเข้าไปจัดระเบียบธุรกิจผิดกฎหมายอาจจะสูงกว่าที่สังคมจะลงทุนได้ ทำให้รัฐบาลขาดแรงจูงใจในการเข้าไปจัดระเบียบธุรกิจผิดกฎหมาย

แรงจูงใจที่จะช่วยผลักดันให้มีการจัดระเบียบสังคมอย่างจริงจังจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อภาคธุรกิจเองได้พัฒนาระบบทุนนิยมแล้วอย่างเต็มที่ โดยมีการสะสมทุนจากมูลค่าส่วนเกินเป็นหลัก ซึ่งจะส่งผลให้ภาคธุรกิจเห็นธุรกิจผิดกฎหมายเป็นคู่แข่งที่น่ากลัว ในขณะเดียวกัน **ภาคประชาสังคมก็จะมี การเติบโตอย่างเข้มแข็ง** ทั้งสองส่วนนี้

จะร่วมกันส่งเสริมผลักดันให้มีการจัดระเบียบธุรกิจผิดกฎหมายขึ้นอย่างจริงจัง นอกจากนี้ผู้มีอำนาจที่ต้องบริหารจัดการเศรษฐกิจทุนนิยมต้องการรายได้จากภาษีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายภาครัฐในอันที่จะสร้างและทำนุบำรุงสาธารณูปโภค รวมทั้งระบบประกันสังคมและสวัสดิการเพื่อประชาชนเป็นจำนวนมาก จะเริ่มเล็งเห็นความสำคัญของการจัดระเบียบเศรษฐกิจผิดกฎหมาย ในการที่จะพยายามดึงเอาเศรษฐกิจนอกระบบ แม้กระทั่งกิจกรรมที่ถือเป็นความผิดทางอาญามบางประเภท เช่น การพนัน การค้าประเวณี เป็นต้น ให้เข้ามาอยู่ในระบบมากขึ้นเรื่อยๆ

สองทางเลือกของนโยบายการบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย

นโยบายการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ โดยการมุ่งลดอุปทานของกิจกรรมที่ยังมีอุปสงค์สูงด้วยการปราบปรามหรือจำกัดกิจกรรมนั้น มักประสบความสำเร็จล้มเหลว และยังสร้างต้นทุนให้แก่สังคมในรูปของปัญหาการคอร์รัปชันในบรรดาข้าราชการและนักการเมืองที่คุ้มครองนักธุรกิจผิดกฎหมาย ทั้งยังก่อดันทุนต่อสังคมที่เกิดจากการใช้งบประมาณเพื่อการปราบปรามอย่างมากมาย อีกทั้งเป็นสาเหตุของความรุนแรงที่เชื่อมโยง กับองค์กรอาชญากรรม ดังนั้น จึงต้องมีทางเลือกใหม่ของนโยบายการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ กล่าวคือ **นโยบายเปิดเสรีผนวกกับการควบคุม** ซึ่งสามารถลดแรงจูงใจในการเข้ามาดำเนินกิจกรรมลงได้เนื่องจากทำให้ราคาของสินค้าและบริการไม่สูงมาก แต่ยังมีจุดอ่อนในเรื่องอาจทำให้จำนวนผู้บริโภคเพิ่มขึ้น

นโยบายทั้งสองแบบนี้ ล้วนแล้วแต่มีข้อจำกัดในตัวเอง กล่าวคือ ถ้าจำกัดอุปทานก็อาจลดจำนวนผู้บริโภคลงได้มาก แต่แรงจูงใจในการผลิตจะสูง การคอร์รัปชันและความรุนแรงสูง แต่หากเปิดเสรี แรงจูงใจในการผลิตจะลดลง แต่จำนวนผู้บริโภคจะสูงขึ้น ในเรื่องนี้สังคมจะต้องช่วยกันอภิปราย และเลือกหาแนวทางแก้ปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้ การบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายบางประเภท จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างประเทศ เช่น ธุรกิจยาเสพติด หากห้ามการผลิตในประเทศไทยผู้ผลิตอาจย้ายฐานการผลิตไปที่ประเทศอื่น และขนย้ายเข้ามาในประเทศไทยอีกได้ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายในการป้องกันร่วมกันในหลายประเทศ เป็นต้น

ตารางเปรียบเทียบผลของนโยบายตลาดเสรีกับนโยบายจำกัดอุปทานในกรณีของการพนัน การค้าประเวณี ยาเสพติด

ตัวแปร	ตลาดเสรี	จำกัดอุปทานโดยมีกฎหมายห้ามหรือกำหนดเป็นความผิดทางอาญา
ราคา	ต่ำ	สูง
แรงจูงใจให้เข้าตลาด	ปกติ	สูง
คอร์รัปชัน	-	สูง
ความรุนแรง	-	สูง
จำนวนผู้บริโภค	มาก	จำกัด *
การใช้จ่ายในภาครัฐ	ใช้ในการปราบปรามน้อย ใช้ในการบำบัดมาก	ใช้ในการปราบปรามมาก ใช้ในการบำบัดน้อย
รายได้จากภาษี	มีโอกาสเก็บภาษีได้มากขึ้น	เก็บภาษีได้น้อย

* ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ และการคอร์รัปชัน ถ้าคอร์รัปชันมีมาก การควบคุมไม่ได้ผล อาจไม่สามารถจำกัดจำนวนผู้บริโภคได้ และค่าใช้จ่ายในการบำบัดปัญหาด้านสุขภาพของผู้บริโภคจะมีแนวโน้มสูงขึ้น

บทส่งท้าย

ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ต่างมีเศรษฐกิจนอกระบบมากบ้างน้อยบ้าง แล้วแต่ระดับขั้นของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายที่มีต่อกิจกรรมเหล่านี้ โดยเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมายมักเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ต่างกับเศรษฐกิจผิดกฎหมายซึ่งมักส่งผลกระทบในทางลบ ซึ่งนโยบายในการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ต่างมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน ดังนั้น การเลือกใช้นโยบายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณา ร่วมกันในสังคม เพื่อให้สามารถบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป



1 เรียบเรียงจาก “กรอบแนวคิดและบทบาทของเศรษฐกิจนอกระบบต่อเศรษฐกิจ” โดย ศ. ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ ผศ.ดร. นวลน้อย ตรีรัตน์, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ, จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันที่ 25 ธันวาคม 2546.

การจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง : ปัญหาที่รอการแก้ไข

“การจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา สามารถลดกลุ่มผู้มีอิทธิพลและการเสียค่าวินลงได้ในระดับหนึ่ง แต่ผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้างต้องเผชิญกับปัญหาการจับกุม การกระทำผิดกฎหมาย และผู้ขับขีได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้รัฐยังไม่สามารถควบคุมคุณภาพผู้ขับขี คุณภาพรถจักรยานยนต์รับจ้างได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน”

การจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างของ กทม.

ผลของนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งมียุทธศาสตร์หนึ่งคือการกวาดล้างตัวการ หรือแกนนำแก๊งผู้มีอิทธิพลในกลุ่มรถจักรยานยนต์รับจ้าง กรุงเทพมหานครจึงได้ดำเนินการออกมาตรการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างตามนโยบายดังกล่าวที่สำคัญ ดังนี้

1. มาตรการการจัดทำประวัติผู้ขับขี โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ปฏิบัติ ทะเบียนผู้ขับขี แผนผังที่ตั้ง บัตรและเสื้อประจำตัวผู้ขับขีให้ชัดเจน

2. มาตรการการบริหารจัดการ ที่สำคัญคือ

- **การบริหารจัดการวิน** โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาถ่วงดุลของผู้มีคุณสมบัติในการประกอบอาชีพรถจักรยานยนต์รับจ้าง ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องเรื่องจำนวนและตัวบุคคลผู้ประกอบการอาชีพขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้างในพื้นที่

- **การควบคุมการบริหารจัดการวิน** โดยการจัดตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบวินรถจักรยานยนต์รับจ้างระดับพื้นที่ โดยมีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นประธาน ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับสถานที่จอดรถ วินรถจักรยานยนต์รับจ้าง จำนวนรถจักรยานยนต์รับจ้าง เส้นทางให้บริการ อัตราค่าโดยสาร อัตราค่าบริการจัดการวินรถจักรยานยนต์ เป็นต้น

- **การกำหนดวิธีการคัดเลือกผู้บริหารวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง** เช่น หัวหน้าผู้บริหารวินรถฯจะต้องมาจากการเลือกตั้งจากผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้างภายในวินรถ มีภูมิลำเนาอยู่ใน กทม. และไม่เป็นผู้มีประวัติต้องโทษในคดีอาญาถึงจำคุก

- **การกำหนดค่าวินรถฯ** ที่ผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้างจะต้องจ่ายเป็นรายวัน ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารวินรถระดับพื้นที่เป็นผู้กำหนด แต่ต้องไม่เกิน 20 บาท/วัน

- **การคิดอัตราค่าโดยสาร** ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารวินรถจักรยานยนต์ระดับพื้นที่เป็นผู้กำหนด และต้องติดประกาศอัตราค่าโดยสารไว้ที่วินรถฯ ให้เห็นอย่างชัดเจน

3. มาตรการควบคุมคุณสมบัติผู้ขับขีและคุณภาพรถจักรยานยนต์รับจ้าง โดยผู้ขับขีรถจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 22 ปี มีใบอนุญาตและได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการขับขี และได้ทำประวัติกับสถานีตำรวจเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ส่วนคุณภาพของรถจักรยานยนต์จะต้องมีขนาดเครื่องยนต์ไม่น้อยกว่า 100 ซีซี และไม่เกิน 150 ซีซี และบรรทุกผู้โดยสารได้ไม่เกิน 1 คน

หลังจากที่ได้มีการดำเนินงานตามมาตรการต่างๆข้างต้นไปได้ระยะเวลามาก กรุงเทพมหานครได้ว่าจ้างคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาผลของการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างจากกลุ่มผู้ใช้บริการ ผู้ขับขีรถจักรยานยนต์ หัวหน้าวิน เจ้าหน้าที่/ผู้นำชุมชน รวม 1,150 คน พบว่า

- **รายได้ของผู้ขับขีเพิ่มขึ้น** โดยผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้างไม่มีการเสียค่าใช้จ่ายเรื่องเสื้อวิน แต่ต้องประสบกับปัญหามีจำนวนผู้ขับขีเพิ่มขึ้น มีการให้บริการ



ข้ามเขต แต่ภาพโดยรวมแล้วยังมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นมากกว่าก่อนที่มีการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์

- **การบริหารจัดการได้รับการยอมรับ** โดยส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนต่อมาตรการการทำประวัติผู้ขับขีรถจักรยานยนต์ การบริหารจัดการวิน การควบคุมคุณภาพและอุปกรณ์ของรถ คุณภาพของผู้ขับขี และการควบคุมการบริหารวินรถฯ

ปัญหาที่รอการแก้ไข

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัย ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการดำเนินการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์ที่ต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือสร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้คือ

- ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้มีรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการควบคุม กำกับ มาตรฐานคุณภาพของรถและคุณภาพของผู้ขับขีได้ ขณะนี้อยู่ระหว่างการแก้ไข พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 เพื่อให้ครอบคลุมถึงรถจักรยานยนต์รับจ้าง

- การขาดความเข้าใจในวิธีการนำมาตรการไปปฏิบัติของสำนักงานเขตและเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร โดยเฉพาะเรื่องการควบคุมและการส่งเสริมให้ไปด้วยกัน

- การขาดหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้เกิดสภาพการโยนความความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน และขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับปัญหา

- **การไม่ยอมรับหรือให้ความร่วมมือของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย** เนื่องจากกลัวการสูญเสียผลประโยชน์รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจต่อมาตรการต่างๆ และมาตรการที่กำหนดออกมาไม่มาจากมุมมองของผู้กำหนดนโยบายและผู้บังคับใช้นโยบายเป็นหลัก

การพัฒนาด้านชีวิตการพัฒนายั่งยืน

“สศช. ได้ระดมผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายหน่วยงาน มาให้ข้อคิดเห็นที่จะนำไปสู่การปรับปรุงตัวชี้วัดการพัฒนายั่งยืนที่เหมาะสมกับบริบทไทย อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามและประเมินผลการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทยต่อไป”

นายสันติ บางอ้อ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เปิดเผยว่า สืบเนื่องจากการประชุมประจำปี 2546 ของ สศช. ที่เห็นพ้องกันว่า ประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนายั่งยืน โดยมีพื้นฐานแนวคิดมาจาก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีดุลยภาพทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนไทยซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา มีความอยู่ดีมีสุขตลอดไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ดำเนินโครงการพัฒนาด้านชีวิตการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทยขึ้น โดยว่าจ้างสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยร่วมกับสถาบันคีนันแห่งเอเซียมาเป็นที่ปรึกษา โดยได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ 2547 จนถึงขณะนี้ ได้มีการจัดเวทีระดมความคิดเห็นไปแล้วรวม 2 ครั้ง และได้ข้อสรุปดังนี้

กรอบแนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทย มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม ขณะเดียวกันก็ให้การคุ้มครองฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อผลประโยชน์ของคนรุ่นอนาคต โดยมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการพัฒนาเพื่อมุ่งไปสู่ความยั่งยืน ซึ่งมีเป้าประสงค์ของการพัฒนา 4 ประการ ได้แก่ การมีคุณภาพ การมีเสถียรภาพพร้อมทั้งสามารถปรับตัวได้ การกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม และการมีระบบการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้น ในแต่ละมิติของการพัฒนาต้องมีตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นประเด็นดังต่อไปนี้

มิติเศรษฐกิจ สะท้อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มีคุณภาพ มีเสถียรภาพ เป็นการเติบโตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและยั่งยืนได้ในระยะยาวและมีการกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึง อำนวยประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ โดยมีองค์ประกอบได้แก่ การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ และการกระจายความมั่งคั่ง

มิติสังคม สะท้อนการพัฒนาที่มุ่งให้คนและสังคมไทยมีคุณภาพ สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกพฤติกรรม และวิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม มีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการที่ดี ที่มุ่งให้คนและสังคมไทยเข้มแข็ง อยู่ดีมีสุข และพัฒนาได้อย่างยั่งยืน โดยมีองค์ประกอบได้แก่ การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนฐานความรู้ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิตการสร้างค่านิยมภูมิปัญญา และวัฒนธรรมไทย ให้มีภูมิคุ้มกันของสังคม และการสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม

มิติสิ่งแวดล้อม สะท้อนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ ตลอดจนการคงไว้ซึ่งคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อสนองความต้องการ



ของคนรุ่นปัจจุบันและสงวนรักษาไว้ให้คนรุ่นอนาคต รวมทั้งการกระจายโอกาสและการมีส่วนร่วมในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยมีองค์ประกอบได้แก่ การสงวนรักษา การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี และการมีส่วนร่วมและการกระจายการใช้ทรัพยากร

ทั้งนี้ ที่ปรึกษาฯ ได้พัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทยชุดเบื้องต้นขึ้นแล้ว รวม 34 ตัวชี้วัด ประกอบด้วยตัวชี้วัดมิติเศรษฐกิจ 13 ตัว อาทิ อัตราการว่างงาน ทุนสำรองระหว่างประเทศอัตราส่วนของหนี้ต่อ GNP เป็นต้น ตัวชี้วัดมิติสังคม 9 ตัว อาทิ อายุขัยเฉลี่ยของประชากร อัตราคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สินต่อประชากรแสนคน ร้อยละของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น และตัวชี้วัดมิติสิ่งแวดล้อม 12 ตัว อาทิ การใช้สารทำลายโอโซน พื้นที่เกษตรอินทรีย์ต่อพื้นที่เกษตรทั้งหมด แหล่งน้ำที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ดี เป็นต้น

รองเลขาธิการฯ กล่าวในตอนท้ายว่า สศช. และที่ปรึกษาฯ จะได้นำข้อคิดเห็นที่ได้จากการระดมความคิดเห็นทั้งสองครั้งนี้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและจัดทำรายละเอียดตัวชี้วัดฯ แต่ละตัวให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งจะทำการทดสอบตัวชี้วัดและเปรียบเทียบระดับการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทยเพื่อจัดทำเป็นรายงานสถานภาพการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทยนำเสนอในการประชุมประจำปี 2547 ของ สศช. ที่จะจัดขึ้นในเดือนมิถุนายน 2547 ต่อไป

ที่ปรึกษา รศช.สันติ บางอ้อ ทบพ.จุฑามาศ บาระมีชัย ผอ.สปพ.นิตยา กมลวทันนิกา คณะผู้จัดทำ นายวรวิทย์ อวิรุทธวรกุล นางภาณี ขนธิปกรณ์ น.ส.มนิภา สังข์ศักดิ์ นางนิสวันต์ พิษณุดำรง น.ส.วัชรีย์ พุ่มทอง นายธีระพงษ์ มัลลย์ทอง นายเนาวฤทธิ์ อธิปแปลก นายสุรพล สอนชัย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100 โทร. 0-2282-4841-2 โทรสาร : 0-2282-2559, 0-2281-6635 E-mail address : dsid@nesdb.go.th http://www.nesdb.go.th พิมพ์ที่ บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด โทร. 0-2883-0417-8