

5 ยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาทุนทางสังคม

พลเอกชวัลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน พิธีเปิดการสัมมนา เรื่อง “การพัฒนา ทุนทางสังคม : หนทางสู่ การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย” ซึ่งจัดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และแสดง ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “รัฐบาลกับการพัฒนาทุนทางสังคม” ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คุนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร โดยการ จัดสัมมนาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และ กระตุ้นให้ภาคีการพัฒนาต่างๆ ตระหนักรถึงคุณค่า ความสำคัญของ ทุนทางสังคมที่มีอยู่ในสังคมไทย และวับพังข้อคิดเห็นจากผู้เข้าร่วม สัมมนาไปพัฒnar่างบุคลากรพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อการ พัฒนาที่ยั่งยืนให้มีความสมบูรณ์และขัดเจน ก่อนนำเสนอ ครม. รวมทั้งเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาและ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคมไปสู่การปฏิบัติ อย่างจริงจังต่อไป



สศช.ติดตามประเมินผลครึ่งแรกฯ 9 ระดับภาค

ระหว่างเดือนมีนาคม-ต้นเดือนเมษายน 2547 สศช. ได้จัด สัมมนา เรื่อง “การติดตามประเมินผลครึ่งแรกฯ ฉบับที่ 9 ระดับภาค” ขึ้นใน 4 ภูมิภาคทั่วประเทศ เพื่อประเมิน สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภูมิภาค พร้อมทั้งติดตามความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานที่สำคัญ ในภาคว่า เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา ภาคหรือไม่ เพื่อรายงานเสนอคณะกรรมการพัฒนาฯ วันที่ 7-8 เมษายน 2547 และจะรายงานต่อสาธารณะในการประชุมประจำปี 2547 ของ สศช. ซึ่งจะจัดขึ้นประมาณเดือนมิถุนายน 2547 ต่อไป



สศช. ร่วมกำหนดความเป็นเลิศของบางกลุ่มสินค้า ภาคบริการในตลาดโลก

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ (สศช.) ร่วมกับศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย จัดสัมมนาระดมความคิดเห็น (Focus Group) “โครงการศึกษาเพื่อกำหนดความเป็นเลิศของ บางกลุ่มสินค้าภาคบริการในตลาดโลก” ณ โรงแรม เดอะแกรนด์ กทม. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ด้านสินค้า ภาคบริการของประเทศไทย (Road Map) โดยโครงการมุ่งศึกษาวิจัย ให้เกิดความขัดเจนในการกำหนดทิศทางและการวางแผนพัฒนา ภาคบริการของประเทศไทยอย่างเหมาะสม สามารถแข่งขันสู่ความ เป็นเลิศทั้งในระดับโลกและภูมิภาคได้อย่างเต็มศักยภาพ



รายงานผลการดำเนินงาน

นำเงินเหลือท้ายฯ แก้ไขปัญหาเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส

นายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการพัฒนาสุทธิศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจน เป็นประธานเปิดการสัมมนาเรื่อง “การแก้ไขปัญหาเด็กยากจน และเด็กด้อยโอกาส” ณ โรงแรมมาริออทแอร์พอร์ต กทม เพื่อระดมความคิดเห็นในการหารือครอบคลุมศาสตร์ หลักเกณฑ์การดำเนินงาน เชิงกลยุทธ์ และแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย รวมทั้งแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างผู้แทนจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ และชี้แจงแนวทางในการขอรับการสนับสนุนโครงการจากงบประมาณรายได้ส่วนเกินจากโครงการอุดหนุนพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ในปี 47

เลขาธิการ สศช. ร่วมปาฐกถางานวันข้าราชการพลเรือน

นายจักรมณฑ์ พาสุกวนิช เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “จะแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืนอย่างไร” ในงานวันข้าราชการพลเรือน ประจำปี 2547 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี โดยเลขาธิการฯ กล่าวถึงแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน ว่ามี 4 ประการ ได้แก่ 1) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยตามเกณฑ์พื้นฐาน 10 ประการ 2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน 3) การแก้ไขปัญหาความยากจนของกลุ่มเป้าหมายลงทะเบียนอย่างเป็นระบบและครบวงจร และ 4) การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจน นอกจากนี้ สศช. ได้ร่วมจัดบอร์ดนิทรรศการในงานวันข้าราชการพลเรือนครั้งนี้ ในหัวข้อ “สภาพัฒน์ร่วมแก้จน” โดยมีข้าราชการและประชาชนที่สนใจเข้าร่วมชมบอร์ดนิทรรศการและรับเอกสารอย่างต่อเนื่อง

ระดมสมองพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย

นายสันติ บางอ้อ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธานเปิดการสัมมนา เรื่อง “การพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย” ณ โรงแรมปรินซ์พาเลซ มหานาค กทม. โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และสถาบันวิจัยต่างๆ ซึ่งการสัมมนาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ รับฟังข้อคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและภาคีที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาและปรับปรุงตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย เพื่อให้ได้มาตรฐานของตัวชี้วัดที่เกิดการบูรณาการระหว่างมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่เหมาะสมกับบริบทไทย



ภาคตะวันตกของจีป...เปลี่ยนไป



การเดินทางไปภาคตะวันตกของประเทศไทย ราชอาณาจักรประชาชนจีนในครั้งนี้ ผู้ต้องเดินทางไปหลายเมือง ตั้งแต่คุนหมิง ชื่อาน และเฉิงตู เพื่อดูการพัฒนาประเทศของภูมิภาคนี้ ก่อนที่จะร่วมเดินทางไปด้วยกัน ผู้ขอเกรินนำข้อมูลทั่วไปในภูมิภาคตะวันตกก่อน เพื่อเป็นการบูรณาถึงเรื่องราวที่น่าติดตามต่อไป

ภาคตะวันตกของจีนประกอบด้วยมณฑล มหานครและเขตปกครองต่างๆ ที่ตั้งอยู่บริเวณฝั่งตะวันตกหงหงดของประเทศไทยตั้งแต่เหนือจรดใต้ รวม 12 แห่ง ได้แก่ มณฑลส่านซี กาฐู หนิงเตี้ยะ ชิงไห่ ชินเจียง (ชินเกียง) นครชนชิ่ง เสนฉวน ยูนนาน กุยโจว ทิเบต กวางสี และมองโกเลียใน มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ 5.4 ล้านตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 57 ของพื้นที่ทั้งประเทศไทย ประชากรประมาณ 300 ล้านคน หรือเท่ากับร้อยละ 23 ของประชากรทั่วประเทศ รายได้ต่อหัวของประชากรเตบโตเพียงครึ่งหนึ่งของอัตราเฉลี่ยทั่วประเทศ เนื่องจากเป็นพื้นที่ยากจน ไม่มีทางออกทะเล

ภูมิประเทศของภาคโดยรวมเป็นที่ราบสูงลาดลงมาทางทิศตะวันออก เทือกเขา ทะเลทราย ป่าไม้ และเป็นแหล่งต้นน้ำของแม่น้ำสำคัญหลายสาย เช่น แม่น้ำแยงซีเกียง อุดมสมบูรณ์ไปด้วยแร่ธาตุ แหล่งพลังงาน ก๊าซ ถ่านหิน และน้ำมันดิบ รวม

ห้องสถานที่ท่องเที่ยวมีความสมบูรณ์ทางทรัพยากรูนทำให้มีเชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันไปทั่วโลก นอกจากนั้น ยังมีจุดเด่นที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ แต่ก็มีข้อด้อยคือ ไม่มีอาณาเขตติดต่อกับทางออกทางทะเล (land lock) จึงทำให้ภูมิภาคนี้เป็นพื้นที่ยากจนและล้าหลัง ระดับการพัฒนาห่างไกลจากภาคตะวันออกมาก

เมื่อพูดถึงระดับการพัฒนาจะเห็นว่าภาคของจีนนี้ ผู้ขอเข้าชมแหล่งท่องเที่ยวในหลายภูมิภาคของจีนในอดีตว่า เมื่อปี พ.ศ. 2521 นายเต้ เสี่ยวผิง อดีตผู้นำอาวุโสของจีน เป็นผู้ริเริ่มให้มีการเปิดประเทศสู่โลกภายนอก โดยขอให้ภาคกลางและภาคตะวันตกช่วยสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคตะวันออกที่ติดชายฝั่งทะเลก่อน เพราะเป็นจุดที่มีศักยภาพที่จะขยายตัวได้เร็ว เนื่องจากมีทางขนส่งออกทะเล จึงสามารถขยายศักยภาพในการต่อเรือ พัฒนาท่าเรือ และธุรกิจการส่งออก-นำเข้า และเมื่อผ่านตะวันออกเจริญในระดับหนึ่งแล้ว ให้เขตที่พัฒนาแล้วหันมาสนับสนุนการพัฒนาภาคตะวันตกของประเทศไทยต่อไป ซึ่งปัจจุบันภาคตะวันออกมีพัฒนาการที่รวดเร็วจนกลายเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การส่งออก-นำเข้า ลินค้า การเงิน อุตสาหกรรม มีการปรับใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย การปฏิรูประบบราชการและจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว



ดังนั้น เมื่อภาคตะวันออกได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงหันกลับมาของภาคตะวันตก ซึ่งยังเป็นพื้นที่ยากจนและล้าหลังอยู่ โดยในปี 2542 รัฐบาลกลางได้ออกนโยบายการพัฒนาภาคตะวันตก(Go West Policy หรือ Western Development Policy) เป็นนโยบายหลักในการบริหารบ้านเมือง และการดำเนินกิจกรรมหลักภายในมณฑลภาคตะวันตก ทั้งนี้ เพื่อลดความรักแร้วยังหรือชลกรากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ภาคตะวันออกและลดช่องว่างระหว่างระดับการพัฒนาของทั้งสองภาค ลงให้ใกล้เคียงกัน ขณะเดียวกัน ก็ส่งเสริมการพัฒนาภาคตะวันตกให้มีความเจริญทัดเทียมกับภาคตะวันออก เพื่อให้เกิดความสมดุลมากขึ้น

นโยบายการพัฒนา ประกอบด้วย 4 ด้านหลัก คือ 1) การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ที่ยังขาดแคลน 2) การอุปกรณ์นโยบายหรือกฎระเบียบเพื่อสร้างเสริมการเพิ่มพูนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ยากจน เช่น การลดหรือยกเว้นภาษี และการใช้บบประมาณสนับสนุนช่วยเหลือ 3) การให้เครดิตการรู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนของเอกชน และ 4) การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อส่งเสริมการผลิตเพื่อส่งออกและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ สร้างเสริมให้มีการปฏิสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อทาง geleb กับภูมิภาคอื่นๆ ได้แก่ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ และเอเชียไมเนอร์ รัสเซีย-ยูโรปตะวันออก (CIS) เป็นฐานประตู (gateway) สู่โลก เพื่อให้เศรษฐกิจภายในภาคตะวันตกพัฒนาข้ามหน้าไปสู่ตลาดระหว่างประเทศได้

เมื่อพัฒนาและคนละเดินทางไปถึงเมืองต่างๆ ในภาค

ตะวันตก ก็ต้องบอกว่ารู้สึกทึ่งและตกใจมากกับความแปลกด้านในบ้านเมืองของเรา ที่ไม่หลงเหลือต่ำรากฐานบ้านช่องหรือเรือนเก่าๆ ที่ซ้อมซ่อให้เราเห็นเหมือนกับหลาปีก่อนเลย นับตั้งแต่การสร้างถนนทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ เป็นแบบไฮเวย์หรือโทลเวย์ มีการขยายถนนกว้างเป็นถนน 10 เลน และมีด่านเก็บเงิน มีการสร้างสนามบินใหม่ทั้งหมด และเมื่อเข้าไปในเมืองใหญ่ ถนนทางและตึกเก่าๆ สองข้างทางก็ถูกทุบพังหมด เปลี่ยนเป็นการสร้างแฟลตแทน ถนนมีส่วนสาธารณะที่มีการปรับปรุงตกแต่งปลูกต้นไม้ จัดสวนให้สวยงามร่มรื่น เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ นอกจากร้านนั่ง ยังมีการสร้างนิคมอุตสาหกรรมในเมืองต่างๆ จำนวนมากด้วย

การสร้างโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นถนนทางส่วนสาธารณะ นิคมอุตสาหกรรมหรือการสร้างแฟลตก็ตาม จะใช้แรงงานเป็นคนจีนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นคนทุบถนนหรือเทคโนโลยีต์ ยืนเต็มไปหมด ส่วนเครื่องจักรมีการใช้น้อย เพราะต้องการให้คนมีงานทำ เป็นการเพิ่มรายได้ให้กับคนในท้องถิ่น

สรุปภาพรวมก็คือ สิ่งที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปมากคือ สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานหลักๆ ซึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านนี้เลย นับตั้งแต่สิ่งอำนวยความสะดวกครั้งที่ 2 ที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบสังคมนิยม ผู้คนเห็นแล้วก็ทึ่งในความสามารถและความเอาใจใส่ในการพัฒนาประเทศของเรา ที่ทำได้เหมือนกับการเรียนรู้สิ่งของภายนอกในช่วงพิริตรดา นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีเหมือนกับการก้าวกระโดดของมวลมนุษยชาติ

พัฒนาทางไปที่นิคมอุตสาหกรรมไ_X เทค (Kunming National High Tech Industry Development Zone) เมืองคุนหมิง มณฑลยูนนาน เป็น 1 ใน 53 นิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นในปี 2535 พื้นที่นี้เป็นเมือง “ชายแดน” หรือ “บ้านนอก” ของจีน แต่ต้องบอกว่ามีการพัฒนาไปไกลมากเห็นแล้วประทับใจ มีการนำที่ดินไปทำเป็นนิคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ บ้านนิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้มีโรงงานอยู่ ในพื้นที่ จำนวนถึง 1,214 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูงและผลิตเพื่อการส่งออก เป็นอุตสาหกรรมสะอาด มีโรงงานใหญ่ๆ ที่ทันสมัยหลายแห่ง ผลิตสินค้าคาย์ห้อดังๆ และเป็นที่ยอมรับของตลาด เช่น โรงงานผลิตภัณฑ์ยา นอกจากนั้น ยังมีโรงเรียน มหาวิทยาลัย การบริการที่สนับสนุนการค้าอุตสาหกรรม อาคารที่พักอาศัย และสถานที่พักผ่อน เปรียบเสมือนเมืองฯ หนึ่งที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน



โดยในปี 2546 นิคมแห่งนี้สามารถผลิตสินค้ามูลค่า ทั้งหมด 9.71 พันล้านหยวน มีการเจรจาการค้าและอุตสาหกรรม จำนวน 13.42 พันล้านหยวน มีกำไรงอก่อนหักภาษีเท่ากับ 0.83 พันล้านหยวน และรัฐบาลมณฑลเก็บภาษีได้ 0.517 พันล้านหยวน โรงงานส่วนใหญ่อยู่อยู่ละ 70 เป็นของภาคเอกชน และกว่าร้อยละ 80 เป็นอุตสาหกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้มีความสามารถพิเศษทุกสาขา มีการศึกษาพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง มีผู้เชี่ยวชาญประมาณ 19,000 คน ทั้งนี้ ต้องซึ่งมีรัฐบาล กลางและรัฐบาลมณฑล(ท้องถิ่น)ที่ช่วยผลักดันการตั้ง นิคมอุตสาหกรรมให้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะ รัฐบาลท้องถิ่นที่ช่วยผลักดันในเรื่องต่างๆ จนผลที่ได้รับ ออกมากเป็นดั่งที่เข้าต้องการ ก่อราก柢ฐานยังบริหารบ้าน เมืองแบบรวมอำนาจสูงสุดยักษ์กลาง ที่ยังยึดถือและปฏิบัติตาม หลักการอย่างเคร่งครัด เช่น นโยบายต่างประเทศ หรือแผน พัฒนามณฑลในภาพรวม รัฐบาลมณฑลยังต้องขอความเห็น หรืออำนาจสั่งการจากภาครัฐบาลกลางที่ปักกิ่งก่อน จึงจะ สามารถปฏิบัติได้ ดังนั้น ลักษณะการยึดถือคำสั่งเป็นลูกโซ่ (Chain of Command) อย่างเคร่งครัดนี้ น่าจะสะท้อนว่านโยบายการ พัฒนาภาคตะวันตกของรัฐบาลกลางเป็นนโยบายหลักที่รัฐบาล มณฑลให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ และยึดถือปฏิบัติอย่าง เคร่งครัดด้วย

ในความเห็นของผม ดูเหมือนว่าระบบการปกครอง

ของจีนเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลกลาง แต่ จริงๆ แล้วในเรื่องการกระจายอำนาจจากการบริหารมณฑล ของเข้า กลับมีการกระจายอำนาจมากกว่าประเทศไทยเรา ซึ่ง รัฐบาลมณฑลจะมีอำนาจในการให้สิทธิพิเศษต่างๆ แก่นัก ลงทุน มีการพิจารณาเป็นรายๆ ไป แต่ละรายไม่จำเป็นว่าจะ ต้องได้สิทธิประโยชน์เท่ากัน รวมทั้งรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจ เด็ดขาดในหลายเรื่อง ยกเว้นทหาร ซึ่งคล้ายๆ กับประเทศไทย ที่ให้แต่ละรัฐไปดำเนินการเองทั้งในเรื่องการจัด เก็บภาษี การปกครอง และแข่งขันกันเอง

ขณะที่ไทยนั้นดูเหมือนว่าจะมีการกระจายอำนาจ บริหารลงเป็นห้องท้องถิ่นต่างๆ เช่น อบต. หรือผู้ว่า CEO แต่ ในความเป็นจริงแล้วยังไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มีการกระจายอำนาจจากการบริหารเพียงบางส่วนเท่านั้น รัฐบาล กลางยังคงมีบทบาทมากในการตัดสินใจ ซึ่งอาจจะขึ้นกับส่วน กลางหรือกระทรวงหน้าด้วยต่อไป ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเหตุผล ทางประวัติศาสตร์ของไทยที่มีการปกครองแบบสมบูรณ์แบบ สิทธิราช เป็นระบบทกษัตริย์ที่รวมทุกสิ่งทุกอย่างมาอยู่ที่ส่วน กลางทั้งหมด ด้วยเกรงว่าประเทศไทยต่างๆ จะมีการแยกตัวเอง ออกไปตั้งเป็นเมืองใหม่หรือเป็นกบฏ ทำให้ยากต่อการควบคุม อีกทั้งยังต้องพึ่งพาส่วนกลาง เพราะรัฐบาลกลางมีอำนาจเงิน และอำนาจจรด ในการเก็บภาษีและส่งเงินไปให้ห้องถิ่นพัฒนา ตนเอง ทำให้ห้องถิ่นไม่สามารถซวยเหลือตัวเองได้ เป็นสาเหตุ หนึ่งที่ทำให้การกระจายอำนาจของไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

การเดินทางของผมครั้งนี้พึ่งเริ่มต้น ยังคงต้องเดินทาง ไปอีกหลายแห่ง ซึ่งจะเป็นเรื่องที่เบาๆ สบายๆ กว่าตอนนี้ เพราะ ได้ไปยังสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ที่มีการกล่าวถึงเสมอ ในหนังบู๊ของจีน ซึ่งในยุคสมัยหนึ่งทำให้คนไทยติดกันมอง เมะ และมีเกร็ดเล็กๆ น้อยๆ ที่น่าสนใจมาฝากด้วย อย่าลืมติดตาม อ่านต่อในตอนจบที่ข้อว่า “ภาคตะวันตกของจีน : ดินแดน แห่งอารยธรรม และประวัติศาสตร์ที่โลกไม่มีวันลืม” สวัสดีครับ...

การพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนิน



॥ ๑. พื้นที่บริเวณต่อเนื่อง

ถนนราชดำเนิน เป็นถนนที่มีความสำคัญมาตั้งแต่อดีตที่แสดงถึงความเจริญเติบโตของกรุงรัตนโกสินทร์ที่ต่อเนื่องด้วยประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่อุดมไปด้วยมรดกโลกที่ 1 จนถึงรัชกาลที่ 9 ปัจจุบันการขยายตัวของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดความคับคั่งของยวดยานพาหนะ จนทำให้บริเวณพื้นที่ถนนราชดำเนินได้รับผลกระทบทั้งด้านการจราจร และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณใกล้เคียงไม่เป็นระเบียบ การจัดบริการพื้นฐานและพื้นที่สันทนาการยังไม่เพียงพอ มีธุรกิจไม่เหมาะสม สมต่อภาพลักษณ์ของแหล่งประวัติศาสตร์และแหล่งศิลปวัฒนธรรมไทย ขาดแผนผังแม่บทการพัฒนาในภาพรวม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาพื้นที่ฟื้นฟูและพัฒนาที่ดินให้เหมาะสมต่อศักยภาพ และเอื้ออำนวยต่อคุณค่าและวิถีชีวิตของชุมชนแบบไทย มีการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมควบคู่กับการจัดให้มีระบบและระเบียบที่ดี พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ธุรกิจที่มีมาตรฐานเข้ามาดำเนินการในพื้นที่มากขึ้น รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้สภាភัฒนาดำเนินงานศึกษาและจัดทำแผนผัง

แม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่อง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2544

ในการดำเนินงานศึกษาและจัดทำแผนผังแม่บทดังกล่าว ศศช.ได้จัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาเป็นผู้ดำเนินการรวมทั้งจัดให้มีการสัมมนาร่วมรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ ผู้ที่ประกอบธุรกิจเดิมอยู่ในพื้นที่ และนักธุรกิจในสาขาอื่น ๆ ที่ให้ความสนใจ เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2546 ผลของการสัมมนา ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากเห็นว่าสามารถทำให้เกิดประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัย และขยายโอกาสทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจส่วนรวม

การจัดทำแผนผังแม่บทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อเตรียมพร้อมต่อการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณต่อเนื่องให้มีการออกแบบชุมชนเมืองและใช้ประโยชน์ที่ดินเต็มศักยภาพ มีความคุ้มค่าทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณต่อเนื่องให้เป็นเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมแนวทางการพัฒนาธุรกิจและกิจกรรมทางสังคม โดยเฉพาะด้านการพัฒนาเชิงวิทยาการ ฐานความรู้ และธุรกิจทองเที่ยว โดยมีวิสัยทัศน์การพัฒนา ได้แก่ ดำรงไว้ซึ่งความเป็นถนนราชพิธี รัฐพิธี และประเพาพิธี เป็นสื่อแสดงถึงการเชื่อมต่อประวัติศาสตร์แห่งราชวงศ์จักรี เป็นเส้นทางสำคัญด้านคมนาคมทางบกของกรุงเทพมหานครที่นำไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน เป็นถนนสายหลักที่พัฒนาการรวมในพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่แสดงถึงวิถีชีวิตของคนเมือง และ



เป็นถนนที่เน้นการวางแพนพัฒนาอย่างมีระบบ สอดคล้องกับแผนแม่บทที่เกี่ยวข้องโดยจะดำเนิน การในพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณต่อเนื่อง ใน พื้นที่เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่ายและ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยเน้นการพัฒนาบริเวณ สองฝั่งถนนราชดำเนินกลาง ด้านละ 1.5 กิโลเมตร เป็นพื้นที่หลัก

การพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่ บริเวณต่อเนื่องจะดำเนินการในเรื่องการจัด วางแพนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนิน การปรับปรุงพื้นฟูบริเวณถนนราชดำเนิน และการ พัฒนาชุมชนในพื้นที่โครงการเพื่อนำไปสู่การเป็น เมืองและชุมชนน่าอยู่ใน 21 ชุมชน โดยมีแผนงาน โครงการเร่งด่วนที่จำเป็นต้องดำเนินการลำดับแรก คือ การปรับปรุงพื้นที่ถนนราชดำเนินกลาง ประกอบ ด้วย 7 แผนงาน/โครงการ ใช้งบประมาณรวม 7,063.24 ล้านบาท โดยคาดว่าจะสามารถดำเนิน การให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลา 5 ปี

เพื่อให้การดำเนินงานบริหารจัดการพัฒนา พื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่องบรรลุ ตามแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ที่ได้กำหนดไว้ เห็นควรจัดตั้งองค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ตามราชดำเนิน (องค์กรมหาชน) เป็นผู้ดำเนินงาน

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

การพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณ ต่อเนื่องจะทำให้ประชาชนที่อยู่ในชุมชนมีรายได้ เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาทางธุรกิจและการท่องเที่ยว ขยายกระดับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมชุมชน และส่งเสริมกระบวนการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม ของชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนามีอ่อนโยนและ ชุมชนน่าอยู่ที่ยั่งยืนต่อไป

ความเห็น คณะกรรมการ สศช.

คณะกรรมการ สศช.ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ โดยมี ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

1. วิสัยทัศน์ในการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อ เนื่องความมีวิสัยทัศน์เดียว ได้แก่ ดำรงไว้ซึ่งความเป็นถนนราชพิธี รัฐพิธี และ ประชาพิธี สร้างวิสัยทัศน์ที่เหลือควรจัดไว้เป็นพันธกิจ

2. ควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายหลักของนักท่องเที่ยวให้ชัดเจนเพื่อ ให้การลงทุนมีขนาดและรูปแบบที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ควรดำเนินถึงการ ลงทุนในกิจกรรมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักท่องเที่ยวภายในประเทศ ก่อน หนีจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศด้วย เพื่อให้การดำเนินธุรกิจในบริเวณดัง กล่าวมีความยั่งยืนหากจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติดลดลง

3. กรณีที่หน่วยงานบางหน่วยงานจัดทำคำขอของประมาณปี พ.ศ.2547 เพื่อจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน/โครงการในแผนผังแม่บทดังกล่าว ควรจะขอไปก่อน

4. แผนงาน/โครงการที่จะดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นแผนงาน/โครงการ ทางด้านกายภาพ จึงควรມีแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้าน สังคมของสภาพชุมชนด้วย

5. เห็นชอบกับการจัดตั้งองค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนน ราชดำเนินในรูปแบบขององค์กรมหาชน มีหน้าที่เพื่อดำเนินงานบริหาร จัดการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่อง ทั้งนี้ องค์การดัง กล่าวควรมีกฎหมายรองรับในลักษณะที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อ ภารกิจสิ้นสุดองค์กรควรที่จะสลายไปเพื่อมิให้เป็นภาระด้านงบประมาณ

6. องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนน ราชดำเนิน ควรมีความหลากหลายและมีคุณภาพ นอกเหนือจากการที่ เป็นวิศวกรและสถาปนิกแล้ว ควรมีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้าน สังคมศาสตร์หรือผู้ที่ทำงานด้านชุมชนและมีความรู้ด้านการบริหารจัดการ ชุมชน รวมทั้งตัวแทนองค์กรชุมชนร่วมด้วย

มติคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 เห็นชอบตามที่ สศช.เสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ สำหรับหน่วยงานที่จะทำหน้าที่รับผิด ชอบการบริหารจัดการโครงการ คณะกรรมการ คณะกรรมการต้องเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้อง จัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบองค์กรมหาชนขึ้นใหม่ เนื่องจากปัจจุบันได้มีการ จัดตั้งองค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์กรมหาชน) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ และ บริหารจัดการเพื่อพัฒนาพื้นที่พิเศษ ฉะนั้นจึงให้งานด้านการบริหารจัดการ โครงการแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณต่อเนื่อง เป็นภารกิจหนึ่งภายใต้องค์กรมหาชนที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วดังกล่าว



การพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนิน



॥ ๑. พื้นที่บริเวณต่อเนื่อง

ถนนราชดำเนิน เป็นถนนที่มีความสำคัญมาตั้งแต่อดีตที่แสดงถึงความเจริญเติบโตของกรุงรัตนโกสินทร์ที่ต่อเนื่องด้วยประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่อุดมไปด้วยมรดกโลกที่ 1 จนถึงรัชกาลที่ 9 ปัจจุบันการขยายตัวของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดความคับคั่งของยวดยานพาหนะ จนทำให้บริเวณพื้นที่ถนนราชดำเนินได้รับผลกระทบทั้งด้านการจราจร และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณใกล้เคียงไม่เป็นระเบียบ การจัดบริการพื้นฐานและพื้นที่สันทนาการยังไม่เพียงพอ มีธุรกิจไม่เหมาะสม สมต่อภาพลักษณ์ของแหล่งประวัติศาสตร์และแหล่งศิลปวัฒนธรรมไทย ขาดแผนผังแม่บทการพัฒนาในภาพรวม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาพื้นที่ฟื้นฟูและพัฒนาที่ดินให้เหมาะสมต่อศักยภาพ และเอื้ออำนวยต่อคุณค่าและวิถีชีวิตของชุมชนแบบไทย มีการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมควบคู่กับการจัดให้มีระบบและระเบียบที่ดี พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ธุรกิจที่มีมาตรฐานเข้ามาดำเนินการในพื้นที่มากขึ้น รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้สภាភัฒนาดำเนินงานศึกษาและจัดทำแผนผัง

แม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่อง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2544

ในการดำเนินงานศึกษาและจัดทำแผนผังแม่บทดังกล่าว ศศช.ได้จัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาเป็นผู้ดำเนินการรวมทั้งจัดให้มีการสัมมนาร่วมรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ ผู้ที่ประกอบธุรกิจเดิมอยู่ในพื้นที่ และนักธุรกิจในสาขาอื่น ๆ ที่ให้ความสนใจ เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2546 ผลของการสัมมนา ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากเห็นว่าสามารถทำให้เกิดประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัย และขยายโอกาสทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจส่วนรวม

การจัดทำแผนผังแม่บทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อเตรียมพร้อมต่อการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณต่อเนื่องให้มีการออกแบบชุมชนเมืองและใช้ประโยชน์ที่ดินเต็มศักยภาพ มีความคุ้มค่าทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณต่อเนื่องให้เป็นเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมแนวทางการพัฒนาธุรกิจและกิจกรรมทางสังคม โดยเฉพาะด้านการพัฒนาเชิงวิทยาการ ฐานความรู้ และธุรกิจทองเที่ยว โดยมีวิสัยทัศน์การพัฒนา ได้แก่ ดำรงไว้ซึ่งความเป็นถนนราชพิธี รัฐพิธี และประเพาพิธี เป็นสื่อแสดงถึงการเชื่อมต่อประวัติศาสตร์แห่งราชวงศ์จักรี เป็นเส้นทางสำคัญด้านคมนาคมทางบกของกรุงเทพมหานครที่นำไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน เป็นถนนสายหลักที่พัฒนาการรวมในพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่แสดงถึงวิถีชีวิตของคนเมือง และ



เป็นถนนที่เน้นการวางแพนพัฒนาอย่างมีระบบ สอดคล้องกับแผนแม่บทที่เกี่ยวข้องโดยจะดำเนิน การในพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณต่อเนื่อง ใน พื้นที่เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่ายและ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยเน้นการพัฒนาบริเวณ สองฝั่งถนนราชดำเนินกลาง ด้านละ 1.5 กิโลเมตร เป็นพื้นที่หลัก

การพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่ บริเวณต่อเนื่องจะดำเนินการในเรื่องการจัด วางแพนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนิน การปรับปรุงพื้นฟูบริเวณถนนราชดำเนิน และการ พัฒนาชุมชนในพื้นที่โครงการเพื่อนำไปสู่การเป็น เมืองและชุมชนน่าอยู่ใน 21 ชุมชน โดยมีแผนงาน โครงการเร่งด่วนที่จำเป็นต้องดำเนินการลำดับแรก คือ การปรับปรุงพื้นที่ถนนราชดำเนินกลาง ประกอบ ด้วย 7 แผนงาน/โครงการ ใช้งบประมาณรวม 7,063.24 ล้านบาท โดยคาดว่าจะสามารถดำเนิน การให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลา 5 ปี

เพื่อให้การดำเนินงานบริหารจัดการพัฒนา พื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่องบรรลุ ตามแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ที่ได้กำหนดไว้ เห็นควรจัดตั้งองค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ตามราชดำเนิน (องค์กรมหาชน) เป็นผู้ดำเนินงาน

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

การพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณ ต่อเนื่องจะทำให้ประชาชนที่อยู่ในชุมชนมีรายได้ เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาทางธุรกิจและการท่องเที่ยว ขยายกระดับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมชุมชน และส่งเสริมกระบวนการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม ของชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเมืองน่าอยู่และ ชุมชนน่าอยู่ที่ยั่งยืนต่อไป

ความเห็น คณะกรรมการ สศช.

คณะกรรมการ สศช.ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ โดยมี ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

1. วิสัยทัศน์ในการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อ เนื่องความมีวิสัยทัศน์เดียว ได้แก่ ดำรงไว้ซึ่งความเป็นถนนราชพิธี รัฐพิธี และ ประชาพิธี สร้างวิสัยทัศน์ที่เหลือควรจัดไว้เป็นพันธกิจ

2. ควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายหลักของนักท่องเที่ยวให้ชัดเจนเพื่อ ให้การลงทุนมีขนาดและรูปแบบที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ควรดำเนินถึงการ ลงทุนในกิจกรรมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักท่องเที่ยวภายในประเทศ ก่อน หนีจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศด้วย เพื่อให้การดำเนินธุรกิจในบริเวณดัง กล่าวมีความยั่งยืนหากจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติดลดลง

3. กรณีที่หน่วยงานบางหน่วยงานจัดทำคำขอของประมาณปี พ.ศ.2547 เพื่อจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน/โครงการในแผนผังแม่บทดังกล่าว ควรจะขอไปก่อน

4. แผนงาน/โครงการที่จะดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นแผนงาน/โครงการ ทางด้านกายภาพ จึงควรມีแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้าน สังคมของสภาพชุมชนด้วย

5. เห็นชอบกับการจัดตั้งองค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนน ราชดำเนินในรูปแบบขององค์กรมหาชน มีหน้าที่เพื่อดำเนินงานบริหาร จัดการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่อง ทั้งนี้ องค์การดัง กล่าวควรมีกฎหมายรองรับในลักษณะที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อ ภารกิจสิ้นสุดองค์กรควรที่จะสลายไปเพื่อมิให้เป็นภาระด้านงบประมาณ

6. องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนน ราชดำเนิน ควรมีความหลากหลายและมีคุณภาพ นอกเหนือจากการที่ เป็นวิศวกรและสถาปนิกแล้ว ควรมีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้าน สังคมศาสตร์หรือผู้ที่ทำงานด้านชุมชนและมีความรู้ด้านการบริหารจัดการ ชุมชน รวมทั้งตัวแทนองค์กรชุมชนร่วมด้วย

มติคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 เห็นชอบตามที่ สศช.เสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ สำหรับหน่วยงานที่จะทำหน้าที่รับผิด ชอบการบริหารจัดการโครงการ คณะกรรมการ คณะกรรมการต้องเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้อง จัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบองค์กรมหาชนขึ้นใหม่ เนื่องจากปัจจุบันได้มีการ จัดตั้งองค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์กรมหาชน) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ และ บริหารจัดการเพื่อพัฒนาพื้นที่พิเศษ ฉะนั้นจึงให้งานด้านการบริหารจัดการ โครงการแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณต่อเนื่อง เป็นภารกิจหนึ่งภายใต้องค์กรมหาชนที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วดังกล่าว



รถตู้-รถจักรยานยนต์รับจ้าง

บทเรียนจากการจัดระเบียบเพื่อการบริหารจัดการที่ดี



รถตู้โดยสารปรับอากาศ - รถจักรยานยนต์รับจ้าง เป็นกิจกรรมหนึ่งที่จัดเป็นเศรษฐกิจในระบบ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้เกิดขึ้นมาเพื่อเป็นทางเลือกใหม่ในการเดินทางยามเร่งรีบ หรือหลีกเลี่ยงโดยสารรถประจำทางที่เต็มไปด้วยการเบียดเสียดยัดเยียด เนื่องจากมีรถบริการขนส่งสาธารณะไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้น และไม่สามารถเข้าถึงตรวจสอบซักซ้อม ด้วยขาดการวางแผนเมืองที่ดี

จากรายได้ที่สามารถสร้างผลกำไรได้อย่างดงาม ทำให้การประกอบอาชีพรถตู้และรถจักรยานยนต์รับจ้าง เป็นอีกทางเลือกที่ดึงดูดให้ผู้คนก้าวสู่อาชีพนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ คนขับชั้นนำ รวมทั้งเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดผู้มีอิทธิพลขึ้นมา จนนำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการประกอบอาชีพ ความไม่รับประเบียบที่เป็นสาเหตุสำคัญของ การปั่นหากการจราจรติดขัด ฯลฯ

ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ต่างบีบัดให้ภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามายัดกระเบียบทั้งรถตู้และรถจักรยานยนต์รับจ้าง แต่ด้วยระบบบริหารราชการไทยที่ยังมีจุดอ่อนในเรื่องความต้องประสิทธิภาพ จึงดูเหมือนว่า การจัดระเบียบที่รัฐพยายามสร้างระบบขึ้นมา ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

หากเราต้องการให้สังคมไทยมีระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยเฉพาะการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับทุกคนที่ประกอบอาชีพเดียวกันแล้ว กรณีตัวอย่างของการจัดระเบียบรถตู้-รถจักรยานยนต์รับจ้างในเขตกรุงเทพมหานคร น่าจะเป็นบทเรียนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาที่จะนำไปสู่การวางแผนระบบบริหารจัดการกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกหนึ่ง ด้วยความเหมาะสมสมต่อไป

โครงการศึกษาการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างในเขตกรุงเทพมหานครเมื่อปี 2546

อรุณวิทูรปัญญาภิญญา ผู้อำนวยการ กองสารสนเทศฯ สำนักนายกรัฐมนตรี และขอสงวน เผยว่า แนวคิดแรกของการศึกษาครั้งนี้ มุ่งหวังผลทางวิชาการ โดยต้องการศึกษาพฤติกรรม และความคิดของประชาชนต่อการจัดระเบียบและ การดำเนินการ แต่พ่อรัฐบาลปัจจุบัน ประกาศนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล จึงได้ผนวกเรื่องนี้เข้าไว้ด้วยกัน สองผลให้ทางสำนักฯ ตัดสินใจดำเนินการศึกษาโครงการ ไปพร้อมๆ กับดำเนินการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง ในพื้นที่กรุงเทพฯ ที่มีอยู่ทั้ง 2 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 ยังไม่ครอบคลุมมากถึงรถจักรยานยนต์ที่จะต้องปฏิบัติตามครรลองของกฎหมาย ดังกล่าว ฉะนั้น การจัดการต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อย่างเช่นในเรื่องที่จอดรถ ซึ่งมีทั้งที่ดินสาธารณะโดยเฉพาะทางเท้า และที่ดินเอกชน เป็นไปด้วยการสมยอมระหว่างวินกับเจ้าของที่ดิน โดยไม่มีกฎหมายใดๆ มารองรับ

การจัดระเบียบต้องพึ่งแรงผลักจากอธิบดี

เป็นที่น่าสังเกตว่า เป็นหนังสือผลักดันแนวคิดและนโยบายต่างๆ ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติโดยบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้น มากเกิดจากรัฐบาลซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงในการบริหารประเทศ กรณีของการจัดระเบียบรถตู้และรถจักรยานยนต์รับจ้างก็ เช่นกันที่พบว่า หลังจากรัฐบาลมีนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลแล้ว ผู้ที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับรถตู้และรถจักรยานยนต์รับจ้าง ก็

เข้าข่ายว่ามีพฤติกรรมที่จัดอยู่ในกลุ่มผู้มีอิทธิพล

จากสถิติการร้องเรียนไปยังกองบัญชาการตำรวจนครบาล (บชน.) ระหว่างช่วงเดือนกรกฎาคม 2546 - เมษายน 2547 เป็นตัวชี้วัดที่พอจะยืนยันได้ว่า กลุ่มผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากวินรถตู้และรถจักรยานยนต์รับจ้างในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นปัญหาใหญ่ รองจากปัญหายาเสพติด โดยพบว่า ในบรรดาผู้ที่เข้าไปร้องเรียนเรื่องผู้มีอิทธิพลกับ บชน. จำนวน 148 รายนั้น ในจำนวน 47 ราย เป็นเรื่องของผู้มีอิทธิพลต่อการประกอบอาชีพรถตู้และ

กล่าว ทำให้กรุงเทพมหานครต้องรับดำเนินการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง ในขณะที่ผลการศึกษาตามโครงการข้างต้นยังไม่แล้วเสร็จ โดยประกาศให้ผู้ขับขี่ไปจดเบียนภายในปี 2546 ผลปรากฏว่า มีผู้สนใจมาลงทะเบียน ณ สำนักเขต 50 แห่ง เป็นจำนวนมากถึง 116,740 คน 4,440 วิน ซึ่งผลจากการพิจารณากลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นในการประกอบอาชีพขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง มีผู้ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ จำนวน 4,828 คน

ขณะที่การจัดระเบียบรถตู้เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดของกระทรวง



รถจักรยานยนต์รับจ้าง (ในจำนวนนี้ได้รวมรถบัสด้วย) เที่ยงกับปัญหายาเสพติด มีผู้ร้องเรียนมากที่สุดถึง 59 ราย ปัญหาผู้มีอิทธิพลจึงนับเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทย ที่สร้างความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ประกอบอาชีพเดียวกัน

ผลของนโยบายและความสำคัญเกี่ยวกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพลดัง

คุณภาพที่มีมานานกว่า 10 ปีแล้ว โดยต้องการควบคุมปริมาณรถตู้ไม่ให้ผุดขึ้นมาแข่งขันกับรถเมล์ รถร่วมของขสมก.มากเกินไป แนวคิดนี้ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้เจ้าของรถตู้แจ้งความจำนวนขอจดทะเบียนเข้าร่วมบริการขนส่งสาธารณะกับ ขสมก. เพื่อวิ่งตามเส้นทางต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานครได้อย่างถูกต้องตาม



กกฎหมาย โดยเริ่มดำเนินการได้อย่าง เป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี 2541 สมัย รมช.สันธยา คุณปลื้ม (ปี 2541-2543) จากนั้นได้ผลัดเปลี่ยนผู้กำกับดูแล เรื่องนี้เรื่อยมาหลายสมัย นับตั้งแต่ รมช.จงชัย เที่ยงธรรม (ปี 2543-2544) มาจนถึง รมช.พงศกร เลาหวิเชียร (ปี 2544-2546) และ รมช.นิกร จำนำร์ (ปี 2546-ปัจจุบัน)

“ถ้ามองกันให้ลึกๆ ก่อนหน้านี้ องค์กรฯ มีรายได้มหาศาล แต่พอร์ตตู้ มากวิ่ง ก็มาแย่งรายได้ขององค์กรฯ ไปมาก ขณะเดียวกันภาครัฐและค่าธรรมเนียมที่รัฐควรจะได้ ก็หายไปมาก เช่นกัน ภายใต้อำนาจขององค์กรฯ ใน การจัดระเบียบรถตู้ สามารถทำได้แค่ จัดเก็บ หารายได้จากค่าธรรมเนียมที่ เป็นไปตามสัญญาเท่านั้น”

อะไรก็ตามที่เกิดขึ้นโดยผิด กกฎหมาย มักมีเรื่องอิทธิพล อำนาจ ผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง จึง ไม่ใช่เรื่องง่ายที่ข้าราชการประจำจะ

ไปจัดระเบียบหรือจัดการ ถ้าไม่ได้ รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ หรือ ตามกฎหมายอย่างแท้จริงหรืออย่าง จริงจัง” พอ.ปักศักดิ์ฯ กล่าว

จึงเห็นได้ว่า ภายใต้การจัด ระเบียบรถตู้ของกระทรวงการคมนาคม โดยมี ขสมก.เป็นหลักในการดูแลนั้น ยัง ไม่ได้ดำเนินการใดๆ ที่แสดงถึงการ ตอบสนองต่อนโยบายการปราบปราม ผู้มีอิทธิพลของรัฐบาล แม้ว่าที่ผ่านมา มีกลุ่มผู้ประกอบการรถตู้ พยายาม เคลื่อนไหวเป็นระยะๆ โดยเข้าไปร่วม เรียนยังกระทรวงคมนาคม และ ขสมก.บ้าง หรือมีการประท้วงบ้าง แต่ พลfullyหลังรัฐบาลได้ประกาศนโยบาย ตั้งแต่ปี 2546 กลับส่งผลให้ บรรดาผู้มีอิทธิพลเริ่มลดลงในระดับหนึ่ง หัวหน้าวิน ผู้ประกอบการต่างแหกกรา สถานที่เดิม เช่นไปคุณละทิศละทาง ท่าว่า ปัญหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบรถตู้ของ ขสมก. ปัญหารถตู้ป้ายดำ ก็ยังคงอยู่ จนถึงทุกวันนี้

บทเรียนจากการจัดระบบ

ผลการจัดระเบียบทั้งรถตู้และ รถจักรยานยนต์รับจ้างที่ผ่านมา พอกจะ ทำให้มองภาพที่สะท้อนให้เห็นถึงจุด อ่อนของการจัดระเบียบได้หลาย ประเด็น ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวย การ ขสมก. ผู้ประกอบการรถตู้ ผู้ อำนวยการกองสารสนเทศราชรัตน์ และ ผลจากโครงการศึกษาการจัดระเบียบ รถจักรยานยนต์รับจ้างฯ พบข้อคิดที่ นำเสนอดังนี้

● ระบบเอื้อให้เกิดการ คอร์รัปชันและกลุ่มผู้มีอิทธิพล

กกรฯ เห็นว่า การที่ ขสมก.ไม่ ได้ทำการศึกษาก่อนที่จะมีการจัด ระเบียบรถตู้ 送ผลให้ครอบเพื่อน ร่วมคณะกรรมการเดียวกันประสบปัญหา ในการทำมาหากลายลักษณ์อย่าง เช่น ความไม่ชัดเจนและไม่แน่นอนเรื่อง กฎระเบียบและการปฏิบัติ 送ผลให้ เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ โดย เนื่องในเรื่องการจดทะเบียน การ โอนกรรมสิทธิ์ นอกจากจะล่าช้าแล้ว ยังไม่สามารถใช้ใบอนุญาตในการ ดำเนินการได้ การชำระค่าธรรมเนียม ไม่มีระบบการตรวจสอบและไม่มีหลัก ฐานยืนยัน เป็นต้น เรื่องเหล่านี้กกรฯ สรุปว่า เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ เกี่ยวข้องกับระบบและตัวเจ้าหน้าที่ที่ ให้บริการซึ่งไม่มีความมั่นคงในเรื่องระบบ และกลไกในการให้บริการด้านการขนส่ง ทำให้เกิดช่องว่างที่นำไปสู่ปัญหาการ คอร์รัปชันและกลุ่มผู้มีอิทธิพลตามมา

“ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ คิดว่า เป็นเพราะไม่มีการศึกษาเรื่องนี้ให้ ดีก่อนที่จะไปให้ผู้ประกอบการมา จดทะเบียน และไม่ได้ศึกษาด้วยว่า ทำไปแล้วจะมีผลอะไรตามมา

ทำให้เราเจอบัญหาตั้งแต่ ขสมก. เริ่มประกาศให้ผู้ประกอบการมาจดทะเบียนเข้าร่วมเดินรถกับ ขสมก. ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว กลับกลายเป็นว่า เราได้ไปยื่นเอกสารถึง 3 ครั้ง แต่ ขสมก. ก็ไม่รับเรื่อง เดຍถามเจ้าหน้าที่ไปว่าต้องเสียติดต่อให้ใหม่ เข้าบอกรักษ์เป็นธรรมเนียม สรุปแล้วผู้ประกอบการไปจดทะเบียนเองไม่ได้ ต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าวินเป็นผู้ไปดำเนินการให้ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงถึง 25,000 บาทต่อคัน แต่ถ้าเราเป็นคนดำเนินการเองแล้ว จะเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 5,000 กว่าบาท”

กกรฯ เล่าว่า ในช่วงแรกๆ ที่เริ่มเข้าสู่อาชีพนี้ เรายังไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อที่จะอยู่กับหัวหน้าวินร่วมแสนบาทแต่ภายหลังจากเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้ป้ายเหลืองซึ่งแสดงสถานะว่าเป็นรถขนส่งสาธารณะแล้ว กกรฯ และเพื่อนๆ ที่ขับรถตู้ ก็ยังต้องเจอกับสภาพข่มขู่จากหัวหน้าวิน ที่บีบบังคับให้ผู้ประกอบการเสียค่าใช้จ่ายให้กับหัวหน้าวินเป็นประจำทุกเดือนๆ ละ 3,000-4,000 บาท ไม่เช่นนั้นก็ไม่สามารถวิ่งรถในเส้นทางได้อีกทั้งๆ ที่มีการดำเนินการอย่างถูกต้องตามระเบียบของ ขสมก. แล้ว ขณะเดียวกันผู้ประกอบการ ยังต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้ ขสมก. เดือนละ 1,070 บาทอีกด้วย จึงทำกับเป็นการเสียค่าธรรมเนียมถึง 2 ทาง

● การจัดระเบียบยังขาดความเป็นธรรม

ในประเด็นเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมนี้ ได้ข้อค้นพบที่น่าสนใจว่า การที่ ขสมก. ปล่อยให้มีการค้างชำระค่าธรรมเนียม บางรายนานถึง 3-4 ปี นั้น

“
กำไรงบลงปล่อยให้
รถตู้ป้ายดำ
ซึ่งมีจำนวนมาก
เกือบเท่าๆ กับ
รถตู้ป้ายเหลือง

สามารถวิ่งได้เหมือนกัน

”

นำไปสู่บัญหาที่สำคัญคือ เกิดความไม่ธรรมชั้นมา ผอ.ปกศกต์ฯ ได้ให้เหตุผลและกล่าวยอมรับว่า “หลังจากผู้ประกอบการทำสัญญาแล้วไม่จ่ายค่าธรรมเนียม เป็นเพราะเห็นว่าองค์กรฯ ยังไม่สามารถจัดทำเบี้ยนรถตู้ได้ครบโควตา 5,566 คัน จึงมีความเสียเบรียบสำหรับคนที่ทำสัญญาก่อนแรกกับคนที่สัญญาก่อนสุดท้ายทั้งๆ ที่วิ่งพร้อมกัน”

จากการเสียเบรียบที่เกิดขึ้นนี้ เอง ทำให้กกรฯ เกิดข้อสงสัยว่า การจัดระเบียบรถตู้ 5,566 คันนั้น หมายถึงว่าเป็นการบีบไม่ให้มีรถตู้เพิ่มขึ้นมากกว่านี้ใช่หรือไม่ ถ้าใช่ ทำไม่ถึงปล่อยให้รถตู้ป้ายดำซึ่งมีจำนวนมากเกือบท่าๆ กับรถตู้ป้ายเหลือง สามารถวิ่งได้เหมือนกัน คนที่เป็นเจ้าของรถตู้ซึ่งไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องไปจ่ายค่าธรรมเนียมให้ ขสมก. 1,070 บาท ขณะที่ ขสมก. เองก็ไม่ได้มาตรฐานรถตู้ด้วยต่อน้ำรรถตู้ป้ายเหลืองเริ่มทยอยถอดป้ายกันแล้ว ซึ่งก็แปลได้ว่า ผู้ประกอบการรถตู้ไม่ยินดีที่จะเข้าสู่ระบบของ ขสมก. อีกด้วย

ผอ.ปกศกต์ กล่าวยอมรับว่า

ด้วยอำนาจที่ ขสมก. มีอยู่ ผนวกกับกำลังคนที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ ขสมก. ไม่มีอำนาจในการจับกุมรถตู้ป้ายดำทั้งยังเห็นว่าผู้ที่มีอำนาจในการจับกุมซึ่งเป็นหน่วยงานอื่น ก็ยังไม่ได้เข้ามาจัดการ จึงเกิดความไม่เป็นธรรมและมีความลักลั่นในการจัดระเบียบ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ ขสมก. ไม่สามารถไปจัดระเบียบได้

ไม่เพียงแต่การจัดระเบียบรถตู้ของ ขสมก. เท่านั้นที่มีท่าท่าว่าไม่ประสบผลสำเร็จ การจัดระเบียบรถจักรยานยนต์ของกรุงเทพมหานคร ก็สอดคลายว่าจะประสบปัญหาเช่นกัน ผอ.อรุณฯ เผยว่า กรุงฯ ที่เริ่มมีการจัดระเบียบ ผู้ขับขี่มีรายได้เพิ่มกว่าก่อนการจัดระเบียบมาก เนื่องจากไม่ต้องเสียค่าสือวิน แต่ก็ยังต้องเสียค่าบริหารวินละประมาณ 15 บาท แต่ตอนนี้ไม่ค่อยจะแน่ใจว่าจะเข้าสู่ระบบเดิมอีกหรือไม่ เพราะขณะนี้มีเรื่องผู้มีอิทธิพลมาเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ขับขี่อีก โดยพบว่า มีหลายรายได้เข้าไปร้องเรียนที่จุฬาฯ และมาร้องเรียนที่สำนักขนส่งจราจร ทั้งนี้ผลจากการศึกษาของกรุงฯ ได้ค้นพบว่า ผู้มีอิทธิพลส่วนใหญ่มักเป็นผู้นำชุมชน นักการเมืองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ขณะเดียวกันยังพบว่า มีปัญหาการก่อบปรึกษาเพื่อให้เสือวินเดือนขึ้นมาเป็นจำนวนมากซึ่งหมายความว่า จำนวนคนขับขี่ที่ได้จดทะเบียนไว้และก่อภัยนั้น จะต้องเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน แต่จนถึงวันนี้ก็ยังไม่มีการออกมาตรการใดๆ มาจัดการกับบัญหาที่เกิดขึ้น

● ขาดจิตสำนึก-การบูรณาการ-การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

บัญหาสำคัญที่ทำให้การจัด



ระเบียบห้องรถตู้และรถจกรยานยนต์ไม่ประสบผลสำเร็จ พอจะประเมินได้ว่าเกิดจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังทำงานกันแบบแยกส่วน ทำเท่าที่อยู่ในความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ ขาดการบูรณาการ แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมากำกับดูแลเรื่องการจัดระเบียบ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้ คณะกรรมการจัดบริหารจราจร จกรยานยนต์รับจ้างในระดับพื้นที่ โดยคณะกรรมการต่างๆ เหล่านี้ ล้วนแต่งตั้งมาจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้มีส่วนในการบริหารจัดการร่วมกัน

จึงมีคำตามตามมาว่า แล้วกระบวนการซึ่งมากจากหลากหลายหน่วยงานเหล่านี้ สามารถเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาภายในได้หน้าที่ความรับผิดชอบได้หรือไม่ พอ.ปกศกดีฯ มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า คำว่าจัดระเบียบรถตู้ มีความหมายแค่เพียงการดูแลรถตู้ตามโควตาได้รับการบรรจุให้เป็นรถร่วมอีกประเท่านั้นของ

ขสมก. เท่านั้น เมื่อบรรจุรถตู้ได้ครบ 5,566 คันแล้ว คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้ ก็จะஸลายตัว ปล่อยให้เป็นงานประจำของ ขสมก. ต่อไป

ขณะเดียวกันก็เห็นว่า แทนที่จะให้ขสมก. หรือหน่วยงานอื่นเป็นคนดูแลรถตู้ที่ถูกกฎหมายก็น่าจะดูแลตนเองด้วยเช่นกัน โดยทำตัวให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย และอยู่ในระเบียบเช่นเดียวกับรถใหญ่ และรถร่วมของ ขสมก. สำหรับประเด็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจับปรับนั้น พอ.ปกศกดีฯ ได้ยืนยันว่ามีการพูดคุยกันจริง แต่ก็ได้รับคำตอบมาว่า ไม่มีกำลังคนเพียงพอ ขณะที่ ขสมก. เอง ก็มีนโยบายจะลดพนักงานลง จึงไม่มีกำลังเพียงพอที่จะไปดูแลเช่นกัน

พอ.อธรธีฯ เมย์ว่า ภายหลังทุกเขตของกรุงเทพมหานคร ได้วิบัติผลการศึกษาตามโครงการศึกษาการจัดระเบียบรถจกรยานยนต์รับจ้างในเขตกรุงเทพมหานครแล้ว ไม่แน่ใจว่าแต่ละ

เขตจะคุยกันต่อหรือไม่ เพราะหน้าที่ในการประสานไปสู่การปฏิบัติอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักเทศกิจ ขณะที่ผลการศึกษาของจุฬาฯ พบว่า การเปิดโอกาสให้ตัวแทนwinเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ไม่ค่อยจะมีบทบาทในเชิงนโยบายการบริหารจัดการวินเท่าไนก เพราะส่วนใหญ่จะรับฟังและเข้าใจทิศทางเท่านั้น

● กฎหมายไม่ใช่ประเด็นหลักของการบริหารจัดการ

เป็นที่น่าสังเกตอีกว่า มุมมองของภาคธุรกิจส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับประเด็นทางกฎหมายว่า เป็นเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการแต่ในความเป็นจริงแล้ว อาจไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป ดังความเห็นของ ดร.สังคิต พิริยะรังสรรค์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เคยกล่าวไว้ว่า เรื่องกฎหมายมีความจำเป็นต่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ แต่จะต้องมีการทบทวนกฎหมายที่ล้าสมัย และกฎหมายก็ไม่ใช่ประเด็นสำคัญในการจัดการ เพราะมีกิจกรรมบางอย่างที่เป็นปัญหาทางกฎหมายอยู่ หากนำเข้าสู่ระบบ ก็ไม่แน่ใจว่าจะสามารถบริหารจัดการได้ดีหรือไม่ ดังกรณีตัวอย่างของรถจักรยานยนต์และรถตู้²

สำหรับผู้ประกอบการรถตู้ เช่น กกรฯ นั้น กลับเห็นว่า ถึงแม้จะมีการแก้กฎหมาย แต่ก็เชื่อว่าจะไม่มีผล เพราะสังคมไทยเป็นสังคมอ่อนโยน ไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า ถ้าแก้กฎหมายแล้ว จะต้องมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ในประเด็นนี้นับว่ามี

ความสอดคล้องกับความเห็นของ พอ.ปักสักดีฯ ที่ต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ขณะที่ พอ.อธุณีฯ ก็มีความหวังว่า หลังจาก การปรับแก้กฎหมายแล้ว จะช่วยควบคุม พฤติกรรมผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ สาธารณะ ให้เพิ่มความระมัดระวัง ก่อนที่จะกระทำผิดในครั้งต่อไป

บทสรุปท้าย

กรณีด้วยอย่างของการจัดระเบียบ รถตุ๊ดและรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ได้รับ บทเรียนดังที่กล่าวมาทั้งหมดแล้วนั้น นับว่ามีคุณค่าพอที่จะเป็นข้อพึง สังวรณ์ต่อการผลักดันแนวคิดและ แนวทางในการนำกิจกรรมทาง เศรษฐกิจจากระบบให้เข้าสู่ระบบต่อไป ซึ่งจากการประมวลข้อเสนอแนะจาก แหล่งข้อมูลดังที่กล่าวข้างต้น มี ประเด็นที่น่าจะให้ความสำคัญคือ การ สร้างจิตสำนึก ปรับวิธีคิด และปรับ โครงสร้างในการบริหารองค์กรแนว ใหม่ที่สามารถเอื้อให้เกิดการทำงาน อย่างบูรณาการ โดยยึดผลประโยชน์ ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง รวมทั้งมีเจ้า



ภาพที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ต่อการ ติดต่อประสานงาน และมองการ ทำงานอย่างเป็นองค์รวม ให้ความ สำคัญกับการพัฒนาศักยภาพเจ้า หน้าที่ที่ให้บริการได้รู้รอบ รู้ลึกใน หน้าที่การทำงานที่รับผิดชอบอยู่ และ สามารถเชื่อมประสานการทำงานกับ หน่วยงานอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพัฒนาผู้ประกอบการ ผู้ขับขี่ อีกที่ มีการอบรมเกี่ยวกับกฎหมาย มาตรฐานในการขับขี่ สร้างองค์ความรู้ ด้วยการศึกษาวิจัย รวมทั้งให้ความ

สำคัญกับการพัฒนาระบบฐาน ข้อมูลที่อาศัยเทคโนโลยีเข้ามาช่วย แล้วสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อนำ ไปสู่ความเต็มใจในการมีส่วนร่วม บริหารจัดการเศรษฐกิจจากระบบที่น่า ต่อไป ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจในเชิง นโยบายเป็นไปได้ง่ายขึ้น

ท้ายที่สุดก็คือ ความจริงจัง และการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เท่านั้น ที่จะเป็นแรงขับเคลื่อนให้ นุ่งไปสู่การบริหารจัดการที่ดีได้ใน อนาคต

² ความเห็นจากการอภิปรายเรื่อง “ร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจจากระบบ” เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2547 จัดโดย สศช.

ธุรกิจบริการทางเพศ

การออกจากปัญหาที่HEMA: สมกับสังคมไทย



“ธุรกิจบริการทางเพศ” เป็นหนึ่งในอีกหลากหลายอาชีพที่สังคมไทยส่วนใหญ่ไม่ยอมรับ โดยจัดอยู่ใน “เศรษฐกิจนอกระบบ” และเป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่ได้รับบาลได้ให้ความสนใจ จนกระทั่งหลายฝ่ายได้พยายามหยิบยกอาชีพนี้มาพิจารณาอีกรัง เพื่อผลักดันให้เข้าสู่เศรษฐกิจในระบบ ถึงแม้ว่าตลอดหัวเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่อีติกาด ตราบจนทุกวันนี้ ได้เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า การบริการทางเพศ คือปัญหาคูก็อกที่ยากต่อการแก้ไข

นับวันคนที่มีอาชีพขายบริการทางเพศ หรือที่เรียกว่า “โสเกนี” ในประเทศไทยยิ่งเพิ่มจำนวนขึ้นในรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งเด็ก ผู้ใหญ่ ผู้ชาย ผู้หญิง ทั้งที่เป็นคนไทย และยังต้องนำเข้าจากต่างประเทศ คนเหล่านี้ต่างพากวีตักท้าวเข้าสู่วงจรการค้าประเวณีกันอย่างไม่ขาดสาย ด้วยหลายเหตุผลที่บีบบังคับ หรือด้วยความสมัครใจให้ต้องก้าวเข้ามาสู่การเป็นโสเกนี

จนประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นแหล่งธุรกิจทางเพศที่ขึ้นชื่อแห่งหนึ่งของเอเชีย

โสเกนี...อาชีพเก่าแก่คู่โลก

โสเกนี นับเป็นอาชีพที่เก่าแก่อาชีพหนึ่งในโลก จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์ พบว่า โสเกนีมีในยุโรปมาตั้งแต่สมัยกรีก - โรมัน โดยถูงเหลานี้จะอยู่ตามวิหาร อาرامเทพเจ้า ทำหน้าที่ให้บริการและรับรองผู้ชายที่มาบูชาและถวายเงินแก่เทพเจ้า เป็นสิ่งที่คุณนั้นต่างชื่นชม ส่วนในเอเชียมีโสเกนีเกิดขึ้นที่อินเดียมีมาตั้งแต่สมัยก่อนสมัยพุทธกาลโดยใช้คำเรียกว่า “โสภ妮” หมายถึงหญิงงามประจำเมือง ซึ่งมีความเชื่อว่าโสภ妮จะเลิกกิจกรรมได้ จนเป็นที่หมายปองแห่งชิงกันของกษัตริย์จากแคว้นต่างๆ

ขณะที่โสเกนีในประเทศไทย ปรากฏหลักฐานในสมัยกรุงศรีอยุธยาช่วง พ.ศ.1893-2310 ว่าเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางเพศของไพร่ชายชั้นวรรดิที่ต้องห่างลูกเมีย ไปเป็นแรงงานไพร่คอยรับใช้เจ้านาย จากนั้นได้เพิ่มจำนวนขึ้นมาเป็นลำดับ จนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสัญจรโรค รศ.127 ขึ้นมาเพื่อควบคุมจำนวนช่องหือสถานบริการ และจำนวนโสเกนี โดยให้ใช้ “โคมเชี่ยว” เป็นสัญลักษณ์ และริเริ่มให้มี “โสเกนีตีทะเบียน” อย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นครั้งแรก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับในอาชีพโสเกนีว่า เป็นอาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้หนูนี้เหล่านี้ต้องเสียภาษีเงินได้ที่เรียกว่า “ภาษีบำรุงถนน” ให้กับรัฐ เช่นคนที่มีอาชีพทำมาค้าขายทั่วไป

จากอาชีพที่ถูกกฎหมาย...สู่อาชีพผิดกฎหมาย

แม้ได้มีการออกกฎหมายมาควบคุมจำนวนธุรกิจบริการทางเพศ แต่ก็ยังไม่สามารถลดจำนวนโสเภณีลงได้ เพราะโสเภณีในยุคสมัยนั้น มีฐานนดร์ไม่ต่างไปจากท่าสเท่ในเด็ก และเมื่อมีการเลิกทาง ในปี พ.ศ. 2417 ญี่ปุ่นเหล่านี้ก็ไม่มีโอกาสได้เป็นไห เนื่องจากมีการทำสัญญาจ้างงานลับไว้ล่วงหน้าแล้ว ประกอบกับการประกาศใช้กฎหมายผู้เดียวเมียเดียว ในปี พ.ศ. 2478 กลับยิ่งทำให้จำนวนโสเภณีเพิ่มขึ้นไปอีก เพราะผู้ชายไม่มีสิทธิมีภรรยาได้หลายคนใหม่อ่อนเมื่อก่อน จึงต้องหาทางระบายความใคร่ด้วยการซื้อบริการทางเพศจากโสเภณีมากขึ้น จนต้องมีการออกกฎหมายป่วยการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 แต่ธุรกิจบริการทางเพศก็ยังไม่ลดลง จำเป็นต้องออกกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีพร้อมกับเพิ่งบทลงโทษผู้ให้บริการทางเพศ พ.ศ. 2539 ขึ้นมาอีกรั้ง ซึ่งการประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ทำให้อาชีพโสเภณีกลายเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย มาจนจนทุกวันนี้ขณะที่จำนวนสถานบริการและโสเภณีก็ยังคงเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด

เมื่อการให้บริการทางเพศเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย ขณะที่ความต้องการทางร่างกายของคนต่อเรื่องเพศ ก็ยังคงมีอยู่

ตามธรรมชาติ โสเภณีในปัจจุบัน จึงต้องปรับรูปแบบการให้บริการเพื่อสนองความต้องการอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป โดยชอบแฟกซ์ตามสถานบันเทิงต่างๆ ที่อยู่ตามหัวเมืองใหญ่ หรือเป็นแหล่งท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็น อาบอบนวด โรงแรม ไนท์คลับ บาร์เบียร์ หรือแม้กระทั่งศูนย์การค้า สถานสาธารณะ รวมทั้งยังมีการแฟกซ์มา กับกิจกรรมการท่องเที่ยวที่เข้าสู่ในประเทศไทยในรูปแบบเชิญชวน ลิ้งเหล่านี้ ล้วนกระตุ้นให้ธุรกิจบริการทางเพศของไทยเจริญเติบโตขึ้นมาอย่างท้าทายต่อกฎหมายบ้านเมือง

กรุงเทพมหานครรองแชมป์โลเกนี

ผลการสำรวจจำนวนสถานบริการทางเพศ ของกองควบคุมโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ระหว่างปี พ.ศ. 2541- 2546 พบว่า จำนวนสถานบริการมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากจำนวน 8,016 แห่ง ในปี พ.ศ. 2541 เพิ่มเป็น 12,229 แห่ง ในปี พ.ศ. 2546 โดยภูมิภาคที่มีสถานบริการมากที่สุดคือภาคกลาง มีจำนวนถึง 3,781 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 30.92 รองลงมาคือภาคใต้จำนวน 3,084 คิดเป็นร้อยละ 25.22 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรุงเทพฯ และภาคเหนือ ซึ่งมีจำนวน 2,001 , 1,993 และ 1,370 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 16.36, 16.30, และ 11.20 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาจากจำนวนโสเภณีก็เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้เพิ่มขึ้นจาก 63,941 คน เป็น 66,475 คน ซึ่งกรุงเทพมหานคร จัดว่ามีจำนวนโสเภณีมากที่สุด ถึง 23,096 คน คิดเป็นร้อยละ 34.74 รองลงมาคือภาคกลาง มีจำนวน 21,680 คน คิดเป็นร้อยละ 32.61 ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ มีจำนวน 12,383 , 5,160 และ 4,159 คน ตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 18.63, 7.76 และ 6.26

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าธุรกิจบริการทางเพศจะเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย แต่ก็ยังคงมีคนที่ท้าทายอำนาจจารังษ์อยู่ โดยเข้ามาสู่วงการค้านำ้มามอย่างไม่ขาดสาย และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเสียด้วย คงถึงเวลาแล้วที่ทุกภาคส่วนของสังคมไทย ต้องกลับมาคิดทบทวนถึงแนวทางแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจังเสียที

ตาราง : แสดงจำนวนสถานบริการและผู้ให้บริการทางเพศทั่วประเทศ จำแนกรายภาค ปีงบประมาณ 2541-2546

ช่วงสำรวจ	กรุงเทพฯ		ภาคกลาง		ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคใต้		ทั่วประเทศ	
	แห่ง	คน	แห่ง	คน	แห่ง	คน	แห่ง	คน	แห่ง	คน	แห่ง	คน
1-31 มค.41	1,207	25,809	2,305	17,209	1,282	4,120	1,247	5,167	1,975	11,636	8,016	63,941
1-31 มค.42	1,352	27,497	2,446	21,331	1,133	4,599	1,502	5,148	1,996	10,564	8,431	69,139
1-31 มค.43	1,546	27,686	2,687	17,672	1,283	5,683	1,792	5,936	2,479	13,147	9,787	70,124
1-31 มค.44	1,648	27,355	3,197	21,116	1,550	5,105	1,797	5,962	3,288	15,507	11,480	75,045
1-31 มค.45	2,059	25,116	3,667	21,667	1,464	4,156	1,888	5,344	3,002	12,691	12,090	68,974
1-31 มค.46	1,993	23,096	3,781	21,680	1,370	4,159	2,001	5,160	3,084	12,383	12,229	66,475

หมายเหตุ : ภาคกลางไม่รวมข้อมูลของกรุงเทพฯ

ที่มา : กองควบคุมโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ 14 พ.ย.2546

เงิน-ความอยู่รอดเป็นปัจจัยของ การก้าวสู่อาชีพโลเกนี

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก จะทำให้เกิดความไม่สมดุลนั้น ปัญหาโลเกนี นับเป็นหนึ่งในอีกหลาย ๆ ปัญหาที่ได้สะท้อนภาพความไม่สมดุลของการพัฒนาระหว่างด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวโยงกันมานาน

ปัญหาด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น มัก เป็นปัญหารื่องความยากจน การว่างงาน การขาดทักษะแรงงาน ถูกกดค่าแรง ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจก้าวสู่อาชีพโลเกนี ส่วนปัญหาด้านสังคม คงมีผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดสังคมไทย ที่ยังคงถือคติว่า ชายเหนือกว่าหญิง พอเข้าสู่ยุคปัจจุบันกระแสสังคมก็ได้เปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับลักษณะภูมิปัญญา เห็นเงินเป็นเรื่องหลัก ทำให้ผู้คนต่างต้องดิ้นรนทำมาหากลายเสี่ยงมากขึ้นกว่าในอดีต จะเกิดสภาพความกดดันขัดแย้งและแยกแยกของสังคม ส่งผลให้คนขาดความรัก ขาดความอบอุ่นตามมาพร้อมทั้งบีบัดดให้ต้องหาทางออกด้วยการใช้เงินซื้อความสุขทางกายภาพ ซึ่งรวมไปถึงการใช้เงินซื้อบริการทางเพศด้วยปัจจัยที่เกือบแน่นทั้งสองด้านดังกล่าว จึงเป็นเหตุเป็นผลที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ส่งผลให้ทั้งคนที่ขายบริการทางเพศและปริมาณความต้องการซื้อบริการทางเพศเพิ่มขึ้น ธุรกิจบริการทางเพศจึงได้ขยายตัวสูงมากอย่างต่อเนื่อง

จากการจัดเก็บข้อมูลเชิงเจาะลึก และการจัดทำ Focus Group ในกลุ่มหญิงค้าบริการทางเพศ และการจัดสัมมนาเชิงนูรณาการความคิดเห็นของเครือข่ายผู้ช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระบวนการค้ามนุษย์

ระหว่างวันที่ 31 มกราคม – 29 มีนาคม 2547 ภายใต้โครงการวิจัยการศึกษาธุรกิจการค้าประณีของสถาบันบริการอาชญากรรม สำนักและช่อง ร้านอาหาร บาร์ คอกเทลเดนซ์ และห้องเตร็ดเตี้ร์ตามถนนสาขาวัสดุ ต่างก็มีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ เพื่อเงินและความอยู่รอดในการดำรงชีวิต

ความง่ายในการก้าวสู่อาชีพโลเกนีสังทัดท่อนสังคม ขาดจริยธรรม

ศ.ดร.มาฉะ ขิตตะสังคະ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาบทบาทหญิงและชาย มหาวิทยาลัยนเรศวร ฯ.พิชณ์โลก ได้ให้ความเห็นกับวารสารฯ เกี่ยวกับการลงพื้นที่ศึกษาข้อมูลเชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้บริการ ลูกค้า และกลุ่มเจ้าของกิจการค้าประณี ใน 4 จังหวัดแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของไทย ได้แก่ ชลบุรี (เมืองพัทยา) สงขลา (หาดใหญ่และสะเดา) เชียงใหม่ และเชียงราย รวมทั้ง 3 จังหวัดที่มีศักยภาพในการเติบโตเป็นเขตเมือง ได้แก่ ขอนแก่น สุรินทร์ และพิษณุโลก¹ โดยพบว่า ปัญหาความยากจน และการว่างงานในชนบท โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้หญิงที่มีปัญหาในเรื่องนี้ ตัดสินใจย้ายอาชีพเป็นโลเกนี เพราะต้องการหาเงินเพื่อใช้จ่ายในการดูแลครอบครัว โดยบอกถึงรายได้ว่า ถ้าเป็นแหล่งค้าประณีชั้นดี เช่น เมมเบอร์คลับ ชานน่า ไนท์คลับ และคา啦โอเกะ จะมีรายได้ต่อถึงเดือนละประมาณ 50,000-80,000 บาท แต่ถ้าเป็นสถานบริการเกรดบี ผู้ให้บริการจะมีรายได้ราว 3,000-6,000 บาทต่อเดือน

ส่วนปัญหานั้นนี่คือการพัฒนาชนบทสู่เมืองอย่างรวดเร็วนับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิด “โลเกนีเด็ก” ขึ้นในสังคมไทย เนื่องจากวัยรุ่นในปัจจุบันได้เสียตัวกับเพื่อนชายเรื่องขึ้น โดยเด็กบางคนจะเสียตัวตั้งแต่ระดับประถมศึกษา อย่างเช่นที่พับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อเด็กเหล่านี้จบการศึกษาแล้ว ยังไม่มีงานทำ ก็จะเข้าสู่การค้าประณีโดยการเป็น “นางโภ” (นางทางโทรศัพท์) และขายบริการทางเพศเพื่อหาเงินไปกลางก่อนที่จะมีงานทำประจำ

ปัญหารอบครัว” คืออีกปัญหานึงที่ก่อให้โลเกนีเด็กขึ้นได้เช่นกันจากการตรวจสอบพบว่า เด็กที่มาเป็นโลเกนีส่วนหนึ่งมาจากครอบครัวที่แตกแยก ส่งผลให้กลยุทธ์มาเป็นเด็กเร่ร่อน ดำรงชีวิตโดยการขายตัว หรือเข้าสู่วงการค้ายาเสพติดไปในที่สุด

ในอดีตเราคงเคยได้ยินว่าผู้ที่เข้ามาเป็นโลเกนีส่วนใหญ่ มักจะถูกล่อลงมาสู่ธุรกิจบริการทางเพศโดยเฉพาะสาวหนึ่ง แต่ปัจจุบันเด็กสาวเหล่านี้กลับเต้มใจที่จะเข้ามาสู่เส้นทางสายน้ำกามอย่างไม่รู้สึกตระหนักรู้ โดยได้รับอิทธิพลมาจากการค้าประณี ซึ่งมีตัวอย่างให้เห็นได้ง่าย จึงกระตุ้นความต้องการให้ทำตามกระแสของสังคม กล่าวคือ

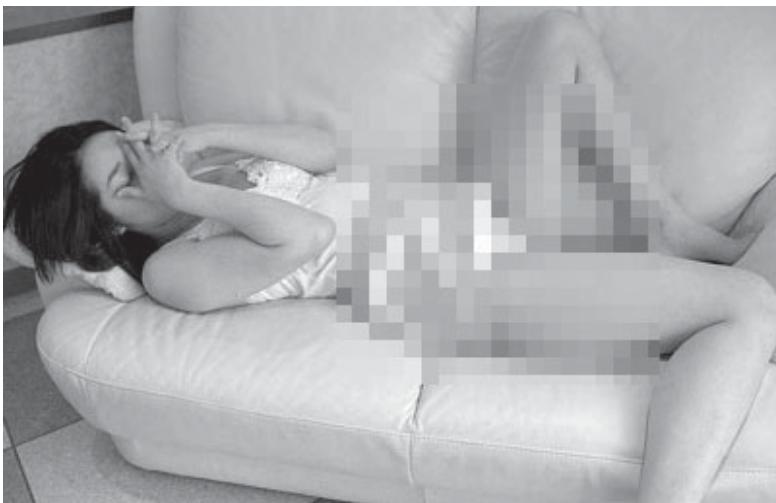
¹ ดำเนินการภายใต้โครงการวิจัยศึกษาธุรกิจการค้าประณี สถาบันบริการอาชญากรรมและสังคมแห่งชาติ

ภายหลังจากเห็นครอบครัวที่ส่งลูกสาวไปค้าประเวณีแล้ว สามารถยกฐานะความเป็นอยู่ของครอบครัวให้ดีขึ้น มีรอดยนต์ มีบ้านสวยๆ มีโทรศัพท์มือถือใช้ ครอบครัวอื่นๆ จึงพยายามส่งลูกสาวของตนให้เข้าสู่การค้าประเวณี เพื่อที่จะได้มีสิ่งต่างๆ เหล่านี้ แข่งขันกับครอบครัวอื่นๆ บ้าง

รศ.ดร.มาฉะ เห็นว่าการกระทำดังกล่าว สะท้อนภาพของประเทศไทยกำลังมีปัญหาในเรื่อง “การขาดจริยธรรมขาดจิตสำนึก ขาดความเคารพในความเป็นมนุษย์ และขาดคุณธรรมทางเพศ” ซึ่งจากการพูดคุยกับหนูนิ่งที่ประกอบอาชีพนี้ ต่างบอกว่า ไม่ได้รู้สึกว่าสิ่งที่เธอทำอยู่เป็นเรื่องที่ผิด โดยเห็นว่า เป็นการทำางานเหมือนกับงานอื่นๆ ทั่วไปมากกว่า เมื่อเชื่อสามารถเก็บเงินได้ตามที่ต้องการแล้ว ก็จะเลิกอาชีพนี้ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่า มีจำนวนมากที่เลิกอาชีพโสเกนลีด้า ยังต้องหานักลับมาเป็นโสเกนลีอิก เมื่อเงินที่เก็บสะสมไว้หมดลง

ปัญหาเชิงโครงสร้างคือรากเหง้าของปัญหา

หลักหลายปัญหาดังที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น อาจจะสรุปตามความเห็นของ ดร.สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยด้านเศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่ได้กล่าวไว้² ว่า การเกิดโสเกนลีน์ในประเทศไทย เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างและปัญหาการกระจายรายได้ที่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำสูง เนื่องจากคนที่มาเข้าอบรมบริการทางเพศ มักเป็นผู้ที่มีรายได้สูง จึงเห็นว่า จำนวนเงินที่ได้จ่ายไปเทียบกับรายได้แล้ว เป็นเงินเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ขณะที่โสเกนลีกลับเห็นว่า เงินที่ได้รับจากค่าบริการทางเพศในแต่ละครั้ง เป็นจำนวน



มากเมื่อเทียบกับรายได้ ฉะนั้น ซึ่งว่างของรายได้ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายบริการทางเพศที่ห่างกันมากเช่นนี้ ย่อมทำให้คนตัดสินใจเข้าสู่อาชีพโสเกนลีง่ายขึ้น

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาทางด้านผู้ประกอบการและสถานบริการ ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนโน้มนำให้คนเข้าสู่อาชีพนี้ได้ง่าย เช่นกัน จากรายจัดเก็บข้อมูลเชิงลึกภายใต้โครงการวิจัยศึกษาธุรกิจการค้าประเวณี พบว่า สถานบริการขนาดใหญ่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการ จากที่เคยมีการคุมขั้นโสเกนลี มาให้ความสำคัญกับการดูแลสภาพความเป็นอยู่ของหนูนิ่งเหล่านี้ให้ดีขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องสวัสดิการการทำงาน การดูแลรักษาสุขภาพการอบรมดังวิธีการปฏิบูรณ์ที่ดีต่อลูกค้า อาทิ มีกิจกรรมและคำพูดจากที่สุภาพ อ่อนน้อม ซึ่งการใช้กลยุทธ์ทางการตลาดเช่นนี้ นอกจากจะดึงดูดให้คนเข้าสู่อาชีพนี้และอยู่ในสถานบริการได้อย่างยาวนานขึ้นแล้ว ยังเป็นการดึงดูดให้ลูกค้าเข้ามาใช้บริการทางเพศเพิ่มขึ้นอีกด้วย ถือเป็นการดำเนินการเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายคือ การเพิ่มพูนรายได้ให้กับกิจการและโสเกนลีนั้นเอง

ทางเลือกที่เหมาะสมสมกับการจัดการปัญหา

โสเกนลีเป็นเสมือนหนามยอกออกที่นับวันยิ่งสร้างความเจ็บปวดให้สังคมไทย เพราะแม้ว่าจะเป็นอาชีพที่สังคมไม่ยอมรับ เป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย แต่ด้วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทนี้ สามารถแฝงอยู่กับการประกอบกิจการของสถานบริการซึ่งถูกกฎหมาย ก็สามารถดึงดูดให้คนเข้าสู่อาชีพโสเกนลีได้อย่างง่ายดาย พร้อมทั้งสร้างรายได้อย่างดงามแก่ผู้ประกอบการ หากรัฐไม่มีการวางแผนการบริหารจัดการที่ดีแล้ว เชื่อว่าธุรกิจนี้ยังคงมีแนวโน้มที่จะขยายตัวอีกต่อไป โดยเฉพาะการดึงดูดให้เด็กซึ่งกำลังเติบโตเป็นอนาคตของชาติก้าวสู่อาชีพโสเกนลีนั้น เป็นประเด็นที่น่าห่วงใยและควรแก้การเอาใจใส่มากที่สุด

เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ คงถึงเวลาแล้วที่รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการธุรกิจทางเพศอย่างจริงจัง แต่จะทำอย่างไรนั้น

² ความเห็นจากการอภิปราย เรื่อง “ร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบ” เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2547 จัดโดย สศช.

“

กฤษฎิ์รุ่งนราธิวัฒน์
ใช้ได้ผลไม่เต็มที่
ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา
จึงปรารถนาจำนวนสถานบริการ
และโซลูชัน
เพิ่มขึ้นอยู่ทุกชนิด

”

ถือเป็นเรื่องของทุกภาคส่วนในสังคมไทยที่จะต้องร่วมสร้างความชัดเจน และหาข้อสรุปให้ได้ว่า จะมุ่งแก้ไขในเรื่องใดที่มีผลกระทบต่อสังคมและประเทศไทย เป็นการเร่งด่วนที่สุด แล้วหาจุดร่วมของทางออกที่เหมาะสมและยุติธรรมสำหรับทุกฝ่าย ซึ่งการพยายามฟังความคิดเห็นโดยให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด ได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น คือหนทางที่จะช่วยในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างแท้จริง

หากวัสดุประสงค์จะประสบความสำเร็จอย่างแน่นอนต่อการจัดการกับปัญหาธุรกิจทางเพศเมื่อตนเข่นการประการศรัทธาความกับยาเสพติดแล้ว การนำธุรกิจนี้เข้าสู่ระบบก็จะเป็นทางหนึ่งที่วัสดุประสงค์จะบริหารจัดการธุรกิจบริการทางเพศด้วยการนำเข้าสู่ระบบ จึงมีประเด็นสำคัญที่ควรคำนึงและต้องพิจารณา กันให้รอบคอบก็คือ การมีกฎหมายรองรับอย่างถูกต้อง ซึ่งภายใต้กฎหมายที่จะออกมานั้น มีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญต่อไป ได้แก่ การจดทะเบียนทั้งโซลูชันและสถานบริการ น่องจากเป็นประเด็นที่มีความชัดແย়งสูงและยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่เหมาะสมชัดเจน และการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเป็นสิทธิของคนไทยทุกคนที่อยู่ภายใต้

รัฐธรรมนูญควรจะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน

ศ.ดร.มาฉะ ได้ให้ความเห็นในการนำ索เกนเข้าสู่ระบบ ว่า ถ้ามองในเชิงทฤษฎีสหนิยม เมื่อตนเป็นการทำร้ายผู้หญิง เป็นการประจาน ไม่ให้เกียรติเพศหญิง ถ้ามองในอีกแนวคิดหนึ่งทางด้านการจ้างงาน แรงงาน หญิงเหล่านี้จะยอมรับได้ในสภาพที่รัฐต้องควบคุมสถานประกอบการ ให้สวัสดิการแก่พวกรถ โดยมองเดือดื่นพนักงานคนหนึ่ง ขณะเดียวกันวัสดุประสงค์ต้องลงภาพของการไม่ยอมรับของสังคมด้วยว่า โซลูชันเป็นอาชีพหนึ่งของการขายแรงงาน แต่ก็ไม่เห็นประเทศไทยทำได้ วัสดุประสงค์จึงอาจมองว่า ถ้าจะทำให้เศรษฐกิจดี การศึกษาดี ระบบครอบครัวดี จะต้องมีการขัดเกลาในกระบวนการศึกษา ควบคู่ไปกับการขัดเกลาทางวัฒนธรรม เพื่อให้คนสามารถเลือกอาชีพที่เหมาะสมกว่าการเป็น索เกน

ใช้กฎหมายควบคุมจำนวนได้ผลไม่เต็มที่

หากเราได้ศึกษาประสบการณ์ของการจัดการธุรกิจบริการทางเพศ พบ ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เข้มงวดและเข้มแข็ง แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย กลับพบว่า กฎหมายทุกฉบับที่ออกมานั้น ใช้ได้ผลไม่เต็มที่ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จึงปรารถนาจำนวนสถานบริการและ索เกน เพิ่มขึ้นอยู่ทุกขณะ ส่วนในต่างประเทศก็มีรายงานเช่นกันว่า ซองโซลูชันในสหราชอาณาจักรและเยอรมนีเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตัวหลังจากมีการรับรองทางกฎหมายในบางส่วนแล้ว

กรณีของประเทศไทยได้พยายามวิเคราะห์หาเหตุผลของความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย ได้ข้อสรุปว่า เป็นเพราะความเคยชินและทัศนคติของผู้ชายที่ถือว่า การไปเที่ยวโซลูชันเป็นเรื่องธรรมดากัน แต่การศึกษาของสำนักงานปราบปรามและป้องกันการประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ได้วิเคราะห์ลึกซึ้งไปอีกว่า สาเหตุที่การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล มีอยู่ 4 ประการคือ **ประการแรก** เจ้าหน้าที่ไม่มีความตั้งใจปราบปราม เพราะเห็นว่าการค้าประเวณไม่ได้เป็นอาชญากรรมที่รุนแรง **ประการที่สอง** การปราบปรามขึ้นอยู่กับคำสั่งผู้บังคับบัญชาเป็นครั้งคราว **ประการที่สาม** เจ้าของสถานประกอบการเป็นผู้มีอิทธิพล ซึ่งให้คุณให้โทษกับเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปจับกุมได้ และ**ประการที่สี่** มีการครอบครองของเจ้าหน้าที่ที่เรียกสินบนหรือค่าคุ้มครองจากเจ้าของธุรกิจ เพื่อช่วยให้กิจการค้าประเวณทำได้สะดวกขึ้น

รับรองธุรกิจบริการทางเพศด้วยกฎหมายดีจริงหรือ

ถึงแม้ว่ากฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการจัดการธุรกิจทางเพศที่ใช้ได้ผลไม่เต็มที่ก็ตาม แต่กฎหมายก็ยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่หลายประเทศเลือกใช้ในการควบคุมดูแล ทั้งโซลูชัน ผู้ประกอบการ และผู้ใช้บริการ ซึ่งมีข้อคิดเห็นที่น่าสนใจจากการศึกษาธุรกิจการค้าประเวณของต่างประเทศ โดย ศ.วิรเดชา สมสวัสดิ์ แห่งศูนย์สตูดีคิชา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย



เชียงใหม่³ ว่า มีนโยบายประเทศหลังจากที่ได้มีการรับรองการค้าประเวณีให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ได้ส่งผลให้จำนวนช่องโיסเกนีเพิ่มขึ้น เมื่อนานมาแล้ว ที่สวีเซอร์แอลนด์ ทั้งยังมีจำนวนโисเกนีเด็กเพิ่มขึ้น และซื้อขายไปสู่กระบวนการค้ามนุษย์อีกด้วย โดยกระทำการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวว่ายอมรับว่า การค้าประเวณีมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์เพื่อกิจกรรมนี้ ส่วนที่เนเธอร์แลนด์ ในปัจจุบันกำลังมุ่งหน้าญี่ปุ่นเข้าสู่ธุรกิจการค้าระดับประเทศ เพื่อทดสอบการขาดแคลนในด้านการบริการทางเพศในตลาดเดสเร่และเป็นทางเลือกของคนจน ในอาชญากรรม พ布ว่า มีตัวเลขของผู้หญิงเข้าสู่ธุรกิจทางเพศสูงขึ้น ขณะที่เนเธอร์แลนด์และวิดดอร์เรีย มีโисเกนีเด็กเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ ยังพบว่า กฎหมายว่าด้วยความรุนแรงต่อผู้หญิงของประเทศไทย สวีเดน ไม่อนุญาตให้มีการซื้อบริการทางเพศและกำหนดบทลงโทษไว้ด้วย แสดงให้เห็นว่า เป็นการให้ความสำคัญกับการลด

อุปสงค์หรือความต้องการในการใช้บริการทางเพศลง แทนที่จะมุ่งลดจำนวนสถานบริการและจำนวนโисเกนีแต่เพียงด้านเดียว

ตีทะเบียนโisoเกนีเหมาะสมสมหรือไม่

ภายใต้การรับรองธุรกิจบริการทางเพศด้วยกฎหมายนั้น หมายถึงว่า โисเกนีจะต้องไปจดทะเบียนและต้องแสดงตัวด้วย ชื่อในประเด็นนี้ มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยตามแต่สถานะของคนที่ให้ความเห็น หากเป็นคนที่ไม่ได้ออกจากให้มีอาชีพนี้เกิดขึ้นในสังคม ก็คงจะเห็นด้วยร้อยเปอร์เซนต์ แต่ถ้าเป็นคนที่มีเรื่องนี้ด้วยหัวใจไปที่เป็นธรรม ก็คงเห็นว่าให้ด้วยเกินไปที่จะต้องติดตราบารบีให้แก่หญิงเหล่านี้ไปชั่วชีวิต ส่วนตัวโisoเกนีเอง ลึกๆ แล้ว มักไม่อยากให้พวกรู้ด้วยเหตุผลที่จะเบี่ยง ดังเสียงสะท้อนที่ได้จากการสำรวจหญิงที่ทำงานบริการทางเพศของ ILO หรือองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อปี ค.ศ. 1998 ว่า พวกรู้การทำงานด้วยหัวใจที่หนักอึ้ง เกิดความรู้สึกเหมือนถูกบังคับ หรือมีความชัดเจนกับความรู้สึกผิดชอบชัด ขณะที่หญิงบริการในเนเธอร์แลนด์เห็นว่า การรับรองทางกฎหมาย ไม่ได้ทำให้ความอดสูและลดทินจากการค้าประเวณีลดหายไปได้ ช้ำยังเป็นการทำให้ผู้หญิงอ่อนแอมากขึ้น จึงเป็นเหตุผลให้ผู้หญิงส่วนใหญ่เลือกที่จะดำเนินมากกว่าที่อยู่ภายใต้กฎหมาย

สำหรับความเห็นของโisoเกนีในประเทศไทยนั้น จากการสำรวจข้อมูล เจ้าเล็กภายในได้โครงการวิจัยศึกษาธุรกิจการค้าประเวณีได้รับเสียงสะท้อนมาว่า เอ็มไช้สีกีดีจะไม่ก่อภาระต่อการค้าประเวณี แต่ถ้าจะต้องมีกฎหมายออกมารองรับจริงๆ เชอก็เห็นด้วย โดยเฉพาะในประเด็นการคุ้มครองสวัสดิการทางสังคม แต่เรื่องคงยอมรับยากหากจะให้มีการเจาะจงว่า เนื่องเป็นพนักงานของสถานบริการในตำแหน่งโisoเกนี

³ บรรยายพิเศษแก่คณาจารย์ทำางศึกษาการดำเนินธุรกิจหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทางกฎหมายถือว่าไม่ถูกต้อง , สถาบันปรีกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 12 พฤษภาคม 2547

“การตีทะเบียนโสเกณ์เป็นเรื่องละเอียดอ่อน สำหรับผู้ให้บริการที่ไม่มีภาระหรือไม่มีภัยคุกคามพื้นของ จะมองว่าการตีทะเบียนนั้นไม่ผลกระแทกใดๆ ขณะที่ผู้ให้บริการที่มีครอบครัวแล้วจะรู้สึกว่าการตีทะเบียนจะเป็นตราบาปและมีผลกระทบต่อครอบครัวและญาติพื้นของ”

คุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรม

หากพิจานณาจากสังคมรวมมนุษย์ของไทยฉบับปัจจุบัน ที่ได้ให้ความสำคัญกับการให้สิทธิและคุ้มครองคนทุกชนชั้นในสังคม ซึ่งครอบคลุมถึงโสเกณ์ด้วยนั้น พ布ว่า ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายลูกฉบับใดที่ออกมาให้การคุ้มครองคนกลุ่มนี้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายประกันสังคมก็ตาม เพราะถือว่าเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย หากต้องการสร้างความเป็นธรรมให้ทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทยแล้ว ก็ต้องให้ความสำคัญกับการนำประเด็นนี้ไปพิจารณาแก้ไขรายละเอียดต่อไป

สำหรับความเห็นจากการศึกษาของโครงการวิจัยศึกษาธุรกิจการค้าประเวณีระบุว่า เป็นเรื่องดีที่รัฐบาลมีนโยบายจะทำให้ธุรกิจบริการทางเพศเป็นธุรกิจถูกกฎหมาย เพราะจะทำผู้ให้บริการทางเพศได้รับการดูแลและคุ้มครองอย่างถูกต้องโดยรัฐจะต้องทำให้เห็นว่าเป็นความคุ้มครองจริงๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการได้รับสิทธิเทียบเท่าพนักงานบริษัททั่วๆ ไป รวมถึงการคุ้มครองเรื่องสุขภาพ ร่างกาย ชีวิต มีในรับประกันสุขภาพอย่างถูกต้อง ได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม มีข้อคิดจากการวิจัยของ Coalition Against Trafficking in Woman (CATW) ที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้หญิง



200 คน ที่ให้ความเห็นตรงกันว่า ภายหลังการรับรองการค้าประเวณีให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ผู้หญิงที่อยู่ในธุรกิจบริการทางเพศ ก็ยังคงได้รับผลประโยชน์เดิมคือ ถูกกระทำความรุนแรงทางร่างกายจากแมงดาและผู้ชี้อับบริการ โดยพบว่าสุขภาพของหญิงเหล่านี้แย่ลงหลังจากที่ได้รับความรุนแรงและการเอกสารเอาเปรียบทางเพศ เพราะเมื่อปิดประตูห้องที่ใช้รับลูกค้าแล้ว ไม่มีใครช่วยเหลือได้

บทสรุปท้าย

ถึงแม้ว่าคนส่วนใหญ่ในสังคมจะไม่ยอมรับในอาชีพโสเกณ์และการประกอบธุรกิจบริการทางเพศ ด้วยเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การกดขี่ทางเพศ เป็นเรื่องของจริยธรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับการประพฤติปฏิบัติตนที่ดี มีศีลธรรม จึงไม่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยที่มีหลักศาสนาซึ่นนำทางในการดำรงชีวิต แต่ที่สุดแล้ว กิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทนี้ ก็ยังคงเติบโตมาโดยตลอดตราบเท่าที่คนยังมีความต้องการและมีผู้ที่พร้อมจะสนับสนุนความต้องการในเรื่องเพศอยู่

หากอาชีพโสเกณ์จะยังคงมีอยู่คู่ประเทศไทย และคุ้มครองใบหน้าต่อไป การปราบโสเกณ์ให้หมดไป หรือไม่ให้มีการประกอบธุรกิจทางเพศ ตลอดจนไม่ให้มีผู้ชี้อับบริการทางเพศ คงเป็นเรื่องยาก แต่ถ้าจะทำให้คนที่เกี่ยวข้องเหล่านี้เกิดความตระหนักรู้ กิจกรรมดังกล่าวไม่เหมาะสม และควรจะมีให้น้อยที่สุด ในประเทศไทย น่าจะเป็นเรื่องที่คนไทยทุกคนสามารถช่วยกันทำได้ การสร้างจิตสำนึกที่ดี โดยการปลูกฝังแนวคิดการบริโภคที่เน้นความพอเพียง ไม่หลงติดไปตามกระแสตุนิยมไม่เห็นเงินเป็นเรื่องสำคัญที่สุดพร้อมๆ กับความจริงจังและชัดเจนในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ก็น่าจะเป็นทางที่ทุกคนจะร่วมกันพิจารณาเรื่องนี้กันอย่างถ้วน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อกันทุกฝ่ายต่อไป

เศรษฐกิจนอกระบบ :

ก้าวต่อไปของการคุ้มครองทางสังคม



บทนำ

ระบบเศรษฐกิจในทุกประเทศประกอบด้วย เศรษฐกิจในและนอกระบบที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันโดยตรง ภาคนอกรอบเป็นแหล่งผลิตปัจจัยการผลิตหรือผลิตสินค้าและบริการให้ภาคในระบบโดยการรับเหมาหรือรับซ่วงงานไปทำ ขณะที่ภาคในระบบก็มีการจ้างแรงงานที่อยู่ในภาคอกรอบทำงานเป็นบางเวลาช่วงเวลาหรือทำสัญญาจ้างเป็นเฉพาะงาน ความสัมพันธ์ของห้างสหกรณ์นี้เป็นความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มที่เศรษฐกิจนอกรอบจะขยายตัวเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา การมีการค้าเสรีและการแข่งขันในเวทีโลกที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทำให้ประเทศเหล่านี้พยายามลดต้นทุนการผลิตให้อยู่ในระดับที่ยังคงสามารถแข่งขันได้ โดยเพิ่มการจ้างงานในภาคอกรอบที่ค่าจ้างต่ำอยู่แล้ว ไม่ต้องมีสวัสดิการและมีความยืดหยุ่นสูง ขณะเดียวกัน กฎหมายและโครงสร้างองค์กรในสังคมมีความไม่เหมาะสม ไม่มีประสิทธิภาพ หรือเป็นอุปสรรคสำหรับผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกรอบที่จะเข้ามาสู่เศรษฐกิจในระบบ และคนเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบ เมื่อประสบปัญหาหรือวิกฤติการณ์ทั้งในระดับบุคคลและโดยรวม จำเป็นต้องอาศัยการคุ้มครองแบบไม่เป็นทางการจากครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อน และแหล่งเงินนอกรอบควบคู่ไปกับการทำงานที่มีผลเสียต่อสุขภาพและไม่มีความปลอดภัยเพียงพอทำให้คนเหล่านี้ต้องเผชิญความเสี่ยงในหลายด้าน จึงขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตทั้งของตนเองและครอบครัว

อุ่นไอคือเศรษฐกิจในกระบวนการ

โดยทั่วไป “เศรษฐกิจในกระบวนการ” หมายรวมถึง การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ บางส่วนมีลักษณะเป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็ก หรือธุรกิจส่วนตัว ไม่มีการจดทะเบียนกับภาครัฐ ส่วนมากมีการจ้างงานไม่แน่นอน แต่เป็นแหล่งรวมหลักของกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลจากภาครัฐ

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยกำลังพัฒนาทั้งหลาย แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในเศรษฐกิจในกระบวนการที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่ค่าจ้างต่ำ การคุ้มครองทางสังคม การเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง และการมีสิทธิไม่เสียงในเรื่องต่างๆ การให้ความสำคัญแก่ผู้อยู่ในกลุ่มนี้ โดยเฉพาะในด้านการคุ้มครองทางสังคมเป็นเรื่องที่เหมาะสมในช่วงเวลานี้ เป็นการปรับปรุงผลิตภาพแรงงานให้ดีขึ้น มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยได้อย่างมั่นคง ควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจในกระบวนการในระดับโลกยังเป็นแรงผลักดันให้เกิดความสนใจในเรื่องนี้

ธุรกิจในภาคในกระบวนการในประเทศไทยอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) **ธุรกิจขายแฟร์น** เป็นการผลิตสินค้าและบริการที่มีการจัดจำหน่ายอย่างถูกกฎหมาย แต่ไม่มีการจดทะเบียน ไม่เสียภาษี และไม่ได้รับการประกันสังคม เช่น ผู้รับงานมาทำที่บ้าน การรับจ้างทำของหรือซ้อมแซมส่วนบุคคล และหาบเร่แผงลอย เป็นต้น 2) **ธุรกิจผิดกฎหมาย** เป็นการผลิตสินค้าและบริการ การจัดจำหน่ายและการครอบครองสิ่งซึ่งกฎหมายบัญญัติห้าม เช่น การค้ายาเสพติด โลเกะนี การพนัน เป็นต้น อนึ่ง การคุ้มครองทางสังคมที่จัดให้แก่ผู้อยู่ในภาคในกระบวนการสามารถดำเนินการให้ครอบคลุมได้เฉพาะกลุ่มผู้ที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ถูกกฎหมายเท่านั้น

กลุ่มเป้าหมายหลักของผู้อยู่ในเศรษฐกิจในกระบวนการที่คาดว่าจะได้รับการคุ้มครองภายใต้ระบบที่กระทรวงแรงงานได้มีนโยบายกำหนดไว้ แบ่งเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ 2) กลุ่มสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนและกลุ่มเครดิตยูเนี่ยน 3) กลุ่มเกษตรกร (เพาะปลูก ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์) และชาวประมง 4) กลุ่มคนขับยานพาหนะรับจ้าง เช่น รถแท็กซี่ ตักตัก รถตู้ รถประจำทาง รถจักรยานยนต์ เรือยนต์ เป็นต้น 5) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ ทั้งในและนอกภาคเกษตร เช่น รวมถึงนายจ้างหรือผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น พ่อครัว ทนายความ 6) กลุ่มแม่บ้านที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มแม่บ้านหนึ่งตำบลหนึ่ง ผลิตภัณฑ์ ช่าง และผู้ให้บริการต่างๆ ได้แก่ นวดแผนโบราณ 7) กลุ่มลูกจ้างที่มิได้จ้างงานตลอดทั้งปี เป็นครั้งคราว เป็นการจ้าง หรือเป็นฤดูกาล และกลุ่มอื่นๆ เช่น ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกันธุรกิจรวมอยู่ด้วย คนรับใช้ คนทำสวน ฯลฯ

ความเสี่ยงที่ต้องเผชิญ

ผู้อยู่ในเศรษฐกิจในกระบวนการต้องเผชิญกับความเสี่ยงทั้งในแง่ของการมีงานทำและความมั่นคงของรายได้ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพทางการเงินและทางสังคม อาจแบ่งเป็น

- ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับแต่ละบุคคล ได้แก่ การเจ็บป่วย ชราภาพ ตาย ธุรกิจล้มเหลว และอาชญากรรม
- ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับคนบางกลุ่ม เช่น การเกิดโศะบาดดา การว่างงาน การก่อการร้าย
- ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับคนจำนวนมากพร้อมกัน เช่น ภัยธรรมชาติ วิกฤตเศรษฐกิจ และสังคมภายนอกเมือง

ผู้อยู่ในเศรษฐกิจในกระบวนการสามารถลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นด้วยตนเองโดยการสะสมเงินออมและอาศัยแหล่งเงินในกระบวนการหากเกิดเหตุ突厥 เนิน โดยการกู้ยืมจากเพื่อนฝูง ญาติพี่น้อง การเล่นแชร์ และกลุ่มออมทรัพย์



กรอบแนวคิดหลักของการคุ้มครองทางสังคมในภาคอุตสาหกรรม

การคุ้มครองทางสังคมเป็นการลงทุนที่ช่วยให้ผู้ที่เผชิญความเสี่ยงสามารถจัดการกับความเสี่ยงต่างๆ ได้ดีขึ้น เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่เสริมให้คนมีความมั่นคงในชีวิตและเป็นโครงสร้างที่รองรับเมื่อเผชิญความเสี่ยง ทุกคนในสังคมควรได้รับการคุ้มครองในรูปแบบต่างๆ ที่ช่วยในการใช้ชีวิตให้เป็นไปอย่างราบรื่นแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นคนส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร

กรอบแนวคิดในเรื่องนี้ได้มีการกำหนดไว้หลากหลายในระดับนานาชาติ แต่ที่ได้รับความนิยมและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางและมุ่งกลุ่มคนยากจนที่ขาดโอกาสต่างๆ ในสังคมมาจากการวางแผนงานระหว่างประเทศ และธนาคารโลก โดยพยายามกำหนดมาตรฐานที่จะป้องกันและลดความเสี่ยง สร้างงานและรายได้ และมีความปลอดภัยและมั่นคงในการทำงานขณะที่ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียบูรพาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสแต่ในบริบทของประเทศไทยให้ความสำคัญกับคนที่อยู่ทั้งในและนอกระบบ โดยได้ดำเนินการคุ้มครองในรูปของการประกันสุขภาพภายใต้โครงการ 30 นาทีรักษาทุกโรคสำหรับคนไทยทุกคนในสังคม ส่วนผู้อยู่ยากในระบบได้รับการคุ้มครองเพิ่มเติมในรูปการประกันสังคมที่ช่วยลดความเสี่ยงระดับบุคคลลงได้ขณะที่ผู้อยู่ในภาคอุตสาหกรรมไม่ได้รับการคุ้มครองในทำนองเดียวกัน

“

การคุ้มครองทางสังคม
เป็นการลงทุนที่ช่วยให้
ผู้ที่เผชิญความเสี่ยง
สามารถจัดการกับ
ความเสี่ยงต่างๆ
ได้ดีขึ้น เป็นเครื่องมือ
อย่างหนึ่งที่เสริมให้
คนมีความมั่นคงในชีวิต
และเป็นโครงสร้าง¹
รองรับเมื่อเผชิญ
ความเสี่ยง

”

กรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคม

แนวคิด	นโยบาย	กลุ่มเป้าหมาย	ที่มา
การขยายการคุ้มครองทางสังคมโดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคงในการทำงาน และส่งเสริมบทบาทของทุกภาคส่วนในการรับผิดชอบการคุ้มครอง	มาตรการสาธารณสุขภาครัฐที่จะสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้บุคคล เป็นการคุ้มครองให้บุคคลสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขตามศักยภาพของตน	กลุ่มผู้ยากจน	ILO
การเพิ่มยิ่งการคุ้มครองทางสังคม กับขอบเขตพัฒนาและยุทธศาสตร์การบริหารความยากจน	การแทรกแซงของรัฐเพื่อช่วยให้บุคคล คัวเรือน และชุมชน จัดการกับความเสี่ยงได้ดีขึ้น	กลุ่มคนที่ยากจนที่สุด	World Bank
การมุ่งลดความยากจนและการด้วยโอกาส โดยส่งเสริมตลาดให้มีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้น	การกำหนดให้การคุ้มครองทางสังคมเป็นเครื่องมือในการลดความเสี่ยง	กลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส	ADB
กำลังแรงงานได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน	ขยายความคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมผู้ที่อยู่ในภาคชนบท	ผู้ที่อยู่ในภาคชนบท	ไทย

สถานการณ์ที่เป็นอยู่

ข้อมูลของผู้ที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยมีค่อนข้างน้อยและยังต้องการการศึกษาวิเคราะห์มาก แต่จากข้อมูลที่มีอยู่บ้างนี้ให้เห็นว่าในปี 2546 ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจชนบทระบบมีประมาณ 23 ล้านคน¹ กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดคือ กลุ่มเกษตรกร มีร้อยละ 58.7 รองลงมาเป็นกลุ่มสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนและกลุ่มเครดิตยูเนี่ยน ร้อยละ 36.5 ของผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจชนบทระบบหั้งหมด ขณะที่ในต่อมาสที่ 3 ปี 2546² ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวที่ไม่มีลูกจ้าง มีประมาณร้อยละ 31.5 ของผู้มีงานทำ นอกจากนี้ข้อมูลจากการสำรวจงานทำที่บ้าน³ พบว่า ในปี 2545 มีผู้รับงานมาทำที่บ้านที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวนเกือบ 6 แสนคน ประกอบด้วยผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 71 และอีกร้อยละ 29 อยู่ในเขตเทศบาล

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นนี้ให้เห็นว่า ผู้ที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนสูง เป็นคนส่วน

ในญี่ปุ่นประเทศที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม ขณะเดียวกันเหตุการณ์ที่ย้ำให้เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องจัดการคุ้มครองทางสังคมให้คนที่อยู่ในระบบที่ควรกล่าวถึง ได้แก่ การเกิดโรคระบาดของไข้หวัดนกที่ทำให้เกิดการเจ็บป่วย การทำงานของแรงงานที่อยู่ในธุรกิจค้าไก่ และการล้มเลิกของธุรกิจการเลี้ยงไก่ขนาดเล็กโดยไม่มีหลักประกันใดๆ รองรับธุรกิจเหล่านี้ซึ่งถือว่าเป็นธุรกิจในระบบ คนจำนวนมากต้องได้รับความเดือดร้อน เกิดความยากลำบากในการดำรงชีวิต

การคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ในภาคในภาคในระบบ

ในปัจจุบัน การคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ที่อยู่ในภาคในภาคในระบบมีรูปแบบหลักๆ ได้แก่ การประกันสังคม ที่แรงงานในระบบสามารถใช้บริการได้โดยความสมัครใจ แต่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานแก่แรงงานในระบบโดยบังคับ โครงการ 30 นาทรักษ์ทุกโรค เป็นการสร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน รวมถึงให้ความคุ้มครองแก่แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบด้วย โครงการเอื้ออาทร ที่รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้สามารถสร้างความมั่นคงในชีวิตด้วยการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัย การก้าวทันโลกโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ เช่น โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส “โครงการบ้านเอื้ออาทร” โครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนakk “บ้านมั่นคง” โครงการ คอมพิเตอร์เอื้ออาทร เป็นต้นโดยภาครัฐให้เงินอุดหนุนส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือจัดหาแหล่งเงินเชื่อแบบผ่อนชำระรายเดือน และรูปแบบอื่นๆ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เป็นลักษณะของการรวมกลุ่มของคนในชุมชนที่อาศัยแนวคิดเรื่องการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของคนในสังคมเป็นหลัก เช่น เครือข่ายสัจจะอมทัวร์พี มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการในชุมชน โดยใช้การออมทรัพย์เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสมาชิกเป็นต้น

ปัญหาในการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคม

การจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ตอบสนองความต้องการของผู้อยู่ในภาคในภาคในระบบ เนื่องจากมีปัญหาในการจัดการคุ้มครองของแต่ละภาคส่วนที่ยังไม่เป็นระบบและครอบคลุมทุกคน โดยภาครัฐ มีปัญหาในด้านงบประมาณที่มีอยู่จำกัด ทำให้ไม่สามารถขยายระบบประกันสังคมสู่ผู้อยู่ในภาคในภาคในระบบทุกกลุ่มได้พร้อมกัน เนื่องประสาทที่ขาดมาตรฐานและคุณภาพของการให้บริการ ผลประโยชน์ทดแทนที่ได้รับด้อยกว่ากลุ่มแรงงานในระบบ ข้อมูลของผู้ที่อยู่ในภาคในภาคในระบบในเชิงปริมาณและคุณภาพ มีไม่เพียงพอในการนำมาวิเคราะห์และกำหนดรูปแบบการคุ้มครองได้ชัดเจน และการขาดประสบการณ์ของภาครัฐในการจัดการคุ้มครองทางสังคมให้คนกลุ่มนี้ ขณะที่ภาคเอกชน สามารถจัดการคุ้มครองทางสังคมให้แก่ผู้อยู่ในภาคในภาคในระบบเพียงบางกลุ่ม ผู้มีรายได้น้อยไม่มีโอกาสใช้บริการส่วนนี้ ส่วนภาคประชาชนสังคมและชุมชน มีปัญหาการรวมกลุ่มที่ยังต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดในชุมชน ประกอบกับผู้อยู่ในภาคในภาคในระบบยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ความสามารถในการจ่ายเงินสมทบมีน้อยหรือไม่เต็มใจจ่ายในอัตราค่าอนามัยสูง เพราะมีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน รวมทั้งขาดความมั่นใจในคุณภาพของการรับบริการ

^{1/} การคาดการณ์ของกระทรวงแรงงาน

^{2/} รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ.2546 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

^{3/} รายงานการสำรวจการรับงานมาทำบ้าน พ.ศ.2545 สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ก้าวต่อไปของการคุ้มครองทางสังคม

แนวทางการคุ้มครองทางสังคมในภาคีกระบวนการจึงควรมีรูปแบบที่สะท้อนถึงความต้องการและความเหมาะสมของผู้อยู่ในภาคีกระบวนการอย่างแท้จริง อาจกำหนดรูปแบบการคุ้มครองทางสังคมโดยใช้เขตพื้นที่เป็นตัวกำหนด และจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มเป้าหมาย เช่นบท อาจเริ่มจากกลุ่มเกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ควรได้รับการคุ้มครอง และนโยบายภาครัฐที่ให้ความสำคัญในการลดความยากจน เพิ่มผลผลิต เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้แก่กลุ่มเกษตรกร มีผลให้ความสามารถจ่ายเงินสมทบของเกษตรกรมีความเป็นไปได้ดังนั้นอาจดำเนินการได้โดยจัดให้มีการประกันขนาดเล็กของกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่เดียวกัน มีรูปแบบการรวมกลุ่มทำหนองเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่แล้วในชุมชน สมาชิกร่วมกันจัดสวัสดิการของกลุ่มด้วยกัน เช่น การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการของกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์หลายประเภท เช่น ทุพพลภาพ และสงเคราะห์บุตร เป็นต้น โดยอาจเริ่มจากการให้สิทธิประโยชน์จากการลงแรงและแรงงาน เมื่อสามารถขยายกองทุนได้เพิ่มขึ้น จึงขยายให้ครอบคลุมด้านอื่นๆ โดยการร่วมกันจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สามารถจ่ายได้ และนำทุนทางสังคมโดยเฉพาะทุนวัฒนธรรมในเรื่องความเชื่อใจและการมีสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นของคนในชุมชนมาใช้ในการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเหล่านี้ ทั้งนี้ ต้องมีการคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการ กลุ่มเกษตรกร และมีผู้ที่มีความเป็นกลาง เช่น เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้แทนจาก NGO ฯลฯ เข้าร่วมอยู่ด้วย เพื่อทำให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดำเนินการอย่างโปร่งใสและยุติธรรม สมาชิกให้ความไว้เนื้อเชื่อใจและสามารถตรวจสอบการทำงานได้

ส่วนเขตเมือง อาจเริ่มจากกลุ่มที่มีการรวมตัวกันอยู่แล้ว และมีรายได้ค่อนข้างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีข้อมูลส่วนบุคคลค่อนข้างชัดเจน เช่น กลุ่มสหกรณ์แท็กซี่ ที่ได้รับการคุ้มครองบางส่วนจากพรบ.ประกันภัยรถยนต์ สหกรณ์แท็กซี่แต่ละกลุ่มอาจจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกในกลุ่ม โดยนำรูปแบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่เดิมมาประยุกต์ใช้ เช่น จัดให้มีกองทุนประกันสังคมขนาดเล็กสำหรับกลุ่มสหกรณ์แท็กซี่ มีการคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการ เพื่อบริหารจัดการกองทุนและประสานกับสำนักงานประกันสังคมในเขตพื้นที่ในการขอคำแนะนำและเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ ทั้งนี้ สมาชิกต้องตกลงร่วมกันในการจ่ายเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนที่สมาชิกจะได้รับ ในขณะเดียวกันภาครัฐควรสร้างสภาพแวดล้อมให้อื้อต่อการรวมกลุ่มและสนับสนุนให้กลุ่มสามารถดำเนินงานได้อย่างราบรื่น มั่นคง ต่อเนื่อง และยั่งยืนภายใต้การบริหารจัดการที่ดี





ประเด็นท้าทาย

การจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้อยู่ในภาคอุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่ท้าทายสำหรับทุกภาคส่วนในสังคม เพราะคนกลุ่มนี้มีหลากหลายประเภท กระจายอยู่ในพื้นที่เขตเมืองและชนบทและมีลักษณะการทำงานที่ผิดแตกต่างกัน การจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีเพียงรูปแบบเดียวเช่นที่จัดให้กับผู้อยู่ในระบบคงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ แต่การจัดระบบการคุ้มครองที่แตกต่างกันด้วยความสามารถที่ต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมของสิทธิประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มจะได้รับ จึงเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนได้ในขณะนี้ คงต้องอาศัยความรู้ การเรียนรู้และการร่วมคิดร่วมทำของทุกฝ่าย เพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสม เป็นธรรม และเสมอภาคกับทุกกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาในการกำหนดการจัดการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในภาคอุตสาหกรรม มีดังนี้ :

1. ความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน จากการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้อยู่ในภาคอุตสาหกรรมด้วยกันเป็นเรื่องหลักที่ต้องพิจารณา กระบวนการจัดทำและการตัดสินใจร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่มเป้าหมายและผู้ที่มีส่วนได้เสียในสิทธิประโยชน์ต่างๆ ต้องเป็นจันทร์ติด กีดการยอมรับจากทุกฝ่าย เพราะในบางเรื่องอาจมีผู้ที่เสียและได้ประโยชน์แตกต่างกัน การจัดระบบการคุ้มครองให้แต่ละกลุ่มในภาคอุตสาหกรรมก็ต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกันกับกลุ่มที่อยู่ในระบบที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม เช่น ในรูปของการประกันสังคม

2. การมุ่งป้องกัน ลดหรือบรรเทาความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เป็นประเด็นหลักในการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในภาคอุตสาหกรรม การนำความเสี่ยงของคนเหล่านี้มาพิจารณา จะช่วยให้การจัดระบบการคุ้มครองโดยภาคส่วนต่างๆ มีความชัดเจน สามารถแบ่งแยกบทบาท ภารกิจได้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละกลุ่มและทำให้การป้องกัน ลดหรือบรรเทาความเสี่ยงนี้ความเป็นไปได้สูง

3. การบริหารจัดการที่ดีในการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในภาคอุตสาหกรรม การบริหารจัดการที่ดีเป็นเรื่องที่ควรได้รับความสำคัญเป็นอย่างมาก การที่ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีบทบาทในการจัดการเรื่องนี้ ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องนำกระบวนการบริหารจัดการที่ดีมาใช้อย่างเต็มที่ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีการแบ่งความรับผิดชอบและเกิดความคุ้มค่า

*** *** ***

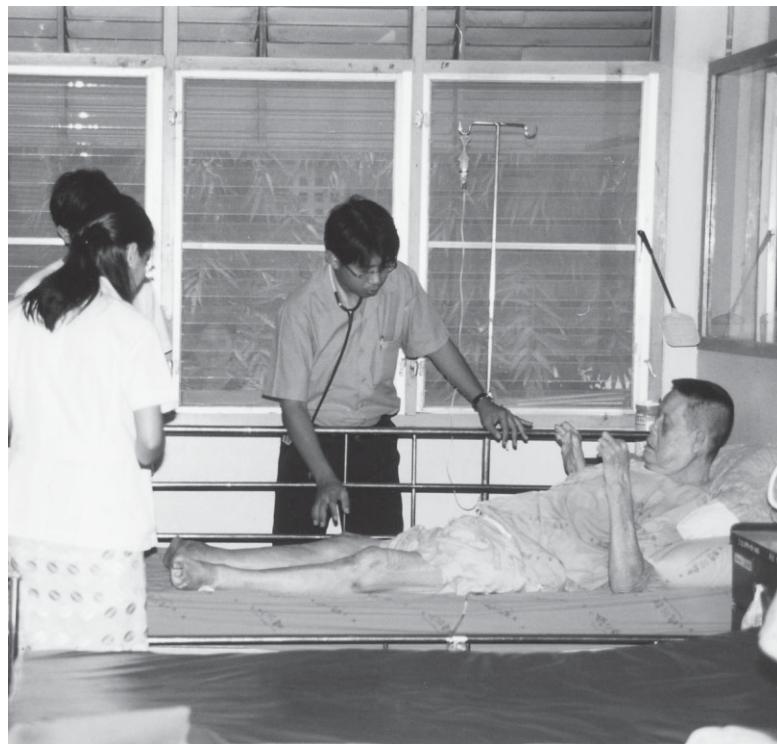
การจัดการคุ้มครองทางสังคม ในภาคบูรณาการ

บทนำ

เศรษฐกิจนอกระบบจัดได้ว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สร้างงาน สร้างรายได้ เพื่อหาเลี้ยงตนเองและครอบครัว ในปี 2544 เศรษฐกิจนอกระบบ (ไม่รวมส่วนผิดกฎหมาย) มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 45.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต แต่แรงงานนอกระบบมีความเสี่ยงสูงอันเนื่องมาจากลักษณะงานที่ทำขาดความมั่นคงด้านรายได้ ผลงานเสียต่อสุขภาพและขาดความปลอดภัย การเกิดภาวะวิกฤติซึ่งให้เห็นว่า ภาคนอกระบบสามารถเอาปัญหาสังคมที่เกิดจากการมีผู้ติดงานเป็นจำนวนมากและกล้ายึดผู้ว่างงาน ควบคู่ไปกับการอาศัยการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการในการดูแลตัวเอง เช่น อาศัยเงินออมที่สะสมไว้และระบบครอบครัว ขณะที่ความสัมพันธ์ในชุมชนซึ่งเประบางลงทุกที่เนื่องจากการเปลี่ยนโครงสร้างสังคม วัฒนธรรมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีส่วนทำให้การดูแลซึ่งกันและกันมีน้อยลง รวมทั้งระบบการจัดการที่มีอยู่ทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมไม่สามารถปรับได้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง คนส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของส่วนรวม จึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นระบบเพื่อสร้างหลักประกันรองรับและลดความเสี่ยงในการดำเนินชีวิตได้จริง โดยนำกรอบวิหารจัดการที่ดีมาใช้ในการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคม

การจัดการคุ้มครองทางสังคมของภาค นอกระบบที่เป็นอยู่

การให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้ที่อยู่ภาคนอกระบบ ยังไม่มีกฎหมายรองรับ และไม่มีการกำหนดมาตรฐานใด ๆ ในการดำเนินงานให้การคุ้มครอง หรือมี



กฎหมายรองรับ เช่น กฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม แต่ไม่เอื้อให้ผู้อยู่ภาคนอกระบบเข้ามาใช้บริการ ขณะที่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคนเหล่านี้มีน้อย การจ้างงานไม่มีความชัดเจน ทำให้ขาดอำนาจต่อรองกับนายจ้าง การทำงานอยู่ในสถานประกอบการขนาดเล็ก หรือสถานประกอบการที่ไม่ได้จดทะเบียน สภาพการทำงานมีความเสี่ยงและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ รายได้น้อยหรือไม่แน่นอน ขาดสวัสดิการและได้รับการคุ้มครองในรูปแบบการสงเคราะห์ การบริการและสวัสดิการต่างๆ แต่อาจจัดการยังไม่เป็นระบบขาดความเชื่อมโยง รวมทั้งการให้บริการยังคงมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพ มาตรฐานและคุณภาพ

การคุ้มครองทางสังคมสำหรับภาคนอกระบบได้มีการจัดการบางส่วนทั้งในส่วนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม สรุปได้ดังนี้



ภาครัฐ ให้การคุ้มครองผู้ที่อยู่ภาคใต้ระบบ โดย จำแนกออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ **กลุ่มคนทั่วไป** ภาครัฐได้ให้บริการด้านการประกันสุขภาพ 30 บาทรักษาทุกโรคแก่ คนไทยทุกคนที่ไม่มีหลักประกันใดๆ ในปีงบประมาณ 2546 มี ผู้ลงทะเบียนจำนวน 45.97 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 73.58 ของประชากรทั้งประเทศ(62.48 ล้านคน) ผู้ใช้บริการที่เป็นผู้ป่วยนอกมีอัตราการใช้บริการ 2.52 ครั้งต่อคนต่อปี ส่วนผู้ป่วยในมีอัตราการใช้บริการ 0.087 ครั้งต่อคนต่อปี แต่มีประชาชนที่ยังไม่มีสิทธิได้รับประกันสุขภาพอีก 4.35 ล้านคน¹ ส่วนการให้บริการแก่กลุ่มครอบครัวยากไร้ เป็นการจุนเจือครอบครัวยากไร้โดยเฉพาะด้านการศึกษา เช่น การให้ทุนการศึกษา การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น การดำเนินงานในปี 2546 ได้ให้บริการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา จำนวน 915,163 คน เป็นเงินทั้งสิ้น 28,593.20 ล้านบาท² เป็นการวางแผนฐานให้เยาวชนจากครอบครัวผู้ยากไร้ได้พัฒนาไปสู่การเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ นอกจากนั้นในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ภาครัฐได้มีนโยบายในการให้การคุ้มครองภายใต้โครงการเอื้ออาทรด้านต่างๆ เช่น ที่อยู่อาศัย การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ การดำเนินงานเหล่านี้ของภาครัฐมีผลให้คนไทยจำนวนมากได้รับความคุ้มครองด้านใดด้านหนึ่ง และลดความเสี่ยงที่ต้องเผชิญไปได้บาง แต่ยังคงไม่เพียงพอที่จะสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต

ภาคเอกชน ได้ดำเนินการด้านการคุ้มครองทางสังคมในรูปการประกันภัยโดยมีวัตถุประสงค์ เงื่อนไขการคุ้มครองและอัตราเบี้ยประกันภัยแตกต่างกันไป การประกันภัยหลัก ได้แก่ **การประกันชีวิตและสุขภาพ** เป็นการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลในกรณีเป็นผู้ป่วยใน และ

เงินชดเชยในกรณีเสียชีวิต ค่าเบี้ยประกันจะขึ้นอยู่กับอายุ ความเสี่ยงของอาชีพและสุขภาพของผู้เอาประกันเป็นสำคัญ สำหรับการประกันวินาศัย เป็นการให้การคุ้มครองกรณีเกิดไฟไหม้และภัยธรรมชาติทำให้ทรัพย์สินเสียหายทั้งหมด หรือบางส่วน เงื่อนไขการคิดอัตราค่าเบี้ยประกัน ขึ้นอยู่กับทรัพย์สินและความต้องการของผู้เอาประกัน ส่วนการประกันภัยรถยนต์ เป็นการคุ้มครองทั้งรถยนต์และบุคคลที่มีทางเลือกหลายทางให้กับผู้เอาประกันและมีอัตราเบี้ยประกันภัยแตกต่างกัน นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังได้สนองนโยบายรัฐบาลในการให้ประกันภัยอุบัติเหตุเอื้ออาทร เพื่อช่วยเหลือประชาชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยให้ได้รับการคุ้มครอง ทั้งในกรณีเสียชีวิตและทุพพลภาพถาวราจก อุบัติเหตุซึ่งเริ่มดำเนินการแล้วจากข้อมูลดังเดิมในปี 2546 ถึงวันที่ 11 มีนาคม 2547 พบร่วมกับเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น จำนวน 432,160 คน³ การดำเนินงานที่ผ่านมา ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการลดความเสี่ยงทั้งในเรื่องสุขภาพชีวิตและทรัพย์สิน ทำให้ครอบครัวมีหลักประกันที่มั่นคงเพิ่มขึ้น แต่สามารถให้บริการได้เฉพาะผู้มีรายได้ปานกลางถึงระดับสูง

ภาคประชาสังคมและชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชนพัฒนามาจากธุรกิจชุมชนในรูปแบบต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมุนบ้านและชุมชนเมือง แต่ละชุมชนมีลักษณะการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จแตกต่างกันไป ส่วนใหญ่จะได้รับการสนับสนุนเบื้องต้นจากภาครัฐ เช่น กองทุนหมุนบ้านและชุมชนเมือง ได้รับการจัดตั้งจำนวนทั้งสิ้น 74,589 กองทุน โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นกองทุนหมุนเวียนแก่ประชาชนในชุมชน สร้างการเรียนรู้ให้ชุมชนรู้จักการจัดการทรัพยากรกันเอง มุ่งสร้างให้เกิดความไว้วางใจและความสามัคคี มีระบบช่วยเหลือเกื้อกูลผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ในชุมชน ผลการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมุนบ้านและชุมชนเมือง โดยการสอบถามในพื้นที่ พบร่วมกิจการใช้จ่ายดอกผลเพื่อเป็นสวัสดิการในหลายเรื่อง เช่น สาธารณูปโภค สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส ทุนการศึกษาและสวัสดิการต่างๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการกองทุนหมุนบ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่กำหนดให้มีการดำเนินการจัดการดอกผลจำนวนหนึ่งเพื่อจัดสวัสดิการชุมชน⁴

ส่วนการจัดสวัสดิการในรูปของกลุ่มสังคมของชุมชน

¹ สรุปรายงานผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงาน ปีงบประมาณ 2546 ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

² ฝ่ายบริหารโครงการภาครัฐ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

³ บริษัทรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน)

เป็นการรวมตัวของชุมชนเพื่อจัดตั้งกองทุนกลุ่มคอมทรัพย์ ในรูปแบบต่างๆ มีลักษณะที่สำคัญคือ ต้องการพึงดูแลและใช้การออมทรัพย์เป็นเครื่องมือในการรวมกลุ่มคน เงินความคิดไปสู่การพัฒนาชุมชนที่เข้มแข็ง รูปแบบองค์กรการเงินชุมชนในชนบทมีความหลากหลาย มีการคิดค้น เรียนรู้ ต่อยอด ได้แก่ กกลุ่มออมทรัพย์ กกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กกลุ่มสหจะสะสมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน กองทุนชุมชนฯ ฯ ปัจจุบันมีกกลุ่มออมทรัพย์ในชนบทประมาณ 36,000 กกลุ่ม สมาชิกประมาณ 4 ล้านคน เงินออมประมาณ 7,000 ล้านบาท กกลุ่มออมทรัพย์เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ชุมชนมีทุนเป็นของตนเอง มีความเชื่อมั่น สามารถตัดสินใจในการพัฒนาด้านต่างๆ โดยใช้ทุนของตนเอง ทำให้เกิดการขยายกิจกรรมจากกลุ่ม ออมทรัพย์ไปสู่การพัฒนาด้านอื่นๆ เช่น เรื่องของอาชีพ ชุมชน สร้างสังคมและสิ่งแวดล้อม^{4/} แม้ว่าภาคประชาชน และชุมชนได้จัดให้มีการคุ้มครองทั้งภายในกกลุ่มสมาชิก และคนอื่นๆ ในชุมชนอยู่บ้างแล้ว แต่ยังไม่ครอบคลุม คนส่วนใหญ่ในชนบท

การบริหารจัดการที่ดี : แนวคิดที่ยอมรับ และเข้าถึงของทุกฝ่าย

“การบริหารจัดการที่ดี” หมายถึง หลักการบริหารงาน ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปธรรมแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน หากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่า จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด^{5/} การบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม โดยกำหนดกฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม หลักคุณธรรม ที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย หลักโปร่งใส เป็นการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก และมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน หลักการมีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ หลักความรับผิดชอบ ที่สร้างความตระหนักรถึงสิทธิมน้ำที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของบ้านเมือง มีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบผลของการกระทำ และ หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัดให้มีการใช้

อย่างประหยัด คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

หลักการบริหารจัดการที่ดีเป็นหลักสำคัญที่ได้รับการยอมรับและเข้าถึงของทุกฝ่ายซึ่งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนสังคมและชุมชนได้มีการนำหลักการบริหารดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการคุ้มครองทางสังคม กับภาคอุตสาหกรรมบ้างแล้ว จากการที่ภาครัฐ^{6/} ได้ระบุหนังสือที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม โดยออกกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางสังคมต่างๆ ที่รวมถึงการคุ้มครองทางสังคม เช่น ทางการแพทย์และสาธารณสุข แต่ยังมีบางกลุ่มที่ยังเข้าไม่ถึงบริการและบางส่วนไม่พึงพอใจในการให้บริการ ส่วนการดำเนินการด้านการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ และความคุ้มค่าของการลงทุนในด้านของการคุ้มครองทางสังคมยังไม่ชัดเจน สำหรับภาคเอกชน มีการดำเนินกิจการที่ให้ความสำคัญกับความคุ้มค่า ของการลงทุนโดยคำนึงถึงผลตอบแทนเป็นหลักในรูปแบบของการให้บริการเพื่อลดความเสี่ยงของบุคคล ครอบครัว และทรัพย์สิน แต่การดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงบริการอย่างเสมอภาค เนื่องจากเบี้ยประกันมีอัตราค่อนข้างสูง ขณะที่ภาคราชสังคมและชุมชน^{7/} ได้มีการรวมกลุ่มในการทำกิจกรรม สร้างกระบวนการเรียนรู้ โดยการร่วมมือ ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ อย่างโปร่งใสและมุ่งสร้างประโยชน์ให้กับชุมชนในการคุ้มครองช่วยเหลือกันอยู่แล้ว พึงพาภันในชุมชน นอกจานั้น ยังมีการตรวจสอบในการดำเนินงานของชุมชนโดยชุมชน แต่ผลจากการติดตามประเมินผล พบว่า การรวมกลุ่มของชุมชนที่เข้มแข็งมีเฉพาะบางพื้นที่

บทบาทของภาคส่วนต่างๆ ในอนาคต

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ภาครัฐได้ดำเนินการคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่การคุ้มครองผู้อยู่บ้านในระบบยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและครอบคลุม เพราะมีข้อจำกัดหลายด้าน ดังได้กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น ดังนั้น ทุกภาคส่วนในสังคมจึง

^{4/} รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจราษฎร์และหลักประกันสังคม ศศช. เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546 การพัฒนาที่ยั่งยืน

^{5/} แนวคิดเศรษฐกิจของระบบกับการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐ ศศช.

^{6/} โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี โดยสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

ต้องมีส่วนร่วมในการจัดการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้มีการขยายการคุ้มครองมากขึ้น และนำการบริหารจัดการที่ดีมาใช้ในการวางแผน การดำเนินการและการติดตามประเมินผล โดยคำนึงถึงมิติทั้งภายในและภายนอก แรงงานเด็กตามที่ประเทศไทยกำหนด ให้ความสำคัญร่วมกันในข้อตกลงของ ILO เกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบ

ภาครัฐ ยังคงต้องมีบทบาทหลักในการขยายการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมทุกคน จึงควรจัดให้มีการคุ้มครองทางสังคมในทุกกลุ่มอาชีพที่มีอยู่อย่างหลากหลาย โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งร่วมตรวจสอบความถูกต้องเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและควรปรับแก้กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่การคุ้มครองทางสังคมให้ทัดเทียมกับภาคในระบบ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่สามารถเข้าสู่ระบบการคุ้มครองได้โดยสมัครใจ แต่เงื่อนไขการเข้าร่วมในเรื่องการจ่ายเงินสมบทสูงเกินไป ขณะที่ผลประโยชน์ที่ได้รับด้อยกว่าผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจในระบบเป็นต้น ขณะเดียวกัน การจัดการคุ้มครองในภาคในระบบต้องสอดคล้องกับระดับของรายได้และลักษณะของกิจกรรมโดยน่าจะเริ่มจากกลุ่มที่มีการรวมตัวกันอยู่แล้ว อาทิ ผู้รับงานไปทำที่บ้านและสหกรณ์แท็กซี่ สำหรับกลุ่มที่ยังไม่มีการรวมตัว ก็ควรส่งเสริมให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เช่น การสนับสนุนมอเตอร์ไซด์รับจ้างให้มีการรวมกลุ่มโดยให้มีการจดทะเบียน การรวมกลุ่มตามเขตต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบการคุ้มครองด้านสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของสมาชิก รวมทั้งลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการจัดสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ ภาครัฐควรมีบทบาทในการส่งเสริมผู้อยู่ในเศรษฐกิจในระบบให้เข้าสู่เศรษฐกิจในระบบมากขึ้น รวมทั้งสร้างความตระหนักรและเพิ่มศักยภาพให้กับผู้วางแผน ผู้ที่เกี่ยวข้องด้านสังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจในระบบ ให้เห็นความสำคัญของเศรษฐกิจในระบบที่ส่งผลกระทบกับเศรษฐกิจโดยรวม

ภาคเอกชน ควรขยายการคุ้มครองให้กับผู้มีรายได้น้อย โดยจัดการประกันภัยต่างๆ ให้เอื้อต่อการลุนเมืองและยังคง

พอมีกำไรงจากการดำเนินธุรกิจอยู่ด้วย เช่น การเก็บอัตราเบี้ยประกันภัยให้เหมาะสมกับรายได้ ให้ผลประโยชน์กับผู้เอาประกันและครอบครัวอย่างเป็นธรรม รวมทั้งมีความสำนึกรับผิดชอบในการช่วยเหลือเกื้อกูลสังคมมากขึ้น นอกจากนั้น ภาครัฐต้องกำหนดมาตรการจูงใจที่เอื้อให้ภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้นและคุ้มครองแรงงานได้ครอบคลุมมากขึ้น โดยสร้างสิ่งจูงใจให้ภาคเอกชนลงทุนเพื่อคนไทยที่นี่ เช่น การได้ลดหย่อนภาษีสูงขึ้นหากจัดบริการให้ผู้ที่อยู่ภาคนอกระบบ และการประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ที่ดีด้านการคุ้มครองของธุรกิจภาคเอกชน

ภาคประชาชนและชุมชน ควรส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างชุมชนเข้มแข็งให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อเป็นพื้นฐานของการพัฒนาของชุมชน และสามารถจัดสวัสดิการการคุ้มครองทางสังคม เป็นการดูแลกันเองของชุมชนควบคู่ไปกับการสนับสนุนการจดทะเบียนกลุ่มต่างๆ ในชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน นอกจากนั้น ภาครัฐควรสนับสนุนให้นำทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดการคุ้มครองทางสังคม เช่น มีความให้เนื้อเชือใจซึ่งกันและกัน การมีวัฒนธรรมที่ดีงามก่อให้เกิดความสามัคคีในชุมชน เป็นต้น

บทสรุป

การจัดการคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้อยู่ในภาคในระบบ เป็นเรื่องท้าทายสำหรับทุกภาคส่วนในสังคม เนื่องจากสังผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศไทย ทั้งในเรื่องการจ้างงาน การขยายฐานการผลิตของประเทศ การสร้างรายได้ให้แก่ธุรกิจ แรงงานและระบบเศรษฐกิจ การนำการบริหารจัดการที่ดีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการคุ้มครองเป็นเรื่องจำเป็นที่นำไปสู่การสร้างความเท่าเทียมและเสมอภาคให้แก่คนไทยทั้งหมด ดังนั้น การพัฒนาบทบาทของทุกภาคส่วนให้สามารถจัดการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ จะทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองทางสังคมที่กำหนดไว้มีความเป็นไปได้มากขึ้น และมีความทัดเทียมกับภาคในระบบ



ກາຮຈັດກາຮເຄຣບູກົງຫຼຸມເບນ : ກາຄຣັ້ງຕ້ອງຄົດຖົງຮະບບ

ໄພບູລຍໍ ວັດນິຕິຮົຮນ
ປະຮາບກຣນກາຮສດາບັນພັດນາວົງຄ່າກຮ່າມເບນ

ເມື່ອເຂົ້າເຖິງຄໍາວ່າ ວິສາຫກິຈ
ຊຸມໝນຫີ້ອຄູຮກົງຫຼຸມໝນ ດນ
ທ້ວ່າໄປທີ່ໄມ້ໄດ້ເກື່ອງຂ້ອງກັບກາຮ
ພັດນາຊຸມໝນຫີ້ອກາຮພັດນາ
ໝນບົທ ກົງຈາມມີຄວາມສົງສ້າງວ່າ
ຄືອະໄຮ ມີຄວາມແໜ່ມອນຫີ້ອ
ແຕກຕ່າງກັນອຍ່າງໄຮ ແລະນີກຄົງ
ສິນຄ້າ OTOP ທີ່ຮັບປາລກຳລັ້ງ
ໃຫ້ກາຮສັບສນູນໃນຂະນະນີ້ ເປັນ
ສິນຄ້າຂອງຄູຮກົງຫຼຸມໝນຫີ້ອໄໝ
ຮວມທັງສິນຄ້າຂອງວິສາຫກິຈ
ຊຸມໝນຫີ້ອຄູຮກົງຫຼຸມໝນຈະ
ຄືວ່າເປັນສິນຄ້າໃນເຄຣບູກົງ
ນອກຮະບບຫີ້ອໃນຮະບບ ຕລອດ
ຈນທຳໄມ້ຈຶ່ງຕ້ອງໃຫ້ຄວາມສົນໃຈ
ກັບວິສາຫກິຈຊຸມໝນຫີ້ອຄູຮກົງ
ຫຼຸມໝນເຫັນນີ້



ວາງສາຮເຄຣບູກົງຫຼຸມໝນແລະສັກຄມ
ໄດ້ຮັບເກີ່ຍຕິເປັນອຍ່າງສູງຈາກ ອາຈານຍໍ
ໄພບູລຍໍ ວັດນິຕິຮົຮນ ປະຮາບກຣນກາຮ
ສດາບັນພັດນາວົງຄ່າກຮ່າມເບນ ຜົ່ງທ່ານເປັນ
ຜູ້ທີ່ມີປະສົບກາຮນແລະຄຸລຸກຄືກັບກາຮ
ພັດນາໝນບົທນາຍ່າງຍາວນາຫລາຍສົບປັບ
ທີ່ຈະມາຊ່ວຍອືບໝາຍໃຫ້ເຫັນຄື່ງຄວາມໜາກ
ໜາກແລະຫັບຫ້ອນຂອງກິຈກາຮຕ່າງໆ ຂອງ
ເຄຣບູກົງຫຼຸມໝນ ແນວດິດແລະຄວາມ
ໜາຍຂອງກິຈກາຮເຄຣບູກົງຫຼຸມໝນໃນຮະບບ
ແລະນອກຮະບບ ຕລອດຈານບົທພາທວາຄູຮູ້
ແລະອົງກາຮພັດນາເອກະນຸທີ່ຄວາມເຂົ້າມາສັງ
ເລີຣິມ ສັບສນູນວິສາຫກິຈຊຸມໝນຫີ້ອຄູຮກົງ
ຫຼຸມໝນ ເພື່ອເສີມສ້າງຄວາມເຂັ້ມແໜ້ງຂອງ
ຊຸມໝນໄວ້ອຍ່າງນ່າສົນໃຈ ດັ່ງນີ້

ເຄຣບູກົງຫຼຸມໝນ : ມີຄວາມ ໜາກໜາຍແລະຫັບຫ້ອນ

ອາຈານຍໍໄພບູລຍໍ ວັດນິຕິຮົຮນ
ໄດ້ເຮີມກ່າວຄົງສັກພາກກາຮທຳມາຫາກິນຂອງ
ຄົນໃນຊຸມໝນວ່າ ມີຄວາມໜາກໜາຍ ມີ
ວິວັດນາກາຮມາຈາກຄວາມເປັນໄປໄດ້
ຄວາມຕ້ອງກາຮຈາກທຮ້ພຢາກຮ ໂອກສ
ຫີ້ອຈາກກາຮສົງເສີມ ສັບສນູນຈາກ
ໜ່າຍງານຕ່າງໆ .ເຈິ່ງກາຮທຳມາຫາກິນໃນ
ຊຸມໝນນັ້ນ ມີຕັ້ງແຕ່ກາຮປະກອບອາຫື໌ຫີ້ອ
ທຳຄູຮກົງຫຼຸມໝນໃນຄຽບຄວ້າຂອງຕົນເອງ ກາຮ
ຮັບຈ້າງ ກາຮຄ້າຂ້າຍຮາຍຢ່ອຍຫີ້ອທຳກາຮ
ຄ້າທີ່ມີຄົນມາວ່າມີກັນໜາຍໆ ດນ ໂດຍອາຈ
ຕັ້ງເປັນກຸ່ມກາຮພລິຕ ກລຸ່ມແມ່ບ້ານ ເປັນ
ສທກຣນ ວິສາຫກິຈຊຸມໝນ ຫີ້ອຄູຮກົງຫຼຸມໝນ

ที่มีการจดทะเบียน หรือไม่จดทะเบียน กับทางราชการ

นอกจากการทำมาหากิน หรือ การร่วมมือทำการค้า การผลิตระหว่างคนภายในชุมชนด้วยกันแล้ว คนในชุมชนก็อาจมีการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกันระหว่างหมู่บ้านหรือชุมชนอื่นๆ ที่อยู่รอบข้าง เพื่อร่วมทำกิจกรรมหรือธุรกิจด้วยกัน ซึ่งความร่วมมือหรือเครือข่ายระหว่างชุมชนนี้จะเป็นกระบวนการทำธุรกิจหรือสร้างธุรกิจที่เกื้อกูลกัน หรือแบ่งหน้าที่กันตามความต้องการ หรือตามความเหมาะสมของทรัพยากรที่แต่ละชุมชนมีอยู่ดังนี้ ตำบลนี้อาจมีหน้าที่หรือความเหมาะสมในการทำกิจกรรมโรงสีข้าวที่พอกินได้ทั้งอำเภอ ตำบลอื่นก็ไม่ต้องมาทำเรื่องโรงสี แต่อาจจะไปทำโรงงานน้ำปลาในท้องถิ่นของตนซึ่งมีทรัพยากรเพียงพอแทน หรือถ้าเป็นกรณีที่ต้องซ่วยกันทำ เช่น การสร้างลานท坪ปัลเม หรือใช้ร่วมกันระหว่างตำบลในภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมการผลิตหรือบริการที่เกิดขึ้นในชุมชนเหล่านี้ ก็คือระบบเศรษฐกิจชุมชนหนึ่งๆ นั่นเอง โดยอาจารย์ไพบูลย์ เห็นว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นลงตามธรรมชาติ โดยความต้องการความเหมาะสมของทรัพยากร ความมีเหตุผลและโอกาส การเกื้อกูลระหว่างคนในชุมชน รวมทั้งเกิดจากการส่งเสริม สนับสนุนจากภายนอกชุมชน

ธุรกิจชุมชน : ต้องมีมิติการมีส่วนร่วมของชุมชนมาก

เมื่อกล่าวถึงวิสาหกิจชุมชน หรือธุรกิจชุมชน อาจารย์ไพบูลย์ เห็นว่า มีหลายมิติ หลายระดับ กล่าวคือ ถ้าเป็นธุรกิจครอบครัวที่มีคนในชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องน้อย มาเป็นลูกมือหรือมาช่วยงานเพียง 2-3 คน ก็จะไม่ถือว่า

“

ธุรกิจชุมชนก็ที่มาจากการครอบครัว และธุรกิจชุมชนก็มาจากการร่วมคิดร่วมทำ ของคนในชุมชนด้วยกัน ย่อมถือได้ว่าคุณในชุมชนได้เข้ามามีความเกี่ยวพันหรือเกื้อกูลกันมาก เนื่องจากธุรกิจชุมชนเหล่านี้มีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการจ้างงาน และสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน รวมทั้งความรู้สึกในการเป็นเจ้าของธุรกิจ โดยเฉพาะในธุรกิจชุมชนที่เกิดจากความร่วมมือของคนในชุมชนด้วยกันเอง

”

เป็นธุรกิจชุมชน แต่ถ้าธุรกิจของครอบครัวนั้นๆ มีการขยายตัวแล้วมีสมาชิกในชุมชนเข้ามาร่วมงาน มาเป็นผู้ถือหุ้น แบ่งงานไปทำ หรือร่วมกันขาย มีระบบการจัดการรายอย่างที่คนในชุมชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบ เช่น การได้รับผลประโยชน์ตามผลงานที่แต่ละคนรับงานไปทำ การได้รับค่าจ้างเป็นรายวันตามจำนวนวันที่มาทำงาน หรือได้รับส่วนแบ่งจากการขายของ เป็นต้น แม้เจ้าของครอบครัวนั้นจะเป็นแกน ก็จะถือว่าการทำธุรกิจของครอบครัวนั้นเป็นธุรกิจชุมชนได้

ส่วนธุรกิจชุมชนอีกประเทกหนึ่ง คือธุรกิจที่เกิดจากการรวมตัวหรือการตั้งกลุ่มของคนในชุมชน โดยคนในชุมชนนั้นๆ ต้องมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมลงทุน เพื่อการผลิต เพื่อการบริโภค หรือการออมทรัพย์ในชุมชน ธุรกิจที่มีลักษณะเหล่านี้ก็จะเรียกว่าเป็นวิสาหกิจชุมชน หรือธุรกิจชุมชนเช่นกัน

ธุรกิจชุมชนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

สำหรับธุรกิจชุมชนทั้งที่มาจากครอบครัว และธุรกิจชุมชนที่มาจากการ

ร่วมคิดร่วมทำของคนในชุมชนด้วยกัน ย่อมถือได้ว่าคนในชุมชนได้เข้ามามีความเกี่ยวพันหรือเกื้อกูลกันมาก เนื่องจากธุรกิจชุมชนเหล่านี้มีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการจ้างงาน และสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน รวมทั้งความรู้สึกในการเป็นเจ้าของธุรกิจ โดยเฉพาะในธุรกิจชุมชนที่เกิดจากความร่วมมือของคนในชุมชนด้วยกันเอง

ธุรกิจชุมชนทั้งสองแบบนี้ จะมีส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้มากน้อยเพียงใด อาจารย์ไพบูลย์ กล่าวว่า ไม่สามารถบอกได้ ต้องแล้วแต่เหตุผลและสถานการณ์ทุกอย่างมีหักข้อดี และผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ กันไป แต่สิ่งหนึ่งที่จะถือเป็นความเข้มแข็งของธุรกิจชุมชนได้ คือ ความเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ คนที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของจะมีความผูกพันสูง กล่าวคือธุรกิจที่มีครอบครัวเป็นหลักเข้าจะมีการเอาใจใส่ เน้นการลงทุนลงแรงสูง ไม่ได้มานั่งทำงานวันละ 8 ชั่วโมง แต่จะทำงาน 24 ชั่วโมง นานั่นก็คิด นอนก็คิด มีการจัดการได้ง่าย ทำได้ผลดีกว่าการเป็นกลุ่มธุรกิจชุมชนทั่วไป ซึ่งถ้าครอบครัวนั้นมีคุณจัดการเข้มแข็ง ก็จะสามารถขยายธุรกิจให้ใหญ่โตขึ้นมาให้เป็นปริษัทมหาชนต่อไปได้

แต่ถ้าธุรกิจชุมชนนั้นๆ ทุกคนมีส่วนร่วมกันเป็นเจ้าของ มาช่วยกันและมีการจัดการที่ดี มีคนที่อุทิศตนช่วยงาน มีผู้นำที่ดี สามารถลงใจให้คนมาร่วมมือกันได้ดี ก็จะทำให้ธุรกิจชุมชนนั้นเดินไปได้ดี เช่นกัน ดังเช่นการทำงานของกลุ่มออมทรัพย์หลายแห่งที่มักจะไปได้ดีอย่างไรก็ตามยังมีธุรกิจอื่นๆ ที่อาจจะล้มลุกคลุกคลานกันไปหลายแห่ง เช่นกลุ่มร้านค้า กลุ่มอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่ในระยะหลังๆ การรวมตัวของชุมชนมีความก้าวหน้าและรวมตัวกันได้ดีขึ้นทำให้เกิดกลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มธุรกิจชุมชน



ที่ดีขึ้นอย่างหลาภัย เพราะคนในชุมชนได้มีการร่วมศึกษา สำรวจสถานการณ์ความเป็นไปได้ มาก่อนมีคิด สำรวจตัวกันตั้งแต่ต้น ทำให้มีความผูกพันกันดี มีการสร้างพื้นฐานและระบบที่ดีขึ้น มีผู้นำที่เข้มแข็งและความสามัคคีกัน ธุรกิจชุมชนเหล่านี้ก็มีความก้าวหน้ามากขึ้น

ธุรกิจชุมชน : เป็นเศรษฐกิจนอกระบบหรือในระบบ

อาจารย์ไพบูลย์ ได้กล่าวถึงการแบ่งกิจกรรมหรือธุรกิจต่างๆ ในชุมชนว่า เราแบ่งกิจกรรมเป็นเศรษฐกิจนอกระบบ กับในระบบเพื่ออะไร มีความจำเป็นอะไรที่รัฐต้องมาทำให้กิจกรรมนокระบบเข้ามายุ่งในระบบ รัฐใช้อำนาจกำหนดกิจกรรมเศรษฐกิจหรือธุรกิจในชุมชนว่า เป็นเศรษฐกิจนอกระบบหรือในระบบ ทั้งนี้อาจารย์ไพบูลย์ เห็นว่าธุรกิจชุมชนล้วนมีระบบของตนด้วยกันทั้งสิ้น แต่การกำหนดว่าเป็นกิจกรรมเศรษฐกิจ นอกระบบหรือในระบบนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้มุมมองของมิติในเรื่องใด ถ้าใช้มุมมองของมิติทางกฎหมายควบคู่กับมิติการยอมรับทางสังคม ก็จะทำให้สามารถจำแนกธุรกิจชุมชนต่างๆ ออกได้

เป็นหมวดหมู่ ซึ่งจะช่วยให้รัฐได้เข้าใจเหตุ เข้าใจผล เข้าใจสถานการณ์ความเป็นมาและเงื่อนไขการเกิดหรือข้อจำกัดของแต่ละกลุ่มได้ชัดเจน ทำให้สามารถดูแลเรื่องธุรกิจชุมชนไม่ว่าจะเดียวกันอยู่ในระบบหรือนอกระบบได้อย่างถูกต้องเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ธุรกิจชุมชนนอกระบบมีความหลากหลาย

ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงธุรกิจชุมชนที่เป็นกิจกรรมเศรษฐกิจในระบบแล้ว ก็จะหมายถึงธุรกิจชุมชนที่มีการจดทะเบียนกับทางการและเป็นนิติบุคคล มีกติการ่วมกัน มีวิธีการ กลไกที่กำหนดรับรองที่ชัดเจน ส่วนธุรกิจชุมชนอีกประเภทหนึ่งคือธุรกิจที่มีการจดทะเบียนกับทางการแต่ไม่ได้เป็นนิติบุคคล ก็จะถือว่าเป็นกิจกรรมเศรษฐกิจกึ่งในระบบ เช่น กลุ่มคอมทรัพย์ เพื่อการผลิต ซึ่งไม่ได้เป็นนิติบุคคลแต่กรรมการพัฒนาชุมชนรับรู้ความคิดว่ามีโครงสร้าง ทำกิจกรรมอะไร และมีกลไกดำเนินการอย่างไร เป็นต้น

ธุรกิจชุมชนประเภทที่สามคือ ธุรกิจที่มีการจดทะเบียนกับกลไกต่างๆ ของสังคมที่ไม่ใช่ทางการ โดย

อาจจะเป็นการจดทะเบียนกับกลุ่มเอ็นจีโอ หรือองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ บุณฑิต่างๆ ก็ได้ ธุรกิจชุมชนประเภทนี้ คนในชุมชนจะมีส่วนร่วมตั้งขึ้นเอง เป็นที่รับรู้กันในชุมชนว่ามีโครงสร้าง มีกลไกดำเนินงานที่เป็นระบบ ธุรกิจชุมชนที่มีการจดทะเบียนกับสังคมเช่นนี้ จะยังถือว่าเป็นธุรกิจกึ่งในระบบ แต่เป็นประเภทที่อยู่ในระบบที่ห่างไกลออกจากปามากจนใกล้จะออกไปสูญครอบคลุม

ส่วนธุรกิจชุมชนหรือธุรกิจทั่วไปประเภทที่ไม่ได้จดทะเบียน ไม่ได้เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นที่รับรู้อย่างเป็นระบบ แต่เป็นธุรกิจที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่นกลุ่มที่เปิดร้านค้าริมทางเล็กๆ น้อยๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ธุรกิจเหล่านี้ไม่ได้มีการปกปิด แต่นับจำนวนไม่ได้ว่ามีจำนวนเท่าไร กลุ่มนี้นับเป็นธุรกิจนอกระบบที่อยู่ใกล้ในระบบที่สุด

สำหรับธุรกิจที่เรียกว่าอยู่นอกระบบอีกประเภทหนึ่งคือธุรกิจที่ไม่จดทะเบียน ไม่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นที่รับรู้ของทางการ และสังคมอาจไม่สนับสนุน ธุรกิจประเภทนี้จะมีลักษณะที่หลบเลี่ยง การทำกิจกรรมเป็นประเภทลับๆ ล่อๆ ไม่สนใจเผยแพร่ ซึ่งได้แก่กลุ่มธุรกิจค้าประเวณ หายได้ดินบ่อนการพนัน เป็นต้น ทั้งนี้ธุรกิจที่ถือว่าเป็นประเภทนอกระบบมากที่สุดคือ ธุรกิจผิดกฎหมายที่เป็นพวกราชญากรรม หรือที่บันทึกความมั่นคงของสังคม เช่น ธุรกิจการค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ ฯลฯ

การจัดการเศรษฐกิจชุมชน : ภาคธุรกิจต้องคิดทั้งระบบ

การที่ภาครัฐจะเข้าไปป่วยเหลือสนับสนุนธุรกิจชุมชนหรือเข้าไปมีบทบาทจัดการเศรษฐกิจชุมชนอย่างโดยย่างหนึ่งนั้น อาจารย์ไพบูลย์ เห็นว่าภาครัฐต้องมีความคิดเชิงระบบ

(Systems thinking) เพราะรู้สึมีหน้าที่เป็นคนดูแลสังคมโดยรวม ถ้าไม่มีความคิดเชิงระบบแล้วก็จะไม่มีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของกลไกต่างๆ ในสังคม

ภาครัฐต้องคิดภาพใหญ่ให้เข้าใจภาพอย่างๆ แล้วเข้าไปดูแลให้กลไกต่างๆ ทั้งเล็กและใหญ่ ทั้งในระดับพื้นที่และระดับสูง ให้มีความเกี่ยวข้องอย่างดี ก็จะช่วยให้เกิดระบบที่อ่อนโยนต่อการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ และทำให้รัฐรู้ว่าควรจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไรกับกลไกต่างๆ ของชุมชน

ทั้งนี้ภาครัฐต้องเข้ามาศึกษาว่ามีกลไกอะไรบ้างในชุมชนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครอง รวมทั้งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับชุมชนข้างนอกมากน้อยเพียงใด ต้องเข้าใจว่า กลไกต่างๆ ที่มีอยู่เหล่านี้มีส่วนเกี่ยวกัน หรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการส่งเสริมสนับสนุน หรือการปรับปรุงแก้ไขปัญหา ของเศรษฐกิจชุมชนอย่างไรบ้าง โดยภาครัฐควรเข้ามาส่งเสริม สนับสนุน กลไกที่มีอยู่ในชุมชน ให้มีความเข้มแข็ง เกือบทุกนั้น เพื่อให้สามารถจัดการธุรกิจชุมชนให้สนองตอบต่อความต้องการของชุมชนด้วยตนเองได้ และไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งในชุมชนเพิ่มมากขึ้น

ธุรกิจชุมชนขอรู้สึกว่า ไม่ได้มีความเข้มแข็ง

สำหรับการส่งเสริม สนับสนุนธุรกิจชุมชนขอรู้สึกว่า ผ่านมาอาจารย์เพลูลักษณ์ กล่าวว่า แต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ อะไรก็ไปส่งเสริมเรื่องนั้น เช่น มีหน้าที่เรื่องการเกษตรก็ไปส่งเสริมกลุ่มแม่บ้านเกษตร มีหน้าที่ด้านเทคโนโลยีก็ไปส่งเสริมด้านเทคโนโลยี มีหน้าที่ด้านชลประทานก็ส่งเสริมชลประทานฯ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ไม่ได้หมายความว่าไม่ดีหรือผิดแต่เป็นการส่งเสริมที่ยังไม่ดีพอ ไม่สามารถทำให้ธุรกิจชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้นมาได้ และการทำงานของรัฐที่ผ่านมา ก็ยังไม่มีใครที่มาดูแลจัดการธุรกิจชุมชนทั้งชุมชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้ชุมชนไม่มีความเข้มแข็งเท่าที่ควร

ดังนั้นบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมธุรกิจชุมชนที่ถูกต้องที่ควรเป็นคือ รัฐควรจะเข้าไปส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนเป็นสำคัญก่อน เพราะเมื่อชุมชนมีความเข้มแข็งแล้ว จะสามารถใช้เวลาในการจัดการเรื่องของชุมชนได้ดีอย่างต่อเนื่อง ความเข้มแข็งของชุมชนต้องมาจากความสามารถทางด้านการเงิน บัญชี ด้านเทคนิค ด้านการบริหาร หรือความสามารถในการจัดการด้านธุรกิจ ด้านการตลาด เป็นต้น รัฐจึงควรเข้าไปช่วยเหลือสิ่งที่พวกราชการขาดแคลน หรือมีความต้องการ แต่ต้องไม่ใช้ไปคิดให้ทำให้ เพราะจะทำให้ชุมชนไม่สามารถพัฒนาระบบของตนเองได้เท่าที่ควร

นอกจากนี้ ภาครัฐต้องมีการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้เคียงกัน เช่น อบต. เทศบาล อบจ. ราชการส่วนจังหวัด รวมทั้งสถาบันในท้องถิ่น เช่น มหาวิทยาลัย

จัดการ รู้จักรวมตัวกัน มีการวางแผน สร้างระบบต่างๆ พัฒนาคน สามารถบริหารจัดการตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แก้ปัญหาได้ ป้องกันปัญหาได้ คิดล่วงหน้าได้ เชื่อมกับสถานการณ์ที่แทรกซ้อนได้ดี นี้คือความสามารถในการจัดการของชุมชนเข้มแข็ง

ธุรกิจชุมชนขอรู้สึกว่า ไม่ได้มีความเข้มแข็งตามความต้องการของชุมชนและสร้างเครือข่ายในท้องถิ่น

การส่งเสริมความเข้มแข็งของธุรกิจชุมชนนั้น มีความหลากหลายรูปแบบ บางอย่างอาจไม่ต้องทำอะไรมากเพียงออกกฎหมายหรือประกาศนโยบาย และมีกลไกมาตราของรับเพื่อให้การสนับสนุนการพัฒนาตนเองหรือควบคุมกันเอง เมื่อกับสมาคมทนายความ แพทยสภา สมาคมนักวิชาชีพ เป็นต้น ให้เข้าควบคุมกันเองส่วนหนึ่ง และภาครัฐควรไปควบคุมแต่เรื่องใหญ่ๆ เท่านั้น

การที่รัฐจะเข้าไปส่งเสริมสนับสนุนธุรกิจชุมชนนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะต้องเข้าไปทำอะไรให้กับชุมชนทั้งหมด แต่จะต้องพยายามส่งเสริมสนับสนุนตามความต้องการของธุรกิจชุมชน เช่น สมมุติว่าเข้าตั้งกลุ่มต่างๆ ขึ้นมาแล้วต้องการความสามารถทางด้านการเงิน บัญชี ด้านเทคนิค ด้านการบริหาร หรือความสามารถในการจัดการด้านธุรกิจ ด้านการตลาด เป็นต้น รัฐจึงควรเข้าไปช่วยเหลือสิ่งที่พวกราชการขาดแคลน หรือมีความต้องการ แต่ต้องไม่ใช้ไปคิดให้ทำให้ เพราะจะทำให้ชุมชนไม่สามารถพัฒนาระบบของตนเองได้เท่าที่ควร

นอกจากนี้ ภาครัฐต้องมีการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้เคียงกัน เช่น อบต. เทศบาล อบจ. ราชการส่วนจังหวัด รวมทั้งสถาบันในท้องถิ่น เช่น มหาวิทยาลัย





สถาบันทางธุรกิจ สถาบันทางวิชาชีพ ซึ่ง อาจจะมีบทบาทเข้าไปส่งเสริมซึ่งกันและ กัน ไม่ใช่ให้คุณส่วนกลางต้องลงไปช่วย อยู่เรื่อยๆ ต้องพยายามให้คุณในท้องถิ่น หรือท้องถิ่นใกล้เดียงได้เกือกูลกันเองให้ มากที่สุด ส่วนภาครัฐในระบบผู้ดูแล ราชการแบบบูรณาการ ก็ต้องทำหน้าที่ ในการประสานกลไกของส่วนจังหวัดที่ ให้การส่งเสริม สนับสนุน ตามที่ธุรกิจ ชุมชนหรือวิสาหกิจชุมชนต้องการ

เอ็นจีโอ เข้าไปเสริมจุดอ่อน ภาคธุรกิจที่เข้าไปไม่ถึง

อาจารย์เพนูลย์ ได้กล่าวถึงกลุ่ม เอ็นจีโอว่า คือองค์กรภาคประชาสังคมที่ มีความหลากหลาย เป็นหน่วยงาน เอกชนที่มีขนาดเล็ก ทรัพยากร่มีจำกัด และมีบทบาทเข้าไปส่งเสริม สนับสนุนใน ชุมชนที่ภาครัฐไม่ได้เข้าไปจัดการ รวม ทั้งมีขอบเขตการทำงานที่แคบกว่า ราชการมาก แต่มีจุดเด่นอยู่ที่มีความ สามารถในการปรับตัวได้รวดเร็วและ สอดคล้องกับสถานการณ์ที่หลากหลาย ทั้งนี้ก่อให้เอ็นจีโอมีบทบาทในการทำงาน เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากสังคมมีความ หลากหลายมาก ที่หลายฝ่ายต้องการให้

มีคนเข้ามาช่วยเหลือ ช่วยกันทำในพื้นที่ ต่างๆ ซึ่งบทบาทภาครัฐไม่สามารถเข้ามามา ดำเนินการปิดช่องว่างของสังคมได้ทั้งหมด

ทั้งนี้ ในสังคมหนึ่งๆ จะมีหลาย องค์ประกอบคือ ต้องมีทั้งภาครัฐ ภาค ธุรกิจ ภาคประชาชนหรือเอ็นจีโอ เกาะ เกี่ยวกันเพื่อให้เกิดความสมดุลและ ความพอเพียง ดังนั้น สังคมที่ตลาดจึง ต้องส่งเสริมให้ทุกส่วนได้ทำหน้าที่ อย่างที่ควรทำ และเกือกูลกัน ไม่ใช่ แข่งขันกัน ถ้าคิดแข่งขันกันระบบ ของสังคมก็จะอ่อนแอลง รัฐบาลที่ ฉลาดจะไม่เป็นผู้ทำ แต่จะให้การส่ง เสริมสนับสนุนให้เอ็นจีโอหรือประชา สังคมทำแทน โดยรัฐจะประเมินบทบาทใน เรื่องของการพัฒนาโครงสร้าง นโยบาย หรือการพัฒนาพื้นฐาน การวิจัยต่างๆ ที่ จะไปส่งเสริมสนับสนุนการต่อยอดองค์ ความรู้ในระดับที่สูงขึ้นต่อไป

บทสรุป

ธุรกิจชุมชนนับเป็นองค์ประกอบ ที่สำคัญประการหนึ่งของเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชนได้ โดยธุรกิจชุมชนนี้จะต้องมี มิติการมีส่วนร่วมของชุมชนมาก และ

ธุรกิจชุมชนนี้อาจมีทั้งที่เป็นเศรษฐกิจใน ระบบและนอกระบบ ซึ่งการจัดการ ธุรกิจชุมชนหรือเศรษฐกิจชุมชนของรัฐนั้น จะต้องมีการคิดเชิงระบบ (System thinking) หรือทั้งระบบ เพื่อทำให้รัฐได้ รับรู้ลักษณะความเป็นมา เหตุผล เงื่อนไข ของการเกิดและสถานการณ์ของธุรกิจ ชุมชนแต่ละกลุ่มได้ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้ ภาครัฐสามารถแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุได้ อย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น

สำหรับบทบาทของภาครัฐที่ สำคัญคือ การส่งเสริมความเข้มแข็งของ ชุมชน และความต้องการของธุรกิจชุมชน รวมทั้งการเสริมสร้างเครือข่ายในท้องถิ่น ให้มีความเข้มแข็ง เพื่อส่งเสริมสนับสนุน ธุรกิจชุมชนให้มีความสามารถจัดการ ธุรกิจได้ด้วยตนเอง รวมทั้งเพื่อช่วย ให้การดำเนินงานของภาครัฐมีความ รวดเร็วในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหา ของธุรกิจชุมชน และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กลุ่มเอ็นจีโอบาบที่มีบทบาท สำคัญในการลดจุดอ่อนการพัฒนาของ ภาครัฐที่เข้าไปไม่ถึง รวมทั้งช่วยถ่วงดุล การพัฒนาสังคมให้มีความสมดุล มากยิ่งขึ้น



ກາຣບຣິຫາຣຈັດກາຣໜວຍບັນດີນ :

ຮູກາງ ກໍ່ຮອກາຣພສູຈົນ



ບທນໍາ

“

ໜວຍໃຕດີນເປັນກາຣພນັນ
ກໍ່ມີຄນົຍມເລັນກັນນາດກວ່າ
ກາຣພນັນທຸກປະເທດກໍ່ມີອຸ່ນ
ໃນປັຈຈຸບັນ
ໂດຍມີພູປະນານກາຣວ່າ
ມີດັ່ງ 23.7 ລ້ານຄນ ແລະ ມີ
ເຈັນໜຸນເວັຍນໃນຮູກົງຈົນກວ່າ
542,000 ລ້ານບາທ
ໃນປີ 2544

”

ເນື້ອເຂົ້າສົ່ງຄໍາວ່າ “ໜວຍໃຕດີນ” ດັນໃນສັງຄມໄທຢູ້ຈັກກັນເປັນອ່າງດີເພຣະເປັນສິ່ງ
ໜຶ່ງທີ່ຄົນໄທຢູ່ໄດ້ພັບເກີນ ຜູກພັນແລະເກິ່ງວ່າຂຶ້ນກັນ ”ໜວຍ” ນາ້ານານກວ່າ 170 ປີແລ້ວ ຈົນມີ
ກາຣກລ່າງກັນວ່າ ”ກາຣເລັ່ນໜວຍເປັນສ່ວນໜຶ່ງຂອງວິຊີ່ວິຊີ່ຂອງຄົນໄທ” ຈຶ່ງໜວຍໃຕດີນເປັນກາຣ
ພນັນທີ່ມີຄນົຍມເລັນກັນນາດກວ່າກາຣພນັນທຸກປະເທດທີ່ມີອຸ່ນປັຈຈຸບັນ ໂດຍມີຜູ້ປະມານ
ກາຣວ່າ ມີດັ່ງ 23.7 ລ້ານຄນ ແລະ ມີເຈັນໜຸນເວັຍນໃນຮູກົງຈົນກວ່າ 542,000 ລ້ານບາທ ໃນປີ 2544
ທີ່ຜ່ານມາ

ໜວຍໃຕດີນ ນັບເປັນ ”ເສເຮັດວຽກຈົນອກກະບົບ” ທີ່ພິດກວ່າມາຍປະເທດທີ່ ທີ່ກ່າວຄວູ້
ໄດ້ພະຍານເຂົ້າມາລັດບາທກວາມສຳຄັນ ແລະ ແກ້ໄຂປົ້ນຫາຜລກະທບຂອງໜວຍໃຕດີນຕ່ອງ
ວະບປເສເຮັດວຽກຈົນອກກະບົບໂດຍມີມາດກາຣທີ່ສຳຄັນທີ່ໄດ້ດຳເນີນກາຣອູ່ໃນຂະນະນີ້
គື້ອ ”ກາຣອອກສລາກເລີ່ມທ້າຍ 3 ຕ້ວາ 2 ຕ້ວາ” ຮ້ອງທີ່ຄົນທ່ວ້າໄປເຮັດວຽກກັນວ່າ ”ໜວຍບັນດີນ” ເພື່ອ
ເປັນກາຣແຂ່ງຂັນແລະເປັນທາງເລືອກໜຶ່ງຂອງຄົນທີ່ນີຍມເລັນໜວຍຕ່ອງໄປ

ດັ່ງນັ້ນ ຈຶ່ງເປັນສິ່ງທີ່ນ່າສັນໃຈວ່າກາຣດຳເນີນກາຣອອກ ”ໜວຍບັນດີນ” ດັ່ງກ່າວຂອງ
ຮູ້ບາລຈະທຳໄໝ້ ”ໜວຍໃຕດີນ” ລົດບາທກວາມສຳຄັນລົງ ສາມາຄນນຳເຈັນມາເຂົ້າສູ່ຮະບນ
ແລະ ດັ່ງກ່າວໃໝ່ສູ່ສັງຄມ ຕລອດຈົນກອ້ອີເກີດຜລກະທບຕ່ອປະຊາຊົນນາກນ້ອຍເພີ່ງໄດ້

ວິວັດນາກາຣຂອງໜວຍໃຕດີນ

ກາຣພນັນເສີ່ງໂສົດຈາກກາຣເລືອກຕ້ວເລີ່ມທ້າຍແລ້ວອັກຊຣທີ່ເຮັດວຽກກັນວ່າ ”ໜວຍ” ເປັນກາຣ
ພນັນທີ່ໜາວເຈັນໄດ້ນຳເຂົ້າມາແພວໃນປະເທດໄທກວ່າ 200 ປີ ເປັນກາຣພນັນທີ່ໃຫ້ຜູ້ເລັນ
ທາຍໜີ້ອົດອົກໄມ້ທີ່ເຂົ້າມາໃນປະເທດໄທກວ່າ ”ໜວຍ” ແປ່ງກັນວ່າ ”ໜວຍ” ແປ່ງກັນວ່າ ດອກໄມ້ ຕ່ອມາສ້າງລັກຊ່ານ

ดอกไม้ได้ถูกเปลี่ยนเป็นชื่อคนสำคัญของจีน โดยเขียนเป็นภาษาจีนมีการเล่นแพร่หลาย เช่นในหมู่คนจีนท่านนั้น

ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) เกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ เงินได้หายไปจากระบบเศรษฐกิจ คนไม่มีงานทำ ข้าวของแพง เจ้าภาษีนายอากรไม่มีเงินให้หลวงต้องเอารินค้ามาส่งให้หลวงแทน ผู้คนต่างนำเงินไปปั่งดินเก็บเอาไว้เป็นจำนวนมาก รัชกาลที่ 3 ทรงแก้ไขปัญหาภาวะเงินฝืดโดยทรงโปรดให้ตั้งโรงเรียนขึ้นในปี พ.ศ. 2378 ให้เป็นการพัฒนาสี่เหลี่ยมเชือกที่ถูกกฎหมายและได้นำภาษาไทยเข้าไปภาคบังคับเปลี่ยนชื่อเป็น หวาย ก.ช.

หวาย ก.ช. ดังกล่าวได้ช่วยทำให้เงินสะพัดและเศรษฐกิจขยายตัว รัฐบาลสามารถเก็บอากรรายเข้ารัฐเรื่อยมาจนถึงในสมัยของรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริจะยกเลิกอากรรายแต่ยังคงมีปฏิบัติไม่ได้ เพราะหากยกเลิกทันทีจะกระทบกระเทือนต่อภาวะความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐ จึงทรงประกาศยกเลิกเพียงอากรบ่อนเบี้ยเท่านั้น นอกเหนือนี้ทรงได้เริ่มให้มีการออกສลากกินแบ่งที่เรียกว่า “ลดต่อรัฐ” ที่รับแบบอย่างมาจากญี่ปุ่น ระยะแรกเป็นการออกเป็นครั้งคราวเพื่อหาเงินบำรุงสาธารณกุศลเป็นหลัก ต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกอากรรายและห้ามเล่นกันทั่วประเทศในสมัยรัชกาลที่ 6

จนกระทั่งในปี 2482 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลย์สังคมราม จึงได้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น และมีการออกผลต่อรัฐอย่างสม่ำเสมอเพื่อหารายได้เข้ารัฐ ซึ่งเป็นภารกิจที่ยกเลิกไป แม้ว่าหวาย ก.ช. จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ก็ยังมีคนไทยจำนวนมากลักษณะนี้อยู่ โดยหันมาใช้เลขท้ายของสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากคอมสิน สลาก รถส. และตัวเลขดัชนีตลาดหุ้นมาเป็นตัวหมายแทนหวาย ก.ช. ซึ่งก็คือหวายได้ดินในปัจจุบัน

ธุรกิจหวายได้ดินมีการเติบโตอย่าง

มั่นคงควบคู่ไปกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจตลาด มีการวางแผนและการขยายเครือข่าย/สาขา ออกไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการเติบโตแบบก้าวกระโดด เมื่อเทคโนโลยีเครื่องถ่ายเอกสารและเครื่องโทรสาร (Fax) รวมทั้งเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ได้เข้ามาเมื่อทศวรรษที่ 80 ซึ่งทำให้การบันทึกหลักฐานของผู้เล่นเป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้องแน่นอน ช่วยลดความเสี่ยงให้แก่เจ้ามือได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังช่วยให้การติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้ามือภายในภูมิภาคหรือระหว่างภูมิภาคเป็นเรื่องที่ง่าย สามารถวิเคราะห์ “การออกตัวอันดับ” ได้อย่างรวดเร็วจนสามารถพัฒนาเป็นธุรกิจระดับชาติได้ในที่สุด

หมายได้ดิน : แหล่งเงินทุนหมุนเวียนเป็นแสนล้าน

หมายได้ดินเป็นการพัฒนาที่คุณจากทุกอาชีพและแบบทุกชนชั้นนิยมเล่นกันมากกว่าการพัฒนาทุกประเภทที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นธุรกิจที่มีวงเงินเกี่ยวข้องกว่าห้าแสนล้านบาทต่อปี จึงทำให้มีผู้สนใจเข้ามาแข่งขันส่วนแบ่งตลาดเป็นจำนวนมากแม้จะรู้ดีว่าเป็น “เศรษฐกิจในระบบ” และมีความเสี่ยงต่อการขาดทุนสูงก็ตาม จะเห็นได้จากการศึกษาของสังคิต พิริยะวงศ์และคณะพบว่า ในปี 2544 มีผู้เล่นหวายได้ดินทั้งประเทศสูงถึง 23.7 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 51 ของประชากรที่มีอายุตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไปทั้งประเทศมีวงเงินที่เล่นหวายได้ดินไม่น้อยกว่า 542,000 ล้านบาท และเป็นกำไรของเจ้ามือประมาณ 162,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศต่อปี 2544 ซึ่งผลของการศึกษาแสดงให้เห็นว่าในระหว่างปี 2536-2538 เปรียบเทียบกับปี 2544 วงเงินที่เล่นหวายได้ดินเพิ่มขึ้นอย่างมากจาก 325,000 ล้านบาทต่อปี มาเป็น 542,000 ล้านบาทต่อปี หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 67 และผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่ามีวงเงินที่เล่นหวายได้ดินในปี 2544 สูงกว่ายอดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลถึง 507,440 ล้านบาท หรือสูงกว่า 15.7 เท่า

หมายได้ดิน	พ.ศ. 2536-2538	พ.ศ. 2544	เพิ่มขึ้น
มูลค่าการเล่น	325,000	542,000	217,000 (ร้อยละ 67.0)
กำไรของเจ้ามือ	-	162,600	-
ยอดขายสูงกว่า สลากกินแบ่งรัฐบาล	-	507,440 (15.7 เท่า)	-
จำนวนผู้เล่น	-	23.7 ล้านคน	-

ที่มา : สังคิต พิริยะวงศ์และคณะ ; เศรษฐกิจการพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบาย 2546.

ทำไมคนไทยจึงนิยมเล่นหมายได้ดิน

หากคุณถามที่ว่า ทำไมคนไทยนิยมเล่นหมายได้ดินกันมาก ในเรื่องนี้ถ้าข้อมูลฉบับไปดูจากประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของคนไทยก็จะพบว่า วิถีชีวิตของคนไทยตั้งแต่อดีตได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศนี้มายาวนานกว่า 170 ปี จนมีการยกเว้นภาษีให้กับหมายได้ดินเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนไทย โดยหมายได้ดินเป็นกิจกรรมทางด้านสังคมที่สามารถดึงเอาผู้คนจำนวนมากมาปฏิสัมරรคกันสร้างความผูกพันกัน ความคาดหวังในชีวิต แล้วเกิดการสื่อสารระหว่างผู้เล่นด้วยกันอย่างใกล้ชิด เช่น การพบปะพูดคุย ปรึกษาหารือในเรื่องที่เกี่ยวกับการแทง

หมาย ช่วยคิดตัวเลข ตีความผัน ออกหาเลขเด็ดด้วยกันในที่ต่างๆ ฯลฯ

นอกจากนี้การเล่นหวยใต้ดินมีลักษณะเด่นที่เป็นเสน่ห์เฉพาะตัวคือ เป็นการพนันในเชิงรุก (Active) ที่สอดคล้องกับความต้องการและความหวังของผู้เล่นหวยคือผู้เล่นสามารถเลือกด้วยตัวเองได้ตามต้องการ เลือกเล่นได้หลากหลายและเล่นด้วยจำนวนเงินที่ต่างกัน (เริ่มตั้งแต่ 1 บาท จนถึง 1 ล้านบาท) ในขณะที่ลottotero ของรัฐบาลเป็นการพนันในเชิงตั้งรับ (Passive) ที่ผู้เล่นเลือกเล่นได้เพียงวิธีเดียวและเล่นด้วยจำนวนเงินที่สูงกว่ามาก

อีกทั้งคนส่วนใหญ่ไม่ได้มองว่าหวยใต้ดินเป็นสิ่งผิด เป็นอย่างมุข เป็นการพนัน หรือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจแต่กลับมองหวยใต้ดินด้วยความคุ้นเคยและใกล้ชิดกว่าการพนันประเภทอื่นๆ ผู้ที่ชอบเล่นหวยใต้ดินมองหวยใต้ดินว่าเป็นเรื่องของความสนุก และเป็นการเสี่ยงโชค ที่ทำให้เกิดความตื่นเต้นและเร้าใจมากกว่า โดยไม่เชื่อว่าตนเองจะสามารถร่วมทรัพย์ หรือประสบความสำเร็จจากอาชีพที่ทำอยู่ “หวยใต้ดิน” จึงกลายมาเป็นความหวังสูงสุดของคนที่ประกอบอาชีพสุจริต กว่าครึ่งประเทศไทย

หวยใต้ดิน : ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

หวยใต้ดินเป็นธุรกิจที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (Unproductive) ในทางเศรษฐกิจ แม้จะก่อให้เกิดรายได้กับคนบางกลุ่มแต่ก็เป็นคนกลุ่มน้อยที่ถือว่าเป็นการโยกรายได้จากเกษตรกร คนยากจน คนทำงานรับจ้าง ไปสู่เจ้าของทุนหรือเจ้ามือ การเล่นหวยใต้ดินมีทั้งผลดีและผลเสีย สำหรับผลดีก็คือ ทำให้เศรษฐกิจหมุนเวียน เกิดการซื้อขายและมีผลเชื่อมโยงกับธุรกิจสิ่งพิมพ์ รวมทั้งยังเป็นการสนับสนุนการมีความสนุกสนานตื่นเต้น เป็นการเสี่ยง เป็นโอกาส และความหวังของชีวิต แต่หวยใต้ดินก็ส่งผลกระทบให้แก่ปัจเจกบุคคลและสังคมโดยส่วนรวม เช่นเดียวกัน



ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคมที่ร้ายแรงที่สุดคือ ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเกิดการขยายตัวมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผลกำไรงานใหญ่ไม่น้อยกว่า 162,000 ล้านบาทต่อปี ที่กระจายตัวอยู่ในมือของเจ้ามือหวยใต้ดิน ตำรวจ และนักการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่เงินจากการพนันหวยใต้ดินส่วนใหญ่มาจากเกษตรกร คนจน และผู้มีภารศึกษาหนักอย

หวยใต้ดินนอกจากจะเป็นปัญหาในด้านเงินแล้วยังเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาสังคมอีกด้วย เช่น เรื่องของส่วย การคอร์รัปชัน เป็นต้น รายได้ของหวยใต้ดินได้ถูกนำไปเป็นส่วนมีจำนวนมากกว่าปีละ 11,000 ล้านบาทที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันตามมา นอกจากนี้ระบบของหวยใต้ดินยังข่วยคุ้มครองค้ำจุนระบบการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาโดยตลอด รวมทั้งยังมีความล้มเหลวทั้งทางตรงและทางอ้อมกับระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยผ่านการเลือกตั้ง ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ ที่สำคัญรายได้จากการหวยใต้ดินยังได้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย บั้นทอนจริยธรรมในการทำงาน และการกระจายทรัพยากรากการลงทุนซึ่งขาดแยะกับมาตรการของรัฐในการควบคุมการบริโภค การกระดุนการออม การต่อสู้กับภาวะเงินเฟ้อ และการควบคุมการเก็บภาษีรวมถึงปัญหาการฟอกเงิน

เจตนาرمณ์ของหวยบนดิน : นำเงินเข้าระบบคืนกำไรสู่สังคม

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของหวยใต้ดินที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมแล้วยังส่งอิทธิพลต่อระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่ใช้เงินเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการเลือกตั้ง รวมทั้งที่ผ่านมา รัฐบาลไม่สามารถใช้กำลังตำรวจและกฎหมายในการปราบปรามหวยใต้ดินให้หมดไปได้

รัฐบาลชุดปัจจุบันจึงมีแนวคิดในการแก้ปัญหาผลกระทบจากการเล่นหวยโดยร่วมกับภาคเอกชน ความมีการนำเงินออกระบบมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่เกิดจากเงินออกระบบด้วยกันเองโดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งจะเป็นทางออกและเกิดผลดีแก่สังคมไทยโดยรวมมาก

กว่าแนวคิดที่ยึดติดอยู่ในกรอบแห่งศีลธรรม จาเร็ตประเพณี และการคาดหวังทางอุดมคติอย่างเดียว เพราะที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขได้ รัฐบาลจึงทำให้หายได้ดินเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจที่ถูกกฎหมาย

ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีการนำหัวข้อ “ได้ดินสุบันดิน มาเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งประสงค์เพื่อลดปริมาณเงินในระบบจากธุรกิจ hairy ให้ดินและปราบปรามเจ้ามือ hairy ให้ดินให้หมดไปจากสังคม เพื่อให้ผู้เล่น hairy ได้ดินได้รับการคุ้มครองจากการถูกเจ้ามือโกรงรวมทั้งเป็นการลดระบบส่วยจากธุรกิจ hairy ให้ดินของบรรดาผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นทั่วประเทศ นอกจากนั้นรัฐบาลยังสามารถนำรายได้จากการขายหัวบันดินกลับคืนสู่สังคม สู่ห้องถิ่นเพื่อเป็นการพัฒนาคนให้มีโอกาสเข้าสู่สานะทางเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา พัฒนาอาชีพ เด็กปฐมวัย ครอบครัว และการกีฬา เป็นต้น ซึ่งโครงการพัฒนาดังกล่าว จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดให้ประชาชนเข้าสู่ธุรกิจการพนันลดลงในอนาคต ดังนั้นการที่รัฐได้นำ hairy ให้ดินเข้าสู่บันดินจึงเป็นการบริหารจัดการธุรกิจการพนันในระบบให้เข้ามาสู่ระบบที่เปิดเผย ควบคุมได้ หรืออีกในหนึ่งคือถูกกฎหมาย และนำผลตอบแทนส่วนเกินมาเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมต่อไปได้มากขึ้น

เงินเข้าสู่ระบบแล้วว่า ส่องหมื่นล้าน

ภายหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายให้สำนักงานสากกินแบ่งรัฐบาลออกสากาเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว หรือ hairy ให้ดินที่มี wang วัลตอบแทนใกล้เคียงกับการซื้อ hairy ให้ดิน และให้นำผลกำไรมาสนับสนุนด้านการศึกษา การแพทย์ ศาสนา สังคม และสาธารณูปโภค ผลการดำเนินงานนับตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2546 ถึงวันที่ 16 มีนาคม 2547 รวม 16 วงศ์ สามารถจำหน่ายได้เป็นเงินประมาณ 20,300

ล้านบาท เมื่อหักค่าใช้จ่ายต่างๆทั้งหมดแล้วคงเหลือรายได้ที่จะคืนสู่สังคมประมาณ 5,400 ล้านบาท และได้มีการนำผลกำไรส่วนหนึ่งมาพัฒนาสังคมในด้านต่างๆ อาทิ เป็นทุนการศึกษาแก่เด็กโครงการเรียนเรียงความ การจัดงานสัปดาห์วิทยาศาสตร์ และโครงการทุนการศึกษาต่อของนักเรียนจากทุกอำเภอ ไปแล้วกว่า 700 ล้านบาท

สรุปการดำเนินการโครงการ hairy บันดิน (1 สิงหาคม 2546 – 16 มีนาคม 2547)

ยอดจำนวนรายสาก	20,300,000,000
หักค่าใช้จ่ายเงินรางวัลรวม	10,800,000,000
หักค่าใช้จ่ายดำเนินการ	4,100,000,000
คงเหลือ รายได้รวม 16 วงศ์	5,400,000,000
โครงการที่ได้ดำเนินการ	
ทุนการศึกษาเด็กโครงการเรียนเรียงความ	650,590,000
ค่าใช้จ่ายจัดงานสัปดาห์วิทยาศาสตร์	35,500,000
วงเงินสำรองโครงการทุนการศึกษาต่อของนักเรียนจากทุกอำเภอ	50,100,000
คงเหลือ รายได้สุทธิ	4,663,810,000
หมายเหตุ กันไว้เป็นเงินสำรองตามติดตามกรรมการฯ	2,011,000,000

ที่มา : สำนักงานสากกินแบ่งรัฐบาล วันที่ 22 มีนาคม 2547

หัวบันดินเกิดผลดีและผลกระทบต่อปะชาชนอย่างไร

ถึงแม้ว่ารายที่ผ่านมาการจำหน่าย hairy บันดินของรัฐจะประสบผลสำเร็จได้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่ในความรู้สึกของผู้ชื่อ/ประชาชนแล้วเห็นว่า การที่รัฐโดยสำนักงานสากกินแบ่งรัฐบาลได้ผลิตสากาเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว หรือ hairy บันดินของกมฯ ดำเนินการได้ส่งผลกระทบทั้งต่อผู้ชื่อและรัฐบาลในมุมมองที่แตกต่างกันอยู่มาก สำหรับความเห็นของผู้เล่น hairy ต่อการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องนี้นั้น ผลการสำรวจของทีมงานจดหมายข่าว “เศรษฐกิจในระบบ” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้สำรวจความคิดเห็นของผู้ชื่อ hairy บันดินในเขตพื้นที่ป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร รวม 142 ราย พบว่า ประชาชนกลุ่มตัวอย่างมีการซื้อ hairy และลดลงต่อคราวละ 590 บาท ต่อวงศ์ โดยร้อยละ 16.5 มีพฤติกรรมซื้อ hairy ทั้งสามประเภท คือ hairy ให้ดิน hairy บันดิน และลดลงต่อคราวละ 1,365 บาทต่อวงศ์ แต่เมื่อจำแนกตามประเภทการซื้อ ปรากฏว่าผู้เล่นนิยมซื้อ hairy ให้ดินมากที่สุด เฉลี่ยคนละ 603 บาทต่อวงศ์ รองลงมาซื้อ hairy บันดินและลดลงต่อคราวละ 376 และ 231 บาทต่อวงศ์ตามลำดับ

นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า hairy บันดินก่อให้เกิดผลดีแก่รัฐในเรื่องที่ทำให้มีเงินเข้ามาอยู่ในระบบมากขึ้น ทำให้รัฐมีทุนช่วยการศึกษาและการกุศลมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยลดภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ชื่อ hairy ผลเสียก็คือเป็นการสร้างจิตสำนึกที่ผิดศีลธรรมแก่สังคมมากที่สุด ส่วนผลดีต่อผู้ชื่อ คือ ไม่ต้องกลัวถูกดำเนินคดี เนื่องจากนี้ก่อให้เกิดผลเสียแก่รัฐและผู้ชื่อในด้านการส่งเสริมให้คนเล่นการพนัน หรือเรียกว่าเป็นการ “มองมา” ประชาชนมากขึ้น

ร้อยละของการมีห่วยบันดินที่ทำให้เกิดผลตี ผลเสีย ต่อรัฐและผู้ซื้อมากที่สุด

	ผลตี		ผลเสีย	
	เรื่อง	ร้อยละ	เรื่อง	ร้อยละ
ภาครัฐ	1. ทำให้มีเงินเข้ามามากอยู่ในระบบมากขึ้น 2. ทำให้รัฐมีทุนช่วยการศึกษา/การกุศลมากขึ้น 3. ช่วยลดภาระอิทธิพลจากเจ้ามือหมาย	18.12 14.49 7.25	1. เป็นการสร้างจิตสำนึกที่ผิดแก่สังคมว่าสิ่งที่กฎหมายไม่ห้ามเป็นสิ่งที่ถูกต้องของสังคม	23.53
ผู้ซื้อ	1. ไม่ต้องกลัวภัยตัวร้ายจับ 2. สะดวกต่อการซื้อ 3. ป้องกันเจ้ามือขายเบริญปูร์ซื้อ	31.16 10.14 7.97	1. ทำให้คนเล่นเมืองได้ตามมากขึ้น	19.83
รัฐและผู้ซื้อ	-	-	1. เป็นการส่งเสริมให้คนเล่นการพนันมากขึ้น 2. เป็นการรวมมาประชานให้มีความงมงายมากขึ้น	29.41 19.85
อื่นๆ	-	10.87		7.38
รวม	-	100.00		100.00

ที่มา : รายงานการสำรวจความคิดเห็นของผู้ซื้อสลากรเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มกราคม 2547

ในเรื่องเดียวกันนี้ พ.ต.อ.วิชาญ บริรักษ์กุล ผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาล ชานสิงค์รามในฐานะของตำรวจที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามห่วยได้ดินได้ให้ข้อคิดเห็นที่น่าสนใจว่า “นิยามรัฐบาลที่อนุญาตให้มีการจำหน่ายห่วยบันดินไม่ได้ทำให้เกิดการรวมมาแก่เด็ก เยาวชน หรือประชาชนเพิ่มขึ้นแต่ยังไง คง คนที่เล่นส่วนใหญ่คือกลุ่มคนที่เล่นห่วยได้ดิน คนที่ไม่เคยเล่นจะเข้ามาเล่นเพิ่มขึ้นไม่มากนัก เพราะการเล่นเป็นนิสัยหรือพฤติกรรมส่วนตัวของแต่ละคน แต่การซื้อห้ามไม่ให้มีการเล่นห่วยคงเป็นเรื่องยาก เพราะคนไทยมีนิสัยชอบเสี่ยงโชค”

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า “การมีห่วยบันดินนั้นจะทำให้มีคนเล่นห่วยลดน้อยลงไป เนื่องจาก รัฐบาลใช้มาตรการในการกำหนดการลงโทษไว้สูง อาทิ การยึดทรัพย์ มีการปรับปรำบปรำบจริงจังมากขึ้น หรืออาจเป็นเพราะผู้เล่นปลี่ยนทัศนคติหันมาเล่นในสิ่งที่ถูกกฎหมายมากขึ้น ไม่ต้องเสียต่อการถูกจับกุมนอกจากนั้นระบบการซื้อห่วยบันดินยังทำให้ผู้เล่นจำกัดการเล่นของตนเองได้มากขึ้น เพราะการเล่นห่วยบันดินต้องจ่ายเงินสด และไม่มีส่วนลดจึงอาจทำให้เกิด

ความเสียดายเงินทำให้เล่นน้อยลง”

พ.ต.อ. วิชาญฯ ยังได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีห่วยบันดินว่า “รัฐสามารถนำรายได้จากการจำหน่ายห่วยบันดินมาพัฒนาสังคมได้มาก เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น และช่วยควบคุมเศรษฐกิจในระบบให้เข้ามาสู่ระบบที่ถูกกฎหมาย รวมทั้งจำกัดขอบเขตของการเล่นได้ และรัฐสามารถจัดสรรวรัยได้บ้างส่วนให้กับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ คือ ตำรวจนำมาพัฒนาองค์กร และบุคลากร เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่หน่วยงานผู้ปฏิบัติได้ นอกจากนี้ยังทำให้การขยายผลต่อเรื่องภาคต่อจำนวนลงได้”

ปัญหา อุปสรรค การบริหารจัดการห่วยบันดิน

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการห่วยบันดินให้เข้าสู่ระบบได้ตามวัตถุประสงค์ด้านนโยบายนั้น ยังต้องอาศัยระยะเวลาและการดำเนินงานอย่างจริงจังของภาครัฐ การจำหน่ายห่วยบันดินที่ผ่านมาอยู่ว่ามีจุดอ่อนหลายด้าน เมื่อเปรียบเทียบกับห่วยได้ดิน อาทิ ด้านความเชื่อถือของการอกรางวัล สิ่งจูงใจของผู้ซื้อและผู้แทนจำหน่าย ตลอดจนเปอร์เซ็นต์ส่วนลดของผู้ซื้อ และเปอร์เซ็นต์ของผู้แทนจำหน่าย กรณีตัวอย่าง เช่น คนเดินโพยห่วยบันดินจะต้องใช้เงินถึง 2 พันบาท เพื่อซื้อสลากรบันดิน 100 ใบ ในละ 20 บาท และจะต้องใช้เวลา 15 วัน ถ้าขายหมดจะได้กำไร 170 บาท ส่วนผู้แทนจำหน่าย/ยิปปิ้ง ถั่งทุน 1 แสนบาท หากขายหมดจะได้กำไร 5 พันบาท แต่จะต้องมีรายจ่ายอีกเดือนละกว่าหมื่นบาทซึ่งเป็นรายได้ที่ไม่สูงใจและไม่สามารถยืนอยู่ได้ ในขณะที่การขายห่วยได้ดินไม่ต้องวางแผนล่วงหน้าแต่มีรายได้จากเปอร์เซ็นต์ทั้งจากการขายและจากเงินรางวัลที่ผู้ซื้อแหงถูก อีกทั้งสามารถให้ผู้เล่นแหงก่อนค่อยจ่ายทีหลัง และยังได้รับเปอร์เซ็นต์ถึง 20 เปอร์เซ็นต์ ฯลฯ

ทั้งนี้ผลการสำรวจกลุ่มผู้ซื้อห่วยบันดินได้สะท้อนถึงปัญหา/อุปสรรคของ การซื้อห่วยบันดินที่ผ่านมาว่า “ไม่สามารถซื้อห่วยบันดินในวันที่ห่วยออกมากที่สุด



คิดเป็นร้อยละ 42.5 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด รองลงมา r้อยละ 18.7 เห็นว่า รางวัลที่รับยังไม่ถูกใจ มากนัก และร้อยละ 13.4 เห็นว่าไม่สามารถซื้อได้เนื่องจาก “ได้ดิน”

สำหรับแนวทางการทำให้หายได้ดินเข้ามาสู่ระบบ hairy บน din ให้มากที่สุดนั้น กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 21.4 เห็นว่า จะต้องมีการเพิ่มเงินรางวัลมากกว่าเดิม รองลงมา r้อยละ 20.2 เห็นว่าควรให้ดำเนินการอย่างเชิงมุมจริงจังและต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังเห็นว่า ให้มีการลดเบอร์เรชันต์รับซื้อทุกอย่าง ให้มีอนุญาตให้ดิน เลื่อนเวลาออกหวย และให้มีการยึดทรัพย์ผู้ด้านในธุรกิจหวยให้ได้ดิน

เพิ่มรางวัลแจ็คพอต 100 ล้าน : กลยุทธ์จูงใจคนเล่นหวยบน din เพิ่มขึ้น

ทางด้านสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีความพยายามที่จะดำเนินการบริหารจัดการ hairy บน din ให้มีประสิทธิภาพ สามารถสู้กับ hairy ได้ รวมทั้งจัดการเจ้ามือหวยให้ดินให้ลื่นไปจากสังคมโดยล่าสุดได้คิดกลยุทธ์สร้างแรงจูงใจให้กับผู้ซื้อหวยให้หันมาซื้อหวยที่ถูกกฎหมายเพิ่มขึ้นด้วยการเพิ่มรางวัลพิเศษ “แจ็คพอต” 20 ล้านบาท มาใช้กับ hairy เลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว ซึ่งมีวิธีการคือ กำหนดให้ผู้ซื้อหวยล้วนต้องเป็นผู้ซื้อ hairy บน din กับเอเย่นต์หรือผู้แทนจำหน่ายที่ได้สั่งข้อมูลสลากใบหน้ามาที่สำนักงานสลากฯ โดยเลขชุด/เลขกำกับชุดของสลากแต่ละใบ

ต้องตรวจสอบการออกผลรางวัลเลขท้าย 2 ตัวล่าสุดในแต่ละงวด รวมทั้งเลขที่สลากรางวัลที่ 1 จึงจะมีสิทธิได้รับรางวัลพิเศษ แจ็คพอต งวดละ 20 ล้านบาท และในแต่ละงวดถ้ายังไม่มีคนถูกรางวัลก็ให้มีการสะสมไปเรื่อยๆ จนมีรางวัลสะสมถึง 100 ล้านบาท จึงจะมีการบังคับให้ผู้ซื้อหวยบน din ถูกรางวัลก้อนใหญ่ไป

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจประปารามเจ้ามือหวยให้ดินขึ้นมา ประกอบด้วย ตัววิจารณ์ปารามปาราม อัยการสูงสุด เจ้าหน้าที่กรมสรรพากร และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะมีคณะกรรมการชุดเดียวกัน ย่อไปยุ่งในทุกจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าทีม การปารามจะทำในแบบปูพรหมทุกพื้นที่มีลักษณะของการ “ครอบเช็ค” มีการยึดทรัพย์ การฟ้องร้องคดีอาญา รวมไปถึงการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ตรวจว่ารู้เห็นเป็นใจกับเจ้ามือหวยได้ดินหรือไม่

นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงและเพิ่มจำนวนความสะดวกให้กับผู้แทนจำหน่ายมากขึ้น เช่น การเปิดให้จองสลากผ่านทางอินเทอร์เน็ต /ทางเว็บไซต์ การชำระเงินค่าสลากผ่านธนาคารกรุงไทย การคืนสลากที่ไม่จำค่าตั้งคืนทั้งเล่ม แต่ต้องไม่เกิน 10 % และการจ่ายเงินรางวัลเข้าบัญชีให้กับผู้แทนจำหน่ายในวันรุ่งขึ้นของการออกสลาก เป็นต้น

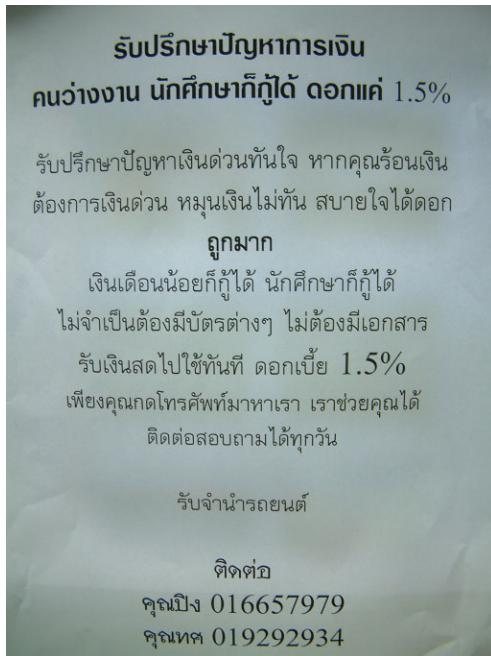
ประเด็นท้าทาย

ผลการดำเนินการนำหมายให้ดินมาสู่บันдинของรัฐบาลที่ผ่านมา สามารถทำให้เงินเข้ามาสู่ระบบแล้วกว่า 20,000 ล้านบาท และมีการคืนกำไรไปสู่สังคมทางด้านการพัฒนาการศึกษา พัฒนาอาชีพ เด็ก และกีฬา ลดฯ ให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งผลการปารามการเล่นหวยให้ดินของเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ทำให้กลุ่มผู้เล่นและกลุ่มอิทธิพลเจ้ามือหวยลดลงได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังมีการสร้างมาตรการจูงใจคนให้มาเล่น hairy บน din ที่หลากหลายโดยมีมาตรการล่าสุดคือการมีรางวัลพิเศษ “แจ็คพอต” 100 ล้านบาท รวมทั้งการปรับปรุงและจำนวนความสะดวกให้กับผู้แทนจำหน่ายมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถแข่งขันกับ hairy ให้ดินและมีคนหันมาเล่น hairy บน din กันมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้มีกำไรจากการขายหวยเพิ่มตามไปด้วย

อย่างไรก็ตามสิ่งที่ควรคำนึงกันคือ การดำเนินธุรกิจนี้เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา โอกาสการยกระดับทางเศรษฐกิจ ค่านิยม ฯลฯ ดังนั้นการบริหารจัดการธุรกิจ hairy บน din ของรัฐบาลจึงไม่ควรมีเป้าหมายในการสร้างรายอดการจำนวนเมืองในธุรกิจทั่วไป ด้วยการโฆษณาที่ทำให้เกิดการซักจูงให้เกิดการ “มองเม่า” ต่อประชาชน ที่สำคัญการบริหารจัดการควรมีความโปร่งใส ไม่มีลักษณะผูกขาดอันจะนำไปสู่ “ส่วย” ในรูปแบบใหม่ รวมถึง hairy บน din ควรเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความใกล้เคียงกับ hairy ให้ดินมากที่สุดตามความต้องการของผู้ซื้อ นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องสร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปให้ได้ธุรกิจ hairy บน din ของรัฐจึงจะสามารถดำเนินอยู่ได้อย่างมีความต่อไป

ຮັງກັບການບຣິຫາຮຈັດການການເງິນປອກຮະບູ



ในโลกยุคปัจจุบัน ไม่ว่าจะอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบใด คงไม่มีใครปฏิเสธความสำคัญของเงินในฐานะที่เป็นสื่อกลางช่วยให้การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการทำได้โดยสะดวก นอกจากนั้น บุคคลหรือหน่วยธุรกิจต่าง ๆ มีความต้องการใช้จ่ายบิโกริคและลงทุน หรือเก็บออม ในแต่ละช่วงเวลาที่ต่างกัน สถาบันการเงินจึงมีบทบาทในการจัดสรรงเงินจากภาคที่มีการออมไปสู่ภาคที่มีความต้องการใช้จ่ายเงิน ภาคการเงินแม้จะไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง แต่ก็เป็นเหมือนกลไกหลักที่ให้กับกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงทั้งในระบบและนอกระบบ ให้การผลิต การบริโภค และการลงทุนเป็นไปอย่างสะดวก ซึ่งบริการทางการเงินนี้ มีทั้งการบริการจากสถาบันการเงินหรือองค์กรที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ มีกฎหมายรองรับ หรือมีการกำกับดูแลการดำเนินงานจากภาครัฐ กับผู้ให้บริการทางการเงินอย่างไม่เป็นทางการ หรือที่เรียกว่าตลาดการเงินนอกระบบ (Informal financial market) ซึ่งมีความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ไม่น้อย เนื่องจากประชาชนบางส่วนยังไม่เข้าใจว่า ให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากระบบสถาบันการเงินในปัจจุบัน การเงินนอกระบบจึงเป็นส่วนที่ช่วยเติมเต็มช่องว่างของการบริการทางการเงินให้กับคนกลุ่มนี้ได้ นอกจากนี้ กลุ่มการเงินนอกระบบบางประเทศยังเอื้อประโยชน์ทางด้านสังคมได้อีกด้วยดังนั้นแนวคิดที่แพร่หลายว่าการเงินนอกระบบเป็นสิ่งไม่ดีที่จะต้องขัดออกไปจากสังคมไทยอาจเป็นมุมมองที่ออกจะคับแคบ ประเด็นที่น่าพิจารณาคือบริการทางการเงินดังกล่าวมีความเป็นธรรมเพียงใด และควรบริหารจัดการอย่างไร หรือไม่เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

“
ตลาดการเงินนอกระบบ

ตลาดที่ให้บริการทางการเงิน

ໃນຮູບແບບຕ່າງໆ

โดยไม่ได้ถูกกำกับหรือ

គុបកុម្ភូយរ៉ាវ

99

ความหมายของตลาดการเงิน นอกระบบ

ตลาดการเงินอกรอบบ หมายถึง ตลาดที่ให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่ได้ถูกกำกับหรือควบคุมโดยรัฐ มีทั้งกิจกรรมที่ดำเนินการโดยนายทุนคนเดียวและการรวมกลุ่มกันดำเนินกิจกรรมการเงิน ตั้งแต่การยืมเงินระหว่างญาติหรือเพื่อน การยืมจากนายทุนเงินซึ่งมีมานาน บริการเงินด่วนที่โฆษณาแก้ไขอย่างเปิดเผย การตั้งวงแชร์และการรวมตัวกันตั้งกลุ่มของทรัพย์ชั่วคราว บัญชีมีอยู่เป็นจำนวนมาก มีทั้งที่ตั้งขึ้นโดยการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐและตั้งขึ้นจากความคิดสร้างสรรค์ของชาวบ้านกันเอง แต่ไม่นับรวมสหกรณ์ของทรัพย์เนื่องจากมีการจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายและมีกรรมการตรวจสอบกำกับดูแลการดำเนินการนอกจาคนี้ ยังนับรวมถึงการซื้อสินค้าเงินผ่อนตั้งแต่ของใช้ในชีวิตประจำวันไปจนถึงสินค้าคงทน (Durable goods) จากผู้ขายที่ไม่ได้ประกอบธุรกิจเช่าซื้อหรือสินเชื่อส่วนบุคคลโดยตรง จากค่าจำนำที่กว้างนี้ จะเห็นได้ว่า การเกิดขึ้นและคงอยู่ของ การเงินอกรอบบ น่าจะมีทั้งส่วนที่ประชานเต็มใจ

และต้องการใช้บริการ และส่วนที่จำใจต้องใช้บริการเนื่องจากไม่มีทางเลือก อื่นที่ดีกว่า

ขนาดของตลาดการเงินอกรอบบ

ปัจจุบันยังไม่สามารถวัดได้อย่างชัดเจน เนื่องจากมีรูปแบบการดำเนินงานที่หลากหลาย ไม่มีการเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ และในหลาย ๆ ส่วน ก็เป็นการดำเนินการแบบไม่เปิดเผย แต่อย่างน้อย มีข้อมูลบางส่วนที่อาจทำให้พอมองเห็นภาพได้บ้าง เช่น ผลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2545 ประมาณว่า ประเทศไทยมีครัวเรือนทั้งสิ้น 16.3 ล้านครัวเรือน มีการกู้ยืมในระบบรวมประมาณ 2.6 ล้านครัวเรือน และอีก 3.4 ล้านครัวเรือนมีการกู้ยืมทั้งจากในระบบและนอกระบบ ล่าสุด จากการรับจดทะเบียนแจ้งปัญหาความเดือดร้อนกับกระทรวงมหาดไทย ณ ลิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2547 มีผู้แจ้งว่ามีปัญหากับหนี้สินจากเงินกู้นอกระบบรวม 104.4 พันล้านบาท และปัญหานี้สินกับกลุ่มออมทรัพย์แบบพึ่งตนเองอีก 6.8 พันล้านบาท ซึ่งส่วนนี้ไม่ได้นับผู้มีหนี้นอกระบบที่ไม่ได้คิดว่าเป็นปัญหา ขณะเดียวกัน ข้อมูลสถานภาพขององค์กรการเงินอกรอบบต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่กว่า 4 หมื่นกลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มออมทรัพย์ทั่วไปและกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนเมือง กลุ่มสหกรณ์และสหกรณ์ ธนาคารหมู่บ้าน และเครดิตยูเนียน มีสมาชิกกว่า 4 ล้านราย มีเงินออมรวมกันประมาณ 1 หมื่นล้านบาท

คนบางประเภทต้องอาศัยการเงินอกรอบบ

การไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากระบบสถาบันการเงิน ทำให้คนต้องอาศัยการเงินอกรอบบ ความจริงแล้วสินเชื่อรหัสบุคคลมีมาตั้งแต่ก่อนจะมีระบบธนาคารพาณิชย์ หรือประมาณกิจกรรมทางการเงินที่เป็นระบบและเป็นมืออาชีพ มีการดำเนินงานภายใต้กฎ กติกา และการกำกับดูแลของทางการ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับคนจำนวนมาก ระบบสถาบันการเงินจึงขยายตัวขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ จากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า มีประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านเงินฝากจากระบบสถาบันการเงินร้อยละ 12.9 และบริการด้านสินเชื่อร้อยละ 57.7 โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและประชาชนในชนบท สำหรับภาคธุรกิจ เกือบทั้งหมดสามารถเข้าถึงบริการเงินฝากในระบบ แต่ก็มีผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อร้อยละ 23.4 ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการ SMEs และธุรกิจรายย่อยโดยมีสาเหตุจากความไม่คุ้มค่าของการให้บริการในเชิงพาณิชย์ และคุณสมบัติของลูกค้าไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของสถาบันการเงิน ดังนั้นการกู้ยืมในระบบระหว่างบุคคลจึงยังมีอยู่ ตั้งแต่กู้ยืมเล็ก ๆ



น้อย ๆ ยามฉุกเฉิน ไปจนถึงการกู้ยืมเพื่อการลงทุน หรือหมุนเวียนในธุรกิจ ซึ่งก็จะมีรูปแบบและวงเงินที่ต่างกันไป และในบางครั้งผู้ที่สามารถเข้าถึงระบบสถาบันการเงินได้ยังใช้บริการนอกระบบควบคู่ไปด้วย เนื่องจากมีความสะดวก รวดเร็ว ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก หรือบริการจากในระบบอาจไม่เพียงพอต่อความต้องการในบางช่วง และบางกรณี เช่น การเล่นแชร์เป็นแหล่งออมเงินที่ให้ผลประโยชน์ต่ำ ตอบแทนในระดับที่สูง จึงคุ้มกับความเสี่ยง ขณะเดียวกัน หากมีความจำเป็นก็สามารถเปลี่ยนเงินก้อนมาใช้ก่อนล่วงหน้าได้

นอกจากนี้ จากการสอบถามเกษตรกรในชนบท บางรายอาศัยสินเชื่อนอกระบบควบคู่ กับการผลิต ตั้งแต่กู้ยืมเงินเพื่อใช้หมุนเวียนระหว่างฤดู การผลิต (รวมส่วนที่เป็นการอุดหนุนค่าวิกิจค้าตัวย) การซื้อปุ๋ยหรือยาฆ่าแมลงด้วยเงินเขือ ใช้บริการรถไถหรือเครื่องจักรกลแบบลงบัญชีไว้ก่อน (การลงทุนซื้อเครื่องจักรกลสำหรับการผลิตเองอาจไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้คุ้มค่าสำหรับเกษตรกรรายย่อย) เมื่อได้ผลผลิตก็จะนำมาขายให้กับนายทุนที่เป็นเจ้าหนี้ เป็นการหักกลบหนี้แล้วบันเงินส่วนต่างที่เหลือ ซึ่งก็มักจะมีไม่มากนัก และเมื่อเริ่มฤดูการผลิตใหม่ก็จะเริ่มนัดนวงจรแบบเดิมอีกครั้ง เนี่ยก็ว่าเป็นการใช้เงินในอนาคตกันเป็นกิจวัตร ซึ่งหากการผลิตในแต่ละฤดูกาลเป็นไปอย่างราบรื่นก็คงไม่เป็นปัญหา แต่หากเกิดสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดทำให้ผลผลิตเสีย

หาย ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง อาจทำให้ไม่สามารถชำระบน้ำได้หมด ในขณะที่ต้องก่อหนี้เพื่อการผลิตและใช้จ่ายในรอบใหม่เพิ่มขึ้นอีกเป็นดินพอกหางหมู เป็นประเด็นที่นำพิจารณาว่า จะทำอย่างไรให้กลุ่มคนเหล่านี้หลุดพ้นจากวงจรหนี้และประกอบอาชีพได้อย่างยั่งยืน

นายทุนเงินกู้นอกระบบคิดดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินมาก

ดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบทั่วไปอยู่ระหว่าง 5-10 ต่อเดือน สำหรับหนี้ระยะสั้นจะเงินน้อยและไม่มีหลักประกัน บางรายอาจคิดกับลูกค้าใหม่ถึงร้อยละ 20 จึงมีความว่าทำไม่จึงอยู่ได้โดยไม่มีการเสนอราคาที่ต่ำกว่าของนายทุนรายใหม่ นักวิชาการส่วนใหญ่เชื่อกันว่าต้นทุนข่าวสารเกี่ยวกับผู้กู้ เพื่อใช้ในการพิจารณาให้กู้หรือติดตามหนี้แต่ละรายนั้นอยู่ในระดับสูงและเป็นต้นทุนคงที่ (Fixed cost) จะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่นานา กับผู้กู้ จึงจะได้ข้อมูลที่ละเอียด จึงทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ นายทุนจะมีลูกค้าเฉพาะกลุ่มไม่ต้องมีการแบ่งกันซึ่งทำให้ลูกค้ามีทางเลือกค่อนข้างจำกัด จากการศึกษาของ ดร.นิพนธ์ พัวพงศ์ และคณะ เพื่อหาคำอธิบายในเชิงเศรษฐศาสตร์ พบร่วมปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่ออัตราดอกเบี้ยไม่ใช่จำนวนผู้กู้ขาดเต็มเป็นปัจจัยด้านต้นทุนธุกรรม ต้นทุนเสียโอกาสของเงินให้กู้ และค่าธรรมเนียมต่อความเสี่ยงของการให้กู้ โดยอิบาย่า หากวงเงินกู้สูงหรือระยะเวลา กู้นานอัตราดอกเบี้ยจะลดลง เพราะต้นทุนธุกรรมของการให้กู้ต่อเงินให้กู้ 1 บาท (เนื่องจากต้นทุนข่าวสารเป็นต้นทุนคงที่) และต้นทุนเสียโอกาสของเงินทุน 1 บาทจะลดลง ส่วนผู้กู้ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันที่สามารถลดความเสี่ยงของการชำระบน้ำได้จะเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่า เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไปเป็นภาระแก่ประชาชนที่ต้องโอกาส ยกต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตและลดพื้นจากภาวะยากจน และอาจเป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม นอกจากนี้ เจ้าหนี้บางรายติดตามหนี้ที่ผิดนัดด้วยวิธีการรุนแรง มีการข่มขู่ หรือทำร้ายร่างกาย รวมไปจนถึงการทำลายเงินกู้ในเงินกินจริง หรือให้ลูกหนี้ออกเช็คเพื่อใช้เป็นหลักฐานฟ้องร้องทางอาญา จึงเป็นเหตุผลอันสมควรที่รัฐจะเข้าแทรกแซง เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

ทำไมสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่เข้ามาแข่งขันในตลาดนี้

แม้จะเห็นความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยระหว่างสองตลาดที่สูงมาก หากสถาบันการเงินขยายบริการได้กناจะเป็นประโยชน์กับทั้งสองฝ่ายและอัตราดอกเบี้ยจะต่ำลงได้ แต่ทัศนะในเรื่องนี้ของฝ่ายสถาบันการเงินคือ การให้สินเชื่อรายย่อยมีต้นทุนการดำเนินงาน บริหาร และติดตามหนี้สูง ในขณะที่รายรับต่อรายต่ำเมื่อเทียบกับการให้สินเชื่อรายใหญ่ต่อรายและมีความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่ไม่มีหลักประกัน หรือแหล่งรายได้ที่แน่นอน ที่จะทำให้มั่นใจในความสามารถในการชำระบน้ำได้ สถาบันการเงินยัง

“

ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อ
อัตราดอกเบี้ยไปใช่อาจพูดหาด
แต่เป็นปัจจัยด้านต้นทุนธุกรรม
ต้นทุนเสียโอกาสของเงินให้กู้
และค่าธรรมเนียมต่อความเสี่ยง
ของการให้กู้

”

ไม่มีวิธีการวิเคราะห์สินเชื่อหรือบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม รวมทั้งยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าที่เพียงพอ นอกเหนือนี้ กฎเกณฑ์ในเรื่องการกำหนดอัตราดอกเบี้ยยังเป็นอุปสรรคสำคัญ แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน ปล่อยให้เป็นไปตามอุปสงค์และอุปทานในตลาด แต่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่คิดกับลูกค้าแต่ละรายก็ไม่ได้เป็นไปตามระดับความเสี่ยงอย่างเสรีเสียที่เดียว เนื่องจากยังมีการกำหนดอัตราสูงสุดของช่วงห่างระหว่างอัตราดอกเบี้ย MLR กับ อัตราดอกเบี้ย MRR และอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจากลูกค้ารายอย่างแต่ละราย และแม้แต่การขยายสาขาให้ครอบคลุมพื้นที่อย่างทั่วถึงโดยที่มีปริมาณธุกรรมไม่มากพอ ก็จะเกิดความไม่คุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ โดยสรุปคือ รูปแบบการดำเนินงาน (Business model) และโครงสร้างพื้นฐานของสถาบันการเงินไม่เอื้ออำนวยต่อการบริการรายย่อย

การขยายตัวขององค์กรการเงินชุมชน

การที่ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบ และการกู้ยืมเงินจากนายทุนเงินกู้ก็มีอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก รวมทั้งบางรายวิธีการบังคับหนี้รุนแรง นอกจากนี้คนในกลุ่มที่ยากจนมาก ๆ ก็ยังไม่มีตักษิภพที่จะเข้าถึงแหล่งเงินได้ ๆ จึงมีการรวมตัวกันของชาวบ้านจัดตั้งกลุ่มการเงินเพื่อช่วยเหลือกัน โดยเริ่มจากการออมจำนวนน้อย ๆ พัฒนาไปสู่การให้สินเชื่อหมุนเวียนภายในกลุ่มกันเอง โดยสมาชิกจะร่วมกัน



จัดลำดับความสำคัญของความจำเป็นในการได้รับจัดสรรเงินแต่ละงวด มีการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานกันของระหว่างสมาชิก และใช้การลงโทษทางสังคมในกรณีที่ผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งเป็นวิธีที่ค่อนข้างได้ผลดีเนื่องจากเป็นกลุ่มขนาดเล็ก สมาชิกรู้จักกันหมด กลุ่มการเงินที่มีความเข้มแข็งและมีกำไรงามจากการดำเนินงาน ซึ่งก็คือส่วนต่างจากอัตราดอกเบี้ยรับจ่าย จะมีการเคนลี่ย์คืนให้สมาชิก นำไปจัดสวัสดิการด้านต่างๆ หรือลงทุนในวิสาหกิจชุมชนเพื่อให้เกิดผลของการเงินมากขึ้น

ความสำเร็จของกลุ่มการเงินแบบพึ่งตนเองหลายกลุ่ม เป็นแบบอย่างให้มีการรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อจัดตั้งกลุ่มการเงินมากขึ้น รวมทั้งมีการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ทำให้ในปัจจุบันมีกลุ่มการเงินกระจายอยู่ทั่วประเทศกว่า 4 หมื่นกลุ่ม มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่หลากหลาย แต่มีแนวคิดและวัตถุประสงค์ที่ค่อนข้างเหมือนกัน คือเพื่อการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างสมาชิก นอกจากนี้ ได้มีการรวมตัวของกลุ่มเป็นเครือข่าย เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานระหว่างกันกลุ่มที่เข้มแข็งช่วยเหลือกลุ่มที่อ่อนแอกว่า รวมไปจนถึงมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างกลุ่มในเครือข่าย

เป็นที่ยอมรับกันว่า กลุ่มการเงินเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในท้องถิ่น แก้ไขปัญหาความยากจน ตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนของชาวบ้าน บรรเทาความเดือดร้อนจากการภัยธรรมชาติและการขาดแคลนอาหาร รวมทั้งเสริมสร้างทุนทางสังคมให้กับชุมชน แต่มีประเด็นที่พึงระวังในอนาคต หากองค์กรหรือกลุ่มเหล่านี้ขยายตัวและเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายที่ใหญ่ขึ้นโดยขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบที่ดีพอ ปัญหาจากกลุ่มนี้อาจแพร่ลูกคลานไปสู่กลุ่มอื่นได้โดยง่าย ซึ่งอาจทำให้คนจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน

บทบาทภาครัฐในการบริหารจัดการการเงินนอกระบบ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีความพยายามของภาครัฐอย่างต่อเนื่องที่จะขยายโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงิน มีแหล่งเงินทุนสำหรับการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิต ลดภาระทางการเงิน

จากการพัฒนาโครงสร้างระบบจากนายทุนที่คิดอัตราดอกเบี้ยต่ำอย่างเช่น

- การจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และขยายบริการครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นเป็นลำดับ เพื่อลดภาระผู้คนของนายทุนเงินกู้ในชนบท แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าสามารถทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของระบบลดลง ธุรกิจเงินกู้ของระบบยังคงอยู่ รวมทั้งยังมีการเชื่อมโยงระหว่างตลาดการเงินในระบบกับระบบเศรษฐกิจ โดยใช้เงินกู้จากนอกระบบมาหมุนเวียนคืนหนี้สถาบันการเงินเพื่อปิดบัญชีรักษาเครดิต ก่อนจะมีการคืนยอดรวมใหม่ รวมทั้งนายทุนเงินกู้ที่มีฐานะดีในสังคมบางรายก็ใช้เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินมาปล่อยกู้อีกทีหนึ่งด้วย นอกจากนี้ รัฐยังต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ ธกส. เป็นระยะ ๆ เพื่อเสริมฐานะทางการเงินให้สามารถดำเนินการต่อไปได้

- การสนับสนุนของกรมการพัฒนาชุมชน ให้ชาวบ้านรวมตัวกันตั้งกลุ่มกองทัพเพื่อการผลิต ให้มีการออมและหมุนเวียนกันภัยม เพื่อประกอบอาชีพภายในกลุ่ม รวมทั้งมีเงินสนับสนุนเพิ่มเติมให้แก่กลุ่มที่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์

- การตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (กทบ.) กว่า 74,000 กองทุนของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพิ่มศักยภาพในการสร้างรายได้ โดยรัฐจัดสรรเงินให้เปล่าแก่หมู่บ้านหรือชุมชนที่มีความพร้อม แล้วกรรมการกองทุนซึ่งคัดเลือกันเองในชุมชนจะเป็นผู้บริหารจัดการในเรื่องการพิจารณาจัดสรรเงินกู้และติดตามการชำระหนี้ แต่จากการประเมินผลการดำเนินงาน พบว่า คนในกลุ่มยากจนที่สุดยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินเนื่องจากกรรมการพิจารณาว่าไม่มีศักยภาพในการชำระหนี้ มีการใช้เงินกู้ยืมจากกองทุนเป็นจำนวนมากในการซื้อสินค้าคงทนแทนที่จะนำไปใช้ลงทุนประกอบอาชีพ ซึ่งไม่ค่อยตรงกับวัตถุประสงค์นัก รวมทั้งมีบางความเห็นระบุว่า กทบ. มีส่วนทำให้ภัยการออมของชาวบ้านเสียไป ขัดกับหลักการของกลุ่มกองทัพที่จะต้องมีการออมก่อนจะกู้ได้

ก้าวต่อไปของการดำเนินการ

รัฐบาลมีมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ภาคประชาชน ซึ่งรวมถึงหนี้นอกระบบ โดยมีแนวคิดให้มีการเจรจาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ให้เจ้าหนี้นอกระบบลดเงินต้น ดอกเบี้ย หรือโอนเป็นหนี้กับสถาบันการเงินของรัฐที่มีดอกเบี้ยต่ำ คาดว่าสถาบันการเงินของรัฐจะสามารถทดแทนลินเขื่อนอกรอบได้บางส่วนแม้จะไม่ทั้งหมดก็ตาม แต่มีข้อสังเกตสำหรับนโยบายนี้คือ ความเสี่ยงของสถาบันการเงินที่เพิ่มขึ้นและอาจเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีในที่สุด แม้จะมีความเชื่อว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีความตั้งใจและมีวินัยในการชำระหนี้ แก่นายทุนอกรอบและกลุ่มออมทรัพย์ในระดับดี แต่ไม่ได้เป็นเครื่องประกันว่าการชำระหนี้กับสถาบันการเงินจะดีไปด้วย เนื่องจากความใกล้ชิดและวิธีการในการติดตามหนี้ที่แตกต่างกัน รวมทั้งสถาบันการเงินของรัฐอาจไม่กล้าใช้วิธีการบังคับหนี้ตามกฎหมายอย่างเข้มงวด และคนบางส่วนอาจเกิดความเข้าใจผิดว่าเป็น “เงินหลวง” จึงขาดความตั้งใจและจริงจัง (Commitment) ในกระบวนการคืน สิ่งที่จะต้องทำความคู่กันไปด้วยคือการเสริมสร้างศักยภาพในการหารายได้ และมีวินัยทางการเงิน

แนวความคิดเรื่องการส่งเสริมการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ชาวบ้านซึ่งเป็นบริการการเงินอกรอบอีกประเภทหนึ่ง เป็นแนวคิดที่ได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่าย เนื่องจากกลุ่มการเงินเหล่านี้มีข้อได้เปรียบโดยธรรมชาติ ทำให้สามารถดึงดูดผู้ถูกด้อยกว่าอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรการในการดูแลให้มีการชำระหนี้ได้ในอัตราสูงและต้นทุนต่ำ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการออมในหมู่สามาชิก แม้จะมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าสถาบันการเงิน แต่ก็อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ และมีการจัดสรรกำไรเพื่อเป็นประโยชน์ด้านอื่นแก่ชุมชน สิ่งที่ภาครัฐน่าจะเข้าไปมีบทบาท ได้แก่ สนับสนุนให้มีองค์กรเชื่อมโยงให้เกิดการไหลเวียนของเงินทุนจากกลุ่มที่มีเงินเหลือกับกลุ่มที่ต้องการเงิน หรือมีการซื้อขายระหว่างสถาบันการเงินในระบบกับกลุ่มการเงินเหล่านี้ทั้งนี้ รถก. ได้เริ่มทดลองดำเนินการในลักษณะสินเชื่อแบบ Wholesale แก่กลุ่มการเงินชาวบ้านให้นำไปบริหารจัดการกันเอง นอกเหนือนี้ จะมีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อส่งเสริมบริการทางการเงินระดับฐานราก โดยจะมีการส่งเสริมให้จัดตั้งกลุ่มการเงินแบบพึ่งตนเองอย่างกว้างขวาง เมยแพร์ความสำเร็จของกลุ่มการเงินที่มีความแข็งแกร่ง ให้เป็นตัวอย่างกับกลุ่มอื่น ให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดี และมีการซื้อขายในเงินเป็นเครื่องขยาย เพื่อเรียนรู้และช่วยเหลือกันในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งสามารถซื้อขายในสถาบันการเงินในระบบได้ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนผู้ด้อยโอกาสจะมีทางเลือกมากขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น ปัจจุบันมีกลุ่มการเงินหลายกลุ่มคิดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่กำหนดใน พรบ. ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

(ส่วนสถาบันการเงินภายใต้ พรบ. การธนาคารพาณิชย์ พรบ. การประกอบธุรกิจเงินทุนฯ และตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ได้รับการยกเว้นในเรื่องนี้) โดยอัตราดอกเบี้ยจะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของกลุ่มส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 2 ถึง 3 ต่อเดือน แต่เป็นอัตราที่ชาวบ้านเต็มใจจ่าย และมีผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบอื่นภายนอก อาจต้องมีการพิจารณาว่าจะมีแนวทางอย่างไรหรือไม่ที่จะให้การดำเนินงานของกลุ่มการเงินเหล่านี้ไม่ขัดกับกฎหมายซึ่งจะต้องทำด้วยความรอบคอบ หากจะมีการผ่อนผันก็ต้องไม่เปิดช่องให้มีการฉวยโอกาสจากกลุ่มที่ไม่พึงประสงค์

บทสรุป

การเงินอกรอบคงจะยังเป็นสิ่งที่อยู่คู่สังคมไทย และเป็นบริการที่ให้ความสะดวก รวดเร็ว ใกล้ชิด และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี สิ่งที่รัฐควรเข้าไปบริหารจัดการคือ การดูแลให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการใช้บริการ ไม่ถูกเอาไว้เปรียบจนเกินไป หรือมีทางเลือกในการใช้บริการทางการเงินมากขึ้น การส่งเสริมกิจกรรมของกลุ่มออมทรัพย์แบบพึ่งตนเองให้แพร่หลายมากขึ้น จะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้บริการจากสถาบันการเงินในระบบสำหรับประชาชนในบางกลุ่ม รวมทั้งจะได้ประโยชน์ในเชิงสังคม และช่วยให้เกิดชุมชนเข้มแข็งตามมา แต่เมื่อกลุ่มออมทรัพย์ขยายไปญี่ปุ่น นีกิจกรรมที่หลักแหล่งมากขึ้น หากมีความผิดพลาดในการดำเนินงาน จำนวนผู้ได้รับผลกระทบก็จะมากขึ้นเป็น倍ตามตัว จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนเตรียมพร้อม และวางแผนบริหารจัดการที่เหมาะสม มีมาตรฐาน ลดความเสี่ยงต่อปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะต้องเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐ ประชาชน และภาคีเพื่อการพัฒนา เพื่อให้การเติบโตของกลุ่มการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว



บ่อการพนัน :

นโยบายกับความเชื่อธรรม



นโยบายการเปิดบ่อนการพนันให้ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ใช่เรื่องที่จะเลือกว่า ควรเปิดหรือไม่ควรเปิด เพราะในสังคมไทยมีบ่อนการพนันอยู่แล้ว ดังนั้นภาครัฐและสังคม ควรให้ความสนใจและพิจารณาอย่างจริงจังว่า จะมีมาตรการหรือนโยบายต่อการพนันอย่างไร ที่ทำให้รัฐสามารถกำกับตรวจสอบ ควบคุม ดูแลไม่ให้บ่อนเป็นแหล่งซ่องสุมอาชญากรรม เป็นอันตรายต่อสังคม รวมทั้งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติได้มากที่สุด

การพนันกับสังคมไทย

การพนันเป็นกิจกรรมชนิดหนึ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านาน ในอดีตคนไทยนิยมเล่นการพนันโดยเอกสาร์เป็นเครื่องมือ ตั้งแต่สัตว์เล็ก เช่น จิ้งหรีด ไก่ ไปจนถึงสัตว์ใหญ่ เช่น วัว ควาย และที่ยังนิยมเล่นกันมาก็นถึงปัจจุบัน คือการชนไก่ และชนวัวในภาคใต้ นอกจากนั้น คนไทยยังได้รับเชาวิธิการเล่นการพนันส่วนใหญ่มาจากสังคมจีนและอินเดีย เช่น การเล่นสกา ถ้า โป ไฟ หรือดังจะเห็นได้จากพระนิพนธ์ของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวถึงความสัมพันธ์ของการพนันกับสังคมไทยว่า มีการเล่น ถ้า เกิดขึ้นตั้งแต่ร桦 พ.ศ.1450 หรือ ก่อนพระราหูวงศ์พระร่วงได้ครองสุโขทัย และมีการเล่นโป เมื่อ ร桦 พ.ศ.2100 ล้วนแล้วแต่เป็นการพนันของคนจีนที่เข้ามาค้าขายกับกรุงสุโขทัย ตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 เรื่อยมาจนถึงสมัยอยุธยา และได้มีการตั้ง “บ่อนเบี้ยและօการบ่อนเบี้ย” ขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2231 – 2235 แต่ได้ยกเลิก “บ่อนเบี้ย” ไปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 เมื่อปี 2460

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 เพื่อจำแนกประเภทการพนันออกเป็น 2 ประเภท คือ การพนันประเภทตามบัญชี ก. เป็นประเภทที่ห้ามเด็ดขาดยกเว้นแต่จะเล่นในสถานที่ที่รัฐบาลกำหนดให้เล่นได้ซึ่งจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ ได้แก่ การพนันประเภทคาสิโน ถ้า โป บางร้า ไฮโล สล็อตแมชชีน จับยี่กี แปดเก้า ไพ่สามใบ เป็นต้น ซึ่งในสมัยของนายคง ภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เคยออกพระราชบัญญัติ พ.ศ.2482 จัดให้มีสถานเล่นการพนันหรือคาสิโนขึ้นที่อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อนอนุญาตให้เล่นการพนันตามบัญชี ก. ได้ โดยมีจุดมุ่งหมายให้เฉพาะคนที่มีฐานะร่ำรวยเข้าเล่นเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปเล่นได้จนถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก จึงได้ประกาศปิดสถานคาสิโนของรัฐในเวลาต่อมา

การพนันประเภทตามบัญชี ข. เป็นประเภทที่อนุญาตให้เล่นได้ตามกฎหมาย ฉบับที่ 17 พ.ศ.2503

แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานของรัฐก่อน “ได้แก่ การพนันประเภท ไฟฟ้าเกอร์” ไฟฟ้ากระจอก ไฟฟ้อเจ็น ไก่ชน บิลเลียด ชนิด เป็นต้น ซึ่งเป็นการพนันที่ประชาชนนิยมเล่นกัน ตามบ้าน โดยขออนุญาตจากตำรวจหรืออำเภอที่เรียกว่า “ตีตัว” เสียก่อน และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดด้วย ซึ่งการพนันทั้งที่ห้ามเล่นและอนุญาตให้เล่นตาม พ.ร.บ. ข้างต้น ยังคงมีการบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน

คนไทยเล่นการพนันเกือบ 8 ล้านคน และมีเงินหมุนเวียนกว่า 500,000 ล้าน

ในหลักธรรมของทุกศาสนา โดยเฉพาะพราหมณ์ ศาสนาจะมีคำสอนที่ไม่สนับสนุนการเล่นการพนัน เพราะถือว่าการพนันเป็นอย่างมุข และศาสนาอื่นถือว่าเป็นบาป เป็นสิ่งไม่ดี การเล่นการพนันทำให้สูญเสียทรัพย์สินเงินทอง ก่อเรื่อง คิดอาฆาต ไม่วัดครอบครัว ไม่มีอยู่ในกรอบศีลธรรม ไม่

เป็นที่เชื่อถือของผู้อื่น เสื่อมเสียจริติยศ ชื่อเสียง วงศ์ตระกูล และไม่มีใครยกให้ชีวิตครองคู่ด้วย และในบางยุคบาง สมัยรัฐบาลเมืองไทยที่เข้มงวดห้ามมีป่อนการพนันก็ตาม แต่จากอดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า ยังมีประชาชนนิยมเล่นการพนันอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการลักลอบเล่นการพนันที่ผิดกฎหมาย ซึ่ง สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ ได้ทำการวิจัยเรื่อง “เศรษฐกิจในระบบ : ทางเลือกเชิงนโยบาย” ได้ประมาณการคนเล่นตามป่อนการพนัน ในปี 2544 ว่ามีประมาณ 7.15 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 15.1 ของ ประชาชนที่มีอายุมากกว่า 15 ปี แบ่งออกเป็นคนเล่นตาม บ่อนการพนันภายในประเทศ 4.19 ล้านคน (ไม่รวมกลุ่มคน เล่นพนันตามบ่อนงานศพ ซึ่งมีประมาณ 144,937 – 202,912 บ่อน และมีการเล่นกันอยู่ระหว่าง 724,686 – 1,014,560 คน) และคนเล่นการพนันตามชายแดนต่างๆ ที่มีจำนวนทั้งสิ้น 32 บ่อน มีประมาณ 2.96 ล้านคน

ตารางที่ 1 จำนวนเงินหมุนเวียนและคนเล่นในบ่อนการพนันภายในประเทศ และบ่อนชายแดน/บ่อนต่างประเทศ

ประเภทของบ่อนการพนัน	จำนวนเงินหมุนเวียน (ล้านบาท / ปี)	จำนวนคนเล่น (ล้านคน)
บ่อนการพนันในประเทศ	470,079 – 741,296	4.19
→ บ่อนในกรุงเทพฯ	181,350 – 204,600	0.86
→ บ่อนภูมิภาค	252,495 – 435,240	3.33
→ บ่อนงานศพ	36,234 – 101,456	na
บ่อนชายแดนและบ่อนต่างประเทศ	71,368 – 84,432	-
→ บ่อนชายแดนรวม 32 บ่อน	46,368 – 64,432	2.96
→ บ่อนมาตรฐานในต่างประเทศ	25,000 – 30,000	na
รวม	541,447 – 825,728	7.15

ที่มา : สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ เศรษฐกิจการพนัน : ทางเลือกเชิงนโยบาย, สำนักงานสถาบันปรัชญาและสังคม กรุงเทพฯ, 2546



ส่วนขนาดของวงเงินที่หมุนเวียนและผลกำไรในธุรกิจบ่อนการพนันในปี 2544 นั้น สังคิตและคณะ ได้ประมาณการว่ามีขนาดประมาณ 541,447 – 825,728 ล้านบาท และเจ้าของบ่อนมีผลกำไรขั้นต่ำ 108,290 – 165,146 ล้านบาท แบ่งออกเป็นเงินหมุนเวียนในธุรกิจบ่อนการพนันภายในประเทศ 470,079 – 741,296 ล้านบาท โดยเจ้าของบ่อนมีผลกำไรประมาณ 94,016 – 148,259 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 20 ของเงินทุนหมุนเวียน และเป็นเงินหมุนเวียนในธุรกิจบ่อนการพนันชายแดนและบ่อนต่างประเทศประมาณ 71,368 – 84,432 ล้านบาท ซึ่งเจ้าของบ่อนมีผลกำไรขั้นต่ำประมาณ 6,624 – 7,776 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 9.2 ของเงินทุนหมุนเวียน

ทางด้านการปราบปราม จับกุมการลักลอบเล่นการ

ตารางที่ 2 แสดงสถานภาพและพฤติกรรมของผู้เล่นการพนัน ปี 2544

สถานภาพ/พฤติกรรม	ร้อยละ	สถานภาพ/พฤติกรรม	ร้อยละ
1. เพศ	100.00	3. ระดับการศึกษา	100.00
ชาย	75.01	ประถมหรือต่ำกว่า	41.49
หญิง	24.99	มัธยมศึกษา	33.00
2. อาชีพ	100.00	อาชีวศึกษา	11.82
เกษตรกร	22.70	อุดมศึกษา	13.58
ประกอบอาชีพส่วนตัว	15.45	อื่นๆ	0.11
รับจ้างทั่วไป	12.10	4. จำนวนปีที่เล่นการพนัน	100.00
ลูกจ้างเอกชน	11.90	น้อยกว่า 3 ปี	17.54
นักเรียน นักศึกษา	11.76	3 - 5 ปี	25.26
ไม่ได้ทำงาน	8.70	5 ปีขึ้นไป	57.20
อื่นๆ	17.39	(15 ปีขึ้นไป)	(30.45)

ที่มา : สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, รายงานผลการสำรวจการเล่นการพนันและทัศนคติเกี่ยวกับการพนันของประชากรไทย พ.ศ.2544

พนันที่ผิดกฎหมายดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สามารถจับกุมผู้เล่นการพนันที่ผิดกฎหมายในช่วงปี 2540 – 2545 ได้เฉลี่ยเพียงปีละ 240,458 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 5.9 ของจำนวนผู้เล่นตามบ่อนการพนันภายในประเทศเท่านั้น

พฤติกรรมคนเล่นการพนัน : เกือบ 1 ใน 3 เล่นการพนันมากกว่า 15 ปีขึ้นไป

สำหรับพฤติกรรมของคนเล่นตามบ่อนการพนัน (บ่อนตามบ้าน บ่อนตามงานศพ บ่อนวิ่ง และบ่อนถาวร) จากการสำรวจลุ่มตัวอย่างที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 5,000 ตัวอย่างทั่วประเทศในปี 2544 ของนวัฒน์ อรุณรัตน์ พบว่า กลุ่มคนเล่นการพนันส่วนใหญ|r้อยละ 22.7 เป็นเกษตรกร รองลงมาประกอบอาชีพส่วนตัว รับจ้างทั่วไป ลูกจ้างเอกชน และนักเรียน นักศึกษา ตามลำดับ โดยกลุ่มผู้เล่นการพนันร้อยละ 75.0 เป็นเพศชาย และส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาลงมา

นอกจากนี้ผู้เล่นตามบ่อนการพนันภายในประเทศส่วนใหญ|r้อยละ 57.2 จะมีพฤติกรรมเล่นการพนันมาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป และเป็นผู้ที่เล่นการพนันมากกว่า 15 ปีขึ้นไป ถึงร้อยละ 30.5 ของผู้เล่นการพนันภายในประเทศ

บ่อนการพนันกับผลกระทบต่อสังคมไทย

แม้จะมีศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว และมีนโยบายควบคุมการเล่นพนันมากกว่า 6 ทศวรรษดังที่กล่าวมาข้างต้น

ก็ตาม แต่คนไทยยังนิยมลักษณะเล่นการพนันกันหลายล้านคน และมีเงินหมุนเวียนมากกว่า 5 แสนล้านบาท ซึ่งนโยบายควบคุมบ่อนการพนันที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และสังคมไทยที่สำคัญ รวม 8 ประการด้วยกันคือ

1. ทำให้เกิดกสิมอิทธิพลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติที่หารายได้จากบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมาย โดยรายได้จากบ่อนการพนันเหล่านี้จะถูกนำไปใช้เป็นฐานอำนาจทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองต่อไป

2. ทำให้เกิดแหล่งรายได้ประจำ ซึ่งสังคิต และคณะ ได้ประมาณการ “ส่วย” ตัวจรจัดบ่อนการพนันในปี 2544 ว่ามีอยู่ระหว่าง 6,670 – 13,650 ล้านบาท

3. ทำให้ตัวใจไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหลักในการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากตัวใจต้องเสียเวลา และกำลังพลไปสืบจับ วิ่งไล่ รวมทั้งทำคดีบ่อนการพนัน ที่ไม่ได้เป็น “อาชญากรรมที่ร้ายแรงต่อสังคม” มาโดยไม่จำเป็น

4. ทำให้เกิดการรั่วไหลของเงินไปยังบ่อนต่างประเทศมาก เนื่องจากคนที่นิยมเล่นการพนันต้องการหาสถานที่เล่นเพื่อการเสี่ยงโชค แต่ไม่สามารถเล่นภายในประเทศได้ ทำให้ต้องเดินทางไปเล่นตามบ่อนการพนันชายแดนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้ในช่วงปี 2541 – 2544 มีบ่อนการพนันเกิดใหม่เพิ่มขึ้นกว่า 32 แห่งและมีผู้ประมาณกว่า 40% ของเงินไหลออกไปยังบ่อนการพนันต่างประเทศไม่น้อย

กว่าปีละ 14,274 – 16,866 ล้านบาท

5. ทำให้เกิดแหล่งฟอกเงินของนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต และนักธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจได้ดี โดยการใช้สถานคาสิโนรอบชายแดนและประเทศเพื่อนบ้านเป็นแหล่งฟอกเงินได้

6. ทำให้รัฐและห้องถินขาดรายได้ เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บค่าสัมปทานและภาษีจากการดำเนินธุรกิจ การพนันซึ่งมีเงินหมุนเวียนกว่า 500,000 ล้านบาท รวมทั้งไม่สามารถควบคุม ป้องกัน และคุ้มครองทางสังคม แก่ แรงงาน ผู้เล่นที่มีเงื่อน 8 ล้านคน และธุรกิจที่เกี่ยวข้องได้มากนัก

7. นโยบายการบังคับใช้กฎหมายต่อ่อนการพนันไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เพราะการพนันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตคนไทย ดังนั้นแม้จะมีการลงโทษ แต่ก็มีการลักลอบเล่นการพนันกันมาโดยตลอด

8. ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคม โดยเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดอาชญากรรม ปัญหาครอบครัว การล้มละลาย การฆ่าตัวตาย และความเจ็บป่วยแก่ผู้เล่น และครอบครัวเพิ่มขึ้นมาก

ควรเปิดป่อนการพนันที่ถูกกฎหมายหรือไม่

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวข้างต้น ทำให้ภาครัฐได้ระหบนและเริ่มยอมรับความเป็นจริงมากขึ้น จึงเกิดแนวคิดที่จะอนุญาตให้เปิดป่อนการพนันที่ประชาชนนิยมเล่นกันอย่างถูกกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือ “ควบคุม” ป้องกัน และคุ้มครองผู้เล่นและแรงงาน ลดปัญหาคอร์รัปชันและค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ลดกลุ่มอิทธิพลและการฟอกเงินที่ผิดกฎหมาย ลดการสูญเสียเงินตราไปต่างประเทศ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมรายได้และสร้างงานแก่ประชาชนในท้องถิ่น และรัฐในที่สุด”

การทำป่อนการพนันให้ถูกกฎหมายเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวาง เมื่อรัฐบาลชุดปัจจุบันมีแนวคิดที่จะเปิดป่อนการพนันให้ถูกกฎหมาย โดยเฉพาะป่อน “คาสิโน” ในศูนย์ความบันเทิงครบวงจร (Integrated Entertainment Complex) ทั้งกลุ่มคนซึ่งประกอบด้วยเจ้าของบ่อน ตำรวจที่ทำหน้าที่ปราบปราม และคนกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่เห็นด้วยกับการทำป่อนให้ถูกกฎหมาย ให้เหตุผลว่า

● การเปิดป่อนให้ถูกต้องตามกฎหมาย จะทำให้รัฐเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเงินจำนวนนี้

สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม และใช้ในการสร้างงานได้

● เป็นการลดการรั่วไหลของเงินที่ออกไปยังบ่อนในต่างประเทศ และยังอาจมีเงินตราต่างประเทศไหลเข้ามาอีกด้วย

● การทำบ่อนให้ถูกกฎหมายจะเป็นการลดอิทธิพลของบรรดาผู้มีอิทธิพล ตำรวจ ข้าราชการ และกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากบ่อนผิดกฎหมายในปัจจุบัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาของนักวิจัย ตรีรัตน์ เกี่ยว กับการเปิดคาสิโนให้ถูกกฎหมายในต่างประเทศ พบร่วมการเปิดสถานคาสิโนได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่สำคัญ ดังนี้

“ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของรัฐ (State) และของประเทศเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดการจ้างงาน คนว่างงานลดลง จำนวนและค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ช่วยรักษาเงินตราที่เหลืออยู่ในประเทศ รัฐและห้องถินมีรายได้จากค่าสัมปทานและภาษี รวมทั้งทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่นการปรับปรุงศูนย์การจัดประชุม การซ่อมแซมถนน ระบบระบายน้ำ ขยายสนามบิน ฯลฯ”

ผลกระทบด้านนโยบายเปิดป่อนการพนันถูกกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการเปิดป่อนการพนันถูกกฎหมายขึ้นมา ก็มีกระแสการต่อต้านจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่หลากหลายเช่น กลุ่มศาสนาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอประเด็นคัดค้านแนวคิดการเปิดป่อนการพนันหรือคาสิโนอย่างถูกต้องตามกฎหมายของรัฐบาล ดังนี้

“สังคมไทยยังขาดความพร้อม เพราะค่านิยมพุทธิกรรมคนไทยมีแนวโน้มชอบเล่นการพนัน และการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพพอ การพนันเป็นทางแห่งความเสื่อม นำมาซึ่งหยาด ไม่ทำให้ป่อนการพนันเดือนமดไป การจัดระบบการพนันให้ง่ายต่อการควบคุม หมายความและถูกต้องนั้นยากที่จะเป็นไปได้ ธุรกิจการพนันไม่ใช่ปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมและการจ้างงาน ทำให้จำนวนผู้เล่นการพนันเพิ่มสูงขึ้น ต้นทุนทางสังคม (อาชญากรรม การล้มละลาย การฆ่าตัวตาย ปัญหาครอบครัว ความเจ็บป่วยฯ) สูงขึ้น ทำให้บรรทัดฐานของสังคมเสื่อมถอยลง รายได้ของธุรกิจการพนันเป็นการดึงเงินจากมือประชาชนเข้าสู่ระบบการพนันมากขึ้น การพนันถูกกฎหมายแก่ปัญหาเงินทุนไหลออกประเทศไม่ได้อย่าง

สมบูรณ์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นสู่ อิทธิพลระดับชาติ ที่กลายเป็นเครือข่ายของนักการเมือง ซึ่งจะทำให้เกิดคอร์รัปชันระดับชาติ หรือคอร์รัปชันเชิงนโยบายได้やすยิ่งขึ้น”

นายแพทย์วัลลภ ยังคง “ได้ศึกษาวิจัยเรื่องเศรษฐกิจ ผลกระทบ พ布ว่าคนส่วนใหญ่ยังไม่ต้องการทำให้บ่อนกาลัย เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย โดยมีเหตุผลที่สำคัญดังนี้

● คนไทยจะหันไปเล่นการพนันกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลกระทบที่จะตามมาคือ คนเล่นการพนันจะละความสนใจ งานประชุม อาชญากรรมอาจเพิ่มมากขึ้น ครอบครัว แตกร้าว ศีลธรรมของสังคมเสื่อมทรามลงคนรวยจะรวยขึ้น คนจนจะจนลงคนอาจถูกหันยื้มสินไปเล่นการพนันกันมาก

● การเปิดบ่อนให้ถูกกฎหมายไม่สามารถแก้ไขบ่อนเดือนให้หมดได้ รัฐอาจเก็บภาษีจากบ่อนถูกกฎหมายได้ แต่บ่อนเดือนจำนวนมากก็ยังคงมีอยู่ต่อไปและอาจเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจะได้ประโยชน์จากการภาษีมีรายได้มากขึ้น แต่ผลเสียต่อสังคมน่าจะสูงกว่ารายรับของรัฐบาล

● การเปิดบ่อนอย่างถูกกฎหมาย โดยมีมาตรการ กีดกันคนจน หรือเยาวชนไม่ให้เข้าบ่อน อาจจะไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอในทางปฏิบัติ ปัญหาสังคมอาจ จะเลวร้ายลงไปอีก

ทัศนคติของคนไทยต่อการเปิดบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมาย

สำหรับทัศนคติของคนไทยต่อการเปิดบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมาย ได้มีนักวิชาการ/หน่วยงาน ทำการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนที่สำคัญได้ดังนี้

● ผดุง ทองบริสุทธิ์ (2538) สำรวจทัศนคติผู้ที่เรียนหลักสูตร วปอ. และป्रอ. 7 พ布ว่าร้อยละ 78 เห็นด้วยกับการจัดตั้งคาสิโนให้ถูกกฎหมาย

● ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2539) สำรวจทัศนคติของชนชั้นกลางในกรุงเทพฯ พ布ว่าสัดส่วนของผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน

● ศุภย์วิจัยกสิกรไทย (2541) ศึกษาเรื่องผลกระทบของการพนันถูกกฎหมาย ได้ข้อสรุปว่ามีผลกระทบทางลบมากกว่าทางบวก

● สถาบันราชภัฏสวนดุสิต (2541) สำรวจทัศนคติของ คนในกรุงเทพฯ และปริมณฑล พ布ว่าร้อยละ 57 ไม่เห็นด้วย

● สังคม พิริยะวงศ์ และคณะ (2544) สำรวจกลุ่มตัวอย่าง 5,000 ตัวอย่างทั่วประเทศ พ布ว่าร้อยละ 57 ไม่เห็นด้วย

● พรศักดิ์ ผ่องแฝ้า และคณะ (2545) สำรวจตัวอย่าง 16,396 ตัวอย่างพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วย

นโยบายกับความชอบธรรม : สิ่งที่ท้าทายสังคมไทย

ไม่ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายให้มีบ่อนการพนันถูกกฎหมาย หรือไม่ก็ตาม การพนันก็จะยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทย ดังนั้นประเด็นสำคัญที่ภาครัฐและสังคมควรพิจารณาคือ

● ภาครัฐและสังคม จะมีมาตรการห้ามนโยบายต่อ ธุรกิจการพนันอย่างไร จึงจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ และสังคมสูงสุด โดยมีต้นทุนทางสังคมต่ำสุด

● รัฐบาลย่อมมีความชอบธรรมในการตัดสินใจ นโยบายเปิดบ่อนการพนันถูกกฎหมายอย่างเต็มที่ เนื่องจากได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้ามาบริหารประเทศ ตามครรลองของชาชีวิปไตย แต่ความสำคัญของนโยบาย ดังกล่าวต้องอาศัยการสนับสนุนจากสังคมในระดับสูงด้วยเช่นกัน

● การดำเนินนโยบายเปิดบ่อนการพนันถูกกฎหมาย จะด้วยจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ใดก็ตาม รัฐบาลจัดตั้ง แสดงให้เห็นถึงความสุจริตของการดำเนินนโยบายว่าเป็นไปอย่างโปร่งใส มีมาตรการควบคุม กำกับ และบทลงโทษที่ชัดเจน เป็นธรรม รวมทั้งเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยแท้จริงก็จะได้รับการยอมรับจากสังคมส่วนใหญ่ได้ในที่สุด

บทสรุป

การพนันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนไทยมาช้านาน แต่สมัยสูงๆ ทัยแล้ว แม้จะมีศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว และมีนโยบายเข้มงวดห้ามเล่นการพนันอยู่ก็ตาม แต่ คนไทยยังนิยมลักษณะเล่นการพนันอยู่ตลอดเวลา ประมาณว่า มีคนไทยเล่นการพนันตามบ่อนที่ผิดกฎหมาย ในปี 2544 อยู่เกือบ 8 ล้านคน มีเงินหมุนเวียนในธุรกิจการพนัน กว่า 500,000 ล้านบาท และสร้างผลกำไรแก่เจ้าของธุรกิจ บ่อนการพนันไม่ต่ำกว่า 100,000 ล้านบาท ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายอนุญาตให้มีบ่อนการพนันถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม การพนันก็จะยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทย และมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อมสูง ดังนั้น ภาครัฐและสังคมควรสนใจและพิจารณาอย่างจริงจัง ต่อประเด็นต่างๆ ข้างต้น เพื่อให้การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับบ่อนการพนันเป็นไปอย่างชอบธรรม โปร่งใส รวมทั้งทำให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศและสังคมสูงสุด โดยมีต้นทุนทางสังคมต่ำสุด

ພລິກຮຽນກົງພຶດກົງໝາຍໃຫ້ດູກກົງໝາຍ : ກາຄຣີຈຸ້າກຳໄດ້ແຄ່ໄຫນ?



ศาสตราจารย์ ดร. พาสุก พงษ์ไพบูลย์
คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ອຸປະກິດກົງໝາຍ : ປັນຫາທັບຂໍ້ອນ ໃນລັ້ງຄມໄທຢ

ຄນໄທຍມີພື້ນຖານທີ່ຂອບເສີ່ງໂຟກແລະສາມາຮັດ
ພນັນໄດ້ທຸກອຍ່າງທີ່ຂວາງໜ້າ ອຣີອາຈັກລ່ວງໄດ້ວ່າກາຮ
ພນັນເປັນກິຈກະນົດທີ່ຕິດອູ້ກັບສັງຄມໄທຢມາຊ້ານານ

ໃນປັຈຈຸບັນຮັບສູບາລກາລັ້ງໃຫ້ຄວາມສົນໃຈທີ່ຈະແກ້ໄຂປັນຫາ
ເກີຍກັບອຸປະກິດກົງໝາຍໂດຍທຳໄຫ້ເປັນອຸປະກິດກົງໝາຍ ທີ່ທີ່
ຜ່ານມາໄດ້ດໍາເນີນກາຮັດກາຮອຸປະກິດຫຍ່າຍໃຫ້ດິນໃຫ້ເຂົ້າສູ່ຮະບັບ ອຣີ່
ທີ່ເຮົາກວ່າ ພາຍບັນດິນ ໂດຍໃໝ່ກາຮອກສລາກເລີ້ມທ້າຍ 3 ດັວ ແລະ
2 ດັວ ເພື່ອເປັນທາງເລືອກໜຶ່ງຂອງຜູ້ທີ່ນິຍມເລັ່ນຫຍ່າຍໃຫ້ດິນແລະລົດ
ບົກບາຫຼອງຫຍ່າຍໃຫ້ດິນໃຫ້ລົດນ້ອຍລົງ ຈນປະສບຄວາມສໍາເລົງເປັນ
ທີ່ຍົມຮັບຂອງສັງຄມໃນຮະດັບໜຶ່ງ ດັ່ງນັ້ນມາຄວັງຮູ້ຈຶ່ງໄດ້ພິຈາລະນາຫາ
ແນວທາງທີ່ເໝາະສົມໃນການນຳອຸປະກິດກົງໝາຍປະເທດອື່ນໆເຊັ່ນ
ບ່ອນກາຮພນັນ ແລະກາຮຄ້າປະເວລີ່ນ ຊລະ ມາທຳໃຫ້ເປັນອຸປະກິດກົງ
ກົງໝາຍຕ່ອງໄປ

ວາරສາຮເຕຣະຫຼືກິຈແລະສັງຄມໄດ້ຮັບເກີຍຮົດຍ່າງສູງຈາກ

ศาสตราจารຍ์ ดร. พาสุก พงษ์ไพบูลย์ คณะเศรษฐศาสตร์
ຈຸฬາลงกรณ์มหาวิทยาลัย ທີ່ເປັນຜູ້ທີ່ມີຄວາມເຂົ້າວ່າງແລະ
ເຂົ້າໃຈຍ່າງລື້ກໍ່ສິ່ງບົກບາຫຼອງຫຍ່າຍໃຫ້ດິນແລະບົກບາຫຼອງຫຍ່າຍ
ທີ່ພຶດກົງໝາຍໃນສັງຄມໄທຢ ທ່ານໄດ້ແສດງຄວາມຄິດເຫັນເກີຍກັນ
ແນວທາງກາຮທຳອຸປະກິດກົງໝາຍໃຫ້ດູກກົງໝາຍໄວ້ອ່າຍ່ານ່າ
ສົນໃຈຢືນ ດັ່ງນີ້

ຜູ້ສັນນັບສຸນ/ຄັດຄ້ານ : ທັກຄົດທີ່ ເປັ່ນແປລັງໄດ້ຍາກ

ดร. ພາສຸກ ພົງໝໍໄພຈິຕຣ ໄດ້ກ່າວລ່ວງຄົງອຸປະກິດກົງໝາຍ
ໂດຍແປ່ງເປັນ 3 ກລຸ່ມໃໝ່ໆ ດື່ອ 1) ກລຸ່ມກາຮພນັນ 2) ກລຸ່ມກາຮຄ້າ
ປະເວລີ່ນ ແລະ 3 ກລຸ່ມກາຮຄ້າຍາເສພຕິດ ທີ່ອາຈນຳມາທຳໃຫ້ດູກ
ກົງໝາຍໄດ້ ວ່າມີຄວາມລະເອີຍດອ່ອນແລະເກີຍຂ້ອງກັບທັກຄົດ
ຂອງປະຊາຊົນເປັນອ່າຍ່ານ່າມ ທີ່ການນຳອຸປະກິດກົງໝາຍມາຍູ້
ໃນຮະບັບໃນໜາຍປະເທດເຖິງວ່າຈະຫຼູ່ຍ່າຍໃຫ້ກາຄຮູ້ດຳເນີນກາຮ
ແກ້ໄຂປັນຫາພລກຮະບັບທາງລົບທີ່ເກີດຈາກອຸປະກິດເຫັນໄດ້ ແຕ່

การนำธุรกิจผิดกฎหมายเหล่านี้เข้ามาสู่ระบบก็จะมีทั้งผู้ที่คัดค้านและสนับสนุน โดยผู้ที่คัดค้านหรือสนับสนุนเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้าสู่ระบบ ส่วนใหญ่จะไม่เปลี่ยนทัศนคติของตนยกเว้นคนรุ่นเยาว์ ทั้งนี้ผู้ที่คัดค้านและสนับสนุนจะมีชุดอธิบายอยู่คุณลักษณะ คำอธิบายของทั้ง 2 กลุ่มมาจากระบบคุณค่าที่ต่างกัน ฉะนั้นถ้าจะเปลี่ยนความคิด จะต้องเปลี่ยนที่ระบบคุณค่าของคน

ระบบคุณค่าของผู้ที่คัดค้าน โดยมากจะไปโถงกับปัญหาคอร์รัปชัน และเรื่องของศีลธรรม หรือเรื่องที่เคยมีประสบการณ์ส่วนตัวที่มีผลกระทบอย่างแท้จริง หรือเคยประสบมากับครอบครัว เช่น มีสามีหรือลูกที่ไปติดการพนันในบ่อนแล้วนำความเสียหายมาสู่ครอบครัว ทำให้เกิดความรู้สึกว่าผลทางด้านลบมีแนว และยังต้องมาเผชิญกับระบบตำรวจคอร์รัปชันอีก จึงไม่เห็นด้วย ในแง่ความคิดเปลี่ยนยาก และการเปลี่ยนทัศนคติทางด้านศาสนาอาจจะเปลี่ยนไม่ได้เลย

สำหรับในเมืองไทย ดร. พาสุกเห็นว่าจะมีทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้านเช่นเดียวกัน โดยผู้ที่คัดค้านจะมีทั้งเหตุผลที่โยงกับศีลธรรมหลักศาสนา หรือในเรื่องการค้าประเวณี ก็จะมีกลุ่มผู้คัดค้านที่มองว่าจะเป็นการทำให้ศักดิ์ศรีของผู้หญิงด้อยไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้สำคัญมากต้องนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบ

เปิดบ่อนคาสิโนในต่างประเทศ : ต้องผ่านประชามติ

ดร. พาสุกกล่าวว่าตามมาตรฐานการเปิดบ่อนการพนันโดยเฉพาะบ่อนคาสิโนให้เป็นธุรกิจกฎหมายในต่างประเทศนั้นจะต้องเปิดตลอด 24 ช.ม. ให้คนเข้าไปเล่นได้ตลอดเวลา เพราะถ้าเปิดแล้วไม่สามารถมาตรฐานสากลก็จะไม่เป็นที่นิยมเล่นกันถ้าเปิดเป็นระยะเวลาอย่างบาร์ ไม่ใช่คลับก็จะมีปัญหา ต้องมีการส่งส่วยตามมาอีก ดังนั้นการเปิด 24 ช.ม. จึงช่วยขจัดปัญหานี้ได้ สำหรับการควบคุมคนเข้าไปเล่นในบ่อนคาสิโนต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวดจริงจังไม่ให้คนอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าไปเล่น หรือควบคุมเรื่องการเสียภาษี เรื่องของการซื้อโคงซึ่งจะเกิดขึ้นได้่ายมาก

ทางด้านการอนุญาตให้เปิดบ่อนคาสิโนในต่างประเทศโดยมากมักมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งคือ เพื่อต้องการหา



รายได้และสร้างงาน ดังเช่น กรณีรัฐスマเนีย ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลมีปัญหาทางการเงิน จึงเห็นว่าการเปิดบ่อนคาสิโนจะเป็นแหล่งรายได้เข้ารัฐได้ แต่สมัยนั้นมีกลุ่มคนที่เคร่งศาสนาจำนวนมากและได้ออกมาคัดค้าน ซึ่งจากแง่มุมศาสนาคริสต์ียน การเล่นการพนันส่งเสริมให้คนไม่ทำงาน แต่รัฐบาลแก้ปัญหานี้ โดยให้มีการทำประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งเสียงส่วนใหญ่ให้ตั้งบ่อนคาสิโนโดยให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการ

เปิดบ่อนคาสิโนในประเทศไทย : ไม่เข่อรัฐบาลจะจัดการกับผลกระทบทางลบได้

เมื่อกล่าวถึงการอนุญาตให้มีการเปิดบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมาย โดยเฉพาะบ่อนคาสิโนในประเทศไทย ดร.พาสุก เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่แน่ใจว่าระบบราชการและรัฐบาลมีความพร้อมที่จะบริหารจัดการธุรกิจเหล่านี้โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม เช่น เรื่องการพนันผิดกฎหมายที่เราทำการศึกษาวิจัยมาพบว่า คนจำนวนมากมีข้อกังวลว่า เราจะมีระบบกระบวนการทางศาลไม่โปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีปัญหาคอร์รัปชันในระบบตำรวจ ซึ่งสถาบันเหล่านี้มีหน้าที่ต้องดูแลกำกับไม่ให้การพนันที่ถูกกฎหมายส่งผลกระทบต่อสังคม โดยการปล่อยให้คนรุ่นเยาว์เข้าไปใช้บริการ

ขอกังขาเหล่านี้ทำให้ประชาชนไม่อยากจะสนับสนุนให้มีการเปิดธุรกิจเหล่านี้ให้ถูกกฎหมายด้วยมีความคิดว่า ทราบได้ที่ธุรกิจผิดกฎหมายเป็นตัวปิดกั้นก็จะทำให้สูญเสียภัยพินังของเขามีโอกาสได้เข้าถึง แม้ขณะนี้จะมีการ

พนันที่ผิดกฎหมายอยู่ในบ้านเราระจิง “ไม่ใช่ว่าใครๆ จะเดินเข้าไปเล่นกันได่ง่ายๆ ต้องมีการวัดกันในนั้นหรือต้องมีการเข้าพากันเข้าไป ซึ่งตรงนี้เป็นตัวปิดกัน ถ้าเปิดอย่างถูกกฎหมายผู้ที่มีอายุเกิน 18 ปี หรือคุณเมื่อก็สามารถเข้าไปได้ ดังนั้นอาจจำงหน่วยงานที่อยู่นอกรัฐทำการสำรวจในระดับประเทศ (National Survey) ว่ามีผู้ที่มีอายุต่ำกว่าที่กำหนดไปใช้บริการหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด ทั้งนี้ นอกเหนือจากความไม่แน่ใจว่าภาครัฐและผู้เกี่ยวข้องจะบริหารจัดการได้แล้วยังมีทัศนคติในเรื่องของศีลธรรมตามหลักศาสนาเข้ามา มีอิทธิพลต่อความคิดอีกด้วย

ปิดบ่อนการพนัน : จริงจังกันแค่ไหน

ดร. ผาสุก ตั้งประเด็นที่นำติดตามว่า มีคนจำนวนมากไม่ต้องการให้มีบ่อนการพนันถึงแม้ว่าอาจจะให้ผลประโยชน์ต่อชุมชนแต่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนในเมืองไม่ได้รับผลประโยชน์แต่กระนั้นประชาชนก็ยังไม่สามารถผลักดันให้รัฐบาลเข้าไปจัดการปราบปรามได้ ถึงแม้จะมีผู้เขียนจดหมายไปบอกตำรวจให้ไปจับคนในบ่อนการพนันก็ตาม จนกระทั่งมีเรื่องปัญหาคอร์รัปชันแขวนมา ทำให้ฝ่ายบริหารต้องเสียเครดิตจากการแฉโพยระดับสูง ถึงจะมีกระบวนการที่ก่อให้เกิดความไม่สงบด้านความร่วมมือ ผลักดันให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ต้องทำงานหน้าที่ แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังเพริ่งอะไร

บางคนไม่อยากเข้าไปยุ่งเรื่องบ่อนเพราะเห็นเป็นเรื่องใกล้ตัว มีกลุ่มอิทธิพลมาเกี่ยวข้อง ถ้าจะลูกชิ้นมาต่อต้านบ่อนผิดกฎหมายก็จะต้องระวังตัว ไม่ใช่ว่าคุณจะลูกชิ้นมาง่ายๆ และรอดไปได้ เรื่องมันใหญ่ทุกคนมีความไม่ปลอดภัย เนื่องจากความคุ้มครองทางกฎหมายไม่ชัดเจน เกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน หรือการกำกับดูแลการเมือง เป็นสิ่งที่เกิดชึ้นได้แต่ผู้ที่เป็นตัวตั้งตัวก็มีปัญหา

ตัวอย่างของการปราบปรามในช่วงปีที่ผ่านมา โยงกับการแฉโพยปัญหาส่วนตัวที่เกิดมาเป็นระยะๆ ล่าสุดคือนายตำรวจที่ฝ่ายปีกน้ำเงินบ่อนถูกวิพากษ์ว่าไม่ใช่เชพะจุดนี้ มีอีกหลายแห่งในกรุงเทพฯ แล้วสืบไปถ่ายรูปพบว่าทุกแห่งที่บ่อนนั้นมีจิริ หลังจากนั้นทางสำนักงานตำรวจนแห่งชาติจึงได้ประกาศว่าจะไม่เปิดนโยบายในเดือนมีนาคม 2546 แต่ ดร. ผาสุก ยังตั้งคำถามต่อว่า เมื่อบ่อนในถูกปิดไปแล้วลายเป็นบ่อนวิ่งหรือเปล่า ?

“
ในการลดหรือ
กำจัดธุรกิจพิดกฎหมาย
ในอุตสาหกรรมนี้
สิ่งที่ต้องทำไปพร้อมกัน คือ
มีกระบวนการแก้ปัญหา
คอร์รัปชันของตำรวจ
”

เปิดบ่อนคาสิโน : วัตถุประสงค์ต้องชัดเจน
ดร. ผาสุกเห็นว่า ถ้าภาครัฐและผู้เกี่ยวข้องจะบริหารจัดการเปิดบ่อนคาสิโนให้ได้ ก็ยังมีคำถามว่าจะทำให้คาสิโนถูกกฎหมายด้วยจุดประสงค์อะไร ในเบื้องต้นผู้วางแผนนโยบายจะต้องมีความชัดเจน ถ้ามีจุดประสงค์ต่างกัน นโยบายที่ออกมาก็อาจจะแตกต่างกันด้วย
ถ้าจุดประสงค์เพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชันของช้าราชการตัวร้าย ในการลดหรือกำจัดธุรกิจพิดกฎหมายในอุตสาหกรรมนี้ สิ่งที่ต้องทำไปพร้อมกัน คือ มีกระบวนการแก้ปัญหาคอร์รัปชันของตำรวจ หรือถึงแม้จะทำบ่อนคาสิโนให้เป็นธุรกิจถูกกฎหมาย ก็ยังคงต้องมีธุรกิจพิดกฎหมายแฝงอยู่ดี เพราะธุรกิจพิดกฎหมายไม่ต้องเสียภาษี ต้นทุนต่ำ อีกทั้งผู้ใช้บริการอาจจะคุ้นเคยกับการเข้าบ่อนผิดกฎหมาย ซึ่งบ่อนถูกกฎหมายกับบ่อนผิดกฎหมายมีบรรยายไม่เหมือนกัน บางคนอาจจะไม่อยากให้ครุ่นว่าเล่นการพนัน จึงไม่อยากให้เปิดบ่อนถูกกฎหมาย ดังนั้นประเด็นนี้จึงสำคัญ

การที่รัฐบาลจะให้มีบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย เพราะเล็งเห็นว่าเป็นการทำให้เกิดการจ้างงานและลงทุน ช่วยลดปัญหาของการที่มีบ่อนการพนันอยู่ภายใต้การคุ้มครองของตำรวจ ทำให้ปราบปรามยาก และยังทำให้รายได้บางส่วนเปลี่ยนมือจากเจ้าของบ่อนการพนัน ตำรวจนและนักการเมือง โดยภาครัฐสามารถจัดเก็บภาษีและนำรายได้ไปพัฒนาสังคม หยุดการไหลด

ເວັບໄປປະໂຍ້ນສູ່ຜູ້ມືອີກຮິພ ທີ່ຈະສັງຄົມກະທບໍາຍແຮງຕ່ອງ
ເສດຖະກິຈ ສັນຄົມແລກການເມື່ອງ ສູ່ກາຣ່າວຍລດຈຳນວນເງິນທີ່
ຮມຸນເວັນກາຍນອກຮະບບ

ເປີດບ່ອນຄາລີໂນ : ປະເຕີນການເມື່ອງ ມັກເຂົ້າມາເກື່ອງວ້ອງ

ອຍ່າງໄກກົດາມ ຍັງມີຄົນຈຳນວນມາກໄມ່ວາງໃຈດໍາວັງແລະ
ນັກການເມື່ອງຈຶ່ງເຫັນວ່າໄມ່ຄວາມໃຫ້ການພັນປັບປຸງທີ່ຖຸກກູ້ມາຍ
ຕຽບໃດທີ່ຢັ້ງໄມ່ປົງປັບປຸງການທຳມານແລກພຸດີກົມານຂອງ
ດໍາວັງແລກນັກການເມື່ອງ ແລະຕຽບໃດທີ່ການບັນດັບໃຫ້ກູ້ມາຍຍັງ
ລົ້ມເລວ ຜົ່ງກັ້ນທຳໃຫ້ການພັນຖຸກກູ້ມາຍຈະເປັນໜັກທາງໃຫ້ຜູ້ທີ່ມີ
ເຄື່ອງຊ່າຍກັບການເມື່ອງທາກກຳໄວ້ໄດ້ມາກຂຶ້ນ ແລະໄມ່ສັງຄົມດີກັບ
ສັນຄົມແຕ່ຈະໃຫ້ຜົນປະໂຍ້ນກັບນັກຮູ້ກິຈລຸ່ມໜຶ່ງເທົ່ານັ້ນ

ນອກຈາກນີ້ ການເປີດໂອກາສໃໝ່ມີການທຳຮູ້ກິຈຄາສີໃນອຍ່າງ
ຖຸກກູ້ມາຍ ຮູ້ບາລດ້ອນມາພິຈາລະນວ່າໃຄຈະເປັນຜູ້ໄດ້ສັນປັກນ
ໜຶ່ງມີໂອກາສທີ່ຈະໄດ້ກຳໄວສູງ ຈຶ່ງເຂົ້າສູ່ປະເຕີນທາງການເມື່ອງ ອຍ່າງ
ການນີ້ປະເທດອສເຕຣເລີຍພວ່າ ຮູ້ບາລມລຮູ້ວິກົດຕອວຸງເຮີຍໃຫ້
ແໜ່ງຢູ່ນິກຂອງພວກຮູ້ບາລເປັນຜູ້ດີທຸນຍູ່ໃນບິຮັດຄາສີໃນທີ່ໄດ້ຮັບ
ສັນປັກນຈາກຮູ້ບາລ ຈຶ່ງກຳລາຍເປັນການນີ້ຂອງຈາກຂຶ້ນ ສໍາຮັບ
ປະເທດໄທ ດຣ. ພາສຸກຕັ້ງປະເດີນທີ່ນ່າສັນໃຈວ່າ ດັ່ງນີ້ບ່ອນຄາສີໃນ
ໜ່າຍາ ແກ່ ໄຄຈະໄດ້ສັນປັກນແລກຜູ້ທີ່ໄດ້ສັນປັກນນີ້ຈະເປັນ
ພຽບພວກຂອງໄຄຈະເປັນຮູ້ກາຍເສີຍງ່າຍຮູ້ກາຍການເງິນໃຫ້ກັບໄຄ?

ທັງນີ້ຕ້ອງພິຈານາເລືອກສຳານທີ່ອຍ່າງວະນັດວະວັງ ມີການ
ອອກກູ້ມາຍບັນດັບຍ່າງເຂັ້ມງວດ ເປີດໂອກາສໃໝ່ເຈົ້າໜ້າທີ່ໄດ້
ເຂົ້າໄປກວບຄຸມພົກກະທບໍາຂ້າງເດີຍຈຶ່ງ ໄດ້ ໂດຍການຈຳກັດຄົນ
ຍາກຈົນແລກຜູ້ມື້ອາຍຸດຳກໍາວ່າເກີນທີ່ ແລະຍັງສາມາດໃຫ້ກາຮັກກຳ
ແກ່ປະເຊານຄົງພລວ່າຍຂອງການພັນນັນ ແລະຫ່ວຍລດຈຳນວນບ່ອນຜິດ
ກູ້ມາຍເພວະບ່ອນຖຸກກູ້ມາຍຈະມີຄວາມປິດຕະພົບແລະເປັນທີ່
ນິຍົມມາກກ່າວ່າ ຫ່ວຍລດອີກຮິພທາງເສດຖະກິຈແລກການເມື່ອງຂອງ
ເຈົ້າພ່ອ ອີກທັງຍັງເປັນການນໍາວາຍໄດ້ກັບຄືນມາຈາກທີ່ເຄຍເສີຍໄປ
ກັບການພັນນັນດ້າງປະເທດອີກດ້ວຍ

ເປີດບ່ອນຄາສີໂນ 4-5 ແທ່ງ ຕລອດ 24 ຂ.ມ. : ສັນຄົມຮັບໄດ້ໄໝ

ດຣ. ພາສຸກຍໍ່ວ່າ ຈະແກ້ປົ້ນຫາຄອງຮັບໜ້າທີ່ມີມາຕຽກການ
ອອກນາຫັດເຈັນ ໃຫ້ປະເຊານໄດ້ຮັບຄວາມມັນໃຈ ອີກທາງໜຶ່ງເຄື່ອງ ດັ່ງ



ມີການອຸນນູາຕີໃໝ່ບ່ອນຄາສີໃນຖຸກກູ້ມາຍ 2-3 ແທ່ງເທົ່ານັ້ນ ເພື່ອ²
ເປັນການແກ້ປົ້ນຫາຄອງຮັບໜ້າ ກີ່ຈະໄມ່ນໍາໄປສູ່ຈຸດມຸ່ງໝາຍໄດ້
ເພຣະຈະໄມ່ສາມາດໃຫ້ບໍລິການເພີ່ມພອກັບຈຳນວນຜູ້ທີ່ຕ້ອງການເລີນ
ໜຶ່ງຄັດວາມໝ່ອຍູ່ທ່ວ່າປະເທດ ດັ່ງນີ້ວິທີການຄືອຕ້ອງຈັດໃຫ້ມີການ
ບໍລິການຄາສີໃນເພື່ອຮອງຮັບຄວາມຕ້ອງການທີ່ມີໝ່ອຍູ່ຈຳຈະມີນາກກ່າວ່າ
4-5 ແທ່ງ ຕຽບນີ້ຕ້ອງຄາມກາປະເຊານແລກການເມື່ອງວ່າ
ຮັບໄດ້ແນ

ທາງຈຸ່າພຳລັງກຣອນມາວິທາລີ ເຄຍທຳການສໍາຮ່ວງຄວາມ
ຄືດເຫັນຂອງປະເຊານພບວ່າຄົນທີ່ຕ້ອງການເລີນມີຈຳນວນ
ປະມານ 4 ລ້ານກວ່າຄົນ ດັ່ງຕ້ອງການກຳຈັດໄນ້ໃໝ່ຮູ້ກິຈພິດ
ກູ້ມາຍ ຈະຕ້ອງເປີດບ່ອນຄາສີໃນຖຸກກູ້ມາຍກີ່ແທ່ງ ແຕ່ລະ
ແທ່ງສາມາດໃຫ້ບໍລິການໄດ້ກື່ຄົນ ສັນຄົມຈະຮັບໄດ້ໄໝ ດັ່ງນີ້ວ່າ
ນີ້ຍົບຍົກຕົວວ່າສັນຄົມຮັບໄມ້ໄດ້ ອາຍາຈະທຳເພີ່ງ 4-5 ແທ່ງ
ມັນກີ່ໄມ່ຕຽບເປົ້າ ດັ່ງນີ້ຈະຕ້ອງມີຄວາມຊັດເຈນວ່າທີ່ຈະເປີດ
ບ່ອນຄາສີໃນມື້ຈຸດປະສົງຄ່ອງໄຣ ແລະປຣິມານຮາຍໄດ້ຈາກ
ກາຍີ້ຂຶ້ນຍູ່ກັບປະສິທິກິພາພໃນການເກີບ ແລະຍັງຄົງມີບາງ
ສ່ວນທີ່ໄມ່ອ່າຈເກີບກາຍໃດເນື່ອງຈາກຍັງພິດກູ້ມາຍຍູ່

ການເປີດບ່ອນຄາສີໂນພລຈະເປັນຄນລະເຮືອງກັບ
ລອຕເຕຣອີ ຈະມີພົກກະທບໍາກັບຜູ້ຄົນໂດຍທີ່ໄປ ແຕ່ຍ່າງໄກ
ກົດາມໄດ້ມີການສໍາຮ່ວງທັນຄົດມາ 2 ຄຽ້ງແລ້ວ ຄຽ້ງແຮກ
ທຳການສໍາຮ່ວງກຸລຸ່ມຕ້ວອຍ່າງ ພບວ່າມີຜູ້ດັກຄັນນາກກ່າວ່າເຫັນ

ด้วย แต่ความแตกต่างมีไม่สูงนัก แต่เมื่อทำ National Sample Survey มีคนคัดค้านแต่มีอัตราเรื่อยลงแต่ยังสูงกว่าคนที่เห็นด้วยอยู่ดี

เปิดบ่อนคาสิโนได้รับความสนใจมากกว่า การค้าประเวณีถูกกฎหมาย

ดร. ผาสุกเห็นว่าการเปิดบ่อนการพนันคาสิโนและการค้าประเวณีจะส่งผลลบต่อผู้กระทำโดยตรงมากกว่าคนอื่น เพราะผลกระทบกับคนอื่นเป็นผลข้างเคียงเท่านั้น ในหลายฯ ประเทศให้การค้าประเวณีผู้ใหญ่เป็นเรื่องถูกกฎหมายอยู่ภายใต้กฎหมายต่างๆ สำหรับกรณีของประเทศไทยหลังจากที่คุณชูวิทย์ อกมาเฉลิมพิธีรื่องปัญหาส่วยค่าง ทางกระทรวงยุติธรรมได้จัดสัมมนาสรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะว่าควรจะให้การค้าประเวณีเป็นสิ่งถูกกฎหมายหรือไม่ แต่การสัมมนานี้ไม่มีผลสรุปที่ ก้าวหน้าไปกว่าเดิม เนื่องจากมีกลุ่มคัดค้านที่สำคัญ 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มศาสนา 2) กลุ่มสิทธิมนตรี ที่มองว่าเป็นการไม่ให้เกียรติผู้หญิง ถ้าทำให้ธุรกิจถูกกฎหมายถือเป็นการกดขี่ผู้หญิง

ทั้งนี้ นักธุรกิจหรือนักการเมืองผู้วางแผนนโยบายจะให้ความสำคัญกับการเปิดบ่อนการพนันคาสิโนมากกว่าทำเรื่องการค้าประเวณีให้ถูกกฎหมาย เพราะว่าในทางธุรกิจเรื่องของคาสิโน จะมีความสดใสมากกว่า เนื่องจากทำกำไรได้มากกว่าและมีความละเอียดอ่อนในเรื่องของหัตถศิลป์อย่างกว้างขวาง ไม่ใช่แค่การค้าประเวณีนักธุรกิจและนักการเมืองที่วิ่งเต้นให้คาสิโนเป็นธุรกิจถูกกฎหมายจะเป็นนักธุรกิจรายใหญ่ทั้งในและนอกประเทศมากกว่ากลุ่มนักธุรกิจที่จะมาวิ่งเต้นสำหรับการค้าประเวณีเนื่องจาก มีกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างกัน

การกำหนดนโยบาย : ธุรกิจต้องมอง หลายมิติอย่างบูรณาการ

การทำธุรกิจพิດกฎหมายให้ถูกกฎหมาย จะได้รับการคุ้มครองโดยรัฐต้องให้สิทธิ์ผู้เกี่ยวข้องควรจะได้ และไม่ถูกกดขี่ จะเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย และจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนซึ่งสัมมนานาให้หมดลื้นไปในที่สุด... แล้วใครจะเป็นผู้จัดการเรื่องนี้ได้อย่างลงตัว ?

ดร. ผาสุก ตอบคำถามนี้ไว้ชัดเจนยิ่ง ว่า การที่จะทำธุรกิจพิດกฎหมายให้ถูกกฎหมายเป็นหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบาย

คือ ภาครัฐ โดยจะต้องกลั่นกรองถึงผลดีและผลเสียว่าอะไรมีมากกว่ากัน ทั้งนี้ แต่ละนโยบายจะมีด้านทุนในการเก้าอี้ปัญหาการทำประชามติจะเป็นการเลือกแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน จำกัดด้วยความอย่างดีของภาคประชาชนล้มเหลว และยังเป็นการสร้างต้นทุนแก่สังคมในรูปของปัญหาครอบคลุม การคุ้มครองสิ่งผิดกฎหมายโดยนักการเมือง การใช้งบประมาณปราบปรามจำนวนมากและปัญหาอาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้น ฯลฯ ส่วนการเปิดเสรีอุปทานจะทำให้จำนวนผู้บริโภคเพิ่มขึ้น แต่แรงจูงใจผลิต รวมทั้งปัญหาทุจริตต่างๆ จะลดลง ทั้งนี้การพิจารณากำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงความเป็นเหตุเป็นผลให้มากขึ้น ควบคู่ไปกับการพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างประเทศในลักษณะ Global Policy และการนำมาตรการเสริมเรื่องอาชีพด้านอื่นมาพิจารณาด้วย

ทุกนโยบายถ้าได้มีการสำรวจความคิดเห็นแล้ว ประชาชนเห็นว่ามีผลเสียมากกว่าได้ ประชาชนก็จะไม่สนับใจ ซึ่งหน้าที่ของภาครัฐจะต้องทำให้ผลได้มากกว่าผลเสียให้ได้ ถ้ามีการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้ผลให้ได้ รวมทั้งรัฐบาลทำไปทั้งที่ประชาชนไม่รู้ว่าผลได้มากกว่าผลเสีย ก่อให้เกิดปัญหายืดเยื้อและสร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคมได้

การบริหารจัดการที่ดี : หนทางนำเศรษฐกิจเข้าสู่ระบบ

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาทำธุรกิจพิດกฎหมายให้ถูกกฎหมายนั้น ดร. ผาสุก กล่าวว่าต้องมี 2 ส่วน คือ 1) ด้านเศรษฐกิจ ในเรื่องของภาษี ก่อให้เกิดผลกระทบอะไร เช่น คอร์รัปชัน 2) ด้านสังคม เช่น ยาเสพติด ซึ่งมีผลต่อพัฒนาและสุขภาพ ภาระงานนโยบายในเรื่องนี้สิ่งที่องมุ่งไปที่การบริหารจัดการที่ดีและตระหนักอยู่เสมอว่าได้อย่างก็ต้องเสียอย่าง ต้องดูว่าสมดุลอยู่ตรงไหน ในกรณียาเสพติด หลายฯ ประเทศคิดว่ามีปัญหาทางด้านสังคมร้ายแรง เป็นผลกระทบต่อการทำงาน เรื่องอาชญากรรม ยาเสพติดต้องเข้าคุก แต่ปรากฏว่าไม่สามารถที่จะลดจำนวนผู้เสพได้

ส่วนการจัดการในเรื่องการพนันมี 2 แนวทางหลัก ได้แก่ 1) การทำให้การพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมายและปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าของและผู้เล่นมีโทษโดยการปรับและจำคุก



2) ภารຍอมรับว่าการปราบปรามเป็นสิ่งที่ยาก เพราะต้นทุนค่าใช้จ่ายมีมูลค่าสูง การทำให้การพนันเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายช่วยให้รัฐสามารถกำหนด ควบคุมและนำรายได้บางส่วนมาใช้ เจ้าของบ่อนการพนัน และนักเดิมพนันสามารถนำเงินมาซื้อยาเสื่อม สังคมแทนการจ่ายค่าสินบนแก่ตำรวจ หรือจัดตั้งแก๊งอาชญากรรัฐบาลสามารถประหดค่าปราบปรามการพนันและมีรายรับเพิ่มขึ้น ตำรวจและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามมีเวลาทำการกิจขึ้นได้มากขึ้น

บทสรุป : สุดแล้วแต่ภาครัฐจะจัดการอย่างไร

ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันรัฐบาลจะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการทำธุรกิจพิดกฎหมายให้ถูกกฎหมาย โดยที่ธุรกิจพิดกฎหมายอยู่ภายนอกการควบคุมของกฎหมาย และพัฒนาอยู่กับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองอย่างแน่นแฟ้น ทางออกจะยังคงต้องการการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อทำให้การปฏิรูประบบราชการและกระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้ การปฏิรูปเหล่านี้จะบังเกิดผลก็ต่อเมื่อมีแรงกดดันจากสาธารณะเป็นจำนวนมาก มีการตีตัวสร้างจิตสำนึกของสาธารณะ ข้าราชการและนักการเมือง ให้มีความตระหนักรถึงภัยของธุรกิจพิดกฎหมาย สร้างความร่วมมือร่วมใจให้สังคมไทยร่วมกันจัดการกับธุรกิจพิดกฎหมายเพื่อให้สังคมมี

ความร่วมมือเป็นสุข โดย ดร. ผาสุก กล่าวเสริมว่า
เป็นเรื่องของนโยบาย ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล ในกฎหมายระบุว่าเป็นมติของคณะรัฐมนตรีที่จะให้มีธุรกิจด้านนี้ แต่บางธุรกิจในอุตสาหกรรมการพนันนี้อยู่ในวิจารณญาณของเจ้าหน้าที่ ที่จะทำให้ถูกกฎหมายขึ้นมา

แนะนำที่สุดคือ ไม่มีใครให้คำตอบได้ง่ายๆ ว่า นโยบายเกี่ยวกับธุรกิจพิดกฎหมายเหล่านี้ควรจะเป็นอย่างไรในอนาคต ที่สำคัญจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมไทย แต่จะไปสู่จุดนี้ได้ก็ต่อเมื่อมีการนำเรื่องเหล่านี้ไปสู่การอภิปรายสาธารณะอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ การทำประชาติอาจช่วยให้รัฐบาลได้ข้อสรุปที่เหมาะสมได้ แต่การให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเฉพาะจุด อาจเป็นการซักซาน หรือนำมาซึ่งการซื้อเสียง แต่ถ้ามีการทำอย่างถูกต้องก็แสดงว่าได้นำความต้องการของประชาชนมาใช้ประกอบในระดับหนึ่ง แต่รัฐบาลต้องให้ความมั่นใจกับประชาชนว่า จะบริหารจัดการกับผลกระทบทางลบของมาตรการใหม่ให้ได้ ทั้งนี้ ดร. ผาสุก เห็นว่า สังคมไทยยังไม่สิ้นหวังเสียที่เดียว จากบทสรุปที่ว่า

ดูจากความนิยมของรัฐบาลปัจจุบันและผลงานต่างๆ ที่ผ่านมา ติดันเห็นว่ารัฐบาลนี้จะสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนได้ เมื่อเบริญบทียบกับรัฐบาลอื่นๆ

ក្រោមឱ្យការណ៍របៀប : បុរាណធម៌នុយីជ្រើរជាតិ



၁၇

ท่ามกลางผลวัดทางเศรษฐกิจในกรุงแลลิกาวิวัตน์ “เศรษฐกิจนอกระบบ” ที่อาจเป็นเพียงภาคเศรษฐกิจนอกกรุงและกลับมีบทบาทอย่างสำคัญ ในฐานะที่มีส่วนเสริมสร้างความสามารถเชิงแข็งข้นของภาคเศรษฐกิจ กระแสหลัก ทั้งยังเป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดในการแก้ปัญหาการว่างงาน และความยากจน อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจนอกระบบมักเป็นภาคเศรษฐกิจ ชายขอบแห่งกฎหมาย ทั้งยังไม่ถูกบันทึกข้อมูลจากการทางการ การคุ้มครอง ธุรกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาลเพื่อ เชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจกรุงและลักษณะมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหาร นโยบายเศรษฐกิจมหาภาค และถือเป็นประเด็นท้าทายที่ได้รับความสนใจ จากนักเศรษฐศาสตร์ทั่วโลกมากกว่าทศวรรษนับแต่การพัฒนาระบบบัญชี ประชานาดีปี 1993

ความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบต่อระบบเศรษฐกิจ

คำว่า “เศรษฐกิจในระบบ” ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในการอธิบายโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบทวิภาคณ์ ถือเป็นส่วนหนึ่งของคำศัพท์ในการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เป็นภาคเศรษฐกิจพื้นฐานในการดำเนินงานทั้งแรงงานภาคเกษตรในชนบท และงานในครัวเรือน รวมถึงแรงงานภาคธุรกิจนอกระบบในเมือง

บทบาทของเศรษฐกิจในระบบปฏิรูปต่อระบบเศรษฐกิจ

	๘๙	๙๙	
	แอฟริกา	เอเชีย	ละตินอเมริกา
อัตราส่วนต่อกำลังแรงงาน ¹	74.8	63.0	56.9
อัตราส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ²	43.9	35.0	38.9

ที่มา : 1. Charmes, Jacques (2000)

2. Schneider, Friedrich and Enste, Dominik (2000)

การจ้างงานในหลายประเทศทั่วโลกกล่าว
ครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกรอบต่อกำลัง
แรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกรอบต่อกำลัง
แรงงานในปี 1990 มีอัตราส่วนที่สูงยิ่ง โดยเฉพาะ
ในภูมิภาคเอเชียที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 74.8
ขณะที่ภูมิภาคเอเชียและภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้มี
สัดส่วนร้อยละ 63.0 และร้อยละ 56.9 ตามลำดับ
นอกจากบทบาทในการจ้างงานแล้ว ภาค
เศรษฐกิจนอกรอบยังมีบทบาทสำคัญต่อภาค
การผลิต การใช้จ่าย และปริมาณเงินหมุนเวียนใน
ระบบเศรษฐกิจ ประมาณการว่าภาคเศรษฐกิจ
นอกรอบมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงมากแม้จะ
เป็นภูมิภาคยุ่งยากนานัปการเนื่องจากข้อจำกัด
ของการรายงานข้อมูลครุภรวม ในปี 1990 อัตราส่วน
ของเศรษฐกิจนอกรอบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมใน
ประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ใน
ภูมิภาคเอเชียมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 43.9 ของ
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ขณะที่ภูมิภาค
เอเชียและภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้มีสัดส่วนร้อยละ
35.0 และ 38.9 ตามลำดับ เศรษฐกิจนอกรอบยัง
ท่วความสำคัญเพิ่มขึ้นแม้กระถั่งกลุ่มประเทศ
พัฒนาแล้ว อัตราส่วนของเศรษฐกิจนอกรอบต่อ
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของกลุ่มประเทศ
สมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและ
การพัฒนา (Organization for Economic Cooperation



and Development : OECD) ในปี 1990 มีสัดส่วนร้อยละ 13.2 ขณะที่ในปี 2000 สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 16.8

เศรษฐกิจระบบในบริบททางเศรษฐศาสตร์

การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกรอบถือว่ามีจุดเริ่มต้นในศตวรรษ 1950 จากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการของอาเธอร์ ลิวอิส (Arthur Lewis) นักเศรษฐศาสตร์ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ในปี 1979 ซึ่งอธิบายการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อคۇดชັບแรงงานจากภาคเกษตรแบบดั้งเดิม แนวคิดเรื่องภาคเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมถูกทดแทนด้วยภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ (Modern-Traditional Dichotomy) สะท้อนนัยของเศรษฐกิจนอกรอบในความหมายของภาคเศรษฐกิจดั้งเดิม (Traditional Sector) ในช่วงแรก ขณะที่คำว่า เศรษฐกิจนอกรอบ (Informal Sector) ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกระหว่างการศึกษาพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยเคท ฮาร์ท (Keith Hart) ซึ่งอธิบายว่า เศรษฐกิจนอกรอบ คือ เศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่อยู่นอกกรอบแห่งกฎหมายหรือการกำกับจากทางการ (Unregulated Sector) และมีเป้าหมายเพื่อความอยู่รอด (Survival Sector) จาภาวะความขาดสนับสนุนเป็นหลัก

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ถือว่ามีบทบาทอย่างมากที่ทำให้แนวคิดเรื่องเศรษฐกิจนอกรอบได้รับความสนใจในวงกว้าง จากการศึกษาพัฒนาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคแอฟริกาโดยคณะนักเศรษฐศาสตร์จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่า เศรษฐกิจนอกรอบแบบดั้งเดิมไม่อาจถูกแทนที่ด้วยเศรษฐกิจในระบบที่เป็นภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ทั้งยังทวีความสำคัญมากขึ้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้ประกาศพันธกิจเคนยา 1972 (Kenya Mission 1972) ที่มีแนวคิดว่า เศรษฐกิจนอกรอบมีความสำคัญอย่างมากในการสร้างงาน สร้างรายได้ สร้างความอยู่รอดในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transition) แรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกรอบจึงมีสัดส่วนที่สูงมากทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร เมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำแรงงานนอกรอบจะขยายตัวเนื่องจากภาคเศรษฐกิจในระบบไม่สามารถสร้างงานได้เพียงพอ กับอัตรา

การเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงาน แต่เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวแรงงานนอกรอบจะถูกดูดซับกลับเข้าสู่ระบบ (Counter Cyclical) ในระยะยาวเศรษฐกิจนอกรอบจะมีกลไกปรับตัวเข้าสู่ระบบ (Formalisation) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของลำดับขั้นในกระบวนการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจนอกรอบจะมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจในระบบ

การเกิดขึ้นของเศรษฐกิจนอกรอบ (Informalisation) ยังสามารถอธิบายได้จากความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจนอกรอบและเศรษฐกิจในระบบได้ ซึ่งมี 3 แนวคิด คือ แนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจนอกรอบและเศรษฐกิจในระบบแบบทวิลักษณ์ (Dualist) ซึ่งมองว่าเศรษฐกิจนอกรอบเป็นภาคเศรษฐกิจชายขอบ (Marginal Sector) ที่แยกส่วนจากภาคเศรษฐกิจในระบบ ถือเป็นแหล่งรายได้และโครงข่ายความปลดภัยทางสังคม เศรษฐกิจนอกรอบเกิดขึ้นและคงอยู่เนื่องจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจและความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในระบบไม่สามารถดูดซับกำลังแรงงานได้ทั้งหมด แนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจนอกรอบและเศรษฐกิจในระบบเชิงโครงสร้าง (Structuralist) เศรษฐกิจนอกรอบเป็นระบบเศรษฐกิจที่รองรับเศรษฐกิจในระบบ มีผลต่อการลดต้นทุน และช่วยเพิ่มความสามารถแข่งขันของการผลิตในระบบ และแนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจนอกรอบและเศรษฐกิจในระบบเชิงกฎหมาย (Legalist) ซึ่งมองว่าเศรษฐกิจนอกรอบเป็นผลจากระบบราชการที่ใช้อำนาจเกินเลยและระบบกฎหมายที่สร้างความยุ่งยากจนกลายเป็นภาระต้นทุนทางธุรกิจทำให้ธุรกิจหลบเลี้ยง ละเมิดระเบียบปฏิบัติของทางการ

เศรษฐกิจระบบและภาคพัฒนาระบบบัญชีประชาธิ

โดยเหตุที่เศรษฐกิจนอกรอบมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ทั้งยังเกี่ยวพันกับผู้ด้อยโอกาส และการกระทำผิดกฎหมาย แต่ภาครัฐไม่สามารถดึงเข้าสู่ระบบบัญชีประชาธิ ฐานภาษี และการ

คุ้มครองทางกฎหมายได้ทั้งหมด การดำเนินนโยบายของภาครัฐต่อเศรษฐกิจในระบบบึงเป็นสิ่งท้าทายเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเศรษฐกิจนอกระบบไม่ถูกบันทึกข้อมูลธุรกรรมรวมถึงความหลากหลายของนิยามปฏิบัติการที่ต่างกันในแต่ละประเทศทำให้ขาดข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งยังไม่สามารถเบรียบเที่ยบสถิติแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในระดับนานาชาติได้ ในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสถิติแรงงาน (International Conference of Labour Statistician : ICLS) ครั้งที่ 15 ในปี 1993 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้คำจำกัดความของเศรษฐกิจนอกระบบว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector) เป็นภาควิสาหกิจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาคครัวเรือนที่มิได้จัดตั้งในรูปแบบองค์กรธุรกิจ ไม่ได้แยกส่วนจากครัวเรือนตามกฎหมาย ไม่มีระบบบัญชีแยกส่วนจากครัวเรือน เป็นกิจการขนาดเล็กที่ไม่แจ้งข้อมูลและไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางการ จึงอาจเรียกว่าวิสาหกิจครัวเรือนนอกระบบ หรือวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล (Unincorporated Enterprise Own by Household)

ในช่วงเวลาเดียวกัน แผนกสถิติ ฝ่ายกิจการเศรษฐกิจและสังคม องค์การสหประชาชาติ (United Nations Statistic Division : UNSD) ธนาคารโลก (World Bank : WB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) องค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) และ คณะกรรมการอธิการเศรษฐกิจแห่งยุโรป (Economic Commission for Europe : ECE) โดยความร่วมมือกับ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ได้พัฒนาระบบบัญชีประชาชาติปี 1993 (System of National Account 1993) หรือ SNA1993 ซึ่งสามารถวัดรายได้ประชาชาติโดยครอบคลุมธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด (Exhaustive Coverage) โดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจที่ไม่ถูกบันทึกธุรกรรม (Non Observed Economy : NOE) ได้แก่ เศรษฐกิจได้ดิน เศรษฐกิจผิดกฎหมาย เศรษฐกิจนอกระบบ และการผลิตเพื่อการใช้งานขั้นสุดท้ายในครัวเรือน คำว่าเศรษฐกิจที่ไม่ถูกบันทึก ธุรกรรมจึงคุ้มรวมธุรกรรมนอกระบบในบริบทที่กว้างกว่าวิสาหกิจครัวเรือนนอกระบบ

อย่างไรก็ตามการนิยามเศรษฐกิจนอกระบบในฐานะวิสาหกิจครัวเรือนนокระบบซึ่งเป็นการนิยามโดยวิสาหกิจเป็นเกณฑ์ (Enterprise-Based Concept) จำกัดเฉพาะแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทั้งที่การจ้างงานนอกระบบอาจเกิดขึ้นในภาคเศรษฐกิจในระบบได้ เช่น การรับงานไปทำที่บ้าน (Outworker) การรับจ้างผลิต (Sub-Contracting) คณะผู้เรียกว่าชุมชนด้านสถิติเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งเรียกว่า กลุ่มเดลhi (the Delhi Group on Informal Sector Statistics) จึงเสนอให้นิยามการจ้างงานนอกระบบในภาคเศรษฐกิจในระบบที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในประเทศไทย ในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสถิติแรงงาน ครั้งที่ 17 ในปี 2003 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้คำจำกัดความของการจ้างงานนอกระบบ (Informal Employment) ว่า เป็นการทำงานนอกระบบ (Informal Job) ไม่ว่าจะเป็นการ

“

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
ได้ให้คำจำกัดความของเศรษฐกิจ
นอกระบบว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ
เป็นภาควิสาหกิจซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง
ของภาคครัวเรือนที่มิได้จัดตั้งในรูปแบบ
องค์กรธุรกิจ ไม่ได้แยกส่วนจาก
ครัวเรือนตามกฎหมาย

”

ทำงานในระบบ นอกระบบ หรือการทำงานในครัวเรือน การนิยามการจ้างงานนอกระบบโดยยึดงานเป็นเกณฑ์ (Job-Based Concept) โดยครอบคลุมการจ้างงานนอกระบบในภาคเศรษฐกิจในระบบดังกล่าว ทำให้เศรษฐกิจนอกระบบในบริบทของแรงงานไม่ได้พิจารณาเฉพาะแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบเท่านั้น

ความพยายามในการคุ้มรวมธุรกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นความมุ่งมั่นพัฒนาระบบบัญชีประชาชาติที่สามารถครอบคลุมธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด (Exhaustive Coverage) เพื่อให้การวัดระดับของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาค สะท้อนภาพของธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด โดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจที่ไม่ถูกบันทึก ธุรกรรมหรือภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นที่สังเกต (Non Observed Economy : NOE) หรือภาคเศรษฐกิจนอกระบบ สามารถครอบคลุมธุรกรรมภายใต้กรอบการผลิต (Production Boundary) ซึ่งเป็นกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการ (Productive) เพื่อจัดสรร (Distributive) ให้แก่หน่วยเศรษฐกิจใน ทั้งนี้ธุรกรรมนั้นต้องเป็นที่ยอมของทั้งสองฝ่าย (Mutual Agreement) หรือมีคุปสัคต์อสินค้าและบริการนั้น

เศรษฐกิจที่ไม่ถูกบันทึกธุรกรรม (Non Observed Economy : NOE) หรือภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ตามนิยามของระบบบัญชี

ประชาชาติ SNA1993 คือ ระบบเศรษฐกิจที่ไม่ถูกบันทึกข้อมูลคุณรวมจากการ เมื่อตนว่าคุณรวมนั้นไม่ถูกสังเกต ประกอบด้วย

1. เศรษฐกิจใต้ดิน (Underground Economy) เป็นการผลิตในสิ่งที่ไม่ได้ลงทะเบียนภาษี การประกันสังคม การคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายที่รือมาตราฐานที่กำหนดไว้ อาจไม่จดทะเบียนต่อทางการ (Non-registration) เช่น ธุรกิจ nokwela(Moonlighter) หรือไม่รายงานข้อมูลตามข้อเท็จจริง (Underreporting) เพื่อเลี้ยงภาษี เลี้ยงการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน โดยจ้างงานแต่ไม่บันทึกข้อมูล (Off-the-book) ทั้งคำว่าใต้ดินและคำว่าผิดกฎหมายเป็นการไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย เส้นแบ่งระหว่างคำว่าใต้ดินและคำว่าผิดกฎหมายให้อีกว่า คำว่าใต้ดิน (Underground) เป็นกิจกรรมที่เลี้ยงกฎหมาย ขณะที่คำว่าผิดกฎหมาย (Illegal) เป็นกิจกรรมที่เป็นอาชญากรรม (Criminal Behavior) เศรษฐกิจใต้ดิน ประกอบด้วย การเลี้ยงภาษี(Tax Evasion) การลักลอบนำเข้าสินค้าห้ามนำเข้ามายังด้าน(Cross Border Shopping) หรือจำหน่ายสินค้าที่นำติดตัวเข้ามายังด้านประเทศ (Shuttle Trade)

2. เศรษฐกิจผิดกฎหมาย (Illegal Economy) เป็นการผลิต ภายใต้กำหนดน่าย ครอบครองสิ่งผิดกฎหมาย หรือ การผลิตที่ไม่ได้รับอนุญาต จากทางการ การคำนวนรายได้ประชาชาติตามระบบบัญชีประชาชาติ SNA1993 ได้นับรวมเศรษฐกิจผิดกฎหมายไว้ในการคำนวนรายได้ประชาชาติตัวอย่างเช่นจากเศรษฐกิจผิดกฎหมายอยู่ภายใต้กรอบการผลิต(Production Boundary) อย่างไรก็ตามคุณรวมที่เกิดขึ้นนั้นต้องเป็นที่ยินยอมของทั้งสองฝ่ายหรือมีอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการนั้นด้วย การค้ายาเสพติด หรือการค้าบริการทางเพศ จึงถูกนับรวมในการคำนวนรายได้ประชาชาติ ขณะที่การโจรมนุษย์ หรือการเรียกเก็บส่วย จะไม่ถูกนับรวมในการคำนวนรายได้ประชาชาติตามระบบบัญชีประชาชาติ SNA1993 แม้ว่ารายได้จากภาคเศรษฐกิจผิดกฎหมายจะถูกใช้จ่ายซื้อสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจ แต่ความคลาดเคลื่อนทางสถิติที่เกิดจากการไม่นับรวมภาคเศรษฐกิจผิดกฎหมายในระบบบัญชีประชาชาติ ทำให้มีแนวคิดในการนำภาคเศรษฐกิจผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบบัญชีประชาชาติการผลิตที่ผิดกฎหมาย (Illegal Production) ตามระบบบัญชีประชาชาติ SNA1993 ได้แก่ สารเสพติด ต้องห้าม (Banned Drug) สื่อามก่อนชา (Pornographic Material) การค้าบริการทางเพศ(Prostitution) การบริการทางการแพทย์โดยไม่มีใบอนุญาต ประกอบบริษัทเวชกรรม (Unlicensed Medical Practice) การลักลอบเปิดบ่อนเล่นการพนัน (Unlicensed Gambling) การบุกรุกลักลอบทำลายทรัพยากรธรรมชาติ (Poaching) การลักลอบผลิตและจำหน่ายสุราถืออน (Unlicensed Production of Alcohol) การผลิตและจำหน่ายสินค้าที่ละเมิดเครื่องหมายการค้า (False Trade-marks) หรือละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา (Unauthorized Copies of Artistic Originals) การลักลอบค้าอาวุธ สมคุณ(Waffen Smuggling) การรับซื้อของโจร (Fencing of Stolen Goods) คุณรวมที่เกี่ยวเนื่องกับการติดสินบนเจ้าหนี้งาน (Bribery) และคุณรวมที่เกี่ยวเนื่องกับการฟอกเงิน (Money Laundering)

3. วิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล (Unincorporated Enterprise) เป็นการประกอบการของบุคคลหรือครัวเรือนที่ไม่ได้จัดตั้งในรูปแบบขององค์กรธุรกิจ ดังนั้น ทุน ต้นทุนพัฒนา หนี้สิน รายได้รายจ่าย ของกิจการจะไม่ได้ถูกแยกจากส่วนของบุคคลหรือครัวเรือน นอกจากนี้ยังเป็นกิจการขนาดเล็กที่ไม่มีการจดทะเบียนหรือแจ้งข้อมูลต่อทางการทั้งยังไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ทางการกำหนด วิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลหรือวิสาหกิจครัวเรือน 乃กระบวนการถือเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันครัวเรือน (Household Sub-sector) ตามระบบบัญชีประชาชาติ ทั้งนี้การผลิตโดยวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลต่างจากการผลิตโดยภาคเศรษฐกิจผิดกฎหมาย เนื่องจากการผลิตโดยวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เป็นการผลิตและกระจายสินค้าและบริการอย่างถูกกฎหมาย ขณะเดียวกันการผลิตโดยวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลต่างจากเศรษฐกิจใต้ดินเนื่องจากการผลิตโดยวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลไม่ได้มีเจตนาเลี้ยงกฎหมายเพียงแต่ไม่ได้จัดตั้งในรูปแบบขององค์กรธุรกิจนิติบุคคล

4. การผลิตเพื่อการใช้งานขั้นสุดท้ายในครัวเรือน (Household Production for Own Final Use) เป็นการผลิตของครัวเรือนเพื่อการบริโภคหรือการใช้งานขั้นสุดท้ายในครัวเรือน ทั้งรัญพีช ปศุสัตว์ ไกคอกันท่อน รวมถึงสินค้าทุนที่ใช้ในครัวเรือน ค่าเช่าประเมินสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของครัวเรือน รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานในครัวเรือน

การพัฒนาระบบบัญชีประชาชาติเพื่อให้ครอบคลุมคุณรวมทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด (Exhaustive Coverage) โดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจที่ไม่ถูกบันทึกคุณรวม (Non Observed Economy : NOE)



จำเป็นต้องวิเคราะห์ว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจใดในระบบบัญชีประชาชาติในปัจจุบันที่ไม่ได้ถูกบันทึกธุกรรม และหากรวมกิจกรรมดังกล่าวเข้าสู่ระบบบัญชีประชาชาติจะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นมากเที่ยงได้ (Upper-bound Estimation) อาจใช้การสอบถามข้อมูล (Confrontation) เพื่อวิเคราะห์ความคลาดเคลื่อน เช่น การเปรียบเทียบการประมาณการผลิตที่ได้จากการสำรวจใช้แรงงาน (Use) ในสถานประกอบการ กับการประมาณการผลิตที่ได้จากการสำรวจสำราญแรงงานในครัวเรือน (Supply) การปรับปรุงการรวมข้อมูลเพื่อการประมาณค่าที่ครอบคลุมธุกรรมทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น เช่น การจัดทำตารางอุปสงค์และอุปทาน (Supply and Use Table) การสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม (Supplementary Survey) เช่น การสำรวจการใช้เวลา (Time-Use Survey) เพื่อศึกษาการใช้เวลาภาคเศรษฐกิจในระบบ ทั้งนี้ระบบบัญชีประชาชาติที่ครอบคลุมธุกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะเศรษฐกิจในระบบ หรือวิสาหกิจครัวเรือนในระบบซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันครัวเรือน (Household Sub-sector) และการคุ้มครองเศรษฐกิจให้ดินและเศรษฐกิจผิดกฎหมายในระบบบัญชีประชาชาติ ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาปรับปรุงระบบบัญชีประชาชาติปี 1993 (SNA 1993 Rev.1) ที่คณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยบัญชีประชาชาติ (Intersecretariat Working Group on National Accounts : ISWGNA) กำลังดำเนินการปรับปรุงให้แล้วเสร็จในปี 2008

การประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบในประเทศไทยและนัยเขิงนโยบาย

ความพยายามในการวัดขนาดของเศรษฐกิจในระบบที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของภาครัฐต่อเศรษฐกิจในระบบเริ่มขึ้นในทศวรรษ 1970 นับแต่คำว่าเศรษฐกิจในระบบได้รับความสนใจจากนานาประเทศ ด้วยข้อจำกัดของการบันทึกข้อมูลธุกรรม การวัดขนาดของเศรษฐกิจในระบบบ่งชี้ว่าการที่หลากหลาย ได้แก่ การประมาณการทางตรง (Direct Approach) เป็นการคำนวณขนาดของเศรษฐกิจจากการสำรวจข้อมูลเศรษฐกิจในระบบ เช่น การสำรวจกำลังแรงงาน การตรวจสอบข้อมูลภาษีอย่างไรก็ตามข้อมูลธุกรรมในระบบมักถูกปกปิด การประมาณการจึงอาจต่ำกว่าความเป็นจริง (Underestimate) ขณะที่การประมาณการทางอ้อม (Indirect Approach) เป็นการคำนวณขนาดของเศรษฐกิจในระบบโดยใช้คำว่าความคลาดเคลื่อนทางสถิติ (Statistical Discrepancy) เป็นตัวบ่งชี้ขนาดของเศรษฐกิจในระบบ เช่น ค่าความคลาดเคลื่อนทางสถิติระหว่างรายจ่ายประชาชาติและรายได้ประชาชาติ ผลต่างที่เกิดขึ้นแสดงธุรกิจที่ไม่แจ้งเป็น

การประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบเปรียบเทียบระหว่างประเทศ

ประเทศ	อัตราส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ¹	อัตราส่วนต่อกำลังแรงงาน ²
ไทย	52.6	51.4
ฟิลิปปินส์	43.4	66.9
อินโดนีเซีย	19.4	77.9
ภูมิภาคเอเชีย	26.0	63.0

ที่มา : 1. Schneider, Friedrich and Enste, Dominik (2002)

2. Charmes, Jacques (2000)

รายได้ต่อทางการ อย่างไรก็ตามการประมาณการทางอ้อมถือเป็นการประมาณการอย่างหยาบและค่าความคลาดเคลื่อนทางสถิติที่เกิดขึ้นอาจไม่ได้เป็นผลจากเศรษฐกิจในระบบ การประมาณการอีกครึ่งหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องคือการประมาณการโดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐกิจมหภาค (Macro-econometric Model) เป็นการประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบที่คำนึงถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจในระบบอย่างหลากหลายและประมาณการบนพื้นฐานทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การประมาณการจากความต้องการถือเงิน (Currency Demand Approach) การประมาณการจากปริมาณการใช้ไฟฟ้า (Electricity Consumption Approach) รวมถึงการประมาณการโดยใช้ระบบสมการที่มีเครื่องชี้หลายตัว (Multiple Indicator Multiple Cause Model) อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่จะประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบ จากการศึกษาเชิงประจักษ์พบว่า แม้จะมีการประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบในประเทศไทยก็ยังมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งขึ้นกับนิยามและวิธีการคำนวณที่ต่างกัน

ในประเทศไทย แม้ว่าเศรษฐกิจในระบบจะมีบทบาทสำคัญยิ่ง แต่การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบประเทศไทย มักจำกัดวงเฉพาะเศรษฐกิจผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นการศึกษาแบบแยกส่วนและไม่สามารถใช้ประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบในประเทศไทยโดยภาพรวมได้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาบทบาทและความสำคัญของเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจในระบบเรียบเทียบเทียบระหว่างประเทศ พบว่าเศรษฐกิจในระบบมีความสำคัญเป็นอย่างสูงต่อระบบเศรษฐกิจไทย

จากรายงานของธนาคารโลกได้ประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบระหว่างปี 1999-2000 โดยเปรียบเทียบขนาดของเศรษฐกิจในระบบ 110 ประเทศทั่วโลก ใช้วิธีการประมาณจากปริมาณการใช้ไฟฟ้า (Electricity Consumption Approach) พบว่า อัตราส่วนขนาดของเศรษฐกิจในระบบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของประเทศไทยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 52.6 และสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียซึ่งคิดเป็นร้อยละ 26.0 อย่างไรก็ตามการประมาณการจากปริมาณการใช้ไฟฟ้าได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นวิธีที่มีข้อจำกัดเนื่องจากพัฒนาไฟฟ้าอาจไม่ใช่พัฒนาหลักในการผลิตโดยเฉพาะการผลิตในภาคเกษตรทั้งยังไม่สะท้อนภาคการผลิตรวมของประเทศ การประมาณการผลิตจากปริมาณการใช้ไฟฟ้าจึงมีข้อด้อยเป็นอย่างยิ่ง การเปรียบเทียบขนาดของเศรษฐกิจในระบบระหว่างประเทศอีกวิธีหนึ่งคือการเปรียบเทียบอัตราส่วนของแรงงานในภาคเศรษฐกิจในระบบต่อกำลังแรงงานของประเทศ หากการการเปรียบเทียบอัตราส่วนของแรงงานเศรษฐกิจในระบบนอกภาคเกษตรต่อกำลังแรงงานนอกภาคเกษตรโดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศกำลังพัฒนา 32 ประเทศทั่วโลก ในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกา ในช่วงทศวรรษ 1980-1990 ผลการศึกษาพบว่า แรงงานในภาคเศรษฐกิจในระบบของประเทศไทยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 51.4 ของกำลังแรงงาน

แม้การเปรียบเทียบขนาดของเศรษฐกิจในระบบระหว่างประเทศ จะพบว่า เศรษฐกิจในระบบมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจไทยในสัดส่วนค่อนข้างสูงแต่ด้วยข้อจำกัดของระเบียบวิธีในการศึกษาจึงไม่อาจใช่ประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง ทางสำนักนับถ่ายประชาชาติจึงประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบในประเทศไทยโดยประมาณการจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labour Force Survey : LFS) ในปี 2545 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

การประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบในประเทศไทย จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร

	มูลค่า (ล้านบาท)	อัตราส่วนต่อผลิตภัณฑ์ มวลรวมในประเทศ (ร้อยละ)
ทั่วประเทศ	2.38	43.8
ภาคเกษตร	0.41	7.5
นอกภาคเกษตร	1.97	36.3
การครอบคลุมในรายได้ประชาชาติ		
ครอบคลุมแล้ว	1.71	31.4
ยังไม่ครอบคลุม	0.67	12.4

ที่มา : สำนักนับถ่ายประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2546)

จากการประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบในประเทศไทยโดยสำนักนับถ่ายประชาชาติ ประมาณว่ามีแรงงานในภาคเศรษฐกิจในระบบประมาณร้อยละ 74.7 ของกำลังแรงงาน เมื่อพิจารณาร่วมกับรายได้ที่คำนวณจากรายได้ในระบบบัญชีประชาชาติ ได้แก่ ค่าตอบแทนแรงงานและ



“
อัตราส่วนขนาดของ
เศรษฐกิจในระบบต่อ
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
ของประเทศไทยมีสัดส่วนสูงถึง
ร้อยละ 52.6 และสูงกว่าค่าเฉลี่ย
ของประเทศไทยกำลังพัฒนา
ในภูมิภาคเอเชียซึ่งคิดเป็น
ร้อยละ 26.0
”

รายได้ผสม (Mixed Income) ที่ไม่สามารถแยกค่าตอบแทนแรงงานและส่วนเกินจากการประกอบการออกจากกันได้ พบว่า รายได้ประชาชาติในภาคเศรษฐกิจในระบบมีมูลค่า 2.38 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 43.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ทั้งนี้มีรายได้ที่ยังไม่ถูกครอบคลุมไว้ในรายได้ประชาชาติเพียงร้อยละ 12.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไทยเท่านั้น

เมื่อประมาณการขนาดของเศรษฐกิจในระบบในประเทศไทยโดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐกิจและประมาณการจากความต้องการถือเงิน (Currency Demand Approach) โดยเทคนิค Error-Correction Model : ECM ใช้ข้อมูลรายไตรมาส ระหว่างปี 2539-2545 ผลการประมาณการพบว่า เศรษฐกิจในระบบที่ยังถูกไม่ครอบคลุมไว้ในรายได้ประชาชาติมีสัดส่วนร้อยละ 6.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศโดยเฉลี่ย การประมาณการทางเศรษฐกิจและสอดคล้องกับการประมาณการจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร

นานา กศะ จาก 4 พู้บริหาร สศช.



เศรษฐกิจในระบบเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากสำหรับประเทศไทยเนื่องจากมีสัดส่วนสูงเกือบครึ่งหนึ่งของ GDP จึงสามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ผู้มีรายได้น้อย และผู้เข้าแรงงานที่ส่วนใหญ่ได้รับความดูแลของทางสังคมไม่เท่าเทียมกับภาคเศรษฐกิจในระบบ วารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ จึงขอนำเสนอบนแนวคิดของผู้บริหาร สศช. 4 ท่าน ได้แก่ ดร.ทนง พิทยะ ประธานกรรมการ สศช. จักรมงคล พาสุกวนิช เลขาธิการ สศช. สันติ บางอ้อ รองเลขาธิการ สศช. และบุญยงค์ เวชมนณีศรี รองเลขาธิการ สศช. เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

“GDP และฐานภาษี” บอกความหมายของเศรษฐกิจในระบบและในระบบ

เลขาธิการ สศช. ได้บุฟ์ฐานเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบว่า ในสมัยประวัติศาสตร์ไม่เคยมีการจัดแบ่งกิจกรรมใดเป็นเศรษฐกิจในระบบหรือในระบบ แต่ถือกันว่า กิจกรรมที่เป็นการทำมาหากินทั้งหมดคือเศรษฐกิจทั้งนั้น พอมาระยะหนึ่ง กิจกรรมบางอย่างที่ทำอยู่ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม หรือก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในสังคมขึ้น ก็ออกกฎหมายห้ามทำกิจกรรมนั้น อาทิ การจ้างงานผู้คน ถือเป็นการทำผิดศีลธรรมและผิดกฎหมาย ซึ่งมีความชัดเจนว่าเป็นเศรษฐกิจในระบบจริงๆ เมื่อเศรษฐกิจเริ่มมีความลับซับซ้อนขึ้น จนกระทั่งมีระบบการจัดเก็บภาษี จึงถือว่า คนที่เสียภาษีให้รัฐ คือคนที่อยู่ในระบบและสามารถ

นับได้ แต่ยังคงไม่ชัดเจนนัก ต่อมา เมื่อมีการจัดทำระบบบัญชีประชาชาติ จึงเป็นที่ชัดเจนว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งความสามารถด้านน้ำดีและมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (Gross Domestic Product : GDP) จะถือว่าเป็นเศรษฐกิจในระบบ

“ปัจจุบัน กิจกรรมที่เป็นเศรษฐกิจในระบบทั้งหมด จะต้องนับได้วัดขนาดมูลค่า GDP ได้ โดยคำนวณจากมูลค่าเพิ่มของการผลิตสินค้าและบริการหรือรวมอยู่ในฐานภาษี ฉะนั้น กิจกรรมที่ไม่ได้อยู่ทั้งในระบบ GDP และฐานภาษี จึงถือว่าเป็นเศรษฐกิจในระบบ แต่ในประเทศไทยระบบ GDP จะเป็นหลักที่สามารถสะท้อนถึงเรื่องเศรษฐกิจในระบบได้ดีกว่าระบบฐานภาษี เนื่องจากมีการจัดเก็บได้ละเอียดมากกว่า ถึงแม้จะไม่ครอบคลุมทั้งหมดก็ตาม”

เศรษฐกิจในระบบสหทัณฑ์ดับการพัฒนาประเทศ

เศรษฐกิจในระบบสามารถแบ่งออกได้ 2 รูปแบบ คือ เศรษฐกิจในระบบที่ไม่ผิดกฎหมาย และเศรษฐกิจในระบบที่ผิดกฎหมาย ซึ่งทั้งสองรูปแบบจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินและทรัพยากรที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารเศรษฐกิจของรัฐเป็นอย่างมาก สำหรับเศรษฐกิจ

“
เศรษฐกิจนอกระบบ
นอกจากจะสามารถสร้างรายได้
และมีผลต่อการขยายตัว
การเศรษฐกิจแล้ว ยังสามารถ
ลดปัญหาความแตกแยก
ในครอบครัว ปัญหาอาชญากรรม
ได้อีกด้วย
”

นอกจากที่ไม่ผิดกฎหมาย เลขานิการ สศช. ให้ความเห็นว่า ได้แก่กิจกรรมที่ไม่ได้นำเข้าสู่ระบบ GDP และฐานภาษี ซึ่งอาจเป็นเพราะกิจกรรมบางประเภทยังไม่มีการวางแผนที่ทำให้สามารถนำไปได้ ขณะเดียวกันรายได้ที่มาจากกิจกรรมเหล่านั้น ก็มีน้อยเกินกว่าที่จะต้องเสียภาษี อาทิ การรับจ้างทำงาน หาบเร่ แผงลอย สินค้าที่ผลิตและขายกันในชุมชน ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ จะไม่มีการแจ้งภาระด้วยเบียนการผลิต ไม่มีการทำประกันสังคม ให้แก่ลูกจ้าง ไม่มีการแจ้งประเมินรายได้

“ประเทศไทยยังด้อยพัฒนามากเท่าไหร่ เศรษฐกิจนอกระบบ ก็จะยิ่งมีมากขึ้น ผสมให้ความสนใจกับเรื่องแรงงานรับจ้างมากที่สุด เพราะประเทศไทยยังมีแรงงานในชนบทที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก และยังผูกพันกับปัญหาความยากจน จะเห็นว่า คนที่รับจ้างทั้งหลายพอเมื่อกู ถ้ากูไม่สามารถเรียนหนังสือได้ ก็ยังต้องมีอาชีพรับจ้าง พอก็ตัวลง ไม่มีแรงงาน ก็ยังคงจนต่อไปจนเป็นวงจรแห่งความยากจน ขณะนี้ ถ้าเราสามารถนำกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้ามาสู่ระบบได้ จะทำให้รัฐสามารถดูแลและแก้ไขปัญหาความยากจนได้”

เศรษฐกิจนอกระบบที่ถูกกฎหมาย : แหล่งสร้างรายได้ของคนจน

รองเลขาธิการฯ บุญยงค์ฯ กล่าวว่า เศรษฐกิจนอกระบบมีความสำคัญต่อการมีงานทำของคนไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากกลุ่มคนที่ทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีถึงร้อยละ 73 ของผู้ที่มีงานทำทั้งประเทศ หรือ มีอยู่ประมาณ 23 ล้านคน โดยเป็นเกษตรกรที่ทำไร่ ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ทำประมง มากที่สุดถึง 13.5 ล้านคน รองลงไป ได้แก่ ผู้ที่ทำงานอยู่ในสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน และกิจกรรมดูแลเด็ก จำนวน 8.4 ล้านคน และผู้รับงานไปทำที่บ้าน อาทิ ตัดเย็บตีสื้อผ้า เจียระไนพอลอย ทำรองเท้า มีอยู่ประมาณ 5 แสนคน ซึ่งเท่ากับจำนวนผู้ที่ทำงานอิสระอื่นๆ เช่น แม่บ้าน ช่าง แพทย์

หากพิจารณาจากสัดส่วนของคนที่ทำงานอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะเกษตรกรนั้นพบว่า ส่วนใหญ่เป็นคนยากจน จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ขณะที่เศรษฐกิจนอกระบบ ก็ได้พิสูจน์ให้เห็น ชัดเจนภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ว่า เป็นแหล่งที่สามารถรองรับคนตกงานในช่วงวิกฤตได้เป็นอย่างดี โดยผลกระทบจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเฉพาะผู้ที่รับงานมาทำที่บ้าน เมื่อปี 2542 และปี 2545 เปรียบเทียบกันแล้ว ได้ขยายตัวสูงเกือบร้อยละ 90 และผลกระทบจากการสำรวจผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง อาทิ ขับรถรับจ้าง เปิดท้ายขายของ ในไตรมาสที่ 4 ของปี 2545 ยิ่งตอกย้ำให้เห็นชัดขึ้น คือ มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 31.4 ของผู้ที่มีงานทำ

“เศรษฐกิจนอกระบบจะเป็นแหล่งสร้างอาชีพสร้างรายได้ให้แก่ผู้ที่ถูกเลิกจ้าง หรือผู้ที่ไม่สามารถหารายได้จากเศรษฐกิจในระบบ ทั้งยังเป็นแหล่งจับจ่ายสินค้าราคาถูก ไม่ว่าจะเป็นหาบเร่ แผงลอย ร้านอาหารข้างถนน ฯลฯ ยิ่งไปกว่านั้น เศรษฐกิจนอกระบบนอกจากจะสามารถสร้างรายได้และมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจแล้ว ยังสามารถลดปัญหาความแตกแยกในครอบครัว ปัญหาอาชญากรรม ได้อีกด้วย”

เศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย ห้ามไม่ได้ แต่ต้องบริหารจัดการให้ได้

เลขานิการ สศช. ให้ความเห็นในเรื่องกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายอย่างชัดเจนหรือผิดศีลธรรมว่า ประเทศไทยพัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่ได้ปล่อยให้กิจกรรมประเภทนี้เกิดขึ้น แต่ก็มีระบบที่สามารถควบคุมดูแลได้ ไม่ว่าจะเป็นร่องคากสิโน การด้าประเวณ และแรงงานเด็ก

“ร่องคากสิโน ผสมเงินประเทศไทยที่พัฒนาแล้วหรือเครื่องศาสนาม ซึ่งมีระบบการควบคุมที่ดีพอ ก็จะเปิดให้มีกิจกรรมเหล่านี้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานเด็กก็เช่นกัน เด็กๆ ในต่างประเทศ เช่นที่เมริกา สามารถทำงานในร้านอาหาร หรือขายหนังสือพิมพ์ได้ เพียงแค่ไม่ได้ทำเต็มเวลาเหมือนผู้ใหญ่ ส่วนการค้าประเวณนี่ก็เป็นของคู่โลกที่เราไม่สามารถห้ามได้มาตั้งแต่สมัยบาบีโลน หรือแม้แต่สมัยพุทธกาล ขณะนี้ ในเมืองเรามีไม่ได้ ก็ควรจะมีระบบการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมดูแลเรื่องเหล่านี้ได้ โดยผู้

สนใจว่า จะทำอย่างไรคนที่ทำงานในอาชีพเหล่านี้ จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐโดยที่ไม่ผิดกฎหมาย ไม่เข่นนั้น จะกลายเป็นรัฐไปกดขี่พวกราชหรือมีส่วนทำให้ปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้น ซึ่งเรื่องกิจกรรมนอกกฎหมายหรือสังคมไม่ยอมรับนี้ ค่อนข้างลักษณะอ่อนจึงต้องมีการบททวนและศึกษาทั้งในแง่กฎหมายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสมต่อไป”

เศรษฐกิจใต้ดิน...ล้วนดิน...กับศีลธรรม

ประธานทนายฯ ได้กล่าวถึงวิธีการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายว่า สามารถจัดการได้ 2 วิธีคือ ทำให้ธุรกิจนั้นถูกกฎหมาย หรือกำจัดไม่ให้มีอีกต่อไป ทั้งนี้ ประชาชนจะต้องเป็นผู้พิจารณาต้นทุนที่เกิดขึ้นและผลตอบแทนที่ได้รับทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม เปรียบเทียบกัน โดยอาจจะต้องมีการลงประชามติทั่วประเทศว่าควรจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งในระบบที่ไม่สามารถป้องกันธุรกิจใต้ดินไม่ให้เกิดขึ้นได้นั้น หากนำเข้ามานานดินเพื่อกำกับดูแลอย่างถูกต้องได้อาจมีประโยชน์ต่อสังคมมากกว่า

“หากกล่าวถึงการผิดศีลธรรม การกระทำในชีวิตประจำวันส่วนใหญ่ก็เป็นการผิดศีลอยู่ตลอด เช่น การห้ามฆ่าสัตว์ แต่กินเนื้อสัตว์ได้ แม้จะพยายามหลีกเลี่ยงไม่ฆ่าสัตว์เพื่อไม่ให้ผิดศีล แต่การกินเนื้อสัตว์ก็เป็นสาเหตุของการฆ่าสัตว์ เป็นต้น ผสมคิดว่าเราควรพิจารณาที่แก่นแท้ของปรัชญาศาสนามากกว่า ซึ่งได้แก่การทำความดี ละเว้นความชั่ว และทำจิตใจให้บริสุทธิ์ โดยไม่ทำให้ผู้อื่นเดือนร้อน ข้อห้ามทั้งหลายที่ตั้งขึ้นนั้น อยู่ที่ว่าเราจะตรวจสอบกับมันเพียงใด ทุกอย่างไม่สามารถแยกเป็นขาวกับดำได้ แต่จะเป็นสี



เทาอ่อนหรือเทาแก่ ซึ่งประชาชนจำเป็นจะต้องเป็นผู้ตัดสินว่า ความพอดีอยู่ ณ ที่ใด อาทิ การพนันที่อยู่ได้ดิน ผู้เล่นเป็นหนี้เป็นสิน มีภาระเละเบะแวง ฉ่าฟันกัน ก็เป็นปัญหารุนแรงที่แก้ได้ยากมาก และยังเป็นแหล่งอิทธิพลโดยใช้การเงินของระบบเป็นเครื่องมือ หากนำเข้ามานานดิน ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการบัมเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจ จะทำให้ควบคุมได้ง่ายขึ้น และไม่ทำให้ใครเดือดร้อน อีกทั้งการนำเศรษฐกิจใต้ดินเข้ามานานดินยังทำให้สามารถกำจัดได้ง่ายกว่าในระยะยาวด้วย กล่าวคือ หลังจากแหล่งอิทธิพลหมดสิ้นไปแล้ว เมื่อประชาชนได้ทราบว่าเป็นสิ่งไม่ดี ก็จะสามารถกำจัดได้อย่างถาวร แต่ทั้งนี้ ประชาชนเท่านั้นจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่า ควรดำเนินการหรือไม่”

หัวใจของการกำหนดยุทธศาสตร์เศรษฐกิจนอกระบบ

ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบให้บังเกิดประโยชน์กับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย จำเป็นต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ในเรื่องนี้ รองเลขานิกรฯ สันติฯ ชี้ว่า หัวใจของการกำหนดยุทธศาสตร์เศรษฐกิจนอกระบบควรเริ่มต้นจากการกำหนดเป้าประสงค์ของการดำเนินการ จากนั้นจึงพิจารณาความเหมาะสมสมของเป้าประสงค์นั้น และจะต้องมีกระบวนการหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่า เป้าประสงค์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ หากถูกต้อง จึงจะวางแผนการดำเนินการต่อไป

“การพิจารณาความเหมาะสมของเป้าประสงค์ จะต้องดึงความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบและรัฐบาลมาเข้ามายield ให้รัฐควบคุมได้ อะไรมากก็ได้ประโยชน์มากกว่ากัน ซึ่งอาจจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนด้วยว่า หากรัฐเข้าไปดูแลแล้ว ประชาชนจะได้อย่างไร โดยจะต้องพิจารณาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์นั้นด้วย และหากรัฐจะเข้าไปดูแลจัดระบบให้กับเศรษฐกิจนอกระบบ จะต้องสอบถามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องก่อนด้วย

หากในบางท้องถิ่นมีคนคัดค้านไม่อยากให้เกิดขึ้น ก็ไม่ควรทำให้เกิดขึ้น แต่หากในบางท้องถิ่นที่คนอยากรู้ว่ามีขึ้น ก็สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการตอบคำถามว่า ระหว่างการจัดระบบกับไม่มีการจัดระบบ ข้อดีข้อเสียเป็นอย่างไร ซึ่งคนในสังคมจะต้องเป็นผู้ตอบคำถามนี้ แต่หากคนในสังคมไม่สามารถตอบคำถามได้ คนที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการสังคมนั้นต้องเป็นผู้ตอบ”

เป้าประสงค์ของการบริหารจัดการเศรษฐกิจออกแบบ

ในการกำหนดเป้าประสงค์ของการบริหารจัดการเศรษฐกิจออกแบบนั้น เลขาริการ สศช. เห็นว่า จะต้องมุ่งไปสู่ 3 ประเด็นหลักคือ **ประเด็นแรก เพื่อนำเข้าสู่ระบบ GDP** ซึ่งกิจกรรมบางอย่างสามารถนำคิดคำนวนหา GDP ได้โดยใช้การประมาณการจากพื้นที่ ออาท แหลกลอยย่านรวมคำแหง สวนจตุจักร ในที่باركซาร์ทั้งที่สวนลุมฯ และเชียงใหม่ การจัดงานสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะคิดเฉพาะมูลค่าการบริการ เพราะสินค้าที่นำมากายนั้น อาจถูกนับมาจากโรงงานที่ผลิตแล้ว **ประเด็นที่สอง เพื่อพิจารณาให้สิทธิและการคุ้มครองจากรัฐ** เช่น แรงงานรับจ้างเกษตร หญิงขยายบริการทางเพศ แรงงานเด็ก ซึ่งจะทำให้คนเหล่านี้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยได้รับการคุ้มครองตามสิทธิเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญ และ **ประเด็นที่สาม เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน** ซึ่งจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประเด็นที่สองด้วย เพราะคนจนส่วนใหญ่นั้น มักเป็นแรงงานนอกระบบที่รัฐไม่ได้มีการเก็บประวัติไว้ ทำให้คนเหล่านี้ไม่มีเอกสารที่จะเข้าถึงบริการของรัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง 30 บาทรักษาทุกโรค หรือกองทุนประกันสังคม เป็นต้น

การผลักดันยุทธศาสตร์ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

การผลักดันยุทธศาสตร์ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการดังกล่าว รองเลขาธิการฯ สันติฯ มีความเห็นว่า ต้องกำหนดว่า อะไรเป็นพันธกิจที่รัฐจะต้องเข้าไปจัดการ โดยจะต้องกำหนดด้วยการดำเนินการที่สำคัญภายใต้พันธกิจเหล่านี้ไว้ด้วย

“กิจกรรมของเศรษฐกิจออกแบบที่รัฐต้องเข้าไปดูแล เช่น ถ้าเป็นกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย รัฐก็ทำให้ถูกกฎหมาย ถ้าเป็นกิจกรรมที่รัฐไม่ได้เข้าไปดูแลทางตรง ก็ทำให้รัฐสามารถเข้าไปดูแลทางตรงได้ โดยในบางเรื่องอาจมีกฎหมายหน่วยงานที่เหมาะสมเป็นผู้ดูแลแทน เช่น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจาก การเงินออกแบบ รัฐไม่สามารถรู้ได้ว่าคนเหล่านี้อยู่ที่ใดบ้าง จึงควรให้มอบหมายให้องค์กรท้องถิ่นหรือชุมชนซึ่งรู้ข้อมูลในเรื่องนี้เป็นผู้ดูแลแทน เป็นต้น”

นอกจากนี้ ประธานทุกคนฯ ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องการเงินออกแบบว่า สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการขาดวินัยทางการเงินของคน ซึ่งรัฐอาจแก้ไขด้วยการปลูกฝังวินัยทางการเงินด้วยกลไกธุรกิจการประกอบธุรกิจขนาดกลาง โดยอาจออกกฎหมายให้ผู้ประกอบการทุกรายต้องยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มต่อกรมสรรพากร แต่ยังคงยกเว้นภาษีให้ด้วยการทำหนดอัตราภาษีร้อยละ 0 สำหรับกิจการที่มีรายได้ต่ำกว่าสองแสนบาท เพื่อให้ผู้ประกอบการรายย่อยรู้สึกสร้างระบบบัญชีและรู้ถึงผลกำไรขาดทุนของธุรกิจของตนเอง รวมทั้งทำให้มีข้อมูลเพียงพอที่ธนาคารประชาชนหรือธนาคารเพื่อวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม (SMEs) สามารถยื่นเมื่อเข้าไปให้บริการเพื่อช่วยเหลือได้ โดยที่ธุรกิจเหล่านี้ยังคงได้รับการยกเว้นภาษีอยู่ เป็นต้น

บ่อนคาสิโน : ตัวอย่างของการกำหนดยุทธศาสตร์เศรษฐกิจออกแบบ

รองเลขาธิการฯ สันติฯ ยกตัวอย่างการกำหนดยุทธศาสตร์เศรษฐกิจออกแบบในเรื่องการเปิดบ่อนคาสิโน ซึ่งการที่รัฐจะยื่นเมื่อเข้าไปดูแลในเรื่องนี้มีจุดอ่อนในด้านที่ว่า เมื่อพิจารณาความเหมาะสมของ เป้าประสงค์ในเบื้องต้นคือลดการใช้อิทธิพล ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศที่บ่อนบริเวณชายแดนประเทศไทยเพื่อนบ้าน ทำให้รัฐมีรายได้สำหรับนำไปกระจายให้เกิดความเท่าเทียมมากขึ้น ทั้งยังทำให้รัฐมีข้อมูลในเรื่องเศรษฐกิจออกแบบเหล่านี้มากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ ประชาชนบางส่วนอาจยังไม่มีความต้องการเพียงพอที่จะสามารถตัดสินใจในเรื่องการพนันหรืออุบัติเหตุได้อย่างถูกต้อง รัฐบาลจึงควรยื่นเมื่อเข้ามาทำการกำกับดูแล กำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อให้ผู้มีความต้องการที่เหมาะสมเท่านั้นจึงจะสามารถเข้าไปเล่นพนันได้ โดยจะต้องแสดงหลักฐานว่ามีความต้องการเพียงพอด้วย เช่น มีรายได้เพียงพอ มีการเสียภาษีถูกต้อง มีอาชีพที่มั่นคง เป็นต้น โดยอาจแยกผู้ที่มีความต้องการเหล่านี้ให้เห็นอย่างชัดเจน

สร้างฐานในการนำเศรษฐกิจออกแบบเข้าสู่ระบบ



อาทิ แยกด้วยสีพาสปอร์ต เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้คนที่เล่นพนันเพื่อความบันเทิงอย่างแท้จริงสามารถเข้าไปเล่นได้ ขณะเดียวกัน ก็เกิดกันไม่เห็นที่ยังไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอเข้าไปเล่น เพื่อไม่ให้ถูกครอบงำด้วยพยายามๆ

“เราต้องยอมรับความจริงว่า การพนันหรือการเสี่ยงโชคນับเป็นความต้องการโดยธรรมชาติของคนมาเป็นเวลานานแล้ว หากมองในแง่สังคมไทย เรายังมีการตีไก่ กัดปลา ชนวัว แข่งม้า เล่นไฟมาตั้งแต่ในอดีต จนดูเหมือนกลายเป็นวิถีชีวิตอย่างหนึ่งของผู้คนไปแล้ว และขณะนี้ รัฐบาลก็ได้เปิดให้มีการเล่นพนันหรือเสี่ยงโชคโดยไม่มีการจำกัดผู้เล่นในหลายรูปแบบอยู่แล้ว เช่น การแข่งม้า การขายล้อตเตอรี่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้มีความชัด ยังทางวัตถุ ประสงค์ในด้านศีลธรรมกับด้านธรรมชาติของผู้คน ซึ่งบางคนอาจถูกครอบงำด้วยการพนัน ในขณะที่บางคนอาจต้องการเล่นพนันเพียงเล็กน้อยเพื่อความบันเทิง การพักผ่อนและรู้จักยับยั้งชั่งใจในการเล่น ดังนั้น รัฐฯ จึงควรจัดให้มีบริการเพื่อตอบสนองความต้องการโดยธรรมชาติของคน โดยจัดการให้สามารถควบคุมดูแลผู้ที่เข้าไปเล่นได้ ซึ่งหากมีคนมาใช้บริการน้อยลง ก็เป็นเครื่องแสดงว่า คนในประเทศมีวุฒิภาวะดีขึ้น รู้จักยับยั้งชั่งใจ ไม่เกลือกกลัวกับบอยมุข ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีเช่นกัน”

เลขาธิการ สศช. แสดงความเชื่อมั่นว่า รัฐบาลปัจจุบันมีความตั้งใจที่จะผลักดันให้มีการนำเศรษฐกิจออกแบบเข้าสู่ระบบอย่างจริงจัง เพราะที่ผ่านมาก็ได้มีการวางแผนงานทางเศรษฐกิจออกแบบ มาสู่ระบบ เนื่องจากมีการเก็บประวัติทางการเงินไว้แล้ว หากคนเหล่านี้ทำไม่สำเร็จ ก็ยังให้โอกาสอีก โดยมีนโยบายที่จะปรับโครงสร้างหนี้อกรอบบamarongwip ส่วนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จะช่วยให้เกษตรกรที่รับจำชั่งไม่มีที่ดินทำกินและอยู่ในระบบ เริ่มที่จะเข้ามาสู่ระบบของสถาบันการเงิน และระบบฐานภาษี แม้ว่าจะยังไม่ต้องเสียภาษีก็ตาม นอกจากนี้ ยังมีเรื่องอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจออกแบบ คือ การแปลงเงินกู้นอกรอบเป็นในระบบ และ SMART CARD เป็นต้น

“การแปลงเงินกู้นอกรอบเป็นการเสนอของ สศช. ต่อรัฐบาล เพราะเห็นว่า เราเมืองนี้คนจนอยู่ถึง 30,000 กว่าล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้อกรอบบต้องเสียภาษีสูงถึงร้อยละ 100 ถึงร้อยละ 200 ต่อปี ถ้าสามารถทำเรื่องนี้ให้เข้ามาอยู่ในระบบ ก็จะช่วยคนจนได้ ส่วน SMART CARD จะทำให้รู้ประวัติของคนไทยทุกคน ซึ่งสามารถช่วยให้การติดตามดูแล การให้สิทธิประโยชน์ การคุ้มครองต่างๆ ดีขึ้น การให้บริการต่างๆ ของรัฐจะดีขึ้น ในทางกลับกัน ก็จะมีการขยายในเรื่องการดึงเศรษฐกิจออกแบบให้เข้ามาอยู่ในระบบได้ส่วนหนึ่ง”

การสร้างความเป็นธรรมในสังคมเป็นหัวใจสำคัญ

เลขาธิการ สศช. กล่าวต่อไปว่า การนำเศรษฐกิจออกแบบมาอยู่ในระบบนั้น จะไม่พิจารณาในเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก การที่ GDP เพิ่มขึ้นนั้น ถือว่าเป็นเพียงผลผลอยได้ แต่สิ่งที่ต้องการมากไปกว่าอันนี้คือ การทำให้คนที่อยู่ในระบบได้เข้ามาอยู่ในระบบ และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย โดยรัฐ จะต้องให้สิทธิที่ควรได้ และไม่ถูกกดดัน ซึ่งจะเป็นสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย และยังจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนซึ่งส่วนมากนานา民族 ให้หมดสิ้นไปในที่สุด ซึ่งรองเลขาธิการฯ สันติฯ ได้กล่าวเสริมในเรื่องนี้ว่า การที่รัฐเข้าไปดูแลเศรษฐกิจออกแบบนั้น นอกจากเรื่องการดูแลให้เกิดความเป็นธรรมในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังควรใช้เรื่องนี้แก้ปัญหาที่สำคัญมากของประเทศไทยคือ ปัญหาการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง เช่น การที่รัฐบาลได้ดำเนินการนำห่วงให้ดินขึ้นมาไว้บนดิน อย่างน้อยที่สุด ก็ทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้น โดยรัฐสามารถจัดสรรรายได้ที่เกิดจากอยู่ในมือของเจ้ามือหมายเพียงไม่กี่คน ให้กระจายไปสู่ผู้ที่ด้อยโอกาสจำนวนมากในสังคมได้

แรงงานออกแบบควรได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึง

รองเลขาธิการฯ บุญยงค์ฯ กล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมที่ภาคเศรษฐกิจออกแบบได้รับในปัจจุบันว่า แม้กลุ่มคนร้อยละ 73 ที่ทำงานอยู่

ในเศรษฐกิจокรับบ จะสามารถเข้าถึง หลักประกันทางสุขภาพ โดยเฉพาะจากนโยบาย 30 บาทวัคซีนทุกโรค เช่นเดียวกับแรงงานที่อยู่ในระบบอิกร้อยละ 27 ที่เหลือ และแม้ว่าระบบประกันสังคมจะได้เปิดโอกาสให้คนที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบเข้าร่วมโครงการนี้ได้โดยสมัครใจ ก็ตาม แต่ผลประโยชน์ที่ภาคเศรษฐกิจ นำ(ok)ระบบจะได้รับกลับน้อยกว่าผู้ประกันตนในระบบ จึงไม่จูงใจให้คนเหล่านี้เข้าร่วมโครงการ โดยในปัจจุบันพบว่า กลุ่มคนร้อยละ 73 ดังกล่าว ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม ซึ่งก็หมายความว่า จะส่งผลต่อสุขภาพของตนเองและมีผลกระทบต่อครอบครัว จนอาจนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ด้อยมาตรฐานตามมา

“เป็นที่น่าสังเกตว่า กลุ่มเป้าหมายหลักที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายดังกล่าว คือผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจในระบบและอยู่ภายใต้กิจกรรมที่ขาดทุนเป็นสถานประกอบการ ซึ่งสถานประกอบการทั้งหมดนี้ ล้วนอยู่ภายใต้ระบบภาษีหั้งสิน โดยจัดอยู่ในระบบโรงงาน ระบบธุรกิจการค้าและธนาคาร เป็นส่วนใหญ่ ต่างกับเศรษฐกิจокรับบ ซึ่งพบว่า ขณะนี้ยังไม่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ดีพอที่จะสามารถแยกแยะข้อมูลได้อย่างชัดเจน ทั้งในด้านปริมาณ ลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย อาทิ เพศ อายุ และรายได้ รวมถึงประเภทของโครงการคุ้มครองทางสังคม ทำให้ขาดข้อมูลที่จะสนับสนุนให้การคุ้มครองทางสังคมขยายผลมาสู่คนกลุ่มนี้”

นอกจากนี้ ทางด้านระบบงบประมาณ รองเลขาธิการฯ บุญยงค์ กล่าว

ยอมรับว่า ที่ผ่านมาเราได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม โดยเฉพาะการคุ้มครองทางสังคมน้อยกว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เร่งด่วนพอที่จะชดเชยอีกดอกไปได้ จึงยังปิดโอกาสไม่ให้คนที่ทำงานในเศรษฐกิจokระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคมมากขึ้น

มุ่งสร้างความมั่นคงให้แรงงานนอกระบบเพื่อปูทางสู่เศรษฐกิจในระบบ

รองเลขาธิการฯ บุญยงค์ฯ เห็นว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้ภาคเศรษฐกิจokระบบได้รับโอกาสและความคุ้มครองทางสังคมด้อยกว่าภาคเศรษฐกิจในระบบนั้น เนื่องมาจากคนเหล่านี้ยังขาดเงินทุน ทั้งยังขาดศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาตนเองให้ก้าวขึ้นไปสู่เศรษฐกิจในระบบ ฉะนั้น ถ้าจะแก้ไขปัญหานี้ คงต้องพิจารณาจากรอบแวดวงคิดการคุ้มครองทางสังคมทั้ง 4 ประการ คือ 1) สร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ 2) ช่วยเหลือกลุ่มผู้ยากจนและด้อยโอกาส ที่ขาดความสามารถในการทำงานหารายได้ 3) ขยายการคุ้มครองทางสังคม และ 4) สร้างเสริมบทบาทของภาครัฐให้ขยายโอกาสการคุ้มครองไปสู่ภาคนอกระบบ ชุมชน และองค์กรเอกชน นั่นก็คือ จะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างรายได้และเพิ่มการจ้างงานเป็นหลัก พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองทางสังคมและขยายความคุ้มครองทางสังคมควบคู่กันไปด้วย ซึ่งในปัจจุบัน รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องดังกล่าว และมีนโยบายช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ มากมาย อาทิ 30 บาท วัคซีนทุกโรค การลงทะเบียนคนจน ห่วยบันดิน เป็นต้น

บทสรุป

เศรษฐกิจokระบบในประเทศไทยเป็นเรื่องสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ เนื่องจากมีขนาดใหญ่ และส่งอิทธิพลอันสำคัญทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น แนวทางในการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจokระบบ รวมทั้งการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การนำเศรษฐกิจokระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบ ไม่ควรดำเนินการโดยมีเป้าประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่ม GDP ของประเทศไทยเท่านั้น แต่ควรเน้นไปที่การทำให้ภาคเศรษฐกิจokระบบได้รับความคุ้มครองทางสังคมและความมั่นคงทางด้านรายได้ให้เท่าเทียมกับภาคเศรษฐกิจในระบบเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม นับเป็นนิมิตหมายอันดีที่ในปัจจุบันเริ่มมีกระแสตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น ประกอบกับรัฐบาลได้มีนโยบายต่างๆ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการเศรษฐกิจokระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนต่อไป

ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ เศรษฐกิจระบบของไทย¹



การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยช่วง 40 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2504-2546) นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ส่งผลให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากมูลค่า 5.9 หมื่นล้านบาทในปี 2503 เป็นมูลค่า 5.4 ล้านล้านบาทในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยวัยละ 7-8 ต่อปี ซึ่งมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมดังกล่าว นอกจากระเป็นผลผลิตสินค้าและบริการที่เกิดจากกิจกรรมของเศรษฐกิจในระบบ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว อีกส่วนหนึ่งยังเป็นผลผลิตจากกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบด้วย ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่า ในปี 2544 กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบมีมูลค่าไม่รวมสิ่งที่ผิดกฎหมาย ประมาณ 2.34 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 45.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติทั้งหมด ด้วยสัดส่วนที่มีขนาดใหญ่เช่นนี้เอง ทำให้กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบมีความ

สำคัญไม่น้อยไปกว่าเศรษฐกิจในระบบ จึงเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า ประเทศไทยควรวางแผนแนวทางในการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบอย่างไร เพื่อให้เศรษฐกิจและสังคมไทยสามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืน

นิยามของเศรษฐกิจระบบ : ความเข้าใจที่ยังไม่透彻กัน

จนถึงปัจจุบัน นิยามและการจัดประเภทของเศรษฐกิจนอกระบบยังมีความหลากหลายแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ประกอบกับการขาดข้อมูลสนับสนุนที่ชัดเจน จึงทำให้ไม่สามารถประมาณมูลค่าทางผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่มีค่าใกล้เคียงกับความเป็นจริงรวมทั้งเป็นข้อจำกัดในการที่ภาครัฐจะกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างเหมาะสมอย่างไรก็ตาม นิยามที่เป็นที่ยอมรับและมีการกล่าวอ้างกันบ่อยครั้ง สามารถพิจารณาได้ตามที่ปรากฏในตารางที่ 1

¹ เรียบเรียงจาก เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “ร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ” จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, วันที่ 20 พฤษภาคม 2547

ตารางที่ 1 นิยามและการจัดประเภทเศรษฐกิจในระบบของสถาบัน นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญที่สำคัญ

สถาบัน/นักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญ	นิยาม/ประเภท
1. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO)	กิจกรรมทั้งหมดทุกสาขาทางเศรษฐกิจ ที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจส่วนตัว และธุรกิจที่อยู่นอกภาคการเกษตร หรือ กิจกรรมในภาคการเกษตรบางส่วน อาจมีหรือไม่มีการจ้างแรงงาน มีการใช้เทคโนโลยีแบบง่ายๆ ทั้งที่อยู่ในเมืองและในชนบท โดย อยู่นอกกรอบการควบคุมของกฎระเบียบไม่มีระบบภาษี/เงินเดือนค่าจ้าง/การจ้างงานที่แน่นอนผู้ทำงานเป็นเจ้าของผู้ประกอบการ อาจมีสูงจ้าง/ผู้ฝึกงาน/ผู้ช่วยในครัวเรือน (เป็นการทำงานจากบ้านในฐานะลูกจ้างแบบแบ่ง) หรือมีการรับเหมาช่วงงานต่อๆ กันมา ไม่มีการแยกบัญชีส่วนตัวหรือบัญชีธุรกิจ ทั้งนี้ไม่ว่ากิจกรรมที่ขึ้นต่อกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ที่จดอยู่ในข่ายของอาชญากรรม หรืออยู่นอกกรอบของจริยธรรม
2. องค์การเพื่อความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development (OECD))	กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่มีการบันทึกไว้ในระบบบัญชีประชาชาติ หรืออยู่นอกบัญชีประชาชาติ (NOE: Non-Observed Economy) โดยแบ่งเศรษฐกิจในระบบตามลักษณะการผลิตออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) การผลิตใต้ดิน (Underground Production) การผลิตสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมาย แต่ผู้ผลิตมีเจตนาจะใจปิดบังข้อมูลต่อทางการ เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีหรือกฎระเบียบ รวมทั้ง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรฐานต่าง ๆ 2) การผลิตที่ผิดกฎหมาย (Illegal Production) การผลิต การจัดจำหน่าย และ การครอบครองสินค้าและบริการที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย 3) การผลิตสาขาไม่เป็นทางการ (Informal Sector Production) โดยบุคคลหรือครัวเรือนในรูปแบบขององค์กรธุรกิจ หรือเป็นกิจกรรมของบุคคลในระบบ (Unincorporated enterprises) ไม่มีการจดทะเบียนหรือแจ้งข้อมูลต่อทางการ ทั้งซึ่งไม่โอยู่ในกฎระเบียบที่ทางการกำหนด และ 4) การผลิตโดยครัวเรือนเพื่อ自用 (Household Production for Own Final Use) เช่น การผลิตอัญมณี ปศุสัตว์ การซ้อมแซมที่อยู่อาศัย เป็นต้น
3. ซัวเรส เอ็น ชองเด้ (Suresh N. Shende)	“เศรษฐกิจในระบบ” (Informal Economy) เม้นท์ในกิจกรรมของ ซึ่งมีมีและวิสาหกิจขนาดเล็กที่อยู่ในประเทศไทยกำลังพัฒนา “เศรษฐกิจแฝงเงื่อน” (Hidden Economy) และ “เศรษฐกิจใต้ดิน” บางครั้ง ใช้แทนในกิจกรรมที่ต้องเสียภาษี “เศรษฐกิจคุกคาม” (Parallel Economy) และ “ตลาดดำ” (Black Market) มักเกี่ยวกับเรื่องการค้าและภาระแลกเปลี่ยนเงิน “เศรษฐกิจที่หน่วยงานทางการไม่ได้บันทึก” (Unrecorded Economy) คือ เศรษฐกิจที่หน่วยงานทางการไม่ได้บันทึก “เศรษฐกิจเงา” (Shadow Economy) เม้นเรื่องความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากความต้องการที่จะเปลี่ยนผ่าน เช่น ก่อนประเทศไทยจะเปิดรั่วของอาชีวะที่ทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบนี้ จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเป็นทางการ “เศรษฐกิจเงินสด” (Cash Economy) โดยเพิ่งลงว่าเศรษฐกิจได้ดันนิยมให้เงินสด “เศรษฐกิจที่จัดระเบียบตนเอง” (Self-regulated Economy) เม้นสภาพที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนี้จัดการให้ไปอยู่ในระบบ ไม่ได้คาดการณ์และปรับตัวเอง จากวิธี “เศรษฐกิจที่บุคคลตั้งเอง” (Self-service Economy) เม้นการสอนของสินค้าและบริการแก่ตัวเอง “เศรษฐกิจที่สอง” (Second Economy) โดยถือเศรษฐกิจในระบบเป็นเศรษฐกิจที่หัน “เศรษฐกิจในระบบ” (Twilight Economy) ความหมายคล้ายเศรษฐกิจใต้ดิน “เศรษฐกิจสีเทา” (Grey Economy) เม้นลักษณะที่ไม่เป็นเศรษฐกิจแบบที่ทั้ง ไม่ขาวและไม่ดำ ยังเป็นที่มาสังเกตว่าเส้นแบ่งระหว่างเศรษฐกิจในระบบกับระบบการบันทึกความพิริยาลักษณะนี้ไม่ชัดเจน “เศรษฐกิจที่ลิดปกติ” (Irregular Economy) “เศรษฐกิจที่ไม่ได้บันทึก” (Unobserved Economy) ความหมายใกล้เคียงกับเศรษฐกิจที่ไม่ได้บันทึก “เศรษฐกิจที่มองไม่เห็น” (Invisible Economy) “เศรษฐกิจที่จมอยู่ข้างล่าง” (Submerged Economy) “เศรษฐกิจที่ไม่ใช่ทางการ” (Unofficial Economy)
4. ดร.พานิช พงษ์เพจตร	เศรษฐกิจในระบบและในระบบล้ำเหลาแต่เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สร้างรายได้ เพื่อเติมต้นเงิน ครอบครัว รวมทั้ง สร้างความร่วมมือเพื่อสมความต้องการ ส่วนความแตกต่าง อยู่ที่การจัดแบ่ง โดยภาครัฐ (ภาครัฐที่เปลี่ยน การเสียภาษี การสำรวจความต้องการของบุคคล) และระบบบัญชีประชาชาติ การจัดตั้งโดยบุคคลใน 5 ประเภท คือ 1) ธุรกิจถูกกฎหมาย 2) กิจกรรมปกติที่หลีกเลี่ยงกฎหมาย 3) การคอบรั้วปั้น 4) กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ และ 5) กิจกรรมภาคครอบครัว
5. ศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย	เศรษฐกิจในระบบ หมายถึง กิจกรรมทั้งหมดทุกสาขาเศรษฐกิจ ไม่จำกัดในเมือง หรือชนบท ที่มีลักษณะดังนี้ คือ อยู่นอกกรอบการควบคุมของกฎระเบียบ ไม่มีระบบภาษี หรือระบบเงินเดือนค่าจ้าง/การจ้างงานที่แน่นอน เป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งผู้ทำงานเป็นเจ้าของผู้ประกอบการ หรืออาจมีลูกจ้าง/ผู้ฝึกงาน/ผู้ช่วยในครัวเรือน เป็นการทำงานจากบ้านในฐานะเป็น “ลูกจ้าง แบบแบ่ง” คือ มีการรับเหมาช่วงงานต่อๆ กันมา ทั้งนี้ไม่รวมกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายของบ้านเมืองอย่างชัดแจ้ง ที่ถูกจัดอยู่ในข่ายของอาชญากรรม หรือเป็นกิจกรรมที่สังคมเห็นว่าอยู่นอกกรอบของจริยธรรม
6. อาจารย์ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, อาจารย์ธีรวิภาดา นุตลาสัย, และ อาจารย์พรพิพิพัฒ์ เพชรมาก	เศรษฐกิจในภาคที่ไม่เป็นทางการที่ส่งผลต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น ความไม่สงบในชุมชน และถ้าได้มีการเขื่อมโยงกันเป็นขบวนการ จะร่วมลดปัญหาความยากจนและมีความมั่นคงในชีวิตแบบพอยielding การให้ความหมายได้พิจารณาในมิติของเศรษฐกิจครอบครัวและชุมชน ที่จะชี้ให้มองไปที่ความต้องการของชุมชนและการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนฐานราก ลักษณะความเป็นองค์รวมที่เขื่อมโยงกับเศรษฐกิจสังคม และสังคม แล้วดูแลชุมชน ส่งผลต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในชุมชนต่อไป โดยแบ่งเศรษฐกิจในระบบออกเป็น 2 มิติคือ 1) เศรษฐกิจชุมชนที่อยู่ในชนบท และ 2) เศรษฐกิจในระบบในชุมชนเมือง
7. Friedrich Schneider	ใช้คำว่า เศรษฐกิจเงา โดยให้คำนิยามว่า หมายความถึงกิจกรรมที่อาจผิดหรือถูกกฎหมาย แต่ล้วนเป็นกิจกรรมที่หลีกเลี่ยงการจดทะเบียน การเสียภาษีทั้งสิ้น
8. อนุช อาภาภิรม	ใช้คำว่า เศรษฐกิจใต้ดิน ซึ่งหมายถึงกิจกรรมดังนี้ กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนฐานราก หรือผู้อยู่อยู่ชั้ยขอบฟ้าที่ถูกกันออกจากระบบทุรกิจแบบเป็นทางการ (Formal Economy) กิจกรรมที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือพฤติกรรมไม่โปร่งใส อาชญากรรม ที่เกี่ยวกับธุรกิจใต้ดิน ทั้งในระดับท้องถิ่นและข้ามชาติ เช่น การค้ายาเสพติด บ่อนการพนันผิดกฎหมาย การค้าคน โดยเฉพาะแรงงานพยพ และกิจกรรมอื่นๆ ที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ได้แก่ การให้บริการต้นเอง (Self Provision) การรับจ้างทำงานบ้าน การก่อการร้ายสถากด เป็นต้น

คำนิยามของเศรษฐกิจนอกระบบในบริบทไทย

จากนิยามของเศรษฐกิจนอกระบบที่มีความหลากหลายข้างต้น ศศช. ได้ศึกษารายละเอียดและสรุปเป็นคำนิยามของเศรษฐกิจนอกระบบในบริบทไทยดังนี้ “เศรษฐกิจนอกระบบที่ภาครัฐจะเข้าไปบริหารจัดการ หมายความรวมถึง การประกอบอาชีพและธุรกิจ ในภาคการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ เป็นหน่วยงานธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้าง หรือใช้แรงงานในครอบครัว โดยมีทั้งที่ดำเนินการโดยสูงกว่าหมายและหลักเลี้ยงกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายกำกับซึ่งจำแนก ได้ 2 กลุ่ม คือ 1) การผลิตสินค้าและบริการสาขาที่ไม่เป็นทางการ และ 2) การผลิตสินค้าและบริการที่ผิดกฎหมาย”

สถานการณ์และผลกระทบของเศรษฐกิจนอกระบบสาขาที่ไม่เป็นทางการ

เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการของประเทศไทยซึ่งเป็นเศรษฐกิจที่ไม่มีกฎหมาย แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ มีมูลค่ารายได้ประมาณ 2,335,555 ล้านบาท ในปี 2544 โดยส่วนใหญ่มาจากการผลิตนอกภาคเกษตรร้อยละ 83.7 คิดเป็นมูลค่า 1,954,012 ล้านบาท และภาคเกษตรร้อยละ 16.3 หรือ 381,543 ล้านบาท ในส่วนของแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการและอยู่ในระบบการคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม ได้มีการสำรวจ พบร่วม มีจำนวน 23.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 73 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ และงานเหล่านี้ได้แก่ ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำงาน แรงงานในภาคเกษตร คนขับยานพาหนะรับจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ เป็นต้น ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดจากเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการจะประเภทต่างๆ มีดังนี้

เศรษฐกิจนอกระบบภาคครอบครัว มีความสำคัญและส่งผลในทางบวกต่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งหากค่านิยมผู้ชายเป็นใหญ่ ทำให้ผู้หญิงต้องรับภาระในด้านนี้มากขึ้นโดยสามีไม่ช่วยแบ่งเบาหรือรักษาและสังคมไม่เข้ามาช่วยแบ่งภาระ หรือช่วยจัดบริการให้ ณ ระดับต้นทุนที่ครอบครัวสามารถรับได้ แล้ว อาจจะลองครอบครัวจะลดลง ซึ่งอาจส่งผลกระทบทางลบมากมาย อีกที่พัฒนาการของเด็กและคนรุ่นเยาว์ลดลง การขาดความอบอุ่นในครอบครัวซึ่งอาจเพิ่มความเครียดและปัญหาทางเพศติด ปัญหาคนชราไม่ได้รับการเหลียงแลเหเท่าที่ควร เป็นต้น



เศรษฐกิจนอกระบบซึ่งเป็นกิจกรรมขนาดเล็กที่ถูกกฎหมาย เช่น ธุรกิจขนาดเล็ก ห้าบเร่อ แผงลอย ธุรกิจในครัวเรือน การเกษตรรายเล็กที่ใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก ล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญ เป็นแหล่งจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนระดับล่างของสังคมที่ขาดการศึกษา มีทักษะน้อย มีทุนน้อย กิจกรรมเหล่านี้ถูกพิจารณาว่าเป็นเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพต่ำ เนื่องจากมักประสบปัญหาต้นทุนในการทำธุรกิจสูง ไม่ว่าจะเป็นด้านการหาสินเชื่อ ข้อมูล ความยุ่งยากเกี่ยวกับกฎหมายเบื้องต้น รวมทั้งการขาดทักษะและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการทำธุรกิจ จึงควรปรับธุรกิจเหล่านี้ให้เป็นเศรษฐกิจในระบบที่มีผลิตภาพสูง หรือควรดูดกลืนเข้าไปในเศรษฐกิจในระบบ เช่น ระบบการผลิตแบบโรงงาน หรือการทำไร่ขนาดใหญ่โดยใช้ลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย เศรษฐกิจนอกระบบ ประเภทนี้เป็นวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในชนบทและคนระดับล่างในเมือง ตลอดจนเป็นแหล่งรองรับแรงงานส่วนเกินจากเศรษฐกิจในระบบ ทั้งยังเป็นช่องทางการก่อร่างสร้างตัวของผู้ประกอบการ นอกจากนี้ กฎหมายที่เคร่งครัดในการป้องกันเศรษฐกิจประเภทนี้อาจนำไปสู่การต่อต้านที่รุนแรงจากประชาชนในภาคเศรษฐกิจดังกล่าว หรือทำให้ประชาชนหันไปทำกิจกรรมผิดกฎหมายเพื่อเป็นทางออกในการแก้ปัญหาการทำ mafia กินให้กับตนเองและครอบครัวได้

สถานการณ์ผลกระทบของเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย

ในช่วงปี 2536-2538 เศรษฐกิจนอกกฎหมาย 6 ประเภท ประกอบด้วย การค้ายาเสพติด (เฉพาะยาエโรine กัญชา และยาบ้า) การค้าอาชญากรรม การค้าน้ำมันถื่น การค้าประเวณี การค้าแรงงานข้ามชาติ และการพนัน (รวมเฉพาะหวยใต้ดิน บ่อนการพนัน และการพนันฟุตบอล) มีมูลค่าเพิ่ม (ผลกำไรและค่าจ้างแต่ไม่วรุ่มค่าใช้จ่าย) ระหว่าง 2.86 ถึง 4.57 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8-13 ของ GDP ซึ่งถ้ารวมการค้าน้ำมันกัญชา การลักลอบ

คำพีช/สตอร์ส่วนพันธุ์ ได้เดื่อนในสานม้า ปิดเดียด พนัสนวยการคอร์รัปชัน มูลค่าเพิ่มอาชญากรรมร้อยละ 20 ของ GDP นอกจากนี้ กิจกรรมที่สร้างรายได้สูงสุด 3 อันดับแรก คือ การพนัน ซึ่งประกอบด้วย hairyได้ดิน บ่อน การพนันฟุตบอล มีรายได้รวมกันสูงที่สุดประมาณ 1.34-2.77 แสนล้านบาท รองลงมาคือการค้าประเวณี 1 แสนล้านบาท และการค้ายาเสพติด 0.28-0.33 แสนล้านบาท ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเศรษฐกิจในระบบที่ผิดกฎหมายประเหทต่างๆ มีดังนี้

การหลักเลี่ยงภาษี นอกจากจะทำให้รัฐขาดรายได้แล้ว ยังไม่เป็นธรรมต่อธุรกิจที่เสียภาษีตามปกติตัวอย่าง มีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงให้ระบบการจัดเก็บภาษีมีความรัดกุม ไปร่วงใส ตรวจสอบได้

การคอร์รัปชันภาครัฐบาล นักวิชาการบางรายวิเคราะห์ว่า การคอร์รัปชันมีความจำเป็นเนื่องจากเป็นเสน่ห์อนน้ำมันหล่อลื่นระบบเศรษฐกิจ ทำให้ภาคราชการทำงานได้รวดเร็วขึ้น แนวคิดดังกล่าวเนื้อหาถูกต้องในช่วงเศรษฐกิจเติบโตเร็ว โดยนักธุรกิจหรือประชาชนที่ประสบปัญหามักจะไม่ร้องทุกข์ในเรื่องการคอร์รัปชัน เนื่องจากเห็นว่าเป็นดันทุนเล็กน้อยที่ไม่มีความสำคัญ จึงมักมีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นมาก แต่เมื่อเศรษฐกิจฝืดเคือง การคอร์รัปชันจะกลายเป็นดันทุนอันสำคัญที่ไม่อาจแก้ไขได้ง่ายๆ เนื่องจากมีการดำเนินการจนกลایเป็นระบบขึ้น และข้าราชการการตลาดดูนักการเมืองกีดกันเคยกับการหารายได้ประเทณีเสียแล้ว นอกจากนี้ ยังทำให้นักลงทุนสูญเสียความมั่นใจต่อการทำงานของข้าราชการ และยังทำให้เกิดปัญหาระยะยาวมากmany เช่น เกิดปัญหาการรั่วไหลของภาษี ทำให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อสังคมได้ครบถ้วน การใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างไร้ประสิทธิภาพ การเกิดแรงจูงใจให้นักการเมืองสมัครเข้ารับเลือกตั้งเพื่อหารายได้ส่วนตัวและเพื่อพวกรพ้อง ปัญหาเหล่านี้อาจลุกalamไปจนกว่าทั้งทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจในระบบประชาธิปไตย และส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการพัฒนาประเทศได้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบผลของนโยบายตลาดเสรีกับนโยบายจำกัดอุปทานในกรณีของการพนัน การค้าประเวณี ยาเสพติด ต่อตัวแปรสำคัญบางตัว

ตัวแปร	ตลาดเสรี	จำกัดอุปทาน โดยมี ก.ม.ห้าม หรือ กำหนดเป็นความผิดทางอาญา
ราคางานจูงใจให้เข้าตลาด	ต่ำ	สูง
คอร์รัปชัน	ปกติ	สูง
ความรุนแรง	-	สูง
จำนวนผู้บริโภค	-	สูง
การใช้จ่ายในภาครัฐ	มาก	จำกัด
รายได้จากการค้าประเวณี	ใช้ในการปรับปรามน้อย ใช้ในการบำบัดมาก มีโอกาสเก็บภาษีได้มากขึ้น	ใช้ในการปรับปรามมาก ใช้ในการบำบัดน้อย เก็บภาษีได้น้อย

ธุรกิจผิดกฎหมายอื่นๆ อาทิ การพนัน การค้าประเวณี ยาเสพติด การขยายตัวของธุรกิจประเทณีมีความเกี่ยวโยงกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองเช่นเดียวกับการคอร์รัปชัน โดยปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ช่องว่างระหว่างอุปสงค์หรือความต้องการซื้อและอุปทานหรือความต้องการขายของธุรกิจผิดกฎหมาย กล่าวคือ ความพยายามในการควบคุมกิจกรรมบางประเภท อาทิ การผลิตสุรา ยาเสพติด การค้าประเวณี การพนันต่างๆ เป็นต้น โดยกำหนดให้เป็นกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย และใช้นโยบายปราบปรามกิจกรรมเหล่านั้นนับเป็นการจำกัดอุปทานเมื่อไม่สามารถลดอุปสงค์ได้ จึงส่งผลให้อุปสงค์มีจำนวนมากกว่าอุปทาน และทำให้ราคากลางกิจกรรมผิดกฎหมายลดลงด้วยตัวเอง จึงมีแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาแสวงหากำไรโดยการจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่และนักการเมือง ขณะเดียวกันยังเกิดความรุนแรงที่มาจากการแก่งแย่งผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มแก่งต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้เกิดเป็นวงจรคอร์รัปชันและการค้าสินค้าและบริการที่ผิดกฎหมายไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งยังทำให้เกิดการทำธุรกิจการเมืองอย่างแพรว่หาย มีการซื้อเสียง ทำให้รัฐภายนอกมีแทนราชภารตีต้องคุ้นเคย เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม เกิดวัฒนธรรมเชิดชูอำนาจของผู้มีเงินและอิทธิพล ส่งผลให้การบริหารราชการด้อยประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาทางเลือกใหม่ ของนโยบายการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบ ซึ่งได้แก่ นโยบายเปิดเสรีผนวกกับการควบคุม ซึ่งสามารถลงจูงใจในการเข้ามาดำเนินกิจกรรมลงได้ เนื่องจากทำให้ราคากลางสินค้าและบริการไม่สูงมาก แต่ยังมีจุดอ่อนในเรื่องอาจทำให้จำนวนผู้บริโภคเพิ่มขึ้น

จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดของการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบในประเทศไทย

การบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบให้มีประสิทธิภาพ จะเป็นต้องทำการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม (SWOT Analysis) เพื่อให้เห็นปัจจัยที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดของการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบ อันจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบที่

เหมาะสม โดย ศศช. ได้ประมวลสังเคราะห์องค์ความรู้จากแหล่งต่างๆ รวมทั้งได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความเห็นจากนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ สามารถวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมจากมุมมองจากภาครัฐ ว่าภาครัฐมีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัดในการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบอย่างไร ได้ดังนี้ ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบ

จุดแข็ง	จุดอ่อน
<ol style="list-style-type: none"> รัฐบาล รัฐบาลปัจจุบันมีเสถียรภาพและมีความเข้มแข็งในการผลักดันนโยบายให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีการดำเนินการวางแผนทางฐานการจัดการเศรษฐกิจในระบบให้แล้วบางส่วน อาทิ หยาบันดิน การจัดทำเบียนคนยกงาน การจัดระเบียบ “รถตู้รับจ้าง” และ “รถจักรยานยนต์รับจ้าง” เป็นต้น ภาครัฐ มีกลไกในระดับปฏิบัติครอบคลุมทุกหมู่บ้านที่สามารถเอื้ออำนวยต่อการจัดการเศรษฐกิจในระบบได้อย่างกว้างขวาง ภาครัฐมีเครือข่ายภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางในชุมชนและท้องถิ่นต่างๆ อาทิ การสร้างเครือข่ายต่อต้านยาเสพติด เป็นต้น 	<ol style="list-style-type: none"> นโยบาย/มาตรการของรัฐ ยังมีลักษณะของการจัดการเฉพาะเรื่องขาดการเชื่อมโยงหรือการจัดการในลักษณะที่เป็นองค์รวม อาทิ ธุรกิจการพนัน การค้าประเวณี ยาเสพติด ที่มุ่งเน้นในการกำจัดอุปทาน (ผู้ด้า/ผู้ประกอบการ/ผู้ผลิต) ในขณะที่มีอุปสงค์สูง (ผู้เล่น/ผู้ใช้บริการ/ผู้เสพ) ทำให้การจัดการหรือการจัดระเบียบทางสังคมไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเป็นต้น กฎหมาย / กฎระเบียบ ที่เชื่อยังปัจจุบันยังมีจุดอ่อนในการไม่ครอบคลุมและไม่สามารถรองรับการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบ อาทิ กฎหมายเดียวที่กำหนดสังคมที่ครอบคลุมหรือรองรับเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างในระบบไม่ครอบคลุมก่อนแรงงานในระบบเป็นต้น ภาครัฐยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบ อันเนื่องมาจากการขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร รวมทั้ง ขาดการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ดี
โอกาส	ข้อจำกัด
<ol style="list-style-type: none"> สภาพเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีปัจจัยบวกมาสนับสนุนการจัดการเศรษฐกิจในระบบ ได้แก่ ในขณะเดียวกันสภาพของเศรษฐกิจในระบบมีขนาดใหญ่ สามารถสร้างงาน สร้างรายได้ และลดความยากจนแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้ รวมทั้งเศรษฐกิจในระบบที่ไม่เป็นทางการ มีระบบการผลิตที่ยึดหยุ่นสูง สามารถปรับตัวและพึงดูนเองได้ง่าย ทำให้ภาครัฐมีโอกาสที่จะเข้ามาร่วมเสริม สนับสนุน ได้ถ่ายและกว้างขวาง สภาพสังคม โดยที่ว่าไปภาคีทุกภาคส่วนของสังคมต้องการให้มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจในระบบ ทำให้ภาครัฐสามารถสร้างโอกาสในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และการจัดการเศรษฐกิจในระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐธรรมนูญ/ปฏิญญาสาภรณ์ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและปฏิญญาสาภรณ์ได้ก่อให้เกิดกระแสการผลักดันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ผู้บริโภค การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการเศรษฐกิจในระบบให้มีความครอบคลุมจริงจัง และเกิดการบริหารจัดการที่ดี เทคโนโลยี ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารช่วยสร้างโอกาส การตลาด และการเรียนรู้ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจในระบบ ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพและมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจในระบบ ภูมิปัญญาและวิธีชีวิตของคนในชุมชน โดยภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชนต่าง ๆ มีศักยภาพที่จะนำมาพัฒนา หรือประยุกต์ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจชุมชนให้มีมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นได้ นอกจากนี้ วิถีชีวิตของ คนในชุมชนโดยทั่วไปมีความเชื่ออาثارสูง ทำให้สามารถรวมตัวเพื่อช่วยเหลือ ดูแล คุ้มครอง สมาชิกในชุมชนที่ด้อยโอกาสได้ง่าย 	<ol style="list-style-type: none"> ภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ภาวะจัดการจ่ายขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ไม่ทราบสิทธิประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบส่งผลกระทบให้แรงงานที่อยู่นอกระบบไม่ได้รับความช่วยเหลือจากการทางสังคม ธุรกิจผิดกฎหมายมีความขัดแย้งสูง ในการปั้นบริษัทดำเนินธุรกิจเพื่อตอบความต้องการของลูกค้า และเป็นธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนสูง จึงเป็นสิ่งที่นำไปสู่การแข่งขัน ผลลัพธ์ให้มีกลุ่มอิทธิพลผู้ขาดและขัดขวางการดำเนินการของภาครัฐ นอกจากนี้ กลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายยังดำเนินการเป็นเครือข่าย/องค์กรข้ามชาติ ทำให้การปราบปรามเป็นไปอย่างยากลำบาก ผู้มีส่วนได้เสียกับกิจกรรมในระบบมีจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านการเข้าสู่ระบบ อาทิ ต้องการหลีกเลี่ยงภาษีหรือขั้นตอนยุ่งยาก นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอิทธิพลผู้ขาดในธุรกิจในระบบและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่ต้องรับผิดชอบดูแล ทำให้การจัดการเศรษฐกิจในระบบเข้าสู่ระบบของรัฐเป็นไปอย่างยากลำบากและไม่ประสิทธิภาพ สังคมไทยมีแรงต่อต้านการนำธุรกิจในระบบที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมเข้าสู่ระบบสูง โดยมีได้ดำเนินถึงข้อเท็จจริงในสังคมว่า กิจกรรมเหล่านี้มีอยู่และการปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติได้ก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้ให้และผู้ใช้บริการ

ขุนทดศัลศ์การบริหารจัดการเศรษฐกิจ นอกระบบ

การวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดของ การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการ เศรษฐกิจนอกระบบมุ่งเน้นให้ประชาชนที่อยู่ในภาค เศรษฐกิจนอกระบบอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ มีอิสระในการประกอบอาชีพ ผลิตสินค้าและบริการ สามารถ เข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณสุข ผู้บริโภคได้รับสินค้า และบริการที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน ลดผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ รวม ทั้งภาครัฐสามารถบริหารเศรษฐกิจโดยรวมได้อย่างมี ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ภาครัฐควรเข้าไปบริหาร จัดการเศรษฐกิจนอกระบบด้วยการส่งเสริมและพัฒนาให้ เศรษฐกิจนอกระบบเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญ สร้างความเป็น ธรรมและกระจายโอกาส ในการประกอบธุรกิจ อาชีพ และการ เข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณสุขที่จำเป็นของภาครัฐ โดย ใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี อันจะทำให้คุณภาพชีวิตของผู้ที่ อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบแตกต่างจากผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจใน ระบบน้อยที่สุด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว จำเป็นจะต้อง กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบขึ้นเพื่อ นำไปสู่การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีประสิทธิภาพ ต่อไป

ขุนทดศัลศ์ เสริมและพัฒนา เศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุน เศรษฐกิจไทย

เมื่อพิจารณาในด้านเศรษฐกิจ ควรกำหนดยุทธศาสตร์ ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุน เศรษฐกิจไทยขึ้น เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบอาชีพ และผู้ประกอบ ภาคของธุรกิจที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบดังกล่าว ให้ได้ โอกาสสรับการดูแล ส่งเสริม และเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็น จากภาครัฐในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจ และเป็นฐานรากฐาน อันสำคัญในการพัฒนาการผลิต การจ้างงาน และการสร้างราย ได้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป โดยมีแนวทางดำเนิน การต่อไปนี้

(1) รวบรวมข้อมูลของผู้ประกอบอาชีพในภาคเศรษฐกิจ นอกระบบ โดยการจัดทำสำเนียบรือทะเบียนผู้ประกอบอาชีพ และธุรกิจในภาคเศรษฐกิจนอกระบบด้านต่างๆ เพื่อให้รู้บาล จัดบริการและดูแลได้อย่างเหมาะสม

(2) แก้ไขกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อให้ผู้ประกอบ

อาชีพและธุรกิจในภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้เข้าสู่ระบบการ คุ้มครองดูแลและการบริการของภาครัฐได้

(3) จัดให้มีบริการของรัฐในการฝึกอบรมในสาขาวิชา การที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การ บริหารจัดการ การตลาด การทำบัญชี การปรับปรุงเทคโนโลยี และกระบวนการผลิต เป็นต้น โดยมีหน่วยให้คำปรึกษาทางธุรกิจ ที่สอดคล้องกับขนาดของธุรกิจและเป็นหน่วยเคลื่อนที่ไป ตามพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีผู้ทำงานเศรษฐกิจนอกระบบอยู่ เป็น บริการเสริมนอกเหนือจากบริการหลักที่จัดอบรมในสถานศึกษา หรือสถาบันฝึกอบรมต่าง ๆ

(4) สงเสริมให้ผู้ประกอบอาชีพและผู้ประกอบธุรกิจใน เศรษฐกิจนอกระบบได้รับบริการการเงินได้มากขึ้น โดยการ ปรับปรุง และขยายการบริการด้านการเงินของภาครัฐที่ผู้มี อาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบได้รับประโยชน์ผ่านกองทุนและ โครงการสินเชื่อต่าง ๆ ในมากขึ้น และสนับสนุนองค์กรการเงิน นอกระบบของชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ และธนาคารหมู่บ้าน เป็นต้น ให้มีความเข้มแข็ง และให้บริการกับชุมชนได้มากขึ้น รวม ถึงส่งเสริมการรวมตัวเป็นเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้ บริการ สนับสนุนองค์กรการเงินในระบบที่ให้บริการสินเชื่อ ระดับชุมชน เช่น สมగรณ์และโรงรับจำนำ เป็นต้น ให้มี บทบาทและบริการที่ดีขึ้น รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์ในกรณีที่ ชำระบัญชี สำหรับสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นหรือขยายบริการเพื่อให้บริการ ระดับฐานะ ภาค เช่น การให้สินเชื่อจุลภาคแห่งชุมชนหรือผู้มีราย ได้น้อย เป็นต้น ตลอดจนส่งเสริมการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้ เกิดผลและเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินเพื่อให้ผู้มีรายได้ น้อยที่มีสินทรัพย์ที่ยังไม่สามารถใช้เป็นประโยชน์ในการเข้าถึง แหล่งเงินทุนมีโอกาสในการประกอบอาชีพมากขึ้น

(5) สงเสริมเศรษฐกิจฐานรากหรือเศรษฐกิจของชาวบ้าน ซึ่งเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง มีความอ่อนไหวและพึงพาตันเองได้สูง ให้มีบทบาทในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้กับ เศรษฐกิจโดยรวม โดยการสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนและเรียนรู้ ซึ่งกันและกันขององค์กรชุมชนต่าง ๆ เปิดโอกาสให้ชุมชนร่วม ในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นทุนที่สำคัญของ เศรษฐกิจชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์และจัดระบบ การดูแลรักษา资源 กัน พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ท้องถิ่น และการขยายกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดศูนย์เรียนรู้ชุมชนในพื้นที่ ที่สามารถแลรักษา ปรับใช้ พัฒนา และขยายการเรียนรู้ต่อ สนับสนุนการทำแผนชุมชนพื้นตนเอง เป็นกระบวนการที่ทำให้ ชุมชนได้รู้จักตนเองเข้าใจตนเอง และกำหนดอนาคตของชุมชน ท้องถิ่นได้เอง รวมทั้ง สนับสนุนวิสาหกิจชุมชน/ธุรกิจชุมชน

ที่สร้างกำไรทางการเงินและกำไรทางสังคม คือ ความเข้มแข็ง ชุมชน และความอยู่ดีมีสุขของสังคม เพื่อขยายโอกาสของเศรษฐกิจชาวบ้าน

ขุทธิศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม

สำหรับธุรกิจพิภูมาย ควรกำหนดดุษฐศาสตร์ บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคมขึ้น เพื่อให้ผู้ประกอบการ ผู้ประกอบอาชีพ และแรงงานได้รับความเป็นธรรมและการกระจายความมั่งคั่งในสังคม รวมทั้งผู้ใช้บริการได้รับสินค้าและบริการอย่างเป็นธรรม มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน รวมทั้งลดผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากเศรษฐกิจนอกระบบต่อสาธารณะ โดยมีแนวทางดังนี้

(1) จัดการให้ธุรกิจการให้บริการที่กฎหมายไม่อนุรับ ในปัจจุบัน แต่สังคมสามารถยอมรับและจัดการให้เข้ามาอยู่ในระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ เช่น การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการที่ถูกกฎหมาย โดยภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแลให้อยู่ในขอบเขตและเกิดผลดีต่อทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการ ผู้ใช้แรงงาน ผู้บริโภค ผู้ใช้บริการ และภาครัฐ โดยสถานที่ตั้งของกิจการต้องได้รับความเห็นชอบจากชุมชน มีหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ผู้เข้าไปใช้บริการที่ชัดเจน และมีการจัดสรรวรัยได้จากธุรกิจกลับคืนสู่สังคม

(2) ปราบปรามกิจกรรมและธุรกิจพิภูมายที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงอย่างเข้มงวด โดยการจัดทำยุทธศาสตร์การปราบปรามที่มีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของขบวนการทำพิภูมายในลักษณะต่างๆ และปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงินและยึดทรัพย์ ผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง และโปร่งใส

(3) ปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ให้อีกด่อการสนับสนุนส่งเสริมและปราบปรามกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของสังคม โดยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักรถึงความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเข้ามาริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้ามายู่ในระบบ รวมทั้งจัดให้มีเครือข่ายภาคสังคม เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการกำหนดเงื่อนไขหรืออคิรา รวมทั้งการกำกับดูแลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มเป้าหมายพิเศษเพื่อไม่ให้เกิดเป็นขันตรารายต่อสังคมและเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม ตลอดจนปรับปรุง กฎหมาย กฎระเบียบให้สอดคล้องและอีกด่อการบริหารจัดการและพัฒนาผู้ประกอบการ ผู้ประกอบอาชีพ และ



แรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบให้มีคุณภาพชัดที่เดี๋ยวนี้และผู้บริโภคได้รับสินค้าและบริการอย่างเป็นธรรม

ขุทธิศาสตร์บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

ในด้านผลกระทบทางสังคม ควรกำหนดดุษฐศาสตร์บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบขึ้น เพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการสามารถจัดการความเสี่ยงต่างๆ ได้ดีขึ้น สงเสริมให้คนเหล่านี้มีงานทำ และมีรายได้ที่มั่นคงเพิ่มขึ้นและมีโอกาสที่คนยากจนในเศรษฐกิจนอกระบบหลุดพ้นจากการยากจนได้ ขณะเดียวกันผู้ใช้บริการในเศรษฐกิจนอกระบบได้รับความคุ้มครองทั้งชีวิตและทรัพย์สินโดยกำหนดมาตรการดังนี้

(1) การสร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนักรถึงความสำคัญของการจัดระบบความคุ้มครองทางสังคมให้แรงงาน ผู้ประกอบอาชีพ และผู้ใช้บริการในเศรษฐกิจนอกระบบที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและเข้าอยู่ในระบบการคุ้มครองทางสังคม โดยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ตระหนักรถึงความสำคัญของการจัดระบบความคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ผ่านสื่อสาธารณะทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องที่เข้าถึงได้ทุกกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งใช้เว็บไซต์ประชาคม เทศบาลและองค์กร/เครือข่ายที่มีอยู่ในชุมชนเป็นสื่อกลางในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่อยู่ในภาคเกษตร หรืออยู่ในชุมชน อาทิ แรงงาน เกษตรกรรายย่อย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึง ตลอดจนให้มีศูนย์ประสานข้อมูลกลาง (Information Center) ในการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการรวมตัวของกลุ่มผู้ประกอบอาชีพในระบบในเรื่องสิทธิ หน้าที่และบทบาท รวมทั้งช่องทางและขั้นตอนในการขอรับการคุ้มครอง



(2) การบริหารจัดการความเสี่ยง แก่ผู้อุழิในเศรษฐกิจ นอกระบบทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง โดยมุ่งการป้องกันความเสี่ยง การลดระดับความรุนแรง และผลกระทบของความเสี่ยงที่เกิดขึ้น รวมทั้งการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาให้สามารถฟื้นตัวและพึงตนเองได้ ดังนี้

การป้องกันความเสี่ยง โดยการกำหนดมาตรฐาน แรงงานในกลุ่มที่สามารถระบุได้ชัดเจน เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน มอบเอกสารใช้ครั้งเดียว รับจ้างนวดทั่วไป รวมทั้งมาตรฐานสินค้า และบริการในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ระบุได้ เช่น มาตรฐานตาม พ.ร.บ.การขับขี่จักรยานยนต์ การนวดแผนไทย เป็นต้น ส่งเสริม การป้องกันสุขภาพให้แก่แรงงานแบบองค์รวม ที่ปัจจุบันบุคคล และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ และมีการกำหนดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกันโดย เฉพาะในชุมชนเดียวกัน ส่งเสริมให้ผู้ประกอบอาชีพใน เศรษฐกิจนอกระบบดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึง ความสะอาด เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในการ ทำงาน และการดูแลคุณภาพชีวิตแรงงาน ส่งเสริมการรวมกลุ่ม ในอาชีพต่างๆ เช่น กลุ่มมอบเอกสารใช้ครั้งเดียว กลุ่มนาบเร่แผงลอย ที่สามารถให้การช่วยเหลือด้านต่างๆ ภายในกลุ่ม สร้างเครือข่ายของกลุ่มเหล่านี้ หรือเชื่อมโยงกลุ่มที่มีกิจกรรมคล้ายคลึง กันเข้าด้วยกัน เช่น การจัดสวัสดิการแก่คนในกลุ่ม เพิ่มขนาด เงินทุน สร้างวินัยการออม เป็นสื่อกลางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ให้มีการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างกลุ่ม อาชีพต่างๆ ในชุมชนเดียวกันและระหว่างชุมชน และนำหลัก การบริหารจัดการที่ดีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน เพื่อ ให้มีการพัฒนากลุ่มต่างๆ เป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีความยั่งยืน

ส่งเสริมให้ผู้อุழิในเศรษฐกิจนอกระบบสามารถเข้าถึงข่าวสาร ข้อมูลที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการทำงานและการดำเนิน กิจการอย่างทั่วถึงและรวดเร็วในรูปแบบที่หลากหลาย ส่งเสริม ให้ผู้ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบตระหนักรถึงความรับผิดชอบ ต่อสังคม ผลิตสินค้าและบริการที่สร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภค ตลอดจนมุ่งบังคับใช้ กำกับ ดูแลและติดตามการใช้กฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเข้มงวด และจริงจัง

การลดความรุนแรงของความเสี่ยง โดยการ ขยายขอบเขตเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ภายใต้ประกันสังคมให้ แก่ผู้ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ มีโอกาสเข้าร่วมโครงการได้ เท่าเทียมผู้ทำงานในระบบ ส่งเสริมให้มีการประกันภัยจาก อุบัติเหตุในกลุ่มอาชีพที่มีความเสี่ยงสูง เช่น มอบเอกสารใช้ครั้งเดียว ในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภคในการใช้สินค้าและ บริการในเศรษฐกิจนอกระบบ ตลอดจนสร้างระบบเฝ้าระวัง ความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในชุมชนโดยผสานผู้คนในชุมชนนั้นๆ และสนับสนุน การบริการข้อมูลสารสนเทศแบบเบ็ดเตล็ดเพื่อให้มีการช่วยเหลือหรือส่งต่อได้ทันการณ์และสามารถลดความเสี่ยงหายได้บาง ส่วน

การช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาจากความเสี่ยง โดย การจัดทำงานตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะ งานของผู้ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบให้มีงานทำอย่างต่อเนื่อง สร้างแรงจูงใจด้านภาษี หรือสิทธิประโยชน์ให้สถาบันการเงิน ขยายสินเชื่อให้ผู้ประกอบอาชีพรายย่อยในเศรษฐกิจนอกระบบ สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างเพียงพอเมื่อเศรษฐกิจดี ใช้



กระบวนการรายติดรวมช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาจากการบริโภคสินค้าและบริการในเศรษฐกิจนอกรอบให้ได้รับความเป็นธรรมตลอดจนให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากธุรกิจในเศรษฐกิจนอกรอบอย่างรวดเร็วและทั่วถึง

(3) การพัฒนาระบบและกลไก การจัดการคุ้มครองทางสังคมให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

การสร้างระบบข้อมูลผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการคุ้มครองได้อย่างเหมาะสม ในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย มีการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นเครื่องข่ายเชื่อมโยงทั่วประเทศ

การจัดระบบการคุ้มครองทางสังคม ที่ใช้กลไกภาครัฐ เอกชน และชุมชนที่มีอยู่ให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสร้างกลไก/เครื่องมือใหม่ที่จะทำให้การจัดการความเสี่ยงเป็นไปอย่างทันต่อสถานการณ์และสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยมุ่งให้ภาครัฐขยายขอบเขตการคุ้มครองทางสังคมในรูปของการประกันสังคมให้ครอบคลุมและเหมาะสมกับความหลากหลายของอาชีพผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ รวมทั้งสนับสนุนและสร้างสภาพแวดล้อมให้อิสระอย่างต่อการฐานะจากส่วนต่างๆ เช้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นในการจัดการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบสนับสนุนให้ภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจการประกันภัยด้านต่างๆ ขยายการให้บริการที่หลากหลายแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยและเกษตรกรรายย่อย โดยใช้มาตรฐานทางภาษี หรือการให้เงินอุดหนุน จัดให้มีการจัดทำเบียนกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน โดย

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดูแล และเป็นผู้ให้คำปรึกษา เป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่กลุ่มและสมาชิกกลุ่มในการจัดการคุ้มครองทางสังคมให้คนในชุมชน ตลอดจนจัดการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การประกันแบบบุลгарค (Micro insurance) ที่จัดการประกันภัยต่างๆ ในระดับชุมชนโดยกลุ่มที่มีอยู่แล้วร่วมกับภาคเอกชนดำเนินการและขยายเป็นเครือข่าย

การปรับปรุงกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุ้มครองทางสังคมให้เข้าสู่ต่อการจัดการคุ้มครองแก่กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ ทุกปี เพื่อนำมาพัฒนาอย่างไร้ข้อจำกัดและป้องกันปัญหาได้อย่างเหมาะสมต่อไป

บทสรุปท้าย

แม้ว่าคำนิยามของเศรษฐกิจนอกรอบยังมีความหลากหลายไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา และยังไม่มีผู้ให้คำนิยามเศรษฐกิจนอกรอบซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป แต่จากการวิเคราะห์สถานการณ์และผลกระทบของเศรษฐกิจนอกรอบนูปแบบต่างๆ ซึ่งมีทั้งผลกระทบในด้านบวกและด้านลบ รวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และข้อจำกัดของเศรษฐกิจ นอกรอบในบริบทไทย ทำให้สามารถกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกรอบของไทยขึ้น ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกรอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนต่อไป





เศรษฐกิจการระบบเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากสำหรับประเทศไทย เนื่องจากมีสัดส่วนสูงเกือบครึ่งหนึ่งของ GDP ส่งผลกระแทบท่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ผู้มีรายได้น้อย และผู้ใช้แรงงานที่ส่วนใหญ่ได้รับความคุ้มครองทางลัษณะไม่เท่าเทียมกับภาคเศรษฐกิจในระบบ

ผลการศึกษาช้อมูลเบื้องต้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ศศ.) พ布ว่าในปี 2545 กิจกรรมของเศรษฐกิจในระบบมีมูลค่า (ไม่ว่าจะด้วยลักษณะใด) ประมาณ 2.38 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 43.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติทั้งหมด ด้วยสัดส่วนที่มีขนาดใหญ่นี้เอง ทำให้กิจกรรมของเศรษฐกิจในระบบมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเศรษฐกิจในระบบอื่นที่นำเสนอเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยควรวางแผนทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เศรษฐกิจและสังคมไทยสามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืน และนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยอย่างทั่วถึง

เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบ ในเรื่องของนิยาม การจัดประทีดของเศรษฐกิจในระบบที่มีความหลากหลายและการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ วารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้จึงได้นำเสนอเศรษฐกิจในระบบในมุมมองของระบบบัญชีประชาชาติ การบริหารจัดการการเงินในระบบ การจัดการคุ้มครองทางสังคมในภาคในระบบ และก้าวต่อไปของการคุ้มครองทางสังคม รวมทั้งนำเสนอข้อมูลศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบของไทย แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหาร ศศ. พร้อมทั้งนำเสนอบทความพิเศษเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบในด้านต่างๆ ท่านสามารถติดตามอ่านเรื่องราวที่น่าสนใจต่างๆ ได้ในวารสารฯ ฉบับนี้ค่ะ

พบกันใหม่ฉบับหน้า... สวัสดีค่ะ

โปรดทราบ

บทความ ข้อคิดเห็นและข้อเขียนต่างๆ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคมเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน มิใช่เป็นความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ดำเนินการโดย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

962 ถนนกรุงเทพฯ เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100

โทร. 0-2282-4840-2 โทรสาร 0-2281-6635, 0-2282-2559

<http://www.nesdb.go.th> e-mail:dsid@nesdb.go.th

พิมพ์โดย โรงพิมพ์สมมิตรพิรินติ้ง

โทร. 0-2903-8257-9 โทรสาร 0-2921-4587 กด 0

วารสารเศรษฐกิจและสังคม

ปีที่ 41 ฉบับที่ 2 เดือนมีนาคม-เมษายน 2547

คณะที่ปรึกษา

เลขานุการฯ	นายจักรมงคล	ผู้อำนวยการ
รองเลขานุการฯ	นายสมเจตน์	ตรวจสอบ
รองเลขานุการฯ	นายสันติ	บางอ้อ
รองเลขานุการฯ	นายโภกผล	ชอบชื่นชม
รองเลขานุการฯ	นายวิชณุ	พูลสุข
รองเลขานุการฯ	นายบุญยงค์	เวชมนีศรี
รองเลขานุการฯ	น.ส.พรพรรณ	ขันธกิจ
รองเลขานุการฯ	น.ส.วีไลพร	ลีลาภรณ์ศานต์
รองเลขานุการฯ	นายกิตติศักดิ์	สิน Künnich
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายอุทิศ	ขาวเยี่ยร
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายสุรัณน์	วงศ์วิทย์กำจรา
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นางจุฑามาศ	บำรุงเมือง
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายสมบัติ	ชุดนันท์
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายปณิธาน	ยามกินิจ
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายอาทิต	เติมพิทยาไพรสีฐ

บรรณาธิการบริหาร

นางนิตยา กลมลักษณ์นิศา

บรรณาธิการผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายวรวิทย์ อวิรุทธ์วรกุล

กองบรรณาธิการ

นางภาณี ชนะิปกรณ์ น.ส.ช่อผกา แก้วใหญ่

น.ส.มนนิกา สังข์ศักดา น.ส.วันวี พุ่มทอง

นางนิสวนันต์ พิชญ์คำรง นายธีระพงษ์ มาลัยทอง

น.ส.รุ่ววรรณ เลี้ยดทอง

ฝ่ายการเงิน

นายเกริกฤทธิ์ อัมตรพ่าย

ฝ่ายจัดการ

นางนุชดา ตั้งคงนาฏกุลชัย นางจันทร์นา กระจำงเนตร

นายสุรพล สวนชัยยัน

ฝ่ายศิลปกรรม

นายเนาวฤทธิ์ ฤทธิแปลง

ฝ่ายภาพ

น.ส.สุวิมล พิมพ์วงศ์

ຄຣະຊູກົງຈາກຮອບຮັບ ກົດທຳກັນຕົວການທີ່ເຊື້ອງກາງຮັງ

- ເຈາະສຶກຮຽກຈົດພິທົກະນາຍເກີຍ ພ.ອສ.ພາສຸກ ພອຍໄພເຊີດ
- ມູນຄາດການຮັບຮັດການຄຣະຊູກົງທີ່ອອກຂອບຂອງໂຄຣ
- ມານາກົດຈາກ 4 ຜູ້ປະທາວ ສະຫະ.



ປັກໍ 41 ຈັບປັກໍ 2
ເດືອນມີນາຄມ-ແມ່ນາຍັນ 2547

ມີວັດຖຸປະສົງຄົມພົ້ວເພຍແພຣ່ຄວາມຮູດຕັບການ

ພັນນາຄຣະຊູກົງແລະສັງຄມ ຮວມກັ້ງແບວກົດ

ເກີຍກັບການພັນນາປະເທດແກ່ສາຫະກົນຍັນ

ກ່ວ້າໄປ ຕລອດຈົນເປັນສົ່ວໂລກາງໃນການຮາຍຈານ

ຄວາມຄෙລ໌ວັນໄຫວລົດຕົກການຄຣະຊູກົງແລະສັງຄມ

ໃຫ້ຜູ້ອ່ານການບັນຫຼາຍເກົ່າງຈົງ ອຍ່າງດູກຕ້ວອງ

ກັນສຳຄັນການຮັບຮັດ

ວາງສາຣເຄຣະຊູກົງແລະສັງຄມ

ສາຣ ບັນ

ສັນກາຍຄົມພິເຕະ

- ❖ ນາຍໄພບູລຸຍໍ ວັດນິວອະວິນ : ການຈັດການເຄຣະຊູກົງຈຸນ໌ນີ້ : ປາກຮັງທີ່ຕ້ອງຄິດທັງລະບົບ 49
- ❖ ສ.ດຣ.ພາສຸກ ພົງໝໍໄທຈິຕຣ : ພລິກຮູກຈິຜິດກົງໝາຍໃຫ້ຖຸກກົງໝາຍ :
ປາກຮັງທີ່ກຳໄໝແຕ່ແນວໃຈ? 27

ບົດຄວາມພິເຕະ

- ❖ ບ່ອນກາຣພັນນ : ນີໂຢນາຍກັບຄວາມຂອບຄວາມ 33
- ❖ ອຸງກິຈບົດການທາງເພດ : ທາງອອກຈາກບັນຫຼາຍທີ່ເໝາະສົມກັບສັງຄມໄທຍ 64

ເຄຣະຊູກົງຈາກຮະບົບ

- ❖ ຍຸතທະສາສົກວົງການບວງຫາຈັດການເຄຣະຊູກົງຈາກຮະບົບຂອງໄທຍ 4
- ❖ ເຄຣະຊູກົງຈາກຮະບົບ : ມຸນມອງຂອງຮະບົບບັນຫຼາຍປະເທດ 19
- ❖ ຮັບກັບການບວງຫາຈັດກາການເຈິນຂອງຮະບົບ 38
- ❖ ການຈັດກາຮັບຮັດຕົວກອງທາງສັງຄມໃນມາດນີ້ຂອງຮະບົບ 54
- ❖ ເຄຣະຊູກົງຈາກຮະບົບ : ກໍາວົດວ່າໄປຂອງກາຮັບຮັດຕົວກອງທາງສັງຄມ 58

ເຮັດວຽກ

- ❖ ການບວງຫາຈັດກາຮ່າຍບັນດີນ : ໜ້າທາງທີ່ໂຮກການພິສູຈານ 43
- ❖ ວັດຕູ້ - ວັດຕູ້ການຍັນດີນ : ບັດເຮັດວຽກການຈັດຮະບົບເປົ້າປະເທດ 71

ນານາທັກະນະ

- ❖ ນານາທັກະນະຈາກ 4 ຜູ້ປະທາວ ສະຫະ. 13

ຄອລັມນິປະຈຳ

- ❖ ມີຕົບອົບດສກາພັນນ : ການພັນນາພັນທີ່ຄົນນາຮັບດຳເນີນແລະພັນທີ່ປີວິເຄນຕ່ອນເນື່ອງ 78
- ❖ ມຸນຄາມໂລກ : ການເປີດບ່ອນຄາສີໂນທີ່ຖຸກກົງໝາຍໃນຢູ່ຢູ່ນີ້ 80
- ❖ ພລັກທະຍາເຮື່ອງຮາວຈາກເລີກທີ່ກິດການສກາພັນນ :
ປາກຕະວັນຕະຫຼາມຈິນ.....ແປ່ລົງໄປ 82

ການຕະວັນຕະຫຼາມຈິນ.....ແປ່ລົງໄປ

เรื่องเด่นในฉบับ



ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบของไทย

จากการวิเคราะห์สถานการณ์และผลกระทบของเศรษฐกิจในระบบ ซึ่งมีทั้งผลกระทบในด้านบวกและด้านลบ รวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และข้อจำกัดของเศรษฐกิจในระบบในบริบทไทย ทำให้สามารถกำหนดคุณภาพสุขภาพ และการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบของไทยขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นก้าวสำคัญในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนต่อไป สามารถติดตามอ่านรายละเอียดได้ใน “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจในระบบของไทย”



การจัดการคุ้มครองทางสังคมในภาคในระบบ

การจัดการคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้อยู่ในภาคในระบบ เป็นเรื่องท้าทาย สำหรับทุกภาคส่วนในสังคม เนื่องจากส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศไทย ในเรื่องการจ้างงาน การขยายฐานการผลิตของประเทศ การสร้างรายได้ให้แก่ครัวกิจ แรงงาน และระบบเศรษฐกิจ การนำการบริหารจัดการที่ดีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของการจัดการคุ้มครองเป็นเรื่องจำเป็นที่นำไปสู่การสร้างความเท่าเทียมและเสมอภาคให้แก่คนไทยทั้งหมด “การจัดการคุ้มครองทางสังคมในภาคในระบบ” จะนำเสนอบทบาทภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สังคมและชุมชน ในการให้การคุ้มครองผู้ที่อยู่ภาคในระบบ



นานาทัศนะจาก 4 ผู้บริหาร สศช.

เศรษฐกิจในระบบเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากสำหรับประเทศไทย เนื่องจากมีสัดส่วนสูงเกือบครึ่งหนึ่งของ GDP จึงสามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก ที่ส่วนใหญ่ได้รับความคุ้มครองทางสังคมไม่เท่าเทียมกับภาคเศรษฐกิจในระบบ วารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้จึงขอนำเสนอแนวคิดของผู้บริหาร สศช. 4 ท่าน ได้แก่ ดร. พันธุ์ พิทยะ ประธานกรรมการ สศช. จักรมงคล พลสุกนิช เลขาธิการ สศช. สันติ บางอ้อ รองเลขาธิการ สศช. และ บุญยงค์ เวชมนีศรี รองเลขาธิการ สศช.



บ่อนการพนัน : นโยบาย กับความชอบธรรม

การพนันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนไทยมาช้านานตั้งแต่สมัยสุโขทัย แม้จะมีนโยบายเข้มงวดห้ามเล่นการพนันอยู่ก็ตาม คนไทยก็ยังลักษณะเล่นการพนันอยู่ก็ตาม ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายอนุญาตให้มีบ่อนการพนันถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม การพนันก็จะยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทย และมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อมสูง ติดตามรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป ในการเล่นการพนันของคนไทยได้ใน “บ่อนการพนัน : นโยบาย กับความชอบธรรม”