

เศรษฐกิจนอกระบบ

รายงานพิเศษ

กรอบแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบ



เรื่องในเล่ม

- 1 กรอบแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบ
- 2 สัมภาษณ์พิเศษ เลขาธิการ สศช.
- 5 หวยใต้ดิน ...สู่บนดิน
- 6 สศช. เตรียมจัดประชุมประจำปี 2547

ในปัจจุบัน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) เป็นอย่างมาก และถึงแม้ว่าจะมีองค์กรต่างๆ ได้ให้คำจำกัดความของเศรษฐกิจไว้ในมุมมองที่แตกต่างกัน อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนของเศรษฐกิจนอกระบบที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน จึงทำให้ไม่สามารถวัดมูลค่าของเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างครอบคลุม อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดประมาณกันว่า เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย

ต่างๆ และได้กำหนดลักษณะของเศรษฐกิจไว้ 8 ประการ ได้แก่ (1) ผู้ประกอบการมีการจ้างแรงงานน้อยกว่า 10 คน และส่วนใหญ่เป็นแรงงานในครอบครัว (2) มีความหลากหลายของกิจกรรม เช่น ค้าปลีก ขนส่ง การซ่อมแซมต่างๆ การก่อสร้าง การบริการส่วนบุคคล และอุตสาหกรรม (3) มีการเกิดขึ้นและหายไปได้ง่ายกว่าเศรษฐกิจในระบบ (4) มีเงินทุนต่ำ (5) ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจที่ใช้แรงงานที่ไม่ต้องการทักษะระดับสูง (6) ผู้ทำงานจะเรียนรู้ทักษะจากการทำงาน (7) นายจ้างและลูกจ้างมีข้อตกลงกันแบบไม่เป็นทางการ ลูกจ้างอาจได้สิทธิหรือสวัสดิการเพียงเล็กน้อย และ (8) ธุรกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบไม่ได้อยู่เพียงลำพัง แต่เชื่อมกับภาคเศรษฐกิจอื่นที่เป็นธุรกิจในระบบและเพิ่มขนาดขึ้นจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก

เศรษฐกิจนอกระบบ : นอกระบบบัญชีประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์บางประเภทได้พิจารณาเศรษฐกิจนอกระบบในแง่ของการไม่ถูกนับรวมเข้าไว้ในระบบบัญชีประชาชาติ โดยได้แบ่งเศรษฐกิจนอกระบบออกเป็น 2 ประเภทคือ (1) **ธุรกิจแอบแฝง (Hidden**

(อ่านต่อหน้า 4)

คำจำกัดความของเศรษฐกิจนอกระบบ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ให้นิยามของเศรษฐกิจนอกระบบไว้ว่า เป็นภาคเศรษฐกิจที่ประกอบด้วยธุรกิจขนาดเล็ก หรือธุรกิจส่วนตัว อาจจะมีหรือไม่มีการจ้างแรงงาน มีการใช้เทคโนโลยีแบบง่ายๆ มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อการจ้างแรงงานและการสร้างรายได้โดยทั่วไป จะดำเนินกิจการโดยไม่มีหน่วยงานของรัฐดูแลและมักหลีกเลี่ยงต่อกฎหมายหรือกฎระเบียบ

การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกกระบบเข้าสู่ระบบ...แนวทางใหม่ที่ มุ่งขจัดปัญหาความยากจน และสร้างความเป็นธรรม

“

กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดที่อยู่ในระบบ จะต้องนับได้ วัดขนาด GDP ได้ โดยคำนวณจากมูลค่าเพิ่มของการผลิตสินค้าและบริการ บวกด้วยฐานภาษี ฉะนั้น กิจกรรมที่ไม่ได้อยู่ในระบบ GDP และฐานภาษี ถือว่าเป็นเศรษฐกิจนอกระบบ

”

ขณะนี้กระแสสังคมได้กล่าวถึงแนวคิดของรัฐบาล ที่ริเริ่มผลักดันกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่นอกระบบหรือผิดกฎหมาย ให้เข้ามาอยู่ในระบบและถูกกฎหมาย อาทิ “หวยใต้ดิน” เป็น “หวยบนดิน” ซึ่งคำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” นี้ ยังไม่มีหน่วยงานใดให้ความหมายและฉายภาพรวมของเรื่องนี้ได้อย่างชัดเจนว่า มีขนาดและมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในแง่มุมไหนบ้าง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ให้ดูแลเศรษฐกิจทั้งระบบ จึงพยายามสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องก่อนที่จะจัดให้มีการจัดประชุมประจำปี 2547 เรื่อง “เศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ” ในเดือนมิถุนายน ศกหน้า โดยสัมมนาพิเศษในจดหมายข่าว “เศรษฐกิจนอกระบบ” ฉบับปฐมฤกษ์นี้ ได้รับเกียรติจาก “จักรมณฑ์ ผาสุกวนิช” เลขาธิการ สศช. มาจุดประกายและสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับกรอบแนวคิดของเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐได้ต่อไป

“GDP และฐานภาษี” บอกความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบและในระบบ

เลขาธิการ สศช. ได้ปูพื้นฐานเกี่ยวกับ เศรษฐกิจนอกระบบว่า ในสมัยประวัติศาสตร์ ไม่เคยมีการจัดแบ่งกิจกรรมใดเป็นเศรษฐกิจนอกระบบหรือในระบบ แต่ถือกันว่า กิจกรรมที่เป็นการทำมาหากินทั้งหมดคือเศรษฐกิจทั้งนั้น พอมาระยะหนึ่ง กิจกรรมบางอย่างที่ทำอยู่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม หรือก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในสังคมขึ้น ก็ออกกฎหมายห้ามทำกิจกรรมนั้น อาทิ การจ้างวานฆ่าคน ถือเป็นการทำผิดศีลธรรมและผิดกฎหมาย ซึ่งมีความชัดเจนว่าเป็นเศรษฐกิจ นอกระบบจริงๆ เมื่อเศรษฐกิจเริ่มมีความซับซ้อนขึ้น จนกระทั่ง มีระบบการจัดเก็บภาษี จึงถือว่า คนที่เสียภาษีให้รัฐ คือคนที่อยู่ในระบบที่นับได้ แต่ก็ยังไม่ชัดเจนนัก พอทันสมัยยิ่งขึ้น มีการจัดทำระบบบัญชีประชาชาติ ก็ยิ่งชัดเจนว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งเราสามารถวัดขนาด และมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (Gross Domestic Product GDP) ก็ถือว่าเป็นเศรษฐกิจในระบบ ปัจจุบันกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดที่อยู่ในระบบ จะต้องนับได้ วัดขนาดมูลค่า GDP ได้ โดยคำนวณจากมูลค่าเพิ่มของการผลิตสินค้าและบริการ บวกด้วยฐานภาษี ถ้ามีสองตัวนี้แล้ว จะเป็นตัว

กำหนดที่ค่อนข้างชัดเจนว่า เป็นเศรษฐกิจในระบบ ฉะนั้น กิจกรรมที่ไม่ได้อยู่ทั้งในระบบ GDP และฐานภาษี จึงถือว่าเป็นเศรษฐกิจนอกระบบ แต่ในประเทศไทยระบบ GDP จะเป็นหลักที่สามารถสะท้อนถึงเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบได้ดีกว่าระบบฐานภาษี เนื่องจากการจัดเก็บได้ละเอียดมากกว่า ถึงแม้จะไม่ครอบคลุมทั้งหมดก็ตาม”

“เศรษฐกิจนอกระบบ” สะท้อนระดับการพัฒนาประเทศ

สำหรับกิจกรรมที่ไม่ได้นำเข้าสู่ระบบ GDP และฐานภาษี เป็นเพราะยังไม่มีกรวางระบบที่สามารถนับได้ ขณะเดียวกันรายได้ที่มาจาก การทำกิจกรรมนั้น ก็มีน้อยเกินไปที่จะต้องเสียภาษี กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ จึงมีทั้งการผลิตและบริการอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน อาทิ รับจ้าง ทาเบียร์ แผลรอย สินค้าที่ผลิตและขายกันในชุมชน ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ จะไม่มีการแจ้งการจดทะเบียนการผลิต ไม่มีการทำประกันสังคมให้แก่ลูกจ้าง ไม่มีการแจ้งประเมินรายได้

“ประเทศไทยยังพัฒนามากเท่าใด เศรษฐกิจนอกระบบก็จะมีมากขึ้น ผมจึงให้ความสนใจกับเรื่องแรงงานรับจ้างมากที่สุด เพราะประเทศไทยยังมีแรงงานในชนบทที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก และยังผูกพันกับปัญหาความยากจน จะเห็นว่า คนที่รับจ้างทั้งหลายพอมีลูก ถ้าลูกไม่สามารถเรียนหนังสือได้ ก็ยังต้องมีอาชีพรับจ้าง พอแก่ตัวลง ไม่มีแรงทำงาน ก็ยังคงจนต่อไป จนเป็นวงจรแห่งความยากจน ฉะนั้น ถ้าเราสามารถนำกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้ามาสู่ระบบได้ จะทำให้รัฐสามารถดูแลและแก้ไขปัญหาความยากจนได้”

ส่วนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายอย่างชัดเจนหรือผิดศีลธรรมนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงระดับการพัฒนาประเทศได้เช่นกัน เราคงเห็นกันว่า ประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่ได้ปล่อยให้กิจกรรมประเภทนี้เกิดขึ้น แต่ก็มีระบบที่สามารถควบคุมดูแลได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคาสโน การค้าประเวณี และแรงงานเด็ก

“เรื่องคาสโน ผมก็เห็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือเศรษฐศาสตร์ที่มีระบบการควบคุมที่ดีพอ ก็จะมีเรื่องนี้ทั้งนั้น แรงงานเด็กก็เหมือนกัน เราคงเห็นเด็กๆ ในต่างประเทศ เช่นที่อเมริกา สามารถทำงานในร้านอาหาร หรือขายหนังสือพิมพ์ แต่เขาก็ไม่ได้ให้ทำทั้งวันเหมือนผู้ใหญ่ ส่วนการค้า



ประเวณีก็เป็นของคู่โลกที่เราไม่สามารถห้ามได้มาตั้งแต่สมัยบาบิโลน หรือแม้แต่สมัยพุทธกาล ฉะนั้น ในเมื่อเราห้ามไม่ได้ ก็ควรจะมียุทธศาสตร์การจัดการที่ดี เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมดูแลเรื่องเหล่านี้ได้ โดยผมสนใจว่า จะทำอย่างไรคนที่ทำงานในอาชีพเหล่านี้ จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐโดยที่ไม่ผิดกฎหมาย ไม่เช่นนั้น จะกลายเป็นรัฐไปกดขี่พวกเขาหรือมีส่วนทำให้ปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้น ซึ่งเรื่องกิจกรรมนอกกฎหมายหรือสังคมไม่ยอมรับนี้ ก่อนข้างละเอียดย่อน จึงต้องมีการทบทวนและศึกษา ทั้งในแง่กฎหมายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสมต่อไป”

เศรษฐกิจนอกระบบสู่ในระบบต้องมุ่งสู่ 3 ประเด็นหลัก

เลขาธิการ สศช. เห็นว่า การนำเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้าสู่ระบบนั้น จะต้องมุ่งไปสู่ 3 ประเด็นหลักคือ ประเด็นแรก เพื่อนำเข้าสู่ระบบ GDP ซึ่งกิจกรรมบางอย่าง สามารถนำมาคิดคำนวณหา GDP ได้

โดยใช้การประมาณการจากพื้นที่ อาทิ แผงลอยแถวร้านค้าแห่ง ส่วนจัดจำหน่ายในบาร์ซาร์ทั้งที่สวนลุมฯ และเชียงใหม่ การจัดงานสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะคิดเฉพาะมูลค่าการบริการ เพราะสินค้าที่นำมาขายนั้นอาจถูกนับมาจากโรงงานที่ผลิตแล้ว

ประเด็นที่สอง เพื่อพิจารณาให้สิทธิและการคุ้มครองจากรัฐ เช่น แรงงานรับจ้างเกษตร หญิงขายบริการทางเพศ แรงงานเด็ก ซึ่งจะทำให้คนเหล่านี้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยได้รับการคุ้มครองตามสิทธิเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญ และประเด็นที่สาม เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประเด็นที่สองด้วย เพราะคนจนส่วนใหญ่ นั้นมักเป็นแรงงานนอกระบบที่รัฐไม่ได้มีการเก็บประวัติไว้ ทำให้คนเหล่านี้ไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงบริการของรัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง 30 บาทรักษาทุกโรค หรือกองทุนประกันสังคม

สร้างฐานในการนำเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบ

เลขาธิการ สศช. เชื่อมั่นว่า รัฐบาลปัจจุบันมีความตั้งใจที่จะผลักดันให้มีการนำเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบอย่างจริงจังเพราะที่ผ่านมา ก็ได้มีการวางรากฐานบางเรื่องไว้แล้ว เช่น กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน ซึ่งจะช่วยให้คนที่ย่อยทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบ เริ่มเข้ามาสู่ระบบ เนื่องจากมีการเก็บประวัติทางการเงินไว้แล้ว หากคนเหล่านี้ทำไม่สำเร็จ ก็ยังให้โอกาสอีก โดยมีนโยบายที่จะปรับโครงสร้างหนี้ระบบมารองรับ ส่วนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จะช่วยให้เกษตรกรที่รับจ้างซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน และอยู่นอกระบบเริ่มที่จะเข้ามาสู่ระบบของสถาบันการเงินและระบบฐานภาษี แม้ว่าอาจจะไม่ต้องเสียภาษีก็ตาม นอกจากนี้ ยังมีเรื่องอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ คือ การแปลงเงินกู้ในระบบเป็นในระบบ และ SMART CARD เป็นต้น

“การแปลงเงินกู้ในระบบเป็นการเสนอของ สศช. ต่อรัฐบาล เพราะเห็นว่า เรามีหนี้คนจนอยู่ถึง 30,000 กว่าล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้ นอกระบบ ต้องเสียภาษีสูงถึงร้อยละ 100 ถึงร้อยละ 200 ต่อปี ถ้าสามารถทำเรื่องนี้ให้เข้ามาอยู่ในระบบ ก็จะช่วยคนจนได้ ส่วน SMART CARD จะทำให้รู้ประวัติของคนไทยทุกคน ซึ่งสามารถช่วยให้การติดตามดูแล การให้สิทธิประโยชน์ การคุ้มครองต่างๆ ดีขึ้น การให้บริการต่างๆ ของรัฐ น่าจะดีขึ้น ในทางกลับกันก็จะมีการขยายในเรื่องการดึงเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบได้ส่วนหนึ่ง”



เลขาธิการ สศช. กล่าวทิ้งท้ายไว้ว่า การที่จะนำเศรษฐกิจนอกระบบมาอยู่ในระบบ และทำให้ GDP เพิ่มขึ้นนั้น จะไม่ดูในเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ถือว่าเป็นผลพลอยได้ ซึ่งสิ่งที่ต้องการมากไปกว่านั้นก็คือ ทำให้คนที่ย่อยนอกระบบได้เข้ามาอยู่ในระบบ แล้วได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย โดยรัฐต้องให้สิทธิที่เขาควรจะได้ และไม่ถูกกดขี่ ซึ่งจะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย และจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนซึ่งส่งสมมานานให้หมดสิ้นไปในที่สุด

Activities) ได้แก่ การผลิตสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมาย แต่ไม่อยู่ในกรอบการดูแล การจัดการในด้านต่างๆ จากภาครัฐ และไม่มีภาระเงินประเมินรายได้ อาทิ หาบเร่แผงลอย รับซื้อขายของเก่า บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ บริการซ่อมรองเท้า ผู้รับจ้างทำงานตามบ้าน เป็นต้น และ (2) **ธุรกิจผิดกฎหมาย (Illegal Activities)** ได้แก่ กิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการซึ่งกฎหมายบัญญัติห้าม อาทิ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การค่าน้ำมันเถื่อน โสเภณี ค่าธรรมเนียม ในการจัดหาผู้หญิงและแรงงานพม่าในประเทศไทย การค้าหญิงไทยในต่างประเทศ และการพนันผิดกฎหมาย เป็นต้น

การวัดมูลค่าของเศรษฐกิจนอกระบบตามระบบบัญชีประชาชาติ : กรณีประเทศไทย

การจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ GDP ของไทยในปัจจุบัน เป็นการบันทึกมูลค่าเพิ่มของการผลิตในระบบบัญชีประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยยังคงยึดระบบบัญชีประชาชาติขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 1953 ที่แบ่งตามสาขาการผลิต โดยยังไม่มีการบันทึกโดยแบ่งตามสถาบัน ตามระบบบัญชีประชาชาติปี ค.ศ. 1993 (System of National Accounts 1993 : SNA) ซึ่งแบ่งออกเป็นสถาบันธุรกิจการเงิน สถาบันธุรกิจที่ใช้การเงิน สถาบันรัฐบาล สถาบันครัวเรือน และสถาบันที่ไม่แสวงหากำไร และจากการไม่แบ่งตามสถาบันนี้ ทำให้ GDP ที่วัดได้มีมูลค่าต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากกิจกรรมของสถาบันที่ไม่เป็นทางการ

ตารางที่ 1 ขนาดแรงงานที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ในส่วนของธุรกิจแอบแฝง

เกณฑ์วัดขนาดแรงงานที่จัดเป็นธุรกิจแอบแฝง	ร้อยละต่อแรงงานทั้งประเทศ
1. สถานภาพการทำงาน และจำนวนลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน	69.8
2. ผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	81.6
3. การเข้าระบบประกันสังคม	73.3
เฉลี่ย	74.9

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การวัดขนาดของรายได้ที่เกิดจากเศรษฐกิจนอกระบบเฉพาะในส่วน of ธุรกิจแอบแฝง ได้ใช้ขนาดแรงงานจากเกณฑ์การเข้าระบบประกันสังคมในการประมาณการ เนื่องจากมีความครอบคลุมและเฉพาะเจาะจงมากกว่าอีก 2 เกณฑ์ ซึ่งผลการประมาณการแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 รายได้ที่เกิดจากเศรษฐกิจแอบแฝง

	รายได้จากธุรกิจแอบแฝง พ.ศ. 2544	สัดส่วน	สัดส่วนต่อ GDP	สัดส่วนต่อรายได้ ประชาชาติ
ทั้งประเทศ	2,335,555	100.0	45.6	61.7
ภาคเกษตร	381,543	16.3	7.5	10.1
นอกภาคเกษตร	1,954,012	83.7	38.1	51.7
หรือ				
ครอบคลุมไว้ในรายได้ประชาชาติแล้ว	1,708,865	73.2	33.3	45.1
ยังไม่ครอบคลุมไว้ในรายได้ประชาชาติ	626,690	26.8	12.2	16.6
GDP ณ ราคาประจำปี	5,123,418			
National Income	3,789,116			

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในสถาบันครัวเรือน มักมีขนาดใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้มีการประมวลกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการไว้บ้างแล้วโดยทางอ้อม แต่ไม่ได้รวมกิจกรรมผิดกฎหมายไว้เนื่องจากปัจจุบันไม่มีข้อมูลรายละเอียดการรับจ่ายของกิจกรรมมากพอที่จะนำมาจำแนกตามระบบบัญชีประชาชาติ อีกทั้งจำนวนเงินที่หมุนเวียนของกิจกรรม อาจไม่ได้แสดงถึงขนาดของมูลค่าเพิ่มของกิจกรรมนั้นๆ อาทิ ห่วยใต้ดิน ซึ่งมีมูลค่าเงินหมุนเวียนสูงมาก แต่มูลค่าดังกล่าวเป็นเพียงการโอนย้ายจากผู้ไม่ถูกรางวัลไปยังผู้ถูกรางวัลเท่านั้น จึงไม่ถูกบันทึกเป็นมูลค่าเพิ่ม และไม่ช่วยให้ GDP มีมูลค่าสูงขึ้นได้ ซึ่งส่วนที่จะทำให้เกิดมูลค่าเพิ่ม มีเพียงค่าจัดการ หรือที่เรียกกันว่า “ค่าต่ง” ที่เจ้ามือได้รับเท่านั้น เป็นต้น

การวัดขนาดแรงงานและรายได้ของธุรกิจแอบแฝง

แม้ว่าการวัดขนาดแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบในส่วน of ธุรกิจผิดกฎหมายอาจทำได้ยากดังที่ได้กล่าวแล้ว แต่ในส่วน of ธุรกิจแอบแฝง สามารถดำเนินการวัดได้ง่ายกว่า และทำได้หลายวิธี ที่นิยมใช้กันอยู่ได้แก่ การใช้เกณฑ์สถานภาพในการทำงาน เกณฑ์การเสียภาษีเงินได้ และเกณฑ์การเข้าระบบประกันสังคม ซึ่งขนาดของแรงงานในธุรกิจแอบแฝงของไทยที่วัดได้ แสดงในตารางที่ 1

สรุป

จากการวัดขนาดมูลค่าของเศรษฐกิจ นอกระบบ จะเห็นได้ว่า มีมูลค่าเป็นส่วนถึงกว่าครึ่งของรายได้ประชาชาติ ดังนั้น การนำเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบจึงเป็นสิ่งที่จะช่วยเพิ่มรายได้ประชาชาติและขยายฐานภาษีของประเทศได้อย่างมหาศาล โดยรัฐควรดำเนินการโน้มน้าว ชักนำ และเสนอผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มนี้ โดยผลประโยชน์ดังกล่าวจะต้องคู่มากับการที่กลุ่มคนเหล่านี้จะต้องเสียประโยชน์ที่เคยรับเมื่ออยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการส่งเสริมธุรกิจและการให้ความคุ้มครองจากรัฐ จะต้องคู่มากับการต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐอาจดำเนินการโดยการให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ให้สิทธิพิเศษในการลดอัตราภาษีตามเงื่อนไขที่กำหนดให้เหมาะสม เป็นต้น

(สำหรับแนวความคิดอื่นๆ ในเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น แนวคิดขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD ติดตามได้ในฉบับหน้า)

หอยไต่ดิน...สู่บนดิน

กว่า 170 ปีที่การเล่นหอยเป็นที่รู้จักกันในสังคมไทยในรูปของหอย ก.ข.มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา แม้ต่อมาการเล่นหอย ก.ข. จะถูกยกเลิกให้เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายไปตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 แต่ก็ยังมีคนไทยจำนวนมากลักลอบเล่นหอยแบบผิดกฎหมายเรื่อยมา และได้มีการพัฒนาการเล่นหอยมาเป็นหอยเลขท้ายสามตัวและสองตัวในปัจจุบัน จนมีการกล่าวกันว่า การเล่นหอยเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตคนไทยทั่วไปที่มีความผูกพัน ความคาดหวังในโชคกลาง และการสื่อสารระหว่างผู้เล่นด้วยกันอย่างใกล้ชิดและยาวนาน

เงินหมุนเวียนเป็นแสนล้าน

การศึกษาของสังคม พิริยะรังสรรค์และคณะพบว่าในปี 2544 มีผู้เล่นหอยไต่ดินทั้งประเทศสูงถึง 23.7 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 51 ของประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปทั้งประเทศ วงเงินที่เล่นหอยไต่ดินไม่น้อยกว่า 542,000 ล้านบาท และเป็นกำไรของเจ้ามือประมาณ 162,600 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติปี 2544 ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าในระหว่างปี 2536 - 2538 เปรียบเทียบกับปี 2544 วงเงินที่เล่นหอยไต่ดินเพิ่มขึ้นอย่างมากจาก 325,000 ล้านบาทต่อปี มาเป็น 542,000 ล้านบาทต่อปี เพิ่มขึ้นถึง 217,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 67 ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นด้วยว่าวงเงินที่เล่นหอยไต่ดินในปี 2544 สูงกว่ายอดขายของสลากกินแบ่งรัฐบาลถึง 507,440 ล้านบาท หรือสูงกว่าประมาณ 15.7 เท่า (ยอดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลปี 2544 เท่ากับ 34,560 ล้านบาท)

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

ที่มา : สังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ : เศรษฐกิจการพนัน : ทางเลือกเชิงนโยบาย, 2546.

ผลจากการเล่นหอยไต่ดิน

การเล่นหอยไต่ดินมีทั้งผลดีและผลเสีย สำหรับผลดี คือ ทำให้เศรษฐกิจหมุนเวียนเกิดการจ้างงานและมีผลเชื่อมโยงถึงธุรกิจสิ่งพิมพ์ รวมทั้งยังเป็นการสนับสนุนการมีค่านิยมสุกสนาน ตื่นเต้น เป็นการเสี่ยง เป็นโอกาสและความหวังของชีวิต แต่หอยไต่ดินก็ส่งผลกระทบทางด้านลบให้แก่ปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวมเช่นเดียวกัน ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจสังคมที่ร้ายแรงที่สุดก็คือ ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งขยายตัวมากยิ่งขึ้นเนื่องจากผลกำไรส่วนใหญ่ไม่น้อยกว่า 162,600 ล้านบาทต่อปี กระจุกตัวอยู่ในมือของเจ้ามือหอยไต่ดิน ตำรวจ และนักการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่เงินจากการพนันหอยไต่ดินส่วนใหญ่มาจากเกษตรกร คนจน และผู้มีการศึกษาน้อย

หอยไต่ดิน . . . สู่บนดิน : ประเด็นที่ท้าทาย

จากการที่หอยไต่ดินเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายของมวลชนจำนวนมากมหาศาล และผู้เล่นมักจะเล่นอย่างสม่ำเสมอติดต่อกันมาช้านาน จนกระทั่งหอยไต่ดินกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนไทยโดยทั่วไป คนส่วนใหญ่ไม่ได้มองว่าหอยไต่ดินเป็นสิ่งผิด เป็นอบายมุข เป็นการพนัน หรือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้ามคนส่วนใหญ่กลับมองหอยไต่ดินด้วยความคุ้นเคยและใกล้ชิดที่สุดยิ่งกว่าการพนันประเภทอื่นๆ ผู้ที่ชอบหอยไต่ดินมองหอยไต่ดินว่าเป็นเรื่องของความสนุก และเป็นการเสี่ยงโชค ที่ช่วยทำให้เกิดความตื่นเต้นเร้าใจมากกว่า



ทั้งนี้ ในระยะที่ผ่านมารัฐบาลไม่สามารถใช้กำลังตำรวจและกฎหมายในการปราบปรามให้หมดไปได้ รัฐบาลชุดปัจจุบันจึงได้ทำให้หอยไต่ดินเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจถูกกฎหมาย นั่นคือการนำหอยไต่ดินสู่บนดิน เพื่อให้ผู้เล่นหอยไต่ดินได้รับการคุ้มครองจากการถูกเจ้ามือคดโกง เป็นการลดระบบ ส่วย จากธุรกิจหอยไต่ดิน ของบรรดาผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นทั่วประเทศ นอกจากนั้นรัฐยังสามารถนำรายได้จากการขายหอยไต่ดินกลับคืนสู่สังคม สู่อำเภอเพื่อเป็นการพัฒนาคนให้มีโอกาสในการขยับฐานะทางเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา พัฒนาอาชีพ เด็กปฐมวัย ครอบครัว และการกีฬา ซึ่งโครงการพัฒนาดังกล่าวคาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดให้ประชาชนเข้าสู่ธุรกิจการพนันลดน้อยลงในอนาคต

ดังนั้น การที่รัฐได้นำหอยไต่ดินขึ้นสู่บนดิน ซึ่งเป็นการบริหารจัดการธุรกิจการพนันนอกระบบให้เข้ามาสู่ในระบบที่เปิดเผย ควบคุมได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือถูกกฎหมาย และนำผลตอบแทนส่วนเกินมาเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมต่อไป จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าการดำเนินงานของรัฐจะได้รับการยอมรับจากประชาชน และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม รวมทั้งผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่นิยมเล่นหอยมากน้อยเพียงใด



(ติดตามผลการวิเคราะห์ประเด็นนี้ได้อีกโดยทนายอ่าวฉบับหน้า)

สศช.เตรียมจัดประชุมประจำปี 2547

“ สศช.กำหนดจัดประชุมประจำปีเรื่อง “เศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ” เนื่องจากเห็นความจำเป็นของการที่ภาครัฐจะต้องเข้าไปบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ”

นายสันติ บำรุง รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เปิดเผยว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เตรียมจัดประชุมประจำปี 2547 เรื่อง **“เศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ”** ซึ่งกำหนดจัดขึ้นประมาณเดือนมิถุนายน 2547

รองเลขาธิการฯ กล่าวไว้ที่ผ่านมา สศช.ได้จัดประชุมประจำปีมาแล้ว 2 ครั้ง โดยในปี 2545 เรื่อง “ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ” และในปี 2546 เรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ซึ่งนับได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก โดยมีผู้สนใจ เข้าร่วมประชุมจากทุกภาคส่วนของสังคมจำนวนถึง 1,500 - 1,600 คน ผลการประชุมดังกล่าวทำให้ สศช.ได้รับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาประเทศ ในประเด็น

สำคัญๆ หลายด้าน พร้อมทั้งได้มีข้อเรียกร้องให้ สศช. จัดประชุมประจำปีอย่างต่อเนื่องทุกปี

สำหรับปี 2547 สศช.กำหนดจัดประชุมประจำปีเรื่อง **“เศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ”** เนื่องจากเห็นความจำเป็นของการที่ภาครัฐจะต้องเข้าไปบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ทั้งนี้ผลการพัฒนาในระยะที่ผ่านมา สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของประชาชนที่ทำงานเกี่ยวข้อง กับเศรษฐกิจในระบบเท่านั้น แต่ประชากรส่วนใหญ่ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบไม่ได้รับการเหลียวแลจากภาครัฐเท่าที่ควร ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความยากจนของประเทศ และผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นโดยสำนักบัญชีประชาชาติ สศช. พบว่า เศรษฐกิจนอกระบบ (ไม่รวมส่วนที่ผิดกฎหมาย) จะมีมูลค่าคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ โดยมีกำลังแรงงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กิจการที่มีแรงงานไม่ถึง 10 คน และผู้ที่ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง แต่ยังเข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการทางสังคม มีจำนวนรวมกันถึง 23.5 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 73.3 ของผู้ที่มิงานทำทั้งประเทศในปี 2544

สศช.จึงเห็นควรให้มีการศึกษาแนวคิดและทิศทางการดูแลเศรษฐกิจนอกระบบ และจัดทำข้อเสนอแนะ แนวทางการบริหารจัดการที่ภาครัฐควรดำเนินการ พร้อมทั้งให้มีการระดมข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน อันจะช่วยให้ประชาชนที่ทำงานอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีโอกาสเข้าถึงบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสวัสดิการทางสังคมของภาครัฐอย่างทั่วถึง

ทั้งนี้ เพื่อสร้างความชัดเจนของกรอบแนวคิด “เศรษฐกิจนอกระบบ” ให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในเบื้องต้น สศช.จะมีการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาจัดทำข้อเสนอกรอบแนวคิดในการจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบรวม 5 เรื่องคือ 1) กรอบแนวคิดและบทบาทของเศรษฐกิจนอกระบบต่อเศรษฐกิจและสังคม 2) แนวคิดวิธีการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบของไทยที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติสากล 3) แนวคิดการเงินนอกระบบ 4) แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการคุ้มครองทางสังคม และ 5) เศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งจะได้มีการนำเสนอแนวคิดดังกล่าวในเวทีระดมความคิดเห็นครั้งแรกในวันที่ 25 ธันวาคม 2546 นี้

รองเลขาธิการฯ กล่าวว่าการประชุมประจำปี 2547 นอกจากการนำเสนอเรื่อง “เศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ” แล้ว สศช.ยังมีเป้าหมายรายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอีก 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 รายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ โดยใช้ดัชนี 3 ชุด คือ ดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย และดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะใช้ประเมินทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค ส่วนดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน สศช. อยู่ระหว่างการพัฒนาขึ้นใหม่ และจะประกาศใช้เป็นครั้งแรกในการประชุมประจำปี 2547 นี้

ส่วนที่ 2 การติดตามประเมินผลการดำเนินงานในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้วาระแห่งชาติ 4 เรื่อง คือ การแก้ไขปัญหา ความยากจนและการกระจายรายได้ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

ส่วนที่ 3 เป็นการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายบรรเทาความเดือดร้อนในระดับรากหญ้าต่อเนื่องในปีที่ 2 จำนวน 6 โครงการ ประกอบด้วย โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการธนาคารประชาชน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค รวมทั้งจะติดตามดำเนินโครงการใหม่จำนวน 1 โครงการ คือ โครงการบ้านเอื้ออาทร

รองเลขาธิการฯ กล่าวในตอนท้ายว่าการจัดประชุมประจำปี 2547 ของ สศช. ดังกล่าว จะเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความคิดเห็น และร่วมพิจารณาให้ข้อเสนอแนะประเด็นเชิงนโยบายในการพัฒนาประเทศ และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อเสนอรัฐบาลพิจารณาต่อไป

