

เศรษฐกิจนอกกระบบ

รายงานพิเศษ

เรื่องในเล่ม

- การปรับปรุงระบบบัญชีประชาชาติ 1
ให้ครอบคลุมเศรษฐกิจนอกกระบบ
- สัมภาษณ์พิเศษ อาริษา วัฒนเกส 2
- บ่อนการพนัน... 5
นโยบายกับความชอบธรรม
- การติดตามประเมินผลครึ่งแผนฯ 9 6

ในปัจจุบัน ระบบบัญชีประชาชาติของ ไทยยังไม่สามารถคุ้มครองธุรกรรมในภาค เศรษฐกิจนอกกระบบของประเทศได้ทั้งหมด ทั้งๆ ที่เศรษฐกิจนอกกระบบของไทยมีขนาดใหญ่ และ มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมเป็น อย่างมาก ดังนั้น จดหมายข่าว “เศรษฐกิจนอก ระบบ” ฉบับนี้ จึงขอเสนอแนะแนวทางในการ ปรับปรุงการจัดทำบัญชีประชาชาติขององค์การ เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) เพื่อให้สามารถ ครอบคลุมเศรษฐกิจนอกกระบบได้มากขึ้น ซึ่ง แนวทางดังกล่าวประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ 1) การกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิเคราะห์ 2) การปรับปรุงวิธีการรวบรวมข้อมูลในการจัดทำ บัญชีประชาชาติ และ 3) การวิเคราะห์และวัด ขนาดของกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกกระบบโดยตรง

การกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิเคราะห์

การปรับปรุงการจัดทำบัญชีประชาชาติ ให้ครอบคลุมเศรษฐกิจนอกกระบบได้มากขึ้น จำเป็นจะต้องกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการ วิเคราะห์ให้ชัดเจน โดยเริ่มต้นจากการกำหนด นิยามของเศรษฐกิจนอกกระบบ ซึ่งจดหมายข่าว “เศรษฐกิจนอกกระบบ” ฉบับก่อนหน้านี ได้เคย นำเสนอไว้แล้ว จากนั้นจึงสร้างกรอบแนวคิด

เพื่อการวิเคราะห์ขึ้นจากนิยามดังกล่าว สำหรับ เป็นเครื่องมือในการประเมินทางอ้อมว่ากิจกรรม เศรษฐกิจนอกกระบบแต่ละประเภทมีขนาด สูงสุดเท่าใด (Upper Bound) โดยพิจารณาได้ จากทั้งแนวทางด้านการใช้จ่ายและด้านการผลิต ทั้งนี้เพื่อใช้ค่าสูงสุดเหล่านี้ เป็นข้อมูลในการ จัดลำดับความสำคัญในการปรับแก้การจัดทำ

เศรษฐกิจนอกกระบบ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ ลักษณะสำคัญ สาเหตุของปัญหาในการจัดเก็บ ข้อมูล รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้าน ข้อมูลของกิจกรรมเศรษฐกิจนอกกระบบใน เบื้องต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดกลุ่ม ดังกล่าว อาจทำได้หลายวิธี อาทิ แบ่งตาม ลักษณะของกิจการ ขนาดของกิจการ แหล่ง



การปรับปรุง

ระบบบัญชีประชาชาติ ให้ครอบคลุมเศรษฐกิจนอกกระบบ

บัญชีประชาชาติ นอกจากนี้ กรอบแนวคิดดัง กล่าวยังใช้ในการพิจารณาว่า การจัดทำบัญชี ประชาชาติในปัจจุบันได้ครอบคลุมกิจกรรม เศรษฐกิจนอกกระบบไว้แล้วมากน้อยเพียงใดอีก ด้วย ซึ่งสามารถทำได้โดยการเปรียบเทียบ ข้อมูลจากแหล่งต่างๆ กัน อาทิ เปรียบเทียบ ข้อมูลยอดขายสินค้าและบริการกับข้อมูลภาษี มูลค่าเพิ่ม เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ กรอบแนวคิดดังกล่าว ยัง สามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดกลุ่มกิจกรรม

ข้อมูล วิธีการประมาณค่า หรือสาเหตุของ ปัญหาในการเก็บข้อมูล เป็นต้น

การปรับปรุงวิธีการรวบรวมข้อมูล

การปรับปรุงวิธีการรวบรวมข้อมูลใน การจัดทำบัญชีประชาชาติ เป็นวิธีการทางอ้อม ในการประมาณค่าของกิจกรรมเศรษฐกิจนอก ระบบ โดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่แล้วใน การจัดทำตัวชี้วัดกิจกรรมเศรษฐกิจนอกกระบบ ซึ่งแนวทางในการปรับปรุงแบ่งออกได้ดังนี้

(อ่านต่อหน้า 4)

ธาริษา วัฒนเกส

รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

“

การที่ประชาชนเข้าไม่ถึงสถาบันการเงินในระบบนั้น
กล่าวได้ว่ามีสาเหตุมาจากปัญหาการให้บริการสินเชื่อ
ทั้งทางด้านปริมาณ และคุณภาพ ที่ไม่สนับสนุนต่อ
การให้บริการสินเชื่อเท่าที่ควร

”

ลดช่องว่างการเข้าถึง สถาบันการเงินของประชาชน ทำได้อย่างไร

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ชี้ว่า แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินจะช่วยเพิ่มโอกาสการเข้าถึงสถาบันการเงินในระบบของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งในเมืองและชนบท ตลอดจนการสนับสนุนองค์กรการเงินในระดับรากหญ้า ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น จะทำให้บทบาทของเงินนอกระบบลดน้อยลงตามลำดับ ทั้งนี้ ทีมงานจดหมายข่าว “เศรษฐกิจนอกระบบ” ได้รับเกียรติจากคุณธาริษา วัฒนเกส รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายเสถียรภาพสถาบันการเงิน ที่ได้กรุณาให้รายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิด และแนวทางการลดช่องว่างการเข้าถึงสถาบันการเงินในระบบของประชาชนไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

ความหมายของเงินนอกระบบ

คุณธาริษา วัฒนเกส รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เริ่มกล่าวถึงการเงินนอกระบบในมุมมองของ ธปท. ที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ.การเงิน คือ “ธุรกรรมต่างๆ ที่ให้บริการการเงินโดยไม่ไดผ่านสถาบันการเงินที่ ธปท. กำกับ

ดูแล เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์” ซึ่งเป็นมุมมองค่อนข้างแคบ เพราะยังมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน บริษัทประกันภัย และสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นสถาบันการเงินในระบบประเภทหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีสถาบันการเงินที่ไม่ได้จดทะเบียน เช่น ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะ ซึ่งสถาบันการเงินเหล่านี้จะถือว่าอยู่ในระบบหรือนอกระบบการเงินหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการให้คำนิยามหรือคำจำกัดความว่าจะให้ครอบคลุมกว้างแค่ไหน อย่างไรก็ตาม แต่ที่เป็นการเงินนอกระบบอย่างแท้จริง คือ “**เงินกู้ในระบบที่ไม่ได้มีการจดทะเบียน และไม่มีใครกำกับดูแล**”

ประชาชน 42 อำเภอ เข้าไม่ถึงสถาบันการเงิน

เมื่อกล่าวถึงโอกาสของการเข้าถึงสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. และสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่างๆ รองผู้ว่าการ ธปท. ยอมรับว่ายังมีประชาชนส่วนหนึ่งของประเทศที่บริการทางการเงินในระบบยังเข้าไปไม่ถึง โดยในปี 2545 ธปท. ได้มีการสำรวจสถาบันการเงินทั่วประเทศรวม 23 จังหวัด พบว่า มี 42 อำเภอ ที่ไม่มีสาขาของสถาบันการเงินในระบบเลย แม้กระทั่งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งปกติมีอยู่ค่อนข้างทั่วถึงทั้งประเทศก็ยังมีประชาชนเข้าไปไม่ถึง นอกจากนี้ในกรณีที่ไม่มีสถาบันการเงินเข้าไปถึงในพื้นที่ ปรากฏว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อย (ต่ำกว่า 100,000 บาท ต่อปีต่อครัวเรือน) ถึงร้อยละ 36 และกลุ่ม SMEs อีกร้อยละ 23 ที่ยังเข้าไม่ถึงบริการการเงินของสถาบันการเงินโดยเฉพาะบริการทางด้านสินเชื่อด้วยเช่นกัน

ทำไมประชาชนจึงเข้าไม่ถึงสถาบันการเงินในระบบ

การที่ประชาชนเข้าไม่ถึงสถาบันการเงินในระบบนั้น กล่าวได้ว่ามีสาเหตุมาจากปัญหาการให้บริการสินเชื่อทั้งทางด้านปริมาณ และคุณภาพ ที่ไม่สนับสนุนต่อการให้บริการสินเชื่อเท่าที่ควร โดยรองผู้ว่า ธปท. กล่าวว่า “ประชาชนอยากได้บริการที่ง่าย ๆ เช่น เงินกู้ฉุกเฉินระยะสั้น สินเชื่อที่กู้ไปเป็นทุนหมุนเวียนระยะสั้น และสามารถชำระเงินคืนได้ในสัดส่วนที่น้อย ส่วนธุรกิจขนาดเล็กต้องการ

บริการเงินทุนหมุนเวียน ก็ไม่ค่อยได้ทำไร เพราะ
มีกฎระเบียบค่อนข้างยุ่งยาก มีสัญญายืดยาววิธี
การอนุมัติสินเชื่อค่อนข้างใช้เวลา สิ่งเหล่านี้เป็น
ปัญหาทางด้านปริมาณ ส่วนปัญหาทางด้าน
คุณภาพที่สำคัญก็มีเรื่องอัตราค่าบริการที่สูง การ
ให้สินเชื่อที่ไม่รวดเร็ว และเงื่อนไขค่อนข้างจะ
เข้มงวด

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับสาขาของ
เครือข่ายที่ไม่มีกว้างขวาง ทำให้คนที่อยู่ไกลต้อง
ขึ้นรถมาหลายสิบกิโลเพื่อมาฝากเงินเล็กๆ น้อยๆ
หรือมีความรู้สึกอึดอัดที่จะไปฝากเงิน ไปทำ
ธุรกิจจะรักกับสถาบันที่เขาไม่คุ้น ทำให้ไม่ต้องการ
มาใช้บริการกับสถาบันการเงิน”

องค์กรการเงินในระดับรากหญ้าช่วยลด ข้อจำกัดสถาบันการเงินในระบบ

การแก้ไขปัญหาของประชาชนที่ไม่
สามารถเข้าถึงสถาบันการเงินในระบบที่ผ่านมา
รองผู้ว่า ธปท.เห็นว่า องค์กรการเงินในระดับราก
หญ้า หรือองค์กรการเงินในชุมชน เช่น ธนาคาร
หมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์
สามารถให้บริการแทนสถาบันการเงินในระบบได้
โดยองค์กรเหล่านี้ “สามารถให้บริการได้อย่าง
ใกล้ชิด ตั้งขึ้นได้ง่าย มีความคล่องตัว มีความ
ร่วมมือร่วมใจกันของสมาชิก รวมทั้งให้บริการ
ได้ค่อนข้างครบวงจร ตั้งแต่เรื่องการฝากเงิน การ
กู้เงิน ตลอดจนมีการควบคุมการกู้เงิน การติดตาม
หนี้สินและการบริหารร่วมกันได้ดีในระดับหนึ่ง
แต่องค์กรการเงินในระดับรากหญ่ายังมีจุดอ่อน
เกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความยั่งยืน
เนื่องจากการบริหารงานยังไม่มีความชัดเจนว่า
ใครจะไปใครจะมากลุ่มก็อยู่ได้ ยังผูกกับตัวบุคคล
ค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังไม่ได้มีแพร่หลายทุก
แห่งทั่วประเทศ อีกทั้งเครือข่ายสนับสนุนซึ่งกัน
และกันยังมีน้อย”

ดังนั้น จึงควรแก้ไขจุดอ่อนเหล่านี้ โดย
พยายามดึงดูดแข็งขององค์กรการเงินระดับราก
หญ้าให้มีบทบาทมากขึ้น สร้างองค์กรระดับบน
เพื่อเป็นกลไกเชื่อมองค์กรต่างๆ ให้เป็นเครือข่าย
ในการร่วมมือ สนับสนุนการยกระดับมาตรฐาน
และคุณภาพทางด้านการบริหารเงิน บริหารคน
พัฒนาบุคลากร อบรมจัดระบบบัญชี หรือระบบ
IT ร่วมกัน เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ



(Economy of Scale) รวมทั้งทำหน้าที่ในการจัดอันดับ (Rating) การให้สินเชื่อ ซึ่งแนวทางเหล่านี้
จะทำให้องค์กรในระดับรากหญ้ามีความเข้มแข็ง มั่นคงมากยิ่งขึ้น

ประชาชนจะเข้าถึงบริการการเงินในระบบได้อย่างไร

สำหรับการสร้างโอกาสหรือสนับสนุนสถาบันการเงินในระบบเพื่อให้บริการแก่ประชาชน
กลุ่มผู้มีรายได้น้อยเพิ่มมากขึ้นนั้น รองผู้ว่า ธปท. กล่าวว่า ขณะนี้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินใน
ปัจจุบัน ได้กำหนดจะให้**มีธนาคารสินเชื่อรายย่อยขึ้น** ซึ่งจะเป็นการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการเงินใน
ระบบของประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมากยิ่งขึ้น

ส่วนการทำธุรกิจการเงินของธนาคารพาณิชย์ปคตินั้น ภายใต้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
ดังกล่าว จะมีการเปลี่ยนกฎเกณฑ์ให้ธนาคารพาณิชย์ไม่จำเป็นต้องไปเปิดสาขาในแหล่งที่ขาดแคลน
แต่ให้มีการพัฒนารูปแบบการทำธุรกิจใหม่ๆ ที่เข้าถึงลูกค้ามากขึ้นเช่นมีรถให้บริการด้านการเงินเคลื่อนที่
(Mobile) ให้บริการในอำเภอต่างๆ นอกจากนี้ มีการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์สามารถใช้บริการของ
ไปรษณีย์ หรือร้านค้าสะดวกซื้อ เป็นเครือข่ายในการบริการลูกค้ารายย่อย หรือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้ง
ในเมืองและชนบทได้ เป็นต้น

บทสรุป

ผลการสำรวจของ ธปท. ชี้ให้เห็นว่าประชาชนในหลายพื้นที่ของประเทศ และประชาชนกลุ่ม
ผู้มีรายได้น้อยถึงร้อยละ 36 และ SMEs ร้อยละ 23 ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการการเงินของสถาบัน
การเงินในระบบแต่อย่างใด และการมีองค์กรการเงินในระดับรากหญ้าได้ช่วยลดช่องว่างการเข้าถึง
บริการการเงินของประชาชนเป็นอย่างมาก แต่องค์กรการเงินในระดับรากหญ่ายังมีจุดอ่อนเกี่ยวกับ
ความมั่นคง แข็งแรง

การจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของ ธปท. นั้น จะทำให้เกิดความหลากหลาย มี
การแข่งขันมากขึ้น เกิดนวัตกรรมการให้บริการการเงินในรูปแบบใหม่เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการ
ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งในเมืองและชนบทมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ถ้ามีการพัฒนาองค์กรการเงิน
ในระดับรากหญ้าให้มีความมั่นคง แข็งแรง โดยการเสริมสร้างจุดแข็งขององค์กรในระดับรากหญ้าให้
มีบทบาทมากขึ้นไปพร้อมๆ กับการพัฒนาองค์กรระดับบนเพื่อเป็นกลไกการพัฒนามาตรฐานและ
คุณภาพรวมทั้งเป็นเครือข่ายสนับสนุนซึ่งกันและกัน ตลอดจนมีแผนพัฒนาระบบการเงินในระดับ
รากหญ้าอย่างจริงจัง การดำเนินงานต่างๆ เหล่านี้ เชื่อว่าจะช่วยลดช่องว่างการเข้าถึงบริการการเงิน
ของประชาชนได้อย่างยั่งยืน





1. แนวทางด้านการผลิต อาจทำการหาตัวชี้วัดได้หลายวิธี อาทิ การใช้ข้อมูลอุปทานของปัจจัยการผลิตและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเพื่อหาอัตราส่วนปัจจัยการผลิต/ผลผลิต (Input/Output) และ ปัจจัยการผลิต/มูลค่าเพิ่ม (Input/Value Added) หรือหาอุปทานของปัจจัยการผลิต หรือหาผลผลิตและมูลค่าเพิ่ม นอกจากนี้ อาจอาศัยข้อมูลการใช้สินค้าและบริการ หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องรายได้ต่างๆ เป็นตัวชี้วัด เป็นต้น

2. แนวทางด้านการใช้จ่าย เป็นการนำเอาองค์ประกอบแต่ละรายการของการใช้จ่ายในเศรษฐกิจมาพิจารณาว่า ได้ประมาณค่าโดยถูกต้องและครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งกิจกรรมเศรษฐกิจนอกกรอบไว้มากน้อยเพียงใด โดยแบ่งองค์ประกอบของการใช้จ่ายออกเป็น 1) การบริโภคขั้นสุดท้ายของครัวเรือน 2) การใช้จ่ายของรัฐบาล 3) การสะสมทุนเบื้องต้น 4) การเปลี่ยนแปลงสินค้าคงคลัง 5) การส่งออก และ 6) การนำเข้า

3. ตารางอุปทานและการใช้ (Supply and Use Table) เป็นการแยกบัญชีออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) **บัญชีสินค้าและบริการ** ซึ่งแสดงอุปทานรวม อันประกอบด้วยการผลิตในประเทศและการนำเข้า และการใช้รวม อันประกอบด้วยการบริโภคขั้นกลาง การบริโภคขั้นสุดท้าย การเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงคลัง การลงทุนถาวร การเปลี่ยนแปลงของสิ่งมีค่า และการส่งออก 2) **บัญชีการผลิต** ซึ่งแสดงผลผลิต การใช้ขั้นกลาง และมูลค่าเพิ่ม และ 3) **บัญชีสร้างรายได้** ซึ่งแสดงมูลค่าเพิ่มและส่วนประกอบที่สำคัญของรายได้ที่เกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าและบริการ

การจัดทำบัญชีเหล่านี้ เพื่อวิเคราะห์ว่าผลรวมด้านอุปทานและผลรวมด้านการใช้ของอุตสาหกรรมหรือสินค้าแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ การ

ตรวจสอบความสอดคล้องกันของข้อมูลระหว่างอุตสาหกรรมหรือสินค้าต่างประเภทที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน เช่น สินค้าชนิดหนึ่งถูกใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตของสินค้าอีกชนิดหนึ่ง จะสามารถบ่งบอกข้อบกพร่องของข้อมูลได้ ซึ่งการวิเคราะห์สาเหตุของความแตกต่างและข้อบกพร่องเหล่านี้ จะชี้ให้เห็นว่า ควรปรับค่าในรายการใด และด้วยวิธีการใด

การวัดขนาดของกิจกรรมเศรษฐกิจนอกกรอบโดยตรง

การวัดขนาดของกิจกรรมเศรษฐกิจนอกกรอบในแต่ละประเภท สามารถดำเนินการได้ดังนี้

1. การผลิตใต้ดิน ซึ่งเป็นกิจกรรมการผลิตที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ผู้ผลิตต้องการปิดบังข้อมูลการผลิตจากภาครัฐเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระภาษีหรือการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ในการวัดค่ากิจกรรมประเภทนี้ การสอบถามโดยตรงจึงอาจไม่ได้ผล แต่จำเป็นต้องสำรวจข้อมูลโดยทางอื่น อาทิ การแทรกคำถามไปในการสำรวจด้านการผลิต การใช้แรงงาน การใช้จ่าย และรายได้ การสำรวจความเห็นของกิจการและครัวเรือนโดยใช้คำถามที่ไม่เฉพาะเจาะจงกับการผลิตของผู้ตอบ การใช้ข้อมูลจากการตรวจสอบภาษี เป็นต้น

2. การผลิตที่ผิดกฎหมาย การวัดขนาดของกิจกรรมประเภทนี้ ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเจาะลึกซึ่งได้ข้อมูลมาจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการกิจกรรมนั้นๆ โดยตรง ประกอบกับข้อมูลอื่นๆ ที่มีอยู่ เช่น บันทึกการจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การวัดขนาดของกิจกรรมที่ผิดกฎหมายอีกแนวทางหนึ่งได้แก่ การประมาณค่าของอุปทานรวม (การผลิตในประเทศและการนำเข้า) และการใช้รวม (การบริโภคขั้นกลาง การบริโภคขั้นสุดท้าย การลงทุน และการส่งออก) เพื่อวัดหารายได้และมูลค่าเพิ่มจากกิจกรรมดังกล่าว

3. การผลิตสาขาไม่เป็นทางการ เป็น

กิจกรรมการผลิตโดยกิจการขนาดเล็กทั้งในสาขาเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ การวัดขนาดของกิจกรรมเหล่านี้ ควรแยกพิจารณาระหว่างกิจกรรมที่อยู่ในสาขาเกษตรและสาขาที่ไม่ใช่เกษตร ทั้งนี้เพราะลักษณะการผลิตและที่ตั้งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน การสำรวจข้อมูลการผลิตที่ไม่เป็นทางการในสาขาเกษตรสามารถดำเนินการได้พร้อมกันกับการสำรวจด้านเกษตรที่มีอยู่เป็นประจำแล้ว เช่น สัมมะโนการเกษตร ส่วนการสำรวจข้อมูลในสาขาอื่นๆ อาจทำได้โดยเพิ่มคำถามที่เกี่ยวข้องลงไปแบบสอบถามที่ใช้ในการสำรวจแรงงาน และการสำรวจครัวเรือน ซึ่งได้ดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้วเช่นกัน

4. การผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง

ประกอบด้วยการผลิตสินค้าเพื่อเป็นอาหารและเครื่องใช้สำหรับการบริโภคเองในครัวเรือน การทำกิจการของตนเอง และบริการทำงานบ้านโดยได้รับค่าจ้าง ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการประมาณค่ากิจกรรมเหล่านี้ มักเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือน อาทิ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

แนวทางการปรับปรุงระบบบัญชีประชาชาติให้ครอบคลุมเศรษฐกิจนอกกรอบทั้ง 3 ขั้นตอนดังที่กล่าวมานี้ นับเป็นแนวทางที่จะช่วยให้การจัดทำบัญชีประชาชาติมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกกรอบโดยตรง ยังมีข้อสังเกต 2 ประการคือ 1) จากนิยามของเศรษฐกิจนอกกรอบ กิจกรรมการผลิตบางอย่างอาจเข้าข่ายกิจกรรมเศรษฐกิจนอกกรอบได้มากกว่าหนึ่งประเภท ซึ่งจำเป็นจะต้องกำหนดวิธีการแยกความแตกต่างของเศรษฐกิจนอกกรอบในแต่ละประเภทให้ชัดเจน และ 2) การจัดทำบัญชีประชาชาติในปัจจุบัน ได้ครอบคลุมผลอันเกิดจากกิจกรรมเศรษฐกิจนอกกรอบไว้แล้วบางส่วน ทำให้การนำผลที่คาดประมาณได้ไปรวมกับค่า GDP ในปัจจุบัน กลายเป็นการนับซ้ำ ดังนั้น จึงควรมีการหักค่าในส่วนที่ซ้ำซ้อนออกเสียก่อน เพื่อไม่ให้เกิดการนับซ้ำขึ้น ทำให้ค่า GDP ที่วัดได้สามารถสะท้อนถึงสภาพเศรษฐกิจที่แท้จริงได้อย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้นต่อไป

บ่อนการพนัน : นโยบายกับความชอบธรรม

การพนันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนไทยมาช้านาน ตั้งแต่สมัยสุโขทัยแล้ว แม้จะมีศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว และมีนโยบายเข้มงวดห้ามเล่นการพนันอยู่ก็ตาม แต่คนไทยยังนิยมลักลอบเล่นการพนันอยู่ตลอดเวลา ประเมินว่ามีคนเล่นการพนันตามบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายในปี 2544 อยู่เกือบ 8 ล้านคน มีเงินหมุนเวียนในธุรกิจการพนันกว่า 500,000 ล้านบาท และสร้างผลกำไรแก่เจ้าของธุรกิจบ่อนการพนันไม่ต่ำกว่า 100,000 ล้านบาท

การพนันกับสังคมไทย

สมเด็จพระปรมัยยิกายะราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวถึงความสัมพันธ์ของการพนันกับสังคมไทยว่า “มีการเล่น ถั่ว เกิดขึ้นตั้งแต่ราว พ.ศ. 1450 หรือก่อนพระราชวงศ์พระร่วงได้ครองสุโขทัย และมีการเล่น ไป เมื่อราว พ.ศ. 2100 ล้วนแล้วแต่เป็นการพนันของคนจีนที่เข้ามาค้าขายกับกรุงสุโขทัย ตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 เรื่อยมาจนถึงสมัยอยุธยา และได้มีการตั้ง “บ่อนเบี้ยและอากรบ่อนเบี้ย” ขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2231 - 2235 แต่ได้ยกเลิก “บ่อนเบี้ย” ไปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2460

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 เพื่อกำหนดประเภทการพนันออกเป็น 2 ประเภท คือ **ประเภทการพนันที่ห้ามขาดไม่ให้เล่น** ยกเว้นแต่ละเล่นในสถานที่รัฐบาลกำหนด ได้แก่ การพนันประเภทคาลิโน ถั่ว ไป บาการา เป็นต้น และ**ประเภทการพนันที่ให้เล่นได้ถูกต้องตามกฎหมาย** แต่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เช่น การพนันประเภท ไพ่โป๊กเกอร์ ไพ่โป๊กเกอร์จิ้น ไพ่ฟองจิ้น ไก่ชน เป็นต้น ซึ่งการพนันที่ห้ามเล่นและอนุญาตให้เล่นได้ตาม พ.ร.บ.ข้างต้นนั้นยังคงมีการบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้

คนเล่นการพนันเกือบ 8 ล้านคน และมีเงินหมุนเวียนกว่า 500,000 ล้านบาท

แม้ว่าศาสนาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นศาสนาพุทธ อิสลาม คริสต์ ยิว และฮินดู ที่ประชาชนนับถือจะมีคำสอนที่ไม่สนับสนุนการเล่นการพนัน โดยถือว่าเป็น **“อบายมุข หรือเป็นบาป”** และในบางยุคบางสมัยรัฐจะใช้นโยบายเข้มงวดห้ามมีบ่อนการพนันก็ตาม แต่จากอดีตจนถึงปัจจุบันพบว่ายังมีประชาชนนิยมเล่นการพนันอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการลักลอบเล่นการพนันที่ผิดกฎหมาย ซึ่ง **สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ** ได้ทำการวิจัยเรื่อง **“เศรษฐกิจการพนัน : ทางเลือกเชิงนโยบาย”**

จำนวนเงินหมุนเวียนและคนเล่น

ในบ่อนการพนันภายในประเทศ 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
➡ บ่อนนางสาว	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, สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล : กรุงเทพฯ , 2546.



ได้ประมาณการคนเล่นตามบ่อนการพนันต่างๆ ในปี 2544 ว่ามีประมาณ 7.15 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 15.1 ของประชากรที่มีอายุมากกว่า 15 ปี แบ่งเป็นคนเล่นตามบ่อนการพนันภายในประเทศ 4.19 ล้านคน (ไม่รวมกลุ่มคนเล่นพนันตาม**บ่อนนางสาว** ซึ่งมีประมาณ 144,937 - 202,912 บ่อน และมีการเล่นกันอยู่ระหว่าง 724,685 - 1,014,560 ครั้ง) โดยผู้เล่นตามบ่อนการพนันภายในประเทศ จะมีพฤติกรรมการเล่นการพนันมาตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไปคิดเป็น ร้อยละ 57.2 ขณะที่ผู้เล่นการพนันมากกว่า 15 ปี ขึ้นไปมีถึงร้อยละ 30.5 ของผู้เล่นการพนันภายในประเทศ สำหรับคนเล่นการพนันตามชายแดนต่างๆ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 32 บ่อน มีประมาณ 2.96 ล้านคน

ทั้งนี้ การลักลอบเล่นการพนันที่ผิดกฎหมายดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถจับกุมผู้เล่นการพนันที่ผิดกฎหมายในช่วงปี 2540 - 2544 ได้เฉลี่ยเพียงปีละ 246,451 ราย หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 5.9 ของจำนวนผู้เล่นตามบ่อนการพนันภายในประเทศเท่านั้น

สำหรับขนาดของวงเงินที่หมุนเวียนและผลกำไรในธุรกิจบ่อนการพนันในปี 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 ของเงินหมุนเวียนและเป็นเงินหมุนเวียนในธุรกิจบ่อนการพนันชายแดนและบ่อนต่างประเทศประมาณ 71,368 - 84,432 ล้านบาท ซึ่งเจ้าของบ่อนมีผลกำไรขั้นต่ำประมาณ 6,624 - 7,776 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 9.2 ของเงินทุนหมุนเวียน

(โปรดติดตามแนวคิดของนโยบายเปิดบ่อนการพนัน ผลกระทบและข้อเสนอแนะในจดหมายข่าวฉบับต่อไป)

การติดตามประเมินผลครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9



สศช. เตรียมจัดประชุมสัมมนาเพื่อการติดตามประเมินผลครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้วาระแห่งชาติ 4 เรื่อง และประเมินการ

เปลี่ยนแปลงสถานภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมในระดับภาค เพื่อรายงานสถานการณ์ในภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อสาธารณชนในการประชุมประจำปี 2547 ในเดือนมิถุนายน นี้

นายสันติ บางอ้อ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเปิดเผยว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะทำการติดตามประเมินผลการผลักดันแผนไปสู่การปฏิบัติในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้วาระแห่งชาติ 4 เรื่อง และการประเมินการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับภาค เพื่อติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย โดยมีแนวทางการติดตามประเมินผลดังนี้

การประเมินผลครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ระดับประเทศ จะดำเนินงานใน 2 ส่วน คือ

ส่วนแรก : เป็นการประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม ที่มีผลกระทบต่อคนอย่างเป็นองค์รวมโดยใช้ตัวชี้วัดผลกระทบการพัฒนาที่สำคัญคือ ดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุข ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน

ส่วนที่สอง : เป็นการประเมินผลการดำเนินงานตามวาระแห่งชาติ 4 เรื่อง ประกอบด้วย

(1) การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ จะเป็นการประเมินผลตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อผลกระทบ (Outcome) ที่เกิดขึ้น การพัฒนาตามเกณฑ์พื้นฐาน 10 ประการของคนไทยที่มีความสัมพันธ์กับการแก้ไขปัญหาความยากจน รวมทั้งบทบาทของภาครัฐและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง และการประเมินกระบวนการ (Process) ของการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งหมด

(2) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จะเป็นการประเมินสถานภาพการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในภาพรวมโดยอาศัยตัวชี้วัดที่ได้มีการพัฒนาขึ้นจำนวน 75 ตัวชี้วัด เป็นเครื่องบ่งชี้สถานะขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การประเมินความก้าวหน้าและความสำเร็จของการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างฝัน 7 ประการ อาทิ

ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นเลิศของสินค้าไทยในตลาดโลก (Global Niches) ทั้ง 5 ประเภท

(3) การพัฒนาทุนทางสังคม โดยประเมินสถานภาพของสังคมไทยภายใต้ทุนทางสังคมว่าในภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางทิศใด การที่สังคมไทยกำลังมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น จะส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาทุนมนุษย์มากน้อยเพียงใด และการประเมินความสัมพันธ์ระหว่าง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความมั่นคงของคนในสังคมอย่างยั่งยืน

(4) การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยประเมินสถานภาพและการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในช่วงครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การประเมินความยั่งยืนของการพัฒนาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราเป้าหมาย การรายงานสถานภาพการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศจากตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ได้มีการพัฒนาขึ้นมาใหม่

การประเมินผลครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ระดับภาค จะดำเนินงานใน 2 ส่วนเช่นกัน

ส่วนแรก : การประเมินสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของภาค โดยใช้ตัวชี้วัดตามกรอบภารกิจหลักของผู้ว่า CEO ที่ สศช. ได้พัฒนาขึ้นจำนวน 6 กลุ่ม 33 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย การสร้างความสามารถการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจน การสร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาร่วมกัน การสร้างการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปฏิบัติภารกิจอันเป็นนโยบายรัฐบาลและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

ส่วนที่สอง : การติดตามวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด / จังหวัด เพื่อประเมินว่าแนวทาง มาตรการภายใต้ยุทธศาสตร์ต่างๆ ดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่แก้ปัญหาต่างๆ ของภาคตามผลที่ได้จากตัวชี้วัดหรือไม่ และจะสามารถตอบสนองความอยู่ดีมีสุขของคนในภาคมากน้อยเพียงใด

รองเลขาธิการฯ กล่าวในตอนท้ายว่า สศช.จะนำร่างรายงานสถานการณ์การพัฒนาทั้งในระดับภาคและตามวาระแห่งชาติ 4 เรื่อง ไปเสนอในที่ประชุมสัมมนาในส่วนภูมิภาค 4 ภาคคือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง ในช่วงกลางเดือนมีนาคม-ต้นเดือนเมษายน 2547 เพื่อให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่ได้รับทราบและพิจารณา จากนั้นจะได้นำข้อมูลมาประมวลรวบรวมและจัดทำเป็นเอกสาร**การรายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9** เสนอคณะรัฐมนตรีในเดือนพฤษภาคม 2547 ก่อนการรายงานต่อสาธารณชนในการประชุมประจำปีในเดือนมิถุนายน 2547 ต่อไป



ที่ปรึกษา รศช.สันติ บางอ้อ ทบพ.จุฑามาศ บารมีชัย ผอ.สพ.พรพิมล วรดิกล

น.ส.มนิศา สังข์ศักดิ์ นางนิสวันต์ พิษณุดำรง น.ส.วัชรีย์ พุ่มทอง นายธีระพงษ์ มาลัยทอง นายเนาวฤทธิ์ ฤทธิแปลก นายสุรพล ส่วนชัย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 962 ถนนนครเกษม เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100

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