

เศรษฐกิจนอกกระบบ

รายงานพิเศษ

เศรษฐกิจนอกกระบบ

กับ ระบบบัญชีประชาชาติ

เรื่องในเล่ม

- เศรษฐกิจนอกกระบบกับระบบบัญชีประชาชาติ 1
- สัมภาษณ์ พิเศษ ดร.กนก พิทยะ 2
- การบริหารจัดการท่วยบนดิน : ทนทางที่รอการพิสูจน์ 5
- แนวคิดเศรษฐกิจนอกกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ 6

If เศรษฐกิจนอกกระบบถือเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรายได้ประชาชาติ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเศรษฐกิจนอกกระบบมีขนาดใหญ่ ครอบคลุมการจ้างงานและเป็นแหล่งรายได้ของประชาชนจำนวนมาก แต่ในปัจจุบัน ระบบบัญชีประชาชาติของไทยยังไม่สามารถครอบคลุมธุรกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกกระบบได้ทั้งหมด เนื่องจากกรอบแนวคิดของเศรษฐกิจนอกกระบบยังไม่ชัดเจน ทำให้ระบบบัญชีประชาชาติไม่สามารถเก็บบัญชีข้อมูลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น จดหมายข่าว “เศรษฐกิจนอกกระบบ” ฉบับนี้ จึงขอเสนอคำจำกัดความของเศรษฐกิจนอกกระบบขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ที่สอดคล้องกับกรอบการผลิตของระบบบัญชีประชาชาติ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบบัญชีประชาชาติให้สามารถครอบคลุมธุรกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกกระบบได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น

ร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ที่สอดคล้องกับกรอบการผลิตของระบบบัญชีประชาชาติ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบบัญชีประชาชาติให้สามารถครอบคลุมธุรกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกกระบบได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น

กรอบการผลิตของระบบบัญชีประชาชาติ

การวัดขนาดของเศรษฐกิจตามมาตรฐานสากลนั้น สถาบันหลักทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ได้แก่ แผนกสถิติ ฝ่ายกิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Statistical Division : UNSTATS) ธนาคารโลก (World Bank : WB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) และคณะกรรมการการเศรษฐกิจแห่งยุโรป (Economic Commission for Europe : ECE) ร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO) ได้พัฒนารอบแนวคิดในการวัดรายได้ประชาชาติภายใต้ระบบบัญชีประชาชาติขึ้น ได้แก่ System of National Accounts 1993 (SNA 1993) โดยมีแนวคิดหลักคือ เป็นการบันทึกธุรกรรมที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบการผลิตและเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการภายใต้การควบคุมและความรับผิดชอบของหน่วยธุรกิจซึ่งใช้แรงงาน ทุน สินค้าและบริการ เพื่อผลิตสินค้าและบริการที่สามารถส่งหรือจัดหาให้แก่หน่วยธุรกิจอื่นได้ ทั้งนี้ ธุรกรรมนั้นต้องเป็นที่ยินยอมของทั้งสองฝ่าย (Mutual Agreement) หรือมีอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการนั้น

อย่างไรก็ตาม การจัดทำบัญชีประชาชาติให้สามารถครอบคลุมธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด จำเป็นจะต้องกำหนดกรอบการผลิต (Production Boundary) ให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถกำหนดได้ว่าสินค้าและบริการใดที่จะถูกนับรวมไว้ในระบบบัญชีประชาชาติ ซึ่ง SNA 1993 ได้กำหนดนิยามและขอบเขตของกรอบการผลิตไว้ดังนี้

1. เป็นการผลิตสินค้าและบริการเพื่อจำหน่ายและนำส่งให้แก่หน่วยธุรกิจต่างๆ นอกเหนือจากกลุ่มของผู้ผลิตเอง และการผลิตที่ยังครอบคลุมถึงสินค้าและบริการที่อยู่ในลักษณะของวัตถุดิบที่ใช้ในกระบวนการผลิตของสินค้าและบริการนั้นๆ ด้วย
2. เป็นการผลิตสินค้าเพื่อใช้บริโภคโดยผู้ผลิตเอง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการบริโภคขั้นสุดท้ายหรือการสะสมทุน การผลิตสินค้าลักษณะนี้ประกอบด้วย การผลิตสินค้าเกษตรและเก็บไว้ในยุ้งฉางหรือที่เก็บสินค้าลักษณะอื่น การตัดไม้จากป่า การเก็บพืชผลจากป่า การล่าสัตว์ การจับปลา การผลิตสินค้าเหมืองแร่ การ



(อ่านต่อหน้า 4)

ดร. ทนง พิทยะ

ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“

เศรษฐกิจนอกระบบสามารถแบ่งออกได้ 2 รูปแบบ คือ

เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมาย และเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย
ซึ่งทั้งสองรูปแบบจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินและทรัพยากรที่ส่งผลกระทบต่อ
การบริหารเศรษฐกิจของรัฐเป็นอย่างมาก

”



เศรษฐกิจนอกระบบ : เศรษฐกิจที่ต้องกำกับดูแล

รัฐบาลปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศ ซึ่งมีขนาดใหญ่ และสามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งระบบได้อย่างรุนแรง โดยรัฐบาลได้มีนโยบายในการนำเศรษฐกิจนอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบ ทำให้เกิดกระแสตื่นตัวอย่างกว้างขวางในเรื่องการกำกับดูแลเศรษฐกิจนอกระบบอย่างถูกต้องและเป็นรูปธรรม ที่มงานจดหมายข่าว “เศรษฐกิจนอกระบบ” ได้รับเกียรติจาก **“ดร. ทนง พิทยะ” ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ซึ่งได้กรุณาให้ความคิดเห็นในเรื่องการกำกับดูแลเศรษฐกิจนอกระบบไว้อย่างน่าสนใจ ดังที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้

เศรษฐกิจนอกระบบ : อิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจที่ไม่อาจละเลย

ประธานทนายฯ กล่าวว่า เศรษฐกิจนอกระบบสามารถแบ่งออกได้ 2 รูปแบบ คือ เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมาย และเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย ซึ่งทั้งสองรูปแบบจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินและทรัพยากรที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารเศรษฐกิจของรัฐเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย เช่น การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน การหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ประกอบการที่สุจริตเสียเปรียบ และเป็นปัญหาต่อธุรกิจที่พยายามดำเนินการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล

“บริษัทซึ่งอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ต้องทำทุกอย่างเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล แต่ในขณะเดียวกันก็มีธุรกิจอีกกลุ่มหนึ่งที่สามารถทำการค้าได้โดยหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ซึ่งไม่เป็นธรรม ความแตกต่างนี้ก็เพียงพอแล้วที่จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจที่ยึดถือหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องหามาตรการที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้”

การเงินนอกระบบ : ผลจากการขาดวินัยทางการเงิน

ประธานทนายฯ ได้ยกตัวอย่างเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ การเงินนอกระบบ ซึ่งเป็นการให้กู้ยืมที่ขาดความสามารถในการกู้ยืมเงินจากการเงินในระบบ เช่น พ่อค้าแม่ค้ารายย่อยที่ยังไม่มีเครดิตทางการเงินดีพอที่จะกู้ยืมเงินจากธนาคาร จึงต้องกู้เงินจากการเงินนอกระบบที่โดยทั่วไปมีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก และมีความเสี่ยงค่อนข้างมาก เป็นต้น ในเรื่องนี้รัฐบาลได้พยายามแก้ไขโดยการตั้งธนาคารประชาชนขึ้น แม้จะสามารถช่วยแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง แต่ก็

ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากเศรษฐกิจนอกระบบมีขนาดใหญ่ ในขณะที่ธนาคารประชาชนสามารถปล่อยกู้ได้จำนวนไม่มากนัก โดยคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากต่อปริมาณของการเงินนอกระบบทั้งหมด ส่งผลให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยยังมีความเสี่ยงที่ต้องกู้ยืมเงินนอกระบบอยู่ต่อไป

สำหรับสาเหตุของเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย อาทิ การเงินนอกระบบนั้น ประธานทนายฯ กล่าวว่า เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดวินัยทางการเงิน โดยนักธุรกิจเล็กๆ มีการบริหารการเงินแบบวันต่อวัน วันใดขายได้มากก็ใช้มาก วันใดขายได้น้อยก็ใช้น้อย ไม่มีการสะสมอย่างถูกวิธี ไม่มีการวิเคราะห์กำไรขาดทุนที่แท้จริงของธุรกิจ ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า สำหรับการชำระดอกเบี้ย และมีเหตุจำเป็นที่ต้องใช้เงินจำนวนมากในบางครั้ง เช่น กรณีเจ็บป่วย ซึ่งอาจนำไปสู่การกู้เงินเพิ่ม และจำเป็นต้องเข้าไปสู่การเงินนอกระบบในที่สุด

การปรับปรุงระบบภาษี : มาตรการในการสร้างวินัยทางการเงิน

ประธานทนายฯ ได้กล่าวถึงมาตรการแก้ไขว่า จะต้องพิจารณาถึงสาเหตุของการขาดวินัยทางการเงินซึ่งเกิดขึ้นจากการที่รัฐยังไม่สามารถจัดระบบบัญชีธุรกิจและระบบการจัดเก็บภาษีที่ดีพอกล่าวคือ มีการยกเว้นให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่มีรายได้ต่ำกว่าสองแสนบาทไม่ต้องเสียภาษี และไม่ต้องยื่นแบบเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม เนื่องจากในช่วงเริ่มต้นการใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม รัฐบาลพยายามประนีประนอม เพราะหากดำเนินการอย่างเต็มที่เกินไป อาจทำให้เศรษฐกิจหยุดชะงักได้ อีกทั้งในขณะนั้น หากต้องบังคับให้ผู้ประกอบการทุกรายยื่นแบบเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม จะเป็นการเพิ่มภาระของกระทรวงการคลังค่อนข้างมาก เนื่องจากการเริ่มต้นระบบใหม่ และในขณะนั้น ระบบคอมพิวเตอร์และระบบข้อมูลก็ยังมีประสิทธิภาพไม่สูงนัก แต่ในปัจจุบัน ระบบคอมพิวเตอร์ได้พัฒนาขึ้นมา และมีราคาถูกลง การสร้างระบบข้อมูลของภาครัฐ ตลอดจนการฝึกอบรมผู้ประกอบการให้มีความรู้ในเรื่องภาษีในสมัยนี้จึงทำได้ง่ายขึ้น

ดังนั้น รัฐจึงควรสร้างวินัยทางการเงินให้เกิดขึ้นในผู้ประกอบการรายย่อย ด้วยวิธีการออกกฎระเบียบให้ผู้ประกอบการทุกรายต้องยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มต่อกรมสรรพากร โดยยังคงยกเว้นภาษีให้ด้วยการกำหนดอัตราภาษีร้อยละ 0 สำหรับกิจการที่มีรายได้ต่ำกว่าสองแสนบาท เพื่อสร้างวินัยให้แก่ธุรกิจรายย่อยไปพร้อมๆ กับการพัฒนาผู้ประกอบการรายย่อยให้เป็นนักธุรกิจที่ดี สามารถรู้จักสร้างระบบบัญชีและรู้ถึงผลกำไรขาดทุนของธุรกิจของตนเอง รู้ว่าผลตอบแทนของธุรกิจของตนนั้นคุ้มค่ากับต้นทุนทางการเงินที่เกิดจากการกู้ยืมหรือไม่ นอกจากนี้ หากธุรกิจมีการยื่นแบบเสียภาษีแล้ว จะทำให้มีข้อมูลเพียงพอที่ธนาคารประชาชนหรือธนาคารเพื่อวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม (SMEs) สามารถยื่นมือเข้าไปให้บริการเพื่อช่วยเหลือได้ โดยที่ธุรกิจเหล่านี้ก็ยังได้รับการยกเว้นภาษีอยู่ ส่งผลให้ต้นทุนทางการเงินของธุรกิจต่ำลง เนื่องจากไม่ต้องไปกู้ยืมเงินจากเศรษฐกิจนอกระบบ

“วินัยทางการเงินเป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องปลูกฝัง ในต่างประเทศ คนจะเริ่มวางแผนชีวิตทางการเงินของตนตั้งแต่เริ่มจบการศึกษาจนกระทั่งเกษียณ แต่คนไทยยังไม่มีการวางแผนในเรื่องนี้ โดยคิดว่าเป็นภาระ ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องที่เป็นผลดีต่อตนเองเป็นอย่างมาก”

เศรษฐกิจใต้ดิน...สู่บนดิน...กับศีลธรรม

ประธานทนายฯ ได้กล่าวถึงวิธีการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายว่า สามารถจัดการได้ 2 วิธีคือ ทำให้ธุรกิจนั้นถูกกฎหมาย หรือกำจัดไม่ให้มีอีกต่อไป ทั้งนี้ ประชาชนจะต้องเป็นผู้พิจารณาต้นทุนที่เกิดขึ้นและผลตอบแทนที่ได้รับทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคมเปรียบเทียบกับ โดยอาจจะต้องมีการลงประชามติทั่วประเทศว่าควรจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งในระบบที่ไม่สามารถป้องกันธุรกิจใต้ดินไม่ให้เกิดขึ้นได้นั้น หากนำขึ้นมาบนดินเพื่อกำกับดูแลอย่างถูกต้องได้ อาจมีประโยชน์ต่อสังคมมากกว่า อาทิ การนำหอยเชอรี่ขึ้นมาอยู่บนดิน หากพิจารณาในแง่ศีลธรรมอาจไม่ถูกต้อง เช่นเดียวกับการแข่งม้า การขายลอตเตอรี่ แต่หากพิจารณาในแง่ความเป็นจริงแล้ว อาจทำให้สามารถลดปัญหาสังคมที่รุนแรงลงได้มาก ตลอดจนสามารถนำรายได้ที่เคยเป็นของแหล่งอิทธิพลมาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาสังคมได้ และยังมีโอกาสที่จะกำจัดให้หมดไปได้ในระยะยาว ซึ่งแม้ในประเทศที่เคร่งครัดขนาดมากกว่าประเทศไทย ก็ยังมีการเปิดบ่อนการพนันได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

“หากกล่าวถึงการผิดศีลธรรมการกระทำในชีวิตประจำวันส่วนใหญ่ก็เป็นการผิดศีลอยู่ตลอด เช่น การห้ามฆ่าสัตว์ แต่กินเนื้อสัตว์ได้ แม้จะพยายามหลีกเลี่ยงไม่ฆ่าสัตว์เพื่อไม่ให้ผิดศีล แต่การกินเนื้อสัตว์ก็เป็นสาเหตุของการฆ่าสัตว์ เป็นต้น ผมคิดว่าเราควรพิจารณาที่แก่นแท้ของปรัชญาศาสนามากกว่า ซึ่งได้แก่ การทำความดี ละเว้นความชั่ว และทำจิตใจให้บริสุทธิ์ โดยไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน ข้อห้ามทั้งหลายที่ตั้งขึ้นนั้น อยู่ที่ว่าจะเถรตรงกับมันเพียงใด

ทุกอย่างไม่สามารถแยกเป็นขาวกับดำได้ แต่จะเป็นสีเทาอ่อนหรือเทาแก่ ซึ่งประชาชนจำเป็นจะต้องเป็นผู้ตัดสินว่า ความพอดีอยู่ ณ ที่ใด อาทิ การดื่มสุรา ควรพิจารณาว่า ทำอย่างไรจึงจะดื่มเพื่อสังคมแล้วไม่เมาเมา ไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน เป็นต้น เช่นเดียวกับการพนันที่อยู่ใต้ดิน ผู้เล่นเป็นหนี้เป็นสิน มีการทะเลาะเบาะแว้ง ฆ่าฟันกัน เกิดเป็นปัญหารุนแรงที่แก้ได้ยากมาก และ



ยังเป็นแหล่งอิทธิพลโดยใช้การเงินนอกระบบเป็นเครื่องมือ หากนำขึ้นมาบนดิน ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจ จะทำให้ควบคุมได้ง่ายขึ้น และไม่ทำให้ใครเดือดร้อน อีกทั้งการนำเศรษฐกิจใต้ดินขึ้นมาบนดินยังทำให้สามารถกำจัดได้ง่ายกว่าในระยะยาวด้วย กล่าวคือ หลังจากแหล่งอิทธิพลหมดสิ้นไปแล้ว เมื่อประชาชนได้ตระหนักว่าเป็นสิ่งไม่ดีก็จะสามารถกำจัดได้อย่างถาวร แต่ทั้งนี้ ประชาชนเท่านั้นจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรดำเนินการหรือไม่”

บทบาทของ สศช. กับการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

ประธานทนายฯ ได้เสนอแนะว่า ปัญหาในทางทฤษฎีของเศรษฐกิจนอกระบบคือ การที่ไม่สามารถรวมเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้าไปในแบบจำลองทางเศรษฐกิจได้ จึงทำให้การทนายอิทธิพลของเศรษฐกิจนอกระบบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจทำได้ยาก เศรษฐกิจนอกระบบทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ ตลาดถูกบิดเบือนไป เกิดเป็นปัญหาเรื้อรังต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น สศช.ควรมีบทบาทในการศึกษาการวัดความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเศรษฐกิจนอกระบบว่ามีมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ สศช. ยังควรศึกษาถึงแนวทางที่จะกำจัดหรือกำกับดูแลให้เศรษฐกิจนอกระบบมีขนาดเล็กลง ตลอดจนสามารถชี้แนะวิธีการทำงานเพื่อให้สังคมเป็นผู้ตัดสินนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำประชาพิจารณ์ การให้ความคิดเห็นโดยผู้ที่มีความรู้ เป็นต้น เพื่อให้สามารถกำกับดูแลเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพต่อไปในที่สุด



แปรรูปสินค้าเกษตร และการผลิตสินค้าอื่นๆ เช่น การทอผ้า การทำเฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น

3. เป็นการบริการโดยใช้แรงงานก่อสร้างบ้านที่อยู่อาศัยของตนเอง หรือซ่อมแซมทรัพย์สินในบ้านซึ่งมีมูลค่าสูงพอสมควรที่จะนับรวมอยู่ในกรอบการผลิต

นิยามของเศรษฐกิจนอกระบบที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติ

สำหรับเศรษฐกิจนอกระบบ OECD ได้กำหนดคำจำกัดความของเศรษฐกิจนอกระบบที่สอดคล้องกับแนวคิดของ SNA 1993 ไว้ว่า ประกอบด้วยการผลิตที่แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มผลิตใต้ดิน (Underground Production) เป็นการผลิตสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมาย หากแต่ผู้ผลิตจงใจปิดบังข้อมูลต่อทางการเพื่อหลบเลี่ยงภาษี การประกันสังคม การคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรฐานต่างๆ ที่ทางการกำหนดไว้ อาทิ การบิดเบือนว่าเป็นผู้ตกงานเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับผู้ไม่มีงานทำจากรัฐ การรายงานรายได้เพียงส่วนน้อยเพื่อเลี่ยงภาษี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การผลิตใต้ดินกับการผลิตที่ผิดกฎหมายมีความใกล้เคียงกันมาก แต่การผลิตใต้ดินจะเป็นการหลีกเลี่ยงหรือทำผิดกฎหมายในลักษณะที่เบากว่าการผลิตที่ผิดกฎหมาย

2. การผลิตที่ผิดกฎหมาย (Illegal Production) เป็นการผลิตสินค้าและบริการ การจัดทำหน่วยการครอบครองสิ่งผิดกฎหมาย หรือการผลิตที่ไม่ได้รับอนุญาตจากทางการ โดยมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ (1) เป็นการผลิตสินค้าและให้บริการที่กระบวนการผลิตและการจัดทำหน่วยผิดกฎหมาย และ (2) เป็นการผลิตสินค้าและให้บริการที่สินค้าและบริการมีลักษณะถูกกฎหมาย แต่ผู้ผลิตไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การผลิตที่ผิดกฎหมายของประเทศหนึ่ง อาจเป็นการผลิตที่ไม่ผิดกฎหมายในอีกประเทศหนึ่ง หรือการผลิตที่ผิดกฎหมายในช่วงเวลาหนึ่ง อาจเป็นการผลิตที่ถูกกฎหมายในอีกช่วงเวลาหนึ่งได้ ทั้งนี้ การลักขโมยสินค้าไม่นับรวมอยู่ในกรอบการผลิต เนื่องจากขาดความตกลงยินยอมของผู้ครอบครองสินค้า ไม่ใช่การซื้อขายในตลาด และไม่มีมูลค่าเพิ่มของสินค้าที่เปลี่ยนมือ

3. การผลิตสาขาไม่เป็นทางการ (Informal Sector Production) เป็นการประกอบกิจการของบุคคล

กรอบการผลิต (Production Boundary) ตามวิธีการของ SNA 1993



หรือครัวเรือนที่ไม่ได้จัดตั้งในรูปแบบขององค์กรธุรกิจ หรือเรียกว่า วิสาหกิจนอกระบบ (Unincorporated Enterprises) ดังนั้น ทุน สินทรัพย์ หนี้สิน รายได้ รายจ่ายของกิจการจึงไม่ได้ถูกแยกจากส่วนของบุคคลหรือครัวเรือน นอกจากนี้ ยังเป็นกิจการขนาดเล็กที่ไม่มีการจดทะเบียนหรือแจ้งข้อมูลต่อทางการ ทั้งยังไม่อยู่ในระเบียบและกฎหมายที่ทางการกำหนดอีกด้วย

ภาคการผลิตสาขาไม่เป็นทางการเป็นส่วนสำคัญในระบบเศรษฐกิจและตลาดแรงงานของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ทำงานในกิจการการผลิตของตนเอง เป็นแรงงานในครัวเรือนที่ไม่มีการจ่ายค่าจ้าง และเป็นกิจกรรมการผลิตของผู้มีสถานภาพทางสังคมต่ำหรือยากจน ตัวอย่างของผู้ประกอบการผลิตในภาคการผลิตนี้

ได้แก่ทนายเร่ร่อน การรับจ้างทำของหรือซ่อมแซมส่วนบุคคล เป็นต้น

4. การผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง (Household Production for Own Final Use)

เป็นการผลิตของครัวเรือนเพื่อการบริโภคหรือการใช้งานขั้นสุดท้ายในครัวเรือน อาทิ การผลิตธัญพืช ปศุสัตว์ โภคภัณฑ์อื่นๆ มูลค่าการก่อสร้างบ้านและสินค้าทุนที่ใช้ในครัวเรือน ค่าเช่าที่ประเมินจากอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของครัวเรือนเพื่อการอยู่อาศัยเอง ค่าตอบแทนแรงงานของผู้ที่รับจ้างทำงานบ้าน การซ่อมแซมบ้านที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์สินในบ้านที่มีระดับค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่นับรวมกิจกรรมการบริการในครัวเรือนหลายประการ เช่น การเลี้ยงดูเด็ก การทำความสะอาดบ้าน เป็นต้น

สรุป

การกำหนดกรอบการผลิตของสินค้าและบริการที่ถูกนับรวมเข้าไว้ในระบบบัญชีประชาชาติ และการกำหนดนิยามของเศรษฐกิจนอกระบบที่ชัดเจน จะนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพของระบบบัญชีประชาชาติให้สามารถวัดขนาดของเศรษฐกิจได้อย่างถูกต้องและครอบคลุมธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด ทำให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการคาดประมาณแนวโน้มทางเศรษฐกิจได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น อีกทั้งยังทำให้การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ตลอดจนการดึงรายได้จากเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ฐานภาษีของประเทศสามารถทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะนำพาประเทศให้พัฒนาขึ้นไปได้อย่างยั่งยืนในระดับหนึ่งต่อไป

ห่วยบนดิน : ทำให้เงินเริ่มเข้าสู่ระบบ

หลังจากรัฐบาลมีนโยบายให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกสลากเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว หรือห่วยบนดินที่มีรางวัลผลตอบแทนแก่ผู้ที่ถูกรางวัลใกล้เคียงกับการซื้อหวยใต้ดิน และให้นำผลกำไรมาสนับสนุนด้านการศึกษา การแพทย์ ศาสนา สังคม และสาธารณประโยชน์ นั้น ผลดำเนินงาน นับตั้งแต่วางวันที่ 1 สิงหาคมถึง 30 ธันวาคม 2546 รวม 11 งวด สามารถจำหน่ายได้

ร้อยละของการมีห่วยบนดินที่ทำให้เกิดผลดี พลเสีย ต่อรัฐและผู้ซื้อมากที่สุด

	ผลดี		พลเสีย	
	เรื่อง	ร้อยละ	เรื่อง	ร้อยละ
ภาครัฐ	1. ทำให้มีเงินเข้ามาอยู่ในระบบมากขึ้น	18.12	1. เป็นการสร้างจิตสำนึกที่ผิดแก่สังคมว่าสิ่งที่กฎหมายไม่ห้ามเป็นสิ่งถูกต้องของสังคม	23.53
	2. ทำให้รัฐมีเงินทุนช่วยการศึกษา / การกุศลมากขึ้น	14.49	-	-
	3. ช่วยลดกลุ่มอิทธิพลจากเจ้ามือหวยใต้ดิน	7.25	-	-
ผู้ซื้อ	1. ไม่ต้องกลัวถูกตำรวจจับ	31.16	1. ทำให้คนเล่นมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น	19.83
	2. สะดวกต่อการซื้อ	10.14	-	-
	3. ป้องกันเจ้ามือเอาเปรียบผู้ซื้อ	7.97	-	-
รัฐและผู้ซื้อ	-	-	1. เป็นการส่งเสริมให้คนเล่นการพนันมากขึ้น	29.41
	-	-	2. เป็นการมอมเมาประชาชนให้มีความมกมายมากขึ้น	19.85
อื่นๆ	-	10.87	-	7.38
รวม	-	100.00	-	100.00

หมายเหตุ : ไม่รวมตัวอย่างที่ไม่ตอบ

ที่มา : รายงานการสำรวจความคิดเห็นของผู้ซื้อสลากเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว โดยทีมงานจดหมายข่าว “เศรษฐกิจนอกระบบ” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธันวาคม 2546.

เป็นเงินประมาณ 11,701.30 ล้านบาท และมีผลกำไรรวม 2,809.32 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลได้ให้นำผลกำไรส่วนหนึ่งมาจัดสรรให้เป็นทุนการศึกษาแก่เด็กประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา อุดมศึกษา และหลักสูตรวิชาชีพ โดยขณะนี้ สามารถดำเนินการในเบื้องต้นรวม 24,654 ราย

ทัศนะของคนซื้อห่วยบนดิน

สำหรับปฏิกิริยาของผู้เล่นหวยต่อการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องนี้เป็นอย่างไรนั้น ทีมงานจดหมายข่าว “เศรษฐกิจนอกระบบ” ได้สำรวจความคิดเห็นของผู้ซื้อห่วยบนดินเกี่ยวกับ

ความคิดเห็นของผู้มีทัศนคติสายรุ้ง

ทางด้านความคิดเห็นของตำรวจในฐานะที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามหวยใต้ดินนั้น พ.ต.อ.วิชาญ บริกรกุล ผู้กำกับสถานีตำรวจนครบาลชนะสงครามได้ให้ข้อคิดเห็นที่น่าสนใจว่า “นโยบายรัฐบาลที่อนุญาตให้มีการจำหน่ายห่วยบนดิน ไม่ได้ทำให้เกิดการมอมเมาแก่เด็กเยาวชน หรือประชาชนเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด คนที่เล่นส่วนใหญ่คือกลุ่มคนที่เคยเล่นหวยใต้ดิน คนที่ไม่เคยเล่น จะเข้ามาเล่นเพิ่มขึ้นไม่มากนัก เพราะการเล่นเป็นนิสัยหรือพฤติกรรมส่วนตัวของแต่ละคน แต่การจะห้ามไม่ให้มีการเล่นหวยคงเป็นเรื่องยาก เพราะคนไทยมีนิสัยที่ชอบเสี่ยงโชค”

นอกจากนี้ พ.ต.อ.วิชาญฯ ยังเห็นว่ากรมมีห่วยบนดิน “ทำให้มีคนเล่นหวยลดน้อยลงไปเนื่องจากรัฐบาลใช้มาตรการในการกำหนดการลงโทษไว้สูง เช่น การยึดทรัพย์ มีการปราบปรามจริงจังมากขึ้น หรืออาจเป็นเพราะผู้เล่นเปลี่ยนทัศนคติหันมาเล่นในสิ่งที่ถูกกฎหมายมากขึ้น ไม่ต้องเสี่ยงต่อการถูกจับ นอกจากนี้ระบบการซื้อห่วยบนดิน ยังทำให้ผู้เล่นต้องจำกัดการเล่นของตนเองมากขึ้น เพราะการเล่นห่วยบนดินต้องจ่ายเงินสด และไม่มีส่วนลดจึงอาจทำให้เกิดความเสียดายเงินทำให้เล่นน้อยลง”

พ.ต.อ.วิชาญฯ ยังได้กล่าวถึงประโยชน์ของห่วยบนดิน “รัฐสามารถนำรายได้จากการจำหน่ายห่วยบนดินมาพัฒนาสังคมได้มาก เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น และช่วย

ผลดี และพลเสีย ของการมีห่วยบนดินในเขตพื้นที่ป้อมปราบ-ศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร รวม 142 ราย พบว่า **ประชาชนกลุ่มตัวอย่างมีการซื้อห่วยและลอตเตอรี่โดยเฉลี่ยคนละ 590 บาทต่องวด โดยร้อยละ 16.5 มีพฤติกรรมซื้อห่วยทั้งสามประเภท คือ ห่วยบนดิน ห่วยใต้ดิน และลอตเตอรี่ ใช้เงินซื้อเฉลี่ยคนละ 1,365 บาทต่องวด เมื่อจำแนกตามประเภทการซื้อปรากฏว่า คนซื้อห่วยใต้ดินมากที่สุด เฉลี่ยคนละ 603 บาทต่องวด รองลงมาซื้อห่วยบนดินและลอตเตอรี่ เฉลี่ย 376 และ 231 บาทต่องวดตามลำดับ** โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าห่วยบนดินก่อให้เกิดผลดีแก่รัฐในเรื่องทำให้มีเงินเข้ามาอยู่ในระบบมากขึ้น แต่ได้สร้างจิตสำนึกที่ผิดแก่สังคมมากที่สุด ส่วนผลดีของผู้ซื้อห่วยคือไม่ต้องกลัวถูกตำรวจจับ ในขณะที่ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังเกิดผลเสียแก่รัฐและผู้ซื้อในด้านการส่งเสริมให้คนเล่นการพนันมากขึ้น

การบริหารจัดการห่วยบนดิน

การบริหารจัดการห่วยบนดินให้เข้าสู่ระบบได้ตามวัตถุประสงค์ด้านนโยบายนั้น ยังต้องอาศัยระยะเวลาและการดำเนินงานอย่างจริงจังของภาครัฐ โดยกลุ่มคนซื้อห่วยบนดินได้สะท้อนถึงปัญหาของการซื้อห่วยบนดินที่ผ่านมามาว่า ไม่สามารถซื้อห่วยบนดินในวันที่ห่วยออกมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 42.5 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด รองลงมาร้อยละ 18.7 เห็นว่ารางวัลที่ได้รับยังไม่จูงใจมากนัก และร้อยละ 13.4 ไม่สามารถซื้อเชื่อได้เหมือนหวยใต้ดินทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 21.4 เห็นว่าการทำให้ห่วยใต้ดินมาเข้าสู่ระบบห่วยบนดินได้มากที่สุดนั้นจะต้องมีการเพิ่มเงินรางวัลมากกว่าเดิม รองลงมาร้อยละ 20.2 ให้ตำรวจปราบปรามเข้มงวดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และอื่นๆที่สำคัญคือ ให้มีการลดเปอร์เซ็นต์รับซื้อทุกอย่างเหมือนหวยใต้ดิน เลื่อนเวลาออกห่วย และให้มีการยึดทรัพย์ผู้ดำเนินธุรกิจหวยใต้ดิน



ควบคุมเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้ามาสู่ระบบที่ถูกกฎหมาย รวมทั้งจำกัดขอบเขตของการเล่นได้ และรัฐสามารถจัดสรรรายได้บางส่วนให้กับหน่วยงานผู้ปฏิบัติคือ ตำรวจนำมาพัฒนาองค์กรและบุคลากร เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้แก่หน่วยงานผู้ปฏิบัติได้นอกจากนี้ยังทำให้การขายลอตเตอรี่เกินราคาดังกล่าวลดลงได้”



แนวคิดเศรษฐกิจนอกกรอบ กับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

“สศช. เตรียมนำแนวความคิดเห็นของผู้ทรงวุฒิมาจัดทำกรอบแนวคิดยุทธศาสตร์เศรษฐกิจนอกกรอบ เพื่อเสนอในการจัดประชุมประจำปี 2547 ของ สศช.”

นายสันติ บางอ้อ ประธานคณะกรรมการวิชาการจัดการประชุมประจำปี 2547 ของ สศช. เปิดเผยว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง **“แนวคิดเศรษฐกิจนอกกรอบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ”** ขึ้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2546 ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบแนวคิด ความสำคัญและขอบเขตการศึกษาเศรษฐกิจนอกกรอบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ในเรื่อง กรอบแนวคิดและบทบาทของเศรษฐกิจนอกกรอบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม วิธีการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกกรอบของไทยที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติสากล เศรษฐกิจนอกกรอบกับการคุ้มครองทางสังคม และเศรษฐกิจนอกกรอบกับความเข้มแข็งของชุมชน จากผู้ทรงวุฒิ นักวิชาการจากสถาบันการศึกษาและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมทั้งผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอก สศช. รวมประมาณ 80 คน ซึ่งผลการระดมความคิดเห็นดังกล่าวมีสาระสำคัญๆ พอสรุปได้ดังนี้

1. ความหมายและขอบเขต พบว่ามีความหมายที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ใช้ โดยเศรษฐกิจนอกกรอบจะมีทั้งกิจกรรมที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งเศรษฐกิจนอกกรอบในภาพรวมอาจหมายถึงธุรกิจในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือทั้งหมดใน 5 กลุ่มด้วยกันคือ 1) ธุรกิจผิดกฎหมาย 2) กิจกรรมปกติที่หลีกเลี่ยงภาษีด้วยวิธีการต่างๆ 3) การคอร์รัปชันทั้งภาครัฐและเอกชน 4) กิจกรรมเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ไม่รวมอยู่ในระบบบัญชีประชาชาติ และ 5) ภาคครอบครัว ทั้งนี้เส้นแบ่งระหว่างกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกกรอบกับเศรษฐกิจในระบบอาจไม่สามารถแบ่งกันได้ชัดเจน

2. ขนาดของเศรษฐกิจนอกกรอบของไทย อยู่ระหว่างร้อยละ 30-60 ของ GDP และขนาดของแรงงานนอกกรอบในปี 2546 มีประมาณ 22-23 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั้งหมด โดยวิธีวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกกรอบ ควรมีแนวทางปรับปรุงการจัดทำบัญชีประชาชาติให้ครอบคลุมธุรกรรมนอกกรอบใน 4 กลุ่มคือ 1) การผลิตใต้ดิน 2) การผลิต

ที่ผิดกฎหมาย 3) การผลิตสาขาไม่เป็นการสร้างงานและรายได้แก่ครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ 1) การกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิเคราะห์ 2) การปรับปรุงวิธีการรวบรวมข้อมูลในการจัดทำบัญชีประชาชาติ และ 3) การวิเคราะห์และวัดขนาดของกิจกรรมนอกกรอบโดยตรง

3. บทบาทและผลกระทบ มีมากในเรื่องของการสร้างงานและรายได้แก่กลุ่มคนที่ถูกกีดกันหรือมีข้อจำกัดส่วนตัว/ครอบครัวที่ไม่อาจเข้าทำงานในเศรษฐกิจในระบบได้ รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการให้โอกาสแก่ผู้ด้อยการศึกษาที่จะสะสมประสบการณ์ แต่ผลกระทบที่สำคัญคือแรงงานนอกกรอบเหล่านี้ยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคมเท่าที่ควร

4. แนวทางบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกกรอบ ประกอบด้วย 1) ควรใช้มิติมุมมองกิจกรรมที่ผิดกฎหมายให้เป็นแบบเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น โดย

ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาจัดการ และการสร้างกรอบสถาบันหรือกติกาเพื่อควบคุมการผลิตและการใช้ รวมทั้งการลดผลกระทบทางลบต่อสังคมมากขึ้น 2) การให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกกรอบนั้น ภาครัฐจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มเป้าหมาย และดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน มิใช่พยายามดำเนินการให้ครอบคลุมกลุ่มประชากรทุกกลุ่ม

และ 3) การพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนฐานรากที่จะนำไปสู่ชุมชนเข้มแข็ง จะต้องดำเนินการทั้งในส่วนของชุมชนและหน่วยงานรัฐ โดยในส่วนของชุมชนต้องสนับสนุนการใช้แผนชุมชนพึ่งตนเอง สร้างเครือข่ายชุมชน พัฒนาความรู้ของชุมชน รักษาฐานทรัพยากร ยึดมั่นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่วนหน่วยงานสนับสนุนนโยบายรัฐ ควรส่งเสริมชุมชนให้มีสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ฯลฯ

ประธานคณะกรรมการวิชาการฯ กล่าวในที่สุดว่า สำนักงานฯ จะนำความคิดเห็นที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการในครั้งนี้ ไปใช้เป็นกรอบและแนวทางการจัดทำ **“ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจนอกกรอบ”** เพื่อเผยแพร่และนำเสนอในการจัดประชุมประจำปี 2547 ของ สศช. ต่อไป

