



เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2547 ของ สศช.

# ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

---

วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ มิถุนายน 2547

ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม

ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จ.นนทบุรี

---

จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

# บทนำ

---

การจัดทำยุทธศาสตร์การ  
บริหารจัดการเศรษฐกิจนอก  
ระบบ

# Unit 1

---

เป้าประสงค์และ  
ยุทธศาสตร์การบริหาร  
จัดการเศรษฐกิจนอก  
ระบบ

# Unit 2

---

ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและ  
พัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้  
เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจ  
ไทย

# Unit 3

---

ยุทธศาสตร์บริหารความ  
เสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทาง  
สังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจ  
นอกระบบ

# Unit 4

---

ยุทธศาสตร์บริหารจัดการ  
เศรษฐกิจนอกกระบวนการที่มี  
ผลกระทบต่อสังคม



# คำนำ

แผนพัฒนาฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนในสังคมไทย โดยมีแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” พร้อมทั้งยึดหลัก “**ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง**” เป็นปณิธานทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ขณะเดียวกันได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม เพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน

ในการผลักดันแผนพัฒนาฉบับที่ 9 สู่การปฏิบัติได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำแผนระดับต่างๆให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฉบับที่ 9 รวมทั้งต้องมีการพัฒนาระบบและกลไกในการติดตามประเมินผลที่มีตัวชี้วัดการพัฒนาในทุกระดับได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยปัจจุบันการดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาฉบับที่ 9 ดังกล่าวได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาครึ่งแผนฯแล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาในระยะครึ่งแผนพัฒนาฉบับที่ 9 โดยให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานใน 3 ส่วน คือ **ส่วนที่ 1** : เป็นการวัดผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาตามเป้าหมายหลักของแผนฯ และวัดผลกระทบของการพัฒนา โดยอาศัยดัชนีชี้วัดที่สำนักงานฯ ได้พัฒนาขึ้น คือ ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ดัชนีความอยู่ดีมีสุข และดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน **ส่วนที่ 2** : เป็นการติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ภายใต้วาระแห่งชาติ 4 เรื่อง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินงานตามแผนฯ และ **ส่วนที่ 3** : เป็นการติดตามผลการพัฒนาภาคในระยะครึ่งแผนพัฒนาฉบับที่ 9 เพื่อประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา พร้อมทั้งติดตามความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานที่สำคัญในพื้นที่ระดับภาค ว่าเป็นไปในทิศทางที่ตอบสนองต่อความอยู่ดีมีสุขของคนในภาคหรือไม่ เพียงใด เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาภาคในระยะต่อไปได้อย่างเหมาะสม

สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสาร “**รายงานการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : ครึ่งแผนพัฒนาฉบับที่ 9**” ฉบับนี้จะช่วยสร้างความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการพัฒนาประเทศให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคนต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ

มิถุนายน 2547

## คำนำ

### บทนำ : การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| 1. ความนำ                                            | 1  |
| 2. นิยามและขอบเขตความหมายขององค์กรและนักวิชาการต่างๆ | 3  |
| 3. การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ  | 8  |
| 4. ทิศทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ              | 14 |

### บทที่ 1 : เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| 1. ผลการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม                           | 1-1 |
| 2. เป้าประสงค์                                          | 1-6 |
| 3. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ             | 1-7 |
| 4. การบริหารจัดการเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ | 1-9 |

### บทที่ 2 : ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทย

|                                                                           |      |
|---------------------------------------------------------------------------|------|
| 1. การส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบ                                     | 2-1  |
| 2. สถานการณ์เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ                               | 2-2  |
| 3. การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม                                               | 2-9  |
| 4. ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทย | 2-13 |

### บทที่ 3 : ยุทธศาสตร์บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคม แก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

1. ความสำคัญของการบริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคม 3-1
2. สถานการณ์และแนวโน้มการคุ้มครองทางสังคมของไทย 3-2
3. ทิศทางการคุ้มครองทางสังคมในเศรษฐกิจนอกระบบ 3-6
4. การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม 3-7
5. ยุทธศาสตร์บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ 3-10

### บทที่ 4 : ยุทธศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ที่มีผลกระทบต่อสังคม

1. เศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม 4-1
2. สถานการณ์เศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย 4-2
3. การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมการบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายของภาครัฐ 4-12
4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม 4-15

---

#### ภาคผนวก

- ภาคผนวก ① : กรอบแนวคิดและบทบาทของเศรษฐกิจนอกระบบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม
- ภาคผนวก ② : กรอบแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบกับการคุ้มครองทางสังคม
- ภาคผนวก ③ : เศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็งของชุมชน
- ภาคผนวก ④ : การเงินนอกระบบ
- ภาคผนวก ⑤ : แนวคิดวิธีการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบของไทยที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติสากล
- ภาคผนวก ⑥ : กระบวนการและผู้มีส่วนร่วมจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

# บทนำ

## การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

### 1 ความนำ

ในอดีตที่ผ่านมาวิถีการผลิตของสังคมไทยเป็นเศรษฐกิจครอบครัวและชุมชนที่มีพื้นฐานการพึ่งตนเอง มีทุนทางสังคมทั้งวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน เมื่อเศรษฐกิจทุนนิยมเข้ามามีบทบาทชัดเจนขึ้น ในช่วง 40-50 ปีที่ผ่านมา ทำให้วิถีการผลิตปรับเปลี่ยนไปจากการผลิตหลายอย่างเพื่อบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อขาย พึ่งพาเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่และพึ่งพาทุนภายนอกมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมดังกล่าวได้เติบโตเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการลงทุนจากกลุ่มทุนขนาดใหญ่ทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงนำไปสู่การจัดระบบของภาครัฐที่มุ่งความสนใจไปที่ภาคเศรษฐกิจในระบบโรงงานและที่จดทะเบียนกับภาครัฐ มีกฎเกณฑ์ควบคุมชัดเจน เพื่อจัดระเบียบให้เกิดความเรียบร้อยและลดทอนผลกระทบทางลบที่กิจการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดกับสังคมและเพื่อสะดวกในการที่รัฐจะได้จัดเก็บภาษี ผลจากการจัดระบบของรัฐดังกล่าว ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทอยู่นอกระบบสถิติของรัฐ ไม่ต้องจดทะเบียนหรือเสียภาษี ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งกิจกรรมที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายหรือไม่ก็มีกฎหมายกำกับ บางส่วนอาจถูกนับรวมไว้ในระบบบัญชีประชาชาติและสถิติอื่นๆ ของรัฐเพราะโยงใยกับเศรษฐกิจในระบบหรือแอบแฝงอยู่ในเศรษฐกิจในระบบ

เศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อยกว่าเศรษฐกิจในระบบ กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมาย เป็นแหล่งสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่แรงงานจำนวนมากถึง 23 ล้านคนในปี 2545 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 71.9 ของผู้มีงานทำทั่วประเทศ และมีมูลค่าประมาณ 2.38 ล้านล้านบาท โดยมูลค่าดังกล่าวคิดเป็นประมาณร้อยละ 43.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) จำแนกเป็นกิจกรรมในภาคเกษตร ร้อยละ 7.5 ของ GDP และนอกภาคเกษตรร้อยละ 36.3 ของ GDP ทั้งนี้มูลค่าบางส่วนได้ถูกประมวลโดยทางอ้อมไว้แล้วใน GDP คิดเป็นร้อยละ 36.3 ของ GDP<sup>1/</sup> อย่างไรก็ตาม แรงงานที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับสิทธิและการคุ้มครองดูแลจากภาครัฐเท่าที่ควร จึงต้องขวนขวายแสวงหากลไกต่างๆ มาคุ้มครองดูแลตนเองและครอบครัว

เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การเข้าระบบประกันสังคมของแรงงานที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยการศึกษาของกระทรวงแรงงาน พบว่า แรงงานที่ยังขาดหลักประกันในการดำรงชีพ โดยอยู่นอกระบบคุ้มครองทางสังคมที่มีการจัดการอย่างมีระเบียบกฎเกณฑ์ในปี 2546 มีอยู่ประมาณ 22-23 ล้านคน หรือคิด

<sup>1/</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เศรษฐกิจนอกระบบ” เอกสารประกอบการประชุม คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2546

เป็นประมาณร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั่วประเทศ ซึ่งเกือบทั้งหมดอยู่ในกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ผู้รับงานมาทำที่บ้าน เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ขายพาหนะรับจ้าง ลูกจ้างเกี่ยวกับงานบ้าน เป็นต้น ทั้งนี้ แรงงานภายใต้เศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่ นอกจากยังไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมแล้ว สภาพการทำงานยังขาดความมั่นคงในการทำงาน และรายได้มีความผันแปรสูง การทำงานมักมีลักษณะที่ต้องเสี่ยงอันตราย เป็นผลร้ายต่อสุขภาพและขาดความปลอดภัย แต่ถึงกระนั้นก็ตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การคุ้มครองทางสังคมที่แรงงานนอกระบบได้อาศัยจะเป็นการคุ้มครองนอกระบบ เช่น อาศัยระบบครอบครัวและความสัมพันธ์ในชุมชนที่มีสืบเนื่องมาแต่ดั้งเดิม เพื่อช่วยในการรับมือกับความเสี่ยงจากภัยต่างๆ ที่ต้องเผชิญ สำหรับในส่วนของเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายที่รัฐได้ใช้นโยบายควบคุม จัดระเบียบและปราบปรามอย่างเข้มงวด เพื่อลดผลกระทบที่มีต่อสังคม แต่ผลกลับปรากฏว่า ได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีขนาดใหญ่มากขึ้นตามลำดับ รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาคอร์รัปชัน ที่แพร่ขยายแจกจ่ายไปในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐแทบทุกระดับ ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติ เกิดการหลีกเลียงภาษี การบริหารราชการขาดประสิทธิภาพ เพราะการปราบปรามไม่สมฤทธิ์ผลอย่างถาวรแต่ต้องทุ่มเททรัพยากรเป็นจำนวนมากในการดำเนินการ

เศรษฐกิจนอกระบบโดยเฉพาะในส่วนกิจกรรมถูกกฎหมายได้ส่งผลทางบวกต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีบทบาทสำคัญเป็นแหล่งจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนระดับล่างที่ขาดการศึกษา มีทักษะน้อย มีทุนน้อย นอกจากนั้นยังมีคุณูปการในการเป็นแหล่งสินค้าบริการราคาถูกให้กับประชาชน เช่น หาบเร่ แผงลอย และผู้ประกอบอาชีพรับซื้อของเก่าและเศษพลาสติกขายย่อย ยังมีส่วนช่วยย่อยและจัดระบบขยะให้กับชุมชนเมืองอีกด้วย การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เมื่อปี 2540 ทำให้ภาพเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทยปรากฏชัดเจนมากขึ้น เพราะคนส่วนหนึ่งที่ทำงานในเศรษฐกิจภาคที่เป็นทางการ และได้รับผลกระทบเป็นอันดับแรกสามารถใช้ฐานเศรษฐกิจของภาคที่ไม่เป็นทางการช่วยรองรับปัญหาการว่างงานยามวิกฤต และบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้เป็นอันมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตามในส่วนธุรกิจนอกระบบ โดยเฉพาะธุรกิจขนาดเล็ก เช่น ธุรกิจครอบครัว ฯลฯ ได้รับผลกระทบจากการลงทุนของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ทั้งที่เกิดจากการสัมปทานของรัฐ การครอบงำตลาดและการผลิต และในส่วนของประชาชนในฐานะผู้บริโภคยังมีปัญหาในด้านคุณภาพของบริการ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการใช้บริการดังกล่าว

ด้วยความสำคัญทั้งในด้านขนาดของมูลค่าเพิ่มในรายได้ประชาชาติ การสร้างงานและความสัมพันธ์ของเศรษฐกิจนอกระบบต่อเศรษฐกิจโดยรวมดังกล่าว หากได้รับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐแล้ว จะช่วยสร้างโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ประกอบอาชีพสุจริตได้ทำมาหากินโดยได้รับความเป็นธรรม และได้รับความคุ้มครองจากภาครัฐ มีหลักประกันในด้านสุขภาพยามเจ็บป่วย มีแหล่งสินเชื่อ และเสริมสร้างความรู้ด้านต่างๆ ในการประกอบอาชีพ ประชาชนผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมและความปลอดภัยในชีวิตจากการใช้บริการ ในขณะที่เดียวกันกิจกรรมผิดกฎหมายก็จะได้รับการจัดการด้วยมาตรการที่เป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น โดยคำนึงถึงหลักการทางเศรษฐศาสตร์ (Demand และ Supply) เข้ามาเพื่อที่จะทำให้สามารถลดขนาดและมีระบบควบคุมเกิดขึ้น ช่วยลดผลกระทบต่อสังคม รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องมากขึ้น ผลของการพัฒนาจะช่วยลดปัญหาความยากจนของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่จะเข้ามาดูแลและบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบอย่างจริงจัง ด้วยแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบของ

แต่ละประเภท รวมทั้งการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับผู้บริโภคในฐานะผู้ใช้บริการจากกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบ ลดปัญหาอิทธิพลและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถบริหารเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ในประเทศให้สูงขึ้น

## 2 นิยามและขอบเขตความหมายขององค์กรและนักวิชาการต่าง ๆ

ในปัจจุบันการประเมินผลกระทบของเศรษฐกิจนอกระบบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ยังไม่สามารถวิเคราะห์ในรายละเอียดได้อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันยังมีความหมายของคำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” และจัดประเภทหรือกิจกรรมที่นับรวมในเศรษฐกิจนอกระบบแตกต่างกันไป ซึ่งมีทั้งกิจกรรมที่ถูกกฎหมาย กิจกรรมที่ถูกกฎหมายแต่เสี่ยงกฎหมาย และกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ประกอบกับการขาดข้อมูลสนับสนุนที่ชัดเจนจึงทำให้ไม่สามารถประมาณมูลค่าทางผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่มีค่าใกล้เคียงกับความเป็นจริง รวมทั้งเป็นข้อจำกัดในการที่ภาครัฐจะกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างเหมาะสม สศช. จึงได้มีการศึกษารายละเอียดเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบขึ้นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ทั้งนี้ การทบทวนผลการศึกษานักวิชาการหลายท่านพบว่า มีการเรียกขานและให้คำนิยามและขอบเขตของความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาและแนวทางการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม นิยามที่เป็นที่ยอมรับและมีการกล่าวอ้างกันบ่อยครั้ง มีทั้งที่เป็นผลจากการศึกษาของสถาบันต่างๆ และของนักวิชาการ สรุปได้ดังนี้

### 2.1 ผลการศึกษาของสถาบันสำคัญ ๆ

(1) องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO) ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจนอกระบบในมิติของการคุ้มครองแรงงาน โดยให้นิยาม “เศรษฐกิจนอกระบบ” ว่าหมายถึง กิจกรรมทั้งหลายทุกสาขาทางเศรษฐกิจ ที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจส่วนตัว และธุรกิจที่อยู่นอกภาคการเกษตร หรือกิจกรรมในภาคการเกษตรบางส่วน อาจมีหรือไม่มีการทำงาน มีการใช้เทคโนโลยีแบบง่าย ๆ ทั้งที่อยู่ในเมืองและในชนบท โดยอยู่นอกกรอบการควบคุมของกฎระเบียบ ไม่มีระบบภาษี/เงินเดือน/ค่าจ้าง/การจ้างงานที่แน่นอน ผู้ทำงานเป็นเจ้าของ/ผู้ประกอบการ อาจมีลูกจ้าง/ผู้ฝึกงาน/ผู้ช่วยในครัวเรือน (เป็นการทำงานจากบ้านในฐานะลูกจ้างแอบแฝง) หรือมีการรับเหมาช่วงงานต่อ ๆ กันมา ไม่มีการแยกบัญชีส่วนตัวหรือบัญชีธุรกิจ ทั้งนี้ ไม่รวมกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจนที่จัดอยู่ในข่ายของอาชญากรรม หรืออยู่นอกกรอบของจริยธรรม โดย ILO ได้มุ่งเน้นด้านการคุ้มครองแรงงานให้สามารถดำรงชีวิตและทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่ได้โดยปกติตามศักยภาพ

ILO ได้กำหนดคุณลักษณะของเศรษฐกิจนอกระบบไว้ 8 ประการ คือ

- 1) ผู้ประกอบการที่มีการจ้างแรงงานน้อยกว่า 10 คน และส่วนใหญ่อาจเป็นบุคคลในครอบครัว
- 2) มีความหลากหลายของกิจกรรม เช่น ค้าปลีก ค้าส่ง การซ่อมแซมต่างๆ การก่อสร้าง การบริการส่วนบุคคล และอุตสาหกรรม
- 3) มีการเกิดขึ้นและหายไปได้ง่ายกว่า Formal sector
- 4) มีเงินทุนต่ำ
- 5) ส่วนใหญ่

เป็นธุรกิจที่ใช้แรงงานที่ไม่ต้องการทักษะระดับสูง 6) ผู้ทำงานจะเรียนรู้ทักษะจากการทำงาน 7) นายจ้างและลูกจ้างมีข้อตกลงกันแบบไม่เป็นทางการ ลูกจ้างอาจได้สิทธิหรือสวัสดิการเพียงเล็กน้อย และ 8) ธุรกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal) ไม่ได้อยู่เพียงลำพัง แต่เชื่อมกับภาคเศรษฐกิจอื่นที่เป็นระบบ (Formal) และเพิ่มขนาดขึ้นจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก<sup>2/</sup>

## (2) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) 2002

ศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบในมิติที่เกี่ยวข้องกับระบบบัญชีประชาชาติ โดย กำหนดคำนิยามของเศรษฐกิจนอกระบบ ไว้ว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่มีการบันทึกไว้ในระบบบัญชีประชาชาติ หรืออยู่นอกบัญชีประชาชาติ (NOE: Non- Observed Economy) ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการคำนวณมูลค่าทางเศรษฐกิจที่จะเกิดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ โดยแบ่งตามลักษณะการผลิตออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) **การผลิตใต้ดิน** (Underground Production) เป็นการผลิตสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมาย แต่ผู้ผลิตมีเจตนาจงใจปิดบังข้อมูลต่อทางการ เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีหรือกฎระเบียบ รวมทั้งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรฐานต่าง ๆ 2) **การผลิตที่ผิดกฎหมาย** (Illegal Production) เป็นการผลิต การจัดจำหน่าย และการครอบครองสินค้าและบริการที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย 3) **การผลิตสาขาไม่เป็นทางการ** (Informal Sector Production) โดยบุคคลหรือครัวเรือนในรูปแบบขององค์กรธุรกิจ หรือเรียกว่าวิสาหกิจนอกระบบ (Unincorporated enterprises) ไม่มีการจดทะเบียนหรือแจ้งข้อมูลต่อทางการ ทั้งยังไม่อยู่ในกฎระเบียบที่ทางการกำหนด และ 4) **การผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง** (Household Production for Own Final Use) เช่น การผลิตธัญพืช ปศุสัตว์ การซ่อมแซมที่อยู่อาศัย เป็นต้น<sup>3/</sup>

## (3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(สศช.) ได้ใช้คำนิยามของระบบบัญชีประชาชาติ (System of National Accounts 1993 : SNA 1993) ของ OECD สำหรับการคำนวณผลผลิตของประเทศ ซึ่งวัดผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเบื้องต้น (GDP) โดยอาศัยกรอบการผลิต และให้คำนิยามเศรษฐกิจนอกระบบ คือ ผลการผลิตที่ไม่เป็นที่สังเกตหรือไม่ถูกบันทึกข้อมูลธุรกรรมจากทางการได้ทั้งหมด เรียกว่า Non-Observed Economy : NOE ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ **การผลิตใต้ดิน** (Underground Production) **การผลิตที่ผิดกฎหมาย** (Illegal Production) **การผลิตสาขาไม่เป็นทางการ** (Informal Sector Production) และ **การผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง** (Household Production for Own Final Use)<sup>4/</sup>

นอกจากนี้ยังกำหนดขอบเขตกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ NOE ดังนี้ 1) **Non-registration** กิจกรรมที่ผลิตสินค้าและบริการแต่ไม่ได้จดทะเบียนไว้กับภาครัฐหรือองค์กรกำกับดูแล 2) **Non-updating** ไม่มีการปรับปรุงข้อมูลการจดทะเบียนให้ทันสมัยอยู่เสมอ 3) **Non-response** กิจกรรม

<sup>2/</sup> รศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย “กรอบแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบกับการคุ้มครองทางสังคม” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ จัดโดย สศช. ณ โรงแรมปรีณิชาเลซ กรุงเทพมหานคร, 25 ธันวาคม 2546 หน้า 2.

<sup>3/</sup> พรายพล คุ่มทรัพย์ และรัชดา คุ่มทรัพย์ “แนวคิดวิธีการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบไทยที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติสากล” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ จัดโดย สศช. ณ โรงแรมปรีณิชาเลซ กรุงเทพมหานคร, 25 ธันวาคม 2546 หน้า 6-9.

<sup>4/</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้ว

และครัวเรือนได้รับแต่ไม่ตอบแบบสำรวจ และ 4) **Underreporting** ผู้ตอบแบบสำรวจให้ข้อมูลไม่ถูกต้องหรือครบถ้วน เช่น การรายงานข้อมูลรายได้ต่ำกว่าเป็นจริงเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี

## 2.2 นักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญ

(1) **Friedrich Schneider** นักเศรษฐศาสตร์ชาวออสเตรีย ได้ศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบโดยใช้คำว่า **เศรษฐกิจเงา** โดยให้คำนิยามว่า เศรษฐกิจเงา หมายความว่า กิจกรรมที่อาจผิดหรือถูกกฎหมาย แต่ล้วนเป็นกิจกรรมที่หลีกเลี่ยงการจดทะเบียน การเสียภาษีทั้งสิ้น และผลการศึกษาได้สรุปลักษณะและปัจจัยที่ส่งผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจซ่อนเร้นหรือเศรษฐกิจใต้ดินที่สำคัญ คือ มูลค่าการผลิตมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีผลให้สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับ GDP ทั้งในด้าน real term and nominal term ไม่ลดลง การขยายตัวของขนาดเศรษฐกิจเงามีความสัมพันธ์กับภาวะภาษีที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์กันระหว่างกิจกรรมในเศรษฐกิจเงากับขนาดของการควบคุมทางเศรษฐกิจ (degree of economic regulation) การเพิ่มการควบคุมทางเศรษฐกิจ มีผลต่อการลดลงของทางเลือกของปัจเจกบุคคลในเศรษฐกิจที่เป็นทางการ และก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเข้าร่วมกับเศรษฐกิจเงาเพิ่มมากขึ้น<sup>5/</sup>

(2) **ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร** คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาภาพรวมของเศรษฐกิจนอกระบบ ความสำคัญและผลกระทบต่อสังคมไทย ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ โดยให้คำจำกัดความว่า เศรษฐกิจนอกระบบและในระบบแล้วแต่เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สร้างงาน สร้างรายได้ เพื่อเลี้ยงตนเอง ครอบครัว รวมทั้งสร้างความร่ำรวยเพื่อสะสมอำนาจส่วนความแตกต่างอยู่ที่การจัดแบ่งโดยภาครัฐ (การจดทะเบียน การเสียภาษี การสำรวจรวบรวมข้อมูลโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ และระบบบัญชีประชาชาติ เป็นต้น) ทั้งนี้ ทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีเศรษฐกิจนอกระบบปะปนอยู่ในระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งสิ้น เพียงแต่ว่าในประเทศทุนนิยมกำลังพัฒนาจะมีสัดส่วนสูงกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะภาครัฐยังไม่มีสมรรถภาพมากพอในการจัดระบบเศรษฐกิจเพื่อการจัดเก็บภาษี

เศรษฐกิจนอกระบบมีทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กฎหมายรองรับและไม่รองรับ (ผิดกฎหมาย) ซึ่งจำแนกเป็นกลุ่มธุรกิจได้ 5 กลุ่ม คือ **ธุรกิจผิดกฎหมาย** หรือ กิจกรรมภาคอาชญากรรม เช่น การค้าของเถื่อน การค้าสัตว์/พืชสวนพันธุ์ การลักลอบตัดไม้ การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การพนันผิดกฎหมาย การค้ำมนุษย์ (แรงงานเด็ก คำเด็ก ฯลฯ) สื่อลามก ธุรกิจผิดกฎหมายผ่านอินเทอร์เน็ต ฯลฯ **กิจกรรมปกติที่หลีกเลี่ยงกฎหมาย** โดยวิธีต่างๆ **การคอร์รัปชัน** ทั้งในกรณีของภาครัฐและเอกชน **กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ** กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่หลุดรอดหรือไม่ได้นิยามอยู่ในสถิติของระบบบัญชีประชาชาติ หรือยังไม่มีกฎหมายรองรับเป็นกิจกรรมขนาดเล็กที่เปลี่ยนแปลงเร็วและมีความไม่แน่นอนสูง เช่น หาบเร่ แผงลอย รถจักรยานยนต์รับจ้าง เป็นกิจกรรมที่ใช้เงินสดและไม่ใช้ระบบธนาคาร และ **กิจกรรมภาคครอบครัว** ได้แก่ งานแม่บ้าน

<sup>5/</sup> ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร “กรอบแนวคิดและบทบาทของเศรษฐกิจนอกระบบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ จัดโดย สศช. ณ โรงแรมปรีชาเลขา กรุงเทพมหานคร. 25 ธันวาคม 2546 หน้า 12-13

การดูแลเด็ก คนชรา คนป่วยต่างๆ ทั้งนี้ กิจกรรมทั้งในและนอกระบบจะมีความเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อกันอยู่เสมอ ทั้งในด้านการใช้ปัจจัยการผลิต (แรงงาน วัตถุดิบ ฯลฯ) กลุ่มผู้บริโภค เป็นต้น<sup>6/</sup>

(3) **รศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย** มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบในประเด็นด้านการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยการศึกษาได้อ้างอิงแนวคิดที่ยอมรับและเข้าใจกันในแวดวงของกลุ่มนักวิชาการนานาชาติ โดยเฉพาะที่ศึกษางานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและธนาคารโลก โดยให้คำนิยามว่า เศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายในทุกสาขาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นในเมืองหรือชนบท ที่มีลักษณะดังนี้ คือ **อยู่นอกกรอบการควบคุมของกฎระเบียบ** ไม่มีระบบภาษี หรือระบบเงินเดือนค่าจ้าง/การจ้างงานที่แน่นอน **เป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็ก** ซึ่งผู้ทำงานเป็นเจ้าของ/ผู้ประกอบการ หรืออาจมีลูกจ้าง/ผู้ฝึกงาน/ผู้ช่วยในครัวเรือน **เป็นการทำงานจากบ้านในฐานะเป็น “ลูกจ้างแบบแฝง”** คือ มีการรับเหมาช่วงงานต่อๆ กันมา ทั้งนี้ **ไม่รวมกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายของบ้านเมืองอย่างชัดเจน** ที่ถูกจัดอยู่ในข่ายของอาชญากรรม หรือเป็นกิจกรรมที่สังคมเห็นว่าอยู่นอกกรอบของจริยธรรม<sup>7/</sup>

(4) **อาจารย์ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, อาจารย์จิรภา นุตาลัย, และ อาจารย์พรทิพย์ เพชรมาก** ได้ศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบในมิติของชุมชน โดยให้นิยาม **เศรษฐกิจนอกระบบว่า** หมายถึง เศรษฐกิจในภาคที่ไม่เป็นทางการที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน และถ้าได้มีการเชื่อมโยงกันเป็นขบวนการ จะช่วยลดปัญหาความยากจน และมีความมั่นคงในชีวิตแบบพอเพียง การให้ความหมายได้พิจารณาในมิติของเศรษฐกิจครอบครัวและชุมชน ที่จะเชื่อมโยงกับความเข้มแข็งของชุมชนและการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนฐานล่าง ซึ่งเป็นรากฐานเศรษฐกิจไทยที่มีลักษณะความเป็นองค์กรรวมที่เชื่อมโยงทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนต่อไป โดยแบ่งเศรษฐกิจนอกระบบออกเป็น 2 มิติ คือ (1) **เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองในชนบท** ได้แก่ การผลิตเพื่อการบริโภคเลี้ยงสมาชิกในครัวเรือน กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนในชนบท ธุรกิจวิสาหกิจชุมชน เกษตรกรรมยั่งยืน และ (2) **เศรษฐกิจนอกระบบในชุมชนเมือง** ได้แก่ ผู้ประกอบการอิสระขนาดเล็ก (หาบเร่ แผงลอย) ผู้ใช้แรงงานเพื่อค่าจ้างหรือเพื่อการผลิตสินค้า (เก็บของเก่า เก็บผักขาย) กลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนเมือง ธุรกิจชุมชน กลุ่มที่ใช้แรงงานที่มีฝีมือ (ช่างซ่อมต่างๆ) กลุ่มขายของผอนส่ง-ขายอาหาร<sup>8/</sup>

(5) **ซัวเรส เอ็น ชองเด่ (Suresh N. Shende)** เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ขององค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดจุดเน้นของคำนิยามของกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบที่ผู้เชี่ยวชาญใช้สรุปได้ ดังนี้<sup>9/</sup>

<sup>6/</sup> อ้างแล้ว, หน้า 2-4

<sup>7/</sup> รศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย “*กรอบแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบกับการคุ้มครองทางสังคม*” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ จัดโดย สศช. ณ โรงแรมปรีณัฐพาเลซ กรุงเทพมหานคร, 25 ธันวาคม 2546 หน้า 3-4

<sup>8/</sup> ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, จิรภา นุตาลัย และพรทิพย์ เพชรมาก “*เศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็งของชุมชน*” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ จัดโดย สศช. ณ โรงแรมปรีณัฐพาเลซ กรุงเทพมหานคร 25 ธันวาคม.2546 หน้า 6-7

<sup>9/</sup> อนุช อาภาภิรม “*เศรษฐกิจใต้ดิน : การออกมาได้รวมเงาโลกาภิวัตน์*” โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย รายงานฉบับที่ 17 ตุลาคม 2546 หน้า 27-28

**“เศรษฐกิจนอกระบบ”** (Informal Economy) เน้นไปในกิจการของช่างฝีมือและวิสาหกิจขนาดเล็กที่อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา **“เศรษฐกิจแฝงเร้น”** (Hidden Economy) และ **“เศรษฐกิจใต้ดิน”** บางครั้งใช้เน้นในกิจกรรมที่เลื่องลือ **“เศรษฐกิจคู่ขนาน”** (Parallel Economy) และ **“ตลาดมืด”** (Black Market) มักเกี่ยวกับเรื่องการค้าและการแลกเปลี่ยนเงิน **“เศรษฐกิจไม่ใช่ทางการ”** (Unofficial Economy) และ **“เศรษฐกิจที่ไม่ได้บันทึก”** (Unrecorded Economy) คือ เศรษฐกิจที่หน่วยงานทางการไม่ได้บันทึก **“เศรษฐกิจเงา”** (Shadow Economy) เน้นเรื่องความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเหมือนกับสายน้ำ โดยเฉพาะเศรษฐกิจในช่วงเปลี่ยนผ่าน เช่น กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ซึ่งผู้ที่ทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบนี้ จะได้รับผลประโยชน์มากกว่าการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเป็นทางการ **“เศรษฐกิจเงินสด”** (Cash Economy) โดยเฟื่องฟูว่าเศรษฐกิจใต้ดินนิยมใช้เงินสด **“เศรษฐกิจที่จัดระเบียบตนเอง”** (Self-regulated Economy) เน้นสภาพที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนี้จัดการแก้ไขปัญหาและปรับตนเอง ไม่ได้อาศัยการดูแลคุ้มครองจากรัฐ **“เศรษฐกิจที่บริการตนเอง”** (Self-service Economy) เน้นการสนองสินค้าและบริการแก่ตนเอง

**“เศรษฐกิจที่สอง”** (Second Economy) โดยถือเศรษฐกิจในระบบเป็นเศรษฐกิจที่หนึ่ง **“เศรษฐกิจสนธยา”** (Twilight Economy) ความหมายคล้ายเศรษฐกิจใต้ดิน **“เศรษฐกิจสีเทา”** (Grey Economy) เน้นลักษณะทั่วไปของเศรษฐกิจแบบที่ทั้งไม่ขาวและไม่ดำ ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าเส้นแบ่งระหว่างเศรษฐกิจในระบบกับนอกระบบมีความพร่ามัวมากขึ้นในระยะหลัง **“เศรษฐกิจที่ผิดปกติ”** (Irregular Economy) **“เศรษฐกิจที่ไม่ได้มีการสังเกต”** (Unobserved Economy) ความหมายใกล้เคียงกับเศรษฐกิจที่ไม่ได้บันทึก **“เศรษฐกิจที่มองไม่เห็น”** (Invisible Economy) **“เศรษฐกิจที่จมอยู่ข้างล่าง”** (Submerged Economy) **“เศรษฐกิจที่ไม่ใช่ทางการ”** (Unofficial Economy)

(6) **อนุช อาภาภิรม** ได้จัดทำรายงาน เรื่อง เศรษฐกิจใต้ดิน : การออกงามภายใต้ร่มเงาโลกาภิวัตน์ โดยศึกษาทบทวนผลการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบจากนักวิชาการหลายท่านที่มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน และสรุปความหมาย/นิยามและขอบเขตของเศรษฐกิจใต้ดิน โดยครอบคลุมกิจกรรม 4 ประเภท กล่าวคือ **กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนฐานราก** หรือผู้ที่อยู่ชายขอบที่ถูกกันออกไปจากเศรษฐกิจแบบเป็นทางการ (Formal Economy) **กิจกรรมที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือพฤติกรรมไม่โปร่งใส อาชญากรรม** ที่เกี่ยวกับธุรกิจใต้ดิน ทั้งในระดับท้องถิ่นและข้ามชาติ เช่น การค้ายาเสพติด ป้อนการพนันผิดกฎหมาย การค้าคน โดยเฉพาะแรงงานอพยพ และ**กิจกรรมอื่นๆ ที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป** ได้แก่ การให้บริการตนเอง (Self Provision) การรับจ้างทำงานบ้าน การก่อการร้ายสากล เป็นต้น<sup>10/</sup>

<sup>10/</sup> อ้างแล้ว

### สรุปแนวคิดและขอบเขตของเศรษฐกิจนอกระบบขององค์กรและนักวิชาการ

| แนวคิด/ขอบเขต                                                                  | ILO | OECD | สศช. | Schneider | ผาสุภฯ | ภาวดีฯ | ไพบลีย์ |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|------|------|-----------|--------|--------|---------|
| <b>แนวคิด</b>                                                                  |     |      |      |           |        |        |         |
| • มุ่งให้ความคุ้มครองแรงงานและการแก้ปัญหาความยากจน                             | ✓   |      | ✓    |           |        | ✓      |         |
| • มุ่งให้ความชัดเจนในการจัดเก็บข้อมูลเศรษฐกิจนอกระบบในบัญชีประชาชาติให้ครบถ้วน |     | ✓    | ✓    |           |        |        |         |
| • เพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่เหมาะสม                        |     |      | ✓    | ✓         | ✓      | ✓      | ✓       |
| <b>ขอบเขต</b>                                                                  |     |      |      |           |        |        |         |
| • ครอบคลุมกิจกรรมที่จ้างแรงงานไม่เกิน 10 คน                                    | ✓   |      |      |           |        |        |         |
| • ครอบคลุมกิจกรรมที่จ้างแรงงาน 1 คนขึ้นไป                                      |     |      | ✓    |           |        | ✓      |         |
| • ครอบคลุมการผลิตและบริการเรื่อง                                               |     |      |      |           |        |        |         |
| ▶ ไตดิน                                                                        |     | ✓    | ✓    | ✓         | ✓      |        | ✓       |
| ▶ ที่ผิดกฎหมาย                                                                 |     | ✓    | ✓    | ✓         | ✓      |        | ✓       |
| ▶ ที่ไม่เป็นทางการ                                                             |     | ✓    | ✓    | ✓         | ✓      |        | ✓       |
| ▶ คริวเรือนเพื่อการบริโภคเอง                                                   |     | ✓    | ✓    | ✓         | ✓      | ✓      | ✓       |
| ▶ ภาคการเกษตรนอกระบบ                                                           |     |      | ✓    | ✓         | ✓      |        | ✓       |

## 3

### การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบมีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย และมีความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ จึงได้กำหนดนิยามเศรษฐกิจนอกระบบในบริบทไทย พร้อมทั้งวางแนวความคิด ประเมินสถานการณ์และกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบของภาครัฐ ไว้ดังนี้

#### 3.1 นิยาม “เศรษฐกิจนอกระบบ” ในบริบทไทย

“เศรษฐกิจนอกระบบ” หมายความว่ารวมถึง การประกอบอาชีพและธุรกิจ ในภาคการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐเป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้าง หรือใช้แรงงานในครอบครัว โดยมีทั้งที่ดำเนินการโดยถูกกฎหมายและหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายกำกับ ซึ่งประกอบด้วย

(1) การผลิตสินค้าและบริการสาขาที่ไม่เป็นทางการ หมายถึงกิจกรรมเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีระบบภาษีหรือระบบเงินเดือนค่าจ้างและการจ้างงานที่แน่นอน เป็นกิจกรรมที่มีขนาดเล็ก เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความไม่แน่นอนสูง ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

(1.1) กลุ่มการผลิต ได้แก่ เกษตรกรรายย่อยและแรงงานรับจ้างทางการเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจการผลิตรายย่อยระดับครัวเรือนและห้องแถว ธุรกิจชุมชน ธุรกิจของกลุ่มแม่บ้านและผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นต้น

(1.2) กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่แผงลอย การรับซื้อของเก่า การซ่อมแซมของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน การให้เช่าพระเครื่องและวัตถุมงคล เป็นต้น

(1.3) กลุ่มบริการขนส่ง ได้แก่ การบริการขี้นยวดยานรับส่งผู้โดยสารด้วยรถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสาร รถยนต์แท็กซี่และเรือ เป็นต้น

(1.4) กลุ่มกิจกรรมภาคครอบครัว ได้แก่ การผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัว การทำงานบ้าน การเลี้ยงดูบุตร การดูแลคนชราและคนเจ็บป่วยที่บ้าน ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญในการจรรโลงครอบครัว แต่ไม่ได้รับค่าตอบแทนและไม่มีการจูงจูงเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ประชาชาติ

(2) **การผลิตและบริการที่ผิดกฎหมาย** หมายถึงกิจกรรมที่กระบวนการผลิตและจัดจำหน่าย ตลอดจนการให้บริการที่ผิดกฎหมาย ได้แก่ การพนันผิดกฎหมาย การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน (เช่น การค้าอาวุธสงคราม การค้าน้ำมันเถื่อน การลักลอบค้าสื่อลามก ฯลฯ) การค้าประเวณี/การให้บริการทางเพศผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ (เช่น การค้าแรงงาน การค้าเด็ก และการค้าผู้หญิงเป็นโสเภณี) การค้าสัตว์และพืชสงวนพันธุ์ โปยก๊วนและการหลอกต้มตุ๋นในรูปแบบต่างๆ (เช่น การเล่นแชร์และธุรกิจแอบแฝงที่จูงใจด้วยผลตอบแทนสูง) รวมตลอดทั้งการทุจริตคอร์รัปชันทั้งภาครัฐและเอกชน ธุรกิจการฟอกเงิน และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

### 3.2 กรอบแนวคิด

หลักการสำคัญที่รัฐสมควรเข้ามาบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบคือ การยึดประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเป็นหลัก โดยให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในมิติทางสังคมมากกว่ามิติทางเศรษฐกิจ ดังนี้คือ

(1) **มุ่งกระจายโอกาสให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม** ให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบได้รับสิทธิและการคุ้มครองดูแลจากรัฐที่พึงได้เช่นเดียวกับผู้อยู่ในระบบ ให้มีหลักประกันความมั่นคงทางสังคมและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถยกระดับคุณภาพการผลิตและบริการ และมีความมั่นคงในอาชีพและรายได้ อันจะเป็นการช่วยลดปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ได้อีกทางหนึ่ง

(2) **มุ่งสร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในสังคม** โดยการจัดระเบียบป้องกันและปราบปรามเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายเพื่อลดผลกระทบเชิงลบที่มีต่อสังคมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนและสังคมไทย

สำหรับผลประโยชน์ในมิติทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นจากการนำกิจกรรมเข้าสู่ระบบ GDP และฐานการเก็บภาษีของภาครัฐ นับเป็นเพียงผลพลอยได้ที่ภาครัฐสามารถนำมาบริหารจัดการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนต่อไป

### 3.3 สถานการณ์เศรษฐกิจนอกระบบของไทย

ในประเทศที่พัฒนาแล้วเศรษฐกิจนอกระบบและกิจกรรมผิดกฎหมายต่างๆ จะมีน้อยกว่าในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งยังไม่มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการระบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มศักยภาพ แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาเจริญเติบโตต่อไปก็จะเห็นความพยายามของภาครัฐที่จะจัดกิจกรรมต่างๆ ให้เข้ามาในระบบมากขึ้น ในกรณีของประเทศไทยพบว่าเศรษฐกิจนอกระบบยังมีความสำคัญค่อนข้างมาก แม้ภาครัฐได้เสริมสร้างหลักประกันในการประกอบอาชีพและขยายขอบข่ายการคุ้มครองทางสังคมมากขึ้น แต่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบยังไม่ได้รับสิทธิและบริการจากรัฐเท่าเทียมกับผู้อยู่ในระบบ

#### (1) สถานการณ์เศรษฐกิจนอกระบบโดยรวม

ผลการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่า กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบมีขนาดใหญ่และมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเศรษฐกิจในระบบดังจะเห็นได้จากในปี 2544 กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ (ไม่รวมสิ่งที่ผิดกฎหมาย) มีมูลค่าประมาณ 2.33 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) โดยบางส่วนได้มีการบันทึกนับรวมไว้ใน GDP แล้ว คิดเป็นประมาณร้อยละ 33.3 ของ GDP และยังไม่มีการบันทึกครอบคลุมไว้อีกประมาณร้อยละ 12 ในส่วนของผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการและอยู่นอกระบบการคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมมีจำนวน 23.5 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 73.3 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ (34.67 ล้านคน) แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานในภาคเกษตร ร้อยละ 42.1 และนอกภาคเกษตรอีกร้อยละ 31.2 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ

อย่างไรก็ดี ในปี 2545 รัฐได้ดำเนินการขยายระบบประกันสังคมจากเดิมที่ให้การคุ้มครองแรงงานในสถานประกอบการที่มีแรงงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มาเป็นการคุ้มครองแรงงานในสถานประกอบการที่มีแรงงานตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปเข้าไว้ใน GDP ส่งผลให้ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในปี 2545 ลดลงเล็กน้อย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 43.8 ของ GDP แต่ยังคงมีมูลค่าในระดับเดิมคือประมาณ 2.38 ล้านล้านบาท เช่นเดียวกับสัดส่วนของผู้มีงานทำที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ลดสัดส่วนลงเหลือร้อยละ 71.9 ของผู้มีงานทำทั้งสิ้น โดยผู้มีงานทำในภาคเกษตรยังคงสัดส่วนเดิมร้อยละ 42.2 ขณะที่สัดส่วนผู้มีงานทำนอกภาคเกษตรลดลงเหลือร้อยละ 29.7 ของผู้มีงานทำทั้งสิ้น โดยสรุป สัดส่วนเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการต่อ GDP และสัดส่วนของผู้มีงานทำในเศรษฐกิจนอกระบบที่ลดลงดังกล่าวเป็นผลมาจากการลดลงในกิจกรรมนอกภาคเกษตร

สำหรับแรงงานที่อยู่นอกระบบประกันสังคมของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนถึง 22 – 23 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั้งสิ้น คนเหล่านี้ต้องประสบปัญหาความเสี่ยงของชีวิตที่แตกต่างจากผู้อยู่ในระบบและยังมีความเป็นไปได้ว่าต้องพบความเสี่ยงบ่อยกว่าและรุนแรงกว่า ทั้งด้านการมีงานทำและความมั่นคงของรายได้ แหล่งเงินทุน รวมทั้งหลักประกันความมั่นคงทางสังคม เนื่องจากไม่มีอำนาจต่อรองและไม่มีการรวมตัว ดังนั้นเมื่อระบบที่มีอยู่ไม่ได้ให้การส่งเสริมและคุ้มครอง จึงจำเป็นต้องหันไปพึ่งพิงจากนอกระบบ โดยเฉพาะแหล่งเงินทุนนอกระบบและระบบการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการเพื่อรับมือกับความเสี่ยง ซึ่งการพึ่งพิงดังกล่าวมักก่อให้เกิดความเสี่ยงสะสมมากยิ่งขึ้น

## (2) เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ

(2.1) สถานการณ์เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ เป็นเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมขนาดเล็กที่ถูกกฎหมาย เช่น ธุรกิจขนาดเล็กหรือธุรกิจในครัวเรือน การเกษตรรายเล็กที่ใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก และเป็นแหล่งจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนระดับกลางของสังคมที่ขาดการศึกษา มีทักษะน้อย มีทุนน้อย กิจกรรมเหล่านี้ถูกพิจารณาว่า เป็นเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพต่ำ อย่างไรก็ตามกิจกรรมที่มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญที่ควรจะไปบริหารจัดการ ได้แก่

➤ **รถจักรยานยนต์รับจ้าง** ในเขตกรุงเทพมหานครมีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบ 7 เท่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยเพิ่มขึ้นจาก 16,000 คัน และมีวินรถฯ รวม 1,570 วินในปี 2537 เป็น 108,506 คัน และวินรถฯ 4,440 วินในปี 2546

➤ **หาบเร่ แผงลอย** เป็นแหล่งสร้างงานและช่วยบรรเทาค่าครองชีพของประชาชน ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยในเขตกรุงเทพมหานครมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากประมาณ 24,192 รายในปี 2539 เป็น 25,653 รายในปี 2541 เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่สามารถประกอบการได้ง่ายโดยไม่ต้องใช้ทุนหรือจำนวนสินค้ามาก

➤ **สินเชื่อนอกระบบ** สินเชื่อนอกระบบมีขนาดใหญ่มากกว่า 1.3 แสนล้านบาท โดยในปี 2528 ตลาดสินเชื่อนอกระบบในชนบทไทยมีขนาดประมาณร้อยละ 56 ของยอดสินเชื่อทั้งหมด และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 39.6 ในปี 2538/39

➤ **การรับงานมาทำที่บ้าน** จำนวนครัวเรือนที่รับงานมาทำที่บ้านเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 80 โดยเพิ่มจากจำนวน 226,473 ครัวเรือนในปี 2542 เป็นจำนวน 406,473 ครัวเรือนในปี 2545 ประเภทของงานที่รับงานมาทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมสาขาการผลิตจำนวนเครื่องแต่งกายและสิ่งทอมากที่สุด

➤ **กิจกรรมประเภทธุรกิจชุมชนต่าง ๆ** เกี่ยวกับกลุ่มหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์มีคุณภาพและได้รับการยอมรับมากขึ้น สามารถสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบทได้อย่างมาก

(2.2) กิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการเหล่านี้มีบทบาทสำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตของประเทศและเป็นแหล่งจ้างงานสำคัญของประชาชนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั้งสิ้น โดยมีบทบาทสำคัญในระบบห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ที่ป้อนแรงงาน วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางในระบบเศรษฐกิจ ทั้งเป็นแหล่งผลิตผู้ประกอบการใหม่และเป็นแหล่งผลิตสินค้าราคาถูกเพื่อสนองตอบความต้องการของคนส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม การที่ภาครัฐยังไม่มีการบริหารจัดการกิจกรรมเศรษฐกิจเหล่านี้อย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ของผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์ที่ควรได้และเกิดความไม่เป็นธรรมและขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการดำเนินธุรกิจ ทั้งผู้ประกอบการยังมีความเสี่ยงในการบริโภคสินค้าและบริการที่ขาดมาตรฐานและความปลอดภัย ตลอดจนแรงงานในกิจกรรมเหล่านี้ยังถูกเอารัดเอาเปรียบ

จากนายจ้างและไม่มีความมั่นคงในการทำงาน จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาดูแลแก้ไขให้มีการจัดระเบียบและส่งเสริมให้กิจกรรมนอกระบบที่สำคัญดังกล่าวเข้าสู่ระบบต่อไป

### (3) เศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย

(3.1) สถานการณ์เศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย ในช่วงปี 2536-2538 เศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย 6 ประเภท มีมูลค่าเพิ่ม (ผลกำไรและค่าจ้างแต่ไม่รวมค่าใช้จ่าย) ระหว่าง 2.86 ถึง 4.57 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8-13 ของ GDP โดยกิจกรรมที่สร้างรายได้สูงสุด 3 อันดับแรกคือ การพนัน ซึ่งประกอบด้วยหวยใต้ดิน บ่อนการพนันฟุตบอล มีรายได้รวมกันสูงประมาณ 1.34-2.77 แสนล้านบาท รองลงมาคือการค้าประเวณี 1 แสนล้านบาท และมูลค่ายาเสพติด 0.28-0.33 แสนล้านบาท โดยกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก ดังเช่น

➤ **การพนัน** มีจำนวนผู้เกี่ยวข้องกว่า 67 ล้านคน ในช่วงปี 2544 มีเงินหมุนเวียนใกล้เคียงกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศในแต่ละปีที่มีวงเงิน 1.03 ล้านล้านบาท

➤ **ธุรกิจบริการทางเพศ** พบว่าในปี 2539 มีหญิงบริการทางเพศประมาณ 200,000 ราย สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มถึง 100,938 ล้านบาท และปัญหาที่น่าเป็นห่วงในขณะนี้ คือ ปัญหาโสเภณีเด็กที่การแก้ปัญหา还不是เป็นระบบ

➤ **ยาเสพติด** จำนวนผู้เสพยาจนติดมีประมาณ 1 ล้านคน เกือบครึ่งเป็นเด็กและเยาวชนอายุระหว่าง 15-24 ปี โดยยาบ้าระบาดมากที่สุด มีผู้ใช้ยาบ้ามากที่สุดประมาณร้อยละ 56 ของผู้เสพทั้งหมด ค่าใช้จ่ายในการเสพยามากกว่า 1 หมื่นล้านบาทต่อปี และการปราบปรามยาเสพติดยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากมาตรการของรัฐยังเน้นเชิงรับ และขาดการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3.2) กิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายมีผลกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรง ธุรกิจผิดกฎหมายที่มีขนาดใหญ่ 3 อันดับแรกดังกล่าว ขยายตัวต่อเนื่องยาวนานจนสร้างความมั่งคั่งให้แก่ผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก เนื่องจากได้รับการคุ้มครองจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลและได้รับผลประโยชน์จากการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและโยงใยกันเป็นเครือข่ายกับธุรกิจผิดกฎหมายระหว่างประเทศและอาชญากรรมข้ามชาติ ธุรกิจผิดกฎหมายเหล่านี้จึงเป็นต้นตอของปัญหาคอร์รัปชันของภาครัฐและการขยายตัวของผู้มีอิทธิพล ซึ่งส่งผลกระทบกับปัญหาทางสังคมโดยรวม ทั้งในเรื่องปัญหายาเสพติด การบังคับล่อลวงให้ประกอบอาชีพบริการทางเพศ การค้ามนุษย์ และการฟอกเงิน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ได้ขยายตัวและแพร่กระจายมากขึ้นเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่รัฐต้องพิจารณาปรับเปลี่ยนมิติมุมมองและเข้ามาบริหารจัดการป้องกันและปราบปรามธุรกิจผิดกฎหมายเหล่านี้อย่างจริงจัง เพื่อลดผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นต่อสังคมให้เหลือน้อยที่สุด

โดยสรุปเศรษฐกิจนอกระบบมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจไทย เนื่องจากเป็นแหล่งสร้างงาน สร้างรายได้แก่ประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ตลอดจนเป็นแหล่งกิจกรรมบริการที่ให้ความสะดวกและมีราคาถูก โดยเฉพาะกับชุมชนเมือง อย่างไรก็ตามยังมีเศรษฐกิจนอกระบบบางประเภทที่บั่นทอนเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย การขาดการบริหาร

จัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่เหมาะสมในปัจจุบันได้ทำให้มีแรงงานจำนวนมากขาดหลักประกันทางสังคม ผู้ประกอบอาชีพสุจริตไม่ได้รับความเป็นธรรม เกิดปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการ ผู้มีอิทธิพลปัญหาอาชญากรรม และภาครัฐไม่สามารถบริหารจัดการเศรษฐกิจโดยรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นภาครัฐจึงจำเป็นต้องบริหารจัดการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อดูแลให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความมั่นคงในอาชีพและรายได้ยกระดับคุณภาพการผลิตและบริการให้ดีขึ้น ตลอดจนให้การคุ้มครอง สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้เกิดขึ้นในสังคม ขณะเดียวกันบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายที่มีผลกระทบรุนแรงต่อสังคมอย่างจริงจังเพื่อสร้างประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนและสังคมไทย

### 3.4 ขอบเขตการบริหารจัดการของภาครัฐ

ภายใต้แนวคิดและการประเมินสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบเป้าหมาย ที่รัฐควรดำเนินการในระยะแรกก่อน โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ด้านความเร่งด่วนของสภาพปัญหาและด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคม ดังนี้

**ประการแรก :** เป็นกลุ่มอาชีพ/ธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ มีผลต่อการสร้างงาน สร้างรายได้ ผู้ประกอบการและแรงงานยังขาดโอกาสในการเข้าถึงการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองจากภาครัฐ

**ประการที่ 2 :** เป็นกลุ่มอาชีพ/ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสังคมอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านความสงบเรียบร้อยของสังคม ศีลธรรม จริยธรรมของผู้คนในสังคม และคุณภาพชีวิตของแรงงานและผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภค

**ประการที่ 3 :** การมีข้อมูล/การศึกษาเชิงลึก เพื่อให้เข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การกำหนดกิจกรรมและกลุ่มอาชีพเป้าหมายตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นจะประกอบด้วย

#### (1) กลุ่มกิจกรรมเป้าหมาย

**(1.1) กลุ่มการผลิตและบริการสาขาที่ไม่เป็นทางการ** ครอบคลุมเรื่อง หาบเร่ แผงลอย รถจักรยานยนต์รับจ้าง/รถตุ้ การรับงานมาทำที่บ้าน ธุรกิจชุมชน สำหรับการเกษตร รายย่อยไม่รวมอยู่ในกลุ่มเป้าหมายเนื่องจากเป็นภารกิจที่มีหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการอยู่แล้ว

**(1.2) กลุ่มการผลิตและบริการที่ผิดกฎหมาย** จะพิจารณาเฉพาะกลุ่มที่กฎหมายยังไม่ยอมรับแต่สังคมอาจให้การยอมรับได้ เพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการให้เข้ามาอยู่ในระบบ ได้แก่ การพนันและธุรกิจบริการทางเพศ สำหรับธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เป็นภัยร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เช่น การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การค้าอาวุธ ฯลฯ เห็นควรให้เป็นภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามปกติ

**(2) กลุ่มอาชีพเป้าหมาย** ครอบคลุมแรงงานและผู้ประกอบอาชีพในกิจกรรมเป้าหมาย รวมทั้งแรงงานในภาคเกษตรกรรม

## 4 ทิศทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์บทบาท ความสำคัญ และผลกระทบของเศรษฐกิจนอกระบบที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังกล่าวข้างต้น ทำให้ต้องมีการทบทวนบทบาทและภารกิจของภาครัฐต่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ผ่านมา รวมทั้งความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแนวคิด ทิศทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ดังนี้

4.1 ภาครัฐมีบทบาทภารกิจอันชอบธรรมในการดำเนินการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อก่อให้เกิดการเพิ่มมูลค่าผลผลิต การสร้างงาน การกระจายรายได้ การลดความยากจน การคุ้มครองและสร้างความเป็นธรรม รวมทั้งการลดผลกระทบเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่พึงปรารถนาจากการให้บริการและประกอบอาชีพธุรกิจนอกระบบ ตลอดจนการทำให้เศรษฐกิจนอกระบบเกื้อกูลต่อการเสริมสร้างเสถียรภาพและความเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม

4.2 การดำเนินงานตามบทบาทภารกิจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบข้างต้น ภาครัฐมีแนวคิดและทิศทางที่สำคัญ 4 ประการ ด้วยกันคือ (1) การสร้างความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม (2) การสร้างความเป็นธรรมและการกระจายโอกาสในสังคม (3) การส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม และ (4) การดำเนินการปราบปราม ป้องกันเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

4.3 ทั้งนี้ ภาครัฐได้มีการดำเนินงานจัดการเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อการควบคุม ดูแล และสร้างความเป็นธรรมของภาครัฐจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป คือ การดำเนินการปราบปราม ยาเสพติด และขจัดกลุ่มผู้มีอิทธิพล การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันทางสังคม การออกสลากเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว หรือหวยบนดิน การจัดระเบียบการให้บริการธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการประเภทต่าง ๆ เช่น การจัดระเบียบรถตู้ รถจักรยานยนต์รับจ้าง การจัดระเบียบการจัดสถานที่จำหน่ายแก๊สหุงต้ม แผงลอย และการจัดระเบียบทางสังคม และการขึ้นทะเบียนคนจน เป็นต้น

4.4 แม้ว่าการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบของภาครัฐที่ผ่านมาจะเป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไปดังกล่าวข้างต้น แต่ยังมีอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบทั้งที่ไม่เป็นทางการและผิดกฎหมายอีกหลากหลายที่ภาครัฐยังเข้าไปดำเนินการบริหารจัดการได้เพียงบางส่วน ยังไม่มีการดำเนินการ หรือมีการบริหารจัดการที่ยังไม่มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องมีการทบทวนแนวคิด ทิศทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่สำคัญ ดังนี้

(1) เศรษฐกิจของประเทศไทยจะต้องมีการดำเนินการควบคู่กันไปทั้งเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบ ซึ่งภาครัฐจะต้องมีการบริหารจัดการให้เกิดความสมดุล และมีส่วนช่วยส่งเสริมสนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกันได้อย่างไร

(2) เศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคมสูง เช่น เศรษฐกิจการพนัน การให้บริการทางเพศ เป็นต้น ภาครัฐควรเข้ามาบริหารจัดการอย่างไร หรือเห็นควรให้มีการดำรงอยู่เป็นเศรษฐกิจนอกระบบอยู่ต่อไป

(3) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบที่ขาดโอกาสการเข้าถึงการให้บริการทางสังคม การขาดความคุ้มครองและความเป็นธรรมนั้น ภาครัฐควรเข้ามาบริหารจัดการประเภทใดก่อนและด้วยแนวทางใด

(4) ภาครัฐจะเสริมสร้างโอกาสให้กับธุรกิจที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ เพื่อลดความเสี่ยงและสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันหรือเป็นเครือข่ายความร่วมมือการดำเนินงานกับธุรกิจขนาดใหญ่หรือธุรกิจข้ามชาติได้อย่างไรเพื่อให้ธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการได้รับการพัฒนาให้สามารถดำเนินกิจการได้อย่างยั่งยืน เพื่อให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทยโดยรวม

(5) แม้ภาครัฐจะมีความชอบธรรมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ แต่การดำเนินงานของภาครัฐจะต้องทำให้สังคมส่วนใหญ่เข้าใจถึงเป้าประสงค์ของการเข้ามาบริหารจัดการซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิด และวิธีการดำเนินการของภาครัฐแนวใหม่ได้อย่างไรที่จะนำไปสู่ความสันติสุขและความโปร่งใสในสังคม



# บทที่ 1

## เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจ นอกระบบ

การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ได้มีการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การกำหนดบทบาทของภาครัฐ ตลอดจนการจัดทำแนวทางและมาตรการที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพปัญหา การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมดังกล่าวได้พิจารณาจากจุดแข็ง จุดอ่อน ควบคู่กับโอกาส และข้อจำกัดที่จะมีผลกระทบต่อการเข้าไปบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบของภาครัฐ โดยสำนักงานฯ ได้ประมวลสังเคราะห์องค์ความรู้จากแหล่งต่างๆ ที่มีอยู่หลากหลาย รวมทั้งได้จัด ประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความเห็นจากนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ซึ่งทำให้สามารถ วิเคราะห์สถานการณ์ ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จในการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบจาก มุมมองของภาครัฐให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

### 1 ผลการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม

#### 1.1 การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม

##### (1) จุดแข็ง

ภาครัฐมี “จุดแข็ง” ที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจ นอกระบบอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

(1.1) รัฐบาลโดยเฉพาะรัฐบาลชุดปัจจุบันเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ และมีความเข้มแข็งในการผลักดันนโยบายให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน อาทิ นโยบาย เศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม ซึ่งได้ส่งผลให้ประชาชนทุกหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถ เข้าถึงแหล่งเงินทุน ลดรายจ่าย และภาระหนี้สิน รวมทั้งเข้าถึงสถานบริการสุขภาพของรัฐได้ง่ายและ กว้างขวาง ขณะเดียวกันการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมายังได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจและความ มุ่งมั่นในการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นภัยต่อความสงบสุข (กลุ่มผู้มีอิทธิพล) และความมั่นคง ทางสังคม (กลุ่มผู้ค้ายาเสพติด กลุ่มผู้ค้าหยาไต่ดิน) อีกทั้งภาพลักษณ์ของรัฐบาลโดยเฉพาะของ นายกรัฐมนตรีที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความเชื่อมั่น และมีความกล้าในการตัดสินใจหาจึงได้รับการ ยอมรับจากประชาชนทั่วไป

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้**มีการดำเนินการวางรากฐานการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไว้แล้วบางส่วน** อาทิ การดำเนินการให้มี “สลากเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว หรือห่วยบนดิน” ที่ทำให้เงินเข้าสู่ระบบแล้วกว่า 2 หมื่นล้านบาท การจดทะเบียนคนยากจน การจัดระเบียบ “รถตู้โดยสารรับจ้าง” และ “รถจักรยานยนต์รับจ้าง” ทำให้มีฐานข้อมูลในการจัดการแก้ไขปัญหา “เงินนอกระบบ” การ “จัดระเบียบสังคม” และการ “แก้ไขปัญหาความยากจน” รวมทั้งการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ เป็นต้น

**(1.2) ภาครัฐมีกลไกในระดับปฏิบัติที่สามารถเฝ้าอำนาจต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างกว้างขวาง** ครอบคลุมทุกชุมชน หมู่บ้าน รวมทั้งมีหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการส่งเสริม สนับสนุนด้านการผลิต การตลาด และเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานสินค้า และลดต้นทุนการผลิต รวมทั้งการสร้างความเข้มแข็งแก่ธุรกิจระดับรากหญ้า ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการป้องกันหรือปราบปรามธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ขณะเดียวกันมีองค์ความรู้ในการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชนที่หลากหลาย ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นกลไกสนับสนุนการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้เป็นอย่างดี

**(1.3) ภาครัฐมีเครือข่ายภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางในชุมชนและท้องถิ่นต่าง ๆ** จะสามารถอำนวยความสะดวกให้กับภาครัฐในการประสานงานให้เกิดแนวร่วม เพื่อสร้างความเข้าใจ การส่งเสริมและสนับสนุน รวมทั้งการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้ง่ายขึ้น อาทิ การสร้างเครือข่ายต่อต้าน “ยาเสพติด” เครือข่าย “ชุมชน / ท้องถิ่น และประชาคมตำบล / อำเภอ / จังหวัด” เป็นต้น

## **(2) จุดอ่อน**

การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบของภาครัฐที่ผ่านมายังมี **“จุดอ่อน”** เกี่ยวกับแนวนโยบาย / มาตรการ กฎหมาย/กฎระเบียบ ระบบการบริหารจัดการ รวมทั้งฐานข้อมูลและองค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ที่ยังขาดความชัดเจน / ขาดความเป็นเอกภาพ หรือขาดความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งและกว้างขวางบางประการ ทำให้การปฏิบัติงานของภาครัฐ ขาดการบูรณาการทั้งในระหว่างเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ส่งผลให้การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบมีประสิทธิภาพไม่มากเท่าที่ควร จำเป็นต้องมีการพิจารณาทบทวนแก้ไข โดยจุดอ่อนต่างๆที่สำคัญมี ดังนี้

**(2.1) นโยบาย / มาตรการของรัฐยังมีลักษณะของการจัดการเฉพาะเรื่อง** ขาดการบูรณาการเชื่อมโยงหรือการจัดการในลักษณะที่เป็นองค์รวม เช่น (1) นโยบายการจัดระเบียบ “รถตู้รับจ้าง” หรือ “รถจักรยานยนต์รับจ้าง” ที่เน้นการจัดกลุ่มอิทธิพล แต่ขาดมาตรการจัดการปรับปรุง แก้ไขปัญหาและผลกระทบอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และจริงจัง ทำให้ยังมีรถตู้รับจ้างรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ไม่เข้าจดทะเบียนมีวิ่งรับจ้างได้อยู่ทั่วไป รวมทั้งขาดความชัดเจนในการสร้างความเป็นธรรม และการจัดการให้ความคุ้มครอง ป้องกัน สนับสนุนแก่รถรับจ้างที่เข้ามาจดทะเบียนและผู้ให้บริการ และ (2) นโยบายการส่งเสริมและสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน/การผลิตของชุมชนในลักษณะของการปูพรม ขาดการเตรียมความพร้อมของชุมชนในการรองรับนโยบายดังกล่าว เป็นต้น

(2.2) กฎหมาย / กฎระเบียบ ยังล้าสมัย มีช่องโหว่ ไม่ครอบคลุม และวิธีการปฏิบัติที่ไม่เอื้อต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน การค้าประเวณี ยาเสพติด ที่มุ่งเน้นในการกำจัดการ (ผู้ค้า/ผู้ประกอบการ/ผู้ผลิต) ในขณะที่มีอุปสงค์สูง (ผู้เล่น/ผู้ใช้บริการ/ผู้เสพ) ทำให้การจัดการหรือการจัดระเบียบทางสังคมไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมก็ครอบคลุมหรือรองรับเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างในระบบ ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน/ ผู้รับจ้างทำของ คนขับยานพาหนะ คนรับใช้ตามบ้าน เป็นต้น

นอกจากปัญหาของกฎหมาย กฎระเบียบดังกล่าวข้างต้นแล้ว การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ยังขาดกฎหมายที่จำเป็นอื่นๆ ที่จะมารองรับการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบบางประเภทให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย อาทิ การขาดกฎหมายที่จะสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการ/ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ การขาดกฎหมายกำกับดูแลภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่น หาบเร่ แผงลอย รถตู้รับจ้าง รถจักรยานยนต์รับจ้าง งานรับช่วง ฯลฯ ให้เกิดความเป็นธรรม ได้รับความคุ้มครองทางสังคมจากภาครัฐ เป็นต้น

(2.3) บุคลากรภาครัฐยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ อันเนื่องมาจากการขาดระบบข้อมูลข่าวสาร การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินธุรกิจนอกระบบที่ครบถ้วน ขาดการศึกษาวิเคราะห์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในเชิงลึกของเศรษฐกิจการผลิตที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector Production) เศรษฐกิจการผลิตใต้ดิน (Underground Production) เศรษฐกิจการผลิตที่ผิดกฎหมาย (Illegal Production) และเศรษฐกิจการผลิตในครัวเรือน (Household Production) ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนใช้โอกาสจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์กับธุรกิจนอกระบบ รวมทั้งขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนทั่วไป

### (3) โอกาส

ทางด้านสภาวะแวดล้อมภายนอกหรือ “โอกาส” ที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบของภาครัฐ มีดังนี้

(3.1) รัฐธรรมนูญ/ปฏิญญาสากลเป็นตัวเร่งในการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและปฏิญญาสากลได้ก่อให้เกิดกระแสการผลักดันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ผู้บริโภค การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบให้มีความครอบคลุมอย่างจริงจัง และมีการบริหารจัดการที่ดีในทุกระดับ

(3.2) สังคมเริ่มเห็นความจำเป็นในการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ โดยทั่วไปภาคีทุกภาคส่วนของสังคมต้องการให้มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค แรงงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบ และการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานการผลิตและการให้บริการ ตลอดจนเริ่มเข้าใจและเห็นความจำเป็นในการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบบางประเภท เช่น หว่ยใต้ดิน บ่อน และการให้บริการทางเพศมากขึ้น ทำให้ภาครัฐสามารถสร้างโอกาสในการสร้างเครือข่าย ความร่วมมือ และการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

**(3.3) เศรษฐกิจนอกระบบมีขนาดใหญ่ สามารถสร้างงาน สร้างรายได้เพิ่มขึ้น** โดยที่ผ่านมภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้สูง ซึ่งสร้างโอกาสต่อภาครัฐที่จะใช้งบประมาณสนับสนุนการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันสภาพของเศรษฐกิจนอกระบบที่มีขนาดใหญ่ นั้น จะสามารถสร้างงาน สร้างรายได้ และลดความยากจนแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้ รวมทั้งเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ มีระบบการผลิตที่ยืดหยุ่นสูง สามารถปรับตัวและพึ่งตนเองได้ง่าย ทำให้ภาครัฐมีโอกาสที่จะเข้ามาส่งเสริม สนับสนุน ได้ง่าย และกว้างขวาง

**(3.4) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร** ช่วยสร้างโอกาส การตลาด และการเรียนรู้ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบ ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพ และมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจนอกระบบ นอกจากนี้เทคโนโลยีสื่อสารยังช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถสร้างองค์ความรู้ และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างกว้างขวาง

**(3.5) ภูมิปัญญาและวิถีชีวิตของคนในชุมชน** โดยภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชนต่าง ๆ มีศักยภาพที่จะนำมาพัฒนา หรือประยุกต์ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจชุมชนให้มีมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นได้ รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชนที่ไม่ประสงค์จะเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม นอกจากนี้วิถีชีวิตของคนในชุมชนโดยทั่วไปยังมีความเอื้ออาทรสูง ทำให้สามารถรวมตัวเพื่อช่วยเหลือ ดูแล ค้ำคองสมาชิกในชุมชนที่ด้อยโอกาสได้ง่าย

#### **(4) ข้อจำกัด**

สภาวะแวดล้อมที่เป็น “ข้อจำกัด” หรือ “อุปสรรค” ที่ภาครัฐต้องเผชิญในการดำเนินการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ มีทั้งด้านค่านิยมที่นำไปสู่ธุรกิจที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีและผิดกฎหมาย และด้านผู้ประกอบการและแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานจากภาครัฐ โดยมีประเด็นสำคัญที่ภาครัฐต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไขดังนี้

**(4.1) ภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง** เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก กระจัดกระจาย ขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ไม่ทราบสิทธิประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบ ส่งผลกระทบบให้แรงงานที่อยู่นอกระบบไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม

**(4.2) ธุรกิจผิดกฎหมายมีความยืดหยุ่นสูง** ในการปรับวิธีดำเนินธุรกิจเพื่อสนองตอบความต้องการของลูกค้า และเป็นธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนสูง จึงเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดผู้ผลิตรายใหม่มากขึ้น และส่งผลให้มีกลุ่มอิทธิพลผูกขาดและขัดขวางการดำเนินการของภาครัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมนอกจากนี้ กลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายยังดำเนินการเป็นเครือข่าย/องค์กรข้ามชาติ ทำให้การปราบปรามเป็นไปอย่างยากลำบาก

**(4.3) ผู้มีส่วนได้เสียกับกิจกรรมนอกระบบมีจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านการเข้าสู่ระบบ** เช่น ผู้ประกอบอาชีพนอกระบบไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านเนื่องจากต้องการใช้แรงงานนอกระบบเพราะมีค่าจ้างต่ำ และไม่ต้องการยุ่งยากต่อการปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องการหลีกเลี่ยงภาษี ในขณะที่ผู้ประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการให้มีการจดทะเบียนตัวบุคคล หรือเข้าสู่ระบบอย่างเปิดเผย นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอิทธิพลผูกขาดในธุรกิจนอกระบบและเจ้าหน้าที่บางกลุ่มที่คอร์รัปชันจะขัดขวางการทำธุรกิจนอกระบบให้เข้าสู่ระบบอยู่ตลอดเวลา ทำให้การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบของรัฐเป็นไปอย่างยากลำบากและไม่มีประสิทธิภาพ

**(4.4) สังคมไทยต้องเผชิญกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น** ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการต้องมีการแข่งขันและมีความต้องการกำไรกันมากขึ้น อันนำไปสู่การทำธุรกิจนอกระบบโดยจ้างแรงงานนอกระบบ การหลีกเลี่ยงการเข้าสู่ระบบเพื่อไม่ต้องยุ่งยากต่อการปฏิบัติตามกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงภาษี ฯลฯ ขณะเดียวกันค่านิยมของคนไทยเริ่มหันมานิยมทางวัตถุหรือบริโภคนิยม และสถาบันครอบครัวมีความอ่อนแอทำให้คนหันเข้ามาทำกิจกรรมหรือเข้ามาเป็นแรงงานในธุรกิจนอกระบบมากขึ้น รวมทั้งผลกระทบของทุนขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มผูกขาดหรือทุนข้ามชาติขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทำให้โอกาสการพัฒนาธุรกิจนอกระบบให้มีการเติบโตและเข้มแข็งเป็นไปอย่างยากลำบากมากยิ่งขึ้น

**โดยสรุป** การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมจากมุมมองของภาครัฐดังกล่าว แม้จะสะท้อนให้เห็นจุดอ่อนที่มีอยู่ ทั้งในด้านนโยบาย กฎระเบียบ และระบบบริหารจัดการของภาครัฐ ทำให้การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามภาครัฐยังมีจุดแข็งและโอกาสที่จะเข้าไปบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมได้ เนื่องจากภาครัฐมีกลไกและเครือข่ายที่พร้อมจะเข้าไปดำเนินการให้เกิดแนวร่วมได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งปัจจุบันภาครัฐได้เริ่มวางรากฐานการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไว้แล้วบางส่วน ซึ่งจะเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การจัดระเบียบสังคมในเรื่องอื่นๆ ต่อไป ขณะเดียวกัน กระแสการตื่นตัวของสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน และความต้องการที่จะให้ภาครัฐเข้ามาจัดระเบียบเศรษฐกิจนอกระบบ ก็จะเป็นปัจจัยเสริมช่วยกระตุ้นให้ภาครัฐเข้าไปบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้ง่ายและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในระยะต่อไป

## 1.2 ภาครัฐกับการเข้ามาบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

ผลของการประเมินสภาวะแวดล้อมภายใน (จุดแข็งและจุดอ่อน) และสภาวะแวดล้อมภายนอก (โอกาสและข้อจำกัด) ของการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นและความต้องการให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบในประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) ภาครัฐเข้ามา**คุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคม**แก่ผู้ประกอบการและแรงงานนอกระบบ และยกระดับคุณภาพชีวิต รวมทั้งทำให้ประชาชนผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการได้รับการคุ้มครองหรือความเป็นธรรมจากผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบมากยิ่งขึ้น

(2) ภาครัฐจำเป็นต้องสร้าง**ความเป็นธรรมและสร้างโอกาส**แก่ผู้ประกอบการ อาชีพ ผู้ประกอบการ และแรงงานนอกระบบ ให้มีโอกาสพัฒนาตนเอง ได้รับประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

(3) ภาครัฐ**ส่งเสริมและพัฒนา**เศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจโดยรวม

ดังนั้น **แนวคิดในการเข้าไปบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบของภาครัฐจึงนำผลจากการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมเศรษฐกิจนอกระบบมากำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมได้ ดังนี้**

(1) ใช้โอกาสจากกระแสหลักดันตามรัฐธรรมนูญและปฏิญญาสากล ในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ผู้บริโภค การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการบริหารจัดการที่ดี ร่วมกับการใช้จุดแข็งจากการที่ภาครัฐมีงบประมาณเพียงพอที่จะสนับสนุนการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ รวมทั้งมีกลไกในระดับปฏิบัติที่สามารถเอื้ออำนวยต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างกว้างขวาง และมีเครือข่ายการทำงานที่เชื่อมโยงกับภาคประชาชน นำไปสู่การจัดทำ**ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อให้การคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ** โดยบูรณาการการทำงานจากทุกภาคีการพัฒนา

(2) ใช้โอกาสจากการที่เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งมีบทบาทในการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ มีระบบการผลิตที่ยืดหยุ่นสูง สามารถปรับตัวพึ่งตนเองได้ง่าย รัฐสามารถเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนได้ง่าย ประกอบกับท้องถิ่นมีศักยภาพจากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมมานานและพร้อมจะนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาและผลิตสินค้าและบริการ**จัดทำยุทธศาสตร์ที่มุ่งการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจโดยรวม**

(3) การใช้จุดแข็งจากการที่รัฐบาลมีเสถียรภาพ และมีความเข้มแข็งในการผลักดันนโยบายให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งได้มีการดำเนินการจากรากฐานการจัดการธุรกิจ ผิดกฎหมายบางส่วนให้เข้าสู่ระบบไว้บ้างแล้ว **เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม** อย่างเป็นขั้นเป็นตอน รอบคอบและระมัดระวัง

## 2

## เป้าประสงค์

ผลของการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ ปัญหาของเศรษฐกิจนอกระบบดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมากำหนดเป็นวิสัยทัศน์ พันธกิจและวัตถุประสงค์หลักของการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้ดังนี้

### 2.1 วิสัยทัศน์

ประชาชนที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ มีอิสระในการประกอบอาชีพ การผลิตสินค้าและบริการ สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณสุข ผู้บริโภคได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน ลดผลกระทบจากกิจกรรมที่เป็นภัยต่อความ

สงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งภาครัฐสามารถบริหารเศรษฐกิจโดยรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.2 พันธกิจ

ภาครัฐจะเข้าไปบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบด้วยการส่งเสริมและพัฒนาให้เศรษฐกิจนอกระบบเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญ สร้างความเป็นธรรมและกระจายโอกาส ในการประกอบธุรกิจ อาชีพและการเข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณสุขที่จำเป็นของภาครัฐ โดยใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี อันจะทำให้คุณภาพชีวิตของผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบแตกต่างจากผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจในระบบน้อยที่สุด

## 2.3 วัตถุประสงค์หลัก

- (1) เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมธุรกิจนอกระบบให้มีบทบาทมากขึ้นในการสร้างการเติบโตและความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ
- (2) เพื่อใช้การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบมาสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน การสร้างความเป็นธรรม และกระจายโอกาสในการได้รับการคุ้มครองทางสังคม
- (3) เพื่อลดผลกระทบทางสังคมที่ไม่พึงปรารถนาจากการให้บริการและประกอบอาชีพที่อยู่นอกระบบ

## 2.4 เป้าหมาย

ภาครัฐสามารถจัดระบบบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบในกิจกรรมที่สำคัญให้อยู่ในระบบภายในปี พ.ศ. 2550

# 3

## ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

เพื่อให้การดำเนินงานบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ผู้ประกอบการในเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นที่ต้องการของสังคม เข้าสู่ระบบอย่างเป็นทางการเพื่อการดูแล ส่งเสริม และพัฒนา ให้ผู้ประกอบการอาชีพรายย่อยโดยสุจริตที่ไม่จำเป็นต้องนำเข้าสู่ระบบการกำกับของภาครัฐ มีโอกาสในการสร้างรายได้ และขยายธุรกิจ เห็นควรกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ดังนี้

### 3.1 ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทย

เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพและผู้ประกอบการของธุรกิจที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ ให้ได้มีโอกาสรับการดูแล ส่งเสริม และพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการ รวมทั้งเข้าถึงบริการของรัฐเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและความมั่นคงให้แก่ธุรกิจ และเป็นรากฐานอันสำคัญในการจ้างงาน และการสร้างรายได้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป โดยมีกรอบแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) สร้างโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพและผู้ประกอบธุรกิจรายย่อย ด้วยการดำเนินการให้เข้าสู่ระบบ เพื่อได้รับการคุ้มครอง ดูแล และส่งเสริมจากภาครัฐ โดยจัดทำทะเบียนและทะเบียนผู้ประกอบอาชีพและธุรกิจรายย่อย จัดให้มีระเบียบข้อบังคับหรือกฎหมายการประกอบอาชีพแต่ละประเภทพร้อมทั้งมีมาตรการส่งเสริมจูงใจในรูปแบบต่างๆ ให้เข้าสู่ระบบ

(2) เพิ่มศักยภาพให้แก่ผู้ประกอบอาชีพและผู้ประกอบการธุรกิจรายย่อยที่เข้าสู่ระบบแล้ว โดยจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ การจัดการศึกษา นอกระบบแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ รวมทั้งสนับสนุนภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

(3) สนับสนุนด้านการเงินและเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ประกอบอาชีพ และผู้ประกอบการธุรกิจรายย่อยเพื่อให้เข้าถึงบริการการเงินได้มากขึ้น โดยปรับปรุงและขยายบริการการเงินของภาครัฐแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ สนับสนุนองค์กรการเงินนอกระบบของชุมชนให้เข้มแข็ง รวมทั้งดำเนินมาตรการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้เกิดผลต่อผู้ประกอบอาชีพนอกระบบ

(4) ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนหรือเศรษฐกิจของชาวบ้านให้มีความเข้มแข็งและพัฒนาไปสู่เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน สามารถเป็นฐานและเชื่อมต่อกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยเสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีจุดเด่นเป็นเอกลักษณ์ที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการวิจัยพัฒนาของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ ตลอดจนเร่งรัดการออก พรบ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

### 3.2 ยุทธศาสตร์บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

เพื่อให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบสามารถจัดการความเสี่ยง และได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เตรียมความพร้อมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพและชีวิตการทำงาน สามารถหลุดพ้นจากความยากลำบากเนื่องมาจากความยากจน มีคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานแตกต่างจากผู้อยู่ในระบบน้อยที่สุด โดยมีกรอบแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) บริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง โดยมุ่งป้องกันความเสี่ยง ลดระดับความรุนแรงและผลกระทบของความเสี่ยง รวมทั้งช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาให้ฟื้นฟูและพึ่งตนเองได้

(2) จัดระบบกลไกคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยอาศัยกลไกที่มีอยู่ของภาครัฐ เอกชนและชุมชนให้เกิดการมีส่วนร่วม และสร้างเครื่องมือใหม่จัดการความเสี่ยงได้ทันสถานการณ์และสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

(3) สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการบริหารความเสี่ยง และการจัดระบบคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคม สร้างระบบข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ในการ

จัดการคุ้มครองอย่างเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และให้มีการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ

### 3.3 ยุทธศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม

เพื่อลดผลกระทบทางสังคมที่ไม่พึงประสงค์อันเกิดจากการประกอบอาชีพธุรกิจ ผิดกฎหมาย อาทิ ปัญหายาเสพติด คอรัปชั่น และกลุ่มผู้มีอิทธิพล ขณะเดียวกันสร้างโอกาสและสร้าง ความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียเปรียบในสังคมที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากธุรกิจผิดกฎหมาย ด้วยการควบคุม ปราบปราม ป้องกันและลดความเสี่ยง รวมทั้งจัดระเบียบธุรกิจบางประเภทที่สังคมเห็นความ จำเป็นและให้การยอมรับเข้ามาอยู่ในระบบ โดยมีกรอบแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) การจัดระเบียบให้ธุรกิจผิดกฎหมายที่สังคมมีข้อยุติให้การยอมรับ เข้า มาอยู่ในระบบบริหารจัดการของภาครัฐ เพื่อสามารถควบคุมดูแลให้เกิดความเป็นธรรมและความ โปร่งใสในสังคม ได้แก่ การจัดระเบียบสถานบริการทางเพศและพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดให้ สถานบริการการพนันเข้ามาในระบบ

(2) การปราบปรามธุรกิจผิดกฎหมายที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อย และ ความมั่นคงของสังคมอย่างเข้มงวด โดยให้มีการจัดท่ายุทธศาสตร์การปราบปรามที่ยึดหยุ่นและทัน สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว และจัดทำนโยบายร่วมกันระหว่างประเทศเพื่อบริหารจัดการ เศรษฐกิจผิดกฎหมายต่อความมั่นคงของชาติ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดอย่าง จริงจัง และการกำหนดมาตรการในลักษณะป้องกัน แก้ไขปัญหาและลดความเสี่ยงที่เหมาะสมกับแต่ละ กลุ่มเป้าหมายที่รัฐต้องดูแล อาทิ กลุ่มเด็กและเยาวชนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดและกลุ่มผู้ให้บริการทาง เพศ รวมทั้งกลุ่มเสี่ยงต่างๆ

(3) ปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐให้สามารถกำกับ ควบคุม ปราบปรามเศรษฐกิจผิดกฎหมาย โดยรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนักถึงความ จำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมาย เปิดโอกาสและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ เครือข่ายภาคสังคม และจัดให้มีกลไกการประสานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

## 4 การบริหารจัดการเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

การบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่ การปฏิบัติ นับเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ยุทธศาสตร์หลักทั้ง 3 ยุทธศาสตร์ข้างต้นบังเกิดผลในทาง ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

4.1 การสร้างความรู้ความเข้าใจในยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ เศรษฐกิจนอกระบบ ให้ทุกภาคส่วนของสังคมตระหนักถึงความจำเป็นและข้อดีข้อเสียในการที่ ภาครัฐต้องเข้าไปบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและสังคมโดยรวม และปรับเปลี่ยนทัศนคติ วิธีคิดและวิธีดำเนินการที่จำเป็นต้องผนึกพลังร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม

**4.2 การสร้างองค์ความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ** ให้เกิดความรู้ความเข้าใจในลักษณะปัญหา ขอบเขตและวิธีการบริหารจัดการกิจกรรมดังกล่าว เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการนำเข้าสู่ระบบ หรือควรอยู่นอกระบบ ซึ่งจะทำให้สามารถตัดสินใจเชิงนโยบายได้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งทำให้สามารถดำเนินการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ตรงจุด

**4.3 การบริหารจัดการยุทธศาสตร์อย่างเป็นเอกภาพและบูรณาการความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง** ทั้งในด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการ การจัดสรรทรัพยากร และการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เกิดการดำเนินงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(1) กำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบเป้าหมายที่รัฐกำหนดให้ดำเนินการเข้าสู่ระบบ โดยทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานแก้ไขปัญหาแบบเบ็ดเสร็จและครบวงจร

(2) จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ ที่มีการประสานงานในแนวราบระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีรายละเอียด แผนงาน โครงการต่างๆ มีการจัดลำดับความสำคัญ มีแนวทางในการติดตามประเมินผลตัวชี้วัดผลการดำเนินงานและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน

(3) เร่งปรับปรุงกลไกและกฎระเบียบ ให้สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติ ให้สามารถดำเนินการตามแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**4.4 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งแต่ต้นเพื่อลดความขัดแย้งในสังคม** ขณะเดียวกันต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผลเพื่อให้การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

**4.5 การจัดให้มีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ**

## บทที่ 2

# ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบ ให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทย

### 1

## การส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบ

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในระยะที่ผ่านมา เป็นผลจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในระบบและนอกระบบ โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติจากกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบในส่วนที่ไม่ผิดกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่ากิจกรรมการผลิตของสาขาที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ในปี 2545 มีมูลค่าถึง 2.38 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 43.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ นับว่าเป็นสัดส่วนที่สูง สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างชัดเจน

กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ หมายถึงกิจกรรมเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีระบบภาษีหรือระบบเงินเดือนค่าจ้างและการจ้างงานที่แน่นอน เป็นกิจกรรมที่มีขนาดเล็ก เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความไม่แน่นอนสูง ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

➤ กลุ่มการผลิต ได้แก่ เกษตรกรรายย่อยและแรงงานรับจ้างทางการเกษตร รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจการผลิตรายย่อยระดับครัวเรือนและห้องแถว ธุรกิจชุมชน ธุรกิจของกลุ่มแม่บ้านและผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นต้น

➤ กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่และแผงลอย การรับซื้อของเก่า การซ่อมแซมของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน การให้เช่าพระเครื่องและวัตถุมงคล เป็นต้น

➤ กลุ่มบริการขนส่ง ได้แก่ การบริการขับขี่ยานพาหนะรับส่งผู้โดยสารด้วยรถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตุ๋นโดยสาร รถยนต์แท็กซี่และเรือ เป็นต้น

➤ กลุ่มกิจกรรมภาคครอบครัว ได้แก่ การผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัว การทำงานบ้าน การเลี้ยงดูบุตร การดูแลคนชราและคนเจ็บป่วยที่บ้าน ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญในการจรรโลงครอบครัว แต่ไม่ได้รับค่าตอบแทนและไม่มีการจ้างนับเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ประชาชาติ

กิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบดังกล่าวมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก ภาครัฐจำเป็นต้องให้การส่งเสริมสนับสนุน เนื่องจากจะมีบทบาทสำคัญใน **การเพิ่มผลผลิตของประเทศ การเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญ** โดยผลการสำรวจพบว่า แรงงานกว่า 20 ล้านคน หรือร้อยละ 71.9 ของผู้มีงานทำทั่วประเทศ ในปี 2545 อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ **การมีบทบาทสำคัญในระบบห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain)** ที่ป้อนแรงงาน วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลางให้แก่ระบบเศรษฐกิจ **การเป็นแหล่งผลิตผู้ประกอบการรายใหม่ ตลอดจนการเป็นแหล่งผลิตสินค้าราคาถูก** เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่

ส่วนผลกระทบทาง **ด้านลบ**ที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมมีหลายประการ เช่น **ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้มีอิทธิพลกับผู้ประกอบการอาชีพธุรกิจดังกล่าวทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์ที่ควรจะได้และเกิดความไม่เป็นธรรมและระเบียบเรียบร้อยในการดำเนินธุรกิจ ผู้บริโภคมีความเสี่ยงในการบริโภคสินค้าและบริการที่ขาดมาตรฐานและความปลอดภัย** เช่น ธุรกิจการผลิตภัตตาคารในครัวเรือน หรือห้องแถวที่ไม่มีการควบคุมดูแลมาตรฐาน รวมทั้งการที่ **แรงงานในกิจกรรมนอกระบบถูกเอาเปรียบจากนายจ้างและไม่มีความมั่นคงในการทำงาน** ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องเข้ามาดูแล แก้ไขการบริหารจัดการให้เศรษฐกิจนอกระบบมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมเศรษฐกิจในระบบคู่ขนานกันไปอย่างยั่งยืน

## **2 สถานการณ์เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ**

แม้ภาครัฐได้ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ เนื่องจากตระหนักถึงความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย ทั้งในแง่ของการเพิ่มผลผลิต การกระจายรายได้ สร้างงาน และลดความยากจน แต่การดำเนินการดังกล่าว ยังขาดประสิทธิภาพ และการบูรณาการให้มีเอกภาพ รวมทั้งผู้ประกอบการและผู้ประกอบธุรกิจในภาคเศรษฐกิจนอกระบบเอง ก็ยังมีสภาพปัญหาที่จะต้องได้รับการดูแลแก้ไข และพัฒนาจากภาครัฐหลายประการ ซึ่งสภาพปัญหาโดยรวมที่เกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ พอสรุปได้ดังนี้

**2.1 ภาครัฐขาดเครื่องมือที่จะใช้บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ** โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่มีกฎหมายรองรับการประกอบอาชีพที่จะต้องอยู่คู่กับสังคมเมืองตลอดไป คือ จักรยานยนต์รับจ้าง รถตุ๋นโดยสาร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน และธุรกิจชุมชน ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้อย่างสุจริตและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย รวมทั้งไม่มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามาบริหารจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการและผู้ให้บริการดังกล่าว และนอกจากนี้ นโยบายและมาตรการของภาครัฐที่ได้เข้าไปบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ยังขาดการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบหรือจัดการอย่างเป็นองค์รวม เช่น การจัดระเบียบรถตุ๋นโดยสาร/รถจักรยานยนต์รับจ้าง การจัดระเบียบสถานที่จำหน่ายแก๊สหุงต้ม เป็นต้น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนทุจริต ทำให้การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการทำได้โดยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

**2.2 ผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบขาดโอกาสที่จะได้รับบริการจากภาครัฐในการพัฒนาอาชีพ/ธุรกิจให้เติบโตได้อย่างต่อเนื่อง** ผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ขาดเงินทุนในการประกอบอาชีพหรือขยายกิจการ แต่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อในระบบเนื่องจากขาดหลักประกันเงินกู้ ทำให้ต้องกู้เงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบ มีข้อจำกัดด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงกระบวนการผลิต การให้บริการและการผลิตที่ถูกสุขลักษณะ โดยไม่ได้รับบริการเหล่านี้จากภาครัฐ ทำให้ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพ รูปแบบ มาตรฐานของสินค้าและบริการ ตามความต้องการของตลาด และเป็นข้อจำกัดในการสร้างความมั่นคงในด้านรายได้และเกื้อหนุนครอบครัว

**2.3 ขาดองค์กรหรือการรวมกลุ่มของผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน** ภาครัฐได้พยายามส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ รวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์กรเพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการประกอบอาชีพ ซึ่งแม้ว่าบางกิจกรรมได้มีการจัดตั้งกลุ่มแล้ว แต่ก็ยังเป็นกลุ่มขนาดเล็ก หรือขาดการยอมรับของคนในกลุ่มอาชีพ/ธุรกิจเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ขาดโอกาสในการร่วมมือกันพัฒนาอาชีพ หรือสร้างอำนาจต่อรองเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ของตนเท่าที่ควร

**2.4 เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการมีแนวโน้มจะมีบทบาทและขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ** ซึ่งภาครัฐควรจะให้การส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอาชีพและให้เป็นฐานในการสนับสนุนเศรษฐกิจไทยที่สำคัญ ได้แก่ รถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสาร หาบเร่แผงลอย การรับงานมาทำที่บ้าน ธุรกิจชุมชนและบริการสินเชื่อระบบ โดยมีสถานการณ์แต่ละกิจกรรมสรุปได้ดังนี้

**(1) รถจักรยานยนต์รับจ้าง :** ผลการศึกษาของโครงการศึกษาการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างในเขตกรุงเทพมหานครของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<sup>1/</sup> พบว่า

**(1.1) ปริมาณรถจักรยานยนต์เพิ่มขึ้นเกือบ 7 เท่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา** การขยายตัวของประชากรและที่พักอาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและการขาดแคลนการบริการขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ได้ทำให้การให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วคือจาก 16,000 คัน และมีวินรถฯ รวม 1,570 วิน ในปี 2537 เพิ่มขึ้นเป็น 108,506 คัน และวินรถฯ 4,440 วิน ในปี 2546 หรือปริมาณรถจักรยานยนต์รับจ้างเพิ่มขึ้น 6.78 เท่า และกว่า 3 เท่าตัว

**(1.2) รถจักรยานยนต์รับจ้างช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการเดินทาง** ในขณะเดียวกันก็เกิดกลุ่มอิทธิพลและผลกระทบต่อสาธารณสุข การให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างสามารถตอบสนองต่อความต้องการเดินทางของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง ช่วยลดภาระภาครัฐในการจัดบริการระบบขนส่งสาธารณะ และเป็นอีกทางเลือกอาชีพหนึ่งสำหรับผู้ด้อยโอกาสในสังคม อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดกฎหมายรองรับการให้บริการขนส่งสาธารณะโดยใช้รถจักรยานยนต์รับจ้าง ซึ่ง พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องก็ยังมีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้

<sup>1/</sup> คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างในเขตกรุงเทพมหานคร, กุมภาพันธ์ 2547

ครอบคลุมถึงรถจักรยานยนต์รับจ้าง การขาดหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน การเกิดกลุ่มผู้มีอิทธิพล คุมฉ้อโกง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาค่าสินบน ค่าคุ้มครอง การทำผิดกฎจราจรที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุ การจราจรติดขัด การสร้างความรำคาญแก่ผู้ขับขี่ยานพาหนะประเภทอื่น การก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมแก่ผู้ใช้บริการ และการมีผลกระทบต่อรายได้ของผู้บริการขนส่งสาธารณะที่ถูกกฎหมาย

**(1.3) การแก้ไขปัญหาของรัฐยังอยู่ในระยะเริ่มต้น** ในช่วงที่ผ่านมาภาครัฐ ได้ใช้มาตรการเฉพาะการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์รับจ้างตามนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ โดยมีมาตรการดำเนินการที่สำคัญคือ **มาตรการเร่งด่วน** โครงการสำรวจผู้ขับขี่ การมีมาตรการกวดขันปราบปรามผู้มีอิทธิพล (สืบ-สอบ-จับ) การให้ความคุ้มครองความปลอดภัยกับผู้ขับขี่ และการแสวงหาความร่วมมือจากผู้ใช้บริการอย่างต่อเนื่อง **มาตรการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์รับจ้าง** โดยการจัดระเบียบวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง แต่ยังคงมาตรการที่ช่วยพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิต เช่น การจัดอบรมให้ความรู้ การกวดขันกลุ่มผู้มีอิทธิพลอย่างต่อเนื่อง และการผลักดันแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**(2) หาบเร่ แผงลอย :** ผลการศึกษาของนางสาวอัจฉริยา ชาญเชิงรบ<sup>2/</sup> พบว่า

**(2.1) ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเป็นแหล่งสร้างงานและช่วยบรรเทาค่าครองชีพของประชาชน** ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพมหานครมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากประมาณ 24,192 ราย ในปี 2539 เป็น 25,653 ราย ในปี 2541 เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่สามารถประกอบทำได้ง่ายโดยไม่ต้องใช้ทุนหรือจำนวนสินค้าที่มากนัก อาจจะเป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นเองหรือรับช่วงมาขาย รวมทั้งสามารถวางขายได้ริมทางสาธารณะทั่วไป ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่มีการศึกษาปานกลางถึงต่ำ โดยจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 คิดเป็นร้อยละ 49 จบชั้นมัธยมปีที่ 3 หรือเทียบเท่า ร้อยละ 12 ของทั้งหมด ผู้ค้าขายส่วนใหญ่อยู่ในช่วงวัยกลางคน (อายุ 31-50) ปี และผู้สูงอายุ (50 ปี ขึ้นไป) คิดเป็นร้อยละ 66 และ ร้อยละ 22 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ตามลำดับ ดังนั้น กิจกรรมการค้าหาบเร่ แผงลอย จึงสามารถลดปัญหาการว่างงานแก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสได้ส่วนหนึ่ง

**(2.2) กิจกรรมหาบเร่แผงลอยเอื้อประโยชน์แก่ผู้บริโภคทั้งระดับกลางและระดับล่างจากการบริโภคสินค้าในราคาถูก** ไม่ว่าจะเป็นอาหาร ผักผลไม้ หรือสินค้าอุปโภคอื่นๆ ทำให้ผู้บริโภคเหล่านี้สามารถลดภาระค่าครองชีพได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจะเป็นผู้รับซื้อสินค้าจากผู้ผลิตโดยตรงอันเป็นการลดบทบาทและจำนวนของพ่อค้าคนกลางที่มีอยู่ลงได้ ฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยสามารถดำเนินการต่อไปได้ จะเป็นการตอบสนองต่อแนวนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นให้ประชาชนอยู่ดีกินดี

**(2.3) ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองทางสังคม** ผู้ประกอบการอาชีพส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและพึ่งรายได้จากการค้าเป็นหลัก มีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีวิตประจำวันแต่จะไม่มีเงินออมสำหรับใช้ในกรณีฉุกเฉิน เช่น การเจ็บป่วย การดำเนินงานของภาครัฐในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้ใช้นโยบายผสมผสานระหว่าง

<sup>2/</sup> อัจฉริยา ชาญเชิงรบ , แนวทางการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ตนเองของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตกรุงเทพมหานคร, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาการจัดการโครงสร้างสวัสดิการสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2544

การรักษาการตามกฎหมาย กับการถือเป็นวัฒนธรรมและการประกอบอาชีพ มีการจัดระเบียบผู้ค้าในที่สาธารณะให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้ขายสินค้าในที่สาธารณะได้ตามสถานที่ วัน และเวลาที่กำหนดให้อย่างชัดเจน ซึ่งหากมีการละเมิดจะมีการดำเนินการอย่างเด็ดขาด จากข้อกำหนดนี้ทำให้เปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเรียกเก็บผลประโยชน์จากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้ ซึ่งไม่เพียงแต่เท่านั้น ผู้มีอิทธิพลในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวก็อาจจะใช้อำนาจในการเรียกค่าใช้สถานที่เหล่านั้น ซึ่งเป็นการซ้ำเติมผู้ยากไร้ให้ได้รับความลำบากในการประกอบอาชีพมากขึ้น นอกจากนี้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบ ยังไม่ได้รับการคุ้มครองพื้นฐานในด้านสุขภาพ การรักษาพยาบาลและสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น เดียวกันกับแรงงานในระบบอีกด้วย

**(3) การรับงานมาทำที่บ้าน<sup>3/</sup> :** ผลการสำรวจการรับงานมาทำที่บ้านของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า

**(3.1) จำนวนครัวเรือนที่รับงานมาทำที่บ้านเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 80** โดยเพิ่มจากจำนวน 226,473 ครัวเรือนในปี 2542 เป็นจำนวน 406,473 ครัวเรือนในปี 2545 ประเภทของงานที่ผู้รับงานมาทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นงานในอุตสาหกรรม สาขาการผลิตซึ่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 77.3 ของงานที่รับมาทำทั้งสิ้น โดยที่งานในสาขานี้เป็นการผลิต สินค้าประเภทเครื่องแต่งกายและสิ่งทอมากที่สุด (ร้อยละ 43.7) นอกนั้นเป็นผลิตภัณฑ์จากไม้และกระดาษ เครื่องประดับเพชรพลอย ยาสูบและเครื่องใช้ที่ทำด้วยหนัง อาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น สถานที่ที่ใช้เป็นที่ทำงานมากที่สุดคือ บ้านร้อยละ 84.6 รองลงมาเป็นบริเวณบ้านร้อยละ 13.6 และอื่นๆ ร้อยละ 1.8

**(3.2) ผู้รับงานมาทำที่บ้านส่วนใหญ่ทำเป็นอาชีพหลัก และการทำงานในลักษณะการรวมกลุ่มมีไม่ถึงร้อยละ 5 ของผู้รับงาน** ผู้รับงานมาทำที่บ้านที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปในปี 2545 มีจำนวนทั้งสิ้น 592,235 คน ซึ่งส่วนใหญ่ร้อยละ 80.0 เป็นผู้ที่มีสมรสแล้ว โดยเป็นผู้หญิงร้อยละ 78.1 และเป็นผู้ชายร้อยละ 21.9 ผู้รับงานส่วนใหญ่ร้อยละ 64.8 ถือว่ารายได้จากการรับงานมาทำที่บ้านเป็นรายได้หลักและจำเป็นของครัวเรือน และร้อยละ 35.2 ถือว่าเป็นรายได้เสริมของครัวเรือน โดยผู้รับงานส่วนใหญ่ร้อยละ 70.4 มีรายได้น้อยกว่า 30,001 บาทต่อปี แต่เมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยพบว่าผู้รับงานมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี 34,504 บาท ทั้งนี้ในการกำหนดค่าตอบแทนของงานที่รับมาทำส่วนใหญ่ผู้ว่าจ้างเป็นผู้กำหนดค่าตอบแทนถึงร้อยละ 85.5 ในขณะที่ผู้รับงานมีโอกาสเป็นผู้กำหนดค่าตอบแทนเองเพียงร้อยละ 8.9 เท่านั้น ที่เหลือเป็นการตกลงร่วมกัน ผู้รับงานมาทำที่บ้านส่วนใหญ่ยังไม่มีการรวมกลุ่มเพื่อพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยจากจำนวนผู้รับงานทั้งสิ้น 592,235 คน มีเพียง 26,208 คนหรือร้อยละ 4.4 เท่านั้นที่มีการรวมกลุ่ม

**(3.3) ผู้รับงานมาทำที่บ้านมีโอกาสพัฒนาทักษะความรู้ค่อนข้างจำกัด** ถึงแม้ลักษณะการทำงานของการรับงานมาทำที่บ้านเป็นงานที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน แต่ผู้รับงานก็ต้องมีทักษะและความชำนาญในการทำงานนั้นๆ เพราะทำให้ได้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพมากขึ้นและสามารถทำงานได้เร็วขึ้น ได้ปริมาณงานมากขึ้น ผลจากการสำรวจพบว่า มีผู้รับงานมาทำที่บ้าน 412,048 คน

<sup>3/</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจการรับงานมาทำที่บ้าน พ.ศ. 2542, 2545

หรือร้อยละ 69.6 ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมมาก่อน มีเพียง 180,187 คนหรือร้อยละ 30.4 เท่านั้นที่เคยได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับงานที่ทำ โดยการฝึกอบรมดังกล่าวได้รับจากผู้รับงานด้วยกันซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญมากที่สุดร้อยละ 16.7 รองลงมาผู้ว่าจ้างเป็นผู้จัดการฝึกอบรมให้ร้อยละ 9.9 นอกนั้นได้รับการฝึกอบรมจากหน่วยราชการ กลุ่ม/องค์กร/สหกรณ์ที่ผู้รับงานเป็นสมาชิกอยู่ หรือกลุ่มองค์กรอื่นๆ เป็นต้น

**(3.4) ปัญหาและความช่วยเหลือผู้รับงานต้องการ** ปัญหาที่ผู้รับงานมาทำที่บ้านพบมากที่สุดคือ ค่าตอบแทน (ร้อยละ 40.9) เช่น ค่าตอบแทนไม่เหมาะสม ได้รับค่าตอบแทนล่าช้า ได้รับค่าตอบแทนไม่ตรงตามที่ตกลงไว้ เป็นต้น รองลงมาคือ งานขาดความต่อเนื่อง (ร้อยละ 37.4) และความไม่ปลอดภัยจากการทำงานในด้านต่างๆ (ร้อยละ 33.2) ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีเงินทุน สถานที่ทำงานคับแคบ ชั่วโมงทำงานมากเกินไป และปัญหาอื่นๆ เช่น งานไม่ได้มาตรฐานทำให้ต้องแก้ไขงานอยู่บ่อยๆ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการขาดทักษะฝีมือและความชำนาญงาน เป็นต้น

สำหรับปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการทำงานของผู้รับงานมาทำที่บ้านเป็นปัญหาที่กำลังได้รับความสนใจมากในปัจจุบัน คือ ปัญหาเกี่ยวกับสายตา (ร้อยละ 10.7) รองลงมาคือ อิริยาบถในการทำงาน (ร้อยละ 9.1) ได้แก่ อาการปวดเมื่อยตามส่วนต่างๆ ของร่างกายที่เกิดจากนั่งหรือยืนทำงานในลักษณะที่ผิดวิธีหรือนานเกินไปจนเกิดอาการอักเสบและผิดปกติของอวัยวะนั้นๆ และความไม่ปลอดภัยจากที่ต้องสูดดมฝุ่นละออง (ร้อยละ 6.0) ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดจากการใช้เครื่องจักรเครื่องมือในการทำงาน ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สารเคมีที่มีอันตรายต่อสุขภาพ และปัญหาที่เป็นมลพิษทางเสียงที่มีผลต่อการได้ยิน เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถป้องกันได้โดยการให้ความรู้ความเข้าใจเพื่อให้ผู้รับงานสามารถปฏิบัติตนและปฏิบัติงานได้อย่างปลอดภัย

**(4) ธุรกิจชุมชน : ผลการศึกษาของ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม และคณะ<sup>4/</sup> และผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาธุรกิจชุมชน<sup>5/</sup>**

**(4.1) แนวคิดธุรกิจชุมชนพัฒนามาจากแนวคิดเศรษฐกิจที่ผสมผสานกลมกลืนทั้งมิติสังคมและวัฒนธรรมที่เน้นการผลิตพึ่งตนเอง** โดยเห็นว่าชุมชนควรมีการผลิตเพื่อขายควบคู่กับการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเอง ภายใต้พื้นฐานการเป็นสถาบันครอบครัวและชุมชน โดยต้องมีการใช้วัฒนธรรมของระบบทุนเพื่อเข้าไปแข่งขันในระบบตลาดเพื่อให้ธุรกิจชุมชนสามารถดำรงอยู่และขยายตัวได้ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิหมู่บ้าน ได้มีการนำแนวคิดนี้ไปประสานกับผู้นำชาวบ้านหรือปราชญ์ชาวบ้านที่มีแนวคิดและการปฏิบัติในลักษณะเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนงานพัฒนาตามแนวคิดข้างต้นอย่างจริงจัง

**(4.2) ธุรกิจ/วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการส่งเสริมของหน่วยงานภาครัฐ** เช่น กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน กทม. และเทศบาลเมือง/เทศบาลนคร ฯลฯ โดยรูปแบบการ

<sup>4/</sup> ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม และคณะ เศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็งของชุมชน เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ จัดโดย สศช. ณ โรงแรม ปรีณิพพาเลศ กรุงเทพมหานคร, 25 ธันวาคม 2546 หน้า 5-17

<sup>5/</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานเรื่องการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชน ; พฤศจิกายน 2544 หน้า 14-19

ส่งเสริมธุรกิจชุมชนมีอย่างหลากหลาย เช่น กลุ่มอาชีพต่างๆ หัตถกรรม การแปรรูปอาหาร ร้านค้าชุมชน โรงสีข้าว เครือข่ายผู้รับเหมางานซ่อม/งานบำรุงรักษาพื้นที่สาธารณะของกรุงเทพฯ เครือข่ายตัดเย็บเสื้อผ้า กลุ่มรับทำอาหาร/จัดเลี้ยง และกลุ่มรับซื้อของเก่า ฯลฯ

**(4.3) การเพิ่มขึ้นของธุรกิจ/วิสาหกิจชุมชน** นอกจากเกิดจากการมีหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน โดยปกติแล้ว ยังเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐ เช่น นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจภายใต้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน รวมทั้งผลการสนับสนุนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ทั้งในส่วนของการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาทุนทางสังคม ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ให้ความสนใจกับการพัฒนาองค์กรธุรกิจ/วิสาหกิจชุมชนอย่างต่อเนื่อง

**(4.4) ธุรกิจชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความมั่นคง และไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้มากนัก** แม้ธุรกิจชุมชนจะมีส่วนช่วยให้เกิดการสร้างงานและการจ้างงานขึ้นในชุมชนได้ในบางส่วน แต่มักไม่มีความมั่นคง โดยเฉพาะเมื่อขาดการสนับสนุน ช่วยเหลือจากภายนอกชุมชน โดยธุรกิจชุมชนที่สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนยังมีไม่มากนัก เมื่อเทียบกับจำนวนธุรกิจชุมชนทั้งหมด ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้ธุรกิจชุมชนไม่สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้มากนั้นสรุปได้ดังนี้ (1) ธุรกิจชุมชนมีความซับซ้อนและความขัดแย้งทางความคิดระหว่างการจัดการพัฒนาคนกับการพัฒนาธุรกิจให้เกิดความสมดุลเป็นไปอย่างยากลำบาก (2) การขาดความรู้เท่าทันในด้านการตลาด การพัฒนาคุณภาพ รูปแบบสินค้าให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด (3) มีการผลิตสินค้าชนิดเดียวกันจำนวนมากและการแข่งขันสูง (4) การขาดเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการจัดหาเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่เหมาะสมในการรักษามาตรฐานและคุณภาพ หรือพัฒนาสินค้าและการบรรจุภัณฑ์ให้ทันสมัย (5) ขาดความเข้มแข็งในการรวมกลุ่ม และ (6) การสนับสนุนธุรกิจชุมชนของหน่วยงานรัฐ และเอกชนไม่ครบวงจร

**(4.5) ธุรกิจชุมชนที่เข้มแข็งมักมีพื้นฐานพัฒนามาจากการใช้แนวทางพึ่งตนเองของชุมชน** โดยมีการใช้แผนชุมชนพึ่งตนเองเป็นเครื่องมือ เช่น การดำเนินงานของชุมชนไม่เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราชได้ใช้กลุ่มออมทรัพย์ของตนเป็นฐานทุนที่สำคัญของชุมชนในการทำ **วิสาหกิจชุมชน** อันเป็นผลมาจากการใช้ **แผนชุมชนพึ่งตนเอง** เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์กิจกรรมการกิน การใช้และการผลิตของชุมชน ทำให้ชุมชนไม่เรียงมีการทำธุรกิจชุมชนด้านการผลิตเพื่อทดแทนการซื้อจากภายนอก ลดค่าใช้จ่าย ซื้อ-ขาย แปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิต ใช้ภูมิปัญญาวัตถุดิบในท้องถิ่น ผสมผสานกับความรู้จากภายนอก ซึ่งแนวคิดการดำเนินธุรกิจ/วิสาหกิจชุมชนข้างต้น ทำให้ธุรกิจชุมชนของไม่เรียงมีความเข้มแข็งและช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนมากยิ่งขึ้น

**(4.6) วิสาหกิจชุมชนได้รับการส่งเสริมสนับสนุน ทั้งจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน** โดยภาครัฐได้มีการดำเนินการจัดฝึกอบรมกระบวนการทำแผนแม่บทชุมชน ซึ่งทำให้เกิดโครงการวิสาหกิจ/ธุรกิจชุมชนขึ้นอย่างแพร่หลาย แต่การดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนเหล่านี้ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ เกิดจากการเร่งรัดของทางภาครัฐมากเกินไป ทั้งที่การดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนนั้นๆ ยังไม่มีความพร้อมในการบริหารจัดการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่ที่ภาครัฐยังได้มีการจัดทำร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เพื่รองรับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน

กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และการส่งเสริมเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ซึ่งขณะนั้นร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากการส่งเสริม สนับสนุนจากภาครัฐดังกล่าว ข้างต้นแล้ว สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน<sup>6/</sup> ยังมีเป้าหมายการดำเนินงานส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและการจัดการต่างๆ อย่างครบวงจร ภายใต้แผนแม่บทชุมชนให้ครบทุก ตำบล จำนวน 7,225 ตำบล ๆ ละ 1 แห่ง ภายในระยะเวลา 3 ปี เพื่อให้เป็นรากฐานและปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนให้เกิดวิสาหกิจชุมชนที่เข้มแข็งทั่วประเทศต่อไป

(5) **สินเชื่อในระบบ :** การศึกษาของนิพนธ์ พัวพงศกร ในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า<sup>4/</sup>

(5.1) **หนี้สินในระบบมีขนาดใหญ่เป็นสัดส่วนถึงเกือบร้อยละ 40 ของสินเชื่อทั้งหมดของครัวเรือนชนบท** โดยในปี 2528 ตลาดสินเชื่อในระบบในชนบทไทยมีขนาดประมาณร้อยละ 56 ของยอดสินเชื่อทั้งหมดที่ครัวเรือนชนบทได้กู้ยืมในรอบ 1 ปี และในปี 2538/39 ตลาดสินเชื่อในระบบในชนบทไทยมีขนาดลดลงเหลือเพียงร้อยละ 39.6 คิดเป็นจำนวนกว่า 1.3 แสน ล้านบาท การที่ตลาดสินเชื่อในระบบมีขนาดโดยเปรียบเทียบเล็กลง เกิดจากนายทุนในระบบมีบทบาทลดลงมาก ในช่วงปี 2528-2538 ยอดสินเชื่อในรูปเงินสดที่ครัวเรือนชนบทกู้จากนายทุนเงินกู้ในระบบเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.61 ขณะที่ยอดเงินกู้ในระบบเพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยละ 140 หรือเพิ่มจาก 2,329 ล้านบาท เป็น 5,608 ล้านบาท และในช่วงเวลาเดียวกันยังพบว่าในบางหมู่บ้านมีรายงานว่ามีในปี 2538 ไม่มีนายทุนเงินกู้ในหมู่บ้านของตน (ซึ่งอาจเป็นเพราะนายทุนเลิกปล่อยเงินกู้ หรือผู้กู้ไม่จำเป็นต้องพึ่งเงินกู้จากนายทุนบางคนในหมู่บ้าน) แต่สิ่งที่น่าสนใจมากคือ วงเงินกู้แบบผ่อนส่งสินค้าคงทนถาวร เช่น รถจักรยานยนต์ หรือเครื่องใช้ไฟฟ้า ซึ่งถูกจัดให้เป็นสินเชื่อในระบบมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่า 7.3 เท่า ทั้งนี้มีสาเหตุจากในช่วงปี 2534-2538 เป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ขึ้นเนื่องมาจากการเปิดเสรีทางการเงิน สถาบันการเงินในประเทศสามารถกู้เงินดอกเบี้ยต่ำจากต่างประเทศมาปล่อยกู้ในประเทศได้ ทำให้มีเงินสินเชื่อไหลสะพัดในชนบทไทย

5.2 **ปัจจุบันสินเชื่อเกษตรในระบบมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่สินเชื่อในระบบยังมีบทบาทสำคัญในชนบทไทย** นับตั้งแต่การก่อตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ในปี 2518 และผลจากการเปิดเสรีตลาดการเงิน ซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลง ประกอบกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกษตรกรมีความต้องการเงินกู้เพิ่มขึ้น ทำให้สินเชื่อในระบบขยายตัวเพิ่มขึ้นมากในปี 2546 ครัวเรือนเกษตรกว่าร้อยละ 90 สามารถ กู้เงินจาก ธกส. ได้ แม้ว่าการขยายตัวของสินเชื่อในระบบจะทำให้ส่วนแบ่งของตลาดสินเชื่อในระบบลดลง แต่นายทุนเงินกู้ในระบบก็ยังมีบทบาทสำคัญในชนบทไทยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประชาชนที่มาจดทะเบียนผู้มีปัญหาความยากจนในปี 2547 ระบุว่า มีปัญหาหนี้สินรวม 669,848 ล้านบาท เป็นหนี้สินในระบบ 132,894 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.8 ของหนี้สินทั้งหมด

<sup>6/</sup> สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เอกสารแนะนำสถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, กทม. ไม่ปรากฏปีพิมพ์ หน้า 1

<sup>4/</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร “การเงินในระบบ” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐจัดโดย สศช. ณ โรงแรมปรินซ์พาเลซ กรุงเทพมหานคร 25 ธันวาคม 2546

**5.3 รัฐได้เริ่มให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหนี้เชื่อในระบบ**  
ในปัจจุบันนอกเหนือจากความพยายามขยายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยกระจายบริการทางการเงินในรูปแบบต่างๆ เข้าไปในพื้นที่ชนบท ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน และธนาคารประชาชนแล้ว รัฐบาลยังได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบ

### **3 การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม**

ผลการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมผู้ประกอบการอาชีพธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการที่ภาครัฐจะต้องพิจารณาเข้ามาบริหารจัดการให้มากขึ้น คือ ผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการอันได้แก่ อาชีพหาบเร่แผงลอย การรับงานมาทำที่บ้าน รถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสาร และธุรกิจชุมชน ทั้งจากมุมมองของภาครัฐ ผู้ประกอบอาชีพและธุรกิจว่ามีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัดในการบริหารจัดการผู้ประกอบการอาชีพ/ธุรกิจที่ไม่เป็นทางการให้เข้าสู่ระบบได้รับการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถสำหรับเป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทยให้มีความเข้มแข็งและเป็นแหล่งสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการและแรงงานอย่างยั่งยืน ดังนี้

#### **3.1 จุดแข็ง**

ภาครัฐ ผู้ประกอบอาชีพและธุรกิจมีจุดแข็งที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ ดังนี้

(1) รัฐบาลสามารถจัดการธุรกิจนอกระบบให้เข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลของภาครัฐและสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ชุมชนได้ เช่น การจัดระเบียบและลดอิทธิพลในกลุ่มอาชีพรถตู้/รถจักรยานยนต์รับจ้าง การส่งเสริม สนับสนุน ผลิตรายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ทั้งที่เป็นของธุรกิจชุมชนและธุรกิจส่วนบุคคลให้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์และเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็นแหล่งสร้างงาน สร้างรายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งของชุมชน ทำให้การจัดการธุรกิจนอกระบบของภาครัฐได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไป

(2) การประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก มีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายหรือให้บริการ มีการลงทุนที่ไม่สูง และมักมีอุปกรณ์หรือเครื่องมือง่ายๆ ที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพที่มีราคาไม่แพง ทำให้มีการผลิตสินค้าหรือบริการในราคาที่ต่ำกว่าราคาปกติทั่วไปได้

(3) การผลิตของธุรกิจชุมชนในเมืองมีลักษณะเด่นที่เป็นการผลิตในภาคที่เป็นช่องว่างของเศรษฐกิจ เช่น ช่องว่างทางรายได้ที่ผู้บริโภคมีกำลังซื้อต่ำ เช่น ขายอาหาร หาบเร่รถเข็น แผงลอย ฯลฯ ซึ่งลูกค้าส่วนใหญ่เป็นคนจนด้วยกัน คนมีรายได้น้อย ปานกลางสามารถซื้อบริโภคได้ในราคาถูกกว่าซื้อจากร้านอาหารใหญ่ๆ ช่องว่างของระบบการเงินจากการที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบทำให้ตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้น และช่องว่างของการจัดระบบผังเมืองที่รถโดยสารสาธารณะไม่สามารถเข้าถึงตรอกซอกซอย หรือจราจรติดขัดจำเป็นต้องอาศัยรถจักรยานยนต์รับจ้างทำให้ธุรกิจชุมชนหรือธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการสามารถดำรงอยู่ได้

(4) ธุรกิจชุมชน โดยเฉพาะธุรกิจประเภทที่มีการพัฒนามาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีคุณภาพมาตรฐาน และมีความเป็นเอกลักษณ์ที่โดดเด่นเฉพาะตัวจนเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป จะสามารถทำให้เป็นที่ยอมรับของตลาดได้ง่าย

(5) อาชีพบริการด้านขนส่ง เช่น รถตู้/รถจักรยานยนต์รับจ้างโดยทั่วไป สามารถช่วยลดความเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมในช่วงกลางคืนหรือในพื้นที่อันตรายให้แก่ผู้โดยสารได้ รวมทั้งมีราคาค่าบริการโดยเฉพาะรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ถูกกว่ารถสามล้อหรือแท็กซี่

(6) การประกอบอาชีพการรับงานมาทำที่บ้านจะช่วยสร้างความสัมพันธ์ของครอบครัวให้มีความอบอุ่นมากขึ้น เนื่องจากจะมีเวลาทำงานในการดูแลช่วยเหลือในครอบครัวได้สะดวก ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการเดินทางหรือค่าอาหาร ในการออกไปทำงานนอกบ้าน หรือนอกชุมชนของตน

### 3.2 จุดอ่อน

การดำเนินของภาครัฐ ผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการที่ผ่านมา มีจุดอ่อนต่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ควรมีการทบทวน แก้ไข ปรับปรุงดังนี้

(1) การจัดการกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการยังมิได้มีลักษณะการจัดการเฉพาะเรื่อง ขาดการเชื่อมโยงหรือจัดการอย่างเป็นองค์รวม เช่นการจัดระเบียบรถตู้/รถจักรยานยนต์รับจ้าง การจัดระเบียบการจัดสถานที่จำหน่ายแก่หาบเร่แผงลอย การกระจายโอกาสในการส่งเสริมสนับสนุนธุรกิจชุมชนอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง เป็นต้น รวมทั้งยังไม่มีกฎหมายที่เอื้อต่อการรองรับวิสาหกิจชุมชน/ธุรกิจชุมชน ให้เป็นนิติบุคคลอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนทุจริต มีผลประโยชน์กับผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบ ทำให้การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการทำได้โดยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(2) ภาครัฐยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ อันเนื่องมาจากการขาดระบบข้อมูลข่าวสาร การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการที่ครบถ้วน ขาดการศึกษาวิเคราะห์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในเชิงลึกของเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ รวมทั้งขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนทั่วไป

(3) ผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการส่วนใหญ่มีเงินออมต่ำ และขาดเงินทุนในการประกอบอาชีพหรือขยายกิจการ ทำให้ต้องพึ่งพิงสินเชื่อระบบสูง รวมทั้งขาดความสามารถในการบริหารจัดการเงินทุนที่ได้มาจากความช่วยเหลือจากภาครัฐและการกู้จากแหล่งต่างๆ

(4) ผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการส่วนใหญ่ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการพัฒนาอาชีพ/ธุรกิจให้เติบโตได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีเพื่อการปรับปรุงกระบวนการผลิต การให้บริการและการผลิตที่ถูกต้องสู่ลักษณะการใช้ภาษาต่างประเทศเพื่อการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ

หรือขาดบุคลากรเฉพาะด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีฝีมือ ทักษะ ความรู้ ความชำนาญสูง เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพ รูปแบบ มาตรฐานของสินค้าและบริการ ตลอดจนขาดความสามารถในการผลิตสินค้าให้ได้จำนวนมากเมื่อสินค้าเป็นที่ต้องการของตลาดสูง เนื่องจากเป็นสินค้าที่ต้องอาศัยทักษะฝีมือมาก

(5) ผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการส่วนใหญ่ยังขาดองค์กรหรือการรวมกลุ่มเพื่อการช่วยเหลือ สนับสนุนซึ่งกันและกัน แม้บางกลุ่มอาจมีการรวมกลุ่มกันได้ แต่ก็ยังเป็นกลุ่มขนาดเล็ก หรือ ขาดการยอมรับของคนในกลุ่มอาชีพ/ธุรกิจเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาอาชีพ หรือสร้างอำนาจการต่อรองเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ของตนเท่าที่ควร

(6) ผู้ประกอบอาชีพบางประเภทยังขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อการให้บริการ ทำให้การให้บริการขาดความเป็นระเบียบหรือมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุสูงเช่น การให้บริการของผู้ประกอบอาชีพรถจักรยานยนต์/รถตุ๋นโดยสาร เป็นต้น

### 3.3 โอกาส

ด้านสภาวะแวดล้อมภายนอกของภาครัฐและผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจนอกระบบ ที่เป็นโอกาส เอื้ออำนวยต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการมีดังนี้

(1) การเติบโตทางเศรษฐกิจเอื้ออำนวยให้ภาครัฐสามารถดำเนินการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น เนื่องจากภาครัฐสามารถจัดสรรงบประมาณมาสนับสนุน ส่งเสริม แก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ง่ายและกว้างขวาง เช่นการให้การสนับสนุนผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

(2) รัฐธรรมนูญปัจจุบันส่งเสริม สนับสนุนในการสร้างโอกาสให้กับผู้ประกอบอาชีพ ธุรกิจ แรงงาน ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการให้ได้รับความเป็นธรรมและผู้บริโภคได้รับการคุ้มครอง รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการของภาครัฐ โดยผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจ ได้รับโอกาสในการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นธรรม ลดภาระค่าใช้จ่ายนอกระบบกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลและได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ แรงงานมีโอกาสดำเนินงานทำและได้รับค่าตอบแทนแรงงานที่เป็นธรรม รวมทั้งการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จะมีประสิทธิภาพและให้คามยุติธรรมมากขึ้น

(3) เทคโนโลยีสื่อสารช่วยสร้างโอกาสด้านการตลาด การเรียนรู้ให้ทั้งกับผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ โดยกลุ่มธุรกิจชุมชนสามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ในการเพิ่มศักยภาพและมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของกลุ่มได้ และเจ้าหน้าที่สามารถสร้างองค์ความรู้และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว

(4) ตลาดมีความต้องการสินค้านอกระบบที่ผลิตจากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์โดดเด่น เฉพาะตัวและทันสมัยสูง ทำให้ธุรกิจชุมชนที่ผลิตสินค้าประเภทนี้ไม่มีปัญหาการตลาด สามารถจำหน่ายได้ง่าย

(5) ภาคเอกชนสมัยใหม่มีแนวโน้มสนับสนุนการส่งเสริมการพัฒนาวิสาหกิจ/ธุรกิจชุมชนมากขึ้น โดยสนับสนุนด้านการตลาด ช่องทางการจำหน่ายและการสร้างเครือข่ายระหว่างธุรกิจเอกชนกับวิสาหกิจ/ธุรกิจชุมชนภายใต้แนวคิดการร่วมอุดมสุขสังคมไทย แม้ธุรกิจข้ามชาติก็พยายามสร้างภาพลักษณ์ดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน

(6) การดำเนินธุรกิจสมัยใหม่มีแนวโน้มการจ้างผลิตนอกโรงงาน/ร้านค้า เพื่อการลดต้นทุน ทำให้การรับงานมาทำที่บ้านมีโอกาสมากขึ้น

### 3.4 ข้อจำกัด

สำหรับสถานะแวดล้อมที่เป็น “ข้อจำกัด” หรือ “อุปสรรค” ที่ภาครัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการป้องกันและแก้ไข มีดังนี้

(1) ภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุน ส่งเสริมกิจกรรมนอกระบบที่มีความหลากหลายได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เช่น การให้การฝึกอบรม การพัฒนาอาชีพ การจัดหาสถานที่จำหน่าย การจัดระบบค่าจ้างที่เป็นธรรมกับผู้รับงานมาทำที่บ้าน เป็นต้น เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะจัดกระจายขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และมีขนาดเล็ก

(2) ผู้มีส่วนได้เสียกับกิจกรรมนอกระบบที่ไม่เป็นทางการมีจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านการเข้าสู่ระบบ เนื่องจากไม่เห็นประโยชน์ต่อการเข้ามาอยู่ในระบบ ต้องการหลีกเลี่ยงข้อกำหนดหรือภาษีตามกฎหมาย รวมทั้งมีกลุ่มอิทธิพลและเจ้าหน้าที่บางส่วนที่คอร์รัปชัน คอยขัดขวางการนำธุรกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบอยู่ตลอดเวลา ทำให้การจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการเข้าสู่ระบบเป็นไปอย่างยากลำบากและไม่มีประสิทธิภาพ

(3) กลุ่มธุรกิจชุมชน ผู้ให้บริการขนส่ง (รถจักรยานยนต์/รถตู้โดยสาร) และผู้รับงานมาทำที่บ้าน ยังไม่มีกฎหมายรองรับการประกอบอาชีพ ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้อย่างสุจริตและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย รวมทั้งไม่มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามาบริหารจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการและผู้ให้บริการดังกล่าว

ผลการวิเคราะห์สถานะแวดล้อมข้างต้น สามารถนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมได้ ดังนี้

(1) รัฐบาลสามารถใช้ประสบการณ์ในการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบบางประเภทที่ได้ดำเนินการมาจนประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งแล้ว รวมทั้งการมีงบประมาณและเทคโนโลยีสื่อสารของรัฐที่เอื้ออำนวยมาดำเนินการให้เป็นประโยชน์ต่อการลดอุปสรรคของการต่อต้าน/คัดค้านไม่เข้าสู่ระบบ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และเห็นประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบ ที่จะได้รับการคุ้มครองดูแล และส่งเสริมจากภาครัฐต่อไป

(2) รัฐบาลสามารถใช้โอกาสจากปัจจัยสนับสนุนภายนอกที่สำคัญ เช่น ปัจจัยสนับสนุนจากรัฐธรรมนูญ ภาคเอกชนสมัยใหม่ซึ่งสนับสนุนการจ้างงานและส่งเสริมพัฒนาผู้ประกอบการอาชีพ/ธุรกิจ หรือธุรกิจชุมชน มาดำเนินการเพื่อลดจุดอ่อนของผู้ประกอบอาชีพ/ธุรกิจ นอกระบบที่ไม่

เป็นทางการที่เข้าสู่ระบบแล้ว ในการพัฒนาศักยภาพและทักษะทั้งด้านการบริหารจัดการ การผลิต การตลาด รวมทั้งการรวมกลุ่ม และการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อในระบบให้ได้รับโอกาสมากขึ้น

(3) รัฐบาลต้องเร่งแก้ไขจุดอ่อนด้านการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งขาดการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ หรือจัดการอย่างเป็นองค์รวมควบคู่กับการใช้ลักษณะจุดเด่นและโอกาสด้านการตลาดของแต่ละกลุ่มอาชีพ/ธุรกิจชุมชน เช่น ความต้องการของตลาดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะผลิตจากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีลักษณะโดดเด่นเฉพาะตัว ใช้ทักษะฝีมือสูง เป็นต้น เพื่อส่งเสริมสนับสนุนกลุ่มอาชีพ/กลุ่มธุรกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง และสามารถสร้างงานสร้างรายได้มากยิ่งขึ้น

## **4 ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทย**

### **4.1 วัตถุประสงค์**

- (1) เพื่อสร้างโอกาสให้กับผู้ประกอบการอาชีพและผู้ประกอบธุรกิจนอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบ และได้รับการดูแลจากภาครัฐ
- (2) เพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพและผู้ประกอบธุรกิจที่เข้าสู่ระบบ
- (3) เพื่อสนับสนุนด้านการเงินให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพและผู้ประกอบธุรกิจ ให้ได้รับบริการสินเชื่อในระบบได้มากขึ้น
- (4) เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนหรือเศรษฐกิจของชาวบ้านให้มีความเข้มแข็ง และพัฒนาไปสู่เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน

### **4.2 เป้าหมาย**

- (1) จัดระบบบริหารจัดการให้ผู้ประกอบการและผู้ประกอบอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ รถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตุ๋นโดยสาร หาบเร่แผงลอย รับงานมาทำที่บ้าน และธุรกิจชุมชนเข้ามาอยู่ในระบบภายในปี 2550
- (2) ผู้ประกอบอาชีพและธุรกิจรายย่อยที่เข้าสู่ระบบแล้ว สามารถประกอบอาชีพหรือดำเนินธุรกิจได้อย่างมีความมั่นคง และได้รับโอกาสเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นจากภาครัฐในการประกอบอาชีพ/ธุรกิจอย่างเหมาะสม ทัวถึง และเป็นธรรม

### **4.3 แนวทาง**

- (1) สร้างโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพและผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยด้วยการดำเนินการให้เข้าสู่ระบบเพื่อได้รับการคุ้มครอง ดูแล และส่งเสริมจากภาครัฐโดย

(1.1) จัดทำทำเนียบหรือทะเบียนผู้ประกอบการอาชีพและธุรกิจรายย่อย ประกอบด้วยหาบเร่ แผงลอย รถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสาร และธุรกิจชุมชน โดยหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

(1.2) จัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ และการดำเนินธุรกิจแต่ละประเภท เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการให้บริการต่อสาธารณะ

(1.3) พิจารณากำหนดมาตรการส่งเสริมและจูงใจในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดหาสถานที่ การพิจารณากำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสม และเป็นธรรม และการขจัดภาระค่าใช้จ่ายนอกกระบบเพื่อการคุ้มครองจากผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเข้าสู่ระบบ

(1.4) สร้างความเข้าใจกับผู้ประกอบการเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อชี้ให้เห็นประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบ

**(2) เพิ่มศักยภาพให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพและผู้ประกอบการธุรกิจรายย่อยที่เข้าสู่ระบบแล้ว ในการพัฒนาการประกอบอาชีพและธุรกิจ โดย**

(2.1) จัดให้มีการฝึกอบรมที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพ เช่น ด้านการให้บริการแก่ผู้ประกอบการอาชีพในกลุ่มจักรยานยนต์รับจ้าง และรถตู้โดยสาร และด้านการผลิตและการให้บริการที่ถูกสุขลักษณะกับกลุ่มหาบเร่ แผงลอย

(2.2) จัดหลักสูตรฝึกอบรมอาชีพให้แก่ผู้รับงานมาทำที่บ้าน เพื่อให้สามารถใช้เทคโนโลยีและปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้สูงขึ้น

(2.3) สนับสนุนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชน ให้จัดการศึกษานอกระบบแก่ผู้ประกอบการอาชีพและแรงงานเพื่อเพิ่มศักยภาพ และโอกาสในการประกอบอาชีพได้หลากหลายยิ่งขึ้น

(2.4) ส่งเสริมความร่วมมือขององค์กรธุรกิจภาคเอกชนที่มีศักยภาพให้เข้ามามีบทบาทในการสร้างความเป็นธรรมด้านค่าตอบแทน และป้องกันงานที่เป็นอันตรายแก่กลุ่มผู้รับงานมาทำที่บ้าน รวมทั้งการจ้างเหมาการผลิต การหาตลาด และการจัดจำหน่ายสินค้าแก่กลุ่มธุรกิจชุมชน

**(3) สนับสนุนด้านการเงินให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพและผู้ประกอบธุรกิจรายย่อย เพื่อให้เข้าถึงบริการการเงินได้มากขึ้น โดย**

(3.1) ปรับปรุงและขยายการบริการด้านการเงินของภาครัฐที่มีอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบได้รับประโยชน์ผ่านกองทุนและโครงการสินเชื่อต่างๆ ให้มากขึ้น เช่น เงินทุนประกอบอาชีพแก่สตรี กองทุนพัฒนาและฟื้นฟูเกษตรกร กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

(3.2) สนับสนุนองค์กรการเงินนอกระบบของชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ และธนาคารหมู่บ้าน เป็นต้น ให้มีความเข้มแข็งและให้บริการกับผู้ประกอบอาชีพได้มากขึ้น รวมถึงส่งเสริมการรวมตัวเป็นเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการเพื่อเพิ่มทางเลือกให้กับผู้ต้องการสินเชื่อ

(3.3) ให้การส่งเสริมด้านการลงทุนสำหรับสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือขยายบริการเพื่อให้บริการระดับฐานราก เช่น การให้สินเชื่อจุลภาคแก่ชุมชนหรือผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

(3.4) ส่งเสริมการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้เกิดผลและเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยที่มีสินทรัพย์ที่ยังไม่สามารถใช้เป็นประโยชน์ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน มีโอกาสในการประกอบอาชีพมากขึ้น

**(4) ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนหรือเศรษฐกิจของชาวบ้าน ให้มีความเข้มแข็งและพัฒนาไปสู่เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน** ตลอดจนสามารถเป็นฐานและเชื่อมต่อกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมุ่งเน้นให้มีบทบาทในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้กับเศรษฐกิจโดยรวม ดังนี้

(4.1) สนับสนุนการทำแผนชุมชนพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ทำให้ชุมชนตระหนักในศักยภาพของตนเองและสามารถกำหนดอนาคตเพื่อการพึ่งตนเองเป็นหลัก

(4.2) การเสริมสร้างศักยภาพและความสามารถของกลุ่ม/ชุมชน โดยเน้นการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มความรู้และทักษะอย่างเป็นขั้นตอน ทั้งด้านการบริหารจัดการการเงิน การผลิต และการตลาดตามระดับความรู้ ความสามารถของแต่ละกลุ่ม

(4.3) ส่งเสริมการสร้างผลิตภัณฑ์ให้มีจุดเด่นที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่นและความต้องการของตลาด โดยการพัฒนาใช้ภูมิปัญญา ฝีมือแรงงาน วัตถุดิบเฉพาะท้องถิ่น เพื่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพสอดคล้องกับศักยภาพของชุมชน ผลิตได้อย่างต่อเนื่อง

(4.4) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชน รวมทั้งสร้างมาตรฐานให้เป็นที่ยอมรับและไว้วางใจของผู้บริโภค สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ

(4.5) ส่งเสริมสนับสนุนการสร้างกลไกการประสานงานความร่วมมือระหว่างภาคี การพัฒนาเพื่อช่วยส่งเสริมช่องทางการจำหน่าย การตลาด การบริหารจัดการ และการจัดทำระบบข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ

(4.6) เร่งรัดการออก พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเพื่อให้สามารถทำธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง ถูกต้องตามกฎหมาย และมีหน่วยงานสนับสนุนส่งเสริมอย่างเป็นระบบ



## บทที่ 3

# ยุทธศาสตร์บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคม แก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

## 1 ความสำคัญของการบริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคม

ปัจจุบันผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่มีฐานะยากจน รายได้ไม่แน่นอน ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน และไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม ขณะที่ต้องเผชิญความเสี่ยงของชีวิตที่แตกต่างจากผู้อยู่ในระบบ ทั้งยังมีความรุนแรงกว่าและบ่อยกว่า เมื่อเผชิญความเสี่ยงต่างๆ จึงต้องอาศัยการคุ้มครองแบบไม่เป็นทางการเท่าที่จะหาได้เพื่อรับมือกับความเสี่ยง ซึ่งไม่เพียงพอกับความต้องการ ทำให้ไม่สามารถจัดการความเสี่ยงได้ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่สะสมเพิ่มขึ้น การบริหารจัดการความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือให้คนเหล่านี้สามารถเผชิญความเสี่ยงและจัดการได้ดีขึ้น โดยใช้การคุ้มครองทางสังคมเป็นเครื่องมือในการป้องกันและบรรเทาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นและเป็นการส่งเสริมให้การประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีความมั่นคง

### ความเสี่ยงของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีความเสี่ยงสูงกว่าผู้อยู่ในระบบ ต้องเผชิญความเสี่ยงภายในเศรษฐกิจนอกระบบที่มีอยู่หลากหลายรูปแบบ และความเสี่ยงทั่วไปเช่นเดียวกับคนกลุ่มอื่นๆ ซึ่งเปราะบางตามวัฏจักรชีวิตที่เกิดจากธรรมชาติ และการกระทำของมนุษย์ เช่น การเจ็บป่วย การตาย น้ำท่วม และภาวะแห้งแล้ง ความเสี่ยงภายในเศรษฐกิจนอกระบบอาจแบ่งออกได้ดังนี้

(1) ความเสี่ยงในเชิงเศรษฐกิจผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเผชิญความเสี่ยงที่เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับเศรษฐกิจในหลายรูปแบบ ได้แก่ การที่สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลง เช่น ภาวะหดตัวของเศรษฐกิจทำให้บางอาชีพมีงานลดลง เป็นต้น การเข้าไม่ถึงแหล่งทุนทำให้เกิดความเสี่ยงที่ผู้ประกอบการไม่สามารถผลิตสินค้าและบริการราคาถูกในเวลาที่ต้องการแข่งขันสูงได้ ส่งผลให้การเข้าถึงเทคโนโลยีคุณภาพสูงมีน้อยเพราะมีทุนต่ำ รวมทั้งเสียเปรียบสถานประกอบการขนาดใหญ่จากการมีอำนาจต่อรองต่ำ ทำให้ถูกใช้ประโยชน์มากเกินไป ตลอดจนความเสี่ยงที่เกิดขึ้นตามฤดูกาลจากอาชีพการเกษตรและการมีงานทำเป็นครั้งคราว

(2) **ความเสี่ยงในเชิงสังคม** ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบต้องเผชิญกับการที่สังคมไม่ยอมรับบทบาทและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะผู้หญิงที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบมักจะไม่ได้ถูกนับว่าเป็นผู้ทำงาน เช่น กลุ่มที่ทำงานในบ้าน เป็นต้น และการใช้แรงงานเด็กที่ยังคงมีอยู่ นอกจากนี้ การไม่มีกฎระเบียบที่ชัดเจนหรือมีน้อย ทำให้เกิดความเสี่ยงที่แรงงานอาจไม่ได้รับค่าจ้างเหมาะสม เพราะไม่มีการกำหนดไว้ชัดเจน ขณะที่ผู้ต้องการเข้ามาทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบรวมทั้งผู้ย้ายถิ่นมีความเสี่ยงจากการไม่รู้ข้อมูลข่าวสารเพียงพอทั้งในการทำงานและการดำรงชีวิต นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

ความเสี่ยงที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบต้องเผชิญมีหลากหลาย เกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรงกว่าผู้อยู่ในระบบ การจัดการความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยให้คนเหล่านี้มีศักยภาพและสมรรถนะเพียงพอที่จะทำงาน มีรายได้มั่นคง เกิดการออมเพื่ออนาคตแก่ตนเองและครอบครัว เป็นการสร้างหลักประกันก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ

## 2 สถานการณ์และแนวโน้มการคุ้มครองทางสังคมของไทย

การคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทยสามารถดำเนินการคุ้มครองได้เพียงผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจในระบบและกลุ่มด้อยโอกาสต่างๆ ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่มีสัดส่วนสูงยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ ต้องใช้การคุ้มครองแบบไม่เป็นทางการที่เป็นการสร้างความเสี่ยงสะสมเพิ่มขึ้น ทำให้ไม่มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต

**2.1 ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นทางการมีเพียงร้อยละ 30 ของผู้มีงานทำ** ซึ่งครอบคลุมผู้อยู่ในเศรษฐกิจในระบบเป็นหลัก ขณะที่ผู้ไม่ได้รับการคุ้มครองอีกร้อยละ 70 เป็นผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเกือบทั้งหมด ผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรชี้ให้เห็นว่าผู้มีงานทำเพิ่มขึ้นจาก 32.2 ล้านคนในปี 2544 เป็น 33.8 ล้านคนในปี 2546 และผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 69.8 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 69.2 ในปี 2546 ทำงานอยู่ในภาคเกษตรร้อยละ 56.4 และลดลงเหลือร้อยละ 54.2 ในช่วงเวลาเดียวกัน ส่วนผู้ที่ทำงานในภาคนอกเกษตรมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นบ้างในสาขาอุตสาหกรรม ก่อสร้าง และค้าส่ง ค้าปลีก ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระและผู้ช่วยธุรกิจครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้างมีสัดส่วนใกล้เคียงกันในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาประมาณร้อยละ 44 และ 31 ตามลำดับ ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นทางการมีร้อยละ 30 ของผู้มีงานทำ กลุ่มใหญ่ที่สุดเป็นผู้อยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคม 7.43 ล้านคน และอยู่ในความคุ้มครองภายใต้ระบบอื่นๆ อีก 2.6 ล้านคนเป็นกลุ่มข้าราชการ ลูกจ้างรัฐบาล และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่เหลือเป็นข้าราชการครูที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนและลูกจ้างในกิจกรรมบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายประกันสังคม

ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ขาดหลักประกันในการดำรงชีวิต และอยู่นอกระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีการจัดการอย่างมีระเบียบกฎเกณฑ์ได้มีการจำแนกไว้เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักตามความเหมาะสมกับการคุ้มครองทางสังคม<sup>1/</sup> ดังนี้

- (1) ผู้รับงานมาทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ
- (2) สหกรณ์เครดิตยูเนียนและกลุ่มเครดิตยูเนียน
- (3) เกษตรกร (เพาะปลูก/ป่าไม้/เลี้ยงสัตว์) และชาวประมง
- (4) คนขับยานพาหนะรับจ้างนอกระบบ เช่น รถแท็กซี่ / ตุ๊กตุ๊ก / รถตุ้ / รถประจำทาง / สองแถว / จักรยานยนต์ / เรือยนต์ ฯลฯ
- (5) ผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆทั้งในและนอกภาคเกษตร ซึ่งรวมถึงนายจ้างหรือผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะที่ไม่มีลูกจ้าง กลุ่มแม่บ้าน ช่าง และผู้ให้บริการต่างๆ
- (6) ลูกจ้างของนายจ้างมิได้จ้างงานทั้งปี แต่เป็นครั้งคราว เป็นการชั่วคราว หรือเป็นฤดูกาล
- (7) กลุ่มอื่นๆ เช่น ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านที่มิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย (คนรับใช้ คนขับรถส่วนตัว คนทำสวน ฯลฯ)

**2.2 ภาครัฐจัดให้มีการคุ้มครองทางสังคมในบางด้านอย่างทั่วถึงแต่มีอีกหลายด้านที่ยังไม่เพียงพอ และไม่สนองความต้องการของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ**

(1) การคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้แก่คนไทยทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน คือ

(1.1) การประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อให้คนไทยได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพอย่างทั่วถึงโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยภายใต้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นการสร้างหลักประกันการมีสุขภาพดีของประชากร แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาที่ต้องปรับปรุงแก้ไขโดยเฉพาะด้านคุณภาพการให้บริการและการสร้างสุขภาพที่เชื่อมโยงระหว่างปัจเจกชนและชุมชน

(1.2) การจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นการจัดการศึกษาให้เด็กและเยาวชนให้อย่างทั่วถึงและไม่เสียค่าใช้จ่าย และมีโครงการเสริมได้แก่โครงการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา และโครงการอาหารเสริมโรงเรียน

<sup>1/</sup> ข้อมูลจากกระทรวงแรงงานที่มีพื้นฐานแนวคิดมาจากการศึกษาเรื่อง “การขยายความคุ้มครองทางสังคมให้กับภาคนอกระบบ” ของ ILO

(2) **การคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ยังไม่เพียงพอและทั่วถึง** มีอยู่หลายโครงการที่ดำเนินการให้กลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มด้อยโอกาสเป็นส่วนใหญ่ มีเด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง สตรีและผู้ประสบปัญหาสังคมได้รับการจำนวน 1,690,046 ราย ในปี 2546 เป็นการให้ความช่วยเหลือและแก้ปัญหาซึ่งเป็นการดำเนินงานเชิงรับ ยังไม่มีการใช้แนวทางที่เป็นการป้องกันปัญหาให้กับประชาชน โครงการที่ดำเนินการอยู่มีดังนี้

(2.1) **ระบบการประกันสังคม** เป็นการจัดให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจในระบบเป็นหลัก สิทธิประโยชน์ที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบได้รับมีเพียงการคลอดบุตร ทูพพลภาพ และตายไม่รวมการเจ็บป่วยทั่วไป ขณะที่เงินสมทบที่ต้องจ่ายสูงเกินไป จึงไม่จูงใจให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเข้าร่วมโครงการ

(2.2) **สวัสดิการสังคมสำหรับแรงงาน** เป็นการช่วยเหลือแรงงานทั้งในและนอกระบบให้มีความมั่นคงในการทำงาน โดยจัดเป็นโครงการดังนี้ 1) กองทุนช่วยเหลือคนทำงานในต่างประเทศ เป็นการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ไปทำงานต่างประเทศแล้วประสบปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อน 2) โครงการสินเชื่อเพื่อไปทำงานต่างประเทศ เป็นการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับอนุญาตไปทำงานต่างประเทศสามารถเดินทางได้อย่างราบรื่น 3) โครงการจัดสวัสดิการให้คนงานก่อสร้างและบุตร เป็นการสนับสนุนให้ลูกจ้างและบุตรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและลดภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร และ 4) กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นการสนับสนุนการฝึกอบรมลูกจ้างที่ทำงานในระบบแล้วถูกปลดและแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานที่ต้องการยกระดับฝีมือให้สูงขึ้นโดยให้กู้ยืมระยะสั้น

(2.3) **สวัสดิการสังคมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส** ในปัจจุบัน ภาครัฐจัดให้แยกตามความเหมาะสมของกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ 1) การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการสตรี โดยให้ความสำคัญคุ้มครองสวัสดิภาพแก่สตรีและกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้ามาทำงานในธุรกิจทางเพศ 2) เงินทุนประกอบอาชีพสตรี โดยให้เงินกู้ยืมไม่มีดอกเบี้ยแก่สตรีที่มีการรวมกลุ่มตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปนำไปใช้ในการฝึกอาชีพ 3) การจัดสวัสดิการสำหรับผู้พิการและทุพพลภาพ โดยให้ความช่วยเหลือด้านฟื้นฟูอาชีพ ให้ทุนประกอบอาชีพ และจัดหางาน 4) การจัดสวัสดิการครอบครัวและชุมชน โดยมุ่งช่วยเหลือครอบครัวที่ประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ ฯลฯ 5) การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภัยธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ โดยให้การสงเคราะห์เป็นเงินและสิ่งของตามความจำเป็นในการดำรงชีวิต 6) การให้ความช่วยเหลือผู้ติดเชื่อเอดส์ที่ประสบความเดือดร้อน เป็นการให้คำแนะนำปรึกษาสงเคราะห์ และให้เงินทุนประกอบอาชีพ และ 7) ศูนย์สวัสดิการหมู่บ้าน โดยจัดหาเงินทุนให้หมู่บ้านจัดการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและถูกเอารัดเอาเปรียบ

(2.4) **การจัดสวัสดิการชุมชน** เป็นการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและคนในชุมชน ได้แก่ 1) โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) โดยให้ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่ากู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ โดยไม่คิดดอกเบี้ย และ 2) กองทุนพัฒนาและฟื้นฟูเกษตรกร เพื่อพัฒนาองค์กรเกษตรกรและการทำเกษตรกรรม โดยให้เกษตรกรที่รวมกลุ่มกันไม่น้อยกว่า 50 คน

## 2.3 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ส่งผลให้ต้องเร่งจัดการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบให้ทั่วถึงมากขึ้น

(1) โลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนที่ดำเนินการภายใต้กฎระเบียบที่นำไปสู่ความเป็นเสรีและการแข่งขันสูง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสารที่รวดเร็วไร้พรมแดน ทำให้การดำเนินธุรกิจมีขนาดที่เล็กลง เกิดการประหยัดต่อขนาด หรือนำไปสู่ความเป็นผู้ประกอบการอิสระมากขึ้น เป็นการลดต้นทุนการผลิต และมักจะอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ จึงมีส่วนที่ทำให้ภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นและส่งผลให้ความต้องการการคุ้มครองทางสังคมเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

(2) แนวโน้มการะพีงพีงของประชากรสูงขึ้นส่งผลให้การคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีความสำคัญยิ่งขึ้น ปัจจุบันประชากรวัยแรงงานที่เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศสามารถดูแลเด็กและผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอ แต่อีก 10-15 ปีข้างหน้า สัดส่วนของประชากรวัยแรงงานจะเริ่มลดลง ภาระการดูแลจะเพิ่มขึ้น สังคมจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเริ่มจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นแหล่งรวมประชากรทุกเพศและวัยไว้ในสัดส่วนสูงย่อมจะเป็นการเตรียมความพร้อมให้ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศสามารถสร้างหลักประกันทางสังคมให้ตนเอง ครอบครัว และชุมชนก่อนก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

(3) ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นจากการย้ายถิ่นเข้าสู่เขตเมืองที่สูงขึ้น ตามการขยายตัวของความเป็นเมืองที่เกิดจากการเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและแหล่งงานที่กระจุกตัวอยู่ในเมือง ซึ่งจะเป็นแรงดึงดูดทำให้เกิดการย้ายถิ่นเข้าสู่เขตเมืองเพื่อหางานทำ ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้มักจะมีการศึกษาต่ำและขาดทักษะฝีมือ แหล่งงานที่สามารถรองรับได้จึงเป็นงานในเศรษฐกิจนอกระบบ จากทำการประกอบอาชีพหาบเร่ แผงลอยและเป็นแรงงานรับจ้างทั่วไป ซึ่งไม่มีหลักประกันทางสังคมใดๆ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดการคุ้มครองให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเพียงพอ

(4) สตรีที่เป็นหัวหน้าครอบครัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบมากขึ้น จากการที่สตรีมีงานทำ มีอิสระในการดำรงชีวิต สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นและอัตราการหย่าร้างสูงขึ้น ทำให้สตรีที่เป็นหัวหน้าครอบครัวมีสัดส่วนสูงขึ้นผลักดันให้สตรีต้องทำงานนอกบ้านที่ไม่ขัดแย้งกับบทบาทของการเป็นแม่บ้านดูแลสมาชิกในครอบครัว ลักษณะงานที่ทำจึงมักจะเป็นงานในเศรษฐกิจนอกระบบที่มีความยืดหยุ่น อยู่ใกล้บ้าน และมีช่วงเวลาการทำงานที่สอดคล้องกับงานในบ้าน เช่น ขายของชำ ค่าขาย นอกจากนี้ ครอบครัวที่สตรีเป็นหัวหน้ามักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ เมื่อเผชิญความเสี่ยงต่างๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเสี่ยงนั้นได้ จำเป็นต้องอาศัยการจัดการความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพมาสนับสนุนให้สามารถฟื้นตัวได้

โดยสรุป การที่เศรษฐกิจนอกระบบมีประชากรทำงานอยู่ในสัดส่วนสูง แต่มีผู้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นทางการค่อนข้างมีน้อย ไม่สามารถจัดการความเสี่ยงได้เพียงพอ ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจะส่งผลให้เศรษฐกิจนอกระบบขยายตัวเพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดให้มีระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบให้ครอบคลุมและทั่วถึง

### 3 ทิศทางการคุ้มครองทางสังคมในเศรษฐกิจนอกระบบ

แนวทางการคุ้มครองทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนาที่ผ่านมาเป็นแบบที่มุ่งให้ประโยชน์กับผู้อยู่ในเขตเมืองและผู้ทำงานในระบบในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดการพึ่งตนเองและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการปรับแนวทางการคุ้มครองที่มุ่งให้คนสามารถพึ่งตนเอง ได้รับการคุ้มครองสิทธิ สามารถเข้าถึงบริการต่างๆ และเกิดความมั่นคงในการดำรงชีวิต โดยมีการเตรียมความพร้อมให้คนพื้นตัวได้เร็วเมื่อเผชิญวิกฤตและความเสี่ยง เสริมสร้างศักยภาพ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสให้สามารถก้าวทันกลุ่มอื่นๆ เกิดการรวมตัวทางสังคม สร้างความยุติธรรมและความเป็นปึกแผ่นในสังคม

แนวคิดการคุ้มครองแบบใหม่ในเชิงรุกนี้ องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย และองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นผู้ริเริ่มขึ้น ซึ่งมีทิศทางหลักเป็นการมองไปข้างหน้า โดยเน้นการบริหารจัดการความเสี่ยง อันอาจเกิดขึ้น พยายามหาวิธีป้องกันและบรรเทาความเสี่ยงนั้นมากกว่าการแก้ไขปัญหา และเป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ เพิ่มโอกาสและการเข้าถึงการพัฒนาคนและการจ้างงานที่นำไปสู่ความสามารถในการปรับเปลี่ยนวงจรความยากจนเชิงลบเป็นวงจรเชิงบวกในการพัฒนาคนและการเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ โดยเฉพาะคนยากจน โดยการสร้างงานที่เป็นธรรม (Decent Work) ที่เป็นอิสระก่อให้เกิดความเสมอภาค ความมั่นคงและศักดิ์ศรีของมนุษย์

สำหรับการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทยมีแนวคิดที่เริ่มจากการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมโดยการให้ความช่วยเหลือในรูปสวัสดิการสังคมและการสงเคราะห์ ส่งผลให้กลุ่มเหล่านี้ไม่สามารถพึ่งตนเองได้อย่างจริงจัง ต่อมาได้ปรับแนวทางการคุ้มครองให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์โดยมุ่งการพัฒนาที่นำไปสู่การพึ่งตนเอง อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองผู้มีงานทำดังกล่าวเริ่มจากกลุ่มผู้อยู่ในระบบก่อนแล้วจึงให้ขยายไปสู่กลุ่มนอกระบบ จึงมีเพียงบางกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองบ้างแล้วเป็นบางส่วน เช่น คนยากจนและเกษตรกร ขณะที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ถึงประมาณร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั่วประเทศต้องเผชิญความเสี่ยงต่างๆ บ่อยครั้งและรุนแรง โดยมีเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยงน้อย จึงกล่าวได้ว่า คนเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียงกับความต้องการและไม่เท่าเทียมกับกลุ่มผู้อยู่ในระบบ ส่งผลต่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว ก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ดังนั้น แนวคิดการจัดการความเสี่ยงทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งมีความเสี่ยงสูง แต่มีความสามารถต่ำในการหาเครื่องมือมาจัดการความเสี่ยง ด้วยการคุ้มครองทางสังคมจึงเป็นยุทธศาสตร์หลักในการต่อสู้กับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเอง และดำรงชีวิตต่อไปในอนาคตได้อย่างมั่นคง

## 4 การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม

การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมเพื่อการจัดการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยพิจารณาจุดแข็งที่มีอยู่ จุดอ่อนที่ต้องแก้ไข โอกาสที่นำมาใช้ประโยชน์ได้ และภาวะคุกคามที่เกิดขึ้น สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

**4.1 จุดแข็ง** เป็นสภาพแวดล้อมในสังคมไทยซึ่งสามารถนำมาใช้ในการดำเนินงานจัดการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบได้ มีดังนี้

(1) นโยบายรัฐบาลเอื้อต่อการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยรัฐบาลได้เริ่มมีการจัดระเบียบกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบในหลายด้าน ทำให้สามารถปรับรูปแบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่แบบไม่เป็นทางการให้มาสู่รูปแบบที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับในสังคม

(2) การรวมกลุ่มของชุมชนมีศักยภาพในการเป็นกลไกจัดการคุ้มครองทางสังคมแก่คนในชุมชน ทั้งเขตชนบทและเขตเมือง การใช้ประโยชน์ของกลุ่มเหล่านี้ในการร่วมกันจัดการคุ้มครองทางสังคมให้คนในชุมชนเป็นการส่งเสริมให้กลไกที่มีอยู่มีความเข้มแข็งมากขึ้น

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่มีความพร้อมในการสนับสนุนและจัดเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคม รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการเรียนรู้ให้กลุ่มต่างๆ ในพื้นที่

**4.2 จุดอ่อน** ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานและควรได้รับการแก้ไข ได้แก่

(1) ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบขาดโอกาส การเข้าถึงและการพัฒนาศักยภาพที่จะสร้างหลักประกันในการทำงานและการดำรงชีวิต ทำให้คนเหล่านี้มักจะทำหน้าที่ใช้ทักษะฝีมือน้อย และไม่มีโอกาสได้พัฒนาศักยภาพ เพราะขาดข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงบริการและไม่สามารถเข้าร่วมได้เพราะเวลาไม่เหมาะสมและเื้ออานวย ส่งผลต่อการเพิ่มค่าจ้างให้สูงขึ้น และบางกรณีไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงความต้องการในสินค้าและบริการที่ตนผลิต

(2) หลักประกันความมั่นคงและความปลอดภัยในการทำงานของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีน้อย จากความจำเป็นในการหารายได้มาเลี้ยงชีพอาจบีบบังคับให้ต้องทำงานอย่างเร่งรีบ พักผ่อนไม่เพียงพอ การได้รับสารพิษตกค้างอยู่ในร่างกายจากการทำงานบางประเภท และไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอในการป้องกันตนเองจากอันตรายของวัสดุอุปกรณ์และสารเคมีที่ใช้ในการทำงาน ทำให้ประสบปัญหาด้านสุขภาพที่สะสมอย่างต่อเนื่องและไม่มีความปลอดภัยในการทำงาน

(3) การคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ไม่จูงใจให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเข้าร่วม อาทิ การประกันสังคม เพราะขาดการประชาสัมพันธ์ที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและการดำเนินงาน มีความยืดหยุ่นน้อย

(4) กฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่ไม่ส่งเสริมการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ เนื่องจากมีข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานจัดการคุ้มครองให้กลุ่มเป้าหมายต่างๆ เช่น กฎหมายแรงงาน

(5) ข้อมูลของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีน้อยยากต่อการนำมาใช้ประกอบการกำหนดแนวทางการบริหารความเสี่ยงและการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

**4.3 โอกาส** ที่เกิดขึ้นและสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคม มีดังนี้

(1) กระแสสิทธิมนุษยชนและปัญญาสากลเป็นแรงผลักดันให้เกิดการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ กระแสสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในระดับนานาชาติที่กระตุ้นให้ประเทศต่างๆ ต้องดูแลพลเมืองในประเทศเพิ่มขึ้น และข้อผูกพันภายใต้ปัญญาสากลด้านแรงงานที่ประเทศต่างๆ ได้ร่วมลงนามส่งผลให้มีการกำหนดมาตรฐานแรงงานที่เป็นแรงผลักดันให้ประเทศไทยต้องปรับตัวให้มีความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ

(2) รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ขยายการคุ้มครองทางสังคมครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้น รัฐธรรมนูญระบุถึงสิทธิของคนไทยที่ได้รับการคุ้มครองในด้านต่างๆ ก่อให้เกิดกระแสภายในประเทศที่เปิดโอกาสให้การคุ้มครองทางสังคมในเศรษฐกิจนอกระบบมีความเป็นไปได้มากขึ้น

(3) แนวคิดการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมในระดับนานาชาติมีกรอบที่ชัดเจน และมีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในประเทศต่างๆ ซึ่งสามารถนำมาเป็นบทเรียนและประยุกต์ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยได้อย่างง่าย เช่น Grameen Bank ของประเทศบังกลาเทศ

(4) ภาคเอกชนที่มีศักยภาพและความพร้อม ที่จะร่วมดำเนินการสร้างหลักประกันทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบให้สามารถจัดบริการครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น

**4.4 ภัยคุกคาม** ที่อาจนำไปสู่ผลกระทบเชิงลบในการดำเนินการจัดการคุ้มครองทางสังคมในอนาคต มีดังนี้

(1) โลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงรูปแบบใหม่ ที่มีผลกระทบต่อผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ จากการว่างงานของแรงงานจำนวนมาก ช่องว่างระหว่างรายได้กว้างขึ้น และการมีพฤติกรรมบริโภคแบบใหม่ๆ หากวิกฤตหรือความเสี่ยงทำนองเดียวกันเกิดขึ้นในอนาคตและไม่มีการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาที่รุนแรง

(2) โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมเปลี่ยนแปลงไป จากอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ ค่านิยมและวิถีชีวิตสมัยใหม่ ส่งผลให้การคุ้มครองทางสังคมแบบเดิมที่เคยพึ่งพามาเป็นระยะเวลา ยาวนานเปราะบางลง ขณะเดียวกันสถาบันครอบครัวมีแนวโน้มอ่อนแอลง จึงดูแลสมาชิกใน ครอบครัวได้น้อยลง

(3) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรส่งผลต่อการคุ้มครองทางสังคม ในอนาคตเมื่อประชากรสูงอายุมีสัดส่วนสูง และเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความจำเป็นที่จะต้องเตรียมความ พร้อมให้คนไทยทุกคน โดยเฉพาะในเศรษฐกิจนอกระบบที่มีประชากรทำงานอยู่ในสัดส่วนสูงให้ได้รับ การคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึงเป็นเรื่องสำคัญ หากไม่มีการจัดการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง จะ กลายเป็นภัยคุกคามต่อสังคมไทย

การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมข้างต้น สามารถนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ที่ เหมาะสม ได้ดังนี้

(1) การใช้กลไกที่มีอยู่ของภาครัฐ และชุมชน ซึ่งเป็นจุดแข็งมากำหนดยุทธศาสตร์ การจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อป้องกันหรือแก้ไขภาวะคุกคามที่เกิดจากโลกาภิวัตน์ต้องเร่ง ดำเนินการอย่างจริงจังจึงมิให้มีผลกระทบเชิงลบต่อการพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ

(2) การใช้โอกาสที่เกิดขึ้นในเรื่องกระแสสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญ และแนวคิดการ จัดระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ชัดเจนร่วมกับจุดแข็งของการมีองค์กรและหน่วยงานที่มีความพร้อม ในระดับพื้นที่นำไปสู่ยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เน้นการป้องกันความเสี่ยงมิให้เกิดขึ้นได้ง่าย และต้องผลักดัน ให้เกิดผลในการปฏิบัติอย่างรวดเร็ว เป็นการส่งเสริมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบจัดการความเสี่ยงได้ดีขึ้น

(3) การแก้ไขจุดอ่อนของการมีข้อมูลไม่เพียงพอ และการที่กฎหมายและกฎระเบียบ เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การสร้างระบบข้อมูลผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เอื้ออำนวย ควบคู่ไปกับการสร้างความรู้ความเข้าใจให้ผู้อยู่ใน เศรษฐกิจนอกระบบตระหนักและเห็นความสำคัญของการจัดการความเสี่ยงและการจัดระบบการ คุ้มครองทางสังคม เพื่อส่งเสริมให้การใช้โอกาสที่ภาคเอกชนมีความพร้อมให้เป็นประโยชน์ต่อการ ดำเนินการ

(4) การลดภาวะคุกคามจากการที่โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมเปลี่ยนแปลงไป และบรรเทาจุดอ่อนของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ขาดโอกาส การเข้าถึงและการพัฒนาศักยภาพ โดยมุ่งลดความรุนแรงของความเสี่ยงและการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาให้ตอบสนองความเสี่ยงที่เผชิญ ได้อย่างมั่นคง สามารถฟื้นตัวและใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข ขณะเดียวกันต้องเสริมสร้างวัฒนธรรมการ เกื้อกูลและเอื้ออาทรกันให้กลับมีความเข้มแข็งดังเดิม



## ยุทธศาสตร์บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

จากการวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพแวดล้อมในการจัดการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบสามารถกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบริหารความเสี่ยงและการคุ้มครองทางสังคม ดังนี้

### 5.1 วัตถุประสงค์

- (1) ให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน
- (2) ใช้นโยบายการคุ้มครองทางสังคมช่วยให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบสามารถหลุดพ้นจากความยากลำบากอันสืบเนื่องจากความยากจน
- (3) พัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบให้แตกต่างจากผู้อยู่ในระบบน้อยที่สุด

### 5.2 เป้าหมาย

ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคมโดยเริ่มในกลุ่มผู้รับงานมาทำที่บ้าน กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ และกลุ่มหญิงขายบริการ ภายในปี 2550

### 5.3 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

เพื่อให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบสามารถจัดการความเสี่ยงและได้รับการคุ้มครองทางสังคมตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างทั่วถึง จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกัน เพื่อเตรียมความพร้อมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต โดยมีแนวทาง ดังนี้

- (1) การบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคม แก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง โดยมุ่งการป้องกันความเสี่ยง การลดระดับความรุนแรงและผลกระทบของความเสี่ยงที่เกิดขึ้น รวมทั้งการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาให้สามารถฟื้นฟูและพึ่งตนเองได้ โดย

#### (1.1) ป้องกันความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในการประกอบอาชีพและชีวิตการทำงาน

➤ ส่งเสริมการรวมกลุ่มในอาชีพต่างๆ เช่น กลุ่มผู้ขับขี่ยานพาหนะรับจ้าง กลุ่มหาบเร่แผงลอยและสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกลุ่มที่มีกิจกรรมคล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการป้องกันความเสี่ยง ให้สามารถช่วยเหลือกันเองภายในกลุ่ม

เสริมสร้างวินัยการออม เพิ่มขนาดเงินทุนและขยายการจัดสวัสดิการให้ทั้งสมาชิกและครอบครัว เป็นสื่อกลางในการรับข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างกลุ่มอาชีพต่างๆ ในชุมชนเดียวกันและระหว่างชุมชน เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต และนำหลักการบริหารจัดการที่ดีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน เพื่อให้มีการพัฒนากลุ่มต่างๆ เป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

➤ ส่งเสริมให้ผู้ประกอบอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงความสะดวก เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในการทำงาน การดูแลคุณภาพชีวิตแรงงาน รับผิดชอบต่อสังคมและมีจริยธรรม

➤ ส่งเสริมการป้องกันสุขภาพให้แก่แรงงานแบบองค์รวมที่ปัจเจกบุคคลและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ และมีการกำหนดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกันโดยเฉพาะในชุมชนเดียวกัน

➤ กำหนดมาตรฐานแรงงานในกลุ่มที่สามารถระบุได้ชัดเจน เช่น ผู้รับงานมาทำที่บ้าน รถจักรยานยนต์รับจ้าง รับจ้างทั่วไป รวมทั้งกำหนดมาตรฐานสินค้าและบริการในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ระบุได้ เช่น มาตรฐานตาม พ.ร.บ. รถยนต์ การหนดแผนไทย เป็นต้น

➤ ส่งเสริมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการทำงานและการดำเนินกิจการอย่างทั่วถึงและรวดเร็วในรูปแบบที่หลากหลาย

➤ มุ่งบังคับใช้ กำกับ ดูแลและติดตามการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเข้มงวดและจริงจัง

### (1.2) ลดความรุนแรงและผลกระทบของความเสี่ยงด้วยการขยายการคุ้มครองที่มีอยู่และส่งเสริมการสร้างหลักประกันทางสังคมรูปแบบใหม่ ๆ

➤ ขยายขอบเขตเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ภายใต้ประกันสังคมให้แก่ผู้ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบมีโอกาสเข้าร่วมโครงการได้เท่าเทียมผู้ทำงานในระบบ

➤ ส่งเสริมให้มีการประกันชีวิต ทรัพย์สินและการกระทำผิดต่อชีวิต/ทรัพย์สินของผู้อื่นในกลุ่มอาชีพที่มีความเสี่ยงสูง เช่น รถจักรยานยนต์รับจ้าง เป็นการสร้างหลักประกันทางสังคมให้ผู้ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบและความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภคในการใช้สินค้าและบริการในเศรษฐกิจนอกระบบ

➤ สร้างเครือข่ายเฝ้าระวังความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในชุมชน โดยผสมผสานเป็นกิจกรรมของอาสาสมัครในชุมชนโดยคนในชุมชนนั้นๆ และสนับสนุนการบริการข้อมูลสารสนเทศแบบเบ็ดเสร็จเพื่อให้มีการช่วยเหลือหรือส่งต่อได้ทันการณ์และสามารถลดความเสียหายได้บางส่วน

❧ พันฟู รักษาวัฒนธรรมและประเพณีที่แสดงถึงความสามัคคีและความร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน เช่น การลงแขก การจูงวัว เป็นต้น โดยให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการช่วยเหลือซึ่งกันและกันที่จะช่วยเสริมสร้างการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการให้คงอยู่อย่างต่อเนื่อง

### (1.3) ช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบ

❧ จัดหางานและแหล่งเงินทุนให้ผู้เปราะบางวิฤตต่างๆ เช่น ผู้ว่างงาน และผู้ประกอบการอาชีพรายย่อยในเศรษฐกิจนอกระบบให้สามารถฟื้นตัว มีงานทำอย่างต่อเนื่องและสร้างรายได้ที่มั่นคง

❧ จัดสวัสดิการสังคมและการสงเคราะห์ให้ทันการณ์และทั่วถึงแก่ผู้ประสบปัญหาจากการทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ลูกจ้างทำงานบ้านและถูกทารุณกรรม หรือถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง ให้ได้รับการดูแลและฟื้นฟูสุขภาพร่างกายและจิตใจ สามารถดำรงชีวิตได้ต่อไป

❧ ใช้กระบวนการยุติธรรมและสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค ช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาหรือได้รับผลกระทบจากการบริโภคสินค้าและบริการในเศรษฐกิจนอกระบบอย่างรวดเร็ว ทั่วถึงและได้รับความเป็นธรรม

(2) **การจัดระบบกลไกการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ**  
โดยใช้กลไกที่มีอยู่ของภาครัฐ เอกชนและชุมชนให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสร้างกลไก/เครื่องมือใหม่ที่จะทำให้การจัดการความเสี่ยงเป็นไปอย่างทันต่อสถานการณ์และสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดย

(2.1) **มุ่งให้ภาครัฐขยายขอบเขตการคุ้มครองทางสังคมในรูปของการประกันสังคมให้ครอบคลุมและเหมาะสมกับความหลากหลายของอาชีพผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ**  
โดยการจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มเป้าหมาย หรือจัดทำโครงการนำร่องให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก่อนแล้วขยายไปยังกลุ่มอื่นๆ และแยกกองทุนระหว่างผู้อยู่ในเศรษฐกิจในและนอกระบบออกจากกัน ทั้งนี้การจัดการคุ้มครองให้เฉพาะกลุ่ม อาจจัดเป็นโครงการเฉพาะที่ต้องคำนึงถึงการได้รับสิทธิประโยชน์และการจ่ายเงินสมทบที่มีความเท่าเทียมกัน

(2.2) **เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐให้เอื้อต่อการจัดการคุ้มครองแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ** โดยการพัฒนาระบบงานให้เป็นแบบเบ็ดเสร็จ มีความรวดเร็วในการให้บริการและการส่งต่อ พัฒนาทักษะบุคลากรให้เข้าใจภาพรวมของระบบการคุ้มครองและระบบงาน มีทัศนคติที่ดีในการให้บริการ และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเก็บข้อมูลและบริหารจัดการ ทั้งนี้ต้องมีกลไกการติดตาม ตรวจสอบการทำงานที่มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

(2.3) สนับสนุนให้ภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจการประกันภัยด้านต่าง ๆ ขยายการให้บริการที่หลากหลายแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยและเกษตรกรรายย่อย โดยใช้มาตรการทางภาษี หรือการให้เงินอุดหนุน

(2.4) สนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนจัดการคุ้มครองทางสังคมให้คนในชุมชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนกลุ่มเหล่านี้เป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถใช้ประกอบการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินงาน ทำให้กลุ่มสามารถดำเนินงานได้อย่างมั่นคงและต่อเนื่อง รวมทั้งให้ชุมชนค้นหาและคัดเลือกกลุ่มด้อยโอกาสภายในชุมชนที่สมควรได้รับการช่วยเหลือจัดการอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส

(2.5) จัดการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การประกันแบบจุลภาค (Micro Insurance) ที่จัดการประกันด้านต่าง ๆ ในระดับชุมชน โดยกลุ่มที่มีอยู่ร่วมกับภาคเอกชนที่มีประสบการณ์ในด้านนี้ เป็นการช่วยให้การจัดการคุ้มครองสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนในชุมชน

(3) การเสริมสร้างสภาพแวดล้อม ให้เอื้อต่อการบริหารความเสี่ยงและการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ โดย

(3.1) สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคม ให้แรงงาน ผู้ประกอบอาชีพ และผู้ใช้บริการในเศรษฐกิจนอกระบบที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและเข้าอยู่ในระบบการคุ้มครองทางสังคม โดย

➤ องค์กร ประชาสัมพันธ์การจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ผ่านสื่อสาธารณะทุกรูปแบบและทุกระดับอย่างต่อเนื่องและเข้าถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย

➤ ใช้เวทีประชาคม เวทีสาธารณะและองค์กร/เครือข่ายที่มีอยู่ในชุมชนเป็นสื่อกลางในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่อยู่ในภาคเกษตร หรืออยู่ในชุมชน อาชีวะ แรงงาน เกษตรกรรายย่อย ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึง

➤ ให้มีศูนย์ประสานข้อมูลกลาง (Information Center) ในการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการรวมตัวของกลุ่มผู้ประกอบอาชีพนอกระบบในเรื่องสิทธิหน้าที่ และบทบาท รวมทั้งช่องทางและขั้นตอนในการขอรับการคุ้มครอง

(3.2) สร้างระบบข้อมูลผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการคุ้มครองได้อย่างเหมาะสมในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย มีการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงทั่วประเทศ

(3.3) ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคมให้เอื้อต่อการจัดการคุ้มครองทางสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย

(3.4) ให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะทุกปีเพื่อนำมาพัฒนานโยบายในการแก้ไขและป้องกันปัญหาได้อย่างเหมาะสมต่อไป



## บทที่ 4

# ยุทธศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มี ผลกระทบต่อสังคม

### 1

## เศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม

เศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมายในปัจจุบัน เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยมากอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยมีขนาดของเศรษฐกิจผิดกฎหมายค่อนข้างใหญ่โดยในปี 2536-2538 คิดเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ 8 - 13 ของ GDP โดยเฉพาะธุรกิจการพนันนอกกฎหมายในปี 2544 มีมูลค่าถึงร้อยละ 7.8 - 10 ของ GDP ในขณะที่การพนันนอกกฎหมายในประเทศอื่นๆ อาทิ ฮองกง อยู่ที่ประมาณร้อยละ 9 สิงคโปร์ร้อยละ 3.0 และมาเลเซียร้อยละ 2.8 ของ GDP ในส่วนของประชาชนผู้ให้บริการและการจ้างงานที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีจำนวนมหาศาล เช่น ธุรกิจเพศพาณิชย์จ้างงานหญิงบริการทางเพศประมาณ 2 แสนคน หวยใต้ดินประมาณ 4 ล้านคน และบ่อนการพนันมีการจ้างงานอีกหลายหมื่นคน นอกจากนี้ถ้าพิจารณาจากจำนวนคนที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ประกอบการ แรงงาน และผู้ใช้บริการในธุรกิจการพนัน ประมาณว่ามีจำนวนคนที่เกี่ยวข้องมากถึง 4.2-7.2 ล้านคน ซึ่งยังไม่รวมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ดูแลและปราบปราม นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้มีอิทธิพลซึ่งรวมกันแล้ว คาดว่าจะเพิ่มขึ้นอีกนับหมื่นคน

ธุรกิจผิดกฎหมายที่มีขนาดใหญ่ 3 อันดับ คือ การพนัน (หวยใต้ดิน บ่อน พนันฟุตบอล) การค้าประเวณี และยาเสพติด ธุรกิจผิดกฎหมายเหล่านี้สร้างรายได้ คือ ผลกำไรให้ผู้ประกอบการในระดับสูงถึงร้อยละ 20-30 และเป็นวงเงินที่ขยายตัวต่อเนื่องยาวนานหลายปีจนกระทั่งสามารถสร้างความมั่งคั่งให้ผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก โดยรัฐไม่สามารถเข้าไปจัดการให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมได้ ธุรกิจผิดกฎหมายของไทยดำรงอยู่และขยายตัวเชื่อมโยงกับการขยายตัวของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากการได้รับการคุ้มครองจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล และได้รับผลประโยชน์จากการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ นอกจากนี้ธุรกิจผิดกฎหมายแต่ละประเภทยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและโยงกันเป็นเครือข่ายกับธุรกิจผิดกฎหมายระหว่างประเทศ

ดังนั้น ธุรกิจผิดกฎหมายร้ายแรงหลายประเภทจึงเป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและประชาชนบางกลุ่ม รวมทั้งเป็นต้นตอของปัญหาการคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐ ปัญหาการขยายตัวของผู้มีอิทธิพล ส่งผลกระทบเชื่อมโยงกับปัญหาทางด้านสังคมของประเทศโดยรวม ทั้งในเรื่องปัญหายาเสพติด การดำรงไว้ซึ่งสถานภาพของผู้มีอิทธิพล การบังคับขู่เข็ญล่อลวงให้เข้าประกอบอาชีพธุรกิจบริการทางเพศ การฟอกเงิน การค้ำมนุษย์ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ขยายตัวและแพร่กระจายลงไปถึงเด็กและเยาวชนในระดับมัธยมศึกษา ปัญหาดังกล่าวจะขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากไม่สามารถขจัดหรือลดขนาดลงได้ จากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว

ในระหว่างที่ผ่านมา รัฐบาลมีบทบาทในการบริหารจัดการกิจกรรมมีผลกระทบต่อสังคมอยู่บ้างแล้วหลายประเภทโดยมีกฎหมายที่เปิดโอกาสให้รัฐเข้าไปดำเนินการได้ เช่น พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ที่ระบุให้ การพนันตามบัญชี ก รัฐห้ามเด็ดขาดไม่ให้เล่น ยกเว้นแต่การเล่นในสถานที่ที่รัฐบาลกำหนดให้เล่นได้ ซึ่งจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และ การพนันตามบัญชี ข รัฐบาลอนุญาตให้เล่นได้ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 17 พ.ศ. 2503 ซึ่งได้แก่ ชนโค ชนไก่ แข่งม้า บิงโก ไพ่นกกระจอก ไพ่เกอร์ ผ่องจีน ไพ่อื่นๆ บิลเลียด แต้วงเงินการพนันที่ถูกกฎหมายมีขนาดค่อนข้างเล็กมีมูลค่าเพียงประมาณร้อยละ 12 ของวงเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันทั้งหมด

นอกเหนือไปจากนี้ รัฐบาลได้ใช้นโยบายปราบปรามสินค้าหรือบริการที่ผิดกฎหมายอย่างเข้มงวด ซึ่งเป็นการจำกัดปริมาณของสินค้าหรือบริการที่มีผลกระทบต่อสังคม เช่น การกำหนดให้การให้บริการกิจกรรมบางอย่างเป็นความผิดทางอาญานั้น ปรากฏว่ายังไม่สามารถขจัดสินค้าหรือบริการที่ผิดกฎหมายให้หมดสิ้นลงไปได้ เพราะเป็นความต้องการที่ยังคงมีอยู่ในสังคม จึงส่งผลทำให้ราคาสูงขึ้น เช่น ในกรณีของยาเสพติด ที่จูงใจให้ผู้ลักลอบเข้ามาประกอบการจำนวนมากและเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง หรือแม้แต่ในกรณีของวงการพนันไม่ว่าจะเป็นบ่อนการพนันหรือพนันฟุตบอลก็ไม่สามารถขจัดความต้องการของผู้เล่นการพนัน ให้หมดสิ้นไปได้ ผู้ประกอบการจึงใช้วิธีจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นนโยบายปราบปรามอย่างเข้มงวดของรัฐจึงส่งผลที่โยงกับปัญหาการคอร์รัปชัน ปัญหากลุ่มผู้มีอิทธิพล และส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินด้อยประสิทธิภาพเนื่องจากไม่สามารถบังคับใช้กฎหมาย และรัฐต้องสูญเสียรายได้ไปในการปราบปรามแทนที่จะนำมาทำนุบำรุงประเทศ

ปัญหาผลกระทบต่อสังคมดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องพิจารณาเปลี่ยนมิติมุมมองและทบทวนการบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมาย โดยคำนึงถึงและยอมรับข้อเท็จจริง ตลอดจนความเป็นเหตุเป็นผลในการบริหารจัดการแนวทางและมาตรการมากขึ้น โดยหาวิธีสร้างกรอบสถาบันหรือกติกาเพื่อควบคุมการผลิตสินค้าหรือบริการ และการบริโภคของประชาชน เพื่อลดปัญหาและผลกระทบทางสังคม อันเกิดจากการประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาการคอร์รัปชัน ปัญหาผู้มีอิทธิพลพร้อมไปกับการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียเปรียบในสังคม ได้แก่ แรงงานในธุรกิจผิดกฎหมายที่ถูกกดขี่ข่มเหง การไม่ได้รับความเป็นธรรม และการคุ้มครองด้านหลักประกันทางสังคมอันจะมีผลต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

## 2 สถานการณ์เศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย

**2.1 เศรษฐกิจผิดกฎหมายในประเทศไทยมีขนาดค่อนข้างใหญ่ มีเครือข่ายโยงใยทั้งในประเทศและระดับสากล** ผลการศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร<sup>14 /</sup> เมื่อปี 2543 พบว่า เศรษฐกิจนอกฎหมาย 6 ประเภท ประกอบด้วย การค้ายาเสพติด (เฉพาะเฮโรอีน กัญชา และยาบ้า) การค้าอาวุธสงคราม การค้าน้ำมันเถื่อน การค้าประเวณี การค้าแรงงานข้ามชาติและการพนัน (รวมเฉพาะ หวยใต้ดิน บ่อนการพนัน และการพนันฟุตบอล) มีมูลค่าเพิ่ม (ผลกำไรและค่าจ้างแต่ไม่รวมค่าใช้จ่าย) ระหว่าง 2.86 ถึง 4.57 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8-13 ของ GDP ในช่วงปี 2536-2538 ซึ่งถ้ารวมการค้าหนีภาษี การลักลอบค้าพืช/สัตว์สงวนพันธุ์ ใต้ดินเถื่อนในสนามม้า บิลเลียด พนันมวย การคอร์รัปชัน

<sup>14 /</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร “กรอบแนวคิดและบทบาทของเศรษฐกิจนอกระบบ” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ จัดโดย สศช. ณ โรงแรมปรี๊นท์ พาเลซ กรุงเทพฯ, 25 ธันวาคม 2546

มูลค่าเพิ่มอาจสูงถึงร้อยละ 20 ของ GDP นอกจากนี้ กิจกรรมที่สร้างรายได้สูงสุด 3 อันดับแรก คือ การพนัน ซึ่งประกอบด้วยหวยใต้ดิน บ่อน การพนันฟุตบอล มีรายได้รวมกันสูงที่สุดประมาณ 1.34-2.77 แสนล้านบาท รองลงมาคือการค้าประเวณี 1 แสนล้านบาท และการค้ายาเสพติด 0.28-0.33 แสนล้านบาท

กิจกรรมดังกล่าวมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยในแง่ของการสร้างงานพบว่า ผู้ที่อยู่ในธุรกิจเพศพาณิชย์ประมาณ 2 แสนคน (ยังไม่รวมผู้เกี่ยวเนื่อง) หวยใต้ดิน 4 ล้านคน เป็นต้น นอกจากนี้ธุรกิจนอกกฎหมายส่วนใหญ่มีได้ดำรงอยู่โดยอิสระแต่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน (ผู้ค้ายาเสพติด มีโยงใยกับผู้ค้าอาวุธสงคราม ค้าประเวณี คำน้ำมันเถื่อน และกับข้าราชการ นักการเมือง ผู้นำท้องถิ่น บางส่วนที่ให้การคุ้มครอง เป็นต้น) ในขณะเดียวกันก็มีโยงใยกันเป็นเครือข่ายกับองค์กรสากล (ระดับระหว่างประเทศ) ยกต่อการที่รัฐจะเข้าไปจัดการ

## 2.2 การให้บริการทางเพศขยายตัวต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 9 ต่อปี

(1) ผู้ให้บริการกว่า 2 แสนราย ส่วนใหญ่อยู่ในร้านหรือสวนอาหาร ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้ประมาณการหญิงบริการทางเพศตามสถานบริการต่างๆ รวม 29 ประเภท ในปี 2539 พบว่ามีหญิงบริการทางเพศประมาณ 200,000 ราย โดยอยู่ตามสถานบริการต่างๆ สูงสุด 5 อันดับแรก คือ ร้านหรือสวนอาหาร อาบอบนวด คาเฟ่ คาราโอเกะ และนวดแผนโบราณ ตามลำดับ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มถึง 100,938 ล้านบาท

กองควบคุมโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ กระทรวงสาธารณสุข<sup>18/</sup> สำรวจจำนวนสถานบริการทางเพศและผู้ให้บริการทางเพศระหว่าง พ.ศ. 2541-2546 พบว่า จำนวนสถานบริการทางเพศทั่วประเทศ เพิ่มขึ้นจาก 8,016 แห่ง เป็น 12,229 แห่ง คิดเป็นอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9 ต่อปี ส่วนผู้ให้บริการมีจำนวนค่อนข้างคงที่ โดยปี 2546 มีจำนวนทั้งสิ้น 66,500 คน โดยร้อยละ 34.7 อยู่ในเขต กทม. รองลงมาร้อยละ 32.6 อยู่ในภาคกลาง และร้อยละ 18.6 อยู่ในภาคใต้

(2) ปัญหาโสเภณีเด็กน่าเป็นห่วง ขณะที่การแก้ไขยังไม่เป็นระบบ ยังไม่มีตัวเลขที่ชัดเจนว่าโสเภณีเด็กมีจำนวนเท่าใด แต่รูปแบบในการเข้าสู่อาชีพเปลี่ยนจากการถูกบังคับเป็นการสมัครใจมากขึ้น ผลการติดตามการแก้ไขปัญหาลโสเภณีเด็กที่รวบรวมโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในปี 2544 พบว่า ในช่วงมกราคม 2539 ถึงเดือนเมษายน 2543 มีเด็กที่ได้รับการช่วยเหลือจากการถูกบังคับกักขังเพื่อค้าประเวณีจำนวน 41 คน และเด็กที่ถูกจับกุมเนื่องจากการค้าประเวณีมีจำนวน 988 คน ตัวเลขข้างต้นแสดงว่า เด็กที่ได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองจากการถูกบังคับเพื่อการค้าประเวณีมีจำนวนน้อยกว่าเด็กที่กระทำความผิดเนื่องจากเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีโดยสมัครใจ สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบการค้าประเวณีเด็ก เปลี่ยนแปลงไปจากการถูกบังคับเป็นสมัครใจมากขึ้น

<sup>18/</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธุรกิจบริการทางเพศกับสังคมไทย, 21 พฤศจิกายน 2546 หน้า 22

นอกจากนี้ ผลการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่องการแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก ของมูลนิธิผู้หญิง (2546) พบว่า<sup>19/</sup> ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานในหลายกระทรวง ยังมิได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ตามมติ ครม. พ.ศ. 2537 และ 2539 ซึ่งจำแนกออกเป็นมาตรการหลัก 5 ประการ ได้แก่ การป้องกัน การปราบปราม การช่วยเหลือคุ้มครอง การช่วยเหลือฟื้นฟูและกลับคืนสู่สังคมปกติ และการจัดโครงสร้างกลไกติดตามเร่งรัดปฏิบัติงานฯ แม้จะมีการระบุดึงการสร้างความร่วมมือจากกรม กระทรวงต่างๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ยังขาดการเชื่อมประสานการทำงาน เพื่อให้มีการนำทรัพยากรจากหน่วยงานต่างๆ มารองรับกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) สาเหตุของการเข้ามาประกอบอาชีพมีทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประมวลผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ สรุปถึงสาเหตุของการเป็นโสเภณี ได้ดังนี้

**สภาพทางเศรษฐกิจ** ได้แก่ ความยากจน (ไม่มีที่ดินทำกิน ผลผลิตไม่พอ มีหนี้สินมาก) การประกอบอาชีพไม่ได้ผล การว่างงาน แรงงานขาดทักษะทำให้หางานยาก และถูกกดค่าแรง ไม่รู้จักเก็บออม และเกิดความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้เงินและไม่มีทางออก เช่น การเจ็บป่วยของญาติ

**สภาพทางสังคม** จำแนกได้ 3 ประการ คือ **ประการแรก** ระบบชายเป็นใหญ่ เป็นแนวคิดที่เห็นว่าชายเหนือกว่าหญิงทำให้หญิงถูกกำหนดบทบาทเป็นวัตถุทางเพศ **ประการที่สอง** สภาวะฟุ่มเฟือย บริโภคนิยมและวัตถุนิยม สังคมบางส่วนวัดมาตรฐานความเป็นอยู่จากจำนวนทรัพย์สินที่ครอบครอง และความสามารถในการหาเงินทำให้ต้องแข่งขันหารายได้เพื่อสนองรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทำให้คนกลุ่มหนึ่งอาศัยธุรกิจทางเพศ เป็นทางออกสำหรับหารายได้ **ประการที่สาม** สภาพความกดดัน ขัดแย้งและแปลกแยกของสังคม ทำให้ผู้มีรายได้สูงแต่ขาดความอบอุ่นและแสวงหาความรัก จึงใช้เงินซื้อความสุข ซื้อการเอาใจ จึงเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้ธุรกิจขายบริการทางเพศขยายตัว นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุจากปัญหาอื่นๆ เช่น **ค่านิยม** เพราะผู้หญิงที่มีรายได้น้อยและการศึกษาต่ำได้เลือกขายตัวแทนขายแรงงาน เพราะคิดว่าไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่าและ **ลัทธิเอาอย่าง** ครอบครัวที่ส่งลูกสาวไปค้าประเวณีและมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น ทำให้ครอบครัวอื่นๆ ต้องการเอาอย่างประกอบกับมีการชักจูงและปกปิดถึงความเลวร้ายและความทุกข์ที่ผู้ประกอบอาชีพได้รับจากอาชีพนี้ให้คนในหมู่บ้านได้รับรู้ ส่งผลให้เด็กหญิงในชนบทเลียนแบบเข้าสู่อาชีพนี้มากขึ้น

(4) กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีช่องว่างให้เจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติใช้ดุลยพินิจมาก และการดำเนินงานภาครัฐในระยะที่ผ่านมา ภาครัฐ ได้พยายามแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี โดยออก พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี พ.ศ.2503 ซึ่งมีได้ห้ามการค้าประเวณีโดยตรงแต่มีบทลงโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่างๆ เกี่ยวกับ การค้าประเวณี ซึ่งรวมถึงการเป็นเจ้าของหรือผู้จัดการสถานค้าประเวณี และในปี 2539 ได้แก้ไข พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี โดยเพิ่มบทลงโทษแก่ที่รับบริการทางเพศจากหญิงอายุต่ำกว่า 18 ปี และกำหนดบทลงโทษบิดา มารดา ที่มีส่วนค้าประเวณีหญิงอายุต่ำกว่า 18 ปี

<sup>19/</sup> มูลนิธิหญิง, การแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก, รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรี ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, เมษายน 2546 หน้า 70-71

สำนักงานปราบปรามและป้องกันการประทุมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ศึกษาพบว่า สาเหตุการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผลคือ **ประการแรก** เจ้าหน้าที่ไม่มีความตั้งใจปราบปราม เพราะเห็นว่าการค้าประเวณีมิได้เป็นอาชญากรรมที่รุนแรง **ประการที่สอง** การปราบปรามขึ้นอยู่กับคำสั่งผู้บังคับบัญชาเป็นครั้งคราว **ประการที่สาม** เจ้าของสถานประกอบการเป็นผู้มีอิทธิพล ซึ่งให้คຸณให้โทษกับเจ้าหน้าที่เข้าไปจับกุมได้ **ประการที่สี่** สถานที่ค้าประเวณีตาม พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี ที่กำหนดหมายถึง สถานที่ใดๆ ที่จัดไว้ให้บุคคลอื่นทำการค้าประเวณีโดยจัดให้ผู้ทำการค้าประเวณีไว้เพื่อทำการนั้น ทำให้ยากที่จะพิสูจน์ว่าการค้าประเวณีในสถานบริการโรงแรมและอื่นๆ เป็นการค้าประเวณีหรือไม่ เพราะสถานบริการดังกล่าวจดทะเบียนถูกกฎหมายเป็นสถานบริการตาม พ.ร.บ. อื่นๆ เช่น ไนต์คลับ และอาบอบนวด ทำให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นช่องทางในการเรียกค่าสินบนหรือค่าคุ้มครองจากเจ้าของเพื่อจะทำธุรกิจโดยสะดวก

**2.3 การพนันที่นิยมกันในปัจจุบันที่นิยมมีกว่า 15 ประเภท ผู้เล่นรวมกันเกือบ 70 ล้านราย วงเงินเกือบ 3.3 แสนล้านบาทต่อปี โดยการพนันผิดกฎหมายมีขนาดใหญ่กว่าการพนันที่ถูกกฎหมาย ผลการศึกษาของ สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ<sup>15/</sup> พบว่า**

(1) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพนันมีมากกว่า 67 ล้านคน ในช่วงปี 2544 มีผู้เกี่ยวข้องกับการพนันทุกประเภท (รวมที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) เท่ากับ 67.5 ล้านคน (คนหนึ่งอาจเล่นการพนันได้มากกว่า 1 ประเภท) โดยการพนันที่มีผู้นิยมเล่นมากที่สุด 5 อันดับแรกคือ หว่ยใต้ดิน 23.7 ล้านคน สลากกินแบ่งรัฐบาล 21.2 ล้านคน หว่ยออมสิน 7.8 ล้านคน การพนันในบ่อน 4.2 ล้านคน หว่ย ธกส. 3.6 ล้านคน การพนันประเภทอื่นๆ ที่เหลือรวมกัน<sup>16/</sup> ประมาณ 7.7 ล้านคน และมีคนไทยที่ข้ามไปเล่นการพนันที่บ่อนชายแดน<sup>17/</sup> อีกหลายหมื่นคนในแต่ละเดือน โดยรายใหญ่มักเป็นคนจากกรุงเทพฯ ขณะเดียวกันประชาชนตามแนวชายแดนไทยซึ่งรวมทั้งเกษตรกร พ่อค้า แม่ค้า ก็ข้ามไปเล่นการพนันด้วยเช่นกัน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด สำหรับวงเงินที่เกี่ยวข้อง (จากการสอบถามผู้ที่ใช้บริการ) มีประมาณ 2-2.5 ล้านล้านบาท สำหรับประเทศไทยการพนันผิดกฎหมายมีขนาดใหญ่กว่าที่ถูกกฎหมายโดย 2 ใน 3 ของจำนวนผู้เล่นอยู่ในวงการพนันที่ผิดกฎหมาย และวงเงินการพนันที่ผิดกฎหมายมากถึงร้อยละ 88 ส่วนที่ถูกกฎหมายเพียงร้อยละ 12 ของวงเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันทั้งหมด

(2) ผู้เล่นส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำและรายได้น้อย ผลการศึกษายังพบว่า ร้อยละ 65 ของประชากรตัวอย่างจำนวน 5,000 คน เคยเล่นการพนัน **โดยกลุ่มอายุ 36-50 ปีมากที่สุด** (ร้อยละ 39) รองลงมาอายุ 23-25 ปี (ร้อยละ 30) อันดับ 3 ช่วงอายุ 51-60 ปี (ร้อยละ 13) โดย**ผู้มีการศึกษาในระดับต่ำมีสัดส่วนของการเล่นการพนันสูงกว่าผู้มีการศึกษาสูง** (ประถมศึกษาและต่ำกว่า ร้อยละ 71 และระดับอุดมศึกษาร้อยละ 54 ของประชากรแต่ละกลุ่ม) และ**ผู้มีรายได้ต่ำใช้จ่ายในการเล่นการพนันในสัดส่วนสูงกว่าผู้มีรายได้สูง** (รายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท ใช้จ่าย 30% รายได้ 5,000-10,000 บาท ใช้จ่าย 13% และรายได้ 2 หมื่นบาท – 5 หมื่นบาท ใช้จ่าย 14%) สำหรับอาชีพของ

<sup>15/</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ , **เศรษฐกิจการพนัน ทางเลือกเชิงนโยบาย, มีนาคม 2546 หน้า 383 - 386**

<sup>16/</sup> การพนันประเภทอื่นๆ ประกอบด้วย หว่ยหุ้น การพนันฟุตบอล กีฬาพื้นบ้าน มวยหรือมวยตู้ จั๊ยก็ หว่ยบิงปอง ม้าแข่ง การพนันอินเทอร์เน็ต สลากจากต่างประเทศ และอื่นๆ

<sup>17/</sup> นักศึกษา วปอ. ๔๓๑๓ ปีพุทธศักราช ๒๕๔๓ – ๒๕๔๔ เอกสารผลการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การกำหนดมาตรการควบคุมคนไทยที่ข้ามไปเล่นการพนันตามแนวชายแดน หน้า ๒-๓

ผู้เล่นสลากรีนแบ่งและห่วยใต้ดิน มีผู้เล่นหลักประมาณร้อยละ 60 เป็นเกษตรกร ส่วนที่เหลือเป็นผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวและรับจ้างทั่วไป ส่วนผู้เล่นการพนันฟุตบอลจะกระจุกตัวอยู่ที่นักเรียน นักศึกษา ลูกจ้างเอกชนและผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว ทั้งนี้**เพศชาย**ใช้จ่ายในการเล่นพนันสูงกว่าเพศหญิงในระดับรายได้เดียวกัน ส่วน**เหตุผล**ของผู้เล่นระบุว่าต้องการเสี่ยงโชคสูงสุด (83%) เพื่อความตื่นเต้นเพลิดเพลิน (31%) หารายได้เสริม (7%)

(3) **มีบ่อนการพนันกระจายอยู่ทั่วประเทศ** ผลการศึกษาโดย รศ.สังศิต พิริยะรังสรรค์ ในปี 2544 ชี้ว่าจำนวนบ่อนการพนันทั่วประเทศ (ไม่นับบ่อนงานศพ) มีจำนวนกว่า 1,200 – 1,500 แห่ง โดยเป็นบ่อนในเขตกรุงเทพฯ ประมาณ 200 แห่ง (บ่อนถาวรขนาดใหญ่ 10 แห่ง บ่อนถาวรขนาดกลางและเล็ก 50 แห่ง และบ่อนวิ่ง 100 – 140 แห่ง) และในส่วนภูมิภาค 1,000 – 1,300 แห่ง (เป็นบ่อนถาวรขนาดใหญ่ 75 แห่ง ถาวรขนาดกลาง 861 แห่ง ที่เหลือเป็นบ่อนวิ่ง) โดยกระจายลงไปถึงพื้นที่ระดับอำเภอทั่วประเทศ บ่อนถาวรขนาดใหญ่จะเปิดบริการตลอด 24 ชั่วโมง มีโต๊ะไฟหรือโต๊ะบาคาร่า ระหว่าง 10 – 20 โต๊ะ มีการก่อสร้างอย่างดีและมีการเข้าถึงตัวผู้เล่นได้ยาก

(4) **ธุรกิจการพนันเป็นต้นตอของปัญหาของการคอร์รัปชัน และการสร้างอิทธิพลในกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการบางกลุ่ม** ธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันมีขนาดค่อนข้างใหญ่และมีมูลค่าสูง ธุรกิจเหล่านี้มีกำไรประมาณร้อยละ 30 หรือประมาณ 94,000-148,259 ล้านบาทต่อปี ผลกำไรได้สร้างความมั่งคั่งให้กับเจ้าของธุรกิจ รวมทั้งได้มีการแจกจ่ายไปยังผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นและกลุ่มข้าราชการบางกลุ่ม เพื่อสะดวกในการประกอบธุรกิจ ข้อมูลจากการศึกษาประมาณการว่าในปี 2544 กลุ่มข้าราชการได้รับส่วยจากธุรกิจการพนันผิดกฎหมายระหว่าง 18,000 – 25,500 ล้านบาท นอกจากนั้นผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นได้ใช้รายได้จากธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมายเป็นฐานในการสร้างอำนาจทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจผิดกฎหมายของตนเองและขยายการแสวงหาผลประโยชน์ไปยังธุรกิจอื่นๆ

(5) **ธุรกิจการพนันส่งผลให้การกระจายรายได้แย่ง เศรษฐกิจการพนันที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ถึงร้อยละ 8 – 10 ของ GDP และให้ผลตอบแทนแก่ผู้ประกอบการค่อนข้างสูง** รายได้ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มผู้ประกอบการ ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น นักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มคนกลุ่มเดียว ในขณะที่ประชากรที่เกี่ยวข้องมีมากมายหลายล้านคน สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งช่องว่างดังกล่าวได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจผิดกฎหมาย

(6) **ผลกระทบ มีวงกว้างทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การขยายตัวของบ่อนการพนันตามแนวชายแดน ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายมิติ กล่าวคือ ด้านเศรษฐกิจ** ทำให้ประเทศสูญเสียเงินตราออกไปเป็นจำนวนมาก **ด้านสังคม** เกิดปัญหาครอบครัว หนี้สิน ศีลธรรม ค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมทั้งภายในประเทศและข้ามชาติ **ด้านการเมืองการปกครอง** เกิดปัญหาคอร์รัปชันรวมทั้งการประพฤติมิชอบในราชการที่รุนแรงยิ่งขึ้น ภาครัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันตามแนวชายแดนโดยเน้นการป้องกัน ควบคุมใช้มาตรการเข้มงวดในการเดินทางเข้า-ออก จุดผ่านแดนถาวร พร้อมไปกับการรณรงค์ปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้ที่เดินทางออกไปเล่นการพนันตระหนักถึงภัยต่อประเทศชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งความเสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แต่มีสัมฤทธิ์ผลน้อยมาก

(7) วงเงินหมุนเวียนใกล้เคียงกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศในแต่ละปี กิจกรรมหอยไต้ดิน สลากกินแบ่ง หอยออมสิน หอย ธ.ก.ส. หอยหุ้น พนันฟุตบอล พนันใบปอน มีเงินหมุนเวียนรวมกัน ระหว่าง 810,000 – 1,736,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งใกล้เคียงกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ในปี 2547 ที่มีวงเงิน 1.03 ล้านล้านบาท โดยการเล่นพนันสูงสุดคือ พนันใบปอน (612,000-910,000 แสนล้านบาท) หอยไต้ดิน (542,000 แสนล้านบาท) พนันฟุตบอล (122,000 แสนล้านบาท) หอย ธ.ก.ส. หอยออมสินในสัดส่วนที่เท่ากัน (108,400 แสนล้านบาท) และบ่อนการพนันบริเวณชายแดนมีวงเงินที่เกี่ยวข้องระหว่าง 71,000 - 84,000 ล้านบาท ในขณะที่ผลการศึกษาของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วรพ. 4313 ในปี 2544 พบว่าบ่อนชายแดนที่มีประมาณ 22 แห่ง มีการใช้จ่ายเงินไม่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาทต่อเดือน

(8) หอยบนดิน รูปแบบหนึ่งของการพนันในการบริหารจัดการของรัฐ สร้างรายได้และคืนกำไรสู่สังคม ความพยายามที่จะบริหารจัดการธุรกิจการพนัน ที่รัฐได้ดำเนินการในช่วงที่ผ่านมาในรูปแบบหนึ่ง คือ การทำหอยไต้ดินสู่บนดิน ผลการดำเนินงานพบว่า กิจกรรมดังกล่าวสามารถสร้างรายได้ให้แก่ภาครัฐมากกว่า 5,000 ล้านบาท ในช่วงเวลาเกือบ 8 เดือน (สิงหาคม 2546-มีนาคม 2547) การบริหารจัดการดังกล่าว ไม่เพียงแต่ช่วยลดปัญหาผู้มีอิทธิพลและการทุจริตประทุติมิชอบ แต่ยังได้จัดสรรผลกำไรกว่า 700 ล้านบาท มาใช้ในการพัฒนาสังคมในด้านต่างๆ อาทิ เงินทุนการศึกษาแก่เด็กในโครงการเขียนเรียงความ การจัดงานสัปดาห์วิทยาศาสตร์ โครงการทุนการศึกษาต่อของนักเรียนจากทุกอำเภอ เป็นต้น

**2.4 ยาเสพติดระบาดมากที่สุด คือ ยาบ้า โดยผู้เสพเกือบครึ่งเป็นเด็กและเยาวชนในขณะที่มาตรการของรัฐยังเห็นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก** การสำรวจผู้ไชยาเสพติดจำนวน 9 ชนิด (กัญชา กระท่อม ผิ่น เฮโรอีน สารระเหย ยาบ้า ยาอี ยาเค และโคเคน) ของประชากรอายุ 12-65 ปี ในช่วงมีนาคม-สิงหาคม 2544 โดย 9 หน่วยงาน พบว่า

(1) จำนวนผู้เสพยาจนติดมีประมาณ 1 ล้านคน<sup>21</sup> ผลจากการสำรวจการไชยาเสพติดจำนวน 9 ชนิด พบว่าผู้เคยไชยาเสพติดชนิดใดชนิดหนึ่งมีจำนวน 7.31 ล้านคน (16.4 %) โดยกว่าครึ่งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่เมื่อตรวจสอบภายในระยะเวลา 1 ปี พบว่ามีผู้เสพเพียง 1.94 ล้านคน (4.3%) และถ้าหากในช่วง 30 วันก่อนการสำรวจ ซึ่งถือว่าเป็นผู้เสพติด พบว่ามีประมาณ 1.0 ล้านคน (2.2 %)

(2) ผู้เสพเกือบครึ่งเป็นเด็กและเยาวชน อายุ 15-24 ปี<sup>22</sup> สำหรับกลุ่มผู้ติดยาส่วนใหญ่เป็นเพศชายอายุต่ำกว่า 25 ปี จากข้อมูลการบำบัดรักษาผู้ติดยาของสถานพยาบาลทั่วประเทศและสถิติผู้กระทำความผิด พบว่า มีการแพร่ระบาดในกลุ่มเด็กและเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 15-24 ปี ถึงร้อยละ 48.5 หรือเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด และมีแนวโน้มเป็นเด็กที่มีอายุระหว่าง 15-19 ปี เพิ่มขึ้นอย่างน่าตกใจ นอกจากนี้ ผลการสำรวจการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มนักเรียนนักศึกษา จำนวน 5.36 ล้านคน พบว่ามีผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดถึงร้อยละ 12.4 หรือประมาณ 663,300 คน โดยเป็นเด็กที่เรียนในระดับ ม.ต้น ม.ปลาย และ ปวช. ถึงร้อยละ 84 ของจำนวนดังกล่าว

<sup>21</sup> / ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และผศ.ดร.นวลน้อย ตริรัตน์, กรอบแนวคิดและบทบาทของเศรษฐกิจนอกระบบ หน้า 20

<sup>22</sup> / ศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกรุงเทพมหานคร, แผนป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2545-2546) เอกสารอัดสำเนา

(3) **ยาบ้าระบาดมากที่สุด** สารเสพติดที่มีผู้ใช้มากที่สุด คือ ยาบ้า (ประมาณ 56 %) รองลงมาคือ กัญชา (34.3 %) ยาอี ยาเลิฟ เฮโรอีน ผีน ยาเค โคเคน (1.0 %) โดยผู้ที่เสพในช่วง 1 ปี ก่อนการสำรวจประมาณ 1.1 ล้านคน เมื่อสอบถามในช่วง 30 วันก่อนการสำรวจลดลงเหลือ 4.9 แสนคน สำหรับ **วัตถุประสงค์ของการเสพ** มีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม คือ **กลุ่มนักเรียน/นักศึกษา** เพราะอยากสนุก เป็นแฟชั่น เพิ่มความกล้า เพิ่มสมรรถภาพทางเพศ และลดน้ำหนัก **กลุ่มผู้ว่างงาน** เครียด ไม่มีอะไรทำ **กลุ่มผู้ใช้แรงงาน** ให้สามารถทำงานได้มากขึ้น

(4) **ค่าใช้จ่ายในการเสพยา 1 หมื่นล้านบาทต่อปี** จากการสำรวจข้อมูลผู้เสพยาบ้า 500,000 คน พบว่ามีค่าใช้จ่ายในการเสพยาระหว่าง 1.62-2.23 หมื่นล้านบาทต่อปี (70 บาทต่อเม็ด x เฉลี่ย 2 เม็ดต่อวัน x 3-4 วันต่อสัปดาห์ x 5 แสนคน)

(5) **มาตรการของรัฐยังเน้นเชิงรับ และขาดการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** รัฐได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาเสพติดอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลปัจจุบันได้ประกาศนโยบายทำสงครามกับยาเสพติด ขณะเดียวกันมีการณรงค์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเพื่อป้องกันควบคุมการบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ซึ่งเป็นมาตรการเชิงรับและรอคอยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น ในขณะเดียวกันการจัดทำมาตรการเชิงรุกเพื่อป้องกันตรงต้นเหตุของปัญหา เช่น การป้องกันกลุ่มเด็กเยาวชนจากวงจรยาเสพติด ซึ่งต้องร่วมมือกับหน่วยงานทางการศึกษาและพัฒนาสังคมยังไม่เข้มข้น และไม่ได้ผลเท่าที่ควร มาตรการต่าง ๆ ยังไม่สามารถจูงใจเด็กและเยาวชน "กลุ่มเสี่ยง" ให้ห่างไกลจากยาเสพติดได้มากนัก

**2.5 การดำเนินนโยบายบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายของภาครัฐ**  
นักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาเรื่องการบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมายของภาครัฐโดยได้พยายามวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย และผลประโยชน์ที่ประชาชนและประเทศจะได้รับจากการเข้ามาบริหารจัดการของภาครัฐ ซึ่งข้อสรุปยังมีความหลากหลาย ภายใต้ทัศนคติและความเชื่อมั่นที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปผลที่แตกต่างกันได้ดังนี้

(1) **นโยบายการบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย** ในภาพรวมมีผลการศึกษา โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้วิเคราะห์ว่า การเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายให้เป็นแนวทางเสรีเป็นประเด็นที่สังคมต้องร่วมกันอภิปรายและเลือกหาแนวทางแก้ไขปัญหา ร่วมกันการมุ่งลดอุปทานโดยการปราบปราม ในขณะที่อุปสงค์มีมากนั้นมักประสบความล้มเหลวและยังสร้างต้นทุนแก่สังคมในรูปของปัญหาคอร์รัปชันในกลุ่มข้าราชการ และนักการเมืองที่คุ้มครองนักธุรกิจที่ผิดกฎหมาย และยังก่อต้นทุนต่อสังคมที่เกิดจากการใช้งบประมาณเพื่อการปราบปรามอย่างมากมาย และความรุนแรงที่โยงกับองค์กรอาชญากรรมด้วย

การเปรียบเทียบผลของนโยบายตลาดเสรีกับนโยบายจำกัดอุปทานในกรณีของการพนัน การค้าประเวณี  
ยาเสพติด ต่อตัวแปรสำคัญบางตัว

| ตัวแปร              | ตลาดเสรี                  | จำกัดอุปทาน โดยมี ก.ม.ห้าม<br>หรือกำหนดเป็นความผิดทาง<br>อาญา |
|---------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------|
| ราคา                | ต่ำ                       | สูง                                                           |
| แรงจูงใจให้เข้าตลาด | ปรกติ                     | สูง                                                           |
| คอร์รัปชัน          | -                         | สูง                                                           |
| ความรุนแรง          | -                         | สูง                                                           |
| จำนวนผู้บริโภค      | มาก                       | จำกัด                                                         |
| การใช้จ่ายในภาครัฐ  | ใช้ในการปราบปรามน้อย      | ใช้ในการปราบปรามมาก                                           |
|                     | ใช้ในการบำบัด-มาก         | ใช้ในการบำบัด-น้อย                                            |
| รายได้จากภาษี       | มีโอกาสเก็บภาษีได้มากขึ้น | เก็บภาษีไม่ได้-น้อย                                           |

ที่มา : ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ ผศ.ดร.นวลน้อย ตริรัตน์ อ้างแล้ว หน้า 32

(2) **นโยบายด้านการธุรกิจบริการทางเพศ** องค์การพัฒนาเอกชนที่ส่งเสริมโอกาสให้ผู้หญิงด้อยโอกาสและนักวิชาการให้การสนับสนุน เพื่อลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบหญิงบริการ ตลอดจนลดปัญหาการล่วงละเมิดและเยาวชน เข้ามาประกอบอาชีพโดยไม่สมัครใจ อย่างไรก็ตาม ยังมีนักวิชาการหลายท่านท้วงติงเพราะไม่มั่นใจในการบริหารจัดการของภาครัฐว่าจะสามารถลดปัญหาการกดขี่ บังคับขู่เข็ญ และล่วงละเมิดเข้าสู่อาชีพหญิงบริการโดยไม่สมัครใจ และเห็นว่าควรที่จะพยายามส่งเสริมให้กลับไปประกอบอาชีพสุจริตอื่น ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมมากกว่า

(3) **นโยบายด้านบ่อนการพนัน** ผลการศึกษาของ สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ รวมทั้งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประเมินถึงผลกระทบทางบวกและทางลบจากการทำธุรกิจบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ และได้แจ้งผลการประเมินต่อรัฐบาลโดยสรุปว่ามีความเห็นคัดค้านการเปิดบ่อนการพนันหรือคาสีในอย่างถูกต้องตามกฎหมายของรัฐบาล เนื่องจากสังคมไทยยังขาดความพร้อม คนไทยยังนิยมเล่นการพนันกันอย่างแพร่หลายประกอบกับยังไม่มั่นใจในประสิทธิภาพของภาครัฐว่าจะสามารถจัดระบบและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ทำให้บ่อนการพนันเถื่อนหมดไป ผู้เล่นจะขยายตัวเพิ่มขึ้นส่งผลให้ปัญหาสังคมตามมาอีกมากมาย เช่น ปัญหาภายในครอบครัว ปัญหาอาชญากรรม รวมทั้งปัญหากลุ่มอิทธิพล ปัญหาคอร์รัปชัน ฯลฯ

**การเปรียบเทียบผลทางบวกและทางลบของการเปิดบ่อนการพนันถูกกฎหมาย**

| การศึกษา                                                                                                                                                                 | ผลทางบวก                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ผลทางลบ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. การสำรวจประสบการณ์การเล่นการพนันและทัศนคติต่อนโยบายการพนันโดย นวลน้อย ตรีรัตน์</p> <p><b>รูปแบบ :</b> การมีบ่อนการพนันถูกกฎหมายและการมีร้านรับแทงพนันถูกกฎหมาย</p> | <p>1. ทำให้คนไทยไม่ต้องเดินทางไปเล่นการพนันในต่างประเทศ</p> <p>2. ทำให้เกิดธุรกิจและการจ้างงานมากขึ้น</p> <p>3. รัฐบาลจัดเก็บภาษีจากการพนันได้</p> <p>4. ช่วยกระตุ้นและส่งเสริมการท่องเที่ยว</p> <p>5. ทำให้ปัญหาเงินนอกระบบ/เงินใต้ดินจากการพนันที่ผิดกฎหมายลดลง</p> <p>6. ปัญหาคอร์รัปชัน ส่วย และการรับสินบนลดลง</p>                                                                                               | <p>1. คนไทยเล่นการพนันมากขึ้น</p> <p>2. ปัญหาสังคมและอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น</p> <p>3. ปัญหาคอร์รัปชัน ส่วย และสินบนเพิ่มขึ้น</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>2. บ่อนการพนันในสังคมไทยโดย สังคิต พิริยะรังสรรค์</p> <p><b>รูปแบบ :</b> การทำคาสีโนให้ถูกกฎหมาย</p>                                                                  | <p>1. ผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาครัฐ(State) และของประเทศเพิ่มมากขึ้น</p> <p>2. ส่งผลให้การจ้างงานเพิ่มขึ้น</p> <p>3. ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้น</p> <p>4. รักษาเงินตราของประเทศที่อาจสูญเสียไปกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศเพื่อนบ้านที่มีคาสีโน</p> <p>5. รัฐจะมีรายได้จากค่าสัมปทานและภาษี</p> <p>6. มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การขยายสนามบิน การสร้างถนน การปรับปรุงระบบระบายน้ำ จากการมีคาสีโน</p> | <p>1. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจจุลภาคในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพนันมีการขยายตัวขณะที่ธุรกิจที่อยู่นอกวงจรอุตสาหกรรมการพนันหดตัวลง</p> <p>2. ลูกค้ายของการพนันแบบดั้งเดิมลดลง เช่น การแข่งม้า</p> <p>3. มีผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เช่น กลุ่มคนชรา กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพราะผู้มีรายได้น้อยจะมีการใช้จ่ายเงินเพื่อการพนันเป็นสัดส่วนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผู้มีรายได้มาก</p> <p>4. เกิดปัญหาโรคติดการพนัน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆ อาทิ การฆ่าตัวตาย การล้มละลายของบุคคล การทารุณกรรมเด็ก การใช้ความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น</p> <p>5. ราคาที่ดินในบริเวณที่จะก่อสร้างคาสีโนมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่ที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกลับมีราคาถูกลง</p> |

| การศึกษา                                                                                                                                                                | ผลทางบวก                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ผลทางลบ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. เศรษฐกิจนอกระบบ: ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทางที่กฎหมายถือว่าไม่ถูกต้อง | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สร้างรายได้ให้กับรัฐบาล</li> <li>2. ส่งเสริมการท่องเที่ยว</li> <li>3. ป้องกันการรั่วไหลของเงินออกนอกประเทศและปัญหาการฟอกเงิน</li> <li>4. ทำให้มีสถานที่ผ่อนคลายความเครียดจากการทำงาน</li> <li>5. สร้างงานและธุรกิจต่อเนื่องได้มากขึ้น</li> <li>6. ทำให้ระบบการเล่นในบ่อนมีความยุติธรรมเกิดขึ้น</li> <li>7. ป้องกันและลดปัญหาการคอร์รัปชันจากนักการเมือง ข้าราชการเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่</li> <li>8. เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของนักการพนันและสร้างความชอบธรรมให้กับผู้เล่นการพนัน</li> <li>9. เป็นการคุ้มครองผู้ที่เล่นการพนันไม่ให้ถูกกลโกงจากเจ้าของบ่อนเถื่อน</li> <li>10. รัฐบาลสามารถปราบปรามเจ้าของบ่อนเถื่อน เจ้ามือห่วยและโต๊ะพนันฟุตบอลเถื่อนทั่วประเทศให้ได้ผลในระดับสูง</li> <li>11. ป้องกันไม่ให้คนจนมีโอกาสได้เล่นการพนันในบ่อน</li> <li>12. คุ้มครองป้องกันไม่ให้ผู้มีอายุต่ำกว่า 25 ปี ได้สัมผัสกับบ่อนคาสีใน</li> <li>13. มีงบประมาณในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นโทษภัยของการพนัน เป็นอบายมุขที่ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องและลุ่มหลง</li> <li>14. ปราบปราม กำจัดกลุ่มผู้มีอิทธิพล และกลุ่มมือปืนที่เกิดจากบ่อนพนันเถื่อน</li> <li>15. สร้างรายได้ในกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เพิ่มการจ้างงานให้กับประชาชน เสริมรายได้ให้กับกลุ่มทหาร ตำรวจ ที่อยู่นอกเวรยาม</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สังคมไทยยังขาดความพร้อมเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาในระดับที่ไม่สูง พฤติกรรมและค่านิยมของคนไทยมีแนวโน้มที่ชอบเล่นการพนัน การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพพอ</li> <li>2. การพนันเป็นทางแห่งความเสื่อมนำมาซึ่งความหายนะ เป็นสิ่งล่อแหลมต่อการสูญเสียในการดำเนินชีวิตประจำวัน ทำให้เสียเงิน เสียทรัพย์สิน เสียเวลาและสุขภาพ</li> <li>3. ไม่ทำให้บ่อนการพนันเถื่อนหมดไป</li> <li>4. การจัดระบบการพนันให้ง่ายต่อการควบคุม เหมาะสม และถูกต้องนั้นยากที่จะเป็นไปได้</li> <li>5. ธุรกิจการพนันไม่ใช่ปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการท่องเที่ยว และการจ้างงาน</li> <li>6. ทำให้ผู้เล่นการพนันเพิ่มสูงขึ้น</li> <li>7. ดันทุนทางสังคมสูงขึ้น</li> <li>8. ทำให้บรรทัดฐานของสังคมเสื่อมถอยลง</li> <li>9. รายได้ของธุรกิจการพนันเป็นการดึงเงินประชาชนเข้าสู่ระบบการพนัน</li> <li>10. แก้ไขปัญหาเงินทุนไหลออกนอกประเทศไม่ได้อย่างสมบูรณ์</li> <li>11. ทำให้เกิดการเปลี่ยนกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นสู่อิทธิพลระดับชาติ</li> </ol> |

หมายเหตุ การศึกษาทั้งสองเรื่องเป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง เศรษฐกิจการพนัน : ทางเลือกเชิงนโยบาย  
โดยสังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, มีนาคม 2546

### 3 การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมการบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายของภาครัฐ

เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางในการบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ และมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงจำเป็นต้องวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องจุดแข็ง จุดอ่อน รวมทั้งโอกาส และข้อจำกัดในการที่รัฐจะเข้าไปบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย ดังนี้

#### 3.1 จุดแข็ง ที่จะสนับสนุนให้ภาครัฐสามารถเข้าไปบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย มีดังนี้

(1) **เป็นภารกิจของรัฐบาล** รัฐบาลมีความชอบธรรมที่จะดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน การฉ้อฉล ปัญหาการกตัญญู เอาัดเอาเปรียบผู้ประกอบการและแรงงาน การล่อลวงเด็กและเยาวชนเพื่อค้าประเวณี ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลกระทบต่อเนื่องจากการประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย

(2) **รัฐบาลมีเครื่องมืออยู่แล้ว** รัฐบาลมีเครื่องมือที่สามารถนำไปใช้บริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายบางประเภทอยู่แล้ว เช่น พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 และ พ.ร.บ.ปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 รวมทั้งได้มีการออกกฎหมายใหม่ๆ เพื่อใช้ปราบปรามกลุ่มผู้มีอิทธิพล เช่น กฎหมายฟอกเงินและยัดทรัพย์ เป็นต้น

#### 3.2 จุดอ่อน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อภาครัฐที่จะเข้ามาบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย มีดังนี้

(1) **กฎหมายล้าสมัยและการบังคับใช้ขาดประสิทธิภาพ** กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมายล้าสมัยขาดการปรับปรุงให้สอดคล้องกับรูปแบบ วิธีการของธุรกิจผิดกฎหมายที่มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ละเลย เพิกเฉยในการปฏิบัติตามกฎหมาย

(2) **เจ้าหน้าที่รัฐขาดความเข้าใจและขาดทักษะในการจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย** เจ้าหน้าที่ของภาครัฐในส่วนกลางขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องธุรกิจผิดกฎหมายที่มีความซับซ้อนและมีเครือข่ายเชื่อมโยงอย่างกว้างขวาง เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติขาดทักษะที่จำเป็นต่อการเข้าไปจัดการกับธุรกิจผิดกฎหมาย

(3) **เจ้าหน้าที่รัฐในระหว่างหน่วยงานขาดการบูรณาการ** เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในส่วนของงานส่งเสริม ป้องกัน และปราบปรามยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน จึงทำให้การปฏิบัติงานไม่สัมพันธ์สอดคล้องหรือสามารถเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันอันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานด้วย

**3.3 โอกาส** ที่เกื้อหนุนให้การเข้าไปบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายมีความเป็นไปได้ และประสบความสำเร็จ คือ

(1) มีหลายประเทศที่รัฐเข้าไปบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย หลายประเทศในโลก ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ยอมรับการเข้าไปบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายบางประเภทให้เข้ามาอยู่ในระบบ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากธุรกิจเหล่านี้ ซึ่งหากปล่อยให้ธุรกิจดังกล่าวดำเนินไป ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามของรัฐยังด้อยประสิทธิภาพ จะทำให้มีผลกระทบรุนแรงต่อเนื่องมากกว่า

(2) สังคมเริ่มเข้าใจและเห็นความจำเป็นในการจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมาย ทั้งป้อนการพนันและธุรกิจบริการทางเพศ อีกทั้งผู้ประกอบการและแรงงานในธุรกิจผิดกฎหมาย (เจ้าของป้อนการพนัน หญิงบริการ) ยอมรับความเป็นไปได้ให้รัฐเข้ามาบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายในบางส่วน เนื่องจากตระหนักว่ารัฐไม่สามารถขจัดธุรกิจเหล่านี้ให้หมดไปได้ และเป็นความต้องการของคนในสังคม ขณะเดียวกันธุรกิจเหล่านี้ยังเป็นที่มาของปัญหาการคอร์รัปชัน ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การฟอกเงิน รวมทั้งปัญหาสังคมในลักษณะต่าง ๆ อาทิ การหลอกลวง การกดขี่ข่มเหงแรงงาน เป็นต้น ดังนั้น ซึ่งหากรัฐเข้ามาบริหารจัดการให้เป็นระบบ จะช่วยลดขนาดและความรุนแรงของปัญหาดังกล่าว

**3.4 ข้อจำกัด** การเข้ามาบริหารจัดการของภาครัฐ คือ

(1) กลุ่มที่ได้ประโยชน์จากเศรษฐกิจผิดกฎหมายมีเครือข่ายที่เข้มแข็ง เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากนักการเมือง ผู้มีอิทธิพล รวมทั้งองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติต่อต้านและพยายามขัดขวางการเข้ามาบริหารจัดการของภาครัฐ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของการเป็นผู้มีอิทธิพลและความมั่นคงทางด้านรายได้จากกิจกรรมดังกล่าว

(2) ประชาชนบางส่วนยังไม่เห็นด้วยและต่อต้านธุรกิจการพนัน และสถานบริการทางเพศที่ถูกกฎหมาย และสังคมได้รับรู้เห็นความรุนแรงของปัญหาจากเศรษฐกิจผิดกฎหมายที่มีต่อสังคมโดยรวม รวมทั้งเห็นความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมาย แต่เห็นว่าเป็นกิจกรรมที่ขัดต่อศีลธรรมและจริยธรรม และขาดความเชื่อมั่นในระบบควบคุม และความโปร่งใสของภาครัฐ นอกจากนี้ ยังเห็นว่าการยอมให้มีธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมายจะจูงใจให้ประชาชนเล่นการพนันมากขึ้น และการเปิดสถานบริการทางเพศถูกกฎหมาย จะทำให้เยาวชนที่รักสบาย ยึดติดวัตถุนิยมมีแนวโน้มนำมาประกอบอาชีพในธุรกิจเหล่านี้มากขึ้น

(3) สถานะของสังคมไทยในปัจจุบันที่ภาคประชาชนยังขาดความเข้มแข็ง เนื่องจากข้อจำกัดด้านการศึกษาและการมีวิจรณ์ญาณ อีกทั้งยังยึดถือในเรื่องการเสี่ยงโชคอย่างเหนียวแน่น โดยไม่เห็นว่าเป็นเรื่องที่มีโอกาสเสียมากกว่าได้ อีกทั้งปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน การรับสินบน ยังมีความรุนแรงในสังคมไทย หากมีการยอมรับให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย ปัจจัยดังกล่าวอาจทำให้การปฏิบัติตามเงื่อนไขในการดำเนินการคัดเลือกผู้มีสิทธิเข้าไปเล่นพนัน และการกำกับดูแลการดำเนินกิจการไม่มีประสิทธิผลและประโยชน์มากพอกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสังคม

การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมข้างต้น สามารถนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมได้ ดังนี้

(1) ใช้จุดแข็งในเรื่องรัฐบาลมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ซึ่งรวมถึงการแก้ปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ ปัญหาผู้มีอิทธิพล ปัญหาการกดขี่เอารัดเอาเปรียบแรงงาน การล่อลวงเด็กและเยาวชนเพื่อค้าประเวณี ประกอบกับจุดแข็ง ในการมีกฎหมายที่สามารถใช้ในการจัดการกับการประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น กฎหมายฟอกเงินและยึดทรัพย์ จัดทำยุทธศาสตร์ปราบปรามผู้มีอิทธิพลและธุรกิจผิดกฎหมายร้ายแรง อีกทั้งเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของสังคมอย่างเข้มงวด

(2) ลดความเสี่ยงจากข้อจำกัดในเรื่องการถูกต่อต้านจากประชาชน เนื่องจากยังขาดความเชื่อมั่นในระบบการควบคุมของภาครัฐ พร้อมไปกับการแก้ไขจุดอ่อนอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดทักษะที่จะเข้าไปจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย และการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังขาดการฝึกกำลัง ขาดการบูรณาการในการทำงาน โดยจัดทำยุทธศาสตร์ที่มุ่งสู่การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ให้สามารถกำกับ ควบคุม และปราบปรามเศรษฐกิจผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(3) ใช้โอกาสจากการที่หลายประเทศยอมรับการเข้าไปบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายบางประเภทให้เข้ามาอยู่ในระบบ ขณะที่คนหลายกลุ่มในสังคมเริ่มเข้าใจ และเห็นความจำเป็นในการจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมาย เพื่อควบคุมผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากธุรกิจเหล่านี้ ร่วมกับจุดแข็งในเรื่องความชอบธรรมของภาครัฐในการดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ โดยใช้เครื่องมือที่สามารถนำไปใช้บริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายบางประเภทซึ่งมีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการแก้ไขจุดอ่อนในเรื่องเครื่องมือ (กฎหมาย) ที่ล้าสมัยและไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมายบางประเภทที่ประชาชนบางส่วนให้การยอมรับและมีช่องทางที่รัฐสามารถจัดการให้เข้ามาอยู่ในระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ โดยมีแนวทางการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินการ

(4) แก้ไขข้อจำกัดในประเด็นที่ประชาชนบางส่วนยังไม่เห็นด้วย และต่อต้านธุรกิจการพนันและสถานบริการทางเพศที่ถูกกฎหมาย ด้วยเหตุผลว่าเป็นกิจกรรมที่ขัดต่อศีลธรรมและจริยธรรม การยอมรับให้เข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายจะช่วยให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งในอบายมุขมากขึ้น ในขณะเดียวกันจะส่งผลกระทบต่อเด็ก-เยาวชน และอนุชนรุ่นหลังๆ ให้ยึดติดในวัตถุนิยม รักความสบาย และหันมาประกอบธุรกิจเหล่านี้มากขึ้น โดยการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม โดยถือเป็นลักษณะเศรษฐกิจรูปแบบพิเศษที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ให้เหมาะสมกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนความเห็นพ้องต้องกันของสังคมในแต่ละยุคสมัย

## 4 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม

### 4.1 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อลดผลกระทบทางสังคมอันเกิดจากการประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย อาทิ ปัญหาคอร์รัปชัน กลุ่มผู้มีอิทธิพล ปัญหาการล่อลวงเด็กและเยาวชน

(2) เพื่อสร้างโอกาสและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียเปรียบในสังคมที่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตัวเองและครอบครัวที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ

### 4.2 เป้าหมาย

(1) จัดระเบียบธุรกิจบริการทางเพศให้เข้าสู่ระบบภายในปี 2550

(2) ได้ข้อยุติที่ชัดเจนในเรื่องความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และแนวทางการนำธุรกิจการพนันเข้ามาอยู่ในการบริหารจัดการของภาครัฐ

### 4.3 แนวทาง

(1) ดำเนินการให้ธุรกิจผิดกฎหมายในปัจจุบัน ที่กระทบต่อรากฐานทางจริยธรรมของสังคมไทย และมีช่องทางที่รัฐสามารถจัดการได้ให้เข้ามาอยู่ในระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การป้องกันและควบคุมไม่ให้เกิดการขยายตัว ดูแลให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างผู้ประกอบการ ผู้ให้บริการและผู้รับบริการ รวมทั้งควบคุมต้นเหตุและลดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรัฐจะจัดทำแนวทางดำเนินการอย่างรอบคอบ ระมัดระวังที่จะไม่ให้ป็นเหตุนำไปสู่การประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ หรือ การสร้างค่านิยมทางลบต่อสังคมในระยะยาว ดังนี้

(1.1) เสริมสร้างภูมิคุ้มกันแก่กลุ่มเสี่ยง เพื่อเร่งแก้ไขที่มูลเหตุแห่งปัญหาการขยายตัวของผู้ให้บริการทางเพศ และผู้เล่นการพนัน โดยเฉพาะในกลุ่มเสี่ยง คือ กลุ่มเด็ก-เยาวชน ในวัยเรียน กลุ่มผู้มีฐานะยากจน โดยรัฐร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

➤ เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว ให้เกิดความรัก ความอบอุ่น เอื้ออาทร และปลูกฝังวิถีการดำเนินชีวิตที่ยึดมั่นอยู่กับความถูกต้องดีงาม ความมานะอดทน บากบั่น และการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

➤ จัดทำและบรรจุหลักสูตรเรื่องเพศศึกษาไว้ในกระบวนการเรียนการสอน เพื่อให้เด็ก-เยาวชนได้เรียนรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านสรีระ พัฒนาการด้านอารมณ์ วิธีการจัดการกับปัญหาทางเพศ ตลอดจนการมีทัศนคติที่ดีต่อเพศตรงข้าม

➤ รณรงค์ให้ประชาชนปรับเปลี่ยนค่านิยม ไม่ยึดติดกับวัตถุ ตลอดจนขยายการจัดการศึกษานอกระบบในหลากหลายรูปแบบ ทั้งในด้านประกอบอาชีพ และการเสริมสร้างทักษะในการดำรงชีวิตให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้มีพื้นฐานชีวิตที่แข็งแกร่ง มีวิจรรณญาณที่ถูกต้องดีงาม

➤ เสริมสร้างศักยภาพในการประกอบอาชีพของครอบครัว และสร้างทางเลือกในการประกอบอาชีพที่หลากหลายให้กับกลุ่มเสี่ยง เพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพอื่นๆ เพิ่มเติมจากอาชีพเดิมของครอบครัว และสามารถเลือกประกอบอาชีพที่ตนเองสนใจ และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด

**(1.2) ขอฉันทามติต่อสังคม** นำเรื่องการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบตอสังคมเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการของรัฐ เสนอต่อสังคมเพื่อให้เกิดการพิจารณาแบบการบริหารจัดการ ตลอดจนกำหนดแนวทางและมาตรการด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังไม่ให้ส่งผลกระทบต่อรากฐานทางจริยธรรมของสังคม และต่อการปลูกฝังทัศนคติที่ดีงามของอนุชนรุ่นหลัง โดย

➤ กำหนดระยะเวลาให้มีการทบทวนฉันทามติทางสังคมข้างต้นเป็นระยะๆ เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศชาติ และทัศนคติของประชาชนในแต่ละยุคสมัย

➤ จัดตั้งสถานบริการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคมภายใต้การกำกับ ควบคุมโดยภาครัฐ จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาประกอบกิจการที่ชัดเจน และพิจารณาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยในกรณีที่ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจดีขึ้น ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำรายได้ลดลงไปมากแล้ว รัฐจะทบทวนนโยบายโดยอาจจะพิจารณาให้เลิกกิจการดังกล่าว

**(1.3) จัดระเบียบสถานบริการทางเพศ** เพื่อป้องกันและควบคุมไม่ให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นตลอดจนดูแลผู้ให้บริการไม่ถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบ กระทำทารุณกรรม สถานบริการได้มาตรฐาน ทั้งนี้ในการดำเนินการของรัฐ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ให้และผู้ให้บริการ โดยมีแนวทางดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ดังนี้

➤ ปราบปรามและควบคุมสถานบริการทางเพศที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเข้มงวดกับสถานบริการตาม พ.ร.บ. อื่น ๆ เช่น ในทึคลับ อาบอบนวด สวนอาหาร โรงแรม ฯลฯ ที่จัดสถานที่ให้บริการการค้ำประเวณิ และในกรณีที่พบการกระทำผิดต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. ปราบการค้ำประเวณิอย่างจริงจังต่อเนื่องเพื่อควบคุมสถานการณ์ไม่ให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีมาตรการส่งเสริมผู้ขายบริการทางเพศไปสู่การประกอบอาชีพใหม่ ๆ โดยการเพิ่มโอกาสด้วยการสร้างทางเลือกในการประกอบอาชีพใหม่ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างศักยภาพสำหรับผู้ที่ต้องการออกจากอาชีพบริการทางเพศ

▶▶ จัดให้มีการขึ้นทะเบียนสถานประกอบการธุรกิจให้บริการทางเพศ เพื่อการจัดระบบ ระเบียบให้อยู่ในมาตรฐานที่สังคมยอมรับได้ โดยต้องมีข้อบังคับเกี่ยวกับสถานที่และสภาพแวดล้อมที่มีความปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ เข้มงวดเรื่องสุขภาพอนามัยในการประกอบกิจการ เพื่อป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ฯลฯ โดย

▶ ต้องมีการวางระบบตรวจสอบควบคุมมาตรฐานของสถานประกอบการอย่างสม่ำเสมอ และผลการตรวจสอบให้ใช้เป็นเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบการ รวมทั้งให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมตัดสินใจในขั้นตอนของการจัดตั้งและสถานที่ตั้ง

▶ ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อแนวทางการจัดระเบียบสถานบริการทางเพศ และเข้มงวดมิให้นำผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี มาเป็นพนักงานให้บริการทางเพศ ไม่ให้มีการบังคับหรือหลอกลวงมาเป็นพนักงานให้บริการโดยไม่มีข้อยกเว้น

▶ เข้มงวดและเอาผิดกับผู้ที่ใช้บริการทางเพศในสถานที่ที่มีได้จดทะเบียน และถือว่าเป็นการกระทำความผิดกฎหมาย เพราะถือเป็นผู้ยุยงหรือจ้วงจวนให้เกิดการบริการทางเพศที่ผิดกฎหมาย

▶ มีมาตรการควบคุมจำนวนสถานบริการอย่างเข้มงวด โดยการจำกัดเขตพื้นที่ (Zoning) การจำกัดรูปแบบของธุรกิจที่ขึ้นทะเบียนโดยเฉพาะเจาะจงในเรื่องบริการทางเพศเท่านั้น โดยไม่อนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจเสริมในรูปแบบอื่นๆ ด้วย เช่น ธุรกิจอาบอบนวด ไนท์คลับ เป็นต้น

▶ มีมาตรการจัดการขั้นเด็ดขาดทั้งทางวินัยและอาญา กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมรีดไถ รีดส่วย หรือเรียกเก็บภาษีนอกระบบจากธุรกิจผิดกฎหมายที่เข้าสู่ระบบการจัดการของภาครัฐ (ขึ้นทะเบียน) รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจัดการกับผู้ที่มีอิทธิพลที่เรียกร้องการคุ้มครองจากผู้ประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย (ที่ขึ้นทะเบียนแล้ว) เช่น กฎหมายฟอกเงินและยึดทรัพย์ ฯลฯ

**(1.4) พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดให้สถานบริการการพนันเข้ามาในระบบ** โดยศึกษาความเหมาะสมและรูปแบบการบริหารจัดการธุรกิจการพนันให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของสังคม โดย

▶▶ ชี้แจงถึงความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของการเข้ามาบริหารจัดการธุรกิจการพนันของภาครัฐให้ชัดเจนว่ามีจุดมุ่งหมายในเรื่องการควบคุมปัญหาและลดผลกระทบจากปัญหาสังคม

▶▶ ศึกษาวิจัย ในเชิงลึกเพื่อให้ได้ทางเลือกรูปแบบ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการธุรกิจการพนันที่เหมาะสมกับสังคมไทย ทั้งในส่วนการบริหารจัดการของภาครัฐและภาคชุมชน โดยมีมาตรการควบคุมอย่างเข้มงวดให้อยู่ในวงจำกัด

➤ ธรรมนูญประชาสัมพันธ์ให้สังคมรับรู้และเข้าใจข้อดีข้อเสียของการบริหารจัดการรูปแบบต่างๆ และจัดทำประชาพิจารณ์รับฟังความเห็นจากประชาชนทั่วประเทศเพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมร่วมกันตัดสินใจ

➤ ดำเนินการตามผลของการประชาพิจารณ์อย่างโปร่งใสให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน และหากสังคมเห็นควรให้รัฐเข้ามาบริหารจัดการสถานบริการการพนันจะต้องกำหนดให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องสถานที่ตั้ง ซึ่งจะเป็นการให้โอกาสเฉพาะพื้นที่ที่จะมีส่วนในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน รวมทั้งให้มีระบบการทำประชาพิจารณ์เพื่อทบทวนความเหมาะสมเป็นระยะๆ ขณะเดียวกัน ต้องมีการปราบปรามสถานการพนันที่ผิดกฎหมายอย่างจริงจัง

## (2) ปราบปรามธุรกิจผิดกฎหมายที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของสังคมอย่างเข้มงวด โดย

(2.1) จัดทำยุทธศาสตร์การปราบปรามที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนแนวทางมาตรการให้ทันต่อสถานการณ์ที่ผิดกฎหมายในลักษณะต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

(2.2) บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายฟอกเงินและยึดทรัพย์ผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ

(2.3) จัดทำนโยบายร่วมกันในระดับระหว่างประเทศเพื่อบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมายที่เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ ฯลฯ โดยเฉพาะที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ

(2.4) จัดทำแนวทาง/มาตรการในลักษณะเชิงรุกและเชิงรับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหากลุ่มเสี่ยงต่อการติดยาเสพติด โดย

➤ จัดทำแผนแม่บทป้องกันเด็ก เยาวชน และกลุ่มเสี่ยงให้หลุดพ้นจากยาเสพติดและห่างไกลจากอบายมุข โดยเน้นกิจกรรมกีฬา บันเทิง และกิจกรรมที่อยู่ในความสนใจของกลุ่มวัยรุ่น และให้มีการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจริงจัง ทั้งนี้ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด ทั้งในขั้นตอนการจัดทำแผนและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

➤ จัดทำมาตรการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยให้มีลักษณะหลากหลายรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพความรุนแรงของปัญหาและวัตถุประสงค์ในการเสพของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย อาทิ กลุ่มผู้เสพเฮโรอีน ยาบ้า ยาเค ยาอี กัญชา เป็นต้น และวัตถุประสงค์ของการเสพในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย เช่น เสพเพื่อให้สามารถทำงานได้นานขึ้น เพื่อความสนุก เป็นแฟชั่น เพื่อสังสรรค์ ลดความอ้วน เป็นต้น ซึ่งในแต่ละกรณีต้องการมาตรการที่แตกต่างกัน

(3) ปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ให้สามารถกำกับ ควบคุม และ  
ปราบปรามเศรษฐกิจผิดกฎหมาย โดย

(3.1) ทรนรงค์ประชาสัมพันธสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักถึง  
ความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเข้ามาบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมาย

(3.2) เปิดโอกาสและสนับสนุนให้เครือข่ายภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับ  
ภาครัฐในการกำหนดเงื่อนไขหรือกติกา รวมทั้งการกำกับดูแลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ  
รวมทั้งการจัดสรรประโยชน์ทางการเงินที่อาจจะมีขึ้นจากการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มี  
ผลกระทบต่อสังคม

(3.3) ควรมีกกลไกที่มีองค์ประกอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับ  
นโยบายและระดับปฏิบัติ เพื่อทำหน้าที่ติดตามสถานการณ์และความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจผิด  
กฎหมาย ทั้งในระดับภาพรวมและระดับกิจกรรมที่ผิดกฎหมายชัดเจน รวมทั้งกิจกรรมรูปแบบใหม่ๆ  
ที่มีพฤติกรรมล่อลวง จ้องโกงประชาชน เช่น แชร์ลูกโซ่ ธุรกิจขายตรงที่มีผลตอบแทนสูงไม่  
สมเหตุสมผล เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทาง มาตรการแก้ไขปัญหาได้ทันสถานการณ์



## ภาคผนวก

---

- ① กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และ  
วิธีการวัด  
ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของ  
ไทย
- ② กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และ  
วิธีการวัดความอยู่ดีมีสุขของคน  
ไทย
- ③ กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และ  
วิธีการวัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของ  
ประเทศไทย

ภาคผนวก

---

**① กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์  
และวิธีการวัด  
ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ  
ของไทย**

ภาคผนวก

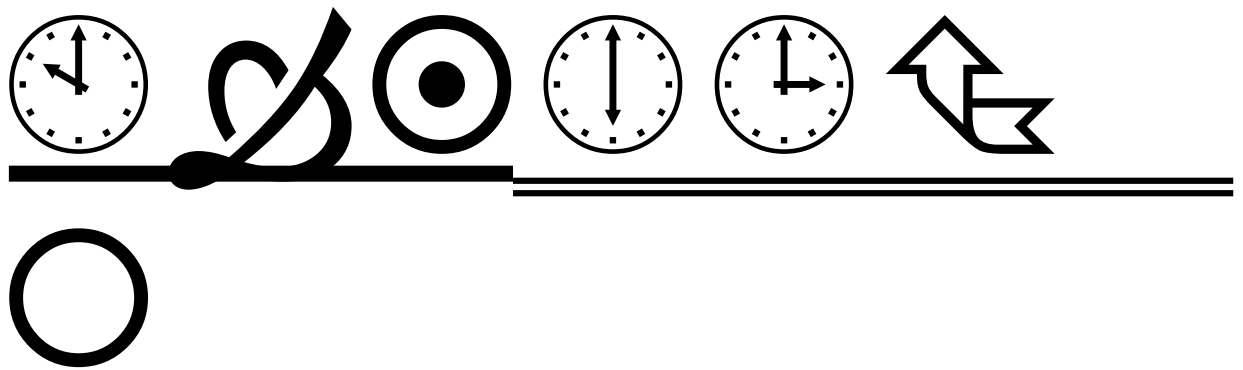
---

## ② กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการวัดความอยู่ดีมีสุข ของคนไทย

ภาคผนวก

---

**③ กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และ  
วิธีการวัด การพัฒนาที่ยั่งยืน  
ของประเทศไทย**



⑥ กระบวนการและผู้มีส่วนร่วม  
จัดทำยุทธศาสตร์การบริหาร  
จัดการเศรษฐกิจนอกกระบวน

## รายชื่อคณะกรรมการ

### ด้านยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ

- 
- |     |                                                                                    |                                   |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1.  | นายสันติ บางอ้อ<br>รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ          | ประธานคณะกรรมการ                  |
| 2.  | นายกิตติศักดิ์ สินธุวนิช<br>รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | คณะกรรมการ                        |
| 3.  | นายอุทิศ ขาวเรียร<br>ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                                  | คณะกรรมการ                        |
| 4.  | นางจุฑามาศ บารมีชัย<br>ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                                | คณะกรรมการ                        |
| 5.  | นายอาคม เต็มพิทยาไพสิฐ<br>ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                             | คณะกรรมการ                        |
| 6.  | นายบุญทวี ตันติสิระ<br>ผู้อำนวยการสำนักบัญชีประชาชาติ                              | คณะกรรมการ                        |
| 7.  | นายปรเมธี วิมลศิริ<br>ผู้อำนวยการสำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                          | คณะกรรมการ                        |
| 8.  | นางสุวรรณี คำมั่น<br>ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                      | คณะกรรมการ                        |
| 9.  | นายธานินทร์ ณะเฒ<br>ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ      | คณะกรรมการ                        |
| 10. | นางนิตยา กมลวัทนนิศา<br>ผู้อำนวยการสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                | คณะกรรมการและเลขานุการร่วม        |
| 11. | นายสมชาย ศักดาเวคิธร<br>ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้       | คณะกรรมการและเลขานุการร่วม        |
| 12. | นางวันิดา มหากิจ<br>เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว.                          | คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการร่วม |
| 13. | นางสาวภาวณี วัฒนา<br>เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว.                         | คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการร่วม |
| 14. | นายวิทยา ปิ่นทอง<br>เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว.                          | คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการร่วม |
-

# รายชื่อผู้เข้าร่วมในการประชุมเชิงปฏิบัติการ (ครั้งที่ 1) เรื่อง แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

วันพฤหัสบดีที่ 25 ธันวาคม 2548

ณ โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร

## สถาบันการศึกษา/สถาบันวิจัย

|                                  |                                                   |
|----------------------------------|---------------------------------------------------|
| 1. ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร         | คณะบดีคณะเศรษฐศาสตร์/จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย        |
| 2. ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์           | คณะเศรษฐศาสตร์/จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย              |
| 3. ดร.ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์       | คณะเศรษฐศาสตร์/จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย              |
| 4. รศ.ดร.พรายพล คุ่มทรัพย์       | คณะเศรษฐศาสตร์/มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์              |
| 5. รศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย          | คณะเศรษฐศาสตร์/มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์              |
| 6. นายวิชัย รูปขำดี              | คณะบดีคณะพัฒนาศักดิ์/สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 7. ผศ.ดร.บุญเสริม บุญเจริญผล     | คณะบดีคณะเศรษฐศาสตร์/มหาวิทยาลัยเกริก             |
| 8. นางวิภาวรัตน์ กิรติวิโรจน์กุล | มหาวิทยาลัยกรุงเทพ                                |
| 9. ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร            | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย                 |
| 10. ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์       | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย                 |
| 11. ดร.อัมมาร สยามวาลา           | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย                 |
| 12. นางสาวรังสิมนต์ กิ่งแก้ว     | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย                 |

## สถาบันองค์กรประชาชน

|                              |                                          |
|------------------------------|------------------------------------------|
| 1. นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม   | ประธานกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน      |
| 2. นางสาวจิรภา นุตาลัย       | สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน                   |
| 3. นางสาวพรรณทิพย์ เพ็ชรมาก  | สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน                   |
| 4. นางสาวลีมาศ ต้นสุเทพ      | สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน                   |
| 5. นางระกาวัน สีชะวานิชพันธ์ | ประธานมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ |
| 6. นางสาวน้อย ศรีขจร         | มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ       |

## หน่วยงานภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ

|                                |                                                                  |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 1. นางสาวฝนทิพย์ นุชพงษ์       | สำนักงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศ/กระทรวงแรงงาน                   |
| 2. นายประสิทธิ์ นิยมแก้ว       | กองวิชาการและแผนงานกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน/กระทรวงแรงงาน             |
| 3. นายสายชล แจ่มแจ้ง           | กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน/กระทรวงแรงงาน |
| 4. นางอรุณวรรณ เฟ่งวานิชย์     | กลุ่มงานพัฒนาระบบคุ้มครองแรงงาน/กระทรวงแรงงาน                    |
| 5. นางเยาวนุช แสงยนต์          | กรมการจัดหางาน/กระทรวงแรงงาน                                     |
| 6. นางสาวสุกัญญา ภูพัฒนากุล    | กรมการจัดหางาน/กระทรวงแรงงาน                                     |
| 7. นางพรพรรณ อยู่ทรัพย์        | สำนักงานประกันสังคม/กระทรวงแรงงาน                                |
| 8. นางฉันทนา บุญอาจ            | สำนักงานประกันสังคม/กระทรวงแรงงาน                                |
| 9. ดร.วันทนี บุญญเดช           | สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง/กระทรวงการคลัง                           |
| 10. นายบรรเจิด ธีรศรีม         | กลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ/กระทรวงการคลัง             |
| 11. เรือเอกฐานิส นาคะเกศ       | กลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ/กระทรวงการคลัง             |
| 12. นายยิ่งยศ กาญจนลักษณ์      | กลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ/กระทรวงการคลัง             |
| 13. นายสถิตย ยะสะกะ            | สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ/กระทรวงสาธารณสุข                      |
| 14. นางเบญจพร จิตรกุล ณ อยุธยา | สำนักงานสถิติแห่งชาติ/กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร      |

|                                   |                                                                    |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 15. นางอรรณพ สุทรางกูร            | สำนักงานสถิติแห่งชาติ/กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร        |
| 16. นางทองอุไร ลิ้มปิติ           | รักษาการผู้อำนวยการอาวุโส/ธนาคารแห่งประเทศไทย                      |
| 17. นางสาวศรินพร พันธจารุณี       | ผู้วิเคราะห์อาวุโส/ธนาคารแห่งประเทศไทย                             |
| 18. นางสาวจงลักษณ์ บำรุงไทยชัยชาญ | ฝ่ายกำกับสถาบันการเงินและตรวจสอบสถาบันเฉพาะกิจ/ธนาคารแห่งประเทศไทย |
| 19. นายพงศ์อดุล กฤษณะราช          | ฝ่ายกำกับสถาบันการเงินและตรวจสอบสถาบันเฉพาะกิจ/ธนาคารแห่งประเทศไทย |

### สื่อมวลชน

|                           |               |
|---------------------------|---------------|
| 1. นายพิรชน แด่มประสิทธิ์ | กรุงเทพธุรกิจ |
| 2. นายฉัตรชัย ธนจินดาเลิศ | เดลินิวส์     |
| 3. นายสาริต อุปชา         | โพสต์ทูเดย์   |
| 4. นายทินกร เชาวนชื่น     | ไทยโพสต์      |
| 5. นางสาวฉัตรฤดี เทพรัตน์ | บางกอกโพสต์   |

### สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

|                                 |                                                      |
|---------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1. นายจักรมณต์ ผาสุกวนิช        | เลขาธิการ                                            |
| 2. นายสันติ บางอ้อ              | รองเลขาธิการ                                         |
| 3. นายกิตติศักดิ์ สินธุวนิช     | ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                         |
| 4. นางจุฑามาศ บารมีชัย          | ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                         |
| 5. นายอาคม เต็มพิทยาไพสิฐ       | ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                         |
| 6. นายสมบัติ ชุตินันท์          | รักษาการที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                 |
| 7. นายบุญทวี ตันติสิระ          | ผู้อำนวยการสำนักบัญชีประชาชาติ/สำนักบัญชีประชาชาติ   |
| 8. นายวิฑิต รัชชดาตะนันท์       | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ |
| 9. นายปรเมธี วิมลศิริ           | ผู้อำนวยการสำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                  |
| 10. นางสาวพรพิมล วรติลก         | ผู้อำนวยการสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา          |
| 11. นางสาววรรณิ คำมัน           | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต             |
| 12. นายเชื่อง ชาติอาริยะกุล     | กลุ่มงานประสานสำนักและภาค                            |
| 13. นางวนิดา มหากิจ             | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 14. นายพนพร มนูญผล              | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 15. นายสุริยา จันทระระจ่าง      | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 16. นายวิโรจน์ นรารักษ์         | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 17. นางจุฑารัตน์ ชมภูพันธ์ุ     | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 18. นางพัชรินทร์ ศรีพนิกม       | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 19. นายณมาตย์ มากนวล            | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 20. นางเรวดี ธโนภาณุวัฒน์       | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 21. นางสาวศรี ศรีงาม            | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 22. นางอรทิพย์ อาชาวิบูลโยบล    | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                        |
| 23. นางสาวกุลธิดา เลิศพงศ์วัฒนา | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                        |
| 24. นางรสนันท์ วรรณกะลัต        | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                        |
| 25. นางปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล   | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                             |
| 26. นางสาวนุชจรี วงษ์สันต์      | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                             |
| 27. นางสาวนภัสชล ชัยจิราภรณ์    | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                             |
| 28. นายสมชาย ศักดาเวคิธร        | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 29. นางนิตยา กมลวทันนิตา        | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 30. นายมนัส วนิชขานนท์          | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |

|                                 |                                  |
|---------------------------------|----------------------------------|
| 31. นางปาริชาติ เทพอารักษ์      | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 32. นายวรวิทย์ อวิรุทธวรกุล     | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 33. นางสาวประสพศรี รักความสุข   | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 34. นางสาวกัญญารักษ์ ศรีทองรุ่ง | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 35. นางภาณี ชนาธิปกรณ์          | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 36. นางสาววิภา เตชะพนาดร        | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 37. นางสาวประสพสุข ทรงผาสุก     | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 38. นางสาวมนนิภา สังข์ศักดิ์    | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 39. นางสาวกานดา ชูเชิด          | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 40. นางเพ็ชรา ธรรมเสริมสุข      | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 41. นางสาววัชรีย์ พุ่มทอง       | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 42. นายธีระพงษ์ มาลัยทอง        | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 43. นางสาวจิรวรรณ วงศาโรจน์     | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 44. นายสุรพล สอนขยัน            | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 45. นางสาวสุวิมล พิมพ์วงศ์      | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |



## รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ หลักสูตร “การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ของ สศช.”

ระหว่างวันที่ 24 – 28 มีนาคม 2547

ณ โรงแรมรอยัลปริ้นเซส กรุงเทพมหานคร และโรงแรมการ์เด้นบีช รีสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี

|                                    |                                           |
|------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1. นางอัจฉรา หงส์สุวรรณวี          | สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ          |
| 2. นางนวลจันทร์ ภาคอัติ            | สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ          |
| 3. นางพนิตชนก บุญศิริ              | สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ          |
| 4. นายดนุชา พิษยพันธ์              | สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ          |
| 5. นายชัยชวิน ตันติยานกุล          | สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ          |
| 6. นายวิศณุ ติเวตตันสกุล           | สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ          |
| 7. นายภูมิศักดิ์ อรัญญาเกษมสุข     | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                  |
| 8. นายบุญชูบ สงตระกูลศักดิ์        | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                  |
| 9. นายอิทธิพงศ์ หิรัญเรืองโชค      | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                  |
| 10. นางสาวพรรณิภา เกษตรศิริ        | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                  |
| 11. นางสาวสุธิดา เงินหมื่น         | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                  |
| 12. นางวรรณิ วรรณชาติ              | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ |
| 13. นางสาวนันทิกา ตั้งเจริญพาณิชย์ | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ |
| 14. นางสาวน้ำเพชร มีสัตย์          | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ |
| 15. นางศิริขวัญ วรสิทธิ์โชคชัย     | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ |
| 16. นายวันฉัตร สุวรรณกิตติ         | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ |
| 17. นางสาวจิราภรณ์ ศรีจันทร์       | สำนักพัฒนาพื้นที่                         |
| 18. นางสาวอาภาภัทร อธิภาคย์        | สำนักพัฒนาพื้นที่                         |
| 19. นางสิริมา โต๊ะมีนา             | สำนักพัฒนาพื้นที่                         |
| 20. นายเชิฏฐ ไกรนรา                | สำนักพัฒนาพื้นที่                         |
| 21. นายณพดล ธัญญาดี                | สำนักพัฒนาพื้นที่                         |
| 22. นายศุภสิทธิ์ ฟองสมุทร          | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต             |
| 23. นางสาวพรพิมล ชีวชีน            | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต             |
| 24. นางสาววรรณรณ พลิตามิน          | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต             |
| 25. นายพีรณัฐ แดงสกุล              | สำนักบัญชีประชาชาติ                       |
| 26. นายณมادنัย มากนวล              | สำนักบัญชีประชาชาติ                       |
| 27. นางสาวสุชาวดี ศรีสุวรรณภาพ     | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา          |
| 28. นางจันทร์ทิพย์ ปาละนันท์       | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา          |
| 29. นายกิตติภิญญ์ ปกมนตรี          | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา          |
| 30. นางจันดารา ปัญญาอนุวัฒน์       | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคกลาง         |
| 31. นางสาวสุจารี ผุดผาด            | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคกลาง         |
| 32. นางพรรณพร จันทรทรงกลด          | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้          |
| 33. นางสาวทนาจิตร์ สุขสงค์         | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้          |
| 34. นางกมลรัตน์ จุลสุคนธ์          | สำนักงานเลขานุการกรม                      |
| 35. นางสาวนิตยา อารีบุญชู          | สำนักงานเลขานุการกรม                      |
| 36. นางสาวอุไร นันทโนทยาน          | สำนักงานเลขานุการกรม                      |
| 37. นางสาวสมใจ นิยมภา              | กลุ่มงานประสานและอำนวยความสะดวก           |

- |     |                              |                                      |
|-----|------------------------------|--------------------------------------|
| 38. | นางสาวจันทร์เพ็ญ ธนาศุภกรกุล | กลุ่มงานเศรษฐกิจพอเพียง              |
| 39. | นางสาวสุวรรณี ไทยเจริญสุข    | หน่วยตรวจสอบภายใน                    |
| 40. | นางสาวจิรวรรณ โตฟ่วง         | กองประสานและอำนวยความสะดวกฝ่ายบริหาร |
-

## รายชื่อผู้เข้าร่วมในการประชุมเชิงปฏิบัติการ (ครั้งที่ 2) เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤษภาคม 2547

ณ โรงแรมปรีnce พาเลซ महานาค กรุงเทพมหานคร

| วิทยากร                    |                                |                                                                              |
|----------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 1.                         | ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์       | คณะเศรษฐศาสตร์/จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                                         |
| 2.                         | ดร.สมชัย จิตสุชน               | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย                                            |
| สถาบันการศึกษา/สถาบันวิจัย |                                |                                                                              |
| 1.                         | รศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย           | คณะเศรษฐศาสตร์/มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                                         |
| 2.                         | ผศ.ดร.จิตติ มงคลชัยวรัญญา      | รองคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์/มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                        |
| 3.                         | นายจิรศักดิ์ พงษ์พิเชษฐ์พิจิตร | คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์/มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์                                   |
| 4.                         | ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข      | คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ/สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์                             |
| 5.                         | ดร.วิชัย ตุงศ์พันธ์            | คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ/สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์                             |
| 6.                         | นายณัฐพล ชันไชย                | คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์/มหาวิทยาลัยรังสิต                                        |
| 7.                         | ดร.ธนวรรณ พลวิชัย              | ผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ/มหาวิทยาลัยหอการค้า                 |
| 8.                         | นายปรีดา โพธิ์ทอง              | คณะเศรษฐศาสตร์/มหาวิทยาลัยหอการค้า                                           |
| 9.                         | รศ.แสงจันทร์ ศรีประเสริฐ       | คณะวิทยาการจัดการ/สถาบันราชภัฏมหาสารคาม                                      |
| 10.                        | นางพรทิพย์ สัมประสิทธิ์        | ผู้ประสานงาน/สำนักงานคณะกรรมการสนับสนุนกองทุนวิจัย                           |
| 11.                        | นายสามารถ วอมลี้               | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย                                            |
| 12.                        | นายรัตนพงษ์ สอนสุภาพ           | คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์/สถาบันราชภัฏสวนดุสิต                            |
| องค์กรพัฒนาเอกชน/ภาคเอกชน  |                                |                                                                              |
| 1.                         | นางกนกนาถ งามเนตร์             | ผู้ประสานงานโครงการมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ                        |
| 2.                         | นางสาววาสนา ลำดี               | เจ้าหน้าที่มูลนิธิธรรมาพัฒน์                                                 |
| 3.                         | นายวิเชียร ภูมิดี              | ผู้ประกอบการ                                                                 |
| 4.                         | นางสาวจิตติมา ศรีสุขนาม        | สำนักงานองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ประจำกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง        |
| 5.                         | นายภักดิ์ ทองส้ม               | รองผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม                    |
| 6.                         | ดร.อิสรา ภูมาศ                 | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน/<br>สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม |
| 7.                         | นางสาวภัสญา จุละจาริตต์        | สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม                                  |
| 8.                         | นางกริทธิพย์ มงคลชัยวรัญญา     | ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ/บจก.ไทย                                              |
| 9.                         | นายประคอง สายจันทร์            | สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน                                                       |
| 10.                        | นางระกาวิณ ลิขณะวานิชพันธ์     | ผู้ประสานงานประเทศไทย ILO                                                    |
| หน่วยงานภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ |                                |                                                                              |
| 1.                         | นางสาวนุชชา ตรีธัญญพงศ์        | สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์/กระทรวงแรงงาน                                       |
| 2.                         | นางมาลี ทศนัยพิทักษ์กุล        | กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน/กระทรวงแรงงาน                                     |
| 3.                         | นางวิไลวรรณ เมืองจันทร์        | กรมการจัดหางาน/กระทรวงแรงงาน                                                 |
| 4.                         | นายพานิช จิตรแท้               | กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน/กระทรวงแรงงาน                                            |
| 5.                         | นางฉันทนา บุญอาจ               | สำนักงานประกันสังคม/กระทรวงแรงงาน                                            |

|                                  |                                                                                  |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 6. นางพิชญางค์ วรภากร            | สำนักงานประกันสังคม/กระทรวงแรงงาน                                                |
| 7. นางจิราวรรณ บุญเพิ่ม          | สำนักงานสถิติแห่งชาติ/กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร                      |
| 8. นายเนรมิต ธนศักดิ์            | สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม                                      |
| 9. นายโสภณ ตติยานันท์พงศ์        | สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม                                      |
| 10. เรือเอกฐานิส นาคะเกศ         | กลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ/กระทรวงการคลัง                             |
| 11. นายสุรพงศ์ อ่องประภุช        | กลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ/กระทรวงการคลัง                             |
| 12. คุณสุวัฒนา ศรีภิรมย์         | ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายการออม/กระทรวงการคลัง                                      |
| 13. คุณกานดา ศิริพาณิชย์         | ผู้อำนวยการส่วนนโยบายการออม/กระทรวงการคลัง                                       |
| 14. คุณปาริฉัตร คลั่งทอง         | สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง/กระทรวงการคลัง                                           |
| 15. พ.ต.ท.ประยูร สุมานัส         | พงส.(สบ.3) สถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม                                             |
| 16. พ.ต.ท.จักรภดิษฐ์ จันทระอุทัย | สว.สส. สถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้ง                                                  |
| 17. นางสาวดวงพร รอดเพ็งสงคหะ     | ส่วนเศรษฐกิจมหภาค/ธนาคารแห่งประเทศไทย                                            |
| 18. นายไพบุลย์ สุรพวงสารักษ์     | ผู้อำนวยการฝ่ายกำกับสถาบันการเงินและตรวจสอบสถาบันเฉพาะกิจ<br>ธนาคารแห่งประเทศไทย |
| 19. นางสาวนภาพร เลขาวิวัฒนกุล    | สายนโยบายสถาบันการเงิน/ธนาคารแห่งประเทศไทย                                       |
| 20. นางสาวรสสุคนธ์ แสงอ่อน       | สำนักการคลัง/กรุงเทพมหานคร                                                       |
| 21. นางสาวอุษาสี พิระวุฒินันท์   | กองแผนบริหารและการคลัง/กรุงเทพมหานคร                                             |
| 22. นายธนชล สุริยาบท             | ผชช.ปส.                                                                          |
| 23. น.พ.พรเพชร ปัญจปิตุลา        | สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ/กระทรวงสาธารณสุข                                      |
| 24. นายสถิตย วิสาขศาสตร์         | ผอ.ฝ่ายปฏิบัติการรณรงค์ชวนร่วมบริการ/องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ                    |
| 25. นายวันชัย สุระกุล            | รองผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล                                          |

### สื่อมวลชน

|                                |                  |
|--------------------------------|------------------|
| 1. นายรัตพล อ่อนสนิท           | Dow Jones        |
| 2. นางสาวเรวดี พงศ์ไชยยัง      | มติชน            |
| 3. นางสาวปริญญาก พนียงกูร      | บางกอกโพสต์      |
| 4. นายทินกร เซวณชี             | ไทยโพสต์         |
| 5. นายวิชัย สันบุรณ์           | Siam News        |
| 6. นายมนัส แวดวินาจิตร         | เดลินิวส์        |
| 7. นายอนรรจน์ สีประเสริฐสุนทร  | ข่าวหุ้นธุรกิจ   |
| 8. นายสมคิด ธโนรมณย์           | ผู้จัดการรายวัน  |
| 9. นายนที ชมภูรัตน์            | ประชาชาติธุรกิจ  |
| 10. นายฐิติพร สุขสัมพันธ์      | สยามธุรกิจ       |
| 11. นางสาวกนกวรรณ บุญประเสริฐ  | Posttoday        |
| 12. นายจตุพล จินต์กิจ          | กรุงเทพธุรกิจ    |
| 13. นายฉานิศ พึ่งใจ            | กรมประชาสัมพันธ์ |
| 14. นางสาวจารวรรณ ไยหมาย       | GG NEWS          |
| 15. นางสาวสุพัศตรา พุฒจีบ      | Thaikeizai       |
| 16. นางสาวอมรรัตน์ จรูญสมิทธิ์ | ไทยรัฐ           |
| 17. คุณนิวัติ รัชตวงศ์พิพัฒน์  | JIJI PRESS       |
| 18. นางสาวณัฐญา เนตรพันธ์      | ฐานเศรษฐกิจ      |
| 19. นายอนุชิต เจริญ            | Broomberg        |
| 20. นายราเชนทร์ ควนสุวรรณ      | ทีวีผู้จัดการ    |
| 21. นายสาคร โสภาสี             | ทีวีผู้จัดการ    |

|     |                            |               |
|-----|----------------------------|---------------|
| 22. | นางสาวฟาริดา ทองยัง        | ทีวีผู้จัดการ |
| 23. | นางสาวจอมขวัญ จารุวดีรัตน์ | UBC 7         |
| 24. | นายเสรี อุ่นเจริญ          | UBC 7         |
| 25. | นางสาวรียา อยู่เนาว์       | ITV           |
| 26. | นายบุญเลิศ สุขสมโชติ       | ITV           |
| 27. | นายสมคิด จิตต์ทัศนกุล      | TV 9          |
| 28. | นายเล็ก เกตุกาญจน์         | TV 9          |
| 29. | นางสาวจินตนา มากลั่น       | TV 7          |
| 30. | นายสืบสกุล พันธุ์ดี        | TV 5          |
| 31. | นายพงศ์สกันต์ พิพิธภัณฑ์   | TV 11 NEWS 1  |
| 32. | นางสาววชิณี แสงประดับ      | TV 3          |
| 33. | คุณนิพล อ่อนละมุล          | TV 3          |
| 34. | นายสิทธิพล อิงประสาน       | TV 3          |

### สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

|     |                             |                                                      |
|-----|-----------------------------|------------------------------------------------------|
| 1.  | นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช       | เลขาธิการ                                            |
| 2.  | นายสันติ บางอ้อ             | รองเลขาธิการ                                         |
| 3.  | นายบุญยงค์ เวชมนิศรี        | รองเลขาธิการ                                         |
| 4.  | นางสาววิไลพร ลีเวชมนต์      | รองเลขาธิการ                                         |
| 5.  | นายอุทิศ ขาวเขียว           | ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                         |
| 4.  | นางจุฑามาศ บารมีชัย         | ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                         |
| 5.  | นายอาคม เต็มพิทยาไพสิฐ      | ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                         |
| 6.  | นางสยามพร คล่องวัฒนกิจ      | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.               |
| 7.  | นางนิตยา กมลวาทินิศา        | ผู้อำนวยการสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา          |
| 8.  | นายสมชาย ศักดาเวศิธร        | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ |
| 9.  | นางสาวสมศรี เหลืองมณีรัตน์  | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 10. | นายอินทร พิษิตานนท์         | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 11. | นางอมรรัตน์ ชันดี           | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 12. | นายไชยยงค์ มงคลกิจงาม       | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 13. | นางพิมพ์พร อุ้ม             | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 14. | นายกำพล กลัดมณี             | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 15. | นายเกษรา มานชู              | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 16. | นางเสาวนีย์ ภูสกุล          | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 17. | นางสาวจิตราภรณ์ เมฆกระจำ    | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 18. | นายพีรณัฐ แดงสกุล           | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 19. | นางสาวณัฐสุดา เพชรหนู       | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 20. | นายณมदनัย มากนวล            | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 21. | นางจินดารัตน์ ศรีคราม       | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 22. | ว่าที่ ร.ต.อธิกเศรษฐ ทองเวส | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 23. | นางศิยาณี ชัยพิริยะศักดิ์   | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 24. | นางภาณี วัฒนา               | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                        |
| 25. | นายจิระพันธ์ กัลลประวิทย์   | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                        |

|                                   |                                                                 |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 26. นางสาวกุลธิดา เลิศพงษ์วัฒนา   | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 27. นางสุจิตราภรณ์ นาคะลักษณะ     | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 28. นางสาวสุลัดดา ศิริฤกษ์พิพัฒน์ | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 29. นางสาวนัยนา คงสาหร่าย         | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 30. นางเพ็ชรา ธรรมเสริมสุข        | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 31. นางพรทิพย์ บุญชัย             | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 32. นางสาวภาวิณี วงษ์สุรินทร์     | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 33. นายลือศักดิ์ ปรัชญารณกุล      | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 34. นางสาวพร เคนาสิงห์            | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 35. นายอิสระ โพธิจันทร์           | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 36. นางสาวรสนันท์ วรรณกะลัต       | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 37. นางสาวอรอุมา วิทยาพูล         | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 38. นางเกื้อกุล พรหมชีวกุล        | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                                   |
| 39. นายวิทยา ปิ่นทอง              | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                                        |
| 40. นางสาวนุชจรี วงษ์สันต์        | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                                        |
| 41. นางสาววรรณดา โหมะชัยวัฒน์     | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                                        |
| 42. นางจันทร์เพ็ญ แต่ศรีกุล       | สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                                        |
| 43. นางสาวศศิธร พลัดเดช           | สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ                  |
| 44. นางสาวโสภา จำนงค์รัมย์        | สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ                  |
| 45. นายอภิชัย ชัยมงคล             | สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ                  |
| 46. นางปิยนุช วุฒิสอน             | สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ                  |
| 47. นางสาววนิดา ลาวัญย์ทักษิณ     | สำนักวางแผนทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี |
| 48. นายมนัส วณิชชานนท์            | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 49. นายวรวิทย์ อวิรุทธวรกุล       | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 50. นางสาวประสพศรี รักความสุข     | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 51. นางสาววดี ศรีสุวรรณภาพ        | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 52. นางสาวกัญญารักษ์ ศรีทองรุ่ง   | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 53. นางภาณี ชนาธิปภรณ์            | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 54. นางสาววีณา เตชะพนาดร          | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 55. นางสาวประสพสุข ทรงผาสุก       | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 56. นายสุชาติ ชะนะภัย             | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 57. นางสาวมนนิภา สังข์ศักดิ์      | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 58. นางสาวช่อผกา แก้วใหญ่         | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 59. นางนิสวันต์ พิษณุดำรง         | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 60. นางสาววชิรี พุ่มทอง           | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 61. นายธีระพงษ์ มาลัยทอง          | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 62. นางสาวจิรวาณี วงศาโรจน์       | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 63. นายกิตติภิญโญ ปกมนตรี         | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 64. นางสาวอมรารวรรณ ทิวถนอม       | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |
| 65. นางสาวโชติมา จุฑาภรณ์         | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                                |

|     |                        |                                  |
|-----|------------------------|----------------------------------|
| 66. | นางสาววิวรรณ เลียดทอง  | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 67. | นายอัคนี ชาตินาวิน     | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 68. | นางสาวรัตติยา ทองสุข   | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 69. | นางสาวทตยา อำแพงแก้ว   | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 70. | นายสุรพล สอนขยัน       | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 71. | นางสาวสุวิมล พิมพ์วงศ์ | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 72. | นายเต็มทรัพย์ เตละกุล  | สำนักพัฒนาพื้นที่                |

---

## รายชื่อผู้เข้าร่วมในการประชุมเชิงปฏิบัติการ (ครั้งที่ 3) เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

วันพฤหัสบดีที่ 10 มิถุนายน 2547

ณ ห้องประชุมเดช สนิทวงศ์ ชั้น 3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

| สถาบันการศึกษา/สถาบันวิจัย         |                                                                                                |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. รศ.ภาวนา พัฒนศรี                | คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์/มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                                                  |
| 2. นางสาวจุฑาทิพย์ ภัทราวาท        | มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์                                                                         |
| 3. นายพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์            | คณะรัฐศาสตร์/จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                                                             |
| องค์กรพัฒนาเอกชน/ภาคเอกชน          |                                                                                                |
| 1. นางกนกนาถ งามเนตร์              | ผู้จัดการสำนักงาน/มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ                                           |
| 2. นางนิตยา พร้อมพ้อชื่นบุญ        | หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน/มูลนิธิดวงประทีป                                                         |
| 3. นายบัณฑิตย ฐนชัยเศรษฐวุฒิ       | ผู้ประสานงาน/มูลนิธิพงศ์พิน                                                                    |
| 4. นางสาวสุรางค์ จันทน์แย้ม        | ประธานมูลนิธิเอ็มเพาเวอร์(มูลนิธิส่งเสริมโอกาสผู้หญิง)                                         |
| 5. นางสาวสุพรรณษา พาแสง            | มูลนิธิส่งเสริมโอกาสผู้หญิง                                                                    |
| 6. ดร.อิสรา ภูมาศ                  | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน/<br>สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม                   |
| หน่วยงานภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ         |                                                                                                |
| 1. นายกฤษฎา อุทยานิน               | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายระบบการเงิน/กระทรวงการคลัง                                               |
| 2. เรือเอกฐานิต นาคะเกศ            | กลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ/กระทรวงการคลัง                                           |
| 3. นายสุรพงศ์ อ่องประภักษ์         | กลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ/กระทรวงการคลัง                                           |
| 4. นางฉันทนา บุญอาจ                | สำนักงานประกันสังคม/กระทรวงแรงงาน                                                              |
| 5. คุณกิตติยา โสภณโกไคย            | สำนักงานประกันสังคม/กระทรวงแรงงาน                                                              |
| 6. นางขจี รอดบุญฤทธิ์              | กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน/กระทรวงแรงงาน                                                              |
| 7. นางภาธิดา สมิง                  | กรมการพัฒนาชุมชน/กระทรวงมหาดไทย                                                                |
| 8. นายภคพันธ์ ศักดิ์แก้ว           | สำนักงานคณะกรรมการพระพุทธศาสนาแห่งชาติ/กระทรวงวัฒนธรรม                                         |
| 9. นางสาวนันทา ดุนสุวรรณ           | สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม/กระทรวงอุตสาหกรรม                                                   |
| 10. นายนิติรัฐ คำเสนะ              | สำนักงานการคลัง/กรุงเทพมหานคร                                                                  |
| 11. นางสาวอุษาสี พิระวุฒินันท์     | กองแผนบริหารและการคลัง/กรุงเทพมหานคร                                                           |
| 12. พล.ต.ต.พยุ่ง ยุคแผน            | ผู้บังคับการประจำกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง/<br>ส่วนปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ |
| 13. พ.ต.อ.เกรียงศักดิ์ อรุณศรีโสภณ | ผกก.ฝป.4 ปปป.ตร.<br>ส่วนปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ                             |
| 14. พ.ต.ท.การุณย์ จิระประสาร       | รอง ผกก.งพศ.บก.อก.บช.ก./กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง                                             |
| 15. พ.ต.อ.สุรพงษ์ ภายตะวัน         | รอง ผบก. สศก./สำนักงานตำรวจแห่งชาติ                                                            |
| 16. นายบรรหาร ชลสินธุ์             | ผู้อำนวยการส่วนสวัสดิการผู้ต้องขัง/เรือนจำกลางบางขวาง                                          |
| 17. นายสรรเพชญ์ แสงเนตรสว่าง       | สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน                                                           |
| 18. นายบุญช่วย เจียดำรงชัย         | ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผน/ธกส.                                                               |
| 19. นายพิพัฒน์ เกื้อสกุล           | ผู้อำนวยการกองวิชาการ/ธกส.                                                                     |
| 20. นายสุวิทย์ พูลศิลป์            | ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณ/ธกส.                                                    |

21. นางศรีสุดา แยมกลีบ

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

## ภาคการเมือง

1. นายชัยวัฒน์ ไกรฤกษ์

เลขาราชการพรรคต้นตระกูลไทย

## สื่อมวลชน

- |                                |                                                         |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1. นางสาวพรพรรณ ปัญญาภิรมย์    | วารสารการเงินและการธนาคาร/บริษัทมีเดีย แอสโซซิเอต จำกัด |
| 2. นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ | รอง บก.อำนวยการ/มติชน                                   |
| 3. คุณศรีสุดา โตปราสี          | มติชน                                                   |
| 4. นายทินกร เซวณี่ชื่น         | ไทยโพสต์                                                |
| 5. คุณณัฐชา วงศ์สืบชาติ        | TV.3                                                    |

## สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- |                                  |                                                      |
|----------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1. นายสันติ บางอ้อ               | รองเลขาราชการ                                        |
| 2. นายบุญยงค์ เวชมนิศรี          | รองเลขาราชการ                                        |
| 3. นางจุฑามาศ บารมีชัย           | ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน                         |
| 4. นายปรเมธี วิมลศิริ            | ผู้อำนวยการสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจมหภาค               |
| 5. นางสุวรรณี คำมั่น             | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต             |
| 6. นายสมชาย ศักดาเวศิธร          | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ |
| 7. นางนิตยา กมลวาทินศา           | ผู้อำนวยการสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา          |
| 8. นายอินทร พิษิตานนท์           | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 9. นางวรรณิ วรรณชาติ             | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 10. นางรุ่งนภา เพ็ชรพรหมศร       | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 11. นางสาวศรี ศรีงาม             | สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้            |
| 12. นางสาวภาวณี วัฒนา            | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                        |
| 13. นายอิสระ โพธิจันทร์          | สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต                        |
| 14. นายวิทยา ปิ่นทอง             | สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                          |
| 15. นางสาวนุชจรี วงษ์สันต์       | สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                          |
| 16. นางสาววฐุ รัมภาวัฒนา         | สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจมหภาค                          |
| 17. นางสาวศิยาณี ชัยพิริยะศักดิ์ | สำนักบัญชีประชาชาติ                                  |
| 18. นายมนัส วณิชชานนท์           | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 19. นางปาริชาติ เทพอารักษ์       | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 20. นายวรวิทย์ อวิรุทธ์วรกุล     | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 21. นางสาวประสพศรี รักความสุข    | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 22. นางสาวกัญญารักษ์ ศรีทองรุ่ง  | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 23. นางภาณี ชนาธิปภรณ์           | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 24. นางสาววิณา เตชะพนาดร         | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 25. นางโกสุมภ์ วณิชชานนท์        | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 26. นางสาวช่อผกา แก้วใหญ่        | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 27. นางสาวประสพสุข ทรงแผสุก      | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |
| 28. นางสาววัชรีย์ พุ่มทอง        | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา                     |

- |     |                      |                                  |
|-----|----------------------|----------------------------------|
| 29. | นายธีระพงษ์ มาลัยทอง | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
| 30. | นายสุรพล สวนขยัน     | สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา |
-

## รายชื่อทีมงาน การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

### สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต

1. นางสาวภาวณี วัฒนา
2. นางสาวกุลธิดา เลิศพงศ์วัฒนา
3. นางสาวนัยนา คงสาหร่าย
4. นายอิสระ โพธิ์จันทร์
5. นายลือศักดิ์ ปรัชญานกุล
6. นางพรทิพย์ บุญชัย
7. นางสาวภาวณี วงษ์สุรินทร์
8. นางรวันต์ วรรณกะลัส
9. นางสรวงพร เกณาสังห์
10. นางกิ่งแก้ว เพียบพร้อม
11. นางสาวสุวิสา ภูริทัต
12. นางสาวอรอุมา วิทยาพูล
13. นางเกื้อกุล พรหมชีวกุล
14. นายอภิษฐ์ ชุมชุม

### สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค

1. นายวิทยา ปิ่นทอง
2. นางสาวณัฏฐาดา เจริญพานิช
3. นายบุญวัฒน์ สมทัศน์

### สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้

1. นายสมชาย ศักดาเวคีอิสร
2. นายอินทร พิษิตานนท์
3. นางอมรรัตน์ ขันดี
4. นายไชยงค์ มงคลกิจงาม
5. นางรุ่งนภา เพ็ชรพรหมศร
6. นางสาวศรี ศรีงาม
7. นางพิมพ์พร อุ้ม
8. นายกำพล กลัดมณี

### สำนักบัญชีประชาชาติ

1. นายบุญทวี ดันติสระ
2. นางวนิดา มหากิจ
3. นางจุฑารัตน์ ชมภูพันธ์
4. นางสาวศิยาณี ชัยพิริยะศักดิ์

### สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

1. นางปิยนุช วุฒิสอน
2. นายชวนนท์ อินทรโกมาลย์สุต

---

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

---

1. นางนิตยา กมลวัตนนิตา
  2. นายมนัส วณิชชานนท์
  3. นายวรวิทย์ อวิรุทธ์วรกุล
  4. นางปาริชาติ เทพอารักษ์
  5. นางสาวประสพศรี รักความสุข
  6. นางสาวประสพสุข ทรงผาสุก
  7. นางสาววีณา เตชะพนาดร
  8. นางภาณี ชนาธิปกรณ์
  9. นางสาววัชรี พุ่มทอง
  10. นายธีระพงษ์ มาลัยทอง
  11. นางสาวอมรารวรรณ ทิวถนอม
  12. นางสาวโชติมา จุฑากรณ์
  13. นางอัมพร นาคสีเหลือง
  14. นายสุรพล สอนขยัน
-

# กระบวนการและผู้มีส่วนร่วมจัดทำยุทธศาสตร์การบริหาร จัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

## 1 การกำหนดกลไกในการจัดทำยุทธศาสตร์ฯ

1.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการจัดประชุมประจำปี 2547 ของ สศช. จำนวน 23 ท่าน โดยมี นายสันติ บางอ้อ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน และมีผู้แทนจากทุกสายงานในสำนักงานฯ เป็นกรรมการเพื่อกำกับดูแลการจัดเตรียมเอกสารวิชาการสำหรับงานประชุมประจำปีให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ประธานคณะกรรมการวิชาการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานวิชาการด้านยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จากสำนักต่างๆ ใน สศช. ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ รวมทั้งยกร่างเอกสารเพื่อใช้ประกอบการประชุมประจำปี 2547 จำนวน 14 ท่าน โดยมี นายสันติ บางอ้อ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธาน และผู้แทนสำนักต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะทำงาน

< รายชื่อคณะทำงานฯ ตามเอกสารแนบ 1 >

## 2 กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

มี 2 ขั้นตอนดังนี้

### 2.1 การจัดทำกรอบแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบ

(1) คณะทำงานฯ ได้มอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญศึกษาจัดทำเอกสาร กรอบแนวคิด ความสำคัญ ขอบเขตการศึกษา ตลอดจนแนวทางการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบในบริบทสังคมไทยใน 5 เรื่อง โดยมีผู้เชี่ยวชาญที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องดังนี้

» กรอบแนวคิดและบทบาทของเศรษฐกิจนอกระบบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม : ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร

» กรอบแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบกับการคุ้มครองทางสังคม : รศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย

วฒนศิริธรรม

➤ เศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็งของชุมชน : นายไพบูลย์

➤ การเงินนอกระบบ : ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

➤ แนวคิดวิธีการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบของไทยที่  
สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติสากล : รศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

(2) สำนักงานฯ นำเสนอกรอบความคิดดังกล่าวในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2546 ณ โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร ผลจากการประชุมดังกล่าวทำให้กรอบแนวคิด ขอบเขตการศึกษาและแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการในเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบของ สศช. มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

<รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการฯ ครั้งที่ 1 ตามเอกสารแนบ 2 >

## 2.2 การจัดทำร่างยุทธศาสตร์ มีกระบวนการทำงานดังนี้

(1) คณะทำงานฯ ได้สังเคราะห์ผลการประชุมระดมความคิดเห็นในข้อ 2.1(2) เพื่อทบทวนและกำหนดค่านิยม ความหมาย กรอบแนวคิด ขอบเขตการศึกษา พันธกิจสมมุติ วิธีการศึกษา และวิเคราะห์สถานะแวดล้อม (SWOT Analysis) โดยจัดทำเป็นร่างเบื้องต้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ พร้อมทั้งได้ระดมความคิดเห็นจากผู้แทนสำนักต่างๆ ในสำนักงานฯ เพื่อปรับปรุงร่างเบื้องต้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบให้ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(2) สำนักงานฯ ได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ หลักสูตรการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ สำหรับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ขึ้นเมื่อวันที่ 24-28 มีนาคม 2547 ณ โรงแรมการ์เด้นบีช รีสอร์ท จังหวัดชลบุรี ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เข้าประชุมดังกล่าวได้ใช้ร่างเบื้องต้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบในข้อ 2.2(1) เป็นกรณีตัวอย่างในการจัดทำยุทธศาสตร์ของ สศช. โดยได้จัดทำรายละเอียดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ตลอดจนยุทธศาสตร์ในการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

< รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการฯ ตามเอกสารแนบ 3 >

(3) คณะทำงานฯ ได้ประมวลสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากกระบวนการทำงานในข้อ 2.2(1) และ (2) จัดทำเอกสาร “ร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ” และได้นำเสนอร่างเอกสารดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะผู้บริหารของสำนักงานฯ เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2547 ซึ่งที่ประชุมมีมติให้จัดการประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้แทนจากหน่วยงาน รวมทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สศช. ที่เกี่ยวข้อง ในวันพฤหัสบดีที่ 20 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งการประชุมกลุ่มย่อยตามยุทธศาสตร์ 3 กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ 1 :** ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทย

**กลุ่มที่ 2 :** ยุทธศาสตร์บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

**กลุ่มที่ 3 :** ยุทธศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม

< รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 2 ตามเอกสารแนบ 4 >

(4) คณะทำงานฯ ได้ปรับปรุงเอกสารร่างยุทธศาสตร์เศรษฐกิจนอกระบบตามความเห็นและข้อเสนอแนะจากการระดมความเห็นในข้อ 2.2(3) และได้นำเสนอร่างที่ได้ปรับปรุงแล้วดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะกรรมการ สศช. เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2547 ซึ่งที่ประชุมได้รับทราบร่างยุทธศาสตร์ฯ ที่ได้นำเสนอ และเห็นชอบให้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย พร้อมทั้งยุทธศาสตร์บริหารจัดการแต่ละกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน

(5) เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์บริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบมีความชัดเจน สมบูรณ์ และสามารถช่วยให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น สำนักงานฯ จึงได้จัดให้มีการประชุมกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง (Focus Group) เพื่อรับฟังข้อมูลความคิดเห็น และความต้องการ ตลอดจนทั้งแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2547 ณ ห้องประชุมเดช สนิทวงศ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

< รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 3 ตามเอกสารแนบ 5 >

(6) คณะทำงานวิชาการด้านยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะจากการประชุมคณะกรรมการ สศช. และการประชุมกลุ่มเป้าหมาย (Focus Group) เป็นแนวทางในการปรับปรุงเป็นเอกสาร “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ” ฉบับสมบูรณ์ที่มีความครบถ้วนมากยิ่งขึ้น เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนในการประชุมประจำปี 2547 ของ สศช.

## โครงการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง

# ร่าง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ

วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤษภาคม 2547

ณ ห้องบอลรูม 1 ชั้น 1 โรงแรมปรีซ์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร

จัดโดย สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## 1

### หลักการและเหตุผล

1.1 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา นับแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2504-2546) นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากมูลค่า 5.9 หมื่นล้านบาทในปี 2503 เป็นมูลค่า 5.4 ล้านล้านบาทในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7-8 ต่อปี โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมดังกล่าวเป็นผลผลิตจาก (1) กิจกรรมของเศรษฐกิจในระบบ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่จดทะเบียนดำเนินงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ **กลุ่มแรก** เป็นการผลิตสินค้าและบริการที่กฎหมายไม่ห้ามแต่กิจกรรมนั้นไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ไม่ได้จดทะเบียนการผลิตหรือไม่ได้แจ้งการประเมินรายได้ต่อภาครัฐ อาทิ แรงงานในภาคการเกษตร หาบเร่ แผงลอย ฯลฯ และ **กลุ่มที่สอง** เป็นการผลิตสินค้าและบริการนอกกฎหมาย อาทิ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธและน้ำมันเถื่อน การค้าประเวณี ฯลฯ

1.2 ผลของการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจ โดยสำนักบัญชีประชาชาติ สศช. พบว่า มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในแต่ละปีมีมูลค่าที่เกิดจากเศรษฐกิจนอกระบบ (ไม่รวมส่วนผิดกฎหมาย) คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 45.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติทั้งหมด โดยมีกำลังแรงงานเกี่ยวข้องในกิจกรรมต่างๆ ประมาณ 23.5 ล้านคนหรือร้อยละ 73 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศในปี 2544 ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงมาตรการทางสังคม เช่น ระบบประกันสังคม การคุ้มครองแรงงานหรือการคุ้มครองทางสังคม เป็นต้น ทั้งนี้เศรษฐกิจนอกระบบมีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตของคนไทยมาเป็นเวลานาน ภาครัฐจึงได้ตระหนักว่าควรจะต้องมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมที่รัฐจะสามารถเข้าไปพัฒนาความเป็นอยู่ อาชีพ และรายได้ของประชาชนที่อยู่ภายใต้กิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบ รวมทั้งสามารถผ่อนคลายและลดผลกระทบของปัญหาจากเศรษฐกิจนอกระบบที่มีต่อสังคมโดยรวม

1.3 ภายใต้ บทบาทและความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้จัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบไปแล้วครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม

2546 ที่ผ่านมา โดยผลจากการประชุมสามารถสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับกรอบแนวคิด ความหมาย และความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบได้ระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันที่ประชุมยังได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินนโยบาย และมาตรการระยะต่อไป ซึ่ง สศช. ได้นำไปเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งมีสาระสำคัญครอบคลุมแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบและแนวทางการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทั้งปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขของความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลผลิตและผลกระทบของการดำเนินงาน

1.4 อย่างไรก็ตามเพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์ดังกล่าวสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง สำนักงานฯ จึงเห็นควรจัดให้มีการประชุม/สัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นในการพิจารณาร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ทั้งนี้เพื่อนำความคิดเห็นจากการประชุมมาใช้ปรับปรุงร่างยุทธศาสตร์ดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์ ชัดเจน และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

## 2 วัตถุประสงค์

เพื่อร่วมกันพิจารณาร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ สศช. จัดทำขึ้น พร้อมทั้งให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงร่างยุทธศาสตร์ดังกล่าวให้มีความชัดเจน สมบูรณ์ เพื่อช่วยให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

## 3 รูปแบบและวิธีการจัดประชุม

ใช้เวลาประชุม 1 วัน ประกอบด้วย ภาคเช้าเป็นการนำเสนอกรอบแนวคิดร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ตามด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไป ส่วนภาคบ่ายเป็นการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดร่างยุทธศาสตร์ดังกล่าว ให้มีความชัดเจน สมบูรณ์ เพื่อช่วยให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

## 4 กลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมประชุม

ประมาณ 100 คน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากหน่วยงานภายในและภายนอก สศช.

## 5 วันและสถานที่จัดประชุม

วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร

## 6

## หน่วยงานรับผิดชอบ

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## 7

## ผลที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ รวมทั้งได้รับความรู้ ความเข้าใจในเรื่องยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากยิ่งขึ้น

7.2 สำนักงานฯ ได้รับความคิดเห็นเพื่อนำไปปรับปรุงร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบให้มีความชัดเจน สมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับร่วมกันสำหรับนำไปจัดทำเอกสารเรื่อง “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ” เพื่อเผยแพร่ในการประชุมประจำปี 2547 ของ สศช. ต่อไป

---

# กรอบแนวคิดและบทบาทของเศรษฐกิจนอกระบบต่อเศรษฐกิจ\*

ศ.ดร.มาสุก พงษ์ไพจิตร และ ผศ.ดร.นวลน้อย ศรีรัตน์

## 1

### ความนำ

เศรษฐกิจนอกระบบ เศรษฐกิจในระบบ มีความเหมือนกันคือ ล้วนแล้วแต่เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สร้างงาน สร้างรายได้ เป็นกิจกรรมที่ผู้คนทำเพื่อหาเลี้ยงตัวเอง ครอบครัว สร้างตัว สร้างความร่ำรวยและเพื่อสะสมอำนาจจากความร่ำรวย

ความแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจ 2 ระบบอยู่ตรงที่การจัดแบ่งโดยภาครัฐ สำหรับเศรษฐกิจในระบบเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการจดทะเบียน มีกฎเกณฑ์ควบคุมชัดเจนต้องเสียภาษี สำนักงานสถิติแห่งชาติ สํารวจข้อมูลรวบรวมอยู่ในบัญชีรายได้ประชาชาติ แต่เศรษฐกิจนอกระบบอยู่นอกสําระบบสถิติของรัฐ ไม่ต้องจดทะเบียน หรือเลี้ยงที่จะเสียภาษี อาจเป็นได้ทั้งกิจกรรมถูก ก.ม (หาบเร่ แผงลอย) และผิดกฎหมาย (การพนันผิดกฎหมาย การค้าประเวณี) หรือไม่มีกฎหมายกำกับ (มอเตอร์ไซด์รับจ้าง) บางส่วนอาจจะถูกนับรวมอยู่ในบัญชีรายได้ประชาชาติโดยไม่ได้ตั้งใจ เพราะโยกโยกอยู่กับเศรษฐกิจในระบบ (คนเล่นพนันผิดก.ม ได้รายได้แล้วซื้อบ้านถูก ก.ม) หรือแอบแฝงอยู่ในเศรษฐกิจในระบบ (โสเภณีในสถานบริการ อาบอบนวด)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การแยกแยะประเภทที่เกิดขึ้นเป็นผลของการจัดระบบโดยรัฐบาลของประเทศทุนนิยมพัฒนาแล้ว ที่มุ่งความสนใจไปที่ภาคเศรษฐกิจในระบบโรงงานและที่จดทะเบียนกับภาครัฐเพื่อความสะดวกในการที่รัฐจะได้จัดเก็บภาษี และดำเนินการควบคุมเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและลดทอนผลกระทบทางลบที่โรงงานอาจก่อให้เกิดกับสังคม ในประเทศทุนนิยมพัฒนาแล้ว เศรษฐกิจนอกระบบโรงงานและกิจกรรมเศรษฐกิจผิดกฎหมายต่างๆ จะมีน้อยกว่าในประเทศกำลังพัฒนาที่ทุนนิยมยังตั้งหลักได้ไม่เต็มที่ และภาครัฐยังไม่มีสมรรถภาพมากพอในการจัดระบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจประเทศกำลังพัฒนาเจริญเติบโตต่อไป ก็จะทำให้เห็นความพยายามของภาครัฐที่จะลดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ หรือพยายามจัดให้เข้ามาอยู่ในระบบที่รัฐจะทำการตรวจสอบควบคุมได้และต้องคืนกำไรแก่สังคมโดยเสียภาษี อย่างไรก็ตาม แม้ในประเทศทุนนิยมพัฒนาแล้วก็จะยังมีกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบปนเปมาบ้างน้อยบ้าง

บทความนี้ มีจุดประสงค์จะให้ภาพรวมของเศรษฐกิจนอกระบบว่ามีขอบเขตครอบคลุมกิจกรรมใดบ้าง โดยเฉพาะเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ศึกษาความสำคัญและผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมไทย ตลอดจนพิจารณาแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ การวิเคราะห์แบ่งออกเป็นหัวข้อใหญ่ๆ คือ คำจำกัดความและขอบเขต การประมาณการขนาด ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศต่างๆ ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย สาเหตุการคงอยู่และการขยายตัวของเศรษฐกิจนอกระบบ

\* รายงานนี้จัดทำให้กับ NESDB เพื่อเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง 'แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐ' เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2546.

ผลกระทบในบริบทสังคมไทยโดยเน้นไปที่เศรษฐกิจผิดกฎหมาย เหตุใดจึงควบคุมเศรษฐกิจผิดกฎหมายได้ยาก สองทางเลือกของนโยบายการบริหารจัดการเศรษฐกิจผิดกฎหมาย และส่วนสุดท้ายคือบทสรุป

## 2 คำจำกัดความและขอบเขต

กิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายประเภทที่มีผลเหมือนกิจกรรมเศรษฐกิจทั่วไป ในด้านการจ้างงานและสร้างรายได้ แต่ไม่ได้นับรวมอยู่ในระบบของสถิติทางการของรัฐบาล นักเศรษฐศาสตร์มีชื่อเรียกขานหลากหลายชื่อ ตามแต่จุดเน้นของผู้ใช้ และบางทีการตีความถึงขอบเขตอาจจะไม่ตรงกัน อนุช อาภาภิรม (2546 : 28) ได้สรุปตัวอย่างการตีความหมายของชวเรส เอ็น ซองเด์ ไว้ค่อนข้างครอบคลุม จึงขออ้างมา ณ ที่นี้

“เศรษฐกิจนอกระบบ” (Informal Economy) มักเน้นไปในกิจการของช่างฝีมือและวิสาหกิจขนาดเล็กที่อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา คำว่า “เศรษฐกิจแฝงเร้น” (Hidden Economy) และ “เศรษฐกิจใต้ดิน” บางครั้งใช้เน้นไปในกิจกรรมที่เลี่ยงภาษี ส่วน “เศรษฐกิจคู่ขนาน” (Parallel Economy) และ “ตลาดมืด” (Black Market) มักเกี่ยวกับเรื่องการค้าหรือแลกเปลี่ยนเงิน (แต่บางคนใช้เศรษฐกิจคู่ขนาน ในความหมายที่แสดงถึงขนาดเศรษฐกิจใต้ดินที่ใหญ่จนเหมือนกับคู่ขนานกับเศรษฐกิจที่เป็นทางการ) คำว่า “เศรษฐกิจไม่ใช่ทางการ” (Unofficial Economy) และ “เศรษฐกิจที่ไม่ได้บันทึก” (Unrecorded Economy) หมายถึงเศรษฐกิจที่หน่วยงานทางการไม่ได้ลงบันทึก สำหรับคำว่า “เศรษฐกิจเงา” (Shadow Economy) เน้นเรื่องความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเหมือนกับสายน้ำของเศรษฐกิจแบบนี้ โดยเฉพาะเศรษฐกิจในช่วงเปลี่ยนผ่าน เช่น ของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ซึ่งผู้ที่ทำกิจกรรมเศรษฐกิจแบบนี้จะได้รับผลประโยชน์มากกว่าการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบทางการ

นอกจากข้างต้นแล้วยังมีชื่อเรียกเศรษฐกิจใต้ดินอย่างอื่นอีก ได้แก่ “เศรษฐกิจเงินสด” (Cash Economy) โดยเฟื่องเล็งว่าเศรษฐกิจใต้ดินนิยมใช้เงินสด “เศรษฐกิจที่จัดระเบียบตนเอง” (Self-regulated Economy) เน้นสภาพที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนี้จัดการแก้ไขปัญหาและการปรับตัวเอง ไม่ได้อาศัยการดูแลคุ้มครองจากรัฐ “เศรษฐกิจที่บริการตนเอง” (Self-service Economy) เน้นการสนองสินค้าและบริการแก่ตนเอง “เศรษฐกิจที่สอง” (Second Economy) โดยถือเศรษฐกิจในระบบเป็นเศรษฐกิจที่หนึ่ง “เศรษฐกิจสนธยา” (Twilight Economy) ความหมายคล้ายเศรษฐกิจใต้ดิน “เศรษฐกิจสีเทา” (Grey Economy) เน้นลักษณะทั่วไปของเศรษฐกิจแบบนี้ที่ทั้งไม่ขาวและไม่ดำ

อนึ่ง ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าเส้นแบ่งระหว่างเศรษฐกิจในระบบกับนอกระบบมีความพร่ามัวมากขึ้นในระยะหลัง “เศรษฐกิจที่ผิดปกติ” (Irregular Economy) “เศรษฐกิจที่ไม่ได้มีการสังเกต” (Unobserved Economy) ความหมายใกล้เคียงกับเศรษฐกิจที่ไม่ได้บันทึก “เศรษฐกิจที่มองไม่เห็น” (Invisible Economy) “เศรษฐกิจที่จมอยู่ข้างล่าง” (Submerged Economy) “เศรษฐกิจที่ไม่ใช่ทางการ” (Unofficial Economy)

ที่กล่าวมาข้างบนนี้เป็นการพูดรวม ๆ ที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมปกติและกิจกรรมซึ่งกฎหมายอาจไม่รองรับ โดยมีแนวโน้มจะเน้นไปทางด้านเศรษฐกิจปกติทั่ว ๆ ไป “เศรษฐกิจนอกกฎหมาย” ในงานของผาสุก และคณะฯ (2543) ให้หมายถึงกิจกรรมผิดกฎหมายแต่มีผู้ลักลอบทำกันอย่างกว้างขวาง เช่น ในกรณีของไทยได้แก่ การค้าประเวณี การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน ฯลฯ ในงานของ Schneider and Enste (2002) ใช้คำว่า Shadow economy and irregular economy ในความหมาย

ที่ว่าทั้งสองคำนี้ หมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งผลผลิต (เช่น การสร้างบ้าน) ไม่ผิดกฎหมาย แต่การผลิตหรือรายได้จากผลผลิตทำแบบผิดกฎหมายคือลักลอบทำเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี และมักใช้แรงงานอพยพที่เข้าประเทศแบบผิดกฎหมายด้วย

ที่กล่าวมาข้างต้นบอกให้เห็นว่า ผู้ใช้คำต่าง ๆ จะต้องให้คำจำกัดความให้ชัดเจนว่าหมายถึงอะไรบ้าง ในบทความนี้จะใช้คำว่า เศรษฐกิจนอกระบบเป็นคำกว้างให้ครอบคลุมกิจกรรมไม่เป็นทางการทั้งหมด แต่เมื่อพูดถึงส่วนที่เป็นกิจกรรมผิดกฎหมายจะใช้คำว่าเศรษฐกิจผิดกฎหมาย

โดยสรุป เศรษฐกิจนอกระบบมีทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กฎหมายรองรับและไม่รองรับคือผิดกฎหมาย อาจหมายถึงธุรกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือทั้งหมดใน 5 กลุ่มคือ

(1) **ธุรกิจผิดกฎหมาย** เช่น การค้าของเถื่อน การค้าสัตว์และพืชสงวนพันธุ์ การลักลอบตัดไม้ การค้ายาเสพติด การค้าประเวณีผิดกฎหมาย การพนันผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ (การค้าแรงงาน การค้าเด็ก และการค้าผู้หญิงเป็นโสเภณี) การลักลอบค้าสื่อลามก การทำธุรกิจผิดกฎหมายผ่านอินเทอร์เน็ต (เช่น การขายผลึกฟ้า และการพนันอื่น ๆ การค้าประเวณีผ่านอินเทอร์เน็ต ฯลฯ) นอกจากนี้ยังมี มือปืนรับจ้าง อาชญากรรมข้ามชาติ นักวิชาการบางรายเรียกกิจกรรมกลุ่มนี้ว่า ภาคอาชญากรรม หรือ criminal sector (Thomas, 1992 : 5) ภายในกลุ่มอาชญากรรมนี้ อาจแยกออกเป็นกิจกรรมที่ทำแล้วส่งผลกระทบต่อตัวผู้กระทำเป็นหลักมากกว่ากับคนอื่น และกิจกรรมที่เป็นผลลบลกับผู้อื่นเป็นหลัก กลุ่มหนึ่งถือว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรงเทียบกับกลุ่มสอง และในหลาย ๆ ประเทศมีกฎหมายรองรับหรือมีการอนุญาตให้ทำได้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ได้แก่ กรณีของการพนันประเภทต่าง ๆ โสเภณีผู้ใหญ่ การผลิตและการใช้ยาเสพติดอย่างอ่อนเช่น กัญชา ในบทความนี้จะเน้นให้ความสนใจกับธุรกิจผิดกฎหมาย 3 ประเภทนี้ เพราะว่ารัฐบาลปัจจุบันมีแนวคิดที่จะเปิดให้โสเภณีผู้ใหญ่และบ่อนคาสีโนเป็นกิจกรรมถูกกฎหมาย (กระทรวงยุติธรรมจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเรื่องธุรกิจ โสเภณีไทย เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2546 ที่โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพฯ ดูรายงานใน Bangkok Post 28 November 2003; สำหรับเรื่องบ่อนคาสีโนให้ดูเช่น “ทักษิณลั่นรู้ผลคาสีโนก่อนเลือกตั้ง” (ใน กรุงเทพธุรกิจ 1 ธันวาคม 2546) และนโยบายปราบปรามยาเสพติด เมื่อต้นปี พ.ศ. 2546 อย่างรุนแรงมีปัญหาคัญพิจารณาว่าขัดกับหลักการสิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม (เจริญ 2546; นวลน้อย และนพฤทธิ์ 2546)

(2) **กิจกรรมปกติที่หลีกเลี่ยงภาษีด้วยวิธีการต่าง ๆ**

(3) **การคอร์รัปชันทั้งภาครัฐและเอกชน**

(4) **กิจกรรมเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่หลุดรอด หรือไม่ได้ให้บรรวมอยู่ในสถิติบัญชีรายได้ประชาชาติของทางการอย่างครบถ้วน** หรือยังไม่มีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการเพื่อการเก็บภาษีหรือเพื่อความเป็นระเบียบ มักจะเป็นกิจกรรมที่มีขนาดเล็กเปลี่ยนแปลงเร็วและมีความไม่แน่นอนสูง มักเป็นเศรษฐกิจที่ใช้เงินสดไม่ใช้ระบบธนาคาร อาจเป็นเศรษฐกิจที่ทำเพื่อกินใช้ประจำวันในครอบครัวแบบเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงเศรษฐกิจที่ไม่ใช้เงินตราแต่ใช้การแลกของเป็นหลัก (barter system) ธุรกิจในครัวเรือน การทำอาชีพส่วนตัวในกิจกรรมที่ไม่ต้องจดทะเบียน การค้าหาบเร่ แผงลอย สินเชื่อนอกระบบธนาคาร มอเตอร์ไซด์รับจ้าง ฯลฯ มักเรียกกลุ่มนี้ว่าเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ หรือเศรษฐกิจนอกระบบ (informal economy)

(5) ภาคครอบครัว เช่น การทำงานบ้าน การเลี้ยงดูบุตร การดูแลคนชรา การดูแลคนเจ็บป่วยที่บ้าน มักเป็นงานที่ผู้หญิงทำ บางที่เรียกว่า care economy เป็นงานที่มีความสำคัญในการจรรโลงครอบครัว และหากใช้ระบบโรงพยาบาล หรือจ้างคนทำก็จะมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก งานในครอบครัวเหล่านี้ไม่ได้รับค่าตอบแทนและสำนักงานสถิติไม่เจนนับเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ประชาชาติของประเทศเท่ากับว่าไม่เห็นความสำคัญของงานทำที่บ้านโดยผู้หญิง

เศรษฐกิจนอกระบบกับเศรษฐกิจในระบบ อาจไม่ได้แยกออกจากกันอย่างชัดเจน และถึงแม้จะแยกได้ก็มักเกี่ยวโยงกันอยู่เสมอ เห็นได้จากการใช้ปัจจัยการผลิตร่วมกัน เช่น กำลังแรงงาน การใช้วัตถุดิบร่วมกัน หรือมีการคาบเกี่ยวกันเพราะว่ารายได้ที่ได้จากเศรษฐกิจนอกระบบอาจถูกนำมาใช้จ่ายในภาคเศรษฐกิจในระบบ และในทางกลับกัน ในกรณีที่ภาคการผลิตอาจแบ่งได้ชัดเจน (เช่น ระบบหาบเร่แผงลอย กับการขายของในห้าง ในร้านค้าปลีกทันสมัย) ก็จะส่งผลกระทบต่อกัน เช่น ถ้าผู้บริโภคย้ายมาบริโภคสินค้าและบริการในเศรษฐกิจนอกระบบมากขึ้น ก็อาจจะบริโภคสินค้าและบริการจากเศรษฐกิจในระบบลดน้อยลง

ความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจในและนอกระบบ และแนวโน้มที่เศรษฐกิจนอกระบบจะขยายตัวเพิ่มขึ้น (ดูตารางที่ 3) ส่งผลให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ หันมาสนใจศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบ

### **3 การประมาณการขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ**

การวัดหรือการประมาณการเศรษฐกิจนอกระบบ อาจทำได้ด้วย 2 วิธีการหลักคือ วิธีการทางตรง และวิธีการทางอ้อม

สำหรับวิธีการทางตรงนั้น ยังอาจแบ่งออกได้เป็นการหาข้อมูลจากการทำการสำรวจ (Surveys) การหาข้อมูลว่าในการจัดเก็บภาษี มีการหลีกเลี่ยงภาษีน้อยเพียงใด หากการสำรวจทำไม่ได้เพราะว่าไม่มีฐานข้อมูลที่จะใช้เพื่อการสำรวจ นักวิจัยอาจจะหาข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทำธุรกิจดังกล่าว ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้รู้ที่เรียกว่า key informants แล้วนำข้อมูลมาประมาณการ วิธีการทางตรงใช้เงินทุนและเวลามาก ข้อมูลที่ได้จะถูกต้องแม่นยำเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ให้ข้อมูลเป็นอย่างมาก แต่วิธีการนี้ถ้าทำได้จะได้ข้อมูลเจาะลึกเป็นรายสาขาเศรษฐกิจ พร้อมทั้งสามารถได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวละครผู้ทำกิจกรรม เครือข่ายระหว่างกัน และสายสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับข้าราชการและนักการเมือง การจัดการธุรกิจระดับลึก การตลาดและการแบ่งปันผลประโยชน์

สำหรับวิธีการทางอ้อม สามารถทำได้ครอบคลุมหลายประเทศเพื่อให้มีการเปรียบเทียบ เพราะค่าใช้จ่ายไม่สูงมากและทำได้เร็ว แต่จะไม่ได้ข้อมูลลึกซึ้งด้านเครือข่ายความสัมพันธ์ของนักธุรกิจด้วยกัน และกับฝ่ายภาครัฐ และการเมือง วิธีการทางอ้อมเป็นวิธีการทางเศรษฐกิจมิติ ที่มีหลายรูปแบบแบบหลัก ๆ คือ (1) ประมาณการโดยเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างมูลค่าการใช้จ่ายรวมระดับชาติกับมูลค่าของรายได้ประชาชาติ จุดอ่อนของวิธีนี้คือ ปัญหาเกิดจากระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ (2) การประมาณการจากความแตกต่างของอัตราการเพิ่มของไฟฟ้าที่ใช้ที่เป็นจริง เทียบกับระดับที่ควรเป็นไป (electricity consumption approach) โดยมีสมมติฐานว่าอัตราการใช้ที่สูงกว่าระดับที่ควรเป็นไป แสดงขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ ข้อวิจารณ์ของวิธีการนี้คือ มีกิจกรรมเศรษฐกิจนอก

กฎหมายหลายชนิดที่ไม่ต้องใช้ไฟฟ้าและในกรณีการเปรียบเทียบประเทศต่าง ๆ แต่ใช้ประมาณการจากสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของอุปสงค์ไฟฟ้าตัวเดียวกัน อาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ แตกต่างจากกันไป (3) วิธีทางการเงิน (monetary approach) มีสมมติฐานว่าเศรษฐกิจนอกระบบต้องการใช้เงินสดเป็นจำนวนมากกว่าปกติ ระดับอุปสงค์ต่อเงินสดที่มากกว่าระดับปกติ จึงเป็นตัวชี้ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ ข้ออ่อนของวิธีการนี้คือมีกิจการเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ใช้ระบบเงินสด นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวข้องกับเรื่องข้อสมมติที่ให้การหมุนเวียนของเงิน (velocity of money) ในเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบเหมือนกัน นอกจากนี้ยังมี (4) วิธีประมาณการจากความแตกต่างระหว่าง official และ unofficial labour force participation และ (5) การใช้แบบจำลองที่เรียกว่า DYMIMIC model (dynamic multiple – indicators and multiple – causes) วิธีการสุดท้ายนี้เป็นการประมาณการจากการใช้แบบจำลอง โดยใช้ตัวแปรเชิงโครงสร้างบางตัวที่สำคัญที่จะเชื่อมระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบกับตัวแปรที่สังเกตได้ โดยแบ่งแบบจำลองออกเป็น 2 ส่วนคือสาเหตุของการเกิดหรือขยายตัวของเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ภาษี ความเข้มข้นของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ความเชื่อถือต่อการเสียภาษีและปัจจัยด้านรายได้ อีกส่วนหนึ่งคือดัชนีใช้ในการวัดขนาดซึ่งมีหลายตัว เช่น ดัชนีทางการเงิน ดัชนีในตลาดแรงงาน ดัชนีการผลิต แต่วิธีการนี้ก็เพียงพอแต่ให้ภาพรวมของเศรษฐกิจนอกระบบเท่านั้น ยังไม่สามารถให้รายละเอียดความหลากหลายของเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งแต่ละชนิดต้องการนโยบายที่แตกต่างกันไป<sup>1</sup>

โดยสรุป การประมาณการด้วยวิธีการต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีจุดอ่อน จุดแข็งในตัวเอง จะเลือกใช้วิธีการใดคงจะต้องขึ้นอยู่กับจุดประสงค์ และคำถามในด้านนโยบายที่ต้องการคำตอบ และงบประมาณที่มี รวมทั้งข้อพิจารณาเกี่ยวกับสภาพของความสมบูรณ์ของสถิติข้อมูลที่จะนำมาใช้ได้ และสภาพโครงสร้างของเศรษฐกิจที่ต้องการศึกษา

#### **4 ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศต่าง ๆ**

เศรษฐกิจนอกระบบ หาคพบได้ในทุกประเทศมากบ้าง น้อยบ้าง สำหรับธุรกิจผิดกฎหมายในกลุ่ม 1 มีการรายงานขนาดสำหรับบางประเทศ ที่โคลัมเบีย การผลิตและค้ากัญชา มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 3-6 ของรายได้ประชาชาติเมื่อปี 2524-2527 (Thomas, 1992 : 318) ที่สหรัฐอเมริกาประมาณการมูลค่าเพิ่มหรือรายได้ที่เกิดจากการค้ายาเสพติด การพนัน และการค้าประเวณี คิดเป็นร้อยละ 2.7 ของการใช้จ่ายภาคเอกชน (Thomas, 1992 : 286) ที่อินเดีย พ.ศ. 2538-2539 กิจกรรมทางเศรษฐกิจผิดกฎหมายคิดเป็นร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP - (Khumar, 2002 : Table III. 2)

สำหรับกลุ่มกิจกรรมเลียงภาษีและคอร์รัปชันคือ กลุ่ม 2 และ 4 รวมกันในสหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 30 ของรายได้ประชาชาติ ที่สหราชอาณาจักรร้อยละ 15 เยอรมนี ร้อยละ 27 ประเทศไทยร้อยละ 57 (ให้ดู Harding and Jenkins, 1989 : บทที่ 5 : 60; Dornbush and Fischer, 1994 : 34; Feige (ed.), 1989; กระแสทัศน์ 20 มิ.ย. 2539 : 8) ที่อินเดีย ประมาณการกิจกรรมเลียงภาษีคิดเป็นร้อยละ 32 ของ GDP ในปี 2538-2539 (Kumar 2002)

<sup>1</sup> ขอให้ดูรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการทางตรงและอ้อมใน Schneider and Enste (2002 : 15 : 28)

สำหรับกิจกรรมในครอบครัวกลุ่ม 5 การประมาณการสำหรับสหรัฐอเมริกาและอินเดีย มีมูลค่าถึงร้อยละ 37 และ 49 ตามลำดับ (Thomas, 1992 : 24, 27)

ที่ยุโรปมีนักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตั้งใจเลี้ยงชีพเป็นการเฉพาะ เรียกว่า Shadow economy เช่น การจ้างช่างซ่อมบ้านให้มาทำงานช่วงเสาร์ อาทิตย์ จะได้ไม่ต้องรายงานเสียภาษีทั้งฝ่ายผู้จ้าง และฝ่ายช่าง การจ้างแรงงานต่างด้าวให้ทำงานโดยผิดกฎหมาย ฯลฯ งานของ Schneider และ Enste (2002) จะไปที่ Shadow economy เป็นการเฉพาะ ประมาณการโดยใช้ electricity consumption approach บอกให้เห็นขนาดของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ลักลอบทำ หรือที่เรียกว่า Shadow economy คิดเป็นร้อยละ 13-76 ของ GDP สำหรับกลุ่มประเทศในแอฟริกา ละตินอเมริกา และเอเชีย ที่ยุโรปประมาณการอยู่ระหว่างร้อยละ 9-24 ของ GNP (ดูตารางที่ 1, 2) สถิติที่มีอยู่ในกรณีของยุโรปซึ่งเป็น time series ชี้ว่าขนาดเศรษฐกิจเงามีแนวโน้มใหญ่ขึ้น จากทศวรรษ 1970 ถึงทศวรรษ 1990 (ดูตาราง 3)

**ตารางที่ 1 ขนาดของเศรษฐกิจเงา (Shadow economy) ในประเทศกำลังพัฒนา 1989-1990**  
**ใช้วิธี electricity consumption approach**

| ขนาดของเศรษฐกิจเงา (% of GNP) |      |
|-------------------------------|------|
| <b>แอฟริกา</b>                |      |
| 1. ไนจีเรีย                   | 76.0 |
| 2. อีจิปต์                    | 68.0 |
| 3. ตูนิเซีย                   | 45.0 |
| 4. โมร็อกโก                   | 39.0 |
| 5. ทันซาเนีย                  | 31.5 |
| 6. บอตสวานา                   | 27.0 |
| 7. เมาริตัส                   | 20.0 |
| <b>ลาตินอเมริกา</b>           |      |
| 1. ปานามา                     | 40.0 |
| 2. เปรู                       | 44.0 |
| 3. กัวเตมาลา                  | 61.0 |
| 4. บราซิล                     | 29.0 |
| 5. อูรุกวัย                   | 35.2 |
| 6. โคลัมเบีย                  | 25.0 |
| 7. เวเนซุเอลา                 | 30.0 |
| 8. เม็กซิโก                   | 49.0 |
| 9. ปารากวัย                   | 27.0 |
| 10. คอสตาริกา                 | 34.0 |
| 11. ชิลี                      | 37.0 |
| <b>เอเชีย</b>                 |      |
| 1. ไทย                        | 71.0 |
| 2. ฟิลิปปินส์                 | 50.0 |
| 3. ศรีลังกา                   | 40.0 |
| 3. มาเลเซีย                   | 39.0 |
| 4. เกาหลีใต้                  | 38.0 |
| 5. อิสราเอล                   | 29.0 |
| 6. ไชปรัส                     | 21.0 |
| 7. ฮองกง                      | 13.0 |
| 8. สิงคโปร์                   | 13.0 |

**ตารางที่ 2      ขนาดของเศรษฐกิจเงา (Shadow economy) ในประเทศพัฒนาแล้ว (OECD countries) ใช้วิธี electricity consumption approach 1989-1990**

| ขนาดของเศรษฐกิจเงา (% of official GDP) |      |
|----------------------------------------|------|
| 1. กรีซ                                | 21.2 |
| 2. อิตาลี                              | 19.6 |
| 3. สเปน                                | 23.9 |
| 4. โปรตุเกส                            | 16.8 |
| 5. เบลเยียม                            | 22.0 |
| 6. สหรัฐอเมริกา                        | 10.5 |
| 7. ออสเตรีย                            | 15.3 |
| 8. เนเธอร์แลนด์                        | 13.5 |
| 9. สวีเดน                              | 10.8 |
| 10. เยอรมนี                            | 15.2 |
| 11. ฝรั่งเศส                           | 12.5 |
| 12. แคนาดา                             | 11.7 |
| 13. เดนมาร์ก                           | 17.8 |
| 14. นิวซีแลนด์                         | -    |
| 15. ญี่ปุ่น                            | 13.7 |
| 16. ไอร์แลนด์                          | 20.7 |
| 17. สหราชอาณาจักร                      | 13.6 |
| 18. สวิสเซอร์แลนด์                     | 10.2 |
| 19. นอร์เวย์                           | 9.0  |
| 20. ออสเตรีย                           | 15.0 |
| 21. ฟินแลนด์                           | 13.3 |

ที่มา Schneider and Enste (2002 : 35)

**ตารางที่ 3      พัฒนาการของเศรษฐกิจเงา (Shadow economy) ประเทศพัฒนาแล้ว (กลุ่มประเทศ OECD) 1970 – 1997 ใช้วิธี cash approach**

| ประเทศ             | ขนาดของเศรษฐกิจเงา (% ของ official GNP) |           |      |      |      |      |
|--------------------|-----------------------------------------|-----------|------|------|------|------|
|                    | 1970                                    | 1980      | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
| 1. กรีซ            | -                                       | -         | 26.0 | 26.6 | 28.5 | -    |
| 2. อิตาลี          | 10.7                                    | 16.7      | 25.8 | 26.2 | 27.0 | 27.3 |
| 3. สเปน            | -                                       | 18.0      | 22.3 | 22.6 | 22.9 | 23.1 |
| 4. โปรตุเกส        | -                                       | -         | 21.2 | 21.9 | 22.3 | 22.9 |
| 5. เบลเยียม        | 10.4                                    | 16.4      | 21.4 | 21.6 | 21.9 | 22.4 |
| 6. สวีเดน          | 6.8-7.8                                 | 11.9-12.4 | 18.3 | 18.9 | 19.2 | 19.8 |
| 7. นอร์เวย์        | 6.2-6.9                                 | 10.2-10.9 | 17.9 | 18.5 | 18.9 | 19.4 |
| 8. เดนมาร์ก        | 5.3-7.4                                 | 6.9-10.2  | 17.6 | 18.1 | 18.3 | 18.1 |
| 9. ไอร์แลนด์       | 4.3                                     | 8.0       | 15.3 | 15.6 | 15.9 | 16.1 |
| 10. แคนาดา         | -                                       | 10.1-11.2 | 14.6 | 15.0 | 15.1 | 14.8 |
| 11. ฝรั่งเศส       | 3.9                                     | 6.9       | 14.3 | 14.8 | 14.9 | 14.7 |
| 12. เนเธอร์แลนด์   | 4.8                                     | 9.1       | 13.6 | 14.1 | 14.0 | 13.5 |
| 13. เยอรมนี        | 2.7-3.0                                 | 10.3-11.2 | 13.1 | 13.9 | 14.5 | 15.0 |
| 14. ออสเตรีย       | -                                       | -         | 13.0 | 13.2 | 14.0 | 13.9 |
| 15. สหราชอาณาจักร  | 2.0                                     | 8.4       | 12.4 | 12.6 | 13.7 | 13.0 |
| 16. สหรัฐอเมริกา   | 2.6-4.6                                 | 3.9-6.1   | 9.4  | 9.0  | 8.8  | 8.8  |
| 17. ออสเตรีย       | 1.8                                     | 3.0       | 6.7  | 7.3  | 8.3  | 8.9  |
| 18. สวิสเซอร์แลนด์ | 4.1                                     | 6.5       | 6.6  | 6.9  | 7.5  | 8.1  |

ที่มา : Schneider and Enste (2002 : 38)

Schneider ใช้แบบจำลอง DYMIMIC ประมาณการขนาดของเศรษฐกิจเงาของประเทศแถบเอเชีย (รวมออสเตรเลีย) 18 ประเทศ โดยแสดงตัวเลขจากปี 1989/90 1994/95 และ 1998/99 และแสดงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจเงาในประเทศเหล่านี้เช่นกัน (ดูตารางที่ 4)

**ตารางที่ 4 : ขนาดของเศรษฐกิจเงา (shadow economy) และกำลังแรงงานในเศรษฐกิจเงา ของ 18 เศรษฐกิจในเอเชียและใกล้เคียง**

| ประเทศ                     | ขนาดของเศรษฐกิจเงา (% of official GDP) |               |               | ขนาดกำลังแรงงานในเศรษฐกิจเงา (ค่าเฉลี่ย 1998/99) |                                   |              |
|----------------------------|----------------------------------------|---------------|---------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------|
|                            | เฉลี่ย<br>1989/90                      | เฉลี่ย1994/95 | เฉลี่ย1998/99 | จำนวนคน<br>(ล้าน)                                | % ของกำลังแรงงานที่<br>เป็นทางการ | % ของประชากร |
| 1. ออสเตรเลีย              | 10.1                                   | 13.5          | 14.1          | 0.81                                             | 8.1                               | 4.3          |
| 2. บังกลาเทศ               | 26.2                                   | 30.2          | 34.6          | 17.72                                            | 27.7                              | 14.1         |
| 3. จีน                     | -                                      | 10.2          | 13.1          | 152.43                                           | 20.5                              | 12.3         |
| 4. ฮังการี                 | 13.0                                   | 15.3          | 16.4          | 0.46                                             | 13.2                              | 8.1          |
| 5. อินเดีย                 | 18.1                                   | 20.3          | 22.4          | 117.23                                           | 27.2                              | 11.9         |
| 6. อินโดนีเซีย             | 10.4                                   | 15.4          | 18.4          | 30.74                                            | 31.3                              | 15.1         |
| 7. อิสราเอล                | 14.3                                   | 17.1          | 21.4          | 0.51                                             | 16.7                              | 8.2          |
| 8. ญี่ปุ่น                 | 8.8                                    | 10.6          | 11.1          | 4.76                                             | 7.1                               | 3.8          |
| 9. เกาหลีใต้               | 19.4                                   | 22.4          | 26.5          | 4.51                                             | 19.6                              | 9.7          |
| 10. มาเลเซีย               | 26.4                                   | 28.3          | 30.7          | 2.25                                             | 25.1                              | 10.1         |
| 11. เนปาล                  | 32.6                                   | 33.4          | 37.2          | 3.34                                             | 30.4                              | 14.4         |
| 12. นิวซีแลนด์             | 9.2                                    | 11.3          | 12.6          | 0.18                                             | 9.2                               | 4.7          |
| 13. ปากีสถาน               | 28.2                                   | 31.4          | 35.8          | 15.23                                            | 31.0                              | 11.6         |
| 14. ฟิลิปปินส์             | 34.2                                   | 38.4          | 42.4          | 9.82                                             | 30.6                              | 13.0         |
| 15. สิงคโปร์               | 9.4                                    | 11.2          | 13.2          | 0.21                                             | 10.2                              | 6.3          |
| 16. ศรีลังกา               | 30.4                                   | 35.3          | 43.4          | 2.54                                             | 31.3                              | 13.3         |
| 17. ไต้หวัน                | 15.3                                   | 17.4          | 19.2          | 1.95                                             | 14.5                              | 8.7          |
| 18. ไทย                    | 44.2                                   | 48.3          | 51.6          | 14.83                                            | 40.0                              | 20.1         |
| เฉลี่ย (ไม่ได้ถ่วงน้ำหนัก) | 20.6                                   | 22.8          | 25.8          | 21.14                                            | 21.9                              | 10.5         |

ที่มา : Friedrich Schneider. 2001. "The size and development of the shadow economy and shadow economy labor force of 18 Asian and 21 OECD countries : first results for the 90s". Paper prepared for the Asia Pacific Finance Association (APFA) Conference 2001 "Rebuilding Our Financial Architecture", held in Bangkok, July 22-25, 2001, P. 6.

\* ตัวเลขประมาณการนี้ของไทยแตกต่างจากที่แสดงในตารางที่ 1 เพราะที่ใช้วิธีการคำนวณที่ต่างกัน อันที่จริง Schneider ประมาณการการตารางที่ 4 นี้ หลังจากการประมาณการที่แสดงในตารางที่ 1 แต่งานพิมพ์เป็นหนังสือใช้เวลานาน จึงพิมพ์เสร็จในปี 2002

## 5

## ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย

### 5.1 ภาพรวมเศรษฐกิจนอกระบบ

มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาพรวมของเศรษฐกิจนอกระบบและภาพรวมของเศรษฐกิจผิดกฎหมายในประเทศไทยที่ใช้วิธีการศึกษาที่แตกต่างกัน 2 ชั้นหลัก ซึ่งสามารถเปรียบเทียบให้เห็นถึงวิธีการศึกษาที่แตกต่างกัน จะนำไปสู่ผลทางนโยบายที่แตกต่างกัน คือ

» Friedrich Schneider. 2001. "The Size and Development of the Shadow Economies and Shadow Labor Force of 18 Asian and 21 OECD Countries: First Results for the 90s" งานชิ้นนี้ทำขึ้นหลังงานที่ตีพิมพ์ใน Schneider & Enste (2002)

» ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนน้อย ตรีรัตน์. 2543. *ช่วงบ่อน ยาบ้า: เศรษฐกิจนอกกฎหมาย และ นโยบายสาธารณะ*.

### (1) การใช้การประมาณการภาพรวมเศรษฐกิจนอกระบบโดยใช้แบบจำลอง

Friedrich Schneider เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวออสเตรีย ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบโดยใช้คำว่า เศรษฐกิจเงาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน เศรษฐกิจเงาในที่นี้ใช้ในความหมายที่เป็นกิจกรรมซึ่งอาจผิดหรือถูกกฎหมาย แต่ล้วนเป็นกิจกรรมที่หลีกเลี่ยงการจดทะเบียนการเสียภาษีทั้งสิ้นในปี 2000\* เขาได้ทำการประมาณการและเปรียบเทียบเศรษฐกิจเงาของประเทศต่างๆ ทั้งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในช่วงกลางทศวรรษ 1990 และประเทศกำลังพัฒนาในช่วงต้นทศวรรษ 1990 โดยใช้วิธีการสร้างแบบจำลอง DYMIMIC ผลการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีขนาดของเศรษฐกิจเงาค่อนข้างใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติของบางประเทศ โดยใหญ่กว่าประเทศฟิลิปปินส์ ศรีลังกา เปรู เม็กซิโก กัวเตมาลา และรัสเซีย ในบรรดาประเทศที่เขานำมาเปรียบเทียบแล้วไทยเป็นประเทศที่มีขนาดของเศรษฐกิจเงาโดยเปรียบเทียบเป็นรองเฉพาะประเทศไนจีเรียเท่านั้น โดยขนาดของเศรษฐกิจใต้ดินของประเทศอยู่ที่ประมาณร้อยละ 70 (ตารางที่ 1) อย่างไรก็ตาม Schneider (2001) ได้ทำการปรับปรุงวิธีการประมาณการเศรษฐกิจเงาเหล่านี้ใหม่ และเพิ่มเติมการประมาณการประเทศในกลุ่มเอเชียเพิ่มมากขึ้น โดยรวม จีน อินเดีย อินโดนีเซีย เข้ามาด้วย (ตารางที่ 4) ซึ่งผลการประมาณการก็ยังชี้ว่าเศรษฐกิจเงาของประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติยังใหญ่ที่สุด และใหญ่กว่าประเทศ จีน อินเดีย อินโดนีเซีย โดยมีขนาดที่มากกว่าร้อยละ 50 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) และข้อค้นพบที่น่าสนใจก็คือขนาดของเศรษฐกิจเงาของประเทศเอเชียและใกล้เคียงทั้ง 18 ประเทศ มีขนาดโดยเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่เป็นทางการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษ 1990 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เศรษฐกิจเงามีการพัฒนา รูปแบบและวิธีการอย่างต่อเนื่อง และผลการศึกษา ยังสะท้อนภาพกำลังแรงงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเศรษฐกิจเงาเหล่านี้ว่ามีสัดส่วนโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 21.9 ของกำลังแรงงานที่เป็นทางการ และในกรณีของประเทศไทยแล้วแรงงานที่เกี่ยวข้องในเศรษฐกิจเงามีขนาดประมาณ 14.83 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 40 ของกำลังแรงงานที่เป็นทางการในปี 1998/99

ผลการศึกษาของ Schneider ได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของขนาดความสำคัญของเศรษฐกิจเงา แต่ขณะเดียวกันการเปรียบเทียบขนาดของเศรษฐกิจเงาระหว่างประเทศยังได้รับการวิจารณ์ค่อนข้างมากว่ามีข้อจำกัด เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และลักษณะของการกำกับ ควบคุมทางเศรษฐกิจมีความแตกต่างกัน เช่น ในกรณีกิจกรรมการพนันซึ่งประเทศไทยยังกำหนดให้เป็นกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย แต่ในหลายๆ ประเทศที่อยู่ในการประมาณการของ Schneider ได้มีการกำหนดให้กิจกรรมการพนันเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย

\* ได้รับการจัดพิมพ์เป็นหนังสือในปี 2002 ดู schneider and Enste (2002)

Schneider ได้สรุปผลการศึกษาถึงลักษณะและปัจจัยที่ส่งผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจซ่อนเร้นหรือเศรษฐกิจใต้ดินที่สำคัญคือ<sup>2</sup>

- มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของขนาดเมื่อเปรียบเทียบกับทั้งในด้าน real term and nominal term ซึ่งมีผลให้สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับ GDP ไม่ลดลง
- การขยายตัวของขนาดเศรษฐกิจเงามีความสัมพันธ์กับการภาษีที่เพิ่มขึ้น
- มีความสัมพันธ์กันระหว่างกิจกรรมในเศรษฐกิจเงากับขนาดของการควบคุมทางเศรษฐกิจ (degree of economic regulation) เนื่องจากการเพิ่มการควบคุมทางเศรษฐกิจมีผลต่อการลดลงของทางเลือกของปัจเจกบุคคลในเศรษฐกิจที่เป็นทางการ และก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเข้าร่วมกับเศรษฐกิจเงาเพิ่มมากขึ้น

## (2) ผลการศึกษาภาพรวมเศรษฐกิจผิดกฎหมายในประเทศไทยโดยใช้การประมาณโดยตรง

การศึกษาโดยผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ (2543) ซึ่งทำการประมาณการเศรษฐกิจนอกกฎหมายบางกิจกรรม ได้เลือกใช้วิธีการประมาณการทางตรง และมีการเลือกกิจกรรมที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองค่อนข้างมากมาศึกษา 6 กิจกรรมด้วยกัน ทั้งนี้ผู้ศึกษาต้องการศึกษาถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และปัจจัยที่มีผลต่อการดำรงอยู่หรือการเติบโตของกิจกรรมเหล่านี้ เพื่อเป็นฐานข้อมูลต่อการเลือกใช้นโยบายสาธารณะ กิจกรรมผิดกฎหมาย 6 ประเภทประกอบด้วย การค้ายาเสพติด (รวมเฉพาะเฮโรอีน กัญชา และยาบ้า) การค้าอาวุธสงคราม การค่าน้ำมันเถื่อน การค้าประเวณี การค้าแรงงานข้ามชาติ และการพนัน ซึ่งครอบคลุมเฉพาะหายใต้ดิน บ่อนการพนัน และการพนันฟุตบอล ในช่วงปี 2536-2538

การวิจัยนี้เลือกใช้การประมาณการโดยตรง โดยใช้โครงสร้างทางด้านอุปสงค์และอุปทานของแต่ละกิจกรรมเป็นหลัก และอาศัยฐานข้อมูลที่มีอยู่และงานวิจัยในอดีต และใช้การสัมภาษณ์เพิ่มเติมจากผู้ให้บริการ โดยพยายามกระจายข้อมูลในการสัมภาษณ์ให้ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ การศึกษามีข้อค้นพบสำคัญ ดังนี้

1. ภาพรวมของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย 6 ประเภทที่ศึกษา สร้างมูลค่าเพิ่มระหว่าง 286,000 ถึง 457,000 ล้านบาท (ตารางที่ 5) คิดเป็นร้อยละ 8 ถึง 13 ของ GDP มูลค่าเพิ่มนี้คือรายได้เกิดจากธุรกิจดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นผลกำไรค่าจ้าง แต่ไม่รวมค่าใช้จ่าย ดังนั้น มูลค่าเพิ่มจึงต่ำกว่าวงเงินที่เกี่ยวข้อง การใช้มูลค่าเพิ่มเพื่อให้เทียบเคียงกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติซึ่งคิดจากมูลค่าเพิ่มเหมือนกัน

<sup>2</sup> ข้อสรุปดังกล่าวสอดคล้องกับงานศึกษาในประเทศอื่นที่ใช้แบบจำลองประเภทเดียวกัน เช่น David E. A. Giles. 1998. "Measuring the Hidden Economy : Implications for Econometric Modelling". Econometrics Working Paper EWP 9809. Department of Economics, University of Victoria, Canada.

2. เศรษฐกิจนอกกฎหมายสร้างงานเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ธุรกิจเพศพาณิชย์จ้างงานหญิงบริการทางเพศประมาณ 200,000 คน แล้วยังมีคนทำงานในธุรกิจนี้อื่นๆ อีกที่เกี่ยวข้องกัน หวยไต้ดิน ประมาณการว่ามีคนทำงานเดือนละ 2 ถึง 4 วันช่วงหวยออก เดือนละ 2 ถึง 3 ครั้ง ถึงประมาณ 4 ล้านคน กิจกรรมเศรษฐกิจนอกกฎหมายให้ผลกำไรสูง เมื่อคิดเป็นร้อยละของวงเงินที่เกี่ยวข้อง เช่น ร้อยละ 20 ถึง 30 ในกรณีบ่อนการพนัน และหวยไต้ดิน แต่ธุรกิจเหล่านี้ไม่ต้องเสียภาษีทางการให้กับรัฐบาล เท่ากับว่าได้เปรียบนักธุรกิจอื่น ๆ ที่ต้องเสียภาษีตามปกติ

3. เมื่อเริ่มงาน คณะวิจัยคาดว่า การค้ายาเสพติดจะมีขนาดใหญ่ที่สุด แต่กลับพบว่า การพนัน 3 ประเภทคือ หวยไต้ดิน บ่อน พนันฟุตบอล รวมกันสร้างรายได้สูงสุด 134,000 ถึง 277,000 ล้านบาท รองลงมาคือการค้าประเวณี 100,000 ล้านบาท

ตารางที่ 5 ประมาณการเศรษฐกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย พ.ศ. 2536 ถึง 2538 (พันล้านบาทต่อปี)

|                                                                        | รายได้จากธุรกิจ<br>หรือวงเงินที่เกี่ยวข้อง | มูลค่าเพิ่ม<br>(Value added) |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------|
| 1. ยาเสพติดผ่านประเทศไทย                                               |                                            | 28-33                        |
| 2. การค้าอาวุธสงคราม                                                   |                                            | 6-31                         |
| 3. น้ำมันเถื่อน                                                        |                                            | 9                            |
| 4. ค่าบริการโสเภณี                                                     |                                            | 100                          |
| 5. ค่าบริการนำหน้าค้าแรงงานพม่าเข้าไทย<br>และการค้าหญิงไทยไปต่างประเทศ |                                            | 5-7                          |
| 6. การพนัน                                                             |                                            | 134-277                      |
| 6.1 หวยไต้ดิน                                                          | 320                                        | 81-98                        |
| 6.2 พนันฟุตบอล                                                         | 122                                        | 12-16                        |
| 6.3 บ่อนการพนัน                                                        | 224-816                                    | 45-163                       |
| รวมประมาณการ                                                           |                                            | 286-457                      |

ที่มา : ผาสุกและคณะ (2543 : 7)

การค้ายาเสพติด มีรายได้เป็นอันดับสาม 28,000 ถึง 33,000 ล้านบาท การค้าน้ำมันเถื่อนอันดับสี่ 9,000 ล้านบาท ตามด้วยการค้าอาวุธสงคราม 6,000 บาท ถึง 31,000 ล้านบาท และท้ายสุดคือการค้าหญิงไทยไปญี่ปุ่นและการค้าแรงงานพม่าเข้าไทย 5,000 ถึง 7,000 ล้านบาท

4. ธุรกิจนอกกฎหมายทุกประเภทที่ศึกษา มีความเชื่อมโยงกับสากล ในความหมายที่ว่า โยงใยกันเป็นเครือข่ายกับองค์กรสากล เช่นกรณีของการค้ายาเสพติด การค้าอาวุธเถื่อน การค้าน้ำมันเถื่อน การพนันฟุตบอล และการค้ามนุษย์ล้วนแล้วแต่มีเครือข่ายระดับระหว่างประเทศ แม้แต่หวยไต้ดิน เจ้ามือหวยคนไทยรายใหญ่บางคน ต้องไปออกตัวกับนายทุนใหญ่กว่าที่มาเลเซีย ผู้ซึ่งมีกิจกรรมค้ายาเสพติดด้วย

5. ขณะนี้ประเทศไทยได้กลายเป็นศูนย์ของกิจกรรมนอกกฎหมายหลายประเภท (รวมทั้งเป็นแหล่งทำเอกสารการเดินทางปลอม) การควบคุมที่หละหลวมและปัญหาการคอร์รัปชัน ทำให้ประเทศไทย (กรุงเทพฯ) เป็นที่น่าพิสมัยสำหรับองค์กรอาชญากรรมทั้งในและนอกประเทศ

6. ขบวนการทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระ แยกออกจากกัน หากแต่มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน และมีเครือข่ายที่ซ้อนทับกันอยู่ ผู้ค้ายาเสพติดบางส่วนมีความโยงใยกับผู้ค้าอาวุธสงคราม ผู้ค้าหญิงไปต่างประเทศที่เป็นคนไทยมีความสัมพันธ์กับนายทหารระดับสูงบางรายที่ให้ความคุ้มครององค์กรอาชญากรรม ผู้ค้าน้ำมันเถื่อนบางรายโยงใยกับผู้ค้าแรงงานไปต่างประเทศ

7. ผู้ประกอบธุรกิจนอกกฎหมายดำรงอยู่ได้และร่ำรวย เพราะได้รับการคุ้มครองจากผู้ใหญ่มีสี นักการเมือง และในระดับรัฐมนตรีบางราย จากการศึกษาในช่วงพ.ศ. 2536-2538 พบว่ามีส.ส.จำนวนหนึ่งในรัฐสภามีส่วนพัวพันกับเศรษฐกิจนอกกฎหมายประเภทต่างๆ ทั้งฐานะผู้ทำธุรกิจโดยตรง หรือมีส่วนให้ความคุ้มครองปกป้องธุรกิจผิดกฎหมาย หรือในฐานะมีส่วนสนับสนุนด้านการเงินนักธุรกิจผิดกฎหมาย และเครือข่ายในรูปของลูกค้า พนักงานที่ช่วยทำธุรกิจและการมีเครือข่ายเส้นสายกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและข้าราชการประเภทต่างๆ ในท้องถิ่น ทำให้พวกเขามีทรัพยากรทางการเมือง ที่นำมาแลกเปลี่ยนกับนักการเมืองได้ในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง จึงเกิดเป็นความสัมพันธ์แบบ ธุรกิจการเมือง และการซื้อเสียงอย่างแพร่หลาย

8. ขบวนการธุรกิจผิดกฎหมายมีการจัดการองค์กรของตนเอง ทำให้มีอำนาจสร้างพลังในกลุ่มของตน โดยแฝงเข้ากับผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง ข้าราชการบางกลุ่ม ซึ่งยากจะเอาชนะได้ จึงต้องศึกษาหาข้อเท็จจริงว่าธุรกิจใดต้องปราบ ธุรกิจใดอาจต้องปรับเปลี่ยน เพื่อแก้ปัญหาที่เป็นมุมมืดแฝงในสังคมให้เป็นมุมสว่าง ให้สังคมควบคุมดูแลความโปร่งใสได้ การจะวางนโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสมต้องรู้ข้อเท็จจริง

9. ในการศึกษาประมาณการขนาดของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ในกรณีของไทย ขนาดขนาดที่ค้นพบประมาณร้อยละ 8 ถึง 13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ เป็นเพียงบางส่วน มิใช่ทั้งหมด เพราะยังไม่ได้นับรวมธุรกิจผิดกฎหมายอื่นๆ เช่น การลักลอบค้าไม้ การลักลอบค้าของหนีภาษีอื่นๆ ตามเขตชายแดนทั่วไป การลักลอบค้าสัตว์และพืชสงวนพันธุ์ (ซึ่งในระดับทั่วโลกได้ประมาณการว่ามีมูลค่าสูงกว่าการค้ายาเสพติด) การพนันประเภทอื่นๆ ซึ่งผิดกฎหมายในประเทศไทย เช่น โต๊ดเถื่อนในสนามม้า โรงบิลเลียด พนัน มวย การคอร์รัปชัน สำหรับเรื่องคอร์รัปชันในบรรดานักการเมืองและข้าราชการบางส่วน ผู้เขียนเคยประมาณไว้ว่า ประมาณร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ช่วงพ.ศ. 2507 ถึง 2516 (ผาสุก และสังคิต, 2537 : 195-6)

ถ้านับรวมกิจการเหล่านี้ด้วย เศรษฐกิจนอกกฎหมายของไทยอาจใหญ่ถึงร้อยละ 20 ของ GDP ที่ประเทศไทยมีเศรษฐกิจนอกกฎหมายร้ายแรงค่อนข้างใหญ่ สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะเรามีระบบตำรวจที่คอร์รัปชัน และยังไม่มียุติบาลใดที่มีความจริงจังจะแก้ไขปัญหานี้ โดยการปฏิรูประบบตำรวจอย่างจริงจัง

## 5.2 การศึกษาเศรษฐกิจผิวกฎหมายบางประเภทในเมืองไทยโดยใช้การสำรวจ

### (1) การศึกษาเศรษฐกิจการพนัน โดยใช้การสำรวจผู้บริโภค

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ 2546 ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมการเล่นพนันในสังคมไทย โดยมีการออกแบบสำรวจตามระเบียบวิธีทางสถิติเพื่อให้ผลการศึกษาที่ได้เป็นตัวแทนของประชากรทั่วประเทศ ในช่วงเดือนมิถุนายน 2543 – พฤษภาคม 2544 จำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 5,000 ตัวอย่าง ผลการสำรวจข้อมูลประสบการณ์การเล่นพนันของคนไทย มีข้อค้นพบที่สำคัญ คือ

➤ ต่อคำถามว่าท่านเคยเล่นการพนันมาบ้างหรือไม่ พบว่าร้อยละ 74 ตอบว่าเคย

➤ สำหรับประสบการณ์การเล่นพนันในรอบปีที่ผ่านมา (มิถุนายน 2543 – พฤษภาคม 2544)

สัดส่วนของประชากรที่ตอบว่าเล่นการพนันในรอบปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ 65 กล่าวคือประชากรช่วงอายุ 15-22 ปี เล่นการพนันในรอบปีที่ผ่านมาประมาณ ร้อยละ 40 หรือประมาณ 3.1 ล้านคน ประชากรในช่วงอายุ 23 –35 ปี มีการเล่นการพนันในรอบปีที่ผ่านมา ร้อยละ 70 หรือประมาณ 9.55 ล้านคน สัดส่วนผู้ที่เล่นการพนันในรอบปีที่ผ่านมาในช่วงอายุ 36-50 ปี มีประมาณ ร้อยละ 75 และเป็นช่วงอายุที่เล่นการพนันสูงที่สุดประมาณ 11.1 ล้านคน สัดส่วนและจำนวนผู้เล่นการพนันในรอบปีที่ผ่านมาในช่วงอายุที่มากกว่า 50 ปีลดลงอย่างต่อเนื่อง<sup>3</sup>

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของผู้ที่เล่นการพนันในรอบปีที่ผ่านมาพบว่า กระจุกวัยอยู่ในช่วงอายุ 36-50 ปีมากที่สุดที่ร้อยละ 39 รองลงมาคือช่วงอายุ 23-35 ปี ร้อยละ 30 อันดับ 3 ได้แก่ ช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 13 ผลการสำรวจชี้ให้เห็นว่าการเล่นการพนันเพิ่มขึ้นตามอายุ แต่ขณะเดียวกันเมื่ออายุเพิ่มไปจนถึงระดับหนึ่งคือ 50 ปีการเล่นการพนันจะเริ่มลดลง

เมื่อพิจารณาปัจจัยทางด้านระดับการศึกษาพบว่าผู้มีการศึกษาในระดับต่ำมีสัดส่วนของการเล่นการพนันสูงกว่าผู้มีการศึกษาสูง โดยพบว่าประชากรที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่ามีสัดส่วนของผู้ที่เล่นการพนันในรอบปีที่ผ่านมาถึงร้อยละ 71 ขณะที่ผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษามีสัดส่วนของการเล่นการพนันประมาณร้อยละ 54

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของปริมาณเงินที่เล่นการพนันต่อรายได้พบว่าผู้มีรายได้น้อยมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายในการเล่นการพนันสูงกว่าผู้มีรายได้สูง โดยผู้มีรายได้ต่อเดือนไม่เกิน 5000 บาท มีสัดส่วนในการใช้จ่ายเพื่อการเล่นพนันถึงร้อยละ 20 ของรายได้ที่ได้รับ ขณะที่ผู้มีรายได้ในช่วง 5,000 – 10,000 มีสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อเล่นพนันอยู่ที่ร้อยละ 13 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้มีสัดส่วนที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายในการแทงพนัน อย่างไรก็ตามพบว่าในช่วงที่มีรายได้

<sup>3</sup> ขอให้ดูรายละเอียดด้านสถิติข้อมูลของผลการสำรวจที่รายงานในส่วนนี้ได้ใน 'การสำรวจประสบการณ์การเล่นพนันและทัศนคติต่อนโยบายการพนัน' โดยนวนลน้อย ตริรัตน์ และ'ภาพรวมเศรษฐกิจการพนันที่ผิวกฎหมาย : นัยต่อเศรษฐกิจการเมืองไทย' โดยสังคิต พิริยะรังสรรค์ ในสังคิต (2546) บทที่ 2 และบทที่ 10

ในระดับ 20,000 – 50,000 นั้น สัดส่วนการเล่นพนันต่อรายได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 14 นอกจากนี้พบว่าเพศชายมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเพื่อเล่นการพนันสูงกว่าเพศหญิงที่ระดับรายได้เดียวกัน

## (2) เหตุผลในการเล่นการพนัน

พบว่าประชากรที่เล่นการพนันมีเหตุผลในการเล่นการพนันแตกต่างกันไป โดยที่แต่ละคนอาจจะมีเหตุผลในการเล่นการพนันได้มากกว่า 1 ข้อ การเสี่ยงโชคเป็นเหตุผลที่ถูกระบุมากที่สุดถึงร้อยละ 83 รองลงมาคือเพื่อความตื่นเต้นและเพลิดเพลินประมาณร้อยละ 31 และเป็นการหารายได้เสริมร้อยละ 7

## (3) โครงสร้างผู้เล่นการพนันประเภทต่าง ๆ

มีผู้เล่นหวยใต้ดินประมาณ 23.7 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 51 ของประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป โดยหวยใต้ดินมีสัดส่วนของคนเล่นต่อจำนวนประชากรสูงที่สุด ตามด้วยผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลมีประมาณ 21.2 ล้านคนในรอบปีที่ผ่านมา คิดเป็นร้อยละ 46 ของประชากรที่อยู่ในการสำรวจ อันดับ 3 ได้แก่ หวยออมสินมีผู้เล่นประมาณ 7.8 ล้านคน อันดับ 4 คือบ่อนการพนันมีผู้เล่นประมาณ 4.2 ล้านคน ตามด้วยหวย ธกส. และหวยหุ้นที่ประมาณ 3.6 และ 2 ล้านคนตามลำดับ ส่วนพนันฟุตบอลมีผู้เล่นประมาณ 2 ล้านคน

## (4) เปรียบเทียบโครงสร้างผู้เล่นการพนัน 4 ประเภท (สลากกินแบ่งรัฐบาล หวยใต้ดิน บ่อนการพนัน และพนันฟุตบอล)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างของผู้เล่นในการพนันหลัก 4 ประเภท โดยดูจากปัจจัยทางด้านเพศ อายุ อาชีพ และการศึกษา พบว่า

» **เพศ** พบว่าผู้เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลมีสัดส่วนใกล้เคียงกันระหว่างเพศหญิงและชาย กล่าวคือร้อยละ 49 และร้อยละ 51 ตามลำดับ ขณะที่ผู้เล่นหวยใต้ดินเป็นหญิงร้อยละ 55 และเป็นชายเพียงร้อยละ 45 สัดส่วนเพศชายในกิจกรรมการพนันประเภทบ่อนการพนันเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 75 และเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 97 ในกรณีของพนันฟุตบอล แสดงให้เห็นว่าเพศหญิงมีแนวโน้มที่จะชอบการพนันที่เกี่ยวข้องกับการเสี่ยงทายตัวเลข ขณะที่เพศชายมีแนวโน้มที่จะชอบการพนันประเภทที่ต้องอาศัยทักษะหรือการเล่นเป็นเกมส์มากกว่า

» **อายุ** โครงสร้างอายุของผู้เล่นมีความแตกต่างในกิจกรรมการพนันแต่ละประเภทอย่างชัดเจน โดยผู้เล่นเกี่ยวกับการทายตัวเลขอยู่ในช่วงอายุ 15-22 ปี ไม่ถึงร้อยละ 10 สัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 21 ในการพนันประเภทบ่อน และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 46 ในการพนันฟุตบอล โครงสร้างผู้เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลและหวยใต้ดินใกล้เคียงกันมาก โดยมีการกระจุกตัวของผู้เล่นอยู่ในช่วงอายุ 36-50 ปี มากที่สุด ส่วนผู้เล่นการพนันประเภทบ่อนกระจุกตัวมากที่สุดอยู่ในช่วงอายุ 23 -35 ปีที่ร้อยละ 39 ส่วนการพนันฟุตบอลผู้เล่นส่วนใหญ่มีอายุน้อยโดยกระจุกตัวอยู่ในช่วงอายุ 15-22 ปีมากที่สุด คือสูงถึงร้อยละ 46

» **อาชีพ** โครงสร้างอาชีพของผู้เล่นสลากรีนแบ่งและห่วยใต้ดินใกล้เคียงกันมาก โดยมีกลุ่มผู้เล่นหลักอยู่ที่เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวและรับจ้างทั่วไปซึ่งอยู่ในราร้อยละ 60 เท่ากัน ส่วนบ่อนการพนันมีโครงสร้างอาชีพของผู้เล่นแตกต่างจากสลากรีนแบ่งและห่วยใต้ดินไม่มากนัก โดยที่กลุ่มผู้เล่นส่วนใหญ่อยู่ในอาชีพเกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว รับจ้างทั่วไปและลูกจ้างเอกชน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 62 ของผู้เล่นในบ่อนการพนัน สำหรับการพนันฟุตบอลมีโครงสร้างอาชีพของผู้เล่นแตกต่างจากการพนัน 3 ประเภทแรกอย่างชัดเจน โดยผู้เล่นกระจุกตัวอยู่ใน 3 กลุ่มคือ นักเรียน นักศึกษา ลูกจ้างเอกชนและผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 60 ของผู้เล่นการพนันฟุตบอล

» **ระดับการศึกษา** โครงสร้างระดับการศึกษาของผู้เล่นสลากรีนแบ่งและห่วยใต้ดินมีความคล้ายคลึงกันมาก โดยมีการกระจุกตัวของผู้เล่นประมาณร้อยละ 57-61 เป็นผู้ที่ศึกษาที่ระดับประถมศึกษาหรือน้อยกว่า และอีกราร้อยละ 22 - 23 อยู่ที่ระดับมัธยมศึกษา สำหรับบ่อนการพนัน ผู้เล่นส่วนใหญ่อยู่ที่กลุ่มผู้มีการศึกษาด้านเดียวกันแต่ในสัดส่วนที่น้อยกว่าการพนัน 2 ประเภทแรก กล่าวคือผู้เล่นการพนันในบ่อนที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาอยู่ในราร้อยละ 75 ส่วนการพนันฟุตบอล ผู้เล่นกระจุกตัวอยู่ที่ระดับการศึกษาระหว่างมัธยมศึกษาถึงอาชีวศึกษา ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 64 ระดับอุดมศึกษาร้อยละ 19 และประถมศึกษาหรือต่ำกว่าร้อยละ 17

» **ระดับรายได้** สัดส่วนปริมาณเงินที่เล่นการพนันแต่ละประเภทต่อรายได้มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด โดยสัดส่วนเงินที่แทงพนันสลากรีนแบ่งรัฐบาลต่อรายได้มีสัดส่วนที่ต่ำที่สุดในทุกระดับของรายได้ รองลงมาคือห่วยใต้ดิน ตามด้วยบ่อนการพนัน และพนันฟุตบอล ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่า การแทงพนันฟุตบอลมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินตามมาได้ง่าย และรุนแรงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมการพนันประเภทอื่นๆ นอกจากนี้ผลการสำรวจชี้ว่าสัดส่วนการเล่นพนันต่อรายได้ของการเล่นพนันสลากรีนแบ่ง ห่วยใต้ดิน และบ่อนการพนัน มีแนวโน้มลดลงตามระดับรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น แต่สัดส่วนการแทงพนันฟุตบอลต่อระดับรายได้มีความผันผวนค่อนข้างมาก ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากโครงสร้างกลุ่มที่เล่นการพนันฟุตบอล ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากกลุ่มอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด โดยกลุ่มที่เล่นการพนันฟุตบอลเป็นกลุ่มที่เป็นนักเรียนและนักศึกษา ลูกจ้างเอกชน และประกอบอาชีพส่วนตัว มากที่สุด โดยทั้ง 3 กลุ่มรวมกันคิดเป็นร้อยละ 60 ของผู้ที่เล่นแทงพนันฟุตบอลทั้งหมด

### (5) วงเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนัน

จากการประมวลผลวงเงินขั้นต่ำที่เกี่ยวข้องกับการแทงพนันในกิจกรรมการพนันประเภทต่าง ๆ กล่าวคือ สลากรีนแบ่งรัฐบาล ห่วยใต้ดิน ห่วยอมสิน ห่วย ธกส. ห่วยหุ้น การพนันฟุตบอล และการพนันในบ่อน รวมกันมีมูลค่าราว 3.2 แสนล้านบาทต่อปี โดยที่การเล่นพนันในบ่อนมีวงเงินสูงที่สุดที่ 110,000 แสนล้านบาทต่อปี และคิดเป็นสัดส่วนที่ร้อยละ 35 ของจำนวนเงินทั้งหมดตามด้วยห่วยใต้ดินที่มีวงเงินการแทงพนันที่ 92,000 ล้านบาทต่อปี คิดเป็นร้อยละ 28 การพนันฟุตบอลมาเป็นอันดับ 3 มีวงเงินรวมประมาณ 51,000 ล้านบาทต่อปี คิดเป็นร้อยละ 16 อย่างไรก็ตาม ถ้าวรวมการพนันประเภทตัวเลขเฉพาะที่ผิดกฎหมายคือ ห่วยใต้ดิน ห่วยอมสิน ห่วย ธกส. และห่วยหุ้นเข้าด้วยกัน เพราะส่วนใหญ่แล้วเจ้ามือและผู้เล่นเป็นคนกลุ่มเดียวกัน และกติกาในการเล่นเหมือนกัน จะมีผลให้การพนันประเภทนี้มีวงเงินสูงเป็นอันดับหนึ่ง กล่าวคือราว 121,000 ล้านบาทต่อปี

สำหรับกรณีสลากกินแบ่งรัฐบาลมีวงเงินประมาณ 38,710 ล้านบาท ซึ่งวงเงินที่ประชากรจ่ายซื้อสลากกินแบ่งสูงกว่ามูลค่าของสลากกินแบ่งเนื่องจากการขายสลากกินราคา โดยที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะออกสลากงวดละ 36 ล้านฉบับ ปีละ 24 งวด รวมเป็นสลาก จำนวน 864 ล้านฉบับ ราคาฉบับละ 40 บาท รวมเป็นเงิน 34,560 ล้านบาท ดังนั้นโดยเฉลี่ยแล้วประชาชนจ่ายค่าสลากในราคา 44.8 บาทต่อหนึ่งฉบับ

#### (5) มูลค่าเพิ่มจากการพนันผิดกฎหมาย

ประมาณการมูลค่าเพิ่มหรือรายได้จากการพนันผิดกฎหมาย 6 ประเภท สำหรับปี 2544 ที่ได้จากการสำรวจ พบว่ารวมกันแล้วเท่ากับ 353,000 – 415,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 7-8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ในปีนั้น ซึ่งนับว่าค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับรายได้จากการพนันถูกกฎหมายเมื่อพ.ศ. 2537 ที่ฮ่องกงที่ร้อยละ 9 ของ GDP ร้อยละ 3 ของ สิงคโปร์ และร้อยละ 2.8 ของมาเลเซีย สัดส่วนของรายได้จากการพนันถูกกฎหมายของไทยมีไม่ถึง ร้อยละ 1 ของ GDP (สังคีตและคณะ 2546 : 384)

ผลการศึกษาโดยวิธีการประมาณการโดยตรงจากการสำรวจผู้บริโภค ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยพบว่าการประมาณการขนาดของการเล่นการพนันโดยวิธีนี้น่าจะต่ำกว่าความเป็นจริงค่อนข้างมากเนื่องจาก (1) การพนันเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย อาจทำให้การตอบแบบสอบถามกับบุคคลแปลกหน้าที่มาทำการสัมภาษณ์ต่ำกว่าที่เล่นอยู่จริง (2) เนื่องจากการตอบ วงเงินที่เล่นพนันทั้งปี ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้มีการบันทึกข้อมูลการเล่นพนันของตัวเองไว้ อาจจะประมาณการการเล่นไว้ไม่ครบถ้วน อย่างไรก็ตามตัวเลขที่ตอบแบบสอบถามน่าจะเป็นตัวเลขขั้นต่ำ เพื่อลดปัญหาในการประมาณการวงเงินที่ใช้เล่นพนัน คณะวิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ทางด้านเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ขณะเดียวกันก็เพื่อศึกษาโครงสร้างการดำเนินธุรกิจด้วย ผู้วิจัยพบว่าตัวเลขวงเงินที่เล่นพนันที่ได้จากผู้ให้บริการมีขนาดที่สูงกว่าตัวเลขทางด้านผู้ใช้บริการค่อนข้างมาก

การศึกษาจากการสำรวจข้อมูลโดยตรงทำให้สามารถทราบถึงรายละเอียดของโครงสร้างทางการตลาดของธุรกิจนอกกฎหมายได้อย่างชัดเจน ซึ่งน่าจะมีผลทำให้การวางนโยบายสาธารณะทำได้ถูกต้องสอดคล้องกับปัญหามากยิ่งขึ้น แต่ต้องใช้เวลาและงบประมาณในการศึกษาที่สูง และยังต้องจำกัดจำนวนธุรกิจนอกกฎหมายที่ศึกษาด้วย ทำให้ขาดข้อมูลในเชิงภาพรวมของธุรกิจนอกกฎหมาย

ความเห็นต่อนโยบายสาธารณะ ถึงแม้ว่าการศึกษาในเรื่องการพนันด้วยวิธีการใช้การสำรวจโดยตรงจะให้ข้อมูลที่ประกอบการตัดสินใจค่อนข้างมาก แต่ข้อมูลดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอเนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายการพนันเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนและมีความแตกต่างกันในแต่ละกิจกรรมการพนันค่อนข้างมาก และประการที่สำคัญยิ่ง ขาดสารข้อมูล ความเข้าใจในรูปแบบของการพนันที่ถูกกฎหมายยังอยู่ในวงจำกัด มีผลทำให้การศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายยังต้องมีการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลบางด้านเพิ่มเติม

## (2) การศึกษาขนาดของการค้ายาเสพติดโดยการสำรวจจำนวนผู้ขายยาเสพติด

จากการสำรวจการใช้ยาเสพติดจำนวน 9 ชนิด (กัญชา กระท่อม ผิ่น เฮโรอีน สารระเหย ยาบ้า ยาอี ยาเค และโคเคน) ของประชากรที่มีอายุ 12-65 ปี ระหว่างเดือนมีนาคม-สิงหาคม 2544 ซึ่งจัดทำโดย 9 หน่วยงาน<sup>4</sup> ได้พบว่า

» จำนวนประชากรทั่วประเทศที่เคยใช้สารเสพติดชนิดใดชนิดหนึ่ง มีจำนวนรวมทั้งสิ้นถึง 7,312,200 คน หรือ คิดเป็นร้อยละ 16.4 ของประชากรที่มีอายุ 12-65 ปี และจำนวนที่รายงานมากกว่าครึ่งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือ ประมาณ 4,172,000 คน

» จำนวนประชากรที่เคยใช้ยาเสพติดในช่วง 1 ปีก่อนการสำรวจ มีจำนวน 1,942,100 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 4.3 ของประชากรที่มีอายุ 12-65 ปี

» จำนวนประชากรที่เคยใช้ยาเสพติดในช่วง 30 วันก่อนการสำรวจ มีจำนวน 998,700 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.2 ของประชากรที่มีอายุ 12-65 ปี

ทั้งนี้เมื่อแยกผู้ขายยาเสพติดในช่วง 1 ปี ก่อนการสำรวจ ตามประเภทของสารเสพติดพบว่า เป็นผู้ขายยาบ้ามากที่สุดจำนวน 1,092,500 คน คิดเป็นร้อยละ 56 รองลงมาคือกัญชาที่ร้อยละ 34.3 และตามด้วย กระท่อม สารระเหย ยาอี ยาเลฟ ผิ่น เฮโรอีน ยาเค และโคเคน (รูปที่ 1) เมื่อพิจารณาผู้ที่ใช้ยาเสพติดในช่วง 30 วันก่อนการสำรวจพบว่า เป็นผู้ขายยาบ้ามากที่สุดจำนวน 490,300 คน รองลงมาคือผู้ใช้กระท่อมและกัญชา นอกจากนี้ผลการสำรวจยังพบว่าผู้ขายยาบ้าในรอบ 30 วันก่อนการสำรวจเป็นผู้ที่มีอายุอยู่ระหว่าง 12-24 ปี ถึงร้อยละ 58.4

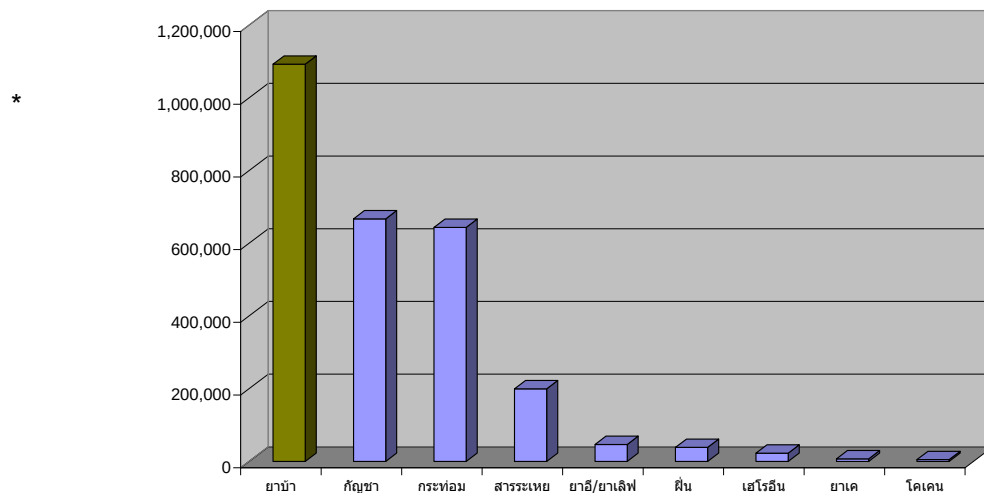
ดร.นวลน้อย ได้ใช้ข้อมูลผู้เสพยาบ้าจากการสำรวจประมาณ 500,000 คน ข้างต้นนี้มาประเมินมูลค่าการบริโภคหรืออีกนัยหนึ่ง ค่าใช้จ่ายของผู้เสพ 500,000 คนนี้ พบว่ามีมูลค่าระหว่าง 16,170 – 22,260 ล้านบาท โดยใช้ค่าเฉลี่ยราคายาบ้าต่อเม็ด = 70 บาท ทั่วประเทศ ผู้เสพเฉลี่ย 2 เม็ดต่อวัน และประมาณ 3-4 วันต่อสัปดาห์ (นวลน้อยและปิยวรรณ 2546 : 26-27)

จากงานวิจัยเรื่อง Global Study on Illegal Drugs: The Case of Bangkok, Thailand (Nualnoi et al 2000) และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการใช้ยาบ้าเรื่องอื่นๆ มีข้อมูลที่ตรงกัน กล่าวคือวัตถุประสงค์ของการใช้ยาบ้าของกลุ่มต่างๆ สามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

» เพื่อให้สามารถทำงานได้นานขึ้น กลุ่มผู้ขายยาเพื่อสาเหตุนี้พบมากในอาชีพที่ต้องใช้แรงงานหนักและต้องทำงานเป็นระยะเวลานาน เช่น กรรมกรก่อสร้าง คนงานในเรือประมง ผู้ขับรถบรรทุกทางไกล คนขับรถแท็กซี่หรือสามล้อเครื่อง คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก มอเตอร์ไซด์รับจ้าง และในกลุ่มนักเรียน นักศึกษา ที่ต้องอ่านหนังสือดึกๆ ในช่วงใกล้สอบ รวมถึงกลุ่มวัยรุ่นที่เสพเพื่อกระตุ้นให้ตื่นเพื่อเที่ยวได้นานขึ้นในยามค่ำคืน เช่น กลุ่มวัยรุ่นตามโต๊ะสนุกเกอร์ หรือบรรดาผู้ชอบแข่งมอเตอร์ไซด์ตามท้องถนน

<sup>4</sup> มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม สถาบันราชภัฏอุดรดิตถ์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสังคม และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์ (2544)

รูปที่ 1: ประมาณการจำนวนผู้ใช้ยาเสพติดในรอบ 1 ปีก่อนการสำรวจ\*



\*ระยะเวลาในการสำรวจคือ มีนาคม-สิงหาคม 2544

ที่มา : สถานภาพการใช้ยาและสารเสพติด พ.ศ. 2544: การสำรวจครัวเรือนทั่วประเทศ.

» **เสพติดเพื่อความสนุก** การเสพยาบ้าเพื่อความสนุกเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดความแพร่ระบาดไปทั่วของยาบ้า โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนและเด็กในชุมชน กลุ่มนี้เองที่เสพยาบ้าเพื่อเป็นกิจกรรมยามว่างหรือเป็นงานอดิเรกอย่างหนึ่ง พวกเขาจะใช้เวลาหลังจากเสพติดเพื่อจัดแต่งห้องนอน ประดับประดารถมอเตอร์ไซด์ของตนตลอดทั้งคืน เล่นกีฬา เล่นดนตรี ดัดกีตาร์ ฟังเพลง สำหรับกลุ่มเด็กนักเรียนในโรงเรียนก็จะเสพติดก่อนเข้าห้องเรียน หรือหนีเรียนไปจับกลุ่มกันกับเพื่อนในที่ลับตา

» **เสพติดเพื่อเข้ากลุ่มเพื่อนได้** มักจะเกิดกับเยาวชนแทบทุกระดับที่มีเพื่อนในกลุ่มเสพติดแล้วเกิดการชักชวนกันเสพติด หากไม่เสพติดก็ถูกเย้ยหยันว่าขี้ขลาด ไม่กล้า หรือไม่ก็ต้องออกจากกลุ่มไป การเสพติดในหมู่ผู้ใช้เพราะสาเหตุนี้มักจะเป็นการเสพติดเป็นครั้งคราว เกือบทุกคนบอกว่าตนไม่ติด จะเลิกเมื่อไรก็ได้

» **เป็นแฟน** ผู้เคยเสพยาจำนวนมากเสพติดเพราะเห็นคนอื่นเสพติดจึงอยากทดลองบ้าง ใน

» **กลุ่มเด็กนักเรียนจำนวนไม่น้อยเสพติดเพราะต้องการอวดว่าตนเองกล้าทำในสิ่งที่โรงเรียนห้ามไม่ให้ทำ** กลุ่มนี้มักจะเป็นผู้ที่สูบบุหรี่ด้วย นอกจากนี้มีตัวอย่างที่สำรวจได้จริงว่าการทำให้ยาบ้าเป็นข่าวยังสามารถกระตุ้นให้เกิดกระแสแฟชั่นในหมู่เยาวชนแรงขึ้นด้วย

» **เป็นการกระตุ้นอารมณ์ทางเพศ** กลุ่มผู้ใช้ยาเพื่อวัตถุประสงค์นี้ อ้างว่าเสพยาบ้าเข้าไปเพื่อให้มีเพศสัมพันธ์ได้นานขึ้น และกระตุ้นให้เกิดความสนุกเป็นพิเศษ โดยมากจะเป็นกลุ่มวัยรุ่นที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีที่นิยมเสพติดก่อนพากันไปเที่ยวสถานบันเทิง แล้วค่อยไปต่อกันที่โรงแรมบ้านเพื่อน หรือที่บ้านของตน

» **ลดความอ้วน** ผู้เสพติดกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุอยู่ในวัยเรียนจนถึงผู้ที่

» ทำงานแล้ว การศึกษาพบว่ามีการใช้ยาบ้าเพื่อลดความอ้วนอย่างแพร่หลายไม่ว่าจะเป็นผู้ที่อยู่ในเมืองหรือในต่างจังหวัด

» การใช้ยาบ้าเพื่อรักษาโรค สำหรับผู้ที่ติดเฮโรอีนที่ไม่มีเงินเพียงพอที่จะเข้ารับการบำบัดตามสถานพยาบาลรักษาผู้เสพยาเสพติด จากงานวิจัยพบว่า มีการใช้ยาบ้าเพื่อระงับอาการอยากยา และทำให้เกิดพฤติกรรมการใช้ยาร่วมกันขึ้นในกลุ่มผู้เสพยาเฮโรอีนมาก่อน

โดยในการแพร่ระบาดในช่วงหลังพบว่า สามารถจัดกลุ่มของผู้ใช้ยาได้เป็น 3 กลุ่มหลัก โดยแต่ละกลุ่มมีความต้องการยาด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป ดังแสดงในตารางที่ 6

ตารางที่ 6: สาเหตุของการใช้ยาบ้า

| นักเรียน/นักศึกษา                                                                                                                                                                                                 | ผู้ว่างงาน                                                             | ผู้ใช้แรงงาน                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• รู้สึกกระตือรือร้นอยากทำงาน และรู้สึกสนุก</li> <li>• เป็นแฟนชอบในรสและกลิ่น</li> <li>• เพิ่มความกล้า อดทน</li> <li>• เพิ่มสมรรถภาพทางเพศ</li> <li>• ลดน้ำหนัก</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• เครียด ไม่มีอะไรทำ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• สามารถทำงานได้นานขึ้น</li> </ul> |

โดยสรุป เศรษฐกิจนอกระบบของไทยมีขนาดใหญ่ ประมาณการที่แสดงภาพรวมเสนอตัวเลขระหว่างร้อยละ 30-60 ของ GDP

สำหรับเศรษฐกิจผิดกฎหมายที่มีการศึกษาแล้ว โดยเฉพาะข้อมูลสำหรับภาคการพนันผิดกฎหมายของปี 2544 มีมูลค่าเพิ่มคิดเป็นร้อยละ 7-8 ของ GDP สำหรับการค้าประเวณี การศึกษา ปี 2536-2538 พบว่ามูลค่าเพิ่มจากสาขานี้ คิดเป็นร้อยละ 2.75 ของ GDP สำหรับการค้ายาเสพติด การศึกษาประมาณการมูลค่าเพิ่มยาเสพติดผ่านไทย (ยาม้า เฮโรอีน และกัญชา) มีมูลค่าเพิ่มไม่ถึงร้อยละ 1 ของ GDP สำหรับการพนันผิดกฎหมาย การค้าประเวณี และยาบ้า เฉพาะ 3 รายการนี้รวมกันแล้วมูลค่าเพิ่มประมาณร้อยละ 10.5 ของ GDP

## 6 สาเหตุการคงอยู่และการขยายตัวของเศรษฐกิจนอกระบบ

กิจกรรมภาคครอบครัว หรือ care economy จะคงอยู่ต่อไปตราบดีที่ค่านิยมผู้ชายเป็นใหญ่ในเศรษฐกิจภาคทางการจะยังเป็นกระแส ในประเทศที่หญิงชายมีความเท่าเทียมกันสูงทั้งในบ้านและนอกบ้าน กิจกรรมภาคครอบครัวที่ทำโดยผู้หญิงจะต้องเป็นการแบ่งปันระหว่างหญิงชาย และมีแนวโน้มที่จะต้องถูกทดแทนโดยระบบเอกชน หรือระบบสวัสดิการที่รัฐเข้ามาช่วยจัดการ

ธุรกิจขนาดเล็ก หาบเร่ แผงลอย การลักลอบทำกิจการที่เป็นกิจกรรมปกติที่สังคมยอมรับ โดยไม่จดทะเบียนกับทางการ (และจึงไม่เสียภาษี) เป็นเศรษฐกิจนอกระบบ พบเห็นโดยทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่ารัฐบาลของประเทศเหล่านี้ไม่ได้ให้ความสนใจจะจัดระเบียบกับกิจกรรมดังกล่าว แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าค่าใช้จ่ายตามกฎหมายหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการทำธุรกรรม (transaction cost) นั้นสูงเกินไปหรือยุ่งยากในการทำ (Hernando de Soto (1986) งานศึกษาของอนุช

อาภากริม เรื่องเศรษฐกิจเงา : การองกวมภายใต้ร่มเงาโลกาภิวัตน์ (2003) บอกให้เห็นเพิ่มเติมว่า “มิติของเศรษฐกิจนอกระบบและความยากจนนั้น มีมากกว่าเรื่องกฎระเบียบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าพนักงาน รวมไปถึงกลุ่มอิทธิพล แต่ยังมีเหตุปัจจัยจากโลกาภิวัตน์ การรุกคืบเข้ามาของบรรษัทข้ามชาติ การแข่งขันซึ่งมักทำลายหรือขจัดผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง นำมาสู่การผูกขาด การรวมศูนย์ทุน การแทรกแซงของมหาอำนาจต่อประเทศกำลังพัฒนา” (น.40)

ในประเทศพัฒนาแล้ว เมื่อเกิดปัญหาการว่างงาน กล่าวคือเมื่อเศรษฐกิจทางการไม่สามารถดูดซับแรงงานได้เต็มที่ ผู้คนก็จะดิ้นรนหารายได้ด้วยการทำกิจการนอกระบบเช่น ขายตัว เรขายของ หรือขายของแบกะดินข้างถนน ให้บริการชั่วคราวเช่า หรือแม้ในช่วงเศรษฐกิจดีก็อาจจะมีคนรุ่นเยาว์หารายได้พิเศษ ขายของที่ตัวเองแบกะดิน (สร้อย เครื่องประดับ ฯลฯ) นอกจากนี้จะมีแรงงานอพยพที่ทำงานทำในระบบไม่ได้ก็จะทำกิจกรรมนอกระบบ

การหลีกเลี่ยงภาษี ทำได้มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับสมรรถภาพความสามารถจัดระบบผู้เสียภาษีและจัดเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยเพียงใด แม้ระบบการจัดเก็บดี แต่ถ้าเป็นกิจการที่เลี่ยงภาษีได้ง่าย เช่น ธุรกิจการพนันโต๊ะเกมส์ แม้ประเทศพัฒนาแล้วอย่างอังกฤษยังประสบปัญหาบริษัทคาสิโนหลีกเลี่ยงภาษีได้จับไม่ได้ไล่ไม่ทัน

ในประเทศพัฒนาแล้วที่มีกฎหมายเรื่องการจ้างงาน การประกันภัยผู้ทำงาน การจัดเก็บภาษีที่ละเอียดถี่ถ้วนและเคร่งครัด จะเป็นแรงหนุนให้ผู้คนหลีกเลี่ยงภาษี หลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีการจ้างแรงงานอพยพ ราคาถูกให้ทำของหรือให้บริการแบบลักลอบต่างๆ เช่น งานบ้าน งานซ่อม สร้างบ้าน งานเลี้ยงเด็ก ฯลฯ

การคอร์รัปชันนั้น โยงกับระบบการเมือง ภาวะเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพของสถาบันต่อต้านการคอร์รัปชัน และประสิทธิภาพของขบวนการต่อต้านคอร์รัปชันภาคประชาชน ในช่วงที่เศรษฐกิจเจริญเติบโตเร็ว โอกาสการบังเกิดผู้ประกอบการมีสูง แต่หากระบบกฎหมายและการปกป้องทรัพย์สินส่วนบุคคลไม่ชัดเจน หรือนักธุรกิจประสบกับภาวะกรอบกฎหมายกีดก้าแบบเดิมเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน การสะสมทุนจะมีแรงจูงใจสูงที่จะจ่ายค่าสินบนเพื่อให้เจ้าหน้าที่และนักการเมืองอำนวยความสะดวกในการก่อตั้งธุรกิจให้ หรือในการเข้าถึงเงินอุดหนุนภาครัฐ หรือความร่วมมือให้ได้การผูกขาดกิจการ หรือการได้รับสัมปทานโครงการต่างๆ จากภาครัฐ การคอร์รัปชันจะมีมากในประเทศกำลังพัฒนาที่ปรับเปลี่ยนจากประเทศเกษตร แล้วก่อร่างสร้างระบบทุนนิยมขึ้นมา การคอร์รัปชันจะเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการสะสมทุน

สำหรับธุรกิจผิดกฎหมาย การขยายตัวโยงกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมือง เสมือนในกรณีการคอร์รัปชัน นอกจากช่องว่างด้านการบริหารจัดการ และประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย จะเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้ธุรกิจผิดกฎหมายขยายตัวแล้ว อีกตัวแปรหนึ่งที่สำคัญคือช่องว่างด้านอุปสงค์และอุปทาน กล่าวคือนโยบายปราบปรามกิจกรรมหลายประเภทให้เป็นกิจกรรมผิดกฎหมาย เช่น การผลิตสุรา ยาเสพติด การค้าประเวณี การพนันต่างๆ ล้วนแล้วแต่ส่งผลจำกัดอุปทาน เมื่อความพยายามลดอุปสงค์ไม่ได้ผล อุปสงค์จะมีมากกว่าอุปทาน ส่งผลให้ราคาของกิจกรรมผิดกฎหมายสูงขึ้นเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาแสวงหากำไร โดยการจ่ายสินบนเจ้าหน้าที่และนักการเมือง เกิดเป็นวงจรการคอร์รัปชัน และการค้าสินค้านำบริการผิดกฎหมาย ผสมความรุนแรงอันเกิดจากการแก่งแย่งกัน

ระหว่างกลุ่มแก๊งต่าง ๆ และระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มแก๊งต่าง ๆ การคงอยู่ของอุปสงค์และการไม่สามารถแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ยิ่งทำให้การค้าสิ่งผิดกฎหมายมีอัตรากำไรสูงขึ้น และมีแนวโน้มจะส่งแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาแสวงหากำไร ริเริ่มนำสินค้าตัวใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดอยู่อย่างไม่สิ้นสุด

โดยสรุป ปัจจัยสาเหตุของเศรษฐกิจนอกระบบมีหลากหลาย ปัจจัยหลักๆ ประกอบด้วย ปัญหาช่องว่างด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และช่องว่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานซึ่งเกิดจากความพยายามจำกัดอุปทานโดยรัฐ แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการลดอุปสงค์

## **7 ผลกระทบของเศรษฐกิจนอกระบบในบริบทสังคมไทย : เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมาย**

เศรษฐกิจนอกระบบภาคครอบครัวมีความสำคัญส่งผลบวกต่อสังคมเศรษฐกิจนอกระบบจะมีบทบาทในการจรรโลงครอบครัวแล้ว ยังส่งผลลดต้นทุนด้านการดูแลคนป่วย คนชรา การเลี้ยงดูเด็กในครอบครัวส่วนใหญ่จะเป็นงานของผู้หญิง ถ้าผู้หญิงทำงานนอกบ้านมากขึ้นโดยสามีไม่แบ่งรับภาระ หรือรัฐและสังคมไม่เข้ามาช่วยแบกรับภาระหรือช่วยจัดบริการให้ ณ ระดับต้นทุนที่ครอบครัวจะรับได้ การจรรโลงครอบครัวจะลดลง อาจส่งผลทางลบต่อการพัฒนาการของเด็กและคนรุ่นเยาว์ การขาดความอบอุ่น อาจโยงกับปัญหาเยาวชน ปัญหายาเสพติด ปัญหาคนชราไม่ได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควร ตรงจุดนี้รัฐอาจเข้ามาช่วยโดยให้เงินอุดหนุนสมาชิกในครอบครัวที่ช่วยทำหน้าที่จรรโลงครอบครัวแทนสังคม

เศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นกิจกรรมถูกกฎหมาย เช่น ธุรกิจขนาดเล็ก หาบเร่ แผงลอย ธุรกิจครอบครัวเรือน การเกษตรรายเล็กที่ใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก ล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญเป็นแหล่งจ้างงาน และสร้างรายได้ให้กับคนระดับล่างของสังคมที่ขาดการศึกษา มีทักษะน้อย มีทุนน้อย สาขานี้เคยถูกมองว่าเป็นเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพต่ำ ควรปรับให้เป็นเศรษฐกิจทางการ (formal sector) ที่มีผลิตภาพสูง หรือควรถูกดูดกลืนไปโดยเศรษฐกิจเป็นทางการเช่น ระบบการผลิตแบบโรงงาน หรือการทำไร่ขนาดใหญ่ใช้ลูกจ้าง แต่ในประเทศกำลังพัฒนาเช่น ไทย เศรษฐกิจนอกระบบประเภทนี้ เป็นวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในชนบท และคนระดับล่างในเมือง และเป็นช่องทางก่อร่างสร้างตัวเป็นผู้ประกอบการ (เช่น จากระบบโชห่วย การรับจ้างทำของในระบบเหมาร่วงงาน การทำธุรกิจครอบครัวเรือน) แต่เศรษฐกิจประเภทนี้มักพบปัญหาต้นทุนในการทำธุรกิจสูง (transaction cost) เนื่องจากสำหรับธุรกิจขนาดเล็กจะพบต้นทุนสูงในการหาสินเชื่อ ในการหาข้อมูลด้านเทคนิค ด้านการตลาด ฯลฯ ความยุ่งยากเกี่ยวกับกฎระเบียบภาครัฐที่เกี่ยวข้อง การขาดช่องทางความสัมพันธ์กับภาครัฐเพื่อให้มีนโยบายและมาตรการที่เอื้อกับพัฒนาการของธุรกิจ (เปรียบเทียบกับบริษัทขนาดใหญ่ที่มีการตั้งสมาคมเป็นตัวแทนทำหน้าที่วิ่งเต้นกับทางราชการในเรื่องต่างๆ) และปัญหาเกี่ยวกับความไม่มั่นคงของสถานภาพทางกฎหมายของสินทรัพย์ เช่น ที่ดินในกรณีของเกษตรกรรายเล็กที่ทำนาทำไร่บนพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิชัดเจน และยังมีปัญหาการขาดทักษะ และอุปกรณ์ที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาธุรกิจ

ธุรกิจนอกระบบประเภทธุรกิจรายเล็กและหาบเร่ แผงลอยเหล่านี้ส่งผลดีกับระบบเศรษฐกิจนอกเหนือจากการสร้างงาน สร้างรายได้แล้วยังมีคุณูปการในการเป็นแหล่งสินค้าบริการ ราคาถูกให้กับธุรกิจเมือง (ขายอาหาร สินค้าราคาถูกกว่าในธุรกิจทางการ) พร้อมทั้งช่วยย่อยและจัดระบบขยะให้กับชุมชนเมืองด้วย (ชาเลนจ์ ร้านขายของเก่า ฯลฯ)

อันที่จริงธุรกิจรายเล็กเหล่านี้เป็นพัฒนาการหนึ่งของเศรษฐกิจทุนนิยมระยะเริ่มแรก ในงานเขียนของเดอโซโต<sup>5</sup> ซึ่งไปถึงที่ว่า ขณะที่ระบบทุนนิยมของตะวันตกแสดงออกที่บริษัทจดทะเบียน หรือบริษัทขนาดใหญ่เป็นเศรษฐกิจทางการ ในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก นั่นคือ เศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งถูกทำให้ต้องอยู่นอกระบบเนื่องจากกฎระเบียบ และการทุจริตคอร์รัปชัน (Hernando de Soto 1986 อ้างในอนุช, 2546 : 40)

สำหรับ เดอโซโต กฎระเบียบที่เคร่งครัดอาจนำไปสู่การต่อต้านที่รุนแรงจากประชาชนในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ กฎเกณฑ์นายทุน เป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการสู่การเป็นผู้ประกอบการ กีดกันไม่ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ปิดกั้น social mobility ทำให้คนจนหันไปใช้วิธีการรุนแรง (เช่น การเข้ายึดสวนปาล์มที่ภาคใต้เมื่อเร็ว ๆ นี้) อาจหันไปทำกิจกรรมผิดกฎหมายเป็นทางออกในการแก้ปัญหาการทำมาหากินให้กับตนเองและครอบครัว (de Soto 1986 : 233-4)

ดังนั้น ข้อเสนอของเดอโซโตคือให้รัฐบาลยอมรับเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งเป็นการประกอบการขนาดเล็กและขนาดจิ๋ว และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเหล่านี้ได้ทำมาหากินโดยไม่ต้องถูกรีดไถให้ได้ มีหลักประกัน มีแหล่งสินเชื่อ ตลอดจนเสริมความรู้ด้านต่าง ๆ นโยบายดังกล่าวจะช่วยแก้ความยากจนด้วย

ความพยายามของนายกฯ ทักษิณ ชินวัตรที่จะแปลงสินทรัพย์ประเภทสัญญาเช่าแผงลอยให้เป็นสินทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้จากธนาคารได้ (ส่วนหนึ่งของนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน) เข้าข่ายเป็นการส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็ก หรือเศรษฐกิจนอกระบบประเภทนี้ที่เดอโซโตให้ความสนใจ

## 8

### ผลกระทบของธุรกิจผิดกฎหมายและนัยต่อนโยบาย

**8.1 การหลีกเลี่ยงภาษี** นอกจากจะทำให้รัฐขาดรายได้แล้วยังไม่เป็นธรรมกับธุรกิจที่เสียภาษีตามปกติ มีความจำเป็นต้องปิดช่องว่างตรงนี้ โดยปรับปรุงให้ระบบการจัดเก็บภาษีมีความรัดกุมโปร่งใส ตรวจสอบได้

**8.2 การคอร์รัปชันภาครัฐบาล** นักวิชาการบางรายวิเคราะห์ว่า การคอร์รัปชันจำเป็น เพราะ เป็นเสมือนน้ำมันหล่อลื่นระบบเศรษฐกิจทำให้ภาคราชการทำงานไวขึ้น ความคิดเห็นแนวนี้อาจจะพอรับได้ในช่วงเศรษฐกิจเจริญเติบโตเร็ว โดยนักธุรกิจหรือประชาชนที่เจอปัญหา จะไม่ไว้วางใจหรือมองเห็นว่าเป็นต้นทุน แต่ความเปราะบางของระบบนี้จะเห็นได้ชัดเจน เมื่อเศรษฐกิจฝืดเคือง คอร์รัปชันจะกลายเป็นต้นทุนที่ไม่อาจแก้ไขได้ง่าย ๆ เพราะเกิดเป็นระบบขึ้นมา และข้าราชการกับนักการเมืองก็คุ้นเคยกับการหารายได้พิเศษเสียแล้ว ในระยะยาวระบบนี้ไม่ยั่งยืน นอกจากจะสร้างนิสัยไม่ดีที่แก้ยาก ยังทำให้นักลงทุนสูญเสียความมั่นใจต่อการทำงานของข้าราชการ (โดยเฉพาะนักธุรกิจต่างประเทศ) การคอร์รัปชันภาครัฐบาลก่อผลเสียในระยะยาวอย่างมากมาย เช่น เกิดปัญหาการรั่วไหลของภาษี รายได้รัฐ ทำให้รัฐบาลไม่อาจดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อสังคมได้ครบถ้วน การได้สาธารณูปโภคที่ขาดคุณภาพ การใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างไร้ประสิทธิภาพ (เช่นกรณีบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่านสร้างด้วยเงินงบประมาณและเงินกู้หลายหมื่นล้านบาท แต่อาจใช้ไม่ได้ หรือถ้าใช้ได้ก็ใช้ได้เพียงร้อยละ 25)<sup>5</sup> การเกิดแรงจูงใจให้นักการเมืองเข้าสมัครส.ส.เพื่อหารายได้ส่วนตัว และเพื่อพวกพ้อง (ธุรกิจการเมือง)

<sup>5</sup> ผาสุก และคณะ (2546)

และในท้ายที่สุดปัญหาการคอร์รัปชันรุนแรงจะทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจในระบบประชาธิปไตย และอาจส่งผลเสียเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการเศรษฐกิจดังในกรณีของประเทศอาฟริกาหลายประเทศ

ปัญหาการคอร์รัปชันภาครัฐ บางส่วนโยงกับปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีของภาคเอกชน แต่การคอร์รัปชันภาครัฐมีมากกว่าเรื่องภาษี เพราะยังมีการรับสินบนที่โยงกับเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การได้รับสัมปทานโครงการภาครัฐ การได้รับเงินอุดหนุน การทำธุรกรรมเหล่านี้มีการแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงิน และโครงการที่จับต้องได้ และในกรอบกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชันในปัจจุบัน มีกฎหมายกำกับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานป.ป.ช. จะเข้าตรวจสอบได้ แต่ยังมีการคอร์รัปชันอีกมิติหนึ่ง ที่ไทยเรายังไม่มีกฎหมายกำกับชัดเจน นั่นคือการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

**8.3 การพนัน การค้าประเวณี ยาเสพติด บริการและสินค้าในกลุ่มนี้ มีความต้องการหรือมีอุปสงค์ แต่ในเมืองไทย ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา เท่ากับเป็นการจำกัดอุปทานโดยระบบการห้ามปรามโดยใช้กฎหมาย ส่งผลให้อุปทานถูกจำกัดในขณะที่อุปสงค์มีสูง จึงทำให้ราคาพุ่งขึ้น เป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าสนองตลาดอย่างต่อเนื่องเพื่อแสวงหากำไร โดยพร้อมที่จะจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อปกป้องกิจการจากเงื้อมมือของกฎหมาย ข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง (ส.ส. ส.จ. ส.ท.) บางรายทำธุรกิจผิดกฎหมายประเภทนี้ด้วยเพราะเป็นแหล่งรายได้ที่หาง่าย และสามารถใช้อำนาจจากตำแหน่งปกป้องธุรกิจดังกล่าว เกิดเป็นวงจรการคอร์รัปชัน และการทำธุรกิจการเมืองอย่างกว้างขวางระหว่างข้าราชการและผู้สมัครรับเลือกตั้ง (นักการเมือง) กับนักธุรกิจผิดกฎหมาย เกิดเป็นความสัมพันธ์แบบธุรกิจการเมือง และการซื้อเสียงอย่างแพร่หลาย ทำให้รัฐสภาไทยยังมีส.ส. นักการเมืองที่ด้อยคุณภาพ และเป็นปัญหาในการดำรงขบวนการยุติธรรมให้มีความโปร่งใส เชื่อตรง และตรวจสอบได้อย่างแท้จริง ธุรกิจผิดกฎหมาย 3 ประเภทนี้มีขนาดใหญ่ เมื่อไม่ได้รับการจัดระเบียบที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันในวงการตำรวจอย่างลุ่มลึก มีลักษณะเป็นการคอร์รัปชันที่ทำเป็นระบบ แจกจ่ายไป ยังเจ้าหน้าที่แทบทุกระดับที่เกี่ยวข้องจากล่างไปจนถึงระดับสูง ส่งผลให้เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม เกิดวัฒนธรรมเชิดชูอำนาจของผู้มีเงินและอิทธิพล การบริหารราชการด้อยประสิทธิภาพ จากการเปิดเผยของผู้ประกอบการสถานอาบอบนวดรายหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2546 บอกให้เห็นว่า เจ้าของอาบอบนวดจ่าย 'ส่วย' หรือภาษีไม่เป็นทางการให้กับตำรวจ มากกว่าภาษีที่จ่ายให้กรมสรรพากร แสดงว่ารัฐสูญเสียรายได้ที่จะนำมาทำนุบำรุงประเทศ**

## **๑ เหตุใดจึงควบคุมเศรษฐกิจผิดกฎหมายได้ยาก**

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้บอกให้เห็นว่าสังคมจำเป็นต้องเข้าควบคุมจัดระเบียบธุรกิจผิดกฎหมายเพื่อลดผลลบต่อสังคม แต่ในประเทศกำลังพัฒนาการจัดระเบียบธุรกิจผิดกฎหมายหลายประเภทไม่ใช่ทำได้ง่ายๆ เลย เหตุผลประการหนึ่งที่สำคัญคือ ธุรกิจผิดกฎหมายนั่นเองเป็นแหล่งที่มาของกำไรเพื่อการสะสมทุนของธุรกิจใหญ่น้อยจำนวนมากอย่างสำคัญเข้าข่ายที่มาร์กซ์เรียกว่า การสะสมทุนขั้นพื้นฐาน (primitive accumulation)

คาร์ล มาร์กซ์ ใช้ “การสะสมทุนขั้นพื้นฐาน” ให้หมายถึงกระบวนการสะสมทุนก่อนที่ระบบทุนนิยมจะตั้งตัวได้เต็มที่ ในระบบทุนนิยมสมบูรณ์การสะสมทุนเกิดจากมูลค่าส่วนเกิน หรือการแสวงหากำไรจากการใช้แรงงานในระบบโรงงาน การสะสมทุนขั้นพื้นฐานในสังคมก่อนทุนนิยมของยุโรป ล้วนแล้วแต่เป็นรายได้ที่เกิดจากการปล้นสดมภ์ ตีเอาเมืองอื่นเป็นเมืองขึ้น ค้ายาเสพติด ค้าทาส การยึดเอาที่ดินและทรัพย์สินจากชนผู้ไร้อำนาจ ฯลฯ (Capital Vol. 1, Part 8) ต่อมาเมื่อระบบทุนนิยมพัฒนาเต็มที่แล้ว การสะสมทุนจึงเกิดจากกำไรในระบบโรงงานหรือในกิจการการผลิตที่จดทะเบียนถูกต้องมาลงทุนเป็นหลัก การสะสมทุนด้วยวิธีการอื่นๆ ที่โยงกับเศรษฐกิจนอกระบบและเศรษฐกิจผิดกฎหมายค่อยๆ ลดความสำคัญลง

สังคมของประเทศกำลังพัฒนาช่วงสมัยใหม่ ที่ระบบทุนนิยมยังพัฒนาไม่เต็มที่คือยังอยู่ในช่วงทุนนิยมแรกเริ่มและระบบนิติธรรมยังไม่ได้พัฒนาเต็มที่ กระบวนการสะสมทุนบางส่วนได้มาจากกำไรที่เกิดจากระบบโรงงาน แต่ก็มีอีกจำนวนไม่น้อยได้จากแหล่งที่ไม่ใช่ผลกำไรจากการใช้แรงงานในระบบโรงงาน เข้าข่ายเป็นการสะสมทุนขั้นพื้นฐาน เช่น ได้จากเงินอุดหนุนภาครัฐ กำไรจากการผูกขาดธุรกิจที่วิ่งเต้นให้รัฐบาลกำหนดให้ กำไรจากการทำธุรกิจผิดกฎหมายหลากหลายประเภท เช่น การพนัน การค้ายาเสพติด การค้าของหนีภาษี ฯลฯ ที่ข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองให้การคุ้มครอง หรือการใช้อำนาจจากตำแหน่งทั้งถูกและผิดกฎหมาย เพื่อให้ได้สินทรัพย์ซึ่งสามารถนำมาหารายได้เพื่อการสะสมทุน การถ่ายโอนสินทรัพย์จากคนจนสู่คนรวยในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายอาจมีบทบาทสำคัญในการสร้างนายทุนขึ้นในอนาคตได้ แม้ในประเทศที่เป็นระบบทุนนิยมแล้ว ก็ยังอาจมีการสะสมทุนขั้นพื้นฐานหลงเหลืออยู่ ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ไทย การสะสมทุนขั้นพื้นฐานดังที่กล่าวมาข้างต้นยังมีความสำคัญควบคู่กับการสะสมทุนจากระบบโรงงาน นอกจากนั้นรายได้จากการคอร์รัปชันหลายรูปแบบก็เป็นแหล่งที่มาของการสะสมทุนที่สำคัญอีกทางหนึ่ง

ดังนั้น トラบเท่าที่ประชาคมธุรกิจยังหาประโยชน์จากการสะสมทุนขั้นพื้นฐานในรูปแบบต่างๆ ได้แรงจูงใจที่จะผลักดันให้รัฐบาลเข้าจัดระเบียบธุรกิจผิดกฎหมายก็ขาดหายไป ประกอบกับต้นทุนในการเข้าไปจัดระเบียบธุรกิจผิดกฎหมายอาจจะสูงกว่าที่สังคมจะลงทุนได้ (เช่น ต้องมีเจ้าหน้าที่ที่จะดูแลเป็นการเฉพาะที่มากพอ การฝึกอบรมครู ครอบครัวย และผู้เกี่ยวข้องเช่น social workers ให้เข้าใจความซับซ้อนของปัญหา และมีทัศนคติที่เอื้อกับการจัดระเบียบ ตลอดทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น hot line ฯลฯ) แรงจูงใจที่จะผลักดันให้มีการจัดระเบียบสังคมอย่างมีนัยสำคัญจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อภาคธุรกิจเองได้พัฒนาสู่ระบบทุนนิยมอย่างเต็มที่ โดยสะสมทุนจากมูลค่าส่วนเกินเป็นหลักแล้วนั่นเอง เมื่อนั้นภาคธุรกิจเองก็จะเห็นว่าธุรกิจผิดกฎหมายเป็นคู่แข่งที่น่ากลัว ในขณะที่เดียวกันภาคประชาสังคมมีการเติบโตอย่างเข้มแข็ง ทั้ง 2 ส่วนจะร่วมกันส่งเสริมผลักดันให้มีการจัดระเบียบธุรกิจผิดกฎหมายขึ้นอย่างจริงจัง

ยังมีแรงจูงใจอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลของเศรษฐกิจทุนนิยมต้องจัดระเบียบเศรษฐกิจนอกระบบประเภทต่าง ๆ รวมทั้งเศรษฐกิจผิดกฎหมาย เศรษฐกิจทุนนิยมต้องการรายได้จากภาษีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายภาครัฐในอันที่จะสร้าง และทำนุบำรุงสาธารณูปโภค รวมทั้งระบบประกันสังคม และสวัสดิการเพื่อประชาชนเป็นจำนวนมาก มิฉะนั้นนักการเมืองที่ต้องบริหารจัดการเศรษฐกิจทุนนิยมก็จะเห็นความสำคัญของการจัดระเบียบเศรษฐกิจผิดกฎหมาย เพื่อจุดประสงค์ในการเก็บภาษีเป็นรายได้รัฐและเพื่อขยายขอบข่ายของเศรษฐกิจทุนนิยมออกไป และเมื่อนั้นเราก็จะเห็นความพยายามของภาครัฐที่จะนำเอาเศรษฐกิจนอกระบบหลายประเภท เข้ามาสู่ระบบเสีย รวมทั้งกิจกรรมที่เคยจัดว่าเป็นความผิด

ทางอาญาบางประเภท แต่ในประเทศอื่น ๆ มองว่าเป็นอุตสาหกรรมที่เปิดเป็นธุรกิจถูกกฎหมายได้เช่น การพนัน และการค้าประเวณีผู้ใหญ่ นักเศรษฐศาสตร์เสนอเหตุผลสนับสนุนนโยบายดังกล่าวอีกข้อหนึ่ง คือ เพื่อให้ความคุ้มครองกับทั้งผู้บริโภคและผู้ทำงานในกิจการเหล่านี้ แม้แต่ในกรณีของยาเสพติดบางชนิดที่ไม่ส่งผลร้ายแรงต่อผู้เสพเช่น กัญชา ก็เริ่มมีบางประเทศพิจารณาให้มีไว้เป็นจำนวนน้อยเพื่อการบริโภคได้ และรัฐอาจเข้าควบคุมการผลิตและการขายในระบบการผลิตขนาดใหญ่

## 10 สองทางเลือกของนโยบายการบริหารจัดการธุรกิจผิดกฎหมาย

การเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการธุรกิจนอกระบบที่เคยผิดกฎหมาย ในแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น สะท้อนให้เห็นความเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่มีต่อกิจกรรมเหล่านี้ของสังคม อุตสาหกรรมที่ตระหนักว่านโยบายที่มุ่งลดอุปทานสถานเดียวเป็นหลักโดยการปราบปรามหรือจำกัด กิจกรรมซึ่งมีอุปสงค์ (โสเภณีผู้ใหญ่ ยาเสพติด และอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการดำเนินชีวิต เช่น การพนัน) มักประสบความล้มเหลวและยังสร้างต้นทุนแก่สังคมในรูปของปัญหาคอร์รัปชัน ในบรรดา ข้าราชการ และนักการเมืองที่คุ้มครองนักธุรกิจผิดกฎหมาย และยังก่อต้นทุนต่อสังคมที่เกิดจากการใช้ งบประมาณเพื่อการปราบปรามอย่างมากมาย และความรุนแรงที่โยงกับองค์กรอาชญากรรม (ดูตารางที่ 7)

เครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่านโยบายห้ามไม่ให้มีการผลิตเพื่อบริโภคอย่าง เด็ดขาดที่สหรัฐอเมริกาทศวรรษ 1920 ใช้ไม่ได้ผลเพราะไม่สามารถกำจัดอุปสงค์ได้ การจำกัดอุปทาน จึงนำไปสู่การก่อตัวขององค์กรอาชญากรรมที่ส่งผลลบต่อสังคมมากเสียจนในที่สุด ผู้ที่เคยสนับสนุนนโยบาย ห้ามผลิตเองต้องเปลี่ยนทัศนคติและเข้าร่วมขบวนการเรียกร้องให้มีการจัดการอุตสาหกรรมนี้เสียใหม่ โดยถือเป็นธุรกิจหนึ่งที่ต้องมีมาตรการควบคุม และกำกับด้านคุณภาพและการป้องกันไม่ให้กลุ่มเสี่ยง (ผู้เยาว์) บริโภค พร้อมทั้งหาทางจัดการกับปัญหาผู้ติดเหล้าอย่างเป็นระบบ (คลินิก โรงพยาบาลบำบัด ผู้ติดเหล้า) รวมทั้งการณรงค์ด้านการศึกษาและด้านสื่อให้ผู้คนรู้จักดูแลตนเองเมื่อดื่มแอลกอฮอล์ การควบคุมการโฆษณาเพื่อป้องกันและลดจำนวนผู้ดื่มแอลกอฮอล์ การตรวจจับและมีบทลงโทษผู้ดื่ม เกินขนาดแล้วยังขับรถ มาตรการต่างๆ เหล่านี้จำเป็น เพราะว่่านโยบายแนวเสรีนิยมอาจลดผลลบที่ โยงกับการจำกัดอุปทานลง แต่จุดอ่อนคือจะเพิ่มจำนวนผู้บริโภค

แต่ละชุดนโยบาย กล่าวคือทั้งนโยบายปัญหาที่สืบเนื่องพยายามลดกิจกรรม หรือจำกัดอุปทาน ของสินค้าหรือบริการซึ่งมีผลเสียต่อผู้บริโภคและสังคม โดยกำหนดเป็นความผิดทางอาญา และทั้ง นโยบายเปิดเสรีผนวกกับการควบคุม ล้วนแล้วแต่มีปัญหาในตัวของมันเอง ถ้าจำกัดอุปทานก็อาจจะ ลด จ.น.ผู้บริโภคได้บ้าง แต่แรงจูงใจผลิตจะสูง การคอร์รัปชันและความรุนแรงสูง แต่ถ้าเปิดเสรี แรงจูงใจผลิตจะลดลง การคอร์รัปชัน และความรุนแรงจะลดลง แต่จ.น.ผู้บริโภคจะสูงขึ้น แต่ละชุด นโยบายจะต้องมีต้นทุนในการแก้ไขปัญหาที่สืบเนื่อง (ดูตารางที่ 7) สังคมต้องร่วมกันอภิปรายและ เลือกหาแนวทางแก้ปัญหาร่วมกัน นอกจากนี้ ในสภาวะที่กระแสโลกาภิวัตน์เชื่อมโยงรากลึก เช่น ใน ปัจจุบัน นโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการเศรษฐกิจนอกระบบประเภทผิดกฎหมายบางประเภท (ยาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้ามนุษย์) ยังอาจต้องการนโยบายร่วมกันระหว่างหลาย ๆ ประเทศ เป็นนโยบายระดับโลก หรือเป็น global policy ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของเฮโรอีน หากประเทศหนึ่ง กำจัดแหล่งอุปทานในประเทศของตนได้ เช่น มาตรการยกเลิก การปลูกฝิ่นในไทย แต่ตราบได้ที่ยังมี อุปสงค์อยู่ การผลิตก็จะย้ายไปประเทศอื่นที่ยังไม่มีการปราบปรามไปเรื่อย ๆ เช่น ไปลาว ไป

อัฟกานิสถาน ฯลฯ และยาเสพติดก็ยังคงลักลอบเข้าประเทศไทยได้อีก การแก้ปัญหาจึงกระทำเฉพาะจุดไม่ได้ หนึ่ง ในกรณีที่เกิดผลกระทบบ้างโดยกลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีปัญหาเศรษฐกิจ คือ ยากจน ขาดงานทำมาหากินไม่พอเลี้ยงครอบครัว การแก้ปัญหาก็จะต้องคำนึงถึงทางเลือกในการทำมาหากินของเกษตรกรเหล่านี้ด้วย

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบผลของนโยบายตลาดเสรีกับนโยบายจำกัดอุปทานในกรณีของการพนัน การค้าประเวณี ยาเสพติด ต่อตัวแปรสำคัญบางตัว

| ตัวแปร              | ตลาดเสรี                  | จำกัดอุปทานโดยมี ก.ม.ห้าม<br>หรือกำหนดเป็นความผิดทางอาญา |
|---------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------|
| ราคา                | ต่ำ                       | สูง                                                      |
| แรงจูงใจให้เข้าตลาด | ปรกติ                     | สูง                                                      |
| คอร์รัปชัน          | -                         | สูง                                                      |
| ความรุนแรง          | -                         | สูง                                                      |
| จำนวนผู้บริโภค      | มาก                       | จำกัด                                                    |
| การใช้จ่ายในภาครัฐ  | ใช้ในการปราบปรามน้อย      | ใช้ในการปราบปรามมาก                                      |
|                     | ใช้ในการบำบัด-มาก         | ใช้ในการบำบัด-น้อย                                       |
| รายได้จากภาษี       | มีโอกาสเก็บภาษีได้มากขึ้น | เก็บภาษีไม่ได้ น้อย                                      |

ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ และการคอร์รัปชันด้วย ถ้าการคอร์รัปชันมีมาก การควบคุมไม่ได้ผล

อาจไม่สามารถจำกัดจำนวนผู้บริโภคได้ และค่าใช้จ่ายในการบำบัดปัญหาด้านสุขภาพของผู้บริโภคก็จะมีแนวโน้มสูงขึ้น

## สรุป

ทุกประเทศมีเศรษฐกิจนอกระบบมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่ระดับขั้นของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายที่มีต่อกิจกรรมเหล่านี้ เศรษฐกิจนอกระบบมีผลเหมือนกิจกรรมเศรษฐกิจทั่วไปที่สร้างงานและสร้างรายได้ เศรษฐกิจนอกระบบประเภทผิดกฎหมายมักมีขนาดใหญ่และขยายตัวในประเทศกำลังพัฒนามากกว่าในประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะช่องว่างทางเศรษฐกิจและช่องว่างด้านการบริหารจัดการของประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนั้นแล้วในทุกๆ ประเทศการมีอยู่ของเศรษฐกิจผิดกฎหมายสะท้อนการมีอยู่ของอุปสงค์ ซึ่งยากที่จะกำจัดลงไปได้ และในหลายๆ กรณี การห้ามปรามอย่างเข้มงวดอาจจะยิ่งกระตุ้นให้ผู้คนอยากรู้ อยากเห็นและอยากลองยิ่งขึ้นไปอีก สังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่เคยมองเศรษฐกิจนอกระบบหลายประเภทว่าผิดกฎหมายเป็นเรื่องอาชญากรรม และจึงใช้นโยบายห้าม หรือปราบปราม พบว่านโยบายดังกล่าวมักล้มเหลว เพราะไม่สามารถขจัดอุปสงค์ หรือความต้องการลงได้อย่างหมดสิ้น (ดังเช่นในกรณีของโสเภณี ผู้ใหญ่ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การพนัน ยาเสพติดอย่างอ่อน (เช่น กัญชา) และนโยบายห้ามด้านอุปทานมักติดตามมาด้วยผลลบที่โยงกับปัญหาการคอร์รัปชันและความรุนแรงในสังคม ดังนั้น จึงมีแนวโน้มที่พยายามจะเปลี่ยนมิติมุมมองกิจกรรมผิดกฎหมายให้เป็นแบบเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น โดยใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาประกอบ โดยหาวิธีสร้างกรอบสถาบันหรือกติกาเพื่อควบคุมการผลิตและการใช้ เพื่อให้เป็นวิธีการลดผลกระทบทางลบต่อสังคมมากขึ้นๆ ดังเช่นในกรณีของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือบุหรี่

## บรรณานุกรม

- จรัญ โฆษณานันท์ (2546), 'สิทธิมนุษยชนและสงครามยาเสพติด : ปัญหาด้านวิธีคิด จิตสำนึกและความรับผิดชอบร่วมของสังคม' กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ในวารสารวิชาการ **สิทธิมนุษยชน ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 (ต.ค – ธ.ค 2546)**
- นวลน้อย ตรีรัตน์ (2545) , 'ขบวนการทางสังคมกับการต่อต้านคอร์รัปชัน : ศึกษากรณีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข' ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ, **วิถีชีวิต วิถีสู้: ขบวนการประชาชนร่วมสมัย, เมธีวิจัยอาวุโสสกว. เชียงใหม่ : ซิลเวอร์มูนบุคส์**
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2546), **ธุรกิจและคอร์รัปชัน** ผลงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานป.ป.ช.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร นวลน้อย ตรีรัตน์ สังคีต พิริยะรังสรรค์ กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2543), **อุตสาหกรรมการพนัน : ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย, เมธีวิจัยอาวุโสสกว. เชียงใหม่ : ซิลเวอร์มูนบุคส์.**
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์, นวลน้อย ตรีรัตน์ (2543), **ห่วย ช่อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย** เชียงใหม่ : ซิลเวอร์มูนบุคส์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2539) **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย** เชียงใหม่ : ซิลเวอร์มูนบุคส์  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม สถาบันราชภัฏอุดรดิตถ์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสังคม สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์ (2544)  
**สถานภาพการใช้ยาและสารเสพติด พ.ศ. 2544 : การสำรวจครัวเรือนทั่วประเทศ**  
**รายงานผลโครงการประมาณการจำนวนผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในประเทศไทย**  
**ทำการสำรวจใน 40 จังหวัด ตัวอย่างรวม 39,000 คน**
- นวลน้อย ตรีรัตน์ และนพฤทธิ์ อนันนภิบุตร. (2546), 'ยาเสพติดกับความมั่นคงของคนไทย' เสนอที่งานสัมมนาประจำปี ของ TDRI, 29 – 30 พฤศจิกายน 2546.
- นวลน้อย ตรีรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี (2546), **สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย, รายงานวิจัยส่งสถาบันกฎหมายอาชา**
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ (2546), **เศรษฐกิจการพนันทางเลือกเชิงนโยบาย, กรุงเทพฯ :**  
**สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง.**
- อนุช อาภาภิรม (2546), **โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย รายงานฉบับที่ 17, เศรษฐกิจใต้ดิน : การงอกงามใต้ร่มเงาโลกาภิวัตน์** โดยการอุดหนุนของสกว. 15 ตุลาคม.

- Dallago, B (1990) **The Irregular Economy**, England : Dartmouth Publishing Company.
- Feige, Edgar L. ed. (1989) **The Underground Economies : Tax Evasion and Information Distortion**, Cambridge University Press.
- Fournier, G. (2002), **Global Drug Policy A historical Perspective**, Universite' Paris VII-CRNSSEDET, The Senli Council Drug Policy Forum.
- Harding, Philip and Richard Jenkins (1989), **The Myth of the Hidden Economy**, Milton Keynes : Open University Press.
- Hernando de So to (1986), **The Other Path**, Harper & Row Publishers, New York.
- Kumar, Arun (2002), **The Black Economy in India**, Penguin Books, India.
- Karl Marx (1976), **Capital** Vol. 1, Penguin Books.
- McMillen, Jan ed. (1996), **Gambling Cultures : Studies in History and Interpretation**, London Routledge.
- Miron, M. (1999), "Violence and the US Prohibition of Drugs and Alcohol", **American Law and Economics Review**, 1, Fall, 78-114.
- Nualnoi Treerat, N. Wannathepsakul and D.R. Lewis (2002) **Global Study on Illegal Drugs : The Case of Bangkok, Thailand**, Research report supported by the United Nations Drug Control Programme.
- Roamer, Michael & Christine Jones eds. (1991). **Markets in Developing Countries : Parallel, Fragmented, and Black**,. San Francisco : ICS Press.
- Schneider, Frederick and Dominick H. Enste (2002), **The Shadow Economy An International Survey**, Cambridge : Cambridge University Press.
- Thomas J.J. (1992). **Information Economic Activity**, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore :Harvester wheat sheaf
- Thornton, M. (1991), **The Economics of Prohibition**, Salt Lake City, University of Utah Press.
-

# แนวคิดวิธีการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบของไทย ที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติสากล

ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์/รัชดา คุ้มทรัพย์

## 1

### หลักการและเหตุผล

ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์พัฒนาการ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบถือเป็นส่วนหนึ่งของลำดับขั้นในกระบวนการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เป็นภาคเศรษฐกิจพื้นฐานในการจ้างงาน จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการจ้างงานและรายได้ประชาชาติ อย่างไรก็ตามตามรัฐธรรมนูญในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมักไม่ถูกบันทึกจากทางการ ทั้งที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจจำนวนมาก แต่ภาครัฐยังไม่สามารถเข้าถึงสู่ระบบบัญชีประชาชาติและฐานภาษีของประเทศได้ทั้งหมด เนื่องจากขาดความเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจกระแสหลัก ขณะที่การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคต้องอาศัยระบบบัญชีประชาชาติที่สามารถคำนวณรวมธุรกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ การประมาณการขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบจึงมีความยุ่งยากซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวบรวมข้อมูลและวิธีการประมาณการขนาดของระบบเศรษฐกิจในภาคส่วนนี้

## 2

### วัตถุประสงค์ของบทความ

- 2.1 ศึกษาค่านิยมของเศรษฐกิจนอกระบบที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติ
- 2.2 ศึกษาแนวคิดในการประมาณการขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย

## 3

### องค์ประกอบของบทความ

- 3.1 ศึกษาค่านิยมของเศรษฐกิจนอกระบบที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติ System of National Accounts 1993 (SNA 1993)
- 3.2 เสนอแนวทางการประมาณการขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบเชิงลึกของแต่ละภาคธุรกิจในขั้นตอนต่อไป
- 3.3 ศึกษาแนวทางในการจัดทำฐานข้อมูลเศรษฐกิจนอกระบบ ตามระบบบัญชีประชาชาติ System of National Accounts 1993 (SNA 1993)

## 4

## นิยามและความหมายของกรอบการผลิต (Production boundary)

สิ่งสำคัญในการจัดทำบัญชีประชาชาติ คือความจำเป็นที่ต้องทราบถึงนิยามและความหมายของกิจกรรมการผลิตทางเศรษฐกิจที่ประมวลรวมอยู่ใน GDP อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการ และให้มีความครอบคลุมธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด (Exhaustive Coverage) นั่นคือ ต้องสามารถสร้างกรอบการผลิต (Production boundary) ที่ประกอบด้วยผลผลิตที่เป็นสินค้าและบริการภายใต้การดำเนินการผลิต การควบคุมและความรับผิดชอบของหน่วยธุรกิจซึ่งใช้แรงงาน ทุน และวัตถุดิบเป็นองค์ประกอบในการผลิต

เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถจำแนกประเภทได้ว่า การผลิตสินค้าและบริการใด ควรนับรวมอยู่ในกรอบการผลิต เพื่อการประมาณค่า GDP หรือประเภทใดไม่ควรนับรวมอยู่ในกรอบการผลิต SNA 1993 ได้กำหนดนิยามและขอบเขตของกรอบการผลิตไว้ดังนี้ : -

(1) เป็นการผลิต**สินค้าและบริการ**เพื่อจำหน่ายและนำส่งให้แก่หน่วยธุรกิจต่าง ๆ นอกเหนือจากกลุ่มของผู้ผลิตเอง และการผลิตยังครอบคลุมถึงสินค้าและบริการที่อยู่ในลักษณะของวัตถุดิบที่ใช้ในกระบวนการผลิตของสินค้าและบริการนั้นๆ ด้วย

(2) เป็นการผลิต**สินค้า**เพื่อใช้บริโภคโดยผู้ผลิตเอง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการบริโภคขั้นสุดท้าย หรือการสะสมทุน การผลิตสินค้าลักษณะนี้ประกอบด้วย

» การผลิตสินค้าเกษตรและเก็บไว้ในยุ้งฉาง หรือที่เก็บสินค้าลักษณะอื่น การตัดไม้จากป่า การเก็บพืชผลจากป่า การล่าสัตว์ การจับปลา

» การผลิตสินค้าเหมืองแร่ เช่น การทำเหมืองเกลือ เหมืองถ่านหิน การขุดน้ำบาดาล หรือทำคลองส่งน้ำเพื่อนำน้ำมาใช้

» การแปรรูปสินค้าเกษตรต่างๆ เช่น การทำแป้ง การทำหนังสัตว์ การทำเนื้อและปลาตากแห้ง การแปรรูปผลไม้ การทำเนยและเนยแข็ง การทำเบียร์ ไวน์ เหล้า การทำเครื่องจักสาน ฯลฯ

» การผลิตสินค้าอื่นๆ เช่น การทอผ้า-ย้อมผ้า การตัดเสื้อผ้า การทำรองเท้า การปั่นไหมและเครื่องครัว การทำเฟอร์นิเจอร์และเครื่องตกแต่งบ้าน เป็นต้น

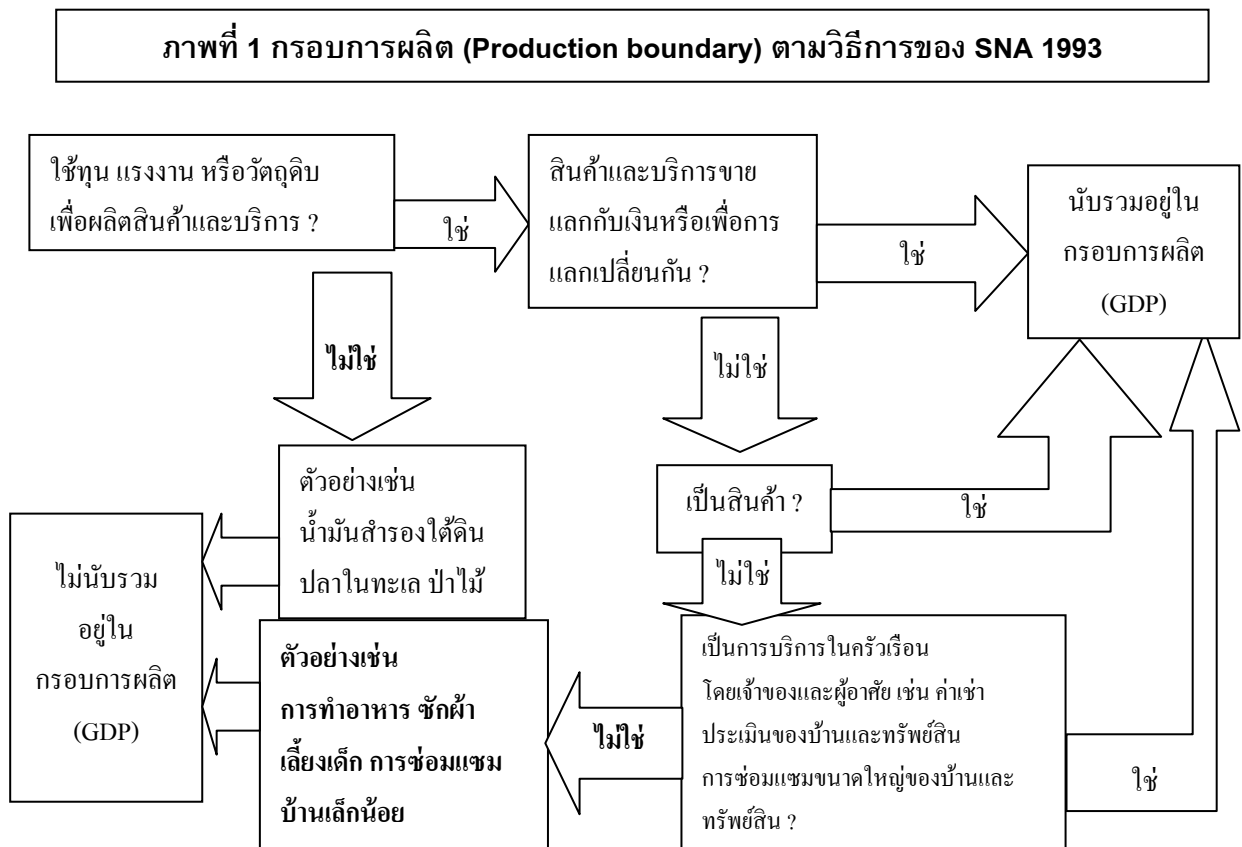
(3) เป็นการ**บริการ**ที่ใช้แรงงานก่อสร้างบ้านที่อยู่อาศัยของตนเองหรือซ่อมแซมบ้าน การซ่อมแซมรถยนต์ที่ใช้ในบ้าน การซ่อมแซมทรัพย์สินในบ้าน ทั้งนี้ มูลค่าของการบริการเหล่านี้ต้องมีขนาดใหญ่พอสมควรที่จะนับรวมอยู่ในกรอบการผลิต ส่วนการก่อสร้างซ่อมแซมที่ใช้แรงงานคิดเป็นมูลค่าเล็กน้อย ถือว่าไม่รวมอยู่ในกรอบการผลิต การบริการแรงงานในครัวเรือนโดยลูกจ้างที่รับเงินค่าตอบแทนนับรวมอยู่ในกรอบการผลิตด้วย

สินค้าและบริการที่มีลักษณะและขอบเขตตามนิยาม 3 ข้อข้างต้นนี้ให้นับรวมอยู่ในกรอบการผลิตเพื่อการประเมินบัญชีรายได้ประชาชาติ

SNA 1993 ได้ให้แนวทางของการปฏิบัติในบางประเด็นที่ยังไม่มีความชัดเจนว่า ควรจะรวมหรือไม่รวมอยู่ในกรอบการผลิต เช่น การผลิตสินค้าและบริการที่ใช้บริโภคในครัวเรือนมักจะมีขนาดของกิจกรรมและมูลค่าประเมินแตกต่างกันระหว่างครัวเรือน จึงควรนับรวมในกรอบการผลิตเฉพาะกิจกรรมที่มีขนาดใหญ่อย่างมีนัยสำคัญตามที่กำหนดไว้ (Significance) โดยให้ยึดถือเกณฑ์ว่ามูลค่าและปริมาณของการผลิตนั้น เมื่อรวมกันควรมีอัตราส่วนที่มากพอสมควรเมื่อเทียบกับอุปทานรวมของประเทศ

ส่วนของบริการในครัวเรือนที่ไม่นับรวมอยู่ในกรอบการผลิต ได้แก่ กิจกรรมที่ทำด้วยตัวเองในเรื่องการทำความสะอาดบ้าน การเตรียมอาหาร การซักผ้า เลี้ยงเด็ก ดูแลผู้สูงอายุ การบริการขับรถให้ครอบครัว การซ่อมแซมภายในบ้านแบบเล็กน้อย ฯลฯ เหตุผลของการที่ไม่นับรวมในกรอบการผลิต เพราะการบริการครัวเรือนประเภทดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจภายนอกครัวเรือน ซึ่งต่างจากสินค้าที่บริโภคในครัวเรือนและแรงงานที่จ้างด้วยเงินแลกกับการให้บริการในครัวเรือน ทั้งสองประเภทหลังนี้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภายนอกครัวเรือน เนื่องจากถ้าไม่นำมาบริโภคในครัวเรือน ก็สามารถนำไปให้หน่วยธุรกิจนอกครัวเรือนบริโภคได้ จึงสมควรนับรวมอยู่ในกรอบการผลิตด้วย

ภาพที่ 1 แสดงให้เห็นแนวทางและเกณฑ์การจัดแยกประเภทสินค้าและบริการที่นับรวมอยู่ในกรอบการผลิตและที่ไม่รวมอยู่ในกรอบการผลิต ตามวิธีการของ SNA 1993



## **5 นิยามของเศรษฐกิจนอกระบบที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติ : System of National Accounts 1993 (SNA 1993)**

การวัดขนาดของเศรษฐกิจตามมาตรฐานสากลนั้น คือ การวัดด้วยระบบบัญชีประชาชาติ (System of National Accounts) เพื่อให้ได้ผลลัพธ์เป็นผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเบื้องต้น (Gross Domestic Product : GDP) คุณภาพของระบบบัญชีประชาชาติที่ดีประการหนึ่ง คือ ความสามารถในการวัดผลและประเมินสถิติเศรษฐกิจให้ครอบคลุมธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด ในทางปฏิบัติสิ่งที่เป็นปัญหาใหญ่ที่สำคัญส่วนหนึ่ง คือการประมวลผล GDP ยังไม่สามารถครอบคลุมธุรกรรมของส่วนเศรษฐกิจที่ไม่เป็นที่สังเกตหรือเรียกตามศัพท์ว่า Non – Observed Economy : NOE ได้ทั้งหมด

สถาบันหลักทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ได้แก่ แผนกสถิติ ฝ่ายกิจการเศรษฐกิจและสังคม แห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Statistic Division : UNSTATS) ธนาคารโลก (World Bank : WB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) และคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งยุโรป (Economic Commission for Europe : ECE) ร่วมกับ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO) ได้พัฒนารอบแนวคิดที่จะวัดรายได้ประชาชาติภายใต้ระบบบัญชีประชาชาติตามระบบที่ได้รับการพัฒนามาสุดที่เรียกว่า System of National Accounts 1993 (SNA 1993) ให้ครอบคลุมธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด (Exhaustive Coverage) โดยมีแนวคิดหลัก คือ การบันทึกธุรกรรมภายใต้กรอบการผลิต (Production Boundary) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการภายใต้การควบคุมและความรับผิดชอบของหน่วยธุรกิจ ซึ่งใช้แรงงาน ทุน สินค้าและบริการ เพื่อผลิตสินค้าและบริการ ที่สามารถส่งหรือจัดหาให้แก่หน่วยธุรกิจอื่น ทั้งนี้ธุรกรรมนั้นต้องเป็นที่ยินยอมของทั้งสองฝ่าย (Mutual agreement) หรือมีอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการนั้น

ในส่วนของการวัดและจัดทำสถิติข้อมูลของธุรกรรมที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบหรือ NOE ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ปฏิบัติตาม SNA 1993 นั้น OECD ได้จัดทำคู่มือการวัด NOE ออกมาเมื่อเร็วๆนี้ เรียกว่า Measuring the Non – Observed Economy : A Handbook , Paris , OECD 2002. โดยมีจุด มุ่งหมายที่จะแนะนำวิธีการวัดและปรับปรุงพัฒนาการจัดเก็บสถิติ NOE ให้รวมอยู่ใน GDP อย่าง ถูกต้องครบถ้วนมากที่สุด

Non – Observed Economy : NOE หรือเศรษฐกิจที่ไม่ถูกบันทึกธุรกรรมนี้ ควรจะเรียกได้ว่าเป็นเศรษฐกิจนอกระบบบัญชีประชาชาติ กล่าวคือ เป็นเศรษฐกิจที่ไม่ถูกบันทึกข้อมูลธุรกรรมจากการเสมือนว่าธุรกรรมนั้นไม่ถูกสังเกต ซึ่งสถาบันหลักทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดังกล่าวข้างต้นได้ร่วมกันให้นิยามว่า NOE นั้น ประกอบด้วย การผลิตที่แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ Underground Production , Illegal Production , Informal Sector Production และ Household Production for Own Final Use.

## 5.1 Underground Production : การผลิตใต้ดิน

เป็นการผลิตสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมาย หากแต่ผู้ผลิตมีเจตนาจงใจปิดบังข้อมูลต่อทางการเพื่อหลบเลี่ยงภาษี การประกันสังคม การคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานต่าง ๆ ที่ทางการกำหนดไว้ กลุ่มการผลิตเหล่านี้เมื่อรวมกันเรียกว่า Underground Economy หรือเศรษฐกิจใต้ดิน

ตัวอย่างของธุรกรรมการผลิตในกลุ่มนี้ ได้แก่หน่วยผลิตที่หลบเลี่ยงการรายงานรายได้ทั้งหมด หรือรายงานเพียงส่วนน้อยเพื่อประโยชน์ของตนในการไม่เสียภาษี บางหน่วยผลิตเลือกจ้างแรงงานผิดกฎหมาย แรงงานต่างด้าวที่หลบเข้าเมือง หรือเป็นกรณีที่ทำการผลิตโดยไม่ได้ขออนุญาตตามขั้นตอนของทางการ หรือเจ้าของหน่วยผลิตบิดเบือนว่าเป็นผู้ตกงานเพื่อรับผลประโยชน์สำหรับผู้ไม่มีงานทำจากรัฐ เป็นต้น

จากเกณฑ์กำหนดนิยามการผลิตใต้ดินของ SNA 1993 มีข้อเขียนที่ระบุถึงความไม่ชัดเจนในการจัดกลุ่มการผลิตใต้ดิน (Underground Production) และกลุ่มการผลิตที่ผิดกฎหมาย (Illegal Production) ที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป ว่าทั้งสองกลุ่มนี้มีความคล้ายคลึงและยากต่อการจัดไว้ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแน่ชัดในบางกรณี เนื่องด้วยกลุ่มการผลิตประเภทนี้ล้วนมีลักษณะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นเดียวกัน SNA 1993 มีข้อสรุปเป็นแนวปฏิบัติว่า การผลิตใต้ดินเป็นธุรกรรมที่หลีกเลี่ยงหรือทำผิดกฎหมายในลักษณะที่เบากว่า คือ ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางกฎหมาย แต่การผลิตที่ผิดกฎหมายเป็นธุรกรรมที่รุนแรงกว่า คือ เข้าข่ายการก่ออาชญากรรม ซึ่งมักมีโทษทางกฎหมายที่หนักกว่า การจัดกลุ่มทั้งสองนี้จึงใช้เกณฑ์กำหนดนี้ช่วยในการตัดสินใจได้ อย่างไรก็ตามการผลิตทั้งสองประเภทนี้ล้วนอยู่ภายใต้กรอบการผลิต (Production Boundary) ของ GDP เช่นเดียวกัน

## 5.2 Illegal Production : การผลิตที่ผิดกฎหมาย

เป็นการผลิตสินค้าและบริการ การจัดจำหน่าย การครอบครองสิ่งผิดกฎหมาย หรือการผลิตที่ไม่ได้รับอนุญาตจากทางการ

SNA 1993 ได้กำหนดให้นับรวมการผลิตที่ผิดกฎหมายอยู่ภายใต้กรอบการผลิตด้วยการผลิตที่ผิดกฎหมายมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

» เป็นการผลิตสินค้าและให้บริการที่กระบวนการผลิตและการจัดจำหน่ายผิดกฎหมาย

» เป็นการผลิตสินค้าและให้บริการที่สินค้าและบริการมีลักษณะถูกกฎหมาย แต่ผู้ผลิตเป็นผู้ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

การผลิตทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้นมีการซื้อและขายสินค้าในตลาดและนับรวมอยู่ในกรอบการผลิต SNA 1993 กำหนดนิยามที่ชัดเจนของการรวมการผลิตนอกกฎหมายเหล่านี้เข้าอยู่ในกรอบการผลิตบัญชีประชาชาติเฉพาะการผลิตและการจำหน่ายที่มีองค์ประกอบของความต้องซื้อและความต้องการขายและมีการตกลงซื้อขายในตลาด เป็น กิจกรรมที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม

ของสินค้าจากการซื้อขาย (Transactions with value added output) อย่างไรก็ตามการลักขโมยสินค้าไม่นับรวมอยู่ในกรอบการผลิต เนื่องจากขาดความตกลงยินยอมของผู้ครอบครองสินค้า ไม่ใช่การซื้อขายในตลาด และไม่มีมูลค่าเพิ่มของสินค้าที่เปลี่ยนมือ อย่างไรก็ตามการซื้อขายสินค้าที่ลักขโมยมาในภายหลังด้วยความตกลงยินยอมของผู้ซื้อและผู้ขาย จะนับรวมอยู่ในกรอบการผลิตด้วย

การผลิตที่ผิดกฎหมายมีธุรกรรมของการผลิตสินค้าและบริการ (Productive) และการจัดส่งและแจกจ่าย (Distributive) ให้แก่หน่วยธุรกิจอื่นๆ ซึ่งกระบวนการของการจัดจำหน่ายสินค้าเหล่านั้นอาจประกอบด้วยหลายครั้งของการเปลี่ยนมือซื้อขายของผู้ค้าชั้นกลางกว่าจะถึงมือผู้บริโภคสุดท้าย มูลค่าเพิ่มของสินค้าที่เกิดขึ้นทุกขั้นตอนของการซื้อขายผ่านหน่วยธุรกิจต่างๆ ให้นับรวมอยู่ในกรอบการผลิตด้วย

การคิดคำนวณการผลิตที่ผิดกฎหมายมีข้อพิงระวังเกี่ยวกับการจัดกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายว่า อาจมีความแตกต่างกันได้ระหว่างนานาประเทศ หรือแม้ในประเทศเดียวกันแต่ในเวลาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะกฎหมายของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน การผลิตที่ผิดกฎหมายของประเทศหนึ่งอาจเป็นการผลิตที่ถูกกฎหมายของอีกประเทศก็ได้ หรือการผลิตที่ผิดกฎหมายในเวลาหนึ่งในประเทศหนึ่ง แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนไปมีการแก้ไขกฎหมายที่ทำให้การผลิตที่เคยผิดกฎหมายกลายเป็นการผลิตที่ถูกกฎหมายก็เป็นได้ ตัวอย่างเช่น โสเภณี และการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อาจผิดกฎหมายในบางประเทศ แต่ถูกต้องตามกฎหมายในบางประเทศได้เช่นกัน ในกรณีของประเทศอิตาลีกิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำแท้งถือว่าผิดกฎหมาย ก่อนปี ค.ศ.1978 แต่หลังจากปี 1978 กฎหมายได้มีการเปลี่ยนแปลง และยอมรับให้กิจกรรมการทำแท้งถูกกฎหมายและนับรวมอยู่ในบัญชีรายได้ประชาชาติของการผลิตที่ถูกกฎหมาย ดังนั้นในการประมาณการผลิตที่ผิดกฎหมาย และการเปรียบเทียบระหว่างประเทศจึงต้องคำนึงถึงข้อจำกัดและความสอดคล้องในนิยามดังกล่าวด้วย เพื่อสร้างความเข้าใจและการประมาณการอย่างถูกต้อง

### 5.3 Informal Sector Production : การผลิตสาขาไม่เป็นทางการ

เป็นการประกอบการของบุคคลหรือครัวเรือนที่ไม่ได้จัดตั้งในรูปแบบขององค์กรธุรกิจหรือเรียกว่า วิสาหกิจนอกระบบ (Unincorporated enterprises) ดังนั้น ทุน สิทธิทรัพย์สิน รายได้ รายจ่ายของกิจการจึงไม่ได้ถูกแยกจากส่วนของบุคคลหรือครัวเรือน นอกจากนี้ยังเป็นกิจการขนาดเล็กที่ไม่มีการจดทะเบียนหรือแจ้งข้อมูลต่อทางการ ทั้งยังไม่อยู่ในระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ทางการกำหนด จึงเรียกรวมว่าเป็นการผลิตสาขาไม่เป็นทางการ

การผลิตสาขาไม่เป็นทางการต่างจากการผลิตที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากการผลิตสาขาไม่เป็นทางการเป็นการผลิตและกระจายสินค้าและบริการอย่างถูกกฎหมาย ขณะเดียวกันการผลิตสาขาไม่เป็นทางการก็ต่างจากการผลิตใต้ดิน เนื่องจากการผลิตสาขาไม่เป็นทางการไม่ได้มีเจตนาเลี่ยงกฎหมายเพียงแต่ไม่ได้จัดตั้งในรูปแบบขององค์กรธุรกิจ

ภาคการผลิตสาขาไม่เป็นทางการเป็นส่วนสำคัญในระบบเศรษฐกิจและตลาด แรงงานของประเทศกลุ่มกำลังพัฒนาที่มีแรงงานส่วนใหญ่ทำงานในกิจการการผลิตของตัวเอง (Self-employed) เป็นแรงงานในครัวเรือนที่ไม่มีการจ่ายค่าจ้าง (Small Enterprises) เป็นกิจกรรมการผลิต

**5.4 Household Production for Own Final Use : การผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง**

มูลค่าการซ่อมแซมบ้านที่อยู่อาศัยในระดับค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงให้นับรวมเป็นส่วน  
สะสมทุนของกรอบการผลิต แต่การซ่อมแซมเล็กๆ น้อยๆ ไม่ต้องรวมในกรอบการผลิต

กิจกรรมการบริการในครัวเรือนหลายอย่างไม่นับรวมอยู่ในการผลิตโดยครัวเรือนเพื่อการบริโภค กิจกรรมเหล่านั้น ได้แก่ การทำความสะอาดบ้านและสิ่งของเครื่องใช้ภายในบ้าน การตกแต่งบ้าน การซ่อมแซมเล็กน้อยของบ้าน รถยนต์และเครื่องใช้อื่นภายในบ้าน การจัดเตรียมอาหาร การดูแลเด็ก ผู้ป่วย และผู้สูงอายุภายในบ้าน การขนส่งสมาชิกในครอบครัวและสิ่งของเครื่องใช้ของบ้าน

## 6 การจัดทำและพัฒนาระบบเกี่ยวกับระบบข้อมูลสถิติเศรษฐกิจนอกกระบบในต่างประเทศ

ส่วนการศึกษาถึงข้อมูลสถิติของกิจกรรมที่ผิดกฎหมายในกลุ่มประเทศ OECD พบว่า มีเพียงบางประเทศที่ได้เริ่มมีการประมาณการมูลค่าเพิ่มของกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย และได้รวมค่าประมาณการนั้นไว้ใน GDP ของประเทศ โดยทั่วไปค่าประมาณการของกิจกรรมที่ผิดกฎหมายในประเทศเหล่านี้มีขนาดไม่เกินร้อยละ 1 ของ GDP (โปรดดูภาพที่ 3)

กิจกรรมผิดกฎหมายที่พบในกลุ่มประเทศเหล่านี้ส่วนมากประกอบด้วย 3 กิจกรรม คือ ยาเสพติด โสเภณี และการลักลอบสินค้าหนีภาษี

งานการศึกษาของ Schneider และ Enste (Freidrich Schneider and Dominik Enste, Shadow Economies Around The World, IMF Working Paper, Wp/00/26, IMF Washington D.C.2000) ได้มีการประมาณการสิ่งที่เรียกว่า “เศรษฐกิจเงา” หรือ “Shadow Economy” ซึ่งตามนิยามของการศึกษานี้ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่สามารถหาข้อมูลสถิติเป็นทางการมายืนยันวัดค่าที่แท้จริงได้ ต้องใช้วิธีการประมาณการเพียงอย่างเดียว ซึ่งกิจกรรมที่อยู่ในข่ายนี้ได้แก่ กิจกรรมขนาดเล็กๆ ในกลุ่มของสาขาไม่เป็นทางการ เช่น การค้าปลีก หาบเร่แผงลอย แท็กซี่ รถขนส่งรับจ้าง ร้านอาหารที่ไม่มีการจดทะเบียน เป็นต้น และกิจกรรมส่วนใหญ่ในกลุ่มการผลิตโดยครัวเรือนเพื่อการบริโภคเอง เป็นต้น Schneider และ Enste ได้นำเสนอผลการศึกษาโดยสรุปว่ามูลค่าเพิ่มของเศรษฐกิจเงาของกลุ่ม 20 ประเทศใน OECD ที่ได้ทำการศึกษาในปี 2000 มีขนาดโดยประมาณอยู่ระหว่างร้อยละ 7 ถึงร้อยละ 30 ของมูลค่ารวม GDP ที่เป็นทางการ (Official GDP)

จากงานศึกษาเรื่อง The Underground Economy and Australia's GDP โดย T. Johnson แห่ง ABS-Australia, September 2003 ได้ประมาณการว่าร้อยละ 65 ของสินค้าและบริการที่รวมอยู่ใน GDP ของออสเตรเลียไม่มีส่วนที่เป็นการผลิตใต้ดินรวมอยู่หรือถ้ามีก็น้อยมาก ส่วนอีกร้อยละ 35 ของ GDP เป็นส่วนที่มีการผลิตใต้ดินรวมอยู่ด้วย ซึ่งจากผลการศึกษาได้ประมาณการขนาดสูงสุดของมูลค่าเพิ่มของเศรษฐกิจใต้ดินของออสเตรเลียว่า ไม่ควรเกินร้อยละ 5 ของ GDP ในปี 2000-01

## **7 แนวทางการปรับปรุงการจัดทำบัญชีประชาชาติ**

ในการเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการจัดทำบัญชีประชาชาติ เพื่อให้ครอบคลุม กิจกรรม NOE ได้มากขึ้นนั้น เราได้อาศัยข้อเสนอของ OECD ซึ่งปรากฏใน Measuring The Non-Observed Economy : A Handbook , OECD , 2002 โดยพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจกรรม NOE และข้อมูลต่างๆ ของไทยประกอบด้วย

แนวทางการปรับปรุงแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

- » การกำหนดกรอบแนวคิด เพื่อการวิเคราะห์ (Analytical Framework)
- » การปรับปรุงวิธีการรวบรวมข้อมูล (Compilation Procedures) ในการจัดทำบัญชีประชาชาติ
- » การวิเคราะห์และวัดขนาดของกิจกรรม NOE โดยตรง

รายละเอียดของแต่ละขั้นตอนเป็นดังนี้

### **7.1 การกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิเคราะห์ (Analytical Framework)**

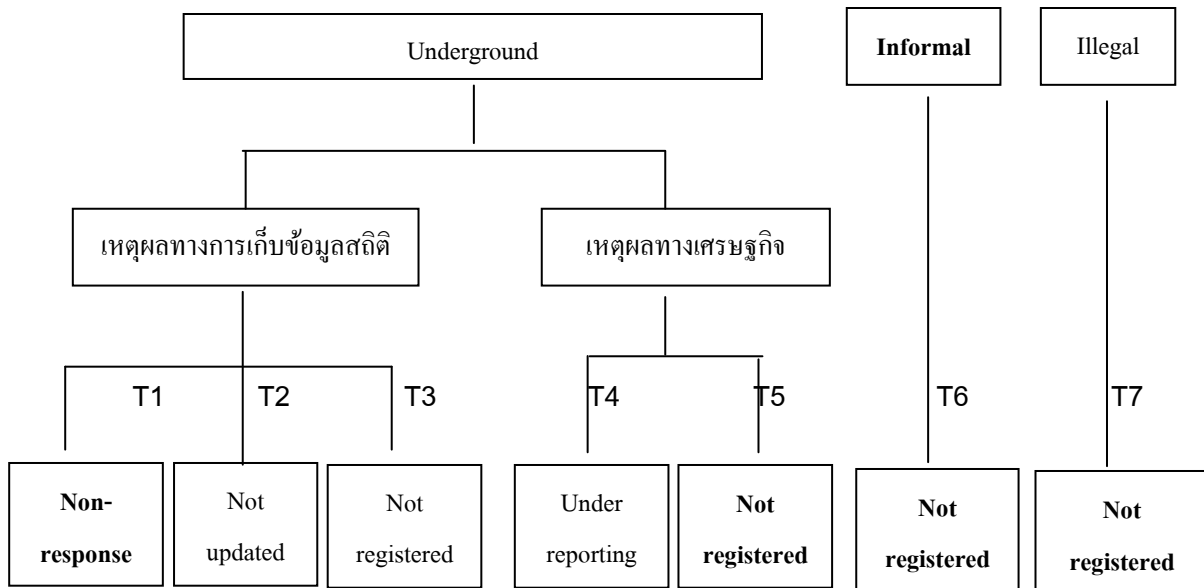
ในเบื้องต้น มีความจำเป็นต้องกำหนดนิยามของกิจกรรม NOE ซึ่งเราได้อธิบายไว้ในส่วนแรกของบทความนี้แล้ว หลังจากนั้นจึงพิจารณากำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิเคราะห์สำหรับเป็นเครื่องมือในการประเมินโดยอ้อมว่า กิจกรรม NOE แต่ละประเภทในเศรษฐกิจมีขนาดสูงสุดเท่าใด

(upper bound) และยังใช้ในการพิจารณาอีกด้วยว่า การจัดทำบัญชีประชาชาติในปัจจุบันได้ครอบคลุมกิจกรรม NOE ไว้แล้วมากน้อยเพียงใด

ในทางปฏิบัติ เราสร้างแนวคิดเพื่อการวิเคราะห์ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดกลุ่มของกิจกรรม NOE สำหรับการวิเคราะห์ลักษณะสำคัญและสาเหตุของปัญหาการจัดเก็บ ข้อมูล รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านข้อมูลกิจกรรม NOE การจัดประเภทของกิจกรรม NOE อาจทำได้หลายวิธี ดังนี้

- แบ่งตามลักษณะของกิจการ (บริษัท/ครัวเรือน/สถาบันการเงิน) หรือ
- อาจแบ่งตามขนาดของกิจการ (โดยอาศัยจำนวนคนงานหรือสินทรัพย์)
- แบ่งตามวิธีการประมาณค่า เช่น แบ่งตามแนวทางการจัดทำบัญชีประชาชาติ (การผลิต/การใช้จ่าย/รายได้) หรือแบ่งตามแหล่งข้อมูล (การสำรวจ/การจดทะเบียนกับภาครัฐ)
- แบ่งตามสาเหตุของปัญหาข้อมูล (ไม่จดทะเบียน/ไม่ตอบแบบสำรวจ/รายงานข้อมูลต่ำกว่าเป็นจริง)
- ตัวอย่างของวิธีการกำหนดกรอบแนวคิดที่เราขอเสนอ ได้แก่ การกำหนดโดยอาศัยลักษณะของปัญหาสถิติข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม NOE ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 แบบ :
- กิจกรรมที่ผลิตสินค้าและบริการแต่ไม่ได้จดทะเบียนไว้กับภาครัฐหรือองค์กรกำกับดูแล ซึ่งเป็นปัญหาที่เรียกว่า non-registration สาเหตุอาจมีหลากหลาย เช่น ไม่มีกฎหมายใช้บังคับให้กิจการต้องจดทะเบียน กิจการจงใจไม่จดทะเบียนเพื่อเลี่ยงกฎหมายบางอย่างและไม่มีการปรับปรุงข้อมูลการจดทะเบียนให้ทันสมัยอยู่เสมอ (ปัญหา non-updating)
- กิจการและครัวเรือนได้รับแต่ไม่ตอบแบบสำรวจ ซึ่งเป็นปัญหาที่เรียกว่า non-response
- ผู้ตอบแบบสำรวจให้ข้อมูลไม่ถูกต้องหรือครบถ้วน เช่น การรายงานข้อมูลรายได้ต่ำกว่าเป็นจริงเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี ปัญหานี้เรียกว่า underreporting

เราสามารถใช้ลักษณะของปัญหาทั้ง 3 แบบนี้ในการแยกแยะกิจกรรม NOE ออกเป็นกลุ่มต่างๆ เพื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป ดังเช่นที่ปรากฏในรูปข้างล่างนี้



จะเห็นได้ว่า การใช้กรอบแนวคิดสามารถแบ่งกิจกรรม NOE 3 ประเภท คือ underground informal และ illegal ออกได้เป็น 7 กลุ่ม ตามลักษณะและสาเหตุของปัญหาด้านข้อมูล การจัดแบ่งกิจกรรมเช่นนี้จะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาได้ละเอียดมากขึ้น และจะช่วยทำให้การพิจารณาแก้ไขปัญหามีความชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น กิจกรรม NOE กลุ่ม T1 มีปัญหาด้านข้อมูลซึ่งเกิดจากการไม่ตอบแบบสอบถาม (ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้ตอบรับแบบสอบถามไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสำรวจเท่าที่ควร) เราอาจแก้ไขปัญหานี้โดยพิจารณาปรับปรุงแบบสอบถามและวิธีการสอบถามเพื่อกระตุ้นให้ผู้ตอบมากขึ้น กิจกรรม NOE กลุ่ม T5 จงใจไม่จดทะเบียนเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือการจ่ายเงินสมทบทุนประกันสังคม หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสุขลักษณะและความปลอดภัย ส่วนกิจกรรม NOE กลุ่ม T6 และ T6 ไม่ได้จดทะเบียนไว้กับภาครัฐ เพราะกิจการมีขนาดเล็กเกินไป หรือเป็นเพราะให้บริการที่ผิดกฎหมาย ในบางกรณีช่องโหว่เหล่านี้อาจจดทะเบียนเป็นสถานบริการประเภทอื่นๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น จดทะเบียนเป็น สถานอาบ-อบ-นวด หรือโรงน้ำชา และกิจการเหล่านี้ก็มีแนวโน้มที่จะรายงานข้อมูลรายได้ต่ำกว่าเป็นจริงเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีด้วย

นอกจากการกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิเคราะห์แล้ว เรายังสามารถประเมินว่า การจัดทำบัญชีประชาชาติได้ครอบคลุมกิจกรรม NOE เหล่านี้ รวมทั้งวิเคราะห์ว่าการจัดทำบัญชีประชาชาติได้รวมเอากิจกรรม NOE เข้าไว้อย่างไรบ้าง การประเมินอาจใช้วิธีการเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เช่น การเปรียบเทียบระหว่างข้อมูลยอดขายสินค้าและบริการกับข้อมูลภาษีมูลค่าเพิ่ม ข้อมูลการสำรวจรายจ่ายครัวเรือนกับข้อมูลค่าปลีก และข้อมูลการสำรวจกิจการกับข้อมูลการสำรวจแรงงาน

วิธีการประเมินอีกแบบหนึ่ง คือ การประมาณค่าสูงสุด (upper bound) ของกิจกรรม NOE โดยอาจใช้แนวทางด้านการใช้จ่าย คือ การพิจารณารายการค่าใช้จ่ายต่างๆ ในบัญชีประชาชาติ เช่น การใช้จ่ายของครัวเรือน การนำเข้า การส่งออก การก่อสร้างที่อยู่อาศัย และการลงทุนในภาคธุรกิจ ในบางกรณีก็อาจใช้การแบ่งรายการตามสาขาการผลิต เช่น การเกษตร และธุรกิจขนาดต่างๆ ในแต่ละรายการ เราสามารถประเมินโดยใช้ประสบการณ์และข้อมูลประกอบต่างๆ เพื่อให้ได้ค่าสูงสุดของกิจการ NOE ซึ่งน่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อใช้ค่าสูงสุดเหล่านี้ (คิดเป็นสัดส่วนของ GDP) ในการจัดลำดับความสำคัญสำหรับการปรับแก้ต่อไป

## 7.2 การปรับปรุงวิธีการรวบรวมข้อมูล (Compilation Procedures) ในการจัดทำบัญชีประชาชาติ

การปรับปรุงในส่วนนี้เป็นวิธีการทางอ้อมในการประมาณค่าของกิจกรรม NOE โดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่แล้ว ส่วนใหญ่เป็นการใช้ข้อมูลพื้นฐานเพื่อจัดทำตัวชี้วัด (indicators) สำหรับกิจกรรม NOE โดยมีวัตถุประสงค์ในการประมาณค่าของ GDP ที่สามารถครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ได้มากขึ้น แนวทางที่ใช้ในการปรับปรุงอาจแบ่งได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

- แนวทางด้านการผลิต (Production Approach)
- แนวทางด้านการใช้จ่าย (Expenditure Approach)
- แนวทางการใช้ตารางอุปทานและการใช้ (Supply and Use Table)

### แนวทางด้านการผลิต (Production Approach)

วิธีการรวบรวมข้อมูลเพื่อวัดค่าของ GDP โดยใช้แนวทางนี้ เป็นการอาศัยตัวชี้วัดด้านการผลิตเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี เช่น

- อาศัยข้อมูลเกี่ยวกับอุปทาน (supply) ของปัจจัยการผลิตและวัตถุดิบ (inputs) ที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ โดย inputs อาจเป็นแรงงาน ที่ดิน ทุน หรือวัตถุดิบที่สำคัญ ขั้นตอนการดำเนินการประกอบด้วย
  - การวัดหาอัตราส่วน : input/output และ input/value added ซึ่งอาจได้จากการสำรวจกิจการที่ผลิตสินค้าและบริการต่างๆ
  - การวัดหาอุปทานของ inputs เช่น การใช้แรงงานในกิจการที่มีขนาดต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจแรงงาน
  - การวัดหา output และ value added โดยการคูณอุปทานของ inputs กับอัตราส่วนต่างๆ

» อาศัยข้อมูลการใช้สินค้าและบริการเป็นตัวชี้วัด เช่น ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจการใช้จ่ายของครัวเรือน การใช้สินค้าในรูปของวัตถุดิบ การส่งออก และข้อมูลจากการจดทะเบียน (เช่น ข้อมูลการจดทะเบียนรถยนต์ และใบอนุญาตการก่อสร้าง)

» อาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายได้ต่างๆ เช่น ข้อมูลจากการชำระภาษีเงินได้ การส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม และการตรวจสอบการชำระภาษี (Tax audits)

ตัวอย่างการประมาณค่าของกิจกรรม NOE โดยใช้แนวทางด้านการผลิตมีปรากฏในเอกสารชื่อ “เศรษฐกิจนอกระบบ” ของสำนักบัญชีประชาชาติ สศช. (เอกสารจัดทำในเดือนพฤศจิกายน 2546) ผู้จัดทำเอกสารนี้ได้พยายามวัดขนาดของแรงงานใน informal sector ของไทย โดยใช้เกณฑ์การวัด 3 เกณฑ์ คือ เกณฑ์สถานภาพในการทำงาน (กำหนดให้กิจการที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว และบุคคลที่ช่วยธุรกิจครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง มีแรงงานอยู่ใน informal sector) เกณฑ์การเสียภาษีเงินได้ (กำหนดให้ผู้มีงานทำซึ่งไม่ได้ยื่นแบบแสดงรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินเป็นผู้มีอยู่ใน informal sector) และเกณฑ์การเข้าระบบประกันสังคม (กำหนดให้ลูกจ้างเอกชนที่อยู่นอกระบบประกันสังคมเป็นแรงงานใน informal sector) หลังจากนั้นจึงใช้ขนาดของแรงงานใน informal sector ที่คำนวณตามเกณฑ์ดังกล่าวในการประมาณขนาดของรายได้ที่เกิดขึ้นใน informal sector และเปรียบเทียบรายได้ของ informal sector ซึ่งครอบคลุมไว้แล้วในรายได้ประชาชาติของประเทศ ผลปรากฏว่า รายได้ของ informal sector ที่ยังไม่สามารถบันทึกหรือครอบคลุมไว้ได้ มีขนาดประมาณร้อยละ 12 ของ GDP หรือร้อยละ 16 ของ National Income ในปี 2544 และ 2545

### **แนวทางด้านการใช้จ่าย (Expenditure Approach)**

วิธีการปรับปรุงตามแนวทางนี้ เป็นการนำเอาองค์ประกอบแต่ละรายการของการใช้จ่ายในเศรษฐกิจมาพิจารณาว่า ได้ประมาณค่าโดยถูกต้องและครอบคลุม กิจกรรมต่างๆ รวมทั้งกิจกรรม NOE ไว้มากน้อยเพียงใด เราอาจแบ่งองค์ประกอบหลักๆ ของการใช้จ่ายเป็นดังนี้

- » การบริโภคขั้นสุดท้ายของครัวเรือน (Household Final Consumption)
- » การใช้จ่ายของภาครัฐบาล (Government Final Consumption)
- » การสะสมทุนเบื้องต้น (Gross Fixed Capital Formation)
- » การเปลี่ยนสินค้าคงคลัง
- » การส่งออก
- » การนำเข้า

ในทางปฏิบัติ บางรายการสามารถประมาณค่าได้โดยตรงเพราะมีแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ เช่น การใช้จ่ายของภาครัฐบาล การส่งออกและนำเข้า และ Gross Fixed Capital Formation ส่วนรายการที่เหลือจะคำนวณจากผลต่างระหว่าง GDP และองค์ประกอบที่ประมาณค่าได้โดยตรง ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้อย่างอิสระ (independent check) เพราะการ

คำนวณจากผลต่างดังกล่าวก็เท่ากับนำเอาความผิดพลาด (errors) ทั้งหมดไปไว้กับรายการที่คำนวณจากผลต่าง ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการประมาณค่าของรายการต่างๆ โดยตรงโดยอาศัยแหล่งข้อมูลต่างๆ และวิธีการปรับค่าที่สมเหตุสมผล รายการที่ใหญ่ที่สุดที่ควรมีการประมาณค่าโดยตรง คือ การบริโภคขั้นสุดท้ายของครัวเรือน ในกรณีนี้เราสามารถแบ่งการใช้จ่ายของครัวเรือนออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าการประมาณค่าได้ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ได้ดีเพียงใด เช่น แบ่งออกเป็น :

- » สินค้าและบริการที่มีการซื้อขายในตลาดโดยทั่วไป
- » การบริโภคสินค้าที่ผลิตขึ้นเองโดยครัวเรือน
- » บริการที่อยู่อาศัยสำหรับบ้านที่เจ้าของอยู่เอง
- » บริการโดยลูกจ้างในครัวเรือน
- » ค่าตอบแทนที่ได้รับในรูปของสินค้าและบริการ (income in kind)
- » การใช้บริการทางการเงินและประกัน

แหล่งข้อมูลสำคัญที่สามารถใช้ในการปรับปรุงตามแนวทางด้านการใช้จ่ายมีหลากหลาย เช่น การสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือน การสำรวจรายได้รายจ่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไร (non-profit institution) สถิติการค้าปลีก สถิติการค้าระหว่างประเทศ ข้อมูลจากการจดทะเบียนต่างๆ รวมทั้งรายงานการผลิต และการขายของบริษัทต่างๆ รวมทั้งรายงานการผลิตและการขายของบริษัทต่างๆ

### ตารางอุปทานและการใช้ (Supply and Use Table)

การใช้ supply and use table เป็นแนวทางที่ใช้เป็นพื้นฐานในการปรับค่าของ GDP อย่างเป็นระบบและคงเส้นคงวา ทั้งนี้เพื่อให้การวัด GDP สามารถครอบคลุมกิจกรรมได้อย่างครบถ้วนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรม NOE

กรอบแนวคิดของ supply and use table สามารถใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์กิจกรรมทั้งในระดับอุตสาหกรรม และระดับสินค้า โดยการแยกบัญชีออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- » บัญชีสินค้าและบริการ (goods and services account) ซึ่งแสดง
  - อุปทานรวม (total supply) อันประกอบด้วย การผลิตในประเทศ (domestic output) และการนำเข้า (inputs)
  - การใช้รวม (total use) อันประกอบด้วย การบริโภคขั้นกลาง (intermediate consumption) การบริโภคขั้นสุดท้าย (final consumption) การเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงคลัง (change in inventories) การลงทุนถาวร (grossed fixed capital formation) การเปลี่ยนแปลงของสิ่งมีค่า (acquisition less disposals of valuables) และการส่งออก (exports)

❖ บัญชีการผลิต (production account) ซึ่งแสดงผลผลิต (output) การใช้ขั้นกลาง (intermediate use) และมูลค่าเพิ่ม (value added)

❖ บัญชีสร้างรายได้ (generation of income account) ซึ่งแสดงผลค่าเพิ่มและส่วนประกอบสำคัญของรายได้ที่เกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าและบริการ

การจัดทำบัญชีเหล่านี้ก็เพื่อวิเคราะห์ว่า ผลรวมด้านอุปทานและผลรวมด้านการใช้ของอุตสาหกรรมหรือสินค้าแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด นอกจากนั้น การตรวจสอบความสอดคล้องกันระหว่างอุตสาหกรรมหรือสินค้าต่างประเภทที่มีความเกี่ยวข้องกัน (เช่น สินค้าชนิดหนึ่งถูกใช้เป็นตัววัตถุดิบในการผลิตสินค้าอีกชนิดหนึ่ง) ยังชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของข้อมูลได้ การวิเคราะห์สาเหตุของความแตกต่างและข้อบกพร่องเหล่านี้จะชี้ให้เห็นว่า ควรปรับค่าในรายการใดและด้วยวิธีการใด

การจัดทำ supply and use table เป็นแนวทางที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบัญชีประชาชาติ เพื่อให้สามารถครอบคลุมกิจกรรมได้มากขึ้นและมีความแม่นยำมากขึ้นด้วย อีกทั้งยังเป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้ได้ใช้ข้อมูลที่มีอยู่ให้ได้มากที่สุด ไม่ว่าข้อมูลเหล่านี้จะมีมากหรือน้อยเพียงใด การจัดทำบัญชีเหล่านี้ควรเริ่มโดยการจัดทำ supply and use table สำหรับสินค้าที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ เช่น สินค้าพลังงาน สินค้าเกษตรบางอย่าง (เช่น ข้าว ยางพารา ยานยนต์ และอิเล็กทรอนิกส์) ในกรณีสินค้าพลังงานของไทย ได้มีการจัดทำ energy balance ทั้งสำหรับผลิตภัณฑ์ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ไฟฟ้า และพลังงานโดยรวม โดยมี flow chart ซึ่งแสดงการไหลของสินค้า (commodity flow) ตั้งแต่การผลิตในประเทศและการนำเข้า ผ่านกระบวนการแปรรูป (เช่น การกลั่นน้ำมัน และการแยกก๊าซธรรมชาติ) ไปจนถึงการบริโภคโดยสาขาการผลิตต่างๆ และการส่งออก (ดูรายงานพลังงานของประเทศไทย รายงานน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทย และรายงานไฟฟ้าของประเทศไทย ซึ่งจัดทำโดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานสำหรับปีต่างๆ) ข้อมูลจาก energy balance เหล่านี้สามารถใช้เป็นจุดเริ่มต้นและแม่แบบในการจัดทำ supply and use table สำหรับสินค้าต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

### 7.3 การวิเคราะห์และการวัดขนาดของกิจกรรม NOE โดยตรง

ขั้นตอนสุดท้ายของแนวทางการปรับปรุงบัญชีประชาชาติเพื่อให้ครอบคลุมกิจกรรม NOE ได้ดีขึ้น คือ การวิเคราะห์เจาะลึกและประมาณค่ากิจกรรม NOE โดยเฉพาะเจาะจง โดยสามารถแยกพิจารณา กิจกรรมออกเป็น 4 ประเภท คือ underground production , illegal production , informal sector production และการผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง (household production for final use) ตามนิยามและความหมายที่ได้อธิบายไว้แล้ว

ก่อนจะอธิบายการวิเคราะห์กิจกรรม NOE เหล่านี้ เราตั้งข้อสังเกต 2 ข้อ ประการแรก ถึงแม้ว่า แต่ละกิจกรรมจะมีนิยามที่บ่งบอกลักษณะสำคัญไว้ชัดเจนว่าแตกต่างจากกิจกรรมอื่นๆ แต่ในทางปฏิบัติ กิจกรรมการผลิตบางอย่างอาจจะเข้าข่ายเป็นกิจกรรม NOE ได้มากกว่าหนึ่งประเภท เช่นการผลิตสินค้าและบริการบางอย่างอาจเป็นได้ทั้ง underground production และ informal sector production ประการที่สอง การจัดทำบัญชีประชาชาติในปัจจุบันได้ครอบคลุมผลอันเกิดจากการผลิตใน

กิจกรรม NOE ไว้แล้วบ้าง ตัวอย่างเช่น มูลค่าเพิ่มจากการผลิตยาเสพติด อาจไม่สามารถคำนวณโดยตรง เพื่อนำเอาไปใส่ไว้เป็นส่วนหนึ่งของ GDP ได้ แต่การใช้จ่ายของผู้มีรายได้จากการผลิตและจำหน่ายยาเสพติดส่วนใหญ่อาจจะปรากฏเป็นค่าใช้จ่ายที่บันทึกเอามารวมเป็นส่วนหนึ่งของ GDP ได้ โดยการวัดด้านค่าใช้จ่าย ดังนั้นเราจึงไม่สามารถนำผลของการประมาณค่าของกิจกรรม NOE โดยตรงเข้าไปรวมกับค่าของ GDP ที่มีอยู่แล้วได้โดยไม่ปรับค่าใดๆ เพราะจะกลายเป็นการนับซ้ำ (double counting) เราจำเป็นต้องมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นด้วยว่า การคำนวณ GDP ในปัจจุบันได้รวมเอาผลของการผลิตในกิจกรรม NOE เข้าไว้แล้วเป็นจำนวนเท่าใด

Underground production : กิจกรรมการผลิตประเภทนี้เป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ผู้ผลิตต้องการปิดบังข้อมูลการผลิตจากภาครัฐ เพื่อหลีกเลี่ยงการชำระภาษีหรือการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ วิธีการวัดค่ากิจกรรมประเภทนี้โดยการสำรวจเพื่อถามผู้ผลิตโดยตรงจึงไม่ได้ผล จำเป็นต้องสำรวจข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับ underground production โดยทางอ้อม การสำรวจข้อมูลเหล่านี้อาจทำได้โดย

» การสำรวจด้านการผลิต การใช้แรงงาน การใช้จ่าย และรายได้ : ในการสำรวจค่าใช้จ่ายของครัวเรือน เราอาจแทรกคำถามเกี่ยวกับการซื้อสินค้าและบริการว่าผู้ซื้อได้รับใบเสร็จหรือไม่เพียงใด การสำรวจแรงงานอาจให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้แรงงานและการได้รับค่าจ้างจาก underground production นอกจากนี้ การสำรวจการใช้เวลา (time-use surveys) อาจให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้แรงงานของสมาชิกในครัวเรือนใน underground production

» การสำรวจความเห็นของกิจการและครัวเรือน โดยใช้คำถามที่ไม่เฉพาะเจาะจงกับการผลิตของผู้ตอบ เช่น คำถามว่า “ท่านคิดว่าการใช้เงินสดในการซื้อสินค้าโดยทั่วไปมีมากน้อยแค่ไหน”

» ข้อมูลจากการตรวจสอบภาษี (tax audits) สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดขนาดของการหลีกเลี่ยงภาษี โดยพิจารณาจากผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่สรรพากรและสรรพสามิต

Illegal production : โดยทั่วไปสามารถแบ่งกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการที่ผิดกฎหมายออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

» การผลิตและจำหน่ายสินค้าผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด และสิ่งพิมพ์/สื่อลามกอนาจาร

» การให้บริการที่ผิดกฎหมาย เช่น บริการโสเภณี

» กิจกรรมการผลิตที่โดยปกติแล้วถูกต้องตามกฎหมาย แต่ถือว่าผิดกฎหมาย เพราะผู้ผลิตไม่ได้รับอนุญาตให้ผลิต เช่น การเปิดบ่อนพนัน การขายหวยเถื่อน การผลิตเหล้าเถื่อน การลักลอบนำเข้าแรงงานต่างชาติ การปลอมแปลงซอฟต์แวร์หรือวีดีโอ และการลักลอบตัดไม้

» การลักลอบนำเข้าส่งออกสินค้าเพื่อเลี่ยงภาษีที่พรมแดน เช่น การนำเข้าน้ำมันเถื่อน

แนวทางหนึ่งในการวัดขนาดของกิจกรรมผิดกฎหมายแต่ละประเภท คือ การประมาณค่าของอุปทานรวม (การผลิตในประเทศและการนำเข้า) และการใช้รวม (การบริโภคชั้นกลาง การบริโภคชั้นสุดท้าย การลงทุน และการส่งออก) เพื่อวัดหารายได้และมูลค่าเพิ่มจากกิจกรรมดังกล่าว

การวัดขนาดของกิจกรรมผิดกฎหมายส่วนใหญ่มักเป็นผลจากการวิจัยเจาะลึก ซึ่งต้องอาศัยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ และข้อมูลอื่นๆ ประกอบ เช่น บันทึกการจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ การประมาณการจำนวนผู้เสพยาเสพติด อัตราการเสพยาเสพติดต่อหัว ประมาณการจำนวนผู้ให้บริการโสเภณี จำนวนสถานบริการที่ให้บริการโสเภณี จำนวนลูกค้าที่โสเภณีให้บริการในแต่ละวัน และรายได้เฉลี่ยของโสเภณี งานวิจัยของผาสุก-สังคีต-นวลน้อย เป็นตัวอย่างงานวิจัยเจาะลึกที่พยายามจะประมาณค่าของมูลค่าเพิ่มที่เกิดจากกิจกรรมที่ผิดกฎหมายในประเทศไทย งานดังกล่าวสรุปว่า ระหว่างปี พ.ศ.2536 ถึง 2538 กิจกรรมที่ผิดกฎหมาย 6 ประเภท (ยาเสพติด การค้าอาวุธ สงคราม น้ำมันเถื่อน โสเภณี นายหน้าค้าแรงงานข้ามประเทศ และการพนัน) สร้างมูลค่าเพิ่มรวมกันคิดเป็นร้อยละ 8 ถึง 13 ของ GNP (ดูหวย ช่อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวลน้อย ตรีรัตน์ 2543)

Informal sector production : ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมการผลิตโดยกิจการขนาดเล็ก ทั้งในสาขาเกษตร สาขาอุตสาหกรรม และสาขาบริการ การวัดขนาดของกิจกรรมเหล่านี้ ควรแยกพิจารณาระหว่างกิจกรรมที่อยู่ในสาขาเกษตร และสาขาที่ไม่ใช่เกษตร ทั้งนี้เพราะลักษณะการผลิตและที่ตั้งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน การสำรวจข้อมูลการผลิตของ informal sector ในสาขาเกษตรสามารถดำเนินการได้พร้อมกันกับการสำรวจด้านเกษตรที่มีอยู่เป็นประจำแล้ว เช่น สัมมะโนการเกษตร ส่วนการสำรวจข้อมูลในสาขาอื่นๆ อาจทำได้โดยการเพิ่มคำถามเกี่ยวกับ informal sector ลงไปในแบบสอบถามที่ใช้ในการสำรวจ แรงงานและการสำรวจครัวเรือน ซึ่งเป็นการสำรวจที่ดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้ว

การสำรวจอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ informal sector โดยตรง คือ การสำรวจครัวเรือนผสมกับกิจการ (mixed household-enterprise survey) การสำรวจประเภทนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ระยะ ระยะแรกเป็นการสำรวจครัวเรือนในพื้นที่ที่คาดว่าจะมี informal sector production อยู่มาก เพื่อจัดทำ sampling frame สำหรับกิจการที่เข้าข่ายเป็น informal sector ระยะที่สองเป็นการสุ่มตัวอย่างกิจการที่คาดว่าจะมี informal sector เพื่อสัมภาษณ์เจ้าของกิจการต่อไป

สัมมะโนธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการ ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ดำเนินการในปี 2545 มีลักษณะคล้ายกับการสำรวจครัวเรือนผสมกับกิจการที่กล่าวมาแล้ว คือ แบ่งการสำรวจเป็น 2 ระยะ งานนับจดในระยะแรกเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของสถานประกอบการทุกประเภท (ยกเว้นแผงลอย) ในเขตเมืองของทั้งประเทศ และนำเอาข้อมูลเหล่านี้มาจัดทำกรอบตัวอย่าง (sampling frame) เพื่อใช้ในงานแจงนับซึ่งเป็นการสำรวจในระยะที่สองที่เก็บรวบรวมข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ การสำรวจข้อมูลเบื้องต้นครอบคลุมสถานประกอบการจำนวนกว่า 800,000 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดเล็กที่มีจำนวนคนงานต่ำกว่า 5 คน และน่าจะเข้าข่ายอยู่ใน informal sector กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่การขายปลีก การผลิตสินค้าหัตถกรรมครัวเรือน ร้านอาหาร และร้านซ่อมแซมยานยนต์/ขายน้ำมัน เราเชื่อว่าข้อมูลจากสัมมะโนธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการนี้จะนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และประมาณค่าของกิจกรรม informal sector ของไทยได้

เป็นอย่างดี หนึ่งการ “การจดทะเบียนคนจน” ซึ่งรัฐบาลได้เริ่มให้ดำเนินการในเดือนธันวาคม 2546 นี้ ก็อาจมีข้อมูลเกี่ยวกับ informal sector ซึ่งใช้เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์และประมาณค่าได้อีกทางหนึ่ง

การผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง : กิจกรรมประเภทนี้ประกอบด้วย การผลิตสินค้า เพื่อเป็นอาหารและเครื่องใช้สำหรับบริโภคเองในครัวเรือน และบริการอีก 2 ประเภท คือ owner-occupied services และบริการทำงานบ้านโดยได้รับค่าจ้าง (เช่น คนรับใช้ และคนขับรถ) การผลิตสินค้าเพื่อบริโภคเอง ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในครัวเรือนของเกษตรกร และครัวเรือนในชนบท โดยอยู่ในรูปของการเลี้ยงสัตว์ การเพาะปลูกพืช การหาฟืนทำถ่าน และการทำภาชนะ/เฟอร์นิเจอร์ เพื่อไว้ใช้เองในครัวเรือน

ข้อมูลที่ใช้ในการประมาณค่ากิจกรรมเหล่านี้มักเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการบริโภค สินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจรายได้รายจ่ายของ ครัวเรือน เช่น การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ หลายประเทศได้เริ่มสำรวจการใช้เวลา (time-use survey) ของครัวเรือน ซึ่งทำให้มีข้อมูลเกี่ยวกับการใช้เวลาในการผลิตของสมาชิกในครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกที่เป็นผู้หญิง ข้อมูลนี้จึงเป็นอีกแหล่งหนึ่งซึ่งช่วยให้เข้าใจและประมาณค่าของการผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเองได้ดียิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

1. System of National Accounts 1993 (SNA 1993) จัดทำโดย สหประชาชาติ (United Nations : UN) ร่วมกับ  
ธนาคารโลก (World Bank : WB)  
กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF)  
องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD)  
คณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งยุโรป (Economic Commission for Europe : ECE)  
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO)
  2. Measuring the Non-Observed Economy : A Handbook , Paris , OECD 2002.
  3. The Statistics Brief No.5 , Measuring the Non-Observed Economy by OECD , November 2002.
  4. Freidrich Schneider and Dominik Enste , Shadow Economies Around the World , IMF Working Paper , WP/00/26 , IMF Washington D.C. 2000.
  5. ผาสุก พงษ์ไพจิตร / สังคีต ปริยะรังสรรค์ / นวลน้อย ตริรัตน์ : “หวย ซ่อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2543.
  6. เอกสารงานศึกษาเรื่อง เศรษฐกิจนอกระบบ โดยสำนักบัญชีประชาชาติ สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ย. 2546.
-

# กรอบแนวคิด

## เศรษฐกิจนอกระบบกับการคุ้มครองทางสังคม

รองศาสตราจารย์ ดร. ภาวดี ทองอุไทย

### 1 บทนำ

ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอย่างเท่าเทียมกับผู้ที่อยู่ในระบบ เช่น ลูกจ้างรัฐบาล พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดต่างๆ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่า บุคคลมีสิทธิเสมอกันที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ในการรับบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน สาธารณสุข และสวัสดิการที่จำเป็นในชีวิต เพื่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพตั้งแต่เกิดจนตาย

นอกเหนือจากสิทธิอันมีอยู่โดยชอบธรรมดังกล่าวแล้ว คนกลุ่มนี้ยังมีความจำเป็นที่สมควรต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเป็นพิเศษเสียด้วยซ้ำ เพราะมีปัญหาเฉพาะในการทำงาน อันเนื่องมาจากการที่ทำงานนั้นไร้ความมั่นคง รายได้ผันแปรบ่อยครั้ง การทำงานมักมีลักษณะที่ต้องเสี่ยงอันตราย เป็นผลร้ายต่อสุขภาพและขาดความปลอดภัย แต่ถึงกระนั้น ตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบกลับต้องขวนขวายแสวงหากลไกต่างๆ มาคุ้มครองดูแลตนเอง เช่น อาศัยระบบครอบครัวและความสัมพันธ์ในชุมชนที่มีสืบเนื่องมาแต่ดั้งเดิม เพื่อช่วยในการรับมือกับความเสี่ยงจากภัยต่างๆ ที่ต้องเผชิญ ซึ่งที่จริงแล้ว ความเสี่ยงเหล่านั้นก็เป็นผลโดยตรงจากการเข้ามีส่วนร่วมสร้างความก้าวหน้าให้แก่เศรษฐกิจไทยนั่นเอง ข้อมูลจากสำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่า ในแต่ละปี ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่เกิดจากเศรษฐกิจนอกระบบ (ไม่รวมส่วนผิดกฎหมาย) มีมูลค่าเป็นสัดส่วนร้อยละ 45.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติทั้งหมด

มีหลักฐานมากมายจากทั่วโลกว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีแนวโน้มที่จะมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ เป็นตัวจักรสำคัญช่วยขับเคลื่อนการเติบโตของเศรษฐกิจ และสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อีกทั้งการคาดการณ์ที่ดำเนินไปภายใต้กฎระเบียบที่ผ่อนคลายเป็นเสรี และการแข่งขันที่เข้มข้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสาร ล้วนเป็นปัจจัยที่มีส่วนเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการทำงานในทุกสาขาเศรษฐกิจ ไปสู่กิจการที่มีขนาดเล็กลง หรือไปสู่ความเป็นผู้ประกอบการอิสระมากขึ้นทุกที

แต่ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมที่มาพร้อมกับการขยายตัวของเศรษฐกิจได้ทำให้ระบบความคุ้มครองแบบเดิมที่พวกเขาเคยพึ่งพามาเป็นเวลานานนั้นเปราะบางลงทุกที หรือ ในบางกรณีก็สูญสลายไปโดยสิ้นเชิง อีกทั้งกระบวนการโลกาภิวัตน์ได้สร้างความเสี่ยงรูปแบบใหม่ๆ ขึ้นมา ซึ่งมีแนวโน้มว่าผู้อยู่ในภาคนอกระบบจะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงกว่ากลุ่มอื่น ดังที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตการเงินเมื่อปี 2540 ซึ่งย้ำถึงความจำเป็นที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องจัดเตรียมกลไกการคุ้มครองทางสังคมไว้ให้พร้อมสรรพเพื่อตอบสนองความต้องการได้โดยไม่ล่าช้า

ความพยายามที่จะพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจนอกระบบนั้นปรากฏอยู่ในนโยบายของรัฐบาลต่อเนื่องกันมาหลายชุด เนื่องจากภาครัฐตระหนักดีถึงความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย ทั้งในแง่ของการเพิ่มผลผลิต การกระจายรายได้ สร้างงาน และลดความยากจน แต่เมื่อเทียบกับผู้อยู่ในระบบแล้ว คุณภาพชีวิตและความคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบนั้นด้อยกว่าเป็นอย่างมาก นโยบายและมาตรการเด่นๆ ที่รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีดร.ทักษิณ ชินวัตรนำมาใช้นั้น หลายเรื่องอาจจัดเป็นความคุ้มครองทางสังคมได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากประโยชน์ที่มีลักษณะโน้มเอียงเอื้อไปยังผู้อยู่ในภาคนอกระบบมากกว่าในระบบ เช่น โครงการประกันสุขภาพ 30 บาท รักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธนาคารประชาชน ประกันชีวิตเอื้ออาทร เป็นต้น

บทความนี้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมและเป็นไปได้สำหรับผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ รวมทั้งเสนอ กรอบการบริหารจัดการที่ดีของกลไกต่างๆ ของภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้นำไปสู่เป้าหมายหลัก คือ การคุ้มครองทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ บทความมีทั้งหมดหกส่วน **ส่วนที่หนึ่ง** เป็นคำนำ **ส่วนที่สอง** กล่าวถึงความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบ ความเสี่ยงของผู้ทำงาน และผลกระทบของเศรษฐกิจนอกระบบต่อสังคมไทย **ส่วนที่สาม** เป็นกรอบแนวคิด ความหมาย และขอบเขตของระบบการคุ้มครองทางสังคม **ส่วนที่สี่** กล่าวถึงสถานการณ์ของผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบและรูปแบบต่างๆ ของระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยภาครัฐ เอกชน ชุมชน และสถาบันอื่นๆ **ส่วนที่ห้า** เป็นบทสรุป ซึ่งกล่าวถึงประเด็นท้าทาย และให้ข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการบริหารจัดการระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

## 2

## เศรษฐกิจนอกระบบ

### 2.1 คำนิยามของ “เศรษฐกิจนอกระบบ”

“เศรษฐกิจนอกระบบ” เป็นเรื่องที่มีประเด็นถกเถียงกันได้หลายแง่มุม เช่น ถ้าจุดประสงค์คือการคำนวณมูลค่าทางเศรษฐกิจที่จะเกิดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ก็คงจะต้องพิจารณาถึงบทบาทของเศรษฐกิจใต้ดิน หรือ เศรษฐกิจผิดกฎหมายด้วย แต่ขอบเขตความสนใจของบทความนี้อยู่ที่การให้ความคุ้มครองทางสังคม กรอบการพิจารณาจึงไม่ครอบคลุมกิจกรรมดังกล่าว ในระหว่างที่สศช. กำลังให้ผู้เชี่ยวชาญกำหนด คำนิยาม และวิธีวัดขนาดของ “เศรษฐกิจนอกระบบ” อยู่นั้น ในการวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ตามเป้าหมายหลักของบทความนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการนิยามเพื่อกำหนดขอบเขตของการพิจารณา และเพื่อความสอดคล้องของเนื้อหาในส่วนต่างๆ ผู้เขียนจึงขอกำหนดคำนิยามของ “เศรษฐกิจนอกระบบ” ขึ้นมาชั่วคราว โดยอ้างอิงจากแนวคิดที่ยอมรับและเข้าใจกันในแวดวงของกลุ่มนักวิชาการนานาชาติ โดยเฉพาะที่สำนักงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและธนาคารโลก

*เศรษฐกิจนอกระบบ* รวมถึง กิจกรรมทั้งหลายในทุกสาขาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นในเมืองหรือชนบท ที่มีลักษณะดังนี้อยู่นอกกรอบการควบคุมของกฎระเบียบ ไม่มีระบบภาษี หรือ ระบบเงินเดือนค่าจ้าง/การจ้างงานที่แน่นอน เป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งผู้ทำงานเป็นเจ้าของ/ผู้ประกอบการ

หรืออาจมีลูกจ้าง/ผู้ฝึกงาน/ผู้ช่วยในครัวเรือน เป็นการทำงานจากบ้านในฐานะเป็น “ลูกจ้างแอบแฝง” คือมีการรับเหมาช่วงงานต่อกันมา ทั้งนี้ไม่รวมกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายของบ้านเมืองอย่างชัดเจน ที่ถูกจัดอยู่ในข่ายของอาชญากรรม หรือเป็นกิจกรรมที่สังคมเห็นว่าอยู่นอกกรอบของจริยธรรม

การสำรวจแรงงานของประเทศไทย พบว่า จากจำนวนประชากร 64.06 ล้านคน ในปี 2546 มีผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป 48.38 ล้านคน และจัดเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงานประมาณ 35.31 ล้านคน ซึ่งเป็นผู้มีงานทำประมาณ 34.67 ล้านคน โดยอยู่ในภาคเกษตรกรรมร้อยละ 40 และนอกภาคเกษตรกรรมร้อยละ 60 ทั้งนี้เป็นผู้ที่ได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นทางการเพียงประมาณร้อยละ 30 โดยในจำนวนนี้ สองกลุ่มใหญ่ที่สุดก็คือ ผู้ที่อยู่ใต้กฎหมายประกันสังคมที่รัฐมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ 7.35 ล้านคน และอีกส่วนหนึ่งอยู่ในความคุ้มครองของระบบอื่น ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างรัฐบาล พนักงานรัฐวิสาหกิจ /รวม 2.65 ล้านคน ส่วนที่เหลือก็มีครุตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน และลูกจ้างในกิจการบางอย่างที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายประกันสังคม

ผู้มีส่วนในเศรษฐกิจที่ยังถือได้ว่ายังขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่นอกกระบวนการคุ้มครองทางสังคมที่มีการจัดการอย่างมีระเบียบกฎเกณฑ์ขณะนี้ประมาณ 22 - 23 ล้านคน โดยกระทรวงแรงงานได้จำแนกไว้เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่จะขยายความคุ้มครองทางสังคม ดังนี้

- ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และ ผู้รับจ้างทำของ
- สหกรณ์เครดิตยูเนียน และกลุ่มเครดิตยูเนียน
- เกษตรกร (เพาะปลูก/ป่าไม้/เลี้ยงสัตว์) และชาวประมง
- คนขับยานพาหนะรับจ้าง (เช่น รถแท็กซี่ / ตุ๊กตุ๊ก / รถตุ้ / รถประจำทาง / สองแถว / จักรยานยนต์ / เรือยนต์ ฯลฯ)
- ผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆทั้งในและนอกภาคเกษตร ซึ่งรวมถึงนายจ้างหรือผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะที่ไม่มีลูกจ้าง กลุ่มแม่บ้าน (เช่น กลุ่มแม่บ้าน ๑ ผลิตภัณฑ์ ๑ ตำบล) ช่าง และผู้รับบริการต่างๆ
- ลูกจ้างของนายจ้างมิได้จ้างงานทั้งปี แต่เป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นฤดูกาล
- กลุ่มอื่นๆ เช่น ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย (คนรับใช้ คนขับรถส่วนตัว คนทำสวน ฯลฯ)

## 2.2 ลักษณะความเสี่ยงของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ

แรงงานนอกระบบจะพบกับความเสี่ยงสูงมากทั้งในแง่ของการมีงานทำและในเรื่องความมั่นคงของรายได้ ความเสี่ยงดังกล่าวเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ เช่น จากสภาพการทำงาน หรือจากการที่รายได้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงบ่อย และมากกว่าแรงงานในระบบ ความเสี่ยงต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบอาจแบ่งออกเป็น

- ความเสี่ยงของแต่ละบุคคล อาจเกิดได้กับทุกคน ไม่ว่าจะทำงานในหรือนอกระบบก็ตาม ได้แก่การเจ็บป่วย ทุพพลภาพ คลอดบุตร ว่างาน ชราภาพ ตาย สูญเสียรายได้หรือทรัพย์สิน
- ความเสี่ยงจากการทำงาน เกิดขึ้นกับบางกลุ่มอาชีพบ่อยหรือมากเป็นพิเศษ เช่น การที่ราคาสินค้าขึ้นลง ความต้องการซื้อสินค้าเปลี่ยนแปลงไปอันทำให้มีผลกระทบถึงความต้องการจ้างแรงงานด้วย
- ความเสี่ยงที่เกิดกับหลาย คนพร้อม ๆ กัน ได้แก่ ภัยธรรมชาติ สงคราม วิกฤตเศรษฐกิจ
- ความเสี่ยงเฉพาะของผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ เกิดขึ้นเนื่องจากสถานภาพของการอยู่นอกระบบนั่นเอง

เมื่อต้องเผชิญกับความเสี่ยงอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวข้างต้น ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบก็มีทางเลือกที่จะสนองตอบด้วยวิธีต่าง ๆ ซึ่งในระดับหนึ่งก็คล้าย ๆ กับผู้อยู่ในระบบนั่นเอง เช่น อาศัยเงินออมที่สะสมไว้ กู้ยืม หรืออาศัยการประกัน ความแตกต่างสำคัญอยู่ตรงที่ว่า กลุ่มนอกระบบมีรายได้เฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ จำนวนเงินที่สามารถเก็บออมไว้เพื่อนำออกมาใช้ในยามฉุกเฉินนั้นย่อมจะน้อยกว่าผู้ในระบบ เพราะกลุ่มหลังนี้อาจมีเงินที่ถูกหักไปจากเงินเดือน หรือที่เรียกว่า “เงินออมโดยบังคับ” อยู่บ้างแล้วจำนวนหนึ่ง บวกกับเงินที่นายจ้างสมทบเพิ่มเติมให้อีก ดังในกรณีของผู้ที่เป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

เมื่อไม่มีเงินออมเพียงพอ ค่าใช้จ่ายพิเศษที่เกิดขึ้นจากภัยความเสี่ยงต่างๆของชีวิต แม้จะเป็นเรื่องที่เกิดตามวัฏจักรของชีวิต เช่น การคลอดบุตร ค่ารักษาพยาบาลบิดามารดา ก็มีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นแรงกดดันเป็นปัญหาแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบและครอบครัวได้ ถึงแม้ว่าในหลายกรณีจะได้พึ่งพาแหล่งเงินนอกระบบสำหรับค่าใช้จ่ายพิเศษ เช่น การเล่นแชร์ กู้ยืมจากญาติพี่น้อง จากกองทุนสวัสดิการของกลุ่มอาชีพ ฯลฯ แต่ประโยชน์ที่ได้รับเทียบกันไม่ได้เลยกับการประกันสังคมในระบบ

### 2.3 ผลกระทบต่อสังคมไทยในภาพรวม

ผลกระทบของเศรษฐกิจนอกระบบต่อสังคมไทยนั้นได้รับความสนใจน้อยกว่าผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ทั้งที่จริงแล้วก็น่าจะเป็นประเด็นที่สมควรนำมาพิจารณาควบคู่กันไป เช่น บทบาทในการสร้างงานและรายได้ให้กับกลุ่มคนที่ถูกกีดกัน หรือ มีข้อจำกัดส่วนตัว / ด้านครอบครัวที่ทำให้ไม่อาจเข้าร่วมอยู่ในกลุ่มเศรษฐกิจในระบบได้ บทบาทสำคัญในการให้โอกาสผู้ที่ด้อยการศึกษา ได้สะสมประสบการณ์ทำงาน ให้เลือกทำงานอย่างอิสระตามความสามารถและความสนใจ เป็นต้น

สิ่งหนึ่งที่มีผู้ยอมรับและได้รับการยืนยันจากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อหลายปีก่อนนี้ก็คือ ความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบในการช่วยผ่อนคลายนปัญหาสังคมที่อาจขยายตัวถึงขั้นรุนแรงได้จากการมีผู้ตกงานจากเศรษฐกิจในระบบจำนวนมากพร้อม ๆ กัน ถ้าผู้คนเหล่านั้นต้องกลายเป็นผู้ว่างงาน ปัญหาสังคมที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งก็คือ ผลเสียต่อสุขภาพจิตที่อาจ

นำไปสู่ความรุนแรงและการแตกแยกในครอบครัว อาชญากรรม หรือการเสพยาอันตรายได้ การมีทางเลือกในการประกอบอาชีพอิสระก็ได้ช่วยบรรเทาการว่างงานลงไปได้มาก

แต่ในทางลบ การที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน และ กฎหมายประกันสังคมเป็นต้นตอที่นำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะเรื่องของความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน อันตรายต่อสุขภาพของตนเองและครอบครัว เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ด้อยกว่ามาตรฐาน



### **กรอบแนวคิด ความหมาย และขอบเขตของระบบการคุ้มครองทางสังคม**

#### **3.1 คำนิยามต่าง ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกับ “ความคุ้มครองทางสังคม”**

ความหมาย และ ขอบเขตของ “การคุ้มครองทางสังคม” นั้น นอกจากมีความแตกต่างกันอยู่ในแต่ละแวดวงแล้ว ยังเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาอีกด้วย จึงขอชี้แจงถึงคำนิยามที่จะใช้在本บทความนี้เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน รวมทั้งทบทวนคำอื่นๆที่มีความหมายใกล้เคียงกัน ได้แก่ *ความมั่นคงทางสังคม* *ประกันสังคม* *สังคมสงเคราะห์* และ *ตาข่ายนิรภัยทางสังคม*

“ความมั่นคงทางสังคม” เป็นคำกลางๆที่ใช้กันมานาน ก่อนที่คำว่า “การคุ้มครองทางสังคม” จะเริ่มแพร่หลาย ทั้งนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การประกันสังคม การประศาสน์เคราะห์ บริการสังคมซึ่งจัดสรรจากงบประมาณรายได้ของประเทศ ประโยชน์ทดแทนสำหรับครอบครัว และกองทุนเงินสะสม องค์ประกอบเหล่านี้จะเชื่อมโยงกับสิ่งที่นายจ้างจัดให้เป็นการเพิ่มเติม

“ประกันสังคม” นั้นโดยทั่วไปหมายถึงระบบต่างๆที่ลูกจ้างมีส่วนจ่ายเงินสมทบด้วย คำว่าสังคมให้ความหมายว่าเป็นระบบที่ให้ผลประโยชน์ที่กลไกตลาดอาจครอบคลุมได้ไม่พอเพียง มักจะใช้ในกรณีที่เกิดถึงกลไกอย่างเป็นระบบในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือในสาขาเศรษฐกิจที่เป็นทางการของประเทศที่กำลังพัฒนา แต่จะไม่ใช้ในกรณีของโครงการต่างๆ ในรูปแบบดังที่ใช้อยู่ในภาคนอกระบบ

สำหรับ “สังคมสงเคราะห์ หรือ ประศาสน์เคราะห์” นั้นมักจะออกแบบขึ้นเพื่อสนองความต้องการพื้นฐาน มากกว่าเพื่อคุ้มครองภัยที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง และมักจะใช้จ่ายจากงบประมาณของรัฐ โดยไม่ต้องมีการเก็บเงินสมทบจากผู้ที่ได้รับประโยชน์

ส่วนคำว่า “ตาข่ายนิรภัยทางสังคม” นั้น นิยมใช้กับสถานการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา โดยระบุถึงมาตรการชดเชย บรรเทาความเดือดร้อนจากผลกระทบทางลบของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หรือการใช้นโยบาย/มาตรการเศรษฐกิจที่จัดทำไปด้วยความจำเป็นบังคับ เพื่อให้ได้สิทธิรับเงินช่วยเหลือจากหน่วยงานระหว่างประเทศ เป็นต้น (มักจะอยู่ในรูปของกองทุนเพื่อสังคม) และยังใช้เมื่อกล่าวถึงโครงการที่มุ่งไปยังกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ยากจน ตลอดจนคนชายขอบประเภทต่างๆ โดยที่ความช่วยเหลือนั้นจะเป็นการจัดสรรเงินจากงบประมาณความช่วยเหลือ จากองค์การระหว่างประเทศ หรือจากเงินสาธารณะกุศล อีกทั้งรวมไปถึงโครงการซึ่งเกิดขึ้นในยามฉุกเฉิน เกิด

เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงกะทันหัน อันทำให้คนกลุ่มหนึ่งตกอยู่ในสภาพการณ์ที่ยากลำบากโดยไม่มีเวลาได้เตรียมป้องกัน เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ

### 3.2 กรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และ ธนาคารโลก

“การคุ้มครองทางสังคม” เป็นคำที่เพิ่งมานิยมใช้กันมากไม่นานมานี้เอง โดยที่แนวคิดเบื้องต้นได้แก่การคุ้มครองให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่ได้โดยปกติ ตามศักยภาพของตน ทั้งนี้ตามความหมายกว้าง จะรวมถึงมาตรการสาธารณะต่างๆของรัฐที่จะสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้บุคคล รายละเอียดของการคุ้มครองทางสังคมในแนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเรื่อยๆ โดยหลังสุดนี้ได้หันมาเน้นเป้าหมายของความมั่นคงในด้านรายได้ โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้ยากจน ภายใต้ระเบียบวาระเรื่อง “*งานที่เป็นธรรม (Decent Work)*” มีการกล่าวถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้สถานการณ์ที่เป็นอิสระ ความเสมอภาค ความมั่นคง และศักดิ์ศรีของมนุษย์ หนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของระเบียบวาระดังกล่าวคือการ ขยายการคุ้มครองทางสังคม โดยเฉพาะในเรื่องของงานที่ปลอดภัยและมั่นคง นอกจากนี้ยังขยายจุดเน้นจากบทบาทของภาครัฐไปสู่ภาคนอกระบบ ชุมชน และองค์กรเอกชน

ในส่วนของธนาคารโลกนั้น ได้ริเริ่มใช้แนวคิดการคุ้มครองทางสังคมสำหรับประเทศกำลังพัฒนาภายใต้กรอบของ “*การบริหารความเสี่ยงทางสังคม*” โดยโยงเข้ากับกรอบการพัฒนาและยุทธศาสตร์การบรรเทาความยากจน การคุ้มครองทางสังคมจึงหมายถึง การแทรกแซงของรัฐที่มุ่งเน้นเพื่อช่วยกลุ่มคนที่ยากจนที่สุด ดำรงชีวิตอยู่อย่างล่อแหลมที่สุด ช่วยให้บุคคล ครวี่ร้อน และชุมชนจัดการกับความเสี่ยงที่มาจากแหล่งต่างๆ ได้ดีขึ้น และช่วยเหลือผู้ยากจน/ผู้ด้อยโอกาสที่ขาดความสามารถในการทำงานหารายได้

เหตุผลที่ธนาคารโลกมีจุดเน้นเชื่อมโยงการคุ้มครองทางสังคม กับความยากจนเข้าด้วยกัน ก็เพราะพิจารณาว่าผู้ที่มีฐานะยากจนนั้น มักจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงหลากหลายรูปแบบ และบ่อยครั้งกว่ากลุ่มอื่น โอกาสในการเข้าถึงกลไกและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับความเสี่ยงก็ด้อยกว่าผู้มีรายได้สูงและปานกลาง อีกทั้งนอกเหนือรายได้จากการทำงานแล้ว ก็ยังขาดแคลนสินทรัพย์อื่นๆที่จะดึงออกมาใช้แก้ขัดในยามเกิดเหตุฉุกเฉิน

ธนาคารโลกสรุปว่า ในการแก้ไขความยากจนให้ได้ผลสำเร็จยั่งยืนนั้น จะมุ่งความสนใจไปที่แต่เรื่องของการสร้างงาน การลงทุน การให้โอกาสคนจนได้เข้าถึงบริการต่างๆเพียงเท่านั้นยังไม่พอ หากแต่จะต้องมีแนวทางการคุ้มครองทางสังคมที่ “*มองไปข้างหน้า*” และจัดเตรียมตาข่ายนิรภัยไปพร้อมๆกับการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจด้วย รายงานการพัฒนาโลกในปี 2543 จัดให้การคุ้มครองทางสังคม เป็น หนึ่งใน สามของ แนวทางการขจัดความยากจน (ร่วมกับ การสร้างโอกาส และการสร้างพลัง) สิ่งที่ถูกจัดว่าเป็นแนวคิดใหม่ของการมองไปข้างหน้า ก็คือ การเน้นที่การบริหารจัดการความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้น พยายามหาวิธี ป้องกัน และ บรรเทา ความเสี่ยงนั้น แทนที่จะคอยแต่ รับมือ แก้ไขปัญหาอันเกิดจากความยากจนและผลกระทบทางลบของความเสีย

ภายในกรอบของการมองไปข้างหน้าในการแก้ความยากจนนั้น พิจารณาถึงความยากจนไม่ใช่เรื่องหยุดนิ่ง กลุ่มคนจนไม่ใช่มีเพียงแต่พวกที่จมน้อยอยู่อย่างเรื้อรังเท่านั้น แต่จำนวนคนในกลุ่มที่ยากจนมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยจะมีการเคลื่อนย้ายเข้า-ออกจากการเป็นผู้ยากจนเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างมากระทบ และหลังจากต้นเหตุผ่านพ้นไปแล้ว ผลกระทบนั้นอาจคงอยู่ต่อไปอีกยาวนาน ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องดูถึง “ความล่อแหลม” ของแต่ละกลุ่มที่จะตกสู่ความยากจนด้วย

## **4 การคุ้มครองทางสังคม และ ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ**

การเชื่อมโยงผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ กับ การคุ้มครองทางสังคม อาจถือได้ว่าเริ่มมีการระบุเป็นนโยบายของประเทศอย่างชัดเจนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๗ เป็นต้นมา แม้ว่าถ้อยคำที่ใช้อ้างอิงอาจแตกต่างกันอยู่บ้าง นั่นคือ ในแผน 7 กล่าวว่าจะให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจกลุ่มต่างๆ มีความมั่นคงในการทำงาน ได้รับการคุ้มครองในด้านความปลอดภัย รวมทั้งได้รับการจัดสวัสดิการอย่างทั่วถึง แผน 8 ระบุถึงการสนับสนุนให้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานในสาขานอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้าน และผู้รับช่วงงาน ส่วนแผน 9 กล่าวถึงการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นที่ระบบบริหารจัดการหลักประกันทางสังคม ดังนั้น อาจตีความได้ว่า ขอบเขตของการคุ้มครองต่อผู้อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีแนวโน้มจะขยายออกไปเรื่อยๆ จนรวมเอาสิ่งที่กว้างกว่าที่มีอยู่ในระบบประกันสังคมในปัจจุบันเสียด้วยซ้ำ คือจากเรื่องของความปลอดภัย สวัสดิการ ไปสู่การประกันสังคม และ ระบบการคุ้มครองทางสังคม

### **4.1 สถานการณ์ของผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ**

ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบนั้น ต้องพบความเสี่ยงของชีวิตที่แตกต่างจากผู้อยู่ในระบบ และยังมีความเป็นไปได้มากด้วยว่า พวกเขาจะพบความเสี่ยงเหล่านั้นบ่อยกว่า และ รุนแรงกว่า ในเรื่องของการมีงานทำ และ ความมั่นคงของรายได้นั้น ผู้อยู่นอกระบบจะเสี่ยงสูงมาก ตัวอย่างเช่นเรื่องของการว่างงาน ซึ่งแทบจะไม่ใช่ปัญหาสำหรับผู้อยู่ในระบบเลยในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว ในขณะที่การว่างงานของผู้อยู่นอกระบบนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในทุกสภาวะเศรษฐกิจ ยิ่งในช่วงที่เศรษฐกิจดี ผู้บริโภคมีรายได้สูง รสนิยมจะยิ่งเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว หรือจู้จี้ว่าสินค้าจะต้องมีคุณลักษณะพิเศษต่างๆ เหล่านี้ล้วนมีส่วนทำให้รายได้ของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีความผันผวน

การแข่งขันในหลายๆ อุตสาหกรรมที่ผู้ผลิตของไทยต้องสู้กับผู้ผลิตในประเทศที่มีต้นทุนการผลิตและค่าแรงต่ำกว่า ย่อมมีผลกระทบถึงแรงงานนอกระบบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นายจ้างที่มุ่งจะลดต้นทุนมักมุ่งไปที่ค่าแรงเป็นหลัก โดยที่แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้รับเหมาช่วงไม่มีอำนาจต่อรอง เพราะไม่มีการรวมตัว และไม่มีสหภาพแรงงาน

จากการที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีรายได้ต่ำและแปรปรวน เป็นผลให้ความสามารถในการออมเงินและสะสมทรัพย์สินพลอยต่ำไปด้วย ดังนั้น เมื่อระบบที่มีอยู่ไม่ได้ให้การคุ้มครอง จึงจำเป็นต้องหันไปพึ่งพิงแหล่งเงินนอกระบบ และระบบคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการเพื่อช่วยในการรับมือกับความเสี่ยง เช่น อาศัยความช่วยเหลือจากเพื่อนฝูงญาติพี่น้อง เครือข่ายสังคม เครือญาติ เล่นแชร์ หรือจากทรัพยากรของตนเอง (เงินเก็บสะสมหรือขายทรัพย์สิน

เล็กน้อยเท่าที่จะมีอยู่ ดังลูกหลานออกจากระบบการศึกษาและส่งเข้าสู่ตลาดแรงงาน เป็นต้น) ซึ่งด้วยลักษณะของแหล่งเงินดังกล่าวมานี้ บางอย่างมีโอกาสที่จะยิ่งสร้างภาระหนักหน่วง ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเดือดร้อนสะสมต่อไปในอนาคตต่อเนื่องไปไม่สิ้นสุด (วิกฤตเศรษฐกิจของไทยครั้งที่ผ่านมาล่าสุดนั้น มีการศึกษาระบุว่า การแก้ปัญหาของรัฐบาลมุ่งไปที่ผู้อยู่ในภาคในระบบเกือบทั้งสิ้น )

โครงการความคุ้มครองทางสังคมที่นำมาใช้ในระยะแรกนั้น แนวทางการออกแบบเป็นไปเพื่อตอบสนองปัญหา / ความต้องการของแรงงานอุตสาหกรรมในเขตเมืองเป็นสำคัญ มีการระบุไว้ชัดเจนว่า “ยกเว้นภาคเกษตร” ทั้งนี้เพราะว่ารูปแบบของโครงการที่ใช้นั้นไม่สะดวกที่จะใช้กับกิจกรรมเกษตรของไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นธุรกิจในครัวเรือน ใช้ที่ดินของตนเองและแรงงานในครอบครัวเป็นหลัก ทำงานเป็นฤดูกาล นอกจากนั้น แรงงานในภาคเกษตรยังอาจทำงานหลายอย่างในรอบหนึ่งปี และ มีการโยกย้ายชั่วคราวบ่อยครั้ง

ปัญหาหลักของผู้อยู่ในภาคเกษตรทั้งในและนอกระบบก็คือ รายได้ที่ยากจนต่ำและไม่แน่นอน เนื่องจากลักษณะของกิจกรรมในภาคเกษตรนั้นล้วนอยู่ในสภาพที่ล่อแหลมต่อความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ซึ่งกระทบทั้งปริมาณและคุณภาพของการผลิต เกษตรกรจึงพบกับความเสี่ยงจากปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมสูงมากเป็นพิเศษ นอกจากภัยธรรมชาติแล้ว ยังมีภัยอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้า ปัจจัยการผลิต ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ และความก้าวหน้าเทคโนโลยี ความคุ้มครองที่รัฐมีให้เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็ไม่ได้จัดการทำกันอย่างเป็นระบบและอย่างโปร่งใส เกือบทั้งสิ้นจะออกมาเป็นมาตรการระยะสั้น เฉพาะกิจ ตัวอย่าง เช่น เมื่อเกิดภัยธรรมชาติที่ทำให้ผลผลิตเสียหาย เกษตรกรขาดรายได้ ภาครัฐก็จะชดเชยค่าใช้จ่ายให้เพียงบางส่วนที่ได้ลงทุนไปในการเพาะปลูก นำพันธุ์พืชและปุ๋ยมาแจกจ่ายเพื่อช่วยให้เกษตรกรที่ประสบภัยสามารถฟื้นฟูการผลิตขึ้นมาได้อีกครั้งหนึ่ง แต่เนื่องจากไม่มีผู้ใดสามารถทำนายการเกิดภัยธรรมชาติได้อย่างแม่นยำ งบประมาณที่จัดเตรียมไว้จึงย่อมไม่เพียงพอกับความต้องการ และการอนุมัติใช้จ่ายเงินช่วยเหลืออย่างกะทันหันนั้นก็มักจะทำให้มีโอกาสรั่วไหลได้ง่าย แทนที่จะตกถึงมือผู้เดือดร้อนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

อีกประการหนึ่ง การวัดความเสียหายที่เกิดขึ้นกับภาคเกษตรก็ทำได้ลำบากกว่าการคำนวณเงินชดเชยให้กับผู้ทำงานในภาคอุตสาหกรรม เช่น เมื่อลูกจ้างในโรงงานต้องสูญเสียอวัยวะเนื่องจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการทำงานกับเครื่องจักร

สุขภาพและความปลอดภัยจัดเป็นปัญหาใหญ่อีกเรื่องหนึ่งสำหรับแรงงานนอกระบบและภาคเกษตร ซึ่งความคุกคามต่อสุขภาพหลายประเภทนั้นไม่ปรากฏตัวออกมาโจมตีทันทีทันใด แต่จะค่อยๆ แทรกซึมบ่อนทำลายร่างกายไปทีละเล็กละน้อย ความจำเป็นในการหารายได้มาเลี้ยงชีพอาจบีบบังคับให้ต้องทำงานอย่างเร่งรีบ ไม่ได้พักผ่อน เพื่อให้ได้ผลผลิตจำนวนมากๆ สารเคมีกำจัดศัตรูพืชประเภทต่างๆ บางอย่างก็เกษตรกรใช้อาจทำให้เกิดสารพิษตกค้างในร่างกาย เป็นอันตรายต่อตับ ไต และระบบทางเดินอาหารนอกจากนั้น ผู้ทำงานอาจไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับอันตรายของวัสดุอุปกรณ์และสารเคมีที่ใช้ในการผลิต หรือถึงแม้จะพอรับรู้ถึงอันตรายอยู่บ้าง ก็ยังพบกับข้อจำกัดในการจัดหาอุปกรณ์มาใช้สำหรับป้องกันตนเอง เช่น ชุดที่จะสวมใส่เวลาฉีดพ่นยาฆ่าแมลงมีราคาสูง

ปัจจุบันนี้มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสุขภาพของแรงงานนอกระบบมากขึ้น ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การรับงานที่เสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทหรือสภาพการจ้างงานที่มีผลต่อสุขภาพ การทำงานที่รีบเร่ง การทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน การขาดหลักประกันคุ้มครอง ได้มีความพยายามศึกษาแนวทางจัดสวัสดิการสาธารณสุขสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชน โดยมีข้อเสนอว่ารัฐอาจจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนของชุมชน จะทำให้กลุ่มเกิดความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาไปจนพึ่งตนเองได้ หรือจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านสุขภาพให้กับกลุ่มของตนเองได้ ก็จะลดภาระค่าใช้จ่ายและการให้บริการของภาครัฐลงไปได้

## 4.2 ระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสำหรับภาคนอกระบบ

### (1) การคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม

รัฐได้มีความพยายามที่จะขยายความคุ้มครองทางสังคมให้แก่ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมาเป็นระยะๆ โดยเริ่มต้นจากข้อกำหนดในมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ให้สิทธิแก่ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคมมาก่อน สามารถคงสถานภาพสมาชิกของกองทุนประกันสังคมต่อไปได้ ทำให้สามารถรักษาประวัติการชำระเงินสมทบได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะใช้สิทธิรับผลประโยชน์ต่างๆ ได้ ทั้งนี้ คุณสมบัติที่สำคัญคือเป็นผู้ที่ชำระเงินสมทบอย่างครบถ้วน

ตามมาตรา 40 ข้อกำหนดดังกล่าวนั้นใช้กับผู้ประกอบอาชีพอิสระด้วย (เช่น กลุ่มผู้ประกอบการโดยใช้หาบเร่ แผงลอย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) แต่ทว่าเนื่องจากเงื่อนไขของการเข้าร่วมและผลประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับมีความแตกต่างจากกรณีของผู้ที่เป็นลูกจ้างในระบบในลักษณะที่ด้อยกว่าอย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากกลุ่มนอกระบบเลย

เหตุผลหนึ่งก็คือ ผลประโยชน์ที่ได้มีแต่เพียงการคลอดบุตร ทูพพลภาพ และตายเท่านั้น ไม่รวมถึงการเจ็บป่วยทั่วไปด้วย อันจัดว่าด้อยกว่าสิทธิของผู้ที่อยู่ในระบบอยู่ค่อนข้างมาก แม้ว่าในปัจจุบันนี้ถ้าพิจารณาถึงว่า การที่ได้รับสิทธิให้เข้าร่วมอยู่ในโครงการประกันสุขภาพ 30 บาท ข้อด้อยดังกล่าวนั้นก็อาจจะไม่มีอิทธิพลอีกต่อไปต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการประกันสังคมของผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคนส่วนใหญ่ยังไม่มั่นใจว่าคุณภาพและความสะดวกของการรับการรักษาจากโครงการ 30 บาทจะเทียบเท่ากับที่จะได้จากโครงการประกันสังคม การไม่รวมผลประโยชน์นั้นให้กับกลุ่มนอกระบบจึงยังจัดเป็นข้อเสียเปรียบ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วม

ส่วนอีกเหตุผลหนึ่งก็คือ เงินสมทบที่คำนวณขึ้นมาเป็นจำนวนคงที่นั้นจัดว่าสูงเกินไป คือสูงกว่าเกือบเท่าตัว เมื่อเทียบกับการใช้วิธีคำนวณโดยคิดอัตราเงินสมทบร้อยละ 3.0 โดยใช้ฐานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ในขณะที่ทางด้านผลประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ หรือตาย กลับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นฐานในการคำนวณ

อย่างไรก็ตาม ถ้าความคุ้มครองดังกล่าวได้รับความสนใจจากกลุ่มผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ปัญหาที่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นตามมาในการบริหารจัดการก็คือ

- จะดูแลการส่งเงินสมทบอย่างไรให้ได้ครบถ้วนและสม่ำเสมอ เพราะไม่มีนายจ้างเป็นผู้คอยรับผิดชอบหักเงินสมทบออกจากค่าจ้างและนำส่งกองทุนให้
- เนื่องจากรายได้ของคนกลุ่มนี้ไม่แน่นอน และประเมินลำบาก จะมีวิธีคำนวณเงินสมทบอย่างไร รวมถึงการคำนวณเงินชดเชยรายได้ และผลประโยชน์อื่นๆด้วย
- จะป้องกันอย่างไรว่า ผู้ที่สมัครเข้าร่วมโครงการนั้น จะไม่มีแต่เฉพาะผู้ที่คาดหวังจะได้ผลประโยชน์ทดแทนอย่างรวดเร็วและมากจนจัดได้ว่า “เกินคุ้ม” หรือที่เรียกกันว่าเป็นปัญหา moral hazard ซึ่งยากที่จะพิสูจน์และควบคุม จนอาจกลายเป็นการกีดกันคนบางกลุ่มไปเสียอีก
- จะมีวิธีควบคุมอย่างไรในกรณีที่กลุ่มคนบางกลุ่มที่มีความเสี่ยงภัยสูงกว่าปกติ (เช่น ผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้ประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยงภัยสูงกว่าปกติ) มีแนวโน้มจะสนใจเข้าร่วมโครงการมากกว่ากลุ่มอื่นๆ และจะได้รับสิทธิประโยชน์มากเป็นพิเศษ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการได้เปรียบสมาชิกกลุ่มอื่นๆ ทำให้ต้องกลายเป็นผู้เสียประโยชน์ไป

ทั้งสามประเด็นข้างต้น แน่หน่อนว่าจะนำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพทางการเงินในระยะยาวของโครงการ

## (2) รูปแบบอื่นๆของการคุ้มครองทางสังคม ที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

นอกเหนือจากความพยายามช่วยตัวเองไปตามมีตามเกิด หรืออาศัยระบบเครือญาติ และระบบอุปถัมภ์ดังที่ได้เคยฟังพามาแต่ดั้งเดิมแล้ว ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบก็ยังได้ขวนขวายพัฒนากลไกคุ้มครองทางสังคมขึ้นมาหลายรูปแบบ เพื่อรับมือกับความเสี่ยงหลักๆ โดยกลไกเหล่านั้นจะอิงอยู่กับความสัมพันธ์เชื่อถือในหมู่คนใกล้ชิดคุ้นเคย ใช้รากฐานความผูกพันเอื้ออาทรของคนในชุมชนมาพัฒนาหาช่องทางที่จะสร้างความคุ้มครองทางสังคมขึ้นตามความเป็นไปได้และความเหมาะสม ดังเห็นได้จากบางตัวอย่างที่ยกมาข้างล่างนี้

### เครือข่ายสัจจะออมทรัพย์ -- ภาคใต้

เครือข่ายกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เน้นที่การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการในชุมชน เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในยามจำเป็น หลังจากจัดตั้งมาได้ระยะหนึ่งก็ประสบความสำเร็จจนมีผู้เลื่อมใสนำไปประยุกต์ใช้กับกลุ่มออมทรัพย์ในหลายท้องที่ทั่วประเทศ ได้รับผลดีทั้งในชุมชนเมืองและชนบท ทั้งนี้ใช้การออมทรัพย์เป็นกิจกรรมให้สมาชิกมีโอกาสรู้ ช่วยเหลือกันและกัน แนวคิดสำคัญอยู่ที่ การเน้นชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในแง่การเข้ามาเสริมการประสานและจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรมกับสังคมและชุมชน กรณีตัวอย่างของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์นี้ได้รับการถูกอ้างอิงอยู่บ่อยครั้งในการเรียกร้องจากภาคประชาสังคมให้รัฐกระจายอำนาจแก่ชุมชน ให้ได้รับหน้าที่เป็นผู้จัดการดูแลงบประมาณโดยตรง ซึ่งการเสนอทางออกที่เป็นรูปธรรมสำคัญยิ่งต่อแนวคิดตามนโยบายของรัฐในการสร้างเศรษฐกิจพอเพียง การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและประชาสังคม

สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ใช้รูปแบบของการพัฒนาอย่างครบวงจรชีวิต เริ่มจากการออมเงินไว้กับกลุ่มเดือนละครั้ง มีสมาชิกทำหน้าที่บริหารจัดการเงินฝากนั้นเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันเอง โดยให้สมาชิกกู้ยืมและเมื่อถึงสิ้นปีก็นำผลกำไรมาจัดสรร ทั้งนี้ครึ่งหนึ่งจ่ายออกเป็นเงินปันผลตามหุ้นที่สมาชิกถืออยู่ และอีกครึ่งหนึ่งนำมาตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการ มีเป้าหมายช่วยเหลือสมาชิกตั้งแต่เกิดจนตาย และยักรวมถึงการช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณประโยชน์ในชุมชนนั้นด้วย คณะกรรมการอีก 1 ชุดจะทำหน้าที่บริหารกองทุนสวัสดิการโดยให้สมาชิกกู้ แต่ต่างจากกองทุนที่เกิดจากเงินฝากตรงที่ผลกำไรของกองทุนสวัสดิการนี้จะไม่มีการแบ่งเป็นเงินปันผลให้แก่ผู้ใด แต่จะสะสมไว้เพื่อจัดสรรให้สมาชิกในเรื่องรักษาพยาบาลและอื่นๆ

### กลุ่มแพรรณ—ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

กลุ่มนี้ริเริ่มก่อตั้งเมื่อปี 2530 ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหญิงและชาย ทำกิจกรรมทอผ้าพื้นเมือง การจัดสวัสดิการให้สมาชิกมีมาตั้งแต่ปี 2539 โดยเริ่มที่เรื่องของเงินช่วยเหลือการฉาปนกิจศพ สมาชิกจะออกเงินสมทบคนละ 20 บาท (ภายหลังเพิ่มเป็น 30 บาท) สี่ปีต่อมาคณะกรรมการพิจารณาว่าสมาชิกน่าจะได้รับการคุ้มครองตั้งแต่ยามยังมีชีวิต จึงได้หักเงินออกมาร้อยละ 3 จัดตั้งเป็นทุนเริ่มต้น รวมกับเงินสมทบของสมาชิกอีกคนละ 120 บาทต่อปี เมื่อเกิดภัยเจ็บป่วยสมาชิกมีสิทธิเบิกได้คนละไม่เกิน 500 บาท เมื่อสะสมเงินได้มากขึ้นอีก ก็ได้ขยายความคุ้มครองให้รวมสมาชิกในครอบครัวด้วยไม่เกิน 5 คน ภายในวงเงินเดิม

### เครือข่ายผู้ทำการผลิตที่บ้าน -- ภาคเหนือ

เครือข่ายนี้มีสมาชิกจาก 6 จังหวัด ทำการผลิตสินค้าพื้นเมืองนานาชนิด เช่น ทอผ้า ตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป แกะสลัก จักสาน ผลิตภัณฑ์จากกระดาษสา แปรรูปอาหาร เป็นต้น โดยจัดตั้งขึ้นในปี 2540 เน้นความสำคัญของการจัดสวัสดิการให้สมาชิก หลังจากจัดตั้งได้ 4 ปี ก็เริ่มมีกองทุนสวัสดิการด้านสุขภาพและสังคมเพื่อคุ้มครองดูแลเมื่อสมาชิกเกิดเจ็บป่วย และให้ความช่วยเหลือเมื่อมีปัญหาเดือดร้อนอื่นๆ เงินของกองทุนได้มาจากการสมทบของสมาชิกคนละ 100 บาทต่อเดือน รวมกับเงินที่หักออกมาร้อยละ 20 จากกำไรที่ได้มาจากการบริหาร ศูนย์การเรียนรู้ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนและประสานความร่วมมือระหว่างสมาชิกเครือข่าย เช่น พัฒนาทักษะการผลิต แสวงหาช่องทางจำหน่าย พัฒนาการตลาดและการบริหารจัดการ

นับถึงกลางปี 2545 เงินกองทุนของเครือข่ายผู้ทำการผลิตที่บ้านภาคเหนือมีอยู่ประมาณ 71,000 บาท สมาชิก 53 คน และคณะกรรมการ 5 คนเป็นผู้ดูแล สมาชิกได้รับการตรวจสุขภาพ 1 ครั้งต่อ 1 ปี ความช่วยเหลือเป็นค่ารักษาพยาบาลรายละ 600 บาทต่อปี และในกรณีถึงแก่ความตาย จะได้รับความช่วยเหลือรายละ 2,000 บาท สมาชิกเองเห็นว่ากองทุนนี้ยังเรียกว่าอยู่ระหว่างการทดลอง ยังจะต้องหารูปแบบและประเภทสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับความต้องการของสมาชิกต่อไปอีก

## 5

### การบริหารจัดการระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจ นอกระบบ : สรุปประเด็นท้าทาย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวคิดการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้ที่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจมีพัฒนาการมาเป็นระยะจากการช่วยเหลือให้ผ่านพ้นภาวะเดือดร้อนฉุกเฉิน หรือช่วงเวลาที่ความสามารถในการหารายได้ต้องถูกกระทบกระเทือนเพราะเหตุการณ์อันไม่คาดฝัน ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้กับทุกคนต่างกันตรงระยะเวลาที่จะเกิด และความรุนแรงมากน้อย การประกันสังคมเป็นความพยายามจะครอบคลุมเหตุการณ์หลักๆ ได้แก่ การเจ็บป่วย ทุพพลภาพ การว่างงาน การรับผิดชอบต่อครอบครัว การเกิดโรคจากการทำงาน ชราภาพ และ ตาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 นโยบายรัฐบาลชุดปัจจุบัน และ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ล้วนแต่ได้ระบุถึงความจำเป็นและความเร่งด่วนที่จะต้องให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่คนไทยทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนทั้งประเทศไปพร้อมๆ กับการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ถึงกระนั้น ขณะนี้ก็ยังมีความอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบอีกจำนวนมากกว่า 20 ล้านคนที่ยังไม่มีโอกาสเข้าถึงการคุ้มครองอย่างเป็นระบบมั่นคง ถ้าเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้นในชีวิต ก็อาจนำไปสู่ความเดือดร้อนทั้งแก่ตนเองและครอบครัว

จากประสบการณ์ที่พบว่า ความรับผิดชอบต่อการเงินของรัฐหนักขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ผู้ทำงานเองเริ่มมีความสามารถแสวงหาทางเลือกอื่นๆ ในภาคเอกชน รวมทั้งการประกันในภาคเอกชนเองก็มีพัฒนาการที่แยกแยะได้หลายรูปแบบ ทำให้สามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มที่มีรายได้ปานกลาง/รายได้ต่ำ ภาคเอกชนจึงมีบทบาทเข้ามาร่วมกระจายความเสี่ยงได้มากขึ้น และที่ได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษก็คือการที่ความเข้มแข็งในชุมชนเพิ่มขึ้น มีแนวคิดใหม่ๆ ของการดูแลรับผิดชอบกันเองในระดับรากหญ้า

หลังจากการประชุมสุดยอดทางสังคมเมื่อพ.ศ. 2543 การคุ้มครองทางสังคมกลับมาเป็นเป้าหมายการพัฒนาอีกด้วยเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในหลายประเทศของทวีปเอเชียซึ่งตอกย้ำให้ตระหนักว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจอาจเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดเสียไม่ได้เลยในการลดความยากจนก็จริงอยู่ แต่ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นอาจถูกกลบหายไปโดยสิ้นเชิงเมื่อเกิดวิกฤตการณ์อันไม่คาดฝันทำให้ผลผลิตและการจ้างงานตกต่ำไปทั่ว หากไม่มีการวางนโยบายและมาตรการคุ้มครองทางสังคมเตรียมไว้ให้พร้อม จะมีผู้ที่หล่นลงมาอยู่ใต้ความยากจนเพิ่มขึ้นอีกมากมาย

ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าเป็นวิกฤตขนาดใหญ่ที่สร้างความสั่นสะเทือนไปทั้งระบบ ดาวยักษ์คุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการที่มีอยู่และเคยใช้ได้ผลมาเป็นเวลานานก็อาจพังทลายลงเพราะไม่อาจรับภาระที่โถมทับลงมาได้ กองทุนสังคมและโครงการสงเคราะห์ต่างๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นอย่างเร่งด่วนก็อาจไม่เพียงพอทั่วถึง การจัดตั้งโครงการใหม่อย่างเร่งรีบเพราะแรงกดดันทางการเมืองมักจะทำให้เกิดความผิดพลาด สิ้นเปลืองทรัพยากร ผลประโยชน์ไม่ได้ตกถึงผู้ที่ต้องการความคุ้มครองอย่างแท้จริง ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องเตรียมไว้ล่วงหน้า ประเมินความเสี่ยงแต่ละชนิด และจัดทำมาตรการรับมือไว้ให้พร้อม

ภาครัฐตระหนักดีว่า ผู้อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีศักยภาพสูง ทั้งในแง่ของการสร้างผลผลิต และการสร้างงาน แต่ความเสี่ยงรูปแบบต่างๆ ที่ต้องเผชิญในชีวิตประจำวันนั้นมีมากกว่า ผลกระทบรุนแรงกว่า และเกิดขึ้นบ่อยกว่า ดังนั้นรัฐต้องมีบทบาทหลักในการดึงผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเข้ามาภายใต้การคุ้มครองทางสังคมให้ทัดเทียมกับภาคในระบบด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ของ เศรษฐกิจและสังคมโดยรวม เพราะมีหลักฐานยืนยันว่า ภาคเศรษฐกิจทั้งในและนอกระบบมีความ เชื่อมโยงพึ่งพิงกันมากเพียงไร เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่หนึ่ง ก็ยากที่จะป้องกันไม่ให้นายายผลไปยังที่อื่นๆ ได้ การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างกันก็เกิดขึ้นได้ในทุกระดับ

แนวทางพิจารณาการคุ้มครองทางสังคมอาจทำได้จากหลายแง่มุม คือ อาจมองว่าเป็นสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิมนุษยชน หรือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของผู้ที่มีบทบาททางเศรษฐกิจ แต่ไม่ว่า จะมองในแง่มุมใด ก็ไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะสนับสนุนความคิดที่จะผลักดันยึดเยื้อความคุ้มครองที่ต้อง มีให้ด้วยข้ออ้างว่า แม้จะเป็นหลักการที่ถูกต้องตามสิทธิในรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน แต่ในทาง ปฏิบัติมีปัญหามากมาย จัดการควบคุมตรวจตราลำบาก หรือจะบายเบี่ยงว่ารายรับที่เข้ามาจากคนกลุ่ม ยากจนล่อแหลมนี้ไม่น่าจะคุ้มกับความเสี่ยงและรายจ่ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หรือแม้แต่ขัดขวางเพราะความ “นอกระบบ” ของพวกเขา

หากแต่ เราต้องยึดหลักว่า ผู้อยู่ในเศรษฐกิจทุกภาคส่วน ล้วนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพ มากที่สุด เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม อีกทั้งข้อมูลแนวโน้มจากทุกภูมิภาคของโลกก็ชี้ชัดว่า เศรษฐกิจ นอกระบบไม่มีวันหมดไป หรือแม้แต่จะลดน้อยลง แต่ในทางตรงข้าม มีแต่จะเกิดรูปแบบใหม่ๆ ขึ้นมา ทุกวัน ยิ่งเศรษฐกิจมีการพัฒนาไป ผู้คนมีรายได้สูงขึ้น สัดส่วนของผู้ทำงานบางเวลา ทำงานชั่วคราว และรับเหมาช่วงยังมีเพิ่มขึ้นในทุกสาขาของกิจกรรมเศรษฐกิจ จึงแน่นอนว่า จะละเลยกีดกันคนกลุ่มนี้ ออกจากการคุ้มครองทางสังคมไม่ได้อย่างแน่นอน

ในแง่ของการบริหารจัดการที่ดีนั้น การขยายความคุ้มครองทางสังคมไปครอบคลุมแก่ผู้อยู่ใน เศรษฐกิจนอกระบบ มีประเด็นท้าทายที่ต้องนำมาถกเถียงวิเคราะห์อยู่มากมายหลายเรื่อง ส่วนที่ 5 นี้ จะสรุปประเด็นหลักๆ และให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายบางประการ เพื่อให้เป็นจุดเริ่มต้นการระดม ความคิดสำหรับผู้สนใจต่อไป

**ประเด็นที่หนึ่ง**      *การให้ความคุ้มครองประกันสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ควร ทำพร้อมกันทีเดียวทั้งหมดเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ หรือจะค่อยๆ ดำเนินการไปที่ละกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งถ้าเป็นกรณีหลัง ควรใช้อะไรเป็น เกณฑ์จัดลำดับความสำคัญ*

### ข้อเสนอแนะ

ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีความหลากหลายในลักษณะการทำงาน ฐานะเศรษฐกิจ ความ สม่่าเสมอของรายได้ ฯลฯ อันทำให้ความต้องการคุ้มครองมีลักษณะแตกต่างกันไปด้วย ข้อจำกัดด้าน การเงินของภาครัฐส่งผลให้การให้ความคุ้มครองแก่ทุกกลุ่มทีเดียวพร้อมกันเป็นเรื่องที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ ส่วนระบบประกันสังคมที่มีอยู่นั้นก็ถูกสร้างขึ้นมารับรองผู้มีสถานภาพเป็น “ลูกจ้าง” ความ พยายามที่จะขยายระบบเดิมออกไปครอบคลุมถึงผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยให้ส่งเงินสมทบด้วย

ความสมัครใจนั้นอาจเป็นหลักการที่ดี แต่ยากต่อการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข ประเภทของประโยชน์ทดแทน และการคำนวณเงินสมทบ ยังมีข้อบกพร่องต้องปรับปรุงอีกหลายเรื่องกว่าจะเป็นที่ดึงดูดใจของกลุ่มเป้าหมายนี้

ปัญหาการกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน เป็นเหตุผลที่ภาครัฐมักจะดำเนินโครงการเป็นระยะ แทนที่จะพยายามครอบคลุมประชากรทั้งหมด ในขณะนี้**มีบางกลุ่มที่พร้อมจะเข้ามาอยู่ในขอบข่ายประกันสังคมได้** ด้วยเหตุผลต่างๆ กัน ภาครัฐของไทย ก็คงจะต้องใช้การจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มเป้าหมายและดำเนินโครงการอย่างเป็นขั้นตอนตามนั้น โดยเริ่มจาก

**ขั้นแรก** กลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในสถานภาพการจ้างงานที่ใกล้เคียงกับการเป็น “ลูกจ้าง” เพียงแต่ถูกปิดบังซ่อนเร้นอยู่ (มีผู้ใช้คำว่า “ลูกจ้างเทียม” หรือ “ลูกจ้างแอบแฝง”) ซึ่งทำให้เอื้อต่อการปรับเข้าอยู่ในระบบประกันสังคมได้ไม่ยาก คนสองกลุ่มใหญ่ๆ ที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายนี้ได้แก่ ผู้รับงานไปทำที่บ้านเกือบทั้งหมด และ ลูกจ้างเกษตรกรรมบางส่วน และทางเครือข่ายของกลุ่มนี้ได้มีการสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับความสมัครใจ ความสามารถในการจ่ายเงิน ผลประโยชน์ที่ต้องการ ไว้แล้วค่อนข้างมาก จัดทำอย่างเป็นระบบ มีการเจรจาต่อรองกับภาครัฐ ศึกษาข้อกฎหมาย จัดประชาพิจารณ์ ฯลฯ และที่สำคัญก็คือขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และร่างพระราชบัญญัติลูกจ้างในภาคเกษตรกรรม ได้ผ่านขั้นตอนต่างๆ ในการพิจารณาจนถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว โอกาสที่คนสองกลุ่มนี้จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอย่างเท่าเทียมกับผู้ทำงานในเศรษฐกิจในระบบ ก็คงจะอยู่อีกไม่ไกลเกินรอ

**ขั้นที่สอง** กลุ่มเป้าหมายที่มีการรวมตัวค่อนข้างเหนียวแน่น (เช่น ตามกลุ่มอาชีพ ถิ่นที่อยู่ เป็นต้น) มีระบบเครือข่ายรองรับการทำงานอยู่แล้ว มีกองทุนสวัสดิการของกลุ่มที่ได้รับเริ่มมาแล้วระยะหนึ่ง รวมทั้งมีบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการบริหารรายรับและรายจ่ายของกองทุน ทั้งนี้ก็เพราะในการบริหารจัดการระบบประกันสังคมให้มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการละเอียดเรื่องของสภาพการทำงาน รายได้ ฯลฯ ของผู้ประกันตนเพื่อใช้เป็นข้อมูลกำหนดหลักเกณฑ์การเก็บเงินสมทบ และการจ่ายประโยชน์ทดแทน ดังนั้น ถ้าผู้เข้าร่วมโครงการเป็นสมาชิกของสมาคม หรือชุมชนอยู่ก่อน ก็จะช่วยอำนวยความสะดวกได้มาก ช่วยแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่ประกันสังคมลงไปได้ส่วนหนึ่ง

มีตัวอย่างของกลุ่มผู้ทำงานนอกระบบที่มีการรวมตัวจนนำไปสู่การมีสิทธิตามโครงการประกันสังคมที่นาวิเคราะห์เพิ่มเติมว่าจะสามารถขยายผลไปยังกลุ่มอื่นได้สัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงไร ได้แก่ ผู้ตัดเย็บเสื้อผ้ากีฬาที่จังหวัดลำปาง การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ทำให้ผู้ทำงานนอกระบบกลุ่มนี้สามารถจำลองความสัมพันธ์แบบนายจ้าง – ลูกจ้างขึ้นมากับสมาชิกภายในกลุ่มนั่นเอง แต่ก็ถูกตามกฎหมายเกณฑ์ของระบบประกันสังคม ทั้งนี้ ระบบการเงินของการประกันใช้วิธีจัดตั้งกองทุนโดยเงินสะสมของสมาชิกขึ้นมาก่อน จากนั้น เมื่อมีฐานะเป็นผู้ประกันตนแล้ว สมาชิกแต่ละคนก็รับผิดชอบจ่ายเงินสมทบในส่วนของ “ลูกจ้าง” จากรายได้ของตน ในขณะที่เงินส่วนที่จะถือว่ามาจากการสมทบของ “นายจ้าง” นั้นก็ถูกจัดสรรจ่ายออกจากเงินกองทุน

สรุปว่า ในการจัดลำดับก่อนหลังของการตั้งผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเข้ามาในโครงการประกันสังคมของภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น กลุ่มใดที่มีคุณสมบัติครบเกณฑ์ ก็ควรได้รับโอกาสให้เริ่มเข้ามาในขอบข่ายการคุ้มครองได้เลย อาจเลือกบางกลุ่มที่ตรวจสอบความมั่นคงของกองทุนและมีความสามารถในการบริหารการเงินเข้ามาเป็นโครงการนำร่องไปก่อนให้เป็นตัวอย่าง และ ค่อยๆ ทะยอยช่วยกลุ่มอื่นๆ ให้มีคุณสมบัติพร้อมสำหรับการเข้าร่วม โดยเริ่มจากการช่วยสนับสนุนให้มีการรวมตัว ส่วนกลไกต่างๆ ในการจัดระบบองค์กรก็ต้องเป็นไปตามแต่ความเหมาะสมกับลักษณะ (อาชีพ เพศ วัย ฯลฯ) ของกลุ่มนั้นๆ เช่น บางกลุ่มอาจใช้การจัดตั้งเป็นกลุ่มออมทรัพย์ อีกกลุ่มหนึ่งใช้การจัดตั้งสหกรณ์ เป็นต้น

**ประเด็นที่สอง** ความแตกต่างในความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ มีส่วนสำคัญต่อการออกแบบความคุ้มครองทางสังคมอย่างไรบ้าง

### ข้อเสนอแนะ

หลักการดั้งเดิมของการให้ความมั่นคงทางสังคมนั้น ก็คือ หลักการของ Multi-pillar ซึ่งก็นำมาประยุกต์ใช้กับภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ เพียงแต่จะต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มความเข้มแข็งในการบริหารจัดการที่มีอยู่ในกลุ่มนั้นๆ แล้ว เป็นต้น แนนอนว่าไม่มีสูตรสำเร็จรูปประเภทใดจะนำมาใช้ได้ตรงกับความต้องการของทุกกลุ่ม จึงต้องมีการคิดค้นรูปแบบใหม่ๆ คิดหาสูตรผสมต่างๆ ของความคุ้มครองทางสังคม เพื่อออกแบบให้เหมาะสมกับการจะร่วมมือกัน แบ่งความรับผิดชอบระหว่างกลุ่มและสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่ตัวบุคคลที่ทำงาน นายจ้าง อุตสาหกรรม รัฐ ประชาสังคม องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน ไปจนถึงหน่วยงานระหว่างประเทศ

ด้วยความหลากหลายของอาชีพ ลักษณะการทำงาน ประเภทความเสี่ยงภัยที่ต้องเผชิญ เงื่อนไขในการรวมกลุ่ม ฯลฯ ของผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ การจะออกแบบความคุ้มครองทางสังคมให้เหมาะสมกับความต้องการของทุกกลุ่มคงเป็นไปได้ยาก อีกทั้งยังอาจไม่เหมาะสมด้วยนอกจากจะมีรายได้น้อย ไม่แน่นอนแล้ว ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบยังเป็นผู้ที่ต้อง เผชิญกับความเสี่ยงหลายแบบ และบ่อยครั้ง ถ้าจะพิจารณาความเสี่ยงเป็นสามระดับกว้างๆ รูปแบบการให้ความคุ้มครองทางสังคมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงเหล่านั้นก็แตกต่างกันออกไป ดังนี้

(1) ความเสี่ยงบางอย่างที่เกิดขึ้นนาน ๆ ครั้ง มีต้นทุนค่าใช้จ่ายไม่มากนัก และพอจะคาดประมาณได้อย่างใกล้เคียง เช่น การคลอดบุตร กลไกบริหารความเสี่ยงก็อาจเป็นแบบช่วยเหลือกันและกัน เช่น การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ที่สมาชิกกันเงินจากรายได้เดือนละเล็กละน้อย ทำการสะสมไปเรื่อยๆ หรือการจัดตั้งโครงการสินเชื่อขนาดเล็กอย่างไม่เป็นทางการ อันน่าจะเหมาะสมในการรับมือกับความเสี่ยงประเภทนี้ในระดับหนึ่ง

(2) ความเสี่ยงที่มีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นมา และ อาจเกิดได้บ่อย ไม่จำกัดจำนวนครั้ง เช่น เรื่องของสุขภาพ ทุพพลภาพ และ การสูญเสียทรัพย์สิน ความเสี่ยงแบบนี้เมื่อเกิดขึ้นอาจมีผลกระทบต่อเนื่องไปอีกในระยะยาว มีผลเสียต่อความสามารถในการหารายได้ จึงควรใช้รูปแบบของการประกันอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจผสมผสานกับรูปแบบในข้อ 1 ได้ด้วย

(3) ความเสี่ยงที่เป็นเหตุการณ์ใหญ่โต ความสูญเสียมูลค่าสูง เกิดขึ้นนาน ๆ ครั้ง เช่น การเสียชีวิตของหัวหน้าครอบครัว วิกฤตเศรษฐกิจ การบริหารจัดการกับความเสี่ยงดังกล่าว คงต้องใช้ความคุ้มครองหลายรูปแบบคละกันไป ไม่ว่าจะเป็นการประกันอย่างเป็นทางการกับธุรกิจเอกชน การช่วยเหลือกันและกันแบบดั้งเดิมระหว่างสมาชิกของชุมชนนั้นๆ เช่น กองทุนฌาปนกิจ จัดเป็นการประกันอย่างไม่เป็นทางการรูปแบบหนึ่งซึ่งในสังคมไทยมีอยู่อย่างกว้างขวาง ไปจนถึงตาข่ายนิรภัยที่ภาครัฐจัดตั้งขึ้น

**ประเด็นที่สาม** สำหรับกลไกเดิมที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ใช้กันอย่างมีประสิทธิภาพแล้วนั้น หากจะพัฒนาขึ้นไปอีก จะต้องคำนึงถึงประเด็นด้านการบริหารจัดการอะไรบ้าง

### ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเผชิญกับความเสี่ยงต่างๆ มากกว่ากลุ่มในระบบ หากกลุ่มแรกได้รับการครอบคลุมจากระบบประกันสังคมด้วย รายจ่ายที่จะออกไปเป็นผลประโยชน์ชดเชยย่อมมีสัดส่วนสูงกว่า ซึ่งอาจมีทำให้การจะยึดมั่นในหลักการเฉลี่ยทุกข์ – แบ่งปันสุข ของการประกันสังคมเริ่มรวนเรได้ ในขณะที่ปัญหาของการเรียกเก็บเงินสมทบจากกลุ่มนอกระบบเข้ามาเป็นรายรับของกองทุนประกันสังคมก็ยังไม่ตก จึงอาจมีผลให้ แรงงานในระบบซึ่งถือว่ากลุ่มของตนได้ส่งเงินสมทบต่อเนื่องมายาวนานกว่าเกิดปฏิกิริยาต่อต้านสมาชิกใหม่ แทนที่จะยอมเปิดใจต้อนรับ

ดังนั้น จึงควรเน้นความสนใจไปที่การนำกลไกเดิมที่กลุ่มนอกระบบได้พัฒนาของตนขึ้นมาแล้ว จนได้ผลในระดับหนึ่งมาปรับใช้ร่วมกับกลไกของภาครัฐ โดยที่ภาครัฐเข้าไปช่วยแนะนำดูแลการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

### ประเด็นหลัก ๆ ในการบริหารจัดการที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่

(1) พยายามหารูปแบบของการนำกองทุนเดิม (หลายกองทุนย่อย ๆ) มาต่อยอด หรือ ใช้ประโยชน์ ต้องมีการศึกษาว่าจะใช้รูปแบบใดจึงจะเหมาะสมในการต่อยอดหรือใช้ประโยชน์จากกองทุนย่อย ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในระยะสั้น กองทุนเหล่านั้นก็ทำประโยชน์ได้ในระดับหนึ่ง แต่ถ้ามองการเรียกร้องสิทธิประโยชน์มากขึ้นตามแนวโน้มที่จะมีความเสี่ยงมากขึ้น จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีประสบการณ์มารับหน้าที่การบริหารจัดการที่จะยุ่งยากซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ

(2) ศึกษาแนวทางใหม่ ๆ ในการจ่ายเบี้ยสมทบ เนื่องจากผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบไม่มีรายได้สม่ำเสมอ และไม่มีนายจ้างรับผิดชอบเก็บเงินสมทบให้ การเก็บเงินปีละครั้ง การนำเงินเข้าบัญชีฝากประจำ อาจเหมาะสำหรับผู้ที่มิเงินก้อนเข้ามาเป็นครั้งคราว และจะช่วยปรับการผันแปรของรายได้-รายจ่ายให้ลงตัวกัน ต้องให้การศึกษากับผู้สนใจเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับหลักการของการประกัน การรวมความเสี่ยง และการวางแผนการเงิน

(3) **หาวิธีกระจายอำนาจการคลัง และการบริหารโดยพิจารณาความเหมาะสมของ** การแบ่งภาระรับผิดชอบในการบริหารจัดการ ระหว่างภาครัฐ กับ ภาคประชาชน ถึงแม้โครงการสวัสดิการที่ชุมชนจัดการกันเองจะมีหลายตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จน่าชื่นชม แต่เมื่อขยายออกไป มีสมาชิกมากขึ้นเรื่อยๆ หรือเกิดความเสี่ยงบางอย่างขึ้นเฉพาะกลุ่มนั้น ชุมชนนั้น โอกาสความยั่งยืนจะลดลงอย่างรวดเร็วในขณะที่รัฐมีกองทุนประกันสังคมสะสมมาหลายแสนล้าน แต่ครอบคลุมคนกลุ่มน้อย ไม่อยากขยายไปแบกรับความเสี่ยงของคนกลุ่มใหม่ ดังนั้น อาจใช้ความร่วมมือค่อยๆ พัฒนาสวัสดิการของชุมชน รัฐควรช่วยพัฒนาเครื่องมือที่เหมาะสม โดยที่ไม่มุ่งไปที่การเข้าไปเป็นแกนหลัก หากแต่เน้นที่การเสริมสร้างพลัง และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการสร้างสวัสดิการให้กับผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบให้มากที่สุด รวมทั้งสนับสนุนบทบาทของเอกชน และของชุมชน รัฐอาจเข้ามามีบทบาทในระยะเริ่มแรก โดยเป็นผู้ให้แนวคิดริเริ่ม จากนั้นหันไปเน้นการส่งเสริม กำกับการดำเนินการของภาคประชาชน/ภาคเอกชน และค่อยๆ ถ่ายโอนอำนาจให้ไปอยู่ในมือของภาคประชาชนให้มากขึ้นๆ เรื่อยๆ

(4) **หาหนทางระดมทรัพยากรทางการเงิน** อุปสรรคสำคัญในการขยายขอบเขตโครงการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ ก็คือ *การหารายรับ* ในกรณีของรัฐนั้นการหาเงินเข้างบประมาณมีต้นทุนค่าใช้จ่าย และ ปัญหาด้านประสิทธิภาพด้วย ซึ่งเมื่อคำนวณแล้ว อาจประหยัดได้มากกว่าถ้าหันไปใช้ความร่วมมือกับองค์กรเอกชน องค์กรประชาชน ฯลฯ แทน นอกจากนั้น โครงการคุ้มครองทางสังคมแต่ละประเภทก็มีความต้องการเงินแตกต่างกันออกไป โดยข้อจำกัดของการเงินขึ้นอยู่กับหลากหลายปัจจัย ดังเช่น ฐานสมาชิก ความรุนแรงและความบ่อยของความเสี่ยงที่กลุ่มนั้นต้องเผชิญ สภาวะเศรษฐกิจมหภาคในแต่ละช่วง เป็นต้น

การบริหารจัดการด้านการเงินของโครงการคุ้มครองทางสังคมยังมีประเด็นสำคัญว่า จะใช้ “*กำไร*” มาเป็นเป้าหมายหลักไม่ได้ ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเป็นผู้ล่อแหลมต่อความเสี่ยง ต้องการความช่วยเหลือมากที่สุด ในขณะที่ความสามารถรับภาระการเงินในแง่ของเบี้ยประกันมีจำกัด ดังนั้น การจัดการให้โครงการ ฟังตนเองได้ทางการเงิน เป็นเรื่องยากยิ่ง แต่ในอีกแง่หนึ่ง โครงการใดๆ ที่ไม่สามารถฟังตนเองได้ และต้องอาศัยแหล่งเงินสนับสนุนภายนอก (ไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐ เอกชน ต่างประเทศ ฯลฯ) ก็ย่อมไม่ยั่งยืนในระยะยาว

(5) **การใช้กลไกรัฐมาช่วยสนับสนุน/แทรกแซงอย่างส่งเสริมและสร้างสรรค์** ภาครัฐควรเน้นหาช่องทางให้ระบบเดิมได้พัฒนาก้าวหน้าต่อไป มากกว่าจะนำระบบใหม่เข้ามาทดแทน ทั้งนี้อาจใช้วิธีการเข้ามาจัดวางกฎระเบียบ กำกับตรวจสอบการร่วมจ่ายเงินสมทบ ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนจัดตั้งเงินกองทุนเริ่มแรก และใช้มาตรฐานของความคุ้มครองที่ให้แกผู้อยู่ในระบบเป็นเกณฑ์ ในการปรับสิทธิประโยชน์ของกลุ่มนอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระดับใกล้เคียงกับกลุ่มอื่นในสังคมขึ้นเรื่อยๆ จนถึงระดับที่เท่าเทียมกันได้ที่สุดในที่สุด

# ตลาดการเงินนอกระบบในประเทศไทย : บทสำรวจสถานะทางความรู้

นิพนธ์ พัวพงศกร\*

## 4.1 วัตถุประสงค์

จัดรูปแบบ: สัญลักษณ์แสดงหัวข้อย่อยและลำดับเลข

วงการวิชาการกลับมาสนใจเรื่องตลาดการเงินนอกระบบอีกครั้งหลังจากรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดำเนินนโยบายสนับสนุนสินเชื่อแก่ประชาชนระดับรากหญ้าอย่างกว้างขวาง เริ่มตั้งแต่การใช้ นโยบายการพักชำระหนี้ให้เกษตรกร และกองทุนหมู่บ้านละหนึ่งล้านบาทเป็นกลยุทธ์หลักในการหาเสียง ของพรรคไทยรักไทยในปี 2543 หลังจากชนะการเลือกตั้ง รัฐบาลก็ดำเนินตามนโยบายที่หาเสียงอย่าง รวดเร็ว นอกจากนั้นยังประกาศใช้นโยบายเพิ่มเติม เช่น นโยบายธนาคารประชาชน นโยบายสินเชื่อ สำหรับสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กผ่านสถาบันการเงินของรัฐ นโยบายแปลงสินทรัพย์ เป็นทุนที่จะช่วยให้เกษตรกรและประชาชนในระดับรากหญ้ามียอกสสารสิทธิ์ และล่าสุด หลังจากการจด ทะเบียนคนจน รัฐบาลก็กำลังริเริ่มนโยบายปรับโครงสร้างหนี้คนจนโดยรัฐบาลเชื่อว่าการแปลงหนี้นอก ระบบให้เป็นหนี้ในระบบจะแก้ไขปัญหาความยากจนได้

นโยบายสินเชื่อสำหรับประชาชนในระดับรากหญ้าก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ในวงการวิชาการ ประเด็นหลักของการวิจารณ์คือนโยบายดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาความยากจน หรือ จะทำให้คนจนมีหนี้สินมากขึ้นจนก่อให้เกิดหนี้เสียประเภทใหม่ ที่เรียกว่า “Non-performing Loans หรือ NPL ระดับรากหญ้า” การประเมินนโยบายสินเชื่อของรัฐบาลจะต้องตอบคำถาม 4 ข้อ ดังนี้ (1) อะไร เป็นสาเหตุของความยากจน ความยากจนเกิดจากปัญหาการขาดแคลนเงินทุนที่จะใช้ในการลงทุน ประกอบกิจการต่างๆ หรือว่าคนจนขาดขีดความสามารถในการใช้ประโยชน์จากเงินทุน (absorptive capacity) เช่น ขาดความรู้ด้านเทคโนโลยีบางอย่าง (Siamwalla 1993) คำถามข้อนี้ยังก่อให้เกิด ประเด็นโต้แย้งตามมาอีกประเด็นหนึ่งกล่าวคือ รัฐบาลควรจะเป็นตัวการในการส่งเสริมให้คนยากจน เพิ่มความเสี่ยงให้กับชีวิตโดยการกู้เงินลงทุนประกอบกิจการใหม่ๆ หรือไม่ (2) การกู้เงินนอกระบบ เป็นสาเหตุหนึ่งของความยากจนใช่หรือไม่ คำถามข้อนี้เกิดจากความเชื่อที่ว่านายทุนนอกระบบเอารัด เอาเปรียบผู้กู้ โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงลิบ หากประชาชนสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ ปัญหา ความจนก็จะลดลงได้ (3) สถาบันการเงินของรัฐที่ปล่อยสินเชื่อตามนโยบาย รวมทั้งกองทุนหมู่บ้านจะ สามารถทดแทนบทบาทของนายทุนเงินกู้นอกระบบหรือไม่ และ คำถามข้อสุดท้ายคือ(4)(4) ทำไม สถาบันการเงินของรัฐส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่มีฐานะการเงินที่มั่นคงและยั่งยืน อะไรเป็นเหตุ ให้สถาบันการเงินเหล่านั้นมีหนี้เสียจำนวนมาก

\* บทความสำรวจความรู้ประกอบการสัมมนาเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ โรงแรมพรินซ์พาเรซ มหานคร 25 ธันวาคม 2546

<sup>1</sup> ความยากลำบากในการดำเนินธุรกิจในยุคแรกของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เกิดจากการที่ธนาคารไม่ยอมให้สินเชื่อ ทำให้ต้องอาศัยการ แลกเชิดในตลาดการเงินนอกระบบ ปัญหาดังกล่าวทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เชื่อว่าการเข้าถึงสินเชื่อในระบบจะทำให้คนยากจนพ้น สภาพความยากจนได้ รัฐบาลจึงควรเร่งรัดให้สถาบันการเงินของรัฐปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยอย่างเต็มที่

คำถามทั้งสี่ข้อทั้งสี่ข้อไม่ใช่คำถามใหม่ในวงวิชาการ ยกเว้นคำถามเรื่องการส่งเสริมให้คนจนเสี่ยงลงทุนในธุรกิจต่างๆ เพื่อถืบตัวเองให้พ้นจากบ่วงของความยากจน

บทความฉบับนี้จะตอบคำถามเฉพาะข้อ 2-3 และจะให้คำตอบบางส่วนกับคำถามข้อ 4 เพราะคำถามข้อสุดท้ายเพราะอยู่นอกขอบเขตการศึกษา และประเด็นนี้มีการศึกษาวิชาการเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการประเมินความยั่งยืนทางการเงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เช่น Yaron 1992 ; Yaron 1994 ; Yaron, McDonald and Piprek, 1997; Robinson, 2001; World Bank, 2003 เป็นต้น การตอบคำถามจะใช้วิธีนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีตลาดการเงินนอกระบบ โดยเน้นเรื่องตลาดสินเชื่อนอกระบบในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา และความรู้เกี่ยวกับสภาพของตลาดการเงินนอกระบบในชนบทไทยในระหว่างปี 2520 – 2540 บทความจะเน้นการประเมินนโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในทศวรรษ 2510-30 ซึ่งพอจะช่วยเป็นแนวทางในการประเมินนโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำของรัฐบาลชุดปัจจุบันได้บ้างในระดับหนึ่ง ส่วนการตอบคำถามที่สองและสามข้อแรกว่านโยบายดังกล่าวจะสามารถลดปัญหาความยากจนได้หรือไม่ เป็นงานที่ต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังต่อไป

การสำรวจสถานะความรู้เกี่ยวกับตลาดการเงินนอกระบบของไทยจะเน้นผลการศึกษาวิจัยด้านตลาดสินเชื่อนอกระบบในชนบทไทย ส่วนการสำรวจความรู้ตลาดการเงินนอกระบบของไทยจะกล่าวถึงบ้างเฉพาะการศึกษาตลาดการเงินในชนบทเท่านั้น โดยจะไม่กล่าวถึงในกรณีที่มีผลการศึกษาตลาดการเงินนอกระบบในเมืองเพราะในระยะหลังเกือบจะไม่มีการวิจัยด้านนี้ในระยะหลังเลย ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะเริ่มมีปัญหาการกู้ยืมจากบัตรเครดิตและบริษัทสินเชื่อที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตาม นอกจากนั้นการสำรวจสถานะความรู้จะครอบคลุมเฉพาะงานวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาคเท่านั้น ส่วนการศึกษาเรื่องผลกระทบของตลาดการเงินนอกระบบต่อเศรษฐกิจมหภาคยังมีการศึกษาน้อยมากโดยเฉพาะในประเทศไทย จึงอยู่นอกขอบเขตของบทความฉบับนี้ (ตัวอย่างของงานด้านมหภาค เช่น Montiel, Agenor and U Haque 1993) และบันทึก นิจฉาร 2534) งานของ McKinnon (1973) เป็นงานที่มีอิทธิพลที่สุดต่อแนวคิดการเปิดเสรีสถาบันการเงิน McKinnon อธิบายว่าการขึ้นนโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำและการจัดสรรสินเชื่อให้สาขาเศรษฐกิจบางสาขา ก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคม คือ การทำให้ระบบการเงินด้อยพัฒนา (financial repression)

บทความนี้แบ่งเป็น 5 ตอน หลังจากบทนำนี้ ตอนที่ 2 เป็นเรื่องความหมายของตลาดการเงินนอกระบบ ตอนที่ 3 เป็นการสำรวจสถานะความรู้เกี่ยวกับตลาดการเงินนอกระบบในชนบทไทย ตอนที่ 4 จงอธิบายทฤษฎีตลาดสินเชื่อนอกระบบในชนบท ตอนที่ 5 เป็นบทสรุปและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำของรัฐบาลชุดปัจจุบัน

## 2.2 ความหมาย และขนาดของตลาดสินเชื่อนอกระบบในชนบทไทย

ในสมัยเมื่อ 30 – 40 ปีก่อน คนส่วนใหญ่ (รวมทั้งผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการ) มองตลาดการเงินนอกระบบในความหมายแค่ว่าหมายถึงสินเชื่อของนายทุนเงินกู้หน้าเลือด (loan shark) ที่คิดดอกเบี้ยยอตราหุโหด หรือมีจะนั้นก็เป็นกรหยิบยืมจากญาติพี่น้องที่ไม่คิดดอกเบี้ย เงินกู้ยืมส่วนใหญ่จะนำไปใช้เพื่อการบริโภคหรือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า สินเชื่อนอกระบบจึงไม่ก่อให้เกิดผลผลิตต่อสังคม และนายทุนเงินกู้เป็นผู้ร้ายที่สังคมไม่พึงปรารถนา ทัศนคติดังกล่าวเป็นที่มาของ

จัดรูปแบบ: สัญลักษณ์แสดงหัวข้อย่อยและลำดับเลข

นโยบายการจัดนายทุนเงินกู้ยืมในระบบโดยให้สถาบันการเงินของรัฐเข้าไปทำหน้าที่แทน แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนทั้งจากฝ่ายการเมือง นักวิชาการและข้าราชการประจำ และยังทรงอิทธิพลอยู่จวบจนปัจจุบัน

เมื่อมองตลาดสินเชื่อในระบบในแง่ลบ ศัพท์ที่ใช้เรียกตลาดสินเชื่อในระบบในสมัยก่อนจึงสะท้อนมุมมองดังกล่าว อาทิเช่น ตลาดใต้ดินที่ผิดกฎหมาย (curb market) ตลาดที่ไม่มีระเบียบปราศจากการจัดรูปแบบองค์กร (unorganized market) หรือตลาดที่ไม่มีสถาบันรองรับ (non-institutional market)<sup>2</sup>

ต่อมาแต่ความล้มเหลวของนโยบายจัดนายทุนเงินกู้ยืมในระบบ<sup>3</sup> ทำให้นักวิชาการเริ่มศึกษาเพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรมการณ์ให้กู้ยืมของนายทุนในตลาดสินเชื่อในระบบ การศึกษาก่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นว่าบริการสินเชื่อในระบบเกิดจากความต้องการของประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการเงินกู้จากสถาบันการเงินในระบบได้ สังคมจึงต้องพัฒนา “สถาบัน” แบบอื่นเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว นอกจากนั้นการศึกษาพบว่ากิจกรรมสินเชื่อในระบบมิได้มีลักษณะที่สังคมไม่ปรารถนาตามนิยามดั้งเดิม ตัวอย่างเช่น นักวิชาการเริ่มเข้าใจว่า “โพยก๊วน” ที่คนจีนใช้เป็นเครื่องมือในการ “โอนเงินสด” ให้ญาติพี่น้องในจีนแผ่นดินใหญ่ไม่ใช่กระบวนการที่ “ไร้ระเบียบการจัดการ” (unorganized) ตรงกันข้ามโพยก๊วนเป็นกระบวนการที่มี “การจัดการขั้นสูง” (highly organized) มีระบบบรรณาภิบาลที่ทันสมัย มิฉะนั้นเงินจะไม่มีทางส่งถึงมือญาติพี่น้องที่ปลายทางอย่างแน่นอน จึงไม่น่าแปลกใจที่ทั้งผู้ส่งและผู้รับเงินต่างก็ให้ความ “ไว้วางใจ” ผู้ที่ทำหน้าที่ส่งเงิน การศึกษาเรื่องการตั้งวงแชร์ซึ่งเคยนิยมกันมากในหมู่นักธุรกิจและข้าราชการก็พบว่าการเล่นแชร์ไม่ใช่ “กิจกรรมใต้ดิน” (underground) เพราะวงแชร์จำนวนมากเล่นกันอย่างเปิดเผยในหน่วย——ราชการ มีการเปี่ยแชร์กันบริเวณหน้าเคาน์เตอร์รับเงินเดือนของมหาวิทยาลัยหรือแม้กระทั่งเล่นกันในธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ที่ธนาคารเป็นผู้กำกับควบคุมสถาบันการเงิน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ของชาวบ้านก็มีทั้งกลุ่มที่หน่วยงานของรัฐก่อตั้งขึ้น และกลุ่มที่ชาวบ้านก่อตั้งขึ้นเอง มีหน้าชากลุ่มออมทรัพย์ยังมีทั้งกิจกรรมระดมเงินออมจากสมาชิก และการให้สินเชื่อแก่สมาชิกที่ร่อนเงิน โดยคิดดอกเบี้ยอัตราแพงกว่าสถาบันการเงินในระบบ ตลาดการเงินในระบบจึงไม่ใช่เพียงเป็นตลาดแหล่งให้สินเชื่ออย่างเดียวตามความเข้าใจในสมัยก่อน แม้แต่นายทุนเงินกู้ยืมในระบบบางคนก็ยังอาศัยเงินทุนที่กู้ยืมมาจากสถาบันการเงินในระบบ แสดงว่าตลาดการเงินในระบบและในระบบมิได้เป็นเอกเทศจากกัน ตัวอย่างสุดท้ายก็คือกิจกรรมโรงรับจำนำที่ดูเหมือนจะเป็นการให้กู้แบบนอกระบบ แต่ในประเทศต่างๆ ก็มีทั้งโรงรับจำนำของรัฐเอง โรงรับจำนำเอกชนที่ รัฐอนุญาตมิใบอนุญาตจากรัฐ และโรงรับจำนำที่ไม่เคยคิดจะขอใบอนุญาตจากรัฐ (เช่น ร้านทองในต่างจังหวัดรับจำนำเครื่องประดับทองของชาวบ้าน เป็นต้น)

<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังมีศัพท์อื่นๆ เช่น ตลาดมืด (black market) ตลาดใต้ดิน (underground market) ตลาดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราคู่ขนาน ~~ใน~~ กรณีตลาดแลกเปลี่ยนเงินตรา (parallel market) ตลาดแตกแยก (fragmented market) และตลาดที่แยกเป็นส่วนๆ หรือตลาดโครตาดม (segmented market)

<sup>3</sup> แต่ดูเหมือนว่านักการเมืองไม่เคยจดจำประวัติศาสตร์ของนโยบายที่ล้มเหลว เพราะส่วนหนึ่งของนโยบายจัดความยากจนของรัฐบาลปัจจุบัน คือ จัดนายทุนเงินกู้ยืมในระบบ

ดังนั้นในเวลาต่อมา ศัพท์ที่ใช้เรียก “ตลาดสินเชื่อที่ไม่ถูกกฎหมาย” ไม่มีการจัดการอย่างเป็นระบบ” จึงเปลี่ยนเป็น “ตลาดการเงินนอกระบบ” (informal financial markets) แต่บางคนแปลศัพท์ “informal” ว่าเป็น “ตลาดการเงินอย่างไม่เป็นทางการ” บ้างก็แปลว่า “ตลาดการเงินตามอัธยาศัย”

ศัพท์ใหม่นี้สะท้อนความหมายใหม่ของตลาดการเงินนอกระบบซึ่งได้แก่ ตลาดที่ให้บริการการเงินที่มีได้ถูกกำกับควบคุมโดยรัฐ หรือบริการการเงินที่อาศัยเงินทุน (หรือส่วนผู้ถือหุ้น-equity) ของนายทุนหรือของสมาชิกในกลุ่มเท่านั้น แต่เนื่องจากบริการด้านการเงินของกลุ่มหรือบริษัทให้กู้บางประเภทมีฐานะทางกฎหมายที่คลุมเครือ เช่น กลุ่มออมทรัพย์บางกลุ่มของชาวบ้านเป็นกลุ่มที่ทางการสนับสนุนให้ก่อตั้งขึ้น แต่ก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ตายตัวตามที่รัฐกำหนดไว้ในตอนแรกตั้ง ส่วนบริษัทให้สินเชื่อสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภค (เช่น AEON Easy Money หรือ บัตรเครดิตของห้างค้าปลีกต่าง ๆ) ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ว่าจะเป็นบริษัทที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายบริษัทก็ตาม นักวิชาการบางคนจึงจัดสถาบันการเงินกลุ่มนี้เป็นกลุ่มกึ่งทางการ (semi-formal) นอกเหนือจากสถาบันการเงินแบบทางการ และแบบไม่เป็นทางการดังกล่าวแล้ว<sup>4</sup>

นอกจากนี้ตลาดการเงินนอกระบบยังครอบคลุมทั้งบริการสินเชื่อ และบริการการออมเงิน งานวิจัยเกือบทั้งหมดพบว่า คราวเรือนชนบทจำนวนมาก (รวมทั้งครัวเรือนยากจนบางครัวเรือน) มีการออมในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่ เงินสด บ้าน ที่ดิน ข้าวของเครื่องใช้ เครื่องประดับที่มีค่า บัญชีเงินฝาก ตลอดจนสินทรัพย์ในรูปแบบของสัตว์เลี้ยงต่าง ๆ แต่เนื่องจากบริการด้านการเงินของกลุ่มหรือบริษัทบางประเภทมีฐานะทางกฎหมายที่คลุมเครือ เช่น กลุ่มออมทรัพย์บางกลุ่มของชาวบ้านเป็นกลุ่มที่ทางการสนับสนุนให้ก่อตั้งขึ้น แต่ก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ตายตัวตามที่รัฐกำหนดไว้ในตอนแรกตั้ง ส่วนบริษัทให้สินเชื่อสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภค (เช่น AEON Easy Money หรือ บัตรเครดิตของห้างค้าปลีกต่าง ๆ) ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ว่าจะเป็นบริษัทที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายบริษัทก็ตาม นักวิชาการบางคนจึงจัดสถาบันการเงินกลุ่มนี้เป็นกลุ่มกึ่งทางการ (semi-formal) นอกเหนือจากสถาบันการเงินแบบทางการ และแบบไม่เป็นทางการดังกล่าวแล้ว<sup>5</sup>

เหตุผลสำคัญที่ต้องมีการนิยามความหมายของ “ตลาดการเงินนอกระบบ” ให้ชัดเจนและถูกต้อง ก็เพื่อสามารถจำกัดขอบเขตของตลาดให้ชัดเจน เพื่อจะได้วัดขนาดของตลาด ซึ่งจะช่วยให้ทราบว่าการตลาดดังกล่าวมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดต่อระบบเศรษฐกิจ และหากต้องการศึกษาตลาดนี้ จะต้องศึกษา พฤติกรรมของตัวละครใดบ้าง และครอบคลุมบริการด้านการเงินประเภทใดบ้าง

<sup>4</sup> ไพฑูริย์ วัฒนศิริธรรม (2547) แบ่งกิจกรรมเศรษฐกิจเป็น 2 ระบบ และในแต่ละระบบยังมีการแบ่งกลุ่มย่อยตามลักษณะของการจดทะเบียนตามกฎหมายดังนี้ (ก) เศรษฐกิจในระบบประกอบด้วยกิจกรรมที่จดทะเบียนเป็นทางการและกึ่งจดทะเบียน (ข) เศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งแยกเป็น 5 กลุ่มย่อย ตั้งแต่กิจกรรมกึ่งจดทะเบียน (เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง) กิจกรรมที่ไม่ได้จดทะเบียน (แต่สังคมสนับสนุน) กิจกรรมที่สังคมไม่สนับสนุน (เช่น การจ้างแรงงานเด็กในบางกิจกรรม) กิจกรรมเสี่ยงกฎหมาย (เช่น หนีภาษี) และกิจกรรมผิดกฎหมาย (เช่น ค้ายาเสพติด)

<sup>5</sup> ไพฑูริย์ วัฒนศิริธรรม (2547) แบ่งกิจกรรมเศรษฐกิจเป็น 2 ระบบ และในแต่ละระบบยังมีการแบ่งกลุ่มย่อยตามลักษณะของการจดทะเบียนตามกฎหมายดังนี้ (ก) เศรษฐกิจในระบบประกอบด้วยกิจกรรมที่จดทะเบียนเป็นทางการและกึ่งจดทะเบียน (ข) เศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งแยกเป็น 5 กลุ่มย่อย ตั้งแต่กิจกรรมกึ่งจดทะเบียน (เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง) กิจกรรมที่ไม่ได้จดทะเบียน (แต่สังคมสนับสนุน) กิจกรรมที่สังคมไม่สนับสนุน (เช่น การจ้างแรงงานเด็กในบางกิจกรรม) กิจกรรมเสี่ยงกฎหมาย (เช่น หนีภาษี) และ กิจกรรมผิดกฎหมาย (เช่น ค้ายาเสพติด)

งานศึกษาตลาดสินเชื่อในระบบเรื่องแรกของไทยที่พยายามกำหนดขอบเขตของตลาดให้ชัดเจน<sup>6</sup> ได้แก่ งานของคณะอาจารย์ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นำโดย ดร.อัมมาร สยามวาลา ในปี 2528 ในงานนี้ นิพนธ์ พัวพงศกร (2534) ได้กำหนดขอบเขตตลาดสินเชื่อในระบบในชนบทไทยให้ครอบคลุมบริการสินเชื่อดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 2.1) (ก) สินเชื่อเงินสดทั้งที่เป็นของนายทุนเงินกู้ และญาติพี่น้องซึ่งมีทั้งกรณีคิดและไม่คิดดอกเบี้ย รวมทั้งสินเชื่อเงินสดที่กู้ยืมจากบริษัทหรือสำนักนายความ (ข) การเซ็นเชื่อสินค้าอุปโภคบริโภคจากร้านค้าในหมู่บ้าน และการซื้อปุ๋ยเป็นเงินเชื่อ (ค) การผ่อนส่งสินค้าคงทนถาวรให้กับร้านค้าในเมืองหรือพ่อค้าที่นำสินค้ามาเร่ขายในหมู่บ้าน (ง) สินเชื่อที่เชื่อมโยงกับตลาดปัจจัยการผลิต เช่น การกู้เงินจากนายจ้างโดยมีเงื่อนไขต้องทำงานชดใช้หรือยกที่ดินให้เจ้าของเงินใช้ทำประโยชน์ รวมทั้งสินเชื่อที่เชื่อมโยงกับตลาดสินค้า เช่น การตกเขี้ยวการที่ผู้กู้ต้องนำผลผลิตไปขายให้แก่นายทุนเงินกู้ เป็นต้น

**ตารางที่ 2.1 สินเชื่อในระบบ วงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาของการกู้ จ.นครราชสีมา ปี 2528 และปี 2538**

| สถานที่/อาชีพ                      | วงเงินกู้รวม<br>(ร้อยละ) |                 | วงเงินกู้เฉลี่ยต่อสัญญา<br>(บาท) |               | อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ย<br>(บาท/เดือน) |        | ระยะเวลาการกู้<br>(เดือน) |         |
|------------------------------------|--------------------------|-----------------|----------------------------------|---------------|------------------------------------|--------|---------------------------|---------|
|                                    | 2528                     | 2538            | 2528                             | 2538          | 2528                               | 2538   | 2528                      | 2538    |
| <b>ในระบบ (เงินสด )</b>            | <b>44.03</b>             | <b>60.38</b>    | <b>11,000</b>                    | <b>25,675</b> | -                                  | 0.96   | -                         | 28.39   |
| รทส. (ล้านบาท)                     | 566.31                   | 3,600.97        | (8,480)                          | (23,720)      | -                                  | 0.93   | -                         | 23.1    |
| สหกรณ์ (ล้านบาท)                   | 264.48                   | 1,303.77        | (8,348)                          | (25,135)      | -                                  | 0.98   | -                         | 24.2    |
| ร. พาณิชย (ล้านบาท)                | 421.70                   | 492.93          | (10,998)                         | (71,351)      | -                                  | 1.26   | -                         | 42.67   |
| <b>นอกระบบ</b>                     | <b>55.97</b>             | <b>39.62</b>    | <b>6,396</b>                     | <b>18,250</b> | -                                  | -      | -                         | -       |
| เงินสด (ล้านบาท)                   | 1,209.93                 | 1,284.82        | (6,986)                          | (16,264)      | (4.52)                             | (2.83) | (5.83)                    | (12.09) |
| สินค้าเงินผ่อน (ล้านบาท)           | 388.40                   | 2,865.21        | (6,986)                          | (40,440)      | (4.45)                             | (2.63) | (11.34)                   | (24.01) |
| ปุ๋ย (ล้านบาท)                     | 74.87                    | 151.79          | (24,735)                         | (3,608)       | (4.00)                             | (1.62) | (6.76)                    | (6.17)  |
| ยาฆ่าแมลง (ล้านบาท)                | 2.26                     | 5.72            | (1,270)                          | (18,199)      | (3.20)                             | (3.30) | (3.04)                    | (7.75)  |
| ข้าวเปลือก (ล้านบาท)               | 8.20                     | 4.30            | (1,551)                          | (6,552)       | (7.65)                             | (2.12) | (5.09)                    | (8.00)  |
| สินค้าอุปโภคบริโภคอื่น ๆ (ล้านบาท) | 5.69                     | 45.16           | (1,113)                          | (1,724)       | (7.18)                             | (0.99) | (5.00)                    | (6.57)  |
| <b>รวม</b>                         | <b>100</b>               | <b>100</b>      |                                  |               |                                    |        |                           |         |
| <b>จำนวนเงิน (พันล้านบาท)</b>      | <b>3,018.46</b>          | <b>9,288.87</b> |                                  |               |                                    |        |                           |         |

หมายเหตุ 1 : \* ข้อมูลเงินกู้ในปี 2528 ไม่ได้แยกเงื่อนไขเวลาในการคืนเงินไว้

2 : \* เป็นสัญญาทุกฉบับที่มีหนี้คงค้างในระหว่างปีที่ศึกษา

ที่มา : นิพนธ์ พัวพงศกร โครงการตลาดเงินในชนบทไทย 2541

ตัวอย่างสินเชื่อประเภทต่างๆ ในตลาดสินเชื่อในระบบข้างต้นอาศัยนิยามที่ว่าบริการสินเชื่อเหล่านั้นมิได้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การควบคุมของรัฐ ดังนั้นสินเชื่อของสหกรณ์การเกษตรจึงไม่ใช่สินเชื่อในระบบ ขณะที่สินเชื่อของกลุ่มชาวบ้าน หรือของวัด (ที่เรียกว่าเงินกลางสงฆ์) เป็นสินเชื่อในระบบ

<sup>6</sup> ก่อนหน้านี้งานวิจัยที่ประมาณการขนาดของตลาดสินเชื่อในระบบของชนบทไทยหลายเรื่อง แต่งานวิจัยเหล่านี้มิได้ระบุความหมายและขอบเขตตลาดอย่างชัดเจน เช่นงานของอุทิศ นาคสวัสดิ์ และงานของพันธุ์มณีนพ ในทศวรรษ 2500 เป็นต้น

จากนิยามข้างต้น นิพนธ์ พัวพงศกร (2534) พบว่าในปี 2528 ขนาดของตลาดสินเชื่อนอกระบบในชนบทไทยเท่ากับร้อยละ 56 ของยอดสินเชื่อทั้งหมดที่ครัวเรือนชนบทได้กู้ยืมในรอบ 1 ปี การศึกษาในทศวรรษต่อมาโดยเลือกตัวอย่างหมู่บ้านและจังหวัดเดิม (คือ นครราชสีมา) พบว่า ในปี 2538/39 ตลาดสินเชื่อนอกระบบในชนบทไทยมีขนาดลดลงเหลือเพียงร้อยละ 39.6 (ดูตาราง 2.1 และ (นิพนธ์ และคณะ 2541) การที่ตลาดสินเชื่อนอกระบบมีขนาดเปรียบเทียบกับเล็กลง<sup>7</sup> เกิดจากนายทุนนอกระบบมีบทบาทลดลงมาก ยอดสินเชื่อในรูปเงินสดที่ครัวเรือนชนบทกู้จากนายทุนเงินกู้ในระบบเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.61 ในช่วง 10 ปี ขณะที่ยอดเงินกู้ในระบบเพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยละ 140 (หรือเพิ่มจาก 2,329 ล้านบาท เป็น 5,608 ล้านบาทในระหว่างปี 2528-38) การสำรวจพบว่าในบางหมู่บ้านที่เคยมีนายทุนนอกระบบในปี 2528 พอถึงปี 2538 ผู้ถูกสัมภาษณ์ว่าไม่มีนายทุนเงินกู้ในหมู่บ้านของตน (ซึ่งอาจเป็นเพราะนายทุนเลิกปล่อยเงินกู้ หรือผู้ที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งเงินกู้จากนายทุนบางคนในหมู่บ้าน) แต่สิ่งที่น่าสนใจมากคือ วงเงินกู้แบบผ่อนส่งสินค้าคงทนถาวร (เช่นรถจักรยานยนต์ หรือเครื่องใช้ไฟฟ้า) ซึ่งถูกจัดให้เป็นสินเชื่อนอกระบบมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่า 7.3 เท่าตัว เหตุผลก็คือระหว่าง พ.ศ. 2534-38 เป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ขึ้นเนื่องมาจากการเปิดเสรีทางการเงิน สถาบันการเงินในประเทศสามารถกู้เงินดอกเบี้ยต่ำจากต่างประเทศมาปล่อยกู้ในประเทศได้ ทำให้มีเงินสินเชื่อไหลสะพัดในชนบทไทย ปรากฏการณ์นี้แสดงว่าสถาบันการเงินในระบบมีความเชื่อมโยงกับตลาดสินเชื่อนอกระบบผ่านระบบผ่อนส่งของบริษัทจำหน่ายสินค้าคงทนถาวร

กล่าวโดยสรุป ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา สินเชื่อเกษตรในระบบมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (อันเป็นผลจากการเปิดเสรีตลาดการเงิน ซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลงและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เกษตรกรมีความต้องการเงินกู้เพิ่มขึ้น) ทำให้ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) ครัวเรือนเกษตรกว่าร้อยละ 90 สามารถกู้เงินจาก ธกส.ได้ แม้ว่าการขยายตัวของสินเชื่อในระบบจะทำให้ส่วนแบ่งของตลาดสินเชื่อนอกระบบลดลง แต่นายทุนเงินกู้ในระบบก็ยังมีบทบาทสำคัญในชนบทไทยอย่างต่อเนื่องไม่ได้ล้มหายตายจากจนสูญพันธุ์ไปจากตลาดสินเชื่อชนบท

ในด้านการออมของครัวเรือนชนบท ยังไม่มีสถิติหรืองานวิจัยที่สามารถวัดขนาดของปริมาณการออมในตลาดการเงินนอกระบบของไทย สาเหตุก็เนื่องมาจากครัวเรือนชนบทมีการออมหลายรูปแบบทั้งที่เป็นออมผ่านสถาบันการเงิน (เช่น เงินฝาก หุ้่นกู้ หุ้่นในตลาดหลักทรัพย์) และการออมในรูปทรัพย์สินต่างๆ รวมทั้งการสะสมทรัพย์สินในรูปของการเลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามงานวิจัยของ นิพนธ์ พัวพงศกร (2541) ได้พยายามวัดมูลค่าของปริมาณเงินฝาก และทรัพย์สินที่ครัวเรือนซื้อด้วยเงินสดหรือใช้วิธีผ่อนส่ง ผลการศึกษาพบว่าจากครัวเรือนชนบททั้งหมด 280,137 ครัวเรือนในจังหวัดนครราชสีมา มีครัวเรือนที่มีเงินฝากธนาคารและกลุ่มออมทรัพย์เมื่อสิ้นรอบสำรวจในช่วงสงกรานต์ 2538/39 จำนวน 198,625 ครัวเรือน (ร้อยละ 70.9) แต่ถ้านับเฉพาะครัวเรือนที่มีเงินฝากเพิ่มขึ้นระหว่างปี จะมีเพียง 141,661 ครัวเรือน (หรือร้อยละ 50.6) ครัวเรือนร้อยละ 43.4 มีการจ่ายเงินสมทบกองทุนฌาปนกิจศพ (ส่วนใหญ่เป็นกองทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

<sup>7</sup> แต่มูลค่าสินเชื่อนอกระบบทั้งหมดในจังหวัดนครราชสีมาเพิ่มขึ้นจาก 1,689 ล้านบาทในปี 2528 เป็น 3,680.7 ล้านบาทในปี 2538

การเกษตร) และซื้อประกันชีวิต ส่วนการออมในรูปทรัพย์สินมีทั้งสิ้นร้อยละ 64.7 (โดยร้อยละ 47.4 ซื้อด้วยเงินสด) และมีครัวเรือนเล่นแชร์เกือบร้อยละ 1 น่าเสียดายว่าในการศึกษารังนี้ไม่ได้แยกตัวเลขครัวเรือนที่มีเงินฝากกับกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้าน (ซึ่งการสำรวจในขณะนั้น พบว่ายังมีจำนวนเงินค่อนข้างน้อยมาก) ทำให้เราไม่ทราบว่าการออมเงินนอกระบบมีขนาดเล็กเพียงใด ~~เพียง~~แต่ ~~ผู้เขียน~~ คาดคะเนว่าเงินออมส่วนใหญ่ของชาวชนบทคงจะอยู่ในรูปเงินฝากกับสถาบันการเงินในระบบ<sup>8</sup>

<sup>8</sup> ในปี 2538 นครราชสีมามีเงินฝากในระบบสถาบันการเงินในระบบ 40,147 ล้านบาท การสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยพบว่าครัวเรือนชนบทมีเงินฝาก ณ สิ้นระบบเวลาสำรวจ 6,456.7 ล้านบาท เงินฝากปนกิจและประกันชีวิตอีก 311.6 ล้านบาท การซื้อทรัพย์สินด้วยเงินสด 2,976.8 ล้านบาท และการซื้อทรัพย์สินด้วยเงินผ่านส่ง 2,108 ล้านบาท

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม และพรพนทิพย์ เพชรมาก (2544) ประเมินการแบบคร่าวๆ ว่าในปี 2543 มีองค์กรการเงิน นอกระบบของชุมชนรายได้น้อยในประเทศไทย ~~40,000~~ 27,875 กลุ่ม สมาชิก รวม ~~3-3.37~~ ล้านคน และมีเงินออม ~~40,000~~ 9,256 ล้านบาท (ดูตารางที่ 2.2) แต่ถ้ารวมกลุ่มประเภทอื่น (ที่เป็นกลุ่มของทางราชการ) และสหกรณ์ องค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการออมทรัพย์และสินเชื่อมี 66,317 กลุ่ม มีสมาชิก 10.35 ล้านคน เงินออม 23,724.12 ล้านบาท ตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นว่าเงินออมของ องค์กรการเงินที่ชุมชนก่อตั้งจากเงินออมของตนมีปริมาณน้อยกว่าเงินทุนของกลุ่ม/องค์กรที่ได้รับเงิน สนับสนุนจากรัฐ แม้ข้อมูลองค์กรการเงินชุมชนรายได้น้อยจะไม่สมบูรณ์ แต่พอจะกล่าวได้ว่าปริมาณเงิน ออมขององค์กรเหล่านี้ไม่อาจจะเพียงพอต่อความต้องการของชาวชนบทที่มีรายได้น้อย ยกเว้นว่าจะมี มาตรการสนับสนุนให้มีการออมเพิ่มขึ้น

ในด้านสินเชื่อ ถ้ารวมกองทุนหมู่บ้านและธนาคารประชาชน วงเงินให้กู้ขององค์กรการเงินใน ระบบ (ไม่รวมธกส. และสหกรณ์ต่างๆ) อาจสูงถึง 1-1.5 แสนล้านบาท นำเสียดายที่เราไม่ทราบข้อมูล ปริมาณการให้สินเชื่อของ กองทุนนอกระบบที่ชาวบ้านก่อตั้งขึ้นเอง แต่คาดว่าปริมาณเงินให้กู้ยังน้อยกว่าสินเชื่อขององค์กรการเงินที่รัฐก่อตั้งขึ้น

ตารางที่ **2.42.2** บทบาทขององค์กรการเงินในระบบ และ นอกระบบ

| องค์กร (ปีจัดตั้ง)                                      | จำนวนองค์กร (องค์กร) | สมาชิก (พันราย) | เงินออม (ล้านบาท) | เงินกู้ (ล้านบาท)  |
|---------------------------------------------------------|----------------------|-----------------|-------------------|--------------------|
| <b>องค์กรการเงินนอกระบบ</b>                             |                      |                 |                   |                    |
| สหกรณ์เครดิตยูเนียม (2508)                              | 660                  | 213.6           | 2,144.0           | ไม่ทราบ            |
| กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต (2517)                       | 21,946               | 2,040.2         | 6,293.0           | ไม่ทราบ            |
| กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์-พระสุบิน (2533)                    | 231                  | 37.6            | 95.8              | ใช้เงินออม         |
| ธนาคารหมู่บ้าน (2532)                                   | 1,497                | 732.6           | 206.0             | ใช้เงินออม         |
| กลุ่มออมทรัพย์ทั่วไปและกลุ่มออมทรัพย์ชุมชน เมือง (2535) | 3,541                | 351.8           | 517.0             | ใช้เงินออม และพอช. |
| <b>สถาบันการเงินองค์กรในระบบ</b>                        |                      |                 |                   |                    |
| ธกส.                                                    | 1,152                | 3,500.0         | -                 | 225,962            |
| สินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท (ออมสิน)                         | 5,319                | 519.2           | -                 | 1,291              |
| สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน                                  | 939                  | 107.4           | 547               | 1,214              |
| กองทุนพัฒนาและฟื้นฟูเกษตรกร                             | -                    | -               | 1,400             | <u>-ไม่ทราบ</u>    |
| กองทุนเฉพาะในหน่วยงานรัฐ                                | 30 กองทุน            | -               | -                 | <u>-ไม่ทราบ</u>    |
| โครงการแก้ไขความยากจน (2536)                            | 18,634 หมู่บ้าน      | 947.7           | 5,217.6           | <u>-ไม่ทราบ</u>    |
| เงินอุดหนุนทั่วไป อบต./สภาตำบล/หมู่บ้าน 2543            | -                    | -               | 6,843.7           | <u>ไม่ทราบ</u>     |
| กองทุนหมู่บ้าน (2544)                                   | 70,865 หมู่บ้าน      | -               | <del>75,000</del> | <u>75,000</u>      |
|                                                         | 4,000 ชุมชน          |                 |                   |                    |
| ธนาคารประชาชน (2544)                                    | -                    | 100,000         | 3,000             | <u>3,000</u>       |

ที่มา : ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม และพรพนทิพย์ เพชรมาก 2544

### ๓ เรารู้อะไรบ้างจากงานวิจัยสินเชื่อชนบทไทยในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา

ก่อนที่จะวิเคราะห์และประเมินความสำเร็จ (และความล้มเหลว) ของนโยบายสินเชื่อชนบทของรัฐบาลในตอนต่อไป นักวิชาการจะต้องทำความเข้าใจพฤติกรรมการกู้ยืมในตลาดการเงินนอกระบบก่อน บทสำรวจความรู้อาจตอบคำถามเพียง 4 ข้อ คำถามแรก คือ ตลาดสินเชื่อนอกระบบในชนบทไทยมีบทบาทอย่างไร โดยจะพิจารณาประเด็นย่อยดังนี้ ตลาดนอกระบบขนาดเท่าใด มีโครงสร้างแบบใด มีวิธีการให้กู้ยืมและบังคับหนี้อย่างไร เงื่อนไขการให้กู้ยืมเป็นอย่างไร คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบและนอกระบบได้หรือไม่ คำถามข้อสอง คือ นายทุนเอารัดเอาเปรียบผู้กู้ โดยคิดดอกเบี้ยอัตราผูกขาดหรือไม่ เพราะเหตุใด คำถามที่สาม คือ จริงหรือไม่ว่าเงินทุนนอกระบบถูกนำไปใช้เพื่อการบริโภค จึงไม่ก่อให้เกิดผลผลิตต่อสังคม และคำถามที่สี่ คือ ทำไมจึงเกิดกองทุนออมทรัพย์ของชาวบ้านเป็นจำนวนมากในระยะหลัง กองทุนเหล่านี้มีบทบาทอย่างไรในด้านการช่วยเหลือคนยากจนในชนบทอย่างไร

#### 3.1 ตลาดสินเชื่อนอกระบบเปลี่ยนแปลงอย่างไรในระหว่างปี 2520-40

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของตลาดสินเชื่อนอกระบบจะต้องรู้จักว่าใครคือ นายทุนเงินกู้ ใครคือผู้กู้ และการกู้ยืมมีลักษณะและเงื่อนไขอย่างไรก่อน

ผู้ให้กู้หรือนายทุนเงินกู้นอกระบบในชนบทไทยมีอาชีพหลากหลายและที่น่าสนใจประหลาดใจ คือ แทบจะไม่มีนายทุนเงินกู้มืออาชีพ (professional money lenders) ที่ประกอบอาชีพให้กู้เป็นอาชีพหลักเพียงอย่างเดียว ผู้ให้กู้ยืมจำนวนมากเป็นญาติพี่น้องกับผู้กู้ ซึ่งสามารถยืมเงินโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย นายทุนหลายคนก็สัมผัสอาชีพเป็นผู้ยืม นายทุนเงินกู้ในชนบทไทยมีทั้งพ่อค้าพืชไร่ พืชไร่ วัสดุการเกษตร (โดยเฉพาะปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืช) เจ้าของโรงสี เกษตรกร เจ้าของร้านค้าในหมู่บ้าน คหบดีในท้องถิ่น ผู้มีรายได้ประจำ (เช่น ข้าราชการ) ร้านขายทอง (ซึ่งรับจำนำเครื่องประดับทอง) เป็นต้น นายทุนเงินกู้มีทั้งคนในเมืองที่เกษตรกรติดต่อค้าขายด้วยเป็นประจำ และคนในหมู่บ้านเดียวกัน แม้จะมีนายทุนเงินกู้บางคนปล่อยกู้ข้ามหมู่บ้าน แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก เช่น เกษตรกร และผู้มีรายได้ประจำนอกหมู่บ้าน (ดูตารางที่ 3-23.1) ในปี 2528 นายทุนเงินกู้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ให้กู้ในหมู่บ้าน (วัดด้วยปริมาณเงินให้กู้) นายทุนเงินกู้กลุ่มใหญ่ที่สุด (ทั้งในแง่จำนวนสัญญาและวงเงินให้กู้) ได้แก่ เกษตรกรในหมู่บ้าน พ่อค้านอกหมู่บ้าน พ่อค้าในหมู่บ้านและผู้มีรายได้ประจำในหมู่บ้าน (ดูตารางที่ 3-2) การสำรวจใน 10 ปีต่อมาพบว่าบทบาทของผู้ให้กู้ในหมู่บ้านมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเล็กน้อย เพราะสัดส่วนการกู้จากผู้ให้กู้ที่เป็นเกษตรกรในหมู่บ้านเดียวกันเพิ่มขึ้น ขณะที่การกู้จากร้านค้าในหมู่บ้าน หรือผู้มีรายได้ประจำในหมู่บ้านลดลง (ยกเว้นผู้ให้กู้คนอื่นในหมู่บ้านที่เพิ่มความสำคัญขึ้นมาก) แม้ว่าผู้ให้กู้นอกหมู่บ้านจะลดความสำคัญลง (เพราะกลุ่มผู้ให้กู้ที่เป็นสำนักงานกฎหมายที่เคยให้กู้เงินจำนวนมากในปี 2528 หายไปจากตลาดสินเชื่อของนครราชสีมาในปี 2538-39) แต่พ่อค้านอกหมู่บ้านกลับมีบทบาทการให้กู้มากขึ้น สาเหตุข้อหนึ่งมาจากการที่เกษตรกรมีความต้องการใช้ปุ๋ยมากขึ้นทำให้สัดส่วนการสินเชื่อปุ๋ยเพิ่มขึ้น แต่สาเหตุสำคัญมาจากการเพิ่มขึ้นของพ่อค้าที่ขายสินค้าเงินผ่อน โดยเฉพาะเครื่องใช้ไฟฟ้า ตารางที่ 3-1 ไม่สามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงนี้ได้เพราะตัวเลขสินเชื่อเป็นตัวเงินกู้ต่อปี หากคำนวณมูลค่าเงินต้นจากการผ่อนส่งจากราคาเงินสดของสินค้าที่ผ่อนส่งแล้วนำไปรวมกับข้อมูลสินเชื่อในตารางที่ 3-4.2.1 จะพบยืนยันว่าสินเชื่อประเภทผ่อนส่งเพิ่มบทบาทขึ้นมากที่สุด เหตุผลสำคัญ คือ การเปิดเสรีตลาดการเงินตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมาทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ เศรษฐกิจเติบโตในอัตราที่สูง อุปสงค์

ต่อสินค้าคงทนจึงเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ เพราะอุปสงค์มีความยืดหยุ่นต่อรายได้มากกว่าหนึ่ง ขณะที่เดียวกันเมื่อมีเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเข้ามาจากต่างประเทศ บริษัทเงินทุนจึงเพิ่มสินเชื่อให้แก่ร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าคงทนถาวรเพิ่มมากขึ้น

หลังจากปี 2538-39 เป็นต้นมา ยังไม่มีการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของบทบาทของ ผู้ให้กู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540-41 และช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม มีหลักฐานว่าอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อระบบเคยพุ่งขึ้นถึงร้อยละ 10 ต่อเดือนในช่วงปี 2541-43 ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว ในช่วงปี 2544-46 อัตราดอกเบี้ยลดต่ำเป็นประวัติการณ์ ปรากฏว่ามีนายทุน เงินกู้กลุ่มใหม่เกิดขึ้น เช่น อีออน อีซีเอ็มนี้ รวมทั้งบริษัทที่จำหน่ายอุปกรณ์ไฟฟ้า เช่น บริษัท พาวเวอร์บาย (Power Buy) และห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ที่ออกบัตรเครดิตให้ลูกค้าของตน

การสัมภาษณ์ทั้งผู้กู้และผู้ให้กู้พบประเด็นที่น่าสนใจ คือ ในทัศนะของผู้กู้ นายทุนเงินกู้ คือ บุคคล **ที่**ซึ่งเป็นที่พึ่งในยามยาก ภาพดังกล่าวแตกต่างจากภาพพจน์ของนายทุนเงินกู้ที่ถูกสะท้อน ในภาพยนตร์หรือนวนิยายไทยที่สร้างภาพให้นายทุนเป็นคนเหี้ยมโหด คัดดอกเบี้ยแบบบริดนาทาเร้นไม่ มีความกรุณาปราณีให้กับลูกหนี้ที่ผิคนดชำระหนี้ (เจมส์ คัดด์ ปิ่นทอง และประยงค์ เนตยารักษ์ 2534)

ผู้กู้เงินจากนายทุนเงินกู้ในระบบเป็นผู้มีฐานะค่อนข้างยากจนแต่ยังไม่ใช่นายกจน ที่สุดในชนบท การสำรวจทั้งในปี 2528 และ 2538/39 ได้ข้อมูลที่ตรงกันว่าครัวเรือนผู้กู้เงินจาก สถาบันการเงินในระบบ **เพียงแหล่งเดียว และหรือ**ผู้กู้ทั้งจากในระบบและนอกระบบเป็นครัวเรือนที่มี รายได้สูงสุด รองลงมาคือครัวเรือนที่ไม่มีความจำเป็นต้องกู้เงิน และครัวเรือนที่กู้เงินจากนอกระบบ ตามลำดับ ส่วนครัวเรือนที่ยากจนที่สุดจะไม่สามารถกู้เงินจากแหล่งใดเลย (ตารางที่ 3-33.2) เหตุผล คือ ครัวเรือนยากจนมีปัญหาความเสี่ยงไม่สามารถชำระหนี้ได้ (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในตอนต่อ 4) นอกจากนั้นยังมีข้อสังเกตว่าครัวเรือนที่ซื้อสินค้าเงินผ่อนจะมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าครัวเรือนที่กู้เงินจาก สถาบันการเงินเกือบเท่าตัว ข้อเท็จจริงข้างต้นแสดงว่าผู้กู้แต่ละคนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อแต่ละ แหล่งอย่างเท่าเทียมกัน (unequal access) (ดูคำอธิบายในตอนต่อไป)

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการเป็นหนี้ของครัวเรือนจากการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2545 พบว่า ครัวเรือนยากจนและครัวเรือนยากจนที่สุดกลับมีสัดส่วน หนี้ต่อรายได้สูงกว่าครัวเรือนอื่นๆ (ดูตารางที่ 3-43.3) สิ่งที่น่าประหลาดใจคือ ครัวเรือนยากจนที่สุดมี หนี้เพิ่มขึ้นอย่างน่าตกใจ โดยเพิ่มจาก 9.5 เท่าของรายได้ในปี 2537 เป็น 19.8 เท่าของรายได้ในปี 2545 ข้อมูลนี้ขัดแย้งกับตัวเลขการสำรวจในปี 2528 และ 2538/39 ที่พบว่าครัวเรือนยากจนไม่ สามารถกู้หนี้ยืมสินได้คำอธิบายที่พอเป็นไปได้ คือ **ส่วน**การสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือนของ สำนักงานสถิติแห่งชาติอาจไม่ครอบคลุมครัวเรือนที่ยากจนที่สุดในหมู่บ้านเพราะครัวเรือนกลุ่มนี้มัก อพยพออกไปทำงานนอกหมู่บ้านทุกครั้งที่ไม่มีงานทำในหมู่บ้าน **ส่วน**การสำรวจตลาดสินเชื่อชนบทใน ปี 2528 และ 2538/39 ได้ใช้ความพยายาม**ที่จะ**รวมครัวเรือนยากจนที่สุดเข้าไปใน**รายชื่อการสุ่ม** ตัวอย่างของการสำรวจ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาล่าสุดของนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยชิคาโก พบว่าในปัจจุบันคนชนบทส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อนอกระบบ เพราะแทบจะไม่มีต้นทุน ธุรกิจในการซื้อเงินจากนายทุนเงินกู้ในระบบเลย (Gine 2001) หากข้อสรุปนี้ถูกต้อง แสดงว่า หลังปี 2539 เป็นต้นมาตลาดสินเชื่อนอกระบบในชนบทไทยจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญบางอย่างที่ ทำให้คนยากจนที่สุดสามารถกู้เงินจากนายทุนเงินกู้ในระบบได้ ประเด็นนี้จึงควรมีการศึกษาเพิ่มเติม

สินเชื่อนอกระบบมีเงื่อนไขการกู้ยืมที่แตกต่างจากสินเชื่อในระบบ คือ วงเงินกู้ของสินเชื่อนอกระบบจะต่ำกว่าการกู้จากในระบบ และระยะเวลากู้ก็จะสั้นกว่าการกู้เงินจากสถาบันการเงิน สาเหตุหลักเพราะสินเชื่อนอกระบบมีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก (ดูตารางที่ 2.1 และ 3-23.1) เมื่อเปรียบเทียบสินเชื่อนอกระบบประเภทต่างๆ พบว่าระหว่างปี 2528-2538 วงเงินกู้สินเชื่อนอกระบบ (ต่อสัญญา) เพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว สาเหตุเพราะการเพิ่มขึ้นของวงเงินกู้ต่อสัญญาของการผ่อนส่ง ซึ่งเพิ่มขึ้นกว่า 7 เท่าตัว ขณะที่การกู้เป็นเงินสดมีวงเงินต่อสัญญาเพิ่มขึ้นเพียง 2.3 เท่าตัว สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือวงเงินสินเชื่อยาฆ่าแมลงเพิ่มขึ้นถึง 14 เท่า ส่วนการสินเชื่อปุ๋ยกลับมีวงเงินต่อสัญญาลดลงทั้งนี้อาจเป็นเพราะในช่วงหลังเกษตรกรส่วนใหญ่ ที่กู้เงินจาก ธกส. (ร้อยละ 90 ของครัวเรือนเกษตรกร) สามารถซื้อปุ๋ยจาก สหกรณ์การตลาด (ที่ ธกส. ตั้งขึ้น) ธกส. ได้ในราคาต่ำกว่าราคาราคาในตลาด

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในตลาดสินเชื่อนอกระบบอีก 2 ประการ คือ ประการแรก อัตราดอกเบี้ยลดลง เช่น การกู้เป็นเงินสดมีอัตราดอกเบี้ยลดลงจากร้อยละ 4.5 ต่อเดือนในปี 2528 เป็นร้อยละ 2.8 ในปี 2538/39 การผ่อนส่งก็มีดอกเบี้ยลดลงจากร้อยละ 4.45 ต่อเดือนมาเป็นร้อยละ 2.6 ข้อมูลนี้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ครั้งแรกของไทยว่าอัตราดอกเบี้ยนอกระบบสามารถลดลงได้ แม้ผู้วิจัยจะยังไม่สามารถอธิบายสาเหตุได้ แต่คาดว่าสาเหตุที่อัตราดอกเบี้ยนอกระบบลดลงน่าจะเป็นผลจากการเปิดเสรีตลาดการเงินตั้งแต่พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการการก่อตั้งกรุงเทพมหานครวิเทศธนกิจ (BIBF) ที่ทำให้มีการกู้เงินอัตราดอกเบี้ยต่ำจากต่างประเทศเข้ามาปล่อยกู้ต่อในประเทศไทย แต่การไหลเข้าของเงินทุนต่างประเทศจะส่งผลต่ออัตราดอกเบี้ยนอกระบบได้ก็ต่อเมื่อ ผู้ให้กู้นอกระบบสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินในระบบ ส่วนการกู้ยืมมีดอกเบี้ยลดลงมากที่สุดจากร้อยละ 4 ต่อเดือนเป็นร้อยละ 1.6 ทั้งนี้อาจเกิดจากบทบาทการขายปุ๋ยราคาถูกของสหกรณ์การตลาดของ ธกส. (ดูตาราง 3-22.1) การเปลี่ยนแปลงอีกประการหนึ่ง คือ ระยะเวลากู้เงินของสัญญาเงินกู้นอกระบบมีแนวโน้มยาวขึ้น แต่ส่วนใหญ่ก็ยังมีอายุสัญญาไม่เกิน 1 ปี ยกเว้นสัญญาผ่อนส่งที่มีอายุสัญญาเฉลี่ยนานถึง 2 ปี (ดูตาราง 3-22.1)

การกู้เงินนอกระบบยังมีลักษณะสำคัญอื่นๆ ดังต่อไปนี้ (ก) แม้การกู้ส่วนใหญ่จะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันตามกฎหมาย แต่สำหรับวงเงินกู้ตั้งแต่ 40,0007,000 บาทขึ้นไป ผู้กู้ต้องนำโฉนดหรือเอกสารสิทธิ์ มา ให้ผู้ให้กู้ยึดครองไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้กู้นำเอกสารดังกล่าวไปกู้เงินจากผู้ให้กู้อื่นๆ (ข) การให้กู้นอกระบบมีทั้งการให้กู้เป็นเงินสด การให้กู้เป็นสิ่งของ (ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง การสินเชื่อ สินค้าอุปโภคบริโภค) (ค) สินเชื่อนอกระบบมีการกำหนดวิธีชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยที่เชื่อมโยงกับตลาดสินค้าและตลาดปัจจัยการผลิตเพื่อลดความเสี่ยงของการให้กู้ (ดูการวิเคราะห์เรื่องตลาดโยงกันข้างล่าง) เช่น การบังคับให้ผู้กู้นำผลผลิตทั้งหมดมาขายให้ผู้กู้ในราคาตลาด (เช่น ข้าวเปลือก น้อยหน่า ข้าวโพด เป็นต้น) หรือมีการให้กู้เป็นข้าวสาร แต่ผู้กู้ต้องชำระคืนเป็นข้าวเปลือก (หรือการตกเขียว) ผู้กู้บางรายนำที่ดินไปให้ผู้ให้กู้ใช้ประโยชน์ เรียกว่านาตัดดอก โดยผู้กู้ไม่ต้องชำระดอกเบี้ย เพราะผู้ให้กู้ได้ประโยชน์จากการใช้ที่ดินโดยไม่ต้องเสียค่าเช่า เมื่อแปลงค่าเช่าเป็นอัตราดอกเบี้ย ปรากฏว่าอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบทั่วไป เพราะการกู้แบบนี้มีความเสี่ยงต่ำ นอกจากนั้นผู้ให้กู้บางรายจะให้ ผู้ที่ยากจน ชำระคืนในรูปของแรงงาน (ง) มีการให้กู้ยืมหลายประเภทที่ไม่มีการคิดดอกเบี้ย นอกจากการกู้ยืมจากญาติพี่น้องและเพื่อนสนิทแล้ว ก็มีการให้เงินล่วงหน้าเพื่อจ้างแรงงานตัดอ้อย เช่น เจ้าของโคกตาอ้อยในภาคกลางต้องการผูกมัดแรงงานตัดอ้อยในฤดูตัดอ้อยฤดูต่อไป จึงให้เงินกู้ล่วงหน้าแก่แรงงานจากภาคอีสาน การหมิ่นหมิ่นสำหรับ (ซึ่งผู้ซื้อจะ

ขอซื้อมันสำปะหลังล่วงหน้าตั้งแต่ยังไม่ถึงเวลาถอนมัน) สัญญา 2 ประเภทหลังนี้จึงไม่ใช่การกู้ยืมโดยตรง แต่เป็นสัญญาซื้อขายแรงงานและผลผลิตล่วงหน้า (forward contract)

### 3.2 โครงสร้าง : ทำไมตลาดสินเชื่อในระบบจึงเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์

การศึกษาเรื่องโครงสร้างตลาดสินเชื่อในระบบในชนบทไทยได้ข้อสรุปหลัก 3 ประการ คือ (1) ขนาดตลาดสินเชื่อในระบบมีแนวโน้มเล็กลง (2) ตลาดสินเชื่อเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (monopolistic competition) แต่มีลักษณะเป็นตลาดไครตลาดมัน (segmented market) และ (3) มีสินเชื่อหลายประเภทที่เกี่ยวข้องกับตลาดหรือกิจกรรมอื่นๆ ของผู้กู้ (interlinked markets) (ดูคำอธิบายทางทฤษฎีในตอนท้าย 4)

ระหว่างปี 2528-39 การศึกษาพบว่าตลาดสินเชื่อในระบบของชนบทในจังหวัดนครราชสีมามีส่วนเล็กลง ทั้งที่วงเงินกู้รวม (วัดด้วยราคาคงที่ในปี พ.ศ. 2529) มีขนาดเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 42.4 แต่มูลค่าสินเชื่อในระบบมีส่วนลดลงจากร้อยละ 56 ในปี 2528 มาเป็นร้อยละ 39.6 ในปี 2538/39 ในช่วงเวลาดังกล่าว ธกส. ได้ขยายจำนวนสาขา เพิ่มวงเงินกู้ต่อสัญญา และเพิ่มประเภทเงินกู้ให้แก่ลูกค้าของตนเพราะเป็นช่วงเศรษฐกิจขยายตัวแบบฟองสบู่ขึ้นเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินที่เกิดจากการเปิดเสรีตลาดเงิน ผลก็คือ วงเงินสินเชื่อของธกส. เพิ่มขึ้น 315.7% เทียบกับวงเงินสินเชื่อในระบบทั้งหมดที่เพิ่มขึ้นเพียง 176%

การเพิ่มขึ้นของสินเชื่อธกส. และสหกรณ์การเกษตรทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ (กว่า 90% ของครัวเรือนเกษตร) สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบ ผลก็คือ ความจำเป็นในการพึ่งบริการของนายทุนเงินกู้ในระบบลดลงมาก ดังจะเห็นได้ว่านายทุนเงินกู้ทั้งในและนอกหมู่บ้านมีจำนวนลดลง กล่าวคือ จำนวนนายทุนในหมู่บ้านลดลงจาก 295 คนในปี 2528 เหลือ 119 คนในปี 2538/39 และจำนวนนายทุนนอกหมู่บ้านก็ลดลงจาก 191 คน เหลือ 70 คน ในช่วงเวลาเดียวกัน<sup>9</sup> นอกจากนั้นในปี 2528 จากหมู่บ้านที่สำรวจ 54 แห่ง มีหมู่บ้านเดียวที่ไม่มีนายทุนในหมู่บ้าน และมี 4 หมู่บ้านที่ไม่ได้กู้เงินจากนายทุนนอกหมู่บ้าน แต่ในปี 2538/39 มีหมู่บ้านครึ่งหนึ่ง (จาก 39 หมู่บ้าน) ที่ระบุว่าไม่มีนายทุนในหมู่บ้าน และนายทุนเงินกู้นอกหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตาม จำนวนนายทุนเงินกู้ในระบบเฉลี่ยต่อหมู่บ้านไม่ได้เปลี่ยนแปลง การสำรวจในปี 2528 และ 2538 พบว่าค่าเฉลี่ยแบบฐานนิยม (mode) ของจำนวนผู้ให้กู้ในหมู่บ้านคือ 3 คนต่อหมู่บ้าน และจำนวนผู้ให้กู้นอกหมู่บ้านเฉลี่ย 2-3 คน นายทุนในหมู่บ้านจะมีลูกค้าตั้งแต่ 1 คนถึง 55 คน โดยมียอดเงินให้กู้เฉลี่ย 36,000 บาทต่อนายทุนหนึ่งคน

ถึงแม้ว่าในแต่ละหมู่บ้านจะมีนายทุนเงินกู้หลายคน (ทั้งที่อยู่ในและนอกหมู่บ้าน) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ให้กู้แต่ละคนจะแข่งขันกันปล่อยเงินกู้ ตรงกันข้าม ตลาดสินเชื่อในระบบมีลักษณะเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (imperfect competition) สาเหตุเกิดจากผู้ให้กู้ไม่มีสารสนเทศที่

<sup>9</sup> ตัวเลขจำนวนนายทุนมีปัญหา 2 ประการ (ก) ในแต่ละหมู่บ้านอาจมีการนับจำนวนนายทุนซ้ำกัน (ข) ครัวเรือนที่มีได้สัมภาษณ์อาจกู้เงินจากนายทุนรายอื่นที่มีได้ให้กู้เงินแก่ครัวเรือนตัวอย่าง

สมบูรณ์เกี่ยวกับตัวผู้กู้ แม้ว่าในแต่ละหมู่บ้านมีผู้ให้กู้ให้เลือกอย่างน้อยสองถึงสามคน แต่ผู้ที่จะกู้เงินได้เฉพาะจากนายทุนที่รู้จักตนเป็นอย่างดี ยิ่งถ้าเป็นผู้ให้กู้นอกหมู่บ้านจะต้องเคยค้าขายกับผู้กู้มาก่อน ส่วนการเปลี่ยนไปหาผู้ให้กู้อย่างใหม่ทำได้ยากมากและต้องใช้เวลาสร้างความสัมพันธ์กัน เฉลี่ย 7 ปี ก่อนที่นายทุนจะยอมให้เงินกู้ (Nipon and Prayong 1989) ดังนั้นผู้ให้กู้แต่ละคนจึงมีข้อมูลสารสนเทศเฉพาะเกี่ยวกับผู้กู้แต่ละคน<sup>10</sup> ความสัมพันธ์ทางธุรกรรมเป็นแรงบีบคั้นให้นายทุนรู้จักประวัติของลูกค้า ผู้กู้แต่ละคนเป็นอย่างดี เช่น รู้ว่านายแดงเป็นลูกค้าที่ดี แต่สำหรับนายทุนเงินกู้คนอื่นหนึ่งที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกันอาจเห็นว่านายแดงเป็นลูกค้าที่ค่อนข้างเสี่ยง เพราะตนไม่เคยมีความสัมพันธ์กับนายแดงมาก่อน นอกจากผู้กู้จะมีทางเลือกค่อนข้างจำกัดแล้ว การแข่งขันในตลาดสินเชื่อ ยัง จึงค่อนข้างจำกัดมาก เพราะนายทุนจะไม่กล้าแย่งลูกค้ากัน สาเหตุที่ตลาดไม่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ก็เพราะผู้ให้กู้มีข่าวสารไม่สมบูรณ์ จึงต้องลงทุนรวบรวมข่าวสารเกี่ยวกับผู้กู้ แต่ต้นทุนข่าวสารส่วนใหญ่มักเป็นต้นทุนคงที่ (fixed cost) มีหน้าชัดตลาดสินเชื่อระบบยังเป็นตลาดที่ผู้ให้กู้ต้องพึ่งข้อมูลข่าวสารอย่างเข้มข้น (information intensive) (ดู Stiglitz 1993:24) ตลาดจึงไม่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ นายทุนเงินกู้อาจลงแสวงหาข่าวสารเกี่ยวกับผู้กู้ แต่ไม่คุ้มค่านายทุนแต่ละคนจะลงทุนหาข่าวสารเกี่ยวกับผู้กู้ที่เป็นลูกค้าของนายทุน อีกคนหนึ่งคนอื่น ดังนั้นตลาดสินเชื่อระบบจึงเป็นตลาดที่ขาดประสิทธิภาพ (ซึ่งเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้รัฐอาจต้องเข้าแทรกแซงตลาด<sup>11</sup>)

ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศในชนบทอาจทำให้ไม่มีการให้กู้ยืมกันเลย ถึงแม้ว่าจะมีต้นทุนการกู้เงินจำนวนมาก แต่กลไกตลาด (หรืออัตราดอกเบี้ย) ไม่สามารถทำหน้าที่ประสานความต้องการระหว่างผู้กู้กับผู้ให้กู้ได้ ถึงแม้อัตราดอกเบี้ยจะสูงขึ้น ผู้ให้กู้ก็ไม่กล้าให้กู้แก่ผู้กู้บางคนเพราะตนไม่ไว้วางใจผู้กู้ ยิ่งกว่านั้น ถ้าผู้กู้เบี้ยวไม่ชำระหนี้ ผู้ให้กู้ก็มักจะไม่นิยมใช้กระบวนการทางกฎหมายบังคับหนี้เพราะไม่คุ้มค่า สังคมชนบทจึงต้องพัฒนาสถาบันหรือกฎเกณฑ์การกู้ยืมแบบต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ วิธีแรกคือ ผู้กู้ที่กู้เงินจำนวนมาก (เกินกว่าหนึ่งหมื่นบาท) ต้องนำเอกสารสิทธิ์มาให้ผู้ให้กู้ยึดถือไว้ วิธีนี้ไม่มีผลทางกฎหมาย แต่เป็นการป้องกันมิให้ผู้กู้ไปกู้เงินจำนวนมากจากผู้ให้กู้อื่น (ซึ่งจะทำให้นายทุนรายแรกไม่ได้รับการชำระหนี้) วิธีที่สองคือ การสืบประวัติความน่าเชื่อถือและความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ก่อนจะให้เงินกู้ แม้ในกรณีนี้ที่ตัดสินใจให้ แล้ว นายทุนมักจะระอจนฝนตกจึงจะให้เงินกู้แก่ผู้ ให้ เพราะต้องการให้แน่ใจว่าผู้กู้นำเงินไปลงทุนทำไร่นา ในด้านการบังคับหนี้ นายทุนจะใช้ความพยายามอย่างมาก เริ่มตั้งแต่การให้ภรรยาของผู้กู้มีส่วนรับรู้กับการกู้ของสามี มีการตรวจสอบข้อมูลเรื่องผลผลิตของผู้กู้ วางเงื่อนไขให้ผู้กู้นำผลผลิตทั้งหมดมาขายให้ตน ใช้วิธีการต่างๆ ในการทวงหนี้เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ (เช่น นิินทาผู้กู้ที่ผิดนัดชำระหนี้ที่ร้านค้าในหมู่บ้าน) ฯลฯ การแก้ไขปัญหาสารสนเทศอีกวิธีหนึ่งคือ การเชื่อมโยงสัญญาสินเชื่อกับธุรกรรมในตลาดผลผลิต หรือ ธุรกรรมในตลาดปัจจัยการผลิต (interlocking markets) การศึกษาในปี 2528-38 พบตัวอย่างของการกู้ยืมที่เชื่อมโยงกับตลาดอื่นๆ ดังนี้ (ก) การเชื่อมโยงกับตลาดผลผลิต

<sup>10</sup> ต้นทุนสารสนเทศนี้เป็นต้นทุนจม (sunk cost) การที่ต้นทุนการให้กู้ส่วนใหญ่เป็นต้นทุน จม ทำให้กลายเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันของผู้ให้กู้อย่างใหม่ (ดูตอนที่ 4 เพิ่มเติม)

<sup>11</sup> แต่การแทรกแซงของรัฐต้องเป็นการแทรกแซงอย่างชาญฉลาด และไม่ก่อให้เกิดปัญหาความล้มเหลวจากการแทรกแซง (government failure) ซึ่งอาจทำให้สวัสดิการสังคมต่ำกว่ากรณีของรัฐไม่ได้เข้าแทรกแซง (Stiglitz 1993) นอกจากนี้นักเศรษฐศาสตร์บางคนมีความเห็นแย้งว่าปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศมิได้หมายความว่าตลาดสินเชื่อขาดประสิทธิภาพพอประเด็นโต้แย้งนี้ในตอนต่อไป

การศึกษาพบว่าผู้ให้กู้ที่เป็นโรงสี หรือพ่อค้าพืชไร่จะวางเงื่อนไขให้ผู้กู้ต้องนำผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้ทั้งหมดมาขายให้ตนในราคาตลาด (โดยไม่มีการกตราคา<sup>12</sup>) วิธีนี้เป็นการลดต้นทุนการบังคับหนี้ที่มีประสิทธิภาพที่สุด เพราะผู้ให้กู้สามารถหักหนี้ค้างชำระจากมูลค่าผลผลิตของผู้กู้ จึงไม่น่าแปลกใจที่ผู้ให้กู้มักจะไปเยี่ยมไร่นาของผู้กู้ หรือถามข่าวคราวเกี่ยวกับผลผลิตของผู้กู้จากลูกค้าย่อยอื่นๆ ในช่วงใกล้เวลาเก็บเกี่ยว นอกจากนี้หากผู้ให้กู้พบว่าผู้กู้ลักลอบนำผลผลิตบางส่วนไปขายให้พ่อค้ารายอื่น ผู้ให้กู้ก็มักจะมีการให้กู้เงินแก่ผู้กู้ดังกล่าว (ข) ตัวอย่างการเชื่อมโยงสินเชื่อกับตลาดปัจจัยการผลิต คือการให้กู้แบบนาตัดดอก และการเชื่อมโยงสินเชื่อกับตลาดแรงงาน งาน คือ นายจ้างบางคนให้สินเชื่อแก่ลูกจ้างที่ยากจนเพื่อแลกกับการใช้หนี้ในรูปบริการแรงงาน ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ในกรณีนาตัดดอก การให้กู้ไม่มีปัญหาการตามเก็บดอกเบี้ยและเงินต้น เพราะผู้กู้ต้องมอบที่ดินให้ผู้ให้กู้เข้าทำประโยชน์ ในกรณีให้สินเชื่อแก่แรงงานเกิดจากการที่แรงงานยากจนแรงงานไร้ที่ดินจำนวนมากที่ร่อนเร่เงินก็ต้องพึ่งเงินกู้จากนายทุนที่เป็นเจ้าของไร ในช่วงเวลาที่ไม่มีงานทำ ขณะเดียวกันในบางช่วงเวลา ก็มีปัญหาขาดแคลนแรงงาน แรงงานรับจ้างที่ยากจนจึงสามารถกู้เงินจากเจ้าของไรได้ โดยแรงงานมีข้อผูกพันจะต้องไปทำงานให้แก่นายทุนทุกครั้งที่นายทุนเรียกหาบริการ โดยคนงานเหล่านี้ต้องสละงานอื่นๆ ทั้งหมด

นอกจากเหตุผลด้านการลดต้นทุนสารสนเทศ (โดยเฉพาะต้นทุนการบังคับหนี้) แล้ว การโยงตลาดสินเชื่อเข้ากับกิจกรรมในตลาดอื่นๆ อาจเป็นความพยายามใช้อำนาจผูกขาดของผู้ให้กู้ (เช่น กรณีการผูกขาดบริการแรงงานของแรงงานไร้ที่ดินที่ยากจน<sup>13</sup>) หรือในบางกรณีก็เป็นการลดต้นทุนธุรกรรมของผู้กู้และผู้ให้กู้จากการทำธุรกรรม 2 ชนิดพร้อมๆ กัน (economies of scope) เช่น ผู้กู้เดินทางไปขายข้าวให้นายทุนพร้อมๆ กับการชำระหนี้ ผู้ให้กู้ก็ไม่ต้องเสียเวลาเพิ่มเติมในการตามทวงหนี้จากผู้กู้ เป็นต้น การจะแยกแยะพิสูจน์ว่าพฤติกรรมของผู้ให้กู้สอดคล้องกับเหตุผลข้อใดเป็นงานวิจัยที่สลับซับซ้อน

### 3.3 ผลปฏิบัติการของตลาดสินเชื่อในระบบ : นายทุนเงินกู้คิดดอกเบี้ยขูดรีดหรือไม่

เมื่อนอกจากตลาดสินเชื่อจะเป็นตลาดที่แข่งขันไม่สมบูรณ์แล้ว อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยในระบบยังอยู่ในระดับสูง คำถามคืออะไรเป็นสาเหตุให้อัตราดอกเบี้ยในระบบอยู่ในระดับสูง นายทุนเงินกู้ได้และกำไรส่วนเกินของผู้ให้กู้มาจากการมีอำนาจผูกขาดการให้กู้หรือว่ามาเกิดจากความได้เปรียบในด้านข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตัวผู้กู้ (information rent)

ผู้ให้กู้ในระบบส่วนใหญ่จะคิดดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อเดือน สำหรับการกู้ประมาณ 7,000-10,000 บาท เป็นเวลา 6 เดือน ขณะที่อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อเดือนในปี 2528 แม้ว่า

<sup>12</sup> การสำรวจชาวนาของอุทิศ นาคสวัสดิ์ ในต้นทศวรรษ 2500 ก็พบว่ามีชาวนาเพียงส่วนน้อย (ร้อยละ 7) ที่รายงานว่าตนขายข้าวให้โรงสีเจ้าหนี้ในราคาต่ำกว่าราคาตลาด

<sup>13</sup> แต่ถ้าพิจารณาว่าแรงงานไร้ที่ดินที่ยากจนมีความเสี่ยงสูงมาก การที่ดินผูกมัดตัวเองที่จะยอมให้นายจ้างเรียกใช้บริการได้ตลอดเวลา ก็เป็นการสร้างความมั่นใจให้นายจ้างว่าตนจะไม่เบี่ยงหนีของนายจ้าง ขณะเดียวกันนายจ้างก็ได้ประโยชน์ด้วยโดยเฉพาะในบริเวณที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงาน

ในปี 2538/39 อัตราดอกเบี้ยนอกระบบจะลดเหลือร้อยละ 2.8 ต่อเดือน แต่ก็ยังเป็นอัตราที่สูงมากเมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยในระบบที่เฉลี่ยเพียงร้อยละ 1 ต่อเดือน

การที่นายทุนเงินกู้คิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราสูงลิบ (ร้อยละ 5-10 ต่อเดือน) ทำให้ประชาชนทั่วไปและนักวิชาการในอดีตเชื่อว่าสาเหตุเกิดจากอำนาจผูกขาด นอกจากนั้นยังมึงานวิชาการที่บันทึกความเหี้ยมโหดของนายทุนเงินกู้ เช่น การยึดที่ดินของผู้กู้ (โดยเฉพาะที่ดินในเขตชลประทาน) การบังคับให้ผู้กู้นำผลผลิตมาชำระหนี้ โดยคิดราคาต่ำกว่าราคาตลาด (Basu 1984; Bhaduri 1977) ในประเทศไทยก็พบว่านายทุนบางรายโกงลูกหนี้โดยให้ลูกหนี้เซ็นชื่อในสัญญาผู้ที่ยังไม่มีรายละเอียดแล้ว นายทุนไปกรอกตัวเลขเงินกู้ที่สูงกว่าการกู้จริง ฯลฯ

แต่ตามแนวคิดใหม่เรื่องตลาดสินเชื่อระบบที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ อัตราดอกเบี้ยมิได้ถูกกำหนดโดยอำนาจผูกขาดเพียงปัจจัยเดียว แต่ยังจะถูกกำหนดโดยปัจจัยสำคัญอีก 3 ประการ ได้แก่ ต้นทุนเสียโอกาสของเงินให้กู้ ต้นทุนธุรกรรมของผู้ให้กู้และผู้กู้ และค่าธรรมเนียมต่อความเสี่ยงจากการให้กู้ (risk premium) การศึกษาเรื่องตลาดสินเชื่อ (นิพนธ์ 2534 และนิพนธ์ และคณะ 2541) ใช้แนวคิดดังกล่าวในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดสินเชื่อระบบ ผลการศึกษามีข้อสรุปดังต่อไปนี้

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่ออัตราดอกเบี้ย เริ่มต้นจากข้อสังเกตว่าสัญญากู้นอกระบบมีอัตราดอกเบี้ยที่แตกต่างกัน เช่น อัตราดอกเบี้ยในกรณีนาตัดดอก (สำหรับผู้ที่ต้องการใช้เงินเพื่อเดินทางไปต่างประเทศ) เท่ากับร้อยละ 1.7 ต่อเดือน อัตราดอกเบี้ยนอกระบบในชนบทไทยอยู่ในอัตราที่สูงแต่มีเหตุผลอธิบายได้ว่าเกิดจากสาเหตุเรื่องความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ และความเสี่ยง (จากหนี้เสีย) มากกว่าเหตุผลด้านการผูกขาด นอกจากนี้ผู้ให้กู้แต่ละคนยังคิดดอกเบี้ยแตกต่างกัน และอัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มลดลงในช่วงปี 2528-39 เช่น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้การไปทำงานต่างประเทศ อัตราดอกเบี้ยจะสูงถึงร้อยละ 10 ต่อเดือน ขณะที่เปรียบเทียบการกู้เงินสดประมาณ 7,000 – 10,000 บาท เป็นเวลา 6 เดือนจะเสียดอกเบี้ยร้อยละ 5 และอัตราดอกเบี้ยการกู้เป็นเงินสดลดลงเป็นร้อยละ 3 ในปี 2538/39—แต่วงเงินกู้สูงขึ้นเป็น 16,000 บาท และระยะเวลาเฉลี่ย 12 เดือน สัญญาผู้กู้คิดดอกเบี้ยต่ำกว่าปกติคือ กรณีนาตัดดอก และการกู้จากญาติไม่มีดอกเบี้ย นอกจากนั้นพ่อค้าที่บังคับให้ผู้กู้นำผลผลิตมาขายไม่เคยตราคารับซื้อผลผลิตเลย (เพราะผู้รู้วราราคาตลาดเป็นเท่าไร และเหตุผลของการบังคับขายผลผลิตเพื่อแก้ปัญหาการบังคับหนี้มากกว่าการใช้อำนาจผูกขาด) และสุดท้าย ความแตกต่างในสามกรณีนี้น่าจะเกิดจากความเสี่ยง การให้กู้แบบนาตัดดอกแทบไม่มีความเสี่ยงเลยเพราะผู้กู้ต้องมอบที่ดินให้ผู้ให้กู้เข้าทำกินแทนการจ่ายดอกเบี้ย แต่การกู้เงินจำนวนมากเพื่อไปทำงานต่างประเทศมีความเสี่ยงมาก เพราะผู้กู้จะถูกบริษัทจัดหาแรงงานกดโกง หรืออาจไม่สามารถทำงานได้ เมื่อเดินทางไปต่างประเทศ นอกจากนั้น การศึกษาโดย Nipon and Prayong (1989) พบว่าอัตราดอกเบี้ยในจังหวัดรอบกรุงเทพฯ เท่ากับร้อยละ 2 – 3 ต่อเดือน อัตรานี้ต่ำกว่าในจังหวัดที่ห่างออกไป (ร้อยละ 5 ต่อเดือน) ส่วนจังหวัดแถบชายแดนบางจังหวัด อัตราดอกเบี้ยกลับสูงถึงร้อยละ 7 – 10 ต่อเดือน ข้อมูลนี้อาจแสดงว่าความเสี่ยงและต้นทุนเสียโอกาสของเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยในจังหวัดที่ห่างไกลสูงกว่าในจังหวัดที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ

การศึกษาวิเคราะห์ความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยโดยใช้สมการถดถอย<sup>14</sup> (นิพนธ์ 2534 และนิพนธ์ และคณะ 2541) พบว่าปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดสินเชื่อในระบบไม่ใช่อำนาจผูกขาด แต่เป็นปัจจัยด้านต้นทุนธุรกรรมของการให้กู้ (ซึ่งรวมต้นทุนสารสนเทศ) ความเสี่ยง และต้นทุนเสียโอกาสของเงินทุน กล่าวคือตัวแปรที่ใช้วัดต้นทุนธุรกรรม ความเสี่ยง และค่าเสียโอกาส ได้แก่ วงเงินกู้ ระยะเวลากู้ และหลักทรัพย์ค้ำประกัน กล่าวคือผลการวิเคราะห์ (ตารางที่ 3.4) พบว่า หากวงเงินกู้สูงขึ้น หรือระยะเวลากู้ยาวนานขึ้น และสิ่งอื่นๆ คงที่อัตราดอกเบี้ยจะลดลง เพราะต้นทุนธุรกรรมของการให้กู้ (ต่อเงินให้กู้ 1 บาท) และต้นทุนเสียโอกาสของเงินทุน 1 บาทจะลดลง (การให้กู้ 6 เดือน มีต้นทุนเสียโอกาสดังกล่าวให้กู้ 1 เดือน) ส่วนผู้กู้ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันที่สามารถลดความเสี่ยงของการชำระหนี้ได้ จะเสียดอกเบี้ยอัตราต่ำ เช่น ผู้กู้ที่นำนามาติดดอก แต่ที่นำแปลกใจ คือสัญญาที่ผู้กู้นำเอกสารสิทธิ์มาให้เจ้าหนี้ ยึดถือกลับเสียดอกเบี้ยสูง (เหตุผลอาจเป็นเพราะผู้กู้ไม่ค่อยไวใจผู้กู้กลุ่มนี้มากนัก) ในปี 2528 ลักษณะของผู้กู้ไม่มีผลต่ออัตราดอกเบี้ย แต่ในปี 2538/39 กลับปรากฏว่าลักษณะบางอย่างของผู้กู้มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อดอกเบี้ย เช่น ครวเรือนที่ประกอบอาชีพรับจ้างจะเสียดอกเบี้ยแพงกว่าครวเรือนอื่น ครวเรือนที่มีสมาชิกทำงานหลายคน หรือมีแหล่งรายได้หลายแหล่ง (รายได้ไม่กระจุกตัว) จะเสียดอกเบี้ยต่ำ เพราะจำนวนสมาชิกสะท้อนความสามารถในการชำระคืน และการกระจายของแหล่งรายได้ แสดงว่าครวเรือนมีความเสี่ยงด้านรายได้ต่ำ อย่างไรก็ตาม ในสมการถดถอย ก็มีตัวแปรอิสระบางตัวที่ให้เครื่องหมายที่ผิดปรกติ เช่น ครวเรือนที่มีที่ดินมาก นาเขตชลประทาน หรือ ครวเรือนที่ปลูกไม้ยืนต้นเป็นอาชีพหลัก ซึ่งน่าจะเป็นครวเรือนที่มีความเสี่ยงต่ำ กลับเสียดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่าครวเรือนอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนั้นผลการศึกษาที่สำคัญ คือ ครวเรือนที่กู้เงินจาก ธกส. ต้องเสียดอกเบี้ยอัตราสูงกว่าครวเรือนที่ไม่ได้กู้จาก ธกส. ข้อค้นพบนี้เป็นหลักฐานเพียงชิ้นเดียวที่บ่งบอกว่าผู้ให้กู้มีอำนาจผูกขาดเพราะผู้ให้กู้รู้ว่าเมื่อถึงกำหนดชำระเงินกู้ ลูกค้า ธกส.-บางคนร้อนเงินต้องรีบหาเงินไปชำระหนี้ แก่ธกส. ตามกำหนดแต่อีกครึ่งเดือนลูกค้าเหล่านี้ก็จะสามารถขอกู้เงินงวดใหม่ได้ จากธกส. ดังนั้นผู้ให้กู้นอกระบบจึงคิดดอกเบี้ยจากลูกค้าธกส. ถึงร้อยละ 3-5-10 ต่อ 15 วัน ซึ่งเป็นอัตราสูงกว่าอัตราปรกติในตลาดสินเชื่อในระบบ

### 3.4 การกู้เพื่อบริโภคหรือเพื่อการผลิต และประสิทธิภาพของตลาดสินเชื่อ นอกระบบ

ในทศวรรษ 1960 นักวิชาการเชื่อว่าสินเชื่อของสถาบันการเงินในระบบเป็นเครื่องมือสนับสนุนการผลิต ส่วนสินเชื่อในระบบถูกใช้เพื่อการบริโภคและพิธีกรรมทางสังคม รัฐจึงควรจำกัดสินเชื่อในระบบเพื่อลดปัญหาความสูญเสียจากการใช้เงินกู้เพื่อบริโภค แต่การวิจัยในเวลาต่อมาพบว่าการถามผู้กู้ว่ากู้เงินไปทำอะไร (บริโภค หรือลงทุน) เป็นคำถามที่ไม่มีความหมายอะไร ดังตัวอย่างต่อไปนี้ นายแดงเป็นแรงงานรับจ้างกู้เงินจากนางเขียวเพราะต้องการนำเงินไปซื้อข้าวสารให้ลูกเมียกิน แต่นางเขียวกู้เงินจากธ.ก.ส.มาทำนา แล้วเอาเงินกู้ทั้งหมดมาจ่ายค่าจ้างให้นายแดง ซึ่งนำไปใช้ซื้อข้าวสาร เงินกู้ทั้งสองกรณีนี้ถูกนายแดงนำไปใช้ซื้อข้าวกิน แต่เรากลับปรัปรำว่าเงินกู้ของนายแดงเป็นเงินกู้เพื่อบริโภคที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิต ขณะที่บอกว่าเงินกู้ของนางเขียวเป็นเงินกู้เพื่อการผลิต ข้อ

<sup>14</sup> สมการถดถอยในงานวิจัยของนิพนธ์ พัวพงศกร (2534 และ 2541) ได้จากแนวคิดทางทฤษฎี hedonic model of interest rates

กล่าวหาเรื่องเงินกู้เพื่อการบริโภคเกิดจากความเข้าใจผิด 2 ประการ คือ (1) ผู้กล่าวหาไม่เข้าใจว่าเงินแต่ละบาทใช้ทดแทนกันได้ (fungible) ไม่ว่านายแดงจะเอาเงิน 1,000 บาท ที่กู้มาจากนางเขียวไปใช้ซื้อข้าว หรือเอาเงินค่าจ้าง 1,000 บาทที่นางเขียวกู้มาจาก ธ.ก.ส. ผลสุดท้ายก็เหมือนกัน (2) ผู้กล่าวหาจะเลยข้อเท็จจริงว่าการกู้เงินทำให้ผู้กู้มีเงินใช้จ่ายเพื่อการลงทุนมากขึ้น ผลคือ รายได้จะสูงขึ้น ผู้กู้ก็สามารถเพิ่มการลงทุนและเพิ่มการบริโภคพร้อมๆกันได้ ถ้านางเขียวไปกู้เงินจาก ธ.ก.ส. แล้วนำเงินส่วนหนึ่งไปซื้อโทรทัศน์ จะยอมไม่แตกต่างอะไรกับจากการที่นางเขียวเอาเงินออมที่บ้านติดตัวไปด้วยในวันที่ไปกู้เงินจากธ.ก.ส. แต่แะซื้อโทรทัศน์โดยใช้แบงก์ใบที่พกมาจากบ้าน แค่ส่วนเงินก่อนที่กู้จาก ธ.ก.ส. ถูกนำกลับบ้านเพื่อจ่ายค่าปุ๋ยและค่าจ้าง แรงงาน

ดังนั้นข้อกล่าวหาเรื่องวัตถุประสงค์ของการกู้จึงไม่ใช่หลักฐานพิสูจน์ว่าสินเชื่อนอกระบบก่อให้เกิดการสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร อย่างไรก็ตาม การศึกษาในภายหลังพบว่าตลาดสินเชื่อนอกระบบไม่สมบูรณ์ ขณะที่บางหมู่บ้านมีความต้องการเงินกู้ส่วนเกิน บางหมู่บ้านกลับมีเงินออมส่วนเกิน ตลาดเงินกู้นอกระบบไม่สามารถนำเงินออมส่วนเกินจากหมู่บ้านหลังไปให้คนในหมู่บ้านแรกกู้ยืมได้ ทำให้การใช้ทรัพยากรขาดประสิทธิภาพได้ (ดูตอนที่ 4) เหตุผลคือ ตลาดสินเชื่อนอกระบบส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็ก เพราะผู้ให้กู้จะให้กู้เฉพาะกับคนที่ตนรู้จัก แต่ถ้าในหมู่บ้านดังกล่าวมีคนต้องการกุน้อย แต่นายทุนยังมีเงินเหลือเพื่อ ขณะที่อีกหมู่บ้านมีคนอยากกู้เงินแต่ไม่มีนายทุน ผู้ให้กู้คนแรกจะไม่กล้านำเงินไปปล่อยกู้ในอีกหมู่บ้านที่ตนไม่รู้จักใครเลย นี่คือเหตุผลที่ต้องมีสถาบันการเงินในระบบเพื่อทำหน้าที่ระดมเงินจากหมู่บ้านที่มีเงินออมส่วนเกิน แล้วนำเงินไปปล่อยกู้ในหมู่บ้านที่มีความต้องการส่วนเกิน

### 3.5 กลุ่มออมทรัพย์ชาวบ้าน และผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจ

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีกลุ่มออมทรัพย์เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากทั้งกลุ่มที่ชาวบ้านตั้งขึ้นเอง และกลุ่มที่รัฐก่อตั้งขึ้น<sup>16</sup> หรือสนับสนุนให้ก่อตั้งขึ้น (ดูตารางที่ 2-4.2 และบทความของ ไพบูลย์ และพรรณทิพย์ 2545) กลุ่มออมทรัพย์กลุ่มแรก ได้แก่ สหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งก่อตั้งโดยสมาชิกโบสถ์คริสต์ และกองทุนหมู่บ้านสระคูณ จังหวัดบุรีรัมย์ ต่อมาในปี 2517 กรมพัฒนาชุมชนได้ส่งเสริมจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต<sup>15</sup> ในระยะแรกการเติบโตค่อนข้างช้า แต่ต่อมาชาวบ้านบางแห่งก็นำรูปแบบกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตไปปรับปรุงพัฒนาดัดแปลง ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์บ้านคีรีวง จังหวัดนครศรีธรรมราช-นครศรีธรรมราช (2523) กลุ่มออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบครัวชีวิตบ้านน้ำขาว กลุ่มออมทรัพย์ตำบลคลองเปี้ย จังหวัดสงขลา (พ.ศ. 2525) กองทุนชาวประมงขนาดเล็กบ้านปากบาง สงขลา (2528) (ดูณสนันทนา นิลเพชร 2544) กองทุนชะกาด บ้านควนโต๊ะหลง จังหวัดสตูล (2530) เป็นต้น ในปี 2544 มีองค์กรการเงินที่ก่อตั้งโดยชาวบ้านไม่ต่ำกว่า 26,875 กลุ่ม และมีกลุ่มการเงินที่ก่อตั้งหรือสนับสนุนโดยหน่วยราชการหรือโดยรัฐบาลไม่ต่ำกว่า 26,000 กลุ่ม ในปี 2545-46 รัฐบาลได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้น 74,865 กองทุน

<sup>15</sup> ในปี 2544 การพัฒนาชุมชนรายงานว่ามีกลุ่มออมทรัพย์ทั่วประเทศ 11,425 กลุ่ม มีสมาชิกกว่า 882,000 คน มีเงินสะสมสะสม 1,969.9 ล้านบาท สงขลาเป็นจังหวัดที่มีเงินสะสมมากที่สุด (246.8 ล้านบาท) เมื่อรวมกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหมดในภาคใต้จะมีกลุ่มเพียง 1,289 กลุ่ม (หรือ 19%) แต่มีเงินสะสมถึง 30% ของเงินสะสมทั่วประเทศ

วัตถุประสงค์หลักของกองทุนเหล่านี้ คือการระดมเงินออมเพื่อให้สมาชิกมีแหล่งเงินทุนนำไปใช้บรรเทาความเดือดร้อนต่างๆ กลุ่มสตรีมุสลิมบางกลุ่มมีการรวมตัวกันในรูปของกลุ่มแชร์ เพื่อให้สมาชิกมีเงินก่อนสามารถซื้ออุปกรณ์ไฟฟ้าราคาแพงได้ (คล้ายกับกลุ่มแชร์ของฟิลิปปินส์ที่เรียกว่า ROSCAS) การเติบโตของกลุ่มออมทรัพย์จึงเกิดจากการที่กลุ่มเหล่านี้สามารถให้บริการด้านการเงินตอบสนองความเดือดร้อนหรือความจำเป็นเร่งด่วนของชาวบ้าน เพราะชาวบ้านเป็นผู้ก่อตั้งกลุ่มเหล่านี้ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว (นิพนธ์ พัวพงศกร และ อัมมาร 2538) โปรดสังเกตว่าแม้กระทั่งนายทุนเงินกู้ในหมู่บ้านก็ไม่สามารถตอบสนองความจำเป็นเร่งด่วนของชาวบ้าน รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากภัยแล้ง (ดูเจมิตต์ คัด ปิ่นทอง และประยงค์ เนตยารักษ์ 2534 : 38)

การเติบโตและขยายตัวของกองทุนการเงินของชาวบ้านส่วนใหญ่เกิดขึ้นในทศวรรษ 2520 -2530 เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 กองทุนจำนวนมากก็ประสบปัญหาทางการเงิน การสำรวจของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองพบว่าร้อยละ 27 ขององค์กรการเงิน-ชุมชน มีปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในปี 2541 จึงต้องมีการปรับโครงสร้างหนี้ ผลคือ ร้อยละ 15 ขององค์กรการเงินชุมชนต้องหยุดกิจกรรม และบางแห่งก็ล้มหายตายจากไป หลังจากนั้นกองทุนเหล่านี้ก็เริ่มเติบโตอีกครั้งหนึ่ง (คุณไพบุลย์ และพรรณทิพย์ 2545)

หากไม่นับกลุ่มออมทรัพย์ที่ก่อตั้งโดยหน่วยราชการ กลุ่มออมทรัพย์ของชาวบ้านที่มีความเข้มแข็งหรือค่อนข้างเข้มแข็งมีจำนวนมากพอสมควร ขณะเดียวกันก็ยังมีกลุ่มที่ยังไม่เข้มแข็งเป็นจำนวนไม่น้อย (ดูตัวอย่างกลุ่มเหล่านี้ในสุนันทา นิลเพชร 2544 : 9-10) แม้ว่าจำนวนเงินสะสมจะมีจำนวนไม่มาก แต่กลุ่มออมทรัพย์จำนวนมากมีอัตราการชำระหนี้ของสมาชิกที่สูงมาก (ร้อยละ 90-95 ขึ้นไป) (ทั้งๆที่กลุ่มส่วนใหญ่จะคิดดอกเบี้ยถึงร้อยละ 2 ต่อเดือน) ทำให้กลุ่มมีกำไรจัดสรรคืนให้สมาชิก และสามารถขยายสมาชิก รวมทั้งประเภทของสินเชื่อได้มากขึ้น เหตุผลที่กลุ่มออมทรัพย์มีอัตราการชำระหนี้สูง เพราะกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มเล็กๆ ที่ก่อตั้งโดยสมาชิก มีกระบวนการคัดเลือกคนที่น่าไว้วางใจ ต้นทุนการบังคับหนี้ค่อนข้างต่ำเพราะสมาชิกในกลุ่มสามารถใช้กลไกทางสังคมบีบบังคับให้ผู้กู้ต้องชำระหนี้ตรงเวลา มิฉะนั้นสมาชิกรายอื่นๆ ที่เดือดร้อนก็จะไม่ได้รับเงินกู้ นอกจากนั้นการเติบโตของกองทุนชาวบ้านยังเกิดจากการที่กองทุนสามารถเพิ่มอำนาจซื้อในตลาดให้กับสมาชิกแต่ละคนที่มาร่วมกลุ่มกัน เช่น การตั้งกลุ่มเพื่อซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าราคาแพง ถ้าหากไม่มีการรวมกลุ่ม ชาวบ้านก็ต้องใช้วิธีผ่อนส่งซึ่งจะเสียดอกเบี้ยแพงกว่าการกู้จากกลุ่มออมทรัพย์ นอกจากนั้นชาวบ้านบางคนอาจไม่มีเงินมากพอที่จะผ่อนส่งค่าสินค้า

มีข้อสังเกตว่าในระยะแรกการเติบโตของกลุ่มออมทรัพย์มักกระจุกตัวในบางพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัดในภาคใต้ ในระยะหลังในเวลาต่อมา (ปี 2539-44) กลุ่มสะสมออมทรัพย์จึงเริ่มขยายตัวในจังหวัดตราด และพื้นที่อื่นๆ เนื่องจากการริเริ่มและผลักดันโดยพระสงฆ์นักปราชญ์ (พระสุบิน ปณีโต) (คุณไพบุลย์ และพรรณทิพย์ 2544 : 6) **ความสำเร็จของการที่กลุ่มออมทรัพย์เกิดขึ้นประสบความสำเร็จ**เฉพาะในบางพื้นที่อาจเกิดจากเหตุผลหลายประการ เช่น ชาวบ้านในพื้นที่มีรายได้สม่ำเสมอทำให้มีเงินออมประจำทุกวันหรืออย่างสม่ำเสมอ หมู่บ้านที่มีกลุ่มออมทรัพย์เข้มแข็งมักเป็นหมู่บ้านที่ไม่มีการอพยพออกไปทำงาน-นอกหมู่บ้านเป็นจำนวนมาก **ทำให้ชาวบ้านจึงมี**

ความสัมพันธ์ที่สนิทสนมกัน ทำให้หนี้เสียค่อนข้างต่ำ เหตุผลอีกข้อคือ ฐานะของคนในหมู่บ้าน หรืออย่างน้อยฐานะของสมาชิกในกลุ่มจะใกล้เคียงกัน<sup>16</sup>

การเติบโตของกลุ่มชาวบ้านทำให้เกิดความสนใจในด้านวิชาการว่ากลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้จะส่งผลกระทบอย่างไรต่อรายได้และการประกอบอาชีพของสมาชิก โดยเฉพาะชาวบ้านที่ยากจน เมื่อเร็ว ๆ นี้มีงานวิจัย 2+เรื่อง ที่ศึกษาประเด็นนี้ 2 เรื่อง ได้แก่งานของ Brett Coleman (2002) และงานของ Alem and Townsend (2003) งานวิจัยของ Coleman เป็นการวิจัยที่ใช้เศรษฐมิติในการทดสอบข้อสมมุติฐานว่าคนจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน และได้รับประโยชน์จากเงินทุนของธนาคารหมู่บ้านที่ก่อตั้งโดยชาวบ้านหรือไม่ การศึกษาเลือกธนาคารหมู่บ้าน 2 แห่งจากจังหวัดสุรินทร์ และร้อยเอ็ด ธนาคารหมู่บ้านทั้งสองเป็นการริเริ่มขององค์กรเอกชนไทย แต่ละกลุ่มมีสมาชิก 20-60 คน มีการให้เงินทุนครั้งแรก 1,500 บาท ส่วนการกู้ในรอบถัดไปจะได้เงินทุน เท่ากับเงินกู้งวดก่อนบวกกับเงินออมสะสม แต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 7,500 บาท สมาชิกในกลุ่มต้องค้ำประกันเงินทุนของเพื่อนสมาชิก ถ้า สมาชิกบาง คนในกลุ่ม ไม่สามารถชำระหนี้ ของสมาชิกทุกคนในกลุ่ม สมาชิกทุกคนในกลุ่มจะไม่ได้รับสินเชื่ออีก ผลการศึกษาพบว่าก่อนจะมีการตั้งธนาคารหมู่บ้าน สมาชิกของกลุ่มมีฐานะดีกว่าชาวบ้านที่ไม่ได้สมัครเป็นสมาชิก เมื่อมีการตั้งธนาคารปรากฏว่าชาวบ้านที่ร่ำรวยที่สุดมีโอกาสเข้าเป็นสมาชิกมากกว่า ชาวบ้านยากจนถึงสองเท่า นอกจากนี้สมาชิกที่ร่ำรวยที่สุดมักได้รับเลือกเป็นกรรมการ และใช้ตำแหน่งในการยืมเงิน ทำให้ได้เงินกู้มากกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ นอกจากนั้นการเลือกสมาชิกยังอาศัยข้อมูลในหมู่บ้านและฐานะความน่าไว้วางใจของสมาชิก ผลการศึกษาทางเศรษฐมิติพบว่า เงินกู้มีผลทำให้สวัสดิการของกรรมการที่ร่ำรวยดีขึ้น แต่ไม่มีผลใดๆต่อสวัสดิการของสมาชิกที่ยากจน

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยของ Alem and Townsend (2003) ไม่ใช่การศึกษาเรื่องผลกระทบของสินเชื่อในระบบและสินเชื่อในระบบโดยตรง แต่เป็นการศึกษาเรื่องผลกระทบของแรงกระแทกประเภทต่างๆ (shock) โดย การใช้ทฤษฎีการจัดสรรความเสี่ยงเพื่อประเมินผลกระทบของการใช้นโยบายสถาบันการเงิน และนโยบายตาข่ายความปลอดภัย (safety net) ว่าสามารถบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ และแรงกระแทกอื่นๆ (shock) ได้ดีเพียงใด แรงกระแทกที่ศึกษาคือแรงกระแทกจากวิกฤตเศรษฐกิจและแรงกระแทกที่เกิดเฉพาะกับครอบครัวบางครอบครัว (idiosyncratic shocks) นโยบายตาข่ายความปลอดภัยเพื่อลดแรงกระแทกต่างๆ ได้แก่ เงินช่วยเหลือของรัฐ การให้เงินกู้ผ่านสถาบันการเงินของรัฐ การกู้จากกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้าน และสินเชื่อในตลาดสินเชื่อนอก ระบบ การศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลการสำรวจครัวเรือนชนบทรวม 1,172 ครัวเรือนใน 4 จังหวัด (ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ลพบุรี ศรีสะเกษ และบุรีรัมย์) ในช่วงเวลา ระหว่างปี 5 ปี ถัดไป 2540 2541 2542 2543 และ 2544 ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประวัติหมู่บ้านและการใช้บริการของสถาบันการเงินในและนอก ระบบจากผู้ใหญ่บ้านจากหมู่บ้านตัวอย่าง 48 หมู่บ้าน นอกจากนั้น การวิเคราะห์ยังพยายามควบคุมตัวแปรระดับหมู่บ้านและตำบล จึงมีการใช้ข้อมูลเพิ่มเติมจากแบบสำรวจ กชช.2ค. ของกรมพัฒนาชุมชน และข้อมูล Geographic Information System ในช่วงเวลาดังกล่าว และสุดท้ายผู้วิจัยยังได้เปรียบเทียบ

<sup>16</sup> ส่วนการรวมกลุ่มชาวบ้านเพื่อทำกิจกรรมอื่นจะประสบความสำเร็จเมื่อมีเงื่อนไขประกอบสำคัญ เช่น สหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมต้องรวมกลุ่มเพื่อหาวิธีส่งนมสู่ตลาดก่อนที่นมจะบูด นอกจากนั้นสมาชิกมีแรงจูงใจจะติดตามการบริหารของกรรมการไม่ให้อำนาจเงินขายนมของสมาชิก (คู่มือมาร นินท์ และพินิจบูลย์ 2539)

การวิเคราะห์ผลกระทบโดยใช้ข้อมูลการสำรวจของ Townsend Thai Data กับการสำรวจรายได้รายจ่ายครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2539 2541 2542 และ 2543 ด้วย

วิธีการศึกษาเริ่มจาก (1) การวัดแรงกระแทก 3 ประเภท คือ แรงกระแทกจากวิกฤตเศรษฐกิจ โดยพยายามวัดแรงกระแทกในทั้งในระดับประเทศและระดับภาคครัว จากนั้นก็วัดแรงกระแทกจากอาชีพ และแรงกระแทกเฉพาะตัว (idiosyncratic shocks) (2) ตอนที่สองเป็นความพยายามสร้างแบบจำลองการจัดสรรความเสี่ยงที่เหมาะสมที่สุดเป็น benchmark ในการประเมินผลกระทบของแรงกระแทก วิธีการวัดผลกระทบเริ่มจากการวัดพฤติกรรมการปรับตัวด้านบริโภคและลงทุน (consumption – and investment smoothing) เมื่อเกิดแรงกระแทกขึ้น การวัดผลกระทบมี 2 วิธี คือ ใช้ partial correlation และ ใช้การวิเคราะห์ transaction impact regression - ทั้งสองวิธีมีการใช้ instrumental variable เพื่อแก้ปัญหา endogeneity และ selection problems โดยอาศัยข้อมูล กชชช2ค. และข้อมูล GIS

ผลการศึกษามีข้อสรุปสำคัญดังนี้ (1) แรงกระแทกเฉพาะตัวในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจมีผลให้ครัวเรือนภาคกลางมีปัญหาการไม่สามารถรักษาระดับการบริโภคในระดับเดิม (consumption smoothing) แต่ครัวเรือนภาคอีสานมีปัญหาการรักษาระดับการลงทุน แสดงว่าภาคอีสานมีปัญหาร้ายแรงด้านโครงสร้างการผลิต (2) ครัวเรือนยากจนมีความอ่อนไหว (vulnerable) ต่อแรงกระแทกมากกว่าครัวเรือนอื่น เพราะมีปัญหาทั้งการรักษาระดับบริโภคและการลงทุน ยกเว้นในภาคกลางครัวเรือนมีฐานะจะประสบปัญหาการปรับตัวในระหว่างวิกฤตเศรษฐกิจ (3) ผู้มีรายได้จากค่าจ้างและประกอบอาชีพเกษตรในภาคอีสานมีความอ่อนไหวต่อแรงกระแทกทั้งด้านการรักษาระดับการบริโภคและการลงทุน แต่ครัวเรือนที่มีธุรกิจไม่มีปัญหาดังกล่าว (4) การวิเคราะห์จำนวนครั้งของการใช้บริการด้านการเงินประเภทต่างๆ พบข้อสรุปที่ตรงกับความเชื่อทั่วไปว่าครัวเรือนยากจนยังเข้าไม่ถึงสินเชื่อในระบบ และไม่มีระบบประกันรองรับแรงกระแทก ดังนั้นครัวเรือนเหล่านี้จึงต้องพึ่งเงินที่สมาชิกที่ไปทำงานนอกบ้านส่งมาช่วยเหลือ พึ่งนายทุนเงินกู้นอกระบบ หรือการกู้จากญาติมิตรและร้านค้าในหมู่บ้าน นอกจากนั้นก็ต้องอาศัยการเก็บข้าวไว้บริโภคในยามเดือดร้อน และขายปศุสัตว์ที่มีอยู่ ส่วนครัวเรือนร่ำรวยจะอาศัยสินเชื่อจากสถาบันการเงิน การให้กู้ในตลาดสินเชื่อนอกระบบ เงินออมในสถาบันการเงิน ตลอดจนขายสินทรัพย์ในครัวเรือนและสินทรัพย์อุปกรณ์-เครื่องมือที่ใช้ในการผลิต (5) แต่เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลการใช้บริการการเงินพร้อมๆ กับข้อมูลรายได้ การบริโภคและการลงทุน ปรากฏ ผลที่แตกต่างจากข้อสรุปข้างต้น กล่าวคือ ครัวเรือนยากจนที่มีการบริโภคมกกว่ารายได้ต้องพึ่งสินเชื่อในระบบเพื่อรักษาระดับรายได้และการลงทุน ส่วนครัวเรือนรายได้ปานกลางและร่ำรวยกลับใช้วิธีกู้เงินนอกระบบและอาศัยเงินส่งกลับบ้านจากสมาชิกที่ไปทำงานนอกบ้านเพื่อแก้ปัญหาการบริโภคและการลงทุน อย่างไรก็ตามผลการศึกษาที่ตรงกับความเชื่อเดิม คือ ครัวเรือนยากจนแก้ปัญหาการบริโภคโดยอาศัยการมีอยู่ข้าว ขณะที่ครัวเรือนที่ร่ำรวยอาศัยเงินออมในธนาคาร เงินโอน (เช่น — ล็อตเตอรี่) ของภาครัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาระดับบริโภคของครัวเรือนร่ำรวย แต่ช่วยรักษาระดับการลงทุนของครัวเรือนยากจน (6) ทฤษฎีการจัดสรรความเสี่ยงพยากรณ์ว่าครัวเรือนที่ใช้บริการด้านการเงินทั้งจากสถาบันการเงิน และตลาดสินเชื่อนอกระบบจะ vulnerable อ่อนไหว ต่อแรงกระแทกน้อย ผลการวิเคราะห์ตามทฤษฎีดังกล่าว พบว่าธนาคารพาณิชย์ไม่มีบทบาทช่วยลดแรงกระแทกเฉพาะประเภทต่างๆ ยกเว้นผู้มีฐานะปานกลางที่สามารถใช้บัญชีเงินออมรักษาระดับการลงทุน โดยเฉพาะครัวเรือนในภาคกลางหลังจากวิกฤตหมดไปแล้ว แต่การศึกษาที่สำคัญ คือ บริการของ ธกส. (ทั้ง

เงินให้กู้และเงินออม) เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยรักษาระดับการบริโภคและการลงทุนของครัวเรือนฐานะปานกลาง เฉพาะในด้านการลงทุนหลังจากเศรษฐกิจฟื้นตัวแล้ว ธกส. มีบทบาทช่วยรักษาระดับการลงทุนของครัวเรือนภาคกลาง ภายหลังจากจบวิกฤตเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในด้านการให้บริการปรากฏว่าคนจนได้ใช้บริการสินเชื่อของธกส. เพื่อรักษาระดับลงทุนด้วย (7) แม้ว่ากลุ่มออมทรัพย์จะมีอยู่ในทุกหมู่บ้านของชนบทไทยแต่กลุ่มออมทรัพย์ที่มีบทบาทช่วยรักษาระดับการบริโภคของครัวเรือนภาคอีสานหลังเศรษฐกิจฟื้นตัวแล้ว คือ กลุ่มสินเชื่อเพื่อการผลิต ในด้านการให้บริการสินเชื่อและเงินออม ปรากฏว่า ครัวเรือนร่ำรวยได้ประโยชน์ จากบริการสินเชื่อและเงินออมของกลุ่มออมทรัพย์ มากกว่าครัวเรือนอื่น เช่นเดียวกันกลุ่มออมทรัพย์ช่วยรักษาระดับการลงทุนของครัวเรือนทั้งหมดในภาคกลางหลังจากเศรษฐกิจฟื้นตัว และเงินออมของกลุ่มออมทรัพย์ก็ช่วยรักษาระดับการลงทุนของครัวเรือนชั้นกลาง (8) นายทุนเงินกู้ในระบบและสินเชื่อในระบบช่วยให้ครัวเรือนในภาคอีสาน สามารถรักษาระดับการบริโภคในระหว่างวิกฤติแสดงว่าตลาดสินเชื่อในระบบมีประโยชน์ในแง่ของการเป็นตาข่ายความปลอดภัยในช่วงวิกฤติ แต่ผลก็คืออย่างไรก็ตาม สินเชื่อในระบบสำหรับการลงทุนกลับมีปริมาณลดลงในช่วงวิกฤติ นอกจากนั้นสินเชื่อจากนายทุนในระบบยังช่วยรักษาระดับการลงทุนและการบริโภคของครัวเรือนฐานะปานกลาง ในด้านการให้บริการการเงิน ปรากฏว่าการกู้เงินจากตลาดนอกระบบสามารถช่วยรักษาระดับบริโภคและการลงทุนของครัวเรือนทั่วไป และรักษาระดับการบริโภคของครัวเรือนฐานะปานกลาง สินเชื่อในระบบนี้มาจากญาติพี่น้องและร้านค้าในหมู่บ้าน ส่วนคนจนสามารถรักษาระดับการลงทุนจากการกู้เงินจากญาติพี่น้อง

| สถานที่/อาชีพ                        | วงเงินกู้รวม<br>(ร้อยละ) |                 | วงเงินกู้เฉลี่ย<br>(บาท) |               | อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ย<br>(บาท/เดือน) |        | ระยะเวลากู้<br>(เดือน) |         |
|--------------------------------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|---------------|------------------------------------|--------|------------------------|---------|
|                                      | 2528                     | 2538            | 2528                     | 2538          | 2528                               | 2538   | 2528                   | 2538    |
| <b>ในระบบ (เงินสด)</b>               | <b>44.03</b>             | <b>60.38</b>    | <b>11,000</b>            | <b>25,675</b> | -                                  | 0.96   | -                      | 28.39   |
| - ธกส. (ล้านบาท)                     | 566.34                   | 3,600.97        | (8,480)                  | (23,720)      | -                                  | 0.93   | -                      | 23.4    |
| - สหกรณ์ (ล้านบาท)                   | 264.48                   | 1,303.77        | (8,348)                  | (25,135)      | -                                  | 0.98   | -                      | 24.2    |
| - ร. พาณิชย์ (ล้านบาท)               | 424.70                   | 492.93          | (10,998)                 | (71,351)      | -                                  | 1.26   | -                      | 42.87   |
| <b>นอกระบบ</b>                       | <b>55.97</b>             | <b>39.62</b>    | <b>6,396</b>             | <b>18,258</b> | -                                  | -      | -                      | -       |
| - เงินสด (ล้านบาท)                   | 1,209.93                 | 1,284.82        | (6,986)                  | (16,264)      | (4.52)                             | (2.83) | (5.83)                 | (12.69) |
| - สินค้าเงินผ่อน (ล้านบาท)           | 388.40                   | 2,865.24        | (6,986)                  | (40,440)      | (4.45)                             | (2.63) | (11.34)                | (24.04) |
| - บัญ (ล้านบาท)                      | 74.87                    | 151.79          | (24,735)                 | (3,608)       | (4.00)                             | (1.62) | (6.76)                 | (6.47)  |
| - ยาม้าแมลง (ล้านบาท)                | 2.26                     | 5.72            | (1,270)                  | (18,199)      | (3.20)                             | (3.30) | (3.04)                 | (7.75)  |
| - ข้าวเปลือก (ล้านบาท)               | 8.20                     | 4.30            | (1,551)                  | (6,552)       | (7.65)                             | (2.12) | (5.09)                 | (8.60)  |
| - สินค้าอุปโภคบริโภคอื่น ๆ (ล้านบาท) | 5.69                     | 45.16           | (1,113)                  | (1,724)       | (7.10)                             | (0.99) | (5.00)                 | (6.57)  |
| <b>รวม</b>                           | <b>100</b>               | <b>100</b>      |                          |               |                                    |        |                        |         |
| <b>จำนวนเงิน (พันล้านบาท)</b>        | <b>3,018.46</b>          | <b>9,288.87</b> |                          |               |                                    |        |                        |         |

หมายเหตุ 1 : \* ข้อมูลเงินกู้ในปี 2528 ไม่ได้แยกเงื่อนไขเวลาในการคืนเงินไว้

2 : \* เป็นสัญญาทุกฉบับที่มีหนึ่งค่างในระหว่างปีการศึกษา

ที่มา : นิพนธ์ พัวพงศกร โครงการตลาดเงินในชนบทไทย 2544

ตารางที่ **3-23.1** อาชีพของผู้ให้กู้นอกระบบ ของจังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. 2528 และ 2538 (ราคาปัจจุบัน)

| สถานที่/อาชีพ         | จำนวนสัญญา (พันฉบับ) |      | สัญญาที่ไม่คิดดอกเบี้ย (ปี 2528) ร้อยละ | ปริมาณสินเชื่อรวม (ล้านบาท) |        |       |        | วงเงินกู้เฉลี่ยต่อสัญญา (บาท) |        |
|-----------------------|----------------------|------|-----------------------------------------|-----------------------------|--------|-------|--------|-------------------------------|--------|
|                       | 2528                 | 2538 |                                         | 2528                        |        | 2538  |        |                               |        |
|                       |                      |      |                                         | จำนวน                       | ร้อยละ | จำนวน | ร้อยละ | 2528                          | 2538   |
| ในหมู่บ้าน            | 118.2                | 58   |                                         | 791.7                       | 65.4   | 838.4 | 66.2   | 6,698                         | 14,453 |
| เกษตรกร               | 66.4                 | 35.5 | 36.4                                    | 394.6                       | 32.6   | 503.7 | 39.8   | 5,945                         | 14,175 |
| พ่อค้า-ร้านค้า        | 25.9                 | 5.9  | 22.5                                    | 135.7                       | 11.2   | 116.6 | 9.2    | 5,240                         | 19,763 |
| ข้าราชการ-ลูกจ้าง     | 20.5                 | 3.8  | 23.1                                    | 204.1                       | 16.9   | 61.3  | 4.8    | 9,970                         | 16,132 |
| เจ้าของที่ดิน/คหบดี   | 3.8                  | 2.2  | 26.6                                    | 39.9                        | 3.3    | 12.2  | 1.0    | 10,425                        | 5,545  |
| กลางสงฆ์              |                      |      | 45.6                                    |                             |        |       |        |                               |        |
| อื่น ๆ / ไม่ทราบอาชีพ | 1.6                  | 10.6 | 0                                       | 17.4                        | 1.4    | 144.6 | 11.4   | 11,455                        | 13,672 |
| นอกหมู่บ้าน           | 55.1                 | 19.8 |                                         | 418.2                       | 34.6   | 427.7 | 33.8   | 7,590                         | 21,596 |
| เกษตรกร               | 6.3                  | 3    | 11.8                                    | 55.9                        | 4.6    | 74.7  | 5.9    | 8,882                         | 25,005 |
| พ่อค้า-ร้านค้า        | 31.1                 | 10.1 | 1.6                                     | 209.5                       | 17.3   | 265.6 | 21.0   | 6,470                         | 26,297 |
| ข้าราชการ-ลูกจ้าง     | 1.7                  | 1.7  | 0                                       | 19.4                        | 1.6    | 27.2  | 2.1    | 11,455                        | 16,000 |
| เจ้าของที่ดิน/คหบดี   | 0.9                  | 0.2  | 0                                       | 1.4                         | 0.1    | 1.1   | 0.1    | 1,524                         | 4,500  |
| อื่น ๆ / ไม่ทราบอาชีพ | 15.1                 | 4.8  | 36.3                                    | 132                         | 10.9   | 59.1  | 4.7    | 8,742                         | 12,313 |
| รวม                   | 173.3                | 77.8 |                                         | 1,210                       | 100    | 1,266 | 100    | 14,288                        | 36,049 |

ที่มา : (1) นิพนธ์ พัวพงศกร ~~2529~~ 2534

(2) นิพนธ์ พัวพงศกร โครงการตลาดการเงินในชนบทไทย 2541

ตารางที่ **3-33.2** รายได้เฉลี่ยจากกิจกรรมต่าง ๆ จำแนกตามแหล่งการกู้ยืมของครัวเรือนเกษตรกร จ.นครราชสีมา พ.ศ 2528 และ พ.ศ. 2538

| แหล่งเงินกู้           | ปี   | รายได้รวม | รายได้สุทธิจากไร่นา | ที่ดินทั้งหมด  |
|------------------------|------|-----------|---------------------|----------------|
|                        |      | (บาท/ปี)  | (บาท/ปี)            | (ไร่นาทั้งหมด) |
| ทุกครัวเรือน           | 2536 | 35,271    | 3,169               | 21.8           |
|                        | 2538 | 82,225    | 4,915               | 22.7           |
| ครัวเรือนที่ต้องการกู้ | 2536 | 37,253    | 4,254               | 24.3           |
|                        | 2538 | 81,840    | 4,006               | 23.1           |
| กู้จากในระบบเท่านั้น   | 2536 | 45,558    | 6,235               | 35.9           |
|                        | 2538 | 89,429    | 4,016               | 27.7           |
| กู้จากทั้งสองระบบ      | 2536 | 47,673    | 6,392               | 33.7           |
|                        | 2538 | 82,567    | 8,101               | 30.0           |
| กู้จากนอกระบบเท่านั้น  | 2536 | 30,626    | 2,666               | 16.4           |
|                        | 2538 | 63,456    | 492                 | 14.2           |
| กู้ไม่ได้              | 2536 | 25,016    | 3,463               | 11.6           |
|                        | 2538 | 54,314    | 4,880               | 20.7           |
| ไม่ประสงค์ที่จะกู้     | 2536 | 32,400    | 1,597               | 18.2           |
|                        | 2538 | 82,980    | 6,703               | 12.9           |
| ครัวเรือนกู้ผ่านสง     | 2538 | 163,932   | 13,422              | 16             |

หมายเหตุ: \*ข้อมูลถ่วงน้ำหนัก

ที่มา : (1) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โครงการตลาดการเงินในชนบทไทย 2539

(2) นิพนธ์ พัวพงศกร 2534 หน้า 196

ตารางที่ 3.3 หนี้สินภาคครัวเรือน

|                                                      | 1994  | 1996  | 1998  | 2000  | 2002  |
|------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>ครัวเรือนทั้งหมด</b>                              |       |       |       |       |       |
| ค่าเฉลี่ย (หนี้สิน/รายได้ต่อเดือน)                   | 3.0   | 3.8   | 4.8   | 5.3   | 5.5   |
| หนี้เฉลี่ย/รายได้เฉลี่ยต่อเดือน                      | 3.7   | 5.0   | 5.7   | 5.7   | 6.1   |
| %หนี้สินที่ใช้ในการบริโภค                            | 59.7% | 50.8% | 61.2% | 61.0% | 64.1% |
| <b>ครัวเรือนยากจน</b>                                |       |       |       |       |       |
| ค่าเฉลี่ย (หนี้สิน/รายได้ต่อเดือน)                   | 4.8   | 6.3   | 8.6   | 8.5   | 9.8   |
| หนี้เฉลี่ย/รายได้เฉลี่ยต่อเดือน                      | 4.4   | 5.4   | 7.5   | 7.5   | 8.5   |
| %หนี้สินที่ใช้ในการบริโภค                            | 37.9% | 34.3% | 39.1% | 41.5% | 44.5% |
| <b>ครัวเรือนยากจนที่สุด (Ultra Poor<sup>1</sup>)</b> |       |       |       |       |       |
| ค่าเฉลี่ย (หนี้สิน/รายได้ต่อเดือน)                   | 9.5   | 15.1  | 19.0  | 14.7  | 19.8  |
| หนี้เฉลี่ย/รายได้เฉลี่ยต่อเดือน                      | 9.1   | 12.2  | 13.1  | 11.5  | 15.2  |
| %หนี้สินที่ใช้ในการบริโภค                            | 53.4% | 26.9% | 40.4% | 37.7% | 50.2% |

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจรายได้รายจ่ายครัวเรือน

หมายเหตุ : 1. ครัวเรือนยากจนที่สุดมีรายได้ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของครัวเรือนยากจน

ตารางที่ 3.4 : สมการอัตราดอกเบี้ยของเงินกู้ยืมในระบบ (ตัวแปรตามมีค่าเป็น log ของอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักต่อเดือน)

| ตัวแปรอิสระ                | สมการปี 2528    |              | สมการปี 2538/39 |              |
|----------------------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
|                            | ค่าสัมประสิทธิ์ | t-statistics | ค่าสัมประสิทธิ์ | t-statistics |
| เงื่อนไขสัญญา              |                 |              |                 |              |
| วงเงินกู้ (log)            | -0.02623        | -1.230       | 0.0034          | 1.161        |
| ระยะเวลากู้ (log)          | -0.16397        | -3.665       | -0.1241         | -24.19       |
| สัญญามีกำหนดชำระคืน        | -0.199111       | -1.844       | -0.6055         | -72.692      |
| ต้องขายผลผลิตให้เจ้าหนี้   | 0.59251         | 0.779        | 0.2628          | 0.0588       |
| ชำระด้วยผลผลิต             | 0.18267         | 2.549        | -1.3705         | -50.654      |
| มีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร  | 0.00048         | 0.077        | 0.3453          | 44.906       |
| การค้ำประกัน               |                 |              |                 |              |
| จำนองหลักทรัพย์            | 0.03046         | -0.075       | 0.073           | 8.932        |
| จำนำ                       | -0.02466        | -2.963       | 0.4013          | 22.512       |
| ให้เจ้าหนี้ยึดเอกสารที่ดิน | -0.27049        | -5.457       | 0.4107          | 37.176       |
| นาติดดอก                   | -0.74427        | -1.847       | -0.7433         | 22.682       |
| มีพืชผลและบุคคลค้ำประกัน   | -1.09074        | -5.023       | -               | -            |
| ผู้ให้กู้                  |                 |              |                 |              |
| ผู้ให้กู้เป็นญาติ          | 1.10680         | 6.930        | -0.123          | -11.53       |
| พ่อค้า                     | 1.38483         | 8.719        | 0.0278          | 3.057        |
| คหบดี                      | 1.43023         | 7.849        | 0.9095          | 28.637       |
| เกษตรกร                    | 1.38678         | 8.231        | 0.5728          | 67.167       |
| ผู้ให้กู้นอกหมู่บ้าน       | -               | -            | 0.1851          | 20.201       |

ตารางที่ 3.4 : (ต่อ) สมการอัตราดอกเบี้ยของเงินกู้ในระบบ (ตัวแปรตามมีค่าเป็น log ของอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักต่อเดือน)

| ตัวแปรอิสระ             | สมการปี 2528    |              | สมการปี 2538/39 |              |
|-------------------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
|                         | ค่าสัมประสิทธิ์ | t-statistics | ค่าสัมประสิทธิ์ | t-statistics |
| บริษัทธุรกิจเงินทุน     | 1.04102         | 0.295        | -               | -            |
| พืชหลักในพื้นที่        |                 |              |                 |              |
| มันสำปะหลัง             | 0.04630         | 0.670        | -0.2677         | -20.942      |
| ข้าวโพด                 | -0.25535        | -2.221       | -0.5762         | -46.812      |
| ชลประทาน                | -0.79862        | -3.874       | 0.193           | 11.017       |
| ไม่ยืนต้น               | -2.55516        | -5.457       | 0.1427          | 2.71         |
| น่านน้ำฝน               | -               | -            | -0.7427         | -45.951      |
| ผัก                     | -0.22164        | -1.843       | -               | -            |
| ลักษณะผู้กู้            |                 |              |                 |              |
| ธกส.                    | 0.13937         | 1.730        | 0.3287          | 46.906       |
| อาชีพนอกเกษตร           | -               | -            | 0.115           | 12.484       |
| อาชีพรับจ้าง            | 0.16039         | 2.458        | 0.0182          | 2.432        |
| ขนาดครัวเรือน           | -               | -            | -0.1178         | -12.585      |
| การกระจุกตัวของรายได้   | -               | -            | -0.5063         | -35.193      |
| ที่ดิน (ไร่)            | -0.19702        | -2.073       | 0.1074          | 47.098       |
| ค่าคงที่                | 11.31678        | 5.653        | 1.0847          | 34.042       |
| Adjusted R <sup>2</sup> | 0.42426         |              | 0.5159          |              |
| F                       | 21.427          |              | 1977.84         |              |

ที่มา : (1) นิพนธ์ พัวพงศกร (2534)

(2) นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2541)

#### 4 ความรู้และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับตลาดสินเชื่อในระบบในชนบท

ในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ใช้อธิบายการทำงานของตลาดสินเชื่อในระบบในชนบทมีการเปลี่ยนแปลงถึง 2 ครั้ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกับความ ล้มเหลวของนโยบายแทรกแซงตลาดสินเชื่อ และหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับปัญหาสารสนเทศในตลาดสินเชื่อชนบท หลังจากอธิบายการทำงานของตลาดสินเชื่อด้วยทฤษฎีความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ เราจะอธิบายลักษณะความล้มเหลวของตลาดสินเชื่อ ซึ่งเป็นเหตุผลที่รัฐใช้ในการแทรกแซงตลาดสินเชื่อจากนั้นจะอธิบายความล้มเหลวของรัฐในการแทรกแซงตลาด

เดิมนักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าตลาดสินเชื่อชนบทเป็นตลาดผูกขาดเพราะนายทุนเงินกู้คิดดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 5-10 ต่อเดือน นอกจากนั้นในบางโอกาส (เช่นเกิดภาวะฝนแล้งทั้งอำเภอ) ไม่มีนายทุนคนใดยอมปล่อยสินเชื่อ นโยบายที่ใช้แก้ปัญหานี้ก็คือ การให้สถาบันการเงินในระบบของรัฐและเอกชนปล่อยสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อทดแทนเงินกู้ของบรรดานายทุนเงินกู้หน้าเลือด

แต่ตลอดช่วง 40 ปีที่ผ่านมา การแทรกแซงของรัฐโดยวิธีตั้งสถาบันการเงินให้เป็นทางเลือกของชาวนชนบทกลับประสบความล้มเหลวเป็นส่วนใหญ่ งานวิจัยชิ้นสำคัญที่โจมตีความล้มเหลวของนโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเป็นการวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยโอไฮโอ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก USAID ในต้นทศวรรษ 1970 (ดูงานของ Gordon Donald 1976; และหนังสือของ Dale Adams, D.Graham and Von Pischke 1984) ข้อวิจารณ์นโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในประเทศกำลังพัฒนา คือ สถาบันการเงินของรัฐส่วนใหญ่มีอัตราหนี้เสียสูงมาก เพราะไม่มีกระบวนการคัดเลือกและติดตามผู้กู้อย่างจริงจัง แม้จะได้รับเงินอุดหนุนจำนวนมาก (ประมาณการว่าในประเทศกลุ่มลาตินอเมริกา ธนาคารของรัฐได้รับเงินอุดหนุนสินเชื่อเกษตรจากรัฐ และองค์กรให้เงินช่วยเหลือระหว่างประเทศกว่าหมื่นล้านเหรียญสหรัฐในทศวรรษ 2520) แต่ธนาคารเหล่านี้สามารถปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรได้เพียงร้อยละ 2 ของประชากรในชนบท มีหน้าซ้ำเงินกู้ส่วนใหญ่ตกไม่ถึงมือเกษตรกรยากจนหรือเกษตรกรที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน สถาบันการเงินของรัฐส่วนใหญ่จึงประสบภาวะขาดทุนจนรัฐบาลต้องอัดฉีดงบประมาณก้อนโตให้เป็นครั้งคราวเพื่อให้สถาบันการเงินเหล่านั้นอยู่รอด (Meyer and Nagarajan 1999) ยิ่งกว่านั้นก็ไม่เคยปรากฏว่านโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำสามารถจัดนายทุนเงินกู้นอกระบบออกจากตลาดได้และไม่สามารถลดอัตราดอกเบี้ยนอกระบบลงได้ (Hoff and Stiglitz 1994 : 247) แม้กระทั่งในพื้นที่ซึ่งมีทั้งสถาบันการเงินในระบบกับนายทุนเงินกู้ปล่อยสินเชื่อให้ชาวนชนบท ก็ไม่พบว่าดอกเบี้ยมีแนวโน้มลดลง การสำรวจงานวิชาการทางประวัติศาสตร์ของไทยก็ไม่พบหลักฐานการลดลงของอัตราดอกเบี้ยนอกระบบ (นิพนธ์ และประยงค์ 2531)

แม้กระทั่งสถาบันการเงินของรัฐที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสินเชื่อเกษตรอย่างเช่น ธกส. ซึ่งสามารถให้กู้แก่ครัวเรือนเกษตรกรได้เกือบร้อยละ 90 และมีฐานะการเงินมั่นคง ก็ยังไม่สามารถให้กู้แก่เกษตรกรที่ยากจน (นิพนธ์ 2534) และมีการขยายสินเชื่อรวดเร็วเกินตัวในต้นทศวรรษ 1990 จนทำให้ธกส. มีอัตราหนี้เสียพุ่งสูงขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540-41 ซึ่งเป็นที่มาของนโยบายพักชำระหนี้ของพรรคไทยรักไทยในการหาเสียงเลือกตั้งปี 2543

#### 4.1 ตลาดสินเชื่อทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มที่วิจารณ์ความล้มเหลวของนโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำไม่เชื่อว่าการผูกขาดเป็นสาเหตุที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดสินเชื่อชนบทอยู่ในอัตราสูง นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้เชื่อว่าตลาดสินเชื่อเป็นตลาดที่มีการแข่งขัน ส่วนสาเหตุที่ดอกเบี้ยมีอัตราสูงก็เพราะ (1) การให้กู้ในชนบทมีความเสี่ยงสูง ทำให้อัตรานี้สูงก่อนข้างสูง (Stigler 1967) (2) การกู้และการให้กู้จะมีต้นทุนธุรกรรมสูง (3) ต้นทุนเสียโอกาสของเงินทุนในชนบทค่อนข้างสูง และ (4) ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทำให้ประชาชนคาดคะเนว่าเงินเฟ้อจะสูงขึ้น (ดูงานของ Bottomley 1975 งานของ U Tun Wai 1957 และ Dale Adams 1992) นักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มนี้อ้างว่าการวิจัยส่วนใหญ่ไม่พบหลักฐานสนับสนุนแนวคิดเรื่องการผูกขาดในตลาดสินเชื่อ และเชื่อว่าผู้ที่ยากจนในประเทศกำลังพัฒนาต้องกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยสูงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะนั่นคือสภาพความเป็นจริงในตลาดสินเชื่อของประเทศกำลังพัฒนา ประสพการณ์จากนโยบายการพัฒนาเพื่อลดอัตราดอกเบี้ยในประเทศต่าง ๆ ตลอดช่วงเวลา 30 ปี (2500 – 2530) พบว่าความสำเร็จจะเชื่องช้ามาก แม้ว่านักวิชาการส่วนใหญ่ยังคงมีความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับวิธีการลดอัตราดอกเบี้ยในตลาดสินเชื่อชนบท แต่นักวิชาการกลุ่มซิกาคิ – โอไฮโอเชื่อว่าจากสภาพความจริงเรื่องความเสี่ยง ต้นทุนธุรกรรมและ

ต้นทุนเสียโอกาสของเงินที่ค่อนข้างสูง โอกาสที่รัฐจะสามารถช่วยเหลือผู้กู้ที่ยากจนคงมีน้อยมาก (U Tun Wai, 1992: 341-342) ตรงกันข้ามการแทรกแซงด้วยนโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำกลับทำให้การใช้ทรัพยากรของสังคมมีประสิทธิภาพลดลง

#### 4.2 กระบวนทัศน์ใหม่เกี่ยวกับการทำงานของตลาดสินเชื่อในระบบ

ในทศวรรษ 2520 เกิดมีความก้าวหน้าสำคัญทางวงการวิชาการเกี่ยวกับทฤษฎีที่อธิบายกลไกการทำงานของตลาดสินเชื่อ ความก้าวหน้านี้มีวิวัฒนาการมาจากกระบวนทัศน์เรื่องปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (imperfect information) และความไม่สมบูรณ์ของการบังคับหนี้หรือบังคับสัญญา (imperfect enforcement) นอกจากทฤษฎีใหม่นี้จะสามารถอธิบายพฤติกรรมและโครงสร้างตลาดสินเชื่อในระบบที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ทฤษฎีตลาดสินเชื่อดังกล่าวยังให้ผลการพยากรณ์บางอย่าง (predictions) ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายสินเชื่อ และยังเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการจัดองค์กรการทำงานร่วมกันในชนบท<sup>17</sup> (Economics of Rural Organization ดู Hoff, Braverman and Stiglitz, 1993)

การให้กู้ยืมเป็นธุรกรรมข้ามเวลา กล่าวคือ ผู้ให้กู้ให้เงินสดแก่ผู้กู้ในวันนี้ แลกกับสัญญาว่าในวันหน้าผู้กู้จะคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย ดังนั้นผู้ให้กู้จะต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อให้แน่ใจว่าตนจะได้เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยคืน เริ่มตั้งแต่การหาหลักประกันความเสี่ยงจากการที่ผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ หาข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับผู้กู้ว่ามีความสามารถและความตั้งใจชำระหนี้เพียงใด ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะทำให้มีเงินชำระหนี้ ตลอดจนหาวิธีการบังคับให้ผู้กู้ชำระเงินมาชำระหนี้ มุมมองเกี่ยวกับกิจกรรมการให้กู้แบบนี้มาจากข้อสังเกต 3 ประการคือ<sup>18</sup>

(1) ผู้กู้แต่ละคนมีโอกาสผิดนัดชำระหนี้ต่างกัน การหาข้อมูลว่าผู้กู้แต่ละคนมีความเสี่ยงเพียงใดจึงเป็นกิจกรรมที่มีต้นทุนธุรกรรมสูง ปัญหานี้เรียกว่าปัญหาการกลั่นกรองผู้กู้ (screening problem)

(2) การหาหนทางให้ผู้กู้ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้สามารถชำระหนี้ได้ก็เป็นกิจกรรมที่มีต้นทุนสูงเช่นกัน ปัญหานี้เรียกว่า “ปัญหาแรงจูงใจ” (incentives problem)

(3) ปัญหาสุดท้ายคือ การบังคับให้ผู้กู้ชำระหนี้ (enforcement problem)

ตลาดสินเชื่อในระบบแก้ปัญหา 3 ปัญหาข้างต้นด้วยกลไก 2 ประเภท ได้แก่ กลไกทางตรง และกลไกทางอ้อม

<sup>17</sup> ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วย Rural Organization อธิบายจุดอ่อน 3 ประการของระบบธนาคาร คือ ธุรกรรมในชนบทมีต้นทุนธุรกรรมสูง และมีปัญหาสารสนเทศไม่สมมาตร 2 ประการ คือ การเลือกผิดหรือการเลือกผู้กู้ที่เสี่ยงสูง (adverse selection) และพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (moral hazard) สังคมชนบทในประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องพัฒนากลไกหรือสถาบันที่ไม่ใช่ธนาคารมาแก้ปัญหา missing markets (เช่นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายกับลูกน้องในกรณี sharecropping) หรือการใช้กลไกเชื่อมโยงตลาดต่างๆ เพื่อสนับสนุนการแลกเปลี่ยนในอีกตลาดหนึ่ง นอกจากนั้นแม้ว่าการแทรกแซงของรัฐจะก่อให้เกิดปัญหาใหญ่ แต่ทฤษฎีนี้ได้พยายามให้เหตุผลทางทฤษฎีเพื่อแสวงหาช่องทางการแทรกแซงของรัฐที่สามารถแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

<sup>18</sup> เนื้อหาส่วนใหญ่ในตอนนี้นำมาจากงานของ Hoff and Stiglitz (1990 : 235-250)

(ก) กลไกทางตรง (direct mechanisms) คือ (1) การที่ผู้ให้กู้ใช้ทรัพยากรลงทุนคัดเลือกกลั่นกรองผู้กู้ ติดตามพฤติกรรมของผู้กู้ (เช่น สอบถามความเป็นอยู่ของผู้กู้จากคนรู้จัก แวะไปเยี่ยมไร่ นาของผู้กู้) และลงทุนในกิจกรรมการบังคับให้ผู้กู้ชำระหนี้ ผู้ให้กู้แต่ละคนมีต้นทุนการกลั่นกรองและติดตามลูกหนี้ไม่เท่ากัน ผู้ให้กู้บางคนที่อยู่ใกล้ผู้กู้หรือเป็นญาติกับผู้กู้จะมีต้นทุนต่ำกว่าผู้ให้กูรายอื่น ต้นทุนเหล่านี้เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ดอกเบี้ยในตลาดสินเชื่อในระบบมีอัตราสูง นอกจากนั้นผู้ให้กู้ในหมู่บ้านได้เปรียบผู้ให้กู้นอกหมู่บ้านโดยเฉพาะสถาบันการเงินในระบบ เพราะสามารถติดตามพฤติกรรมของผู้กู้ได้อย่างใกล้ชิด ทำให้หนี้เสียต่ำกว่าผู้ให้กู้ในระบบ การที่ต้นทุนการให้กู้และติดตามหนี้ต่างกัน ทำให้ตลาดสินเชื่อมีลักษณะเป็น “ตลาดไครตลาดมัน” (segmented markets) (2) ผู้ให้กู้จำกัดการให้กู้เฉพาะในหมู่บ้าน ในหมู่เครือญาติหรือในหมู่บ้านที่เคยค้าขายด้วยเท่านั้น กลไกทางตรงที่ผู้ให้กู้ใช้ในการกลั่นกรองผู้กู้ ได้แก่ ความสัมพันธ์ฉันญาติมิตร การให้กู้แก่เกษตรกรที่นำผลผลิตมาขาย หรือมารับจ้าง (trade – credit linkages) หรือการให้กู้แบบนาตัดดอก (usufruct loans) ฯลฯ นี่คือเหตุผลที่ผู้ให้กู้ส่วนใหญ่เป็นผู้ให้กู้ในหมู่บ้านเดียวกับผู้กู้ และเมื่อเกิดภาวะฝนแล้งรุนแรงที่ทำให้ผู้ให้กู้ในหมู่บ้านไม่มีเงินให้กู้ ตลาดสินเชื่อในท้องที่ดังกล่าวจะล่มสลายชั่วคราว เพราะผู้ให้กู้นอกหมู่บ้านไม่มีข้อมูลพอจะประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอกู้ในหมู่บ้านได้ (Ammar, et.al., 1990) กลไกเหล่านี้ทำให้ตลาดสินเชื่อเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (monopolistic competition) และตลาดแต่ละแห่งจะมีอัตราดอกเบี้ยต่างกัน เช่น การให้กู้ในหมู่ญาติพี่น้องอาจไม่คิดดอกเบี้ย การให้กู้นาตัดดอกคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าการให้กู้ประเภทอื่นของนายทุนเงินกู้ในหมู่บ้าน เป็นต้น โครงสร้างตลาดแบบนี้ทำให้สถาบันการเงินในระบบไม่สามารถทำลายอำนาจของผู้ให้กู้ได้ นอกจากว่าสถาบันการเงินเหล่านั้นจะสามารถพัฒนาสถาบันใหม่ (หรือระบบการให้กู้) ที่สามารถทดแทนกลไกทางตรงที่ผู้ให้กู้นอกระบบใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแก้ปัญหาการกลั่นกรองผู้กู้ แก้ปัญหาการสร้างแรงจูงใจให้ผู้กู้ดำเนินการเพื่อเพิ่มโอกาสการชำระหนี้ และแก้ปัญหาการบังคับให้ผู้กู้ชำระหนี้

การโยงสัญญาเงินกู้กับตลาดอื่นๆ (interlinked credit contracts) เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการแก้ปัญหาการกลั่นกรอง ปัญหาแรงจูงใจ และการบังคับหนี้ เหตุผลคือ ในทัศนะของเจ้าหนี้ แม้ว่าผู้กู้ 2 คนจะมีทรัพย์สินและกำลังการผลิตเท่ากัน แต่ผู้ให้กูรู้ว่าผู้กู้ที่ค้าขายกับตนมาก่อนจะมีความสามารถชำระหนี้ได้ดีเพียงใด ในทำนองเดียวกันในทัศนะของผู้กู้ ผู้ให้กู้แต่ละคนมีต้นทุนการกลั่นกรองและบังคับหนี้ต่างกัน เจ้าหนี้ที่จะมีต้นทุนเหล่านี้ต่ำสุดคือเจ้าหนี้ที่เคยค้าขายกับผู้กู้มาก่อน ความสัมพันธ์กันในตลาดสินค้าและตลาดแรงงานจึงทำให้เราพบเห็นสัญญาที่พ่อค้าผู้ให้กูบังคับให้ผู้กู้นำผลผลิตทั้งหมดมาขายในราคาตลาด วิธีนี้ทำให้ผู้ให้กูรายนี้มีข้อมูลเกี่ยวกับกำลังการผลิตของผู้กู ขณะที่ผู้ให้กูรายอื่นไม่มีข้อมูลดังกล่าวเลย ต้นทุนการบังคับหนี้จึงลดลงด้วยเพราะผู้ให้กูเพียงแต่หักหนี้ออกจากมูลค่าผลผลิตที่ผู้กูนำมาขายให้เท่านั้น ในด้านผู้กูเอง ต้นทุนการขอกูและการชำระหนี้กับพ่อค้าที่ตนค้าขายด้วยก็ต่ำกว่าการกูจากผู้ให้กูรายอื่นๆ นอกจากนั้นเมื่อผู้ให้กูมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้กูดีกว่าผู้ให้กูอื่น และมีวิธีบังคับหนี้ที่มีต้นทุนต่ำกว่า ปัญหาแรงจูงใจให้ผู้กูดำเนินการที่จะทำให้ตนสามารถชำระหนี้ได้ก็จะเบาบางลง ความสัมพันธ์ในหลายๆ ตลาดทำให้ทั้งคู่ได้ประโยชน์ (ค่าเช่า) มากขึ้นในระยะยาว ผู้กูจึงมีแรงจูงใจที่จะดำรงความสัมพันธ์กับผู้ให้กูทั้งในด้านการค้าขาย และสินเชื่อ ทำให้แรงจูงใจที่จะชำระหนี้เพิ่มขึ้น ข้อดีประการสุดท้ายของการโยงตลาด คือ ปัญหาที่เกิดจากการที่ความเสี่ยงเพิ่มขึ้นเมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น (trade off) จะลดความรุนแรง ลงบ้าง

เครื่องมือที่ผู้ให้กู้ใช้ในการแก้ปัญหาการบังคับหนีอันเนื่องจากผู้ให้กู้และผู้กู้มีสารสนเทศไม่สมมาตรกัน ได้แก่ หลักทรัพย์ค้ำประกัน นาตดดอก และกลุ่มออมทรัพย์ ในประเทศกำลังพัฒนา สถาบันการเงินมีปัญหาการกลั่นกรองและติดตามผู้กู้ ดังนั้นวิธีให้กู้ที่มีความเสี่ยงต่ำ คือให้กู้เฉพาะแก่กลุ่มผู้กู้ที่มีการค้ำประกันร่วมกัน หรือให้กู้แก่ผู้ที่นำเอกสารสิทธิในที่ดินมาค้ำประกัน กิจกรรมการให้กู้ของสถาบันการเงินจึงมักกระจุกตัวในหมู่บ้านที่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ซึ่งมักเป็นหมู่บ้านที่เกษตรกรเป็นผู้มีฐานะดังที่กล่าวไปแล้วในตอนที่สอง

นาตดดอกก็เป็นเครื่องมือลดปัญหาการบังคับหนี เพราะผู้กู้ที่ต้องการนำเงินไปจ่ายเป็นค่าเดินทางและค่าเหนื่อยไปทำงานต่างประเทศ ต้องมอบที่ดินให้ผู้ให้กู้นำไปทำกินแทนการจ่ายดอกเบี้ย และหลังครบสัญญา (อายุสัญญาเฉลี่ย 3 ปี) หากผู้กู้ไม่นำเงินต้นมาคืน ผู้ให้กู้ก็ยึดที่ดินไปได้ เพราะมีการทำพิธีกู้ยืมที่เชิญผู้ใหญ่บ้านและคนในหมู่บ้านมาเป็นพยานรับรู้การกู้ยืม ดังนั้นนาตดดอกจึงเป็นสัญญาผู้ที่มีความเสี่ยงต่ำให้อัตราดอกเบี้ยต่ำลง

กลุ่มออมทรัพย์ก็เป็นเครื่องมือสำคัญที่กลุ่มออมทรัพย์ของชาวบ้านใช้ในการบังคับให้ผู้กู้ชำระหนี้ตรงเวลา เนื่องจากกติกาสำคัญของกลุ่มคือผู้ที่จะกู้เงินต้องฝากเงินเข้ากองทุนก่อนแล้วจึงมีสิทธิผลิตกันกู้เงินจากกองทุน นอกจากนั้น ผู้กู้ไม่กล้าเบี้ยวหนี้เพราะอาจถูกคนในกลุ่มตัดความสัมพันธ์ในด้านอื่น ต้นทุนการบังคับหนีของกลุ่มออมทรัพย์จึงต่ำมาก

ปัญหาสำคัญที่สุดในตลาดสินเชื่อคือ ความไม่สมมาตรของสารสนเทศของผู้ให้กู้ที่ไม่รู้ว่าผู้กู้มีความสามารถในการชำระหนี้เพียงใด และจะมีความตั้งใจจะชำระหนี้หรือไม่ การแก้ปัญหานี้ก็โดยลงทุนซื้อข้อมูล วิธีการที่ผู้ให้กู้และผู้กู้ใช้แก้ปัญหา ดังกล่าวคือลงทุนสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน (ซึ่งเรียกว่าลงทุนในสร้างทุนความสัมพันธ์เฉพาะหรือ relationship specific capital) โดยผู้กู้มักจะมีความสัมพันธ์เฉพาะกับผู้ให้กู้เพียงรายเดียว เพราะผู้ให้กู้นิยมบังคับให้ผู้กู้ต้องนำผลผลิตทั้งหมดมาขายให้ตน การจะย้ายไปกู้จากนายทุนรายอื่นค่อนข้างลำบาก การสำรวจของนิพนธ์และประยงค์ (Nipon and Prayong 1989) พบว่าร้อยละ 72 ของผู้กู้สามารถกู้เงินจากนายทุนหลังจากรู้จักกันมาเฉลี่ย 7 ปี นอกจากนี้ยังปรากฏหลักฐานการวิจัยในปากีสถานว่าต้นทุนเฉลี่ยของเงินให้กู้ที่ผู้ให้กู้ได้รับการชำระคืนใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ย และต้นทุนส่วนเพิ่มเทียบกับเงินกู้ที่ได้รับคืนจะต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เฉลี่ย (Alem 1990) หลักฐานเหล่านี้แสดงว่าตลาดสินเชื่อในระบบเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (monopolistic competition) กล่าวคือ ผู้ให้กู้แต่ละคนจะเผชิญกับอุปสงค์ต่อการกู้เงินที่ทอดลงจากซ้ายไปขวา ทำให้นายทุนผู้ให้กู้สามารถคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มของการให้กู้ แต่เนื่องจากตลาดสินเชื่อเป็นตลาดที่ผู้ให้กู้อย่างใหม่เข้ามาแข่งขันได้ (ดู Nipon and Prayong 1989 และนิพนธ์ และคณะ 2541) ดังนั้นการแข่งขันจึงทำให้กำไรของผู้ให้กู้ลดลง อัตราดอกเบี้ยจึงใกล้เคียงกับต้นทุนเฉลี่ยของการให้กู้ ผู้ให้กู้แต่ละคนจึงมีขนาดตลาด (scale) ที่เล็กเกินไป ต้นทุนคงที่ (ในการแสวงหาสารสนเทศเกี่ยวกับผู้กู้) จึงถูกเฉลี่ยต่อผู้กู้จำนวนไม่กี่คน ทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้แพง ข้อสรุปนี้ให้นัยสำคัญเชิงนโยบายเกี่ยวกับมาตรการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (ดูตอนต่อไป)

(ข) กลไกทางอ้อม (indirect mechanisms) คือการกำหนดเงื่อนไขของสัญญา (terms of contract) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในลักษณะที่ทำให้ผู้กู้ตัดสินใจนำเงินไปลงทุนในโครงการที่ไม่เสี่ยงมากจนทำให้เจ้าหนี้ไม่ได้รับเงินคืน (กลไกทางอ้อมนี้เป็นเครื่องมือ

แก้ปัญหาความไม่สมมาตรของสารสนเทศที่เรียกว่าปัญหาการคัดเลือกผู้มีความเสี่ยงสูง หรือ adverse selection)

ในการกู้ยืมโดยทั่วไป มีความเป็นไปได้ว่าโครงการบางโครงการของผู้กู้จะเป็นโครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้รายได้จากโครงการไม่พอชำระหนี้ ผู้กู้จึงผัดผ่อนชำระหนี้ โอกาสการผัดผ่อนชำระหนี้จะขึ้นกับความเสี่ยงของโครงการลงทุนของผู้กู้ ยิ่งโครงการมีความเสี่ยงสูง ผู้ให้กู้ก็มีโอกาสไม่ได้รับการชำระหนี้เพิ่มขึ้น แต่โอกาสที่ผู้กู้จะได้กำไรจากการลงทุน (expected profit) กลับสูงขึ้น ในกรณีเช่นนี้ผู้ให้กู้สามารถใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือ “ทางอ้อม” ในการกลั่นกรองโครงการของผู้กู้ โดยวิธีคิดดอกเบี้ยต่ำ แล้วใช้วิธีอื่นในการปันส่วนสินเชื่อ (credit rationing) ให้แก่ผู้ที่มีความเสี่ยงต่ำ เหตุผลมีดังต่อไปนี้ สมมติว่าผู้กู้เป็นนักลงทุนประเภท risk neutral ผู้กู้จะนำโครงการลงทุนที่คาดว่าจะได้ผลตอบแทนเป็นบวกมาขอกู้เงินจากนายทุนเงินกู้ โดยผู้กู้จะพิจารณาถึงเงื่อนไขสัญญาในการผัดผ่อนชำระหนี้ สมมติว่ามีโครงการลงทุนหลายโครงการที่มีโอกาสให้กำไรคาดคะเน (expected net return) เท่ากัน แต่มีความเสี่ยงต่างกัน ในกรณีนี้เราสามารถคำนวณหาอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากจนเหลือโครงการลงทุนเพียงโครงการเดียว (marginal project) ที่ยังคงทำให้ผู้ให้กู้ได้ผลตอบแทนเป็นบวก ส่วนโครงการอื่นๆ ที่ให้ผลตอบแทนแก่ผู้กู้สูงกว่าโครงการดังกล่าว จะกลายเป็นโครงการขอผู้กู้มีโอกาสมผัดผ่อนชำระหนี้มากขึ้น การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะทำให้โครงการขอผู้กู้ที่เคยให้ผลตอบแทนแก่เจ้าหนี้เป็นบวกเปลี่ยนเป็นโครงการที่ให้ผลตอบแทนติดลบ โครงการใหม่ที่ผู้กู้จะนำมาขอกู้เงินจึงเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงสูงขึ้น ดังนั้นในทัศนะของผู้ให้กู้ การขึ้นอัตราดอกเบี้ยจะมีผลเสียต่อโครงการลงทุนของผู้กู้ที่นำมาขอกู้เงินจากตน ยิ่งดอกเบี้ยสูง โครงการส่วนใหญ่ก็ยิ่งเสี่ยงมากขึ้น โอกาสได้เงินกู้คืนก็ยิ่งลดลง แนวคิดนี้ทำให้มีข้อสรุปสำคัญคือ อัตราดอกเบี้ยจะทำหน้าที่สองประการพร้อมๆ กัน คือจัดสรรสินเชื่อ และควบคุมองค์ประกอบของความเสี่ยงของโครงการเงินกู้ ผลก็คือเมื่อตลาดมีอุปสงค์ต่อเงินกู้ส่วนเกินเกิดขึ้น ผู้ให้กู้จะไม่กล่าขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อปรับให้อุปสงค์สมดุลกับอุปทาน เพราะเมื่อดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น ผู้กู้จะนำเงินไปลงทุนในโครงการที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นทำให้อัตราชำระหนี้ลดลง วิธีที่มีเหตุผลคือ คงอัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำเพื่อให้มีโครงการที่มีความเสี่ยงต่ำมาขอกู้ แล้วใช้วิธีคัดเลือกผู้กู้ที่มีโครงการที่มีโอกาสชำระคืนสูง ดังนั้นตลาดสินเชื่อจึงทำงานต่างจากตลาดสินค้า ทุกครั้งที่มีอุปสงค์ต่อสินเชื่อส่วนเกินอัตราดอกเบี้ยจะไม่เพิ่มขึ้น แม้แต่ในตลาดที่ไม่มีการแข่งขันเลย ผู้ให้กู้ก็ไม่สามารถเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพื่อดูดซับส่วนเกินจากผู้กู้ได้ แต่ขณะเดียวกัน การที่ตลาดสินเชื่อมีการแข่งขันกันต่ำเนื่องจากปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ จะทำให้นายทุนเงินกู้สามารถคิดดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูงกว่าอัตราในตลาดที่มีการแข่งขันได้ กำไรส่วนเกินของนายทุนเงินกู้คือผลตอบแทนต่อการมีสารสนเทศดีกว่าผู้ให้กู้อื่น

นอกจากนี้ผู้ให้กู้สามารถใช้กลไกทางอ้อมอีก 2 วิธีที่จะทำให้ผู้กู้มีแรงจูงใจชำระหนี้เพิ่มขึ้น คือ (ก) ผู้ให้กู้อาจขู่ว่าหากผัดผ่อนชำระหนี้จะหยุดการให้กู้ วิธีนี้จะใช้ได้ผลต่อเมื่อผู้กู้สามารถกู้เงินจากผู้ให้กู้อื่นได้น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าการกู้จากผู้ให้กู้อื่น หรือมีโอกาสได้เงินกู้ง่ายหรือได้เงินกู้เป็นจำนวนมากว่าการกู้จากแหล่งอื่น หรืออีกนัยหนึ่งผู้กู้ได้ส่วนเกินผู้บริโภค (consumer surplus) จากการกู้ดังกล่าว (ข) ผู้ให้กู้ที่เป็นพ่อค้า หรือเจ้าของที่ดินสามารถใช้เงื่อนไขในสัญญาการแลกเปลี่ยนในตลาดอื่น สร้างแรงจูงใจให้ผู้กู้ชำระหนี้ เช่น พ่อค้าอาจขายปุ๋ยและยาฆ่าแมลงแก่ผู้กู้ในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ซึ่งทำให้ผลผลิตของผู้กู้เพิ่มขึ้น (Braverman and Stiglitz 1982) เป็นต้น

#### 4.3 ความล้มเหลวของตลาด : แนวคิดใหม่ในการแทรกแซงตลาดสินเชื่อชนบท

ความล้มเหลวของนโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ทำให้นักวิชาการหันมาศึกษาสาเหตุของความล้มเหลวโดยการพยายามทำความเข้าใจการทำงานของตลาดสินเชื่อชนบทในประเทศกำลังพัฒนาอย่างจริงจัง เพื่อหาหนทางแก้ไขข้อบกพร่องของนโยบาย หลักฐานเชิงประจักษ์ที่พบว่าตลาดสินเชื่อชนบทมีปัญหาด้านสารสนเทศกับความก้าวหน้าทางวิชาการเกี่ยวกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สารสนเทศทำให้นักวิชาการเริ่มมีความเข้าใจกลไกการทำงานของตลาดสินเชื่อชนบท ผลงานวิจัยของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งพบว่าตลาดสินเชื่อชนบทเป็นตลาดที่ขาดประสิทธิภาพ นักวิชาการกลุ่มนี้จึงสนับสนุนให้รัฐบาลแทรกแซงตลาดสินเชื่อชนบท แต่กระบวนทัศน์ใหม่เน้นว่ารัฐควรจำกัดขอบเขตการแทรกแซงเฉพาะในกรณีที่มีความล้มเหลวของตลาดเท่านั้น และการแทรกแซงจะต้องคำนึงถึงรูปแบบของสถาบันที่สามารถแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีนักเศรษฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งถึงแม้จะเห็นด้วยกับการใช้ทฤษฎีสารสนเทศอธิบายการทำงานของตลาดสินเชื่อชนบทในประเทศกำลังพัฒนา แต่นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหลังยังเชื่อว่าตลาดสินเชื่อชนบทสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเป็นสภาพข้อเท็จจริงของตลาดที่ทำให้การกู้ยืมต้องมีต้นทุนเพิ่มขึ้น รัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงตลาด การพยายามใช้ความสามารถทางวิศวกรรมสังคมเพื่อออกแบบสถาบันที่เหมาะสมที่สุดเพื่อแก้ไขปัญหาในตลาดสินเชื่อชนบทคือสูตรแห่งความล้มเหลวของ (Roumasset 2004)

##### (ก) อะไรคือความล้มเหลวของตลาด

ถ้าตลาดสินเชื่อเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ การกู้ยืมจะทำให้ทั้งผู้กู้และผู้ให้กู้ดีขึ้น ผู้ที่มีความสามารถในการลงทุนแต่ไม่มีเงินจะได้ประโยชน์จากการกู้เงินของผู้ที่มีเงินทุน ผู้ให้กู้ก็ได้ประโยชน์เพราะตนมีเงิน แต่ขาดความสามารถนำเงินไปใช้ประโยชน์ปริมาณการกู้ยืมจะอยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักเกณฑ์ของพาร์เรโต กล่าวคือ ผู้กู้ที่ได้เงินกู้ไปจำนวนหนึ่งจะไม่มีแรงจูงใจนำเงินไปปล่อยกู้ต่อให้คนอื่น

แต่แบบจำลองตลาดแข่งขันสมบูรณ์ใช้ไม่ได้กับตลาดสินเชื่อทั้งในทางทฤษฎีและในโลกแห่งความเป็นจริง ในทางทฤษฎี ตลาดสินเชื่อมีลักษณะสำคัญที่ไม่ตรงกับข้อสมมุติ 2 ข้อในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ นั่นคือ (ก) สินค้าและบริการทุกชนิดต้องมีตลาด (complete markets) แต่ในตลาดสินเชื่อ ความเสี่ยงหลายประเภทไม่สามารถประกันได้ หรือแม้กระทั่งสัญญากู้ระยะยาวก็เพิ่งเกิดขึ้นได้เมื่อเร็ว ๆ นี้หลังจากมีการใช้ไชนด์ที่ติดกำแพงเงินกู้ระยะยาว (ข) สารสนเทศต้องสมบูรณ์และถูกกำหนดจากภายนอกแบบจำลอง (exogenous) หรืออีกนัยหนึ่งสารสนเทศมีได้ขึ้นกับพฤติกรรมของผู้กู้และผู้ให้กู้ แต่ในระบบการเงิน การรวบรวมข้อมูลรวมทั้งการร่วมรับภาระและการโยกย้ายความเสี่ยงเป็นบทบาทหลักของตลาดการเงิน เมื่อขาดตลาดบางชนิดและสารสนเทศเป็นตัวแปรภายใน (endogenous) ระบบเศรษฐกิจจะไม่สามารถบรรลุภาวะ constrained Pareto optimal ถ้ารัฐเข้าแทรกแซงโดยพยายามลดต้นทุนสารสนเทศและทำให้สินค้าและบริการทุกชนิดมีตลาดแลกเปลี่ยนได้ ประชาชนทุกคนจะได้รับสวัสดิการสูงขึ้น (Greenwald and Stiglitz 1986)

ในโลกความเป็นจริงตลาดสินเชื่อมีปัญหาสารสนเทศ 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาการบังคับหนี้ (เพราะผู้กู้ อาจไม่สามารถชำระหนี้ได้ถ้าฝนแล้ง หรือน้ำท่วมจนพืชผลเสียหาย หรือผู้กู้บางคนอาจตั้งใจไม่ชำระหนี้ ทำให้รัฐต้องกำหนดระบบกฎหมายเรื่องการบังคับหนี้ แต่ถ้าต้นทุนการบังคับหนี้สูงเกินไป ผู้ให้กู้ อาจตัดสินใจยุติการปล่อยกู้ก็ได้) และปัญหาสารสนเทศไม่สมบูรณ์ (เพราะโดยปกติ ผู้ให้กู้ ยินดีจะให้กู้แก่ผู้ขอกู้รายใดรายหนึ่งหากผู้ให้กู้มีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของผู้กู้ และรู้ว่าผู้กู้จะนำเงินไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดดอกออกผล) เมื่อตลาดสินเชื่อมีปัญหาดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์จะวัดประสิทธิภาพการทำงานของตลาดสินเชื่ออย่างไร วิธีแรกคือเปรียบเทียบปริมาณสินเชื่อในกรณีดังกล่าวกับปริมาณสินเชื่อในตลาดแข่งขัน ผลก็คือปริมาณสินเชื่อในกรณีแรกจะต่ำกว่าในตลาดแข่งขันเพราะถ้าผู้ให้กู้ไม่สามารถติดตามพฤติกรรมการลงทุนของผู้กู้ได้ ผู้ให้กู้จะไม่กล้าให้สินเชื่อมากเท่ากับกรณีที่ดินไม่มีต้นทุนการติดตามตรวจสอบพฤติกรรมของผู้กู้ แต่วิธีนี้ใช้ไม่ได้ เพราะในโลกเป็นจริง การติดตามตรวจสอบผู้กู้ต้องมีต้นทุนเสมอ และการบังคับหนี้และสารสนเทศก็ไม่สมบูรณ์ ดังนั้นการใช้ปริมาณสินเชื่อในตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นเกณฑ์วัดประสิทธิภาพของตลาดจึงไม่ถูกต้อง วิธีที่ถูกต้องเรียกว่า constrained Pareto efficiency กล่าวคือภายใต้เงื่อนไขว่าสารสนเทศและการบังคับหนี้ไม่มีความสมบูรณ์ หากปริมาณสินเชื่อในตลาดอยู่ในระดับที่ไม่สามารถทำให้คู่สัญญา (ผู้กู้และผู้ให้กู้) สามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการกู้ที่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดีขึ้น โดยไม่ทำให้อีกฝ่ายเลวลง หรือไม่สามารถทำให้ทั้งคู่ดีขึ้น ปริมาณสินเชื่อดังกล่าวถือว่าอยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพ ในกรณีนี้ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทำให้เกิดต้นทุนต่อประสิทธิภาพ (efficiency cost) แต่ต้นทุนดังกล่าวไม่ได้ทำให้การใช้ทรัพยากรของสังคมขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น แนวคิดใหม่เกี่ยวกับบทบาทของรัฐคือ รัฐควรเข้าแทรกแซงเฉพาะในกรณีที่การจัดสรรสินเชื่ออยู่ในระดับต่ำกว่าการจัดสรรสินเชื่อที่เกิดขึ้นในกรณี constrained Pareto efficient เท่านั้น (Besley 1994 : 30)

อะไรคือปัจจัยที่ทำให้ตลาดสินเชื่อในชนบทล้มเหลวตามความหมายของ constrained Pareto efficiency ในบทความเรื่องบทบาทของภาครัฐในบทความเรื่องบทบาทของภาครัฐในตลาดการเงิน Stiglitz (1993) ได้อธิบายสาเหตุความล้มเหลวของตลาดการเงิน 7 ประการ (หาในเจดิสเหตุนี้เกี่ยวข้องกับตลาดสินเชื่อในระบบ) ได้แก่ (1) การตรวจสอบมีลักษณะเป็นสินค้ามหาชน (2) externalities of monitoring, selection and lending, (3) externalities of financial disruption, (4) missing and incomplete markets, (5) imperfect competition, (6) Pareto Inefficiency of competitive markets (เมื่อสารสนเทศเป็นตัวแปร endogenous) และ (7) uninformed investors จากนั้น Stiglitz ได้เสนอหลักการ 10 ประการ ในการกำกับควบคุมสถาบันการเงิน รวมทั้งให้บทวิเคราะห์นโยบายการแทรกแซงของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ financial repression, directed credit และ competition policy หลักการและบทวิเคราะห์นโยบายการแทรกแซงบางข้อจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำนโยบายตลาดการเงินในระบบ ในบทความนี้ ผู้เขียนจะเลือกอธิบายเฉพาะปัจจัยที่ทำให้ตลาดสินเชื่อชนบทล้มเหลว และปัจจัยที่ทำให้ตลาดสินเชื่อชนบทในประเทศกำลังพัฒนาต่างจากตลาดสินเชื่อในประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ ปัญหาการบังคับหนี้ ปัญหาหลักทรัพย์ค้ำประกัน (scarce collateral) ปัญหาสถาบันประกอบเพื่อเสริมการทำงานของตลาดสินเชื่ออยู่ในสภาพด้อยพัฒนา ปัญหา covariant risk และอำนาจผูกขาดของผู้ให้กู้ (ดูรายละเอียดในงานของ Besley 1994)

## (ข) ปัญหาการบังคับหนี้<sup>19</sup> กับหลักทรัพย์สินคำประกัน

ข้อแตกต่างสำคัญระหว่างตลาดสินเชื่อชนบทในประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว คือ การบังคับให้ผู้ชำระหนี้ วิธีแก้ปัญหานี้ คือ การให้ผู้กู้วางหลักทรัพย์สินคำประกัน แต่ในประเทศกำลังพัฒนา ผู้กู้ที่ยากจนมักไม่มีทรัพย์สินที่จะนำมาค้ำประกันเงินกู้ และการบังคับหนี้มีต้นทุนสูงเพราะระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลยังค่อนข้างด้อยพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ดินส่วนใหญ่ขาดเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนด เอกสารสิทธิ์ในที่ดินส่วนใหญ่เป็นเอกสารอนุญาตให้ผู้ถือครองใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น เช่น ใบภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.) สปก.4-01 เป็นต้น หรือในกรณีที่ผู้กู้มีโฉนดค้ำประกัน การบังคับหนี้ก็ยังมีต้นทุนสูงมากจนอาจไม่คุ้มที่ผู้ให้กู้จะนำเรื่องขึ้นฟ้องบังคับคดี นอกจากต้นทุนการบังคับหนี้แล้ว การบังคับหนี้กับเกษตรกรยังมีต้นทุนทางการเมือง และรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนามักนิยมหาเสียงด้วยนโยบายพักชำระหนี้หรือยกหนี้ให้เกษตรกร ปัญหาเหล่านี้ทำให้การบังคับหนี้กลายเป็นปัญหาที่ยาก เพราะผู้กู้ไม่กลัวว่าจะถูกลงโทษหากมีการเบี้ยวหนี้

ด้วยเหตุนี้ตลาดสินเชื่อในระบบจึงต้องหาวิธีแก้ไขปัญหาคำประกันด้วยกลไกทางตรงและทางอ้อมดังที่กล่าวถึงในตอนต้นที่ 3 เช่น การใช้แรงกดดันทางสังคมกดดันให้ผู้ชำระหนี้ ผู้ที่เบี้ยวหนี้มักถูกนายทุนเงินกู้นำไปค้นหาในร้านค้าของหมู่บ้าน ส่วนสมาชิกกองทุนที่ไม่ชำระหนี้ก็จะถูกตัดออกจากการเป็นสมาชิกของกองทุน ทำให้สูญเสียสิทธิบางอย่างไป เป็นต้น

บทบาทของรัฐบาลในการแก้ปัญหาคำประกันคือการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน แต่ในหลายประเทศการออกโฉนดที่ดินอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับชาวบ้าน ปัญหาการใช้สิทธิพลให้รัฐออกโฉนดที่ดิน ตลอดจนปัญหาความไม่มั่นคงในการครอบครองที่ดินของชาวบ้านยากจนได้ นอกจากนี้ถึงแม้ว่าระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอาจมีความสัมพันธ์กับกลไกการทำงานของตลาดสินเชื่อ แต่ก็ยังไม่มีการวิจัยเชิงประจักษ์ที่สามารถพิสูจน์ได้แน่ชัดว่าระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะทำให้การกู้ยืมในตลาดสินเชื่อในระบบมีปริมาณเพิ่มขึ้น (ยกเว้นงานวิจัยของ Feder, Onchan and Raparla 1988 ที่พยายามหาความสัมพันธ์ระหว่างกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินการลงทุน สินเชื่อ และความมั่นคง)

## (ค) ปัญหาสารสนเทศไม่สมบูรณ์

ประกอบด้วยปัญหา 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาการเลือกผิด (adverse selection) และปัญหาการชักนำความเสี่ยง (moral hazard) ปัญหาแรกเกิดขึ้นเมื่อผู้ให้กู้ปล่อยเงินกู้ให้แก่โครงการที่มีความเสี่ยงไม่เท่ากัน (แต่อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยเท่ากัน) ผู้กู้บางคนจะมีรายได้จากโครงการไม่พอที่จะชำระหนี้ แม้จะให้ผู้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่เท่ากับต้นทุนเสียโอกาสผู้ให้กู้จะขาดทุนถ้ามีผู้เบี้ยวหนี้ ทางแก้ไขคือ ผู้ให้กู้ต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ยให้คุ้มกับความเสี่ยง แต่ยิ่งเพิ่มดอกเบี้ย ผู้กู้ที่มีโครงการที่มีความเสี่ยงต่ำและเป็นผู้ที่มีโอกาสจะชำระหนี้มากที่สุดจะเลิกกู้เพราะขาดทุน เหลือแต่โครงการที่มีความเสี่ยงสูงเท่านั้น แต่ผู้กู้กลุ่มหลังนี้คือกลุ่มที่มีโอกาสเบี้ยวหนี้มากกว่ากลุ่มแรก ผู้

<sup>19</sup> การบังคับหนี้มี 2 ความหมาย คือ (1) กรณีผู้กู้สามารถชำระหนี้ได้ แต่ไม่เต็มใจชำระหนี้ กรณีนี้เรียกว่า pure enforcement problem ซึ่งเป็นกรณีที่อธิบายในหัวข้อ (ก) และ (2) กรณีผู้กู้ขาดความสามารถในการชำระหนี้เนื่องมาจากภาวะฝนแล้งหรือสมาชิกเจ็บป่วย ฯลฯ

กลุ่มนี้ไม่กลัวเรื่องดอกเบี้ยแพง เพราะตั้งใจจะลงทุนในโครงการที่มีความเสี่ยงสูง ผลก็คือกำไรของผู้ให้กู้จะลดลง วิธีที่ดีที่สุดคือผู้ให้กู้ควรลดดอกเบี้ยแทนการขึ้นดอกเบี้ย แล้วหามาตรการอื่นๆ คัดเลือกและแบ่งปันสินเชื่อให้ผู้กู้ที่จะไม่เบี้ยวหนี้ ข้อสังเกตในกรณีนี้ คือ อัตราดอกเบี้ยทำหน้าที่ 2 อย่าง หน้าที่แรก คือ จัดสรรอุปทานสินเชื่อให้เท่ากับอุปสงค์ หน้าที่อีกอย่าง คือ กำหนดคุณภาพหรือค่าเฉลี่ยของความเสี่ยงของโครงการเงินกู้ ด้วยเหตุนี้ผู้ให้กู้ที่ฉลาดจะเลือกกำหนดอัตราดอกเบี้ยในระดับที่ต่ำกว่าอัตราที่ทำให้อุปสงค์เท่ากับอุปทาน ปัญหาที่ตามมาก็คือ เมื่อมีปัญหาการเลือกผิด ตลาดสินเชื่อจะขาดประสิทธิภาพ เหตุผลมีดังนี้ สมมุติว่าตลาดมีการแข่งขันแต่มีปัญหาการเลือกผิด ผู้กู้ทุกคนต้องจ่ายดอกเบี้ยเท่ากัน (อัตราดอกเบี้ยคุณภาพเท่ากับอัตราดอกเบี้ยตัวเงินคุณด้วยโอกาสการชำระคืน หรือเท่ากับต้นทุนเสียโอกาสของเงินทุนของผู้ให้กู้) แม้ว่าผู้กู้ทุกคนจะเอาใจใส่กับอัตราดอกเบี้ยชำระคืนเฉลี่ย เพราะถ้าอัตราชำระคืนสูง อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ก็จะลดลง แต่ในเวลาที่คุณตัดสินใจว่าจะกู้เงินหรือไม่ ผู้กู้แต่ละคนไม่สนใจว่าการตัดสินใจของตนจะมีผลอย่างไรต่อสวัสดิการของผู้กู้รายอื่นๆ เพราะถ้าตนเป็นผู้กู้ที่ดีแต่ตัดสินใจไม่กู้สวัสดิการของผู้กู้คนอื่นอาจลดลง (ปัญหานี้เรียกว่า externality) ดังนั้นปริมาณสินเชื่อในกรณีที่ตลาดมีปัญหาการเลือกผิดจะอยู่ในระดับที่ขาดประสิทธิภาพ หรือต่ำกว่าระดับ constrained Pareto efficient รัฐจึงมีเหตุผลต้องเข้าแทรกแซงตลาด (Stiglitz and Weiss 1981)

แต่ De Meza and Webb (1987) พิสูจน์ว่าหากเปลี่ยนข้อสมมุติบางข้อ<sup>20</sup> ในระบบจำลองของ Stiglitz-Weiss โครงการที่มีผลตอบแทนทางสังคมติดลบจะได้รับเงินกู้ ทำให้ปริมาณสินเชื่อในตลาดสูงกว่า constrained Pareto efficient equilibrium รัฐจึงควรมีนโยบายจำกัดการกู้ยืม ข้อเสนอแนะนี้ตรงข้ามกับข้อเสนอของ Stiglitz and Weiss (1981)

ในกรณีที่ตลาดมีปัญหาการชักนำความเสี่ยง ถ้าผู้กู้ได้เงินกู้จากผู้ให้กู้หลายราย (เช่นจากนายทุนเงินกู้ในระบบ และสถาบันการเงินในระบบ) คุณภาพที่ได้จะขาดประสิทธิภาพ เพราะเงื่อนไขการกู้ของผู้ให้กู้อย่างหนึ่งจะมีผลกระทบต่อผลกำไร (pay-off) ของผู้ให้กู้อย่างอื่น เช่น ผู้ให้กู่มักนิยมให้นายทุนเงินกู้คนอื่นลงทุนติดตามลูกหนี้ ตนจะได้ลงทุนติดตามหนี้้น้อยลง (Bell, Srinivasan and Udry 1988) ตัวอย่างในประเทศไทยคือ ธกส. เคยบังคับให้ลูกหนี้ชำระคืนหนี้ก่อนสิ้นเดือนมีนาคม และจะปล่อยเงินกู้งวดใหม่ภายใน 15 วัน วิธีนี้ทำให้นายทุนเงินกู้ในระบบมั่นใจว่าตนจะได้เงินคืนจากลูกหนี้โดยไม่ต้องลงทุนติดตามลูกหนี้มากนัก

### (ง) การลงทุนในสารสนเทศ

ผู้ให้กู้สามารถลงทุนหาข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้กู้และโครงการลงทุนของผู้กู้ได้ แต่การลงทุนหาข้อมูลย่อมมีต้นทุน นักเศรษฐศาสตร์บางคนไม่เชื่อว่าต้นทุนสารสนเทศจะทำให้ตลาดสินเชื่อขาดประสิทธิภาพ (เช่น Townsend 1978) แต่บางคนก็เชื่อว่าตลาดจะขาดประสิทธิภาพด้วยเหตุผล 3 ข้อ คือ (1) สารสนเทศมีลักษณะเป็นสินค้ามหาชน (คือ การบริโภคของคนๆ หนึ่งไม่ทำให้คนอื่นบริโภคลดลง และเมื่อมีการผลิตสารสนเทศขึ้นมาแล้วผู้ผลิตไม่อาจกีดกันผู้อื่นที่ต้องการใช้ประโยชน์จากสารสนเทศดังกล่าว) ผลก็คือตลาดแข่งขันจะผลิตสารสนเทศน้อยเกินไป เพราะผู้ลงทุนไม่มีทางดักตวง

<sup>20</sup> กล่าวคือ ให้โครงการลงทุนทุกโครงการมีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยเท่ากัน แต่โครงการดีมีโอกาสำเร็จมากกว่าโครงการเลว

ผลประโยชน์ทั้งหมดจากการลงทุนได้ แต่ประเด็นนี้ยังไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าเป็นปัญหาสำคัญในตลาดสินเชื่อของประเทศกำลังพัฒนา (2) การลงทุนในสารสนเทศเกี่ยวกับผู้กู้มีลักษณะเป็นต้นทุนคงที่ทำให้ตลาดสินเชื่อเป็นตลาดที่แข่งขันไม่สมบูรณ์ดังกล่าวแล้ว นอกจากนั้น ผู้ให้กู้และนักลงทุนยังขาดแรงจูงใจที่จะถ่ายทอดข้อมูลให้ผู้อื่น (นี่คือเหตุผลที่ทำให้รัฐต้องแทรกแซงให้มีการจัดตั้ง credit bureau) ดังนั้นตลาดสินเชื่อจึงขาดประสิทธิภาพ (3) ตลาดสินเชื่อชนบทของประเทศกำลังพัฒนามีปัญหาขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญในการประเมินโครงการและราคาสินทรัพย์ ปัญหานี้ทำให้การจัดสรรสินเชื่อขาดประสิทธิภาพได้

### (จ) อำนาจผูกขาดในตลาดสินเชื่อ<sup>21</sup>

แม้ว่าการให้กู้ยืมในระบบจะมีต้นทุนสารสนเทศและความเสี่ยงสูง แต่เหตุผลอีกประการหนึ่งที่อัตราดอกเบี้ยในระบบอยู่ในอัตราสูง ก็เพราะผู้ให้กู้มีอำนาจผูกขาด (ดูผลการประมาณการสมการอัตราดอกเบี้ยในตอน 3) ถ้าไรส่วนเกินที่ผู้ผูกขาดได้รับเป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนจากการมีต้นทุนการบังคับหนี้และต้นทุนสารสนเทศต่ำกว่าผู้ให้กู้อย่างอื่น หลักฐานการวิจัยในประเทศไทยไม่ปรากฏว่าผู้ผูกขาดสามารถขยายฐานลูกค้าเงินกู้ข้ามหมู่บ้านได้ (ถ้าทำได้ ต้นทุนเฉลี่ยจะลดลง) และไม่ปรากฏว่ามีผู้ให้กู้ที่สามารถคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ในอัตราที่แตกต่างกันแบบ price discrimination<sup>22</sup> ดังนั้นตลาดสินเชื่อในระบบในชนบทจึงขาดประสิทธิภาพ เพราะว่าปริมาณสินเชื่อจะต่ำกว่าระดับที่เกิดในกรณี constrained Pareto optimum รัฐจึงมีเหตุผลที่จะเข้าแทรกแซงตลาดสินเชื่อ เช่น การควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ หรือสนับสนุนให้มีแหล่งเงินกู้ในระบบเป็นทางเลือก แต่หลักฐานเชิงประจักษ์ได้พิสูจน์แล้วว่ากฎหมายควบคุมอัตราดอกเบี้ยไม่เคยใช้ได้ผล และความพยายามของรัฐในการอุดหนุนสินเชื่อชนบทผ่านสถาบันของรัฐไม่สามารถทดแทนบทบาทของนายทุนเงินกู้ในระบบได้ หากสถาบันการเงินในระบบจะแก้ปัญหาผูกขาดให้สำเร็จ สถาบันการเงินเหล่านี้ต้องมีโครงสร้างสถาบัน (กติกา และแรงจูงใจ) ที่สามารถแก้ปัญหาสารสนเทศและต้นทุนการบังคับหนี้ได้ไม่แพ้ผู้ให้กู้ในระบบ

### (ฉ) ฐานะผู้กู้มีผลกระทบต่อปริมาณการลงทุน

คำอธิบาย 5 ประการข้างต้นเรื่องความไร้ประสิทธิภาพของตลาดสินเชื่อเป็นเหตุผลหลักที่รัฐใช้เพื่อแทรกแซงตลาดสินเชื่อ แต่ยังมีแทรกแซงของรัฐที่เกิดจากเหตุผลอื่น โดยเฉพาะเหตุผลด้านการเมือง และความเชื่อของรัฐว่าคนจนโดยเฉพาะเกษตรกรรายเล็กมีโครงการลงทุนที่ดี แต่มีขาดแคลนเงินทุน<sup>23</sup> (ดู Binswanger and Rosenzweig 1990) ดังนั้นหากมีการกระจายเงินทุนจาก

<sup>21</sup> งานวิจัยเรื่องความไม่สมมาตรของสารสนเทศในยุคแรกพบว่า (1) ความไม่สมมาตรของสารสนเทศ ทำให้ชาวชนบทขาดแคลนสินเชื่อ ซึ่งกลายเป็นสาเหตุหลักของปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินในอินเดีย (Akerloff 1970) (2) ในสังคมชนบทที่ด้อยพัฒนามากๆ ความไม่สมมาตรของสารสนเทศและการบางส่วนสินเชื่อทำให้ตลาดสินเชื่อเป็นตลาดผูกขาดผู้กู้จึงกลายเป็น "ข้าเงินกู้" (debt peonage) ของนายทุนเงินกู้ในท้องถิ่น (Braverman and Stiglitz 1982).

<sup>22</sup> ถ้าผู้ผูกขาดสามารถคิดดอกเบี้ยแบบ price discrimination ได้อย่างสมบูรณ์ตลาดสินเชื่อจะมีประสิทธิภาพ เพราะผู้กู้รายสุดท้ายจะเสียดอกเบี้ยในอัตราที่เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มของการให้กู้

<sup>23</sup> เหตุผลข้อนี้เกิดจากการที่รัฐให้ความสำคัญกับการลงทุนเป็นพิเศษ เพราะการลงทุนจะทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น ผลคือสวัสดิการสังคมสูงขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐเห็นว่าการลงทุนเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดในฟังก์ชันสวัสดิการสังคม นอกจากนั้นเราสามารถให้ทฤษฎีการเลือกผิดอธิบายเหตุผลที่คนจน (ซึ่งมีทรัพย์สินน้อย) ลงทุนน้อย ดังนี้ ถ้าผู้กู้มีสารสนเทศเกี่ยวกับโครงการลงทุนดีกว่าผู้ให้กู้ ผู้กู้ที่นำทรัพย์สิน

ผู้ให้กู้ที่ไม่มีข้อมูลสมบูรณ์เกี่ยวกับโครงการลงทุน ไปให้แก่ผู้ที่มีโครงการลงทุนที่ดีแต่ขาดทุนทรัพย์ สวัสดิการสังคมจะสูงขึ้น นี่เป็นเหตุผลให้มีการปฏิรูปที่ดินมีโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หรือการผลักดันให้ธนาคารของรัฐให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่คนยากจน แต่นโยบายดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับความบกพร่องของตลาดสินเชื่อระบบ

### (ข) ความน่าเชื่อถือของเกษตรกรผู้กู้ (credit worthiness)

เกษตรกรมักมีปัญหาการสร้างความน่าเชื่อถือในการกู้จากสถาบันการเงิน เพราะสาเหตุ 2 ประการ สาเหตุแรก คือ การผลิตในภาคเกษตรต้องการสินเชื่อลงทุนล่วงหน้าก่อนโต แต่กว่าที่จะชำระคืนต้องใช้เวลาหลายเดือนก่อนที่จะเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ สาเหตุที่สอง คือ ทรัพย์สินหลักของเกษตรกรคือที่ดิน แต่เกษตรกรไม่สามารถกระจายความเสี่ยงจากการถือครองที่ดินได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเมื่อธนาคารไม่มีสารสนเทศเกี่ยวกับโครงการลงทุนดีเท่ากับผู้กู้ ธนาคารก็จะไม่นิยมให้ผู้กู้เกษตรกรต้องใช้เงินของตนลงทุนทำให้เกิดแรงกดดันที่เกษตรกรต้องเป็นเจ้าของที่ดินเอง ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการกู้เงินจากธนาคารลดลง ขณะเดียวกันเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่ชอบเสี่ยง (risk averse) จึงต้องการปลูกพืชหลายชนิดเพื่อกระจายความเสี่ยง แต่ถ้ามองการถือครองที่ดินทำให้ต้นทุนการกู้ลดลงมากกว่าประโยชน์จากการปลูกพืชหลายชนิด เกษตรกรก็จะปลูกพืชชนิดเดียว เพราะวิธีนี้เป็นหนทางที่ดีที่สุดในการสร้างฐานะของตน ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อธนาคารตัดสินใจจะขยายสาขาหรือให้สินเชื่อแก่ผู้กู้รายใหม่ ธนาคารจะคำนึงถึงความเสี่ยงของหลักทรัพย์ค้ำประกันของผู้กู้ ในพื้นที่ที่ราคาที่ดินแปรปรวน ธนาคารก็มักจะไม่วินิจฉัยให้มากนัก ไม่สนใจหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้ารายใหม่ หรือมีฉะนั้นก็อาจคิดดอกเบี้ยแพง นอกจากนั้นความเสี่ยงของที่ดินในภาคการเกษตรก็ไม่สามารถแก้ไขได้โดยให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่นำที่ดินออกให้เกษตรกรเช่า เพราะมีงานวิจัยพบว่าตลาดเช่าในภาคเกษตรไร้ประสิทธิภาพเนื่องจากปัญหาสารสนเทศที่เรียกว่า principal-agent problems (ดู Calomiris and Himmelberg 1993)

### 4.3 การแทรกแซงตลาดสินเชื่อกับความล้มเหลวของรัฐ (government failure)

การแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาดสินเชื่อในภาคเกษตร คือการให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อแก่เกษตรกรในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้กู้โดยตรง (directed credit) การค้ำประกันเงินกู้ของเกษตรกร การอุดหนุนสินเชื่อเพื่อการส่งออกสินค้าเกษตร การอุดหนุน ฯลฯ

นอกจากเหตุผลทางวิชาการข้างต้นแล้ว การแทรกแซงของรัฐยังเกิดจากเหตุผลสำคัญในทางปฏิบัติอย่างน้อย 3 ข้อ คือ รัฐต้องการแทรกแซงเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งต่างจากวัตถุประสงค์ของผู้ให้กู้เอกชน รัฐมีทุนหนากว่าธนาคารเอกชน ขณะที่การขยายสาขาของธนาคารเอกชนมีต้นทุนคงที่สูง ทำให้สินเชื่อมีน้อย รัฐสามารถลดต้นทุนดังกล่าวได้ และให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำได้ นอกจากนั้นรัฐมีอำนาจผูกขาดในทางกฎหมายที่สามารถใช้บังคับผู้กู้ให้ชำระหนี้ และตัดความช่วยเหลือด้านสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้กู้ที่เบี้ยวหนี้ได้

---

ของธนาคารจะมีโอกาสกู้เงินได้มากกว่า เพราะธนาคารจะเชื่อถือผู้กู้รายนี้มากกว่าคนที่ลงทุนโดยใช้เงินกู้ล้วนๆ แต่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าการลงทุนโดยอาศัยเงินกู้นอกทั้งหมดมีต้นทุนสูงกว่าการใช้เงินทุนของตนเอง ดังนั้นหากมีนโยบายที่ทำให้ฐานะผู้กู้เปลี่ยน และการลงทุนโดยใช้เงินของตนเองเพิ่มขึ้น ก็จะทำให้ประสิทธิภาพการลงทุนเพิ่มขึ้นได้ (ดู Calomiris and Himmelberg 1993; Calomiris and Hubbard 1994)

แต่ประสบการณ์ของการแทรกแซงของรัฐในประเทศส่วนใหญ่ในระยะหลัง (ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา) ปรากฏว่ารัฐไม่เคยใช้ความได้เปรียบดังกล่าวในการดำเนินนโยบายสินเชื่อเลย มาตรการสินเชื่อของรัฐมักถูกกำหนดจากเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งรัฐบาลต่างก็ให้สัญญากับประชาชนว่า หากตนได้รับเลือก ตนจะพักชำระหนี้ให้ (Bell 1990) การหาเสียงของพรรคไทยรักไทยในปี พ.ศ. 2543 เรื่องการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรที่เป็นผู้กู้จาก ธกส. มิใช่เป็นนโยบาย “คิดใหม่” แต่อย่างใด นอกจากนั้น เมื่อผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ สถาบันการเงินของรัฐก็ไม่กล้ายึดที่ดินของผู้กู้เพราะการยึดที่ดินของเกษตรกรจะก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองอย่างรุนแรง ด้วยเหตุนี้ ข้ออ้างของผู้ที่สนับสนุนให้รัฐแทรกแซงตลาดสินเชื่อโดยให้เหตุผลว่ารัฐสามารถแก้ปัญหาการบังคับหนี้ได้ดีกว่าผู้ให้กู้นอกระบบ จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่มีน้ำหนักใดๆ

ความล้มเหลวของการแทรกแซงทำให้เกิดต้นทุนทางสังคม ต้นทุนประเภทแรก เป็นต้นทุนต่อผู้เสียภาษีอันเนื่องมาจากโครงการสินเชื่อมีอัตราหนี้เสียในระดับสูง และการจัดสรรทรัพยากรที่มีค่าถูกบิดเบือน (แทนที่เงินจะถูกใช้ในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ด้านอื่น กลับถูกนำไปลงทุนอย่างผิดพลาด) ตัวอย่างของนโยบายสินเชื่อชนบทที่ประสบความสำเร็จมาทั่วโลก แต่กลับเป็นมาตรการที่อยู่ยงคงกระพันที่สุด ได้แก่ มาตรการสินเชื่อที่มุ่งเป้าหมายให้ชาวชนบทบางกลุ่ม (directed credit) เช่น สินเชื่อการเกษตร ลักษณะสำคัญของสินเชื่อประเภทนี้ คือ การกำหนดเป้าหมายผู้กู้ รัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศให้อัตราดอกเบี้ยต่ำ การให้กู้ไม่เน้นกระบวนการคัดเลือกและติดตามตรวจสอบผู้กู้ สินเชื่อส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้น ผลก็คือ ผู้กู้ส่วนใหญ่มักเป็นผู้มีฐานะร่ำรวย (ปัญหานี้เกิดขึ้นในไทยด้วย ดู Cleman 2002 และ นิพนธ์ 2534) ผู้กู้ส่วนใหญ่จึงมีทัศนคติว่าสินเชื่อเหล่านี้เป็นสิทธิของตน (entitlements) ตนไม่ต้องมีการรับผิดชอบ (รัฐจึงควรมีนโยบายยกเลิกหนี้) ดังนั้น อัตราชำระคืนจึงต่ำ (Meyer and Nagarajan 1999) ในหลายประเทศสถาบันการเงินประสบภาวะขาดทุนจนกลายเป็นภาระของผู้เสียภาษี ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่รัฐบาลกลับแก้ปัญหาโดยการเปลี่ยนชื่อโครงการ หรือริเริ่มโครงการใหม่ที่มีลักษณะเหมือนเดิม

ต้นทุนทางสังคมอีกประเภท คือ นโยบายสินเชื่ออาจทำให้ตลาดที่ดินในบางพื้นที่ไร้เสถียรภาพ ดังเช่นกรณีการเพิ่มการอุดหนุนสินเชื่อเกษตรของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษ 2510 ซึ่งทำให้เกิดฟองสบู่ในตลาดที่ดินการเกษตร แต่ในทศวรรษต่อมาฟองสบู่แตก ทำให้ราคาที่ดินตกต่ำ ขอบสรุปคือนโยบายสินเชื่อโดยตรงมีผลให้ความเสี่ยงในภาคเกษตรสูงขึ้น ราคาที่ดินไม่อาจสะท้อนประโยชน์แท้จริงทางเศรษฐกิจ และเกษตรกรบางคนที่ถูกเงินจากโครงการของรัฐไม่ได้เกิดปัญหาการขาดแคลนสภาพคล่อง (Calomiris and Himmelberg 1993)

นอกจากนี้ หลักฐานการวิจัยเรื่องผลกระทบของนโยบายสินเชื่อของรัฐยังให้ข้อสรุปว่า นโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำไม่สามารถจัดผู้ให้กู้นอกระบบได้ (Hoff and Stiglitz 1990) และไม่อาจทำให้อัตราดอกเบี้ยนอกระบบลดลง ทฤษฎีความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศจะช่วยให้เราเข้าใจถึงสาเหตุที่นโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำประสบความสำเร็จล้มเหลว ดังเหตุผลต่อไปนี้

ถ้าผู้กู้บางคนสามารถกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำจากสถาบันการเงินของรัฐได้เพียงพอ กับความต้องการของตน ผลที่เกิดขึ้นเป็นไปได้ 2 ทาง ทางแรก คือ อัตราดอกเบี้ยนอกระบบยังคงสูงอยู่เช่นเดิม กรณีนี้เกิดขึ้นจากเหตุผลที่ว่าอัตราดอกเบี้ยทำหน้าที่กลั่นกรองผู้กู้ ทำให้มีการปันส่วนสินเชื่อ (credit rationing) (Stiglitz and Weiss 1981) ผู้ให้กู้จึงยังต้องดำรงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง ทางที่สอง

คือ ถ้าผู้ให้กู้ใช้วิธีลงทุนโดยตรงเพื่อถ่วงดุลการปล่อยกู้ นายทุนที่มีต้นทุนการถ่วงดุลสูงจะต้องเลิกกิจการให้กู้ ผลก็คือ อัตราดอกเบี้ยในระบบจะลดลง การวิจัยเพื่อพิสูจน์ว่าผลข้อใดสำคัญกว่ากันเป็นงานที่ท้าทายสูง

แต่ถ้าผู้กู้ไม่สามารถกู้เงินจากรัฐได้ตามจำนวนที่ตนต้องการ ผลต่ออัตราดอกเบี้ยในระบบขึ้นกับว่าหนี้ในระบบเป็นหนี้ประเภทที่จะได้รับการชำระก่อน (seniority) หรือเป็นหนี้ที่จะได้รับชำระหลังสุด (junior debt) ในกรณีแรกการให้กู้ในระบบจะเสี่ยงมากขึ้น ทำให้อัตราดอกเบี้ยในระบบสูงขึ้น แต่ถ้าหนี้ในระบบเป็นหนี้ที่จะได้รับการชำระภายหลัง (ข้อเท็จจริงในไทยดูเหมือนจะสอดคล้องกับประเด็นนี้) ยังมีสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในระบบมากเท่าไร อัตราการผิดนัดชำระหนี้จะยิ่งเพิ่มขึ้น โดยที่ภาคการเงินในระบบจะมีปัญหาอัตราการชำระหนี้มากกว่าตลาดนอกระบบ ยิ่งถ้าประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในระบบได้เท่าเทียมกัน (เช่น ผู้มีฐานะเท่านั้นจึงจะกู้เงินจากสถาบันในระบบได้) นายทุนเงินกู้ในระบบยังจะต้องถ่วงดุลการปล่อยกู้มากขึ้น เพราะความเสี่ยงสูงขึ้นเนื่องจากมีผู้กู้ที่เสี่ยงมากเป็นจำนวนมากขึ้น ผลที่ตามมาคืออัตราดอกเบี้ยในระบบจะสูงขึ้น

**4.4 รัฐควรมีบทบาทอย่างไร : การลอกเลียนแบบระบบการให้กู้นอกระบบ**  
ความล้มเหลวของนโยบายสินเชื่อ และความเข้าใจเรื่องการทำงานของตลาดสินเชื่อในระบบทำให้ผู้กำหนดนโยบายและนักเศรษฐศาสตร์เริ่มยอมรับบทบาทของนายทุนนอกระบบ นอกจากนี้สถาบันการเงินของรัฐในบางประเทศก็ประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสินเชื่อเกษตร (หรือสินเชื่อชนบท) (เช่น ธกส. Badan Kredit Kecamatan หรือ BKK และ Bank Rakyat Indonesia Unit Desa หรือ BUD ของอินโดนีเซีย และ Grameen Bank ซึ่งเป็นธนาคารชนบทที่บริหารงานอิสระจากรัฐ ดู Yaron 1994) ปัจจัยเหล่านี้ทำให้รัฐบาลหลายประเทศเริ่มแสวงหามาตรการสินเชื่อแบบใหม่ที่เหมาะสมจุดแข็งของรัฐ (ที่มีเงินทุนมากกว่าเอกชน) กับจุดแข็งของนายทุนเงินกู้ในระบบที่มีความได้เปรียบด้านต้นทุนการคัดเลือกผู้กู้ที่มีวิธีบังคับหนี้ที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีรูปแบบสัญญาหลากหลายรูปแบบที่ทำให้สามารถกระจายความเสี่ยงได้<sup>24</sup>

ก) วิธีการหนึ่งที่ใช้กันในมาเลเซียและอินโดนีเซีย คือ การว่าจ้างนายทุนเงินกู้ในระบบให้เป็นผู้ปล่อยเงินกู้แทน โดยจ่ายค่าจ้างตามผลการปฏิบัติงาน (วัดจากปริมาณเงินให้กู้ และอัตราการชำระคืน) แต่วิธีนี้ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เช่น นายทุนเงินกู้กลายเป็นผู้ผูกขาดและจำกัดวงเงินให้กู้ เป็นต้น (Calomiris and Himmelberg 1993)

ข) วิธีที่สอง คือ การให้ผู้กู้ค้ำประกัน ซึ่งกันและกัน เพื่อให้แน่ใจว่าสมาชิกทุกคนในกลุ่มจะไม่เบี้ยวหนี้ และมีแรงจูงใจจะคัดเลือกสมาชิกที่ดีเข้าร่วมกลุ่ม วิธีนี้เป็นนวัตกรรมของกลุ่มออมทรัพย์ของชาวบ้านที่พยายามลอกแบบจากนายทุนเงินกู้ในระบบ แต่ใช้ความได้เปรียบจากการที่สมาชิกในหมู่บ้านมีความรู้จักกันเป็นอย่างดี ต่อมา Stiglitz (1990) นำวิธีการดังกล่าวมาอธิบายโดยใช้ทฤษฎีสารสนเทศ Stiglitz อธิบายว่ากลุ่มชาวบ้านขนาดเล็กมีแรงจูงใจที่จะลงทุนถ่วงดุลการปล่อยกู้ ตรวจสอบ

<sup>24</sup> ตามทฤษฎีความไม่สมมาตรของสารสนเทศ สถาบันการเงินในระบบเสียเปรียบผู้ให้กู้ในระบบที่มีความใกล้ชิดกับผู้กู้ แต่จุดแข็งของสถาบันการเงินในระบบคือใช้สัญญาที่มาตรฐานแบบง่าย ๆ (เช่น สัญญาที่ระบุสำหรับลงทุนในการปลูกพืชหลักของธกส.) แล้วกำหนดให้ผู้กู้นำหลักทรัพย์มาค้ำประกันเงินกู้

พฤติกรรมผู้กู้และบังคับหนี้ของสมาชิกผู้กู้ เพราะกลุ่มต้องการสร้างความสามัคคีในหมู่บ้านและสร้างระบบความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ประโยชน์จากกลุ่มดังกล่าวจะมากกว่าต้นทุนของการรวมกลุ่ม แต่ที่สำคัญคือ กลุ่มตรวจสอบและค้ำประกันรวมแบบนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกหรือผลประโยชน์ต่อสังคม เพราะมีผู้นำกลุ่มบางคนยินดีแบกภาระต้นทุนการก่อตั้งกลุ่ม การก่อตั้งสถาบันดังกล่าวกลายเป็นการสร้างทุนทางสังคม (social capital) หรือความไว้วางใจกันในหมู่สมาชิกที่ทำให้สมาชิกทุกคนได้ประโยชน์เนื่องจากสังคมจะผลิตบริการประเภทที่มีผลกระทบภายนอกแบบนี้ในปริมาณที่ต่ำกว่าที่สังคมต้องการ รัฐจึงควรสนับสนุนให้ชาวบ้านร่วมกันก่อตั้งกลุ่มหรือสถาบันดังกล่าว ตัวอย่างเช่น การที่รัฐให้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือองค์กรเอกชนต่างๆ เป็นต้น

ตัวอย่างของสถาบันการเงินของรัฐที่ประสบความสำเร็จในการใช้ระบบ small scale peer monitoring คือ ธกส. และ Grameen Bank เงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้ระบบค้ำประกันกลุ่มใช้ได้ผล คือ สมาชิกทุกคนของกลุ่มต้องได้ประโยชน์จากการตรวจสอบ และรายงานพฤติกรรมของสมาชิกที่เบี่ยงเบน

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอในการแทรกแซงของรัฐอีกอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ก) รัฐควรใช้สถาบันการเงินทำหน้าที่กระจายหรือเป็นสะพานเชื่อมระหว่างกลุ่มองค์กรการเงินของชาวบ้าน (intermediary) ข้อเสนอนี้มาจากหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ได้จากงานวิจัยในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ปากีสถาน ไทย และไนจีเรีย (ดูผลงานเหล่านี้ใน World Bank Economic Review ฉบับที่ 4 เล่มที่ 3 กันยายน 1990) ผลการวิจัยพบว่าความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทำให้ตลาดมีขนาดเล็ก และมีลักษณะแบบตลาดโคตรตลาดมัน (segmented markets) นายทุนจะให้กู้เฉพาะกับผู้ที่ยืนยันว่าเป็นอย่างเดิมก่อนเท่านั้น นอกจากนั้นความสำเร็จของกลุ่มออมทรัพย์ชาวบ้านก็มักเป็นกลุ่มขนาดเล็กที่สมาชิกในกลุ่มสามารถสร้างกลไกการคัดเลือกสมาชิกที่น่าไว้วางใจ ตลอดจนกลไกบังคับหนี้ที่มีประสิทธิภาพไม่แพ้นายทุนเงินกู้ธนาคารแบบ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่ากลุ่มออมทรัพย์สามารถขยายสินเชื่อข้ามหมู่บ้านได้ (แต่มีความพยายามสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน) ขณะเดียวกันสถาบันการเงินในระบบก็มีจุดเด่นที่สามารถระดมเงินออมจากท้องถิ่นที่มีเงินออมส่วนเกินมาปล่อยกู้ในท้องถิ่นที่มีความต้องการเงินกู้ได้ หากสถาบันการเงินในระบบรับบทบาทเป็นผู้รับฝากเงินจากกลุ่มออมทรัพย์ที่มีเงินออมส่วนเกิน (โดยให้ดอกเบี้ยในอัตราเท่ากับต้นทุนเสียโอกาสของกลุ่มออมทรัพย์ของชาวบ้าน) แล้วนำไปให้กู้แก่กลุ่มออมทรัพย์อื่น ซึ่งสามารถนำไปให้กู้ต่อแก่สมาชิกของตน วิธีนี้ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาตลาดแตกแยกได้ (segmented markets) อนึ่ง ธ.ก.ส. ได้ริเริ่มที่จะใช้แนวคิดนี้ไปปฏิบัติหลังจากประสบความสำเร็จในการสนับสนุนให้ชาวบ้านในตำบลเขาความก่อตั้งธนาคารชุมชนขึ้นมาเอง นอกจากนั้นสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนหรือ พ.อ.ช. (ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนที่ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2000) ก็ได้มีบทบาทในการส่งเสริมขบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อในชุมชนเมืองและชนบท โดยมีเงินทุนประมาณ 3,274 ล้านบาท แต่ขณะนี้ พ.อ.ช. ยังไม่ได้มีบทบาทในการระดมเงินออมจากกลุ่มออมทรัพย์ที่มีเงินออมส่วนเกินมาให้กู้แก่กลุ่มออมทรัพย์อื่น

ง) บทบาทประการที่สองของรัฐบาลจากเหตุผลทางวิชาการเรื่องตลาดที่ดิน ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (externality) ต่อตลาดสินเชื่อ Greenwald and Stiglitz (1986) พบว่า การพัฒนาตลาดที่ดินจะทำให้ต้นทุนสารสนเทศของการให้กู้ลดลง เช่น การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การพัฒนาเครือข่ายขนส่งคมนาคมในชนบทซึ่งทำให้ตลาดการค้าขายตัวขึ้นปัจจัยทั้งสองจะลดปัญหาความไม่สมมาตรของสารสนเทศในชนบททำให้ตลาดมีการแข่งขันมากขึ้น ดังนั้นความไม่สมบูรณ์และการบิดเบือนในตลาดสินเชื่อชนบทจะลดลง Feder, et-al. (1988) ให้เหตุผลสนับสนุนโครงการออกโฉนดที่ดินพร้อมกับการขยายสินเชื่อในระบบว่าเป็นโครงการที่ช่วยให้เกษตรกรมีสวัสดิการสูงขึ้น เพราะสามารถกู้เงินมาลงทุนในโครงการที่มีมูลค่าปัจจุบันเพิ่มขึ้น ขณะที่ก่อนมีโครงการเกษตรกรไม่สามารถกู้เงินลงทุนได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อธนาคารโลกนำแนวคิดนี้ไปดำเนินการกลับเป็นการให้เงินอุดหนุน (ในรูปของสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ) เพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้ในการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน Roumasset (2004) วิพากษ์วิจารณ์ความล้มเหลวของโครงการออกโฉนดที่ดินที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุนแก่รัฐบาลไทย

นอกจากการลอกแบบวิธีการของนายทุนเงินกู้ยืมระบบแล้ว องค์กรระหว่างประเทศที่เป็นผู้ให้เงินช่วยเหลือคนจน (Consultative Group to Assist the Poorest of the Poor) จึงเริ่มหันกลับมาเสนอให้ใช้สถาบันการเงินที่ประสบความสำเร็จเป็นตัวอย่าง (best practices) เพราะการใช้วิธีนี้เป็นแนวทางแบบ “win – win” (Roumasset 2004) Meyer and Nagarajan (1999) เรียกวิธีนี้ว่า “กระบวนทัศน์ใหม่” ของสินเชื่อชนบท ภายใต้แนวคิดนี้ สถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อชนบทต้องมีความยั่งยืนทางการเงิน (financial sustainability เช่น Yaron 1994 ; Yaron, Mc Donald and Piprek 1997) ดังนั้น สถาบันการเงินเพื่อพัฒนาชนบทต้องไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศ และต้องให้กู้โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สะท้อนต้นทุนส่วนเพิ่มของการให้กู้ และเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงพอจะทำให้สถาบันการเงินเหล่านั้นระดมเงินออมได้เพียงพอกับความต้องการ

แต่แนวคิดนี้ถูกนักวิชาการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สมเหตุสมผลและขาดหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับ (Morduch 2000) กล่าวคือ (1) การกำหนดวัตถุประสงค์ให้สถาบันการเงินมีความยั่งยืนทางการเงิน และสามารถเติบโตได้ โดยอาศัยกำไรจากการให้กู้ เป็นวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกับนโยบายการลดความยากจน (2) องค์กรการเงินขนาดเล็ก (microfinance) หลายแห่งที่เป็นตัวอย่างของความสำเร็จ (รวมทั้ง Grameen Bank) มีการตั้งบัญชีเพื่อให้ดูเสมือนหนึ่งว่าการดำเนินงานมีกำไร ผลก็คือ องค์กรการเงินขนาดเล็กอื่นๆ พยายามเลียนแบบ องค์กรระหว่างประเทศที่ให้เงินช่วยเหลือบางองค์กรเชื่อว่าขณะนี้มององค์กรการเงินขนาดเล็กที่มีความยั่งยืนทางการเงินไม่เกินร้อยละ 5 ดังนั้น Morduch (2000) จึงโต้แย้งว่า ความยั่งยืนทางการเงินกับการขยายโครงการเงินกู้จะเป็นไปได้จะต้องมีการอุดหนุนบางส่วนจากรัฐ แต่ต้องมีข้อแม้ว่าเงินอุดหนุนมีลักษณะเหมือนกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ (hard budget constraint) ขณะเดียวกันองค์กรการเงินขนาดเล็กต้องมีระบบบริหารการเงิน ที่ระมัดระวัง (prudential) มีกลไกการคัดเลือกและติดตามผู้กู้อย่างเข้มงวด เพื่อให้มั่นใจว่าส่วนใหญ่จะชำระคืนหนี้เงินกู้ ถ้าองค์กรการเงินขนาดเล็กส่วนใหญ่ทำตามหลักการดังกล่าว สังคมโลกก็จะได้ตัวอย่างโครงการเงินกู้ที่ประสบความสำเร็จ แต่มีรูปแบบหลากหลายพอที่จะให้ประเทศอื่นๆ ลอกเลียนแบบได้

นอกจากข้อวิจารณ์ดังกล่าว การวิจัยในระยะหลังเริ่มตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความสำเร็จขององค์กรการเงินขนาดย่อมของชาวบ้าน ในประเทศไทย Coleman (2002) พบว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากธนาคารชุมชนส่วนใหญ่ คือ กรรมการกองทุนที่เป็นคนที่มีฐานะในหมู่บ้าน แม้กระทั่ง Grameen Bank ที่ได้รับการยกย่องทั่วโลกว่าเป็นองค์กรการเงินที่ประสบความสำเร็จในการช่วยขจัดความยากจนของสตรีในชนบทให้สามารถกู้เงินมาประกอบอาชีพค้าขาย และอาชีพนอกภาคการเกษตร ก็มีงานวิจัยที่ให้ผลตรงข้ามกับความเชื่อของคนส่วนใหญ่ ในการศึกษาหมู่บ้านในบังคลาเทศของ Fujita (2000) พบว่า สินเชื่อมิได้ไหลจากคนรวยสู่คนจน แต่กลับไหลจากคนจนสู่มือคนรวย ผลก็คือ คนจนที่สุดในชนบทไม่มีโอกาสได้รับสินเชื่อจาก GB สาเหตุสำคัญที่คนจนมีเงินให้กู้แก่คนรวยเกิดจากผลของการปฏิบัติเชิงบวกและการเติบโตของกิจกรรมนอกภาคเกษตรในชนบท นอกจากนั้นการศึกษายังพบว่า GB มิได้ทำหน้าที่ให้เงินกู้แก่คนจนเพื่อนำไปลงทุนในกิจการขนาดย่อม (self-employed micro-enterprise) และเงินชำระหนี้รายสัปดาห์ก็มิได้มาจากเงินค่าจ้าง หรือกำไรจากกิจการขนาดย่อม (เพราะกิจการประเภทนี้มีอัตราผลตอบแทนต่ำมาก) ตรงกันข้าม GB ทำหน้าที่ระดมเงินออมจากคนจนที่ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร มาให้คนที่ฐานะดีในหมู่บ้านกู้ คนจนที่มีเงินออมกับ GB จะมีรายได้ที่ค่อนข้างสม่ำเสมอ (เนื่องจากผลของการเติบโตของกิจกรรมนอกภาคเกษตร) GB จึงเป็นเพียงองค์กรการเงินที่ทำหน้าที่ "จ่ายเงินล่วงหน้าสำหรับการออม" (advances for savings) ให้แก่คนจน

**4.5 ข้อสรุป** ปัญหาความล้มเหลวของตลาดสินเชื่อ และความล้มเหลวในการแทรกแซงตลาดของภาครัฐ ก่อให้เกิดข้อสรุป 3 ประการ

**ประการแรก** ถึงแม้ว่าความก้าวหน้าทางวิชาการเรื่องปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศจะเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ทำให้รัฐควรเข้าแทรกแซงตลาดสินเชื่อ แต่เมื่อเราเริ่มวิเคราะห์เหตุผลโต้แย้งแต่ละข้ออย่างถี่ถ้วน ปรากฏว่าในหลายกรณี เมื่อมีการเปลี่ยนข้อสมมุติบางอย่าง ทฤษฎีอาจให้คำพยากรณ์ตรงกันข้าม และงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่มีอยู่ก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้นักวิชาการสามารถแยกแยะกรณีที่รับจำเป็นต้องแทรกแซง กับกรณีของรัฐไม่ควรเข้าแทรกแซงได้อย่างชัดเจน

**ประการที่สอง** ขณะที่นักวิชาการบางกลุ่มเชื่อว่าความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทำให้ตลาดสินเชื่อขาดประสิทธิภาพ รัฐจึงควรเข้าแทรกแซงแก้ไขความล้มเหลวของตลาด แต่นักวิชาการอีกกลุ่มกลับเชื่อว่าแม้จะมีปัญหาสารสนเทศไม่สมบูรณ์ และปัญหาการบังคับหนี้ แต่ตลาดสินเชื่อในประเทศกำลังพัฒนายังเป็นตลาดที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับนักวิชาการกลุ่มนี้ ความหลากหลายขององค์กรและสถาบันในภาคเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา แสดงว่าสถาบันและความร่วมมือในภาคการเกษตรเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนเกินกว่าความเข้าใจของคนส่วนใหญ่ การที่นักเศรษฐศาสตร์บางคนพยายามเปรียบเทียบประสิทธิภาพขององค์กรในชนบทเพียงบางรูปแบบแล้วให้ข้อสรุปว่าองค์กรรูปแบบหนึ่งมีประสิทธิภาพกว่าอีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งๆที่ตนยังขาดความเข้าใจถึงธรรมชาติและสาเหตุของปรากฏการณ์ที่กำลังศึกษาอย่างถ่องแท้ นับเป็นความผิดพลาดพื้นฐานในวงการเศรษฐศาสตร์ ข้อเสนอแนะเรื่องการสร้างสถาบันเลียนแบบเพื่อทดแทนสถาบันนอกระบบเกิดจากความเชื่อที่ว่า นักการเมือง (ที่ดี) นักวิชาการ และข้าราชการ คือ วิศวกรสังคมที่มีความสามารถในการออกแบบสถาบันที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าสถาบันตามธรรมชาติที่ผ่านกระบวนการวิวัฒนาการมาเป็นเวลานานสิบนับร้อยปี ข้อเสนอดังกล่าวคือสูตรแห่งความล้มเหลวของรัฐ (Roumasset 2004) นโยบายของกลุ่มนี้คือการส่งเสริมการเติบโตของนายทุนเงินกู้นอกระบบ

คำเตือนที่สำคัญที่ได้จากทฤษฎีความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ คือ **การใช้สถาบันการเงินในระบบแก้ปัญหาตลาดสินเชื่อนั้นไม่ใช่วิธีที่ง่าย** เพราะสถาบันการเงินเหล่านี้ล้วนแต่ต้องเผชิญกับปัญหาสารสนเทศในการกลั่นกรองผู้กู้และปัญหาการบังคับหนี้เหมือนนายทุนนอก ระบบ การสร้างระบบการเงินเชื่อมโยงระหว่างสถาบันการเงินในระบบกับตลาดนอกระบบ โดยให้ผู้กู้กู้นอกระบบไปปล่อยกู้ต่อแก่ผู้กู้ในตลาดสินเชื่อนอกระบบจึงยังมีขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด

**ประการที่สาม** ความล้มเหลวของรัฐทำให้สถาบันการเงินของรัฐเปลี่ยนจุดเน้นทางนโยบายจากเดิมที่มุ่งการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ มาเป็น (ก) นโยบายแก้ไขความล้มเหลวของตลาด เช่น สร้างระบบค้ำประกันกลุ่มที่ลดต้นทุนการบังคับหนี้ สร้างสถาบันนอกเป็นแบบวิธีทำงานของนายทุนนอกระบบ หรือสนับสนุนบทบาทของนายทุนนอกระบบ (ข) แก้ไขปัญหาความล้มเหลวในตลาดอื่นเช่น ตลาดที่ดิน (ค) ขณะเดียวกันก็จำกัดบทบาทการให้กู้โดยตรงของรัฐเฉพาะในด้านที่สถาบันการเงินสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (เช่น ใช้สัญญาแบบง่าย ๆ ที่มีการค้ำประกัน) และ (ง) การสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่สนับสนุนกลไกการทำงานของตลาดในชนบท (enabling environment) เช่น นโยบายปรับปรุงประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน นโยบายเศรษฐกิจมหภาค มาตรการกำกับควบคุมสถาบันการเงินที่เข้มแข็ง การปรับปรุงกฎหมายบังคับหนี้ และการสร้างสถาบันของการกำกับดูแล ฯลฯ

## ๕ ข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายสินเชื่อของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

แม้รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณจะมีนโยบายสินเชื่อที่ชัดเจนที่สุดดังที่กล่าวไว้ตอนต้น แต่เรามีข้อสังเกต 4 ประการ (1) นโยบายสินเชื่อดังกล่าวยังขาดทิศทางหรือมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจที่ขัดแย้งกัน ในด้านหนึ่งรัฐบาลมีนโยบายการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรที่เป็นลูกค้าธกส. แต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐกลับหันมาสนับสนุนให้ประชาชนกู้เงินเพิ่มขึ้นทั้งจากการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่หมู่บ้านโดยตรงผ่านกองทุนหมู่บ้าน ผลักดันให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อมากขึ้นให้กับประชาชนที่ยากจนและธุรกิจขนาดเล็ก ตลอดดำเนินนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นโยบายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกันเพียงประการเดียวคือเป็นนโยบายหาเสียงทางการเมืองที่ได้ผลมากที่สุด ถ้าจะใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจว่าเมื่อมีการพักชำระหนี้แล้ว เกษตรกรจำเป็นต้องได้สินเชื่อใหม่เพื่อดำเนินการผลิตและปรับโครงสร้างการผลิต รัฐบาลก็สมควรจะดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างหนี้และการผลิตของเกษตรกรอย่างจริงจัง ไม่ใช่ปล่อยให้กระทรวงเกษตรฯ ดำเนินมาตรการฝึกอบรมแบบมือสมัครเล่นที่ไร้ทิศทาง

ถึงแม้ว่านโยบายการอัดฉีดสินเชื่อให้แก่ประชาชนในระดับรากหญ้าในช่วงเกือบ 3 ปีแรกของรัฐบาลทักษิณจะมีส่วนช่วยกระตุ้นอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ขณะนี้เริ่มมีสัญญาณเตือนภัยว่านโยบายดังกล่าวอาจเป็นผลเสียต่อภาระหนี้สินของประชาชน นอกจากข้อมูลที่แสดงว่าคนยากจนที่สุดมีหนี้เพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 20 เท่าของรายได้ในปี 2545 แล้ว (ดูตารางที่ 3.3) ยังปรากฏว่าหลังจากการจดทะเบียนคนจน ปัญหาหนี้สินในระบบเป็นปัญหาใหญ่ที่สุด กล่าวคือจากจำนวนคนจนที่มาลงทะเบียน 8.4 ล้านราย มีคนจนกว่า 5 ล้านรายที่มีปัญหาหนี้สิน โดยหนี้สินส่วนใหญ่ (6 แสนล้านบาท หรือร้อยละ 83.3) เป็นหนี้ที่ติดค้างกับสถาบันการเงินในระบบ นอกจากนี้ขณะนี้ภาวะสภาพคล่องส่วนเกินเริ่มลดน้อยลงอย่างรวดเร็ว (เพราะในปี 2546 ธนาคารแห่งประเทศไทยอนุญาตให้กลุ่มทุนบางกลุ่มสามารถไปลงทุนในต่างประเทศ และมีตราสารหนี้ภาคเอกชนออกจำหน่ายในตลาดแรกในปริมาณสูง) รัฐบาลจึง

ควรเพิ่มความระมัดระวังในการใช้นโยบายสินเชื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ผู้ที่มีความจำเป็นต้องใช้สินเชื่อและสามารถใช้จ่ายเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพรัฐต้องหลีกเลี่ยงนโยบายสินเชื่อที่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้เสียระดับรากหญ้าและเกิดปัญหาการแย่งชิงเงินทุนจากภาคเอกชน (crowding out effect)

จากคำให้สัมภาษณ์ของพ.ต.ท.ทักษิณมีความเป็นไปได้ว่ารัฐบาลต้องการโอนหนี้นอกระบบของ คนจน (จำนวน 1.2 แสนล้านบาท) มาเป็นหนี้ในระบบ ดูเหมือนว่ารัฐบาลเชื่อว่าจะสามารถจัดนายทุน เงินกู้นอกระบบโดยให้สถาบันการเงินของรัฐเข้ารับบทบาทแทน บทสำรวจฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพจากการแทรกแซงตลาดสินเชื่อนอกระบบตลอดเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา ไม่เคยปรากฏว่า สถาบันการเงินจะสามารถทดแทนบทบาทของนายทุนในระบบได้ ผู้ให้กู้นอกระบบยังเป็นผู้มีบทบาท สำคัญบรรเทาความเดือดร้อนบางอย่างที่ผู้กู้ไม่สามารถพึ่งพาสถาบันการเงินในระบบได้ สถาบัน การเงินของรัฐอาจทดแทนบทบาทบางส่วนในตลาดสินเชื่อนอกระบบได้บ้าง แต่มีเงื่อนไขดังนี้ เงื่อนไขแรก คือรัฐต้องมีมาตรการที่มั่นใจได้ว่าเงินส่วนใหญ่จะตกอยู่ในมือคนยากจนที่มีความต้องการ ใช้เงินกู้ดังกล่าวที่สุด เงื่อนไขที่สอง คือสถาบันการเงินในระบบต้องสามารถพัฒนาเครื่องมือในการ แก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ในตลาด (คือ ปัญหากลั่นกรองผู้กู้ ปัญหาแรงจูงใจ และปัญหาล้างหนี้) จุดอ่อนของสถาบันการเงินคือปัญหาการกลั่นกรองผู้กู้ สถาบันการเงินที่ประสบความสำเร็จ จึงต้อง กำหนดให้ผู้กู้นำหลักทรัพย์มาค้ำประกัน (ทำให้การกู้เงินจากสถาบันการเงินจำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่ที่มี เอกสารสิทธิ) หรือต้องมีบุคคลค้ำประกัน (เช่น ธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน) หรือในกรณี ความสำเร็จของธกส.ก็ใช้วิธีการให้ผู้กู้ค้ำประกันหมู่บ้านร่วมกัน วิธีนี้ทำให้ผู้กู้ในกลุ่มคัดเลือกสมาชิกที่มี ฐานะใกล้เคียงกันและมีความน่าไว้วางใจให้มาร่วมกลุ่ม ผลคืออัตราการชำระหนี้อยู่ในเกณฑ์ที่สูง

นอกจากนี้ในการดำเนินนโยบายโอนหนี้นอกระบบมาเป็นหนี้ในระบบรัฐบาลควรใช้ความ ระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดการพักชำระหนี้รอบสอง แม้ว่าการพักชำระหนี้และการโอนหนี้นอกระบบมาเป็น หนี้ในระบบจะเป็นการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าให้แก่เกษตรกรและประชาชนในระดับ รากหญ้า แต่รัฐควรดำเนินการโอนหนี้นอกระบบอย่างระมัดระวัง โดยมีโครงการสนับสนุนการประกอบ อาชีพของประชาชนอย่างจริงจัง และประเมินนโยบายการพักชำระหนี้อย่างจริงจังเพราะปรากฏว่าขณะนี้ มีเกษตรกรที่พักชำระหนี้ของธกส.จำนวนร้อยละ 12 ที่อาจไม่มีเงินชำระหนี้เมื่อครบกำหนด นโยบาย พักชำระหนี้รอบสองจะก่อให้เกิดพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (moral hazard) อย่างกว้างขวาง เพราะประชาชนรู้ว่าหากไม่ชำระหนี้ ตนก็สามารถผลักดันให้รัฐบาลพักชำระหนี้ได้อีก ผลคือการ ล้มละลายของสถาบันการเงินของรัฐ และหนี้เสียจะกลายเป็นภาระต่อผู้เสียภาษีเหมือนที่เคยเกิด มาแล้วในหลายประเทศ ดังนั้นรัฐจึงต้องดำเนินนโยบายสินเชื่อที่มีการบังคับหนี้อย่างจริงจัง และ น่าเชื่อถือในสายตาของผู้กู้ (credible)

รัฐบาลควรสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนออมทรัพย์ของชาวบ้านให้เข้มแข็งและมีบทบาท มากขึ้น เพราะกองทุนของชาวบ้านมีระบบการคัดเลือกสมาชิกและการบังคับหนี้ที่มีประสิทธิภาพ สามารถทดแทนเงินกู้ของนายทุนนอกระบบได้มากกว่าสถาบันการเงิน

อย่างไรก็ตามกองทุนชาวบ้านมีจุดอ่อน 4 ประการ คือ (1) กองทุนของชาวบ้านจำนวนมาก เป็นกองทุนที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ กองทุนเหล่านี้อาจล้มหายตายจากไปเมื่อหมดเงินสนับสนุน จากรัฐ (2) ผลการวิจัยพบว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากกองทุนของชาวบ้าน (ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นกองทุนที่รัฐ ก่อตั้งขึ้น) ส่วนมากจะเป็นกรรมการและสมาชิกที่มีฐานะดีในหมู่บ้าน แม้แต่กองทุนที่ชาวบ้านตั้งขึ้นมา

เองก็เป็นกองทุนของผู้มีฐานะปานกลางซึ่งมีรายได้มากพอจะส่งเงินออมทรัพย์หรือเงินสัจจะเข้ากองทุนได้ มีกองทุนจำนวนไม่กี่แห่งที่มีคนจนที่สุดในหมู่บ้านเข้าร่วมกิจกรรม วิธีการที่ทำให้กองทุนสามารถเข้าถึงคนจนได้คือการให้เงินสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ (3) กองทุนของชาวบ้านที่ประสบความสำเร็จมักจะเป็นการริเริ่มของผู้มีฐานะเพียง 1-2 คน โดยอาศัยความร่วมมือของญาติพี่น้องในกลุ่ม จากนั้นมีการร่วมกันปรึกษาหารือและรวบรวมปัญหาและข้อมูลการใช้จ่ายของครัวเรือนจนสามารถวิเคราะห์สาเหตุของการมีค่าใช้จ่ายสูงและมีหนี้ จากนั้นก็ร่วมกันศึกษาหาหนทางในการแก้ปัญหาาร่วมกัน กองทุนประเภทนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เหตุผลของความสำเร็จส่วนหนึ่งมาจากการที่องค์กรเอกชนและองค์กรชาวบ้านต่างนำนวัตกรรมการดำเนินงานของกองทุน เผยแพร่ให้ชาวบ้านในชุมชนอื่นรับรู้ และมีการสร้างเครือข่ายร่วมมือกัน แนวทางการดำเนินการที่ทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จมักจะเป็นการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อให้ผู้แทนการกู้เงินจากนายทุนเงินกู้ยืมระบบโดยคิดอัตราดอกเบี้ย (ร้อยละ 1-1.25 ต่อเดือน) ต่ำกว่าการกู้ยืมระบบ (ร้อยละ 3-5 ต่อเดือน) ลดการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย (เช่น เหล้า) และร่วมลงทุนในกิจกรรมการผลิตสินค้าจำเป็นที่ครัวเรือนต้องบริโภคโดยการกำหนดให้สมาชิกของกลุ่มร่วมกันลงทุน (อาทิเช่น ธนาคารชุมชนตำบลเขาคราชม จังหวัดกระบี่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2546) แต่จุดอ่อนของกลุ่มเหล่านี้ คือ ความสำเร็จของกลุ่มมักขึ้นกับความเอาใจใส่ การทุ่มเทและเสียสละของผู้นำกลุ่มซึ่งไม่คิดเงินเดือนของตนในการบริหาร (นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า externalities จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาธรรมาภิบาล (governance) ในการควบคุมมิให้ผู้นำบางคน (โดยเฉพาะผู้นำรุ่นหลัง) นำเงินไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว (4) จุดอ่อนข้อสุดท้าย คือ กองทุนชาวบ้านในหมู่บ้านหนึ่งไม่สามารถนำเงินออมส่วนเกินจากหมู่บ้านหนึ่งไปปล่อยกู้แก่หมู่บ้านที่มีความต้องการส่วนเกิน การสนับสนุนให้สถาบันการเงินของรัฐทำหน้าที่สร้างสะพาน (intermediary) นำเงินออมส่วนเกินจากท้องถิ่นหนึ่งมาให้กับกลุ่มชาวบ้านในอีกท้องถิ่นกู้ น่าจะเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุด ขณะนี้ ธกส. (2546) มีความพยายามที่จะดำเนินกิจกรรมการเชื่อมโยงกองทุนระหว่างหมู่บ้านต่าง ๆ แต่สถาบันการเงินของรัฐยังติดอุปสรรคด้านกฎเกณฑ์ข้อบังคับของรัฐ นั่นหมายความว่ารัฐต้องเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การควบคุมสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้สามารถริเริ่มดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ได้ แนวทางเหล่านี้ น่าจะยังยืนยันว่าการผลักดันให้สถาบันการเงินของรัฐเร่งรัดให้สินเชื่อแก่ประชาชน

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพื่อให้ผู้มีเอกสารสิทธิ์เพื่อใช้ค้ำประกันเงินกู้เป็นนโยบายที่เดินถูกทิศทาง แต่มีเงื่อนไขว่ารัฐต้องไม่ใช้วิธีกดดันให้สถาบันการเงินของรัฐเร่งปล่อยเงินกู้โดยกำหนดเป้าการปล่อยสินเชื่อ นอกจากนั้น รัฐควรเร่งรัดการจัดทำโฉนดที่ดินให้เสร็จเร็วขึ้น แต่ไม่ใช้วิธีอุดหนุนการออกโฉนด

โดยสรุป การตอบคำถามว่ารัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการพัฒนาระบบการเงินชนบทและการพัฒนาชนบทจะต้องพิจารณาปัญหาการบังคับหนี้และปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญให้ตลาดสินเชื่อชนบทล้มเหลวหรือขาดประสิทธิภาพ (เพราะตลาดมีปัญหาผลกระทบภายนอก ปัญหาไม่มีตลาดความเสี่ยง ปัญหาการผูกขาด) การให้กู้เป็นกิจกรรมแลกเปลี่ยนเงินสด (ของผู้ให้กู้) กับสัญญาที่ผู้กู้จะคืนเงินในวันหน้า ดังนั้นผู้ให้กู้ต้องรู้ว่าผู้กู้มีความสามารถและความเต็มใจที่จะชำระหนี้เพียงใด ข้อจำกัดนี้เป็นเหตุผลให้รัฐควรเข้ามากำกับสถาบันการเงิน การที่ผู้ให้กู้ในระบบขาดสารสนเทศดังกล่าวย่อมทำให้สถาบันการเงินของรัฐไม่สามารถประเมินความน่าเชื่อถือ (creditworthiness) ของผู้กู้และไม่สามารถบังคับหนี้ได้ นโยบายสินเชื่อที่ดีจึงควรมีการจำกัดพฤติกรรม

ของธนาคารให้มีความระมัดระวังในการให้สินเชื่อเพื่อมิให้เกิดปัญหาความเสี่ยงเกินตัว ตลอดจนมีมาตรการที่ให้มั่นใจว่าเงินจะตกอยู่ในมือของคนยากจนที่ต้องการเงินกู้มากที่สุด นอกจากนี้ควรวางกรอบระเบียบกฎหมายเรื่องการบังคับสัญญาที่มีความเป็นธรรม และรัฐจะต้องไม่เป็นผู้ทำลายวินัยการชำระหนี้ของผู้กู้เสียเองโดยใช้นโยบายพักชำระหนี้แบบพรวดพราด

ปัญหาสารสนเทศไม่สมบูรณ์มิได้หมายความว่ารัฐต้องเข้าแทรกแซงตลาดการเงินโดยตรง ในบางกรณีตลาดอาจมีประสิทธิภาพอยู่แล้วก็ได้ (constrained Pareto efficient) การเข้าแทรกแซงอาจทำให้เกิดเหตุการณ์เลวร้ายลง แต่ในบางกรณีการแทรกแซงของรัฐอาจทำให้สังคมได้ประโยชน์สุทธิมากขึ้น เช่น การลดปัญหาความยากจน ฯลฯ บทบาทของนักวิชาการคือการวินิจฉัยวิเคราะห์ประเภทและสาเหตุของความล้มเหลวของตลาดก่อน และพิสูจน์ข้อสมมุติฐานด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ก่อน จากนั้นจึงค่อยประเมินว่ามาตรการแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อมจะเกิดผลกระทบอย่างไร โดยยึดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดว่า รัฐควรเข้าแทรกแซงต่อเมื่อรัฐมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาด และรูปแบบสถาบันที่นำมาใช้แก้ปัญหาสอดคล้องกับรูปแบบของตลาดสินเชื่อนอกระบบหรือในกรณีที่ไม่สามารถถลกเลียนแบบองค์กรของผู้ให้กู้นอกระบบได้ ก็ควรสนับสนุนผู้ให้กู้นอกระบบซึ่งยังเป็นที่พึ่งแหล่งสำคัญของคนยากจนในชนบท อย่าลืมว่าการแทรกแซงของรัฐที่ล้มเหลว นอกจากจะไม่ใช้วิธีแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาดแล้ว ยังอาจสร้างปัญหาความเดือดร้อนแสนสาหัสให้ทั้งผู้กู้ที่ยากจนในชนบทและผู้เสียภาษี

---

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และประยงค์ เนตยารักษ์. 2534. “โฉมหน้านายทุนผู้ให้กู้ในตลาดสินเชื่อชนบทไทย”. ใน อัมมาร สยามวาลา และคณะ *สินเชื่อในชนบทไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์. 2523. *พฤติกรรมการณ์การออม ภาวะหนี้สิน ความต้องการสินเชื่อของเกษตรกรไทย และนโยบายของรัฐ*. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2523. *นโยบายและการดำเนินงานด้านสินเชื่อการเกษตรของธนาคารแห่งประเทศไทย*.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. 2546. *ธนาคารชุมชนตำบลเขาคราม ธนาคารชุมชนแห่งแรกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : ธกส.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และประยงค์ เนตยารักษ์. 2531. “วิวัฒนาการของรูปแบบสัญญากู้ในชนบทไทย” *เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม* รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร บรรณาธิการ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : 107 – 152.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. 2534. “ตลาดสินเชื่อนอกระบบในชนบทไทย : กรณีศึกษาเรื่องสัญญากู้โครงสร้างตลาด พฤติกรรม และอัตราดอกเบี้ย”. ใน อัมมาร สยามวาลา บรรณาธิการ *สินเชื่อในชนบทไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และอัมมาร สยามวาลา. 2538. “กลุ่มเศรษฐกิจของชาวบ้าน: ความสำเร็จและความอยู่รอด.” กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 183 – 262.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2541. *โครงการตลาดการเงินในชนบทไทย*. กรุงเทพฯ:สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม และ พรพนทิพย์ เพชรมาก. 2545. *ระบบการเงินผู้มีรายได้น้อย (Micro Banking)*. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. บทความนำเสนอในการประชุม The 8<sup>th</sup> Asia Pacific Finance Association Annual Conference on Rebuilding Our Financial Architecture.
- บัณฑิต นิจุถาวร. 2534. “ผลกระทบของนโยบายสินเชื่อในระดับมหภาค : รูปแบบและกรอบการวิเคราะห์” ในอัมมาร สยามวาลา บรรณาธิการ *สินเชื่อในชนบทไทย* กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 263 – 284.
- ศิริชัย สาครรัตนกุล. 2529. *การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร ; ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข*. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. ไม่ระบุปี. องค์การการเงินชุมชน : กองทุนการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชน.
- สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม. 2545. เครือข่ายออมทรัพย์ชุมชนเมือง จ. อ่างทอง-แบบอย่างการสร้างเครือข่ายด้วยพลังพหุภาคี.
- สุนันทา นิลเพชร. 2544. บทเรียนกองทุนชุมชน-กลุ่มออมทรัพย์ทะเลสาบสงขลา. โครงการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.
- อัมมาร สยามวาลา. 2534 . “สินเชื่อในชนบท” ใน อัมมาร สยามวาลา บรรณาธิการ *สินเชื่อในชนบทไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 3-25.
- อุทิศ นาคสวัสดิ์. 2501. ภาวะหนี้สินของชาวนาและการค้าข้าวในภาคกลางประเทศไทย 2500-2501. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
- อุทิศ นาคสวัสดิ์. 2513. รายงานผลการวิจัยเรื่องภาวะหนี้สิน และการค้าข้าวของชาวนาไทย 2510-2511. สภาวิจัยแห่งชาติ และ USOM.

## ภาษาอังกฤษ

- Adams, Dale W, Douglas H. Graham and J. D. Von Pischke. 1984. *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Boulder Colorada: Westview Press.
- Adams, Dale W. 1992. “Taking a Fresh Look at Informal Finance.” In Dale W. Adams and Delbert A. Fithett. Editors. *Informal Finance in Low –Income Countries*. Boulder : Westview Press.
- Adams, Dale W. and Delbert A. Fithett. Editors. 1992. *Informal Finance in Low –Income Countries*. Boulder : Westview Press.
- Akerlof, George. 1970. “The Market for ‘Lemons’ : Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism.” *Quarterly Journal of Economics*. 84 (August) : 488 – 500.
- Alem, Mauro. and Robert M. Townsend. 2003. *An Evaluation of Safety Nets and Financial Institutions in Crisis and Growth*. The University of Chicago.
- Ammar Siamwalla et.al. 1990. “The Thai Rural Credit System : Public Subsidies, Private Information, and Segmented Markets.” *The World Bank Economic Review*. September.
- Ammar Siamwalla. 1993. “Rural Credit and Rural Poverty.” Edited by M.G. Quibria. *Rural Poverty in Asia, Priority Issues and Policy Options*. Manila : Published for the Asian Development Bank by Oxford University Press.
- Bardhan, Pranab K. 1980. “ Interlocking Factor Markets and Agrarian Development : A Review of Issues.” *Oxford Economic Papers* 32:82-93.
- Basu, K. 1984. *The Less Developed Economy*. Oxford : Blackwell.

- Bell, Clive. 1990. Inter actions between Institutional and Informal Credit Agencies in Rural India." *The World Bank Economic Review*. V. 4. (September): 297-328.
- Besley, Timothy. 1994. "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets." *The World Bank Research Observer*. Vol. 9, no. 1. (January) : 27-47.
- Bhaduri, Amit. 1977. "On the Formation of Usurious Interest Rates in Backward Agriculture." *Cambridge Journal of Economics*. 1 : 341 – 352.
- Bhaduri, Amit. 1987.
- Binswanger, Hans T., and M.R. Rosenzweig. 1990. "Are Small Farmers Too Poor to Be Efficient." World Bank, LAC Technical Development, Washington, D.C.
- Braverman, A. and J.E. Stiglitz. 1982. "Share cropping and the Interlinking of Agrarian Markets." *American Economic Review*. 72 (4) : 695 - 715
- Bottomley, Anthony. 1975. "Interest Rate Determination in Underdeveloped Rural Areas." *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 57, No. 2. (May) : 279 – 291.
- Calomiris, C.W. and C.P. Himmelberg. 1993. "Directed Credit Programs for Agriculture and Industry : Arguments from Theory and Fact." Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics: 113-154.
- Calomiris, C.W. and R. Glenn Hubbard. 1994. "Internal Finance and Investment : Evidence from Undistributed Profits Tax of 1936-1937." *NBER Working Paper 4288*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.
- Coleman, Brett E. 2002. *Microfinance in Northeast Thailand : Who Benefits and How Much?*. ADB.
- DeMeza, David and David C. Webb. 1987. "Too Much Investment : A problem of Asymmetric Information." *Quarterly Journal of Economics*. 102 (May) : 281-292.
- Donald, Gordon. 1976. *Credit for Small Farmers in Developing Countries*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Feder, Gershon, Tongroj Onchan and Tejaswi Raparla. 1988. "Collateral Guarantees and Rural Credit in Developing Countries : Evidence from Asia." *Agricultural Economics*. 2 : 231-245.
- Fujita, Koichi. 2000. "Credit Flowing from The Poor to The Rich: The Financial Market and The Role of The Grameen Bank in Rural Bangladesh." *The Developing Economies*. V. 38-3. (September): 343-373.
- Gine, Xavier. 2001. *Access to Capital in Rural Thailand : An Estimated Model of Formal vs. Informal Credit*. The University of Chicago.

- Greenwald, Bruce C. and Joseph E. Stiglitz. 1986. "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets." *Quarterly Journal of Economics*. 101 (May) : 229 - 264
- Hirschland, Madeleine. 2002. "Developing Deposit Services for the Poor: Preliminary Guidance for Donors." Washington, D.C.: CGAP Working Group on Savings Mobilization, revised draft.
- Hoff, Karla. A. Braverman and Joseph E. Stiglitz, editors. 1993. *The Economics of Rural Organization : Theory, Practice, and Policy*. Oxford : Oxford University Press.
- Hoff, Karla. and Joseph E. Stiglitz. 1990. "Introduction : Imperfect information and Rural Credit Markets-Puzzles and Policy Perspectives." *The World Bank Economic Review*. V.4. (September): 235-250.
- Kaboski, Joseph P. and Robert M. Townsend. 2002. *Policies and Impact : An Analysis of Village-Level Microfinance Institutions*. The University of Chicago.
- Lapenu, Ce'cile. 2000. *The Role of The State in Promoting Microfinance Institutions*. Unpublished.
- McKinnon, Ronald. 1973. *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C. : The Brookings Institution.
- Meyer, Richard L. and Geetha Nagarajan. 1999. *Rural Financial Markets in Asia : Policies, Paradigms, and Performance*. Oxford : Oxford University Press.
- Montiel, Peter J. and Pierre-Richard Agenor and Nadeem Ul Hague. 1993. *Informal Financial Markets in Developing Countries-A Macroeconomic Analysis*. Oxford: Blackwell.
- Morduch, Jonathan. (2000). "The Microfinance Schism." *World Development*. Vol. 28 (4) : 617-629.
- Nipon Poapongsakorn and Prayong Netayaruk. 1989. "Regional Variation in rural Interest Rates". Unpublished Research Report submitted to the Asian Development Bank. Bangkok : Thammasat University.
- Robinson, Marguerite. 2001. *The Microfinance Revolution: Sustainable for the Poor*. Washington, D.C. :The World Bank; and New York; Open Society Institute.
- Roumasset, James. (2004). "Rural Institutions, Agricultural Development, and Pro-Poor Economic Growth." A paper prepared for a FAO-Workshop on Policy Issues and Options to Avert Hunger and Food Insecurity in Asia. Cha-am, Thailand. March 25-26, 2004.
- Stigler, George J. 1967. "Imperfections in the Capital Market" *Journal of Political Economy*. Vol. 75, No. 3 : 287- 292.
- Stiglitz, Joseph E. 1993. "The Role of State in financial Markets." *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*. Supplement to the World Bank Economic Review and the World Bank Research Observer : 19-62.

- Stiglitz, Joseph, and Andrew Weiss. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." *American Economics Review*. Vol. 71, No. 3 (June) : 393-410.
- Thisyomondol, Phantum, V. Arromdee and M.F. Long. 1965. *Agricultural Credit in Thailand : Theory, Data, Policy*. Bangkok : Kasetsart University.
- Townsend, Robert M. and Mauro Alem. 2002. *Credit/Gifts versus Buffers as Means for Consumption Smoothing in Thailand*. The University of Chicago.
- Wai, U Tun. 1957. "Interest Rates Outside the Organized Money Markets of Underdeveloped Countries." *International Monetary Fund Staff Papers* 6:80-142.
- Wai, U Tun. 1992. "What have we learned About Information Finance in Three Decades?". In Adames, Dale W. and Fithett, Delbert A. Editors. *Informal Finance in Low -Income Countries*. Boulder : Westview Press.
- World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2002. *World Bank Rural Development Strategy : Reaching the Rural Poor*. Washington, D.C. : World Bank, Rural Development Department (draft).
- Yaron, Jacob. 1992. *Successful Finance Institutions*. World Bank Discussion. Paper 150. Washington, D.C.
1994. What Makes Rural Finance Institutions Successful." *The World Bank Research Observer*. Vol. 9, no. 1. (January) : 49-70.
- Yaron, Jacob, Benjamin McDonald and Gerda Piprek. 1997. *Rural Finance : Issues, Design and Best Practices*. Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series 14. Washington, D.C.: World Bank.
- Yaron, Jacob, Benjamin McDonald and Stephanie Charitonenko. 1998. "Promoting Efficient Rural Financial Intermediation." *The World Bank Research Observer*. Vol.13, No. 2. (August): 147-70.
-

# เศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็งของชุมชน

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม/จิรภา นุตาลัย/พรรณทิพย์ เพชรมาก

## 1

### บทนำ

ในอดีตที่ผ่านมาวิถีการผลิตของสังคมไทยเป็นเศรษฐกิจครอบครัวและชุมชน มีหมู่บ้าน หรือ "บ้าน" เป็นสถาบันพื้นฐานการพึ่งตนเองทั้งในด้านเศรษฐกิจที่มีฐานปัจจัยสี่ครบครัน มีทุนทางสังคมทั้งในด้านวัฒนธรรม ภูมิปัญญา คน / แรงงาน ฐานทรัพยากร และความเป็นชุมชนที่มีเครือญาติสายสัมพันธ์ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เมื่อเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเข้ามามีบทบาทชัดเจนขึ้นในช่วง 40 - 50 ปี ที่ผ่านมา ทำให้วิถีการผลิตปรับเปลี่ยนมากขึ้นจากการผลิตเพื่อกิน ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์หลายอย่างมาเป็นปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขาย พึ่งพาเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่ ใช้อยู่เคมี ยาฆ่าแมลง พึ่งพาทุนภายนอกมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในขณะที่เศรษฐกิจทุนนิยมเติบโตเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เศรษฐกิจพึ่งตนเองหรือเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นก็ยังคงอยู่และสามารถปรับตัวผสมผสานกับเศรษฐกิจสมัยใหม่ มีลักษณะเป็นเศรษฐกิจสองระบบที่คู่ขนานกัน ซึ่งถ้าเทียบสัดส่วนด้านที่เป็นตัวเงินเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมที่เป็นทางการมีสัดส่วนสูงกว่าหลายเท่า แต่ถ้าหากเทียบสัดส่วนของคนทำงานแล้ว จำนวนคนทำงานส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 69.5 ยังคงอยู่ในระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ หรือเศรษฐกิจนอกระบบ โดยในฐานของครัวเรือนซึ่งเป็นหน่วยย่อยก็มีวิถีการผลิตทั้งแบบเลี้ยงตัวเอง และวิถีทุนนิยม หรือเรียกกันว่า "หนึ่งครัวเรือนสองวิถีการผลิต"

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อปี 2540 ยิ่งทำให้ภาพเศรษฐกิจสองระบบปรากฏชัดเจนมากขึ้น คนส่วนหนึ่งที่ทำงานในเศรษฐกิจภาคที่เป็นทางการ ซึ่งได้รับผลกระทบเป็นอันดับแรกสามารถใช้ฐานเศรษฐกิจภาคที่ไม่เป็นทางการช่วยรองรับแรงกระแทกยามวิกฤต บรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้เป็นอันมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ชุมชนฐานรากจำนวนมากเกิดความตื่นตัวที่จะหันมาทบทวนตัวเอง นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไปสู่การปฏิบัติ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนที่มุ่งเน้นให้ชุมชนได้ร่วมกันวิเคราะห์ประวัติศาสตร์คุณค่าของชุมชนลดการพึ่งพาภายนอก กลับไปสู่การพึ่งตนเอง ซึ่งมีกรณีตัวอย่างรูปธรรมของผู้นำ และชุมชนหลายแห่งที่มีการปรับ "แนวคิด" และ "ทำ" ในแนวทางนี้มาก่อน ได้กลายเป็นที่เรียนรู้ และกระจายความรู้ไปสู่ชุมชนอื่น ๆ อย่างกว้างขวางขึ้น

ในระดับนโยบายก็ได้มีการให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ ทั้งในส่วนที่ได้นำแนวทางมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ทั้งในส่วนของการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาทุนทางสังคม ในช่วงรัฐบาลชุดปัจจุบันก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอันมาก เริ่มจากนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ได้หยิบยกนำเรื่องกลุ่มออมทรัพย์ที่เกิดจากภูมิปัญญาชาวบ้าน และอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบหรือเศรษฐกิจภาคที่ไม่เป็นทางการมาสู่นโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองที่ดำเนินการทั่วประเทศ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่ทำให้เกิดการต่อยอดการผลิตในระดับชุมชนที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านกับการตลาดในเศรษฐกิจสมัยใหม่ โครงการธนาคารประชาชนที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการ

รายย่อยในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการเข้าถึงแหล่งทุนมากขึ้น ฯลฯ จนกระทั่งล่าสุดนโยบาย "ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนภายใน 6 ปี" ที่รัฐบาลได้ตระหนักและเห็นคุณค่าความสำคัญของการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการพึ่งตนเองของคนจนและชุมชนที่เข้มแข็ง โดยได้มีการกำหนดนโยบายการสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากและการต่อสู้เอาชนะความยากจน โดยการขยายผลและต่อยอดการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งให้ครอบคลุม และพัฒนาระดับไปทั่วประเทศ จึงสมควรมีการศึกษาเรื่อง เศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งในประเด็นกรอบแนวคิด ขอบเขต รูปแบบ และข้อเสนอแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปสู่ทิศทางการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการแก้ไขปัญหาความยากจนต่อไป

### 1.1 วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อกำหนดกรอบแนวคิด ขอบเขต ของเศรษฐกิจนอกระบบที่หนุนเสริมการแก้ไขปัญหาความยากจน และทำให้ชุมชนเข้มแข็ง
- (2) เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ธรรมชาติของเศรษฐกิจนอกระบบที่เชื่อมโยงกับชุมชนเข้มแข็ง และการแก้ไขปัญหาความยากจน
- (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาคนจน และเศรษฐกิจฐานรากอันเป็นเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นทิศทางที่หนุนเสริมความเข้มแข็งของชุมชน

### 1.2 ขอบเขตเนื้อหา

- (1) ทบทวนแนวคิด ความหมาย / คำนิยาม ของเศรษฐกิจนอกระบบ พัฒนาการเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการกับความเข้มแข็งของชุมชน
- (2) ภาพรวม รูปแบบ / ลักษณะ เศรษฐกิจนอกระบบ กับความเข้มแข็งของชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน วิสาหกิจชุมชน เกษตรกรรมพึ่งตนเอง ฯลฯ
  - » เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง : เศรษฐกิจนอกระบบในชนบท ภาพรวม / กรณีตัวอย่าง
  - » เศรษฐกิจนอกระบบในชุมชนเมือง ภาพรวม/กรณีตัวอย่าง
- (3) การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานราก : การขับเคลื่อนของขบวนการชุมชนและการสนับสนุนจากรัฐ
- (4) วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริม / เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานราก
- (5) ข้อเสนอแนะ
- (6) ประเด็นการศึกษาที่ควรดำเนินการต่อ

### 1.3 วิธีการศึกษา

- (1) รวบรวมเอกสารงานวิจัย / ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง
- (2) ประมวลประเด็นจากเวทีสัมมนาที่เกี่ยวข้อง
- (3) สัมภาษณ์ / สอบถามเพิ่มเติมผู้นำชุมชน กรณีศึกษาต่าง ๆ



## 2 แนวคิด ความหมาย / นิยามที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบ

การกำหนดรูปแบบลักษณะ และขอบเขตความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบ หรือภาคเศรษฐกิจ ส่วนที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) นั้น จะแตกต่างกันออกไปตามแนวคิดของการศึกษาว่าต้องการเน้นในเรื่องใด เช่น ความหมายตามลักษณะการจ้างงาน เกณฑ์การจ่ายภาษี การบันทึกข้อมูลค่าเพิ่มของการผลิตในระบบบัญชีประชาชาติ ความถูกต้องตามกฎหมาย หลักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ฯลฯ หรือค่านิยามที่ครอบคลุมในหลายลักษณะ เช่น

เศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ในบัญชีประชาชาติ เป็นกิจกรรมที่ไม่มีการเสียภาษี และกฎหมายไม่ให้การรับรอง กิจกรรมต่างๆ ประกอบด้วย 1) ธุรกิจนอกกฎหมาย เช่น หว่ยใต้ดิน บ่อนการพนัน การค้ายาเสพติด ฯลฯ 2) การคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชน 3) การหลีกเลี่ยงภาษีของนักธุรกิจเอกชนและธุรกิจบางประเภท และ 4) ธุรกิจนอกระบบ เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง หาบเร่แผงลอย สุราพื้นบ้าน กลุ่มมอมทรัพย์ต่างๆ ฯลฯ (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2546)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้นิยาม โดยเน้นที่จากจ้างงานว่า เป็นภาคเศรษฐกิจที่ประกอบด้านธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจส่วนตัว อาจมีหรือไม่มีการจ้างแรงงาน มีการใช้เทคโนโลยีแบบง่าย ๆ มีวัตถุประสงค์เบื้องต้น เพื่อการจ้างแรงงานและการสร้างรายได้ โดยทั่วไปจะดำเนินกิจการโดยไม่มีหน่วยงานของรัฐดูแล และมักหลีกเลี่ยงต่อกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ (www.ilo.org) นอกจากนี้ ILO เคยให้ความหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบว่า มีลักษณะประกอบด้วย การเปิดดำเนินการโดยง่าย ใช้ทรัพยากรที่หาได้ในท้องถิ่น กิจการแบบครอบครัวเป็นเจ้าของ เป็นการประกอบการขนาดเล็ก ๆ ใช้แรงงานและอาศัยเทคนิคการผลิตแบบง่าย ๆ หากทักษะความชำนาญด้วยตนเอง โดยไม่พึ่งการศึกษาในระบบ นายจ้าง ลูกจ้างมีข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการ ลูกจ้างอาจได้สิทธิหรือสวัสดิการเพียงเล็กน้อย ธุรกิจไม่ได้อยู่เพียงลำพัง แต่เชื่อมกับภาคเศรษฐกิจอื่นที่อยู่ในระบบ

หากจัดกลุ่มเศรษฐกิจนอกระบบเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ อาจจัดได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มธุรกิจ / กิจกรรมแอบแฝง (Hidden Activities) คือ การผลิตสินค้าและบริการที่ไม่ผิดกฎหมาย เช่น หาบเร่แผงลอย ร้านค้าขนาดเล็ก มอเตอร์ไซด์รับจ้าง หัตถกรรม / ผลิตสินค้าในครัวเรือน กลุ่มมอมทรัพย์ ฯลฯ แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น แจ่งจตทะเบียนการผลิต เสียภาษีเงินได้ จ่ายเงินประกันสังคมให้ลูกจ้าง อีกกลุ่มเป็นกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย (Illegal Activities) เป็นการผลิตสินค้า และบริการที่กฎหมายห้าม ได้แก่ ค้ายาเสพติด บ่อนการพนัน โสเภณี ฯลฯ

ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบไม่มีตัวเลขที่ชัดเจน แต่อาจประมาณการจากเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ถ้าประมาณจากเกณฑ์สถานภาพการทำงาน พบว่าจำนวนแรงงานร้อยละ 69.8 ของผู้มีงานทำทั้งหมด อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ โดยภาคเกษตรมีแรงงานมากที่สุดถึงร้อยละ 56.4 แรงงานที่อยู่ในระบบที่ไม่เป็นทางการยังไม่เข้าระบบประกันสังคม ถึงร้อยละ 73.3 และผู้ที่ไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สูงถึงร้อยละ 81.6 ของผู้มีงานทำทั้งหมด สำหรับการสร้างรายได้ให้แก่ระบบเศรษฐกิจของเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการเฉพาะส่วนที่เป็นเศรษฐกิจแอบแฝง แบบไม่ผิดกฎหมาย ประมาณกันว่ามีขนาดรายได้เท่ากับ 2.336 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 45.6 ของจีดีพี (สศช. เอกสารประกอบการระดมความเห็นเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ 2546)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะการจัดระบบเศรษฐกิจนอกระบบตามเกณฑ์ต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นการจัดตามระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถ้าวัดจากขนาดจำนวนคนทำงานแล้วถือได้ว่ามีสัดส่วนสูงกว่าเศรษฐกิจในระบบค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตร ซึ่งเป็นฐานรากของเศรษฐกิจสังคมไทย ที่มีลักษณะความเป็นเศรษฐกิจครอบครัวและชุมชน ถ้าหากจะเชื่อมโยง เรื่อง เศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็งของชุมชนและการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนฐานล่างแล้ว ในการศึกษาครั้งนี้จึงเน้นไปที่เศรษฐกิจชุมชน ซึ่งเป็นรากฐานเศรษฐกิจไทยที่มีลักษณะความเป็นองค์กรรวมที่เชื่อมโยงทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อจะได้เห็นภาพรวมในส่วนนี้ให้ชัดเจนขึ้น เกิดการวิเคราะห์เชื่อมโยงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะทำให้เศรษฐกิจชุมชนส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน และข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนาต่อไป

### **3 พัฒนาการเศรษฐกิจชุมชนไทย รากฐานความเข้มแข็งของชุมชน**

ถ้าหากมาพิจารณาถึงลักษณะของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่าเศรษฐกิจไทยมีลักษณะความเป็นเศรษฐกิจครอบครัวและชุมชน จากงานค้นคว้าวิจัยของ ศ.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะนักวิชาการ สำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง แนวประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมชุมชนได้ประมวลภาพให้เห็นว่าสังคมไทยประกอบขึ้นด้วยชุมชนของชาวบ้านไทยที่มีความเป็นญาติมิตร ความมีน้ำใจ และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งแตกต่างจากวัฒนธรรมทุนนิยม ที่เน้นความเป็นปัจเจกชน ตัวใครตัวมัน แข่งขันและเอารัดเอาเปรียบ การพัฒนาจะต้องเริ่มจากฐานวัฒนธรรมชุมชน ให้ชาวบ้านได้วิเคราะห์ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมชุมชนที่จะทำให้ชาวบ้านตื่นรู้ ตระหนักในคุณค่าของตัวเองให้ได้ ศ.ฉัตรทิพย์ ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวมาจากการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนบางส่วน เช่น คณะทำงานในมูลนิธิบูรณะชนบท (คุณบำรุง บุญปัญญา) สมาคมทอลิคแห่งประเทศไทย เพื่อการพัฒนา โดยมีผู้นำทางความคิดสำคัญ หรือ บาทหลวงนิพนธ์ เทียรวิหาร ฯลฯ ตั้งแต่ช่วงปี 2520 - 2529 ในระยะต่อมาจึงได้มีการนำเสนอทางเลือกการพัฒนาที่เอาเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชาวบ้านเป็นตัวตั้ง ซึ่งเป็นเศรษฐกิจและวัฒนธรรมแบบชุมชน ไม่ใช่ปัจเจกชน มุ่งสู่การพึ่งตนเองของชาวบ้านของท้องถิ่น แนวคิดดังกล่าวได้ขยายตัวทั้งในหมู่นักคิด / ปัญญาชน และชาวบ้านที่เป็นปัญญาชนของชาวบ้าน (Organic Intellectual) ที่เป็นผู้ทดลองปฏิบัติด้วยตนเอง แล้วขยายการเรียนรู้สู่ชุมชนอื่น แนวคิดและรูปธรรมจากการปฏิบัติที่เกิดขึ้น ได้เป็นที่ยอมรับ คิดและขยายต่อโดยบุคคลสำคัญหลายท่าน ได้แก่ นพ.ประเวศ วะสี ที่ได้เพิ่มเรื่องธรรมชาติของศาสนาพุทธเข้าไป ที่ปรากฏในบทความ

"พุทธเกษตรกรรมกับศาสนาสืบของสังคมไทย" เมื่อปี 2530 ซึ่งเป็นการจุดประกายความคิดและชี้ให้สังคมไทยเห็นความสำคัญของชุมชนและการพัฒนาที่ฐานรากของสังคม (ฉัตรทิพย์, 2546)

"เศรษฐกิจชุมชนเป็นเศรษฐกิจของชาวไทยเราแท้ ๆ เป็นภาพซ้อนอยู่ข้างล่างของภาพความเจริญรุ่งเรืองข้างบน ซึ่งเป็นความเจริญของคนอื่น ถ้านับจำนวนคนที่ทำงาน คนที่ทำงานเป็นแรงงานรับจ้างทั้งในเมืองและชนบท ที่อยู่ในสาขาทุนนิยม คือ สาขาแรงงานเป็นสินค้าในตลาดมีคนทำงานในสาขานี้เพียง 25% ของกำลังแรงงานทั้งหมด สาขาเศรษฐกิจครอบครัว สาขาที่ครอบครัวเป็นหน่วยการผลิต สาขาที่ใช้แรงงานของสมาชิกในครอบครัว มีคนทำงานในสาขานี้ถึง 75% ของกำลังแรงงาน สาขานี้คือ เศรษฐกิจชุมชน คิดในแง่จำนวนคนใหญ่กว่าสาขาเศรษฐกิจทุนนิยม แต่เราคิดเป็นเงินเป็นทองกันมากเกินไป เราจึงไปเห็นอีกสาขาหนึ่งเป็นสาขาใหญ่ ทำให้เกิดปัญหาว่าเศรษฐศาสตร์ไม่ใช่เศรษฐศาสตร์ของผู้คนทั้งหลาย เป็นวิชาของทุนหรือของรัฐ แล้วเรามักเรียกสาขาที่อยู่ข้างนอกว่าเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเห็นชัด ๆ ว่าเป็นการมองแบบลำเอียงมองจากระบบทุนเข้ามา จึงเห็นว่าเป็นนอกระบบ ความจริงเป็นอีกระบบต่างหาก มีวิถีชีวิตของเขาและมีกลไกการผลิตซ้ำของเขาเอง

อีกเหตุผลหนึ่งนอกเหนือจากที่ว่าเศรษฐกิจของชาวบ้าน ผู้คนชาวไทยแท้ ๆ คือ ชุมชนยังมีมิติอื่น ๆ นอกเหนือจากมิติเศรษฐกิจ เวลาเราคิดถึงชุมชนเราต้องคิดแบบองค์รวม ถ้าเป็นเศรษฐศาสตร์แบบเศรษฐกิจทุนนิยมจะไม่ค่อยคิดแบบองค์รวมเท่าไร จะคิดเป็นเรื่องกำไร แต่ที่จริงแล้วเราต้องคิดถึงควบคู่ไปกับอย่างอื่น สิทธิประโยชน์ของประเทศชาติไม่ใช่เงินทองเท่านั้น แต่คือ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ความสงบสุข ชีวิต และจิตใจทั้งดงาม ...

ศ.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา

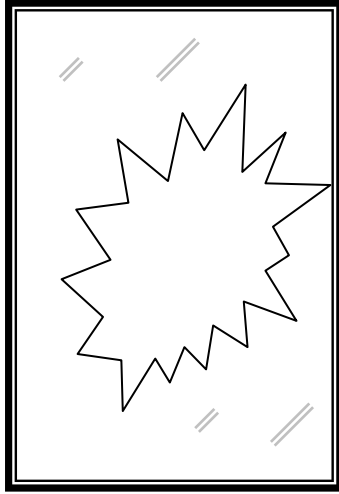
จากประวัติศาสตร์หมู่บ้านสู่ทฤษฎีสองระบบ

จากแนวคิดเศรษฐกิจที่ผสมกลมกลืนทั้งมิติสังคมและวัฒนธรรม ดังกล่าว ซึ่งเน้นการผลิตแบบพึ่งตนเองเป็นสำคัญ ได้ขยายสู่แนวคิดธุรกิจชุมชนที่ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ เสนอว่าชุมชนควรผลิตเพื่อขายด้วย นอกเหนือการผลิตเพื่อเลี้ยงตนเอง มีการบริหารจัดการที่ดี มีส่วนเกิน ทำในลักษณะ **"หนึ่งครัวเรือนสองวิถีการผลิต"** คือ ผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองหนึ่ง และวิถีทุนนิยมอีกหนึ่ง ในสมัยปัจจุบันชุมชนควรจะต้องพร้อมที่จะเข้าแข่งขันผลิตเพื่อขายในระบบทุนด้วย แม้มีฐานเป็นสถาบันครอบครัวและชุมชน เมื่อเข้าไปอยู่ในระบบตลาด พฤติกรรมก็จำเป็นต้องใช้ วัฒนธรรมแบบทุนอยู่บ้าง เพื่อให้ดำรงอยู่และขยายตัวได้ ในทางปฏิบัติมูลนิธิหมู่บ้าน โดย ดร.เสรี พงศ์พิศ ได้มีการขับเคลื่อนงานพัฒนาในแนวทางนี้อย่างจริงจัง ได้มีการเชื่อมประสานผู้นำชาวบ้านที่มีแนวคิดและการปฏิบัติในลักษณะเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง เป็นเครือข่ายภูมิปัญญาไท ต่อเนื่องกับการให้รางวัล "คนดีศรีสังคม" ปราชญ์ชาวบ้านอาวุโสที่ทำให้แนวคิดและการปฏิบัติเหล่านี้ แพร่ขยายสู่บุคคลและชุมชนอื่นอย่างเช่น พ่อเล็ก กุดวงศ์แก้ว ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข้มเฉลิม คุณประยงค์ รณรงค์ ลุงอัมพร ตัวงปาน ครูชบ ยอดแก้ว ฯลฯ

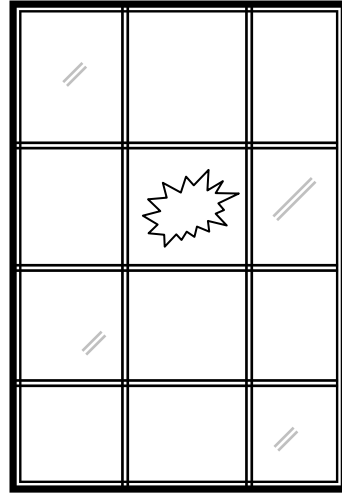
จากการที่ชุมชนได้ร่วมกันคิดวิเคราะห์ทบทวนให้เกิดการรู้จักตนเองหาแนวทางการพึ่งตนเองในมิติต่าง ๆ ในระยะต่อมาได้เกิดเป็นเครื่องมือในการทำงานพัฒนาเสริมความเข้มแข็งของชุมชน คือ **"แผนชุมชนพึ่งตนเอง"** ที่เริ่มจากชุมชนไม้เรียง จ. นครศรีธรรมราช แล้วได้ขยายเป็นขบวนการที่กว้างขวางขึ้นในระยะต่อมา และได้รับการขานรับในระดับนโยบายที่ส่งเสริมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง รวมทั้งรูปแบบงานของชุมชนในการจัดการทุนของตนเอง **"กลุ่มออมทรัพย์"** ที่มีรูปแบบที่หลากหลาย ก็ได้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง กลุ่มออมทรัพย์กลายเป็นฐานทุนที่สำคัญของชุมชนในการทำ **"วิสาหกิจชุมชน"** ซึ่งเป็นผลจากการวิเคราะห์ตัวเองของชุมชนที่ทำให้เกิดการผลิตเพื่อทดแทนการซื้อภายนอก ลดค่าใช้จ่าย แปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิต ใช้ภูมิปัญญาวัตถุดิบในท้องถิ่น ผสมผสานกับความรู้จากภายนอก

ในช่วงเดียวกันฐานคิดความศรัทธาในพุทธศาสนาตามแนวสันตอโศกได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านพุทธธรรมขึ้นหลายแห่ง เช่น ปฐมอโศก ศรีษะอโศก ราชธานีอโศก ฯลฯ ซึ่งเป็นลักษณะหมู่บ้านที่มีการพึ่งตนเองอย่างครบวงจรทั้งในด้านเศรษฐกิจที่มีการทำการเกษตรแบบปลอดสารพิษ การแปรรูปผลผลิตทำของใช้เอง กองบุญ ร้านค้า ฯลฯ ด้านการศึกษา ศาสนา จริยธรรม สวัสดิการ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่คนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจชุมชนอโศกสามารถอยู่ได้ในลักษณะ "อยู่ดีมีสุข" สมาชิกในชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ นอกจากการปฏิบัติในชุมชนจนบรรลุผลแล้ว ได้ส่งผลต่อชุมชนอื่น ๆ ที่มาเรียนรู้ดูงาน โดยชุมชนเหล่านั้นอาจไม่ได้เคร่งครัดการปฏิบัติธรรม และใช้ชีวิตเหมือนชุมชนอโศกเต็มรูปแบบ แต่สามารถเลือกบางเรื่องให้เห็นผลชัดเจนว่านำไปสู่การพึ่งตนเองไปสู่การปฏิบัติ เช่น การทำเกษตรยั่งยืน เลิกใช้ปุ๋ยเคมี และยาฆ่าแมลง / การทำปุ๋ยชีวภาพ การจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นการสร้างอุดมการณ์ ปรับวิธีคิด การฝึกปฏิบัติ ฯลฯ

จากฐานคิดเรื่องเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง (ซึ่งถือเป็นเศรษฐกิจในภาคที่ไม่เป็นทางการและส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งของชุมชน) ที่ได้ก่อตัวจากแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน ศาสนธรรม อย่างผสมกลมกลืนกัน ได้ผ่านการปฏิบัติและการขยายการเรียนรู้พื้นที่อื่นอย่างช้า ๆ ตลอดจนได้มีการเสนอเชิงแนวคิดการพัฒนาเพิ่มเติมเป็นช่วง ๆ ตั้งแต่ประมาณปี 2525 เป็นต้นมา ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (2535 - 2539) ได้นำเรื่องคน ชุมชน เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาบรรจุไว้ในแผน จนกระทั่งในปี 2540 ที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ กลุ่มที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจที่เป็นภาคทางการ โดยเฉพาะภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านการเงิน เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเป็นอันดับแรก ฐานเศรษฐกิจนอกระบบได้ช่วยรองรับแรงกระแทกไม่ให้เกิดผลกระทบรุนแรงมากนัก ครอบครัวที่สมาชิกมาทำงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ เช่น สถาบันการเงิน โรงงาน ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ แต่ยังมีพ่อแม่ หรือสมาชิกบางส่วนทำการเกษตรผสมผสาน ผลิตอาหารเอง มีกิจการเล็ก ๆ ในครัวเรือน ก็สามารถปรับตัวไปได้ ลูกจ้างในระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการจำนวนมากได้หาช่องทางอาชีพในภาคนอกระบบ เช่น ทำอาหารขาย กลับไปทำอาชีพเกษตร ฯลฯ ดังเช่นที่ อ.ขวัญสรวง อติโพธิ์ ได้อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวในเวทีประชาคมท้องถิ่นต่าง ๆ ว่าถ้าเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจกับหน้าตากระจกบางใหญ่ที่ไม่ได้กันเป็นร่อง ๆ เมื่อปาก้อนอิฐไปกระทบก็แตกทั้งบาน แต่หน้าตากระจกที่แบ่งกัน ๆ เป็นช่อง ปาตรงช่องไหน ก็เฉพาะช่องนั้นส่วนใหญ่ยังคงอยู่ได้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าวทำให้หลายฝ่ายได้เห็นคุณค่าของเศรษฐกิจนอกระบบ เศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น



เศรษฐกิจทุนนิยม



เศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่น

การกล่าวถึงเศรษฐกิจนอกระบบหรือเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการในบทความฉบับนี้จึงเน้นที่เศรษฐกิจนอกหรือเศรษฐกิจในภาคที่ไม่เป็นทางการที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน โดยหยิบยกเฉพาะบางประเด็นที่ชุมชนส่วนใหญ่มีการดำเนินการ และได้มีการเชื่อมโยงกันเป็นขบวนการที่จะทำให้ประเด็นเหล่านั้นส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน ช่วยลดปัญหาความยากจน มีความมั่นคงในชีวิตแบบพอเพียง ภาพรวมสถานการณ์ปัจจุบันของเศรษฐกิจนอกระบบที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนชนบท และชุมชนเมืองเป็นดังนี้ คือ

#### 4 เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง : เศรษฐกิจนอกระบบในชนบท

จากรากฐานเศรษฐกิจสังคมไทยที่เป็นสังคมเกษตรกรรม เกษตรมีที่ดินทำกิน มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีแรงงานในครอบครัวที่ช่วยกันผลิต หรือสามารถ “เอาแรง” คนในหมู่บ้านมาช่วยกันเป็นครั้งคราว โดยจุดมุ่งหมายของการผลิตของอดีตเป็นเพื่อการบริโภค เลี้ยงสมาชิกในครอบครัว ไม่ใช่เพื่อขายหรือเพิ่มกำไร อาจมีเหลือขาย / แลกเปลี่ยนกันภายในชุมชน / ระหว่างชุมชนท้องถิ่นบางส่วน เนื่องจากไม่ต้องจ้างแรงงาน / กู้เงินมาลงทุน จึงไม่มีการขาดทุนหรือล้มละลาย ช่วงเว้นว่างจากฤดูกาลผลิตในไร่นา ก็มีเวลาในการผลิตข้าวของเครื่องใช้เอง การทอผ้า จักสาน แปรรูป / ถนอมอาหาร แม้รายได้ที่เป็นตัวเงินจะไม่ค่อยมี / มีน้อย แต่รายลางก็น้อย ไม่มีหนี้สิน มีชีวิตอย่างพอเพียงตามอัตภาพ จนมาสู่ยุคเศรษฐกิจเงินตราในช่วง 40 กว่าปีที่ผ่านมามีการปรับวิธีการผลิตเร่งรัดการขยายการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อขาย เพื่อการส่งออก เน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เพื่อการค้ามากขึ้น เช่น ทำนาหลายครั้ง / ปี ทำไร่มันสำปะหลัง ไร่อ้อย ไร่ข้าวโพด สวนยางพารา ฯลฯ ขยายพื้นที่การผลิตเข้าไปในพื้นที่ป่าไผ่ ป่าไผ่ ไร่ยาฆ่าแมลง กู้เงินมาลงทุนในการผลิต ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ถูกทำลายมากขึ้น เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นต่อเนื่องจากปัญหาสังคมต่าง ๆ ติดตามมา ในท่ามกลางกระแสการผลิตในระบบทุนสมัยใหม่ก็ยังมีเกษตรกร / ชุมชนส่วนหนึ่งที่ประสบปัญหาแล้วหันมาทบทวนตัว ตนเอง เป็นผู้ฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น / คิดค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาทดลองปฏิบัติกระจายอยู่ในชุมชนท้องถิ่น ต่างๆ โดยที่คนทั่วไป / ชุมชนอื่นไม่ได้ให้ความสนใจให้ความสำคัญที่จะเรียนรู้สิ่งเหล่านี้มากนัก

จนกระทั่งถึงช่วงที่ประเทศโดยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ความตื่นตัวของชุมชนในชนบทที่จะหันมาทบทวนตัวเอง ปรับวิธีคิด วิธีการผลิต เรียนรู้จากพื้นที่ที่ทำมาก่อน ตลอดจนการส่งเสริมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ภาพของเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง หรือเศรษฐกิจภาคที่ไม่เป็นทางการที่ช่วงเสริมความเข้มแข็งของชุมชนชนบทเด่นชัดขึ้นในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

**4.1 องค์การการเงินและทุนของชุมชน** ชุมชนได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งกองทุนกลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ หรือที่เรียกรวมว่า “องค์การการเงินชุมชน” ขึ้นมานานแล้ว ซึ่งเดิมกลุ่มเหล่านี้ส่วนใหญ่ตั้ง / คิดค้นรูปแบบโดยปราชญ์ชาวบ้านที่ต้องการพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยมีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ **ต้องการอยู่เป็นพื้นฐานแนวทางการพึ่งตนเองของชุมชน ใช้เรื่องออมทรัพย์เป็นเครื่องมือในการรวมคน รวมเงิน รวมความคิดไปสู่การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง** รูปแบบองค์การการเงินชุมชนในชนบทมีความหลากหลาย มีการคิดค้น เรียนรู้ ต่อยอดขึ้นมา ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน กองทุนชุมชน ฯลฯ ปัจจุบันมีกลุ่มออมทรัพย์ในชนบท ประมาณ 36,000 กลุ่ม สมาชิกประมาณ 4 ล้านคน เงินออมประมาณ 7,000 ล้านบาท กลุ่มออมทรัพย์ที่เป็นองค์กรพื้นฐานที่ทำให้ชุมชนมีทุนของตนเอง มีความเชื่อมั่นสามารถตัดสินใจการพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยใช้ทุนของตนเอง ทำให้เกิดการขยายกิจกรรมจากกลุ่มออมทรัพย์ไปสู่การพัฒนาด้านอื่น ๆ เช่น อาชีพ / ธุรกิจชุมชน สวัสดิการ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

แม้ว่าในช่วยเดียวกันกับการเกิดกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนชนบท หน่วยงานรัฐก็ได้มีการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นองค์กรด้านเศรษฐกิจสังคมที่มีความเป็นนิติบุคคล (จัดเป็นเศรษฐกิจในระบบ) แต่การขยายตัวของกลุ่มออมทรัพย์เกิดขึ้นกว้างขวางกว่าสหกรณ์ เนื่องจากการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์สามารถดำเนินการได้โดยง่าย ชุมชนต่าง ๆ สามารถปรับรูปแบบให้เหมาะสมสอดคล้องกับชุมชนของตนเอง สามารถขยายกิจกรรมพัฒนาด้านต่าง ๆ ตามความพร้อม / ความต้องการของชุมชน โดยไม่ต้องติดกับตามประเภทของสหกรณ์ทำให้กลุ่มออมทรัพย์ส่วนหนึ่งไม่อาจจดทะเบียนเป็นสหกรณ์

จากรูปธรรมกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนที่ประสบความสำเร็จ เช่น กลุ่มออมทรัพย์คลองเปี้ยะ กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ใน จ.ตราด ทำให้รัฐบาลได้ยกระดับเป็นนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองหมู่บ้านละล้าน ทั่วประเทศ และอยู่ระหว่างการเตรียมออก พ.ร.บ. เพื่อให้เป็นนิติบุคคล

**4.2 ธุรกิจ / วิสาหกิจชุมชน** การเกิดขึ้นของธุรกิจ / วิสาหกิจชุมชนในชนบทส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการส่งเสริมของหน่วยงาน เช่น กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร ธกส. ฯลฯ โดยมีรูปแบบต่าง ๆ เช่น กลุ่มอาชีพต่าง ๆ หัตถกรรม การแปรรูปอาหาร ร้านค้าชุมชน โรงสีข้าว ฯลฯ ซึ่งการส่งเสริมเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง สินค้าชุมชนสามารถกระจายสู่ตลาดเพิ่มมากขึ้นต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มธุรกิจชุมชนที่เห็นได้ชัดว่าส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนยังมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับสัดส่วน กลุ่มอาชีพ / ธุรกิจชุมชนทั้งหมด เนื่องจากการจัดการร่วมในลักษณะของธุรกิจชุมชนมีความซับซ้อนมากกว่ากลุ่มออมทรัพย์ ความรู้เท่าทันในด้านการตลาด การพัฒนาคุณภาพรูปแบบสินค้าให้สอดคล้องกับตลาด ผลผลิตสินค้าชนิดเดียวกันจำนวนมาก การแข่งขันสูง จากธุรกิจชุมชนที่ทำกันเป็นกลุ่มปรับไปสู่การเป็นธุรกิจส่วนบุคคลไปค่อนข้างมาก แม้ธุรกิจเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการจ้างแรงงานในชุมชนบางส่วน แต่ไม่ได้เป็นลักษณะธุรกิจของชุมชน ที่ช่วยเสริมความเข้มแข็งของชุมชนมากนัก บางแห่งก็ดำเนินการไปได้เฉพาะช่วงที่มี

หน่วยงานสนับสนุนช่วยจัดตลาดให้ ชุมชนหลายแห่งที่ได้ผ่านกระบวนการทำแผนแม่บทชุมชนได้ ปรับวิธีคิดใหม่ที่เน้นการผลิตเพื่อบริโภคเอง ทดแทนการซื้อจากภายนอก ลดค่าใช้จ่าย ชื้อ – ขาย แลกเปลี่ยนกันในท้องถิ่น เป็นอันดับแรก แล้วค่อยยกระดับการค้าขายกับตลาดภายนอก ตามความพร้อม / ความเป็นไปได้ ซึ่ง**คุณประยงค์ วรรณค์ ผู้นำชุมชนไม้เรียงที่มีประสบการณ์เรื่องนี้ให้ความเห็นว่าธุรกิจชุมชนจำเป็นต้องผสมผสานให้ธุรกิจเชื่อมโยงกับการแก้ปัญหา การจัดการทรัพยากร การสร้างความร่วมมือร่วมใจของชุมชน เป็นกิจการที่เรียกว่า "วิสาหกิจชุมชน" ซึ่งเป็นการผสมผสานการจัดการทุนเงินตรา ทุนทรัพยากร ทุนแรงงาน และทุนทางสังคมให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน นำไปสู่การจัดสวัสดิการชุมชนที่เป็นสายใย ยึดโยงความสัมพันธ์ของคนในชุมชน** วิสาหกิจชุมชนมีลักษณะเป็นการแปรรูปผลิตในครัวเรือน หรือการร่วมมือกันหลายฝ่ายของครอบครัวในรูปองค์กรชุมชน และหลายชุมชนในรูปเครือข่ายองค์กรชุมชน วิสาหกิจชุมชนไม่ได้มีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างกำไรทางการเงินเป็นหลัก แต่เป็นการสร้างกำไรทางสังคม คือความเข้มแข็งของชุมชนและความอยู่ดีมีสุขของสังคม ตัวอย่างกิจกรรมวิสาหกิจชุมชนที่เกิดขึ้นต่อเนื่องในชุมชนที่ทำแผนแม่บทชุมชน ได้แก่ การแปรรูปหรือการพัฒนาผลิตภัณฑ์จากผลผลิตด้านการเกษตรของชุมชน เป็นการเพิ่มมูลค่าผลผลิต เช่น การผลิตเส้นขนมจีนแทนการขายข้าวเปลือก ฯลฯ การพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อลดการซื้อจากภายนอก ลดค่าใช้จ่าย เช่น ทำปุ๋ยชีวภาพ โรงงานน้ำปลา สมุนไพรรักษาโรค ฯลฯ การพัฒนาผลิตภัณฑ์จากภูมิปัญญาพื้นบ้าน เช่น แปรรูปข้าว / ผลไม้ เป็นเครื่องดื่ม ทอผ้า จักสาน ฯลฯ การพัฒนาระบบการตลาด การบริการ เช่น ร้านค้าชุมชน จัดการท่องเที่ยวในชุมชน ฯลฯ

**4.3 เกษตรกรรมยั่งยืน** จากพื้นฐานอาชีพการเกษตรของชุมชนชนบทที่เคยผลิตแบบเลี้ยงตนเอง เมื่อปรับเปลี่ยนไปสู่การผลิตเพื่อขาย ทำให้ความมั่นคงด้านอาหารภายในชุมชนลดลง เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ไร่ ป่า ไร่ ใช้ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง มากขึ้น ภูเงินมาลงทุนในการผลิตมีหนี้มากขึ้น เกิดปัญหาสุขภาพและปัญหาอื่น ๆ ติดตามมา ทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันมาปรับเปลี่ยนวิถีการผลิต หันมาทำการเกษตรแบบยั่งยืน ซึ่งรูปแบบอาจมีความแตกต่างกันบ้าง ได้แก่ เกษตรตามทฤษฎีใหม่ตามปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง เกษตรกรรมธรรมชาติ เกษตรกรรมผสมผสาน เกษตรอินทรีย์ เกษตรกรรมทางเลือก ฯลฯ แต่มีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการพึ่งพาภายนอก ลดรายจ่าย ส่งผลดีต่อสุขภาพ ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

จากการทำเกษตรยั่งยืนในระดับตัวบุคคล ได้ขยายเป็นกลุ่ม / ชุมชนมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายต่าง ๆ เช่น เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก เครือข่ายกสิกรรมไร้สารพิษ เครือข่ายเกษตรอินทรีย์ ฯลฯ บางพื้นที่ผลิตเพื่อบริโภคเอง เหลือขายในท้องถิ่น สร้างระบบ / ต่อเชื่อมกับตลาดสินค้าปลอดสารพิษในเมือง บางส่วนถึงขั้นยกระดับเป็นสินค้าส่งออก อย่างเช่น ข้าวอินทรีย์ จ.ยโสธร ฯลฯ การที่ลักษณะการทำเกษตรยั่งยืนมีความหลากหลายมาก และส่วนใหญ่การเชื่อมโยงยังอยู่ในเครือข่ายตามลักษณะเกษตรกรรมลักษณะนั้น ๆ การประมาณการจำนวนเกษตรกร พื้นที่การทำมาหากิน ที่ได้ปรับมาทำในลักษณะเกษตรกรรมยั่งยืนยังไม่มีข้อมูลที่สามารถเห็นภาพรวมทั่วประเทศได้ชัดเจน แต่ผลที่เกิดขึ้นอาจดูได้จากข้อมูลบางส่วน เช่น ยอดจำหน่ายปุ๋ยเคมีที่ลดลงในบางพื้นที่ จำนวนสมาชิกของเครือข่ายต่าง ๆ ฯลฯ พื้นที่ที่เป็นศูนย์เรียนรู้ด้วยเกษตรกรรมยั่งยืนส่วนใหญ่ได้มีการเก็บข้อมูลเปรียบเทียบต้นทุนระหว่างเกษตรเคมีกับเกษตรอินทรีย์ ซึ่งต้นทุนแตกต่างกันชัดเจน แต่ยังไม่มีข้อมูลที่เป็นภาพรวมทั่วประเทศว่าสามารถลดต้นทุน โดยรวมได้จำนวนเท่าใด

## ๕ เศรษฐกิจนอกระบบในชุมชนเมือง

กลุ่มอาชีพนอกระบบในชุมชนเมืองที่สำคัญ ได้แก่ การค้าขาย ประเภทยาสูบ แผลงลอย การผลิตสินค้าในครัวเรือน และอาชีพบริการต่าง ๆ ถ้าหากเน้นที่ชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง โดยเฉพาะชาวชุมชนแออัด หรือคนจนในเมือง ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่มีความเป็นชุมชนและอยู่ในภาคเศรษฐกิจสังคมที่ไม่เป็นทางการมากที่สุด ลักษณะการผลิตและอาชีพของคนในชุมชนแออัด ส่วนใหญ่อาศัยการผลิตในภาคที่เป็นช่องว่างของเศรษฐกิจ เช่น ช่องว่างทางเทคโนโลยีที่เครื่องจักรทำแทนคนไม่ได้ หรือจ้างคนทำราคาถูกกว่า เช่น อาชีพรับจ้างทำความสะอาด เก็บขยะ เซ็นของในตลาด ยาม ฯลฯ ช่องว่างทางรายได้ที่ผู้บริโภคมีกำลังซื้อต่ำ เช่น ขายอาหาร หาบเร่ รถเข็น แผลงลอย ฯลฯ ซึ่งลูกค้าส่วนใหญ่เป็นคนจนด้วยกัน คนมีรายได้น้อย - ปานกลาง สามารถซื้อบริโภคได้ในราคาที่ถูกลงกว่าซื้อจากร้านอาหารใหญ่ ๆ ช่องว่างทางการตลาด ช่องว่างของระบบการเงิน การที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบทำให้ตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้น และช่องว่างของการจัดระบบผังเมือง การที่รถโดยสารสาธารณะไม่สามารถเข้าถึงตรอก ซอกซอย / หรือจราจรติดขัด จำเป็นต้องอาศัยมอเตอร์ไซด์รับจ้าง อาชีพของคนในชุมชนแออัดกับเมืองมีความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกัน ลักษณะอาชีพของคนจนในเมือง มีรายละเอียดหลากหลายมากอาจจัดเป็นกลุ่มได้ 7 กลุ่ม ได้แก่

- 5.1 กลุ่มที่ใช้แรงงานเพื่อค่าจ้าง เช่น กรรมกรแบกหาม กรรมกรก่อสร้าง รับจ้างทำความสะอาด ฯลฯ
- 5.2 กลุ่มที่ใช้แรงงาน เพื่อให้ได้ผลผลิตหรือสินค้ามาขายโดยไม่ต้องลงทุน เช่น เก็บผักขาย เก็บของเก่า ฯลฯ
- 5.3 กลุ่มรับของมาขายโดยไม่ต้องลงทุนเอง ได้ส่วนแบ่งจากจำนวนที่ขายได้ ซึ่งสินค้ามีทุกชนิดให้เลือก
- 5.4 กลุ่มที่ใช้แรงงานที่มีฝีมือระดับปานกลาง เช่น ช่างซ่อมเครื่องใช้ไฟฟ้า ช่างก่อสร้าง
- 5.5 กลุ่มที่ใช้แรงงานฝีมือระดับต่ำ เช่น พับถุงกระดาษ ตัดชิ้นส่วนอุปกรณ์ บรรจุกล่อง ฯลฯ
- 5.6 กลุ่มค้าขายที่ลงทุนเอง เช่น ขายอาหาร ขายของผ่นส่ง ฯลฯ
- 5.7 กลุ่มบริการรับจ้างทั่วไป เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง พนักงานเสิร์ฟ ฯลฯ

นอกจากนี้ยังมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย เช่น ขายยาเสพติด ทำงานในบ่อน รับจ้างติดคุก (ถูกจับเป็นครั้งคราว มีผู้จ่ายค่าตอบแทนให้) โสเภณี ฯลฯ

ในส่วน of เศรษฐกิจนอกระบบที่เข้าร่วมกัน โดยฐานกลุ่ม / ชุมชน นั้น กลุ่มกิจกรรมคล้ายคลึงกับกิจกรรมในชุมชน ชนบท แต่มีรายละเอียด วิธีการดำเนินการที่แตกต่างกัน ได้แก่

➤ **กลุ่มออมทรัพย์ / องค์การการเงิน** การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนแออัด ได้เริ่มต้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกับหมู่บ้านในชนบท ซึ่งเริ่มจากกลุ่มเครดิตยูเนียน กลุ่มออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการถูกละเมิดที่อยู่อาศัย จนกระทั่งปี 2530 ได้กลุ่มออมทรัพย์ใน

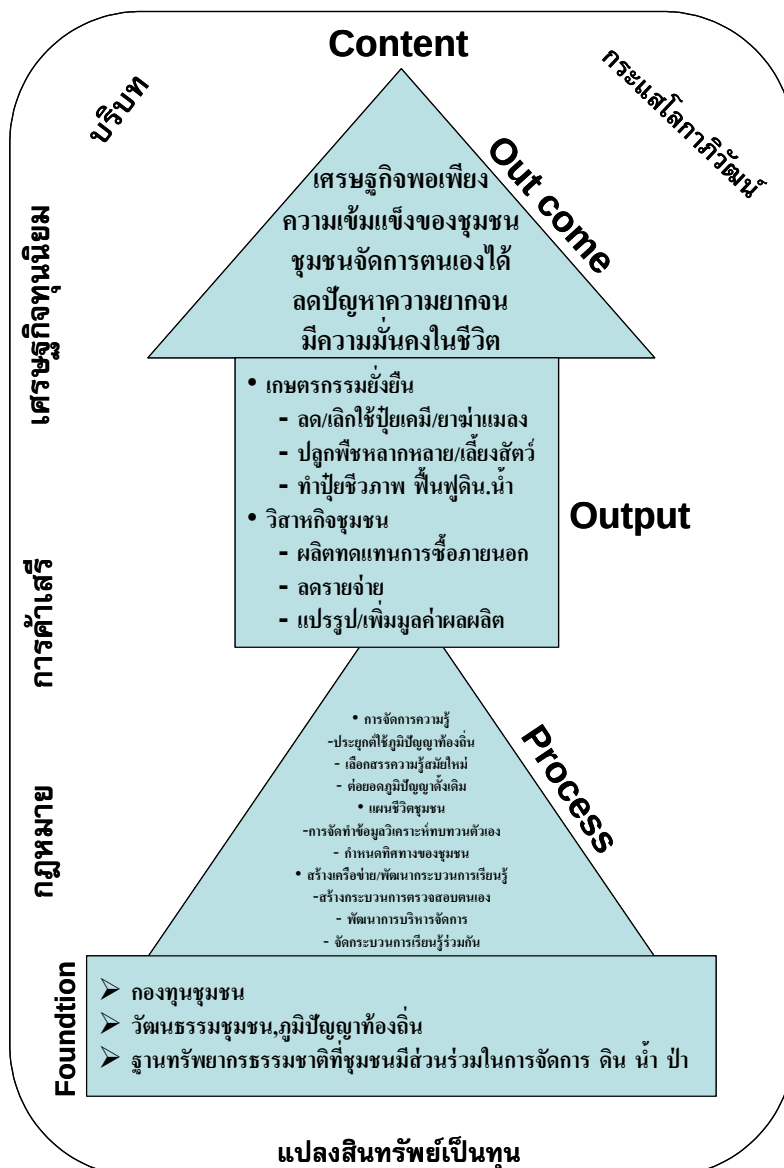
เขตกรุงเทพฯ ได้มีการขยายตัวมากขึ้น จากการส่งเสริมขององค์การนานาชาติ เพื่อร่วมกันพัฒนา (2530 - 2539) จากนั้นเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ขึ้นเป็นโครงการพิเศษโดยการเคหะแห่งชาติ การสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนแออัดได้ขยายตัวรวดเร็วมากขึ้น จากเมืองในกรุงเทพฯ สู่มืองในภูมิภาค ปัจจุบันมีกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนเมืองประมาณ 1,200 กลุ่ม (ยังไม่รวมกองทุนชุมชนเมือง) กลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนแออัดมีลักษณะหลากหลายตามที่ได้ปรับให้สอดคล้องกับสภาพชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์รายเดือน กลุ่มออมทรัพย์รายวัน ซึ่งมีการออมและปล่อยให้กู้ทุกวันสอดคล้องกับอาชีพรายได้ของคนที่มีเป็นรายวัน ในช่วงปี 2538 - 2540 กลุ่มออมทรัพย์ได้มีการเชื่อมกันเป็นเครือข่าย มีการขยายกิจกรรมจากกลุ่มออมทรัพย์ไปสู่การพัฒนาด้านอื่น ๆ เช่น ที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมชุมชน ธุรกิจชุมชนสวัสดิการชุมชน ฯลฯ เป็นการเปิดโอกาสให้คนจนที่ไม่สามารถไปออมในระบบได้มีเงินออม และเข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งกลุ่มออมทรัพย์สามารถบรรเทา / ถ่วงดุล อัตราดอกเบี้ยสูงของเงินกู้นอกระบบให้ลดลง จำนวนผู้กู้เงินนอกระบบลดลง แต่ก็ยังคงมีปัญหาเหล่านี้อยู่

กลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนเมืองส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มนอกระบบที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แต่มีกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนเมือง บางกลุ่มที่ทำโดยการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย ได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถาน เพื่อให้สามารถทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งปัจจุบันมีสหกรณ์เคหสถานที่พัฒนาจากกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนเมือง ประมาณ 40 แห่ง

❖ **ธุรกิจชุมชน** ธุรกิจชุมชนที่เกิดการรวมกลุ่มกันทำในชุมชนแออัด ได้แก่ ร้านค้าชุมชน เครือข่ายผู้รับเหมางานซ่อม / บำรุงรักษาพื้นที่สาธารณะของกรุงเทพฯ เครือข่ายตัดเย็บเสื้อผ้า กลุ่มรับทำอาหาร / จัดเลี้ยง แปรรูปอาหาร ทำขนม กลุ่มรับซื้อของเก่า ฯลฯ ความเข้มแข็งของกลุ่มธุรกิจชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นในชุมชนเมือง ส่วนใหญ่สามารถดำเนินการไปได้ดีในช่วงแรก / ช่วงที่มีหน่วยงานสนับสนุน แต่การพัฒนาให้เติบโตเข้มแข็งได้เหมือนวิสาหกิจชุมชนในชนบทยังมีน้อย เนื่องจากในชุมชนแออัดมีทางเลือกอาชีพที่ค่อนข้างหลากหลาย การมาจัดการร่วมกันในรูปแบบใหม่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก หรือปรับจากการรวมกลุ่มกันทำเหลือรายเดี่ยว หรือ 2 - 3 คน แต่การรวมกลุ่มด้านอาชีพที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ / ฐานอาชีพเดิม โดยไม่มีรูปแบบกลุ่มชัดเจน มีให้เห็นโดยทั่วไปและเป็นกลุ่มย่อยที่ช่วยยึดโยงความสัมพันธ์ภายในชุมชนได้ เช่น ผู้ที่มีอาชีพเกี่ยวกับการก่อสร้างในชุมชนร่วมสามัคคี , ชุมชนคลองลำนูน กรุงเทพฯ ซึ่งมีทั้ง ช่างไม้ ช่างปูน ช่างสี กรรมกร ได้มีการจัดเป็นกลุ่มย่อย ๆ ในการรับงานภายนอก และเมื่อชุมชนทำโครงการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยโดยชุมชน ก็จะมีการจัดกลุ่มในการก่อสร้างปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคของชุมชนร่วมกัน โดยไม่ต้องจ้างจากภายนอก การเตรียมโครงการปรับปรุงที่อยู่อาศัยของชุมชนไบลีย์ อ.เมือง จ.นครราชสีมา ได้มีการจัดกลุ่มเป็นธนาคารช่างก่อสร้าง โดยได้รวบรวมรายชื่อผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างทั้งหมดในชุมชน มาดูข้อมูลร่วมกันว่าใครมีทักษะด้านไหน ขนาดไหน หลังจากนั้นได้ประสานสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในการพัฒนาทักษะเพิ่ม ซึ่งจะได้ทั้งผู้ที่ทำงานก่อสร้าง / ปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชน และเป็น การสร้างโอกาสในการพัฒนาทักษะอาชีพของคนเหล่านี้ ต่อไป นอกจากนี้คนที่มีความรู้เกี่ยวกับช่าง และรับซื้อของเก่า ได้นำของมารวมกันขายเป็นเงินกองกลางในการทำโครงการที่อยู่อาศัย

» **ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม** การที่คนจนได้มีโอกาสในการอยู่อาศัยในชุมชนเดิมหรือใกล้ที่เดิมในเมืองอย่างมั่นคง โดยไม่ถูกไล่รื้อไปอยู่นอกเมือง หรือกังวลว่าจะถูกไล่ ถือเป็นการสร้างความมั่นคงในด้านอาชีพรายได้และความเข้มแข็งของชุมชน บ้านของคนจนในเมืองเป็นฐานการผลิตที่สำคัญไม่ว่าจะการทำอาหาร / ผลไม้ เตรียมขายแบบรถเข็นในเมือง การมีโอกาสดังกล่าวที่ทำงานรับจ้างอาชีพมอเตอร์ไซด์รับจ้าง การรับงานมาทำที่บ้าน ฯลฯ ซึ่งอาชีพเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจเมือง ที่ช่วยพยุงราคาไม่ให้ค่าครองชีพในเมืองสูงเกินไป เป็นส่วนหนึ่งที่เชื่อมกับเศรษฐกิจนอกระบบของคนกลุ่มอื่น และเศรษฐกิจในระบบที่เป็นทางการ การที่ชาวชุมชนแออัดรวมตัวกันพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนของตนเอง โดยการคัดแยกขยะ การทำน้ำหมัก ชีวภาพแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียของชุมชนริมคลอง แม้จะไม่ทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มในด้านเศรษฐกิจที่เป็นตัวเงินชัดเจนมากนัก แต่กิจกรรมเหล่านี้เป็นรากฐานในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ช่วยลดปริมาณขยะ เกิดรายได้มาสนับสนุนการพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ บางส่วน เช่น โครงการขยะแห้งแลกไข่ ของชุมชนคลองเตย การจัดการขยะของชุมชนวัดกลาง กรุงเทพฯ เครือข่ายจัดขยะชุมชนเมืองสระบุรี เครือข่ายจัดการขยะชุมชนเมืองกาญจนบุรี ฯลฯ

การเชื่อมโยงของเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองที่จะนำไปสู่ชุมชนเข้มแข็ง



## **6** การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานราก : การขับเคลื่อนของขบวนการชุมชน และการสนับสนุนจากภาครัฐ

### **6.1 การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองของขบวนการองค์กรชุมชน**

หลังจากช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำรัสเกี่ยวกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอันทรงคุณค่ายิ่งต่อสังคมไทย ที่จะหันมาทบทวนกระบวนการพัฒนาที่ผ่าน ในส่วนของชุมชนก็ได้ตระหนักถึงปัญหาวิกฤตและสังคมที่เกิดขึ้น เกิดการเรียนรู้ว่าการแก้ปัญหาของประเทศไม่อาจปล่อยให้รัฐบาลดำเนินการโดยลำพัง ชุมชนจะต้องร่วมสร้างเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง แสวงหาทางเลือก (ทางรอด) ในการแก้ไขปัญหาโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ถูกกลืนมาเป็นเวลานาน พื้นฟูภูมิปัญญาดั้งเดิมมาปรับใช้ เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

จากแนวคิดและรูปธรรมการปฏิบัติที่ปราชญ์ชาวบ้าน / ชุมชนต่างๆ สังสมประสบการณ์มาในช่วงที่ผ่านมาได้กระจายการเรียนรู้ไปสู่ชุมชนต่าง ๆ อย่างกว้างขวางขึ้น โดยมีองค์กร / โครงการต่าง ๆ ช่วยสนับสนุนการขยายแนวคิดแนวทางดังกล่าว เช่น สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (SIF) มูลนิธิหมู่บ้าน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ธนาคารเพื่อการเกษตร ฯ (ธกส.) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา องค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ประชาคมท้องถิ่นต่าง ๆ ฯลฯ เครือข่ายองค์กรชุมชนต่าง ๆ ได้มีการเชื่อมโยงกันกว้างขวางขึ้น ทั้งที่เป็นเครือข่ายพื้นที่ เครือข่ายประเด็นการพัฒนา ขบวนการขับเคลื่อนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยใช้ประเด็นทางเศรษฐกิจ หรือส่งผลต่อเศรษฐกิจชุมชนมีดังนี้ ได้แก่

(1) **องค์กรการเงิน / กองทุนชุมชน** จัดเป็นองค์กรพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของชุมชน การที่ชุมชนมีองค์กรการเงินหรือกองทุนของตนเองทำให้ชุมชนมีความเชื่อมั่นสามารถตัดสินใจได้โดยอิสระที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง เงินทุนที่มีอยู่เป็นฐานในการพัฒนาต่าง ๆ ของชุมชน ประเด็นการขับเคลื่อนงานขององค์กรการเงินชุมชน ได้แก่

» **การเชื่อมโยงกองทุนในชุมชน** การที่มีองค์กรการเงินและกองทุนหลายกองในชุมชน จากที่เงินออมภายในชุมชนเอง และเงินที่สนับสนุนจากภายนอกทำให้สมาชิกในชุมชนมีแหล่งเงินกู้มากขึ้น แต่ถ้าหากกองทุนภายในชุมชนไม่ได้มีการรับรู้ข้อมูลร่วมกัน ทำให้บางคนกู้หลายกอง มีการหมุนหนี้ระหว่างกองทุน และหนี้ภายนอก ซึ่งถ้ายอดหนี้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ก็จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ ในขณะที่บางคนในชุมชนไม่ได้ใช้ประโยชน์จากกองทุนหรือได้รับผลจากกองทุนในรูปแบบอื่น ๆ ทำให้ผู้นำ ชุมชนหลายแห่งเกิดความคิดที่จะจัดเชื่อมโยงกองทุน เพื่อเปิดเผยข้อมูลให้ได้รับรู้ร่วมกันจัดความสัมพันธ์ระหว่างกองทุนใหม่ เช่น ยุบรวมกองทุนที่ไม่เคลื่อนไหวใช้ดอกผลจากแต่ละกองทุนมาจัดตั้งกองทุนสวัสดิการของชุมชนร่วมกัน

» การเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายองค์กรการเงินในระดับต่าง ๆ แม้ว่าองค์กรชุมชนจะมีหลายประเภท มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายในประเภทเดียวกันมาก่อน แต่การเชื่อมโยงข้ามเครือข่ายเดิม โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งและวางแผนจัดกิจกรรมร่วมกันในระดับต่าง ๆ เช่น เครือข่ายตำบล เครือข่ายอำเภอ เครือข่ายองค์กรการเงิน ระดับจังหวัด ซึ่งมีการหนุนช่วยกันในเรื่องการบริหารจัดการ การจัดระบบการติดตามตรวจสอบร่วมกันการจัดตั้งกองทุนร่วม การแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน

» การจัดขบวนการตรวจสอบโดยองค์กรชุมชน ผู้ที่ไม่คุ้นเคยกับกลุ่มออมทรัพย์ แต่คุ้นเคยการระบบธนาคารหรือระบบการเงินที่เป็นทางการอื่น ๆ มักจะมีคำถามเสมอว่า เงินอยู่ในมือชาวบ้านจำนวนมาก ๆ โดยไม่มีกฎหมายรับรอง ไม่ได้นำเงินไปฝากธนาคาร ไม่กลัวจะเกิดการโกงกินหรือจำเป็นต้องมีกฎหมายออกมารับรององค์กรการเงินชุมชนหรือไม่ โดยในระบบการเงินชุมชนเองก็ได้มีการตรวจสอบแบบชาวบ้าน เช่น ส่งเงินออม - เงินกู้ภายในครึ่ง วัน มีระบบกลุ่มย่อยติดประกาศรายงานการเงิน ฯลฯ

(2) การจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นทุนพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมชุมชน ถ้าหากชุมชนสามารถได้ไปใช้ประโยชน์ มีการจัดระบบการดูแลรักษาร่วมกัน เช่น การดูแลรักษาป่าชุมชน ทำให้ชุมชนสามารถหาอาหาร / ของใช้จากป่า เป็นการลดค่าใช้จ่าย การที่ชุมชนช่วยกันดูแลรักษาป่าชายเลนทำให้มีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ทำให้ชุมชนประมงมีความมั่นคงด้านอาหาร / มีรายได้เพิ่มขึ้น ฯลฯ ปัจจุบันความตื่นตัวในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนขยายตัวเพิ่มเป็นจำนวน มีป่าชุมชนที่ดูแลรักษาโดยชาวบ้านกระจายทั่วประเทศ ทั้งที่เป็นป่าบก ป่าชายเลน การดูแลจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชนตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ การร่วมกันจัดการที่ดินโดยชุมชน การจัดการขยะร่วมกัน การจัดทำข้อมูล/องค์ความรู้การจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนเผยแพร่สู่ชุมชนอื่น ๆ และสาธารณะ การเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จะให้สิทธิชุมชนในการจัดการดูแล / ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) การฟื้นฟูมิติทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการขยายกระบวนการเรียนรู้ การสืบค้นเรื่องราวในอดีตของประวัติศาสตร์ชุมชนท้องถิ่น วิธีการทำมาหากิน ภูมิปัญญาของปู่ย่าตายาย สร้างความภาคภูมิใจให้เยาวชนคนรุ่นหลัง ที่จะดูแลรักษา นำมาปรับใช้พัฒนาต่อ เชื่อมกับระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันในหลายพื้นที่เกิดศูนย์เรียนรู้ชุมชน การนำภูมิปัญญาดั้งเดิมมาปรับใช้และขยายการเรียนรู้ต่อ เช่น โรงเรียนสืบสานล้านนา โรงเรียนชวนา วโป. ภาคประชาชน โรงเรียนผู้นำพลตรีจำลองศรีเมือง ชุมชนอโคก ฯลฯ

(4) การทำแผนชุมชนพึ่งตนเอง แผนชุมชนพึ่งตนเองเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน เป็นกระบวนการที่ทำให้ชุมชนได้รู้จักตนเอง เข้าใจตนเอง และกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นได้เอง ในกระบวนการทำแผนชุมชนที่ได้มีการเก็บข้อมูลรายได้ รายจ่าย หนี้สิน อย่างละเอียด หรือการทำบัญชีครัวเรือน ข้อมูลศึกษาสภาพในชุมชน บุคคล ทรัพยากร ตลอดจนปัญหาของชุมชน ทำให้เกิดการวิเคราะห์ร่วมกัน หันมาทบทวนตัวเอง / ชุมชนนำไปสู่การกำหนดแผนงานที่ชุมชนจะดำเนินการ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา / พัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวิสาหกิจชุมชน

การผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการซื้อจากภายนอก การลดรายจ่าย การปรับวิธีการผลิตจากเกษตรเคมี เป็นเกษตรอินทรีย์ การเชื่อมต่อระหว่างแผนชุมชนกับแผนของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันขบวนการองค์กรชุมชนได้มีการขับเคลื่อนขบวนการทำแผนชุมชน หรือตนเอง โดยการสร้าง / พัฒนาพื้นที่ต้นแบบหรือการขยายผล การจัดทำองค์ความรู้และศูนย์เรียนรู้ แผนชุมชน การพัฒนาวิทยากรกระบวนการแผนชุมชน การเชื่อมโยงเครือข่ายแผนชุมชน ซึ่งมี แผนการดำเนินการที่ชัดเจนใน 222 ตำบล โดยในหลายพื้นที่ได้มีการยกระดับเชื่อมโยงเป็นแผนชุมชน ระดับอำเภอ การเชื่อมกับขบวนการทำแผนชุมชนที่หน่วยงานต่างๆ สนับสนุนการดำเนินการ

ในการขับเคลื่อนขบวนการพัฒนาของชุมชน จะมีการเชื่อมโยงกันในประเด็น ต่าง ๆ โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งมากขึ้น เช่น ลุ่มน้ำ ผืนป่า ตำบล อำเภอ ฯลฯ

## 1.2 บทบาทของรัฐในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานราก

ในช่วง 2 – 3 ปีที่ผ่านมา รัฐได้มีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ฐานราก เพื่อเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งในด้านเงินทุน ด้าน กฎหมาย และด้าน อื่น ๆ ดังนี้

(1) **โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง** เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ ได้นำประสบการณ์จากกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนที่เข้มแข็ง มาเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ดำเนินการทั่ว ประเทศ สนับสนุนกองทุนหมู่บ้าน / ชุมชนละ 1 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งทุน หมุนเวียนในการลงทุน สร้างอาชีพเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน และวิสาหกิจขนาดเล็กใน ครึ่งร้อยผลการดำเนินการช่วง 3 ปี ได้มีการสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแล้ว 74,907 กองทุน และกองทุนชุมชนเมือง 3,429 กองทุน ได้จัดสรรเงินครั้งแรกให้หมู่บ้าน / ชุมชนละ 1 ล้านบาท จากนั้นได้มีการเพิ่มทุนให้ 17,757 กองทุน กองทุนหมู่บ้านชุมชนเมืองได้นำเงินไปให้สมาชิก กู้ยืมรวม 8,612,051 ราย เป็นเงิน 123,736.4 ล้านบาท (รวมเงินออม / รายได้ของกองทุน) ชำระคืนได้ ร้อยละ 99

กองทุนหมู่บ้านถือเป็นโครงการที่มีการจัดปรับระบบบริหารจัดการ ระบบประมาณภาครัฐ โดยการจัดสรรงบประมาณไปที่ชุมชนโดยตรงทำให้ชาวบ้านมีเงินหมุนเวียนในการ ประกอบอาชีพ พัฒนาความสามารถในการบริหารเงินทุนของตนเองเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่, เพิ่มโอกาส ในการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต แต่จุดอ่อนของกองทุน คือ การเร่งรัดการดำเนินการ ระเบียบ บางอย่างไม่สอดคล้อง เช่น การชำระคืนภายในหนึ่งปี ขาดการสนับสนุนการพัฒนาความสามารถใน การบริหารจัดการ ทำให้หนี้สินเพิ่มขึ้น / ที่ชำระคืนได้ครบเพราะกู้เงินจากที่อื่นมาคืน การขาดการเชื่อมโยง กับกลุ่มออมทรัพย์ที่มีอยู่เดิม คนจนระดับล่างในหมู่บ้านเข้าถึงแหล่งทุนได้น้อย (ร้อยละ 6.5)

(2) **โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์** วัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อให้แต่ละ ชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า และสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้น จาก การรวมกลุ่มพัฒนาอาชีพ การมีเครือข่ายและการบริหารจัดการที่เป็นระบบขึ้น ผลการดำเนินการได้ เกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย มีผลิตภัณฑ์ดีเด่นตามหลักเกณฑ์ 7,753 ผลิตภัณฑ์ และได้รับ เลือกเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับจังหวัด 925 ผลิตภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์ระดับชาติ 461 ผลิตภัณฑ์ กลุ่ม

ที่ประสบความสำเร็จสามารถเพิ่มยอดขาย และแหล่งจำหน่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 85.2 สามารถสร้างรายได้ให้สมาชิกเพิ่มขึ้นประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนกลุ่มทั้งหมด ยอดขายเพิ่มขึ้นจาก 215.55 ล้านบาท ในปี 2544 เป็น 19,027 ล้านบาท ในปี 2545 แต่มีจุดอ่อน คือ การสนับสนุนเน้นที่ผลิตภัณฑ์ดีเด่น ทำให้กลุ่มที่ไม่ได้รับเลือกขาดโอกาสในการส่งเสริมพัฒนา กลุ่มที่ได้รับเลือกส่วนหนึ่งเป็นการประกอบกิจการแบบธุรกิจเอกชนมากกว่าการเป็นธุรกิจชุมชน

(3) **โครงการธนาคารประชาชน** มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินให้กับผู้มีรายได้น้อย เพื่อสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้ยืมในระบบ ให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงาน ผลการดำเนินการมีสมาชิกที่ใช้สินเชื่อแล้ว 636,891 ราย ยอดให้กู้รวม 12,156 ล้านบาท (ม.ย. 46) สมาชิกส่วนใหญ่สามารถชำระคืนได้ตามกำหนด โดยมีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน เพียงร้อยละ 6.57 ของสินเชื่อคงเหลือ สมาชิกส่วนใหญ่ร้อยละ 84.3 เป็นลูกค้าเดิมของธนาคารออมสิน ส่วนใหญ่ร้อยละ 84.3 นำไปลงทุนในกิจการเดิม เป็นแผงลอยร้อยละ 46.5 ร้านค้าร้อยละ 39.4 ทำให้เกิดการจ้างงาน โดยสมาชิกในครอบครัวมีงานทำเพิ่มขึ้นร้อยละ 22 แต่มีจุดอ่อนการดำเนินการคือ จำนวนหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการรายย่อยใหม่ / คนในชุมชนแออัดเข้าไม่ถึงบริการ

(4) **โครงการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนภายใต้งบประมาณ 2545** คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนงานด้านชุมชนสำหรับค่าใช้จ่ายสำรอง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในวงเงิน 8,500 ล้านบาท โดยให้ชุมชนในตำบลและเทศบาลทั่วประเทศ จัดทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชุมชน โดยการจัดเวทีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณากลับกรองและอนุมัติโครงการ พร้อมทั้งให้คณะทำงานประจํารัฐและภาคีพัฒนาที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งมีชุมชนร่วมกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการและได้รับสนับสนุนงบประมาณ 11,045 โครงการ งบประมาณ 5,388 ล้านบาท ลักษณะโครงการที่ดำเนินการ เช่น โรงสีชุมชน ลานค้าชุมชน โรงงานน้ำดื่ม โรงงานทำน้ำปลา ฯลฯ ซึ่งโครงการส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการทำแผนแม่บทชุมชน ทำให้แผนงานด้านวิสาหกิจชุมชนได้รับการสนับสนุน เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับอบต. แต่โครงการที่มีจุดอ่อน คือ การเร่งรัด การดำเนินการเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ลักษณะโครงการที่ดำเนินการมีการลอกเลียนโครงการที่ได้รับอนุมัติ (ทั้ง ๆ ที่อาจไม่ใช่โครงการที่เหมาะสมกับชุมชนนั้นทั้งหมด) การสนับสนุนบางส่วนโครงการ เช่น การก่อสร้างโรงสี แต่ชุมชนยังไม่มีเงินหมุนเวียนซื้อข้าว / หรือมีความพร้อมในการบริหารจัดการทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่

(5) **โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน** รัฐบาลมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อให้คนจนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถนำเอกสารแสดงสิทธิในสินทรัพย์ต่าง ๆ ไปใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อ เพื่อพัฒนาอาชีพรายได้ สินทรัพย์ที่นำมาแปลง 5 ประเภท ได้แก่ ที่ดิน ทรัพย์สินทางปัญญา เครื่องจักร ที่สาธารณะ และสิทธิการเช่า ในการดำเนินการได้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ซึ่งขณะอยู่ในระหว่างการจัดตั้งข้อมูลในพื้นที่จังหวัดน่านที่ดำเนินการเรื่องนี้

(6) ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน จากประสบการณ์ที่ชุมชนได้ทำแผนแม่บทชุมชน และวิสาหกิจชุมชน ทำให้มีการเสนอให้มีกฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนขึ้นมา เพื่อให้มีกฎหมายรองรับการทำวิสาหกิจชุมชน ซึ่งแตกต่างจากในร่าง พ.ร.บ. ฉบับแรกครอบคลุมในเรื่องการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน สำนักงานกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน สถาบันพัฒนาการเรียนรู้และส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน การส่งเสริมและการสนับสนุนของรัฐ ซึ่งในกระบวนการร่างกฎหมายได้มีการระดมความเห็นจากชุมชน / หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผ่านกระบวนการร่างกฎหมาย ซึ่งมีการปรับจากร่าง พ.ร.บ. เดิมหลายส่วนขณะนี้ ร่าง พ.ร.บ. ได้ผ่านคณะรัฐมนตรี รอเสนอสภาผู้แทนราษฎร

จากนโยบายรัฐที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐาน ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นส่วนใหญ่จะเป็นการสนับสนุนด้านการเงิน โดยมีด้านกฎหมายและด้านการตลาดบางส่วน โดยการส่งเสริม ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการในลักษณะที่ดำเนินการพร้อมกัน (บูรณา) ทั่วประเทศ มีช่วงเวลาในการดำเนินการชัดเจน และมีวัตถุประสงค์อื่นควบคู่กัน เช่น การกระตุ้นเศรษฐกิจ การจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ ฯลฯ ในการดำเนินการลักษณะดังกล่าวมีจุดดีที่เป็นการกระจายโอกาสอย่างกว้างขวาง เกิดผลในเวลาอันรวดเร็ว แต่ควรจะมีการเสริมในด้านการพัฒนาเรื่องคุณภาพควบคู่กันไปหรือติดตามต่อเนื่อง เช่น การสนับสนุนการพัฒนาระบบบริหารจัดการ การติดตามตรวจสอบ/ส่งเสริมระบบการตรวจสอบตนเองของชุมชน/ระหว่างชุมชน ฯลฯ

## **7 วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานราก**

จากการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่ามีทั้งส่วนที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคในการพัฒนา ทั้งในส่วนของชุมชนที่ดำเนินการเรื่องนี้ หน่วยงานสนับสนุน นโยบายรัฐบาล และบริบทภายนอกประเทศ / กระแสโลกาภิวัตน์ อาจวิเคราะห์เบื้องต้นได้ ดังนี้

### **7.1 จุดแข็ง**

- » ภูมิปัญญาท้องถิ่นของคนไทย ทูทางสังคม วัฒนธรรม
- » ความตื่นตัวที่จะเรียนรู้ ทบทวน บทเรียนที่ผ่านมา
- » ฐานทรัพยากรธรรมชาติ แม้จะถูกทำลายไปมาก แต่ความตื่นตัวที่ชุมชนมาร่วมกันดูแลรักษาดิน น้ำ ป่า เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง
- » การเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

### **7.2 จุดอ่อน**

- » การบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ การสร้างมูลค่าเพิ่มให้ผลผลิต

- ภาระหนี้สินเดิมที่สะสมมานาน / เพิ่มขึ้น การหมุนหนี้ การปรับวิธีการผลิตทำได้ยากขึ้น
- กรณีที่ผลิตเพื่อขาย คุณภาพสินค้าไม่สม่ำเสมอ การบรรจุภัณฑ์ไม่น่าสนใจ สินค้าไม่แตกต่าง
- ความมุ่งมั่นที่จะใช้เศรษฐกิจตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง / เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง เพื่อแก้ปัญหายังมีไม่มากพอ ทำให้ต่อเนื่อง จริงจัง

### 7.3 โอกาส

- นโยบายรัฐ สนับสนุน / สร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานรากกับกองทุนหมู่บ้าน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ธนาคารประชาชน แปลงสินทรัพย์เป็นทุน พักหนี้เกษตรกร ร้าง พ.ร.บ. วิสาหกิจชุมชน ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนภายใน 6 ปี
- แหล่งเงินทุนในการสนับสนุนพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐ กระจายออกไปอย่างกว้างขวาง
- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น การออก พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน
- การเปิดโอกาสจัดระเบียบให้เศรษฐกิจนอกระบบที่เสี่ยงกฎหมาย (เปิดช่องให้ผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐหาประโยชน์) สามารถทำมาากิน / มีรายได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย เช่น มือเตอร์ไซด์รับจ้าง หาบเร่แผงลอย ฯลฯ

### 7.4 อุปสรรค

- การสนับสนุนการพัฒนาโดยใช้งบประมาณ / เงิน เข้าไปที่ชุมชนฐานรากมากเกินไป ทำให้เกิดความต้องการเทียม (ไม่ได้คิดวิเคราะห์จริงจัง เพราะไม่ใช้เงินของตนเอง) การใช้เงินเพื่อการบริโภคสิ่งฟุ่มเฟือย / ผิดวัตถุประสงค์
- การดำเนินการแบบบูรณาการพร้อมกันหมด และการเร่งรัดการดำเนินการทำให้เกิดปัญหาในพื้นที่ที่ไม่มีความพร้อม การขาดเตรียมชุมชนรองรับ
- การส่งเสริมการผลิตเพื่อขาย ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หาดตลาดรองรับไม่ได้ หรือคุณภาพสินค้าไม่สม่ำเสมอ / ไม่ได้มาตรฐาน
- การแก้กฎหมายที่จะเอื้อให้ชุมชนสามารถจัดการ / ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยชุมชน ยังไม่มีความคืบหน้าชัดเจน

## ๘ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานรากที่จะนำไปสู่ชุมชนเข้มแข็ง

### 8.1 ในส่วนของชุมชน

» ใช้แผนชุมชนพึ่งตนเองหรือการวิจัยโดยชุมชนเป็นเครื่องมือ ในการทำให้เกิดการทบทวนตัวเอง จัดทำข้อมูลอย่างรอบด้าน และใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์อย่างจริงจัง (มีบางส่วนที่จัดทำข้อมูล แต่วิเคราะห์ไม่รอบด้าน / วิเคราะห์แบบสูตรสำเร็จ เช่น สสำรวจข้อมูลได้ว่า คนในหมู่บ้านบริโภคน้ำปลา รวม 1 ล้านบาท ก็ไปวางแผนที่จะทำโรงงานน้ำปลา โดยไม่ได้ดูทรัพยากรความสามารถ / ประสบการณ์ในการทำ จำนวนครัวเรือนที่จะบริโภคน้ำปลาชุมชนจริง หรือทำโครงการโรงสีชุมชน เพราะมีงบประมาณเศรษฐกิจเข้ามาและมีตัวอย่างโครงการจากชุมชนใกล้เคียง)

» การดูแลรักษาสิ่งที่เป็น ปัจจัยพื้นฐานของเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ

» การออม / การใช้ทุนภายในชุมชนเป็นหลัก ลดการกู้เงิน / สร้างหนี้ภายนอก (กรณีที่ยังไม่เห็นช่องทางกิจกรรมที่ทำ / ผลที่จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน)

» การจัดการความรู้ของชุมชน ฟื้นฟูความรู้ดั้งเดิม ภูมิปัญญาท้องถิ่น เลือกรสรความรู้สมัยใหม่ให้สามารถนำมาปรับใช้ต่อยอดความรู้ชุมชน พัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการ

» เชื่อมโยงเครือข่าย สร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานระหว่างชุมชน

» ยึดมั่นในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนสร้างความมั่นคงด้านอาหาร เหลือขาย / แปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่า

### 8.2 หน่วยงานสนับสนุน / นโยบายรัฐ

» ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานราก ทำความเข้าใจปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้ตรงกัน

» ให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยจำเป็นต้องมีการออกเพิ่มและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เช่น พ.ร.บ. ป่าชุมชน โฉนดชุมชน กฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์จากทะเล

» โอน / กระจายงานกิจกรรมบางประเภทของรัฐ ให้องค์กรชุมชน เป็นผู้ดำเนินการ เช่น การซ่อมแซมสาธารณะประโยชน์ การดูแลสวนสาธารณะ ตัดหญ้าริมถนน ฯลฯ

» ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ให้เอื้อต่อระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการของชุมชน เช่น กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานชุมชน สิทธิในการดูแลรักษาทรัพยากร การสื่อสารชุมชน (วิทยุชุมชน) ฯลฯ

» สนับสนุนให้ชุมชนร่วมจัดการดูแล/ดำเนินการเศรษฐกิจนอกระบบที่หลีกเลี่ยงกฎหมาย (มีผู้มีอิทธิพล/เจ้าหน้าที่รัฐ จัดการดูแล/รับประโยชน์) ที่รัฐเข้าไปจัดระเบียบใหม่ เช่น คีโมเตอร์ไชร์รับจ้าง หาบเร่ แผงลอย ฯลฯ โดยการจัดกลุ่ม/องค์กรผู้ประกอบการอาชีพนั้น ๆ

» ใช้ที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์ในการอยู่อาศัยและเป็นที่ทำกินของชุมชน โดยการเช่าระยะยาว หรือการออกโฉนดชุมชนที่จะให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วม

» การสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ การจัดทำข้อมูล องค์กรความรู้ชุมชน การพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการ

» การใช้พื้นที่ตัวตั้งในการพัฒนา สนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ทำให้เกิดการบูรณาการเชื่อมโยง แผนชุมชน แผนท้องถิ่น และแผนของหน่วยงานสนับสนุน

» การเปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับพื้นที่ กระบวนการนำแผนไปปฏิบัติและการติดตามตรวจสอบ

» การประสานพลังระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น ภาครัฐ ส่วนกลาง สถาบันวิชาการในท้องถิ่น องค์กรการพัฒนาเอกชน เครือข่ายชุมชนในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานราก



## ๑ ประเด็นการศึกษาวิจัยที่ควรดำเนินการต่อไป

เพื่อให้เห็นภาพรวมของเศรษฐกิจนอกระบบกับการเสริมความเข้มแข็งชุมชนที่ชัดเจนขึ้น ชุมชนที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบได้คิดค้นพัฒนาองค์ความรู้ในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในมิติต่าง ๆ หน่วยงานสนับสนุน และนโยบายของรัฐสามารถสนับสนุนการพัฒนาให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของชุมชนมากขึ้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูล การศึกษาวิจัย และการจัดการความรู้ในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องจากการประมวลภาพรวมในช่วงนี้เห็นได้ว่ามีประเด็นที่ควรจะมีการพัฒนาระบบข้อมูล/ศึกษาวิจัยต่อ ได้แก่

### 9.1 ประเด็นที่เกี่ยวกับองค์กรการเงินและกองทุนชุมชน

» ควรจะมีการจัดระบบฐานข้อมูลองค์กรการเงินชุมชนประเภทต่างๆที่สามารถปรับฐานให้เป็นปัจจุบันทุกปี เพื่อให้เป็นข้อมูลที่ระดับท้องถิ่น (จังหวัด) และเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลกลางที่สามารถใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

» ควรมีการศึกษาแนวทางการจัดระบบองค์กรการเงินและกองทุนชุมชนในประเด็นต่างๆ เช่น ควรจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ระบบการกำกับดูแลที่เหมาะสม กลไกการตรวจสอบตนเอง การสนับสนุนการพัฒนาระบบบริหารจัดการ/ซอฟต์แวร์ การบริหารจัดการที่ไม่ซับซ้อน ฯลฯ

## 9.2 วิสาหกิจชุมชน

➤ การเตรียมการนำ พรบ.วิสาหกิจชุมชนไปสู่การปฏิบัติ(ขณะนี้ร่างที่ผ่าน ครม. รอเข้าสภา) เนื่องจากร่าง พรบ.ดังกล่าวมีผู้เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน และเมื่อเข้าสู่กระบวนการจัดเป็นร่าง พรบ.ได้มีการปรับ เนื้อหาในรายละเอียดกันค่อนข้างมาก จะแปรไปสู่การปฏิบัติที่จะเป็นการหนุน การพัฒนาวิสาหกิจให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการได้อย่างไร

➤ รูปแบบการบริหารจัดการธุรกิจ/วิสาหกิจชุมชน(ความพอดีระหว่างงานพัฒนา กับ ธุรกิจ)การบริหารจัดการโดยกลุ่ม/บุคคล

➤ การติดตามผลกระทบธุรกิจ/วิสาหกิจชุมชนที่เกิดการส่งเสริมในลักษณะโครงการเร่งด่วน เช่น โครงการที่ใช้งบกระตุ้นเศรษฐกิจ ฯลฯ

➤ กรณีตัวอย่างรูปธรรมความสำเร็จของธุรกิจ/วิสาหกิจชุมชนที่ส่งผลต่อความเข้มแข็ง ของชุมชน

## 9.3 เกษตรกรรมยั่งยืน

➤ ระบบฐานข้อมูลการทำเกษตรกรรมยั่งยืนรูปแบบต่างๆ จำนวนกลุ่ม/คนที่ทำ พื้นที่ ดำเนินการ การเติบโตขยายตัว การลดต้นทุนการผลิต ตลาดสินค้าปลอดภัย แหล่งผลิต ฯลฯ

➤ การเชื่อมโยงเครือข่าย การขยายการเรียนรู้ เกษตรยั่งยืน รูปแบบการจัดการเรียนรู้ ที่ส่งผลให้เกิดการขยายตัวได้กว้าง / เร็วขึ้น

➤ กรณีตัวอย่างรูปแบบใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในระดับบุคคล กลุ่มเครือข่าย

➤ นโยบาย/กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรม เช่น การค้าเสรี มาตรฐาน เกษตรอินทรีย์ ฯลฯ

## 9.4 กฎหมาย/กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องนี้ เช่น

➤ การจ้างงานชุมชนของหน่วยงานรัฐ

➤ ระบบภาษี ภาษีเงินได้ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ฯลฯ

## 10 สรุปประเด็น/ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการต่อไป

จากการทบทวนกรอบแนวคิด สถานการณ์ภาพรวมของเศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็ง ของชุมชน ซึ่งได้มีการศึกษาวิจัย รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไปแล้วส่วนหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็งของชุมชนยังไม่มี การตั้งโจทย์/ประเด็นเกี่ยวกับการศึกษา/แนวทางที่จะดำเนินการต่อที่ชัดเจน จากการประมวลภาพรวม

กรอบแนวคิดสถานการณ์ ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเรื่องนี้ เห็นว่ามีประเด็นสำคัญในการที่จะศึกษา ประชุมระดมความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสู่การวางแผนทางการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป ดังนี้

10.1 การสร้างความเข้าใจความหมายและประเด็นที่เกี่ยวข้องของเศรษฐกิจนอกระบบ หรือ เศรษฐกิจภาคที่ไม่เป็นทางการ เศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจชุมชนฐานราก ธุรกิจชุมชน วิสาหกิจชุมชน ชุมชนเข้มแข็ง

10.2 การเชื่อมโยง/ต่อเชื่อมระหว่างระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบ และเศรษฐกิจในระบบ เศรษฐกิจทุนนิยม กับเศรษฐกิจชุมชนฐานราก ทำอย่างไรเศรษฐกิจแข่งขัน/เศรษฐกิจทุนนิยมจะไม่มา ทำลายเศรษฐกิจชุมชนฐานราก

10.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานราก ที่นำไปสู่ ชุมชนเข้มแข็ง ควรจะมีอย่างน้อยแค่ไหน บทบาทควรจะเป็นอย่างไร ระดับของการกำกับดูแล การ นำเข้าสู่ระบบแต่ละเรื่องควรจะเป็นอย่างไร

10.4 ในการศึกษาหาแนวทางเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย ระเบียบ กติกาเกี่ยวกับ เศรษฐกิจชุมชนฐานราก ควรดำเนินการในลักษณะที่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาคชุมชน หน่วยงานรัฐที่ ทำหน้าที่กำกับดูแล หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ส่งเสริม สถาบันวิชาการ ธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องร่วมใน กระบวนการศึกษา

## เอกสารประกอบการเรียบเรียง

- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา , ศ. แนวคิดเศรษฐกิจชุมชน ข้อเสนอทางทฤษฎีในบริบทต่างสังคม  
วิถีทรรศน์ 2544
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา , ศ. จากประวัติศาสตร์หมู่บ้านสู่เศรษฐกิจนอกระบบ จัดพิมพ์โดยสถาบัน  
ราชภัฏสุรินทร์ 2544
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา , ศ. ความเป็นมาและสาระสำคัญของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน  
ปรับปรุงจากนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์วัฒนธรรม  
ชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 13 พ.ย.46
- เครือข่ายนักวิจัยเพื่อสังคม เศรษฐกิจท้องถิ่น....กำหนดทิศทางไท ?  
เอกสารสรุปการสัมมนา 5 พ.ย.45
- คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร อนาคตของสังคมชนบทไทย : ข้อคิดเพื่อพิจารณา  
โครงการวิจัยเศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านไทย สกว.
- โครงการปริญญาเอกพัฒนาศึกษาศาสตร์ ข้อเสนอเชิงนโยบายการสะสมทุนชุมชนเพื่อความเข้มแข็ง  
ของชุมชนและสังคม เอกสารประกอบการสัมมนา 19 พ.ย.46
- โครงการวิจัยและพัฒนาข้อมูลเศรษฐกิจท้องถิ่นกรณีศึกษา 200 อำเภอ สรุปผลการศึกษาภาพรวม  
เศรษฐกิจท้องถิ่น เอกสารเสนอสำนักงานคณะกรรมการกองทุน  
หมู่บ้านและชุมชนเมือง 2546.
- โครงการวิจัยและพัฒนาข้อมูลเศรษฐกิจท้องถิ่นกรณีศึกษา 200 อำเภอ สรุปผลการศึกษาภาพรวม  
เศรษฐกิจท้องถิ่น เสนอสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง  
แห่งชาติ 2546.
- โครงการวิจัยและพัฒนาข้อมูลเศรษฐกิจท้องถิ่นกรณีศึกษา 200 อำเภอ การศึกษาและพัฒนา  
กระบวนการจัดทำแผนเศรษฐกิจพอเพียงระดับอำเภอ เสนอ  
สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546.
- ประยงค์ รณรงค์ “รวมความรู้ ประสบการณ์และแนวคิดของชุมชนไม่เรียง” เจริญวิทย์  
การพิมพ์ 2546
- ประเวศ วะสี “เอาชนะความยากจน ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียงชุมชนเข้มแข็ง”  
หนังสือพิมพ์มติชน 5 ธ.ค.46
- พรณทิพย์ เพชรมาก และ กณณิกา อังศุณสมบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบใน  
ชุมชนแออัดกับระบบเศรษฐกิจเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีอาชีพเก็บ  
และรับซื้อของเก่าในเขต กทม. มุลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย 2533
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย “ขจัดความยากจนให้หมดไปภายใน 6 ปี ได้อย่างไร”  
เอกสารประกอบการสัมมนา 2 ต.ค.46

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สังเคราะห์กรณีศึกษา ฉบับภูมิปัญญาองค์กรชุมชนทั่วประเทศ  
เอกสารประกอบการสัมมนา “วิถีพลังไทสู่ชุมชนพึ่งตนเอง” 21-23 ม.ค.46
- สังคีต พริยะรังสรรค์ เศรษฐกิจนอกระบบ ผู้มีอิทธิพลและความมั่นคงของมนุษย์ เอกสาร  
ประกอบการสัมมนาประจำปี “ความมั่นคงของมนุษย์” สถาบันวิจัย  
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย พ.ศ.2546
- เสรี พงศ์พิศ และคณะ วิสาหกิจชุมชน แผนแม่บท แนวคิด แนวทาง ตัวอย่าง ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
สำนักพิมพ์ภูมิปัญญาไท 2544
- สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย  
เอกสารประกอบการสัมมนาการศึกษาที่ยั่งยืน 30 มิ.ย.46
- สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “เศรษฐกิจนอกระบบ” เอกสาร  
ประกอบการประชุมระดมความคิดเศรษฐกิจนอกระบบ 9 ก.ค.46
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช. “การเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจใน  
ระดับรากหญ้า” เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี “ความมั่นคง  
ของมนุษย์” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2546.
- อนุช อภาภิรมย์ “เศรษฐกิจใต้ดิน : การรอกงามใต้ร่มเงาโลกาภิวัตน์” (รายงานย่อ  
สำหรับผู้บริหาร) โครงการข่าวสารทิศทางการประเทศไทย [TTMP]  
สนับสนุนโดย สกว. พ.ค. – ก.ย. 2546
-