

การศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย¹

Study of Informal Economy in Thailand

ตะวัน วรรณรัตน์²

Tawan Wannarat

บทคัดย่อ

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในประเทศไทยมีงานศึกษาหลายชิ้นในประเด็นเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งบางชิ้นเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องแรงงานนอกระบบ โดยที่การศึกษาในช่วงแรกคือในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2546 เป็นการศึกษาที่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับกรอบแนวคิด การเกิดขึ้น กลไกการทำงาน และผลที่เกิดจากเศรษฐกิจนอกระบบ แต่การศึกษาจะมุ่งไปที่การศึกษาที่ตัวบุคคลที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีที่ทำงานประเภทรับงานไปทำที่บ้าน การศึกษาในยุคหลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเริ่มที่จะมีการกำหนดกรอบแนวคิดและนิยามที่ชัดเจนของเศรษฐกิจนอกระบบและพยายามเชื่อมโยงกรอบแนวคิดดังกล่าวมาสู่การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลให้ครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ตามกรอบแนวคิดและนิยามนั้นๆ นอกจากนี้ยังพบว่าการศึกษาในยุคหลังบางส่วนได้เชื่อมโยงเศรษฐกิจนอกระบบเข้ากับประเด็นเรื่องการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและพบว่ามีงานบางชิ้นพยายามสร้างกรอบแนวคิดเรื่องการสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งในช่วงหลังเรียกคนเหล่านี้ว่าแรงงานนอกระบบ

คำสำคัญ: 1. เศรษฐกิจนอกระบบ. 2. แรงงานนอกระบบ.

¹ บทความนี้ปรับปรุงและเรียบเรียงจากงานวิจัยเรื่อง เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย: บทสำรวจสถานะความรู้ เสนอต่อสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² อาจารย์ประจำ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์

Abstract

Informal economy has been a topic widely discussed in a number of previous studies. In some of the studies, especially those conducted before 2003, informal economy was associated with informal labor. Moreover, the main focus of the studies was individuals such as female home workers. What has not been clearly discussed in these studies, however, includes emergence, process and consequences of informal economy, in addition to the unclear framework of the studies. The studies conducted later, however, were supported by Office of National Economic and Social Development Board. In these studies, framework of the studies and a clear definition of informal economy were provided. Methods of data collection and data analysis were employed to include all kinds of economic activities based on the framework and definition provided. Furthermore, it was found that informal economy discussed in these studies was related to topics like developing community security and social protection for those who worked in informal economy, which was referred to as informal labor.

Keywords: 1. Informal economy. 2. Informal labour.

1. บทนำ

ในบริบทของการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ภาครัฐมีบทบาทอย่างสำคัญ และเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการ หน่วยงานของรัฐบาลจึงได้จัดเก็บข้อมูลของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและการจัดบันทึกบัญชีรายได้ประชาชาติ รวมถึงการควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งผลจากการจัดเก็บข้อมูลและการควบคุมดังกล่าวนี้ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่มีการควบคุมและจัดเก็บข้อมูลซึ่งเรียกว่าเศรษฐกิจภาคที่เป็นทางการ (Formal economy) และประเภทที่ไม่ได้มีการควบคุมและจัดเก็บข้อมูลซึ่งเรียกว่าเศรษฐกิจนอกระบบหรือเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal economy)

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีความสนใจที่จะศึกษาถึงเรื่องราวเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบทางการมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในแบบที่ทำการศึกษาดังกล่าวเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบทางการโดยตรงในฐานะที่เป็นภาคเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่แต่ยังมีองค์ความรู้ในด้านนี้อยู่ไม่มาก และการศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบทางการในแบบที่เกี่ยวข้องกับประเด็นอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องบุคคลที่ทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบทางการหรือที่เรียกกันว่าแรงงานนอกระบบ

บทความนี้จึงพยายามที่จะทำความเข้าใจกับการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบทางการที่มีอยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันทั้งในแง่ของแนวคิด ทฤษฎี และการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม เพื่อประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบทางการในประเทศไทย ซึ่งเป็นก้าวสำคัญที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการ การพัฒนา และการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของผู้คนจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีงานศึกษาในประเด็นดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมากจึงเป็นข้อจำกัดของการศึกษานี้ที่ไม่สามารถจะรวบรวมงานศึกษาที่ผ่านมาได้ทั้งหมด บทความนี้จึงเป็นแต่เพียงความพยายามที่จะประมวลภาพให้เห็นถึงพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบทางการในภาพรวมเท่านั้น

2. พัฒนาการและข้อถกเถียงของแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบทางการ

แม้คำว่าเศรษฐกิจนอกระบบหรือเศรษฐกิจนอกระบบทางการจะเป็นคำที่เพิ่งจะเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางเมื่อไม่นานมานี้ แต่ก็มิได้หมายความว่าความสนใจ

เกี่ยวกับลักษณะของเศรษฐกิจนอกภาคทางการจะเพิ่งเกิดขึ้น ตรงกันข้าม การกล่าวถึงลักษณะของเศรษฐกิจที่มีได้วางอยู่บนพื้นฐานของการทำงาน การจ้างงาน การจดนับ และการคุ้มครองแบบสมัยใหม่ได้ถูกกล่าวถึงมาตั้งแต่ในยุคของกระบวนการทำให้ทันสมัย (Modernization) ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

2.1) ลักษณะของเศรษฐกิจนอกภาคทางการ

เพื่อทำความเข้าใจแบบกว้างๆ กับเศรษฐกิจนอกภาคทางการและข้อควรระวังในการศึกษา สามารถพิจารณาบางประเด็นที่สำคัญตามคำอธิบายของ Jan L Losby (Losby ... et.al, 2002 : 5-8) ดังต่อไปนี้

1. การอยู่ภายใต้กฎหมายและการละเมิดกฎหมาย

สินค้าและบริการในเศรษฐกิจนอกภาคทางการนั้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดจะเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย หากแต่กระบวนการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการในเศรษฐกิจนอกภาคทางการมักจะไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย เช่น อาหารที่ขายอยู่บนบาทวิถีนั้นเป็นสินค้าที่ถูกกฎหมาย แต่กระบวนการซื้อขายบนบาทวิถีนั้นไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย อย่างไรก็ตามลักษณะของการไม่เป็นไปตามกฎหมายนั้นไม่ได้เป็นอาชญากรรมแต่เป็นเพียงการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมาย

2. มีการใช้เงินสด (Cash) เป็นหลักหรือเป็นส่วนใหญ่ในการทำธุรกรรม

ธุรกรรมในเศรษฐกิจนอกภาคทางการทั้งในส่วนที่เป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยนผลผลิตหรือเป็นการจ้างงานมักจะใช้เงินสดมากกว่าที่จะเป็นการใช้บัตรเครดิต เช็ค หรือการโอนเงินเข้าบัญชี นอกจากนี้ในบางกรณีธุรกรรมในเศรษฐกิจนอกภาคทางการยังมีการใช้ลักษณะของการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการโดยตรง (Barter) เนื่องจากมีความสะดวกและรวดเร็วกว่า

3. ไม่มีกรารายงานค่าจ้าง รายได้ และภาษี

รายได้ของผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกภาคทางการทั้งในฐานะที่เป็นผู้ที่จ้างงานตัวเองและผู้ที่เป็นลูกจ้างจะไม่ถูกบันทึกในระบบต่างๆ โดยเฉพาะในระบบของรัฐ เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเก็บสถิติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน แม้กระทั่งในบริษัทที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการก็มักจะไม่รายงานรายจ่ายสำหรับการจ้างงานคนงานซึ่งจ้างอย่างไม่เป็นทางการหรือจ้างแบบชั่วคราวหรือที่เรียกว่าเป็นแรงงานนอกระบบ

อย่างไรก็ตามมีความแตกต่างระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งมิได้ถูกนับอยู่ในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งมิได้เสียภาษี เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทอาจมิได้ถูกนับอยู่ในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

แต่ต้องเสียภาษี ในขณะที่บางกิจกรรมอาจถูกนับอยู่แล้วในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ แต่ไม่ต้องเสียภาษี

4. สภาพการทำงาน

โดยทั่วไปแล้วสภาพการทำงาน ค่าตอบแทนและความมั่นคงในการทำงานของคนทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการมักจะเลวร้ายกว่าคนที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ เพราะพวกเขาจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายอื่นๆ

อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าคนที่ถูกนับว่าเป็นแรงงานนอกระบบจะต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่เลวร้ายเสมอไป จึงต้องระมัดระวังว่าการพิจารณาในลักษณะดังกล่าวที่เกินกว่าความเป็นจริงจะส่งผลให้เกิดความเข้าใจผิดและการวิเคราะห์ที่คลาดเคลื่อน

2.2) แนวคิด ข้อถกเถียงและปรากฏการณ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจนอภาคทางการ

ข้อถกเถียงในอดีตเกี่ยวกับคำอธิบายถึงเศรษฐกิจนอภาคทางการมีฐานที่มาจาก 3 สำนักคิดที่แตกต่างกันอย่างเด่นชัดอันได้แก่ สำนักคิด Dualist สำนักคิด Legalist และสำนักคิด Structuralist

สำนักคิด Dualist อาจเรียกได้ว่าเป็นแนวคิดกระแสหลักในช่วงแรก ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการทำให้ทันสมัย แนวคิดนี้เริ่มเป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายเมื่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ทำการศึกษาตลาดแรงงานในเขตเมืองของประเทศเคนยาในปี 1973 และธนาคารโลกทำการศึกษาเรื่องความเป็นเมืองและความยากจนของประเทศโลกที่สามในปี 1981 ในบริบทนี้คำว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการถูกใช้สำหรับอธิบายถึงลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ซึ่งเป็นรูปแบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา โดยอธิบายว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการเกิดขึ้นเนื่องจากภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการหรือเศรษฐกิจสมัยใหม่ยังไม่เติบโตพอที่จะดูดซับกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศไว้ได้ จึงทำให้มีกำลังแรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถหางานทำในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการยังคงต้องทำงานอยู่ในเศรษฐกิจนอภาคทางการ ดังนั้นเศรษฐกิจนอภาคทางการจึงถือเป็นภาคเศรษฐกิจที่ล้าหลัง ไม่มีระเบียบแบบแผนดำรงอยู่เพื่อความอยู่รอดของผู้คนที่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานหลักและเป็นภาคเศรษฐกิจที่ไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ ซึ่งการจะทำให้เศรษฐกิจนอภาคทางการหายไปจะต้องสร้างความเติบโตให้กับภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการให้มากพอที่จะดูดซับกำลังแรงงานจากภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการได้ทั้งหมด

ถัดจากนั้นมา ในช่วงทศวรรษที่ 1980 อะเลจันโดร พอร์ตส์ (Alejandro Portes) ได้เสนอแบบจำลองของสำนักStructuralist เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่แตกต่างและตรงข้ามกับแบบจำลอง Dualist โดยพยายามจะอธิบายถึงความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจนอภาคทางการกับภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ โดยชี้ให้เห็นว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการนั้นถือเป็นแหล่งป้อนวัตถุดิบและกำลังแรงงานราคาถูกให้กับภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของการทำรับเหมาช่วง (Sub-contracted) ดังนั้นเศรษฐกิจนอภาคทางการไม่เพียงแต่จะเกิดขึ้นอยู่คู่กับเศรษฐกิจที่เป็นทางการ แต่เป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้เศรษฐกิจในภาคที่เป็นทางการเติบโต

แนวความคิดที่สามคือแนวคิดของสำนัก Legalist ที่มุ่งเน้นการอธิบายถึงเหตุผลและการคงอยู่ของเศรษฐกิจนอภาคทางการว่าเป็นผลมาจากต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎหมาย แนวคิดนี้ถูกทำให้เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางโดย เฮอร์นันโด เดอ โซโต (Hernando der Soto) ด้วยผลงานที่ชื่อ เปรู บนเส้นทางเศรษฐกิจนอกระบบ (The Other Path) ซึ่งผลงานชิ้นดังกล่าวพยายามชี้ให้เห็นว่าผู้ประกอบการรายย่อยเลือกที่จะดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของพวกเขาอยู่ในเศรษฐกิจนอภาคทางการเพราะต้องการจะหลีกเลี่ยงภาวะต้นทุนอันเกิดจากกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ของรัฐที่สูงเกินกว่าที่พวกเขาจะแบกรับได้ นอกจากนี้ เฮอร์นันโด เดอ โซโต ยังแสดงให้เห็นว่า เศรษฐกิจนอภาคทางการมิใช่เศรษฐกิจที่ล้าหลัง ยุ่งเหยิงและไร้ระเบียบแบบแผนอย่างที่เข้าใจกันมาก่อน หากแต่มีกฎเกณฑ์และกฎระเบียบของตัวเองที่อาจแตกต่างออกไปจากกฎระเบียบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นทางการ

ท่ามกลางข้อถกเถียงของแนวคิดต่างๆ ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา ก็ได้เติบโตขึ้นพร้อมกับความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้น และปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นไปด้วยกันอย่างต่อเนื่องคือ การขยายตัวของเศรษฐกิจนอภาคทางการทั้งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว

2.3) แนวคิดใหม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนอภาคทางการ

การที่เศรษฐกิจนอภาคทางการได้ขยายตัวออกอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะถาวรมากกว่าชั่วคราวดังเช่นคำอธิบายในช่วงแรก ส่งผลให้เกิดการหันมาพิจารณาเศรษฐกิจนอภาคทางการจากมุมมองและประเด็นใหม่ๆ ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถสรุปข้อแตกต่างของมุมมองแบบเก่าและแบบใหม่ที่มีต่อเศรษฐกิจนอภาคทางการได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เศรษฐกิจนอกภาคทางการตามมุมมองแบบเก่าและแบบใหม่

มุมมองแบบเก่าที่มีต่อเศรษฐกิจนอกภาคทางการ	มุมมองแบบใหม่ที่มีต่อเศรษฐกิจนอกภาคทางการ
ใช้คำว่าภาคนอกระบบ (Informal Sector) ซึ่งมีนัยยะถึงการแยกขาดและไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจที่เป็นทางการ	ใช้คำว่าเศรษฐกิจนอกภาคทางการ (Informal Economy) ซึ่งมีนัยยะถึงความทับซ้อนและความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับเศรษฐกิจที่เป็นทางการ
มีลักษณะการผลิตแบบยังชีพเพื่อความอยู่รอดของแรงงานที่ไม่สามารถทำงานในภาคที่เป็นทางการได้	แรงงานและผู้ประกอบการเลือกที่จะทำงานในเศรษฐกิจนอกภาคทางการด้วยเหตุผลบางประการ
ภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมที่ล่าช้าจะค่อย ๆ สลายตัวไปเมื่อภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่เจริญเติบโตขึ้น	ขยายตัวออกพร้อม ๆ กับการเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่ทันสมัย
เป็นพื้นที่สำหรับกำลังแรงงานส่วนเกิน (Surplus Labour) จากภาคเศรษฐกิจในระบบ	เป็นพื้นที่ซึ่งเกิดจากการจ้างงานแบบยืดหยุ่นและกระบวนการทำให้เป็นนอกระบบ (Informalization)
มักจะหมายถึงผู้ที่ค้าขายตามถนนและผู้ประกอบการขนาดเล็กมาก ๆ	รวมถึงอาชีพอื่นๆ ทั้งที่เป็นอาชีพดั้งเดิม เช่น เกษตรกร และแรงงานรับจ้างรายวันจนถึงการจ้างงานรูปแบบใหม่ เช่น การจ้างงานแบบระยะสั้นและการรับงานไปทำที่บ้าน
ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐและไม่มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง	เริ่มเป็นที่สนใจมากขึ้นเรื่อยๆ ในฐานะที่เป็นส่วนที่จะช่วยสนับสนุนภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการและเริ่มมีนโยบายที่จะให้ความคุ้มครอง

ที่มา: สรุปและเรียบเรียงจาก Chen, 2005 : 12

3. การศึกษาเศรษฐกิจนอกภาคทางการในประเทศไทย

การศึกษาเรื่องเศรษฐกิจนอกภาคทางการในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 2530 แต่การศึกษาในช่วงดังกล่าวยังเป็นการศึกษาแบบกระจัดกระจายและไม่เน้นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกภาคทางการอย่างจริงจัง ความพยายามในการสร้างกรอบแนวคิดเศรษฐกิจนอกภาคทางการเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในช่วง พ.ศ. 2546-2547 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ดังนั้นบทความนี้จึงแบ่งช่วงเวลาของการศึกษาเศรษฐกิจนอกภาคทางการในประเทศไทยเป็น 2 ช่วง โดยใช้งานสัมมนาเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบของ สศช. ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 เป็นเส้นแบ่ง

3.1) การศึกษาเศรษฐกิจนอภาคทางการในประเทศไทยในช่วงแรก

งานศึกษาวิจัยเรื่องเศรษฐกิจนอภาคทางการในช่วงแรกค่อนข้างจะมีความสับสนอยู่มากโดยเฉพาะในการให้ความหมายของคำว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญและมีส่วนอย่างมากในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและขอบเขตในการศึกษาของงานแต่ละชิ้น เอกสารที่อาจถือได้ว่าพอจะเป็นตัวแทนหรือเป็นภาพรวมของการศึกษาเศรษฐกิจนอภาคทางการในยุคนี้ได้แก่ วารสารวิจัยสังคม ปีที่ 15 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้ชื่อฉบับว่า “ธุรกิจภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector)” โดยบรรณาธิการของนิตยสารฉบับดังกล่าวได้แสดงความคิดเห็นในส่วนคำนำไว้ว่า “การศึกษากลุ่มเป้าหมายของภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความแตกต่างกันออกไปในงานศึกษาแต่ละชิ้น และส่วนใหญ่มักจะจำกัดอยู่เฉพาะแต่ในกลุ่มยากจนบางกลุ่ม จึงเป็นการยากที่จะนำผลการศึกษาเหล่านั้นมาเชื่อมโยงให้เข้าใจถึงความหมายของคำว่าเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างชัดเจนและตรงกัน” นอกจากนี้ยังพบว่ามีความสับสนในการใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอภาคทางการเพื่ออธิบายผลการศึกษา สามารถสรุปและตั้งข้อสังเกตต่องานศึกษาเศรษฐกิจนอภาคทางการในยุคแรกได้ดังนี้

การให้ความหมายของเศรษฐกิจนอภาคทางการ

การศึกษาเรื่องเศรษฐกิจนอภาคทางการในช่วงแรกมีทั้งที่ระบุไว้ในชื่อเรื่องว่าเป็นงานศึกษาในเรื่องเศรษฐกิจนอภาคทางการ (หรือเศรษฐกิจนอกระบบ) และทั้งที่ไม่ได้มีการระบุไว้ในชื่อเรื่อง แต่มีการกล่าวถึงในเนื้อเรื่อง การศึกษาในช่วงแรกนี้มีข้อสังเกตว่างานส่วนใหญ่จะใช้คำว่า “ภาคนอกระบบ” มากกว่าคำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” หรือ “เศรษฐกิจนอภาคทางการ” มีเพียงงานของ นิตยา อัครพงศ์พิบูลกิจ (2541) ที่ปรากฏคำว่า “เศรษฐกิจภาคนอกระบบ” และงานของ วีระศักดิ์ ศรีรักษ์ (2541) ที่ปรากฏคำว่า “ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ” ทั้งในชื่อเรื่องและในเนื้อเรื่อง อย่างไรก็ตามงานศึกษาทั้งหมดนี้ไม่มีความชัดเจนว่าใช้คำว่า “นอกระบบ” ในความหมายใดและหมายถึงอะไร

นอกจากนี้ยังพบว่ามีงานบางชิ้นทำการศึกษาอาชีพขี้นกหรืออาชีพช่างซ่อมรถจักรยาน เช่น งานของ นุชจรินทร์ เกษมสุขวรรัตน์ (2534) และอาชีพหาบเร่แผงลอย เช่น งานของ สุนันท์ธนา แสนประเสริฐ ... และคนอื่นๆ (2540) แต่ดูเหมือนว่างานทั้งสองชิ้นนี้จะไม่ได้ศึกษาอาชีพทั้ง 2 ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอภาคทางการ เพราะไม่ปรากฏว่าคำว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการและแรงงานนอกระบบทั้งในส่วนชื่อเรื่องและในส่วนเนื้อหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกรอบแนวคิดในการศึกษานั้น ไม่ได้กล่าวถึงแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบหรือแรงงานนอกระบบเลย โดยงานทั้ง 2 ชิ้นนี้มุ่งเน้นศึกษาถึงวิวัฒนาการ บทบาท ความสัมพันธ์และรายได้ของผู้ประกอบอาชีพขี้นก

มอเตอร์ไซค์รับจ้างและหาบเร่แผงลอย อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสนใจว่างานศึกษาทั้งสองชั้นพยายามชี้ให้เห็นว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้ง 2 ประเภทนี้ถูกควบคุมและจัดระเบียบโดยหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว ทั้งในแบบที่เป็นทางการและมีกฎหมายรองรับเช่นกรณีของหาบเร่แผงลอยในเขตเทศบาล และในกรณีที่ไม่มีการกฎหมายรองรับเช่นมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

นอกจากอาชีพรับจ้างและหาบเร่แผงลอยจะไม่ได้ถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นเศรษฐกิจนอภาคทางการ ยังพบว่าไม่มีงานศึกษาชิ้นใดเลยที่ศึกษาเศรษฐกิจภาคเกษตรในฐานะที่เป็นเศรษฐกิจนอภาคทางการดังเช่นในงานวิจัยในยุคหลัง มีเพียงงานของภาวดี ทองอุไทย (2546) เรื่องการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในภาคนอกระบบและภาคเกษตรกรรมที่อธิบายถึงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในภาคนอกระบบและภาคเกษตรควบคู่กันไป แต่ก็ยังเป็นการตอกย้ำว่างานศึกษาชิ้นนี้ไม่ได้ถือว่าภาคเกษตรกรรมเป็นเศรษฐกิจนอภาคทางการ

นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาที่พยายามเชื่อมโยงภาคนอกระบบเข้ากับปัญหาความยากจนและความด้อยโอกาส เช่น งานของ Igel (1992) ที่ศึกษาการประกอบการขนาดย่อมที่อาศัยแรงงานตนเองและคนในครอบครัวในชุมชนแออัด โดยเรียกกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวว่าเป็น “เศรษฐกิจเพื่อความอยู่รอด (Economy of survival)”

จากที่กล่าวมาอาจทำให้พิจารณาได้ว่า ในช่วงทศวรรษ 2530-2540 มีความเข้าใจว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการหมายถึงการทำงานเพื่อความอยู่รอดของบุคคลที่มีข้อจำกัดในการทำงาน เช่น ข้อจำกัดทางด้านโอกาสในการหางาน ระดับการศึกษาและเวลาในการทำงาน ดังนั้น เศรษฐกิจนอภาคทางการจึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการขนาดเล็ก การรับงานตัดเย็บเสื้อผ้าไปทำที่บ้าน การค้าขายเล็กๆน้อยๆ ในชุมชนแออัดโดยไม่รวมถึงอาชีพในภาคบริการและภาคเกษตรกรรม

ข้อสรุปของการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอภาคทางการในช่วงแรกของไทยในประเด็นที่ว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการหมายถึงอะไรและมีขอบเขตแค่ไหนนั้นจึงอาจสามารถสรุปได้จากงานของ Oudin (1992) ที่กล่าวว่า การใช้คำว่านอภาคทางการในประเทศไทยจะสร้างความสับสนมากกว่าที่จะทำให้เกิดความกระจ่าง

วิธีที่ใช้ในการศึกษา

งานศึกษาในประเด็นเรื่องเศรษฐกิจนอภาคทางการในยุคแรกส่วนใหญ่มีลักษณะร่วมกันในแง่ของวิธีและขอบเขตในการศึกษาคือ เป็นงานวิจัยในลักษณะที่ใช้แบบสอบถามกับกลุ่มเป้าหมายที่ผู้วิจัยให้ความสนใจซึ่งในที่นี้หน่วยในการวิเคราะห์หรือกลุ่มเป้าหมายมักจะเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กและแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน โดยมีพื้นที่เก็บข้อมูลทั้งในลักษณะแบบหลายพื้นที่ เช่น งานของ วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล (2535), ชัยวัฒน์ เกิดผล และนิตยา เจียรนัยปรีดีเปรม (2535) และ

งานศึกษาเฉพาะในพื้นที่เช่น ขวัญตา มังกรรัตน์ (2535) ทำการศึกษาธุรกิจไม่มีระบบในกรุงเทพมหานคร เบ็ญจา จิรภัทรพิมล (2538) ทำการศึกษาศรีที่ทำงานอุตสาหกรรมอยู่กับบ้านในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน นิตยา อัครพงศ์พูลกิจ (2541) ทำการศึกษาศรีที่ตัดเย็บเสื้อผ้าในเศรษฐกิจภาคนอกระบบเขตธนบุรี และวีระศักดิ์ ศรีรักษ์ (2541) ทำการศึกษาแรงงานสตรีภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชนบทจังหวัดชัยภูมิ มีงานเพียงส่วนน้อยที่ศึกษาในลักษณะของการใช้ข้อมูลทุติยภูมิมาประมวลผลและสังเคราะห์ความรู้ในภาพรวม เช่นงานของ ภาวดี ทองอุไทย (2546) ที่กล่าวถึงกรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในเศรษฐกิจนอภาคทางการ

ลักษณะและมุมมองที่มีต่อเศรษฐกิจนอภาคทางการจากผลการศึกษา

เนื่องจากงานศึกษาในช่วงแรกนี้เน้นใช้หน่วยในการวิเคราะห์เป็นสถานประกอบการขนาดเล็กในภาคอุตสาหกรรมและคนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ดังนั้นลักษณะของเศรษฐกิจนอภาคทางการที่ได้จากการศึกษาจึงเป็นข้อมูลของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและผู้ทำงานในส่วนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าว

ในส่วนของการศึกษาศานประกอบการขนาดเล็ก การศึกษาของ วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัธน เกิดผล (2535), ชัยวัธน เกิดผล และนิตยา เจียรไนปริดีเปรม (2535) ได้ผลการศึกษาที่ใกล้เคียงกันโดยพบว่า อุตสาหกรรมที่มีการจ้างคนงานหญิงทำงานตามผลงานและทำที่บ้านมาก ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งถักสิ่งทอ การตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป การผลิตอาหารและผลิตภัณฑ์อาหารจากผลิตผลทางการเกษตร และผลิตผลิตภัณฑ์จากไม้

ในส่วนของการศึกษาในประเด็นแรงงาน การศึกษาของ วีระศักดิ์ ศรีรักษ์ (2541) และนิตยา อัครพงศ์พูลกิจ (2541) พบว่าแรงงานในเศรษฐกิจนอภาคทางการส่วนใหญ่อายุ 20-30 ปี และจบการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนปลาย

ในส่วนของมุมมองที่มีต่อเศรษฐกิจนอภาคทางการส่วนใหญ่ค่อนข้างจะมองเศรษฐกิจนอภาคทางการในด้านบวก โดยเห็นว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการช่วยสร้างประโยชน์ให้กับประเทศชาติ ซึ่งชัยวัธน เกิดผล และนิตยา เจียรไนปริดีเปรม (2535) เห็นว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการจะ ช่วยลดปัญหาการว่างงานและการกระจายรายได้ ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมเนื่องจากไม่มีการพิพาทแรงงานหรือนัดหยุดงาน ช่วยทำให้สินค้าที่วางจำหน่ายมีราคาถูกเนื่องจากมีต้นทุนถูก ช่วยลดปัญหาการจราจรถัดขัดเนื่องจากผู้ทำงานไม่ต้องเดินทาง ซึ่งก็สอดคล้องกับที่ นักส ลิธิสัมพันธ์ (2537) เห็นว่าภาคเศรษฐกิจนอกระบบเปรียบเสมือนลีนินริภัยที่จะช่วยชะลอความกดดันต่อรัฐบาลในการที่จะต้องช่วยสร้างงานมารองรับ นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์กับนายจ้าง

เพราะนายจ้างที่เป็นสถานประกอบการขนาดเล็กเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานแบบใหม่ที่เป็นระบบและมีเงินทุนในการดำเนินงานจำกัด ตรงกับที่ วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล (2535) เห็นว่าการทำงานในลักษณะของ เศรษฐกิจนอกภาคทางการช่วยลดต้นทุนการผลิตของนายจ้างค่อนข้างมากเพราะ นายจ้างไม่จำเป็นต้องจัดหาสถานที่ทำงาน ไม่ต้องจัดหาอาหารและที่พักให้คนงานและยังสามารถจ่ายค่าตอบแทนต่ำได้ นอกจากนี้ นิตยา อัสวพงศ์พูลกิจ (2541) ยังเห็นว่า เศรษฐกิจนอกภาคทางการนี้ยังมีส่วนช่วยทำให้คนระดับกลางหรือระดับล่างของสังคม ได้มีกิจการเป็นของตัวเอง ในส่วนที่เป็นประโยชน์กับตัวแรงงาน วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล (2535) เห็นว่า เศรษฐกิจนอกภาคทางการเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับแรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่เหมาะที่จะทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบเพราะ แรงงานบางกลุ่มเป็นกำลังแรงงานที่ไร้ฝีมือหรือมีข้อจำกัดที่จะต้องดูแลครอบครัวและดูแลบ้านจึงไม่สามารถออกไปทำงานนอกบ้านเต็มเวลาได้นอกจากนี้ผลการศึกษาของ ชัยวัฒน์ เกิดผล และนิตยา เจียรไนปริดีเปรม (2535) และผลการศึกษาของ วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล (2535) ยังพบว่าคนงานหญิงที่ทำงานรับค่าจ้างตาม ผลงานในโรงงานและคนงานหญิงที่รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่มีความพอใจกับงานที่ทำอยู่

นอกจากมุมมองในด้านบวกที่มีต่อเศรษฐกิจนอกภาคทางการ ยังพบว่า มีงานของ นฤมล บรรจงจิตร (2535) ที่ศึกษาสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีเจ้าของ คนเดียวและจ้างคนงานไม่เกิน 20 คน ซึ่งมีข้อสรุปว่าการที่กิจการขนาดเล็กไม่สามารถ พัฒนาขึ้นได้นั้นมิได้มาจากสาเหตุทางด้านข้อกฎหมาย แต่เป็นเพราะรัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถานประกอบการขนาดเล็กเหล่านั้น

กระบวนการทำให้เป็นนอกระบบ (Informalization)

มีงานศึกษาหลายชิ้นพยายามศึกษาเรื่องการรับงานไปทำที่บ้านของ แรงงานสตรี ซึ่งน่าจะมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับกระบวนการทำให้เป็นแรงงาน นอกระบบแต่งงานศึกษาเหล่านี้เกือบทุกชิ้นไม่ได้อธิบายถึงเหตุและผลของกระบวนการ ทำให้เป็นนอกระบบในภาพรวมมากนัก มีเพียงการกล่าวถึงความพยายามของนายจ้าง ในการที่จะลดต้นทุนการผลิตด้วยการเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานจากการจ้างงาน ในโรงงานแบบรายวันและรายเดือนเป็นการจ้างงานแบบตามผลงานและแบบให้ รับงานไปทำที่บ้านดังเช่นงานของ นิตยา อัสวพงศ์พูลกิจ (2541) ที่กล่าวว่า จากสภาพ การแข่งขันในตลาดโลกที่รุนแรงขึ้นในช่วงปี 2537-2538 ทำให้ผู้ประกอบการ ต้องพยายามลดต้นทุนในการผลิต จึงได้นำเอาระบบการผลิตแบบรับเหมาช่วงมาใช้ เนื่องจากระบบดังกล่าวสามารถช่วยลดภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครอง

แรงงาน และยังช่วยลดความเข้มแข็งในการรวมตัวกันของลูกจ้าง และงานของ ชัยวัธน์ เกิดผล และนิตยา เจียรระโนปรีดีเปรม (2535) ที่เห็นว่าเนื่องจากสภาพ การณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และแรงงานที่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2516 ทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมหลายอย่างได้ เปลี่ยนแปลงกรรมวิธีในการผลิตและการบริหารงานใหม่ โดยหันกลับไปใช้ระบบ การผลิตแบบกระจายการผลิตไปตามบ้านเรือนส่วนบุคคลแทนการผลิตในรูปของ การจ้างคนมาทำงานในโรงงานหรือสถานประกอบการ

ในด้านแรงงานมีงานของ วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัธน์ เกิดผล (2535) ที่พยายามอธิบายถึงความแตกต่างของคนงานที่มีหรือที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีสถานภาพ เป็นลูกจ้างที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงาน สัมพันธ์กับคนงานที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างหรือไม่ สามารถระบุตัวนายจ้างได้อย่างชัดเจนที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว

ข้อมูลจากการศึกษาเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าปรากฏการณ์ของกระบวนการ ทำให้เป็นนอกระบบมิได้เริ่มเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 แต่ได้เกิดขึ้นมาแล้วตั้งแต่ช่วงก่อนหน้านั้น

ข้อเสนอแนะ- ข้อเสนอแนะจากงานศึกษา

งานศึกษาของ วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัธน์ เกิดผล (2535), ชัยวัธน์ เกิดผล และนิตยา เจียรระโนปรีดีเปรม (2535), และนิตยา อัสวพงศ์พลกิจ (2541) มีข้อเสนอ ถึงภาครัฐและภาคเอกชนที่คล้ายกันดังนี้

1. องค์กรนายจ้างควรวางมาตรฐานการใช้แรงงานให้เป็นธรรมและเท่าเทียมในทุกสถานประกอบการอุตสาหกรรมเพื่อเป็นการสร้างความเป็นธรรมระหว่าง นายจ้างในเรื่องต้นทุนการผลิตและการแข่งขันในตลาดสินค้า
2. ควรวางมาตรฐานให้ค่าจ้างเป็นแนวทางเดียวกันทั้งคนงานหญิงที่ทำงาน ในสถานประกอบการและคนงานหญิงที่รับงานไปทำที่บ้าน
3. ทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชนควรให้การฝึกอบรมแก่คนงานเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำงาน

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่างานศึกษาส่วนใหญ่มิได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างความมั่นคงและหลักประกันทางสังคมดังเช่นการศึกษาในยุคหลัง มีเพียง วีระศักดิ์ ศรีรักษ์ (2541), และภาวดี ทองอุไทย (2546) ที่เสนอแนะประเด็นทางด้านการขยายความคุ้มครองทางกฎหมายแรงงานและการสร้างเครือข่ายของกลุ่มแรงงาน นอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ชุมชนเป็นฐานในการรวมกลุ่มสร้างเครือข่าย

3.2) การศึกษาเศรษฐกิจนอภาคทางการในประเทศไทยในช่วงหลัง

งานศึกษาของภาวดี ทองอุไทย (2546) เรื่องการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในภาคนอกระบบและภาคเกษตรกรรมอาจถือได้ว่าเป็นงานในช่วงรอยต่อของการศึกษาเศรษฐกิจนอภาคทางการในยุคแรกกับยุคหลังเนื่องจากมีลักษณะการศึกษาและมีข้อเสนอที่แตกต่างออกไปจากงานในยุคแรกพอสมควร อย่างไรก็ตามงานศึกษาเรื่องดังกล่าวยังคงมีลักษณะคล้ายงานในยุคแรกในแง่ของการมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายไปที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านและสถานประกอบการขนาดเล็กมากกว่าที่จะพยายามทำความเข้าใจกับบทบาทและความเชื่อมโยงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเศรษฐกิจนอกระบบกับเศรษฐกิจในภาพรวมและยังมีการใช้คำว่าภาคนอกระบบอย่างสับสน

เอกสารที่น่าจะถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาเศรษฐกิจนอภาคทางการอย่างเป็นระบบในยุคหลังคือจดหมายข่าวนอกระบบที่ออกโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในเดือนธันวาคม 2546 เนื่องจากจดหมายข่าวดังกล่าวออกอย่างต่อเนื่องกันหลายเดือนและพยายามที่จะให้คำนิยามพื้นฐานเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอภาคทางการจากแง่มุมต่างๆ ซึ่ง อนุช อาภาภิรม (2546) ตั้งข้อสังเกตว่าการที่ สศช. หันมาให้ความสนใจกับการศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบเป็นเพราะนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นที่ให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางรวมถึงต้องการนำเศรษฐกิจนอกระบบทั้งหมดเข้ามาอยู่ในระบบ

การศึกษาในช่วงหลังจากนี้มีลักษณะร่วมกันคือพยายามที่จะทำความเข้าใจกับกลไกการทำงานและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเศรษฐกิจนอภาคทางการในรูปแบบที่หลากหลายมากกว่าการศึกษาที่ผ่านมา ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะกลุ่มและไม่มีนิยามพื้นฐานที่ชัดเจน งานในยุคหลังมีข้อสรุปและข้อสังเกตดังนี้

นิยามและกรอบแนวคิดใหม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนอภาคทางการ

จุดเริ่มต้นของการศึกษาเศรษฐกิจนอภาคทางการในยุคหลังอยู่ที่ความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ต้องการสร้างนิยามและกรอบแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบในบริบทของประเทศไทยเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ โดย สศช. ได้จัดการสัมมนาเรื่องแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐในเดือนธันวาคม 2546 และได้เริ่มออกจดหมายข่าวเศรษฐกิจนอกระบบแบบรายเดือนในเดือนเดียวกันนี้ โดยจดหมายข่าวเศรษฐกิจนอกระบบฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 นำเสนอนิยามเศรษฐกิจนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

นอกจากนี้จดหมายข่าวดังกล่าวยังได้ทำการสัมภาษณ์จักรมณต์ ผาสุกวณิช เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และทง พิทยะ ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในขณะนั้น โดยจักรมณต์ ให้สัมภาษณ์ว่า ปัจจุบันกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระบบจะต้องสามารถวัดขนาด มูลค่าจีดีพีได้ โดยคำนวณจากมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการบวกด้วยฐานภาษี ถ้ามี สองสิ่งนี้แล้วจะเป็นตัวกำหนดที่ค่อนข้างชัดเจนว่าเป็นเศรษฐกิจในระบบ ฉะนั้นกิจกรรม ที่ไม่ได้อยู่ในระบบจีดีพีและฐานภาษีจึงถือว่าเป็นเศรษฐกิจนอกระบบ ในขณะที่ทง เห็นว่าเศรษฐกิจนอกระบบมี 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมาย เช่นการกู้เงินนอกระบบและที่ผิดกฎหมาย เช่น บ่อนการพนัน ซึ่งเศรษฐกิจนอกระบบทั้งสองรูปแบบจะต้องได้รับการบริหารจัดการโดยภาครัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ ในภาพรวม

นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาของ พรายพล คุ่มทรัพย์ และรัชดา คุ่มทรัพย์ (2546) ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจาก สศช. เรื่องแนวคิดวิธีการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบ ของไทยที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติสากลที่พยายามหาวิธีประมาณการขนาด ของเศรษฐกิจนอภาคทางการและจัดทำฐานข้อมูลเศรษฐกิจนอภาคทางการของไทย

จากเอกสารเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอภาคทางการเพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจนอภาคทางการในขั้นต่อไป ซึ่งในที่นี้จุดร่วมกันของการให้นิยามอยู่ที่ว่าเศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจและหน่วยธุรกิจที่พยายามจะหลบเลี่ยงหรือไม่ ถูกนับอยู่ในระบบการบริหารจัดการและควบคุมของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ จีดีพีและฐานภาษี

สำหรับเอกสารที่อาจถือว่าเป็นความพยายามในการสร้างกรอบนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอภาคทางการคือเอกสารประกอบการประชุมประจำปี พ.ศ. 2547 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเอกสารดังกล่าวจัดทำขึ้นจากการสังเคราะห์ข้อสรุปจากงานสัมมนา เอกสารและงานวิจัยจำนวนหนึ่งที่ สศช. เป็นผู้ผลิต และให้ทุนในช่วงปี พ.ศ. 2546-2547

เอกสารดังกล่าวได้ให้นิยามเศรษฐกิจนอกระบบในบริบทสังคมไทยไว้ว่า เศรษฐกิจนอกระบบหมายความว่ารวมถึงการประกอบอาชีพและธุรกิจในการการผลิต สินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ ภาครัฐ เป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้าง หรือใช้แรงงานในครอบครัว โดยมีทั้งที่ดำเนินการอย่างถูกกฎหมายและหลีกเลี่ยง

กฎหมายหรือไม่มีกฎหมายกำกับ ซึ่งประกอบด้วย

1. การผลิตสินค้าและบริการสาขาที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งหมายถึงกิจกรรมเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีระบบภาษีหรือระบบเงินเดือน ค่าจ้างและการทำงานที่แน่นอน เป็นกิจกรรมขนาดเล็ก เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว มีความไม่แน่นอนสูง ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ กลุ่มการผลิต เช่น เกษตรกรรายย่อย แรงงานรับจ้างทำเกษตร ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ธุรกิจชุมชน กลุ่มการค้าและบริการ เช่น หาบเร่แผงลอย กลุ่มบริการขนส่ง เช่น รถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสาร และกลุ่มกิจกรรมภาคครอบครัว เช่น การผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัว

2. การผลิตและบริการที่ผิดกฎหมาย หมายถึงกิจกรรมที่กระบวนการผลิตและจัดจำหน่ายตลอดจนการให้บริการที่ผิดกฎหมาย เช่น การพนันผิดกฎหมายและการค้ายาเสพติด

นอกจากงานศึกษาของ สศช. ที่เน้นการให้นิยามของเศรษฐกิจนอกภาคทางการตั้งที่กล่าวมาแล้ว ยังพบว่างานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551) ซึ่งได้ให้นิยามของวิสาหกิจรายย่อยซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอกภาคทางการคือ วิสาหกิจขนาดเล็กที่ไม่มีการจดทะเบียนการค้าเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลและมีการจ้างงานไม่เกิน 5 คน ซึ่งรวมเจ้าของกิจการหรือแรงงานในครัวเรือน การใช้นิยามดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ สศช. ที่มุ่งเน้นว่าเศรษฐกิจนอกภาคทางการคือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีได้มีการจดทะเบียนหรือไม่ได้ถูกกำกับควบคุมโดยภาครัฐ ซึ่งเป็นการให้นิยามที่ชัดเจนและครอบคลุมมากกว่าการศึกษาในช่วงแรก

วิธีการศึกษาและกลุ่มเป้าหมาย

อันเนื่องมาจากความสนใจของ สศช. ที่ต้องการสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับนิยามและกรอบแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อที่จะนำไปสู่การสร้างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ดังนั้นงานศึกษาในช่วงนี้ของ สศช. จึงมุ่งเน้นวิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพโดยการทบทวนเอกสารและสร้างกรอบแนวคิด มากกว่าที่จะมุ่งเน้นทำการสำรวจเพื่อหาข้อมูลเชิงประจักษ์ของกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่มดังเช่นการศึกษาในช่วงก่อนหน้า

ตัวอย่างงานในลักษณะดังกล่าวได้แก่งานของ ภาวดี ทองอุไทย (2546), ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ... และคนอื่นๆ (2546), พรายพล คุ่มทรัพย์ และรัชดา คุ่มทรัพย์ (2546), ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตริรัตน์ (2546), และนิพนธ์ พังพงศกร (2546)

อย่างไรก็ตามการศึกษาในยุคหลังนี้ยังมีงานบางส่วนที่ใช้แบบสอบถามเพื่อการสำรวจข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเช่นเดียวกับในการศึกษาในช่วงแรกเช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551) สำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถามจาก

วิสาหกิจรายย่อยทั่วประเทศจำนวน 820 ราย แต่ก็ทำควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อย 100 รายและการสัมภาษณ์บุคคลหรือหน่วยงานให้สินเชื่อ 50 ราย จึงถือเป็นการศึกษาที่มีรายละเอียดค่อนข้างมากและยังใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบมากกว่างานศึกษาในช่วงแรก นอกจากนี้ยังมีงานของเพ็ญประภา สำเภาแก้ว (2551) ซึ่งใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการศึกษาผู้ประกอบการแผงลอยขายอาหาร อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่างานศึกษานี้แม้จะเปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายจากแรงงานสตรีที่รับงานไปที่บ้านเป็นการศึกษากลุ่มค้าขายแผงลอย และมีการอ้างอิงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบแต่ก็ไม่ได้มีการนำกรอบแนวคิดดังกล่าวนี้มาใช้ในการศึกษาแต่อย่างใด

งานของ นฤมล นิราทร (2550) เป็นตัวอย่างที่ดีของการศึกษาด้วยการใช้แบบสอบถามที่ขยายกลุ่มเป้าหมายให้กว้างออกไปอย่างมากและพยายามให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบที่หลากหลายเช่น ใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง 7 กลุ่ม ได้แก่ การผลิต การบริการ การค้า การขนส่ง เกษษะ รับจ้างทั่วไป โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ยังเพิ่มการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่มเพิ่มเติมเพื่อให้ได้รายละเอียดในเชิงคุณภาพเพิ่มขึ้น จึงถือเป็นงานศึกษาที่ให้ภาพรวมของเศรษฐกิจนอภาคทางการได้เป็นอย่างดี

เศรษฐกิจนอภาคทางการกับการสร้างเครือข่ายชุมชน

การศึกษาเศรษฐกิจนอภาคทางการกับการสร้างเครือข่ายชุมชนสามารถแบ่งจุดเน้นของพื้นที่ในการศึกษาออกได้กว้างๆ เป็น 2 ลักษณะคือ การศึกษาในชุมชนชนบท และการศึกษาในชุมชนเมือง

งานศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดย่อมในชุมชนโดยเฉพาะในชุมชนชนบทนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว แต่การศึกษาในช่วงแรกนั้นยังไม่ค่อยมีการกล่าวถึงการใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นฐานในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในชุมชนเพื่อสร้างความมั่นคงหรือความเข้มแข็งของชุมชน งานของ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม ... และคนอื่นๆ (2546) ถือเป็นงานศึกษาในยุคหลังที่มีจุดมุ่งหมายเด่นชัดในเรื่องการมุ่งเน้นและพยายามจะอธิบายถึงการเชื่อมโยงเครือข่ายชุมชนที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็ง ความมั่นคง และลดปัญหาความยากจนทั้งในชุมชนชนบทและชุมชนเมือง นอกจากนี้ก็ยังมีงานของนิพนธ์ พัวพงศกร (2546) และงานของ ภาวดี ทองอุไทย (2546) ที่มีเนื้อหาเน้นไปที่ชุมชนชนบท ในขณะที่งานของ นฤมล นิราทร ... และคนอื่นๆ (2550) เป็นความพยายามที่จะศึกษาความเชื่อมโยงของการสร้างเครือข่ายชุมชนเพื่อสร้างความมั่นคงกับลดปัญหาความยากจนในชุมชนเมือง

ในส่วนของเศรษฐกิจนอกระบบในภาคชนบทนั้นพบว่ามีความพยายามของชุมชนที่จะรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายใน 2 ลักษณะดังนี้

1. องค์กรการเงินและทุนของชุมชน ซึ่งไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ... และคนอื่นๆ (2546) เห็นว่ามีรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ แต่ก็ก็มีลักษณะร่วมกันที่สำคัญคือต้องการอยู่บนพื้นฐานการพึ่งตนเองของชุมชน ใช้การออมทรัพย์เป็นเครื่องมือในการรวมคน รวมเงิน รวมความคิดไปสู่การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง นอกจากนี้งานของนิพนธ์ (2546) ยังแสดงให้เห็นว่าเหตุที่กลุ่มออมทรัพย์มีอัตราการชำระหนี้สูงเพราะกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มเล็ก ๆ ที่ก่อตั้งโดยสมาชิก มีกระบวนการคัดเลือกที่หน้าไว้วางใจ ต้นทุนการบังคับหนี้ค่อนข้างต่ำ

2. ธุรกิจ/วิสาหกิจชุมชนซึ่ง ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ... และคนอื่นๆ (2546) เห็นว่า แม้จะมีการเกิดขึ้นของธุรกิจ/วิสาหกิจชุมชนจำนวนมากจากการส่งเสริมของหน่วยงานรัฐ แต่ธุรกิจชุมชน/วิสาหกิจชุมชนที่มีส่วนช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนจริงๆ นั้นยังมีน้อย อย่างไรก็ตาม ภาวดี ทองอุไทย (2546) ได้แสดงให้เห็นถึงตัวอย่างของการรวมกลุ่มของเครือข่ายกิจกรรมการผลิตสินค้าพื้นเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือที่สามารถจัดสวัสดิการในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีที่สมาชิกเกิดการเจ็บป่วยโดยอาศัยการเก็บเงินสมทบจากสมาชิก

ในส่วนของเศรษฐกิจนอกระบบในชุมชนเมืองพบว่ามี การรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายดังนี้

1. กลุ่มออมทรัพย์/องค์กรทางการเงิน ซึ่งไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ... และคนอื่นๆ (2546) เห็นว่า ได้มีการจัดตั้งมานานแล้ว และขยายตัวออกอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังปี 2538 เป็นต้นมาพบว่าการขยายกิจกรรมจากกลุ่มออมทรัพย์ไปสู่การพัฒนาในด้านอื่นๆ นอกจากนี้ นฤมล นิราทร ... และคนอื่นๆ (2550) ยังพบว่า การรวมกลุ่มภายในชุมชนจะสามารถขยายตัวได้เร็วเพราะจะเกิดการทำตามกัน

2. ธุรกิจชุมชน ซึ่งไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ... และคนอื่นๆ (2546) เห็นว่าแม้จะมีการรวมกลุ่มกันในหลายลักษณะ เช่น ร้านค้าชุมชน เครือข่ายตัดเย็บเสื้อผ้า เครือข่ายผู้รับเหมางานซ่อม กลุ่มรับซื้อของเก่า แต่กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ก็ยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก เพราะคนในชุมชนมีทางเลือกในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย การรวมกลุ่มจึงเป็นไปอย่างหลวมๆ

เศรษฐกิจนอภาคทางการกับแรงงานนอกระบบและการสร้างความคุ้มครองทางสังคม

การนำเสนอเรื่องการให้ความช่วยเหลือและให้ความคุ้มครองกับผู้ทำงานในเศรษฐกิจนอภาคทางการปรากฏขึ้นตั้งแต่ในช่วงของการศึกษาวิจัยในช่วงแรก

ตั้งได้กล่าวไปแล้ว แต่การให้ความช่วยเหลือและให้ความคุ้มครองดังกล่าวมักจะเป็นไปแบบไม่มีหลักการหรือกรอบแนวคิดใดๆ รองรับ ความพยายามในการอธิบายเรื่องกรอบแนวคิดการสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกภาคทางการ เพิ่งจะปรากฏในการศึกษายุคหลังในงานของ ภาวดี ทองอุไทย เรื่องกรอบแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการคุ้มครองทางสังคม (2546ก) และเรื่องการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในภาคนอกระบบและภาคเกษตร (2546ข)

ในงานทั้ง 2 ชิ้นดังกล่าว ภาวดีนำเสนอกรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศและธนาคารโลก ซึ่งมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การพยายามจะช่วยให้บุคคล คริวเรือน และชุมชนสามารถจัดการกับความเสี่ยงที่จะสร้างปัญหาให้กับ การดำเนินชีวิตในกรณีที่ทำให้ต้องมีรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้น เช่น การคลอดบุตรหรือกรณีที่จะทำให้เกิดการขาดรายได้ เช่น การเจ็บป่วย เพื่อให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่ได้ตามปกติตามศักยภาพของตนเอง โดยที่ภาวดีเลือกใช้คำว่าการคุ้มครองทางสังคมเป็นหลักในการศึกษา เนื่องจากต้องการเน้นถึงความต้องการที่จะสร้างระบบที่ทำให้แรงงานนอกระบบดำรงชีพอยู่ได้ตามศักยภาพของตนเองเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานและการหารายได้ เช่น การคลอดบุตรและการเจ็บป่วย และการที่ต้องมุ่งเน้นการสร้างความคุ้มครองให้กับแรงงานนอกระบบก็เป็นเพราะแรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีฐานะยากจนจึงมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากสถานการณ์ดังกล่าวได้

แม้ว่ากรอบแนวคิดดังกล่าวจะมีความชัดเจน และได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้รับเอาแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในการร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในงานประชุมประจำปี พ.ศ. 2547 แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ากรอบแนวคิดดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้งานต่อในการศึกษาชิ้นหลังๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการศึกษาที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกระทรวงแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552 จำนวน 3 เรื่องได้แก่ “โครงการศึกษาวิจัยเรื่องระบบคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ” โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี 2551 “โครงการวิจัยเพื่อขยายการคุ้มครองให้แก่แรงงานนอกระบบ” โดยบริษัทเอ็กเซลเลนท์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด ในปีเดียวกัน และ “สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ : นโยบายและแนวทางการส่งเสริมสวัสดิการให้แรงงานนอกระบบ” โดยสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ในปี พ.ศ. 2552

งานศึกษาทั้ง 3 เรื่องดังกล่าว มีความใกล้เคียงกันทั้งในประเด็นที่ทำการศึกษาคือเรื่องของ การสร้างความคุ้มครองและสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบ

และใช้วิธีการศึกษาแบบเดียวกันด้วยแบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง การจัดกลุ่มสนทนา และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งงานทั้ง 3 เรื่องมีข้อเสนอที่มีลักษณะคล้ายกันดังนี้

1. ให้ภาครัฐมีนโยบายให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านการประกอบอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เช่น นโยบายจัดสรรที่ดินทำกินสำหรับกลุ่มเกษตรกร นโยบายจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้กับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและคนขับรถรับจ้างเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพ

2. เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายประกันสังคม ให้ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบ

3. ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันของผู้ประกอบอาชีพลักษณะเดียวกันเพื่อให้สามารถปกป้องสิทธิประโยชน์และควบคุมดูแลกันเอง

แม้ว่างานทั้งสามชิ้นดังกล่าวจะมีข้อเสนอกันที่แตกต่างกันอีกบ้างเล็กน้อย แต่ข้อเสนอเหล่านั้นก็ได้เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดการสร้างความคุ้มครองทางสังคมที่ภาคี และคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นำเสนอไว้ในช่วงปี พ.ศ. 2546-2547

4. สรุป

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในประเทศไทยมีงานศึกษาในประเด็นเรื่องเศรษฐกิจนอภาคทางการอยู่ไม่น้อย การศึกษาในช่วงแรกคือในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2546 เป็นการศึกษาที่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับกรอบแนวคิด การเกิดขึ้น กลไกการทำงานและผลที่เกิดจากเศรษฐกิจนอภาคทางการ แต่มุ่งศึกษาที่สถานประกอบการขนาดเล็กและตัวคนทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีที่ทำงานประเภทรับงานไปที่บ้าน แสดงให้เห็นว่าในช่วงแรกมีความเข้าใจว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการหมายถึงกิจการขนาดเล็กและแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ในส่วนของคนทำงานกลุ่มอื่นๆ เช่น มอเตอร์ไซค์รับจ้าง หาบเร่แผงลอย เกษตรกร ไม่ได้ถูกพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอกระบบ

การศึกษาในยุคหลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2540 เริ่มที่จะมีการกำหนดกรอบแนวคิดและนิยามที่ชัดเจนของเศรษฐกิจนอภาคทางการ และพยายามเชื่อมโยงกรอบแนวคิดดังกล่าวมาสู่การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลให้ครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ตามกรอบแนวคิดและนิยามนั้นๆ ซึ่ง สศช. ได้ให้นิยามเศรษฐกิจนอกระบบในบริบทสังคมไทยไว้ว่า เศรษฐกิจนอกระบบหมายถึงการประกอบอาชีพและธุรกิจในการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ เป็นหน่วยธุรกิจ

ขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้างหรืออาจใช้แรงงานในครอบครัว โดยมีทั้งที่ดำเนินการอย่างถูกกฎหมายและหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายกำกับ

นอกจากนี้ยังพบว่าการศึกษาในยุคหลังบางส่วนได้เชื่อมโยงเศรษฐกิจนอภาคทางการเข้ากับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และมีความพยายามที่จะสร้างกรอบแนวคิดเรื่องการสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้ทำงานในเศรษฐกิจนอภาคทางการ ซึ่งในช่วงหลังนี้นิยมเรียกคนเหล่านี้ว่า แรงงานนอกระบบ



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ขวัญตา มังกรรัตน์. (2535). ความเจริญเติบโตและการพัฒนาการทำงานของรัฐกิจไม่มีระบบในกรุงเทพมหานคร. วารสารวิจัยสังคม 15 (2) : 24-26.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สถาบันวิจัยสังคม. (2551). ระบบคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.
- ชัยวัฒน์ เกิดผล และนิตยา เจียรระโนปรีดีเปรม. (2535). สภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน. วารสารวิจัยสังคม 15 (2) : 17-23.
- นภัส สิริสัมพันธ์. (2537). แรงงานที่ถูกกดขี่ : ผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.
- นฤมล บรรจงจิตร. (2535). กิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก : สภาวะแวดล้อมทางกฎหมาย. วารสารวิจัยสังคม 15 (2) : 82-90.
- นฤมล นีราทร ... และคนอื่นๆ. (2550). เศรษฐกิจนอกภาคทางการในเขตเมืองเพื่อการขับเคลื่อนแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.
- นิตยา อัครพงศ์พูลกิจ. (2541). สถานภาพในการประกอบอาชีพของแรงงานสตรีที่ตัดเย็บเสื้อผ้าในเศรษฐกิจภาคนอกระบบเขตธนบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประชากรศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2546). ตลาดการเงินนอกระบบในประเทศไทย : บทสำรวจสถานะความรู้. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- นุชจรินทร์ เกษมสุขวรรรัตน์. (2534). ตลาดอาชีพอิสระ : มอเตอร์ไซด์รับจ้าง. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2534 เรื่องตลาดคน ไม่ใช่ตลาดแรงงาน. จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บริษัทเอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด. (2551). โครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายความคุ้มครองแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบ. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.
- เบญจจา จิรภัทรพิมล. (2538). สตรีกับการทำงานอุตสาหกรรมอยู่กับบ้าน. วารสารวิจัยสังคม 18 (2) : 45-54.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนน้อย ตริรัตน์. (2546). กรอบแนวคิดและบทบาทของเศรษฐกิจนอกระบบต่อเศรษฐกิจ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

พรายพล คุ่มทรัพย์ และรัชดา คุ่มทรัพย์. (2546). แนวคิดวิธีการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบของไทยที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติสากล. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

เพ็ญประภา สำเภาแก้ว. (2551). ความคิดเห็นของผู้ประกอบการแฝงลอยขายอาหารต่อปัจจัยความสำเร็จในการขายอาหารที่ขายขาดบางแสน. ปัญหาพิเศษตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. (2546). เศรษฐกิจนอกระบบกับความเข้มแข็งของชุมชน. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ภาวดี ทองอุไทย. (2546ก). กรอบแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการคุ้มครองทางสังคม. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

_____. (2546ข). การคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในภาคนอกระบบ และภาคเกษตร. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2546 เรื่องระบบประกันสังคมและคุณภาพชีวิตคนไทย ภาพสะท้อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. สาขาวิชารัฐศาสตร์. (2552). สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.

วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล. (2535). สภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานในประเทศไทย. วารสารวิจัยสังคม. 15 (2) : 1-8.

วีระศักดิ์ ศรีรักษ์. (2541). การศึกษาการใช้แรงงานสตรีภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชนบทจังหวัดชัยภูมิ. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาประชากรศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2551). โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). จดหมายข่าวเศรษฐกิจนอกระบบ. ธันวาคม. ปีที่ 2 ฉบับที่ 1

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2547). **จดหมายข่าวเศรษฐกิจนอกระบบ**. มกราคม. ปีที่ 2 ฉบับที่ 2
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2547). **จดหมายข่าวเศรษฐกิจนอกระบบ**. กุมภาพันธ์. ปีที่ 2 ฉบับที่ 3
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2547). **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2547 เรื่องยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ.
- สุนันท์ธนา แสนประเสริฐ ... และคนอื่นๆ. (2540). **วิถีชีวิตของผู้ประกอบการค้าแผงลอยจำหน่ายอาหารในเขตเทศบาล**. กรุงเทพฯ: กรมอนามัย.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2546). **งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ**. แปลโดย สำนักงานประกันสังคม.
- อนุช อภาภิรม. (2546). **เศรษฐกิจใต้ดิน : การออกงามภายใต้ร่มเงาโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพฯ: โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ภาษาอังกฤษ

- Chen, Martha. A. (2005). **Rethinking the informal economy**. Research paper no.2005/10. United Nation University.
- Igel, Barbara. (1992). Microenterprise in Bangkok's Slums-Potential for self-sustained growth. **Journal of Social Research**. 15 (2) : 41-68.
- Losby, Jan. L. ... et al. (2002). **Informal economy literature review**. Michigan : Charles Stewart Mott Foundation.
- Oudin, Xavier. (1992). Relevance of the "Information Sector" in Thailand. **Journal of Social Research**. 15 (2) : 91-101.

