

# รายงานฉบับสมบูรณ์

รายงานนอกระบบในประเทศไทย : ประเด็นงานวิจัยที่ยังขาดหาย



โดย : อาจารย์ ดร.ภก. อีรรธ ชูทอง

เสนอต่อ : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

รายงานฉบับสมบูรณ์  
แรงงานนอกระบบในประเทศไทย: ประเด็นงานวิจัยที่ยังขาดหาย

โดย  
อาจารย์ ดร.ภก. ธีรธร ยูงทอง

เสนอต่อ

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

## คำนำ

รายงานการสังเคราะห์องค์ความรู้ฉบับนี้มีเป้าหมายนำเสนอแนวทางการศึกษาแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถครอบคลุมประเด็นการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบได้อย่างเป็นระบบ อันจะนำไปสู่ทิศทางที่ชัดเจนของการกำหนดนโยบายด้านแรงงาน เพื่อลดต้นทุนอันเกิดจากความผิดพลาดของนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของข้อมูลและหลักฐานที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่มีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยให้มากยิ่งขึ้น โดยทำการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ได้แก่ การรวบรวมเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบจากหลากหลายงานวิจัยทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ จากนั้นจึงทำการทบทวน วิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้ สำหรับรายงานการศึกษานี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอทั้งในส่วนของทฤษฎีและผลการศึกษาจากงานวิจัยเชิงประจักษ์ต่อในแต่ละแนวทางการศึกษาที่ได้กำหนดไว้เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจต่อแรงงานนอกระบบในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ

การศึกษานี้จึงได้นำเสนอแนวทางการศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทยใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ การศึกษาถึงขนาดเศรษฐกิจที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย รวมถึงศึกษาขนาดและคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบในสาขาอาชีพที่มีความสำคัญ การศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการเพิ่มขึ้นหรือลดลง และความเป็นพลวัตรของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย การศึกษาต้นทุนและประโยชน์ของแรงงานนอกระบบที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย และการศึกษาบทบาทและแนวทางของรัฐบาลที่มีต่อการจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

ผู้จัดทำ

## สารบัญ

คำนำ	ก
สารบัญ	ข
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 วัตถุประสงค์	2
1.2 วิธีการศึกษา	2
1.3 แนวทางการศึกษา	2
บทที่ 2 ขนาดเศรษฐกิจที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย	4
บทที่ 3 ปัจจัยกำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบ	15
3.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ	15
3.2 ปัจจัยกำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบ	19
บทที่ 4 ต้นทุนและประโยชน์ของแรงงานนอกระบบ	32
4.1 ต้นทุนของแรงงานนอกระบบ	32
4.2 ประโยชน์ของแรงงานนอกระบบ	36
บทที่ 5 บทบาทและแนวทางของรัฐบาลที่มีต่อการจัดการแรงงานนอกระบบ	41
5.1 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ	41
5.2 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย	49
บทที่ 6 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนางานวิจัยในประเด็นที่ยังขาดหาย	55
บรรณานุกรม	60

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 5.1	กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ	42
ภาพที่ 6.1	กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี (Theoretical Framework) สำหรับการศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบ	57

## บทที่ 1

### บทนำ

แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานที่สำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของทุกประเทศและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และยิ่งหากแรงงานในประเทศใดเป็นแรงงานที่มีผลิตภาพ (productive labor) ก็ยิ่งเพิ่มศักยภาพความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศนั้นได้มากยิ่งขึ้น

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2563 พบว่า ผู้ที่มีงานทำมีจำนวน 37.9 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ (formal labor) 17.5 ล้านคน (ร้อยละ 46.2) และเป็นแรงงานนอกระบบ (informal labor) ถึง 20.4 ล้านคน (ร้อยละ 53.8)<sup>1</sup>

ทั้งนี้ หากไม่นับรวมปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้สูงต่อเศรษฐกิจของประเทศในอนาคตอันใกล้นี้ อันเนื่องมาจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่จะมีประชากรสูงวัยจำนวนมากขึ้น และมีจำนวนประชากรวัยทำงานลดลง ตลอดจนปัญหาการขาดแคลนแรงงานอาชีวศึกษา อันเนื่องมาจากความผิดพลาดของนโยบายการศึกษาของประเทศ ปัญหาแรงงานนอกระบบถือเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจำเป็นต้องมีความชัดเจนต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะยาว

อันที่จริง ปรากฏการณ์ของสัดส่วนที่สูงของแรงงานนอกระบบต่อกำลังแรงงานในประเทศไทยนี้ ถือเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปที่พบได้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยมีการประมาณการว่ามากกว่าร้อยละ 30 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ และร้อยละ 70 ของกำลังแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (Palma & Anayiotos, 2005)<sup>2</sup> นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์ตลอดจนผู้กำหนดนโยบายจำนวนมากในระยะแรกต่างเชื่อว่า สัดส่วนที่สูงของแรงงานนอกระบบนี้ย่อมจะลดลงเองได้เมื่อเวลาผ่านไป และเมื่อประเทศมีความเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงปรากฏการณ์ตามความเชื่อดังกล่าวข้างต้นนี้กลับไม่เกิดขึ้น (Betcherman, 2002) ด้วยเหตุนี้ จึงมีคำถามเกิดขึ้นตามมาอีกมากมายเกี่ยวกับทิศทางและผลกระทบของการมีอยู่ของแรงงานนอกระบบจำนวนมากที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเหล่านั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา

ท่ามกลางความพยายามที่จะค้นหาคำตอบและหาทางออกต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในหลาย ๆ ประเทศ การศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทยกลับมีทั้งจำนวนและขอบเขตการศึกษาที่ค่อนข้างจำกัด ทั้งที่ผลกระทบของแรงงานนอกระบบที่มีต่อเศรษฐกิจนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปทั้งในทางทฤษฎีและ

<sup>1</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติได้นิยามไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า แรงงานในระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน ในขณะที่แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ

<sup>2</sup> D. G. Blanchflower (2000) พบว่า แนวโน้มของแรงงานนอกระบบในกลุ่มประเทศ OECD มีแนวโน้มลดลงในเกือบทุกประเทศ ยกเว้น โปรตุเกส นิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร

การศึกษาเชิงประจักษ์ว่าสามารถส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจได้ค่อนข้างมาก อาทิ การเป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว และการเป็นภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในเรื่องสวัสดิการ หากแต่กลับไม่ต้องเสียภาษี (Amaral & Quintin, 2006; D. G. Blanchflower, 2000; Goktuna & Dayangac, 2011; Kenyon & Kapaz, 2005; Loayza & Rigolini, 2011; Palmade & Anayiotos, 2005)<sup>3</sup> ทั้งนี้ การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการศึกษาเชิงรับ (defensive approach) มากกว่าที่จะเป็นการศึกษาแบบเชิงรุก (aggressive approach) โดยการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยจะมุ่งเน้นเกี่ยวกับการหาแนวทางช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานนอกระบบเป็นสำคัญ หากแต่กลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาถึงที่มา สาเหตุ และผลกระทบ ตลอดจนมาตรการและนโยบายของรัฐที่มีความจำเป็นและที่ควรจะมีต่อแรงงานนอกระบบ

ด้วยเหตุนี้ รายงานการสังเคราะห์องค์ความรู้ฉบับนี้จึงมีเป้าหมายที่จะนำเสนอแนวทางการศึกษาแรงงานนอกระบบในอีกด้านหนึ่ง เพื่อให้การศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทยสามารถครอบคลุมประเด็นการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบได้อย่างเป็นระบบ อันจะนำไปสู่ทิศทางที่ชัดเจนของการกำหนดนโยบายด้านแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อลดต้นทุนอันเกิดจากความผิดพลาดของนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของข้อมูลและหลักฐานที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

### 1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงแนวทางการวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ อันจะเป็นการช่วยขยายขอบเขตและสร้างความลุ่มลึกในความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยให้มากยิ่งขึ้น

### 1.2 วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในงานวิจัยนี้ ผู้ศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ขั้นตอนการศึกษาได้แก่ การรวบรวมเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบจากหลากหลายงานวิจัยทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ จากนั้นจึงทำการทบทวน วิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้ สำหรับรายงานการศึกษานั้น ผู้วิจัยจะนำเสนอทั้งในส่วนของทฤษฎีและผลการศึกษาจากงานวิจัยเชิงประจักษ์ต่อแต่ละแนวทางการศึกษาที่ได้กำหนดไว้

### 1.3 แนวทางการศึกษา

เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจต่อแรงงานนอกระบบในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ การศึกษานี้จึงได้นำเสนอแนวทางการศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทยใน 4 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

<sup>3</sup> ในขณะที่เดียวกันก็มีหลักฐานเชิงประจักษ์จำนวนหนึ่ง ที่ชี้ให้เห็นถึงข้อดีของแรงงานนอกระบบ อาทิ การช่วยลดปัญหาการว่างงานของประเทศในระยะสั้น การช่วยเสริมสร้างผู้ประกอบการที่มีผลิตภาพ (Loayza & Rigolini, 2011; Thurik, Carree, Van Stel, & Audretsch, 2008; Ulyssea, 2010)

1. การศึกษาขนาดเศรษฐกิจที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย รวมถึงการศึกษาขนาดและคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบในสาขาอาชีพที่มีความสำคัญ (บทที่ 2)
2. การศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการเพิ่มขึ้นหรือลดลงและความเป็นพลวัตรของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย (บทที่ 3)
3. การศึกษาต้นทุนและประโยชน์ของแรงงานนอกระบบที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย (บทที่ 4)
4. การศึกษาบทบาทและแนวทางของรัฐบาลที่มีต่อการจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย (บทที่ 5)



## บทที่ 2

### ขนาดเศรษฐกิจที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

ผลการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2563 (National Statistical Office, 2020) พบว่า ในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 37.9 ล้านคน เป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานหรือที่เรียกว่าแรงงานนอกระบบ มีจำนวนประมาณ 20.4 ล้านคนหรือร้อยละ 53.8 จากจำนวนผู้งานทำทั้งหมดและที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ 17.5 ล้านคน หรือร้อยละ 46.2 โดยประมาณ สำหรับแรงงานนอกระบบเมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่า เพศชายมีจำนวนมากกว่าเพศหญิงเล็กน้อย คือเพศชาย 11.2 ล้านคนหรือร้อยละ 54.9 และเพศหญิง 9.2 ล้านคนหรือร้อยละ 45.1 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด นอกจากนั้นแล้วแรงงานนอกระบบทำงานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุดร้อยละ 35.2 รองลงมาเป็นภาคกลางร้อยละ 23.0 ภาคเหนือร้อยละ 21.1 ภาคใต้ร้อยละ 14.0 และกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 6.7 ตามลำดับ สำหรับระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า 11.6 ล้านคนหรือร้อยละ 57.2 รองลงมาเป็นระดับมัธยมศึกษา 6.6 ล้านคนหรือร้อยละ 32.3 และระดับอุดมศึกษา 2.1 ล้านคนหรือร้อยละ 10.2 จะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาในระดับที่ไม่สูงนัก เมื่อเทียบกับแรงงานที่มีการศึกษาอยู่ในระดับอุดมศึกษาจะเห็นได้ว่าแรงงานในระบบจะมีสัดส่วนสูงกว่าแรงงานนอกระบบอย่างเห็นได้ชัด

จากการสำรวจลักษณะอาชีพของแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปีเดียวกันนั้น ยังพบอีกว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตร ป่าไม้และประมง ร้อยละ 52.8 รองลงมาคือ พนักงานบริการและพนักงานบริการ และผู้จำหน่ายสินค้า ร้อยละ 23.3 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องร้อยละ 8.6 ผู้ประกอบอาชีพขั้นพื้นฐาน ร้อยละ 8.2 ผู้ควบคุมโรงงานและเครื่องจักร และผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ ร้อยละ 3.5 ผู้จัดการข้าราชการระดับอาวุโสและผู้บัญญัติกฎหมายร้อยละ 2.0 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านเทคนิคสาขาต่าง ๆ ร้อยละ 0.7 และผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ ร้อยละ 0.6 และเสมียน ร้อยละ 0.3 เมื่อจำแนกจำนวนแรงงานทั้งหมดตามประเภทของอุตสาหกรรม พบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมมากที่สุดร้อยละ 55.6 ซึ่งเป็นแรงงานที่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม การป่าไม้และการประมง รองลงมาได้แก่ แรงงานที่ประกอบอาชีพด้านการขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 16.9 แรงงานที่ทำงานอุตสาหกรรมประเภทที่พักรวมและการบริการด้านอาหารร้อยละ 9.2

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลแรงงานนอกระบบข้างต้นเป็นเพียงข้อมูลเชิงสถิติเท่านั้น หากแต่ข้อมูลดังกล่าวยังไม่สามารถสะท้อนขนาดของเศรษฐกิจที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบได้ ในทางทฤษฎีนั้น (Perry, Guillermo E.; Maloney, William F.; Arias, Omar S.; Fajnzylber, Pablo; Mason, Andrew D.; Saavedra-

Chanduvi, 2007) การวัดขนาดเศรษฐกิจแรงงานนอกระบบนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบตามเครื่องมือที่ใช้ ได้แก่

### 1) การวัดโดยวิธีตรง (Direct methods)

เป็นวิธีการทางเศรษฐศาสตร์จุลภาคที่วัดขนาดเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบจากการตรวจสอบภาษีหรือการสำรวจข้อมูลจากแรงงานนอกระบบอย่างเต็มใจผ่านแบบสอบถามที่ให้ผู้ตอบแบบสอบถามระบุรายได้ สถานภาพแรงงาน และข้อมูลการเสียภาษี ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามมีแนวโน้มที่จะตอบแบบสอบถามอย่างไม่ตรงตามความเป็นจริง ในทางกลับกัน ประโยชน์ประการหนึ่งของวิธีการวัดขนาดเศรษฐกิจโดยตรงนี้จะทำให้ผู้สำรวจข้อมูลสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านโครงสร้างของเศรษฐกิจงาได้ผ่านการตอบแบบสอบถาม ซึ่งนับได้ว่ายังมีความไม่แน่นอนสูงเนื่องจากคุณภาพที่ผู้สำรวจข้อมูลจะได้รับนั้นขึ้นอยู่กับการออกแบบสอบถามที่จะใช้ในการสำรวจข้อมูล ส่วนการตรวจสอบภาษีนั้นจะทำให้ทราบขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบได้จากส่วนต่างของรายได้ที่ประกาศหลังจากหักภาษีและรายได้ที่สำรวจได้จากการตรวจสอบภาษี ซึ่งเป็นวิธีการที่มีข้อจำกัดในด้านข้อมูล เช่นเดียวกัน เนื่องจากขาดความแม่นยำในการเป็นตัวแทนปัจจัยที่ส่งผลต่อขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบและข้อมูลด้านภาษีนั้นไม่ได้สะท้อนถึงขนาดเศรษฐกิจงาทั้งหมดได้เนื่องจากในระบบเศรษฐกิจนอกระบบนั้น รวมถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายด้วยเช่นกัน ทำให้ข้อมูลการตรวจสอบภาษีแสดงขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบได้ต่ำกว่าความเป็นจริง งานวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ Gasparini & Tornarolli (2007); Henley, Arabsheibani, & Carneiro (2006); Maloney & Mendez (2003); Saavedra & Chong (1999) ได้ชี้ให้เห็นว่าขนาดของเศรษฐกิจแรงงานนอกระบบนั้นสามารถวัดได้จากส่วนต่างของสิทธิ์การคุ้มครองแรงงานที่ทำงานในบริษัทควรจะได้แต่ไม่ได้รับในทางปฏิบัติ เนื่องจากแรงงานกลุ่มดังกล่าวเป็นแรงงานนอกระบบ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยอีกหนึ่งชิ้นที่น่าสนใจคือ งานศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ (2543) โดยในงานวิจัยดังกล่าวผู้เขียนได้ใช้วิธีการประมาณการทางตรง (Direct methods) เพื่อประมาณการเศรษฐกิจนอกกฎหมายบางกิจกรรมที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองค่อนข้างมาก จำนวน 6 กิจกรรม ประกอบด้วย การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การค่าน้ำมันเถื่อน การค้าประเวณี การค้าแรงงานข้ามชาติ และการพนัน ในงานศึกษาดังกล่าวได้ใช้โครงสร้างด้านอุปสงค์และอุปทานของแต่ละกิจกรรมเป็นหลักและอาศัยฐานข้อมูลที่มีอยู่ รวมถึงใช้การสัมภาษณ์ข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ให้บริการ ผลการศึกษาพบว่า กิจกรรมทั้งหกประเภทรวมกันมีมูลค่าทางเศรษฐกิจคิดเป็นเงิน 286 – 457 พันล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 8 – 13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ณ ขณะนั้น โดยธุรกิจประเภทการพนันเป็นเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ที่สุด รองลงมาเป็นการค้าประเวณี ตามด้วยการค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การค่าน้ำมันเถื่อนและการค้าแรงงานข้ามชาติ ตามลำดับ

### 2) การวัดโดยวิธีอ้อมหรือตัวบ่งชี้ (Indirect/ Indicator methods)

จัดเป็นเครื่องมือการวัดขนาดเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรเศรษฐกิจระดับมหภาคที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานสมมติฐานที่ว่า ตัวแปรด้านมหภาคสะท้อนขนาดเศรษฐกิจรวม ซึ่งได้รวมขนาดของเศรษฐกิจของแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบไว้ด้วยกันแล้วและตัวแปรหรือดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจดังกล่าวสามารถชี้ให้เห็นถึงขนาดของแรงงานนอกระบบได้ ทั้งนี้ วิธีการวัดด้วยตัวบ่งชี้เหล่านั้นสามารถแบ่งเป็นวิธีย่อย ๆ ได้อีกดังต่อไปนี้

(2.1) วัดจากความแตกต่างของรายได้และรายจ่ายประชาชาติ กล่าวคือ ในทางทฤษฎีนั้น รายได้และรายจ่ายประชาชาติจะต้องสมดุลกัน ซึ่งถ้าผู้ศึกษาสามารถหาตัวแปรที่ชี้วัดระดับรายจ่ายประชาชาติได้ก็จะสามารถใช้ประโยชน์จากตัวแปรอิสระที่เป็นตัวกำหนดระดับรายได้และรายจ่ายประชาชาติเพื่อหาขนาดของเศรษฐกิจเงาได้จากความต่างของสองตัวแปรดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่สามารถหาได้ในปัจจุบันจากรายได้ประชาชาตินั้น นอกจากจะสะท้อนขนาดของเศรษฐกิจเงาแล้วยังรวมถึงข้อละเว้นและข้อผิดพลาดจากการคำนวณไว้ด้วย (Omissions and errors) ซึ่งทำให้ความน่าเชื่อถือของการวัดขนาดเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบด้วยวิธีดังกล่าวขาดความน่าเชื่อถือไปในทางปฏิบัติ

(2.2) วัดจากความแตกต่างของจำนวนกำลังแรงงานทั้งหมดและจำนวนแรงงานในระบบ โดยสมมติให้กำลังแรงงานทั้งหมดในระบบมีค่าคงที่ และการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงานในระบบจะสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงานนอกระบบ ทว่า วิธีการดังกล่าวก็ขาดความน่าเชื่อถือในการคำนวณเนื่องจากไม่ได้แสดงให้เห็นว่าแรงงานในระบบที่ลดลงจะผันตัวเองเป็นแรงงานนอกระบบเสมอไป กล่าวคือ แรงงานในระบบที่ลดลงอาจจะเกิดจากความสมัครใจของแรงงานเอง ซึ่งแรงงานดังกล่าวก็ไม่ได้เข้าสู่ระบบแรงงานนอกระบบเช่นกัน หรือแรงงานในระบบบางกลุ่มอาจทำงานในระบบเศรษฐกิจเงาไปพร้อม ๆ กับงานในระบบเศรษฐกิจปกติได้เช่นกัน

(2.3) วัดด้วยวิธีทางการเงิน (Monetary Approach) ซึ่งสามารถวัดได้จากทั้งปริมาณรายการค้า (Total transactions) ในทฤษฎีปริมาณการเงินและจากความต้องการในการถือเงิน (Currency demand approach) ที่ใช้หลักการคำนวณจากรายการการค้าที่อยู่ในรูปแบบของการใช้จ่ายด้วยเงินสด ซึ่งการใช้จ่ายด้วยเงินสดนั้นได้สามารถหลบเลี่ยงการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่รัฐได้เมื่อใช้สำหรับการซื้อ-ขายสิ่งที่มีคุณภาพ การเพิ่มขึ้นของขนาดของเศรษฐกิจเงาจึงสะท้อนถึงการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์สกุลเงิน งานวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกันกับแนวคิดดังกล่าว ได้แก่ Cagan (1958); Gutmann (1977); Tanzi (1980, 1983) แต่อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของ

Ahumada, Alvaredo, Canavese, & Canavese (2004); Blades (1982); Feige (1996); Frey & Pommerehne (1984); Garcia (1978); Hill & Kabir (1996); Isachsen & Strøm (1985); Klovland (1984); Park (1979); Thomas (1999, 1986, 1992) ชี้ให้เห็นว่ารายการการค้าทั้งหมดที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจเงินนั้นไม่ได้เกิดจากการใช้จ่ายด้วยเงินสดแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งจะทำให้การประมาณการขนาดเศรษฐกิจแรงงานนอกระบบนั้นมีขนาดเล็กกว่าความเป็นจริง รวมไปถึงการไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญต่อการวัดขนาดเศรษฐกิจเงินได้ เช่น ผลของมาตรการภาษี ทัศนคติของผู้เสียภาษีต่อการใช้จ่ายภาษีของรัฐ หรือแม้แต่จริยธรรมในด้านภาษี ซึ่งจัดได้ว่าเป็นข้อมูลสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดขนาดเศรษฐกิจเงินได้ โดยปกติแล้วประเทศส่วนใหญ่มักจะใช้ข้อมูลภาระภาษีแต่เพียงอย่างเดียวเพื่อประมาณการขนาดเศรษฐกิจเงินเนื่องจากเป็นข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่าข้อมูลอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมา ดังนั้น ผลของการประมาณการขนาดเศรษฐกิจนอกระบบนั้นจึงมีขนาดเล็กกว่าความเป็นจริงได้เช่นกัน

(2.4) วัดด้วยปัจจัยทางกายภาพหรือวัดด้วยการอุปโภคไฟฟ้า (Electricity Consumption Method) สามารถแบ่งวิธีการดังกล่าวออกได้เป็น 2 วิธีย่อยตามงานศึกษาของ Kaufmann & Kaliberda (1996) และ Lackó (1998) Kaufmann และ Kaliberda ได้กำหนดข้อสมมติฐานไว้ว่า การอุปโภคพลังงานไฟฟ้าเป็นดัชนีชี้วัดที่ดีที่สุดสำหรับการวัดขนาดเศรษฐกิจโดยรวมทั้งเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบ งานวิจัยของทั้งสองจึงกำหนดให้การอุปโภคพลังงานไฟฟ้าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อขนาดของเศรษฐกิจมวลรวม เมื่อประมาณการหามูลค่าเศรษฐกิจทั้งหมดได้แล้วจึงนำมาลบออกด้วยมูลค่าเศรษฐกิจในระบบ จะทำให้ทราบมูลค่าขนาดเศรษฐกิจนอกระบบได้ ส่วนงานศึกษาของ Lackó นั้น ศึกษาการอุปโภคพลังงานไฟฟ้าในครัวเรือน เนื่องจาก Lackó เชื่อว่ามูลค่าของเศรษฐกิจเงินส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถวัดได้นั้นมาจากการอุปโภคพลังงานไฟฟ้าในครัวเรือนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท โดย Lackó ตั้งสมมติฐานไว้ว่าประเทศที่มีการอุปโภคพลังงานไฟฟ้าในครัวเรือนจะมีมูลค่าขนาดเศรษฐกิจนอกระบบสูงเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องบางประการ เช่น กิจกรรมทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจเงินบางประเภทไม่ได้ใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นหนึ่งในปัจจัยของกระบวนการผลิตสินค้า ซึ่งทำให้ตัวแปรด้านการอุปโภคพลังงานไฟฟ้านั้นสามารถสะท้อนให้เห็นถึงขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันทำให้ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้ามี

การเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ รวมทั้งมีการใช้พลังงานทดแทนหรือพลังงานทางเลือกเพิ่มมากขึ้นในกระบวนการผลิตหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจใด ๆ ทั้งในระบบเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบ ทำให้การประมาณการขนาดเศรษฐกิจเงาด้วยปัจจัยด้านการอุปโภคพลังงานไฟฟ้ามีความไม่แม่นยำมากขึ้น ในกรณีงานวิจัยของ Lackó นั้นมีข้อบกพร่องอื่น ๆ อีกเช่น ข้อมูลด้านการอุปโภคพลังงานไฟฟ้าของแต่ละประเทศนั้นมีปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดระดับการอุปโภคที่ต่างกัน โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบระดับการใช้พลังงานไฟฟ้าในประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ทำให้การใช้ตัวแปรด้านการอุปโภคพลังงานไฟฟ้าเพื่อเป็นตัวกำหนดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบนั้นขาดความน่าเชื่อถือในเชิงเปรียบเทียบ งานวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว ได้แก่ Del Boca & Forte (1982); Johnson, D., & Zoido-Lobaton (1998); Johnson, Kaufmann, & Zoido-Lobaton (1998); Kaufmann & Kaliberda (1996); Lackó, (1998)

### 3) การวัดโดยแบบจำลองทางสถิติ (Model approach)

เป็นวิธีการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบที่ถูกพัฒนามาใช้เพื่อลดข้อจำกัดของวิธีการวัดอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมา โดยวิธีการวัดแบบจำลองทางสถิตินี้ใช้แบบจำลองมิมิค (Multiple Indicators and Multiple Causes: MIMIC Model) มาใช้ในการวิเคราะห์หาข้อมูลหรือตัวแปรทำนาย/ตัวแปรแฝง (Latent Variable) ข้อแตกต่างของวิธีการวัดเศรษฐกิจนอกระบบวิธีนี้คือการวิเคราะห์ปัจจัยที่สามารถส่งผลต่อขนาดเศรษฐกิจที่มีมิติที่กว้างขึ้น เมื่อเทียบกับวิธีการอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมานั้น จะสามารถพิจารณาปัจจัยหรือตัวแปรที่กำหนดขนาดเศรษฐกิจเงาได้เพียงที่ละหนึ่งตัวแปร นอกจากนี้ ด้วยหลักการของแบบจำลองดังกล่าวจะทำให้ผู้วิเคราะห์สามารถทราบถึงการมีอยู่ (Existence) และการเติบโต (Growth) ของเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างชัดเจนมากขึ้น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว ได้แก่ Aigner, Schneider, & Ghosh (1988); Bajada & Schneider (2005); Breusch (2005); Buehn & Schneider (2013); Del'Anno & Schneider (2004); Del'Anno (2003); Frey & Weck (1983a, 1983b); Frey, Weck, & Pommerehne (1982); Frey & Weck-Hannemann (1984); Friedrich Schneider (2001); Giles (1997b, 1999a, 1999b, 1999c, 1997a); Giles & Tedds (2002); Giles, Tedds, & Gugsu (2002); Helberger & Knepel (1988); Johnson, D., et al. (1998); Johnson, Kaufmann, et al. (1998); Karmann (1986, 1990); S. Pozo (1996); Schneider (2003, 2005); Thomas (1992b)

โดยงานศึกษาของ Bajada & Schneider (2005) และ Friedrich Schneider (2001) ได้กล่าวถึงขนาดเศรษฐกิจเงาของประเทศไทยไว้ด้วยว่า ประเทศไทยมีขนาดเศรษฐกิจนอกระบบเป็นขนาดใหญ่ที่สุดโดยเปรียบเทียบขนาดเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในช่วงกลางทศวรรษ

1990 และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1990 โดยใช้วิธีการประมาณค่าด้วยแบบจำลองมิมิค ผลการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีขนาดเศรษฐกิจนอกระบบค่อนข้างใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติ โดยมีขนาดใหญ่กว่าขนาดเศรษฐกิจเงาของประเทศฟิลิปปินส์ ศรีลังกา เปรู เม็กซิโก กัวเตมาลา รัสเซีย จีน อินเดีย และอินโดนีเซีย ซึ่งคิดเป็นร้อยละเทียบกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติมากกว่าร้อยละ 50 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมรวมของประเทศไทย และมีกำลังแรงงานในระบบเศรษฐกิจดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 40 ของกำลังแรงงานทั้งหมด

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยนั้น มีอยู่จำนวนน้อยมาก ตัวอย่างเช่น งานเขียนของ พรายพล คุ้มทรัพย์ และรัชดา คุ้มทรัพย์ (2546) ได้กล่าวถึงเศรษฐกิจนอกระบบไว้ว่า ธุรกิจนอกระบบในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมักไม่ถูกบันทึกจากทางการ ทั้งที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจจำนวนมาก แต่ภาครัฐยังไม่สามารถเข้าถึงสู่ระบบบัญชีประชาชาติและฐานภาษีของประเทศได้ทั้งหมด เนื่องจากขาดความเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจกระแสหลัก ขณะที่การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ต้องอาศัยระบบบัญชีประชาชาติที่สามารถคุ้มครองธุรกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ การประมาณการขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบจึงมีความยุ่งยากซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวบรวมข้อมูลและวิธีการประมาณการขนาดของระบบเศรษฐกิจในภาคส่วนนี้ ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางการประมาณการขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยไว้ 3 วิธี ดังต่อไปนี้

#### 1) การกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิเคราะห์ (Analytical Framework)

ในเบื้องต้นนั้น ผู้ศึกษาต้องกำหนดนิยามของกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบ หลังจากนั้นจึงพิจารณา กำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิเคราะห์สำหรับเป็นเครื่องมือในการประเมินโดยอ้อม กล่าวคือ กำหนดขนาดสูงสุด (Upper Bound) ของกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบแต่ละประเภท เช่น แบ่งตามลักษณะของกิจการ (บริษัท/ครัวเรือน/สถาบันการเงิน) หรือแบ่งตามขนาดของกิจการ (โดยอาศัยจำนวนคนงานหรือสินทรัพย์) หรือแบ่งตามวิธีการประมาณค่า เช่น แบ่งตามแนวทางการจัดทำบัญชีประชาชาติ (การผลิต/การใช้จ่าย/รายได้) หรือแบ่งตามแหล่งข้อมูล (การสำรวจ/การจดทะเบียนกับภาครัฐ) เป็นต้น การจัดแบ่งกิจกรรมเช่นนี้จะ เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาได้ละเอียดมากขึ้นและช่วยให้การพิจารณาแก้ไขปัญหา มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

#### 2) การปรับปรุงวิธีการรวบรวมข้อมูล (Compilation Procedures) ในการจัดทำบัญชีประชาชาติ

การปรับปรุงในส่วนนี้เป็นวิธีการทางอ้อมในการประมาณค่าของกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบโดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่แล้ว ส่วนใหญ่เป็นการใช้ข้อมูลพื้นฐานเพื่อจัดทำตัวชี้วัด (indicators) สำหรับกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบโดยมีวัตถุประสงค์ในการประมาณค่าของ GDP ที่สามารถครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ได้มากขึ้น โดยศึกษาขนาดของแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทย โดยใช้เกณฑ์การวัด 3 เกณฑ์ คือ เกณฑ์สถานภาพในการทำงาน (กำหนดให้กิจการที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว และบุคคลที่ช่วยธุรกิจครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง มีแรงงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ) เกณฑ์การเสีย

ภาษีเงินได้ (กำหนดให้ผู้มีงานทำซึ่งไม่ได้ยื่นแบบแสดงรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินเป็นผู้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ) และเกณฑ์การเข้าระบบประกันสังคม (กำหนดให้ลูกจ้างเอกชนที่อยู่นอกระบบประกันสังคมเป็นแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ) หลังจากนั้นจึงใช้ขนาดของแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่คำนวณตามเกณฑ์ข้างต้นในการประมาณการขนาดของรายได้ที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจนอกระบบและเปรียบเทียบรายได้ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งครอบคลุมไว้แล้วในรายได้ประชาชาติของประเทศ ผลการศึกษาพบว่า รายได้ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ยังไม่สามารถบันทึกหรือครอบคลุมไว้ได้ มีขนาดประมาณร้อยละ 12 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติหรือร้อยละ 16 ของรายได้ประชาชาติในปี 2544 และ 2545

### 3) การวิเคราะห์และการวัดขนาดของกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบโดยตรง

คือ การวิเคราะห์เจาะลึกและประมาณการมูลค่าเศรษฐกิจนอกระบบโดยเฉพาะเจาะจง โดยสามารถแยกพิจารณากิจกรรมออกเป็น 4 ประเภทย่อย ๆ คือ

(3.1) การผลิตใต้ดิน (Underground Production) กิจกรรมการผลิตประเภทนี้เป็นกิจกรรมที่ต้องตามกฎหมาย แต่ผู้ผลิตต้องการปิดบังข้อมูลการผลิตจากภาครัฐ เพื่อหลีกเลี่ยงการชำระภาษีหรือการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ วิธีการวัดค่ากิจกรรมประเภทนี้โดยการสำรวจเพื่อถามผู้ผลิตโดยตรงจึงไม่ได้ผล จำเป็นต้องสำรวจข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลต้องการโดยทางอ้อม การสำรวจข้อมูลเหล่านี้อาจทำได้โดย

- การสำรวจด้านการผลิต การใช้แรงงาน การใช้จ่าย และรายได้ : ในการสำรวจค่าใช้จ่ายของครัวเรือน ผู้สำรวจอาจแทรกคำถามเกี่ยวกับการซื้อสินค้าและบริการว่าผู้ซื้อได้รับใบเสร็จหรือไม่ ส่วนการสำรวจการใช้เวลา (Time-use Survey) อาจให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้แรงงานของสมาชิกในครัวเรือนใน Underground Production

- ข้อมูลจากการตรวจสอบภาษี (Tax Audit) สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดขนาดของการหลีกเลี่ยงภาษี โดยพิจารณาจากผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่สรรพากรและสรรพสามิต

(3.2) การผลิตที่ผิดกฎหมาย (Illegal Production) โดยทั่วไปสามารถแบ่งกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการที่ผิดกฎหมายออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ การผลิตและจำหน่ายสินค้าผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติดและสิ่งลามกอนาจาร การให้บริการที่ผิดกฎหมาย เช่น การบริการโสเภณี กิจกรรมการผลิตที่โดยปกติแล้วถูกต้องตามกฎหมายแต่ถือว่าผิดกฎหมายเพราะผู้ผลิตไม่ได้รับอนุญาตให้ผลิตหรือดำเนินกิจกรรม เช่น การเปิดบ่อนพนัน การขายหวยเถื่อน การผลิตเหล้าเถื่อน การลักลอบนำเข้าแรงงานต่างชาติ การปลอมแปลงสินค้าที่มีลิขสิทธิ์ การลักลอบตัดไม้ เป็นต้น และการลักลอบนำเข้าส่ง-ออกสินค้าเพื่อเลี่ยงภาษีที่พรมแดน เช่น การนำเข้าน้ำมันเถื่อน

แนวทางหนึ่งในการวัดขนาดของกิจกรรมผิดกฎหมายแต่ละประเภทคือ การประมาณค่าของอุปทานรวม (การผลิตในประเทศและการนำเข้า) และการใช้รวม (การบริโภคชั้นกลาง การบริโภคชั้นสุดท้าย การลงทุน และการส่งออก) เพื่อวัดหารายได้และมูลค่าเพิ่มจากกิจกรรมดังกล่าว การวัดขนาดของกิจกรรมผิด

กฎหมายส่วนใหญ่มักเป็นผลจากการวิจัยเจาะลึก ซึ่งต้องอาศัยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ และข้อมูลอื่น ๆ ประกอบ เช่น บันทึกการจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การประมาณการจำนวนผู้เสพยาเสพติด อัตราการเสพยาเสพติดต่อหัว การประมาณการจำนวนผู้ให้บริการโสเภณี จำนวนสถานบริการที่ให้บริการโสเภณี จำนวนลูกค้าที่โสเภณีให้บริการในแต่ละวันและรายได้เฉลี่ยของโสเภณี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ (2543)

(3.3) การผลิตสาขาไม่เป็นทางการ (Informal Sector Production) ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมการผลิตโดยกิจการขนาดเล็ก ทั้งในสาขาเกษตร สาขาอุตสาหกรรม และสาขาบริการ การวัดขนาดของกิจกรรมเหล่านี้ควรแยกพิจารณาระหว่างกิจกรรมที่อยู่ในสาขาเกษตร และสาขาที่ไม่ใช่เกษตร ทั้งนี้เพราะลักษณะการผลิตและที่ตั้งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน การสำรวจข้อมูลการผลิตของภาคเศรษฐกิจนอกระบบในสาขาเกษตรสามารถดำเนินการได้พร้อมกันกับการสำรวจด้านเกษตรที่มีอยู่เป็นประจำแล้ว เช่น สำมะโนการเกษตร ส่วนการสำรวจข้อมูลในสาขาอื่น ๆ อาจทำได้โดยการเพิ่มคำถามเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจนอกระบบลงไปในรูปแบบสอบถามที่ใช้ในการสำรวจแรงงานและการสำรวจครัวเรือน ซึ่งเป็นการสำรวจที่ดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้วเช่นกัน

(3.4) การผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง (Household Production for Final Use) กิจกรรมประเภทนี้ประกอบด้วยการผลิตสินค้าเพื่อเป็นอาหารและเครื่องใช้และบริการสำหรับบริโภคเองในครัวเรือน การผลิตสินค้าเพื่อบริโภคเองส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในครัวเรือนของเกษตรกรและครัวเรือนในชนบทโดยอยู่ในรูปของการเลี้ยงสัตว์ การเพาะปลูกพืช การหาฟืนทำถ่าน และการทำภาชนะหรือเครื่องเรือนเพื่อไว้ใช้เองในครัวเรือน ข้อมูลที่ใช้ในการประมาณค่ากิจกรรมเหล่านี้มักเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือน เช่น การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ หลายประเทศได้เริ่มสำรวจการใช้เวลา (Time-use Survey) ของครัวเรือน ซึ่งทำให้มีข้อมูลเกี่ยวกับการใช้เวลาในการผลิตของสมาชิกในครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกที่เป็นผู้หญิง ข้อมูลนี้จึงเป็นอีกแหล่งหนึ่งซึ่งช่วยให้เข้าใจและประมาณค่าของการผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเองได้ดียิ่งขึ้น

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในประเด็นด้านการวัดขนาดเศรษฐกิจที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบนั้นพบว่า งานวิจัยที่ศึกษาด้านการวัดขนาดเศรษฐกิจและคุณลักษณะของแรงงานที่สำคัญในประเทศไทยนั้นมีอยู่จำนวนน้อยมาก ซึ่งวิธีการศึกษาของงานวิจัยดังกล่าวนั้นจะเป็นไปในเชิงพรรณนามากกว่าการใช้เครื่องมือทางคณิตศาสตร์หรือเศรษฐศาสตร์ เช่น แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น มาเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ขนาดของเศรษฐกิจเงา แต่อย่างไรก็ตาม แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและกระทรวงแรงงาน, 2554) ได้ใช้เครื่องมือทางคณิตศาสตร์ในการประมาณค่าแนวโน้มจำนวนแรงงานนอกระบบในช่วงปี 2555 – 2559 โดยใช้ข้อมูลจาก 2 แหล่งคือ 1) ข้อมูลแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอายุ เพศ และอุตสาหกรรมที่สำคัญ จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ (Informal Employed Survey) ในช่วงปี 2548 – 2552 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ 2) ข้อมูลประมาณการประชากร ปี 2555 – 2559 จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ



เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบใช้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการปรับตัวของโครงสร้างตลาดแรงงานนอกระบบในช่วงปีที่พิจารณาและเพื่อสร้างแบบจำลองในการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบในอนาคต ส่วนข้อมูลประมาณการประชารณนำมาใช้ปรับฐานข้อมูลในแบบจำลองให้สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรในประเทศในอนาคต วิธีการศึกษาการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจากแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 อาศัยวิธีการ 3 วิธีดังต่อไปนี้

1) Linear trend: อัตราส่วนการเข้าร่วมในกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ เพศ และอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงเชิงเส้นตรงกับเวลา

วิธีการนี้อาศัยหลักการว่าอัตราส่วนการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน (Labor Force Participation Rate, LFPR) ของแรงงานในกลุ่มอายุต่าง ๆ มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปเป็นเส้นตรงตามเวลาตามความสัมพันธ์ดังนี้

$$LFPR(a,s,f,i,t) = \alpha + \beta t$$

โดยที่

LFPR คือ อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน

a คือ กลุ่มอายุ

s คือ เพศ (ชายและหญิง)

f คือ ประเภทของแรงงาน (แรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบ)

i คือ ประเภทสาขาอุตสาหกรรม

t คือ เวลา (ปี พ.ศ.)

$\alpha$  คือ ค่าคงที่

$\beta$  คือ ค่าสัมประสิทธิ์

โดยเมื่อเวลาเปลี่ยนไป 1 ปี LFPR ของแรงงานกลุ่มหนึ่งจะเปลี่ยนไปเท่ากับ  $\beta$  อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลาการจัดเก็บข้อมูลที่มีเพียง 5 ปี (พ.ศ. 2548 – 2553) จึงไม่สามารถคำนวณสมการถดถอยเมื่อคำนวณค่า  $\beta$  ในแต่ละกลุ่มประเภทของแรงงานได้ ดังนั้นจึงกำหนดให้แรงงานมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้

$$LFPR(a,s,f,i,t+1) = LFPR(a,s,f,i,t) + \Delta LFPR(a,s,f,i)$$

โดย  $\Delta LFPR(a,s,f,i)$  คือ การเปลี่ยนแปลงที่คงที่ในแต่ละปีสำหรับแรงงานในกลุ่มต่าง ๆ คำนวณโดย

$$\text{MIN} \begin{cases} LFPR(a, s, f, i, t_{2553}) - LFPR(a, s, f, i, t_{2551}) \\ LFPR(a, s, f, i, t_{2553}) - LFPR(a, s, f, i, t_{2550}) \end{cases}$$

นั่นคือค่าน้อยที่สุดระหว่างผลต่างของ LFPR ระหว่าง 2 ค่าเพื่อลดความผันผวนของผลการคาดการณ์

2) Log-linear trend: อัตราส่วนการเข้าร่วมในกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ เพศ และ อุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงเชิงลอการิทึม

วิธีการนี้คล้ายกับ Linear trend แต่แตกต่างกันที่กำหนดให้ LFPR มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงเป็น Logarithmic function

$$\ln(\text{LFPR}(a,s,f,i,t)) = \delta + \gamma t$$

โดยค่า  $\ln(\text{LFPR})$  ของแรงงานกลุ่มหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในปีถัดไปมีค่าเท่ากับ  $\gamma$  แต่ด้วยข้อจำกัด ด้านข้อมูลจึงใช้วิธีดังนี้

$$\ln(\text{LFPR}(a,s,f,i,t+1)) = \ln(\text{LFPR}(a,s,f,i,t)) + \Delta \ln(\text{LFPR}(a,s,f,i))$$

โดย  $\Delta \ln(\text{LFPR}(a,s,f,i))$  คือ ค่าการเปลี่ยนแปลงที่คงที่สำหรับแรงงานในกลุ่มต่าง ๆ โดยคำนวณจาก ค่าต่ำสุดระหว่าง

$$\text{MIN} \left\{ \begin{array}{l} \ln(\text{LFPR}(a,s,f,i,t_{2553})) - \ln(\text{LFPR}(a,s,f,i,t_{2551})) \\ \ln(\text{LFPR}(a,s,f,i,t_{2553})) - \ln(\text{LFPR}(a,s,f,i,t_{2550})) \end{array} \right.$$

ซึ่งเมื่อได้ค่า  $\ln(\text{LFPR})$  ของแรงงานตามกลุ่มต่าง ๆ แล้ว จึงจะสามารถคำนวณค่า LFPR ได้

3) No trend: อัตราส่วนการเข้าร่วมในกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ เพศ และ อุตสาหกรรมไม่มีการเปลี่ยนแปลง

วิธีการนี้กำหนดให้ LFPR ของแรงงานตามกลุ่มอายุต่าง ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในช่วงเวลาที่ ศึกษา

$$\text{LFPR}(a,s,f,i,t+1) = \text{LFPR}(a,s,f,i,t)$$

จากผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพพบว่า แรงงานนอกระบบในกลุ่ม อาชีพเกษตรกรรมมีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 48.35 รองลงมาคือแรงงานนอกระบบที่ประกอบวิชาชีพ เฉพาะที่มีฝีมือ คิดเป็นร้อยละ 35.10 และแรงงานนอกระบบในกลุ่มอาชีพรับจ้างทั่วไปนอกบ้านหรือรับจ้าง อิสระ คิดเป็นร้อยละ 8.53 ซึ่งกลุ่มอาชีพทั้งสามกลุ่มนี้รวมกันแล้วมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 90 ของแรงงาน นอกระบบทั้งหมด และจากผลการคาดการณ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผลการคาดการณ์สามารถอธิบายข้อมูลได้ เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะทำการประมาณการ

จะเห็นได้ว่างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยส่วนใหญ่ มักจะ เป็นไปในเชิงพรรณนาที่ขาดการใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์หรือเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ขนาดเศรษฐกิจที่ แท้จริง หรืองานศึกษาส่วนใหญ่ มักจะใช้เครื่องมือทางสถิติรวบรวมข้อมูลและประมวลผลข้อมูลที่เกี่ยวข้องและ นำเสนอขนาดของเศรษฐกิจเงาในเชิงสถิติเท่านั้น เช่น ร้อยละ อัตราส่วน ดังนั้น ประเด็นงานวิจัยที่ขาดหายไป ในส่วนของประเด็นนี้จึงมีอยู่มาก ทั้งการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบด้วยวิธีการตรง วิธีการอ้อม และ ด้วยการสร้างแบบจำลอง นอกจากนี้ งานวิจัยที่มีอยู่แล้วในประเทศไทยที่ใช้วิธีการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งจากสามวิธีข้างต้นนั้นส่วนใหญ่จะเป็นงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของเศรษฐกิจใต้ดิน

หรือกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ซึ่งใช้วิธีการประมาณค่าขนาดเศรษฐกิจด้วยวิธีการตรง นั่นคือ การสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้ให้บริการกิจกรรมใต้ดิน ดังนั้น นักวิจัยหรือผู้ที่สนใจประเด็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยนั้นสามารถศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบได้ทั้งจากเลือกใช้เครื่องมือ (Methods) และประเภทของกิจกรรม (Production) ประเด็นงานวิจัยที่เป็นไปได้มีดังต่อไปนี้

- ศึกษาขนาดเศรษฐกิจนอกระบบโดยใช้วิธีการโดยอ้อม ทั้งจากการเปรียบเทียบความแตกต่างของระดับรายได้และรายจ่ายประชาชาติ กำลังแรงงานทั้งหมดและแรงงานในระบบ ความต้องการในการถือสกุลเงินหรือทั้งจากปัจจัยทางกายภาพ (ความต้องการอุปโภคกำลังไฟฟ้า) ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการประมาณค่าที่ทำได้รวดเร็วเนื่องจากเป็นการใช้ข้อมูลทุติยภูมิเท่านั้น แต่อาจมีอุปสรรคในด้านความสมบูรณ์ของข้อมูล
- ศึกษาขนาดเศรษฐกิจนอกระบบโดยใช้วิธีการสร้างแบบจำลอง MIMIC ที่เชื่อมระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบและตัวแปรที่สังเกตได้ (Observed variables)
- เปรียบเทียบเครื่องมือหรือวิธีการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อหาเครื่องมือที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ในการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยที่ให้ผลการศึกษาที่น่าเชื่อถือมากที่สุดเนื่องจากวิธีการในการวัดขนาดเศรษฐกิจเงาทั้งสามนั้นมีข้อดีและข้อเสียในตัวเอง ซึ่งผลลัพธ์ที่แตกต่างกันในแต่ละงานศึกษาในแต่ละประเทศนั้นมาจากปัจจัยด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศหรือเศรษฐกิจที่ศึกษาในงานวิจัยนั้น ๆ ที่แตกต่างกัน รวมไปถึงวัตถุประสงค์งานวิจัยและนโยบายที่ต้องการตอบคำถามที่แตกต่างกันอีกด้วย
- ศึกษาขนาดเศรษฐกิจนอกระบบประเภทอื่น ๆ เช่น กิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดเล็กหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจในครัวเรือน ทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ
- เปรียบเทียบขนาดเศรษฐกิจนอกระบบของกิจกรรมแต่ละประเภทเพื่อหาความสำคัญของกิจกรรมนั้น ๆ ต่อระบบเศรษฐกิจและแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมดังกล่าว เป็นต้น

## บทที่ 3

### ปัจจัยกำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบ

การศึกษาถึงปัจจัยกำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบถือเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายหรือมาตรการด้านแรงงานนอกระบบของประเทศไทย เนื่องจากการศึกษาถึงปัจจัยกำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบจะช่วยให้ภาครัฐสามารถเข้าใจได้ว่าการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของแรงงานนอกระบบเกิดขึ้นจากปัจจัยใดบ้าง และแต่ละปัจจัยมีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบมาก/น้อย แตกต่างกันอย่างใด ซึ่งความรู้ความเข้าใจดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ ตลอดจนการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบในหลากหลายบริษัท

การศึกษาปัจจัยกำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบในรายงานนี้ จะแบ่งการศึกษาเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะเป็นการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่อธิบายการเกิดขึ้นของแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะมีส่วนสำคัญต่อความเข้าใจในที่มาของปัจจัยที่กำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบ สำหรับส่วนที่สองนั้นจะศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่กำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบ

#### 3.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

แม้คำว่า “ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ” (informal sector) จะถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1972 โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization; ILO) จากการศึกษาเรื่องการทำงานในประเทศเคนยา (International Labour Office, 1972)<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม หากเราจะกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบแล้ว แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวได้ถูกพัฒนาขึ้นก่อนหน้านี้มาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่นักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา (Gërkhani, 1999, 2004)

แนวคิดและทฤษฎีที่อธิบายถึงการเกิดขึ้นของแรงงานนอกระบบสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ทักษะ (viewpoint) หลัก ทักษะแรกหรืออาจเรียกได้ว่า “ทักษะดั้งเดิม” (traditional views) เชื่อว่าแรงงานนอกระบบคือ กลุ่มแรงงานที่มีความเสียเปรียบในตลาดแรงงานที่มีการแบ่งแยก (a segmented labor market หรือ a dual labor market) อันเกิดจาก แรงงานกลุ่มนี้ถูกป็นส่วนออกจากตลาดแรงงานในระบบ (formal sector) ที่มีการกำหนดค่าจ้างเหนือกว่าระดับดุลยภาพของตลาด ซึ่งตลาดแรงงานที่มีค่าจ้างแรงงานเหนือกว่าระดับดุลยภาพของตลาดนั้น สามารถเกิดได้จากปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น ปัจจัยทางสถาบัน (Harris &

<sup>1</sup> ที่จริงแล้ว นักมานุษยวิทยาชื่อ คีธ ฮาร์ท (Keith Hart) เป็นผู้ที่น่าคำศัพท์ “ภาคนอกระบบ” (informal sector) มาใช้เป็นคนแรก จากงานศึกษาเกี่ยวกับตลาดแรงงานในประเทศกานาในปี ค.ศ.1971 (ซึ่งต่อมาในปีค.ศ. 1973 ผลงานของเขาจึงได้รับการตีพิมพ์ ดูรายละเอียดใน Hart (1973)) และจากผลงานดังกล่าวของฮาร์ทนี่เองถือเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้คำว่า “ภาคนอกระบบ” ในงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในปี ค.ศ.1972

Todaro, 1970) หรือเกิดจากแนวคิดเรื่องค่าจ้างสำหรับแรงงานที่มีประสิทธิภาพ<sup>2</sup> (efficiency wage theory) (Stiglitz, 1976)<sup>3</sup> การถูกป้อนส่วนออกจากตลาดแรงงานในลักษณะข้างต้นดังกล่าวนี้เองทำให้แรงงานนอกระบบตามแนวคิดนี้ถูกมองว่าเป็นแรงงานนอกระบบโดยไม่สมัครใจ (involuntary informal labor) อีกทั้งแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้มักถูกพิจารณาว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่มีทั้งความด้อยและความเสียเปรียบในเรื่องของค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานในระบบ รวมถึงไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายในด้านความมั่นคงและหลักประกันต่าง ๆ อาทิเช่น ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม ไม่มีหลักประกันเมื่อเกิดสภาพการว่างงาน และการยากที่จะเข้าถึงแหล่งเงินทุน เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น แรงงานนอกระบบตามแนวคิดนี้ยังถูกพิจารณาว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่มีผลิตภาพต่ำและเป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ การดำรงอยู่ของแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ยังสะท้อนถึงความล้มเหลวหรือความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของตลาดแรงงาน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐ/รัฐบาลในการกำหนดนโยบายและแสวงหามาตรการต่าง ๆ มาเพื่อควบคุมหรือลดจำนวนแรงงานกลุ่มนี้ (Kucera & Roncolato, 2008; Maloney, 1999)<sup>4</sup>

ในทางตรงกันข้ามกับทัศนะแรก ทัศนะที่สองหรืออาจเรียกว่า “ทัศนะทางเลือก”<sup>5</sup> (alternative views) มองว่า แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มแรงงานที่สมัครใจที่จะทำงานในภาคนอกระบบ (voluntary informal labor) โดยการตัดสินใจเป็นแรงงานนอกระบบของแรงงานกลุ่มนี้ ไม่ได้เกิดจากการป้อนส่วนออกจากภาคในระบบอย่างไม่สมัครใจ หากแต่เกิดจากการตัดสินใจทำงานนอกระบบบนพื้นฐานของแนวคิดบางประการ อาทิ หลักการแสวงหาความพอใจสูงสุด (utility maximization) หลักการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) ตลอดจนการพิจารณาความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในคุณลักษณะของตนต่อการทำงานในภาคนอกระบบที่ดีกว่าการทำงานในภาคในระบบ โดยจุดเริ่มต้นของทัศนะทางเลือกนี้เริ่มต้นจากงานของ คีธ ฮาร์ท (Hart, 1973) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การเป็นแรงงานนอกระบบถือเป็นความสมัครใจโดยพื้นฐาน และจากงานดังกล่าวของฮาร์ทนี่เองที่ก่อให้เกิดกระแสของงานวิจัยอื่น ๆ ที่สนับสนุนแนวคิดที่ว่า การเป็นแรงงานนอกระบบอาจเกิดขึ้นจากความสมัครใจของแรงงานเองก็ได้เกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย อาทิเช่น งานวิจัยของ Lucas Jr (1978), Laffont (1979), De Soto (1989), Loayza (1996) และ Maloney (1999) เป็นต้น<sup>6</sup> นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยเชิงประจักษ์อีกเป็นจำนวนมากที่

<sup>2</sup> Efficiency wage หมายถึง ค่าจ้างที่สูงกว่าค่าจ้างดุลยภาพหรืออีกนัยหนึ่งค่าจ้างที่สูงกว่ารายรับส่วนเพิ่มจากปัจจัยการผลิต (marginal revenue product) ทั้งนี้ เพื่อจูงใจให้ลูกจ้างทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพที่ดีขึ้น

<sup>3</sup> นอกเหนือจากงานวิจัยของ Harris and Todaro (1970) และ Stiglitz (1976) แล้ว งานวิจัยอื่น ๆ ในยุคแรกเริ่มที่มีความสำคัญในเรื่องเดียวกันนี้ได้แก่ Lewis (1954) และ Fields (1975, 1990)

<sup>4</sup> เป้าหมายการลดจำนวนแรงงานนอกระบบถือเป็นเป้าหมายสำคัญอันดับแรก ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยมีเครื่องมือนโยบายที่สำคัญคือ การออกกฎหมายควบคุมแรงงาน (labour regulation) อย่างไรก็ตาม เครื่องมือดังกล่าวนี้ ในท้ายที่สุดแล้วกลับกลายเป็นปัจจัยที่เพิ่มจำนวนแรงงานนอกระบบเสียเอง (Kucera & Roncolato, 2008, p. 322)

<sup>5</sup> ทัศนะทางเลือกนี้เรียกในรูปแบบสมมติฐานได้ว่า “comparative advantage hypothesis”

<sup>6</sup> งานวิจัยก่อนหน้าที่ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญต่อแนวคิดการเลือกทำงานของบุคคลโดยใช้หลักการแสวงหาความพอใจสูงสุด ภายใต้คุณสมบัติเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล ก็คือ งานวิจัยของ Knight (1921) และ Roy (1951)

ศึกษาทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา และต่างมีข้อสรุปที่สอดคล้องกับแนวคิดนี้ อาทิ Blau (1985), Magnac (1991), Gindling (1991), Yamada (1996), Taylor (1996), D. Blanchflower and Oswald (1998), Maloney (1998a, 2004), Gonzalez and Maloney (1999), Patrap and Quintin (2006) และ Packard (2007) เป็นต้น

ทั้งนี้ โดยผลจากการสมัครใจที่จะทำงานในภาคนอกระบบนี้เองทำให้ในอีกทศวรรษหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์บางคนกลับมองว่า การดำรงอยู่ของแรงงานนอกระบบนี้อาจกำลังสะท้อนประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรภายในตลาดแรงงานก็เป็นได้ เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้เลือกที่จะทำงานในภาคนอกระบบเองโดยเขาเหล่านั้นเลือกที่จะทำงานให้สอดคล้องกับระดับผลิตภาพและระดับการศึกษาที่ต่ำของพวกเขา ทำให้ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ในการเลือกเป็นแรงงานนอกระบบของพวกเขาต่ำไปด้วย (Maloney, 1999)<sup>7</sup> ซึ่งผลจากการเลือกทำงานนอกระบบโดยสมัครใจและการมีอยู่ของประสิทธิภาพในตลาดแรงงานนี้เอง ทำให้ข้อสรุปด้านนโยบายที่มีต่อตลาดแรงงานของทศวรรษทางเลือกนี้เป็นไปในลักษณะตรงกันข้ามกับทศวรรษดั้งเดิม โดยแทนที่จะเป็นการมุ่งลดจำนวนแรงงานนอกระบบ หากแต่หันมาให้ความสนใจต่อแรงงานกลุ่มนี้ ทั้งในเรื่องของการได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความมั่นคงทางรายได้ทั้งในช่วงวัยทำงานและเมื่อเกษียณอายุ (Packard, 2007)

นอกเหนือจากสองทศวรรษเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่มีมุมมองตรงข้ามกันดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในปัจจุบันได้มีอีกทศวรรษหนึ่งที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างสองทศวรรษข้างต้น โดยทศวรรษที่สามนี้ชี้ให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนที่มีมากขึ้นภายในกลุ่มแรงงานนอกระบบ กล่าวคือ ภายในตลาดของกลุ่มแรงงานนอกระบบยังมีการแบ่งแยกออกเป็นตลาดแรงงานที่เกิดจากตลาดที่มีการแข่งขัน (competitive labor market) และตลาดแรงงานที่เกิดจากตลาดที่มีการแบ่งแยก (segmented labor market) โดยงานวิจัยที่สนับสนุนแนวคิดนี้ได้แก่ Cunningham and Maloney (2001), Maloney (2004), Fields (1990, 2009), Günther and Launov (2006), Ruffer and Knight (2007) ภายใต้แนวคิดนี้ แรงงานนอกระบบที่อยู่ในกลุ่มตลาดที่มีการแข่งขันอาจถูกเรียกในชื่อ “upper-tier” หรือ “voluntary entry” ซึ่งหมายถึงกลุ่มแรงงานที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยสมัครใจ (voluntary informal labor) โดยแรงงานกลุ่มนี้อาจมีรายได้สูงกว่าแรงงานในระบบได้ อันเนื่องมาจากคุณลักษณะส่วนบุคคลที่ดีกว่า ขณะที่แรงงานนอกระบบที่อยู่ในกลุ่มตลาดที่มีการแบ่งแยกอาจถูกเรียกในชื่อ “lower-tier” หรือ “involuntary entry” ซึ่งก็คือ กลุ่มแรงงานที่ถูกป้อนส่วนจากตลาดแรงงานในระบบนั่นเอง ทำให้อาจกล่าวได้ว่าแรงงานกลุ่มนี้เป็นแรงงานนอกระบบแบบไม่สมัครใจ (involuntary informal labor) ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้จะมีความด้อยกว่าแรงงานนอกระบบแบบสมัครใจทั้งในเรื่องของค่าจ้างและผลิตภาพ

<sup>7</sup> ตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพ (labor market efficiency) หมายถึง ตลาดที่แรงงานถูกจัดสรรภายในระบบเศรษฐกิจอย่างสอดคล้องกับประสิทธิภาพของแรงงานและด้วยต้นทุนการเคลื่อนย้ายที่ต่ำ นอกจากนี้ ตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพยังต้องแสดงให้เห็นถึงการมีอยู่อย่างชัดเจนของความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจและความพยายามในการทำงานของแรงงานเพื่อส่งเสริมคุณธรรมนิยม (meritocracy) ในที่ทำงาน (Schwab, 2011, p. 7)

ในกรณีของประเทศไทย งานวิจัยที่มุ่งทดสอบลักษณะของตลาดแรงงานในประเทศไทยบนพื้นฐานของแนวคิดและทฤษฎีที่ได้กล่าวไปในข้างต้นนั้น ถือได้ว่ามีจำนวนน้อย และงานวิจัยที่มีอยู่ส่วนใหญ่ก็เป็นงานวิจัยที่อาศัยฐานแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบในทัศนะดั้งเดิม อาทิ งานวิจัยของ Bertrand and Squire (1980) และ Nakanishi (1996) ซึ่งศึกษาถึงภาพรวมของลักษณะตลาดแรงงานทั้งประเทศและจากผลการศึกษาของทั้งสองงานวิจัยระบุอย่างสอดคล้องกันว่า ตลาดแรงงานในประเทศไทยมีลักษณะของการแบ่งแยกที่ไม่เด่นชัดนัก นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยของ Teilhet-Waldorf and Waldorf (1983) ซึ่งศึกษาเฉพาะตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ และให้ข้อสรุปว่า ค่าแรงโดยเฉลี่ยของแรงงานนอกระบบสูงกว่าแรงงานในระบบ นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นอีกว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ มีความสมัครใจที่จะเป็นแรงงานนอกระบบเอง ขณะที่งานวิจัยที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในลักษณะอื่น ๆ แม้ว่าจะมีการศึกษาอยู่จำนวนพอสมควร แต่ส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การทำการศึกษาระบบเชิงรับมากกว่า ตัวอย่างเช่น การศึกษาหรือสำรวจลักษณะโดยทั่วไปของแรงงานนอกระบบ โดยงานวิจัยในส่วนนี้อาจเป็นการศึกษาผ่านการศึกษาภาพรวมของตลาดแรงงาน อาทิ การศึกษาของ Chandoevmit (2004), Sussangkarn (1987), Kimura (2002), ธนาคารแห่งประเทศไทย (2555), Phalpiru (2007) และ Lathapipat and Chucherd (2013) หรือเป็นการศึกษาเฉพาะในส่วนองแรงงานนอกระบบ อาทิ Surrangkarn (1987), Phongpaichit and Itoga (1992), สุสันทา และคณะ (2544), Amin (2002), ILO (2006) และ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2555) งานวิจัยเชิงรับเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยอีกลักษณะหนึ่ง ก็คือ การศึกษาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ อาทิ การศึกษาของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2549), อีระ และพรทิพย์ (2554), Nirathron (2009) และ Chalamwong and Meepien (2013)

งานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศอีกลักษณะที่อาจพบได้ไม่มากนัก ก็คือ การศึกษาโดยตรงและโดยอ้อมเกี่ยวกับบทบาทของแรงงานนอกระบบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ และผลกระทบที่มีต่อแรงงานนอกระบบอันเกิดจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ อาทิ การศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2535), วิญูทธ์ จำรัสพันธุ์ และคณะ (2540), Allal (1999), Kimura (2002), Wagstaff and Manachotphon (2012), Phalpiru (2007), Pichetpongsa and Floro (2007), Tulaphan (2008), Warunsiri (2011) และ Finnegan and Singh (2004)

อย่างไรก็ดี จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยในรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่างานวิจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้สร้างขึ้นจากฐานของแนวคิด หรือทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ งานวิจัยส่วนใหญ่ก็มีลักษณะเป็นการศึกษาแบบเชิงรับดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น ยังขาดการศึกษาเชิงรุก อาทิ การศึกษาวิธีการวัดขนาดแรงงานนอกระบบ การศึกษาปัจจัยที่ตัวกำหนดขึ้นของแรงงานนอกระบบ ตลอดจนต้นทุนและประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจจากการดำรงอยู่ของแรงงานนอกระบบ ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เองจึงได้เป็นวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดในหัวข้อต่อ ๆ ไป

### 3.2 ปัจจัยกำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบ

โดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบ เราอาจกล่าวได้ว่ามีหลากหลายปัจจัยที่มีส่วนกำหนดเป็นแรงงานนอกระบบ โดยปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้อาจมีส่วนต่อการกำหนดให้แรงงานเป็นแรงงานนอกระบบทั้งโดยสมัครใจและไม่สมัครใจ ซึ่งในที่นี้จะได้แบ่งปัจจัยกำหนดแรงงานนอกระบบออกเป็น 3 กลุ่มปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) ปัจจัยทางสถาบัน 2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาค และ 3) ปัจจัยกำหนดระบบจุลภาค

#### 3.2.1 ปัจจัยทางสถาบัน

ในทัศนะดั้งเดิมของแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบ ปัจจัยทางสถาบันถือเป็นปัจจัยกำหนดหลักที่มีส่วนผลักดันให้แรงงานมีสภาพเป็นแรงงานนอกระบบโดยไม่สมัครใจ อย่างไรก็ตาม ในหลาย ๆ กรณีเมื่อผนวกเข้ากับแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบในทัศนะทางเลือก การดำรงอยู่ของปัจจัยทางสถาบันก็อาจเป็นเหตุผลที่ทำให้แรงงานเลือกที่อยู่นอกระบบโดยสมัครใจ เราจึงอาจสรุปถึงปัจจัยทางสถาบันที่สำคัญ ๆ ได้ดังต่อไปนี้

##### (1) กฎระเบียบและข้อบังคับในการประกอบธุรกิจ (business regulation)

กฎระเบียบและข้อบังคับในการประกอบธุรกิจถือเป็นปัจจัยทางสถาบันที่มีความสำคัญอันดับต้น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบการจำนวนมากว่าควรประกอบธุรกิจในระบบหรือนอกระบบ โดยทั่วไปคำว่ากฎระเบียบและข้อบังคับในการประกอบธุรกิจอาจมีความหมายครอบคลุมค่อนข้างกว้าง แต่เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์ในที่นี้เราจะให้หมายถึง เฉพาะกฎระเบียบและข้อบังคับในการจัดตั้งและดำเนินธุรกิจ โดยกฎระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวนี้อาจทำให้เกิดต้นทุนทั้งในรูปตัวเงินจากค่าธรรมเนียมในการขอใบอนุญาตจัดตั้งธุรกิจ ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินธุรกิจ รวมถึงต้นทุนในรูปของเวลาที่สูญเสียไปค่อนข้างมาก จากขั้นตอนการจัดตั้งที่ยุ่งยากซับซ้อน นอกจากนี้เราอาจรวมถึงกฎระเบียบข้อบังคับที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดหาสวัสดิการที่เหมาะสมให้แก่แรงงาน ซึ่งกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้เกิดต้นทุนที่แจ้งชัด (explicit cost) และต้นทุนไม่แจ้งชัด (implicit cost) หรือต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) แก่ผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจในระบบ

ทั้งนี้จากงานวิจัยหลาย ๆ ชิ้นพบว่า การมีกฎระเบียบและข้อบังคับที่มากเกินไป มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการเพิ่มขึ้นของธุรกิจและแรงงานนอกระบบ อาทิ Loayza (1996) พบว่ากฎระเบียบที่มากเกินไปเป็นสำคัญที่ทำให้ธุรกิจนอกระบบเพิ่มขึ้นได้ Johnson Kaufman and Shleifer (1997) พบว่าประเทศที่มีกฎระเบียบทางเศรษฐกิจมากมักมีสัดส่วนของธุรกิจนอกระบบต่อผลิตภัณฑ์ประเทศชาติเบื้องต้นสูง และในบริบทที่กว้างขึ้น Norman V. Loayza and Rigolini (2006) ศึกษากลุ่มตัวอย่างจากประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาพบว่ากฎระเบียบและข้อบังคับทั้งในด้านสินเชื่อ ธุรกิจ และแรงงานที่เข้มงวดสามารถเพิ่มแรงงานนอกระบบขึ้นถึงร้อยละ 10 ขณะที่ในอีกทศวรรษหนึ่งจากการศึกษาของ Ulyseas (2010) ในประเทศละตินอเมริกาก็พบข้อสรุปในการทำงานเดียวกันว่า การลดต้นทุนการเข้าสู่ธุรกิจในระบบจะช่วยลดขนาดของภาคนอกระบบลงได้ นอกจากนี้ยัง



ช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพของตลาดแรงงานได้อีกด้วย ทั้งนี้ยังมีงานวิจัยอีกจำนวนมากที่ให้ข้อสรุปในลักษณะเดียวกันกับงานวิจัยทั้ง 4 ข้างต้นนี้ อาทิ Schneider and Enste (2000); Johnson, Kaufman and Zoido-Lobaton (1998); Djankov et al. (2002); Johnson and Kaufman (2000); Ruffer and Knight (2007); Kucera and Roncolato (2008); Rosch, Goni-Pacchioni and Maloney (2012) and Krakowski (2005) เป็นต้น

## (2) ภาระภาษีและประกันสังคม (tax and social security burden)

การหลีกเลี่ยงภาษีและประกันสังคม (tax and social security burden evasion) ถือเป็นแรงจูงใจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งต่อทั้งผู้ประกอบการและแรงงานที่ต้องการออกจากภาคเศรษฐกิจในระบบ เนื่องจากทั้งผู้ประกอบการและแรงงานต่างมองว่าภาระภาษีและประกันสังคมจะทำให้รายได้สุทธิของตนลดน้อยลง นอกจากนี้จากการศึกษาของ Tanzi (1982) ยังพบเหตุผลอื่น ๆ ที่สำคัญอีกด้วย อาทิ การรับรู้ถึงความยุติธรรมของกฎหมายภาษีที่คดโกงของผู้เสียภาษีที่มีต่อรัฐบาล ศาสนาและวัฒนธรรมของคนในประเทศนั้น ๆ และบทลงโทษสำหรับผู้หลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น ขณะที่ในด้านของบทหลีกเลี่ยงประกันสังคม จากการศึกษาในกลุ่มประเทศในแถบละตินอเมริกาพบว่า มีเหตุผลหลากหลายที่แรงงานนอกระบบพยายามหลีกเลี่ยงการประกันสังคม อาทิ การมีรายได้ที่ต่ำเกินไป นายจ้างไม่ได้แจ้ง รวมถึงไม่รู้ถึงหลักการทำงานของระบบประกันสังคม เป็นต้น (Perry et al., 2007)

ความสัมพันธ์ที่ไปด้วยกันระหว่างภาระภาษีและประกันสังคมที่เพิ่มขึ้นกับการเพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจนอกระบบ ปรากฏให้เห็นได้เป็นจำนวนมากจากงานวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้ อาทิ งานวิจัยของ Loayza (1996) ซึ่งใช้ข้อมูลของกลุ่มประเทศในแถบละตินอเมริกา พบว่า ขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับภาระภาษี Johnson et al. (1998b) พบว่าประเทศที่มีภาระภาษีสูงจะมีสัดส่วนของเศรษฐกิจนอกระบบสูงตามไปด้วย ในทำนองเดียวกัน Schneider (2005) ได้ใช้ข้อมูลจาก 110 ประเทศ ทั้งประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว พบว่าการเพิ่มขึ้นของภาระภาษีและประกันสังคมเป็นปัจจัยสำคัญของการกำหนดขึ้นของเศรษฐกิจนอกระบบ ขณะที่ Saracoglu (2008) ซึ่งศึกษาวิวัฒนาการของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศกำลังพัฒนาก็พบข้อสรุปในลักษณะที่คล้ายคลึงกันว่า การลดภาษีในภาคเศรษฐกิจในระบบจะสามารถช่วยลดจำนวนแรงงานนอกระบบลงได้ งานวิจัยที่ให้ข้อสรุปในทำนองเดียวกันกับงานวิจัยข้างต้นยังสามารถพบได้อีกจาก อาทิ Feig (1989); Schneider (1997, 1998); Schneider and Enste (2000); Ihrig and Moe (2004); Krakowski (2005); และ Araujo and de Souza (2010) อย่างไรก็ตามไม่ใช่ทุกกรณีที่ภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นจะเป็นผลให้เกิดแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นเสมอ งานวิจัยของ อาทิ Johnson, Kaufman and Zoido-Lobaton (1998a); Friedman et al (2000); และ Dreher and Schneider (2010) ซึ่งพบว่าภาระภาษีเพิ่มขึ้นอาจไม่ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในทางตรงกันข้ามอาจลดขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบลงได้ด้วย ทั้งนี้คำอธิบายที่อาจเป็นไปได้ในเรื่องดังกล่าวนี้ อาจพิจารณาได้ว่าแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงภาษีไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงอัตราภาษี แต่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์สุทธิจากการดำเนินงานในภาคเศรษฐกิจในระบบ

### (3) การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ (minimum wage)

ตามแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบในทัศนะดั้งเดิม การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำซึ่งหมายถึงการกำหนดค่าแรงให้สูงกว่าระดับดุลยภาพของตลาดถือเป็นเหตุผลสำคัญเกิดการป้อนส่วนแรงงานให้ออกนอกระบบดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น อย่างไรก็ตามในส่วนของงานวิจัยเชิงประจักษ์ ข้อสรุปในเรื่องดังกล่าวนี้ยังคงไม่ชัดเจน ซึ่งศึกษาผลกระทบของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำต่อการจ้างงานในประเทศกาน่าระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1970 ถึง 1980 ผลการศึกษาพบว่า นโยบายค่าแรงขั้นต่ำจะทำให้เกิดการลดลงของแรงงานในระบบ แต่ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของแรงงานนอกระบบ ซึ่งข้อมูลการสำรวจสังคมของกลุ่มประเทศในยุโรป 30 ประเทศ ระหว่างปี 2004-2009 พบว่า การเพิ่มขึ้นของค่าแรงขั้นต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าแรงเฉลี่ยในภาคอุตสาหกรรมและบริการร้อยละ 1 จะทำให้เกิดการจ้างงานนอกระบบเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.3 ถึง 0.4

ในทางกลับกัน งานวิจัยหลาย ๆ ชิ้นก็ให้ผลสรุปในทางตรงกันข้าม อาทิ Lemieux et al. (1994) ซึ่งศึกษาการตัดสินใจทำงานในเศรษฐกิจใต้ดินของแรงงาน โดยอาศัยข้อมูลกลุ่มตัวอย่างจากเมืองควิเบก ประเทศแคนาดา โดยผลการศึกษาพบว่าค่าแรงของภาคเศรษฐกิจในระบบมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับจำนวนชั่วโมงทำงานในเศรษฐกิจใต้ดิน นอกจากนี้งานวิจัยของ Maloney and Nunez (2004); Lemos (2004); Galli and Kucera (2004) และ Almeida and Carneiro (2009) ซึ่งใช้ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างจากประเทศแถบละตินอเมริกาก็ให้ผลการศึกษาที่คล้ายคลึงกันในแง่ที่ว่า นโยบายค่าแรงขั้นต่ำมีผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ในงานวิจัยยังพบว่าค่าแรงขั้นต่ำกลับลดจำนวนแรงงานนอกระบบลงได้ด้วย ทั้งนี้นอกเหนือจากตัวอย่างงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น ผู้สนใจศึกษาผลกระทบของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำต่อแรงงานนอกระบบยังสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้อีก

### (4) คุณภาพและการให้บริการของภาครัฐ (government quality and public sector services)

คุณภาพและการให้บริการของภาครัฐเป็นอีกปัจจัยสำคัญหนึ่งของการกำหนดขึ้นของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยคำว่าคุณภาพของภาครัฐนี้อาจมีความหมายกว้างขวางครอบคลุมโดยหลากหลายตัวชี้วัด ฉะนั้นในที่นี้ เพื่อให้เข้าใจอย่างง่าย ๆ คำว่าคุณภาพของภาครัฐในที่นี้อาจหมายถึง ตัวอย่างเช่น คุณภาพของระบบราชการ (bureaucratic quality) หลักนิติธรรม (rule of law) การคอร์รัปชัน (corruption) ตลอดจนคุณภาพในแง่มุมอื่น ๆ ที่สามารถสะท้อนการมีธรรมาภิบาล (good governance) ของภาครัฐได้ ทั้งนี้ในกรณีของปัจจัยในด้านคุณภาพของภาครัฐนี้ งานวิจัยส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า ประเทศซึ่งประกอบด้วยภาครัฐที่มีคุณภาพสูงมีแนวโน้มที่จะมีการดำรงอยู่ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบต่ำ ในทางกลับกันเศรษฐกิจนอกระบบจะมีสัดส่วนสูงขึ้น เมื่อประเทศประกอบด้วยภาครัฐที่มีคุณภาพต่ำ ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ Johnson, Kaufman and Zoido-Lobaton (1998a) ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการคอร์รัปชัน ปัจจัยทางสถาบันและเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (unofficial economy) โดยอาศัยข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง 45 ประเทศจากประเทศในแถบละตินอเมริกา กลุ่มประเทศ OECD และกลุ่มประเทศเปลี่ยนผ่านจากระบบสังคมนิยมเป็นระบบทุนนิยม (transition economics) พบว่า ประเทศที่มีการคอร์รัปชันสูงและมีคุณภาพของภาครัฐต่ำมักจะมีสัดส่วนของ

ระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการสูงตามด้วย ขณะที่ กลุ่มตัวอย่าง 69 ประเทศจากประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาก็พบเช่นกันว่า ประเทศที่มีการคอร์รัปชันสูงจะมีเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการสูงตามไปด้วย Buehn and Scheider (2012) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการคอร์รัปชันกับเศรษฐกิจนอกระบบของ 51 ประเทศกลุ่มตัวอย่างทั่วไป พบว่า การคอร์รัปชันและเศรษฐกิจนอกระบบมีลักษณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นประกอบกัน (complementary) แทนที่จะเป็นสิ่งที่ทดแทนกัน (substitution) ทั้งนี้ นอกเหนือจากงานวิจัยตัวอย่างข้างต้น ยังมีงานวิจัยอีกจำนวนมากที่ศึกษาในประเด็นเดียวกันนี้ อาทิ Krakowski (2005); Rei and Bhattacharya (2008); Aruoba (2010); Hazans (2011); Singh et al. (2012); Schneider and Teabaldel (2012) และ Elgin and Oztunali (2013)

ในทำนองเดียวกับคุณภาพของภาครัฐ การให้บริการของภาครัฐในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ (public goods and services) อาทิ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และการสาธารณสุข ก็เป็นอีกปัจจัยกำหนดหนึ่งที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจนอกระบบ Schneider and Enste (2000) ชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่มีคุณภาพของสินค้าและบริการสาธารณะต่ำ มักมีเศรษฐกิจนอกระบบสูง โดยเขาชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพของสินค้าและบริการสาธารณะกับขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบจะมีลักษณะความสัมพันธ์กันเป็นวงจรที่ชั่วร้าย (vicious cycles) กล่าวคือ ประเทศที่มีเศรษฐกิจนอกระบบอยู่ในสัดส่วนที่สูง ย่อมเป็นผลให้มีการจัดเก็บภาษีได้น้อย จึงทำให้รัฐบาลไม่มีงบประมาณในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ และเมื่อรัฐบาลจะเพิ่มรายได้โดยการเก็บภาษีให้สูงขึ้นก็ยิ่งกลับเป็นการสร้างแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงภาษี โดยหันไปสู่เศรษฐกิจนอกระบบมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในงานวิจัยของ Krakowski (2005); Loayza and Rigolini (2011) และ Hazans (2011) ก็ให้ข้อสรุปในทำนองเดียวกันว่า คุณภาพในการจัดหาบริการของภาครัฐมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบด้วย

#### (5) ปัจจัยทางสถาบันในรูปลักษณะอื่น ๆ

โดยทั่วไปคำว่าปัจจัยทางสถาบันมีขอบเขตตัวชี้วัดหลากหลายตัว นอกเหนือจากปัจจัยทางสถาบันหลัก ๆ ที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้แล้ว ยังมีปัจจัยทางสถาบันในลักษณะอื่น ๆ อีกที่มีอิทธิพลต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ตัวอย่างเช่น การมีสหภาพแรงงาน (trade union) ในตลาดแรงงานก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดแรงงานนอกระบบ เนื่องจากกรณีที่แรงงานในระบบสามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพได้ จะทำให้เกิดอำนาจในการต่อรอง โดยเฉพาะในเรื่องของการขึ้นค่าแรง สิ่งนี้จะทำให้นายจ้างจะต้องผลักดันแรงงานในระบบส่วนหนึ่งออกไปเป็นแรงงานนอกระบบแทนเพื่อลดภาระด้านต้นทุน งานวิจัยของ Galli and Kucera (2004) ซึ่งศึกษา 14 ประเทศกลุ่มตัวอย่างแถบละตินอเมริกาเป็นตัวอย่างงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่า การให้อิสระในการรวมกลุ่มแก่แรงงานมีส่วนต่อการเพิ่มขึ้นของแรงงานนอกระบบได้ นอกจากนี้งานวิจัยของ Hazans (2011) ซึ่งศึกษากลุ่มตัวอย่างจาก 30 ประเทศในแถบยุโรป และงานวิจัยของ Bosch et al. (2012) ซึ่งศึกษากลุ่มตัวอย่างในประเทศบราซิล ก็พบข้อสรุปในลักษณะเดียวกันว่าการมีสหภาพแรงงานมีส่วนต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานนอกระบบได้

ความยืดหยุ่นในชั่วโมงทำงาน (working hours flexibility) ก็เป็นอีกปัจจัยกำหนดที่สำคัญอีกประการหนึ่งต่อการตัดสินใจเป็นแรงงานนอกระบบ เนื่องจากการทำงานในระบบมีข้อกำหนดตามกฎหมายเกี่ยวกับชั่วโมงขั้นต่ำในการทำงาน ตลอดจนการทำงานล่วงเวลา (overtime working hours) ที่ชัดเจนทำให้แรงงานบางส่วนซึ่งต้องการทำงานเพื่อเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นไม่สามารถทำได้ ด้วยเหตุนี้การเลือกออกมาทำงานนอกระบบจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะขจัดข้อจำกัดด้านเวลานี้ออกไปได้ โดยงานวิจัยที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างความยืดหยุ่นในชั่วโมงทำงานกับการทำงานนอกระบบนี้สามารถพบได้จาก อาทิ Johnson et al. (1998a); Hazans (2011) และ Bosch et al. (2012) เป็นต้น

### 3.2.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาค

ลักษณะของปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคไม่เหมือนกับปัจจัยทางสถาบัน เนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคบางปัจจัยเป็นปัจจัยทั้งที่เกิดจากการกำหนดของรัฐบาลโดยตรง ขณะที่ในบางปัจจัยรัฐบาลก็ควบคุมได้จำกัด ยิ่งกว่านั้นผลจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคส่วนใหญ่ที่มีต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็มักเป็นผลทางอ้อมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นแล้วว่าภาคเศรษฐกิจนอกระบบในหลาย ๆ ประเทศในปัจจุบันมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงและยังไม่มีแนวโน้มที่ชัดเจนถึงการลดลงของภาคเศรษฐกิจดังกล่าว นอกจากนี้การมีภาคเศรษฐกิจนอกระบบในขนาดที่ใหญ่ก็อาจทำให้เกิดผลเสียบางประการต่อประเทศได้ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป ด้วยเหตุนี้ด้วยการตระหนักถึงการดำรงอยู่และผลกระทบทางด้านลบของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคเป็นอีกปัจจัยหนึ่งในการควบคุมเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม

ทั้งนี้ ในทำนองเดียวกันกับปัจจัยทางสถาบัน ปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคอาจประกอบด้วยหลายปัจจัยที่สามารถมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ อย่างไรก็ตามในที่นี้จะได้สรุปถึงเฉพาะปัจจัยหลักที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ได้แก่ อาทิ

#### (1) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth)

ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาจถูกพิจารณาได้ใน 2 รูปแบบ คือ ผลของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อแรงงานนอกระบบคือรูปแบบที่หนึ่ง ขณะที่รูปแบบที่สองคือผลกระทบของการมีอยู่ของแรงงานนอกระบบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามเนื่องจากในหัวข้อนี้เรากำลังกล่าวถึงปัจจัยที่กำหนดแรงงานนอกระบบ ซึ่งในกรณีนี้ก็คือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นในหัวข้อนี้เราจึงจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในรูปแบบที่หนึ่งเท่านั้น ขณะที่ความสัมพันธ์ในรูปแบบที่สองจะได้นำไปกล่าวในหัวข้อต้นทุนและประโยชน์ของแรงงานนอกระบบในหัวข้อต่อไป

โดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบ ผลของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อแรงงานนอกระบบอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ทักษะ คือ ภายใต้แนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบในทักษะดั้งเดิม ซึ่งมองว่า

แรงงานนอกระบบคือกลุ่มแรงงานที่ถูกป้อนส่วนออกจากระบบ โดยเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แรงงานในระบบจำนวนหนึ่งจะว่างงาน ทำให้แรงงานกลุ่มนี้จำนวนต้องดิ้นรนหางานทำให้มีรายได้เพื่อยังชีพ ตลาดแรงงานนอกระบบซึ่งมีลักษณะเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ สามารถเข้าและออกได้อย่างเสรีจึงกลายเป็นแหล่งของแรงงานกลุ่มนี้ หรืออีกนัยหนึ่งเราอาจกล่าวได้ว่าตลาดแรงงานนอกระบบจะเสมือนเป็นแหล่งบรรเทาผลกระทบจากปัญหาการว่างงาน (safety net) สำหรับตลาดแรงงาน ในทางตรงกันข้ามเมื่อเศรษฐกิจกลับฟื้นตัว แรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ก็จะไหลกลับเข้าไปยังในระบบ ทำให้จำนวนแรงงานนอกระบบลดลงได้ ด้วยเหตุนี้ เราจึงอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและแรงงานนอกระบบในลักษณะดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวต่อต้านวัฏจักรธุรกิจ (counter-cyclical movement) นั่นเอง

ในทางกลับกันกับรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะแรก แนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบในทัศนะทางเลือกกลับมองว่าความสัมพันธ์ระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับแรงงานนอกระบบจะมีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวสอดคล้องกับวัฏจักรธุรกิจ (pro-cyclical movement) กล่าวคือ เมื่อเศรษฐกิจเติบโตการว่างงานลดลง ภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็จะขยายตัวตามไปด้วย แต่เมื่อเศรษฐกิจถดถอยมีการว่างงานสูงขึ้น ภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็จะมีขนาดลดลง ทั้งนี้เพราะเมื่อเศรษฐกิจเติบโตผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งซึ่งใช้หลักการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ในการทำธุรกิจอาจมองว่า การทำธุรกิจนอกระบบอาจให้ผลประโยชน์ที่สูงกว่า และเมื่อประกอบกับความชอบส่วนบุคคล ผู้ประกอบการเหล่านี้อาจเลือกที่จะทำธุรกิจนอกระบบอย่างสมัครใจ และในทางตรงกันข้ามเมื่อเศรษฐกิจหดตัว ต้นทุนอาจสูงกว่า ผลประโยชน์ทำให้การประกอบอาชีพนอกระบบอาจมีความเสี่ยงสูงทำให้ขนาดเศรษฐกิจนอกระบบลดลงเมื่อเศรษฐกิจหดตัวได้

ในทำนองเดียวกันกับแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบ ผลการศึกษาจากงานวิจัยเชิงประจักษ์ในประเทศนี้จึงเป็นไปได้ทั้งสองลักษณะ ตัวอย่างเช่น Loayza and Rigolini (2006) ซึ่งศึกษาแนวโน้มและวัฏจักรของการจ้างงานนอกระบบจาก 42 ประเทศทั่วโลก ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ผลการศึกษาพบว่าการเคลื่อนไหวของการจ้างงานนอกระบบมีลักษณะเป็นการต่อต้านวัฏจักรธุรกิจทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว Saracoglu (2008) ศึกษาวิวัฒนาการของภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศกำลังพัฒนาและพบภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะมีขนาดลดลงตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ ขณะที่ Fields (2010) ศึกษาการปรับตัวของการจ้างงานนอกระบบต่อความผันผวนทางเศรษฐกิจมหภาค โดยใช้ข้อมูลใน 4 ประเทศแถบละตินอเมริกา ได้แก่ เม็กซิโก บราซิล โคลัมเบีย และอาร์เจนตินา ก็ยืนยันลักษณะการเคลื่อนไหวของการจ้างงานนอกระบบว่าสอดคล้องกับทิศทางดั้งเดิมของแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบ แม้ว่าจะพบลักษณะการเคลื่อนไหวตามทิศทางเลือกเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหันในด้านอุปสงค์และผลิตภาพ ทั้งนี้ งานวิจัยที่ให้ผลการศึกษาที่มีลักษณะทำนองเดียวกันนี้ยังพบได้อีกจาก อาทิ Thurik et al. (2008) และ Bosch and Moloney (2008) เป็นต้น

ขณะที่งานวิจัยตัวอย่างก่อนหน้านี้ พบการเคลื่อนไหวของแรงงานนอกระบบมีลักษณะต่อต้านวัฏจักรธุรกิจ งานวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งกลับว่าข้อสรุปในทางตรงกันข้าม ตัวอย่างเช่น Taylor (1996) ซึ่งใช้ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างจากประเทศอังกฤษ พบว่าความน่าจะเป็นที่แรงงานจะเลือกเป็นแรงงานนอกระบบจะสูงขึ้น เมื่อจำนวนการว่างงานลดลง ขณะที่ Maloney (1998a, 1998b) ซึ่งใช้ข้อมูลในประเทศกำลังพัฒนาก็พบการ

เคลื่อนไหวตามวัฏจักรธุรกิจของแรงงานนอกระบบในประเทศเม็กซิโก นอกจากนี้ Fiess et al. (2000) และ Hazans (2011) ซึ่งใช้ข้อมูลจากประเทศแถบละตินอเมริกาและยุโรป ตามลำดับ ก็พบหลักฐานคล้ายคลึงกัน

## (2) การปฏิรูปการค้า (trade reform)

การปฏิรูปการค้าถือเป็นอีกปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคหนึ่งที่มีความสนใจในการศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อการจ้างงานนอกระบบ แม้ว่าจะยังไม่มีแนวคิดและทฤษฎีโดยตรงที่จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสอง ทฤษฎีที่ดูเหมือนจะใกล้เคียงในการจะช่วยอธิบายถึงผลกระทบจากการปฏิรูปการค้าต่อการจ้างงานนอกระบบ ซึ่งก็คือทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ อย่างเช่น ทฤษฎีของเฮคเซอร์-โอลิน (the Heckscher – Ohlin Theory) รวมถึงทฤษฎีของสโตล์เปอร์และแซมมวลสัน (the Stolper – Samuelson Theory) ซึ่งแม้จะอธิบายถึงผลกระทบจากการค้าเสรีต่อปัจจัยแรงงานตลอดจนค่าแรงได้ แต่ทฤษฎีทั้งสองก็ไม่ได้กล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงถึงกรณีของแรงงานนอกระบบ ยิ่งกว่านั้นโดยทั่วไปแล้ว แรงงานนอกระบบก็มักปรากฏอยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ไม่ได้ติดต่อกับชายระหว่างประเทศ (non-tradables sectors) ทำให้ผลกระทบจากการค้าระหว่างแรงงานนอกระบบในทางทฤษฎีนั้นยังไม่เด่นชัดนัก

อย่างไรก็ดี โดยอาศัยทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นพื้นฐาน<sup>8</sup> แต่เพิ่มเติมด้วยข้อสมมติในการวิจัยในหลากหลายลักษณะ การศึกษาถึงผลกระทบระหว่างการปฏิรูปการค้าต่อแรงงานนอกระบบจึงเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก<sup>9</sup> ตัวอย่างเช่น Chandra and Khan (1993) และ Marjit and Beladi (2005) พบว่า หากสินค้าและบริการที่ถูกผลิตโดยภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีการค้าขายต่างประเทศ เมื่อเกิดการปฏิรูปการค้า โดยการลดภาษีนำเข้า จะทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นทั้งการจ้างงานและค่าแรงในแรงงานนอกระบบ ขณะที่ Marjit and Acharyya (2003) พบว่าเมื่อเกิดการค้าระหว่างประเทศ หากการเคลื่อนย้ายของทุนระหว่างภาคเศรษฐกิจในระบบกับนอกระบบได้จะทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของค่าแรงที่แท้จริงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ ในทางกลับกันหากตลาดทุนมีการแบ่งแยกเมื่อเกิดการค้าระหว่างประเทศจะทำให้ค่าแรงของแรงงานทักษะต่ำที่อยู่นอกระบบลดลง

Goldberg and Pavcnik (2003) ถือเป็นอีกงานวิจัยหนึ่งที่ศึกษาผลกระทบจากการค้าเสรีต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบโดยตรง โดยใช้ข้อมูลจากประเทศบราซิลและโคลัมเบีย โดยผลการศึกษาพบว่าการค้าเสรีไม่มีผลต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศบราซิล ขณะที่ในประเทศโคลัมเบียกลับพบความสัมพันธ์นี้แต่เฉพาะช่วงที่มีการปฏิรูปตลาดแรงงานครั้งใหญ่ในประเทศเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามกับงานวิจัย Goldberg and Pavcnik (2003); Bosch, Goñi-Pacchioni, and Maloney (2012) ซึ่งศึกษากลุ่มตัวอย่างในประเทศ

<sup>8</sup> ทฤษฎีของเฮคเซอร์-โอลิน ทำนายว่าประเทศซึ่งมีแรงงานทักษะต่ำจำนวนมากจะส่งออกสินค้าและบริการที่ใช้แรงงานเหล่านี้เป็นหลัก และจะนำเข้าสินค้าและบริการที่ใช้แรงงานมีทักษะสูงในการผลิตเข้ามาแทน ขณะที่ทฤษฎีของสโตล์เปอร์และแซมมวลสันได้วิเคราะห์เพิ่มเติมจากทฤษฎีของเฮคเซอร์-โอลิน และทำนายว่าเมื่อประเทศที่มีแรงงานทักษะต่ำจำนวนมากเปิดประเทศย่อมทำให้เกิดอุปสงค์ต่อแรงงานทักษะต่ำเหล่านั้น สิ่งนี้จะเป็นผลให้ค่าแรงของแรงงานที่มีทักษะต่ำเพิ่มสูงขึ้น และทำให้ในท้ายที่สุดความแตกต่างในค่าแรงระหว่างแรงงานที่มีทักษะสูงและทักษะต่ำลดลง จนทำให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันขึ้นได้

<sup>9</sup> การสำรวจงานวิจัย

บราซิลเช่นเดียวกัน แต่ใช้กลุ่มตัวอย่างเฉพาะในเขตชานเมืองกลับพบว่า การค้าเสรีมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของ เศรษฐกิจนอกระบบได้ แต่ด้วยขนาดผลกระทบที่ค่อนข้างเล็ก ขณะที่ Sinha and Adam (2006) ซึ่งศึกษา กรณีการเปิดเสรีการค้าในประเทศอินเดียพบว่า เศรษฐกิจนอกระบบมีการเพิ่มขึ้นอย่างมาก เมื่อประเทศ อินเดียเปิดเสรีในช่วงทศวรรษ 1990s ดังนั้นจากผลการศึกษาดังกล่าวถึงผลกระทบจากการปฏิรูปการค้าต่อแรงงาน นอกระบบซึ่งกล่าวมาในตัวอย่างข้างต้นนี้ เราจึงกล่าวได้ว่ายังไม่มี ความชัดเจนถึงผลกระทบจากการปฏิรูป การค้าต่อแรงงานนอกระบบ

### (3) นโยบายการเงินและนโยบายการคลัง (monetary and fiscal policies)

การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการเงินและนโยบายการคลังกับแรงงานนอกระบบอาจ กล่าวได้ว่ามีไม่มากนักเมื่อเทียบกับปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคทั้งสองปัจจัยก่อนหน้านี้ โดยคำว่านโยบาย การเงินในที่นี้เราอาจหมายถึงการพัฒนาและปฏิรูประบบการเงินของประเทศ ขณะที่นโยบายการคลังเรา จะเน้นไปที่รูปแบบของการดำเนินนโยบายการคลังเป็นสำคัญ

ในทำนองเดียวกับหลาย ๆ ปัจจัยก่อนหน้านี้ เป้าหมายของนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง โดยทั่วไปอาจมีได้มุ่งเฉพาะเจาะจงลงไปภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นกรณีพิเศษ หากแต่มุ่งไปที่เป้าหมายทาง เศรษฐกิจพื้นฐาน อาทิ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การว่างงานและอัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผล จากการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอาจส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ ในกรณีผลกระทบจากนโยบายการเงินซึ่งแบ่งออกเป็นผลจากการดำเนินนโยบายการเงินและผลจาก การปฏิรูปภาคการเงินนั้น ในส่วนของผลจากการดำเนินนโยบายการเงิน Koler and Morales P. (2005) ได้ ศึกษาถึงผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการเงินต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศอังกฤษ โดยผล การศึกษาพบว่าผลจากการดำเนินนโยบายการเงินแบบขยายตัว (expansionary monetary policy) จะส่งผล ให้เกิดการหดตัวของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการเงินแบบขยายตัวจะทำให้เกิดเงินเฟ้อ ซึ่งเป็นต้นทุนที่สูงสำหรับผู้มีรายได้ต่ำในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ที่อยู่ในภาค เศรษฐกิจนอกระบบจะได้รับผลกระทบจากภาษีที่อยู่ในรูปเงินเฟ้อ (inflation tax) นั่นเอง เหตุผลดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับงานของ Franks (2000) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค กับผู้ประกอบการขนาดเล็ก (microentrepreneur) โดยเขาได้ชี้ให้เห็นว่าเงินเฟ้อคือศัตรูที่ร้ายที่สุดสำหรับ ผู้ประกอบการขนาดเล็ก โดยเขาได้ให้เหตุผลว่าภาวะเงินเฟ้อเสมือนหนึ่งเป็นการเก็บภาษีสำหรับผู้ถือเงินสด ซึ่งโดยทั่วไปเมื่อเทียบระหว่างผู้มีรายได้สูงกับผู้มีรายได้ต่ำ ผู้มีรายได้สูงมีทางเลือกในการถือเงินมากมายทำให้ ได้ผลกระทบน้อย ขณะที่ผู้มีรายได้ต่ำมีทางเลือกจำกัดและเมื่อผนวกเข้ากับปัญหาการเข้าถึงสถาบันการเงิน ก็ ยังทำให้ผู้มีรายได้ต่ำถูกบังคับให้ถือเงินสดและได้รับผลกระทบค่อนข้างมากจากภาวะเงินเฟ้อ อย่างไรก็ตามไม่ใช่ ทุกงานวิจัยที่ให้ผลการศึกษาที่สอดคล้องกัน Kareshkova (2006) ได้ใช้ข้อมูลจากทั้งกลุ่มประเทศ OECD แอฟริกา เอเชีย และละตินอเมริกา โดยศึกษาถึงผลของภาวะเงินเฟ้อต่อเศรษฐกิจนอกระบบและให้ผล การศึกษาในทางตรงกันข้ามว่าขนาดของภาคเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับภาวะเงินเฟ้อ

ในส่วนของการปฏิรูปภาคการเงิน ผลกระทบจากกาปฏิรูปภาคการเงินต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบค่อนข้างชัดเจนในตัว Palmade and Anayiotos (2005) ซึ่งให้เห็นว่าการปรับปรุงการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อคือหนึ่งปัจจัยสำหรับที่จะช่วยลดภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ข้อดีประการหนึ่งของการอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบก็คือ ความง่ายในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้วยต้นทุนที่ต่ำ ขณะที่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะถูกจำกัดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ทำให้ต้องเผชิญดอกเบี้ยจากตลาดการเงินนอกระบบในอัตราที่สูง ด้วยเหตุนี้หากภาครัฐสามารถปฏิรูปภาคการเงินโดยการจัดหาแหล่งเงินทุนในระบบที่ผู้ประกอบการหรือผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้ง่ายด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำในลักษณะที่เรียกว่าสถาบันการเงินขนาดเล็ก (microfinance) ก็จะเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้อยู่นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบได้ เนื่องจากหากยังอยู่นอกระบบก็จะเผชิญต้นทุนค่าเสียโอกาสที่สูงตามไปด้วย โดยหลักการดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ Straub (2005) ซึ่งสร้างแบบจำลองการตัดสินใจเลือกของหน่วยธุรกิจระหว่างการอยู่ในระบบและนอกระบบ โดยเขาชี้ให้เห็นว่าการปรับปรุงช่องทางสินเชื่อให้ดีขึ้น โดยเฉพาะการจัดหาสินเชื่อขนาดย่อม (micro-credit program) จะช่วยลดภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ ขณะที่ Rei and Bhattacharya (2008) ซึ่งศึกษาตัวกำหนดที่สำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบก็ให้ผลการศึกษาค่อนข้างคล้ายคลึงกันว่า การปรับปรุงหน้าที่ของระบบธนาคารให้มีส่วนช่วยส่งเสริมการทำธุรกิจในระบบให้มากขึ้นได้

ในกรณีผลกระทบจากนโยบายการคลังต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีความเป็นไปได้ว่าหากรัฐบาลใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansionary fiscal policy) โดยการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลและลดภาษีย่อมสามารถทำให้ภาคเศรษฐกิจนอกระบบหดตัวได้ เนื่องจากเราทราบแล้วว่าเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่จูงใจให้ผู้ประกอบการและแรงงานออกจากระบบก็คือ ความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงภาษี ดังนั้น หากรัฐบาลใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวโดยการลดภาษีและเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาล ย่อมเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้อยู่นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบมากขึ้นได้ นอกจากนี้เมื่อระบบเศรษฐกิจขยายตัวอันเป็นผลมาจากการใช้นโยบายการคลัง ผู้ประกอบการและแรงงานนอกระบบซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการปันส่วนออกจากระบบเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำ ก็อาจสามารถกลับเข้ามาในระบบได้เพิ่มขึ้น ในทางตรงข้ามหากรัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว (contractionary fiscal policy) ภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็จะขยายตัวเพิ่มขึ้นได้ ทั้งนี้เหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ก็สอดคล้องกับงานวิจัยจำนวนหนึ่ง อาทิ Loayza and Rigolini (2006) ซึ่งศึกษาวัฏจักรและแนวโน้มของภาคเศรษฐกิจนอกระบบจาก 42 ประเทศทั่วโลกโดยเขาพบว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา Bacchetta et al. (2009) ศึกษาผลกระทบโลกาภิวัตน์ต่อการจ้างงานนอกระบบในประเทศกำลังพัฒนา พบว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลมีกระทบทางลบต่อการจ้างงานนอกระบบ ขณะที่รายได้จากภาษีมีผลทางบวกต่อการจ้างงานนอกระบบ ขณะที่ Hazzns (2011) ซึ่งศึกษาถึงสาเหตุการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานนอกระบบในยุโรปก็พบเช่นกันว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นสามารถลดจำนวนการจ้างงานนอกระบบลงได้ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาข้างต้นก็ขัดแย้งกับงานวิจัยของ Johnson, Kaufman and Zoido-Lobaton (1998a) ซึ่งพบว่าเมื่อรัฐบาลมีรายได้อื่นเพิ่มขึ้นขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะมีขนาดลดลง



#### (4) ปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคอื่น ๆ

นอกเหนือจากปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคทั้งสามปัจจัยหลักข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคอื่น ๆ ที่สามารถมีผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้อีก ตัวอย่างเช่น การลงทุนทางตรงระหว่างประเทศ (foreign direct investment: FDI) Verick (2006) ซึ่งให้เห็นผลกระทบของการลงทุนระหว่างประเทศที่มีต่อการจ้างงานนอกระบบมีความคล้ายคลึงกับกรณีผลกระทบจากการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือผลกระทบของการลงทุนระหว่างประเทศที่มีต่อการจ้างงานนอกระบบจะมีมากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขบางประการ อาทิ การลงทุนทางตรงระหว่างประเทศที่เข้ามานั้นเป็นการลงทุนที่เน้นแรงงาน (labor intensive) หรือเน้นการใช้เครื่องจักร (capital intensive) และการลงทุนทางตรงระหว่างประเทศทำการลงทุนในลักษณะที่ผลกระทบเชื่อมโยงแบบย้อนกลับ (backward linkages) กับผู้ประกอบการรายย่อย หรือพยายามที่จะลดต้นทุนโดยหันไปใช้สินค้าและบริการจากภาคนอกระบบบางส่วนหรือไม่ หากการลงทุนทางตรงระหว่างประเทศเป็นการลงทุนที่เน้นแรงงานและมีลักษณะผลกระทบเชื่อมโยงแบบย้อนกลับ การลงทุนทางตรงระหว่างประเทศก็อาจทำให้เกิดการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ ทั้งนี้ความเห็นดังกล่าวนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Wilson (2009) ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาธุรกิจขนาดย่อมและการลงทุนทางตรงระหว่างประเทศในทวีปแอฟริกา นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยเชิงประจักษ์ของ Rei and Bhattacharya (2008) และ Bacchetta et al. (2009) ซึ่งพบว่า การลงทุนทางตรงระหว่างประเทศมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้

นอกเหนือจากการลงทุนระหว่างประเทศแล้ว อีกปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคหนึ่งที่มีการศึกษาผลกระทบการจ้างงานนอกระบบก็คือ ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (income inequality) ความสัมพันธ์ระหว่างความไม่เท่าเทียมกันของรายได้กับการจ้างงานนอกระบบมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันของรายได้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีคุณภาพของสถาบันที่ต่ำ (Chong and Gradstein, 2007 : p.160) และดังที่เราทราบแล้วว่าการมีคุณภาพของสถาบันที่ต่ำเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งการดำรงอยู่ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ด้วยเหตุนี้เมื่อมีความไม่เท่าเทียมกันของรายได้สูง ภาคเศรษฐกิจนอกระบบย่อมสูงขึ้นตาม ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ Winkelriall (2005) ซึ่งศึกษาข้อมูลกลุ่มตัวอย่างจากประเทศเม็กซิโกเพื่อศึกษาถึงผลกระทบของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ต่อขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยผลการศึกษาพบว่ายิ่งความไม่เท่าเทียมกันของรายได้สูงขึ้น ภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็จะยิ่งมีขนาดเพิ่มขึ้นด้วย ขณะที่ Chong and Gradstein (2007) ได้สร้างแบบจำลองทางทฤษฎีอย่างง่ายพร้อมทดสอบเชิงประจักษ์ต่อความสัมพันธ์ระหว่างความไม่เท่าเทียมกันของรายได้กับภาคเศรษฐกิจนอกระบบของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้กับภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน ขณะเดียวกัน Gutierrez-Romero (2010) ได้ใช้แบบจำลองวิเคราะห์ความเป็นพลวัตของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างความไม่เท่าเทียมกันของรายได้กับภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะยิ่งเพิ่มขึ้น เมื่อขนาดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ Hazans (2011) ซึ่งใช้ข้อมูลช่วงปี ค.ศ. 2004-2009 ของประเทศยุโรป 30 ประเทศ ศึกษาผลกระทบของปัจจัยทางสถาบันและ

ตัวกำหนดทางเศรษฐกิจมหภาคอื่น ๆ ต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็พบผลลัพธ์ในทำนองเดียวกันว่า ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้มีความสัมพันธ์เป็นบวกกับขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

### 3.2.3 ปัจจัยกำหนดระดับจุลภาค

โดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเป็นพื้นฐาน เราทราบแล้วว่า แรงงานนอกระบบในประเทศหนึ่งอาจประกอบด้วยทั้งแรงงานที่ถูกขับส่วนออกจากระบบโดยไม่สมัครใจและที่ออกจากระบบอย่างสมัครใจ โดยเหตุผลหรือปัจจัยที่ทำให้แรงงานจำนวนหนึ่งยินดีที่จะอยู่นอกระบบประกอบด้วยหลายปัจจัย อย่างไรก็ตามเราอาจพอที่จะสังเกตเห็นได้ว่า โดยส่วนใหญ่ปัจจัยที่ทำให้แรงงานออกจากระบบนั้นส่วนใหญ่อีกคือปัจจัยส่วนบุคคล หรือปัจจัยกำหนดระดับจุลภาคที่กำลังจะกล่าวถึงในหัวข้อนี้ นั่นเอง ซึ่งในที่นี้จะแบ่งปัจจัยเหล่านี้ออกเป็น 2 กลุ่มปัจจัยหลัก ดังต่อไปนี้

#### (1) ปัจจัยทางการเงิน

ปัจจัยทางการเงินถือเป็นปัจจัยหลักสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานจำนวนหนึ่งยินดีที่จะออกจากระบบอย่างสมัครใจ งานวิจัยจำนวนหนึ่งพยายามที่จะชี้ให้เห็นว่า แรงงานนอกระบบจะใช้วิธีเปรียบเทียบรายได้เฉลี่ยของการเป็นแรงงานในระบบกับการเป็นแรงงานนอกระบบ โดยแรงงานที่ยินดีที่จะอยู่นอกระบบส่วนใหญ่ออกมาจากการที่พบว่ารายได้เฉลี่ยของการอยู่นอกระบบนั้นสูงกว่าการเป็นแรงงานในระบบนั่นเอง ตัวอย่างเช่น Rees and Shah (1986) ซึ่งศึกษากลุ่มตัวอย่างจำนวน 4,762 คนในประเทศอังกฤษ พบว่า ความแตกต่างของรายได้ระหว่างภาคเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับความน่าจะเป็นที่จะเป็นแรงงานนอกระบบ ขณะที่ Taylor (1996) ได้ใช้แบบจำลองการแสวงหาความพอใจสูงสุดในการวิเคราะห์ปัจจัยกำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบก็ให้ผลการศึกษาที่คล้ายคลึงกันว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ดึงดูดให้เข้ามาเป็นแรงงานนอกระบบก็คือรายได้เฉลี่ยที่สูงกว่าการเป็นแรงงานในระบบ นอกจากนี้จากการศึกษาของ William Maloney ในกลุ่มประเทศแถบละตินอเมริกาก็พบว่าเหตุผลอันดับต้น ๆ ที่ทำให้แรงงานตัดสินใจออกมาอยู่นอกระบบก็คือ การมีรายได้ที่สูงกว่าการทำงานในระบบ (Maloney, 2004)

นอกเหนือจากความแตกต่างระหว่างรายได้เฉลี่ยระหว่างทั้งสองภาคแล้ว ปัจจัยทางการเงินที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็คือ ข้อจำกัดในสภาพคล่อง (liquidity constraint) รวมถึงทรัพย์สิน (asset) ที่มีอยู่ งานวิจัยจำนวนมากพบหลักฐานดังกล่าวนี้ อาทิ Evans and Leighton (1989); Evans and Jovanovic (1989); Gonzalez and Maloney (1999); Blanchflower and Oswald (1998) and Carrasco (1999) อย่างไรก็ตามในจำนวนนี้ Uusitalo (1999) พบว่า ข้อจำกัดในสภาพคล่องมีผลกระทบต่อการประกอบกิจการใหม่

## (2) ปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเงิน

ในปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญมากขึ้นต่อปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเงิน โดยเฉพาะในการพัฒนาแบบจำลองที่ศึกษาถึงพฤติกรรมมนุษย์<sup>10</sup> โดยปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่เกิดจากความรู้สึกที่ไม่สามารถจับต้องได้ของมนุษย์ ทั้งนี้ในการตัดสินใจทำงานนอกระบบของแรงงานก็เช่นเดียวกัน นอกเหนือจากปัจจัยทางการเงินแล้ว ปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเงินก็ได้รับความสนใจมากขึ้นในการนำเข้ามาในแบบจำลองเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่กำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งตัวอย่างของปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ความรักอิสระ ความชอบงานที่ทำให้ การรับรู้ความสามารถและทักษะที่มีต่องานและการเป็นคนชอบความเสี่ยง เป็นต้น โดยตัวอย่างของงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่ทดสอบปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ประกอบด้วย อาทิ Blanchflow and Oswald (1991); Taylor (1996); Robson and Wren (1999); Maloney (2004); Douglas and Shepherd (2000) และ Lenesque, Shepherd and Douglas (2002) ซึ่งให้เห็นว่าการเป็นอิสระในการทำงานคือ เหตุจูงใจที่สำคัญต่อการเป็นแรงงานนอกระบบ ขณะที่ Blanchflow and Oswald (1998) และ Maloney (2004) พบว่าความพอใจที่มีต่อการทำงานนอกระบบเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทำงานนอกระบบ

นอกเหนือจากสองปัจจัยตัวอย่างข้างต้นแล้ว Roy (1951); Blau (1985) และ Yamada (1996) ยังพบว่าความสามารถในการจัดการก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนต่อการตัดสินใจทำงานนอกระบบ ขณะที่งานวิจัยอีกจำนวนหนึ่งซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติต่อความเสี่ยงว่าการเป็นคนชอบความเสี่ยง (risk lovers) หรือทนต่อความเสี่ยง (risk tolerance) กับการทำงานนอกระบบก็พบว่าการชอบความเสี่ยงและทนต่อความเสี่ยงเป็นคุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งของการเป็นแรงงานนอกระบบ โดยงานวิจัยกลุ่มนี้ซึ่งมีรากฐานมาจาก Knight (1921) และ Kihlstrom and Laffont (1979) ประกอบด้วย Uusitalo (1999); Barr and Packard (2002); Douglas and Shepherd (2000); Lenesque et al (2002); Francis and Demiralp (2006); Ahn (2010) และ Brown et al. (2011) เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทย การศึกษาถึงปัจจัยกำหนดแรงงานนอกระบบนั้นพบได้น้อยมาก งานวิจัยที่ถือว่าเป็นการศึกษาปัจจัยกำหนดแรงงานนอกระบบในประเทศไทยที่ชัดเจนที่สุดก็คือ งานวิจัยเชิงประจักษ์ของ Wagstaff (2012) ซึ่งศึกษาผลกระทบของโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค (universal health care) ต่อตลาดแรงงานนอกระบบในประเทศไทย โดยอาศัยฐานข้อมูลจากการสำรวจแรงงานของประเทศไทย (Thailand's Labor Force Survey) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคมีผลทำให้เกิดการลดลงในการจ้างงานในระบบในกรณีเพศชายที่แต่งงานแล้ว และในทางตรงกันข้ามกับผลทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานนอกระบบโดยเฉพาะในกรณีเพศหญิงที่แต่งงานแล้ว อีกงานวิจัยหนึ่งที่ศึกษาผลกระทบที่มีต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศอื่นเนื่องมาจากปัจจัยบางประการ ก็คือ งานวิจัยของ Finnegan and Singh (2004) ซึ่งศึกษาผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศแซมเบีย โดยผลการศึกษาพบว่าในกรณีประเทศไทยเมื่อเผชิญ

<sup>10</sup> ผู้สนใจศึกษาประเด็นดังกล่าวอย่างละเอียดสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในหนังสือ Not Just for the Money: an Economic Theory of Personal Motivation ของบูโน เฟย์ (Frey, 1997)

วิกฤติเศรษฐกิจผู้หญิงจะเข้ามาเป็นผู้หารายได้หลักในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากกว่า ขณะที่ผู้ชายจะยังคงว่างงานเนื่องจากเห็นว่างานส่วนใหญ่เหมาะกับผู้หญิง นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่าในกรณีที่อยู่อาศัยในแถบชานเมืองจะมีการเข้าทำงานนอกระบบมากขึ้นเมื่อว่างงานของฉับพลันเนื่องจากอยู่ใกล้ตลาดหรือแหล่งงานนอกระบบ

งานวิจัยอีกเรื่องหนึ่งซึ่งถือได้ว่าการศึกษาดังกล่าวเป็นการศึกษาถึงปัจจัยกำหนดการเป็นแรงงานนอกระบบ แม้ว่าจะไม่ได้เป็นการศึกษาตลาดแรงงานนอกระบบโดยตรง และมีช่างานวิจัยเชิงประจักษ์ ได้แก่ งานวิจัยของ Pholphirul (2007) โดยงานวิจัยดังกล่าวได้ศึกษาถึงผลกระทบของการค้าเสรีต่อตลาดแรงงานไทย โดยได้วิเคราะห์ว่าการค้าเสรีจะมีผลกระทบทางลบต่อแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากกว่าแรงงานในระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีความไม่มั่นคงในอาชีพสูง โดยแรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะถูกจ้างงานชั่วคราวและเป็นแรงงานแบบเหมาช่วง (subcontracted workers) นอกจากนี้ โครงการประกันสังคมยังไม่คุ้มครองแรงงานนอกระบบเหล่านี้อีกด้วย

งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) เกี่ยวกับการศึกษาผลกระทบของการดำเนินนโยบายค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท และเงินเดือนปริญญาตรี 15,000 บาท ที่มีต่อโครงสร้างเศรษฐกิจไทย(สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555) ก็เป็นอีกหนึ่งในงานวิจัยที่มีจำนวนจำกัดที่ศึกษาถึงปัจจัยกำหนดแรงงานนอกระบบในประเทศไทย โดยแม้ว่างานวิจัยดังกล่าวก็ได้ได้เป็นการศึกษาโดยตรงอย่างเฉพาะเจาะจงต่อแรงงานนอกระบบ แต่ผลการศึกษาบางส่วนจากงานวิจัยชิ้นนี้ก็ชี้ให้เห็นว่า ผลจากการดำเนินนโยบายการปรับเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำสำหรับแรงงานในระบบและการปรับเพิ่มเงินเดือนเริ่มต้นสำหรับผู้จบปริญญาตรีของรัฐบาลไทย จะมีผลทำให้สัดส่วนการจ้างงานในธุรกิจขนาดย่อมโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมลดลงอย่างมาก โดยแรงงานส่วนเกินที่ว่างงานนั้นจะเคลื่อนย้ายไปยังภาคเศรษฐกิจนอกระบบแทน โดยสรุปผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากการดำเนินนโยบายการปรับเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำและเงินเดือนเริ่มต้นของผู้จบปริญญาตรีก็คือจะก่อให้เกิดการว่างงานแฝงเพิ่มขึ้น

## บทที่ 4

### ต้นทุนและประโยชน์ของแรงงานนอกระบบ

การดำรงอยู่ของแรงงานนอกระบบสามารถก่อให้เกิดทั้งต้นทุน (ผลเสีย) และประโยชน์ (ผลดี) ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศหนึ่ง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากต้นทุนและประโยชน์ของแรงงานนอกระบบบางประเด็นยังขาดความชัดเจนในแง่ที่ว่า ในบางประเด็นอาจสามารถเป็นได้ทั้งผลดีและผลเสียในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ใช้สนับสนุน ด้วยเหตุนี้ ในการวิเคราะห์ถึงต้นทุนและประโยชน์ของแรงงานนอกระบบในงานสังเคราะห์งานวิจัยนี้ ผู้อ่านอาจพบประเด็นเดียวกันที่เป็นได้ทั้งต้นทุนและประโยชน์ในเวลาเดียวกันได้<sup>1</sup> แต่ในที่นี่จะได้นำกล่าวถึงด้านของต้นทุนของแรงงานนอกระบบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจก่อน เนื่องจากเป็นด้านที่ชัดเจนและถูกกล่าวถึงมากที่สุดเมื่อมีการศึกษาแรงงานนอกระบบ

#### 4.1 ต้นทุนของแรงงานนอกระบบ

ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยแรงงานนอกระบบในสัดส่วนที่สูงที่สุดสามารถก่อให้เกิดต้นทุนต่อเศรษฐกิจหลายประการ ในที่นี้เราอาจพอที่จะสรุปได้ดังนี้

##### 4.1.1 การทำให้สมรรถนะทางเศรษฐกิจต่ำ

ผลกระทบทางลบของการดำรงอยู่ของแรงงานนอกระบบต่อสมรรถนะทางเศรษฐกิจมักถูกนำมาพิจารณาอย่างกว้างขวางและเป็นลำดับต้น ๆ ในการศึกษาแรงงานนอกระบบ โดยคำว่า สมรรถนะทางเศรษฐกิจ (economic performance) ในที่นี้อาจครอบคลุมทั้งในเรื่องความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) ผลิตภาพ (productivity) การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ และปัจจัยอื่นที่มีผลต่อสมรรถนะทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการวิเคราะห์ผลกระทบทางลบของแรงงานนอกระบบต่อสมรรถนะทางเศรษฐกิจของประเทศอาจถูกแสดงได้ในหลากหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่ถูกกล่าวถึงค่อนข้างมากก็คือสมมติฐานที่ว่า การมีแรงงานนอกระบบจำนวนมากจะทำให้ผลิตภาพโดยรวมของประเทศลดลง ทั้งนี้เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันในระดับหนึ่งว่า ภาคเศรษฐกิจที่อยู่นอกระบบมักประกอบด้วยผู้ประกอบการและแรงงานที่มีผลิตภาพต่ำ เพราะส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะและการศึกษาในระดับต่ำไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ (ดู Gerxhani, 1999; Palmade and Anayiotos, 2005; Kenyon and Kapaz, 2005; and Perry et al., 2007 เป็นต้น) นอกจากนี้งานวิจัยจำนวนมากก็สนับสนุนของสมมติฐานนี้ ตัวอย่างเช่น Johnson et al. (1998) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบและการคอร์รัปชัน รวมถึงปัจจัยทางสถาบันอื่น ๆ โดยส่วนหนึ่งของการศึกษา เขาได้ทดสอบผลกระทบของการมีภาคเศรษฐกิจนอกระบบต่อสมรรถนะทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งใช้ผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อหัวเป็นตัวแทน ผลการศึกษาพบว่าการดำรงอยู่ของภาคเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> Oniedo (2009) ให้ข้อสรุปว่า การอธิบายถึงสาเหตุของการเกิดขึ้นของภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความชัดเจนกว่าการอธิบายถึงผลทางลบของภาคเศรษฐกิจนี้

นอกระบบมีผลกระทบทางลบต่อสมรรถนะทางเศรษฐกิจของประเทศ ขณะที่ Busso et al. (2012) ทำการศึกษาโดยตรงถึงผลกระทบของภาคเศรษฐกิจนอกระบบต่อผลิตภาพของปัจจัยการผลิตโดยรวม (total factor productivity) ของประเทศเม็กซิโก โดยผลการศึกษพบว่า การจัดสรรทรัพยากร (ทั้งทุนและงาน) ที่ผิดพลาดจากภาคเศรษฐกิจในระบบมาสู่นอกระบบ จะทำให้เกิดการลดลงของผลิตภาพของปัจจัยการผลิตโดยรวม งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งซึ่งสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ก็คือ งานวิจัยของ Mandelman and Motes-Rojas (2009) ซึ่งศึกษาการจ้างงานนอกระบบในประเทศอาร์เจนตินา โดยพบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ของประเทศมีคุณลักษณะสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีการแบ่งแยกตลาดแรงงาน กล่าวคือเป็นแรงงานที่มีผลิตภาพต่ำซึ่งถูกป้อนส่วนออกจากตลาดแรงงาน

นอกเหนือจากการนำเสนอผลกระทบทางลบของแรงงานนอกระบบที่มีต่อสมรรถนะทางเศรษฐกิจโดยผ่านผลิตภาพแล้ว งานวิจัยอีกส่วนหนึ่งก็ชี้ให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบสามารถส่งผลกระทบต่อสมรรถนะทางเศรษฐกิจได้อีกช่องทางหนึ่งผ่านการลดสมรรถนะในการส่งออก (export performance) ของประเทศได้ Bacchetta et al. (2009) ได้ชี้ให้เห็นว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบและการจ้างงานนอกระบบมีผลกระทบทางลบต่อการส่งออกและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ อย่างน้อยที่สุดก็ในระยะยาว โดยการดำรงอยู่ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะลดความหลากหลายในการส่งออก (export diversification) และจำกัดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจอันเนื่องจากการไม่มีการประหยัดจากขนาด (economies of scale) ทำให้สมรรถนะการส่งออกโดยรวมลดลงได้ ในอีกรูปแบบหนึ่งภาคเศรษฐกิจนอกระบบยังสามารถส่งผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้โดยผ่านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยแบบจำลองความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในอย่างง่าย (a simple endogenous growth model) Loayza (1996) ได้ศึกษาผลกระทบของการดำรงอยู่ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่าการเพิ่มขึ้นของภาคเศรษฐกิจนอกระบบสามารถลดขนาดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ โดยเขาได้ในเหตุผลว่า เขาพบความสัมพันธ์ที่เป็นลบระหว่างภาคเศรษฐกิจนอกระบบกับโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ ซึ่งปัจจัยกำหนดสำคัญอย่างหนึ่งของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามก็ตีผลกระทบทางลบของภาคเศรษฐกิจนอกระบบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนี้ถือได้ว่ายังไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปนัก (Schneider and Enste, 2000: p.89) ดังนั้น เราอาจพบความสัมพันธ์ในลักษณะกลับกันได้เมื่อพิจารณาในแง่ของประโยชน์ของแรงงานนอกระบบ

#### 4.1.2 การลดประสิทธิภาพของภาครัฐ

การดำรงอยู่ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ นอกจากจะทำให้สมรรถนะทางเศรษฐกิจสมรรถนะทางเศรษฐกิจของประเทศลดต่ำลงแล้ว ภาคเศรษฐกิจนอกระบบยังลดประสิทธิภาพของภาครัฐลงได้ด้วย โดยการลดประสิทธิภาพของภาครัฐอันเกิดจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบนี้ เราอาจพิจารณาได้สองรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่หนึ่ง คือ การลดประสิทธิภาพของนโยบายการคลัง โดยภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะลดประสิทธิภาพของนโยบายการคลังได้จากการที่ผู้ประกอบการและแรงงานในภาคเศรษฐกิจแห่งนี้โดยส่วนใหญ่ไม่ถูกเก็บภาษี ทั้งนี้เกิดจากการเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีและเกิดจากการที่ภาครัฐไม่มีข้อมูลตัวเลขที่ชัดเจนของผู้ประกอบการ

และแรงงานในภาคเศรษฐกิจแห่งนี้ และเมื่อภาครัฐไม่สามารถจัดเก็บรายได้ในรูปภาษีจากบุคคลเหล่านี้ได้ย่อมทำให้ภาครัฐมีรายได้จำกัดอันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของนโยบายการคลังได้ ดังจะเห็นได้จากงานของ Loayza (1996) ที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า การมีจำนวนภาคเศรษฐกิจนอกระบบจำนวนมาก จะทำให้การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจลดลง ซึ่งจะเป็นผลต่อเนื่องมายังความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามมาได้ ขณะที่ Johnson et al. (1998a) พบรายได้ของรัฐบาลมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

การลดประสิทธิภาพของภาครัฐที่เกิดจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบในอีกลักษณะหนึ่ง ก็คือ การเพิ่มภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากเราทราบแล้วว่า เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่อยู่ประกอบการและแรงงานยินดีที่จะอยู่นอกระบบ ก็คือ ความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงภาษีและภาระค่าใช้จ่ายประกันสังคม แต่ขณะเดียวกันเขาจะยังคงได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลและสินค้าสาธารณะในรูปแบบอื่น ๆ เช่นเดียวกับผู้ที่อยู่ในระบบ<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้ในแต่ละปีภาครัฐจึงต้องจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งมาเพื่อใช้จ่ายในบริการสาธารณะเหล่านี้ให้แก่คนกลุ่มนี้ด้วย แม้ว่าเขาเหล่านั้นจะไม่ได้มีส่วนช่วยจัดหารายได้ก็ตาม Goktuna and Dayangac (2011) ชี้ให้เห็นว่าขณะนี้จำนวนแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น ภาวะการใช้จ่ายของรัฐบาลในส่วนนี้จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ขณะเดียวกัน Canagarajah and Sethuraman (2001) ก็ชี้ให้เห็นด้วยว่า แม้รายจ่ายของภาครัฐต่อโครงการประกันสังคม (social protection schemes) จะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม เนื่องจากผลประโยชน์ต่อสังคม (social benefit) ที่มีสูงกว่าต้นทุนทางสังคม (social cost) แต่ขณะเดียวกันโครงการเหล่านี้ก็ก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐบาลอย่างเด่นชัด ด้วยเหตุนี้เขาจึงเสนอให้ภาครัฐหาทางลดขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หรือหาทางเพิ่มรายได้แก่แรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจแห่งนี้เพื่อที่เขาเหล่านั้นจะได้มีความสามารถในการจ่ายเงินในการใช้บริการของภาครัฐ ซึ่งจะเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ<sup>3</sup>

ทั้งนี้จากผลที่มีต่อประสิทธิภาพของภาครัฐในทั้งสองลักษณะดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นผลมาจากการดำรงอยู่ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าการหาทางออกในเรื่องดังกล่าวข้างต้นไม่ใช่เรื่องง่าย ดังที่ Schneider and Enste (2000, p.88) ได้ชี้ให้เห็นว่า การแก้ปัญหาภาคเศรษฐกิจนอกระบบอาจทำให้เกิดวัฏจักรของปัญหา (vicious cycle) เกิดตามมาได้ นั่นคือ ในขณะที่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบทำให้รายได้ของรัฐบาลลดน้อยลง แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลกลับต้องมีภาระทางการคลังที่เพิ่มมากขึ้น ในกรณีนี้ หากรัฐบาลพยายามหาทางออกโดยการเพิ่มรายได้จากการเก็บภาษีให้สูงขึ้น ผลจากมาตรการทางภาษีดังกล่าวก็อาจจะมีผลย้อนกลับทำให้มีการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจนอกระบบเพิ่มมากขึ้นไปอีก ซึ่งก็จะทำให้รายได้ของรัฐบาลลดลงไปอีก เป็นวงจรหรือวัฏจักรซ้ำไปมาเช่นนี้เรื่อยไป

<sup>2</sup> ในทางเศรษฐศาสตร์เราเรียกพฤติกรรมลักษณะนี้ว่า “free rider”

<sup>3</sup> ในปัจจุบัน รัฐบาลของหลายประเทศเริ่มมีความกังวลที่จะจัดหาหรือขยายโครงการประกันสังคมที่จะคุ้มครองภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อันเนื่องมาจากการที่ภาคเศรษฐกิจแห่งนี้มีขนาดที่ใหญ่ขึ้น (Canagarajah and Sethuraman, 2001, p. 44)

#### 4.1.3 เพิ่มความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

เมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบทางบในในด้านอื่น ๆ ของแรงงานนอกระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบกับความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ดูเหมือนจะไม่ค่อยมีความชัดเจนนัก กล่าวคือแรงงานนอกระบบอาจทำให้เกิดทั้งการเพิ่มขึ้นหรือลดลงในความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามในที่นี่จะได้นำเสนอถึงความสัมพันธ์อีกด้านหนึ่งของแรงงานนอกระบบที่จะทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ก่อน

โดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎี และข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในแง่ที่ว่า แรงงานนอกระบบคือกลุ่มแรงงานที่ถูกป้อนส่วนออกจากตลาดแรงงานอย่างไม่สมัครใจ โดยแรงงานเหล่านี้โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะและการศึกษาต่ำ ทำให้รายได้ของแรงงานเหล่านี้มีโอกาสต่ำลงไปด้วย ขณะเดียวกันในบางประเทศแรงงานกลุ่มนี้ก็ได้ความคุ้มครองทางสังคมน้อย ทำให้เมื่อเจ็บป่วยจะต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น Ishengoma and Kappel (2006, p.22) อ้างถึงการศึกษาของ Orlando (2001) ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารายได้ต่อชั่วโมงในภาคเศรษฐกิจในระบบในประเทศเวเนซุเอลาสูงกว่าในภาคเศรษฐกิจนอกระบบถึงร้อยละ 44 และร้อยละ 49 ในปี ค.ศ. 1991 และ 1997 ตามลำดับ ขณะเดียวกันก็อ้างถึงรายงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF, 2004) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าความยากจนในทุกมิติ อาทิ ความเสี่ยงของความยากจนโดยเปรียบเทียบ ความลึก และความรุนแรงของความยากจนของประชาชนที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบสูงกว่าประชาชนที่ทำงานในระบบ

ในทำนองเดียวกันกับความยากจน โดยอาศัยข้อมูลจากหลาย ๆ ประเทศ Chong and Gradstein (2007) ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจนอกระบบกับความไม่เท่าเทียมกันของรายได้พบว่า การเพิ่มขึ้นของภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีส่วนอย่างมากต่อการเพิ่มขึ้นในความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ขณะที่ Krstic and Sanfey (2010) ซึ่งอาศัยกลุ่มตัวอย่างจากประเทศเซอร์เบียก็พบว่า แรงงานนอกระบบมีรายได้น้อยกว่าแรงงานในระบบอย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกันการเพิ่มขึ้นของแรงงานนอกระบบก็มีส่วนอย่างมากต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบกับความไม่เท่าเทียมกันของรายได้นี้ก็ยังคงไม่ชัดเจนเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ที่มีต่อความยากจน (Bacchetta et al., 2009)

#### 4.1.4 ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมเพิ่มขึ้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า แรงงานนอกระบบคือกลุ่มแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม หรือได้รับก็ด้วยขอบเขตจำกัด แต่ขณะเดียวกันกลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็มีรายได้ต่ำ ด้วยเหตุนี้เราจึงกล่าวได้ว่า แรงงานนอกระบบคืออีกกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่มีความเปราะบาง (vulnerability) ทางสังคมสูง ฉะนั้นเพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ แรงงานนอกระบบอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมาได้ Oviedo (2009) ชี้ให้เห็นว่า เมื่อแรงงานกลุ่มนี้เผชิญการขาดแคลนรายได้ คนกลุ่มนี้ซึ่งโดยทั่วไปมีการศึกษาที่ต่ำ อาจตัดสินใจหาทางเพิ่มรายได้โดยให้ลูกออกจากโรงเรียนเพื่อมาช่วยหารายได้ให้แก่ครอบครัว นอกจากนี้ผู้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบอาจเคยชินกับการดำเนินธุรกิจที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมาย ทำให้มีความเป็นไปได้ว่าเมื่อเผชิญการ



ขาดแคลนรายได้ คนกลุ่มนี้หันมาทำธุรกิจที่ผิดกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการค้าขายยาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมายก็อาจยิ่งสร้างปัญหาที่รุนแรงให้กลับสังคมตามมาได้

## 4.2 ประโยชน์ของแรงงานนอกระบบ

โดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบทั้งยุคแรกและสมัยใหม่ เราอาจกล่าวได้ว่าการดำรงอยู่ของแรงงานนอกระบบอาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและต่อตัวแรงงานเองได้ดังต่อไปนี้

### 4.2.1 บรรเทาปัญหาการว่างงาน

แนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบในยุคแรกมีความเชื่อว่าตลาดแรงงานนอกระบบคือ แหล่งดูดซับแรงงานส่วนที่เกินจากตลาดแรงงานในระบบ กล่าวคือ เมื่อปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจแรงงานที่ว่างงานจำนวนมากจะหันไปเป็นแรงงานนอกระบบ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าตลาดแรงงานนอกระบบในที่นี้เป็นเสมือนแหล่งพึ่งพิงสุดท้ายของผู้ว่างงาน (last resort หรือ safety net) ด้วยเหตุนี้เมื่อก้าวถึงประโยชน์ของแรงงานนอกระบบ ความสามารถในการบรรเทาปัญหาการว่างงานจึงมักถูกกล่าวถึงเป็นอันดับต้น ๆ

หลักฐานเชิงประจักษ์จำนวนมากก็สอดคล้องแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบในประเด็นนี้ Blanchflower (2000) ศึกษาถึงบทบาทและอิทธิพลของแรงงานนอกระบบของประเทศในกลุ่ม OECD และพบว่าแรงงานนอกระบบมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับอัตราการว่างงานของประเทศเหล่านี้ ขณะที่ Thurić et al. (2008) ชี้ว่าการเพิ่มสูงขึ้นของแรงงานนอกระบบจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของกิจการใหม่ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการว่างงานตามมาได้ โดยเขาเรียกผลกระทบดังกล่าวนี้ว่า “entrepreneurial effect” นั่นเอง

Fiess et al. (2010) ยืนยันว่า การขยายตัวของแรงงานนอกระบบสอดคล้องกับทฤษฎีการแบ่งแยกตลาด โดยมีตลาดแรงงานนอกระบบเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญในประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่ Congregado et al. (2010) ซึ่งใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาของประเทศสเปนทดสอบเชิงประจักษ์ในนโยบายส่งเสริมแรงงานนอกระบบที่มีต่อปัญหาการว่างงาน พบว่า การใช้นโยบายส่งเสริมให้ประชาชนสร้างธุรกิจของตนเอง มีส่วนช่วยลดปัญหาการว่างงานลงได้อย่างมาก ทั้งนี้ นอกเหนือจากตัวอย่างงานวิจัยข้างต้นแล้ว ยังมีงานวิจัยอีกเป็นจำนวนมากที่สนับสนุนหลักฐานนี้ อาทิ Gunther and Launov (2012), Hanusch (2012), Sarkar (2002), Losby et al. (2002) และ Loayza and Rigolini (2011) เป็นต้น

### 1.2.2 ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ดังได้กล่าวไปแล้วว่า ผลกระทบของภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นมีทั้งด้านลบและด้านบวก สำหรับผลกระทบด้านลบนั้นได้มีการระบุไปก่อนหน้านี้แล้ว ดังนั้นในที่นี้จะได้กล่าวถึงผลกระทบด้านบวก โดยการศึกษาถึงผลกระทบด้านบวกของแรงงานนอกระบบที่มีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในที่นี้อาจเป็นการศึกษาถึงผลกระทบของแรงงานนอกระบบที่มีต่อความเจริญเติบโต

ทางเศรษฐกิจโดยตรง หรืออาจเป็นการศึกษาโดยอ้อมโดยผ่านผลกระทบของแรงงานนอกระบบที่มีต่อการเพิ่มผลิตภาพของผู้ประกอบการหรือในรูปของการช่วยจัดหาปัจจัยการผลิตราคาถูกให้แก่ภาคเศรษฐกิจในระบบ

ในกรณีของผลกระทบของภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ Schneider and Enste (2000, p.89-90) ชี้ให้เห็นบทบาทดังกล่าวนี้ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบในแง่ที่ว่า รายได้ส่วนใหญ่ของผู้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะถูกใช้จ่ายทันทีในภาคเศรษฐกิจในระบบ สิ่งนี้จึงส่งผลกระทบต่อทางบวกโดยตรงของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ขณะที่ van Stel et al. (2005) ซึ่งทดสอบอิทธิพลของกิจการขนาดย่อมต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง 36 ประเทศ พบเช่นกันว่ากิจการขนาดย่อมมีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้

บทบาทอีกด้านหนึ่งของภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจถูกมองผ่านการเป็นผู้ประกอบการที่มีผลิตภาพ ในแง่มุมนี้งานวิจัยของ Iyigun and Owen (1990) สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศใดก็ตามที่มีข้อจำกัดในทุนมนุษย์ของผู้ประกอบการ (entrepreneurial human capital) และทุนมนุษย์ของผู้ประกอบวิชาชีพ (professional human capital) จะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศได้ ในทำนองเดียวกันนี้เอง Audretsch and Keibach (2002); Audretsch (2007) และ Lazear (2005) ก็ย้ำถึงความสำคัญของทุนของผู้ประกอบการ (entrepreneurship capital) ต่อการเพิ่มผลิตภาพของผู้ประกอบการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามมาได้ ขณะที่งานวิจัยของ Mandelman and Motes-Rojas (2009) และ Mohapatra et al. (2007) ชี้ให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบในประเทศอาร์เจนตินา และจีน ตามลำดับเป็นแรงงานที่มีผลิตภาพ

การช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกลักษณะหนึ่งของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ก็คือการช่วยจัดหาปัจจัยทางผลิตราคาถูกแก่ภาคเศรษฐกิจในระบบ อันจะเป็นการช่วยลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันแก่ผู้ประกอบการในระบบ ซึ่งจะเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ โดย Bacchetta et al. (2009) ชี้ให้เห็นว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะช่วยจัดหาสินค้าและบริการชั้นกลางราคาถูกให้แก่ผู้ประกอบการในระบบ อันจะเป็นการช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศได้

#### 4.2.3 ช่วยลดความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

ในทัศนะดั้งเดิมของแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบเป็นที่ยอมรับกันว่า ความยากจนคือคุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งของแรงงานนอกระบบ นอกจากหลักฐานเชิงประจักษ์จำนวนหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาก็สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวด้วย<sup>4</sup> อย่างไรก็ตามโดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีในทัศนะทางเลือก ประกอบกับหลักฐานเชิงประจักษ์จำนวนไม่น้อยเราอาจไม่สามารถกล่าวได้ว่าแรงงานและผู้ประกอบการที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบต้องยากจน ในทางกลับกันการประกอบอาชีพในภาค

<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ Maloney (2004, p.1159-1178) ก็ชี้ให้เห็นว่า แม้แรงงานนอกระบบมีรายได้น้อย แต่เราสามารถกล่าวได้ว่าแรงงานเหล่านี้จะมีสวัสดิการโดยรวม (total welfare) ต่ำลงไปด้วย เนื่องจากเขาอาศัยได้รับผลตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ ที่มีใช้ตัวเงิน

เศรษฐกิจนอกระบบคือ กลยุทธ์หนึ่งของการหลีกเลี่ยงจากความยากจน ทั้งนี้จากการศึกษาของ Perry et al. (2007) ถึงแรงจูงใจในการทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบของประชาชนในประเทศแถบละตินอเมริกาบางประเทศพบว่า การมีรายได้ที่สูงกว่าการทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบถือเป็นแรงจูงใจสำคัญอันดับต้น ๆ ที่ทำให้ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ขณะที่ Kar and Marjit (2009) ศึกษาบทบาทของภาคเศรษฐกิจนอกระบบในแถบชานเมืองในการลดความยากจนอันเป็นผลมาจากการค้าเสรีก็พบหลักฐานว่า เมื่อมีการเปิดการค้าเสรีจะส่งผลให้ค่าแรงที่แท้จริงของแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบเพิ่มขึ้น อันจะเป็นการช่วยลดความยากจนลงได้ หลักฐานเชิงประจักษ์อีกชิ้นหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงการช่วยลดระดับความยากจนของประชาชนในประเทศได้ก็คือ งานวิจัยของ Anderson (1998) โดยเขาได้ศึกษาเปรียบเทียบถึงความยากจนของประชากรในประเทศมองโกเลีย เมื่อมีการคำนึงถึงรายได้ของประชากรที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ในปี ค.ศ.1996 ประมาณร้อยละ 36 ของครัวเรือนในมองโกเลียถือได้ว่ายากจน แต่การคำนวณดังกล่าวเมื่อมีการไม่นับรวมครัวเรือนที่มีรายได้จากภาคเศรษฐกิจนอกระบบกลับพบว่า รายได้ของครัวเรือนถึงร้อยละ 53 ตกอยู่ใต้เส้นความยากจน (poverty line) สิ่งนี้จึงอ้างได้ว่ารายได้จากภาคเศรษฐกิจนอกระบบช่วยลดความยากจนของครัวเรือนได้

นอกจากการช่วยลดความยากจนแล้ว ผลกระทบทางบวกที่สืบเนื่องตามมาของแรงงานนอกระบบก็คือ ความสามารถในการช่วยลดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่จะอธิบายประเด็นดังกล่าวนี้อาจพิจารณาได้จากทัศนคติทางเลือกของแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบที่อธิบายถึงเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่แรงงานหันมาทำงานนอกระบบก็คือ การมีโอกาสมากกว่าที่จะมีรายได้สูงกว่าการทำงานในระบบด้วยเหตุนี้ เมื่อประกอบกับต้นทุนที่ต่ำกว่าเมื่ออยู่นอกระบบจึงเป็นไปได้ว่า หากระบบเศรษฐกิจประกอบด้วยแรงงานและผู้ประกอบการที่อยู่นอกระบบแต่มีศักยภาพ และมีความสามารถสร้างรายได้จากการทำงานที่สูง สิ่งนี้อาจจะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ลงได้ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่าแม้ว่าในเชิงแนวคิดและทฤษฎีแรงงานนอกระบบอาจช่วยลดความไม่เท่าเทียมของรายได้ลงได้ แต่เรากลับพบงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่จะพิสูจน์ในเรื่องกล่าวนี้น้อยมาก ตัวอย่างงานวิจัยที่สะท้อนความสามารถในการช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อาจศึกษาได้จากงานวิจัยของ Dobson and Ramlogan-Dobson (2012a, 2012b) และ Kar and Saha (2012) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การที่ระบบเศรษฐกิจมีภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีขนาดใหญ่จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่เกิดจากการคอร์รัปชันได้มาก ขณะที่ Lukyanova (2013) ซึ่งศึกษาผลกระทบโดยตรงของภาคเศรษฐกิจนอกระบบต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในประเทศรัสเซีย ก็พบว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะช่วยลดความแตกต่างในชั่วโมงทำงานระหว่างทั้งสองภาค ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นการช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ลงได้

#### 4.2.4 ช่วยบรรเทาปัญหาทางสังคมบางประการ

ในทำนองเดียวกันกับต้นทุนและประโยชน์ของแรงงานนอกระบบในประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมา แม้ภาคเศรษฐกิจนอกระบบอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมบางประการเกิดขึ้นตามามา แต่ในอีกด้านหนึ่งภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็อาจช่วยบรรเทาปัญหาทางสังคมบางประการได้ ตัวอย่างที่เด่นชัดที่สุดในประเด็นนี้ของแรงงาน

นอกระบบก็คือ การทำหน้าที่เป็นตัวดูดซับผลกระทบทางเศรษฐกิจ (shock absorber) ในกรณีเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (economic crisis) โดยเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปัญหาการว่างงานย่อมเป็นสิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นตามมา ซึ่งหากไม่มีภาคเศรษฐกิจนอกระบบไว้รองรับแรงงานในระบบจำนวนมากที่ถูกปลดออกจากการงานและขาดรายได้ แรงงานเหล่านี้ซึ่งต้องดิ้นรนหารายได้อาจก่อปัญหาทางเลือกสังคมขึ้น อาทิ การวางราวทรัพย์สิน การปล้นทรัพย์สิน และการค้าสิ่งผิดกฎหมาย เป็นต้น

อีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญของการทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในมุมมองเชิงสังคม ก็คือ การทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะช่วยทำให้เกิดความสมดุลระหว่างเวลาในการทำงานและเวลาสำหรับครอบครัวมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับแรงงานสตรี กล่าวคือในขณะที่การทำงานในระบบแรงงานต้องทำงานตามตารางเวลาที่กำหนด ทำให้เวลาส่วนใหญ่ในแต่ละวันตกอยู่ที่โรงงานหรือบริษัทส่งผลให้เมื่อเวลาเหลือสำหรับครอบครัว โดยเฉพาะบุตรน้อยลง สิ่งนี้จะทำให้เกิดความไม่สมดุลในการจัดสรรเวลาของครอบครัว ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาต่อบุตรและครอบครัวเกิดขึ้นตามมาได้ ในทางตรงกันข้ามมีหลาย ๆ เหตุผลที่จะทำให้เราพอที่จะเชื่อได้ว่าการทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบย่อมได้เปรียบกว่าการทำงานในระบบในประเด็นดังกล่าวนี้ อาทิ การทำงานนอกระบบมีความยืดหยุ่นในชั่วโมงการทำงานที่สูงกว่า การทำงานนอกระบบบางประเภทสามารถทำที่บ้านได้ (Hildebrand and Williams, 2003, p.2) ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้เราพอที่จะสรุปได้ว่า การทำงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะทำให้เกิดความสมดุลในการจัดสรรเวลาภายในครอบครัวที่ดีกว่า ทั้งนี้โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่จะพอสนับสนุนข้อสมมติฐานนี้ อาทิ Connelly (1992) พบว่าการมีบุตรที่ยังเล็กถือเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดให้ผู้หญิงเลือกที่จะทำงานนอกระบบ ทั้งนี้เพราะการทำงานนอกระบบจะทำให้มีเวลาในการดูแลบุตรมากขึ้น ซึ่งจะช่วยในเรื่องของการลดค่าใช้จ่ายในการจ้างคนดูแลบุตร ขณะที่ Boden (1999) ก็พบเหตุผลในลักษณะเดียวกันว่า ผู้หญิงที่มีบุตรที่ยังเล็กจะใช้เหตุผลในเรื่องความยืดหยุ่นของเวลาและเหตุผลทางด้านครอบครัวเป็นแรงผลักดันหลักในการทำงานนอกระบบ ในทำนองเดียวกัน Wellington (2006) ซึ่งทดสอบสมมติฐานที่ว่า ผู้หญิงผิวขาวที่แต่งงานแล้วและมีการศึกษาสูงขึ้นไปจะเลือกการทำงานนอกระบบเพื่อเป็นกลยุทธ์ในการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างครอบครัวและอาชีพ ซึ่งผลจากการศึกษาก็พบว่าข้อสมมติฐานดังกล่าวนี้เป็นจริง

ในกรณีของประเทศไทย หากพิจารณาจากมุมมองด้านต้นทุนและประโยชน์ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่กล่าวมาข้างต้น เราคงมีอาจปฏิเสธได้ว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบย่อมก่อให้เกิดทั้งต้นทุนและประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมไทยตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในมิติใดมิติหนึ่งอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า งานวิจัยในประเด็นดังกล่าวนี้กลับพบได้น้อยทั้งในแง่ของจำนวนและประเด็นที่จะศึกษาตัวอย่างงานวิจัยที่พอจะกล่าวอ้างได้ว่ามีความเกี่ยวข้องหรือมีการวิเคราะห์หรือศึกษาถึงต้นทุนและประโยชน์ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย อาทิ กลุ่มงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยทำหน้าที่ได้ดีในการลดปัญหาการว่างงานอย่างเปิดเผย (open unemployment) อันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งงานวิจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วย Sarkar (2002); Dickhonen and Buchenrieder (2002) and Warunsire (2011) งานวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่าภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีส่วนช่วยในเรื่องความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้แก่ Chalamwong and Meepien (2013) ขณะที่งานวิจัยของ Allal (1999) ก็ได้ศึกษาถึงบทบาทของธุรกิจขนาด

ย่อมในการช่วยลดปัญหาความยากจนในประเทศไทย งานวิจัยที่ถือได้ว่าเป็นวิจัยบุกเบิกอีกชิ้นหนึ่งที่ศึกษาถึงบทบาทโดยรวมของภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีต่อเศรษฐกิจไทย ได้แก่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2535) และ Phongpaichit and Itoga (1992) นอกจากนี้ยังรวมถึงงานวิจัยของวรวิทย์ เจริญเลิศ (2534) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพัฒนาการทางเศรษฐกิจไทยกับการเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบ ในกรณีศึกษาของธุรกิจตัดเย็บเสื้อผ้าห้องแถว

ทั้งนี้นอกเหนือจากของงานวรวิทย์ เจริญเลิศ (2534) แล้วเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าการศึกษถึงบทบาทของภาคเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยยังพบได้ไม่มากนัก แต่งานวิจัยถึงบทบาทของภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นลักษณะของกรณีศึกษาในบางอาชีพ หรือในบางพื้นที่กลับพบว่าม้งงานวิจัยอยู่พอสมควร อาทิจานวิจัยของ เบ็ญญา จิรภัทรพิมล (2538) เรื่องสตรีกับการทำงานอุตสาหกรรมอยู่กับบ้าน โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงผลดีและผลเสียอันเกิดจากงานในลักษณะดังกล่าวในด้านผลดีพบว่า การทำงานอยู่กับบ้านทำให้ควบคุมเวลาทำงานและเวลาอยู่กับครอบครัวได้ ขณะที่ผลเสียก็คือการที่ต้องทำงานหนักมากขึ้น และถูกกดขี่ด้านค่าแรง งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสตรีนอกระบบในภาคอุตสาหกรรมยังพบได้อีกจากงาน วิญญู ทรัพย์จำรัสพันธ์ และคณะ (2540) ซึ่งศึกษาการจ้างงานสตรีนอกระบบในภาคอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผลการศึกษาพบว่าจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยแรงงานสตรีส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 16 ถึง 77 ปี และมีรายได้อยู่ระหว่าง 200 ถึง 10,000 บาทต่อเดือน แรงงานนอกระบบอีกอาชีพซึ่งถูกศึกษาโดย นวรัตน์ นพหิรัญ (2540) ก็คืออาชีพแม่ค้า โดยผู้วิจัยได้ศึกษาถึงบทบาททางเศรษฐกิจและบทบาททางครอบครัวของแม่ค้า 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแม่ค้าที่มีแผงภายในตลาด และกลุ่มแม่ค้าหาบเร่แผงลอยนอกตลาด ซึ่งผลการศึกษาพบว่าแม่ค้าทั้ง 2 กลุ่ม มีเงื่อนไขที่แตกต่างกันระหว่างบทบาททางเศรษฐกิจและครอบครัว แต่ต่างก็มีบทบาทเศรษฐกิจและครอบครัวที่สัมพันธ์กัน ในลักษณะใกล้เคียงกันม้งงานวิจัยของ พัชรี พิจิตร และปิ่นวดี ศรีสุพรรณ (2555) ก็ได้ศึกษาเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นลักษณะของการค้าข้างถนนในเขตพื้นที่แถบมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี โดยผลการศึกษาพบว่า อาชีพค้าขายข้างถนนเป็นอาชีพที่ทำได้ง่าย ไม่ต้องลงทุนสูง แต่ขณะเดียวกันก็เป็นอาชีพเพื่อความอยู่รอดของคนจนและใช้ในการหารายได้เสริมหรือแม้กระทั่งเป็นอาชีพหลักของคนทั่วไปได้

## บทที่ 5

### บทบาทและแนวทางของรัฐบาลที่มีต่อการจัดการแรงงานนอกระบบ

ดังที่ได้กล่าวมานั้น แรงงานนอกระบบถือเป็นแรงงานที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจแต่ในขณะเดียวกันก็มีประเด็นข้อขัดแย้งด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เช่น แรงงานนอกระบบทำให้เกิดการสร้างงานจำนวนมากและช่วยลดสภาพการว่างงานลงได้ แต่ก็มีแรงงานนอกระบบจำนวนไม่น้อยที่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ต่ำและไม่มีความมั่นคง ขาดหลักประกันในการขาดทำงาน และไม่ได้รับยุติธรรมการที่ผู้ประกอบการและนายจ้างประสงค์จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนการตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้แรงงานดังกล่าวยังอยู่ในสภาพยากจนไม่ได้รับการคุ้มครองไม่มีความมั่นคงปลอดภัย และขาดสวัสดิการในการทำงานและตกอยู่ในสภาพยากจนอยู่ ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ควรร่วมมือกัน ในการหาแนวทางในการแก้ปัญหา โดยการร่วมกันกำหนดแนวทางนโยบาย และรูปแบบการจัดสวัสดิการที่มาตรฐาน เหมาะสม กับกลุ่มแรงงานนอกระบบ อย่างเป็นรูปธรรม ให้ครอบคลุมทั่วถึงแก่แรงงานนอกระบบในประเทศ

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการทบทวนนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ รวมถึงนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย โดยแบ่งการนำเสนอเป็นสองส่วนได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง เป็นการศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในต่างประเทศว่ามีลักษณะใดบ้าง ส่วนที่สอง เป็นทบทวนนโยบายและผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการบริหารแรงงานนอกระบบของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ผ่านมาในอดีตและที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

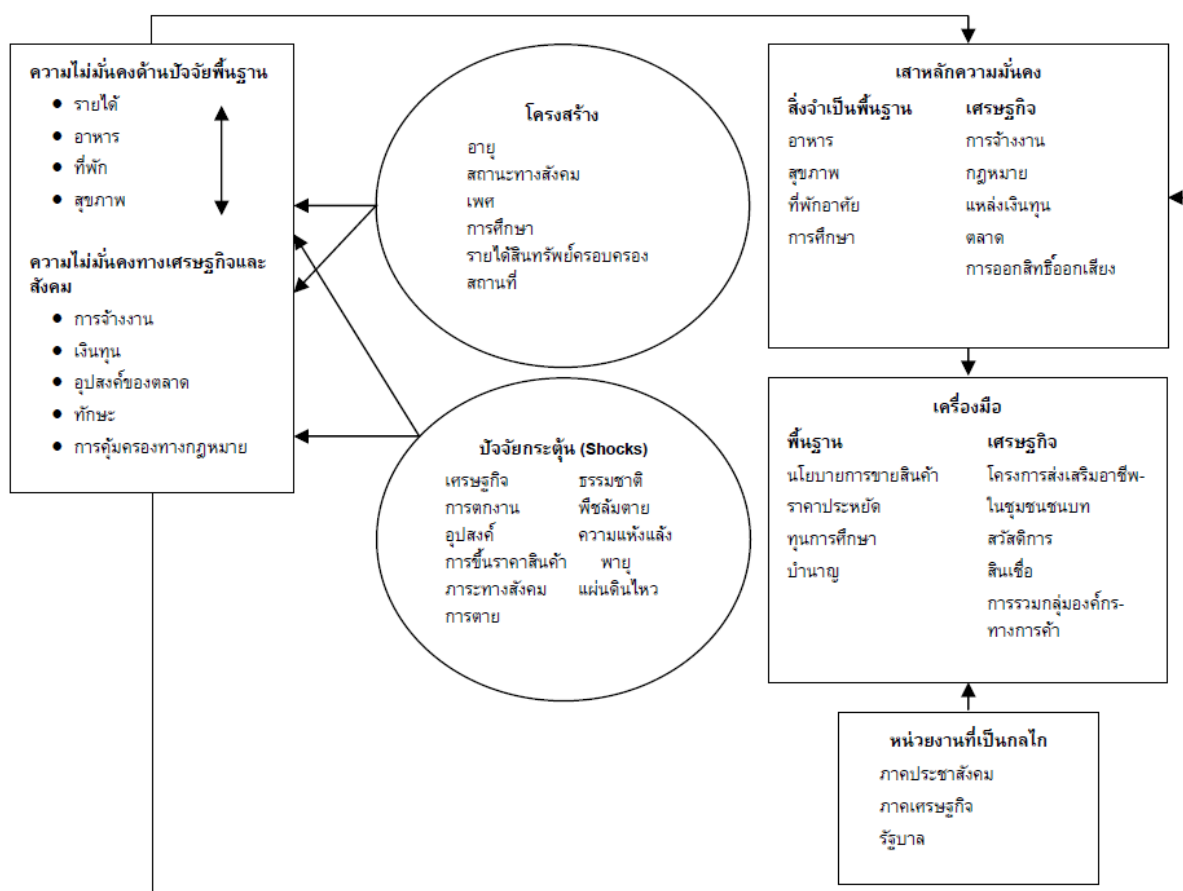
#### 5.1 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ

จากการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เกี่ยวกับแรงงานชายและหญิงที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ พบว่า แม้แรงงานนอกระบบในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาจะมีบทบาทสำคัญในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โดยเฉพาะแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมมีส่วนร่วมในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศอย่างมีนัยสำคัญ (International Labour Organization, 2013) แต่สภาพความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบยังคงขาดความมั่นคงในสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานอันประกอบด้วย อาหาร ที่พักอาศัย สุขภาพ การศึกษา และรายได้ รวมถึงขาดความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยการทำงาน เงินทุน อุปสงค์ ทักษะ และการคุ้มครองทางกฎหมาย (Unni & Rani, 2002)

ในภาพที่ 5.1 เป็นการอธิบายกรอบแนวคิดที่ดัดแปลงมาจากกรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศอินเดีย ซึ่งเป็นงานวิจัยของ Unni & Rani (2003) กรอบดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าแรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับความไม่มั่นคง 2 ด้านด้วยกันคือความไม่มั่นคงทางด้านปัจจัยพื้นฐาน ซึ่ง

ประกอบด้วย รายได้ อาหาร ที่พักอาศัย และสุขภาพและความไม่มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งประกอบด้วย การจ้างงาน เงินทุน อุปสงค์ของตลาดแรงงาน ทักษะและการคุ้มครองทางกฎหมาย โดยสิ่งที่มีผลกระทบต่อทำให้เกิดความไม่มั่นคงนั้นเกิดจากโครงสร้างอายุ สถานะทางสังคม เพศ การศึกษา รายได้/ทรัพย์สินครอบครอง และสถานที่ นอกจากนี้ความไม่มั่นคงยังเกิดจากปัจจัยกระตุ้น (Shocks) ทางเศรษฐกิจและธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้จึงสรุปได้ว่า การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่จำเป็นต้องคำนึงถึงความมั่นคงในสิ่งจำเป็นพื้นฐานและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

ภาพที่ 5.1 กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ



ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในต่างประเทศครั้งนี้จึงมุ่งแสวงหาแนวทางดำเนินงานที่สร้างความมั่นคงด้านต่าง ๆ ที่สนับสนุนการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพให้แก่แรงงานนอกระบบโดยอาศัยกรอบแนวคิดตามกล่าวข้างต้น จากโครงสร้างหลักอันประกอบด้วย อายุ สถานะทางสังคม เพศ การศึกษา รายได้ และสถานที่อันเป็นที่ตั้งหรือที่พำนัก เมื่อนำมาจำแนกภายใต้กรอบของความไม่มั่นคง อันประกอบไปด้วยความไม่มั่นคงในปัจจัยขั้นพื้นฐานและความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ จะพบว่าในแง่ของปัจจัยขั้นพื้นฐานจะเห็นว่าโครงสร้างดังกล่าวสามารถที่จะเกิดความไม่มั่นคงทางด้านรายได้ อาหาร (สิ่งของอุปโภคบริโภค) ที่พักอาศัย และสุขภาพ (การเข้าถึงการสาธารณสุขอันประกอบไปด้วย การป้องกันด้าน

สุขอนามัย การรักษาโรคเป็นต้น) และในส่วนของความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ โครงสร้างดังกล่าวสามารถที่จะเกิดความไม่มั่นคงในการจ้างงาน เงินที่จะนำมาลงทุนในการทำงาน อุปสงค์ของตลาดทักษะ และความคุ้มครองทางกฎหมาย จากภาพที่ 5-1 จะเห็นว่าความไม่มั่นคงทางด้านปัจจัยพื้นฐานและความไม่มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อกันและกัน เช่น หากแรงงานนอกระบบไม่มีความมั่นคงในการจ้างงาน หรือตลาดมีอุปสงค์น้อย จะเกิดผลกระทบต่องานขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของแรงงานนอกระบบทั้งหมด (ดู Canagarajah & Sethuraman (2001); Elson & Cagatay (2000); Standing (1999); (2000) เป็นต้น)

เมื่อพิจารณาถึงเหตุปัจจัยที่ส่งผลต่อความไม่มั่นคงดังกล่าว พบว่าปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคงเกิดจากสภาพทางเศรษฐกิจและสภาวะธรรมชาติ สภาพทางเศรษฐกิจอันประกอบด้วยตลาดแรงงาน อุปสงค์ การขึ้นราคาสินค้า การแบกรับภาระทางสังคม ภาวะการตาย เป็นต้น ส่วนสภาวะธรรมชาติ ได้แก่ พืชล้มตาย ความแห้งแล้ง พายุ แผ่นดินไหว เป็นต้น และเพื่อเป็นการแก้ไขความไม่มั่นคงเหล่านี้จำเป็นต้องสร้างสิ่งที่เรียกว่า “เสาหลักความมั่นคง” ซึ่งประกอบด้วย “เสาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” และ “เสาความมั่นคงในปัจจัยพื้นฐาน” ทั้งนี้การสร้างเสาหลักดังกล่าวต้องอาศัยกลไกที่ประกอบไปด้วย ภาคประชาสังคม ภาคเศรษฐกิจ และภาครัฐ ซึ่งเครื่องมือที่กลไกดังกล่าวจะใช้ในการสร้างความมั่นคงได้แก่ นโยบาย เช่น นโยบายการขายสินค้าราคาประหยัด นโยบายการให้สินเชื่อ กองทุนบำเหน็จบำนาญ โครงการส่งเสริมอาชีพและพัฒนาทักษะ การรวมกลุ่ม เป็นต้น

### 5.1.1 นโยบายที่เกี่ยวกับการสร้าง “เสาหลักความมั่นคงในปัจจัยพื้นฐาน”

#### 1) ความมั่นคงด้านรายได้

เนื่องจากแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่าง มีการจ้างงานที่ไม่แน่นอน ดังนั้นจึงส่งผลต่อค่าจ้างค่าตอบแทนที่น้อยและไม่คงที่ นโยบายที่จะสร้างความมั่นคงในรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบ จึงได้แก่การประกันรายได้ โดยรูปแบบการประกันรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ผลิต เช่น เกษตรกร เป็นการประกันราคาผลผลิต ได้แก่ การประกันราคาข้าว ราคามันสำปะหลัง เป็นต้น ส่วนรูปแบบการประกันรายได้ของแรงงานนอกระบบที่เป็นลูกจ้าง จะเป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (Unni & Rani, 2003) และ (Saget, 2001)

จากการศึกษาวิจัยของ Saget (2006) ซึ่งทำการศึกษานโยบายการประกันรายได้ในประเทศบราซิล อินโดนีเซีย อินเดีย และแอฟริกา พบว่า

ประเทศบราซิล ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศที่เก่าแก่ในเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่ปี 2479 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำถือเป็นเครื่องมือวัดระดับความยากง่ายของงาน โดยระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่พัฒนาขึ้นในปี 2531 ซึ่งเป็นช่วงแห่งการปฏิวัติระบบค่าจ้างค่าตอบแทนของประเทศบราซิล ทั้งนี้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศบราซิลอยู่บนพื้นฐานที่จะต้องตอบสนองความต้องการของแรงงานในสิ่งจำเป็นต่อชีวิตประจำวัน เช่น อาหาร ที่พักอาศัย ยารักษาโรค เป็นต้น



ประเทศอินโดนีเซีย การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละพื้นที่ จากการศึกษาของ Saget พบว่าในประเทศอินโดนีเซีย มี 7 จังหวัดที่อัตราค่าจ้างค่าตอบแทนสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ เนื่องจากอยู่ในพื้นที่เขตเมือง

ประเทศอินเดีย อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานนอกระบบในประเทศอินเดียได้รับการกำหนดโดยรัฐบาลกลางของประเทศอินเดีย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดใน “The Minimum Wage Act 1948” หรือพระราชบัญญัติอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ พ.ศ. 2491 ซึ่งให้การคุ้มครองด้านอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแก่แรงงานนอกระบบใน 45 อาชีพ ที่ต้องพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือ (Ministry of Labour of India, 1948) นอกจากนี้ยังคุ้มครองอาชีพอีกกว่า 1,232 อาชีพทั่วประเทศ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐเป็นผู้กำหนดจะสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แต่ละแคว้นเป็นผู้กำหนดโดยมีขั้นตอนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดังนี้ เมื่อกระทรวงแรงงานได้รับข้อเสนอจากคณะทำงานกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wages Advisory Board: MWAB) กระทรวงแรงงานจะประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายกิจการเบ็ดเตล็ดเพื่อบังคับใช้ในประเทศ ในประเทศอินเดียอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานนอกระบบจะมีหลายระดับขึ้นอยู่กับความยากง่ายของงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำถูกตั้งขึ้นโดยใช้กรอบของอัตราค่าจ้างพื้นฐานและ Variable Dearness Allowance (VDA)

ประเทศแอฟริกา รัฐมีนโยบายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นนโยบายการประกันรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบ นโยบายดังกล่าวอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเงื่อนไขการจ้างงาน ฉบับที่ 75 พ.ศ. 2540 ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศแอฟริกา เป็นระบบคู่ขนาน (Dual System) รัฐจะทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานนอกระบบ ผู้ที่อยู่ในกิจการค้าปลีกและค้าส่ง คนรับงานมาทำที่บ้าน วิศวกร เกษตรกร ข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งรัฐจะได้รับคำแนะนำ จากคณะกรรมการดูแลเงื่อนไขการจ้างงาน (Employment Conditions Commission) การทำงานของภาครัฐและคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นไตรภาคีสำหรับ sector อื่น ๆ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกระทำในลักษณะของข้อตกลง

นอกจากนโยบายการประกันรายได้ใน 4 ประเทศจากผลงานวิจัยของ Saget แล้วยังมีผลการศึกษาการประกันค่าจ้างให้แก่แรงงานนอกระบบของประเทศแคนาดา โดยผลการศึกษาครั้งนี้

ประเทศแคนาดา ภายใต้ The Employment Standards Act, 2000 หรือพระราชบัญญัติมาตรฐานการจ้างงาน พ.ศ. 2543 ได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับ Domestic Workers โดยความหมายของ Domestic Workers ตามพระราชบัญญัตินี้หมายถึง ลูกจ้างที่ถูกจ้างงานโดยเจ้าของบ้านโดยตรง (Household) ไม่ได้เกิดจากการจ้างงานผ่านนายหน้าหรือบริษัท Domestic Workers จะถูกจ้างให้ทำงานในที่พักอาศัยส่วนบุคคล โดยส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ดูแลบ้าน ดูแลเด็ก คนชราหรือคนพิการ (Ministry of Labour, 2010)

จากผลการศึกษาข้างต้น ทำให้ทราบข้อเท็จจริงว่าหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่แรงงานนอกระบบมีอัตราส่วนร่วมแรงงานเป็นจำนวนมากจะมีการคุ้มครองอัตราค่าจ้างค่าตอบแทนโดยออกพระราชบัญญัติกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้เมื่อนำมาพิจารณากับกรณีของประเทศไทยพบว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานนอกระบบในต่างประเทศมีความคล้ายคลึงกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานในระบบของประเทศไทย เนื่องจากพบว่าในประเทศอินเดียและแอฟริกา การกำหนดอัตรา

ค่าจ้างค่าตอบแทนจะขึ้นอยู่กับพื้นที่และประเภทของงาน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีกรรายงานทางสถิติเกี่ยวกับความพึงพอใจในค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานนอกระบบในทุกประเทศที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่การมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวก็เปรียบเสมือนการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบ

ความมั่นคงด้านรายได้ในชั้นปลายชีวิต เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่มีความจำเป็นแรงงานในระบบเมื่อเกษียณอายุ ย่อมได้รับหลักประกันทางด้านรายได้ซึ่งออกมาในรูปของบำเหน็จบำนาญ หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่สำหรับคนชราที่มาจากสังคมของแรงงานนอกระบบ ยังคงขาดหลักประกันรายได้ในชั้นปลายชีวิต โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตรกรรม จากการศึกษาพบว่าในหลาย ๆ ประเทศที่มีแรงงานนอกระบบเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้มีความพยายามที่จะสร้างหลักประกันเมื่อแรงงานนอกระบบเข้าสู่วัยชรา โดยใช้โครงสร้างของ National Pension Scheme ดังเห็นได้จากแนวปฏิบัติของประเทศศรีลังกา จีน และเกาหลีใต้

ประเทศศรีลังกา โครงสร้าง National Pension Scheme ในประเทศศรีลังกาสำหรับแรงงานนอกระบบแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบด้วยกันคือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร (The Farmers Scheme) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับชาวประมง (The Fishermen Scheme) และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับผู้ประกอบกิจการส่วนตัวแต่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน (The Self-employed Scheme)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร เป็นกองทุนที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ Farmers Pension and Social Security Benefit Scheme Act, 1987 ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบที่เป็นเกษตรกร ทั้งนี้เกษตรกรที่จะเข้าร่วมกองทุนดังกล่าวจะต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 59 ปีบริบูรณ์ ณ วันที่เข้าร่วมโครงการ สำหรับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ในรูปแบบเงินบำนาญ ในกรณีที่อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือมีการทุพพลภาพบางส่วนหรือถาวร และในกรณีที่เสียชีวิต ทายาทของผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับสินไหมทดแทน (Parliament of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, 1987)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับชาวประมง เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติ Fishermens Pension and Social Security Benefit Scheme Act, 1990 โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 5 ประการ ได้แก่ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้แก่ชาวประมงที่เข้าสู่วัยชราหรือทุพพลภาพ ให้การดูแลแก่ทายาทของสมาชิก (ชาวประมงที่เข้าร่วมโครงการ) ที่เสียชีวิต เพื่อสนับสนุนให้ชาวประมงสามารถที่จะประกอบอาชีพต่อไปได้ เพื่อดึงดูดคนรุ่นใหม่ให้เข้าสู่อุตสาหกรรมประมงมากยิ่งขึ้น และเพื่อส่งเสริมให้ชาวประมงมีการออมมากขึ้น

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับชาวประมงอยู่ภายใต้ The Agricultural and Agrarian Insurance Board (AAIB) ซึ่งกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและกรมประมง และคณะกรรมการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ The Agricultural and Agrarian Insurance Act, No. 20 of 1999 สำหรับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับผู้ประกอบกิจการส่วนตัวนั้น การดูแลจะอยู่ภายใต้การดูแลของ Ministry of Social Services สัดส่วนของผู้ที่เข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร มีเกษตรกรที่เข้าร่วมร้อยละ 36 ของจำนวนเกษตรกรทั้งหมด กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับชาวประมง มีชาวประมงเข้า

ร่วมโครงการร้อยละ 79 ของจำนวนชาวประมงทั้งหมด และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับผู้ประกอบกิจการส่วนตัว มีผู้เข้าร่วมโครงการร้อยละ 8 ของจำนวนผู้ประกอบกิจการส่วนตัวทั้งหมด

ประเทศจีน โครงสร้างกองทุนบำเหน็จและบำนาญของแรงงานในสถานประกอบการทั้งภาครัฐและเอกชน และแรงงานนอกระบบอยู่ภายใต้โครงสร้างใหญ่คือ โครงสร้างระบบกองทุนบำนาญของภาครัฐและเอกชน (Public and Private Pension) ซึ่งมีหน่วยงานหลักในการดูแลคือกระทรวงทรัพยากรมนุษย์และความมั่นคง (The Ministry of Human Resources and Social Security: MOHRSS)

กองทุนบำนาญรูปแบบที่ 1A หรือ Pay as you go นายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนให้ลูกจ้างร้อยละ 20 ของรายได้ลูกจ้าง สิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับคือ เงินบำนาญร้อยละ 35 ของเงินเดือน ทั้งนี้ต้องมีระยะเวลาการทำงานตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป

กองทุนบำนาญรูปแบบที่ 1B Individual Account ลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุน ร้อยละ 8 ของรายได้ สิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับคือ เงินบำนาญร้อยละ 24 ของเงินเดือน

กองทุนบำนาญรูปแบบที่ 2 Enterprise Annuities (EA) หรือ Voluntary Occupational Pension กองทุนบำนาญรูปแบบดังกล่าวมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับแผนกองทุนเกษียณอายุ American 401 (k) สำหรับการจ่ายเงินเข้ากองทุนนั้นมีลักษณะที่นายจ้างและลูกจ้างจะต้องร่วมกันจ่ายเงินเข้ากองทุน โดยสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับขึ้นอยู่กับบัญชีสิทธิประโยชน์ของแต่ละบุคคล

กองทุนบำนาญรูปแบบที่ 3 Individual Voluntary Plan เป็นกองทุนที่ลูกจ้าง (แรงงาน) เป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนด้วยตนเอง โดยสิทธิประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับขึ้นอยู่กับบัญชีสิทธิประโยชน์ของแต่ละบุคคล (The Asia Pacific Office of the CFA Institute Centre for Financial Market Integrity, 2007)

สำหรับระบบกองทุนบำนาญในประเทศจีนมีรูปแบบการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ โดยราชการในระดับมณฑลหรือแคว้นมีสิทธิและอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการกองทุน จึงทำให้การทำงานขาดการประสานงานกับหน่วยงานจากส่วนกลาง นอกจากนี้ยังมีความสับสนซับซ้อนเนื่องจากมีผู้รับผิดชอบหลากหลายในกระบวนการบริหารและควบคุมดูแลนอกเหนือจากระบบกองทุนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่ประชาชนชนภาคชนบท ภายใต้ (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2549-2554) ของจีน ได้มีการกล่าวถึงระบบกองทุนที่เรียกว่า Rural Pension System ซึ่งจากงานวิจัยของ Shen และ Williamson (Shen & Williamson, 2010) Rural Pension System ประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 ประการ คือ มีการรับรองสิทธิประโยชน์ที่แรงงานพึงได้รับ ครอบคลุมยืดหยุ่น และมีความยั่งยืน

ประเทศเกาหลีใต้ (National Pension Service, 2010) ในช่วงทศวรรษที่ 1960s รัฐบาลมีความพยายามที่จะสร้างความเจริญเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมตามมามากมาย ด้วยเหตุนี้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและนักการเมืองจึงได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับความแตกต่างทางด้านรายได้และความเหลื่อมล้ำของชนชั้นทางสังคม จนกระทั่งได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทางสังคมฉบับแรก เรียกว่า พระราชบัญญัติสวัสดิการและบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. 2516 อย่างไรก็ตาม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในปี 2517 ทำให้อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นและอัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นถึงร้อยละ 16

ในปี 2526 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้นำพระราชบัญญัติสวัสดิการและบำนาญแห่งชาติพ.ศ. 2516 มาบังคับใช้ใหม่อีกครั้ง และได้ปรับเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติสวัสดิการและบำนาญแห่งชาติพ.ศ. 2526 ส่งผลให้เกิด 1<sup>st</sup> National Pension Scheme (NPS) ในปี 2531 เริ่มแรกนั้นรูปแบบของระบบบำนาญครอบคลุมสถานประกอบการที่มีพนักงานหรือลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต่อมาในปี 2535 ได้ขยายการครอบคลุมไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ในปี 2538 ได้มีการขยายความครอบคลุมไปถึงผู้ประกอบการในเขตพื้นที่ชนบท และในเดือนสิงหาคมปีเดียวกันนั้นได้ขยายความครอบคลุมไปยังแรงงานต่างประเทศ และปี 2541 ได้ขยายจนครอบคลุมผู้ประกอบการในเขตเมือง ปัจจุบันผู้ที่สามารถเข้าร่วมโครงการ National Pension Scheme ได้ต้องเป็นบุคคลที่มีถิ่นพำนักอยู่ในประเทศเกาหลีใต้ (หมายความว่ารวมถึงชาวต่างประเทศที่มีถิ่นพำนักในประเทศเกาหลีใต้) ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ถึง 59 ปี สำหรับผู้ที่อายุน้อยกว่า 18 ปี แต่ทำงานในสถานประกอบการภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสามารถเข้าร่วมโครงการได้ ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายจ้างด้วย National Pension Scheme นี้ไม่ครอบคลุมบุคคลที่เป็นพนักงานของรัฐข้าราชการ ทหาร อาจารย์ในโรงเรียนเอกชน และลูกจ้างของกรมไปรษณีย์ เนื่องจากบุคคลกลุ่มดังกล่าวอยู่ภายใต้กองทุนบำนาญในองค์กรของตนอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ (ที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปี ถึง 59 ปี) จากกองทุนบำนาญแห่งชาติอยู่แล้ว

## 2) ความมั่นคงด้านอาหาร

สถานะของแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านอาหาร พบว่ามีสองสถานะด้วยกัน คือ สถานะการเป็นผู้บริโภค และสถานะการเป็นผู้ผลิต ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่กลุ่มคนทั้งสองสถานะ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องแบ่งเป็น 2 ประเภทได้แก่ ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงด้านอาหารสำหรับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้บริโภค และยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงด้านอาหารสำหรับแรงงานนอกระบบที่มีสถานะเป็นผู้ผลิต สำหรับยุทธศาสตร์ที่ควรนำมาใช้สำหรับแรงงานนอกระบบที่มีสถานะเป็นผู้บริโภค ควรเป็นยุทธศาสตร์ด้านการประกันรายได้ กล่าวคือเมื่อแรงงานนอกระบบที่มีสถานะเป็นผู้บริโภคมีความมั่นคงในด้านรายได้ ก็จะนำมาสู่ความมั่นคงด้านอาหาร สำหรับยุทธศาสตร์ที่ควรนำมาใช้สำหรับแรงงานนอกระบบที่มีสถานะเป็นผู้ผลิตควรเป็นยุทธศาสตร์ที่สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่มีผลต่อการผลิตอาหาร เช่น ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ย ยุทธศาสตร์การกระจายที่ดิน ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อเพื่อการเกษตร เป็นต้น (Unni & Rani, 2003)

ในประเทศอินเดีย ซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน รัฐบาลได้จัดโครงการที่เรียกว่า Public Distribution System (PDS) หรือระบบการจำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภคในราคาที่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน โดยรัฐบาลกลางทำหน้าที่จัดหาสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคและจัดส่งสินค้าซึ่งได้แก่ น้ำมันก๊าด ข้าว ข้าวสาลี น้ำตาล ถ่าน และน้ำมันพืช ไปยัง Fair Trade Shop ซึ่งตั้งกระจายอยู่ตามรัฐต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ซื้อ

สินค้าในราคาถูกกว่าราคาตลาด จากการสำรวจของ Peoples Security Survey ในรัฐ Gujarat พบว่าร้อยละ 94 ของประชาชนในรัฐ Gujarat ซื้อสินค้าจากระบบ PDS (Unni, Social Protection for Informal Workers: Insecurities, Instruments and Institutional Mechanism, 2002)

### 3) ความมั่นคงด้านสุขภาพ

ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคน จากการศึกษาของ Unni (Unni & Rani, 2003) ชี้ให้เห็นว่าในประเทศกำลังพัฒนาระบบประกันสุขภาพยังไม่ครอบคลุมแรงงานอีกเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานนอกระบบ รูปแบบการประกันสุขภาพส่วนใหญ่ยังคงเป็นรูปแบบดั้งเดิมที่เน้นการให้ความคุ้มครองแรงงานที่อยู่ในระบบมากกว่าแรงงานนอกระบบ เมื่อพิจารณารูปแบบยุทธศาสตร์ที่ควรจะเป็นสำหรับการสร้างความมั่นคงด้านสุขภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ พบว่ายุทธศาสตร์ควรมุ่งเน้นในสองวัตถุประสงค์หลักคือ 1) การให้ความคุ้มครองและการป้องกันสุขภาพ และ 2) การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และยุทธศาสตร์ที่กำหนดควรให้ความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นแรงงานนอกระบบหรือในระบบ

#### 5.1.2 นโยบายที่เกี่ยวกับการสร้าง “เสาหลักความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและสังคม”

##### 1) Micro-Finance และการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบที่ประกอบกิจการส่วนตัว ซึ่งโดยมากเป็นกิจการขนาดย่อมและขนาดกลาง ประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อนำมาพัฒนากิจการ เพราะสถาบันการเงินส่วนใหญ่จะปฏิเสธการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการรายย่อย ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะที่ประกอบกิจการส่วนตัว จึงเกิด Micro-Finance ขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือและสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนให้แก่แรงงานนอกระบบ

ประเทศเวียดนาม มีการจัดทำยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า “Voluntary Schemes อันประกอบด้วย การออม (Saving) สินเชื่อ (Credit) และ Micro-Insurance วัตถุประสงค์ของการจัดทำยุทธศาสตร์ดังกล่าวเน้นให้ประชาชนที่อาศัยในชนบทรวมทั้งคนยากจนสามารถเข้าถึง เงินทุน การออมทรัพย์ และการมีหลักประกันทางการเงิน ในส่วนของสินเชื่อเพื่อการกู้ยืม ลักษณะของสินเชื่อจะเป็น Unsubsidized Rates of Interest ระบบการเงินแบบจุลภาค (Micro-Finance) กลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับครอบครัวชาวเวียดนามที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบการให้บริการทางการเงินปกติ (Formal Financial Service) (Dzung & Vinh, 2002)

ประเทศอินเดีย ยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่น่าสนใจคือ ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของ SEWA หรือ Self-Employed Women Association ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในปี 2515 โดยมีสถานะในการดำเนินงานเริ่มแรกเป็นสหภาพแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้หญิง วัตถุประสงค์หลักของ SEWA คือการส่งเสริมให้ผู้หญิงมีงานทำและสามารถพึ่งพาตนเองได้ ปัจจุบันการดำเนินงานของ SEWA แบ่งออกเป็นสองส่วนที่สำคัญได้แก่ ส่วนที่เป็นสหภาพแรงงานและส่วนที่ดำเนินการในรูปแบบของสหกรณ์ (Unni & Rani, 2002)

## 5.2 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

### 5.2.1 ความมั่นคงขั้นพื้นฐาน

#### 1) การประกันรายได้หรือค่าจ้างขั้นต่ำ

ในส่วนของผู้ใช้แรงงานทั่วไป ประเทศไทยมีนโยบายประกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่แรงงานทั่วประเทศ ในปี 2554 คณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ 18 ได้มีการประชุมพิจารณาปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศในอัตรา 8-17 บาท ส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ระหว่าง 151-221 บาท อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้มีกฎหมายรองรับคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ดังนั้นนโยบายการประกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานนอกระบบของไทยจึงยังไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง เนื่องจากมีช่องโหว่ทางกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Dasgupta et. al (2015) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบจะมีรายได้ต่ำกว่าแรงงานในระบบอย่างมีนัยยะสำคัญทั้งในกลุ่มผู้มีระดับรายได้ต่ำ ปานกลางและสูง และทั้งในกลุ่มผู้มีระดับการศึกษาต่ำและสูง ทั้งนี้เป็นผลมาจากนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งประเทศไทยเพิ่งผ่านกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ โดยออกเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ระบุข้อความการกำหนดค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านดังนี้ “หากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้ผู้จ้างงานกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่คณะกรรมการกำหนดและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินตราไทย เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากผู้รับงานไปทำที่บ้านให้จ่ายเป็นตัวเงินหรือเงินตราต่างประเทศ”

#### 2) การเข้าถึงการให้บริการดูแลสุขภาพของภาครัฐ

นโยบายที่รัฐดำเนินการผ่านสำนักงานหลักประกันสุขภาพ (สปสช.) ด้านการดูแลสุขภาพ ไม่ได้จำกัดเฉพาะแรงงานนอกระบบเท่านั้น แต่มุ่งหวังให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพได้ตามความจำเป็นซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับ นั่นคือการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยประชาชนทุกคนที่มีสัญชาติไทย มีเลขประจำตัว 13 หลักอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่มีสิทธิค่ารักษาพยาบาลตามพระราชบัญญัติประกันสังคม หรือไม่มีสิทธิการรักษาอื่นใดที่รัฐจัดให้ บุคคลเหล่านี้สามารถทำเรื่องขอขึ้นทะเบียนบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) ณ สถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าในเขตที่อาศัยอยู่

กล่าวได้ว่า การดำเนินนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ช่วยให้ประชาชนที่มีบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าและไปใช้บริการประหยัดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของครัวเรือน และส่งผลให้คุณภาพชีวิตทางด้านสุขภาพอนามัยดีขึ้น เนื่องจากไม่ต้องเสียเงินค่ารักษาพยาบาล จึงเต็มใจที่จะไปพบแพทย์เมื่อเจ็บป่วยแม้เพียงเล็กน้อยก็ตาม อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิดังกล่าวยังมีข้อจำกัดคือ ต้องรับการรักษาพยาบาลเฉพาะสถานพยาบาลที่ระบุในบัตรเท่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาสำหรับผู้ที่อยู่ต่างพื้นที่ที่ไม่ได้ย้ายทะเบียนบ้านไป รวมถึงระยะเวลาในการรอใช้บริการที่สถานพยาบาลนาน เนื่องจากมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก

### 5.2.1 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

#### 1) การเข้าถึงแหล่งทุน

การเข้าถึงแหล่งทุนเป็นปัญหาหนักพอสมควรสำหรับแรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีทั้งประกอบอาชีพอิสระ และกิจการส่วนตัวขนาดย่อมและขนาดกลาง จึงทำให้การขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินผ่านการพิจารณาอนุมัติได้ยาก แนวทางการช่วยเหลือของภาครัฐที่ผ่านมาเป็นการให้สินเชื่อผ่านชุมชน ได้แก่ สินเชื่อโครงการธนาคารชุมชน ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นรูปแบบการให้บริการสินเชื่อแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย/ด้อยโอกาสและบุคคล ทัวไปที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ และมีความประสงค์ในการประกอบอาชีพเป็นรายบุคคลหรือเป็นรายกลุ่ม โดยขอสินเชื่อผ่านองค์กรการเงินชุมชนที่ตนสังกัดเป็นสมาชิกหรือขอเข้าสังกัด เป็นสมาชิกใหม่ในองค์กรการเงินชุมชนที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ หรือเป็นแหล่งที่ตนประกอบอาชีพหลักเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อลดภาระการกู้ยืมเงินนอกระบบ

#### 2) การเข้าถึงทักษะการประกอบอาชีพ

การพัฒนาทักษะอาชีพของแรงงานไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ซึ่งการพัฒนาแรงงานเพื่อสร้างประโยชน์ทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม ในส่วนของด้านเศรษฐกิจ เป็นการส่งเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือและทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อยกระดับศักยภาพแรงงานในระบบการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการของประเทศ ในส่วนด้านสังคม เป็นการมุ่งเน้นการสร้างโอกาสการมีอาชีพและรายได้ ในกลุ่มเป้าหมายประเภทแรงงานที่ถูกเลิกจ้าง-ว่างงาน และแรงงานใหม่ ให้ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือหรือการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และกลุ่มแรงงานนอกระบบ แรงงานภาคเกษตรกรรม แรงงานกลุ่มพิเศษ ได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพที่นอกเหนือจาก อาชีพตามปกติหรืออาชีพเสริม หรือเปลี่ยนอาชีพใหม่จากอาชีพเดิม เพื่อให้แรงงานกลุ่มนี้มีโอกาสทางอาชีพรวมถึงมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น

#### 3) การคุ้มครองทางกฎหมาย

แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน เนื่องจากกฎหมายสำคัญ ๆ ด้านแรงงาน คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่มีอยู่ล้วนแต่ครอบคลุมเฉพาะแรงงานในระบบ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังมีมาตรา 40 ที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบที่สมัครใจขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน โดยให้สิทธิประโยชน์ 3 กรณี คือ เงินทดแทนรายได้เมื่อเจ็บป่วย/อุบัติเหตุ กรณีทุพพลภาพ และกรณีเสียชีวิต โดยในอนาคตรัฐมีนโยบายปรับปรุงสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นอีก 2 กรณีคือ ชดเชยการคลอดบุตรและชราภาพ

### 5.2.3 ความมั่นคงทางสังคม

#### 1) การจัดทำระบบประกันสังคม

ระบบประกันสังคมที่จัดทำโดยรัฐเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 39 และ มาตรา 40 โดยมาตรา 39 เป็นการให้สิทธิผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 (ผู้ประกันตนที่เคยเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการมาแล้ว 1 ปีและภายหลังได้ลาออกจากงาน) คงสถานภาพความเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมต่อไปด้วยความสมัครใจ โดยผู้ประกันตนส่งเงินสมทบร้อยละ 9 ของฐานเงินเดือน 4,800 บาท (เดือนละ 432 บาท) ได้รับประโยชน์ทดแทน 6 กรณีคือ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และตาย ในส่วนของมาตรา 40 กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วไปที่ไม่ใช่ลูกจ้าง<sup>1</sup> ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมได้ด้วยความสมัครใจ โดยส่งเงินสมทบเข้ากองทุนปีละ 3,360 บาท (ผู้ประกันตนเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเพียงฝ่ายเดียว) ได้รับประโยชน์ทดแทน 3 กรณีคือ คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย ทั้งนี้จากงานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ระบุว่า รูปแบบสวัสดิการพื้นฐานของรัฐที่จะให้กับแรงงานนอกระบบต้องเป็นโครงการที่สามารถจูงใจให้พวกเขาสมัครเข้าร่วม กล่าวคือเป็น “สวัสดิการที่ดี ราคาถูก และให้สิ่งที่แรงงานนอกระบบต้องการจริง ๆ ” โดยจากการศึกษาพบว่าสิทธิประโยชน์ที่แรงงานนอกระบบให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือ การชดเชยรายได้เมื่อต้องนอนโรงพยาบาล 2-3 วันขึ้นไป รองลงมาคือต้องการเงินบำนาญเมื่อสูงอายุ ลำดับต่อมาคือ เงินเลี้ยงชีพกรณีทุพพลภาพ เงินทดแทนกรณีเสียชีวิต และการช่วยเหลือกรณีคลอดบุตร

อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นปี 2554 สำนักงานประกันสังคมได้มีแนวทางการขยายสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน มาตรา 40 โดยเสนอทางเลือกการจ่ายเงินสมทบและการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทน 2 ทางเลือกคือ

- การจ่ายเงินสมทบ 100 บาทต่อเดือน โดยประชาชนจ่าย 70 บาทต่อเดือน รัฐอุดหนุน 30 บาทต่อเดือน ได้รับประโยชน์ทดแทน 3 กรณี คือ ทดแทนรายได้เมื่อเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ (รักษาฟรีจากบัตรทอง) ทุพพลภาพ และ เสียชีวิต

- การจ่ายเงินสมทบ 150 บาทต่อเดือน โดยประชาชนจ่าย 100 บาทต่อเดือน รัฐอุดหนุน 50 บาทต่อเดือน ได้รับประโยชน์ทดแทน 4 กรณี คือ ทดแทนรายได้เมื่อเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ (รักษาฟรีจากบัตรทอง) ทุพพลภาพ เสียชีวิต และชราภาพ

โดยทั้งสองทางเลือก ผู้ประกันตนสามารถจ่ายเงินสมทบล่วงหน้าได้ไม่เกิน 12 เดือน แต่ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบย้อนหลังได้ นอกจากนี้ผู้ประกันตนยังสามารถจ่ายออมเพิ่มได้อีกไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท การอุดหนุนของรัฐในแต่ละเดือนกำหนดไว้ในปีแรกเพื่อสร้างแรงจูงใจ แต่คาดว่าจะมีการผลักดันพระราชบัญญัติรัฐร่วมจ่ายในระยะยาว ซึ่งการเพิ่มประโยชน์และสวัสดิการ และการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐดังกล่าวจะเป็นผลดีต่อแรงงานนอกระบบในการช่วยสร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมระบบ

<sup>1</sup> บุคคลที่มีสิทธิสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้แก่ เกษตรกร ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างอิสระ คนทำงานบ้าน ผู้ซักรถ รับจ้าง นายจ้างหาบเร่แผงลอย นักศึกษา ผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ เช่น วิศวกร แพทย์ หนายความ ช่างเสริมสวย มัคคุเทศก์ เป็นต้น โดยมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้ประกันตนมาตรา 33



ประกันสังคมหรือสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนมากขึ้น อันจะนำไปสู่การสร้างความมั่นคงทางสังคมมากขึ้น (ดู ธชาพร (2549); ปราณีต (2551); สุภามาศ (2550) เป็นต้น)

ทว่า งานวิจัยเชิงประจักษ์ของ Holmes & Scott (2016) ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยได้มีความพยายามในการพัฒนาระบบประกันสังคมขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบที่หลากหลายมากขึ้น แต่ยังคงขาดความตระหนักถึงความเท่าเทียมกันทางเพศระหว่างแรงงานหญิงและแรงงานชาย ซึ่งการมีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการประกันโดยคำนึงถึงบทบาทความเท่าเทียมกันระหว่างเพศเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาระบบประกันสังคมและสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เกิดขึ้น

## 2) การได้รับบำเหน็จ บำนาญชราภาพ

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานไปเรื่อย ๆ จนกว่าสภาพร่างกายจะไม่เอื้ออำนวยให้ทำงานได้อีกต่อไป และเมื่อหยุดการทำงานก็ไม่มีหลักประกันทางด้านรายได้ในรูปแบบบำเหน็จหรือบำนาญจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเหมือนที่แรงงานในระบบได้รับ ดังนั้นแนวทางที่จะช่วยสร้างหลักประกันทางการเงินในยามชราภาพให้ประชาชนกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันทางรายได้ ได้แก่ โครงการเบี้ยผู้สูงอายุ และการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

โครงการเบี้ยผู้สูงอายุ หรือโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ เป็นหนึ่งในโครงการรักษาและเพิ่มรายได้ของประชาชน ภายใต้การรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ผ่านกลไกคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ว่าด้วยเกณฑ์การจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุ พ.ศ.2552 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นค่าเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุทั่วประเทศที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป

กองทุนการออมแห่งชาติ เป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ครอบคลุมทั่ว ถึงแรงงานที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครอง สร้างความเท่าเทียม และเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ เพื่อให้แรงงานมีรายได้ในวัยสูงอายุในระดับพื้นฐาน เพื่อป้องกันการตกสู่ความยากจน และสร้างความมั่นคงในชีวิตวัยชรา และเพื่อสร้างวินัยการออมและส่งเสริมการออมภาคครัวเรือน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มเงินออมของประเทศในระยะยาว

อย่างไรก็ดี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบและระบบประกันสังคม การจัดสวัสดิการสังคม และการเตรียมความพร้อมสำหรับผู้สูงอายุนั้นโดยส่วนใหญ่มีการศึกษาที่เน้นหนักไปในเรื่องของโครงการประกันสังคมโดยมุ่งเน้นการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นความพร้อม ความรู้ ความเข้าใจในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม เช่น ธชาพร (2549); ปราณีต (2551); สันญาและคณะ (2559); สุภามาศ (2550); เสกสรร (2547) ซึ่งเป็นงานวิจัยที่มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะกลุ่มแรงงานเท่านั้น แม้รัฐบาลจะได้มีนโยบายในการให้ความคุ้มครองแรงงาน นอกระบบในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพการจ้างงาน โดยการส่งเสริมให้สถานประกอบการผ่านการทดสอบและรับรองตามมาตรฐานระบบการจัดการปฏิบัติต่อแรงงานด้านสิทธิและคุ้มครองให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานสากล ซึ่งเป็นหลักการที่ดี แต่ก็ยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงแนวทาง

ปฏิบัติซึ่งเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวโดยฝ่ายปฏิบัติได้มีการดำเนินการประการใดบ้างนั้น จำต้องมีการศึกษาและติดตามต่อไป (ชลธิชา พรหมสมัย, 2556)

ในส่วนของผู้ประเมินงานวิจัยที่ขาดหายเกี่ยวกับบทบาทและแนวทางของรัฐบาลที่มีต่อการจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทยนั้น จะเห็นได้จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทที่ 5 นี้ว่า ประเด็นงานวิจัยที่ปรากฏมีอยู่ก่อนแล้วส่วนใหญ่มักจะเน้นไปที่ด้านประกันสังคมโดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ประเด็นความรู้ ความเข้าใจ และความพร้อมในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมในเฉพาะกลุ่มแรงงานเท่านั้น ทำให้ประเด็นงานวิจัยที่ขาดหายในหัวข้อดังกล่าวมีอยู่มาก ผลการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในอดีตพบว่างานศึกษาจำนวนมากมุ่งทำการศึกษาข้อมูลทั่วไปของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของอายุ ระดับการศึกษา รายได้ ชั่วโมงการทำงาน และสุขภาพ โดยมีทั้งแบบที่ทำการศึกษเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มอาชีพบริการและแบบที่ศึกษาในภาพรวมหลายอาชีพ ผลการศึกษาที่งานศึกษาส่วนใหญ่พบตรงกันคือแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษา มีชั่วโมงทำงานมากกว่าวันละ 8 ชั่วโมงและได้รับรายได้จากการทำงานไม่แตกต่างจากระดับค่าจ้างขั้นต่ำมากนัก อีกทั้งงานวิจัยส่วนใหญ่ในประเด็นอื่น ๆ ที่ได้ปรากฏมีมาแล้วนั้นมักจะเป็นงานศึกษาของแนวทางในการจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ นอกจากนี้ งานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวมักอยู่ในรูปของงานเขียนเชิงพรรณนาเสียส่วนมาก ดังนั้น ประเด็นงานวิจัยที่เป็นไปได้เกี่ยวกับบทบาทและแนวทางของรัฐบาลที่มีต่อการจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทยมีดังต่อไปนี้

- ศึกษานโยบายหรือแนวทางในการจัดการแรงงานนอกระบบของภาครัฐในกิจกรรมประเภทอื่น ๆ ได้แก่ กิจกรรมใต้ดิน กิจกรรมผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมผลกระทบในเชิงลบของงานจากกิจกรรมดังกล่าวต่อตัวแรงงานและการสร้างแรงจูงใจให้กับแรงงานนอกระบบในกลุ่มกิจกรรมดังกล่าวให้หันตัวเองเข้าสู่การเป็นแรงงานที่ทำงานอย่างถูกกฎหมายมากขึ้น หรือนโยบายที่สร้างแรงงานกระตุ้นหรือแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบทั่ว ๆ ไปได้เกิดความตระหนักและสนใจในสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของตนเองในฐานะพลเมืองเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในชีวิต

- ศึกษา นโยบายหรือแนวทางหรือผลกระทบของนโยบายที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลที่ผ่านมาต่อความมั่นคงของแรงงานนอกระบบทั้งด้านความมั่นคงขั้นพื้นฐาน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคมของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

- เปรียบเทียบนโยบายหรือแนวทางในการจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทยที่ผ่าน ๆ มา และ/หรือนโยบายหรือแนวทางในการจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อศึกษาข้อดี ข้อเสีย และความเป็นไปได้ในการนำนโยบายมาปรับใช้กับกรณีของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

- ศึกษา รูปแบบสวัสดิการของแรงงานนอกระบบในกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ความไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบทั้งจากตัวแรงงานเองและจากนโยบายภาครัฐที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนา

- ศึกษาด้านการสร้างระบบประกันสังคมหรือระบบสวัสดิการที่ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบผ่านนโยบายหรือแนวทางการจัดการของรัฐบาล เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในการลดช่องว่างรายได้ของคนในสังคมและลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม เป็นต้น

## บทที่ 6

### ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนางานวิจัยในประเด็นที่ยังขาดหาย

จากงานทบทวนวรรณกรรมที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ายังมีประเด็นงานวิจัยที่ยังขาดหายที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยอยู่มากที่น่าสนใจ เช่น การวัดขนาดเศรษฐกิจที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย การศึกษาบทบาทและแนวทางในการจัดการแรงงานนอกระบบในหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นต้น เนื่องจากประเด็นงานวิจัยดังกล่าวได้มีผู้ทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยไปแล้วในต่างประเทศ แต่ยังไม่มีการศึกษามาก่อนในประเทศไทย อีกทั้งจากข้อมูลสถิติที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นยังพบอีกว่า แรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างยิ่ง เพราะแรงงานส่วนใหญ่ที่พบมักเป็นแรงงานนอกระบบ และ/หรือเป็นแรงงานในระบบที่เต็มใจทำงานในระบบเศรษฐกิจเงาควบคู่ไปด้วยเพื่อเป็นการสร้างรายได้เสริม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการศึกษเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยนั้นมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ประเด็นงานวิจัยที่เป็นไปได้มีดังต่อไปนี้

- ศึกษาขนาดเศรษฐกิจนอกระบบโดยใช้วิธีการโดยอ้อม ทั้งจากการเปรียบเทียบความแตกต่างของระดับรายได้และรายจ่ายประชาชาติ กำลังแรงงานทั้งหมดและแรงงานในระบบ ความต้องการในการถือสกุลเงินหรือทั้งจากปัจจัยทางกายภาพ (ความต้องการอุปโภคกำลังไฟฟ้า) ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการประมาณค่าที่ทำได้รวดเร็วเนื่องจากเป็นการใช้ข้อมูลทุติยภูมิเท่านั้น แต่อาจมีอุปสรรคในด้านความสมบูรณ์ของข้อมูล
- ศึกษาขนาดเศรษฐกิจนอกระบบโดยใช้วิธีการสร้างแบบจำลอง MIMIC ที่เชื่อมระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบและตัวแปรที่สังเกตได้ (Observed variables)
- เปรียบเทียบเครื่องมือหรือวิธีการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อหาเครื่องมือที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ในการวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยที่ให้ผลการศึกษาน่าเชื่อถือมากที่สุดเนื่องจากวิธีการในการวัดขนาดเศรษฐกิจเงาทั้งสามนั้นมีข้อดีและข้อเสียในตัวเอง ซึ่งผลลัพธ์ที่แตกต่างกันในแต่ละงานศึกษาในแต่ละประเทศนั้นมาจากปัจจัยด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศหรือเศรษฐกิจที่ศึกษาในงานวิจัยนั้น ๆ ที่แตกต่างกัน รวมไปถึงวัตถุประสงค์งานวิจัยและนโยบายเชิงนโยบายที่ต้องการตอบคำถามที่แตกต่างกันอีกด้วย
- ศึกษาขนาดเศรษฐกิจนอกระบบประเภทอื่น ๆ เช่น กิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดเล็กหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจในครัวเรือน ทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ
- เปรียบเทียบขนาดเศรษฐกิจนอกระบบของกิจกรรมแต่ละประเภทเพื่อหาความสำคัญของกิจกรรมนั้น ๆ ต่อระบบเศรษฐกิจและแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมดังกล่าว
- ศึกษากรอบนโยบายหรือแนวทางในการจัดการแรงงานนอกระบบของภาครัฐในกิจกรรมประเภทอื่น ๆ ได้แก่ กิจกรรมใต้ดิน กิจกรรมผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมผลกระทบในเชิงลบของงานจากกิจกรรมดังกล่าวต่อตัวแรงงานและการสร้างแรงจูงใจให้กับแรงงานนอกระบบในกลุ่มกิจกรรมดังกล่าวให้ผันตัวเองเข้าสู่การเป็นแรงงานที่ทำงานอย่างถูกกฎหมายมากขึ้น หรือนโยบายที่สร้าง

แรงงานกระตุ้นหรือแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบทั่ว ๆ ไปได้เกิดความตระหนักและสนใจในสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของตนเองในฐานะพลเมืองเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในชีวิต

- ศึกษานโยบายหรือแนวทางหรือผลกระทบของนโยบายที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลที่ผ่านมาต่อความมั่นคงของแรงงานนอกระบบทั้งด้านความมั่นคงขั้นพื้นฐาน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคมของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

- เปรียบเทียบนโยบายหรือแนวทางในการจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทยที่ผ่าน ๆ มา และ/หรือนโยบายหรือแนวทางในการจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อศึกษาข้อดีข้อเสีย และความเป็นไปได้ในการนำนโยบายมาปรับใช้กับกรณีของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

- ศึกษารูปแบบสวัสดิการของแรงงานนอกระบบในกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ความไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบทั้งจากตัวแรงงานเองและจากนโยบายภาครัฐที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนา

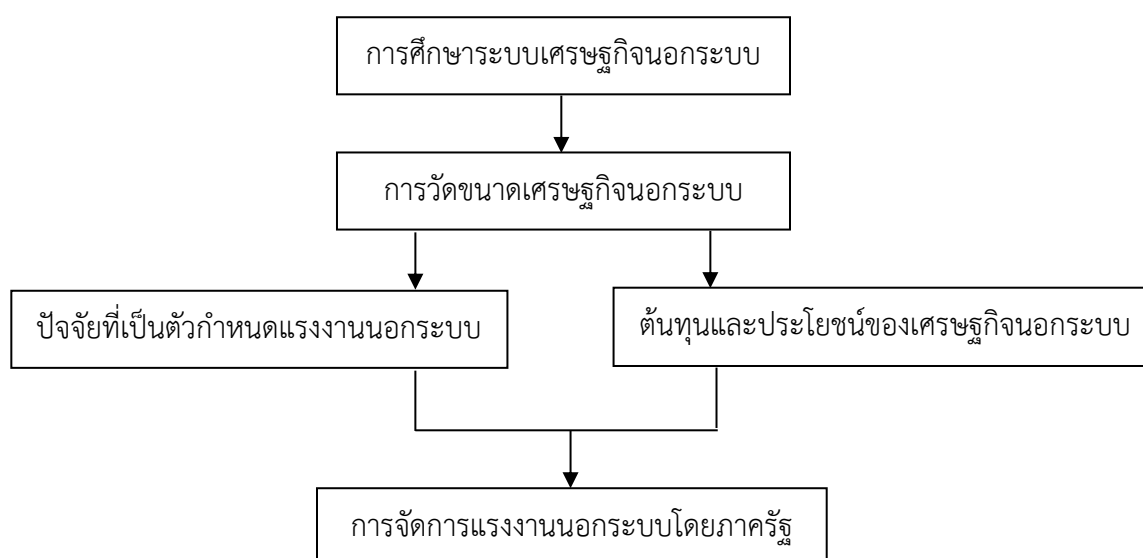
- ศึกษาด้านการสร้างระบบประกันสังคมหรือระบบสวัสดิการที่ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบผ่านนโยบายหรือแนวทางการจัดการของรัฐบาล เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในการลดช่องว่างรายได้ของคนในสังคมและลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม เป็นต้น

- ศึกษาปัจจัยที่กำหนดความสมัครใจของแรงงานนอกระบบ เป็นต้น

ในอดีตที่ผ่านมาวิถีการผลิตของสังคมไทยเป็นเศรษฐกิจครอบครัวและชุมชนที่มีพื้นฐานการพึ่งตนเอง มีทุนทางสังคมทั้งวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน เมื่อเศรษฐกิจทุนนิยมเข้ามามีบทบาทชัดเจนขึ้น ในช่วง 40-50 ปีที่ผ่านมา ทำให้วิถีการผลิตปรับเปลี่ยนไปจากการผลิตหลายอย่างเพื่อบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อขาย พึ่งพาเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่และพึ่งพาทุนภายนอกมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมดังกล่าวได้เติบโตเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการลงทุนจากกลุ่มทุนขนาดใหญ่ทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงนำไปสู่การจัดระบบของภาครัฐที่มุ่งความสนใจไปที่ภาคเศรษฐกิจในระบบโรงงานและที่จดทะเบียนกับภาครัฐ มีกฎเกณฑ์ควบคุมชัดเจน เพื่อจัดระเบียบให้เกิดความเรียบร้อยและลดทอนผลกระทบทางลบที่กิจการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดกับสังคมและเพื่อสะดวกในการที่รัฐจะได้จัดเก็บภาษี ผลจากการจัดระบบของรัฐดังกล่าว ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทอยู่นอกระบบสถิติของรัฐไม่ต้องจดทะเบียนหรือเสียภาษี ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งกิจกรรมที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายหรือไม่ก็กฎหมายกำกับ บางส่วนอาจถูกนับรวมไว้ในระบบบัญชีประชาชาติและสถิติอื่น ๆ ของรัฐเพราะโยงใยกับเศรษฐกิจในระบบหรือแอบแฝงอยู่ในเศรษฐกิจในระบบ เศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อยกว่าเศรษฐกิจในระบบ กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมาย เป็นแหล่งสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่แรงงานจำนวนมาก เศรษฐกิจนอกระบบโดยเฉพาะในส่วนกิจกรรมถูกกฎหมายได้ส่งผลทางบวกต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีบทบาทสำคัญเป็นแหล่งจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนระดับล่างที่ขาดการศึกษา มีทักษะน้อย มีทุนน้อย นอกจากนั้นยังมีคุณูปการในการเป็นแหล่งสินค้าบริการราคาถูกให้กับประชาชน เช่น หาบเร่ แผงลอย และผู้ประกอบการอาชีพรับซื้อของเก่าและเศษพลาสติกรายย่อย ยังมีส่วนช่วยย่อยและจัดระบบขยะให้กับชุมชนเมืองอีกด้วย จากความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยและประเด็นงานวิจัยที่ยังขาดหายนั้น เราสามารถนำมาพัฒนากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี (Theoretical Framework) ได้ดังภาพที่ 6.1 โดยมี

กระบวนการเริ่มจากการศึกษาขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบผ่านเครื่องมือที่สามารถใช้วัดได้ทั้งสามเครื่องมือ นั่นคือ วิธีหารวัดโดยตรง โดยอ้อม และโดยการสร้างแบบจำลองเพื่อหาความสำคัญของระบบเศรษฐกิจนอกระบบที่กำลังศึกษาทั้งในด้านของการเพิ่มการจ้างงานอย่างไม่เป็นทางการสำหรับแรงงานที่ไม่มีทักษะหรือคนที่กำลังจะเข้าสู่กำลังแรงงาน รวมถึงด้านการเป็นตัวดูดซับผลกระทบจากสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในบางกรณี เมื่อเกิดความเข้าใจในความสำคัญของระบบเศรษฐกิจที่กำลังศึกษามากขึ้นรวมถึงมีความรู้ที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบมากขึ้น เราจึงจะสามารถศึกษาประโยชน์และต้นทุนของเศรษฐกิจนอกระบบ และปัจจัยที่ส่งผลให้แรงงานตัดสินใจเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งประเด็นการศึกษาทั้งสองนี้มีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายและการกำหนดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและในการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจของไทย (ในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจนอกระบบที่กำลังศึกษานั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติมากกว่าสร้างต้นทุนเพิ่มขึ้น) หรือเพื่อเป็นการคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบ (ในกรณีที่ภาครัฐเข้าใจถึงปัญหาและปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดให้แรงงานตัดสินใจเข้าสู่การเป็นแรงงานนอกระบบ) หรือเพื่อบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบที่มีผลกระทบต่อสังคม (ในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจนอกระบบที่กำลังศึกษานั้นเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย)

ภาพที่ 6.1 กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี (Theoretical Framework) สำหรับการศึกษาระบบเศรษฐกิจนอกระบบ



ทั้งนี้ ผู้ที่สนใจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถทำการวิจัยในแต่ละประเด็นข้างต้นในกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้นได้เช่นกันเพื่อศึกษารายละเอียดของแรงงานนอกระบบในกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ ให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น การศึกษาขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในธุรกิจใต้ดิน มีธุรกิจสถานบริการทางเพศ สถานบริการการพนัน หวยใต้ดิน สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ สื่อลามก

อนาจาร เป็นอาทิ ด้วยวิธีการสร้างแบบจำลองตามทฤษฎีการวัดขนาดเศรษฐกิจที่เสนอโดย Perry et. al (2007) เป็นต้น เนื่องจากเศรษฐกิจเงาในรูปแบบของธุรกิจใต้ดินนั้นถือเป็นภัยทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง เนื่องจากเป็นช่องทางในการเคลื่อนย้ายเงินอย่างผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็ทั้งในรูปแบบการคอร์ปชั่นหรือการฟอกเงิน ซึ่งการที่มีเงินหมุนเวียนอยู่ใต้ดินจำนวนมากนั้นย่อมหมายถึง เงินที่ถูกกฎหมายที่จะลดลงในการนำมาใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการอาจจะนำมาซึ่งภัยคุกคามใต้ดินที่ผิดกฎหมายอื่น ๆ ที่ตามมาได้อีก เช่น การก่อการร้าย การค้ามนุษย์ เป็นต้น ดังนั้น นอกจากนี้ ผู้ทำวิจัยสามารถผนวกรวมประเด็นที่ยังขาดหายในด้านอื่น ๆ ของระบบเศรษฐกิจนอกระบบไว้เป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์งานวิจัยได้อีก กล่าวคือ ผู้วิจัยสามารถทำการศึกษารวัดขนาดเศรษฐกิจนอกระบบของธุรกิจใต้ดินและศึกษาปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดให้แรงงานที่อยู่ในธุรกิจใต้ดินมีความสมัครใจที่จะเป็นแรงงานนอกระบบ รวมถึงสามารถศึกษาประโยชน์และต้นทุนของธุรกิจดังกล่าวเพื่อหาอุปสงค์และอุปทานต่อธุรกิจใต้ดินนั้น ๆ เพื่อเป็นการบูรณาการงานวิจัยให้มีมิติมากขึ้นในการปรับใช้นโยบายของภาครัฐ และเพื่อให้ความครอบคลุมวิทยาการแบบองค์รวมมากขึ้น จากที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วในข้างต้นนั้น ในที่นี้ผู้เขียนจะขอเสนอกรณีตัวอย่างในการพัฒนางานวิจัยเพื่อต่อยอดประเด็นงานวิจัยที่มีมาก่อนแล้วและเป็นการพัฒนางานวิจัยในประเด็นที่ยังขาดหาย โดยยกตัวอย่างกรณีของธุรกิจใต้ดินประเภทสถานให้บริการการพนัน ดังต่อไปนี้

ในปัจจุบัน ธุรกิจสถานให้บริการการพนันมีการเติบโตที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในแถบเอเชียแปซิฟิก ผนวกกับการเพิ่มขึ้นของธุรกิจสถานให้บริการการพนันตามแนวชายแดนที่แผ่ขยายในวงกว้าง ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบและแรงกดดันเป็นอย่างมาก นับวันแทบทุกประเทศรอบตัวรวมถึงประเทศเพื่อนบ้านต่างหันมาให้ความสำคัญกับธุรกิจสถานให้บริการการพนันมากขึ้น ขณะที่การปราบปรามสถานให้บริการการพนันหรือบ่อนผิดกฎหมายในประเทศไทยดูเหมือนว่าจะยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ไม่ว่าจะเป็ทั้งแนวทางปฏิบัติกฎหมายที่บังคับใช้หรือนโยบายในการบริหารจัดการที่ยังไม่ชัดเจน โดยจากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า รายได้จากธุรกิจการพนันผิดกฎหมายในประเทศไทยมีมูลค่าสูงขึ้นแทบทุกปีและคาดว่าในอนาคตเงินรายได้ดังกล่าวจะสูงกว่านี้มาก แสดงให้เห็นว่าธุรกิจการพนันของไทยมีขนาดใหญ่ และมีผลประโยชน์มหาศาล จำนวนเงินที่ไหลออกนอกประเทศ ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ไทยเผชิญ จุดกระแสให้หลายฝ่ายเรียกร้องให้มีการอนุญาตเปิดสถานสถานให้บริการการพนันถูกกฎหมายขึ้น ทั้งนี้ ประเด็นที่ว่าประเทศไทยควรเปิดให้มีสถานสถานให้บริการการพนันหรือบ่อนการพนันถูกกฎหมายหรือไม่ ยังคงเป็นประเด็นขัดแย้งทางความคิดของคนในสังคมไทย และถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงกันอยู่หลายครั้ง และทุกครั้งที่มีการเอ่ยถึง ความคิดเห็นต่อเรื่องนี้ก็มักแตกออกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายที่พยายามผลักดันให้สถานสถานให้บริการการพนันเปิดได้อย่างถูกกฎหมายนั้นมีมุมมองหลักจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ คือ เพิ่มรายได้ให้รัฐเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังเป็นการสกัดกั้นไม่ให้เงินส่วนนี้ไหลออกนอกประเทศ ขณะที่ฝ่ายคัดค้านก็มีแนวคิดและมุมมองด้านสังคมเป็นหลัก โดยมองว่าการเปิดให้มีสถานสถานให้บริการการพนันถูกกฎหมายในเมืองไทย จะก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของยาเสพติด การฟอกเงิน โสเภณี อาชญากรรม ฯลฯ อีกทั้งเห็นว่าเม็ดเงินที่ได้จากสถานสถานให้บริการการพนัน ไม่ว่าจะมึจำนวนมหาศาลเท่าใด ก็ไม่คุ้มกับผลกระทบ และความเสียหายระยะยาวที่จะเกิดกับสังคมไทย ดังนั้น การถกเถียงถึงแนวทางการจัดการพนันดูเหมือนจะเป็นประเด็นร้อนที่มี

ความสำคัญมากขึ้น แม้จะปฏิเสธไม่ได้ว่า การพนันนั้นอยู่กับคนไทยสังคมไทยมานาน และคงยากที่จะหา มาตราการใดมาปราบปรามให้หมดสิ้นไปได้ ทว่าท่ามกลางกระแสธุรกิจการพนันทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วเช่นทุกวันนี้ การหาหนทางเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐ โดยเปิดให้มีการตั้งบ่อนสถาน ให้บริการการพนันถูกกฎหมายขึ้นในประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การทำให้การพนันในบ่อนกลายเป็นธุรกิจถูก กฎหมายโดยเชื่อว่าจะเป็นการง่ายต่อการควบคุม ก็ยังคงเป็นทางเลือกที่ต้องการการพิจารณาไตร่ตรองอย่าง รอบด้านและจริงจังจากคนในทุกภาคส่วนของสังคม ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาขนาด เศรษฐกิจที่แท้จริงของธุรกิจสถานให้บริการการพนัน 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดให้แรงงานมีความ สมัยครใจเป็นแรงงานนอกระบบในสถานให้บริการการพนัน 3) เพื่อศึกษาต้นทุนและประโยชน์ของธุรกิจสถาน ให้บริการการพนัน ผลการวิจัยที่คาดว่าจะได้รับคือ ข้อมูลด้านขนาดเศรษฐกิจของสถานให้บริการด้านการพนัน รวมถึงประโยชน์และต้นทุนในการเปิดให้บริการสถานประกอบการด้านการพนัน และปัจจัยที่ส่งต่อการ ตัดสินใจของแรงงานให้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจของ ภาครัฐและเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการ ธุรกิจใต้ดินประเภทสถานให้บริการการพนันมากขึ้น ทำให้สามารถเห็นภาพของเศรษฐกิจนอกระบบประเภท ดังกล่าวได้อย่างชัดเจนและลึกซึ้งยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยพึงคำนึงไว้เสมอว่าการวิจัยในประเด็นดังกล่าวนี้เป็นเพียง การวิจัยที่พยายามประยุกต์ใช้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบผ่านมุมมองทาง เศรษฐศาสตร์และมุมมองบางส่วนทางสังคมเท่านั้น การกำหนดนโยบายใด ๆ หรือการตัดสินใจใด ๆ เกี่ยวกับการ อนุญาตให้สถานบริการการพนันเป็นกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้นจำเป็น อย่างยิ่งที่ต้องใช้ข้อมูลด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย ซึ่งยังคงเป็นประเด็นงานวิจัยที่สามารถพัฒนาต่อเติมไปได้อีกใน อนาคต



## บรรณานุกรม

### ภาษาอังกฤษ

- Ahumada, H., Alvaredo, F., Canavese, A., & Canavese, J. (2004). The Demand for Currency Approach and the Size of the Shadow Economy: A Critical Assessment. Paris.
- Aigner, D., Schneider, F., & Ghosh, D. (1988). Me and My Shadow: Estimating the Size of the US Hidden Economy from Time Series Data. In *Dynamic Econometric Modeling* (pp. 224– 243). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Amaral, P. S., & Quintin, E. (2006). A competitive model of the informal sector. *Journal of Monetary Economics*, 53(7), 1541-1553.
- Bajada, C., & Schneider, F. (2005). The Size and Development of the Shadow Economies in the Asia-Pacific. *Asian Economic Journal*, 28.
- Bertrand, T., & Squire, L. (1980). The relevance of the dual economy model: A case study of Thailand. *Oxford economic papers*, 32(3), 480-511.
- Betcherman, G. (2002). An overview of labor markets world-wide: key trends and major policy issues. *Social Protection Discussion Papers No. SP 0205*. Washington, D.C.: The WorldBank.
- Blades, D. (1982). The Hidden Economy and the National Accounts. *OECD Occasional Studies*, 28–44.
- Blanchflower, D. G. (2000). Self-employment in OECD countries. *Labour economics*, 7(5), 471-505.
- Blanchflower, D., & Oswald, A. J. (1998). What makes an entrepreneur? *Journal of Labour Economics*, 16(1), 26-60.
- Blau, D. M. (1985). Self-employment and self-selection in developing country labor markets. *Southern Economic Journal*, 51(2), 351-363.
- Bosch, M., Goñi-Pacchioni, E., & Maloney, W. (2012). Trade liberalization, labor reforms and formal–informal employment dynamics. *Labour Economics*, 19(5), 653-667.
- Breusch, T. (2005). The Canadian Underground Economy: An Examination of Giles and Tedds. *Canadian Tax Journal*, 53, 367–391.

- Buehn, A., & Schneider, F. (2013). A Preliminary Attempt to Estimate the Financial Flows of Transnational Crime Using the MIMIC Method. In *Research Handbook on Money Laundering* (pp. 172–189). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Cagan, P. (1958). The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply. *Journal of Political Economy*, 66, 302–328.
- Canagarajah, S., & Sethuraman, S. V. (2001). Social Protection and the Informal Sector in Developing Countries : Challenges and Opportunities Social Protection and the Informal Sector in Developing Countries : Challenges and Opportunities. Social Protection Unit Human Development Network The World Bank, (130), 94.
- Cunningham, W., & Maloney, W. F. (2001). Heterogeneity among mexicos micro-enterprises: An application of factor and cluster analysis. *Economic Development and Cultural Change*, 50(1), 131-156.
- Dasgupta, S., Bhula-Or, R., & Fakthong, T. (2015). Earnings differentials between formal and informal employment in Thailand. ILO Asia - Pacific Working Paper Seriesking Paper Series. Bangkok.
- De Soto, H. (1989). *The other path: The invisible revolution in the Third World*. New York: Harper & Row.
- Del Boca, D., & Forte, F. (1982). Recent Empirical Surveys and Theoretical Interpretations of the Parallel Economy in Italy. In *The Underground Economy in the United States and Abroad* (pp. 160–178). Lexington, MA: Lexington Books.
- Del'Anno, R., & Schneider, F. (2004). *The Shadow Economy of Italy and Other OECD Countries: What Do We Know?* Linz, Austria.
- Dell'Anno, R. (2003). *Estimating the Shadow Economy in Italy: A Structural Equation Approach* (No. 2003–7). Aarhus, Denmark.
- Dzung, N. H., & Vinh, D. Q. (2002). Social protection in Viet Nam. *Social Protection in Southeast and East Asia*, 363–400.
- Elson, D., & Cagatay, N. (2000). The Social Content of Macroeconomic Policies. *World Development*, 28(7), 1347–1364.

- Feige, E. L. (1996). Overseas Holdings of U.S. Currency and the Underground Economy. In S. Pozo (Ed.), *Exploring the Underground Economy* (pp. 5–62). Kalamazoo, MI: Upjohn Institute for Employment Research.
- Fields, G. S. (1975). Rural-urban migration, urban unemployment and underemployment, and job-search activity in LDCs. *Journal of Development Economics*, 2(2), 165-187.
- Fields, G. S. (1990). Labour market modelling and the urban informal sector: Theory and evidence [Electronic version]. In D. Turnham, B. Salomé, & A. Schwarz (Eds.), *The informal sector revisited* (pp. 49-69). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Fields, G. S. (2009). Segmented labor market models in developing countries. In H. Kincaid and D. Ross, eds. *The Oxford handbook of philosophy of economics* (Pp. 476-510). Oxford: Oxford University Press.
- Frey, B. S., & Pommerehne, W. (1984). The Hidden Economy: State and Prospect for Measurement. *Review of Income and Wealth*, 30(1), 1–23.
- Frey, B. S., & Weck, H. (1983a). Bureaucracy and the Shadow Economy: a Macro-approach. In *Anatomy of Government Deficiencies* (pp. 89–109). Berlin: Springer.
- Frey, B. S., & Weck, H. (1983b). Estimating the Shadow Economy: a “Naïve” Approach. *Oxford Economic Papers*, 35, 23–44.
- Frey, B. S., & Weck-Hannemann, H. (1984). The Hidden Economy as an “Unobserved” Variable. *European Economic Review*, 26, 33–53.
- Frey, B. S., Weck, H., & Pommerehne, W. W. (1982). Has the Shadow Economy Grown in Germany? An Exploratory Study. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 118, 499–524.
- Garcia, G. (1978). The Currency Ratio and the Subterranean Economy. *Financial Analysts Journal*, 69, 64–66.
- Gasparini, L., & Tornarolli, L. (2007). *Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata*. Washington, D.C.
- Gërkhani, K. (1999). Informal sector in developed and less developed countries: A literature survey. Tinbergen Institute Discussion Paper No. 99-083/2.

- Gërzhani, K. (2004). The informal sector in developed and less developed countries: A literature survey. *Public choice*, 120(3-4), 267-300. doi: 10.1023/B:PUCH.0000044287.88147.5e
- Giles, D. E. A. (1997a). Causality between the Measured and Underground Economies in New Zealand. *Applied Economics Letters*, 4, 63–67.
- Giles, D. E. A. (1997b). Testing the Asymmetry in the Measured and Underground Business Cycles in New Zealand. *Economic Record*, 71, 225–232.
- Giles, D. E. A. (1999a). Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modelling. *Economic Journal*, 109(3), 370–380.
- Giles, D. E. A. (1999b). Modeling the Hidden Economy in the tax-gap in New Zealand. *Empirical Economics*, 24, 621–640.
- Giles, D. E. A. (1999c). The Rise and Fall of the New Zealand Underground Economy: Are the Reasons Symmetric? *Applied Economics Letters*, 6, 185–189.
- Giles, D. E. A., & Tedds, L. M. (2002). Taxes and the Canadian Underground Economy. *Canadian Tax Paper*, 106.
- Giles, D. E. A., Tedds, L. M., & Gugsu, W. (2002). The Canadian Underground and Measured Economies. *Applied Economics*, 34, 2347–2352.
- Gindling, T. H. (1991). Labor market segmentation and the determination of wages in the public, private-formal, and informal sectors in San Jose, Costa Rica. *Economic Development and Cultural Change*, 39(3), 585-605.
- Goktuna, B. O., & Dayangac, R. (2011). Rethinking the informal labour from an evolutionary point of view. *The Journal of Socio-Economics*, 40(5), 609-615.
- Goldberg, P. K., & Pavcnik, N. (2003). The response of the informal sector to trade liberalization. *Journal of Development Economics*, 72(2), 463-496.
- Gonzalez, P. A., & Maloney, W. F. (1999). Logit analysis in a rotating panel context and an application to self-employment decisions. Policy Research Working Paper Series, No. 2069. Washington, D.C.: World Bank.
- Günther, I., & Launov, A. (2006). Competitive and segmented informal labor markets. IZA discussion papers, No. 2349. Retrieved May 5, 2015, from <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2009062684>

- Gutmann, P. M. (1977). The Subterranean Economy. *Financial Analysts Journal*, 34(1), 24–27.
- Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). Migration, unemployment & development: A two-sector analysis. *American Economic Review*, 60(1), 126-142.
- Hart, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, 11(01), 61-89. doi: 10.1017/s0022278x00008089
- Helberger, C., & Knepel, H. (1988). How Big is the Shadow Economy? A Re-analysis of the Unobserved-variable Approach of B.S. Frey and H. Weck-Hannemann. *European Economic Review*, 32(4), 965–976.
- Henley, A., Arabsheibani, G. R., & Carneiro, F. G. (2006). *On Defining and Measuring the Informal Sector*. Washington, D.C.
- Hill, R., & Kabir, M. (1996). Tax rates, the tax mix, and the growth of the underground economy in Canada: what can we infer? *Canadian Tax Journal/Revue Fiscale Canadienne*, 44, 1552–1583.
- Holmes, R., & Scott, L. (2016). *Extending Social Insurance to Informal Workers*. London.
- International Labour Office. (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Organization. (2013). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. (F. Carre, Ed.), ILO Geneva (2nd ed.).
- Isachsen, A. J., & Strøm, S. (1985). The Size and Growth of the Hidden Economy in Norway. *Review of Income and Wealth*, 31(1), 21–38.
- Johnson, S., D., K., & Zoido-Lobaton, P. (1998). *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy* (World Bank Policy Research Working Paper No. 2169). Washington, D.C.
- Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobaton, P. (1998). Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. *The American Economic Review*, 88(2), 387–392.
- Karmann, A. (1986). Monetäre Ansätze zur Erfassung der Schattenwirtschaft: Ein Vergleich verschiedener Messansätze. *Kredit Und Kapital*, 19, 233–247.
- Karmann, A. (1990). *Schattenwirtschaft und ihre Ursachen: Eine empirische Analyse zur Schwarzwirtschaft und Selbstversorgung in der Bundesrepublik Deutschland*. *Zeitschrift Für Wirtschafts- Und Sozialwissenschaften*, 110, 185–206.

- Kaufmann, D., & Kaliberda, A. (1996). Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post Socialist Economies: a Framework of Analyses and Evidence. In *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia* (pp. 81–120). London: M.E. Sharpe.
- Kenyon, T., & Kapaz, E. (2005). The informality trap: Tax evasion, finance and productivity in Brazil. Viewpoint series: Note 301. World Bank Group, Private Sector Development.
- Klovland, J. (1984). Tax evasion and the demand for currency in Norway and Sweden: is there a hidden relationship? *Scandinavian Journal of Economics*, 86, 423–439.
- Knight, F. (1921). Risk, uncertainty, and profit. Hart Schaffner and Marx prize essays no 31. Boston and New York: Houghton Mifflin.
- Kucera, D., & Roncolato, L. (2008). Informal employment: Two contested policy issues. *International Labour Review*, 147(4), 321-348.
- Lackó, M. (1998). The Hidden Economies of Visegrad Countries in International Comparison: A Household Electricity Approach. In *Hungary: Towards a Market Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laffont, J. J., ed. (1979). Aggregation and revelation of preferences. *Studies in Public Economics*, vol 2. Amsterdam: North-Holland.
- Lewis, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The manchester school*, 22(2), 139-191.
- Loayza, N. V. (1996). The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America. Paper presented at the Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 45, 129-162.
- Loayza, N. V., & Rigolini, J. (2011). Informal employment: safety net or growth engine? *World Development*, 39(9), 1503-1515.
- Lucas Jr, R. E. (1978). On the size distribution of business firms. *Bell Journal of Economics*, 9(2), 508-523.
- Magnac, T. (1991). Segmented or competitive labor markets. *Econometrica*, 59(1), 165-187.
- Maloney, W. F. (1998a). Are labor markets in developing countries dualistic? Policy Research Working Paper Series, No. 1941. Washington, D.C.: World Bank.

- Maloney, W. F. (1999). Does informality imply segmentation in urban labor markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico. *World Bank Economic Review*, 13(2), 275-302.
- Maloney, W. F. (2004). Informality revisited. *World Development*, 32(7), 1159-1178. doi: 10.1016/j.worlddev.2004.01.008
- Maloney, W. F., & Mendez, J. N. (2003). Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America. *Law and Employment: Lessons from Latin America ...*, 29.
- Ministry of Labour of India. (1948). *The Minimum Wages Act, 1948 (Vol. 3)*.
- Nakanishi, T. (1996). Comparative study of informal labor markets in the urbanization process: The Philippines and Thailand. *The Developing Economies*, 34(4), 470-496.
- National Statistical Office. (2016). *The Informal Employment Survey 2016*. Bangkok.
- Oviedo, A. M., Thomas, M. R., & Karakurum-Özdemir, K. (2009). *Economic informality: causes, costs, and policies: a literature survey*: World Bank Publications.
- Packard, T. G. (2007). Do workers in Chile choose informal employment? A dynamic analysis of sector choice. Policy Research Working Paper Series, No. 4232. Washington, D.C.: World Bank
- Palmade, V., & Anayiotos, A. (2005). *Rising Informality: Reversing the Tide*. Viewpoint series: Note 298. World Bank Group, Private Sector Development.
- Park, T. (1979). *Reconciliation Between Personal Income and Taxable Income*. Washington, D.C.: Bureau of Economic Analysis.
- Parliament of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka. (1987). *Farmers' Pension and Social Security Benefit Scheme Act 1987*. Colombo.
- Patrap, S., & Quintin, E. (2006). Are labor markets segmented in developing countries? A semiparametric approach. *European Economic Review*, 50(7), 1817-1841. doi: 10.1016/j.euroecorev.2005.06.004
- Perry, Guillermo E.; Maloney, William F.; Arias, Omar S.; Fajnzylber, Pablo; Mason, Andrew D.; Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality Exit and Exclusion*. Washington, D.C.: World Bank Publications, The World Bank.
- Pozo, S. (1996). *Exploring the Underground Economy: Studies of Illegal and Unreported Activity*. Michigan.

- Roy, A. D. (1951). Some thoughts on the distribution of earnings. *Oxford economic papers*, 3(2), 135-146.
- Ruffer, T., & Knight, J. (2007). *Informal sector labour markets in developing countries* Oxford Policy Management. Oxford: OPM.
- Saavedra, J., & Chong, A. (1999). Structural Reform, Institutions and Earnings: Evidence from the Formal and Informal Sectors in Urban Peru. *Journal of Development Studies*, 35(4), 95-116.
- Saget, C. (2001). Poverty reduction and decent work in developing countries: Do minimum wages help? *International Labour Review*, 140(3), 237-269.
- Saget, C. (2006). Fixing minimum wage levels in developing countries: Common failures and remedies. *International Labour Review*, 147(1), 25-42.
- Schneider, F. (2001). The Size and Development of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force of 18 Asian and 21 OECD Countries: First Results for the 90s. In *Rebuilding Our Financial Architecture* (pp. 43-70). Bangkok: Asia Pacific Finance Association.
- Schneider, F. (2003). The Shadow Economy. In *Encyclopedia of Public Choice*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Schneider, F. (2005). Shadow Economies Around the World: What Do We Really Know? *European Journal of Political Economy*, 21(4), 598-642.
- Schwab, K., ed. (2011). *The global competitiveness report 2011-2012*. Geneva: World Economic Forum.
- Shen, C., & Williamson, J. B. (2010). China's New Rural Pension Scheme: Can It Be Improved? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 30(5/6), 239-250.
- Sinha, A., & Adam, C. (2006). Reforms and informalization: What lies behind jobless growth in India. *Informal Labour Markets and Development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Standing, G. (1999). Global feminization through flexible labor. *World Development*, 17(7), 1077-1095.
- Standing, G. (2000). *Modes of Control: A Labour-Status Approach to Decent Work*. International Labour Office. Geneva.



- Stiglitz, J. E. (1976). The efficiency wage hypothesis, surplus labour, and the distribution of income in LDCs. *Oxford economic papers*, 28(2), 185-207.
- Tanzi, V. (1980). The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications. *Banca Nazionale Del Lavoro Quarterly Review*, 135, 427–453.
- Tanzi, V. (1983). The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80. *IMF Staff Papers*, 30(2), 283–305.
- Taylor, M. P. (1996). Earnings, independence or unemployment: Why become self-employed? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58(2), 253-266.
- Teillet-Waldorf, S., & Waldorf, W. H. (1983). Earnings of self-employed in an informal sector: A case study of Bangkok. *Economic Development and Cultural Change*, 31(3), 587-607.
- Thomas, J. J. (1986). The Underground Economy in the United States: Comment on Tanzi. *IMF Staff Papers*, 33, 782–789.
- Thomas, J. J. (1992a). *Informal Economic Activity*. LSE, London.
- Thomas, J. J. (1992b). *Informal Economic Activity*. *Handbooks in Economics*. London.
- Thomas, J. J. (1999). Quantifying the Black Economy: “Measurement Without Theory” Yet Again? *Economic Journal*, 109, 381–389.
- Thurik, A. R., Carree, M. A., Van Stel, A., & Audretsch, D. B. (2008). Does self-employment reduce unemployment? *Journal of Business Venturing*, 23(6), 673-686.
- Ulysea, G. (2010). Regulation of entry, labor market institutions and the informal sector. *Journal of Development Economics*, 91(1), 87-99.
- Unni, J., & Rani, U. (2002). *Insecurities of Informal Workers in Gujarat , India*. International Labour Office. Geneva, Switzerland.
- Unni, J., & Rani, U. (2003). *Regional Overview of Social Protection of Informal Workers in Asia: Insecurities, Instruments and Institutional Arrangements*. Bangkok.
- Yamada, G. (1996). Urban informal employment and self-employment in developing countries: Theory and evidence. *Economic Development and Cultural Change*, 44(2), 289-314.

## ภาษาไทย

- ชลธิชา พรรณสมัย. (2556). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ธชาพร โสภณสุรการ. (2549). ความพร้อมของแรงงานนอกระบบ ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ศึกษาเฉพาะกรณีเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปราณีต นาคกล้วย. (2551). ความรู้ความต้องการต่อการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ขับขี่รถสามล้อเครื่องรับจ้างในจังหวัดนนทบุรี. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ. (2543). หวย ช่อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. (พิรุณ ฉัตรวณิชกุล, Ed.) (1st ed.). กรุงเทพมหานคร.
- พรายพล คุ่มทรัพย์ และรัชดา คุ่มทรัพย์. (2546). แนวคิดวิธีการวัดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบไทยที่สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติสากล. In แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ (pp. 6–9). กรุงเทพมหานคร: สศช.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและกระทรวงแรงงาน. (2554). แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559. กรุงเทพมหานคร.
- สัญญา จันทร์รอดและคณะ. (2559). แนวทางส่งเสริมการดำเนินงานขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี. มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2563). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2563. กองสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ
- สุภามาศ โกมลสิงห์. (2550). การศึกษาแนวทางการจ่ายเงินประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ : กลุ่มหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- เสกสรร สังขวิสุทธิ. (2547). การศึกษาความต้องการของแรงงานนอกระบบต่อการเข้าสู่การประกันสังคม : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ชุมชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ จังหวัดอุทัยธานี. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.