Opening Remarks BOT Symposium 2026

หัวข้อ “From Informality to Opportunity: ปลดล็อกศักยภาพเศรษฐกิจนอกระบบไทย”

นายวิทัย รัตนากร ผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย

24 พฤศจิกายน 2569

I. ทำไม BOT Symposium ปีนี้จึงเลือกหัวข้อ “ปลดล็อกศักยภาพเศรษฐกิจนอกระบบไทย”

- **เรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector)** ได้มีการพูดคุยกันมานานกว่า 10 ปีแล้ว และเราเห็นปัญหาและความไม่เข้าใจจำนวนมาก การจัดงาน BOT symposium ในปีนี้จึงจะเป็นการจุดประกายอีกครั้งว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่และเป็นเรื่องสำคัญ ธปท. จึงได้ปรับตัวตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อเข้ามาร่วมชี้ประเด็นและแก้ไขในเรื่องเหล่านี้ และหวังว่าทุกหน่วยงานจะเข้ามาร่วมกันลงมือทำแก้ไขให้ดีขึ้น

- **ธนาคารโลกประเมินว่าเศรษฐกิจนอกระบบคิดเป็น 48% ของ GDP ซึ่งสูงเป็นอันดับ 14 จาก 158 ประเทศ (ค่าเฉลี่ยราว 33%)**

- **<u>เศรษฐกิจนอกระบบแบ่งออกเป็น 2 ส่วน</u> :**

  ส่วนที่ 1 - เศรษฐกิจนอกระบบที่สร้างมูลค่าและอยู่ใน GDP ซึ่งจากการศึกษาของ PIER มีขนาดใหญ่ราว 21-35% ของ GDP และครอบคลุมธุรกิจและแรงงานจำนวนมาก

  - **ธุรกิจนอกระบบ:** ประเทศไทยมีธุรกิจนอกระบบที่ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคลหรือไม่อยู่ในระบบภาษีราว 70–80% หรือประมาณ 2.5 ล้านรายจาก 3.2 ล้านราย ซึ่งสูงเมื่อเทียบกับต่างประเทศในระดับเดียวกัน โดยจำนวนบริษัทจดทะเบียนต่อประชากรของไทยมีเพียง 1 ใน 3 ของประเทศรายได้ปานกลางระดับบน
  - **แรงงานนอกระบบ:** แรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีประมาณ 26 ล้านคนหรือ 65% ของกำลังแรงงาน ซึ่งแรงงานนอกระบบเหล่านี้ไม่มีความคุ้มครองทางสังคมที่ผูกกับการจ้างงาน
  - **การเงินนอกระบบ:** การที่ธุรกิจอยู่นอกระบบจะทำให้เข้าถึงสินเชื่อได้ยากขึ้น เพราะไม่มีข้อมูลให้ธนาคารประเมินรายได้ที่เหมาะสม เมื่อประเมินรายได้ยาก การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ก็ทำได้ยากเช่นกัน ดังนั้น ธนาคารจึงมีแนวโน้มที่จะ

ไม่อนุมัติสินเชื่อ และธุรกิจจำเป็นต้องหันไปพึ่งพาหนี้นอกระบบ หรือหากได้สินเชื่อก็มักจะเป็นแบบระยะสั้นเพื่อหมุนเวียน ไม่ใช่สินเชื่อระยะยาวที่กู้เพื่อเพิ่มผลิตภาพหรือความสามารถในการแข่งขัน

- **เศรษฐกิจนอกระบบส่วนนี้มีคุณค่ากับเศรษฐกิจไทยในระยะสั้น แต่ในระยะยาวอาจสร้างข้อจำกัด:** เศรษฐกิจนอกระบบเป็นแหล่งจ้างงาน สร้างรายได้ และเป็นเครื่องช่วยเหลือยามวิกฤต

ส่วนที่ 2 – เศรษฐกิจสีเทา เป็นส่วนที่ทรัพยากรสูญหายจากระบบ จงใจหลบเลี่ยงการกำกับดูแลของรัฐมีขนาดใหญ่ไม่น้อยและกำลังกัดกร่อนประเทศอย่างต่อเนื่อง

- เงินที่หมุนเวียนอยู่ในกิจกรรมเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำไปสร้างมูลค่า ทรัพยากรของประเทศจึงรั่วไหล และศักยภาพทางเศรษฐกิจถูกกัดกร่อนลงทีละน้อย
- **เศรษฐกิจสีเทายังเกิดขึ้น แต่วงจรชีวิตจะยากลำบากมากหากไม่สามารถดำเนินการผ่านระบบการเงินได้** ซึ่งหากเราตัดวงจรและเพิ่มความยากลำบากให้เศรษฐกิจสีเทาเกิดได้ยากขึ้น จะช่วยให้ทรัพยากรอยู่ในระบบมากขึ้น โดยเราต้องช่วยกันเพราะ ธปท. ไม่ใช่หน่วยงานเดียวที่สามารถทำเองได้ทั้งหมด
- จากงานศึกษาของ Havoscope (2012) เศรษฐกิจสีเทาซึ่งครอบคลุมทั้งกิจกรรมที่ถูกกฎหมายแต่ซ่อนตัวเพื่อเลี่ยงภาษี และกิจกรรมผิดกฎหมายรวมถึงการคอร์รัปชันมีขนาดรวม 13% ของ GDP

- **เศรษฐกิจนอกระบบทั้งสองส่วนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว และเป็นโจทย์ที่เราต้องช่วยกันเริ่มแก้ไขตั้งแต่วันนี้** เศรษฐกิจนอกระบบที่มีศักยภาพต้องได้รับการ "ปลดล็อก" ช่วยให้เข้าสู่ระบบได้ ส่วนเศรษฐกิจสีเทาคือรอยรั่วที่ต้อง "อุด" และทั้งสองโจทย์มาบรรจบกันที่ภาคการเงิน

II. ภาคการเงินเป็นจุดเชื่อมสำคัญของทั้งสองโจทย์: ไทยมีการเงินนอกระบบขนาดใหญ่ที่คอยหล่อเลี้ยงแรงงานและธุรกิจ แต่ยังไม่สามารถช่วยส่งเสริมศักยภาพของหน่วยเศรษฐกิจเหล่านี้ได้เต็มที่ ขณะเดียวกัน ภาคการเงินก็ถูกใช้เป็นท่อน้ำเลี้ยงของเศรษฐกิจสีเทา

- **ที่ผ่านมา การเงินนอกระบบทำหน้าที่เติมเต็มการเงินในระบบ และหล่อเลี้ยงครัวเรือนและธุรกิจไทยมานาน**
    - ธุรกิจไทยเพียง 1 ใน 3 ที่มีสินเชื่อในระบบ โดย SMEs และธุรกิจนอกระบบที่มีศักยภาพจำนวนมากเข้าถึงสินเชื่อได้ยากและต้องรับต้นทุนสูง และช่องว่างนี้เองที่การเงินนอกระบบเข้ามาเติมเต็ม
    - ข้อมูลของ สสว. ชี้ว่า 34% ของแหล่งเงินทุนของ SMEs ที่มีหนี้มาจากนอกระบบ
- **อีกด้านหนึ่ง ภาคการเงินกลับถูกใช้เป็นท่อน้ำเลี้ยงของเศรษฐกิจสีเทา ทั้งผ่านช่องทางดั้งเดิมและช่องทางดิจิทัล**

III. ธปท. มุ่งแก้โจทย์เศรษฐกิจนอกระบบ ผ่านการนำภาคการเงินไปปลดล็อกศักยภาพ และตัดท่อน้ำเลี้ยงเศรษฐกิจสีเทา

- **ธปท. ได้ขยายบทบาทมาช่วยส่งเสริมการพัฒนาของ SMEs มากขึ้น รวมถึงมาช่วยเป็นฟันเฟืองในการลดปัญหาเศรษฐกิจสีเทา ซึ่งใช้ภาคการเงินเป็นท่อน้ำเลี้ยงสำคัญ**
    - แต่การแก้ไขในภาคการเงินส่วนเดียวยังไม่เพียงพอ ปัญหาภาคเศรษฐกิจจริง (real sector) จำเป็นต้องแก้ด้วยนโยบายด้าน real sector ด้วย
    - ซึ่งจริง ๆ แล้ว ทั้งเรื่อง SMEs และเศรษฐกิจสีเทาไม่ได้เป็นพันธกิจหลัก และ ธปท. ก็ไม่สามารถทำได้ตามลำพัง ต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง
- **ภาคการเงินเพื่อปลดล็อกศักยภาพ** จากงานศึกษาของ PIER พบว่า **ในเศรษฐกิจนอกระบบเองยังมีศักยภาพซ่อนอยู่มาก** กลุ่มธุรกิจที่มีผลิตภาพสูงสุด 20% ของแต่ละอุตสาหกรรม มีธุรกิจนอกระบบรวมกันกว่า 2.3 แสนราย (ผลสำรวจสำมะโนธุรกิจ ปี 2565)
- **แต่ SMEs และธุรกิจนอกระบบยังเผชิญต้นทุนการเข้าถึงสินเชื่อในระบบที่สูง ทั้งต้นทุนความเสี่ยงด้านเครดิต และต้นทุนการดำเนินงานของผู้ให้สินเชื่อ ธปท. จึงกำลังเร่งปลดล็อคอุปสรรคเหล่านี้**
- **ในขณะเดียวกัน ภาคการเงินต้องไม่เป็นท่อน้ำเลี้ยงของเศรษฐกิจสีเทา** เช่น การกำกับธุรกรรมสดปริมาณมากตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป

IV. การเข้าสู่ระบบมากขึ้นจะสร้างประโยชน์ที่ขยายวงกว้างไปถึงทุกคน

- **ภาคการเงินสามารถเป็นจุดเริ่มต้นในการจูงใจให้คนเข้าสู่ระบบ** โดยเมื่อธุรกรรมการเงินอยู่ในระบบมากขึ้น ข้อมูลก็มากขึ้น สถาบันการเงินจึงประเมินความเสี่ยงได้แม่นยำขึ้น สินเชื่อถูกลงและเข้าถึงง่ายขึ้นสำหรับทั้งครัวเรือนและธุรกิจ
- **เมื่อธุรกิจเข้าถึงทุนและเติบโตได้จริง ก็ยิ่งจูงใจให้คนเข้าสู่ระบบมากขึ้นอีก และเมื่อคนเข้าสู่ระบบกันมากขึ้น ฐานภาษีก็กว้างขึ้น รัฐมีงบประมาณมากขึ้น และจัดสรรทรัพยากรได้ตรงจุดขึ้น** การอยู่ในระบบจึงคุ้มค่าขึ้นและยิ่งจูงใจให้คนเข้ามา ขณะเดียวกันรัฐก็ดูแลผู้ที่ยังอยู่นอกระบบได้ดีขึ้นด้วย
- **แต่ภาคการเงินเป็นเพียงส่วนหนึ่งของคำตอบ การปลดล็อกศักยภาพและการหยุดเศรษฐกิจสีเทาต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน** โดยเฉพาะภาครัฐที่ควรจะต้องออกแบบภาษี สวัสดิการ และการจัดสรรทรัพยากร ให้ประโยชน์ของการอยู่ในระบบจับต้องได้และยั่งยืน ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายอย่างทั่วถึง

V. ปิดท้าย จุดประกายความร่วมมือ

- หวังว่า BOT Symposium ในปีนี้จะสร้างการรับรู้ในวงกว้างและจุดประกายให้ทุกภาคส่วนร่วมกันปลดล็อกศักยภาพเศรษฐกิจนอกระบบไทย เพื่อมุ่งไปสู่ดุลยภาพใหม่ของเศรษฐกิจไทยด้วยกัน