

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

ผู้วิจัยศึกษาทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ซึ่งประกอบด้วย

1. แนวคิดและทฤษฎีการแลกเปลี่ยน
2. แนวคิดและทฤษฎีอำนาจ
3. แนวคิดเรื่องหนี้
4. แนวคิดเรื่องการกู้ยืมเงิน
5. แนวคิดเรื่องหนี้ในระบบ
6. แนวคิดเรื่องพนักงานรัฐวิสาหกิจ และ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีการแลกเปลี่ยน

แนวคิดสำคัญ

แนวคิดของทฤษฎีนี้ คือแนวคิดการแลกเปลี่ยน (Exchange) การแลกเปลี่ยนเป็นเรื่องของการสนองความต้องการของมนุษย์ ทั้งนี้เพราะมนุษย์มีความต้องการหลายสิ่งหลายอย่างในการดำรงชีวิต แต่มนุษย์ไม่สามารถจะทำเองหรือผลิตเองได้ทุกอย่างจึงต้องติดต่อสัมพันธ์กัน เพื่อแลกเปลี่ยนสิ่งของกัน สังคมจึงเกิดขึ้นด้วยเหตุผลนี้ (สัญญา, 2545ข)

ในภาษาไทยเราใช้คำหลายคำในความหมายของการแลกเปลี่ยน เช่นการปริวรรต การกู้ยืม การขอ การให้ การหยิบยืม การใช้คืน การลงแขก การเอาแรง การจ่านำ การจ่านอง การค้า ประกัน การเช่า การไถ่ถอน การซื้อ การขาย และการบริจาค เป็นต้น

การกู้ยืมเงินนับว่าเป็นการแลกเปลี่ยนอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้ยืมเงิน ผู้กู้ยืมต้องการเงินส่วนผู้ให้กู้ยืมต้องการผลประโยชน์คือดอกเบี้ยซึ่งเป็นกำไรจากการให้กู้ยืม

แนวคิดและทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของเบลลา

Blau (1986) ได้เสนอแนวคิดของเขาเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนและอำนาจไว้ในหนังสือชื่อ *Exchange and Power in Social Life* เบลากล่าวถึงหลักการแลกเปลี่ยนเบื้องต้น (Basic Exchange Principle) และเสนอทฤษฎีอำนาจ (Differentiation of Power) ซึ่งเป็นการนำเอาหลักการแลกเปลี่ยนเบื้องต้นไปใช้กับด้านหนึ่งของชีวิตมนุษย์ในสังคม (สัญญา, 2545ก: 107)

ฐานคติทั่วไปเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนที่เบลลายึดถือเกี่ยวข้องกับฐานคติทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือชีวิตของมนุษย์ในสังคมเป็นเสมือน “ตลาดสินค้า” ที่มีแม่ค้าและลูกค้าต่อรองราคาสินค้ากัน แม่ค้าพยายามขายให้ได้ราคา ขณะที่ลูกค้าพยายามต่อรองให้ได้ราคาถูก กระนั้นก็ดี เบลาก็เชื่อว่า มนุษย์ไม่ได้ยึดถือกฎระเบียบหรือนิยามอย่างเคร่งครัดตายตัว แต่มนุษย์เป็น “สัตว์เศรษฐกิจก้าวหน้า” (Advanced Economic Man) กล่าวคือ (1) ไม่ได้มุ่งแต่จะบรรลุเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งแล้วจะทิ้งเป้าหมายอื่นทั้งหมด (2) ชอบอะไรไม่คงที่ (3) ไม่เคยมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ อย่างสมบูรณ์ (4) มีข้อจำกัดทางสังคมในการจะเลือกทางเลือกหนึ่งใด นอกจากนั้นมูลค่าของสินค้าในตลาดก็ไม่สามารถกำหนดได้ด้วยมาตรวัดแบบเดียว (เช่นคิดเป็นเงิน) หากสามารถวัดด้วยมาตรวัดอื่น (เช่น พอใจ ถูกใจ ตรงกับวัตถุประสงค์ที่จะใช้) ได้อีกด้วย ดังนั้น หลักเศรษฐศาสตร์ที่เบลานำมาเป็นแนวในการสร้างทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของเขา จึงก้าวหน้ากว่าเศรษฐศาสตร์คลาสสิกที่ทราบกัน (สัญญา, 2545ก: 107-108)

Turner (1997: 272) สรุปหลักการแลกเปลี่ยนเบื้องต้นของเบลลา (Blau's Implicit Exchange Principles) ว่ามีหลักการเบื้องต้น 5 เรื่องดังนี้

1. หลักความมีเหตุผล (Rationality Principle)

“ยิ่งบุคคลคาดหวังว่าจะได้กำไร จากการกระทำกิจกรรมเฉพาะใด เขาก็ยิ่งมีแนวโน้มจะกระทำกิจกรรมนั้นมากขึ้น”

แนวคิดในหลักการนี้คือ กำไร (Profit) และกิจกรรม (Activity) กำไร คือ ราคาที่ขายได้ลบด้วยต้นทุนสำหรับสินค้าชิ้นนั้น ซึ่งเป็นเศรษฐศาสตร์ความรู้ทั่วไป แต่ที่เบลลาใช้ในหลักนี้ เป็นกำไรที่คาดหวัง (Expected Profit) ซึ่งก็คือ รางวัลที่คาดว่าจะได้จากการทำกิจหนึ่งใดให้ผู้อื่น ซึ่งจะเป็นผู้ให้รางวัล

เวลานั้น กิจกรรมแลกเปลี่ยน (Exchange Activities) หมายถึงพฤติกรรมที่มุ่งเป้าหมายเฉพาะ หรือมุ่งรางวัลอย่างหนึ่ง และเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหรือผู้กระทำที่เลือกทางเลือกต่างๆ อันเป็นกลุ่มกิจกรรมที่เมื่อทำแล้วจะส่งผลให้เกิดรางวัลที่คาดหวังขึ้นมา

บุคคลจะเลือกทำกิจกรรมที่เขาคาดว่าจะได้รับรางวัลจากกิจกรรมนั้น ยิ่งหวังได้มากเท่าไร ก็จะยิ่งแน่นอนที่จะทำกิจกรรมนั้น

2. หลักของการแลกเปลี่ยน (Reciprocity Principle)

2.1 “ยิ่งบุคคลหนึ่งได้ทำการแลกเปลี่ยนรางวัลกับอีกบุคคลหนึ่งบ่อยมากเพียงใด หน้าที่ระหว่างกันก็ยิ่งมีมากขึ้น และหน้าที่ระหว่างกันนี้จะกำกับกิจกรรมแลกเปลี่ยนของเขาสองที่จะตามมาภายหลัง”

แนวคิดที่สำคัญคือ รางวัล (Reward) และ หน้าที่ระหว่างกัน (Reciprocal Obligation) รางวัลต่างตอบแทนกันนี้ไม่ต้องเป็นสิ่งเดียวกันหรือเหมือนกัน อาจต่างกันไปได้ แต่ทั้งสองเห็นว่าเป็นสิ่งที่คู่ควรกัน จึงได้แลกเปลี่ยนกัน เมื่อแลกเปลี่ยนรางวัลกันบ่อยขึ้น ก็จะก่อให้เกิดเป็นหน้าที่ระหว่างกัน

หลักการนี้สามารถทำให้เข้าใจง่ายขึ้นได้ว่า การทำประโยชน์ให้กันและกันนานเข้า จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ยาว กิจกรรมภายหลังก็จะขึ้นอยู่กับลักษณะความสัมพันธ์นี้ กล่าวคือ กิจกรรมที่ทั้งสองกระทำระหว่างกันภายหลังที่ได้มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันมาเป็นเวลานาน จะเป็นเรื่องของคนรู้จักมักคุ้นกันแล้ว หากไม่เป็นเพื่อนก็ไม่ใช่คนแปลกหน้า ความคล่องตัวย่อมจะมีมากในความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนกรณีนี้

2.2 “ยิ่งหน้าที่ระหว่างกันถูกฝ่าฝืนมากยิ่งขึ้นเพียงใด คู่สัมพันธ์ผู้เสียประโยชน์ก็จะยิ่งลงโทษทางลบมากยิ่งขึ้นเพียงนั้น ในฐานะที่ฝ่าฝืนบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยน”

แนวคิดสำคัญคือ บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยน (Norm of Reciprocity) ซึ่งเป็นมาตรฐานสังคมที่บังคับให้บุคคลตอบแทนสิ่งที่ผู้อื่นให้ จะเป็นรางวัล หรือสิ่งของอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ความสัมพันธ์ดำรงอยู่

กรณีที่บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนถูกฝ่าฝืน คู่สัมพันธ์ฝ่ายหนึ่งละเลยหน้าที่ที่ควรทำ คือการตอบแทนการกระทำประโยชน์ของคู่สัมพันธ์ กรณีอย่างนี้คู่สัมพันธ์ที่เสียประโยชน์ก็จะลงโทษทางลบ (Negative Sanction) มากยิ่งขึ้นเพียงนั้น เช่น แสดงความไม่เป็นมิตร แสดงความโกรธ ลดผลประโยชน์ลง หรือเลิกสัมพันธ์แลกเปลี่ยนไปเลยในที่สุด แล้วคู่สัมพันธ์อาจกลายเป็นศัตรูคู่แข่ง

3. หลักความยุติธรรม (Justice Principle)

3.1 “ยิ่งความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนคงอยู่ยาวนานมากขึ้นเพียงใด ความเป็นไปได้ที่คู่สัมพันธ์จะถูกบังคับด้วยบรรทัดฐานแห่งการแลกเปลี่ยนที่ยุติธรรมก็จะยิ่งมากขึ้นเพียงนั้น”

แนวคิดสำคัญคือ ความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนที่คงอยู่ยาวนาน (Established Exchange Relations) และบรรทัดฐานแห่งการแลกเปลี่ยนที่ยุติธรรม (Norms of Fair Exchange) ความสัมพันธ์แลกเปลี่ยน (Exchange Relation) หรือแม้การแลกเปลี่ยน (Exchange) ใดๆ สำหรับเวลา หมายถึง การกระทำที่มุ่งหวังการตอบแทน (รางวัล) จากผู้อื่น และจะหยุดกระทำเมื่อไม่สมหวัง

ส่วนความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนที่คงอยู่ยาวนาน หมายถึง ความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนที่คู่สัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นแค่สองคนหรือมากกว่า ยอมรับว่ามีอยู่ ต่างปฏิบัติการทดแทนแลกเปลี่ยนรางวัลต่อกันเป็นเวลานานเสมือนชีวิตปกติธรรมดา ซึ่งเมื่อเกิดสภาพเช่นนี้ขึ้นแล้ว เวลาบอกว่าเป็นแนวโน้มที่จะทำให้เกิดบรรทัดฐานแห่งการแลกเปลี่ยนที่ยุติธรรมมีมากขึ้น ความหมายของความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนสำหรับเวลาถือว่า การแลกเปลี่ยนที่ยุติธรรมเป็นบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms) อันเป็นภาวะที่อยู่เหนือระดับบุคคล เป็นเรื่องในความสัมพันธ์ทางสังคม ดังนั้น จึงไม่ได้วัดกันด้วยใจ หรือความรู้สึกอย่างเดียว หากมีสาเหตุ หรือปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น ศักดิ์ศรี อำนาจ ฐานะทางสังคมของคู่สัมพันธ์ หรือความคงอยู่ของกลุ่ม เป็นต้น

3.2 “ยิ่งมีการปฏิบัติตามบรรทัดฐานแห่งการแลกเปลี่ยนที่ยุติธรรมน้อยลงไปเท่าใด คู่สัมพันธ์ที่ไม่ได้รับความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนก็จะยิ่งลงโทษทางลบต่ออีกฝ่ายหนึ่งมากขึ้น”

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคมที่ยึดถือปฏิบัติสืบกันมา ในกรณีเช่นนี้ เวลาใช้คำว่า ผู้เสียประโยชน์จะใช้ “การลงโทษทางลบ-Negative Sanction”

แนวคิดที่สำคัญคือ บรรทัดฐานแห่งการแลกเปลี่ยนที่ยุติธรรมและการลงโทษทางลบ ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมทางสังคมด้านการลงโทษ ผู้ฝ่าฝืนมาตรฐานของสังคม ตัวอย่างของมาตรการนี้ อาทิ การดำเนิน การว่ากล่าวตักเตือน การยึดทรัพย์ การปรับไหม การจับกุมคุมขัง จนถึงขั้นการประหารชีวิต

4. หลักอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย (Marginal Utility Principle)

“บุคคลยังได้รับรางวัลที่คาดหวังไว้จากการกระทำใดบ่อยมากขึ้น บุคคลก็ยิ่งลดคุณค่าของกิจกรรมเฉพาะนั้นลงพร้อมทั้งยังลดการกระทำกิจกรรมเฉพาะนั้นลงด้วย”

แนวคิดสำคัญคือ เรื่องคุณค่าหรือราคาของกิจกรรมที่ขึ้นลงตามความถี่ของการได้รับรางวัล อันเนื่องมาจากกิจกรรมเฉพาะนั้นๆ เบลานาเอาหลักเศรษฐศาสตร์ เรื่อง อรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย (Marginal Utility) ซึ่งใจความสำคัญว่า ยิ่งคนได้รับรางวัลใดมากขึ้น บุคคลก็จะยิ่งรู้สึกอิ่ม (Satiated) กับรางวัลนั้น คุณค่าของรางวัลนั้นก็ค่อยๆ ลดลง แล้วเขาก็จะหารางวัลอื่นมาแทน ซึ่งหากเขาได้รับน้อยก็จะถึงจุดอิ่มตัวอีกเช่นเดียวกัน

5. หลักของความไม่สมดุล (Imbalance Principle)

“ยิ่งความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนเกิดความสมดุลและความมั่นคงขึ้นในบางหน่วยสังคมก็ยิ่งเป็นไปได้มากกว่า ความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนในหน่วยสังคมอื่นจะไม่สมดุลและไม่มั่นคง”

เบลานาให้เหตุผลโดยยึดหลักของการฝ่าฝืนบรรทัดฐานแห่งความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยน กล่าวคือ หากสังคมมุ่งให้เกิดความมั่นคงสมดุลในการแลกเปลี่ยนของหน่วยสังคมบางหน่วย อีกบางหน่วยสังคมก็จะมี การฝ่าฝืนบรรทัดฐานแห่งความยุติธรรมมากขึ้น ทั้งนี้เบลานาอ้างถึง สังคมที่ว่า ชีวิตสังคมของมนุษย์จะพบกับ “ทางสองแพร่ง-Dilemmas” ระหว่างความมั่นคงสมดุล และความเครียดในสังคมเสมอ อีกเหตุผลหนึ่ง หากมองให้กว้างออกไป อาจนำความคิดเรื่อง วิชาวิธี (Dialectic) มาช่วยอธิบายหลักการนี้ได้ในแง่ที่ว่า ทุกหน่วยสังคมจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง กรณีนี้จะต้องถือเอาสังคมเป็นหน่วยรวม บางหน่วยสังคมของหน่วยรวมมีความสมดุลมั่นคง อีกบางหน่วยจะต้องไม่มั่นคงสมดุล ก็จะต้องเปลี่ยนตามหลักของวิชาวิธี เพื่อว่า จะสามารถสร้างความสมดุลมั่นคงในโอกาสต่อไป (สัญญา, 2545ก: 112)

เมื่อได้กล่าวถึงหลักการเบื้องต้นพร้อมความหมายของการแลกเปลี่ยนแล้ว ความรู้เหล่านี้ย่อมจะเป็นพื้นฐานสำหรับทำความเข้าใจชีวิตมนุษย์ในสังคมโดยทั่วไปได้ อย่างไรก็ดี การนำเอาหลักการข้างต้นไปใช้กับด้านใดด้านหนึ่งของชีวิตสังคม เบลาได้กล่าวถึงอำนาจไว้ในทฤษฎีอำนาจของเขา ว่าความสัมพันธ์มีระดับของอำนาจที่จะบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งทำตามที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ซึ่งจะกล่าวถึงในทฤษฎีอำนาจของเบลา

แนวคิดและทฤษฎีอำนาจ

แนวคิดและทฤษฎีอำนาจของเบลา

ทฤษฎีอำนาจของเบลามีหลักการเบื้องต้นมาจากทฤษฎีแลกเปลี่ยนที่นำมาใช้กับชีวิตมนุษย์ในสังคมทั่วไป เรื่องของอำนาจ (Power) เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตสังคมที่ขาดไม่ได้ สำหรับเบลาแล้ว ในความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน คนที่มีอำนาจ คือคนที่สามารถทำให้ผู้อื่นยอมตาม (Compliance) เพราะในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้มีอำนาจสามารถ “ดึง” บริการอันเป็นประโยชน์เอาไว้ หรือลงโทษ คิดราคาค่าบริหารแพงขึ้นได้ตามใจ

แนวคิดเรื่องอำนาจของเบลาสอดคล้องกับ Weber (1962: 117) ซึ่งให้ความหมายของอำนาจไว้ว่าหมายถึง “โอกาส (Opportunity) ที่มีอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ (Social Relationship) ซึ่งทำให้บุคคลบรรลุเจตนารมณ์ของตนได้ถึงแม้จะมีผู้ต่อต้าน โดยไม่ต้องคำนึงถึงฐานที่มาของโอกาสนั้น” โดยตามความคิดของเบลา บุคคลจะมีอำนาจในระดับที่แตกต่างกัน

ข้อเสนอทางตรรกะ (Propositions) ของเบลาเกี่ยวกับเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความแตกต่างของอำนาจในความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน (Conditions for the Differentiation of Power in Social Exchange) ซึ่ง Turner (1997: 273) สรุปไว้ประกอบด้วย

1. “ยิ่งบุคคลสามารถสนองคืนบริการแก่ผู้ให้บริการมีคุณค่าได้น้อยเท่าใด ผู้ให้บริการมีคุณค่าก็จะยังสามารถบังคับให้ผู้สนองบริการยอมตามได้เพียงนั้น”

ผู้ให้บริการมีค่าจะมีอำนาจมากน้อยเหนือผู้สนองบริการเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่ผู้สนองบริการจะสามารถตอบแทนบริการมีค่าของผู้ให้ได้มากน้อยแค่ไหน หากผู้ให้บริการมีค่าให้มาก

แต่ผู้สนองใช้คืนได้น้อย ผู้ให้ก็มีอำนาจมาก ถ้าผู้สนองใช้คืนได้มาก ผู้ให้ก็มีอำนาจน้อยและถ้าผู้สนองใช้คืนได้หมดเลย (มีมูลค่าเท่ากัน) ผู้ให้ก็ไม่มีอำนาจเหนือผู้สนอง

แนวคิดสำคัญคือ บริการมีค่า (Valued Services) และการยอมตาม (Compliance) คำว่า บริการมีค่า ในที่นี้หมายถึง ทั้งบริการในความหมายทั่วไป เช่น การกระทำอันเป็นประโยชน์ทั้งหลาย ตั้งแต่การทำให้สิ่งเล็กๆ น้อยๆ ให้กัน ไปจนถึงการสร้างการซ่อมแซมเครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องจักรเครื่องกล และหมายกว้างไปถึงตัวเงิน ตัววัตถุมีค่ามีราคาเป็นเงินทั้งหลาย ส่วนคำว่า ยอมตาม คือ การปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำได้

2. “ยิ่งบุคคลสามารถหาแหล่งรางวัลเป็นทางเลือกได้น้อยเพียงใด ผู้ให้บริการมีค่าจะยิ่งสามารถบังคับบุคคลให้ยอมตามได้มากเพียงนั้น”

แนวคิดสำคัญคือ แหล่งรางวัลทางเลือก (Alternative Sources of Rewards) แหล่งรางวัลโดยทั่วไปหมายถึงคนอีกคนหนึ่งหรืออีกกลุ่มหนึ่ง หรือที่ใหญ่ขึ้นไปอีกคือสังคมหนึ่ง ทางเลือกแหล่งรางวัลมาก คือมีหลายแหล่งรางวัลสำหรับคนหนึ่งหรือกลุ่มจะเลือกแหล่งเหล่านี้ได้ การมี ตรงนี้หมายถึงการที่บุคคลสามารถเข้าถึงแหล่งรางวัลนี้ได้ การมีอยู่ของแหล่งรางวัลที่บุคคลไม่สามารถจะเข้าถึงได้ ก็เหมือนกับไม่มีนั่นเอง (สัญญา, 2545ก: 114)

3. “ยิ่งผู้รับบริการมีค่าสามารถใช้กำลังบังคับและขู่เข็ญผู้ให้บริการได้น้อยเพียงใด ผู้ให้บริการก็ยิ่งสามารถบังคับให้ผู้รับบริการยอมตามได้มากเพียงนั้น”

แนวคิดสำคัญคือ การใช้กำลังบังคับ (Physical Force) และการใช้กำลังขู่เข็ญ (Physical Coercion) การบังคับ หมายถึง การจ้องอยู่กับผู้ถูกบังคับ เช่น บังคับให้เขียน บังคับให้ยิงปืน บังคับให้ฆ่า ส่วนการขู่แสดงว่าอาจอยู่ห่างจากผู้ถูกขู่ได้ แต่เมื่อใช้กำลังบังคับและขู่ก็หมายความว่า อาการทั้งสองนั้นผู้กระทำอยู่ใกล้ผู้ถูกกระทำทั้งคู่

ถ้าผู้รับบริการมีความสามารถใช้อำนาจตอบโต้ผู้ให้บริการมีค่าได้แล้ว ผู้ให้บริการก็ไม่สามารถมีอำนาจเหนือผู้รับบริการได้ ซึ่งทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการอาจเป็นปัจเจกชนหรือกลุ่มคนก็ได้

4. “ยังผู้รับบริการมีความสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาบริการนั้นได้น้อยเพียงใด ผู้ให้บริการก็ยังสามารถบังคับให้ผู้รับบริการยอมตามได้มากเพียงนั้น”

แนวคิดสำคัญคือ ความสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องอาศัยบริการมีค่าของคู่สัมพันธ์ ซึ่งแปลว่าบริการมีค่าเป็นการประเมินค่าของสังคมทั่วไป ไม่ใช่ของผู้รับบริการนี้ เขาจึงอยู่ได้โดยไม่ต้องอาศัยบริการที่เรียกว่ามีค่า หรืออีกนัยหนึ่ง บริการมีค่าไม่ได้เป็นความต้องการจำเป็น (Need) สำหรับผู้รับบริการ หากเป็นความต้องการ เพราะอยากได้ (Want) เขาจึงสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องอาศัยบริการมีค่านั้น ไม่ว่าบริการมีค่าจะมีความหมายใดดังกล่าว หากผู้รับบริการในความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้แล้ว บริการมีค่านั้นก็กลายเป็นบริการไม่มีค่า คือ ไม่สามารถจะก่อให้เกิดอำนาจขึ้นมาได้ ผู้ให้บริการก็ไม่สามารถมีอำนาจเหนือผู้รับบริการได้

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีอำนาจของเบลลา กล่าวว่า อำนาจเกิดจากบริการมีค่าเหนือบุคคลผู้ไม่สามารถตอบสนองทดแทน เหนือบุคคลผู้ไม่มีทางเลือก เหนือบุคคลผู้ไม่สามารถใช้กำลังบังคับขู่เข็ญ ตอบโต้ และเหนือบุคคลผู้ต้องพึ่งพาบริการนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อำนาจเหล่านี้จึงเป็นอำนาจบังคับ เพราะเกิดในความสัมพันธ์ทางสังคม และในความสัมพันธ์ทางการแลกเปลี่ยนของคนในสังคมจะมีความแตกต่างของอำนาจระหว่างคู่สัมพันธ์แฝงอยู่

แนวคิดเรื่องอำนาจของทอฟฟเลอร์

Toffler (ขุนทอง, 2543: 9-10) กล่าวถึงที่มาของอำนาจว่าเกิดจากกำลัง ความมั่งคั่ง และความรู้ โดยกล่าวว่า “กำลัง ความมั่งคั่งและความรู้ คือที่มาแห่งอำนาจ ในตำนานเกี่ยวกับเทพของญี่ปุ่นก็มีเรื่องเกี่ยวกับ ‘ซานซุ โนะ จินจิ’ ซึ่งหมายถึงวัตถุศักดิ์สิทธิ์ 3 อย่างของเทพแห่งดวงอาทิตย์คือ ดาบ อัญมณีและกระจกเงาทั้งสามสิ่งนี้ยังเป็นสัญลักษณ์แห่งองค์จักรพรรดิญี่ปุ่นมาจนถึงปัจจุบันด้วย ดาบคือตัวแทนของกำลัง ความรุนแรง อัญมณีคือความมั่งคั่ง ส่วนกระจกเงานั้นคือสิ่งที่เทพใช้ส่องเพื่อมองดูตัวเอง ซึ่งสามารถตีความได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของจินตนาการ ความสำนึกและความรู้ ทั้งกำลัง เงินตรา ความรู้ ประกอบกันขึ้นเป็นระบบแห่งอำนาจและสามารถใช้สิ่งหนึ่งเป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้มาซึ่งอีกสองสิ่งด้วย กล่าวคือ ใช้ปืนเป็นอาวุธข่มขู่เอาเงินทองหรือข้อมูลจากผู้ตกเป็นเหยื่อ ใช้เงินซื้อข้อมูลหรือปืน และใช้ข้อมูลความรู้แสวงหาเงินหรือสิ่งสมกำลังได้เช่นกัน ทั้งสามสิ่งนี้นำมาใช้ได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ในครอบครัวไปจนถึงการเมือง”

อำนาจที่มีคุณภาพสูงสุดคือความรู้ คุณภาพของอำนาจวัดกันด้วยประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจน้อยที่สุดเพื่อบรรลุเป้าหมาย เราใช้กำลังเพื่อบังคับให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่เราต้องการ โดยที่เขาไม่ยินยอม เราให้เงินเป็นเครื่องตอบแทนถ้าเขาทำตามที่เราอยากให้ทำ แต่เราสามารถชักจูงให้เขาทำด้วยความเต็มใจ โดยไม่หวังสิ่งตอบแทนด้วยการใช้ความรู้หวานล่อเปลี่ยนแปลงความรู้สึก นึกคิด ทศนคติให้กันไปมาตามที่เรายากจะให้ เป็น ในความคิดของทอพอเลอร์ ความรู้จึงเป็นอำนาจที่ใช้ประโยชน์ได้หลากหลายรอบด้านมากที่สุด

ทั้งกำลัง ความมั่งคั่งและความรู้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดคือผู้ที่รู้จักผสมผสานอำนาจทั้งสามอย่างนี้เข้าด้วยกัน และเลือกใช้อย่างถูกต้องในแต่ละสถานการณ์

จากทฤษฎีการแลกเปลี่ยนและทฤษฎีอำนาจที่กล่าวไปนั้น จะเห็นได้ว่าการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นความสัมพันธ์ทางการแลกเปลี่ยน (Exchange Relationship) ซึ่งความสัมพันธ์นี้เป็นความสัมพันธ์นอกกฎหมายระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ เพราะโดยปกติลูกหนี้มีหน้าที่ที่ต้องชำระหนี้ตามที่ได้รับไปจริงจากเจ้าหนี้ และเจ้าหนี้ไม่มีสิทธิที่จะเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่หนี้ในระบบนั้นเป็นความสัมพันธ์ทางการแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นนอกเหนือกฎหมาย ซึ่งจะได้อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับหนี้ และหนี้ในระบบต่อไป

แนวคิดเรื่องหนี้

คำจำกัดความของคำว่าหนี้

มีนักนิติศาสตร์หลายท่านให้คำจำกัดความของคำว่าหนี้ไว้ดังนี้

สุนทร (2544) อธิบายว่าหนี้เป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างบุคคลสองฝ่าย ได้แก่ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายผู้ทรงสิทธิ เรียกว่า เจ้าหนี้ กับอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายผู้มีหน้าที่ เรียกว่าลูกหนี้ เช่น แดงกู้ยืมเงินมาจากด้อย จำนวน 50,000 บาท ด้อยเป็นฝ่ายผู้ทรงสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ ด้อยจึงเป็นเจ้าหนี้ และแดงเป็นฝ่ายมีหน้าที่ที่จะต้องชำระหนี้ที่กู้ยืมมานั้น แดงจึงเป็นลูกหนี้

ประสิทธิ์ (2546) อธิบายว่าหนี้หมายถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่าเจ้าหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่าลูกหนี้ โดยเจ้าหนี้มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ลูกหนี้ปฏิบัติการชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด งดเว้นการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือส่งมอบทรัพย์สิน

โสภณ (2547: 23) กล่าวว่า “ไม่อาจทำให้เข้าใจได้โดยชัดเจนว่านี่คืออะไรกันแน่ ความจริงจำกัดความถือว่าเป็นเรื่องของนักทฤษฎี หรือนักปราชญ์ทางกฎหมายมากกว่า สำหรับการบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ผู้เป็นเจ้านี่ลูกหนี้ หรือเพื่อให้มีผู้พิพากษาตัดสินคดีอาจไม่มีความสำคัญมากนัก ข้อสำคัญอยู่ที่ว่าเมื่อมีหนี้แล้วเจ้านี่มีสิทธิอะไรบ้าง และลูกหนี้มีหน้าที่อะไรบ้างมากกว่า”

ที่มาของหนี้

ที่มาแห่งหนี้้นั้นอาจมีได้หลายอย่าง คือ (1) นิติกรรม เช่น พันัยกรรม สัญญาต่างๆ (2) นิติเหตุ ได้แก่ ละเมิด ลากมิดควรได้ จัดการงานนอกสั่ง (3) เหตุอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดเช่น ภาษีอากร (สุนทร, 2544)

เมื่อพิจารณาเฉพาะหนี้ที่เกิดจากนิติกรรมพบว่า นิติกรรมที่ก่อให้เกิดหนี้ อาจเป็นนิติกรรมสองฝ่ายหรือสัญญา หรืออาจเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวก็ได้ แม้ว่าโดยความเป็นจริงส่วนใหญ่ที่ก่อให้เกิดหนี้คือสัญญา (โสภณ, 2547: 29)

จากที่มาของหนี้จะพบว่าหนี้เกิดขึ้นได้จากหลายที่มา หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินถือเป็นหนี้ชนิดหนึ่งจากหนี้ที่มีหลายชนิด การจะเข้าใจถึงหนี้เงินกู้ยืมในระบบเราจะต้องทำความเข้าใจหนี้ที่เกิดจากการทำสัญญากันระหว่างผู้กู้กับผู้ให้กู้ยืมตามกฎหมาย

แนวคิดเรื่องการกู้ยืมเงิน

ความหมายของการกู้ยืมเงิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 9 ยืม หมวด 2 ยืมใช้สลับเปลี่ยน บัญญัติเรื่องการกู้ยืมไว้ในมาตรา 653 ถึง มาตรา 656 การกู้ยืมเงินจึงเป็นการยืมใช้สลับเปลี่ยนและเป็นสัญญาชนิดหนึ่ง (มหาชัย, 2547: 13)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “ยืม” และ “กู้ยืม” ไว้ดังนี้

1. ยืม หมายถึง การนำของ สิ่งของ เงิน เป็นต้น มาใช้ชั่วระยะหนึ่งแล้วคืนให้หรือใช้คืน
2. กู้ยืม หมายถึง ยืมเงินโดยให้ดอกเบี้ยแล้ว

ดังนั้นคำว่า “ยืมเงิน” จึงหมายถึง การที่บุคคลหนึ่งมอบเงินจำนวนหนึ่งไม่ว่าจะเป็นของตนหรือไม่ ให้บุคคลอีกคนหนึ่ง ซึ่งขอไปใช้ชั่วระยะเวลาหนึ่งและสัญญาว่าจะใช้เงินจำนวนเดียวกับที่ยืมคืน ส่วน “การกู้ยืม” หมายความว่า ใช้คืนพร้อมดอกเบี้ย

การกู้ยืมเงินเป็นเอกเทศสัญญาชนิดหนึ่ง จึงตกอยู่ภายใต้บทกำหนดตามลักษณะของนิติกรรมสัญญาโดยทั่วไป ซึ่งต้องนำมาพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของสัญญาประกอบด้วย เช่น การกู้ยืมเงินต้องไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการพนันวิสัยหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เรื่องความสามารถของคู่สัญญา เจตนาการผูกนิติสัมพันธ์ และความสมบูรณ์ของสัญญากู้ยืม เป็นต้น

ความหมายของสัญญากู้ยืมเงิน

สัญญากู้ยืมเงินเป็นสัญญาซึ่งผู้ให้กู้ตกลงให้ผู้กู้ ยืมเงินไปโดยโอนกรรมสิทธิ์ในเงินนั้นให้แก่ผู้กู้และผู้กู้ตกลงจะชดใช้เงินที่มีมูลค่าเท่ากันคืนแก่ผู้ให้กู้ สำหรับค่าตอบแทนการให้กู้ยืมเงินหรือที่เรียกว่า “ดอกเบี้ย” นั้น ไม่ใช่สาระสำคัญของสัญญากู้ยืมเงิน คู่สัญญาอาจตกลงคิดดอกเบี้ยกันหรือไม่ก็ได้ แต่หากตกลงให้มีการคิดดอกเบี้ยต่อกันแล้ว ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย (ทพจกค, 2541: 1) ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 กำหนดว่าห้ามคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี

“มาตรา 654 ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” (พิชัย, 2547: 237)

ลักษณะทั่วไปของสัญญากู้ยืมเงิน

1. เป็นสัญญาใช้สินเปลืองชนิดหนึ่ง
2. การกู้ยืมเงินย่อมบริบูรณ์เมื่อมีการส่งมอบเงิน

การส่งมอบเงินที่กู้ยืมนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง หากไม่มีการส่งมอบเงินที่กู้ยืม สัญญากู้ยืมเงินก็ไม่บริบูรณ์

เมื่อผู้ให้กู้และผู้กู้ทำสัญญากู้ยืมเงินระหว่างกัน และผู้ให้กู้ส่งมอบเงินให้ผู้กู้แล้ว สัญญา
กู้ยืมเงินย่อมบริบูรณ์ ผู้กู้กลายเป็นลูกหนี้ซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระหนี้เงินกู้คืนให้แก่ผู้ให้กู้

ความหมายของการใช้เงิน

การใช้เงินหมายถึงการนำเงินมาชำระหนี้แก่ผู้ให้กู้ และหมายความเฉพาะการใช้เงิน
เท่านั้น ไม่รวมถึงการชำระดอกเบี้ย ดังนั้น หากเป็นการชำระดอกเบี้ยแล้วไม่จำเป็นต้องมีหลักฐาน
เป็นหนังสือลายมือชื่อผู้ให้ยืมมาแสดง หรือมีการเวนคืนหลักฐานแห่งการกู้ยืมเงินนั้น หรือหลักฐาน
แห่งการกู้ยืมเงินนั้นได้แทงเพิกถอนแล้ว (ทงนศักดิ์, 2541:174)

การชำระหนี้กู้ยืมเป็นการชำระต้นเงิน ซึ่งหากมีการชำระกันถูกต้องครบถ้วนย่อมทำให้หนี้
เงินกู้ยืมนั้นระงับสิ้นไป อย่างไรก็ตามหนี้เงินกู้ยืมอาจจะระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นอีก เช่น การ
ปลดหนี้ การหักกลบลบหนี้ และการแปลงหนี้ใหม่ ส่วนการชำระดอกเบี้ยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือ
ลายมือชื่อของเจ้าหนี้มายืนยัน และอาจใช้พยานบุคคลอ้างอิงได้

หลักฐานในการฟ้องร้องดำเนินคดี

หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ที่กู้ยืมไปจากเจ้าหนี้แล้ว เจ้าหนี้สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล
เพื่อให้ศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐานในการฟ้องคดี
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่าง
ใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่” (พระราชบัญญัติแก้ไข
เพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2548 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548)

การฟ้องร้องคดีกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น กฎหมายบังคับให้ต้องมีหลักฐานเป็น
หนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืม จึงจะฟ้องคดีได้ เหตุที่กฎหมายบังคับเช่นนี้เพื่อจัดข้อยุ่งยากในการ
พิสูจน์ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีของศาล ทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลด้วยทางหนึ่ง แต่ก็
ไม่ได้หมายความว่าหากไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืมแล้ว การกู้ยืมเงินนั้นจะตกเป็น

โมฆะ เพียงแต่ห้ามฟ้องร้องเท่านั้น (ทงนศักดิ์, 2541: 25) พยานหลักฐานเกี่ยวกับการฟ้องคดีกู้ยืมเงินตามมาตรา 653 วรรคหนึ่งนี้ แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี

1. การกู้ยืมเงิน 2,000 บาทหรือต่ำกว่า 2,000 บาท
2. การกู้ยืมเงินกว่า 2,000 บาท

การกู้ยืมเงิน 2,000 บาทหรือต่ำกว่า 2,000 บาท ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 วรรคหนึ่ง ใช้บังคับเฉพาะการกู้ยืมเงินกว่า 2,000 บาท ดังนั้นการกู้ยืมเงิน 2,000 บาทพอดีหรือต่ำกว่าจึงไม่อยู่ในบังคับที่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืม มาเป็นหลักฐานในการฟ้องคดี

การกู้ยืมเงินกว่า 2,000 บาทขึ้นไป เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืมมาเป็นหลักฐานแห่งการฟ้องคดี หากไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืมแล้ว ก็ไม่อาจฟ้องร้องผู้ยืมได้ แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. หลักฐานเป็นหนังสือ หมายถึง หลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏข้อความแสดงให้เห็นได้ว่ามีความเป็นหนี้กันอยู่ แม้ข้อความจะไม่แจ้งชัดว่าหนี้เป็นหนี้เงินกู้ ก็สามารถนำพยานหลักฐานมาสืบพิสูจน์ได้

2. หลักฐานเป็นหนังสือต้องลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ หลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืม ใช้เป็นหลักฐานการฟ้องคดีกู้ยืมเงินได้ การที่กฎหมายบังคับให้ผู้ยืมต้องลงลายมือชื่อไว้ด้วย เพื่อเป็นเครื่องยืนยันว่าผู้ยืมได้ทำเอกสารนั้นขึ้น

ปัญหาที่เกี่ยวกับหลักฐานเป็นหนังสือ ได้แก่ (1) วันที่กู้ยืมเงิน หลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืม แต่ไม่ได้ระบุวันที่ไว้ หากพิจารณาสาระสำคัญของหลักฐานเป็นหนังสือนั้น อยู่ที่ ต้องมีความหมายแสดงถึงความเป็นหนี้ต่อกันและจะชำระหนี้คืนให้ สำหรับวันที่กู้ยืมกัน จึงไม่ใช่สาระสำคัญ หากไม่ระบุถึง หลักฐานเป็นหนังสือนั้นก็ยังคงใช้ได้ ไม่เสียไป เพียงแต่อาจกระทบต่อวันเริ่มต้นแห่งการคิดดอกเบี้ยเท่านั้น หากนำสืบไม่ได้ว่ากู้ยืมกันเมื่อใด ศาลอาจพิพากษาให้ดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องก็ได้ (2) จำนวนเงินกู้ สาระสำคัญของหลักฐานเป็นหนังสืออยู่ที่ต้องมีข้อความแสดงความหมายถึงการเป็นหนี้ และจะชำระคืน การเป็นหนี้ย่อมรวมถึงจำนวนหนี้ด้วยว่ามีเท่าใด หากไม่ทราบยอดหนี้ ก็คิดกันให้ไม่ได้ จำนวนเงินกู้จึงถือเป็นข้อสำคัญ จะขาดเสียไม่ได้

หากขาดไปก็ถือว่าหลักฐานนั้นมิใช่หลักฐานเป็นหนังสือ (3) ผู้ให้กู้ หลักฐานเป็นหนังสือไม่ต้องระบุชื่อผู้ให้กู้ก็ได้

สรุปหนี้เงินกู้ หมายถึง หนี้ที่เกิดจากการทำสัญญากู้ยืมเงินระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ และผู้ให้กู้ได้ส่งมอบเงินให้แก่ผู้กู้ ทำให้ผู้กู้กลายเป็นลูกหนี้ต้องชำระหนี้เงินกู้ให้แก่เจ้าหนี้ หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยต้องมีหลักฐานในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

แนวคิดเรื่องหนี้นอกระบบ

ความหมายของหนี้นอกระบบ

หนี้นอกระบบเป็นคำที่ใช้เรียกสั้นๆ มาจากคำว่าหนี้เงินกู้นอกระบบ เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายซึ่งแบ่งประเภทของผู้ประกอบการปล่อยเงินกู้เป็น 3 ประเภท (ทีมข่าวการเงิน, 2548: B13) ได้แก่

1. ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งประกอบธุรกิจตาม พ.ร.บ.ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสามารถเรียกดอกเบี้ยจากลูกค้าได้เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้ ทั้งนี้การจะกำหนดให้อยู่ในอัตราใดนั้นคงต้องขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น ธนาคารกรุงไทยแจ้งอัตราดอกเบี้ยเงินให้สินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภค (Consumer Loan) สูงสุดในกรณีลูกค้าทั่วไป กรณีปกติร้อยละ 12.25 ต่อปี อัตราดอกเบี้ยสูงสุดกรณีผิดนัดชำระหนี้ ร้อยละ 15.00 ต่อปี เป็นต้น (เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2549)

2. พวkbัณฑิตและกลุ่มน้านแบงก์ (Non-Bank) ที่ขออนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทย (หรือแบงก์ชาติ)จำนวน 28 แห่ง ซึ่งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมกันสูงสุดไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี

3. ผู้ประกอบการที่เป็นประชาชนธรรมดาซึ่งเป็นประชาชนทั่วไป มีสิทธิคิดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654

ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีแหล่งเงินกู้สำหรับพนักงานโดยเรียกว่าสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ยกตัวอย่างเช่น สหกรณ์ออม

ทรัพย์พนักงานบริษัท การบินไทย จำกัด แจ้งอัตราดอกเบี้ยประจำวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2549 โดยแยกเป็น (1) เงินกู้สามัญ-ลูกเงิน ร้อยละ 6.00 ต่อปี (2) เงินกู้พิเศษเคหะสงเคราะห์ ร้อยละ 5.75 ต่อปี (3) เงินกู้พิเศษส่งเสริมฐานะความมั่นคง ร้อยละ 6.00 ต่อปี เป็นต้น

หนี้้นอกระบบคือหนี้ที่เกิดจากการให้กู้ยืมเงินโดยผู้ประกอบการประเภทที่ 3 ซึ่งคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด

คำริ (2548ก) อัยการผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นเลขานุการของคณะทำงานดำเนินคดีหนี้้นอกระบบ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย กล่าวว่า “หนี้้นอกระบบคือ (1) หนี้ที่ลูกหนี้ได้รับเงินต้นที่กู้มาน้อยกว่าจำนวนเงินที่ระบุไว้ในสัญญากู้ หรือ (2) หนี้ที่ลูกหนี้ต้องชำระดอกเบี้ยสูงกว่าในอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ (ร้อยละ 15 ต่อปี หรือ 1.25 บาทต่อเดือน)”

ลักษณะของหนี้้นอกระบบในสังคมไทยเกิดจากการให้กู้ยืมเงินโดยประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจจะเรียกชื่อแตกต่างกัน “นายทุนเงินกู้้นอกระบบรวมทั้งแบกโคกผ้า เจ้าของบ่อน หวยเถื่อน ซึ่งไม่เคยนำเสนอรายได้เพื่อคำนวณการเสียภาษีให้รัฐ ถือเป็นการผิดกฎหมาย และปกติการปล่อยกู้้นอกระบบก็มักจะคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงเกินกว่าข้อกำหนดของกฎหมายที่ระบุไว้ที่ร้อยละ 15 ต่อปี” (พลประสิทธิ์, 2547: 27)

หนี้้นอกระบบกับเศรษฐกิจนอกระบบ

หนี้้นอกระบบถือเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอกระบบ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547: 8) ให้คำนิยามของคำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” หมายความว่า การประกอบอาชีพและธุรกิจในภาคการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ เป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้าง หรือใช้แรงงานในครอบครัว โดยมีทั้งที่ดำเนินการโดยถูกกฎหมายและหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายกำกับ

สรุปหนี้้นอกระบบหรือหนี้เงินกู้้นอกระบบ เป็นหนี้ที่เกิดจากการให้กู้ยืมเงิน ซึ่งผู้ให้กู้เป็นประชาชนทั่วไป โดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และไม่เสียภาษีให้รัฐ

เจ้าหนี้และลูกหนี้เงินกู้ยืมระบบนั้นต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่สอดคล้องกันคือฝ่ายหนึ่งต้องการกำไรจากดอกเบี้ย อีกฝ่ายหนึ่งต้องการเงินก้อนหรือความจำเป็นบังคับ ทำให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในบางตอนของคำแถลงการณ์คณะกรรมการราษฎร เกี่ยวกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 สะท้อนถึงสาเหตุที่ทำให้ลูกหนี้ต้องกู้เงินนอกระบบเกิดจากความจำเป็นบังคับ โดยระบุว่า

“การกู้ยืมนั้นโดยปกติผู้ต้องการทุน เมื่อได้ทุนแล้วไปประกอบกิจการอันใดอันหนึ่งมีผลงอกงามขึ้น ก็แบ่งผลนั้นใช้เป็นดอกเบี้ยบ้างเหลือรวบรวมไว้เพื่อใช้หนี้ต่อไป ดังนั้นฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้ดอกเบี้ยเป็นค่าป่วยการ และมีโอกาสที่จะได้รับใช้ทุนคืนในภายหลัง แต่ถ้าดอกเบี้ยเรียกแรงเกินไปแล้ว ลูกหนี้ได้ผลไม่พอที่จะใช้ดอกเบี้ยได้ ย่อมต้องยอเยียบไปด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้งหลายและประเทศของเราเองจึงมีกฎหมายมาแต่โบราณกาลกำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างสูงไว้กล่าวคือ ชั่งละ 1 บาทต่อเดือน (หรือร้อยละ 15 ต่อปี) อันที่จริงอัตรานี้เป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่แม้กระนั้นยังปรากฏว่าทุกวันนี้มีการให้กู้ยืมกันโดยอัตราสูงกว่านั้น และเจ้าหนี้กับลูกหนี้ต่างร่วมใจร่วมมือกันหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะฝ่ายหนึ่งอยากได้ อีกฝ่ายหนึ่งกลัวความจำเป็นบังคับ ในที่สุดก็ได้ผลอันไม่พึงปรารถนาดังกล่าวแล้ว” (คำริ, 2548ข)

ถึงแม้จะมีกฎหมายกำหนดเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย แต่ความสัมพันธ์ทางการแลกเปลี่ยนระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้เงินกู้ยืมระบบนั้นดำรงอยู่ในสังคมไทยเรื่อยมา ซึ่งมีงานวิจัยที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับหนี้เงินกู้ยืมระบบมากมาย ที่สำคัญคือ เจ้าหนี้เงินกู้ยืมระบบในปัจจุบันมีวิธีการปล่อยกู้ที่แบบยลขึ้น ทำให้เสมือนว่าถูกกฎหมายและมีอำนาจการติดตามทวงหนี้ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยอำนาจบังคับของคำพิพากษาของศาล ซึ่งจะกล่าวต่อไปในกรณีศึกษาพนักงานรัฐวิสาหกิจในกรุงเทพมหานคร

แนวคิดเรื่องพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ลักษณะสำคัญของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยนี้คือเป็นบุคคลที่มีเงินเดือนประจำ มีค่าตอบแทนที่นอกเหนือจากเงินเดือนค่าจ้าง และยังมีสวัสดิการต่างๆ ที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจจัดให้ ดังนั้นก่อนที่จะศึกษาว่าทำไมพนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งต้องอาศัยเงินจากการกู้ยืมเงินนอกระบบ จึงควรทำความเข้าใจกับกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ค่าตอบแทนและแรงจูงใจที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับ

พนักงานรัฐวิสาหกิจ

ความหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หมายถึง บุคคลซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือพนักงานระดับปฏิบัติการ และพนักงานระดับบริหาร

พนักงานปฏิบัติการ หมายถึง พนักงานรัฐวิสาหกิจทั่วไปที่มีตำแหน่งต่ำกว่าระดับหัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก

พนักงานบริหาร หมายถึง พนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีตำแหน่งตั้งแต่ระดับหัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก ซึ่งพนักงานในระดับนี้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งแบ่งแยกระดับแตกต่างกัน โดยแบ่งแยกได้เป็น หัวหน้างานระดับต้น ผู้จัดการแผนก และผู้อำนวยการฝ่าย

จำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจ จากข้อมูลของศูนย์สารสนเทศ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง (2549) พบว่ามีจำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2548 รวมทั้งสิ้น 271,383 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2549)

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

ความหมายของรัฐวิสาหกิจ คำจำกัดความของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

- ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/ หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/ หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/ หรือ (ก) และ/ หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/ หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/ หรือ (ก) และ/ หรือ (ข) และ/ หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

โดยสรุป “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง องค์การของรัฐ หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ บริษัทหรือนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีรัฐบาลและ/หรือรัฐวิสาหกิจเข้าร่วมทุนกันเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนทั้งหมด โดยในปี พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจประมาณ 90 แห่ง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545: 1-1) แต่หากนับเฉพาะหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ มีประมาณ 57 แห่ง ทั้งนี้ไม่นับรวมหน่วยงานที่เป็นบริษัทลูกของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (หรือ สคร.) เป็นหน่วยงานที่ถูกยกฐานะมาจากสำนักการวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยมีหน้าที่ 3 ประการคือ (1) กำหนดนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และมาตรการในการเพิ่มมูลค่ารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ (2) กำกับดูแลวิเคราะห์และติดตามประเมินผลรัฐวิสาหกิจ ในฐานะผู้ถือหุ้นให้ดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบาย และมาตรการเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาวิสาหกิจ (3) บริหารหลักทรัพย์ของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรกลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมอำนาจทางการเมือง ทางทหารและทรัพยากรของรัฐ และเป็นผู้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดการทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการขึ้นจำนวนหนึ่ง โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และอยู่ภายใต้การบริหารของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎร หรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร การใช้ทรัพยากรทางการเงินของรัฐมาสร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นนี้ คณะราษฎรได้สร้างรัฐวิสาหกิจทางการเงิน อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมขึ้น เช่น ธนาคารเอเซีย บริษัทเดินเรือไทย เป็นต้น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า เพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศเพื่อดำเนินการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคของประชาชนให้เพียงพอ เพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงครามนั้น เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้งดำเนินกิจการที่เป็นบริการประชาชน ที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ มีการตรากฎหมายในปี พ.ศ. 2496 เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่

ได้จัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาหลายแห่งซึ่งมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น จากนั้นมาก็มีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก

ปัจจุบัน (ในปี พ.ศ. 2549) มีรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวม “บริษัทลูก” ของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น) รวมทั้งสิ้น 57 แห่ง รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการ แตกต่างกันไป เช่นเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง ในบางกรณีอาจเป็นเหตุผลที่กล่าวมานี้หลายประการหรือรวมกันก็ได้

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในอดีตนั้นมีเหตุผลและวัตถุประสงค์ 6 ประการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545: 5-2) ดังต่อไปนี้

1. เพื่อดำเนินกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตามธรรมชาติ เป็นกิจการที่ให้บริการสาธารณะที่มีผู้ให้บริการเพียงรายเดียวก็เพียงพอ ถ้ามีผู้ผลิตหลายรายจะทำให้ต้นทุนสูงเกินไปและหากรัฐบาลให้เอกชนมาลงทุนในกิจการเหล่านี้เพียงรายเดียว ก็จะเป็นการผูกขาดโดยเอกชน ซึ่งจะมีปัญหาการเอาเปรียบผู้บริโภคได้ ซึ่งได้แก่ กิจการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ เป็นต้น
2. เพื่อดำเนินกิจการที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อม เนื่องจากกิจการบางประเภทมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ที่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูงจ้างพนักงานจำนวนมาก และอาศัยเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงได้เร็ว ซึ่งภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนในโครงการเหล่านี้ โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมและการขนส่ง เช่น การทางพิเศษฯ การท่าอากาศยานฯ เป็นต้น
3. เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นบริการสาธารณะหรือบริการเชิงสังคม ซึ่งเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และมีเป้าหมายเพื่อให้บริการแก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคมและเพื่อเป็นการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท การเก็บค่าบริการจึงต้องถูกควบคุมในราคาต่ำกว่าทุน ดังนั้นภาคเอกชนจึงไม่สนใจเข้ามาลงทุน กิจการประเภทนี้ ได้แก่ การรถไฟฟ้า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และองค์การรถไฟฟ้ามหานคร (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย) เป็นต้น
4. เพื่อส่งเสริมกิจการบางประเภท หรือเพื่อส่งเสริมสาขาต่างๆ ที่เป็นสาธารณประโยชน์ เนื่องจากกิจการบางประเภทมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม และยังจำเป็นต้อง

อาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยเฉพาะในด้านการเงิน ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตั้งรัฐวิสาหกิจที่ให้การสนับสนุนด้านการเงินขึ้น เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารเพื่อสินเชื่อที่อยู่อาศัย ธนาคารเพื่อการค้าต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังจำเป็นต้องทำหน้าที่ส่งเสริมกิจการด้านสังคมและวัฒนธรรม เช่นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

5. เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สำคัญในประเทศ และเพื่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากในอดีตรัฐบาลให้ความสำคัญกับความมั่นคงของประเทศมาก หรือมีลักษณะค่อนข้างจะเป็น “ชาตินิยม” ดังนั้น อุตสาหกรรมบางประเภทที่มีความสำคัญ หากรัฐบาลปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจเกิดการผูกขาดจนเกิดความไม่เป็นธรรม และเกรงว่าต่างชาติอาจจะเข้ามาแทรกแซงและมีอิทธิพลครอบงำเศรษฐกิจมากเกินไป รัฐบาลจึงได้ให้รัฐวิสาหกิจลงทุนผลิตสินค้าในอุตสาหกรรมพื้นฐานต่างๆ เช่น เหล็ก เหล็กกล้า ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เรือเดินทะเล ปูน และปิโตรเคมี แบตเตอรี่ การฟอกหนัง อาหาร และเครื่องนุ่มห่ม เป็นต้น ซึ่งในอดีตถือว่าเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ

6. เพื่อควบคุมสินค้าบางประเภท และเพื่อหารายได้ให้รัฐ กล่าวคือ สินค้าบางประเภท เช่น เหล้า บุหรี่ ยาสูบ ไฟฟ้าและสลากกินแบ่งรัฐบาล หากมีการผลิตและบริโภคมากเกินไปจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพและศีลธรรมในสังคม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้รัฐวิสาหกิจเข้าไปควบคุมและดำเนินการเอง ซึ่งทำให้กิจการเหล่านี้ถูกผูกขาดโดยรัฐจนกลายเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ

นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาแล้ว 6 ประการ ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยสร้างรายได้ให้กับรัฐวิสาหกิจแม่ และขณะเดียวกัน เพื่อที่จะเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการไม่ผูกติดกับระเบียบที่รัฐวิสาหกิจหลักต้องเผชิญอยู่ เช่น บริษัทลูกในกลุ่มของพลังงาน ได้แก่ บริษัท ปตท. สผ. จำกัด หรือ ในกลุ่มของสถาบันการเงิน เช่น บริษัทกรุงไทยแลนด์เอนเฮาส์ จำกัด บริษัท กุญหมายกรุงไทย จำกัด และบริษัทเงินทุนกรุงไทยธนกิจ เป็นต้น นอกจากนี้วิถีพฤติกรรมการเงินเมื่อกลางปี พ.ศ. 2540 ยังส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินในประเทศจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและลดผลกระทบที่รุนแรงต่อประชาชน รัฐบาลจึงต้องเข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงิน ส่งผลให้สถาบันการเงินเอกชนบางแห่งแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา เช่น ธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย และธนาคารไทยธนาคาร

เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว วิกฤติเศรษฐกิจครั้งนี้ยังทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาใหม่เพื่อแก้ไข ปัญหาวิกฤติการทางการเงินโดยเฉพาะ เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บพส.) เป็นต้น

ประเภทของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จากข้อมูลของศูนย์สารสนเทศ สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ แบ่งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจออกเป็นสาขารวม 9 สาขา ประกอบด้วยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ ดังนี้

1. สาขาลังงาน ประกอบด้วย (1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2) การไฟฟ้านครหลวง (3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และ (4) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

2. สาขาขนส่ง

2.1 สาขาขนส่งทางบก ประกอบด้วย (1) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (2) การรถไฟแห่งประเทศไทย (3) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (4) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และ (5) บริษัท ขนส่ง จำกัด

2.2 สาขาขนส่งทางน้ำ ประกอบด้วย (1) การท่าเรือแห่งประเทศไทย (2) บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด และ (3) บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด

2.3 สาขาขนส่งทางอากาศ ประกอบด้วย (1) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (2) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (3) บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย และ (4) สถาบันการบินพลเรือน

3. สาขาสื่อสาร ประกอบด้วย (1) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (2) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (3) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และ (4) บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

4. สาขาสาธารณูปการ ประกอบด้วย (1) การประปานครหลวง (2) การประปาส่วนภูมิภาค (3) องค์การจัดการน้ำเสีย และ (4) การเคหะแห่งชาติ

5. สาขาอุตสาหกรรม ประกอบด้วย (1) โรงงานยาสูบ (2) โรงงานไฟฟ้า (3) องค์การสุรา (4) องค์การเบตเตอรี่ (5) องค์การฟอกหนัง (6) โรงพิมพ์ตำรวจ และ (7) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

6. สาขาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบด้วย (1) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (2) องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (3) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (4) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (5) องค์การสะพานปลา (6) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และ (7) องค์การสวนยาง

7. สาขาพาณิชย์และบริการ ประกอบด้วย (1) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (2) องค์การตลาด (3) องค์การคลังสินค้า และ (4) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

8. สาขาสังคมและเทคโนโลยี ประกอบด้วย (1) สำนักงานธนาคุณเคราะห์ (2) การกีฬาแห่งประเทศไทย (3) องค์การสวนสัตว์ (4) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (5) องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และ (6) องค์การเภสัชกรรม

9. สาขาสถาบันการเงิน ประกอบด้วย (1) ธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) (2) ธนาคารออมสิน (3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (4) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (5) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (6) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (7) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (8) บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน และ (9) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

นอกจากนี้กระทรวงการคลังแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจเพื่อนำมาใช้ในระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจลักษณะนี้จะมีเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ซึ่งในปี พ.ศ. 2544 มีจำนวน 34 แห่ง โดยแบ่งได้เป็น 6 ประเภท พิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ภารกิจขององค์กร ตลอดจนสถานะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย

1. ประเภทผูกขาดและหารายได้ให้รัฐ เช่น โรงงานยาสูบ
2. ประเภทผูกขาด หารายได้ และเลี้ยงตัวได้ เช่น การประปานครหลวง
3. ประเภทผูกขาด และให้บริการเชิงสังคม เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

4. ประเภทการแข่งขันและรัฐให้สิทธิพิเศษเพื่อประกอบกิจการ เช่น องค์การเภสัชกรรม
5. ประเภทแข่งขันกับเอกชน เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
6. ประเภทส่งเสริม เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

ในการวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาเฉพาะพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมระบบที่ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 7 แห่ง ได้แก่

1. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
2. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
3. การรถไฟแห่งประเทศไทย
4. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
5. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
6. การไฟฟ้านครหลวง และ
7. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) สังกัด กระทรวงคมนาคม
ที่ตั้ง เลขที่ 89 ถนนวิภาวดีรังสิต เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร

ประวัติความเป็นมาโดยย่อ: ก่อตั้งขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2502 โดยการร่วมทุนระหว่างบริษัท เดินอากาศไทย จำกัด กับสายการบินสแกนดิเนเวียน แอร์ไลน์ ซิสเต็ม (เอส.เอ. เอส.) มีทุนเริ่มต้น 2 ล้านบาท และขึ้นจดทะเบียนบริษัทให้เสร็จเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2503 ต่อมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2531 รัฐบาลในสมัย ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการรวมกิจการการบินภายในประเทศ ซึ่งบริษัท เดินอากาศไทย จำกัด ให้บริการอยู่เข้ากับกิจการของบริษัทตามมติคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นผลให้เงินทุนจดทะเบียนของบริษัทเพิ่มขึ้นเป็น 2,230 ล้านบาท โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายการดำเนินธุรกิจที่สำคัญของบริษัทเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2534 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน), 2543: 1)

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัท มหาชน จำกัด มีหน้าที่ดำเนินการด้านการบินพาณิชย์ในประเทศ ระหว่าง

ประเทศในฐานะสายการบินแห่งชาติ ดำเนินการขนส่งผู้โดยสาร พัสดุและไปรษณีย์ภัณฑ์ทางอากาศทั้งภายในและต่างประเทศ รวมถึงกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนกัน เช่นการบริการภาคพื้น ศูนย์ซ่อมบำรุงทางอากาศยาน คลังสินค้า กิจกรรมทัศนจร โรงแรม ภัตตาคาร ครั้วการบิน เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนพนักงาน 25,840 คน

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ สังกัด กระทรวงคมนาคม

ที่ตั้ง สำนักงานใหญ่ เลขที่ 131 ถนนเทียมร่วมมิตร เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร

ประวัติความเป็นมาโดยย่อ: พระยาภักดีนครเสรษฐ (นายเลิศ เศรษฐบุตร) เป็นผู้ริเริ่มกิจการรถเมล์เมื่อราวปี พ.ศ. 2450 วิ่งจากสะพานยศเสถึงประตูน้ำสระปทุม ต่อมารัฐบาลออกพระราชบัญญัติการขนส่งในปี พ.ศ. 2497 มาควบคุม โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการรถโดยสารประจำทางต้องขอรับใบอนุญาตประกอบการขนส่งและในระยะหลังๆ การให้บริการเกิดความลำบาก ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2518 ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีมติของคณะรัฐมนตรีให้รวมรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานคร เป็นบริษัทเดียวเรียกว่า “บริษัทมหานครขนส่ง” จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด รัฐถือหุ้นอยู่ร้อยละ 51.0 และเอกชนถือหุ้นร้อยละ 49 ต่อมาในรัฐบาลของม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ออกพระราชกฤษฎีกา การจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐใช้ชื่อว่า “องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ” เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2519 โดยรวมกิจการรถโดยสารทั้งหมดจากบริษัท มหานครขนส่ง จำกัด (บมส.) มาขึ้นอยู่กับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2549)

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 มีหน้าที่จัดระบบการขนส่งโดยสารรถประจำทางในกรุงเทพมหานคร ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีระเบียบ โดยประกอบการขนส่งบุคคลในกรุงเทพมหานคร และระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดสมุทรสาคร นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในด้านประกอบการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่งบุคคลเนื่องจากรัฐให้บริการแก่ประชาชนผู้มีรายได้ต่ำ และปานกลางเป็นหลัก การดำเนินการจึงมุ่งสนองตอบนโยบายของรัฐบาลในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้ต่ำ โดยไม่หวังผลกำไร การจัดเก็บอัตราค่าโดยสาร จึงอยู่ในอัตราต่ำกว่าต้นทุน ตามที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีผู้ใช้บริการประมาณกว่า 3 ล้านคนต่อวัน ในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนพนักงาน 18,607 คน

การรถไฟแห่งประเทศไทย สังกัด กระทรวงคมนาคม
ที่ตั้ง เลขที่ 1 ถนนรองเมือง เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร

ประวัติความเป็นมาโดยย่อ: ปี พ.ศ. 2429 กิจการรถไฟถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อ รัฐบาลได้อนุมัติสัมปทานแก่บริษัทเดนมาร์กให้สร้างการรถไฟจากกรุงเทพมหานครถึง สมุทรปราการ หลังจากนั้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมรถไฟหลวง สังกัดกระทรวงโยธาธิการ เปิดดำเนินกิจการ ในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2439 ซึ่งถือเป็นวันสถาปนากิจการรถไฟหลวง เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการบริหารกิจการในเชิงธุรกิจกรมรถไฟหลวงจึงเปลี่ยนฐานะมาเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท สาธารณูปการ ภายใต้ชื่อว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2494 โดย ดำเนินการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการรถไฟฉบับ พ.ศ. 2494 ซึ่งในหลักการรัฐคุ้มครองแต่งตั้งและ ปลดผู้บริหาร คุมอัตราเงินเดือนพนักงาน ค่าโดยสาร ค่าระวาง คุมการลงทุนทั้งหมด แต่หาก กิจการขาดทุนรัฐบาลจะชดเชยในจำนวนที่ขาด (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2549)

การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2535 มีหน้าที่ดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟ และธุรกิจอื่นซึ่งเป็น ประโยชน์แก่กิจการรถไฟ การรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจหลักในการบริหารรถไฟ โดยมุ่ง อำนาจความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ในอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม และมีหน้าที่ พัฒนาและบำรุงสถานีรถไฟรวมถึงการรักษาความปลอดภัยของผู้โดยสาร ในปี พ.ศ. 2548 มี จำนวนพนักงาน 18,692 คน

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด สังกัด กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
ที่ตั้ง เลขที่ 111 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

ประวัติความเป็นมาโดยย่อ: ในปี พ.ศ. 2423 เจ้าหมื่นเสมอใจราชหัวหมื่นมหาดเล็กเวร สิทธิ์ ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถวายคำแนะนำให้ เปิดบริการไปรษณีย์ขึ้นในประเทศไทย โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี พระราชดำริเห็นชอบ เมื่อสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ ได้ทรงวางโครงการ และเตรียมการไว้พร้อมที่จะเปิดบริการไปรษณีย์แล้วก็ได้ประกาศเปิดรับฝาก ส่งจดหมายหรือ หนังสือเป็นการทดลองในเขตพระนครและธนบุรีขึ้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2426 ต่อมาในปี พ.ศ. 2441 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นสมควรให้รวมหน่วยงานกรม

ไปรษณีย์และกรมโทรเลขเข้าด้วยกันเรียกว่า “กรมไปรษณีย์โทรเลข” ต่อมาปี พ.ศ. 2477 ประกาศใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2520 ได้มีการจัดตั้ง “การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.)” ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 โดยรับมอบกิจการด้านปฏิบัติการทั้งหมดรวมถึงการให้บริการไปรษณีย์โทรเลขมาดำเนินการ โดยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ต่อมาเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติให้แปรสภาพ กสท. ตามแผนแม่บทพัฒนากิจการโทรคมนาคม และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แยกกิจการเป็น 2 บริษัทคือ บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546 โดยบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท.) ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ (บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด, 2549)

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด มีหน้าที่ประกอบธุรกิจหลักในด้านกิจการไปรษณีย์ทุกประเภท รวมทั้งธุรกิจและกิจการที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ทั้งในประเทศ ระหว่างประเทศ และนอกประเทศ ในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนพนักงาน 20,526 คน

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สังกัด กระทรวงการคลัง
ที่ตั้ง สำนักงานใหญ่ เลขที่ 3 ถนนราชดำเนินกลาง แขวงตลาดยอด เขตพระนคร กรุงเทพฯ

ประวัติความเป็นมาโดยย่อ: การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เริ่มมีขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กรมมหาดเล็กออกลอตเตอรี่เป็นครั้งแรก พ.ศ. 2417 ต่อมาเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2482 ซึ่งถือเป็นวันสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ได้พัฒนามาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 มีการออกพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2549)

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มีหน้าที่ (1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล (2) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์

สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ (3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากบำรุงการกุศลล่วงหน้า ก่อนวันออกสลาก 2 งวด โดยผ่านผู้แทนจำหน่าย ส่วนสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว จัดจำหน่ายผ่านบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ก่อนวันออกสลาก 2 งวดเช่นกัน เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล และเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศล รวมถึงสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว จะบันทึกไว้ในบัญชีค่าจำหน่ายสลากล่วงหน้า โดยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนพนักงาน 917 คน

การไฟฟ้านครหลวง สังกัด กระทรวงมหาดไทย

ที่ตั้ง สำนักงานใหญ่ เลขที่ 30 ซอยชิดลม ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร

ประวัติความเป็นมาโดยย่อ: การไฟฟ้าในประเทศไทยได้มีขึ้นในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) โดยจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) บิดาแห่งการไฟฟ้าไทยจัดซื้อโคมไฟเป็นครั้งแรกวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2427 การไฟฟ้าในประเทศไทยพัฒนาก้าวหน้าเป็นลำดับ จนกระทั่งวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2456 การไฟฟ้าหลวงสามเสน ได้เริ่มทดลองเดินเครื่องจักรผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นครั้งแรก และเริ่มจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชนอย่างเป็นทางการราวต้นปี พ.ศ. 2457 โดยมีเขตจำหน่ายอยู่บริเวณตอนเหนือของคลองบางกอกน้อยและคลองบางลำภู ต่อมาในรัฐบาลสมัยพลเอกถนอม กิตติขจร หน่วยงานที่ทำหน้าที่ผลิตกระแสไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานครเข้าด้วยกันตั้งเป็น “การไฟฟ้านครหลวง” (การไฟฟ้านครหลวง, 2549)

การไฟฟ้านครหลวงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และแก้ไขเพิ่มเติม มีหน้าที่ (1) จัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ (2) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้านครหลวง โดยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนพนักงาน 9,237 คน

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สังกัด กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
ที่ตั้ง สำนักงานใหญ่ 89/2 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

ประวัติความเป็นมาโดยย่อ: วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม โดยแยกจากกองช่างโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลข ให้บริการโทรศัพท์ในเขตนครหลวง องค์การโทรศัพท์ที่มีพัฒนาการเรื่อยมา จนกระทั่งวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 ได้รับการแปลงสภาพเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และต่อมาวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยรับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมดจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน), 2549)

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด มีหน้าที่ประกอบธุรกิจหลักในด้านโทรคมนาคมทุกประเภท อันได้แก่ การให้บริการโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์สาธารณะทั้งแบบใช้เหรียญและแบบใช้บัตร โทรศัพท์รหัสส่วนตัว บริการสื่อสารร่วมระบบดิจิทัล (ISDN) โทรศัพท์ไร้สาย โทรศัพท์ติดตามตัว บริการสื่อสารข้อมูล บริการวีดิสาร บริการคู่สายเช่าและวงจรเช่า บริการอินเทอร์เน็ต และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงกัน ทั้งในประเทศระหว่างประเทศและนอกประเทศ ในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนพนักงาน 20,771 คน

ในการปฏิบัติงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นมีค่าตอบแทนต่างๆ ที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจจ่ายให้กับพนักงาน ซึ่งค่าตอบแทนหมายถึง เงินเดือนค่าจ้างและค่าตอบแทนอื่นที่นอกเหนือจากอัตราเงินเดือน นอกจากนี้เพื่อให้พนักงานมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจจึงได้จัดผลประโยชน์ต่างๆ ให้กับพนักงาน โดยแรงจูงใจประกอบด้วย (1) ระบบโบนัสของพนักงาน (2) ระบบการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี โดยองค์ประกอบของแรงจูงใจเหล่านี้ต้องโยงกับผลงานของแต่ละบุคคล เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดจำนวนเงินที่จะจ่ายในรูปแบบโบนัสและในรูปแบบเงินเดือนเลื่อนขั้น

คำตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

นอกจากพนักงานรัฐวิสาหกิจจะมีเงินเดือนเป็นคำตอบแทนแล้ว ยังได้รับคำตอบแทนอื่นๆ ดังนั้นคำตอบแทนจึงแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ คำตอบแทนที่เป็นเงินเดือนค่าจ้าง และคำตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนค่าจ้าง

คำตอบแทนที่เป็นเงินเดือนค่าจ้าง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่งในการวิจัยนี้มีโครงสร้างคำตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจต่างกัน 2 ลักษณะคือ

1. โครงสร้างคำตอบแทนภายใต้กรอบคณะรัฐมนตรีกำหนด ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, การรถไฟแห่งประเทศไทย, บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด, สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, การไฟฟ้านครหลวง และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

2. โครงสร้างคำตอบแทนที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้รับอนุญาตให้สามารถกำหนดขึ้นเองได้ ได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

อัตราเงินเดือนที่พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ได้รับแตกต่างกันไม่มากนัก “อัตราเงินเดือนแรกบรรจุในวุฒิการศึกษาระดับ ปวช. ปวส. และปริญญาตรีของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเงินเดือนตามกรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดต่ำกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดเงินเดือนเองได้ไม่มากนัก แต่จะสูงกว่าอัตราเงินเดือนของข้าราชการเล็กน้อย” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545: 2-42)

สำหรับอัตราเงินเดือนบรรจุของพนักงานรัฐวิสาหกิจเมื่อเทียบกับภาคราชการและเอกชน จากการศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2545: 2-45) พบว่ารัฐวิสาหกิจมีอัตราเงินเดือนแรกบรรจุที่สูงกว่าภาคราชการในทุกระดับการศึกษา แต่รัฐวิสาหกิจมีเงินเดือนใกล้เคียงกับภาคเอกชนในวุฒิปวช. และปวส. ส่วนวุฒิปริญญาตรีและปริญญาโทในภาคเอกชนจะได้รับเงินเดือนมากกว่ารัฐวิสาหกิจค่อนข้างมาก

คำตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้นไปจะให้ผลตอบแทนที่มากกว่าหน่วยงานราชการและภาคเอกชน ถึงแม้ในช่วงแรกบรรจุเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับจะต่ำกว่าภาคเอกชน แต่เมื่อทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสักระยะหนึ่งอัตรา

เงินเดือนที่ได้รับอาจมากกว่าภาคเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์การให้เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ได้ผูกพันกับผลงานเช่นเอกชน แต่จะขึ้นอยู่กับอายุงานที่อยู่กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ประกอบกับในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักพิจารณาให้มีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนในแต่ละปีให้พนักงานอย่างน้อย 1 ขั้น ซึ่งวงเงินที่ใช้เลื่อน 1 ขั้น ประมาณร้อยละ 5.5-7 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขึ้นในแต่ละปี ดังนั้นการเลื่อนขึ้นให้พนักงานอย่างต่ำ 1 ขั้นทุกปี จึงเสมือนกับว่าพนักงานได้รับการขึ้นเงินเดือนร้อยละ 5.5-7 ของเงินเดือนเดิมทุกปี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนแล้วเปอร์เซ็นต์การขึ้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจจัดว่าสูงกว่ามาก

ค่าตอบแทนที่นอกเหนือจากเงินเดือนค่าจ้าง พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนค่าจ้าง แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน

ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินนอกเหนือจากอัตราเงินเดือน หมายถึง เงินประจำตำแหน่ง เงินพิเศษในบางสาขาวิชาชีพ เงินค่าครองชีพ เงินบำเหน็จหรือกองทุนสงเคราะห์ เงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือเงินบำนาญ

ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินนอกเหนือจากเงินเดือนค่าจ้าง หมายถึง สิทธิประโยชน์และสวัสดิการของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับ

สิทธิประโยชน์ หมายถึง สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายเช่น วันทำงาน วันหยุด วันลาป่วย ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และสิทธิประโยชน์นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เช่น ลาอุปสมบท ลาภิก เบี้ยขยัน การประกันชีวิต เงินกู้กรณีจำเป็น เงินกู้เพื่อจัดหาที่ดิน บ้าน เงินช่วยเหลือครอบครัว เป็นต้น สำหรับสวัสดิการ หมายถึง ค่ารักษาพยาบาล ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น

รูปแบบผลประโยชน์ในด้านสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจทั้งตามที่กฎหมายกำหนดและนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดนั้นมีความหลากหลายเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานราชการและเอกชนแล้ว สิทธิประโยชน์ที่สำคัญต่างๆ ทั้งในรูปที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้กำหนดไว้เป็นสวัสดิการพนักงานมีความหลากหลายมากกว่าหน่วยงานราชการและเอกชนเป็นอย่างมาก

ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจพนักงานส่วนมากเป็นสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในปี พ.ศ. 2542 มีสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพประมาณร้อยละ 80 ของพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมดซึ่ง คล้ายคลึงกับภาคเอกชนที่โดยส่วนใหญ่จะมีระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมากกว่าระบบเงินกองทุนอื่น ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เหลือเกือบร้อยละ 20 อยู่ในระบบบำนาญ สำหรับระบบบำนาญ นั้นมีรัฐวิสาหกิจเพียง 4 แห่งเท่านั้นที่ยังมีระบบบำนาญอยู่ นั่นคือ ธนาคารออมสิน การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แต่พนักงานของการรถไฟฯและองค์การโทรศัพท์ฯจะเข้าสู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2545: 2-79) พบว่าสิทธิประโยชน์ในเรื่องค่ารักษาพยาบาลและค่าเล่าเรียนบุตรของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นๆ มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดคือสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐวิสาหกิจได้รับเป็นจำนวนหลายเรื่อง

โดยสรุป ในส่วนของค่าตอบแทนในรูปแบบอื่นๆ เช่นบำนาญ บำนาญ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ค่าเล่าเรียนบุตรและค่ารักษาพยาบาลนั้น พนักงานรัฐวิสาหกิจมีค่าตอบแทนเหล่านี้ไม่น้อยกว่าของภาคราชการ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระ โดยเฉพาะในส่วนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พนักงานรัฐวิสาหกิจจะได้รับเงินสมทบในอัตราที่สูงที่สุดคือร้อยละ 9-10 ของเงินเดือน ในขณะที่ภาคราชการได้เพียงร้อยละ 3 ภาคเอกชนได้ร้อยละ 3-5 และองค์กรอิสระได้ร้อยละ 0-10 และมีแนวโน้มที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจจะใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทนระบบบำนาญและบำนาญเพิ่มขึ้น

แรงจูงใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ในอดีตกระทรวงการคลังได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นระบบการจัดสรรวงเงินค่าแรงจูงใจที่มีลักษณะเป็นอัตราคงที่ทุกปีมาเป็นระบบการจัดสรรวงเงินค่าแรงจูงใจที่ผันแปรตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จึงได้มีการนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมาใช้พร้อมกับการปรับปรุงกฎเกณฑ์ในการจัดสรรวงเงินโบนัสและวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2539 (ปีแรกที่เริ่มใช้ระบบประเมินผล) เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีแรงกระตุ้นที่จะสร้างผลการดำเนินงานที่ดี โดยรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่งในการวิจัยครั้งนี้เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานทั้งหมดแล้ว

เงินโบนัส จากการศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2545: 3-30) พบว่าวงเงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้วจะสูงกว่าของพนักงานทั้งในภาคเอกชน และองค์กรอิสระ สำหรับวงเงินโบนัสของรัฐบาลวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลงาน มีจำนวนเงิน โบนัสอยู่ในช่วง 2-8 เท่าของเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร และช่วง 0-2 เท่าของเงินเดือน สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร

การเลื่อนขั้นเงินเดือน ในส่วนการเลื่อนขั้นเงินเดือนของผลการดำเนินงาน ปี พ.ศ. 2542-2543 วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจทั่วไปจะสูงกว่าวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนใน ภาคเอกชนและข้าราชการเล็กน้อย “วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบ ประเมินผลการดำเนินงานจะมีอัตราระหว่างร้อยละ 6.5-8.5 ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงานและลูกจ้าง ที่มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้น แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนจะอยู่ ในช่วงร้อยละ 5.5-7.5 อัตราดังกล่าวได้มีการปรับลดลงในอัตราร้อยละ 1 โดยใช้บังคับกับผลการ ดำเนินงานปี พ.ศ. 2542-2543” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545: 3-31)

โดยสรุป แรงจูงใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจค่อนข้างดีเมื่อเทียบกับภาคเอกชน ราชการ และองค์กรอิสระบางแห่ง สอดคล้องกับ Bello et al. (สุรนุช, 2542: 120) ที่กล่าวว่า “ความขัดแย้ง ระหว่างผู้นำแรงงานรวมทั้งการผลักดันอย่างก้าวร้าวของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจที่ต้องการจะขอค่าแรง เพิ่ม ซึ่งที่จริงค่าแรงดังกล่าวก็สูงกว่าภาคเอกชนมากอยู่แล้ว การกระทำเหล่านี้ทำให้สาธารณชน บางกลุ่มไม่ค่อยพอใจกับสภาพ กระนั้นก็คือนักศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังให้การ สนับสนุนสภาพแรงงานในการรณรงค์เพื่อผลักดันพระราชบัญญัติประกันสังคมปี พ.ศ. 2533”

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นยังไม่มี ใครทำวิจัยโดยตรง แต่มีงานวิจัยที่เกี่ยวกับการกู้เงินในระบบของประชาชนหลายสาขาอาชีพ ได้แก่ ประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในชุมชน เกษตรกร แม่ค้า ข้าราชการทหาร และแรงงานที่จะ เดินทางไปทำงานต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการปล่อยกู้เงินในระบบ โดยผู้ปล่อยกู้เป็นประชาชนทั่วไปที่นับถือศาสนาพุทธ และผู้ปล่อยกู้ที่เป็นมุสลิม โดยมีงานวิจัยที่ เกี่ยวข้องทั้งหมด 7 เรื่อง ดังนี้

งานวิจัยเรื่องที่ 1 ศึกษาโดย อัจฉรา (2537) ศึกษาตลาดเงินนอกระบบในอำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างตลาด ลักษณะการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรของตลาดเงินนอกระบบ และปัจจัยที่ส่งเสริมการคงอยู่และปัจจัยที่มีผลต่อปริมาณสินเชื่อเพื่อการเกษตรในอำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี จากการศึกษาโดยใช้แบบสอบถาม พบว่าร้อยละ 28.5 ของครัวเรือนเกษตรกรมีการพึ่งพิงตลาดเงินนอกระบบ มีอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 33.6 ซึ่งไม่ต่างจากค่าเฉลี่ยของอัตราดอกเบี้ยนอกระบบของภาคกลาง แต่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของการกู้จากสถาบันการเงินประมาณ 2.5 เท่า เป็นผลให้ต้นทุนการผลิตอยู่ในระดับสูง และพบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมการคงอยู่ของตลาดเงินนอกระบบมีทั้งลักษณะของตลาดเงินนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นสูงในเงื่อนไขการให้กู้ ความสะดวกและระยะเวลาในการกู้ และข้อจำกัดในการให้กู้ของสถาบันการเงินในระบบ ผลการศึกษาตัวแปรที่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงปริมาณสินเชื่อเพื่อการเกษตรจากนอกระบบคือ ค่าใช้จ่ายในการผลิตโดยมีความสัมพันธ์ในทางเดียวกันที่ระดับนัยสำคัญ .100 ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน โดยมีความสัมพันธ์ในทางตรงข้ามที่ระดับนัยสำคัญ .100 และรายได้สุทธิจากการเกษตรจากปีก่อนโดยมีความสัมพันธ์ในทางตรงข้ามที่ระดับนัยสำคัญ .100 ตัวแปรทั้งสามสามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงปริมาณสินเชื่อระบบได้ร้อยละ 49.20

งานวิจัยเรื่องที่ 2 ศึกษาโดย พัฒนา (2537) ศึกษาการปรับตัวของสตรีชนบทต่อวิถีชีวิตในกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาเฉพาะกรณีแม่ค้าดอกไม้ย่านปากคลองตลาด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ (1) ศึกษาการปรับตัวของสตรีชนบทต่อชีวิตในกรุงเทพฯ ในเศรษฐกิจนอกระบบ (2) ศึกษาองค์ประกอบของเศรษฐกิจนอกระบบในเศรษฐกิจทุนนิยม และ (3) ศึกษาข้อจำกัดหรือปัญหาการหารายได้นอกบ้านกับหน้าที่ในฐานะแม่บ้าน วิธีดำเนินการศึกษาวิจัยใช้การศึกษาวิจัยทางเอกสารและการวิจัยภาคสนาม โดยประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นแม่ค้าซึ่งเป็นสตรีชนบทที่เข้ามาทำงานในอาชีพแม่ค้าดอกไม้บนทางเท้า ย่านปากคลองตลาด โดยการสุ่มตัวอย่างจำนวน 120 คน ใช้เวลาในการเก็บข้อมูลเป็นระยะเวลา 1 ปี สรุปข้อค้นพบที่ได้จากผลการวิจัยได้ว่า (1) เศรษฐกิจนอกระบบยังคงสนองการปรับตัวของผู้ที่อพยพเข้ามาในกรุงเทพฯ ได้เพราะข้อจำกัดในด้านระดับการศึกษาที่ต่ำ และการมีทุนน้อยไม่อาจนำแรงงานชนบทเหล่านี้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเมืองที่กำลังเติบโตด้วยทุนนิยมได้ (2) ความร่วมมือระหว่างเศรษฐกิจทั้งในและนอกระบบ มีปรากฏให้เห็นในรูปของการดำรงบทบาทของพ่อค้าคนกลางที่มีทุนให้กู้กับแม่ค้าดอกไม้ แม่ค้าดอกไม้จะสูงแต่เงื่อนไขการชำระหนี้ระยะยาวทำให้ต้องพึ่งพากันด้วยความพอใจ (3) แม่ค้าดอกไม้ที่ปากคลองตลาดไม่มีปัญหาด้านความร่วมมือที่จะได้จากสมาชิกในครอบครัวอันสะท้อนให้เห็นถึงความเติบโตในเศรษฐกิจนอกระบบที่จะดำเนินต่อไป ควบคู่กับทุนนิยมในกรุงเทพฯ (4) โอกาส

ที่แม่ค้าดอกไม้ปากคลองตลาดจะประสบความสำเร็จในการเลื่อนฐานะตัวเองเป็นผู้ประกอบการมี
ปรากฏให้เห็นได้จากฐานะของแม่ค้าเงินกู้หลายราย ที่อดีตเคยเป็นแม่ค้าดอกไม้มาก่อน

งานวิจัยเรื่องที่ 3 ศึกษาโดย พัฒนา (2542) ศึกษาทัศนคติและพฤติกรรมการให้กู้ยืมเงิน
ของเจ้าหนี้ในระบบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมการ
ดำเนินงานของเจ้าหนี้ในระบบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีเจ้าหนี้ในระบบเป็นทั้งคนไทย
พุทธ และคนไทยมุสลิมที่มีวิธีการทำธุรกิจปล่อยเงินกู้ยืมหรือออกเงินให้ก่อนในลักษณะที่แตกต่าง
กัน พร้อมทั้งศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของเจ้าหนี้ในระบบ โดยใช้วิธีการ
สัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหนี้ในระบบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 15 ราย โดยแบ่งเป็น
เจ้าหนี้ที่เป็นไทยมุสลิม 3 ราย และเป็นไทยพุทธ 12 ราย ผลการวิจัยพบว่าเจ้าหนี้ในระบบที่เป็น
ไทยมุสลิมมักทำธุรกิจปล่อยเงินกู้ยืมในลักษณะของการออกเงินซื้อสินค้าให้ก่อนและให้ลูกหนี้
ผ่อนชำระหนี้คืนเงินต้นพร้อมผลตอบแทน ซึ่งประเมินรวมไปในราคาสินค้าแล้ว แต่ผ่อนชำระคืน
ในลักษณะของการขายสินค้าเงินผ่อนหรือผ่อนส่ง โดยไม่นิยมทำสัญญาเงินกู้แต่ประการใด ส่วน
เจ้าหนี้ในระบบที่เป็นไทยพุทธ นิยมปล่อยเงินกู้ใน 2 ลักษณะคือ แบบเรียกเก็บเป็นรายวันและ
เก็บดอกเบี้ยเป็นรายเดือน โดยมีอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานอยู่ระหว่างร้อยละ 5-10 ต่อเดือน
นอกจากนี้ยังพบว่าผู้หญิงเป็นผู้ที่มีบทบาทในการปล่อยเงินกู้ยืมในระบบมากกว่าผู้ชาย พื้นที่ที่มี
ความเจริญและการเป็นที่ตั้งของสถาบันการเงินจำนวนมาก มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการทำ
ธุรกิจในระบบมากเช่นกัน ปัญหาอุปสรรคที่พบ เจ้าหนี้ในระบบที่เป็นไทยมุสลิม ไม่นิยมทำ
สัญญาแต่ประการใดเมื่อเกิดปัญหาลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้จึงไม่สามารถที่จะบังคับหนี้ได้ เจ้าหนี้
ในระบบในภาคใต้ส่วนใหญ่ยังขาดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตัวลูกหนี้และขาดประสบการณ์ในการ
ทำธุรกิจปล่อยเงินกู้ยืม ทำให้การดำเนินธุรกิจของเจ้าหนี้ในระบบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
ประสบปัญหาหนี้สูญมากพอสมควร

งานวิจัยเรื่องที่ 4 ศึกษาโดย สานิต (2543) ศึกษากระบวนการปรับตัวของครัวเรือน
เกษตรกรยากจนในการแก้ปัญหาหนี้สินในระบบในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ มี
วัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาภาระหนี้สินของครัวเรือนเกษตรกรชนบทหมู่บ้านยากจนในอำเภอยาง
ตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการใช้สินเชื่อในระบบ และ (3)
เพื่อศึกษากระบวนการปรับตัวของครัวเรือนเกษตรกรยากจนในการแก้ปัญหาหนี้สินในระบบ
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์และนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์
ค่าสถิติที่ใช้ประกอบด้วยค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยมัธยฐานเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและการ
วิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน ผลการวิจัยพบว่า (1) ครัวเรือนเกษตรกรมีภาระหนี้สินโดย

เฉลี่ย 22,317 บาท เมื่อพิจารณาภาระหนี้สินตามแหล่งเงินเชื่อพบว่า ครั้วเรือนเกษตรกรมีภาระหนี้สินจากแหล่งเงินเชื่อในระบบโดยเฉลี่ย 16,908 บาท และภาระหนี้สินจากแหล่งเงินเชื่อนอก ระบบโดยเฉลี่ย 10,773 บาท โดยส่วนใหญ่ภาระหนี้สินของครั้วเรือนเกษตรกรนั้นเกิดจากการนำเงินไปลงทุนในภาคการเกษตร รองลงมาเพื่อนำมาชำระหนี้สินเดิม และเป็นทุนการศึกษาของบุตรหลานในครั้วเรือน ตามลำดับ (2) ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการใช้เงินเชื่อนอก ระบบของครั้วเรือน เกษตรกรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเรียงตามลำดับความสำคัญคือ การได้รับข้อมูลข่าวสารทาง การเกษตรและสินเชื่อของหัวหน้าครั้วเรือน รองลงมาคือระยะเวลาการนำเงินเชื่อมาชำระของ ครั้วเรือนเกษตรกร จำนวนครั้งของการเพาะปลูกของครั้วเรือนเกษตรกร รายได้ของครั้วเรือน เกษตรกร เจตคติต่อการกู้เงินนอกระบบของหัวหน้าครั้วเรือน การมีผู้อำนวยความสะดวกของ ชันตอนในการกู้ และระดับการศึกษาของหัวหน้าครั้วเรือน ตามลำดับ (3) ครั้วเรือนเกษตรกรคิดหากระบวนการปรับตัวในการแก้ปัญหาหนี้สินนอกระบบ โดยส่วนใหญ่มีการปรึกษาหารือภายใน ครั้วเรือนในการทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับทางเลือกในการแก้ปัญหาหนี้สินนอกระบบ การลดค่าใช้จ่าย ที่ไม่จำเป็น การหาทางเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้ครั้วเรือนเพื่อเพิ่มรายได้ และการรับจ้างทั่วไป สำหรับมาตรการในการดำเนินการของครั้วเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่ มีการริเริ่มเลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพ เสริม เพิ่มแรงงานในภาคการเกษตรของครั้วเรือน โดยให้สมาชิกในครั้วเรือนที่ศึกษาอยู่ต้องออก จากโรงเรียนมาช่วยงานในครั้วเรือน และส่วนหนึ่งก็เข้าไปหางานทำในภาคอุตสาหกรรมในชุมชน เมือง

งานวิจัยเรื่องที่ 5 ศึกษาโดย ภูซังค์ (2544) ศึกษาธุรกิจการปล่อยเงินกู้นอกระบบสำหรับ แรงงานไทยที่จะไปต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาการดำเนินการและกระบวนการ ปล่อยเงินกู้นอกระบบของธุรกิจเงินกู้สำหรับแรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศ โดยศึกษาถึง สาเหตุที่มีผลต่อการขอกู้ยืมเงินนอกระบบสำหรับแรงงานไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศ และเพื่อ ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการปล่อยเงินกู้ทั้งในระบบและนอกระบบสำหรับแรงงานไทยที่จะไป ทำงานต่างประเทศ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารต่างๆ ประกอบกับการสัมภาษณ์จากกลุ่ม แรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศ ตัวแทนบริษัทจัดหางานและนายทุนเงินกู้นอกระบบ ทั้งยังใช้ วิธีการสังเกตการณ์ร่วมด้วย ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพตามเนื้อหาเพื่อหาข้อสรุป ผลจาก การศึกษาสรุปได้ดังนี้ (1) สาเหตุการปล่อยเงินกู้นอกระบบมาจากปัญหาของแรงงานที่ต้องการไป ทำงานต่างประเทศเนื่องจากปัจจัยในด้านส่วนบุคคล ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคมและ ปัจจัยภายนอกซึ่งล้วนเป็นแรงจูงใจสำหรับแรงงานที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาการปล่อยเงินกู้ในระบบของธนาคารต่างๆ คือ หลักเกณฑ์ในการกู้ยืมที่ ธนาคารได้กำหนดคุณสมบัติไว้มากและเข้มงวดเป็นปัญหาต่อเนื่องสำหรับความสะดวกในการกู้ยืม

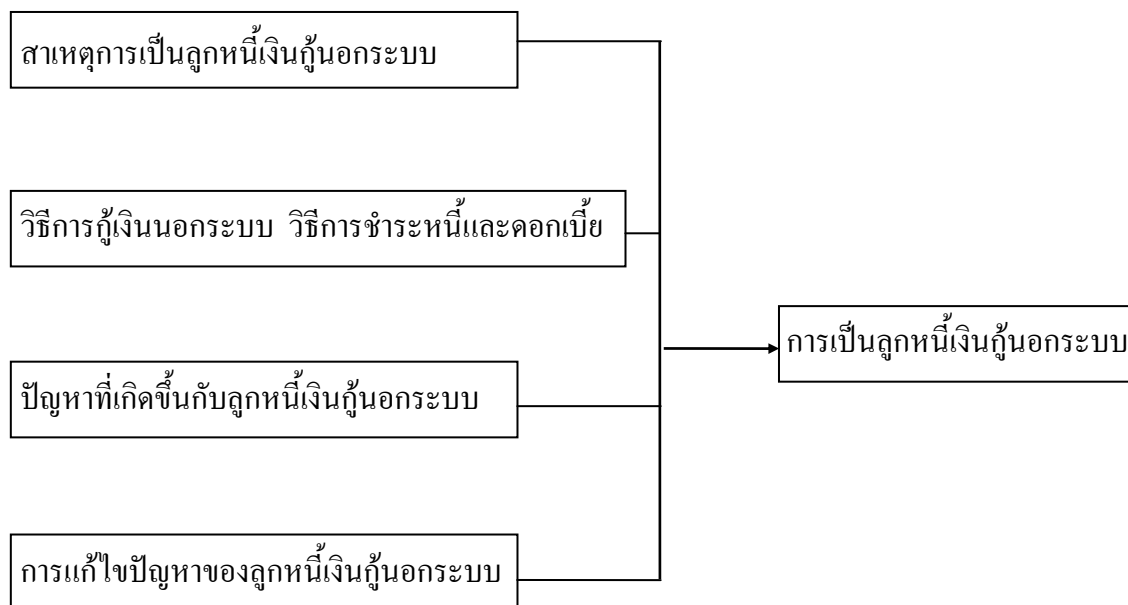
ที่มีหลายขั้นตอนและล่าช้าเพื่ออนุมัติเงินกู้จึงทำให้แรงงานที่ต้องการไปกู้ยืมไม่สามารถกู้เงินได้ ถึงแม้จะกู้เงินได้ก็ต้องเสียเวลานานประกอบกับแรงงานขาดความรู้ความเข้าใจถึงขั้นตอนการขอกู้ยืมจึงหันไปกู้ยืมเงินนอกระบบที่มีขั้นตอนที่ง่ายและสะดวกมากกว่า (2) ขั้นตอนการปล่อยเงินกู้ นอกระบบการปล่อยสินเชื่อทั้งในระบบและนอกระบบมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แรงงานส่วนใหญ่นิยมกู้ยืมเงินนอกระบบเนื่องจากมีขั้นตอนที่สะดวกรวดเร็วมากกว่าในระบบแม้ว่าจะมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าก็ตาม (3) ขั้นตอนการชำระหนี้เงินกู้ในระบบ ระบบการใช้จ่ายเงินของแรงงานในต่างประเทศ แรงงานมีความประสงค์ที่จะส่งเงินกลับมาเพื่อการใช้หนี้เป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาเพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อการออม เพื่อการลงทุน และเพื่อการศึกษา ตามลำดับ สำหรับระบบการส่งชำระหนี้เงินกู้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แรงงานจะมีการทำสัญญาชำระหนี้ที่ปลายทางกับบริษัทจัดงานผ่านทางธนาคาร ซึ่งบริษัทจัดงานก็จะโอนเงินให้กับนายทุนเงินกู้ในระบบเป็นขั้นตอนสุดท้าย (4) สภาพปัญหาการชำระหนี้เงินกู้ในระบบซึ่งเป็นสาเหตุในการนำเงินมาชำระหนี้ที่ไม่ตรงตามกำหนดจนกระทั่งไม่มาชำระหนี้กลายเป็นหนี้ค้างชำระและนำไปสู่การยึดหลักทรัพย์ที่นำมาค้ำประกันการกู้ยืม

งานวิจัยเรื่องที่ 6 ศึกษาโดย วิไลลักษณ์ (2546) ศึกษาเรื่องการแลกเปลี่ยนทางสังคมระหว่างผู้ให้กู้ยืมเงินกับผู้กู้ยืมเงินนอกระบบในชุมชนเมือง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงพันธะผูกพันทางสังคมระหว่างผู้ให้กู้ยืมเงินกับผู้กู้ยืมเงิน โดยเน้นถึงพันธะผูกพันส่วนบุคคล บุญคุณ ความไว้วางใจ วิเคราะห์ว่าสิ่งเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับภูมิหลัง และความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายทางสังคมของผู้ให้กู้ยืมเงินกับผู้กู้ยืมเงินอย่างไร ตลอดจนมีส่วนในการสนับสนุนหรือขัดขวางต่อการเกิดขึ้น การดำรงอยู่ และการสิ้นสุดของการกู้ยืมเงินนอกระบบอย่างไร สำหรับระเบียบวิธีวิจัย และการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล 1 ปี 6 เดือน โดยอาศัยวิธีการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและการศึกษาค้นคว้าภาคสนาม ประกอบด้วย เทคนิคการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ การศึกษาประวัติชีวิต การทำแผนที่ทางสังคม และการจัดสนทนากลุ่ม สำหรับพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ หมู่บ้านรักไทย ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ส่วนกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักนั้นแบ่งเป็นผู้ให้กู้ยืมเงินจำนวน 11 คน กับผู้กู้ยืมเงินจำนวน 14 คน ผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงบริบทของชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ภายในชุมชนมีการกู้ยืมเงินนอกระบบกันมากยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาในส่วนของผู้ให้กู้ยืมเงินจะเห็นได้ว่าการที่จะเป็นผู้ให้กู้ได้ นอกจากจะต้องมีเงินแล้วยังต้องมีความสามารถในการสร้างเครือข่าย เป็นผู้มีความประสพการณ์กว้างขวาง รวมทั้งต้องเป็นผู้ที่มีศักยภาพในการติดตามบังคับหนี้ด้วย ส่วนผู้กู้ยืมเงินนั้นก็ต้องอาศัยเครือข่ายทางสังคมในการเข้าถึงเงินกู้ในระบบด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าเครือข่าย

เงินกู้ยืมในระบบมีการซ้อนทับและมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายทางสังคมอื่นๆ ภายในชุมชน ได้แก่ เครือข่ายห้วย และเครือข่ายแซร์ เมื่อพิจารณากระบวนการกู้ยืมเงินในระบบพบว่าประกอบไปด้วยแหล่งเงินทุน วิธีการหาข้อมูลข่าวสาร วิธีการให้กู้ยืมเงิน และการติดตามบังคับหนี้ ซึ่งในกระบวนการต่างๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคมระหว่างบุคคลต่างๆ ที่อยู่ภายในเครือข่ายเงินกู้ยืมในระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ให้กู้ยืมเงินกับผู้กู้ยืมเงินนั้นมีความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคมอย่างชัดเจน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีทั้งการช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกัน ความขัดแย้ง การปกป้องผลประโยชน์อันนำไปสู่การเกิดขึ้น การดำรงอยู่และการสิ้นสุดของการกู้ยืมเงินในระบบ

งานวิจัยเรื่องที่ 7 ศึกษาโดย จันทิพา (2548) ศึกษาโครงสร้างและพฤติกรรมการกู้เงินจากตลาดเงินในระบบในหน่วยทหาร กรณีศึกษา นายทหารชั้นประทวน สังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างตลาดเงินในระบบและพฤติกรรมการให้กู้ยืม ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการให้กู้เงินในตลาดเงินในระบบ รวมถึงการศึกษาถึงพฤติกรรมการกู้ยืมของผู้กู้เงินจากตลาดเงินในระบบ ในหน่วยทหารกองบัญชาการทหารสูงสุด ใช้วิธีการศึกษาเชิงสำรวจโดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาโครงสร้างและพฤติกรรมการให้กู้เงินจากตลาดเงินในระบบโดยการสัมภาษณ์นายทุนผู้ให้กู้จำนวน 5 คน พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีการวัดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมโดยใช้ดัชนีเฮอฟินดัล ส่วนการศึกษาถึงพฤติกรรมการกู้ของผู้กู้เงินจากตลาดเงินในระบบใช้แบบสอบถามกระจายมอบให้กับหน่วยงานต่างๆ ในกองบัญชาการทหารสูงสุด เพื่อให้ได้จำนวน 100 นาย โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสำรavnนำมาวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่าโครงสร้างตลาดของตลาดเงินกู้ยืมในระบบในหน่วยทหารกองบัญชาการทหารสูงสุด มีการกระจุกตัวสูง มีการแข่งขันต่ำ ส่วนการให้สินเชื่อของตลาดเงินกู้ยืมในระบบพบว่าผู้ให้กู้ในระบบประกอบด้วยผู้ให้กู้ต่างๆ เช่น เพื่อนทหารญาติพี่น้อง พ่อค้า แม่ค้า และร้านทอง ส่วนใหญ่มีมูลเหตุจูงใจในการปล่อยเงินกู้คือ การได้รับผลตอบแทนสูงในระยะสั้น เนื่องจากโดยเฉลี่ยได้รับผลตอบแทนร้อยละ 5-10 ต่อเดือน และยังพบว่าเหตุผลประการหนึ่งคือ ต้องการช่วยเหลือผู้กู้ โดยมีระยะเวลาในการปล่อยเงินกู้จะมีตั้งแต่ 1 เดือน ถึง 12 เดือน โดยไม่มีกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ส่วนปัญหาอุปสรรคในการให้กู้ยืมจากผลการศึกษาพบว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการให้กู้เงินคือ การที่ผู้กู้ไม่สามารถชำระเงินคืนตามเงื่อนไขได้ และในบางครั้งต้นทุนในการติดตามสูงกว่าผลตอบแทนที่ได้ และยังพบว่านายทหารชั้นประทวนมีหนี้จากแหล่งเงินกู้ยืมในระบบสูงกว่า 15,000 บาท ส่วนใหญ่คือกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นนายทหารชั้นประทวนที่มีอายุมากกว่า 40 ปี และมีรายได้สูงกว่า 15,000 บาท รวมถึงกลุ่มที่มีอายุงาน 10-15 ปี และกลุ่มนายทหารชั้นประทวนที่มีสถานภาพสมรสโสด

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยคาดคะเนผลการวิจัยล่วงหน้าไว้ดังนี้

1. พนักงานรัฐวิสาหกิจมีลักษณะการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสาเหตุที่ทำให้เป็นหนี้ วิธีการกู้ยืมเงิน วิธีการชำระดอกเบี้ย และวิธีการชำระหนี้ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากเป็นหนี้และการแก้ไขปัญหา โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบที่กำลังถูกบังคับชำระหนี้โดยกรมบังคับคดี

2. สาเหตุที่ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจกลายเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบเกิดจากความต้องการจำเป็น (Need) ในการใช้เงิน และความต้องการที่ไม่จำเป็น (Want) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์

3. วิธีการกู้ยืมเงินนอกระบบ วิธีการชำระดอกเบี้ยและวิธีการชำระหนี้ของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบอยู่ภายใต้ความประสงค์ของเจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบ โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องยอมตาม (Compliance)

4. ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพนักงานรัฐวิสาหกิจหลังจากเป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบเป็นปัญหาที่ไม่คาดคิดมาก่อน กล่าวคือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบไม่สามารถหาเงินมาชำระดอกเบี้ยและไม่สามารถชำระหนี้คืนให้กับเจ้าหนี้ได้

5. การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของพนักงานรัฐวิสาหกิจหลังจากเป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบเป็นการประนีประนอมกับเจ้าหนี้