

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ สาเหตุที่ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ วิธีการกู้ยืมเงินในระบบ วิธีการชำระดอกเบี้ย และวิธีการชำระหนี้ ตลอดจนปัญหาและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยคือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในกรุงเทพมหานคร รวบรวมข้อมูลโดยใช้ข้อมูลคำร้องขอความช่วยเหลือเรื่องหนี้ในระบบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของพนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 113 คน และการสัมภาษณ์เจาะลึกพนักงานรัฐวิสาหกิจอีก 14 คน วิเคราะห์ข้อมูลในเชิงสถิติโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป สถิติที่ใช้คือสถิติพรรณนา นอกจากนี้ยังใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการหาข้อสรุป การตีความและการตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยประกอบด้วยรายละเอียดใน 5 ประเด็นได้แก่

1. ลักษณะการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจ
2. สาเหตุที่ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ
3. วิธีการกู้เงินในระบบ วิธีการชำระดอกเบี้ยและวิธีการชำระหนี้
4. ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพนักงานรัฐวิสาหกิจหลังจากเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ และ
5. การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ

ลักษณะการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ลักษณะร่วมของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบคือการยอมรับวิธีการกู้เงินในระบบและเงื่อนไขของเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบโดยสมัครใจ

ลักษณะการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจแบ่งเป็น 5 ลักษณะคือ

1. ลูกหนี้ที่ยังไม่ถูกฟ้องดำเนินคดี
2. ลูกหนี้ที่ถูกเจ้าหนี้ฟ้องดำเนินคดีแล้วแต่ยังไม่ถูกศาลพิพากษาถึงที่สุด
3. ลูกหนี้ที่ถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดแล้วไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาได้ แต่ยังไม่ถูกบังคับคดี
4. ลูกหนี้ที่กำลังถูกบังคับชำระหนี้โดยกรมบังคับคดี และ
5. ลูกหนี้ที่เจ้าหนี้อ่อนการบังคับคดีแล้วและให้ลูกหนี้ชำระหนี้ภายนอกการบังคับคดี

ผลการวิจัยพบว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้ที่กำลังถูกบังคับชำระหนี้โดยกรมบังคับคดี จากข้อมูลคำร้องขอความช่วยเหลือเรื่องหนี้ของระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 113 คนพบว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบที่กำลังถูกบังคับคดีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 67.9 รองลงมาคือเป็นลูกหนี้ที่ยังไม่ถูกฟ้องดำเนินคดีคิดเป็นร้อยละ 16.5 ลูกหนี้ที่ถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดแล้วไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาได้แต่ยังไม่ถูกบังคับคดีคิดเป็นร้อยละ 6.4 ลูกหนี้ที่เจ้าหนี้อ่อนการบังคับคดีแล้วและให้ลูกหนี้ชำระหนี้ภายนอกการบังคับคดี คิดเป็นร้อยละ 5.5 และลูกหนี้ที่ถูกเจ้าหนี้ฟ้องดำเนินคดีแล้วแต่ยังไม่ถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดมีจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 3.7

พนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบที่กำลังถูกบังคับชำระหนี้โดยกรมบังคับคดี เนื่องจากสาเหตุการกู้เงินในระบบที่พนักงานรัฐวิสาหกิจมักจะกู้หลายครั้ง จนไม่สามารถชำระดอกเบี้ยและไม่สามารถชำระหนี้ได้ จึงถูกเจ้าหนี้ยื่นฟ้องร้องต่อศาล โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจมักจะแก้ไขปัญหาคำด้วยการประนีประนอมกับเจ้าหนี้ ทั้งนี้การประนีประนอมไม่ได้ประสบความสำเร็จเสมอไป ดังนั้นจึงพบว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบที่ถูกบังคับชำระหนี้โดยกรมบังคับคดี สอดคล้องกับ ปรีวุฒิ (โพสท์ทูเดย์, 2548ก) ประธานกลุ่มพิทักษ์ธรรมหรือแกนนำลูกหนี้ต่อสู้เจ้าหนี้ในระบบ กล่าวว่า วิธีการบังคับคดีกับพนักงานรัฐวิสาหกิจคือ หลังถูกศาลตัดสินให้ชำระหนี้ เจ้าหนี้ในระบบจะให้กรมบังคับคดียึดทรัพย์บังคับให้ชำระหนี้โดยแบ่งเป็นรายเดือนร้อยละ 30 และรายเดือนโบนัสร้อยละ 50-70

ผลการวิจัยสนับสนุนสมมติฐานข้อที่ 1 ที่ว่าลักษณะการเป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสาเหตุที่ทำให้เป็นหนี้ วิธีการกู้ยืมเงิน วิธีการชำระดอกเบี้ยและวิธีการชำระหนี้ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากเป็นหนี้และการแก้ไขปัญหา โดยส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้ที่กำลังถูกบังคับชำระหนี้โดยกรมบังคับคดี

ซึ่งสภาผู้บริโภคนิติเพื่อผู้บริโภคได้จัดประชุมปัญหาหนี้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนทั่วไปขึ้นที่โรงแรมอีสติน กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาหนี้ในระบบให้พนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนทั่วไปจากการประเมินเบื้องต้นมีจำนวนลูกหนี้กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจและข้าราชการกว่า 100 คน มีหนี้เงินกู้จริงแค่ 200 ล้านบาท แต่ทำสัญญาเงินกู้กับนายทุนเป็นเงินกว่า 800 ล้านบาท สร้างความเสียหายให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ บางรายถูกฟ้องร้องทางแพ่งแพ้งค์ถูกบังคับหักเงินเดือนเหลือไม่กี่ร้อยบาท บางรายเหลือศูนย์บาท (กรุงเทพธุรกิจ, 2548)

สาเหตุที่ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ

สาเหตุที่ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบเกิดจากความจำเป็นต้องจำเป็นและไม่จำเป็นทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์

ลูกหนี้ที่กู้เงินเพราะความจำเป็นเช่น ป้าสุรียาและพีณรงค์ ซึ่งให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้

“ตอนนั้นโดนจับเข้าห้องขังเพราะไปค้าประกันเช็กให้เพื่อน ป้าต้องกู้เงินในระบบมาจ่ายใช้หนี้ถึงออกจากห้องขังที่ปทุมวันมาได้ มันก็ไม่คุ้มหรอกแต่จำเป็นต้องเอา ป้าไม่อยากจะคิดอะไรมาก ถ้าไม่มีเขามาช่วย อาจจะหมดอนาคตทำมาหากินไปตลอด” (ป้าสุรียา, สัมภาษณ์, 28 เมษายน พ.ศ. 2549)

“เราไม่มีกินเราอดได้ แต่เมียเรา ลูกเราอดไม่ได้ พอขาดส่งเรารู้ว่าต้องถูกเบียดจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 20 ก็ต้องเอา ไม่เอาแล้วจะไปหาที่ไหน” (พีณรงค์, สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน พ.ศ. 2549)

ลูกหนี้ที่กู้เงินเพราะความต้องการที่ไม่จำเป็น เช่น พี่วีระและพี่สถาพร ซึ่งให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “60,000 บาท ตอนนั้นก็จะไปซื้อรถตู้” (พี่วีระ, สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน พ.ศ. 2549)

“เราใช้จ่ายฟุ่มเฟือยก็เกินไปได้ บางอย่างจำเป็นบางอย่างไม่จำเป็น สมัยก่อนตามใจลูก ลูกอยากได้อะไรก็ซื้อ เด็กเห็นเพื่อนมีอะไรก็อยากได้ตามอย่างเพื่อน” (พี่สถาพร, สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน พ.ศ. 2549)

ผลการวิจัยสนับสนุนสมมติฐานข้อที่ 2 ที่ว่าสาเหตุที่ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบเกิดจากการต้องการจำเป็น (Need) และความต้องการที่ไม่จำเป็น (Want) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วเกิดจากการต้องการไม่จำเป็น เนื่องจากพนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับค่าแรงมากกว่าข้าราชการและภาคเอกชนค่อนข้างมาก และมีพนักงานรัฐวิสาหกิจอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบ ประกอบกับผู้วิจัยพบว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบมักจะเสียเงินไปกับการดื่มเหล้า สูบบุหรี่ เล่นหวย รวมถึงการให้ลูกเรียนในโรงเรียนเอกชนหรือมหาวิทยาลัยของเอกชน ซึ่งมีรายจ่ายสูง

ผลการวิจัยจึงสะท้อนให้เห็นว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจมีวิถีชีวิตที่ใช้จ่ายเงินเกินตัว เกินกว่าเงินเดือนที่ได้รับ ทั้งนี้เป็นเพราะพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในสังคมเมืองที่สิ่งแวดล้อมต่างๆ เอื้อให้มีวิถีชีวิตที่หรูหรา ตามอย่างเพื่อนร่วมงานคนอื่นๆ ผลการวิจัยจึงสนับสนุนบทความของ เอกวิทย์ (2543: 111) ที่กล่าวว่า “ประเด็นสำคัญในที่นี้ก็คือความนิยมในสังคมไทยที่ต้องการจะมี Lifestyle ที่หรูหรา มั่งคั่ง ถึงพร้อมด้วยวัตถุ มิได้มีอยู่เฉพาะในบรรดาคนเมือง ...วิถีการดำเนินชีวิตตามกระแสทุนนิยมและบริโภคนิยมจึงแพร่กระจายครอบงำไปทั่วไป ทำอย่างไรเราจึงจะเปลี่ยนค่านิยมในเรื่อง Lifestyle เช่นนี้ได้ เป็นเรื่องไม่ง่ายเลยตราบดีที่ระบบเศรษฐกิจเป็นอยู่เช่นนี้”

ด้วยเหตุที่พนักงานรัฐวิสาหกิจมีวิถีชีวิตที่มีค่านิยมที่หรูหรา พุ่มเฟิย ทำให้เงินค่าตอบแทนที่ได้รับจากหน่วยงานซึ่งมีอัตราที่ค่อนข้างสูงนั้น ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายจึงต้องหันไปกู้ยืมเงินนอกระบบ งานวิจัยที่พบว่าเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจไม่ได้้น้อยกว่าภาคราชการหรือภาคเอกชนได้แก่ การศึกษาของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2545: 2-45) ที่พบว่า “สำหรับอัตราเงินเดือนบรรจุของรัฐวิสาหกิจเมื่อเทียบกับภาคราชการและเอกชน พบว่ารัฐวิสาหกิจมีอัตราเงินเดือนแรกบรรจุที่สูงกว่าภาคราชการในทุกระดับการศึกษา แต่รัฐวิสาหกิจมีเงินเดือนใกล้เคียงกับภาคเอกชนในวุฒิปวช. และปวส.” โดยสอดคล้องกับงานเขียนของ Bello et al. (สุรนุช, 2542: 120) ที่กล่าวว่า “ความขัดแย้งระหว่างผู้นำแรงงานรวมทั้งการผลักดันอย่างก้าวร้าวของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจที่ต้องการจะขอค่าแรงเพิ่ม ซึ่งที่จริงค่าแรงดังกล่าวก็สูงกว่าของภาคเอกชนมากอยู่แล้ว การกระทำเหล่านี้ทำให้สาธารณชนบางกลุ่มไม่ค่อยพอใจกับสภาพ”

วิธีการกู้ยืมเงินนอกระบบ วิธีการชำระดอกเบี้ยและวิธีการชำระหนี้

วิธีการกู้ยืมเงินนอกระบบถูกกำหนดโดยผู้ให้กู้ ซึ่งผู้ให้กู้ส่วนใหญ่ใช้วิธีการให้ผู้กู้เขียนสัญญาด้วยตนเอง โดยระบุจำนวนเงินกู้ในสัญญามากกว่าที่ขอกู้ยืมจริงเพื่อเป็นหลักประกันและ

เช่นซื้อกำกับในช่องผู้กู้ นอกจากนี้ก็มีวิธีการอื่นๆ บ้าง โดยวิธีการกู้ยืมเงินนอกระบบเป็นการเริ่มต้นที่ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีสถานภาพเป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบ

วิธีการกู้ยืมเงินนอกระบบถูกกำหนดโดยผู้ให้กู้ พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไปขอกู้ไม่สามารถกำหนดได้เอง ดังคำให้สัมภาษณ์ของพี่อุษา “เขาให้พี่เซ็นชื่ออย่างเดียว ไม่ได้กรอกอะไร ก็เราจะเอาเงินเขา เราไม่มีอะไรต่อรอง เราไม่มีอะไรจะเหนือกว่าเขาได้เลย” (พี่อุษา, สัมภาษณ์, 23 เมษายน พ.ศ. 2549)

โดยการวิจัยเชิงปริมาณพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่เป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบให้ข้อมูลว่าเป็นคนเขียนสัญญาเอง โดยระบุจำนวนเงินเกินความจริงคิดเป็นร้อยละ 41.7 ของวิธีการทั้งหมด

วิธีการชำระดอกเบี้ยถูกกำหนดโดยเจ้าหนี้ ซึ่งเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ใช้วิธีการถอนเงินจากบัญชีเงินเดือนของลูกหนี้ด้วยตนเอง โดยใช้บัตรถอนเงินอัตโนมัติ (บัตรเอ ที เอ็ม) ของลูกหนี้ที่ขิดไว้

วิธีการชำระดอกเบี้ยถูกกำหนดโดยเจ้าหนี้รวมถึงอัตราดอกเบี้ยด้วย พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบไม่สามารถกำหนดเองได้ ดังคำให้สัมภาษณ์ของพื้นที่ที่กล่าวว่า

“ตอนที่ไปกู้ มันเป็นธุรกิจของเขา ลูกหนี้ว่าดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อเดือนรับไหวไหม ถ้าไหวก็เอา เราไม่สามารถกำหนดได้เอง เราไม่มีสิทธิ์ต่อรอง” (พื้นที่, สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน พ.ศ. 2549)

สำหรับวิธีการชำระหนี้ นั้น ลูกหนี้ที่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ ใช้วิธีนำเงินไปจ่ายให้กับเจ้าหนี้ด้วยตนเอง การชำระหนี้ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจหลุดพ้นจากสถานภาพการเป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบ แต่ลูกหนี้ส่วนใหญ่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ผลการวิจัยพบว่าลูกหนี้เคยสามารถชำระหนี้ได้ แต่ก็กู้ใหม่อีกคิดว่าตนเองสามารถชำระหนี้ได้ แต่พอกู้มากเข้าปรากฏว่าไม่สามารถชำระดอกเบี้ยได้ เนื่องจากกู้เงินหลายครั้งทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งมีภาระหลายทาง เช่น ผ่อนบ้าน เป็นต้น

วิธีการชำระหนี้ถูกกำหนดโดยผู้ให้กู้ พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบไม่สามารถกำหนดเองได้ ดังคำให้สัมภาษณ์ของพิศอาพร “กฎหมายเคลียก่อนระยะ 2 ปี เขาหักดอกเบี้ยเป็นรายเดือนอยู่แล้ว เขาชอบดอก” (พิศอาพร, สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน พ.ศ. 2549)

ผลการวิจัยสนับสนุนสมมติฐานข้อที่ 3 ที่ว่าวิธีการกู้ยืมเงินในระบบ วิธีการชำระดอกเบี้ยและวิธีการชำระหนี้ของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบอยู่ภายใต้ความประสงค์ของเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบ โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องยอมทำตาม (Compliance)

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไปขอกู้เงินกับเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า เนื่องจากกู้เงินในระบบเช่นในสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานเดิมอัตราที่กำหนดแล้ว ประกอบกับเงินที่ต้องการขอกู้นั้นมีจำนวนมากจนไม่มีแหล่งเงินกู้ในระบบให้กู้เพราะกลัวเรื่องความเสี่ยงที่จะเกิดหนี้สูญ ดังนั้นแหล่งเงินกู้ในระบบโดยเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบจึงมีอำนาจต่อรองมากกว่าที่จะให้ลูกหนี้ทำสัญญาอย่างไรก็ได้ โดยหากไม่ทำตามก็จะไม่ให้เงินกู้ ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไปขอกู้เงินนั้นก็ต้องการเงินและต้องพึ่งพาเงินจากเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบจนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ที่เจ้าหนี้กำหนด ผลการวิจัยจึงสนับสนุนทฤษฎีอำนาจของ Blau (Turner, 1997:273) ที่กล่าวว่า

“ยิ่งบุคคลสามารถหาแหล่งรางวัลเป็นทางเลือกได้น้อยเพียงใด ผู้ให้บริการมีค่าก็จะยังสามารถบังคับให้ยอมตามได้มากเพียงนั้น

ยิ่งผู้รับบริการมีความสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ต้องพึ่งพาบริการนั้นได้น้อยเพียงใด ผู้ให้บริการก็ยังสามารถบังคับให้ผู้รับบริการยอมตามได้มากเพียงนั้น”

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพนักงานรัฐวิสาหกิจหลังจากเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ

พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบส่วนใหญ่หลุดพ้นจากการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบได้ยากเนื่องจากประสบปัญหาต่างๆ ได้แก่

1. ไม่สามารถหาเงินมาชำระดอกเบี้ยได้เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยสูง
2. ถูกเจ้าหนี้ฟ้องร้องดำเนินคดีเนื่องจากไม่ชำระหนี้และดอกเบี้ย
3. ไม่มีเงินในการต่อสู้คดี

4. ถูกบังคับชำระหนี้โดยกรมบังคับคดี ซึ่งเป็นจำนวนเงินตามสัญญาที่เกินจากเงินที่ขอกู้ยืมจริง

5. ไม่สามารถชำระหนี้ตามหมายบังคับคดีได้หมด เพราะมีรายได้น้อยและยอดหนี้มีจำนวนมาก

พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบส่วนใหญ่ประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้เนื่องจาก “หมุนไม่ทัน” โดยปัญหาที่เกิดขึ้นลูกหนี้ไม่ได้คาดคิดมาก่อน สังเกตได้จากพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ให้สัมภาษณ์เจาะลึก 6 ใน 7 คนไม่สามารถชำระหนี้และดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในระบบได้ และจากการวิจัยเชิงปริมาณพบว่ามีลูกหนี้ที่ยังไม่ถูกฟ้องเพียง 18 คน จาก 109 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.5 ที่ยังสามารถชำระดอกเบี้ยได้ นอกเหนือจากนั้นไม่สามารถชำระดอกเบี้ยและไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้เงินกู้ยืมในระบบได้ หรือคิดเป็นร้อยละ 83.5

“ตอนที่เซ็นไม่คิดว่าจะมีปัญหาตามมา คิดว่าเรามีความสามารถส่งดอกได้ ไม่ได้คิดเลย โดยเฉพาะเจ้านายป่า ไม่คิดว่าเขาจะเป็นถึงขนาดนี้” (ป้าสุริยา, สัมภาษณ์, 28 เมษายน พ.ศ. 2549)

“แรกๆ ก็ส่งดี พอเดือนที่ 8 เริ่มไม่มีส่ง ถ้าให้ไปแล้วเรากินอะไร พอไม่ส่งมันก็เพิ่มขึ้นภาระครอบครัว สารพัดค่า หมุนไม่ทัน พี่มีเงินเดือนเหลือแค่ 1,000 บาท” (พี่ณรงค์, สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน พ.ศ. 2549)

ผลการวิจัยสนับสนุนสมมติฐานข้อที่ 4 ที่ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับพนักงานรัฐวิสาหกิจหลังจากเป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบเป็นปัญหาที่ไม่คาดคิดมาก่อน ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่คือไม่สามารถชำระดอกเบี้ยและไม่สามารถชำระหนี้คืนให้กับเจ้าหนี้ได้

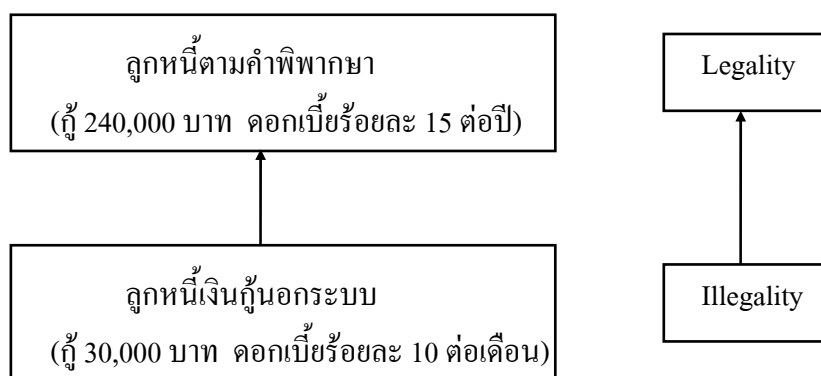
เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ชำระดอกเบี้ยและไม่ชำระหนี้ถือว่าเป็นการผิดข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับเจ้าหนี้เงินกู้ยืมในระบบ ดังนั้นจึงถูกเจ้าหนี้ลงโทษด้วยการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งการฟ้องร้องต่อศาลของเจ้าหนี้ถือเป็นการละเมิดกฎหมาย โดยการนำสัญญาที่ไม่มีมูลหนี้จริงไปฟ้องร้อง ทั้งนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า

“มาตรา 650 อันว่ายืมใช้สิ่งหนึ่งสิ่งใดนั้น คือสัญญาซึ่งผู้ให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้นไปนั้นเป็นปริมาณมีกำหนดให้ไปแก่ผู้ยืม และผู้ยืมตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินเป็นประเภท ชนิดและปริมาณเช่นเดียวกันให้แทนทรัพย์สินซึ่งให้ยืมนั้น

สัญญาซื้อขายมีบรรทัดฐานเมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยึด” (พิชัย, 2547: 236-237)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 650 ดังกล่าวข้างต้นหมายความว่า เมื่อบุคคลขอ
กู้เงินไปจากอีกบุคคลหนึ่งเป็นจำนวนเท่าใด ถึงแม้ว่าจะทำสัญญาเกินจากจำนวนที่ได้รับจริง หนี้ก็
จะสมบูรณ์เฉพาะในส่วนที่เจ้าหนี้ส่งมอบให้กับลูกหนี้ หรือส่งมอบเท่าใดสมบูรณ์เท่านั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4674/2543 เป็นตัวอย่างการละเมิดกฎหมาย โดยเจ้าหนี้เงินกู้นอก
ระบบนำสัญญาที่ไม่มีมูลหนี้จริงมาฟ้องพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ (Informal
Debtor) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) เพื่อให้ศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้กลายเป็นลูกหนี้
ตามคำพิพากษา (Judgment Debtor) ที่ชอบด้วยกฎหมาย (Legality)



ภาพที่ 5.1 การเปลี่ยนสถานภาพลูกหนี้เงินกู้ในระบบเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

จากภาพที่ 5.1 อธิบายได้ว่าเมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบไม่ชำระ
หนี้ จะถูกเจ้าหนี้ลงโทษด้วยการนำสัญญาที่พนักงานรัฐวิสาหกิจทำไว้ไปฟ้องต่อศาล เพื่อให้ศาล
พิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ โดยเจ้าหนี้ยื่นคำฟ้องต่อศาลว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับเงินไปตาม
สัญญาจริง และคิดดอกเบี้ยตามกฎหมายร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งถือเป็นการฟ้องเท็จ ผลการวิจัย
เกี่ยวกับการลงโทษลูกหนี้ที่ฝ่าฝืนข้อตกลงในการชำระหนี้ จึงสนับสนุนทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของ
Blau (Turner, 1997: 272) ที่กล่าวว่า

“ยังมีการปฏิบัติตามบรรทัดฐานแห่งความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยน (Norm of ‘Fair
Exchange’) น้อยลงไปเท่าใด คู่สัมพันธ์ที่ไม่ได้รับความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนก็จะยิ่งลงโทษ
ทางลบต่ออีกฝ่ายหนึ่งมากขึ้น”

โดยบรรทัดฐานแห่งความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนนั้น เป็นบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms) อันเป็นภาวะที่อยู่เหนือระดับบุคคลเป็นเรื่องในความสัมพันธ์ทางสังคม ดังนั้นจึงไม่ได้วัดกันด้วยใจ หรือความรู้สึกอย่างเดียว (สัญญา, 2545ก: 111)

การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบ

การแก้ไขปัญหาของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบ ได้แก่

1. เจริญต่อรองเพื่อขอผ่อนชำระหนี้กับเจ้าหนี้
2. ติดต่อทนายความเพื่อต่อสู้คดีเมื่อถูกเจ้าหนี้ฟ้องร้องต่อศาล
3. เซ็นสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อรับชำระหนี้
4. ขอลดการอายัดเงินเพื่อให้กรมบังคับคดีอายัดเงินน้อยลง
5. เจริญประนีประนอมกับเจ้าหนี้เพื่อขอให้ลดหนี้ที่กำลังถูกกรมบังคับคดีอายัดเงิน

พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบส่วนใหญ่จะแก้ไขปัญหาด้วยการเจรจaprะนีประนอมกับเจ้าหนี้ก่อน หากเจรจาไม่ได้จึงดำเนินการต่อสู้คดี สังเกตได้จากมีลูกหนี้จำนวนน้อยที่ติดต่อสู้คดีเพราะไม่มีเงินในการจ้างทนาย จากการศึกษาเชิงปริมาณพบว่ามีลูกหนี้เพียง 4 คน จาก 109 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 3.7 ที่กำลังต่อสู้คดีกับเจ้าหนี้เงินกู้ยืมในระบบ ที่เหลือคิดเป็นร้อยละ 96.3 ไม่ได้ต่อสู้คดีกับเจ้าหนี้ แต่บางคนยอมเซ็นสัญญาประนีประนอมยอมความกับเจ้าหนี้แทน ดังนั้นโดยสรุปพนักงานรัฐวิสาหกิจเจรจาประนีประนอมกับเจ้าหนี้เงินกู้ยืมในระบบ 3 ขั้นตอนคือ

1. เจริญก่อนที่จะถูกฟ้อง
2. เจริญประนีประนอมหลังจากที่ถูกฟ้องแล้ว
3. เจริญไกล่เกลี่ยหลังจากถูกบังคับคดีแล้ว

ผลการวิจัยสนับสนุนสมมติฐานข้อที่ 5 ที่ว่าการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ใช้การประนีประนอมกับเจ้าหนี้ เนื่องจากเจ้าหนี้มีอำนาจมากกว่า โดยอำนาจในที่นี้หมายถึง “โอกาส (Opportunity) ที่มีอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ (Social Relationship) ซึ่งทำให้บรรลุนิยามของตนเองได้ ถึงแม้จะมีผู้ต่อต้าน โดยไม่ต้องคำนึงถึงฐานที่มาของโอกาสนั้น” (Weber, 1962: 117)

ฐานที่มาของอำนาจมีหลายแหล่ง ซึ่ง Toffler (ขุนทอง, 2543: 9-11) อธิบายว่า “ความรุนแรง ความมั่งคั่งและความรู้ คือที่มาแห่งอำนาจ ทั้งความรุนแรง เงินตรา ความรู้ ประกอบกันขึ้นเป็นระบบแห่งอำนาจ และสามารถใช้อำนาจหนึ่งเป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้มาซึ่งอีกสองสิ่งด้วย กล่าวคือใช้ปืนและใช้ข้อมูลความรู้แสวงหาเงินหรือสั่งสมกำลังได้เช่นกัน ทั้งสามสิ่งนี้นำมาใช้ได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ในครอบครัวไปจนถึงการเมือง ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดคือผู้ที่รู้จักผสมผสานอำนาจทั้งสามอย่างนี้เข้าด้วยกัน และเลือกใช้อย่างถูกต้องในแต่ละสถานการณ์ ทั้งกำลัง ความมั่งคั่งและความรู้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน”

เจ้าหน้าที่เงินกู้ยืมนอกระบบมีอำนาจเนื่องจากมีเงินไปจ้างทนายที่มีความรู้เรื่องกฎหมาย เพื่ออาศัยเทคนิคทางกฎหมายมาใช้ในการสร้างความมั่งคั่งให้ตนเองจากการประกอบธุรกิจปล่อยเงินกู้ยืมนอกระบบ เมื่อเปรียบเทียบกับลูกหนี้เงินกู้ยืมนอกระบบที่ไม่มีเงินและความรู้ทางกฎหมาย ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างอำนาจของเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ ดังนั้นพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมนอกระบบจึงมีแนวโน้มที่จะใช้การประนีประนอม (Compromise) กับเจ้าหน้าที่มากกว่า

เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นลูกหนี้ที่มีเงินเดือนไม่มาก หรือบางคนมีเงินเดือนเป็น 0 บาท คิดต่อสู้คดีกับเจ้าหน้าที่เงินกู้ยืมนอกระบบที่รายได้เดือนหนึ่งเป็นแสนบาท ย่อมทำให้เกิดความยากลำบากในการต่อสู้คดี ผลการวิจัยเรื่องนี้สนับสนุนคำกล่าวของ จาตุรงค์ (ประเวศ และ จาตุรงค์, 2545: 9-10) ที่กล่าวว่า “กฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องของการมีทนายหรือไม่มีทนายที่กำลังจะปรับปรุงแก้ไขในขณะนี้ คือในคดีความผิดบางระดับควรต้องมีการจัดหาทนายความให้ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งก็เท่าเทียมกันในแง่ที่กระบวนการยุติธรรมไม่หาทนายความให้ใคร แต่ว่าขณะเดียวกันก็เป็นความไม่เท่าเทียมกันที่คนมีเงินสามารถจ้างทนายความได้ ส่วนคนจนหาทนายความไม่ได้ ... ดังนั้นจึงเป็นเรื่องน่าคิดว่ากฎหมายที่เขียนขึ้นไว้เช่นนี้ได้สร้างให้เกิดความเท่าเทียมกันจริงหรือไม่”

การแก้ไขปัญหของพนักงานรัฐวิสาหกิจ (การประนีประนอม) ไม่ได้ประสบความสำเร็จเสมอไป ดังนั้นจึงพบว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้ที่กำลังถูกบังคับชำระหนี้โดยกรมบังคับคดีและหลุดพ้นจากการเป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมนอกระบบได้ยาก จนกว่าจะชำระหนี้ที่ถูกบังคับคดีจนหมดหรือจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ

ผลการวิจัยทั้งหมดจึงสนับสนุนกรอบแนวคิดในการวิจัยซึ่งอธิบายได้ว่าการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสาเหตุที่ทำให้เป็นหนี้ วิธีการกู้ยืมเงิน วิธีการชำระดอกเบี้ยและวิธีการชำระหนี้ รวมถึงปัญหาที่ประสบและการแก้ไขปัญหา

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะต่อบุคคลและหน่วยงานต่างๆ โดยจะแยกกล่าวเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ข้อเสนอแนะต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ในระบบและบุคคลทั่วไป กลุ่มที่ 2 คือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ในระบบและบุคคลทั่วไป

1. พนักงานรัฐวิสาหกิจและบุคคลทั่วไปควรออมเงินรายได้ที่ได้รับไว้สำหรับความจำเป็นที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

จากการวิจัยครั้งนี้พบว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินในระบบเนื่องจากความต้องการจำเป็นและความต้องการที่ไม่จำเป็น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ แต่พนักงานส่วนใหญ่ที่เป็นหนี้ในระบบเกิดจากความต้องการที่ไม่จำเป็น (Want) ประกอบกับไม่มีเงินก้อนเพื่อนำไปใช้ตอบสนองความต้องการนั้น ดังนั้นหากประหยัดเก็บออมเงินและบริหารการใช้เงินเท่าที่จำเป็น ก็จะทำให้ลดความเสี่ยงที่จะต้องไปขอกู้ยืมเงินในระบบลงได้ นอกจากนี้พนักงานรัฐวิสาหกิจควรที่จะใช้จ่ายอย่างประหยัด เฉพาะสิ่งที่จำเป็น ไม่ใช้จ่ายเงินเกินตัว ถึงจะมีเงินเพียงพอที่จะเก็บออมเงินได้ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า

“ความจริงเคยพูดเสมอในที่ประชุมอย่างนี้ว่า การจะเป็นเสือนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เรามีเศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกินนั้นหมายความว่า อัฐิตัวเองได้ ให้มีพอเพียงกับตัวเอง อันนี้เคยบอกว่าการพอเพียงนี้ไม่ได้หมายความว่าทุกคนรอบครัวจะต้องผลิตอาหารของตัวเอง จะต้องทอผ้าใส่เอง อย่างนั้นมันเกินไป แต่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอจะต้องมีความพอเพียงพอสมควร บางสิ่งบางอย่างที่ผลิตได้มากกว่าความต้องการ ก็ขายได้ แต่ขายในที่ไม่ห่างไกลเท่าไร ไม่ต้องเสียค่าขนส่งมากนัก อย่างนี้ท่านนักเศรษฐกิจต่างๆ ก็มาบอกว่าล้าสมัย จริง อาจจะล้าสมัย

คนอื่นเขาต้องมีการเศรษฐกิจที่ต้องมีการแลกเปลี่ยน เรียกว่าเป็นเศรษฐกิจการค้าไม่ใช่เศรษฐกิจความพอเพียง เลย์รัฐีกไม่หรรษา แต่เมืองไทยเป็นประเทศที่มีบุญอยู่ว่า ผลดีให้พอเพียงได้” (สภาอาจารย์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2543: 233-234)

2. พนักงานรัฐวิสาหกิจและบุคคลทั่วไปที่คิดจะกู้ยืมเงินนอกระบบควรพิจารณาให้ดีก่อน

จากผลการวิจัยพบว่าหลังจากพนักงานรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินนอกระบบแล้ว กลับประสบปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ปัญหาถูกหนี้ไม่สามารถชำระดอกเบี้ยให้กับเจ้าหนี้ได้ ซึ่งนำไปสู่การถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และต้องรับชำระหนี้ที่สูงเกินความเป็นจริง ดังนั้นพนักงานรัฐวิสาหกิจและบุคคลทั่วไปที่คิดจะกู้ยืมเงินนอกระบบควรคิดให้ดีก่อน ทางที่ดีไม่ควรกู้เงินนอกระบบและหมั่นออมเงินเก็บไว้ใช้ยามจำเป็นจะเป็นหนทางที่ดีที่สุด แต่หากเกิดเหตุสุดวิสัยจำเป็นจริงๆ ก็ควรมีความระมัดระวัง ไม่ควรทำสัญญากู้ยืมเงินเกินกว่าจำนวนที่กู้ยืมจริง และไม่ควรถิ่นสัญญาประนีประนอมยอมความรับชำระหนี้เกินกว่าจำนวนที่ขอกู้ ที่สำคัญการกู้ยืมเงินควรกู้มาเพื่อการลงทุนให้เกิดกำไรเพราะทำให้ใช้หนี้ได้ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า

“เขาก็นึกว่าเขาฉลาด ความจริงเข้านี้ไม่ใช่เฉพาะคนนี้นะเท่านั้น แต่มีทั่วไปทุกแห่งทั้งทางราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ก็มี ทุกบริษัท ทุกส่วน แม้จะเอกชนเขาก็มีเข้ ได้บอกให้เขาเลิกเข้ เลิกแล้วให้ทำบัญชีต่อไป ทีหลังเขาทำบัญชีมา เขาไม่ขาดทุนแล้ว เขาสามารถที่จะมีเงินพอใช้ เพราะบอกให้เขาทราบว่า มีเงินเดือนเท่าไร จะต้องใช้ภายในเงินเดือนของเขา การทำเข้านี้เท่ากับเป็นการกู้เงิน การกู้เงินที่นำมาใช้ในสิ่งที่ไม่ทำรายได้มันไม่ดี อันนี้เป็นข้อสำคัญ เพราะว่าถ้ากู้เงินและทำให้มีรายได้ ก็เท่ากับจะใช้หนี้ได้ ไม่ต้องคิดหนี้ ไม่ต้องเดือดร้อน ไม่ต้องเสียเกียรติ” (สภาอาจารย์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2543: 231) สอดคล้องกับหลักคำสอนของพระพุทธศาสนาในพระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539: 211-212) กล่าวถึงหลักการแบ่งทรัพย์โดยจัดสรรเป็น 4 ส่วนไว้ว่า “คฤหัสถ์ในตระกูลผู้สามารถ ครั้นรวบรวมโภคทรัพย์ได้อย่างนี้แล้ว พึงแบ่งโภคทรัพย์ออกเป็น 4 ส่วน คือส่วนหนึ่งใช้สอย 2 ส่วนใช้ประกอบการงาน ส่วนที่ 4 เก็บไว้ด้วยหมายใจว่าจะใช้ในยามมีอันตราย”

การประหยัดคอดอมและการใช้จ่ายเงินอย่างพอเพียง คือ มีเท่าไรใช้เท่านั้นจะช่วยทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจไม่เป็นหนี้เงินกู้นอกระบบ นอกจากนี้ยื่อนำมาซึ่งความเจริญและความสัมพันธ์ที่ดีกับคนในครอบครัวและเพื่อนร่วมงานอีกด้วย

3. พนักงานรัฐวิสาหกิจที่กำลังเป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมอยู่ควรรวมกลุ่มกันเพื่อต่อสู้กับเจ้าหนี้นอกระบบหากไม่ได้รับความเป็นธรรม

หากพนักงานรัฐวิสาหกิจรวมกลุ่มกันแล้วย่อมทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ประสบอยู่สามารถแก้ไขให้ผ่านพ้นไปได้ จากการวิจัยพบว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจได้รวมตัวกันในชื่อ “กลุ่มพิทักษ์ธรรม” เป็นกลุ่มพนักงานที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมอยู่และประสบปัญหาต่างๆ จากการรวมกลุ่มทำให้สมาชิกสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นให้บรรเทาความเดือดร้อนลงได้ รวมทั้งยังนำไปสู่การร่วมมือกันตอบโต้เจ้าหนี้นอกระบบ เช่น การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับเจ้าหนี้ในข้อหาเบียดบังความเท็จ การไปเป็นพยานให้กับอัยการที่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องเจ้าหนี้เงินกู้ยืมอยู่ระบบในข้อหาฉ้อโกงประชาชน และปล่อยเงินกู้โดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เป็นต้น ทำให้เจ้าหนี้นอกระบบได้รับโทษจากการกระทำผิดกฎหมาย นอกจากนี้การรวมกลุ่มกันของพนักงานรัฐวิสาหกิจยังจะนำไปสู่การชนะคดีที่เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้ให้ชำระหนี้เกินความจริง และนำไปสู่การประณิษณยอมทำให้เจ้าหนี้นอกระบบเจรจาลดหนี้กับลูกหนี้มากขึ้น

ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

1. รัฐบาลและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาร่วมกันถึงการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 เกี่ยวกับบทลงโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนเนื่องจากผลการวิจัยเป็นประจักษ์พยานชัดเจนแล้วว่า เจ้าหนี้เงินกู้ยืมอยู่ระบบมิได้เกรงกลัวบทลงโทษของกฎหมายแต่อย่างใด และกฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ซึ่งนับถึงปัจจุบันปี พ.ศ. 2549 เป็นเวลากว่า 70 กว่าปีแล้ว บริบทต่างๆ ของสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปมาก ประกอบกับเจ้าหนี้เงินกู้ยืมอยู่ระบบเป็นผู้ที่มีรายได้จากการเก็บดอกเบี้ยเป็นจำนวนมาก ย่อมสามารถที่จะจ่ายค่าปรับหรือต่อสู้คดีให้ตนสามารถหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดีได้

นอกจากนี้ กฎหมายอื่นที่ควรปรับปรุงแก้ไขคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ควรเพิ่มความผิดฐานอีก 1 เรื่องคือ ความผิดเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินอัตรา เพื่อให้เจ้าหนี้ที่ปอง.สามารถยึดทรัพย์เจ้าหนี้เงินกู้ยืมอยู่ระบบได้ ทั้งนี้มาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างถาวร เนื่องจากปัญหานี้นอกระบบเป็นความร่วมมือกันทั้งสองฝ่ายระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย ดังที่ เสน่ห์ (ชาย และคณะ, 2543: 63) กล่าวว่า “การที่มาตรการทางกฎหมายได้ผลดีในสิงคโปร์นั้น เราต้องเข้าใจพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของคนสิงคโปร์ด้วย ในฐานะที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศ

ตะวันตก คนสิงคโปร์อาจคุ้นเคยกับ “การบังคับ” ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ และ “อยู่ได้” ภายใต้อาณัติ สถานการณ์นั้น แต่ถ้านำสถานการณ์เดียวกันนั้นมาใช้กับคนไทย อาจจะไม่ค่อยได้ผลเลย เพราะโดยพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ คนไทยคุ้นเคยกับความมีเสรี จนบ่อยครั้งก็แทบจะไม่มีขอบเขต” ดังนั้นจึงต้องใช้มาตรการอื่นร่วมด้วย

2. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้เงินกู้ยืมในระบบควรเห็นใจและมีความเข้าใจกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ในระบบ

จากการวิจัยพบว่ากลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ในระบบได้ไปขอความช่วยเหลือจากหลายหน่วยงานแต่ไม่ได้รับความช่วยเหลือแต่อย่างใด ทั้งนี้ส่วนใหญ่มองว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างมีรายได้ดี และเป็นเพราะความฟุ้งเฟ้อจึงทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจกลายเป็นลูกหนี้ในระบบ

จากการวิจัยพบว่า สาเหตุที่ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกหนี้ในระบบเกิดจากความต้องการจำเป็นและไม่จำเป็น พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบเพราะความจำเป็นก็มี ทำให้ถูกเหมารวมว่าเป็นคนที่ใช้จ่ายเงินเกินตัว ฟุ้งเฟ้อ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจำเป็นที่จะต้องแยกกลุ่มลูกหนี้ และให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่ได้รับความเดือดร้อน ส่วนคนที่ตั้งใจจะโกงเจ้าหน้าที่ก็มี ดังนั้นจึงควรที่จะชั่งน้ำหนักว่าใครถูกใครผิดระหว่างเจ้าหน้าที่กับลูกหนี้ พนักงานรัฐวิสาหกิจกู้เงินในระบบเพราะคิดว่าตนสามารถชำระหนี้และดอกเบี้ยได้ แต่หลังจากที่กลายเป็นลูกหนี้ในระบบแล้ว ลูกหนี้ประสบปัญหาถูกเจ้าหน้าที่ฟ้องร้องต่อศาลให้พิพากษาบังคับลูกหนี้ชำระหนี้เป็นเงินเกินกว่าจำนวนที่กู้ยืมมาจริง ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจหลุดพ้นจากการเป็นลูกหนี้ในระบบได้ยาก ดังนั้นรัฐบาลและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาจึงควรปรับมุมมองและเข้าใจกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจมากขึ้น

พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องการชำระหนี้เงินกู้ยืมในระบบแต่ไม่สามารถชำระหนี้และดอกเบี้ยได้ เนื่องจากไม่มีเงินก้อนเพียงพอและเจ้าหน้าที่ไม่ยอมให้ผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย ทำให้พนักงานสามารถจ่ายได้เพียงแค่ดอกเบี้ยเท่านั้นส่วนเงินต้นไม่ลดลง ซึ่งแตกต่างจากการชำระหนี้เงินกู้ในระบบ โดยหากเจ้าหน้าที่เงินกู้ยืมในระบบให้ผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยที่ไม่สูงมากนัก พนักงานรัฐวิสาหกิจก็สามารถหลุดพ้นจากการเป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบได้ เหตุที่พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงนั้นเป็นเพราะไม่สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยเองได้

ดังนั้นรัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือกลุ่มลูกหนี้ในระบบที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้เกินอัตรา ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้พบว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบที่มากที่สุดคือร้อยละ 20 ต่อเดือน และควรให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่ถูกฟ้องดำเนินคดีให้ชำระหนี้เงินจำนวนที่กู้มาจริง และถูกอายัดเงินเดือนเพื่อชำระหนี้เงินเหลือไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

3. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการแก้ไขปัญหานี้เงินกู้ในระบบอย่างใกล้ชิดและเกิดบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการวิจัยครั้งนี้พบว่ารัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในระบบ โดยมีหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมเป็นคณะทำงาน เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด กรมสรรพากร สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯลฯ ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีที่หน่วยงานต่างๆ จะมาร่วมกันทำงานเพื่อแก้ไขปัญหานี้ในระบบ อย่างไรก็ตามบุคลากรต่างๆ ในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรปรับทัศนคติและวิธีการทำงาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันมากยิ่งขึ้น โดยการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นของการบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ดังนั้นรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในระบบต่อไปอย่างต่อเนื่อง ใกล้ชิด เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยสามารถนำแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ไปขยายผลยังจังหวัดอื่นๆ ต่อไป

อนึ่งคำตอบแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงาน รัฐบาลควรเพิ่มคำตอบแทนสำหรับผู้ปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ ควรปรับคำตอบแทนเช่น ค่าน้ำมันรถเดินทาง ค่าเบี้ยเลี้ยงในการประชุม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการจับกุมเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ควรปรับให้เกิดความเหมาะสมและให้เกิดขวัญกำลังใจในการทำงานของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่ง

รัฐบาลควรดำเนินการกับเจ้าหน้าที่และทนายความที่อาศัยเล่ห์เหลี่ยมเทคนิคทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจปล่อยเงินกู้ในระบบอย่างจริงจัง โดยใช้มาตรการทางภาษี และมาตรการทางกฎหมายในการยึดทรัพย์

4. สำนักงานอัยการสูงสุดควรเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับการเป็นศูนย์กลางการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

จากการวิจัยครั้งนี้พบว่าสำนักงานอัยการสูงสุดมีบทบาทสำคัญในการคลี่คลายปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้เงินกู้ในระบบ เช่น การจัดทนายอาสาช่วยต่อสู้คดีกับเจ้าหนี้นอกระบบโดยไม่เก็บค่าบริการจากพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ยากจน การคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ให้ถูกหักภาษีเงินเดือนจนเหลือไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ เป็นต้น การเตรียมพร้อมทั้งทางด้านบุคลากร การบริหารงาน ฯลฯ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในเรื่องต่างๆ พร้อมทั้งเป็นศูนย์ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามกฎหมายบัญญัติ

5. กรมบังคับคดีควรดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

จากการวิจัยพบว่ามีพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้นอกระบบถูกเจ้าหนี้ยื่นคำร้องต่อศาลให้บังคับคดีหักภาษีเงินของลูกหนี้ จนไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ดังนั้นกรมบังคับคดีควรดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และปรับปรุงคำสั่ง กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ไม่ทันสมัยและไม่สอดคล้องกับกฎหมาย

6. กรมสรรพากรควรร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ และพนักงานรัฐวิสาหกิจในการขอข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ที่เจ้าหนี้ได้รับจากการชำระหนี้และดอกเบี้ยของลูกหนี้เงินกู้ในระบบ และดำเนินคดีกับเจ้าหนี้ที่ไม่เสียภาษีให้กับรัฐ

จากการวิจัยพบว่าเจ้าหนี้ได้รับเงินจากการชำระหนี้และดอกเบี้ยจากลูกหนี้นอกระบบเป็นจำนวนมาก แต่ไม่พบว่าเจ้าหนี้เหล่านี้เสียภาษีให้กับรัฐ ดังนั้นกรมสรรพากรจึงควรดำเนินการเอาผิดและใช้มาตรการทางภาษีกับเจ้าหนี้ เพื่อนำเงินมาใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป

7. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (หรือสำนักงาน ปปง.) ควรร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในการขอข้อมูลเกี่ยวกับการถือโกงประชาชนของเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบ และดำเนินการยึดทรัพย์ที่เจ้าหนี้ได้รับจากการถือโกงประชาชน โดยให้ลูกหนี้เซ็นชื่อในสัญญากู้ยืมเงินเพียงอย่างเดียว แล้วเจ้าหนี้นำไปกรอกจำนวนเงินเกินความจริง เพื่อนำไปฟ้องคดี

จากการวิจัยพบว่าเจ้าหนี้ได้ดำเนินการหลอกลวงพนักงานรัฐวิสาหกิจให้เซ็นสัญญากู้ยืมเงิน แต่ภายหลังเจ้าหนี้นำไปกรอกจำนวนเงินเกินจริงแล้วฟ้องคดี รวมถึงเจ้าหนี้ที่หลอกลวงให้เซ็น

สัญญาประนีประนอมยอมความ โดยภายหลังเจ้าหนี้ย้นำไปกรอกจำนวนเงินเกินความจริงเพื่อให้ลูกหนี้รับชำระหนี้และดอกเบี้ยเกินกว่าที่ลูกหนี้ขอกู้ นอกจากนี้ยังมีเจ้าหนี้ยที่ให้ลูกหนี้เซ็นใบมอบอำนาจ (โดยลูกหนี้ไม่ทราบว่าเซ็นใบมอบอำนาจ) ภายหลังเจ้าหนี้ย้นำไปแต่งตั้งทนายแทนลูกหนี้และให้ยอมรับชำระหนี้เกินความจริง ซึ่งความผิดเกี่ยวกับการถือโกงประชาชนเป็นความผิดมูลฐานที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องดำเนินคดี (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2548: 17) ปราบปรามและยึดทรัพย์เพื่อคืนทรัพย์นั้นให้กับผู้เสียหายและยึดเป็นสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้นสำนักงาน ป.ป.ง. จึงควรร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ และดำเนินการยึดทรัพย์เจ้าหนี้ยนอกระบบ โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องอาศัยข้อมูลจากลูกหนี้ด้วย

ข้อควรพิจารณาเบื้องต้นคือส่วนใหญ่ลูกหนี้กับเจ้าหนี้ยมีความสัมพันธ์ที่ดีกันมาก่อน หน่วยงานราชการที่ต้องการให้ลูกหนี้มาเป็นพยานจึงต้องพิจารณาให้รอบคอบ กล่าวคือมีลูกหนี้ที่ใช้การไปเป็นพยานให้หน่วยงานราชการเป็นเครื่องต่อรองกับเจ้าหนี้ยให้ถอนการบังคับคดี ดังเช่นกรณีของป้าเฉลียวให้สัมภาษณ์ว่า “ป้าจะไปต่อรองกับเขา(เจ้าหนี้ย)ว่าถ้าถอนบังคับคดีให้พี่ พี่จะไม่มาเป็นพยานในคดีนี้” (ป้าเฉลียว, สัมภาษณ์, 26 มิถุนายน พ.ศ. 2549) นอกจากนี้มีลูกหนี้บางรายถูกข่มขู่เพราะเจ้าหนี้ยค่อนข้างมีอิทธิพลในที่ทำงาน จึงไม่กล้าที่จะให้ข้อมูลและมาเป็นพยานกับเจ้าหนี้ยที่ของรัฐ

8. รัฐบาลควรส่งเสริมการออมให้กับประชาชน

รัฐบาลเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการประหยัดและการเก็บออมเงิน โดยรัฐบาลควรรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้จักใช้จ่ายเงินและแบ่งเงินรายได้ส่วนหนึ่งฝากธนาคารเพื่อการลงทุนและใช้จ่ายเวลาจำเป็น ซึ่งรัฐบาลควรเป็นตัวอย่างที่ดีด้วยโดยไม่ขอกู้เงินจากแหล่งทุนต่างประเทศหากไม่จำเป็น และเป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศอย่างพอเพียงตามศักยภาพและระดับเงินออมของประเทศ รวมถึงการรณรงค์ให้ประชาชนดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจแบบพอเพียง โดยรู้จักตนเองว่ามีศักยภาพแค่ไหนและไม่ใช้จ่ายเงินเกินจากเงินรายได้ที่ได้รับ

9. รัฐบาลควรจัดหาแหล่งเงินกู้ในระบบที่สามารถทดแทนแหล่งเงินกู้นอกระบบได้

จากการศึกษาพบว่าแหล่งเงินกู้ในระบบแบ่งเป็น 3 ประเภทคือธนาคารและสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร รวมถึงประชาชนทั่วไปที่คิดดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดร้อยละ 15 ต่อปี โดยแหล่งเงินกู้ที่สามารถทดแทนแหล่งเงินกู้ในระบบได้ คือสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารนั้นสามารถคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 28 ต่อปี เพื่อทดแทนแหล่งเงินกู้ในระบบที่คิดดอกเบี้ยในอัตราสูงถึงร้อยละ 5-10 ต่อเดือนหรือร้อยละ 60-120 ต่อปี

10. สภาพนายความและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนายความควรดำเนินการกับนายความที่ร่วมมือกับเจ้าหนี้ในระบบในการสมรู้ร่วมคิดกันฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ ให้ลูกหนี้ชำระหนี้เกินกว่าจำนวนที่กู้มาจริง

จากการศึกษาพบว่ามีนายความบางคนที่อาศัยเล่ห์เหลี่ยมเทคนิคทางกฎหมายคอยแนะนำให้เจ้าหนี้ฟ้องดำเนินคดีกับลูกหนี้เพื่อหวังเงินรายได้จากการอายัดเงินเดือนลูกหนี้ ซึ่งลูกหนี้ต้องชำระหนี้เกินกว่าจำนวนหนี้ที่กู้ยืมมาจริง ทำให้ลูกหนี้บางรายมีเงินเหลือไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และส่งผลกระทบต่อครอบครัวและการทำงานของลูกหนี้ ดังนั้นสภาพนายความและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนายความควรดำเนินการลงโทษกับนายทนายที่ไม่ซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1. ศึกษาบุคลิกภาพ ลักษณะนิสัยและวิถีชีวิต (Lifestyle) ของพนักงานรัฐวิสาหกิจในกรุงเทพมหานคร
2. ศึกษาคุณภาพชีวิตของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ
3. ศึกษาปัจจัยการเป็นหนี้ที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ
4. ศึกษาการแก้ไขปัญหาหนี้เงินกู้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในมุมมองของผู้บริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
5. ศึกษาการเป็นลูกหนี้ในระบบของกลุ่มตัวอย่างอื่นๆ เช่น ข้าราชการ เกษตรกร ฯลฯ หรือกลุ่มพนักงานบริษัทเอกชน ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด

6. ศึกษาการให้กู้ยืมเงินนอกระบบของเจ้าหนี้ในระบบและความสัมพันธ์กับผู้มีอิทธิพลในชุมชนท้องถิ่น

7. ศึกษาการประมาณการค่าใช้จ่ายและรายได้ที่เกิดจากการให้กู้ยืมเงินนอกระบบของนายทุนเงินกู้ในระบบในสังคมไทย

8. ศึกษาบทบาทของสำนักงานอัยการสูงสุดในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

9. ศึกษาการดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึดทรัพย์และอายัดทรัพย์ของลูกหนี้