

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาของปัญหา

นโยบายของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ประกอบด้วยนโยบายในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นโยบายที่สำคัญประการหนึ่งคือนโยบายการแก้ปัญหาคาใจคน เจริญบูรณาการ จากนโยบายนี้ทำให้เกิดการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ (1) ปัญหาที่ดินทำกิน (2) ปัญหาคนเร่ร่อน (3) ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย (4) ปัญหาห้วยไผ่ดิน (5) ปัญหาเด็กนักเรียนฟุ้งเฟ้อ (6) ปัญหาการหลอกลวงคนจน และ (7) การปรับโครงสร้างหนี้ นอกจากนี้รัฐบาลได้จัดให้มีการรับลงทะเบียนเรื่องราวร้องทุกข์จากคนจน โดยกระทรวงมหาดไทย ได้รับลงทะเบียนเรื่องราวร้องทุกข์ของคนจนเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ระหว่างวันที่ 5 มกราคม- 31 มีนาคม พ.ศ. 2547 พบว่าปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือปัญหาเรื่องหนี้สินของประชาชน หลังจากนั้นในวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2547 จึงมีการจัดการวานคลายทุกข์ขึ้น

หลังจากรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรนายกรัฐมนตรียุคสมัยที่ 1 จัดการวานคลายทุกข์ ขึ้นที่ทำเนียบรัฐบาล สำนักงานอัยการสูงสุดโดยนายคัมภีร์ แก้วเจริญ อัยการสูงสุดรับสนองนโยบายเปิดงาน “การวานอัยการคลายทุกข์” ในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 โดยให้สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หรือ “สคช.” เป็นผู้รับผิดชอบรับเรื่องราวร้องทุกข์และช่วยเหลือทางอรรถคดีฟรีกับประชาชน ในงานนั้นมีประชาชนในนาม “กลุ่มพิทักษ์ธรรม” นำโดยนายปรีวุฒิ บุตรีดี พนักงานบริษัท ทศท.คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีปัญหาจากการเป็นลูกหนี้ในระบบมาร้องขอความช่วยเหลือ ปัญหาหนี้ในระบบได้เข้าสู่สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (หรือ สคช.) จากวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 มีคดีลูกหนี้ในระบบสูงถึง 774 ราย ลูกหนี้ของ “เจ้าหนี้เงินกู้ในระบบ” ล้วนตกอยู่ในสภาพเดียวกันคือถูกบีบให้เขียนสัญญากู้เกินกว่าที่กู้จริง รวมทั้งคิดดอกเบี้ยร้อยละ 10 หรือร้อยละ 20 ต่อเดือน ซึ่งสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด

สิ่งที่น่าวิตกคือลูกหนี้ดอกเบี้ยโหดในยุคนี้กลับมีไม่เพียงคนจนหาเช้ากินค่ำที่อาศัยหมุนเงินกู้หล่อเลี้ยงชีพเท่านั้น แต่เป็นคนชนชั้นกลางระดับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในรายงานเรื่องปัญหา

หนี้ของระบบของนายคำริ เกลิมวงศ์ อัยการผู้เชี่ยวชาญฝ่ายช่วยเหลือกฎหมาย 1 เลขานุการ คณะทำงานหนี้ของระบบของ สคช. ซึ่งนำเสนออัยการสูงสุดเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ระบุว่าผู้มาขอความช่วยเหลือรวม 774 ราย กู้เงินจริง 40,446,100 บาทแต่ต้องชำระหนี้ตามสัญญา เป็นเงิน 135,545,947 บาท (มนต์ฤทัย, 2548)

เหตุผลที่เจ้าหนี้เงินกู้ในระบบนิยมปล่อยกู้ให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจในหลาย รัฐวิสาหกิจเนื่องจากพนักงานรัฐวิสาหกิจมีเงินเดือนมั่นคงรับเงินเดือนผ่านธนาคารสะดวกในการ ยึดบัตรเอทีเอ็มไปกดเงินชำระหนี้ นอกจากนี้เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้เงินกู้ ระบบยังสามารถนำสัญญาไปฟ้องร้องต่อศาลและยื่นคำร้องต่อศาลสั่งบังคับให้พนักงาน รัฐวิสาหกิจชำระหนี้ได้ ซึ่งต่างจากข้าราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้อายัดเงินเดือนของ ข้าราชการ ดังปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ความว่า

“มาตรา 286 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น เงินหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(1) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้และเงินรายได้เป็นคราวๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้ เพื่อเลี้ยงชีพ เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาทหรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่ หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น...” (พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2548)

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการวิจัยนี้ขึ้น เพื่อตอบข้อสงสัยว่าทำไมพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงเป็น ลูกหนี้เงินกู้ในระบบ และทำไมพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงหลุดพ้นจากการเป็นลูกหนี้เงินกู้ นอก ระบบได้ยาก รวมทั้งเพื่อค้นหาความรู้และความจริงต่างๆ ของปรากฏการณ์การเป็นลูกหนี้เงินกู้ ระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

### ความสำคัญของปัญหา

ความสำคัญของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2549) มีดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการจัดหาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ ในด้านพลังงาน ประปา การคมนาคมขนส่ง และระบบโทรคมนาคมและการสื่อสาร ซึ่งถือเป็นเครื่องมือของภาครัฐในการพัฒนาประเทศ
2. บริการขั้นพื้นฐานที่จัดหาโดยรัฐวิสาหกิจเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real Sector)
3. รัฐวิสาหกิจถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศโดยรัฐวิสาหกิจสามารถนำส่งรายได้ให้แก่รัฐปีละประมาณ 57,517 ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 4.5 ของรายรับของรัฐบาล
4. รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกสำคัญในการช่วยกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากขนาดการใช้จ่าย
5. รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกสำคัญในการรักษาเสถียรภาพด้านการเงินการคลัง
6. รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งการจ้างงานรายใหญ่ของประเทศ มีจำนวนพนักงานรวมกันประมาณ 271,383 คน

หากพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมระบบแล้วต้องประสบปัญหาต่างๆ เช่น ต้องชำระดอกเบี้ยในจำนวนมาก ย่อมต้องกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน

พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มที่มีหนี้สินจำนวนมาก ตามที่สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญได้ทำการสำรวจเรื่อง “การใช้จ่ายและปัญหาหนี้สินของคนกรุงเทพมหานคร” ในระหว่างวันที่ 15-25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 พบว่าคนกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่ร้อยละ 51.7 ไม่มีหนี้สิน ขณะที่อีกร้อยละ 48.3 มีหนี้สิน โดยอาชีพที่มีหนี้สินมากที่สุดคือข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสัดส่วนคนเป็นหนี้ถึงร้อยละ 63.5 รองลงมาคือ อาชีพ

ค้าขายและธุรกิจส่วนตัว มีสัดส่วนคนเป็นหนี้ร้อยละ 55.6 และอาชีพรับจ้างทั่วไป มีสัดส่วนคนเป็นหนี้ร้อยละ 50.4 (โพสค์ทูเคย์, 2546)

จากการประชุมผู้แทนพนักงานรัฐวิสาหกิจ ณ ห้องประชุมอาคารอเนกประสงค์ ไปรษณีย์หลักสี่ ถนนแจ้งวัฒนะ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 พบว่านายทุนเงินกู้ในระบบใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือ โดยนายทุนเงินกู้ฟ้องศาลบังคับตามสัญญาเงินกู้ที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้ทำไว้ มีพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกนายทุนเงินกู้ฟ้องคดีตามศาลแพ่งและศาลแขวงต่างๆ เป็นจำนวนมากกว่า 100,000 ราย (ข้อมูลจากนายปรีดี บุตรดี ประธานคณะทำงานกลุ่มพิทักษ์ธรรม) พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องถูกอายัดเงินค่าจ้างและโบนัส อีกทั้งเงินปันผลหรือหุ้นสหกรณ์ และรายได้อื่นจนทำให้ต้องได้รับความเดือดร้อนจากการถูกบังคับอายัดเงินเดือนค่าจ้าง ต้องชดเชยจำนวนเงินกู้ตามสัญญาที่เขียนไว้ มีพนักงานรัฐวิสาหกิจบางคนต้องเสียนาคะทางการงาน และครอบครัวแตกแยก จากพฤติกรรมของนายทุนเงินกู้ในระบบซึ่งมีอยู่ทั่วทุกรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่จะถูกบังคับชดเชยตามทุนทรัพย์ที่ฟ้อง ซึ่งเป็นเงินเกินจริงจากที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับมา

พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานในหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการประชาชนและเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้งบประมาณของรัฐมาใช้ในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ แต่เมื่อพบว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากกู้เงินในระบบโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และประสบปัญหาไม่สามารถส่งดอกเบี้ยต่อเจ้าหนี้ รวมทั้งถูกเจ้าหนี้ฟ้องดำเนินคดีต่อศาล โดยเจ้าหนี้อาศัยเทคนิคทางกฎหมายและหลักฐานสัญญากู้ยืมเงินในการต่อสู้ดำเนินคดีในศาล ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ส่งผลเสียหายทั้งต่อลูกหนี้ซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ และส่งผลเสียหายต่อหน่วยงาน รวมทั้งทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันส่งผลเสียต่อสังคมโดยรวม นอกจากนี้เจ้าหนี้ในระบบยังขยายธุรกิจให้กู้เงินในลักษณะนี้ออกไปอย่างกว้างขวางส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ดังนั้นการวิจัยเรื่องการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ: กรณีศึกษาพนักงานรัฐวิสาหกิจในกรุงเทพมหานครนี้ จึงมีความสำคัญโดยผลการวิจัยที่ได้จะทำให้เกิดความเข้าใจลูกหนี้ในระบบมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้ในระบบได้อย่างเป็นระบบ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจ
2. เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ
3. เพื่อศึกษาวิธีการกู้เงินในระบบ วิธีการชำระดอกเบี้ยและวิธีการชำระหนี้เงินกู้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจ
4. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นกับพนักงานรัฐวิสาหกิจหลังจากเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ
5. เพื่อศึกษาการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงวิถีชีวิตของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ ทำให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ตลอดจนประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจและเห็นใจกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ในระบบมากขึ้น
2. ทำให้ประชาชนทั่วไปรับรู้และเข้าใจถึงปัญหาที่พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องประสบภายหลังจากเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ
3. กระตุ้นให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับพนักงานรัฐวิสาหกิจภายหลังจากกลายเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบ และให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
4. เป็นอุทาหรณ์หรือข้อเตือนใจให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนทั่วไปที่คิดจะกู้เงินในระบบหรือคำประกันการกู้เงินในระบบต้องคิดไตร่ตรองให้รอบคอบก่อน เนื่องจากปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาหลังจากเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบแล้ว ไม่คุ้มค่ากับจำนวนเงินที่ได้รับ
5. เป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ได้แก่ รัฐบาล สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน(สำนักงาน ปปง.) กรมสรรพากร กรมบังคับคดี ฯลฯ ตลอดจนหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ช่วยให้เกิดความเข้าใจและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด เป็นระบบและเกิดการทำงานอย่างเป็นบูรณาการมากยิ่งขึ้น

### นิยามศัพท์

“ลูกหนี้เงินกู้นอกระบบ” หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่ต้องชำระหนี้เงินกู้ให้แก่เจ้าหนี้เกินกว่าจำนวนที่มีการกู้ยืมจริง หรือต้องใช้ดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่เป็นผู้กู้ยืมเงินนอกระบบ หรือเป็นผู้ค้ำประกันให้กับผู้กู้ยืมเงินแต่ต้องกลายเป็นผู้ชำระหนี้แทนผู้กู้

“หนี้เงินกู้นอกระบบ” หมายถึง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย ได้แก่ เจ้าหนี้นอกระบบกับลูกหนี้นอกระบบ ซึ่งเกิดจากการปล่อยกู้โดยประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่ธนาคาร หรือสถาบันการเงิน และไม่ได้อยู่ในการกำกับดูแลของภาครัฐ และไม่เสียภาษีให้รัฐ การคิดดอกเบี้ยจะเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และไม่รวมถึงหนี้ในระบบชุมชน

“หนี้เงินกู้ในระบบ” หมายถึง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการให้กู้ยืมโดยเจ้าหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและสถาบันการเงินที่จดทะเบียนขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยคิดดอกเบี้ยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

“หนี้ในระบบชุมชน” หมายถึง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยการให้กู้ยืมเงินโดยกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะออมทรัพย์เครดิตยูเนียน สหกรณ์ และกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร หรือเจ้าหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่คิดดอกเบี้ยไม่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด

“พนักงานรัฐวิสาหกิจ” หมายถึงบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงาน และปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ (1) ระดับปฏิบัติการ และ (2) ระดับบริหาร เช่นหัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก

“ลักษณะของการเป็นลูกหนี้เงินกู้นอกระบบ” หมายถึง สถานภาพของบุคคลหนึ่งที่ทำให้บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ หรือมีพันธะผูกพันกับเจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบในการชำระหนี้ตามจำนวนที่กู้ยืมไป สถานภาพดังกล่าวสามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยเบื้องต้นจำแนกไว้ 5 ประการคือ (1) ลูกหนี้ที่ยังไม่ถูกฟ้อง (2) ลูกหนี้ที่ถูกฟ้องแล้วแต่ศาลยังไม่พิพากษา (3) ลูกหนี้ที่ศาลพิพากษาแล้วแต่ยังไม่ถูกบังคับคดี (4) ลูกหนี้ที่กำลังถูกบังคับคดี และ (5) ลูกหนี้ที่ได้รับการถอนบังคับคดีแล้ว

“สาเหตุของการเป็นลูกหนี้ในระบบ” หมายถึง เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจของบุคคล และทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นผู้ที่มิหน้าที่ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ในระบบ แบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ (1) เหตุผลที่ตัดสินใจกู้เงินในระบบ และ (2) เหตุผลที่ตัดสินใจคำประกันการกู้เงินให้บุคคลอื่น

“วิธีการกู้ยืมเงินในระบบ” หมายถึง ขั้นตอนในการปฏิบัติของผู้กู้เพื่อให้ได้เงินกู้จากระบบตามความต้องการ โดยเริ่มตั้งแต่การติดต่อกับนายหน้าหรือผู้ให้กู้ยืมโดยตรง จนถึงการได้มาซึ่งเงินกู้จากระบบ

“วิธีการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบ” หมายถึง ขั้นตอนในการจ่ายเงินของลูกหนี้ในระบบ นอกเหนือจากเงินต้นให้แก่เจ้าหนี้ในระบบ ตามอัตราและระยะเวลาที่ได้ตกลงกันไว้

“วิธีการชำระหนี้เงินกู้ในระบบ” หมายถึง ขั้นตอนในการจ่ายเงินต้นของลูกหนี้จากระบบ เพื่อชดใช้เงินที่กู้ยืมมาคืนให้กับเจ้าหนี้ในระบบ ตามจำนวนเงินที่กู้ไปจากเจ้าหนี้ หรือตามจำนวนเงินที่เจ้าหนี้ต้องการซึ่งไม่ตรงกับเงินที่กู้ยืมไป

“ปัญหาที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้ในระบบ” หมายถึง สภาพที่ทำให้เกิดความยากลำบากแก่บุคคล ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ หรือมีพันธะผูกพันกับเจ้าหนี้เงินกู้จากระบบ โดยสภาพดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการเป็นลูกหนี้ในระบบโดยตรง ทั้งที่คาดคิดและไม่ได้คาดคิดไว้

“การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของลูกหนี้ในระบบ” หมายถึง การปฏิบัติของบุคคลเพื่อจัดการกับสภาพที่ทำให้เกิดความยากลำบากต่างๆ ที่เกิดขึ้น ภายหลังจากบุคคลนั้นกลายเป็นลูกหนี้เงินกู้จากระบบ

## ขอบเขตการวิจัย

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

ลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบที่ผู้วิจัยศึกษาในครั้งนี้ เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากนายทุนเงินกู้ยืมในระบบโดยทำสัญญากู้ยืมเงินเกินกว่าจำนวนที่ได้รับจริงหรือต้องชำระดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนดทั้งที่เป็นผู้กู้หรือผู้ค้ำประกัน ทั้งนี้ไม่รวมถึงลูกหนี้ที่เกิดจากการทำสัญญาเช่าซื้อสินค้า ซึ่งเป็นหนี้ในระบบที่เกิดจากบัตรเครดิตหรือประกาศที่ติดตามเสาไฟฟ้า หรือพื้นที่โฆษณาอยู่ยในหนังสือพิมพ์ มีข้อความเชิญชวนว่า “บริการเงินด่วน ดอกเบี้ยต่ำ กู้ง่าย” ซึ่งถือเป็นการกู้ยืมเงินที่เจตนาที่แท้จริงถูกอำพรางด้วยสัญญาเช่าซื้อสินค้า

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาหนี้ในระบบในส่วน of ลูกหนี้ฝ่ายเดียว ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ได้รับจากการให้สัมภาษณ์ของลูกหนี้

### ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง

ในการวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบเท่านั้น ซึ่งจำกัดกลุ่มตัวอย่างเฉพาะลูกหนี้ในระบบซึ่งปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง คือ

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

เหตุผลที่ไม่เลือกหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวเนื่องจากเจ้าหนี้ 1 คนปล่อยเงินกู้ยืมในระบบให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง นอกจากนี้ยังมีเจ้าหนี้ในระบบที่ปล่อยเงินกู้ยืมในระบบให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจเพียงแห่งเดียวโดยเฉพาะ เพื่อให้เห็น

ปรากฏการณ์ในภาพรวมที่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีความหลากหลาย

โดยเหตุผลที่เลือกหน่วยงาน 7 แห่งดังกล่าวเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่กลุ่มลูกหนี้เงินกู้ นอก ระบบปฏิบัติงานอยู่เป็นจำนวนมาก จากข้อมูลการลงทะเบียนในการประชุมสัมมนาการแก้ไข ปัญหาหนี้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีผู้ลงทะเบียนซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจใน 7 หน่วยงาน (เรียงตามลำดับมากไปน้อย) ดังนี้

|                                   |     |    |
|-----------------------------------|-----|----|
| 1. การรถไฟแห่งประเทศไทย           | 114 | คน |
| 2. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด       | 60  | คน |
| 3. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) | 57  | คน |
| 4. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)    | 24  | คน |
| 5. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล      | 10  | คน |
| 6. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ       | 4   | คน |
| 7. การไฟฟ้านครหลวง                | 3   | คน |

นอกจากนี้ยังมีพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ระบุหน่วยงานที่สังกัดอยู่อีก 30 คน

พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นประชากรในการวิจัยครั้งนี้มีจำนวนมากและมีความหลากหลาย เช่นเดียวกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งมีจำนวนมาก ในการวิจัยครั้งนี้ได้คัดเลือกพนักงาน รัฐวิสาหกิจที่เป็นกลุ่มตัวอย่างโดยยึดวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นหลัก และพยายามกระจาย กลุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุมหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 4 สาขา คือ

1. สาขาลังงาน ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง
2. สาขาส่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
3. สาขาพาณิชย์และบริการ ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
4. สาขาการสื่อสาร ได้แก่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

เหตุผลสำคัญในการคัดเลือกพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติงานอยู่ในรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่งนี้ เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าจำนวน 7 แห่งเป็นจำนวนที่มีความเหมาะสม ไม่มากและไม่น้อยเกินไป เมื่อพิจารณาหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่งแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้วิจัยได้

คัดเลือกหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทสำคัญในการหารายได้ให้รัฐ และให้บริการประชาชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วไป หรืออาจกล่าวได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ ต้องเคยใช้บริการหรือมีความเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจที่เป็นกลุ่มตัวอย่างไม่แห่งใดก็แห่งหนึ่ง

### ขอบเขตด้านสถานที่

พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยเจาะจงเฉพาะลูกหนี้เงินกู้ในระบบที่ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานอยู่ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากมีลักษณะเป็นกรณีที่มีความสำคัญ (The Critical Case) หากกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ในกรุงเทพมหานครไม่ได้รับความยุติธรรมในการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง มีหน่วยงานรัฐคอยให้บริการ และให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นจำนวนมากที่สุดของประเทศ ย่อมหมายความว่าปัญหาที่เกิดจากการเป็นลูกหนี้เงินกู้ในระบบที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนกลุ่มอื่น เช่น แม่ค้า หรือเกษตรกรที่อยู่ในต่างจังหวัดย่อมถูกระทำอย่างไม่ยุติธรรมมากกว่าและรุนแรงกว่า เนื่องจากความห่างไกลและความไม่ทั่วถึงของการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ

### ขอบเขตด้านเวลา

ในการวิจัยครั้งนี้ศึกษาการเป็นลูกหนี้ในระบบในช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548 ถึง เดือนกันยายน พ.ศ. 2549 รวมระยะเวลา 1 ปี 3 เดือน

### ข้อจำกัดของการวิจัย

#### ข้อจำกัดในการเขียนรายงานการวิจัย

เนื่องจากการเป็นลูกหนี้ในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องส่วนบุคคล และเป็น เรื่องที่บุคคลทั่วไปไม่ต้องการเปิดเผยให้บุคคลอื่นรู้ เนื่องจากจะทำให้คนที่เป็ นลูกหนี้เสียชื่อเสียง และอาจส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงาน ดังนั้นในการนำเสนอผลการวิจัย ผู้วิจัยไม่สามารถ นำเสนอชื่อจริงของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ในระบบได้ ผู้วิจัยจึงต้องตั้งชื่อสมมุติให้กับ พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ให้สัมภาษณ์เจาะลึกทั้ง 14 คน ผู้อ่านจึงไม่สามารถทราบถึงตัวตนที่แท้จริง ของลูกหนี้ทั้ง 14 คน รวมถึงลูกหนี้และเจ้าหนี้คนอื่นที่ถูกอ้างถึงในวิทยานิพนธ์เล่มนี้

### ข้อจำกัดในการอธิบายประชากรทั้งหมด

งานวิจัยเรื่องนี้มีข้อจำกัดในการนำผลการวิจัยไปใช้อธิบายประชากรทั้งหมดซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบ เนื่องจากการเป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบเป็นเรื่องที่พนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ต้องการเปิดเผยให้บุคคลอื่นรู้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงไม่สามารถทราบจำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบทั้งหมดได้ เพียงแต่อ้างอิงตัวเลขที่เกิดจากการคาดการณ์ของลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบเองโดยมีพนักงานรัฐวิสาหกิจที่กู้เงินในระบบประมาณ 100,000 คน (คาดการณ์โดยนายปรีวุฒิ บุตรดี ประธานคณะทำงานกลุ่มพิทักษ์ธรรม) ในจำนวน 100,000 คนนี้ย่อมมีความหลากหลายในเรื่องพฤติกรรมแตกต่างกัน งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อทำความเข้าใจและอธิบายการเป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้นผลการวิจัยจึงอธิบายให้ผู้อ่านเห็นภาพคร่าวๆ ของการเป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบของพนักงานรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ถูกเลือกมาเป็นบางส่วนเท่านั้น ไม่สามารถอ้างอิงหรืออธิบายไปถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมในระบบทั้งหมดได้

ผลการวิจัยที่ได้รับจากการศึกษาเชิงปริมาณจากแบบคำร้องขอความช่วยเหลือเรื่องหนี้ในระบบของศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทยจึงอาจมีความคลาดเคลื่อนของกลุ่มตัวอย่าง งานวิจัยเรื่องนี้จึงมีข้อจำกัดในการนำผลการวิจัยไปใช้อธิบายพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ในระบบทั้งหมด