

1.1 คำนำ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นั้น ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเอาไว้ประการหนึ่ง คือการฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูดังกล่าว มาตรการที่สำคัญที่ถูกลำเอามาใช้ในนโยบายนี้คือ การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ในภูมิภาคต่าง ๆ ขึ้น โดยมีจุดประสงค์เพื่อระดมเงินฝาก และเพื่อการกระจายสินเชื่อ โดยเน้นให้เกิดความสมดุลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาค่าเงินของคนในชนบทให้ได้ผลอย่างจริงจัง โดยให้มีสถาบันการเงิน ที่จะรองรับการกระจายการพัฒนาที่ออกไปสู่ชนบทในภาคเอกชนภาคต่าง ๆ เช่น ภาคเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และอื่น ๆ โดยได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญของการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ไว้ข้อหนึ่งว่า เงินฝากที่ระดมมาได้ นั้น จะต้องนำมาปล่อยกู้ยืมได้เฉพาะในภาคที่ธนาคารพาณิชย์ประจำอยู่เท่านั้น<sup>1</sup> จากนโยบายตามแผนนี้ นับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญก้าวหนึ่งของการพัฒนาระบบการเงินในภาคชนบท โดยมีระเบียบข้อบังคับที่ให้ธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งต้องถือปฏิบัติตาม และนับได้ว่าเป็นความพยายามอีกอันหนึ่งของรัฐที่มีต่อการพัฒนาชนบท โดยรัฐ

<sup>1</sup> ศุภฤกษ์ ศรีเนตร, "ธนาคารพาณิชย์ประจำภาค ความหวังหรือภาวะใหม่ในการพัฒนาชนบท", วารสารรวมคำแหง, 8, ฉบับ เศรษฐศาสตร์ เล่ม 2, 2525. หน้า 50-55.

มองเห็นว่าปัญหาความยากจนในชนบทนั้นเกิดจากปัจจัยหลาย ๆ ด้าน ซึ่งลำพังรัฐบาล ฝ่ายเดียวมีอาจช่วยเหลือแก้ไขได้สำเร็จ แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะจากสถาบันการเงิน ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของประเทศ<sup>2</sup> รวมทั้งธนาคารพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่สำคัญมากองค์กรหนึ่งที่มีส่วนร่วมกับภาครัฐบาล ในการให้สินเชื่อกู้ยืม เพื่อการลงทุนในหน่วยธุรกิจ ในสาขาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ และในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ซึ่งได้ดำเนินการต่อเนื่องจากแผน 5 ก็ได้กำหนดเป้าหมาย และแนวทางในการพัฒนาให้เกิดการขยายตัว และเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายรายได้ และความเจริญออกสู่ภูมิภาค และชนบทเพื่อสร้างความเท่าเทียมกัน หรือความเป็นธรรมในสังคมให้มากขึ้น โดยให้มีการประสานงาน และร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาล และเอกชนรวมทั้งธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินทั้งหลาย โดยให้ยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งในภูมิภาค และชนบทเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรจะได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

สำหรับธนาคารพาณิชย์นั้นรัฐได้ให้ความสำคัญที่จะให้เป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของเงินทุน เพื่อการพัฒนาส่วนภูมิภาคและชนบท ตลอดจนระดมเงินออมที่อยู่นอกระบบเข้าสู่ระบบการเงินให้มากขึ้น และให้มีการจัดสรรเงินออมไปลงทุนในทุกสาขา โดยการให้สินเชื่อระยะปานกลาง และระยะยาวให้มากกว่าที่ผ่านมาดังจะเห็นได้จากการกำหนดปริมาณเงินลงทุน และแหล่งที่มาของเงินทุนที่ได้จากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะมีมากกว่าเงินทุนจากสถาบันการเงินในรูปแบบอื่น ๆ

<sup>2</sup> โดม ที่ราบสูง, "บทบาทของสถาบันการเงินต่อการพัฒนาชนบท", วารสารธนาคาร, เมษายน 2524, หน้า 10-17.

## แหล่งที่มาของเงินลงทุน

|   | จำนวน     | สัดส่วน (%) |
|---|-----------|-------------|
| 1 นิติบุคคล และเอกชนภายในประเทศ         | 713,570   | 59.36       |
| 2 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย           | 15,000    | 1.75        |
| 3 แหล่งต่างประเทศ (เงินกู้, การร่วมทุน) | 160,000   | 13.31       |
| 4 สถาบันการเงิน                         | 313,488   | 26.08       |
| - ธนาคารพาณิชย์ และอื่น ๆ               | 280,488   | 23.33       |
| - ธกส.                                  | 14,000    | 1.16        |
| - ธนาคารอาคารสงเคราะห์                  | 8,000     | 0.67        |
| - บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม               | 8,000     | 0.67        |
| - กิจการประกันชีวิต ประกันภัย           | 3,000     | 0.25        |
| รวม                                     | 1,202,058 | 100.00      |

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 หน้า

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าธนาคารพาณิชย์จะเป็นธุรกิจเอกชนที่แสวงหากำไรเหมือนธุรกิจอื่นๆ และเป็นตัวกลางทางการเงินที่มีความได้เปรียบสถาบันการเงินในรูปแบบอื่น ๆ ตลอดจนสามารถควบคุมและกำหนดอัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจได้อย่างมากก็ตามแต่ก็จะพบว่าธนาคารพาณิชย์ก็ยังคงมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าธุรกิจอื่น ๆ อยู่หลายด้านเช่นกัน เช่น ธนาคารพาณิชย์ช่วยเสริมสร้าง และรักษา

ความมั่นคงของระบบการเงิน และการธนาคารให้เจริญอย่างมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็ให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงิน โดยการใช้เงินอย่างถูกต้อง และไม่เสี่ยงภัยจนเกินควรนอกจากนี้ยังรับผิดชอบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการพัฒนาส่วนที่ล่าช้า ในภูมิภาค โดยดำเนินธุรกิจการธนาคารให้สอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาประเทศ โดยคำนึงถึงผลตอบแทนทางสังคม (Social Rate Returns) ควบคู่ไปกับผลตอบแทนต่อธุรกิจ (Private Rate of Returns) เพื่อให้เกิดความราบรื่นทางเศรษฐกิจ<sup>3</sup> และในด้านการระดมเงินฝาก และจัดสรรเงินเพื่อการลงทุนนั้นก็ได้พยายามใช้เงินทุนจากเงินฝากนี้ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ โดยส่วนรวมให้มากที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้นก็น่าจะกล่าวได้ว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันทางการเงินที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการระดมเงินทุน และให้สินเชื่อในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ก็ยังมีบทบาทในการให้บริการด้านการส่งออก การนำเข้า และเป็นแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การบริการ และการตลาด

ถ้าพิจารณาถึงบทบาทในการอำนวยความสะดวกของธนาคารพาณิชย์ที่ให้แก่อนุรักษ์ธุรกิจแล้วจะเห็นว่า การให้สินเชื่อขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และฐานะทางการเงินของประเทศเป็นสำคัญ สำหรับประเทศไทยนั้น เนื่องจากเป็นประเทศเกษตรกรรมและกำลังพัฒนา เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสั่งสินค้าประเภททุน เคมภัณฑ์ และอื่น ๆ เข้ามาเพื่อบำบัดความต้องการของประชากร และเพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นการผลิตภายในประเทศ

<sup>3</sup> จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาคาร, สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, พระนคร 2522, หน้า 32.

การค้า การอุตสาหกรรมตลอดจนการส่งออก และนำเข้าก็จะต้องอาศัยทุน และการให้บริการด้านสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ เป็นส่วนใหญ่<sup>4</sup>

สำหรับจังหวัด เชียงใหม่ นั้น เป็นจังหวัดหนึ่งที่อยู่ในโครงการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ซึ่งตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 นั้นถือว่า เชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคหรือ เป็นเมืองหลักเมืองหนึ่งทางจังหวัดภาคเหนือตอนบน โครงการพัฒนาที่สำคัญอันหนึ่งสำหรับจังหวัดนี้ก็คือ นโยบายกระจายเงินทุน เพื่อให้เกิดการขยายตัวทาง เศรษฐกิจ การมีงานทำการเพิ่มขึ้นของผลผลิตทางด้าน เกษตร อุตสาหกรรมและเหมืองแร่ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้จึงได้ เน้นให้มีการระดมเงินออมในระยะยาวให้สูงขึ้น ตลอดจนพัฒนาตลาดทุนและสถาบัน การเงิน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ที่จะให้เป็นแหล่งจัดสรรเงินทุนภายใน ในรูป ของการให้สินเชื่อแทนการกู้ยืมจากต่างประเทศ โดยภาครัฐบาลจะทำหน้าที่กำหนด นโยบาย ประสานงาน และแนะนำช่วยเหลือตลอดจนอำนวยความสะดวกให้<sup>5</sup>

## 1.2 ปัญหาและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากที่ได้มีการทำการศึกษาโดยบุคคลหลายฝ่าย เช่น ทอง โรจน์ อ่อนจันทร์ ในหลักเศรษฐศาสตร์การเกษตร และได้พบว่า แม้ธนาคารพาณิชย์จะเป็นสถาบันทาง การเงินที่สำคัญในการระดมทุน และให้สินเชื่อในระบบเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อ- จำกัดหลายประการ ที่ทำให้การดำเนินนโยบายด้านสินเชื่อ ไม่เป็นไปตามที่เศรษฐกิจ

<sup>4</sup> ชนินทร์ พิทยาวิจิตร, "ธนาคารพาณิชย์ใช้มาตรการอะไรในการปล่อยสินเชื่อ", โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, กรุงเทพมหานคร, 2512.

<sup>5</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, สำนักนายกรัฐมนตรี, กทม, หน้า 311-319.

ต้องการ เช่น ธนาคารพาณิชย์การกระจายสินเชื่อเพื่อการเกษตรน้อยแม้ว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงหลัง ๆ ก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายสินเชื่อยังไม่ถึงตัวเกษตรกรชั้นเล็ก ทั้งนี้เพราะธนาคารพาณิชย์เห็นว่า การบริหารสินเชื่อเกษตรต้องเสียต้นทุนต่อหน่วยสูง แต่ให้ผลตอบแทนในอัตราต่ำ<sup>6</sup> แม้ว่าการจัดสรรทรัพยากรทุนไปเพื่อการเกษตรจะให้ผลตอบแทนต่อสังคมโดยส่วนรวมสูงก็ตาม<sup>7</sup> นอกจากนี้ก็ยังได้มีผู้พบว่า แม้ธนาคารพาณิชย์จะปล่อยสินเชื่อทางเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อมในแต่ละปีไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดต่อปริมาณเงินฝาก แต่ก็ปรากฏว่าเงินฝากที่ระดมมาได้จากชนบทส่วนใหญ่มิได้ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่แต่ท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ถูกส่งเข้าสู่ส่วนกลางซึ่งธนาคารเห็นว่าการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้จุดมุ่งหมายในการส่งเสริมให้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์ในภาคต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาฉบับที่ 5 เพื่อให้เกิดการกระจายการให้สินเชื่อและลงทุนของธุรกิจเอกชนในท้องถิ่น และชนบทให้มีมากขึ้นนั้น จึงเป็นไปได้เพียงบางส่วนเท่านั้น<sup>8</sup> วิโรจน์ กลั่นเปา<sup>9</sup> ได้พบว่า ธนาคารพาณิชย์นั้น

<sup>6</sup> ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, หลักเศรษฐศาสตร์เกษตร, โครงการจัดพิมพ์และเผยแพร่ตำรา คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2526. หน้า 62-72.

<sup>7</sup> ทานอง ศาสรี, "ธนาคารพาณิชย์ช่วยเศรษฐกิจของชาติอย่างไรบ้าง", วารสารธนาคาร, ธันวาคม 2525. หน้า 23-28.

<sup>8</sup> ศุภฤกษ์ ศรีเนตร, "ธนาคารพาณิชย์ประจำภาค ความหวังหรือภาระใหม่ในการพัฒนาชนบท", วารสารรามคำแหง 8, ฉบับ เศรษฐศาสตร์ เล่ม 2, 2525. หน้า 50-55.

<sup>9</sup> วิโรจน์ กลั่นเปา, "บทบาทธนาคารในการพัฒนาประเทศ", วารสารเศรษฐศาสตร์ธนาคารกรุงเทพจำกัด, ปีที่ 14, กันยายน 2525, หน้า 511.



เป็นธุรกิจ เอกชนที่แม้บทบาทในการดำเนินงานจะถูกกำหนดโดยนโยบายของรัฐ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย แต่โดยแท้จริงแล้ว กล่าวได้ว่าธนาคารพาณิชย์จะกำหนดบทบาทของคนไปในทางที่สร้างความเจริญเติบโต และสร้างผลประโยชน์ให้แก่ธนาคารของตนเป็นสำคัญ ดังนั้นแม้ว่าในสองทศวรรษที่ผ่านมาเราจะได้เน้นให้มีการสร้างความเจริญให้แก่เศรษฐกิจโดยส่วนรวมก็ตาม แต่ภาคเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตมากที่สุดก็คือ ภาคอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม สำหรับภาคเกษตรนั้นยังมีความเจริญเติบโตน้อยมาก

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งกำลังพัฒนาและประสบปัญหาเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาด้วยกัน และด้วยความพยายามที่รัฐบาลจะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุจุดหมายตามแผนที่ได้วางเอาไว้จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการผลิต และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจหลาย ๆ ด้านคิดตามมาซึ่งแม้ว่าผลของการพัฒนาจะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) เพิ่มขึ้นในอัตราสูง เป็นที่น่าพอใจ แต่ในทางที่เป็นจริงผลนั้นมิได้มีการกระจายตัวไปยังประชากรทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง นั่นคือ มีประชากรเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

นอกจากนี้แล้วยังปรากฏว่า ความพยายามในการพัฒนาทั้งหลายมักจะมาจากภาครัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวมากกว่า และผู้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา ก็คือหน่วยธุรกิจภาคเอกชน หรือข้าราชการ และบุคคลบางกลุ่มบางพวก ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเมือง และส่วนกลางมากกว่า สำหรับในส่วนภูมิภาคนั้นบางแห่งแทบจะมิได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเลย<sup>10</sup> ดังนั้นรัฐจึงหยิบยกปัญหานี้มาเป็นประเด็นในการร่างแผนพัฒนาฉบับที่ 5 และ 6 โดยมีจุดประสงค์ที่จะให้มีการกระจายผลของการพัฒนา

<sup>10</sup> จักรกฤษณ์ นรมิตผดุงการ, การบริหารงานพัฒนาชนบท, สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, กรุงเทพมหานคร, 2527.

ไปสู่ประชากรในท้องถิ่นที่ยากจนในรูปแบบต่าง ๆ ให้มากขึ้น และในขณะเดียวกันก็ชลออัตราการเจริญเติบโตของเมืองหลวงลง เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค<sup>11</sup> และเพื่อให้มีสถาบันที่จะรองรับการกระจายผลการพัฒนาที่จะออกไปสู่ชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งสู่ภาคเอกชนทุก ๆ ภาคในอนาคต และได้กำหนดนโยบายให้มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ประจำภาคต่าง ๆ ขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยคาดว่าจะธนาคารพาณิชย์เหล่านั้น จะช่วยให้เกิดการกระจายศูนย์ของระบบธนาคารออกไปสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อมุ่งใจให้ศูนย์กลางของธุรกิจ-เอกชนด้านต่าง ๆ กระจายตามไปด้วยมากขึ้น ดังนั้นจากนโยบายนี้จึงนับว่าเป็นก้าวหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาระบบการเงินในภาคชนบท

ด้วยเหตุที่มองเห็นว่า ธนาคารพาณิชย์นั้นมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอยู่มาก ดังนั้น ในกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ทำให้เป็นที่สนใจว่าธนาคารพาณิชย์จะเข้ามามีบทบาท และมีนโยบายทางการเงินในระบบเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายในการปล่อยสินเชื่อให้แก่สาขาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ การปล่อยสินเชื่อมีในวงแคบเฉพาะจุดหรือมีการกระจายอย่างไร การให้สินเชื่อสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ไหน มีปัญหาที่ควรจะต้องแก้ไขหรือไม่ ถ้ามีและจำเป็นต้องแก้ไขจะมีวิธีแก้ไขอย่างไร ควรจะแก้ไขทั้งโครงสร้างหรือไม่ ถ้าควร ควรจะแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้เพราะถ้าการเข้ามามีบทบาทกระจายสินเชื่อเป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลแล้ว ก็เป็นที่คาดว่าจะช่วยยกระดับรายได้ และขจัดปัญหาความยากจน การว่างงาน และความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ในภูมิภาคต่าง ๆ ได้ตามจุดมุ่งหมายของรัฐบาล

<sup>11</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5. (2525-2529) และฉบับที่ 6 (2530-2534)



### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรม และหลักเกณฑ์พร้อมทั้งข้อจำกัดในการให้สินเชื่อโดยธนาคารพาณิชย์ในอำเภอเมือง และอำเภอรอบนอกของจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษา การกระจายสินเชื่อ โดยธนาคารพาณิชย์ที่มีไปยังสาขาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ และศึกษาถึงการกระจายสินเชื่อภายในสาขาเศรษฐกิจสาขานั้น ๆ ว่าไปตกอยู่กับธุรกิจต่าง ๆ หรือบุคคลกลุ่มไหนอย่างไร
3. เพื่อศึกษา ความแตกต่างของการกระจายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในเขตอำเภอเมืองและอำเภอรอบนอก และปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังการกระจายสินเชื่อแบบต่าง ๆ เหล่านั้น
4. เพื่อศึกษา เปรียบเทียบผลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์กับนโยบายและเป้าหมาย ซึ่งรัฐได้กำหนดไว้
5. เพื่อสรุปและเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายของรัฐบาล และธนาคารพาณิชย์ให้มากที่สุด

### 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากเชียงใหม่เป็นจังหวัดในภูมิภาคที่มีปัญหา และประเด็นในการพัฒนาตามแผน 5 ดังนี้

1. เชียงใหม่ เป็นเมืองหลักหนึ่งในห้าเมืองในส่วภูมิภาคที่ยังไม่มีฐานทางเศรษฐกิจที่โตพอจะรองรับแรงงานในภาคเอกชน เนื่องจากโครงสร้างการผลิตยังแคบ และอุตสาหกรรมตลอดจนธุรกิจส่วนใหญ่เป็นธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม
2. เชียงใหม่ขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง และเป็นอุปสรรคต่อการที่จะดึงดูดอุตสาหกรรม และกิจกรรมต่าง ๆ ให้เข้ามาตั้งได้

3. การใช้ประโยชน์ในที่ดินในเมืองยังไม่เหมาะสม และไม่เป็นที่  
เปรียบเทียบ

4. ฐานะทางการคลังมีจำกัดและการบริหารงานของเทศบาลยังขาด  
ประสิทธิภาพที่ดีพอ<sup>12</sup>

ด้วยประเด็นปัญหาเหล่านี้ทำให้แผนพัฒนาฉบับที่ 5 ได้กำหนดแนวนโยบาย  
ที่จะเร่งรัดพัฒนาต่อเนื่องจาก แผน 4 ให้บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหาดังกล่าว  
โดยกำหนดแนวนโยบาย และมาตรการในการพัฒนาทั้งในรูปการจัดสรรงบประมาณ  
แผ่นดินไปใช้ให้มากขึ้น ตลอดจนการขอความร่วมมือจากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ที่จะเป็นแหล่งสนับสนุนในด้านเงินทุน. ดังนั้น ในกรณีศึกษา  
การกระจายสินเชื่อ โดยธนาคารพาณิชย์ในจังหวัด เชียงใหม่ทั้งในเขตอำเภอเมือง  
และเขตอำเภอรอบนอกจึงคาดหมายว่าจะทำให้ได้ประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทำให้ทราบจำนวนสินเชื่อและลักษณะการกระจายสินเชื่อของธนาคาร  
พาณิชย์ในอำเภอเมืองและอำเภอรอบนอกของจังหวัด เชียงใหม่ที่มีไปสาขาเศรษฐกิจ  
สาขาต่าง ๆ ตลอดจนทราบลักษณะการกระจายสินเชื่อภายในสาขาเศรษฐกิจนั้น ๆ
2. ทำให้ทราบพฤติกรรมและหลักเกณฑ์ที่ธนาคารพาณิชย์ใช้ในการตัดสินใจ
3. ทำให้ทราบว่า ธนาคารพาณิชย์มีการดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบาย  
ของรัฐเพียงใด
4. เพื่อเป็นประโยชน์ในการเสนอแนะนโยบายที่สอดคล้องกัน ระหว่าง  
ของรัฐและธนาคาร

<sup>12</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529)  
คณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรื, กทม.  
หน้า 183-188.

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในกรณีที่จะทำการศึกษาเรื่องการกระจายสินเชื่อ โดยธนาคารพาณิชย์ครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งปัจจุบันมีสาขาของธนาคารพาณิชย์อยู่ในเขตอำเภอเมืองอยู่จำนวน 35 สาขา และอยู่ในอำเภอรอบนอก 16 สาขา โดยจะทำการศึกษาว่าธนาคารพาณิชย์ ภายใต้ระบบธนาคารได้มีการกระจายสินเชื่อไปยังสาขาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ อย่างไรบ้าง และมีการกระจายสินเชื่อภายในสาขาเศรษฐกิจเหล่านั้นอย่างไรบ้าง สำหรับสาขาเศรษฐกิจที่จะทำการศึกษาค้างนี้ ได้แก่ สาขาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม การก่อสร้าง การทำเหมืองแร่ และกิจการอื่น ๆ และจะทำการศึกษาใน ปี 2524 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และใน ปี 2528-2529 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

สำหรับสถาบันการเงินในรูปแบบอื่นๆ ที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์เช่น โรงรับจำนำ บริษัทเงินทุน และหลักทรัพย์ ธนาคารออมสิน ตลอดจนเอกชนผู้ให้กู้ยืม และสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึงจะละเว้นไม่นำมาศึกษาด้วย

การศึกษานี้ประการแรก จะศึกษาการกระจายสินเชื่อ โดยธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในเขตอำเภอเมืองทั้งหมด 35 สาขา ที่มีไปยังหน่วยธุรกิจทั้งหมดที่อยู่ในเขตอำเภอเมืองในสาขาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม การก่อสร้าง การทำเหมืองแร่ และอื่น ๆ และประการที่สองศึกษาถึงการกระจายสินเชื่อ โดยธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในเขตอำเภอรอบนอกทั้งหมด 16 สาขา ที่มีไปยังหน่วยธุรกิจทั้งหมดที่อยู่ในเขตอำเภอรอบนอก ในสาขาเศรษฐกิจอย่างเดียวกันจากนั้นก็ทำการเปรียบเทียบการกระจายสินเชื่อระหว่างสาขาเศรษฐกิจทั้งหมดที่อยู่ในเขตอำเภอเมืองและเขตอำเภอรอบนอก

นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังครอบคลุมถึงลักษณะการกระจายสินเชื่อภายในสาขาเศรษฐกิจแต่ละสาขา ทั้งที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง และภายในเขตอำเภอรอบนอก

### 1.5 สภาพโดยทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่

การเลือกทำการศึกษาเฉพาะกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ ก็เพราะมองเห็นว่าปัจจุบันนี้จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่นับว่าใหญ่ที่สุดในภาคเหนือ และมีความสำคัญทางด้านสภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ ประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัดมีการประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม ซึ่งมีผลผลิตหลักคือข้าว และมีการปลูกพืชที่เป็นทั้ง ไม้ยืนต้นและ ไม้ล้มลุกที่ทำรายได้แก่จังหวัดปีละหลายสิบล้านบาท นอกจากนี้ก็มีการประกอบอาชีพอุตสาหกรรมขนาดต่าง ๆ เพราะมีทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพภูมิศาสตร์เอื้ออำนวย อุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปการผลิตที่ใช้ผลิตผลทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบและผลิตสินค้าในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งทำรายได้ให้แก่จังหวัดปีละมาก ๆ จนทำให้เป็นจุดสนใจของนักลงทุนและนักธุรกิจ ส่วนทางด้านพาณิชยกรรมนั้น เนื่องจากเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางการค้าของจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือตอนบน จึงทำให้การทำธุรกิจด้านนี้เป็นไปอย่างกว้างขวาง และเป็นธุรกิจค้าส่งและค้าปลีกขนาดใหญ่ และมีการส่งออกไปยังต่างประเทศอีกด้วย<sup>13</sup> ในด้านการทำเหมืองแร่ เชียงใหม่มีอำเภอที่ทำเหมืองแร่อยู่ 11 อำเภอ แร่สำคัญที่ทำรายได้ให้แก่จังหวัดเชียงใหม่ คือ พลูออไรด์ ดีบุก วุลแฟรม มังกานีส พลวง แปะไรต์ เฟลสปาร์ และเหล็ก<sup>14</sup>

ด้วยเหตุที่เชียงใหม่มีการทำกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจหลายด้าน ดังกล่าวมานี้ จึงทำให้สนใจที่จะทำการศึกษาภาวะทางการเงิน โดยเฉพาะการกระจายสินเชื่อในสาขาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นว่า ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญนั้น ได้มีการกระจายสินเชื่อให้แก่สาขาเศรษฐกิจที่ทำ

<sup>13</sup> สำนักงานพาณิชย์จังหวัด จังหวัดเชียงใหม่ กระทรวงพาณิชย์, 2527

<sup>14</sup> สำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัด จังหวัดเชียงใหม่, 2526

กิจกรรมด้านต่าง ๆ เหล่านี้ อย่างไรก็ตาม นอกจากนี้อาจพิจารณาถึงกรณีศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่ ก็เพื่อจะพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ การวางนโยบาย การดำเนินงาน ตลอดจนพฤติกรรม หลักเกณฑ์ และข้อจำกัดในการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ว่ามีความสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาลหรือไม่ ผลที่ได้จากการศึกษา นอกจากจะนำมาเสนอแนะในเชิงนโยบายสำหรับธนาคารพาณิชย์และรัฐบาลแล้วยังคาดว่าจะ เป็นประโยชน์สำหรับจังหวัดอื่นที่เป็นเมืองหลัก หรือมีสภาพแวดล้อม และประสบปัญหาที่คล้ายกับจังหวัดเชียงใหม่จะใช้เป็นตัวอย่างของการศึกษาในกรณีเดียวกันในโอกาสต่อไปได้

#### 1.6 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการประมวลผลวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลบางส่วนได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย และบางส่วนรวบรวมจากการสัมภาษณ์ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในสาขาต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนผู้ใช้บริการของธนาคาร

##### ข้อมูลที่ต้องการ

1. ตัวเลขแสดงจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์ในตัวจังหวัดและอำเภอรอบนอกให้สินเชื่อแก่หน่วยธุรกิจ ในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในช่วงปี 2524 และปี 2528-2529.
2. จำนวนลูกค้า และจำนวนเงินที่ลูกค้าแต่ละรายได้รับสินเชื่อแยกตามอาชีพในแต่ละสาขาเศรษฐกิจในตัวอำเภอเมือง และอำเภอรอบนอก
3. นโยบาย หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ธนาคารพาณิชย์นำมาปฏิบัติในการให้สินเชื่อแก่หน่วยธุรกิจ ในสาขาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ
4. จำนวนเงินงบประมาณที่รัฐใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ในสาขาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ ในปี 2524 และปี 2528-2529.

ข้อมูลข้อที่ 1 ถึงข้อ 3 ได้จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เช่น หัวหน้าฝ่ายสินเชื่อของธนาคารมีเพียงบางส่วน เช่นจำนวนสินเชื่อรวมของแต่ละสาขาเศรษฐกิจในเขตอำเภอเมือง และอำเภอรอบนอกเท่านั้นที่ได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย

#### การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลจะแสดงในรูป ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ตาราง และค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ตลอดจนเส้นทางแสดงแนวโน้ม ตามความเหมาะสมและจะทำการเสนอแนะนโยบายในอันที่จะเป็นแนวทางในการกำหนดการให้สินเชื่อ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

#### 1.7 คำนิยามศัพท์

##### ธนาคารพาณิชย์ (Commercial Banks)

ตามความหมายที่นิยามไว้ ในพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ว่า ธนาคารพาณิชย์คือการประกอบการธุรกิจประเภทรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นไปในทางใดทางหนึ่ง หรือหลายทาง เช่น ให้กู้ยืม ซื้อหรือขายหรือเก็บเงินตามตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใดตลอดจนซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศ หรือตามความหมายของ Alex A. Lozentel<sup>15</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่าธนาคารพาณิชย์ หมายถึง สถาบันการเงินที่ทำหน้าที่รับฝากเงิน หรือกู้ยืมเงิน

<sup>15</sup> Alex A. Rozentel, Finance and Development in Thailand, New York: Praeger Publishers Inc., 1970, pp.12-16



จากประชาชนและรัฐบาลแล้วนำเงินฝากนั้น ไปให้กู้ยืมแก่ผู้ที่มีความต้องการอีกทอดหนึ่งอีกทั้งยังให้บริการและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทางการเงินแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดสรรเงินให้สินเชื่อกู้ยืมไปลงทุน

### การให้สินเชื่อ

การให้สินเชื่อ หมายถึงการให้กู้ยืมและให้เครดิตแก่เกษตรกร และผู้ประกอบการผลิตสินค้า และบริการด้านเกษตรกรรม โดยการให้เครดิตและให้กู้ยืมในรูปการเบิกเงินเกินบัญชี (overdraw หรือ overdraft)

หรือตามความในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งให้ความหมายของคำว่า การให้สินเชื่อว่า

หมายความถึงการให้กู้ยืมเงิน ชื้อ ชื้อลด รับช่วงซื้อลดตัวเงิน เป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายหรือสั่งให้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของผู้เคยค้าหรือเป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายเงินตามภาระผูกพันตามเช็คเดอริออฟเครดิต

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved