

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาหรือการปฏิรูประบบการเงิน ได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งนี้เนื่องจากเป็นที่ตระหนักดีว่าระบบการเงินที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญของการพัฒนา และการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับในระยะหลังระบบการเงินของโลกมีความเป็นสากลใกล้ชิดและเชื่อมโยงกันมากขึ้น นอกจากนั้นการที่ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องเร่งระดมเงินทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ และปฏิบัติตามกติกาสากลด้านการเปิดเสรีทางการเงิน ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องเร่งพัฒนาระบบการเงินของตนให้ก้าวหน้าทันสมัย และมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับระบบการเงินประเทศอื่น ๆ ประเทศไทยเองก็ได้ตระหนักถึงความจำเป็นดังกล่าว จึงได้ดำเนินการพัฒนาและเปิดเสรีระบบการเงินตามความเหมาะสม สนับสนุนต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศตลอดมา

แต่จากสภาพการพัฒนาระบบการเงินที่ผ่านมามักพบว่า มีปัญหาการใช้เงินกู้ยืมในระบบเกิดขึ้นเสมอ ดังจากคำกล่าวที่ว่า ในจำนวนแหล่งเงินกู้ทั้งหมดนั้น เอกชนธรรมดาที่กู้ยืมเงินจัดว่า เป็นแหล่งเงินกู้ที่ไม่เป็นสถาบันการเงินหรือแหล่งเงินกู้ยืมนอกสถาบัน ซึ่งมักจะ เป็นลักษณะของประเทศกำลังพัฒนา ที่ประชาชนส่วนใหญ่นิยมใช้การกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ยืม นอกสถาบัน (ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, 2521) การขยายตัวและวิวัฒนาการของการเล่นแชร์ในหมู่เพื่อนฝูง และญาติมาเป็นแชร์บริษัท ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องและข้อจำกัดของสถาบันการเงิน ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่สถาบันการเงินไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของอุตสาหกรรมขนาดย่อมและผู้ประกอบการรายย่อยได้อย่างเพียงพอ (วณิช จงศิริวัฒน์, 2524) ตลาดเงินนอกระบบขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะสาเหตุตลาดเงินในระบบไม่สามารถสนองความต้องการทางการเงิน และบริการให้แก่คนส่วนใหญ่ได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ ด้วยเหตุผลที่ว่า สถาบันการเงินในระบบอยู่ห่างไกลจากผู้ต้องการใช้เงิน มีความยุ่งยากของขบวนการกู้เงินที่ต้องมี หลักประกันและวัตถุประสงค์ของการใช้เงินที่ต้องชัดเจน และไม่มีความยืดหยุ่นในการชำระหนี้ (กนกภรณ์ ฝ่ายจันทร์, 2528) แต่การเปิดนโยบายเสรีทางการเงินจะส่งผลดีต่อระบบการเงินของ

ประเทศ ในอนาคตอีกไม่นานนโยบายดังกล่าว จะเป็นตัวทำลายล้างตลาดการเงินนอกระบบที่กระจายอยู่ทั่วไป ( วิจิตร สุพินิจ. 2538 ) ในส่วนของภาคเหนือนั้น เนื่องจากสถาบันการเงินในระบบยังคงมีปริมาณความต้องการสินเชื่อในระบบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเห็นได้ชัดเจนว่ามีปริมาณเพิ่มขึ้นมากกว่าเงินออมที่มีอยู่ในระบบ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงปริมาณให้สินเชื่อและเงินออมในระบบของธนาคารพาณิชย์ในภาคเหนือ

( หน่วย : ล้านบาท )

ปี	เงินให้สินเชื่อ				เงินออม			
	ภาคเหนือ ตอนบน	ภาคเหนือ ตอนล่าง	รวม	ร้อยละของ การเปลี่ยนแปลง	ภาคเหนือ ตอนบน	ภาคเหนือ ตอนล่าง	รวม	ร้อยละของ การเปลี่ยนแปลง
31	28,291	21,488	49,779	-	34,215	30,949	65,164	-
32	38,324	26,236	64,560	29.69	45,671	36,473	82,144	26.06
33	57,525	33,044	90,569	40.29	62,885	43,088	105,973	29.01
34	72,363	37,905	110,268	21.75	72,756	50,190	122,946	13.81
35	88,258	44,156	132,414	20.08	83,789	57,698	141,487	15.08
36	103,977	53,712	157,689	19.09	94,974	64,598	159,572	12.78
37	122,597	66,228	188,825	19.75	106,521	71,840	178,361	11.77
38	145,273	82,251	227,524	20.49	127,070	86,393	213,463	19.68
39	157,617	95,927	253,544	11.44	143,481	95,270	238,751	11.85
40	154,548	93,985	248,533	(1.98)	154,995	101,790	256,785	7.55
41	137,694	82,086	219,780	(11.57)	160,186	103,834	264,020	2.82

แหล่งที่มา: รายงานเศรษฐกิจและการเงินภาคเหนือ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคเหนือ

โดยจากผลงานของตลาดเงินในภาคเหนือตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า ปริมาณเงินให้สินเชื่อในระบบได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 49,779 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2531 มาเป็น 219,780 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 โดยมีการเพิ่มขึ้นประมาณ 4.42 เท่า หรือร้อยละ 341.51 ของปี พ.ศ. 2531 โดยตลอดระยะเวลา 10 ปี มีค่าเฉลี่ยของอัตราการเจริญเติบโตเท่ากับ ร้อยละ 34.15 ในขณะที่เงินออมในระบบได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นน้อยกว่าจาก 65,165 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2531 มาเป็น 264,020 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 โดยมีการเพิ่มขึ้นประมาณ 4.05 เท่า หรือร้อยละ 305.16 ของปี พ.ศ. 2531 โดยตลอดระยะเวลา 10 ปี มีค่าเฉลี่ยของอัตราการเจริญเติบโต

เท่ากับร้อยละ 30.51 ดังนั้นหนทางที่ประชาชนแต่ละบุคคลต้องการเงินมาใช้จ่ายในการลงทุน และซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคได้อย่างเพียงพอ จึงจำเป็นต้องพึ่งพาธุรกิจเงินกู้ในระบบ การกู้ยืมเงินในระบบอาจก่อให้เกิดผลเสียในด้านการใช้นโยบายการเงินให้เกิดประสิทธิภาพต่อเศรษฐกิจ เพราะการใช้นโยบายการเงินนั้น ไม่อาจบรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร เนื่องจากไม่สามารถควบคุมการเงินในระบบได้ นอกจากนี้ การเงินในระบบอาจเกิดความเสี่ยสูงในการได้เงินชำระหนี้คืน ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านเงินทุนของประเทศในระยะยาว

ในขณะเดียวกันจังหวัดเชียงใหม่เอง ความต้องการเงินทุนเพื่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในทิศทางเดียวกัน โดยมีปริมาณสินเชื่อเพิ่มขึ้นมากกว่าปริมาณเงินออมที่มีอยู่ในระบบ ในปี พ.ศ. 2531 มีถึง 14,595 ล้านบาท เพิ่มมาเป็น 77,006 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 โดยเพิ่มขึ้นประมาณ 5.28 เท่า หรือร้อยละ 427.62 ของปี พ.ศ. 2531 โดยตลอดระยะเวลา 10 ปี มีค่าเฉลี่ยของอัตราการเจริญเติบโตเท่ากับร้อยละ 42.76 ในขณะที่เงินออมในระบบได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 15,886 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2531 มาเป็น 78,861 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 โดยมี การเพิ่มขึ้นประมาณ 4.96 เท่า หรือร้อยละ 396.42 ของปี พ.ศ. 2531 โดยตลอดระยะเวลา 10 ปี มีค่าเฉลี่ยของอัตราการเจริญเติบโตเท่ากับร้อยละ 39.64 ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงเงินให้สินเชื่อและเงินออมในระบบ ของธนาคารพาณิชย์ในจังหวัดเชียงใหม่  
(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	เงินให้สินเชื่อ	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง	เงินออม	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง
31	14,595	-	15,886	-
32	20,470	40.25	22,485	41.54
33	31,998	56.32	31,654	40.78
34	39,792	24.36	36,401	15.00
35	48,392	21.61	41,581	14.23
36	55,258	14.19	46,343	11.45
37	64,589	16.89	51,335	10.77
38	75,418	16.77	61,072	18.97
39	80,922	7.30	68,359	11.93
40	80,152	(0.95)	74,184	8.52
41	77,006	(3.93)	78,861	6.30

แหล่งที่มา : รายงานเศรษฐกิจและการเงินภาคเหนือ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคเหนือ

จากตัวเลขดังกล่าวในอดีตความต้องการปริมาณสินเชื่อในระบบยังมีอยู่มาก ในขณะที่การออมบางช่วงยังไม่พอเพียงต่อการดำเนินธุรกิจในจังหวัดเชียงใหม่ จึงก่อให้เกิดช่องว่างที่ต้องพึ่งพาเงินทุนนอกระบบขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาแอบแฝงของระบบการเงินในประเทศ ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ ในธุรกรรมที่เกี่ยวข้องทางการเงิน ในขณะที่เดียวกันทางการเองก็ไม่สามารถควบคุมดูแลผู้ที่เกี่ยวข้องในเงินกู้นอกระบบได้ ดังนั้นในการศึกษารั้งนี้จึงเป็นการแสวงหาคำตอบของคำถามที่ว่า รูปแบบหรือวิธีดำเนินธุรกิจเงินกู้นอกระบบของผู้ให้บริการ และพฤติกรรมการใช้เงินกู้นอกระบบของผู้ใช้บริการในเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่เป็นอย่างไร จากผลการศึกษาดังกล่าวคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ในแง่ความรู้เชิงวิชาการแก่ภาครัฐ และภาคเอกชนในการพัฒนาแหล่งเงินกู้ในระบบให้พอเพียงกับความต้องการ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเงินกู้นอกระบบ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของตลาดเงินนอกระบบในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
- 2) เพื่อศึกษาข้อมูลทั่วไป รูปแบบและวิธีการดำเนินธุรกิจเงินกู้นอกระบบของผู้ประกอบการ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
- 3) เพื่อศึกษาข้อมูลทั่วไป พฤติกรรม และปัญหา การใช้บริการเงินกู้นอกระบบของผู้ใช้บริการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

## 1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

- 1) ก่อให้เกิดความรู้เชิงวิชาการแก่ภาครัฐและเอกชนเกี่ยวกับสภาพทั่วไป ของตลาดเงินนอกระบบในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
- 2) ทำให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการดำเนินธุรกิจเงินกู้นอกระบบ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
- 3) ทำให้ทราบถึงการใช้จ่ายเงินกู้นอกระบบของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์เป็นแนวทางในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจดังกล่าวของภาครัฐ

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แบ่งกรอบเนื้อหาครอบคลุมการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือด้านผู้ประกอบการหรือผู้ให้กู้เงินนอกระบบ ซึ่งจะศึกษาถึงรูปแบบและวิธีดำเนินธุรกิจเงินกู้นอกระบบ เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการธุรกิจ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ด้านผู้ให้บริการหรือผู้กู้เงินนอกระบบ ซึ่งจะศึกษาถึงพฤติกรรมการใช้เงินกู้นอกระบบ ว่าปัจจัยใดบ้างที่ส่งเสริมการใช้เงินกู้นอกระบบ เช่น ในด้านอายุ เพศ สถานะภาพ จำนวนบุคคลในความอุปการะ อาชีพของผู้กู้ รายได้ของผู้ขอกู้ วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม ระยะเวลาการผ่อนชำระคืน ความถี่ของการใช้บริการ และแหล่งเงินกู้ตามวงเงินที่ต้องการ โดยทำการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างผู้ให้บริการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

## 1.5 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

ธุรกิจเงินกู้ในระบบ	หมายถึง การกู้ยืมเงินนอกเหนือการควบคุมของกฎหมายแต่เป็นที่ยินยอมให้กู้อะหว่างเจ้าของเงินและผู้ต้องการใช้เงิน โดยผู้กู้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด
รูปแบบเงินกู้ในระบบ	หมายถึง ลักษณะของการกู้ยืมเงิน โดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ (หลักทรัพย์นั้นอาจจะเป็นสิ่งของหรือสัญญา) หรือไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ เพียงแต่ ผู้กู้ต้องลงลายมือชื่อไว้เป็นประกันการชำระหนี้เงินกู้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา
วิธีดำเนินธุรกิจเงินกู้ในระบบ	หมายถึง ขั้นตอนการให้กู้เงินโดยที่เจ้าของเงินกู้ และผู้ตกลงทำสัญญากู้ยืมกันเองโดยไม่ผ่านสถาบันการเงิน
ผู้ประกอบการหรือผู้ดำเนินธุรกิจ	หมายถึง เจ้าของเงินกู้ที่นำเงินมาให้ผู้อื่นกู้ในระบบโดยเก็บอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าปกติในตลาดการกู้ยืมเงิน โดยผ่านสถาบันการเงินในระบบได้แก่ ผู้ประกอบการค้าของเก่า ผู้ปล่อยกู้เงิน
ผู้กู้หรือผู้ใช้บริการ	หมายถึง ผู้มีความเดือดร้อนขาดแคลนเงิน ต้องการใช้เงิน โดยทำการกู้ยืมเงินผู้อื่นในระบบโดยยินยอม ให้ดอกเบี้ยเป็นสิ่งแลกเปลี่ยน
การใช้เงินกู้	หมายถึง การนำเงินกู้ไปใช้ในภาระจำเป็นตามความต้องการในการดำเนินชีวิตของครัวเรือนตามสภาพวิถีชีวิต