

บทที่ ๑

บทนำ



### ความเป็นมาของปัญหา

ปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างหนึ่ง ได้แก่ การจัดหาแหล่งเงินทุนแก่กิจการอุตสาหกรรม<sup>๑</sup> ปัจจุบันประเทศไทยมีแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ทั้งในตลาดที่เป็นทางการ (Organized Market) และตลาดที่ไม่เป็นทางการ (Unorganized Market) แหล่งเงินทุนทั้ง ๒ แห่งนี้มีบทบาทสำคัญต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อมเริ่มตั้งแต่ริเริ่มก่อตั้งกิจการจนถึงตลอดอายุของการดำเนินกิจการ การริเริ่มดำเนินกิจการ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อมมักจะรวบรวมเงินทุนจากตลาดที่ไม่เป็นทางการ เช่น เงินทุนของตนเอง และกู้ยืมจากญาติพี่น้อง แต่แหล่งเงินทุนจากตลาดที่ไม่เป็นทางการนั้น เป็นแหล่งเงินทุนจำกัดและไม่แน่นอน ไม่สามารถเป็นแหล่งพึ่งพิงตลอดไปของผู้ประกอบการขนาดย่อมเมื่อกิจการขยายใหญ่ขึ้น ส่วนแหล่งเงินทุนในตลาดที่เป็นทางการ เช่น สถาบันการเงินต่าง ๆ แม้จะมีการช่วยเหลือทางการเงินได้ดีกว่า แต่ก็มีเงื่อนไขผูกมัดผู้กู้ตามแต่นโยบายของแต่ละสถาบันการเงินจะกำหนดขึ้นมา ทำให้เห็นว่าเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการที่มีฐานะการเงินดี มีหลักทรัพย์มากมายเป็นประกันเท่านั้น สภาพเช่นนี้ จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้าได้

เป็นความจริงที่ว่าปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของผู้ประกอบการขนาดย่อมคือ ความยากลำบากในการได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินต่าง ๆ<sup>๒</sup> โดยปกติแล้วผู้ประกอบการ

---

<sup>๑</sup> พิพิธ สุภพิพัฒน์ และ ธีรชัย วงกิตติกุล, "การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย", วารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ ๑๐ (พฤษภาคม ๒๕๒๑): ๒๘๗.

<sup>๒</sup> United Nations, Small-Scale Industry Problem and Prospects, (New York: United Nations, 1969), p. 67.

ขนาดย่อมต้องการเงินทุนเพื่อซื้อหาเครื่องจักรอุปกรณ์หรือซ่อมสร้างอาคารโรงงาน ตลอดจนใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน แต่ก็ขาดแคลนสถาบันการเงินหลักที่จะช่วยเหลือโดยตรง และไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือเท่าที่ควร เพราะไม่มีคุณสมบัติเพียงพอตามหลักเกณฑ์ที่สถาบันการเงินนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ ฉะนั้น ผู้ประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อมจึงจำเป็นต้องหันไปพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากตลาดที่ไม่เป็นทางการ เช่น จากพ่อค้าคนกลางและนายทุนเงินกู๊ ซึ่งคิดอัตราดอกเบี้ยสูงมาก อีกทั้งเป็นเงินให้กู๊ระยะสั้นไม่เหมาะสมกับการลงทุนของกิจการ อันเป็นผลให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อมเกิดความเสียหายเปรียบในเกือบทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน ในที่สุดกิจการก็ยากที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาทางการเงิน และถ้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านการเงินได้ก็หมายความว่าต้องล้มเลิกกิจการไปอย่างน่าเสียดาย

ฉะนั้น การสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการขนาดย่อมให้กิจการอยู่รอด จึงควรมีมาตรการช่วยเหลืออย่างจริงจังและได้ผล นอกเหนือจากการที่รัฐต้องดำเนินนโยบายด้านการเงินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว รัฐควรมีบทบาทโดยตรงในการจัดหาแหล่งเงินกู๊ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและมีเงื่อนไขการชำระคืนยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็นของผู้ประกอบการ และลดความเข้มงวดเรื่องหลักทรัพย์ประกัน สถาบันการเงินซึ่งเป็นตลาดทางการจึงจะเป็นแหล่งพึ่งพิงของผู้ประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้อย่างแท้จริง

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษาและค้นคว้า

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แหล่งเงินทุนของอุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งเงินกู๊ (Sources of Financial Facilities) เท่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้มีลักษณะอำนาจประโยชน์และเกื้อกูลต่อผู้ประกอบการมากน้อยเพียงใด ความแตกต่างในการให้บริการระหว่างสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน แหล่งเงินทุนเหล่านี้มีขอบข่ายการช่วยเหลือที่เพียงพอและถูกต้องเพียงใด วิธีปฏิบัติและการดำเนินงานโดยทั่วไปก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจตรงตามเจตนารมณ์และเป้าหมายของรัฐหรือไม่ ศึกษาวิจัยและเสนอแนะลักษณะแหล่งเงินทุนที่เหมาะสมต่อประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต เพื่อสามารถผลักดันเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมให้ขยายตัวอย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมซึ่งเป็นสถาบันการเงินของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมยังมีอุปสรรคในการดำเนินงานและยังให้บริการไม่เพียงพอกับปริมาณความต้องการของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานอยู่ในสภาพไม่คล่องตัว มีข้อจำกัดต่าง ๆ ในด้านกฎหมายและการปฏิบัติงาน เช่น มีเงินทุนจำกัดและไม่มีอิสรภาพในการบริหารงาน ฯลฯ ส่วนสถาบันการเงินภาคเอกชน เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน ก็ไม่มีนโยบายช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมในขณะที่อุตสาหกรรมนั้นยังเล็กอยู่ (Infant Industry) หรือเพิ่งริเริ่มกิจการ เพราะถือว่ามีความเสี่ยงสูง ถ้าให้สินเชื่อก็จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ประกันค้ำค่าและคิดดอกเบี้ยในอัตราสูง

อุตสาหกรรมขนาดย่อมมีความสำคัญและมีบทบาทอย่างยิ่งในระบบ เศรษฐกิจของประเทศไทย เพราะมีลักษณะใช้แรงงานมาก (Labour Intensive) ทั้งยังได้ใช้วัตถุดิบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทรัพยากรในประเทศทำให้เกิดกำไรและมูลค่า และอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นพื้นฐานที่จะพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ แต่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นเอกชนที่มีความรู้มีน้อย มีปัญหาขาดแคลนเงินทุนระยะสั้นและระยะยาว แหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมในปัจจุบันมีขอบข่ายการช่วยเหลือน้อย เพราะสถาบันการเงินเหล่านี้มุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และมั่นคงเท่านั้น จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก แหล่งเงินทุนเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมจึงควรรับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ ขอบเขตของการศึกษาและค้นคว้า

เนื่องจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อมประสบปัญหาหลายด้านด้วยกันคือ แหล่งเงินทุน เทคโนโลยีในการผลิต การจัดการ การตลาด แรงงาน วัตถุดิบ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญทั้งสิ้น ขอบเขตการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้ จะศึกษาเฉพาะด้านแหล่งเงินทุนและความต้องการเงินทุนของผู้ประกอบการ ปัญหาการบริหารด้านการเงิน โครงสร้างของสถาบันการเงิน ลักษณะการช่วยเหลือของสถาบันการเงิน ตลอดจนระเบียบกฎหมายที่ต่าง ๆ เป็นหลักใหญ่

แหล่งเงินทุนซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญ คือ

๑. สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์ให้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในขบวนการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งเอกสารสถิติข้อมูลและได้รับความความคิดเห็นต่าง ๆ

จากเจ้าหน้าที่สำนักงาน ตลอดจนเจ้าของโรงงานต่าง ๆ ที่ได้รับการช่วยเหลือส่งเสริมให้กู้เงิน จากสำนักงานธนกิจฯ ค่อนข้างละเอียดเท่าที่เปิดเผยได้ ศึกษาวิเคราะห์ลักษณะสินเชื่อ อุปสงค์ และอุปทานของเงินทุน อัตราดอกเบี้ย ข้อจำกัด และการประเมินผล

๒. ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและสถาบันการเงินอื่น ๆ เนื่องจากลักษณะสินเชื่อ ของสถาบันการเงินเหล่านี้มีกฎเกณฑ์และเงื่อนไขมากบ้างน้อยบ้าง เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง และให้ธุรกิจมีกำไรสูงสุดด้วย ดังนั้น สินเชื่อจากสถาบันการเงินเหล่านี้ ที่ให้แก่อุตสาหกรรม ขนาดย่อมจึงยังอยู่ในวงแคบมาก ข้อมูลที่รวบรวมจากการสัมภาษณ์ เป็นข้อมูลเท่าที่เจ้าหน้าที่ เปิดเผยได้เท่านั้น และสถาบันการเงินส่วนมากก็ไม่ได้แบ่งขนาดอุตสาหกรรมขนาดย่อมออกให้ เด่นชัด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ได้ก็เพียงพอที่จะ เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างระหว่างงาน บริการของสถาบันการเงินภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้

๓. สถาบันการเงินที่ศึกษาค้นคว้านี้ไม่รวมถึงธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์เกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ โรงรับจำนำ

วิธีการดำเนินการศึกษาและค้นคว้า

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการรวบรวมเสนอข้อเท็จจริง โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ประกอบกับการสังเกตการณ์และวิเคราะห์บางส่วน อาจแบ่ง ขั้นตอนการวิจัยได้ดังนี้คือ

ก. ข้อมูลขั้นปฐมภูมิ (Primary Data)

ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือทางการเงิน แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมในปัจจุบัน และในขณะเดียวกัน ได้รวบรวมแนวความคิดเห็นจากผู้ ประกอบการเพื่อประกอบการศึกษาค้นคว้า เพื่อแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงของเรื่องที่ศึกษานี้ได้ โดยแบ่งวิธีการศึกษา ดังนี้

๑) สัมภาษณ์

(ก) ผู้เขียนได้สัมภาษณ์คณะกรรมการอำนวยการธนกิจของสำนักงาน ธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม กระทรวงอุตสาหกรรม ๒ ท่าน ซึ่งกรรมการท่านหนึ่งดำรงตำแหน่ง

ผู้จัดการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานนี้โดยตรง อีกท่านหนึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ให้การศึกษาอบรมและช่วยเหลือด้านการจัดการทุกด้านแก่อุตสาหกรรม โดยใช้วิธีสัมภาษณ์แบบ Structured Interview กล่าวคือ เตรียมหัวข้อสัมภาษณ์เกี่ยวกับการบริหารด้านการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐอย่างละเอียด เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรค วิธีแก้ไขปรับปรุงการขยายการช่วยเหลือด้านการเงิน โดยผู้เขียนได้แจ้งวัตถุประสงค์ก่อนสัมภาษณ์ นอกจากนี้ ได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงบางท่านของสำนักงานธนกิจฯ ด้วย

(ข) เจ้าหน้าที่ระดับสูงฝ่ายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทยซึ่งมีอยู่ ๑๖ ธนาคารด้วยกัน ผู้เขียนได้เลือกสัมภาษณ์ ๒๔% คือ ๔ ธนาคารโดยใช้วิธี Purposive Sampling กล่าวคือ เป็นธนาคารที่ผู้ประกอบการขนาดย่อมนิยมติดต่อใช้บริการมาก และเมื่อผู้เขียนแจ้งความประสงค์ขอสัมภาษณ์ไปแล้วธนาคารเหล่านี้ให้ความร่วมมือด้วย คือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารเอเซีย และธนาคารเอเซียทรัสต์ วิธีสัมภาษณ์ใช้แบบ Structured Interview เช่นเดียวกัน

(ค) เจ้าหน้าที่ระดับสูงของบริษัทเงินทุน โดยใช้รายชื่อสมาชิกของสมาคมไทยเงินทุนและหลักทรัพย์ซึ่งมีอยู่ ๗๐ บริษัทเป็นกรอบตัวอย่าง เพราะมีลักษณะให้บริการผู้ขอกู้ทั่วไปมากกว่าบริษัทเงินทุนซึ่งมุ่งให้บริการเฉพาะกลุ่มบริษัทในเครือเป็นหลัก และได้แบ่งบริษัทเงินทุนออกเป็น ๓ กลุ่มคือ กลุ่มแรกเป็นบริษัทที่มีทรัพย์สินมากที่สุดตามการจัดอันดับของคณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นบริษัทขนาดใหญ่ ๑๐ บริษัท (Top Ten) กลุ่มที่ ๒ และกลุ่มที่ ๓ เป็นบริษัทเงินทุนขนาดกลางและขนาดเล็กกลุ่มละ ๓๐ บริษัท แล้วสุ่มตัวอย่างตามวิธี Random Sampling ขึ้นมา ๒๔% ของแต่ละกลุ่ม เมื่อได้รายชื่อแล้วก็ติดต่อขอสัมภาษณ์ตามวิธีเดียวกับธนาคารพาณิชย์

(ง) เจ้าหน้าที่ระดับสูงของบริษัทประกันชีวิตและประกันวินาศภัย คือ บริษัทอากเนย์ประกันภัย จำกัด บริษัทไทยประกันชีวิต จำกัด บริษัทอเมริกันอินเตอร์เนชั่นแนล แอลซัวร์นส์ จำกัด บริษัท ร.ส.พ. ประกันภัย จำกัด บริษัทจรัลประกันภัย จำกัด และผู้อำนวยการสำนักประกันภัย กระทรวงพาณิชย์

(จ) เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

(จ) ผู้ประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อมซึ่งมาติดต่อขอกู้เงินจากสำนักงาน  
ธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมบางราย โดยสัมภาษณ์ความเห็นทั่วไปเกี่ยวกับโครงการลงทุนและ  
ความเดือดร้อนทางการเงินที่ต้องพึ่งพาสถาบันการเงิน

๒) จากการสังเกตการณ์

(ก) ผู้เขียนได้ไปสังเกตการณ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานธนกิจ  
อุตสาหกรรมขนาดย่อม กระทรวงอุตสาหกรรม นับตั้งแต่การพิจารณาคำขอกู้ การให้คำปรึกษา  
แนะนำ การวิเคราะห์โครงการและขั้นตอนของขบวนการอนุมัติเงินกู้ทั้งหมด .

(ข) ผู้เขียนได้ไปสังเกตการณ์การดำเนินงาน กรรมวิธีการผลิต  
การจัดการ วิธีการทางบัญชี ตลอดจนปัญหาทางการเงินของผู้ประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อม  
บางราย ณ. สถานที่ตั้งโรงงาน โดยได้รับความเชื่อถือจากเจ้าหน้าที่ของสมาคมการค้า  
อุตสาหกรรมขนาดย่อม ช่วยติดต่อการขอเข้าชมโรงงานของสมาชิก ตามประเภทอุตสาหกรรม  
๑๔ ประเภท ซึ่งสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้จัดแบ่งไว้ประเภทละ ๑ โรงงาน ปรากฏ  
ว่า เจ้าของโรงงานยินยอมให้ความร่วมมือ ๑๐ แห่งหรือประมาณ ๗๐% คือ โรงงานทำน้ำดื่ม  
บริสุทธ์ โรงงานผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป โรงงานผลิตวัสดุอุปกรณ์เครื่องก่อสร้าง โรงงานผลิตเคมี  
โรงงานผลิตอะไหล่รถยนต์ โรงงานผลิตถุงพลาสติก โรงงานผลิตรองเท้ายาง โรงงานผลิตเครื่อง  
อุปกรณ์ไฟฟ้า โรงงานทำแป้งข้าวจ้าว และโรงงานทำเทียนไข

๓) จากการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้เขียนทำงานในบริษัทเงินทุนมาเป็นเวลา  
๖ ปี และมีหน้าที่รับผิดชอบด้านสินเชื่อโดยตรง มีการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้ประกอบ  
อุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นจำนวนมาก จึงได้นำประสบการณ์มาประกอบการศึกษาค้นคว้า  
วิทยานิพนธ์นี้ด้วย

ข. ข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (Secondary Data)

๑) ศึกษาค้นคว้าจากห้องสมุด (Documentary Research) ทั้งตำรา  
ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ คือห้องสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ กระทรวงอุตสาหกรรม ธนาคาร  
พาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุน  
สมาคมไทยเงินทุนและหลักทรัพย์ เป็นต้น

๒) ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากสำนักงานชนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย กระทรวง อุตสาหกรรม

๓) เอกสารต่าง ๆ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมขนาดย่อม บทความและข่าวในวารสารและหนังสือพิมพ์

๔) เอกสารทางวิชาการของสถาบันการเงินเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมจาก ต่างประเทศ

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- ก. ชี้ให้เห็นจุดบกพร่องของแหล่งเงินทุนเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ในปัจจุบันซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรม
- ข. เสนอแนะลักษณะแหล่งเงินทุนที่ควรจะเป็นที่สามารถรองรับการเจริญเติบโตของ เศรษฐกิจ เพื่อจะได้พัฒนาสถาบันการเงินเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพ และให้ประโยชน์แก่ผู้ ประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อมทั่วถึงกัน
- ค. เพื่อชี้ให้เห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมขนาดย่อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศไทย
- ง. เพื่อเสนอแนะให้มีการช่วยเหลืออุตสาหกรรมขนาดย่อมให้ตรงตามเป้าหมาย
- จ. เพื่อสนับสนุนให้การช่วยเหลือด้านการเงิน (Financial Assistance) ทั้ง ภาคเอกชนและภาครัฐบาล เกิดประโยชน์อย่างจริงจังแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมควบคู่กันไป
- ฉ. ผู้ประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่มีอยู่เดิมและหน้าใหม่จะได้รับประโยชน์ในเรื่อง เข้าใจโครงสร้างทางการเงินของกิจการของตนเองมากขึ้น ปรับปรุงการบริหารการเงิน เพื่อป้องกันและขจัดความผิดพลาดในการดำเนินธุรกิจ
- ช. เพื่อผู้ประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อมจะได้ทราบแหล่งเงินทุนชนิดต่าง ๆ อย่าง ละเอียดก่อตั้งแท้ สามารถวางแผนการใช้เงินทุนของกิจการของตนได้