

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยนั้น ภาคเกษตรถือเป็นภาคเศรษฐกิจหลักที่สำคัญอย่างหนึ่ง อันเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดรายได้ประชาชาติ นอกจากนี้ประชากร 2 ใน 3 ของประเทศไทยยังเป็นเกษตรกรที่ดำรงชีพด้วยเกษตรกรรมประเภทต่างๆ

แม้ว่าภาคเกษตรจะเป็นภาคที่มีความสำคัญดังกล่าว แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ยังอยู่ในฐานะที่ยากจน และ/หรือ มีหนี้สินติดตัวค่อนข้างมาก สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการที่เกษตรกรขาดความรู้พื้นฐานจนไม่สามารถนำความรู้และวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ได้ ทำให้ขาดการปรับปรุงเทคโนโลยีเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากการขาดแคลนปัจจัยทุนสนับสนุนการซื้อเทคโนโลยีดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีสาเหตุอื่นอีก เช่น ระบบชลประทานยังไม่เพียงพอสำหรับการนำน้ำมาใช้ในการเกษตรและในชีวิตประจำวัน ราคาพืชผลที่เกษตรกรได้รับก็มีราคาที่ไม่แน่นอน ไม่มีเสถียรภาพ และไม่มีหลักประกัน เกษตรกรส่วนใหญ่ยังต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติที่ไม่สามารถควบคุมได้ ตลอดจนต้องเผชิญกับนายทุนหรือแหล่งเงินกู้ที่เกษตรกรต้องแสวงหามาใช้ในการลงทุนด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงด้วย

ปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดแคลนเงินทุน หากไม่มีการเข้าแทรกแซงโดยภาครัฐแล้ว พัฒนาการในภาคเกษตรมักเป็นไปอย่างเชื่องช้า (ศิริชัย สาครรัตนกุล และคณะ, 2529) ภาครัฐจึงได้ดำเนินมาตรการที่สำคัญหลายอย่างเพื่อช่วยการผลิตในภาคเกษตร โดยรูปแบบหนึ่งของการช่วยเหลือ ก็คือ การดำเนินนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตร ซึ่งแปรรูปมาเป็นสินเชื่อชนบท โดยปรากฏในรูปแบบของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินจะสามารถเรียกเก็บในการปล่อยเงินกู้ให้กับเกษตรกร (ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าอัตราสินเชื่อทั่วไป) และการกำหนดการจัดสรรสินเชื่อเพื่อภาคเกษตร (ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ปริมาณสินเชื่อที่เกษตรกรได้รับตามกลไกตลาดนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับความต้องการสินเชื่อและความสำคัญของภาคเกษตรในระบบเศรษฐกิจ) โดยบังคับให้มีการจัดสรรสินเชื่อผ่านสถาบันการเงินในประเทศไปสู่ภาคเกษตรมากขึ้น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา สถาบันการเงินไม่ค่อยจะให้สินเชื่อแก่ภาคนี้มากนัก ทั้งนี้เพราะโดยเปรียบเทียบแล้วภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่มีความเสี่ยงสูงเมื่อเทียบกับภาคการผลิตอื่น ๆ (บัณฑิตนิจถาวร, 2534)

ดังนั้นการดำเนินนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตรจึงเป็นความพยายามที่จะทำให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการเงินของประเทศได้มากขึ้น เพราะเป็นที่ตระหนักว่าการขาดแคลนสินเชื่อในภาคเกษตรเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การขยายตัวของการผลิตในภาคเกษตรเป็นไปอย่างเชื่องช้าและขาดประสิทธิภาพ

จึงเป็นที่มาของการศึกษาเพื่อต้องการตอบคำถามว่า สินเชื่อชนบท (ซึ่งปรับปรุงมาจากสินเชื่อเพื่อการเกษตร) ภายในกรอบนโยบายของรัฐมีบทบาทสำคัญมากน้อยเพียงไรหรือไม่ต่อการเจริญเติบโตของภาคเกษตรของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อยืนยันคำตอบดังกล่าว จึงกำหนดขอบเขตการศึกษาเป็น 3 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และทั้งประเทศ เพื่อเปรียบเทียบกันด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อที่จะศึกษาถึงพัฒนาการของสินเชื่อชนบทและนโยบายสินเชื่อชนบทที่มีต่อการผลิตของภาคเกษตรไทย

1.2.2 เพื่อทำการประเมินถึงบทบาทของสินเชื่อชนบทและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีต่อการผลิตของภาคเกษตรทั้งในระดับประเทศ ในเขตพื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.2.3 เพื่อที่จะให้คำแนะนำต่อผู้วางนโยบายสำหรับการจัดสรรสินเชื่อชนบททั้งในระดับประเทศ ในเขตพื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตลอดจนทางเลือกอื่น ๆ ในการสนับสนุนความเจริญเติบโตของภาคเกษตรไทย

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาถึงบทบาทของสินเชื่อชนบทที่มีต่อการเจริญเติบโตของภาคเกษตรไทยนั้น จะพิจารณาทั้งในกรณีของระดับประเทศ พื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เปรียบเทียบกัน โดยจะศึกษาข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2527-2539 ซึ่งครอบคลุมช่วงการเปลี่ยนแปลงนิยามของสินเชื่อเพื่อการเกษตรมาเป็นสินเชื่อชนบทในปี พ.ศ. 2530 ด้วย

เหตุผลที่เลือกศึกษาภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือควบคู่กันไปด้วย ก็เพื่อให้ผลการศึกษาโดยการอาศัยแบบจำลองมีความสมบูรณ์มากขึ้น สามารถยืนยันผลลัพธ์ได้ว่ามีความเหมือนหรือต่างกันหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากการเกษตรในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความคล้ายคลึงกัน เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่เหมาะแก่การทำนา ทำไร่ และเลี้ยงสัตว์ และต้องอาศัย

การชลประทานเข้ามาช่วยเหลือในการผลิต รวมทั้งพืชผลทางการเกษตรที่ได้ยังอยู่ในประเภทเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด อ้อย และมันสำปะหลัง เป็นต้น

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ผลการศึกษาอาจนำไปสู่การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับสินเชื่อชนบท

1.4.2 อาจก่อให้เกิดการศึกษาในหมู่นักวิชาการและผู้รู้หรือผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้อย่างลุ่มลึกและกว้างขวางต่อไป หรืออาจนำแนวคิดไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาเรื่องอื่นๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อวงการศึกษาและการกำหนดนโยบายด้านอื่นต่อไป

1.4.3 อาจก่อให้เกิดความสนใจในการศึกษาต่อเนื่อง โดยใช้แบบจำลองไปทดสอบผลกระทบอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางการเงิน ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นไป (เมื่อมีข้อมูลอนุกรมเวลาเพียงพอแก่การศึกษา) เพื่อเปรียบเทียบว่าภายหลังเกิดวิกฤตการณ์ ปัจจัยอะไรบ้าง (รวมทั้งสินเชื่อชนบท) ที่มีผลต่อความเจริญเติบโตของภาคเกษตรไทย

1.5 ข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานั้นเป็นข้อมูลทุติยภูมิที่เก็บรวบรวมมาจากหน่วยงานต่างๆ ของทางราชการ ประกอบด้วย

1.5.1 ข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิตมวลรวมภาคเกษตรของทั้งประเทศ ผลผลิตมวลรวมภาคเกษตรของภาคเหนือ และผลผลิตมวลรวมภาคเกษตรของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งราคาประจำปี และราคาคงที่ ณ ปี 2531 รวบรวมมาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.5.2 ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณสินเชื่อชนบทของทั้งประเทศ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ณ ราคาประจำปี โดยในส่วนของสินเชื่อชนบทของธนาคารพาณิชย์ได้จากการรวบรวมของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนสินเชื่อเพื่อการเกษตรที่ให้โดย ธ.ก.ส. และบริษัทเงินทุน ได้มาจากแหล่งที่ให้สินเชื่อ นั้น ๆ เอง

สำหรับข้อมูลสินเชื่อชนบทที่ทำการศึกษาดังแต่ปี พ.ศ. 2527-2539 นี้ มีความแตกต่างเป็น 2 ช่วง คือในช่วงปี พ.ศ. 2527-2529 จะหมายถึงสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรงและสินเชื่อแก่ธุรกิจการเกษตร แต่ช่วงหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา สินเชื่อชนบทมีความหมายกว้างขึ้น ดังที่จะกล่าวในข้อที่ 1.6 ความแตกต่างดังกล่าวนี้อาจมีผลกระทบต่อฐานข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการดำเนินนโยบายของทางการในการกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยผ่านมาตรการสินเชื่อชนบทซึ่งเป็นภาคบังคับให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติ ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ทั้งหมดซึ่งเป็นข้อมูลภาคบังคับดังกล่าว เห็นว่าน่าจะสะท้อนผลของการดำเนินนโยบายของรัฐได้อย่างน่าเชื่อถือระดับหนึ่ง

1.5.3 ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ชลประทานของทั้งประเทศ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รวบรวมมาจากหนังสือสถิติการเกษตรของประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.5.4 ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานเกษตรทั้งประเทศ ได้มาจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เนื่องจากข้อมูลแรงงานเกษตรภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่มีหน่วยงานใดเก็บข้อมูลดังกล่าว ในการศึกษานี้จึงได้สร้างข้อมูลตัวแทน (Proxy) ขึ้น ซึ่งข้อมูลแรงงานเกษตรภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือสร้างได้ดังนี้

ขั้นแรก หาลัดส่วนของผู้ที่ทำงานภาคเกษตรทั้งประเทศต่อผู้มีงานทำทั้งประเทศ

ขั้นที่สอง หาลัดส่วนของผู้มีงานทำทั้งประเทศต่อจำนวนประชากรทั้งหมด

ขั้นที่สาม นำตัวเลขประชากรของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือคูณด้วยลัดส่วนของผู้มีงานทำทั้งประเทศต่อจำนวนประชากรทั้งหมด ก็จะทราบตัวเลขประชากรที่มีงานทำของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขั้นที่สี่ นำตัวเลขประชากรที่มีงานทำของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือคูณด้วยลัดส่วนของผู้ที่ทำงานภาคเกษตรทั้งประเทศต่อผู้มีงานทำทั้งประเทศ ก็จะทราบตัวเลขแรงงานเกษตรของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.5.5 ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝนของทั้งประเทศ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รวบรวมมาจากหนังสือสถิติการเกษตรของประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ยังได้จากกรมอุตุนิยมวิทยาอีกทางหนึ่งด้วย

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

สินเชื่อชนบท: สินเชื่อชนบทในการศึกษานี้จะครอบคลุมถึงสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรหรือองค์กรเกษตร อุตสาหกรรมขนาดเล็กในชนบท ธุรกิจการเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์การเกษตร แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ผู้ค้าส่งสินค้าเกษตร ผู้ส่งออกสินค้าเกษตร ผู้ประกอบการนิคมอุตสาหกรรมในสวนภูมิภาค ผู้พัฒนาชนบทต่างๆ และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในสวนภูมิภาค (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก)

1.7 วรรณกรรมปริทัศน์

จากการรวบรวมผลงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาครั้งนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อชนบท และกลุ่มที่สอง เป็นผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหรือแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้

ผลงานวิจัยกลุ่มแรก มุ่งเน้นปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาสินเชื่อชนบท (ศิริชัย สาครรัตนกุล และคณะ, 2529) ซึ่งพบว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรก็คือ ธนาคารพาณิชย์ได้มีการตอบสนองต่อนโยบายของทางการเท่าที่ควร เพราะมีต้นทุนในการดำเนินการค่อนข้างสูง เนื่องจากการปล่อยสินเชื่อดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจประเภทอื่น ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ผลักระงับการปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตรในลักษณะที่เป็นโครงการมากขึ้น และควรให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐทั้งด้านพื้นที่และพืชผลเป้าหมายในแต่ละเขตเศรษฐกิจ ทั้งนี้งานวิจัยเกี่ยวกับสินเชื่อการเกษตรกับการปรับโครงสร้างการผลิตภาคการเกษตร (รัตนาวดี เนียมวงศ์, 2536) ซึ่งพบว่า มีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรในรูปแบบของการผลิตผลผลิตให้มากประเภทขึ้น หรือปรับเปลี่ยนการผลิตจากนาข้าวเป็นสินค้าเกษตรประเภทอื่น หรือทำการผลิตด้านกิจกรรมควบคู่ไปกับการปศุสัตว์ ได้ยืนยันด้วยว่าการปรับโครงสร้างการผลิตดังกล่าวจำเป็นต้องมีสินเชื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนอยู่ทางหนึ่ง และสินเชื่อนั้นต้องเป็นสินเชื่อระยะปานกลางหรือระยะยาว ทางเลือกที่เป็นไปได้ก็คือ การอำนวยการสินเชื่อในรูปแบบของโครงการให้มากขึ้น โดยให้มีการประสานงานระหว่างแหล่งเงินทุนและภาคเอกชน อันจะส่งผลให้เกษตรกรใช้เงินกู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและการปรับโครงสร้างการผลิตก็จะประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้การศึกษาถึงการให้สินเชื่อการเกษตรและเอกสารสิทธิในเขตพื้นที่จังหวัดบุรีรัมย์ (ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และคณะ, 2536) พบว่า ในการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินส่วนใหญ่ ทั้งธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์การเกษตร และ ธ.ก.ส. ล้วนแล้วแต่ต้องการเอกสารสิทธิทั้ง 3 ชนิด คือ โฉนด น.ส.3 ก และ น.ส.3 และเมื่อพิจารณาถึงปฏิภานที่สถาบันการเงินมีต่อเกษตรกรทุกคนที่ได้รับโฉนดแล้วนั้นปรากฏว่า หลังจากที่เกษตรกรได้รับโฉนดแล้วจะมีส่วนกระตุ้นให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อมากขึ้นถึงร้อยละ 90.91

ผลงานวิจัยกลุ่มแรกนี้ เป็นการชี้ชัดถึงปัญหาและอุปสรรคของสินเชื่อเพื่อการเกษตรโดยมีนัยที่เห็นตรงกันว่า สินเชื่อเพื่อการเกษตรหรือสินเชื่อชนบทน่าจะมีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ พร้อมกันไปด้วย ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าได้นำประเด็นความสำคัญของสินเชื่อชนบทต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาเชื่อมต่อและขยายความให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

สำหรับผลงานวิจัยกลุ่มที่สอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับทฤษฎีหรือแนวคิดที่ใช้ในศึกษาค้นคว้าจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า เทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์ดูบทบาทของสินเชื่อที่มีต่อการเจริญเติบโตของภาคเกษตรมีอยู่หลายเทคนิคด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น เทคนิคการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงซ้อน (Multiple Linear Regression Analysis) ในการศึกษาของกัมปนาท เพ็ญสุภา (2536) ที่ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการชำระคืนสินเชื่อเพื่อการเกษตรของเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. ในอำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร สำหรับปีการเพาะปลูก 2534-2535 หรืองานของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และสะเก็ดดาว ชื่อวัฒน์ (2533) ได้ทำการประมาณสมการการผลิตในรูปของความสัมพันธ์แบบ Cobb-Douglas ในช่วงปี 2504-2528 นอกจากนี้ยังได้ศึกษาแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตของผลผลิตการเกษตรอีกด้วย เช่นเดียวกันกับการศึกษาแหล่งที่มาของการเจริญเติบโตของผลผลิตในระบบเศรษฐกิจของ ปราณีย์ ทินกร และฉลองภพ สุธงส์กรกาญจน์ (2540) ได้อาศัยกรอบของ Solow-Denison ที่เรียกว่า การวิเคราะห์บัญชีการเจริญเติบโต (Growth Accounting Analysis) มาใช้ในการคำนวณ ซึ่งนอกจากจะทราบแหล่งที่มาของการเจริญเติบโตของผลผลิตแล้ว ยังทราบถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีหรือประสิทธิภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity: TFP) ด้วย ตลอดจนงานของไพฑูรย์ ไกรพรศักดิ์ (2541) ก็ได้ศึกษาบทบาทของการขยายตัวด้านผลิตภาพปัจจัยการผลิตโดยรวม (Total Factor Productivity Growth: TFP Growth) ในเศรษฐกิจไทยระหว่างปี 2513-2539 ใน 8 สาขาการผลิตหลัก สำหรับงานของบัณฑิต นิจถาวร และคณะ (2542) ได้ทำการศึกษาร่องรอยบทบาทของสินเชื่อชนบทที่มีต่อการเจริญเติบโตของภาคเกษตรไทย ในช่วงปี 2527-2539 ซึ่งเป็นการศึกษาภาพรวมทั้งประเทศ โดยการประมาณฟังก์ชันการผลิตที่อยู่ในรูป

Cobb-Douglas ด้วยวิธีการ Ordinary Least Squares (OLS) และทำการหาแหล่งที่มาของการเจริญเติบโตของภาคเกษตรด้วย ซึ่งในการศึกษานี้ได้อาศัยแนวคิดพื้นฐานเช่นเดียวกับงานของ บัณฑิต นิจถาวร และคณะ มาเป็นหลักในการทำวิจัย และเพื่อให้ภาพสมบูรณ์มากขึ้นจึงได้ทำการศึกษาบทบาทของสินเชื่อชนบทที่มีต่อการเจริญเติบโตของภาคเกษตร ทั้งในกรณีของประเทศ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เปรียบเทียบกัน ตลอดจนหาแหล่งที่มาของการเจริญเติบโตของภาคเกษตรอีกด้วย