

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา

5.1 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศ เป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดรายได้ ประชาชาติที่สำคัญและประชากรเกือบ 2 ใน 3 ของประเทศอาศัยภาคเกษตรเพื่อการดำรงชีพ แต่เนื่องจากภาคเกษตรเป็นภาคที่มีความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนในเชิงเศรษฐกิจสูงกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ดังนั้นสถาบันการเงินจึงไม่ค่อยกระตือรือร้นที่จะให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรมากนัก ทำให้เกษตรกรขาดแหล่งเงินทุนที่พอเพียงในการขยายการผลิตหรือการปรับใช้เทคโนโลยีใหม่ ส่งผลให้ความเจริญเติบโตระหว่างภาคเกษตรกับภาคการผลิตอื่น ๆ แตกต่างกันไปมากขึ้น

ที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการที่สำคัญหลายอย่างเพื่อช่วยเหลือการผลิตในภาคเกษตร รูปแบบหนึ่งที่น่ามาใช้ก็คือ การดำเนินนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตรและพัฒนาต่อไปเป็นสินเชื่อชนบท โดยให้มีการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินผ่านสถาบันการเงินในประเทศสู่ภาคเกษตรกรรม มากขึ้น ซึ่งมีผลทำให้ภาคเกษตรพึ่งพาสินเชื่อจากสถาบันการเงินนอกระบบน้อยลง ต้นทุนการกู้ยืมในภาคเกษตรลดลง และมีผลให้การผลิตภาคเกษตรขยายตัวขึ้นด้วยเช่นกัน

สิ่งที่ช่วยยืนยันข้อสรุปข้างต้นได้เป็นอย่างดีก็คือ จากการศึกษาการขยายตัวของสินเชื่อชนบทในช่วงปี 2527-2539 พบว่าปริมาณสินเชื่อชนบทในปี 2539 เพิ่มขึ้นเกือบ 7 เท่าตัวจากปี 2527 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 17.9 ต่อปี อันเนื่องมาจากมาตรการของรัฐที่สำคัญ คือ กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์อำนวยความสะดวกสินเชื่อชนบทเป็นสัดส่วนกับเงินฝาก (ซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นของเงินฝากทุกปี) ผลที่ตามมาก็คือ สัดส่วนสินเชื่อชนบทต่อผลผลิตมวลรวมภาคเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 43.5 ในปี 2527 เป็นร้อยละ 200.9 ในปี 2539 สะท้อนให้เห็นว่าเศรษฐกิจชนบทพึ่งพาการเงินมากขึ้นและใช้สินเชื่อในการผลิตพืชผลภาคเกษตรสูงขึ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของสินเชื่อชนบทในภูมิภาค ในช่วงปี 2527-2539 พบว่า แม้สินเชื่อชนบทในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่สัดส่วนสินเชื่อชนบทในทั้ง 2 ภาค เมื่อเทียบกับทั้งประเทศแล้วกลับมีแนวโน้มลดลง แสดงว่าสินเชื่อชนบทยังกระจุกตัวอยู่ในส่วนอื่นของประเทศมากกว่ากระจายไปยังภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ส่วนสำคัญที่สุดของการศึกษานี้คือความพยายามที่จะศึกษาถึงบทบาทของสินเชื
ชนบทที่มีต่อการผลิตภาคเกษตร รวมทั้งบทบาทของปัจจัยการผลิตอื่นอีก 3 ปัจจัย ได้แก่ ปริมาณ
น้ำฝน แรงงานเกษตร และพื้นที่ชลประทาน โดยเปรียบเทียบทั้งในกรณีของระดับประเทศ ภาค
เหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในช่วงปี 2527-2539 โดยอาศัยการวิเคราะห์ฟังก์ชันการผลิต
ที่อยู่ในรูปของ Cobb-Douglas ซึ่งถูกประมาณด้วยวิธีการ Ordinary Least Squares (OLS) นอก
จากนี้ยังศึกษาถึงแหล่งที่มาของการเจริญเติบโตของภาคเกษตรในทั้ง 3 กรณีด้วยว่ามีผลเนื่องมา
จากปัจจัยใดเป็นสำคัญ โดยอาศัยแนวคิด Growth Accounting Framework เป็นพื้นฐานในการ
ศึกษา

ผลการวิเคราะห์ค่าความยืดหยุ่นของปัจจัยการผลิตทั้ง 4 ปัจจัยด้วยวิธีการที่กล่าวมา
ข้างต้น ในช่วงปี 2527-2539 พบว่า ในกรณีของระดับประเทศ ความยืดหยุ่นของพื้นที่ชลประทาน
มีความสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณผลผลิตภาคเกษตรมากที่สุด รองลงมาคือ ความยืด
หยุ่นของแรงงานเกษตร ปริมาณสินเชืชนบท และปริมาณน้ำฝน ตามลำดับ ในกรณีของภาค
เหนือ ความยืดหยุ่นของแรงงานเกษตรมีความสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณผลผลิตภาค
เกษตรมากที่สุด ส่วนปัจจัยที่มีความสำคัญรองลงมาคือ พื้นที่ชลประทาน ปริมาณสินเชืชนบท
และปริมาณน้ำฝน ตามลำดับ สำหรับกรณีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความยืดหยุ่นของแรงงาน
เกษตรมีความสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณผลผลิตภาคเกษตรมากที่สุด เช่นเดียวกับภาค
เหนือ ส่วนปัจจัยที่มีความสำคัญรองลงมาคือ ความยืดหยุ่นของพื้นที่ชลประทาน ปริมาณน้ำฝน
และปริมาณสินเชืชนบท ตามลำดับ

ผลการวิเคราะห์แหล่งที่มาของการเจริญเติบโตของผลผลิตภาคเกษตร (Contributions
to Agricultural Growth) ในช่วงปี 2527-2539 พบว่า ในกรณีของระดับประเทศ ปัจจัยทางด้าน
สินเชืชนบทมีส่วนสนับสนุน (Contribution) ต่อการเจริญเติบโตของภาคเกษตรไทยมากที่สุดคือ
ร้อยละ 79.4 ส่วนกรณีของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัจจัยทางด้านพื้นที่ชลประทาน
มีส่วนสนับสนุน (Contribution) ต่อการเจริญเติบโตของผลผลิตภาคเกษตรมากที่สุดคือ ร้อยละ
65.4 และร้อยละ 81.6 ตามลำดับ ในขณะที่ปริมาณสินเชืชนบทมีส่วนสนับสนุนต่อการเจริญ
เติบโตของผลผลิตภาคเกษตรในทั้งสองภาคในลำดับรองลงมาคือ ร้อยละ 46.7 และร้อยละ 28.5
ตามลำดับ

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ภาครัฐนั้น จากผลการศึกษาข้างต้นพบว่า ในช่วง
ที่ทำการศึกษา ปริมาณสินเชืชนบทยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการเจริญเติบโตของผลผลิตภาค
เกษตรไทยในระดับประเทศเป็นอย่างมาก ในขณะที่พื้นที่ชลประทานถือเป็นปัจจัยที่มีส่วน

สนับสนุนต่อการเจริญเติบโตของผลผลิตภาคเกษตรในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด ขณะที่สินเชื่อชนบทมีความสำคัญระดับรองลงไป ดังนั้นในส่วนของภาครัฐควรจะต้องส่งเสริมในเรื่องของระบบชลประทานและการจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้มีน้ำเพียงพอแก่การเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และให้ความสำคัญในการสนับสนุนให้มีสินเชื่อชนบททั้ง 2 ภาคในลำดับรองลงไป เพราะผลจากการศึกษาพบว่าสินเชื่อชนบทไม่ได้มีบทบาทต่อการเจริญเติบโตของผลผลิตภาคเกษตรในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากเท่าที่ควร แม้ว่าในส่วนของธนาคารพาณิชย์จะได้ดำเนินการบรรลุดตามเป้าหมายของนโยบายสินเชื่อชนบทตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ก็ตาม แต่สินเชื่อชนบทนั้นกลับกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งไม่มีการกระจายตัวไปสู่ภูมิภาคอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ในระดับประเทศนั้นภาครัฐยังคงให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมสินเชื่อชนบท เพราะยังคงมีส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตของภาคเกษตรในระดับมหภาค อย่างไรก็ตาม เนื่องจากธนาคารพาณิชย์มักมีต้นทุนสูงกว่าและความสามารถของบุคลากรจำกัดในการอำนวยความสะดวกสินเชื่อชนบท ดังนั้นในการสนับสนุนสินเชื่อชนบทจึงควรกระทำผ่านองค์กรสินเชื่ออื่น เช่น ธ.ก.ส. และสหกรณ์การเกษตรท้องถิ่นให้มีบทบาทและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การให้สินเชื่อชนบทภาคบังคับแก่ธนาคารพาณิชย์นั้นน่าจะลดบทบาทลง เพราะทำให้บิดเบือนทั้งตลาดสินเชื่อและอัตราดอกเบี้ย

5.2 ข้อจำกัดในการศึกษา

ประการแรก ในการศึกษาสมการการผลิตนั้นปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการศึกษามีเพียง 4 ปัจจัยเท่านั้น คือ สินเชื่อชนบท ปริมาณน้ำฝน แรงแงานเกษตร และพื้นที่ชลประทาน ซึ่งแท้จริงแล้วน่าจะมีปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อเจริญเติบโตของภาคเกษตรอีก แต่ไม่ถูกรวมเข้ามาใช้ในการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดข้อมูลเกี่ยวกับการสะสมทุน (Capital Stock) ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอันหนึ่งไป เหตุที่ไม่ได้รวมข้อมูลเกี่ยวกับการสะสมทุนนี้ใช้ในการศึกษาก็เนื่องจากขาดแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ ในอนาคตหากมีข้อมูลเกี่ยวกับการสะสมทุนเข้ามารวมใช้ในการศึกษาด้วยก็อาจจะทำให้แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษานี้ให้ผลสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น

ประการที่สอง เนื่องจากขาดข้อมูลเกี่ยวกับตัวเลขของแรงงานเกษตรในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จะนำมาใช้ในการศึกษา ทำให้ต้องสร้างตัวแปรตัวแทน (Proxy) ขึ้นมาซึ่งอาจจะไม่สะท้อนตัวเลขของแรงงานเกษตรในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างแท้

จริง ซึ่งอาจมีผลให้ผลการวิเคราะห์บิดเบือนไปบ้างได้ หากต่อไปมีหน่วยงานของภาครัฐสามารถเก็บข้อมูลแรงงานในระดับภาคได้ และนำตัวเลขนั้นมาใช้ก็จะทำให้ผลการวิเคราะห์ดีขึ้น

ประการที่สาม ในเรื่องของตัวเลขสินเชื่อชนบทในกรณีของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือขาดข้อมูลในส่วนของสินเชื่อที่ได้จากบริษัทเงินทุนไป แต่ตัวเลขสินเชื่อชนบทในกรณีของทั้งประเทศได้รวมสินเชื่อที่ได้จากบริษัทเงินทุนเข้าไปด้วย อย่างไรก็ตามเนื่องจากสัดส่วนของสินเชื่อชนบทที่ได้จากบริษัทเงินทุนต่อสินเชื่อชนบทรวมทั้งหมดนั้นต่ำมาก คิดเป็นร้อยละ 1 เท่านั้น ในการศึกษาจึงละตัวเลขของสินเชื่อที่ได้จากบริษัทเงินทุนในกรณีของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือไป เพราะคาดว่าตัวเลขที่ต่ำมากดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อการประมาณสมการการผลิตที่ได้ นอกจากนี้ตัวเลขสินเชื่อชนบทที่ได้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในกรณีของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นตัวเลขสินเชื่อชนบทที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรงเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงสินเชื่อที่ให้กับสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร ทำให้ตัวเลขสินเชื่อชนบทที่ได้จาก ธ.ก.ส. ในกรณีของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำกว่าความเป็นจริง

ประการที่สี่ ในการวิเคราะห์แหล่งที่มาของการเจริญเติบโตของภาคเกษตรนั้น ในการศึกษาใช้วิธีการ Growth Accounting Framework ซึ่งง่ายต่อการวิเคราะห์ แต่แท้ที่จริงแล้วยังมีวิธีการวิเคราะห์อื่นๆ อีกในการวิเคราะห์แหล่งที่มาของการเจริญเติบโต เช่น วิธีการหาผลิตภาพปัจจัยการผลิตโดยรวม (Total Factor Productivity Growth: TFP growth) เป็นต้น ซึ่งเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากกว่า แต่ค่อนข้างยุ่งยากในการวิเคราะห์

ประการที่ห้า เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ซึ่งส่งผลให้การขยายตัวของสินเชื่อในระบบสถาบันการเงินลดลงอย่างมาก และน่าเชื่อว่าจะส่งผลทางลบต่อการขยายตัวของสินเชื่อชนบทด้วย จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาอย่างต่อเนื่องว่า สินเชื่อชนบทจะมีบทบาทเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหรือไม่ต่อความเจริญเติบโตของภาคเกษตรไทย อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อมูลอนุกรมเวลาในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจไม่เพียงพอต่อการศึกษาและการสร้างข้อมูลตัวแปรตัวแทน (Proxy) อาจยุ่งยากและซับซ้อนจนไม่อาจเป็นตัวแทนที่ดีได้ จึงขอทิ้งท้ายไว้ให้ผู้ใคร่รู้ดำเนินการศึกษาต่อเนื่องต่อไป