



## รายงานฉบับสมบูรณ์

# การทูลงการศึกษาศึกษา : โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด

โดย

อัมมาร	สยามวาลา	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	ที่ปรึกษา
นิพนธ์	พิวพงศกร	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	หัวหน้าโครงการ
กัมพล	ปั้นตะกั่ว	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	นักวิจัย
ชมพูนุช	นันทจิต	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	นักวิจัย
दनพ	อรุณคง	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	นักวิจัย
จิรัฐ	เจนพิงพร	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	นักวิจัย

สิงหาคม 2557

(เผยแพร่ครั้งแรก กุมภาพันธ์ 2559)

โครงการวิจัย เรื่อง “การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา : โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด”

ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)



# บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

## วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ การศึกษาพฤติกรรมการทุจริตในการระบายข้าวของโครงการรับจำนำข้าว 5 รอบในฤดูการผลิตปี 2554/55 ถึงปี 2556/57 และประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าว 4 ประเภท ได้แก่ ปัญหาข้าวหายจากโกดังกลาง การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การขายข้าวให้ผู้เสนอราคาซื้อแบบลับๆ และโครงการข้าวถูกราคาถูกขององค์การคลังสินค้า ตลอดจนการวิเคราะห์หลักฐานต่างๆ ที่บ่งชี้ว่าการทุจริตในการระบายข้าวอาจมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงผู้มีอำนาจตัดสินใจระบายข้าว โดยเน้นการนำเสนอหลักฐานทางราชการ

วัตถุประสงค์รอง คือ (ก) การวิเคราะห์และประมาณการต้นทุนสวัสดิการ ซึ่งประกอบด้วย ต้นทุนการคลัง การขาดทุน ความสูญเสียของสังคม และประโยชน์ของโครงการรับจำนำข้าว (ข) การสำรวจทัศนคติของผู้เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในโครงการฯ (ค) การประมาณการค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (หรือกำไรพิเศษ) และวิเคราะห์พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชาวนา เจ้าของโรงสี เจ้าของโกดัง และผู้ตรวจคุณภาพข้าว (เซอร์เวย์เยอร์) และ (ง) ให้ข้อเสนอแนะเพื่อสร้างกติกาคือความรับผิดชอบของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายอุดหนุนเกษตรกร (และนโยบายนิยาม) ภายใต้อันระบอบประชาธิปไตย

## วิธีศึกษา

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีทั้งสิ้น 3 ด้านคือ ด้านแรกคือแนวคิดเรื่องต้นทุนสวัสดิการสังคม เพื่อใช้ในการให้คำตอบว่า โครงการดังกล่าวคุ้มค่าต่อสังคมหรือไม่ และยังใช้ในการประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าว ซึ่งแบ่งเป็น 2 วิธี วิธีแรกเป็นการสร้างแบบจำลองตลาดข้าวไทยในช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าว (ตุลาคม 2554 ถึง เมษายน 2557) เพื่อประมาณการมูลค่าขั้นสูงของการทุจริตการระบายข้าว และวิธีที่สอง คือ ประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าว 4 รูปแบบ คือ การทุจริตจากปัญหาข้าวหาย การค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การขายข้าวให้ผู้เสนอราคาซื้อแบบลับๆ และการทุจริตในโครงการข้าวถูกราคาถูกของกระทรวงพาณิชย์ ข้อมูลที่ใช้ในการประมาณมูลค่าการทุจริตได้จากเอกสารและสถิติของหน่วยราชการ รายงานผลวิจัยในอดีตเรื่องความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์และอุปทานข้าว การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เกี่ยวข้องในโครงการทั้งพ่อค้า โรงสี เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง และชาวต่างๆ

แบบจำลองตลาดข้าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ผู้วิจัยประมาณการต้นทุนสวัสดิการของสังคม (welfare cost) ซึ่งประกอบด้วยประโยชน์ของโครงการรับจำนำข้าว (หรือส่วนเกินของชาวนา

และส่วนเกินผู้บริโภค producer and consumer surplus) ต้นทุนการคลัง (จากการซื้อข้าว การสี และการเก็บสต็อกข้าว รายรับจากการขายข้าวของรัฐบาล) มูลค่าส่งออกที่ลดลง จากการที่รัฐเข้าแทรกแซงตลาดความสูญเปล่าจากการอุดหนุนการผลิตข้าว (dead-weight loss from excess supply) และ ความสูญเปล่าจากการจำกัดการส่งออก (dead-weight loss from export restriction) แบบจำลองนี้ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถคำนวณผลขาดทุน (ทางบัญชี) ของโครงการรับจำนำข้าว และมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวโดยรวมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผลขาดทุน

แบบจำลองตลาดข้าวที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในตลาดข้าว มี 2 แบบจำลองช่วงแรก (ตุลาคม 2554- ตุลาคม 2556) เป็นช่วงที่ตลาดข้าวไทยมี 2 ราคา คือ ราคาข้าวส่งออกของไทยพุ่งขึ้นสูงกว่าราคาข้าวของประเทศคู่แข่ง แต่ราคาขายปลีกในประเทศกลับทรงตัวในระดับใกล้เคียงกับช่วงเวลาที่ไม่มีแทรกแซงตลาดในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ช่วงสอง (พฤศจิกายน 2556-เมษายน 2557) เป็นช่วงที่ตลาดข้าวไทยมีราคาเดียว เพราะรัฐบาลเร่งระบายข้าวสารจำนวนมาก เพื่อหาเงินคืนชานาที่นำข้าวมาขายให้รัฐบาล ทำให้ราคาข้าวส่งออกของไทยและราคาขายปลีกในประเทศลดต่ำลงมาก จนทำให้ราคาใกล้เคียงกัน

ข้อมูลที่ใช้มาจากเอกสารทางราชการการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมระดมสมองกับกลุ่มชานา โรงสี ผู้ส่งออกข้าว และพ่อค้าข้าวถุง ตลอดจนการรวบรวมข่าวต่างๆ

ด้านที่สองคือ แนวคิดเรื่องค่าเช่าทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นแรงจูงใจให้ผู้เกี่ยวข้องโยกย้ายทรัพยากรที่มีค่าจากกิจกรรมเศรษฐกิจอื่นๆ มาลงทุนปลูกข้าวเพิ่ม หรือขยายกำลังการผลิตของโรงสีและโกดัง กิจกรรมเหล่านี้สร้างกำไรให้ผู้เกี่ยวข้องในโครงการ แต่สังคมสูญเสียทรัพยากรที่มีค่านำมาผลิตข้าวจำนวนมากเพื่อเก็บให้เน่าเสียในโกดัง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวอาจเป็นแรงจูงใจก่อให้เกิดการทุจริตได้

ข้อมูลที่ใช้มาจากการสำรวจด้วยแบบสอบถาม (รายละเอียดดูด้านที่สาม) เอกสารทางราชการ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมระดมสมองกับกลุ่มชานา โรงสี ผู้ส่งออกข้าว และพ่อค้าข้าวถุง ตลอดจนการรวบรวมข่าวต่างๆ

ด้านที่สามคือ การศึกษาเรื่องความรู้และทัศนคติเกี่ยวกับการทุจริตในขั้นตอนการรับจำนำข้าวตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ตลอดจนการวิเคราะห์เรื่องค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ผู้วิจัยได้ออกแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นเรื่องการทุจริตในโครงการจำนำข้าวกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดคือ ชานา โรงสี โกดัง และผู้ตรวจข้าวหรือเซอร์เวย์เยอร์ การสำรวจเกษตรกรด้วยแบบสอบถามประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างชานา ซึ่งเข้าร่วมโครงการจำนำข้าว จำนวน 354 ราย และชานาที่ไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว 147 ราย โดยกระจายการสำรวจไปใน 6 จังหวัด จาก 3 ภาค คือ ภาคกลาง เลือกจังหวัดสุพรรณบุรี และฉะเชิงเทรา ภาคเหนือเลือกจังหวัดเชียงราย และนครสวรรค์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเลือกจังหวัดอุบลราชธานี และ ร้อยเอ็ด นอกจากนี้ยังมีการสำรวจชานาผู้ชุมนุม

ที่กระทรวงพาณิชย์เพื่อเรียกร้องเงินจากโครงการจำนำข้าวจำนวน 42 ราย สำหรับการสำรวจโรงสี โกดังและเซอร์เวย์เยอร์ คณะผู้วิจัยใช้วิธีส่งแบบสอบถามทางจดหมายไปยังผู้ประกอบการตามรายชื่อ จาก สมาคมโรงสี อคส. และ อ.ต.ก. ปรากฏว่ามีผู้ให้ความร่วมมือน้อย คณะวิจัยจึงออกพื้นที่เพื่อ สัมภาษณ์เพิ่มเติม ทำให้ได้แบบสอบถามโรงสีในโครงการจำนวน 35 แห่ง โรงสีนอกโครงการ 34 แห่ง โกดัง 16 แห่ง และ เซอร์เวย์เยอร์ 2 ราย

## ผลการศึกษา

ผลการศึกษาให้ข้อสรุปที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

ประการแรก โครงการรับจำนำข้าว 5 ฤดูมีการรับจำนำข้าวเปลือก 54.35 ล้านตัน มี ค่าใช้จ่ายรวม 9.85 แสนล้านบาท เป็นเงินซื้อข้าว 8.57 แสนล้านบาท เงินที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นเงินนอก งบประมาณที่กู้จากสถาบันการเงินของรัฐ โดยรัฐบาลไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อสิ้นเดือน เมษายน 2557 โครงการมีการขาดทุนทางการคลังสูงถึง 5.39 แสนล้านบาท (หรือเกือบ 53% ของ ค่าใช้จ่าย) แต่ถ้าหากรัฐบาลต้องใช้เวลาอีก 5-10 ปี ระบายข้าวในสต็อกจำนวน 17.8 ล้านตัน คาดว่า ภาระขาดทุนจะเพิ่มสูงขึ้นเป็น 6.78 แสนล้านบาท และ 9.10 แสนล้านบาทตามลำดับ ตัวเลขขาดทุน จริงจะสูงกว่านี้มาก เพราะรายงานผลการตรวจสอบสต็อกข้าวเมื่อกลางตุลาคม 2557 พบว่ามีข้าวที่ผ่าน มาตรฐานเพียง 2.36 ล้านตันแม้จะมีข้าวหายเพียง 1.2 แสนตัน แต่ข้าวในสต็อกกว่าร้อยละ 85 มี คุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน การคำนวณเบื้องต้นพบว่าผลขาดทุนจะเพิ่มเป็น 6.6 แสนล้านบาท

ต้นตอของการขาดทุนจำนวนมหาศาลเกิดจาก การรับจำนำในราคาสูง แต่ขายข้าวในราคาต่ำ เพื่อมิให้ผู้บริโภคซื้อข้าวราคาแพง และการทุจริตที่เกิดจากรัฐบาลขายข้าวให้บริษัทพรรคพวกในราคา ต่ำกว่าราคาตลาดมาก (ดูผลประการที่สาม)

ประการที่สอง แม้ว่าชาวนาทั่วประเทศ (ทั้งผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ) จะได้รับ ผลประโยชน์ส่วนเกิน (producer surplus) เป็นมูลค่าสุทธิสูงถึง 5.6 แสนล้านบาทจากโครงการรับ จำนำข้าว แต่ประโยชน์ส่วนใหญ่มักเป็นของชาวนารายกลางและรายใหญ่ ซึ่งอาศัยในเขตชลประทาน ของภาคกลาง และภาคเหนือตอนล่าง ข้อค้นพบสำคัญ คือ หากเรานับรวมผลประโยชน์และต้นทุนที่ เกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในโครงการรับจำนำ ปรากฏว่าต้นทุนสวัสดิการ (welfare cost หรือ ความเสียหายสุทธิต่อสังคม) สูงถึง 1.23 แสนล้านบาท ซึ่งหมายความว่าความสูญเสียต่อสังคมสูงกว่า ประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนาและผู้บริโภค ความสูญเสียนี้ยังไม่นับรวมความเสียหายอื่นๆ ที่วัดไม่ได้ เช่น ชื่อเสียงและคุณภาพข้าวไทย การถลุงทรัพยากรจากพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ การค้าข้าวแบบพรรคพวกที่ทำลายระบบการค้าแบบแข่งขัน เป็นต้น ดังนั้นวาทกรรมของรัฐบาลยิ่ง ลักลั่นที่อ้างว่าโครงการรับจำนำข้าวเป็นประโยชน์ต่อชาวนา จึงเป็นเพียงความพยายามกลบ เกลื่อนความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคมแบบขาดความรับผิดชอบ

ประการที่สาม มูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวที่คำนวณจากแบบจำลองตลาดข้าว คิดเป็น 84,476.20 ล้านบาท ส่วนการทุจริตที่คำนวณแบบแยกตามวิธีระบายข้าว 3 วิธีและการลักลอบนำข้าวไปขายก่อนจะมีมูลค่ารวม 1.02 แสนล้านบาท ประกอบด้วย การทุจริตจากการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ 7.8 ล้านตัน คิดเป็นเงิน 45,094 ล้านบาท (ร้อยละ 44) การทุจริตจากการเลือกขายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวกที่เสนอซื้อในราคาต่ำ รวบรวม 4 ล้านตัน เป็นเงิน 21,512 ล้านบาท (ร้อยละ 21) และการทุจริตจากโครงการข้าวธงฟ้า/ข้าวถุงถูกใจ 1.1 ล้านตัน เป็นเงิน 8,541 ล้านบาท (ร้อยละ 8)

การทุจริตอีกประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการระบายข้าว คือ ปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน ปัญหานี้เกิดจากผู้มีอิทธิพลทางการเมืองใช้อำนาจนำข้าวเปลือกหรือข้าวสารจากโรงสีในโครงการฯ ไปขายให้ผู้ส่งออกและพ่อค้าขายส่ง แล้วหาข้าวราคาต่ำมาส่งคืนโกดังในภายหลัง ผลการคำนวณพบว่า มูลค่าทุจริตส่วนนี้เท่ากับ 25,616.95 ล้านบาท (ร้อยละ 25) อนึ่งจากรายงานของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวในเดือนกรกฎาคม 2557 พบว่ายังมีข้าวบางส่วนที่ไม่ได้นำมาคืน คาดว่ารัฐจะมีความเสียหายเพิ่มขึ้นอีกราว 1.9 พันล้านบาท (ร้อยละ 2) การทุจริตทั้ง 2 ส่วนนี้ เป็นทั้งการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับทั้งการใช้อำนาจของรัฐในการจัดการสต็อกและการระบายข้าว และการที่โรงสีหรือเจ้าของโกดังบางแห่งแอบขโมยข้าวโดยไม่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ

มูลค่าการทุจริตที่คำนวณได้ข้างต้นยังไม่ได้รวมการทุจริตที่เกิดขึ้นในช่วงต้นน้ำและกลางน้ำ ที่เป็นการทุจริตของ ชาวนา เจ้าของโรงสี ผู้ตรวจข้าว และเจ้าของโกดัง เช่น การจดทะเบียนเกษตรกรเกินจริง การที่ชาวนาบางคนขายสิทธิ์ให้โรงสี การซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน/นำข้าวนอกโครงการจำหน่ายสวมสิทธิ์ การออกไปประทวนปลอม การทุจริตค่ารักษาสภาพข้าว และเงินสินบนที่ผู้เกี่ยวข้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานของโครงการจำหน่ายข้าว รวมทั้งการที่โรงสีบางแห่งเอาเปรียบเกษตรกร และโรงสีถูกเจ้าของโกดังและผู้ตรวจข้าวบางรายเรียกเงินพิเศษจากการส่งข้าวเข้าโกดัง เป็นต้น

หลักฐานเชื่อมโยงที่ทำให้เชื่อว่าการทุจริตอาจเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจทางการเมืองระดับสูงมีดังนี้ (1) ตัวเลขการส่งออกของกรมศุลกากรไม่ปรากฏว่ามีตัวเลขการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และรัฐบาลไม่เปิดเผยตัวเลขส่งออกแบบรัฐต่อรัฐทั้งปริมาณและราคาโดยอ้างว่าเป็นความลับ (2) รัฐบาลเปิดให้มีการยื่นเสนอราคาซื้อข้าวของรัฐ แต่ไม่รายงานข้อมูลปริมาณและราคา **ที่ขายให้พ่อค้าแต่ละราย** รวมทั้งการที่มีพ่อค้าเพียงไม่กี่รายที่สามารถซื้อข้าวจากรัฐโดยการเสนอราคา (3) หลักฐานการทุจริตในโครงการข้าวถุงที่ตรวจสอบพบโดยคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา (4) ปัญหาข้าวหายที่ตรวจสอบพบโดยคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าว น่าจะเกี่ยวพันกับการที่ประเทศไทยยังมียอดการส่งออกข้าวหนึ่งหั่งๆ ที่ไม่ได้มีการอนุมัติให้มีการสีข้าวหนึ่งในโครงการฯ (5) มีการระบายข้าวสารเก่าในโครงการจำหน่ายก่อนปี 2554 อย่างต่อเนื่องถึง 2 ล้านตัน (6) การเปลี่ยนกฎเกณฑ์ยอมให้มีการนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้ตลอดทั้งปี แทนการอนุมัติเฉพาะช่วงที่ขาด

แคลน และ (7) การออกมาตรการผ่อนผันให้โรงสีชะลอการสีแปรจากเดิมที่กำหนดไว้ว่าต้องสีให้เสร็จสิ้นภายใน 7 วัน

ประการที่สี่ ผลสำรวจทัศนคติของชาวนา โรงสี เจ้าของโกดัง ผู้ตรวจข้าว (เซอร์เวย์เยอร์) พบว่าเกษตรกรมีความพอใจต่อโครงการรับจำนำสูงกว่าโรงสี ส่วนความเห็นเกี่ยวกับการทุจริตในโครงการรับจำนำ ปรากฏว่า เกษตรกรในโครงการให้คะแนนการทุจริตโดยรวมในระดับปานกลาง (3.35 จาก 5 คะแนน) เกษตรกรนอกโครงการในภาคกลางและเกษตรกรในโครงการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเห็นว่าการทุจริตค่อนข้างมาก (3.69 และ 3.59 คะแนน) อย่างไรก็ตามเกษตรกรมีการรับรู้เรื่องการทุจริตในระดับที่ตนเองเกี่ยวข้องดีกว่าการทุจริตในระดับอื่นที่ตนไม่ได้เกี่ยวข้อง เช่น การออกไปประทวนข้าว การซื้อสิทธิ์/สวมสิทธิ์ และการจดทะเบียนเกิน เป็นต้น ในขณะที่เจ้าของโรงสี และโกดังกลางให้ความเห็นว่ามีการทุจริตค่อนข้างสูง คือ โรงสีให้ 4.1 คะแนน และโกดัง 3.7 คะแนน เจ้าของโรงสีมีระดับการรับรู้การทุจริตในแต่ละขั้นตอนสูงกว่าการรับรู้ของเกษตรกรอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ยังมีข้อสังเกต คือ โรงสีในโครงการเกือบทั้งหมด (91 %) ไม่เห็นว่าเรื่องใบประทวนล่าช้าเป็นการทุจริต แต่สำหรับเกษตรกรเห็นว่ามีการทุจริตเรื่องใบประทวนล่าช้าถึง 36.44 %

ผลการวิเคราะห์ ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ของเกษตรกร พบว่า เกษตรกรในโครงการที่มีจำนวนที่ดินทำกินมาก มีโอกาสที่จะทราบเรื่องการทุจริตมากกว่าเกษตรกรกลุ่มอื่น ในขณะที่เกษตรกรในภาคเหนือจะมีโอกาสที่จะทราบเรื่องการทุจริตน้อยลง

การประมาณการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงการจำนำพบว่า มีผู้ได้รับค่าเช่าทั้งสิ้น 6 กลุ่ม มูลค่ารวมกว่า 5.85 แสนล้านบาท ชาวนาได้รับค่าเช่าเศรษฐกิจไปมากที่สุดร้อยละ 51 ผู้บริโภคได้ไปร้อยละ 24 พ่อค้าพรคพวกได้ไปร้อยละ 14 โรงสีได้ไปร้อยละ 9 โกดังได้ไปร้อยละ 2 สุดท้ายเซอร์เวย์เยอร์ได้ร้อยละ 0.4

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อเกษตรกรในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ พบว่า เกษตรกรที่อยู่ในภาคเหนือและหัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาที่ดีมีโอกาสที่จะแสวงหาค่าเช่ามากขึ้น และครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนมีอายุมากจะมีโอกาสแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจลดลง

เมื่อการรับจำนำข้าวก่อให้เกิดค่าเช่าเศรษฐกิจ (กำไรพิเศษ) จำนวนมหาศาลแก่ผู้เกี่ยวข้อง จึงไม่น่าแปลกใจว่าบุคคลเหล่านี้จะลงทุนทุ่มทรัพยากรเพื่อแสวงหากำไรพิเศษเพิ่มมากขึ้น (rent seeking activities) เกษตรกรและโรงสีจึงมีพฤติกรรมแสวงหากำไรพิเศษจากโครงการจำนำข้าวด้วยวิธีการเพิ่มกำลังการผลิตของตนเอง โดยเกษตรกรจำนวน 57.06 % เพิ่มการใช้ปุ๋ย ฉีดยา และดูแลแปลงและควบคุมระดับน้ำมากขึ้น ทำให้มีการใช้น้ำชลประทานมากกว่าแผนการปล่อยน้ำของกรมชลประทาน ร้อยละ 42 ของโรงสีในโครงการลงทุนขยายกำลังการผลิต ทำให้ปัจจุบันโรงสีมีกำลังการผลิตถึง 100 ล้านตันต่อปีทั้งๆ ที่เราผลิตข้าวเปลือกเพียงปีละ 34-37 ล้านตัน และเจ้าของโกดังถึง 47% ลงทุนขยายความจุของโกดังข้าว

กิจกรรมลงทุนแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจเหล่านี้เป็นการถ่วงทรัพยากรแท้จริงของประเทศ จริ่ง อยู่ผู้ลงทุนได้เงินเข้ากระเป๋าส่วนตัว แต่ในแง่ประเทศ เราดึงเอาทรัพยากรที่ถูกใช้ในกิจกรรมอื่นๆ มา ปลุกข้าว สร้างโรงสี และโกดังเพิ่มขึ้น แล้วนำข้าวเก็บไว้ในโกดังให้ข้าวเสื่อมมูลค่า

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้จึงเป็นความสูญเสียเปล่าของประเทศ และส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เมื่อรวมผลกระทบจากภาวะขาดทุนในการดำเนินงาน 5 ฤดู โครงการรับจำนำข้าวจึงมีผลทำให้อัตราเศรษฐกิจชะลอตัวในระยะกลาง แม้โครงการนี้จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น ก็ตาม เพราะรัฐมีภาระที่ต้องเจียดงบประมาณไปชำระหนี้จำนวนมาก ประเด็นนี้ควรมีการวิจัยเพิ่มเติม

*ประการที่ห้า* รัฐบาลบริหารจัดการนโยบายรับจำนำข้าวแบบขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยปละละเลยปัญหาการทุจริตในการระบายข้าว การไม่ใส่ใจกับรายงานข้าวหายจากโกดังกลาง แต่กลับสั่งให้มีการตั้งกรรมการสอบสวนประธานคณะอนุกรมปิดบัญชีโครงการจำนำข้าว การโกหกประชาชน และการปิดบังข้อมูลการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การปล่อยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำนำบานปลาย (อาทิเช่น การยอมให้เกษตรกรขายข้าวให้โครงการรับจำนำเกินปริมาณที่ตนมีสิทธิ์ตามใบทะเบียนเกษตรกร) รวมทั้งการละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จัดให้มีการจัดทำบัญชีรวม (consolidated accounts) จากการดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ประการสุดท้าย โครงการรับจำนำข้าว มีข้อบกพร่องร้ายแรงทั้งในระดับนโยบาย และการบริหารจัดการ ความผิดพลาดด้านนโยบาย ได้แก่ ความผิดพลาดในการตั้งราคารับจำนำได้สูงกว่าราคาตลาดโลก และการเก็งกำไรราคาตลาดโลกทำให้การส่งออกลดลง การจำนำทุกเม็ดโดยไม่จำกัดงบประมาณและการเก็งกำไรจากราคาข้าวโดยการผูกขาดตลาดข้าวส่งออก ส่วนความบกพร่องในระดับการบริหารจัดการ ได้แก่ การเจตนาไม่สั่งการให้หน่วยงานรัฐจัดทำบัญชีการซื้อขายและการรับมอบและจำหน่ายข้าวจากโกดังกลางทำให้เกิดการทุจริตในทุกระดับการปกปิดตลอดจนการเจตนาปิดบังข้อมูลและให้ข้อมูลเท็จ

## **ข้อเสนอแนะ**

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะหลักจากงานวิจัย 6 ข้อ และ ข้อเสนอเพิ่มเติมอีก 3 ข้อที่มาจากงานวิจัยอื่นๆ ดังนี้

(1) การแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง และกฎหมายงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการจำนำข้าว (และโครงการประชานิยมทั่วไป) มี 3 ขั้นตอน คือ ก) กฎหมายเลือกตั้งควรกำหนดให้พรรคการเมืองที่ใช้นโยบายประชานิยมหาเสียงต้องให้ความชัดเจนของนโยบาย เช่น ประชาชนจะได้อะไร และมีต้นทุนในการดำเนินโครงการเท่าไร ข) เมื่อได้เป็นรัฐบาล จะต้องแถลง



นโยบายให้รัฐสภาพรทบตามที่หาเสียงไว้ โดยเฉพาะที่มาของเงินค่าใช้จ่ายจะมาจากไหน และจะหารายได้ชดเชยอย่างไร ค) รัฐบาลต้องเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับนโยบายประชานิยมที่หาเสียงไว้ต่อรัฐสภาทุกปี ทั้งนี้เพื่อให้การใช้จ่ายเงินในโครงการประชานิยมของรัฐบาลต้องผ่านกรอบของงบประมาณที่ชัดเจน และมีวินัยการคลัง

อนึ่ง รัฐบาลชุดปัจจุบันและคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว ควรวางระบบการใช้นอกงบประมาณเพื่อใช้ในโครงการแทรกแซงตลาดข้าว โดยให้นำงบประมาณดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ การดำเนินนโยบายเช่นนี้จะเป็นการวางบรรทัดฐานด้านวินัยทางการคลัง และสร้างความรับผิดชอบให้กับรัฐบาลชุดต่อไป

(2) การจัดทำบัญชีรวมของโครงการรับจำนำข้าวและโครงการช่วยเหลือเกษตรกรทุกโครงการเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภารับทราบค่าใช้จ่ายทั้งหมด รายรับ ผลกำไรขาดทุน ตลอดจนสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินนโยบาย

(3) การเปิดเผยข้อมูลโครงการรับจำนำข้าว (และโครงการประชานิยมอื่นๆ) โดยการแก้ไข พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร เพิ่มมาตราที่กำหนดให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม และการแทรกแซงตลาด เช่น ค่าใช้จ่าย รายรับ ผลกำไรขาดทุน และรายละเอียดของการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลง่ายขึ้นและสามารถตรวจสอบได้

(4) การจำกัดบทบาทรัฐในการแทรกแซงตลาด รัฐต้องตราพระราชบัญญัติจำกัดขอบเขตการแทรกแซงตลาด และการประกอบธุรกิจที่แข่งขันกับเอกชน เพื่อมิให้นโยบายของรัฐบาลทำลายการแข่งขันในตลาด เช่น ห้ามมิให้รัฐบาลแทรกแซงซื้อข้าวจากเกษตรกรเกินกว่า 5%-10% ของปริมาณการบริโภคในประเทศ เป็นต้น

(5) การจัดทำรายงานอิสระเรื่องผลกระทบและบทเรียนจากโครงการรับจำนำข้าวเพื่อนำเสนอต้นทุนการศึกษา ภาวะขาดทุน ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม (เช่น ผลต่อการผลิต ต้นทุนการผลิต การแข่งขันในตลาดข้าว การส่งออก ฯลฯ) ทั้งนี้เพื่อสรุปเป็นบทเรียนสำหรับประชาชน ตลอดจนการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสืบสวนหาผู้กระทำผิดที่ยังไม่ได้ถูก ป.ป.ช. กล่าวหา

(6) การแปลงภาวะขาดทุนให้เป็นหนี้การคลัง หลังการตรวจสอบสต็อกและจัดทำบัญชีรวมเสร็จสิ้น รัฐบาลก็จะทราบภาวะขาดทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นแล้ว (realized loss) และส่วนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (contingent debt) ผู้วิจัยคาดว่าหนี้สองส่วนนี้จะมียังเงินประมาณ 5.4-7.5 แสนล้านบาท สิ่งที่รัฐบาลควรทำ คือ การออกพันธบัตรเพื่อหาเงินชำระหนี้ให้แก่ ธกส. ตามข้อเสนอของ นายกรณ์ จาติกวณิช (ข่าวสด 26 ตุลาคม 2557) เงื่อนไขการชำระหนี้ควรมีแผนการชำระทั้งต้นและดอกเบี้ย รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ให้ชัดเจนวิธีนี้จะช่วยสร้างความมั่นใจเรื่องฐานะการคลังของประเทศให้กับนักลงทุนได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

(7) กำหนดแนวทางระบายข้าวในสต็อกให้ชัดเจน เช่น การขจัดข้าวเสื่อมสภาพ และการบริจาคข้าวในคลัง 30-50% ให้โครงการอาหารโลก (WFP: World Food Program) เพื่อมิให้สต็อกข้าวมีผลกดดันราคาข้าวเหมือนขณะนี้

ส่วนข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่มาจากงานวิจัยอื่น มีดังนี้

(8) ข้อเสนอเรื่องนโยบายประกันราคาพืชผล ในกรณีที่มีความจำเป็นทางการเมือง ผู้วิจัยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติการประกันราคาพืชผลเกษตร<sup>1</sup> สำคัญ คือ จำกัดวงเงินการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเสี่ยงที่ราคาพืชผลตกต่ำ การอุดหนุนของนโยบายประกันรายได้เกษตรกรในยุครัฐบาลอภิสิทธิ์ เช่น ต้องจำกัดการประกันราคาให้ครอบคลุมความเสียหายเพียงบางส่วน และเกษตรกรจะต้องเป็นผู้จ่ายค่าเบี้ยประกันทั้งหมดหรืออย่างน้อย 50% ดังรายละเอียดต่อไปนี้ ก) ส่วนต่างราคาที่จะชดเชย คือ ร้อยละ 50-60 ข) จำกัดปริมาณการรับประกันต่อครอบครัวสูงสุดไม่เกิน 15 ไร่ โดยใช้พื้นที่จดทะเบียนในรอบ 3-5 ปี และประกันเพียงปีละครั้ง โดยใช้ผลผลิตเฉลี่ยของจังหวัดในรอบ 3 ปี (แยกตามเขตชลประทาน/น่าน้ำฝน) ค) รัฐบาลต้องจัดทำระบบภาพถ่ายดาวเทียมและเอกสารการเป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อป้องกันปัญหาการแตกครัวเรือน

(9) ข้อเสนอเรื่องนโยบายชดเชยความเสียหายของพืชผลที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ภาครัฐควรเร่งปรับปรุงระบบข้อมูล และวิธีการบริหารการจ่ายเงินชดเชยดังต่อไปนี้ (ก) รัฐบาลควรลงทุน เรืองภาพถ่ายดาวเทียมในพื้นที่ปลูกข้าว เพื่อให้หน่วยราชการมีฐานข้อมูลที่สามารถวัดผลผลิตข้าวและความเสียหายของผลผลิตข้าว และที่สำคัญ คือ ลงทุนพัฒนาขีดความสามารถของกระทรวงเกษตรฯ ในการประมาณการผลผลิตข้าวและความเสียหายให้แม่นยำขึ้น (ข) การวิเคราะห์ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียมจะช่วยให้รัฐบาลสามารถคำนวณมูลค่าความเสียหายแท้จริงเป็นรายตำบล (หรือหากทำได้คำนวณความเสียหายเป็นรายหมู่บ้าน) (ค) รัฐบาลกำหนดอัตราชดเชยให้น้อยกว่าที่เกษตรกรเสียหายจริง วิธีนี้จะทำให้เกษตรกรยังคงต้องมีส่วนรับภาวะความเสี่ยงจากดินฟ้าอากาศบางส่วน เช่น 10%-30% (ง) ให้รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยผ่านองค์กรบริหารตำบล เพราะอบต.มีข้อมูลการเพาะปลูกของแต่ละครัวเรือนดีกว่ารัฐบาลกลาง และต้นทุนการบริหารจัดการของอบต.ต่ำกว่ารัฐบาลกลาง

(10) ข้อเสนอเรื่องการลดต้นทุนและเพิ่มผลิตภาพผลผลิตข้าว แนวทางช่วยเหลือเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน คือ การลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลิตภาพการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน (labor productivity) เพราะภาคเกษตรไทยมีที่ดินค่อนข้างมากแต่ขาดแคลนแรงงาน

<sup>1</sup> ประสบการณ์จากโครงการประกันรายได้เกษตรกรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ทำให้ผู้วิจัยไม่ปรารถนาจะเสนอให้มีการประกันราคาพืชผลอีก

ประโยชน์สำคัญของรายงานวิจัยโครงการนี้ คือ ผู้วิจัยสามารถให้ข้อเท็จจริงและผลกระทบของนโยบายรับจำนำข้าวต่อสาธารณะโดยการอภิปรายในงานสัมมนาที่จัดโดยหน่วยงานต่างๆ การเขียนบทความตีพิมพ์ในสื่อ และการให้สัมภาษณ์แก่สื่อทั้งในและต่างประเทศทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลและมีความเข้าใจเรื่องผลกระทบและความเสียหายจากการรับจำนำข้าว รวมทั้งการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ขอรายงานจากผู้วิจัย และขอให้ผู้วิจัยให้ปากคำเชิงวิชาการเกี่ยวกับการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำสำนวนฟ้องร้องผู้เกี่ยวข้อง ยิ่งกว่านั้นผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเรื่องการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐเกิดความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายเฉกเช่นนโยบายรับจำนำข้าวปี 2554/55 ถึง ปี 2556/57

ยิ่งกว่านั้นผู้วิจัยยังได้เขียนบทความวิชาการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการและเอกสารวิชาการในต่างประเทศ 3 เรื่อง

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาการทุจริตในการระบายข้าวเป็นเรื่อง ซับซ้อนที่เข้าใจยาก การป้องกันการทุจริตที่จะได้ผลคือต้องให้ประชาชนตระหนักและเข้าใจปัญหาดังกล่าว แต่รายงานวิจัยเป็นงานวิชาการที่เข้าใจยาก จึงมีความจำเป็นต้องนำรายงานวิจัยนี้ไปจัดทำเป็นสื่อที่เข้าใจง่ายขึ้น เช่น การ์ตูน และอินโฟกราฟฟิค



## บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้คือ การศึกษาพฤติกรรมการทุจริต และประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวจากโครงการรับจำนำข้าวฤดูการผลิตปี 2554/55 ถึงปี 2556/57 โดยพยายามที่จะเชื่อมโยงวิเคราะห์หลักฐานที่มีอยู่เกี่ยวกับการทุจริต วัตถุประสงค์อื่นๆ ของการวิจัยนี้คือการประเมินต้นทุนสวัสดิการการสำรวจความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมโครงการ ระบุกิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งให้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สร้างสรรค์

เพื่อประเมินขนาดของความเสียหายและมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวของโครงการรับจำนำข้าวนักวิจัยใช้วิธีการศึกษามี 2 วิธี วิธีแรกเป็นการสร้างแบบจำลองทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมการประเมินต้นทุนสวัสดิการ วิธีที่สองใช้วิธีประมาณการจากวิธีการทุจริตระบบข้าว 4 วิธี โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารของหน่วยราชการประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมระดมสมองกับผู้เกี่ยวข้องในธุรกิจค้าข้าว

ส่วนการศึกษาเรื่องความรู้ และทัศนคติเรื่องการทุจริตในขั้นตอนต่างๆ ของการรับจำนำข้าวและการศึกษาเรื่องค่าเช่าทางเศรษฐกิจใช้วิธีสำรวจด้วยแบบสอบถาม โดยการสุ่มตัวอย่างชาวนาใน 6 จังหวัดและส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ให้โรงสี โกดัง และผู้ตรวจข้าว (surveyor) และ การสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมระดมสมองกับผู้ที่เกี่ยวข้อง และข้าวต่างๆ

ผลการศึกษาให้ข้อสรุปที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้ ประการแรก โครงการรับจำนำข้าว 5 ฤดูมีการรับจำนำข้าวเปลือก 54.35 ล้านตัน มีค่าใช้จ่ายรวม 9.85 แสนล้านบาท เป็นเงินซื้อข้าว 8.57 แสนล้านบาท เงินที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นเงินนอกงบประมาณที่กู้จากสถาบันการเงินของรัฐ โดยรัฐบาลไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อสิ้นเดือนเมษายน 2557 โครงการมีการขาดทุนทางการคลังสูงถึง 5.39 แสนล้านบาท (หรือเกือบ 53% ของค่าใช้จ่าย) การขาดทุนจะสูงขึ้นอีกเพราะรัฐบาลต้องใช้เวลาอย่างน้อย 5-10 ปีในการระบายข้าวในสต็อก 17.8 ล้านตัน

ประการที่สอง แม้ว่าชาวนาทั่วประเทศจะได้รับผลประโยชน์ส่วนเกินสูงถึง 5.6 แสนล้านบาท แต่ผู้ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นชาวนาขนาดกลางและขนาดใหญ่ และที่สำคัญ คือ โครงการรับจำนำข้าวสร้างความเสียหายมหาศาลต่อสังคม การดำเนินงานนอกจากจะทำให้เกิดภาวะขาดทุนทางการคลังถึง 5.4-7.5 แสนล้านบาทแล้ว (ขึ้นกับระยะเวลาที่ใช้ในการระบายข้าวคงเหลือ) ยังก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคมที่สูงกว่าประโยชน์ของโครงการถึง 1.23 แสนล้านบาท ความเสียหายนี้ยังไม่นับผลกระทบต่อคุณภาพข้าว การบิดเบือนตลาดข้าว ความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ และเปลี่ยนโครงสร้างการค้าข้าวจากเดิมที่มีการแข่งขันสูง ไปสู่ระบบการค้าแบบเส้นสายพรรคพวก เป็นต้น

ประการที่สาม จากแบบจำลองตลาดข้าวพบว่ามูลค่าการทุจริตจากการระบายข้าวในราคาต่ำมีมูลค่าขึ้นสูงถึง 8.4 หมื่นล้านบาท เมื่อทำการทดสอบความน่าเชื่อถือของแบบจำลองโดยการคำนวณ

แยกตามการทุจริต 4 ช่องทางพบว่ามูลค่าการทุจริตรวม 1.02 แสนล้านบาท ส่วนใหญ่มาจากการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ 4.5 หมื่นล้านบาท การขายข้าวให้พรรคพวกที่เสนอซื้อในราคาต่ำ 2.2 หมื่นล้านบาท และการระบายข้าวถึงราคาถูกอีก 8.5 พันล้านบาท และการทุจริตจากการลักลอบนำข้าวในโครงการจำหน่ายไปขายก่อนอีก 2.7 หมื่นล้านบาท มูลค่ารวมของการทุจริตจึงเท่ากับ 1.02 แสนล้านบาท และยังมีความเสียหายอื่นจำนวนมากที่คำนวณไม่ได้

รายงานผลการตรวจนับสต็อกของ คสช. เมื่อเดือนตุลาคม 2557 พบว่า แม้จะมีข้าวหายเพียง 1.2 แสนตัน แต่ข้าวกว่าร้อยละ 85 มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน การคำนวณเบื้องต้นพบว่าผลขาดทุนจะเพิ่มเป็น 6.6-9.6 แสนล้านบาท (ขึ้นกับระยะเวลาที่ใช้ในการระบายข้าวคงเหลือ) และมูลค่าทุจริตจะเพิ่มเป็น 1.09 แสนล้านบาท

*ประการที่สี่* ผลสำรวจทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดพบว่า ทั้งผู้เข้าร่วมโครงการและผู้เข้าร่วมที่ไม่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวทั้งหมดเห็นด้วยในระดับสูง ว่ามีการทุจริตในโครงการ และมีการทุจริตอยู่ในทุกระดับของการดำเนินงาน ในทำนองเดียวกันการสัมภาษณ์และการสำรวจภาคสนามพบกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจกันอย่างแพร่หลาย โดยชาวนาและโรงสียอมลงทุนขยายปริมาณการผลิตข้าวและการสีข้าว เจ้าของโกดังลงทุนเพิ่มความจุของโกดัง ซึ่งไม่น่าแปลกใจเพราะ นโยบายจำหน่ายข้าวส่งผลให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวนมากแก่ผู้เข้าร่วมโครงการ

การประเมินพบว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีมูลค่า 5.85 แสนล้านบาท แบ่งเป็น ชาวนาได้ 2.97 แสนล้านบาท ผู้บริโภคดีได้ 1.38 แสนล้านบาท พ่อค้าพรรคพวกได้ 8.4 หมื่นล้านบาท โรงสีได้ 5.4 หมื่นล้านบาท โกดัง 9.6 พันล้านบาท เซอร์เวย์เยอร์ได้ 2.2 พันล้านบาท กิจกรรมลงทุนแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจเหล่านี้เป็นการถลุงทรัพยากรแท้จริงของประเทศ และส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

*ประการที่ห้า* รัฐบาลบริหารจัดการนโยบายรับจำหน่ายข้าว แบบขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภาพล่อยปละละเลยปัญหาการทุจริตในการระบายข้าว ไม่ใส่ใจกับรายงานข้าวหายจากโกดังกลาง โกหกประชาชน และการปิดบังข้อมูลการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การปล่อยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำหน่ายบานปลาย โดยไม่เคยมีความพยายามที่จะจัดทำบัญชีของโครงการรับจำหน่ายข้าว

*ประการสุดท้าย* โครงการรับจำหน่ายข้าว มีข้อบกพร่องร้ายแรงทั้งในระดับนโยบาย (การจำหน่ายข้าวทุกเม็ดในราคาสูงกว่าราคาตลาดโลกโดยไม่จำกัดปริมาณ และการเก็งกำไรราคาโดยการจำกัดปริมาณส่งออกข้าว) และในระดับการบริหารจัดการ (การเจตนาไม่ให้หน่วยงานรัฐจัดทำบัญชี การทุจริตในทุกระดับ การปกปิดและให้ข้อมูลเท็จ)

*โดยสรุปนโยบายรับจำหน่ายข้าวจึงมีข้อบกพร่องทั้งในด้านนโยบายและด้านการบริหารจัดการ*

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 10 ข้อ ดังนี้ 1.แก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร เพื่อสร้างวินัยการคลังและความรับผิดชอบต่อประชาชน 2.จัดทำบัญชีรวมโครงการช่วยเหลือเกษตรกรทุกโครงการ 3.การเปิดเผยข้อมูลโครงการประชานิยมทุกโครงการ 4.การจำกัดบทบาทรัฐในการแทรกแซงตลาด 5.การจัดทำรายงานอิสระเรื่องผลกระทบจากโครงการรับจำนำข้าว 6.การแปลงภาระขาดทุนให้เป็นหนี้การคลัง โดยออกพันธบัตรรัฐบาล 7.กำหนดแนวทางระบายข้าวในสต็อกให้ชัดเจน มิให้สต็อกข้าวมีผลกดดันราคาข้าว เช่น บริจาคให้ WFP 8.เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติการประกันราคาพืชผลเกษตร<sup>1</sup> 9.รัฐควรเร่งปรับปรุงระบบการชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติ 10.แนวทางช่วยเหลือเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน คือ การลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลผลิตทางการผลิต

---

<sup>1</sup>ประสบการณ์จากโครงการประกันรายได้เกษตรกรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ทำให้ผู้วิจัยไม่ปรารถนาจะเสนอให้มีการประกันราคาพืชผลอีก





## Abstract “Corruption in the paddy pledging policy”

The objectives of this paper are to identify corruption methods and to estimate the size of corruption in the government rice sale from the 2011/12 to 2013/14 rice pledging scheme. The paper will also attempt to analyze available evidence on corruption in order to connect all the pieces into a big picture which establishes a possible involvement of top politicians and senior government officials with such corruption. Other objectives of this paper include, assessing welfare costs, survey of participants’ opinions on corruption, identifying rent-seeking activities by participants, and finally, offering constructive policy recommendations.

To evaluate the size of corruption in the government rice sale, the researchers employ 2 main methods of study: (1) through an economic model of rice market that incorporates inclusively welfare costs; (2) using four case studies to make sure that the estimated corruption is reliable.

Moreover, the study also reports the stakeholders’ perception about the corruption by using the questionnaire surveys of 634 farmers, 73 rice millers, 16 warehouse owners and 2 surveyors. Various sources of data and information are employed in this study they include official data and document, in-depth interviews and focus group discussion with key participants in the program, along with newspaper report and news from mass media.

The paper finds that the five paddy pledging projects in two and a half year used as much as 985 billion baht to buy 54.4 million tons of paddy (or 35 million tons of milled rice) from farmers. The expected fiscal loss is estimated at 539-910 billion baht, depending on the duration to sell all the remaining stock of rice. (0, 5 and 10 years). Although farmers nationwide receive the producer surplus of 0.56 trillion baht, most of the surplus falls on medium to large scale farmers. The loss as of May 2014 is estimated at 539 billion baht. More important, the welfare loss of the policy exceeds the producer and consumer surplus by 0.123 trillion baht. The policy also has other negative impact on rice export, and creates various kinds of distortions (or dead weight loss). Yet the estimated welfare cost still does not include the loss

from rent seeking activities, the negative impact of Thai rice quality and the replacement of competitive rice trading with crony capitalism.

The size of corruption in rice sale, estimating from the rice market model, is 84,476 million baht. To check the reliability of our estimate, the researchers employ another research method by estimating the value of corruption in three channels of rice sale. The results show that the biggest component is the corruption involving G-to-G deals (45,094 million baht), followed by sale to cronies who offered to buy rice at low price (21,512 million baht) and corruption of the cheap bagged rice policy (8,541 million baht). In addition, there is also another type of corruption that indirectly involve rice sale, i.e., a few influential connected brokers used their political connection to “borrow 2.9 million tons of rice” from some millers and sold them to the exporters or package rice suppliers. Then they bought low quality rice from the government old stockpiles (and from neighboring countries) to deliver back to the warehouses later. In addition some of the stolen rice were not returned. Such a corruption amounted to 27,567 million baht. Therefore total corruption in rice sale deals is 102 billion baht. The figure is still underestimated given the fact that more than 55% of the remaining rice stock (17.82 million tons) It should be noted that the estimates do not include corruption at the upstream (farmers registration and rice sale to millers) and mid-stream levels (millers, surveyors warehouse owners, and government officers).

The researchers also provide a preliminary revised estimate of accounting loss and corruption after a preliminary report of stock checking in October 2014. The revised accounting loss jumps to 660 to 960 billion baht, depending on how long it takes to sell all the rice stock. The value of corruption arising from rice sale slightly increases to 109 billion baht.

The paper also finds both the participants and non-participants of the rice pledging program all agree to a high level of corruption in the program and that corruption exists in all levels of operation. Similarly, interviews and field surveys reveal widespread rent-seeking activities by all participants which include the farmers’ additional cost to increase rice production, the millers’ expansion of milling capacity and the investment in warehouses and storage capacity. Such activities are

unsurprisingly induced by the incentive to make more money (economic rent) from the scheme. Total economic rent is estimated at 585.4 billion baht, of which 296.5 billion baht went to the farmers, 138.5 billion to consumers, 84.5 billion baht to connected traders, 54 billion baht to millers, 9.6 billion baht to warehouse owners, and 2.2 billion baht to 20 surveyors. The investment in rent-seeking activities is the waste of real resources for the society. Lastly, the government concealed the information on rice sale and did not bother to prepare the consolidated financial accounts. As a result, there was substantial cost over run and shortage of liquidity to pay the farmers.

In conclusion, the failure of the paddy pledging policy is caused both by the policy mistakes (of buying every grain of rice at a too high price and government monopoly of the rice market) and by the execution failure.

Ten recommendations can be drawn by the researchers. 1. Amend the constitution and strengthen the law on the use of off budget to finance the government intervention policies 2. Government must prepare a consolidated financial account for each intervention policy. 3. Disclose all information on policy implementation to the public and revise the public information law. 4. Limit or terminate unnecessary government intervention in markets. 5. Independent reports on the actual impact of the rice pledging policy. 6. Fiscalize the loss after closing of the rice pledging scheme accounts. 7. Donate rice to World Food Programme (WFP). 8. Streamline the direct subsidy for small farmers 9. Change the methods of compensation for crop loss due to disasters and pest out break. 10. Focus on reducing production cost and increasing production yields.



# สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร.....	i
บทคัดย่อ .....	ix
ABSTRACT .....	xiii
บทที่ 1 บทนำ .....	1-1
<i>โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และจิรัฐ เจนพิงพร</i>	
1.1 เป็องหลังการวิจัย.....	1-1
1.2 วัตถุประสงค์และแนวคิดในการศึกษา.....	1-2
1.3 แนวคิดในการศึกษาและวิธีการวิจัย .....	1-4
1.4 การรวบรวมข้อมูล และการสำรวจ.....	1-6
1.5 ผลการสำรวจด้วยแบบสอบถามและจำนวนตัวอย่าง .....	1-10
1.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	1-11
1.7 ลำดับความของรายงาน .....	1-14
บทที่ 2 การทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว และหลักฐานบางประการ.....	2-1
<i>โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และกัมพล ปั่นตะกั่ว</i>	
2.1 สารสำคัญของโครงการรับจำนำข้าว .....	2-1
2.2 การทุจริตสามระดับ : ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ.....	2-6
2.3 ปัญหาข้าวหาย : หลักฐานและปฏิกิริยาตอบสนองของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	2-16
2.4 หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ .....	2-30
2.5 การใช้มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพเป็นเครื่องมือทุจริตในการระบายข้าว .....	2-39
2.6 สรุป .....	2-40
บทที่ 3 ทศนคติของชาวนาเรื่องทุจริต และประโยชน์ของโครงการจำนำข้าว .....	3-1
<i>โดย ชมพูนุช นันทจิต และศุภนิษา สอาดเอี่ยม</i>	
3.1. ข้อมูลและลักษณะของเกษตรกรที่สำรวจ .....	3-1
3.2. ประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับจากโครงการจำนำข้าว .....	3-4
3.3 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร .....	3-18
3.4 การรับรู้และความคิดเห็นของเกษตรกรเรื่องการทุจริตในโครงการจำนำข้าว .....	3-22
3.5 ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อโครงการประกันรายได้ .....	3-29
3.6 สรุป .....	3-34

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการสำรวจโรงสีและโกดัง.....	4-1
<i>โดย ดนพ อรุณคง จิรัฐ เจนพิงพร และกัมพล บันตะแก้ว</i>	
4.1 บทนำ .....	4-1
4.2 ภาพรวมโรงสี โกดัง และเซอร์เวย์เยอร์.....	4-2
4.3 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือกำไรพิเศษ RENT-SEEKING.....	4-10
4.4 ทุจจริต .....	4-11
4.5 การเปรียบเทียบโครงการ.....	4-14
4.6 สรุปผลการสำรวจโรงสี และโกดัง .....	4-19
บทที่ 5 ต้นทุนการคลัง ต้นทุนสวัสดิการของโครงการรับจำนำข้าว และ การทุจจริตในการระบายข้าว.....	5-1
<i>โดย อัมมาร สยามวาลา นิพนธ์ พัวพงศกร และกัมพล บันตะแก้ว</i>	
5.1 แนวคิดการสร้างแบบจำลองวัดต้นทุนสวัสดิการที่เกิดจากการแทรกแซงตลาด.....	5-1
5.2 แบบจำลองตลาดข้าวไทย 2 ยุค .....	5-6
5.3 ต้นทุนสวัสดิการและผลประโยชน์จากโครงการจำนำข้าว .....	5-14
5.4 การประมาณการมูลค่าความเสียหายจากการทุจจริตในการระบายข้าว.....	5-18
5.5 สรุป .....	5-22
บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ .....	6-1
<i>โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และอัมมาร สยามวาลา</i>	
6.1 ความผิดพลาดของนโยบายการรับจำนำข้าว : นโยบายล้มเหลว หรือ บริหารจัดการบกพร่อง.....	6-1
6.2 สรุปผลการศึกษา.....	6-6
6.3 ข้อเสนอแนะ .....	6-10
บรรณานุกรม .....	บ-1
ภาคผนวก .....	ผ-1

# สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1	สัมมนากับผู้เกี่ยวข้อง..... 1-7
ตารางที่ 1.2	การคำนวณจำนวนตัวอย่างชาวนาในโครงการรับจำนำข้าว..... 1-8
ตารางที่ 1.3	จำนวนตัวอย่างชาวนานอกโครงการรับจำนำข้าว..... 1-8
ตารางที่ 1.4	การสุ่มเลือกจังหวัดสำหรับการสำรวจชาวนาทั้งที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว..... 1-9
ตารางที่ 1.5	ภาพรวมจำนวนตัวอย่างจำแนกตามจังหวัด..... 1-9
ตารางที่ 1.6	จำนวนแบบสอบถามเกษตรกรที่เก็บได้จริง..... 1-10
ตารางที่ 1.7	จำนวนแบบสอบถามโรงสี โกดัง และเซอร์เวย์เยอร์ที่เก็บได้จริง..... 1-11
ตารางที่ 1.8	สรุปรูปแบบการทุจริต..... 1-13
ตารางที่ 1.9	วิธีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ..... 1-14
ตารางที่ 2.1	แสดงผลการจดทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร เทียบกับจำนวนเกษตรกร ที่นำข้าวมาขายให้โครงการรับจำนำตามใบประทวนที่ ธ.ก.ส. ได้รับ..... 2-4
ตารางที่ 2.2	ปริมาณการระบายข้าวของรัฐบาลในช่องทางต่างๆ เฉพาะที่ผู้วิจัยมีเอกสาร..... 2-5
ตารางที่ 2.3	การทุจริตในแต่ละขั้นตอนของโครงการรับจำนำข้าว..... 2-6
ตารางที่ 2.4	ข้าวหาย กับการขอปรับเพิ่มจำนวนข้าวคงคลัง ณ วันที่ 31 มกราคม 2556..... 2-18
ตารางที่ 2.5	ปริมาณการส่งออกข้าวของเอกชนและรัฐไปยัง 6 ประเทศ ที่มีสัญญา MOUs กับไทย..... 2-32
ตารางที่ 2.6	การคำนวณปริมาณข้าวคงคลังขั้นสูงและปริมาณการระบายข้าวขั้นต่ำ จากโครงการรับจำนำข้าว ตุลาคม 2554- 30 กันยายน 2556..... 2-36
ตารางที่ 2.7	ปริมาณข้าวคงคลัง และปริมาณระบายข้าวจากการคำนวณเปรียบเทียบกับปริมาณที่รัฐมนตรี เปิดเผยต่อสาธารณะ และรายงานของ อคส. อ.ต.ก. 30 กันยายน 2556 (ล้านตัน)..... 2-38
ตารางที่ 3.1	จำนวนตัวอย่างเกษตรกรที่ทำการสำรวจ..... 3-1
ตารางที่ 3.2	ผลการวิเคราะห์สาเหตุที่เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว..... 3-4
ตารางที่ 3.3	ระยะเวลาและฤดูที่รอใบประทวน..... 3-11
ตารางที่ 3.4	ระยะเวลาที่เกษตรกรในโครงการรอเงินจากธ.ก.ส..... 3-11
ตารางที่ 3.5	รอบการผลิตที่เกษตรกรได้เงินเข้ากว่าปกติ..... 3-12
ตารางที่ 3.6	วิธีการแก้ปัญหาการได้รับเงินล่าช้าของเกษตรกร..... 3-12
ตารางที่ 3.7	การใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าอุปโภคและบริโภคทั่วไปของเกษตรกร..... 3-13
ตารางที่ 3.8	การใช้จ่ายเงินจากโครงการจำนำข้าวเพื่อการลงทุนด้านต่างๆ..... 3-13
ตารางที่ 3.9	ปัญหาการผ่อนชำระและการออมเงินของเกษตรกรในโครงการ..... 3-13
ตารางที่ 3.10	ความพอใจในโครงการจำนำข้าวก่อนและหลังปัญหาจ่ายเงินล่าช้าของรัฐบาล ของเกษตรกรในและนอกโครงการจำนำข้าว..... 3-15

# สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.11 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความพอใจในโครงการจำหน่ายข้าวก่อนเกิดปัญหา .....	3-16
ตารางที่ 3.12 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความพอใจในโครงการจำหน่ายข้าวหลังเกิดปัญหา .....	3-17
ตารางที่ 3.13 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการพยายามแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ .....	3-20
ตารางที่ 3.14 ผลกระทบต่อค่าเช่าและค่าจ้างในการทำนา .....	3-21
ตารางที่ 3.15 การรับรู้ทุจริตในโครงการจำหน่ายข้าวของเกษตรกร .....	3-23
ตารางที่ 3.16 การรับรู้ทุจริตในโครงการจำหน่ายข้าวของกลุ่มชาวนาผู้ชุมนุมเรียกร้องค่าจำหน่ายข้าว .....	3-25
ตารางที่ 3.17 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ทุจริตของเกษตรกรในโครงการจำหน่าย .....	3-26
ตารางที่ 3.18 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ทุจริตของเกษตรกรนอกโครงการจำหน่าย .....	3-27
ตารางที่ 3.19 ความเห็นเรื่องระดับการทุจริตในโครงการจำหน่ายข้าวของเกษตรกร .....	3-28
ตารางที่ 3.20 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อระดับทุจริตของเกษตรกรในโครงการจำหน่าย .....	3-29
ตารางที่ 3.21 ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อโครงการประกันรายได้ .....	3-31
ตารางที่ 3.22 เกษตรกรเลือกโครงการจำหน่ายข้าวหรือประกันรายได้ เมื่อกำหนดให้ราคาประกันที่ 15,000 บาทเท่ากัน .....	3-32
ตารางที่ 3.23 เหตุผลที่เลือกโครงการจำหน่ายข้าว .....	3-33
ตารางที่ 3.24 เหตุผลที่เลือกโครงการประกันรายได้ .....	3-33
ตารางที่ 4.1 จำนวนผู้ให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถาม .....	4-1
ตารางที่ 4.2 ดัชนีความหนาแน่นของโรงสี .....	4-2
ตารางที่ 4.3 ลักษณะของโรงสีในโครงการและโรงสีนอกโครงการ .....	4-3
ตารางที่ 4.4 จำนวนโรงสีในระยะ 20 กิโลเมตร .....	4-4
ตารางที่ 4.5 ระดับการแข่งขันในมุมมองของโรงสี .....	4-4
ตารางที่ 4.6 วิธีการแข่งขันของโรงสี .....	4-4
ตารางที่ 4.7 สาเหตุที่โรงสีไม่เข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าว .....	4-5
ตารางที่ 4.8 การปรับตัวของโรงสีนอกโครงการ .....	4-6
ตารางที่ 4.9 ธุรกิจขายข้าวถุงของโรงสี .....	4-6
ตารางที่ 4.10 ลักษณะทั่วไปของโกดัง .....	4-7
ตารางที่ 4.11 ปริมาณข้าวเปลือกเฉลี่ยในโครงการที่โรงสีได้รับ (ต้นต่อเดือนต่อโรงสี) .....	4-7
ตารางที่ 4.12 ปริมาณการสี .....	4-7
ตารางที่ 4.13 ระยะเวลาคืนทุนในกรณีที่สร้างโกดังใหม่ .....	4-8
ตารางที่ 4.14 คะแนนความพึงพอใจต่อโครงการจำหน่ายข้าว .....	4-9
ตารางที่ 4.15 การรับรู้กระบวนการทุจริต .....	4-12
ตารางที่ 4.16 ระยะเวลาที่ใช้ในการส่งข้าวเข้าโกดัง .....	4-13
ตารางที่ 4.17 คะแนนระดับการทุจริตของโครงการจำหน่ายข้าวโดยโรงสี และโกดัง .....	4-14



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.18	เปรียบเทียบระดับทุจริตของของโครงการจำหน่ายข้าว และโครงการประกันรายได้ ..... 4-18
ตารางที่ 5.1	ปริมาณและมูลค่าการส่งออกข้าวของไทยระหว่างปี 2550-2557..... 5-9
ตารางที่ 5.2	การคำนวณต้นทุนสวัสดิการสุทธิในโครงการรับจำนำข้าว ต.ค.54-เม.ย.57 ..... 5-15
ตารางที่ 5.3	การแจกแจงการทุจริตในการระบายข้าวจากโครงการรับจำนำข้าว 5 รอบ (ตุลาคม 2554-เมษายน 2557)..... 5-20
ตารางที่ 5.4	ผลการคำนวณเบื้องต้น: การคำนวณต้นทุนสวัสดิการสุทธิในโครงการรับจำนำข้าว ต.ค.54-เม.ย.57 กรณีสต็อกข้าวเหลือ 17.809 ล้านตัน ข้าวในสต็อกเสื่อมคุณภาพ ดีราคา 7,500 บาทต่อตัน..... 5-23
ตารางที่ 5.5	ผลการคำนวณเบื้องต้น: การแจกแจงการทุจริตในการระบายข้าวจากโครงการรับจำนำข้าว 5 รอบ (ตุลาคม 2554-เมษายน 2557) กรณีสต็อกข้าวเหลือ 17.809 ล้านตัน ข้าวใน สต็อกเสื่อมคุณภาพร้อยละ 40 มาจากการสับเปลี่ยนข้าว ..... 5-24
ตารางที่ 6.1	ความคิดเห็นของเกษตรกรในการดำเนินนโยบายจำนำข้าว ..... 6-11
ตารางที่ 6.2	งบประมาณสำหรับโครงการประกันรายได้สำหรับเกษตรกร ..... 6-18



# สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 2.1 ปริมาณและมูลค่าข้าวในโครงการจำหน่าย (พฤษภาคม 2557) .....	2-3
รูปที่ 2.2 กระบวนการลักลอบขายข้าวเปลือกให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่ง แล้วนายหน้าใช้สิทธิพลซื้อข้าวเก่าของรัฐหรือข้าวในราคาถูกมาคืนโกดังกลาง .....	2-10
รูปที่ 2.3 กระบวนการลักลอบนำข้าวสารใหม่จากโรงสีในโครงการรับจำหน่ายไปขายและ ใช้สิทธิพลหาข้าวราคาถูกมาคืนโกดังกลาง.....	2-10
รูปที่ 2.4 การทุจริตในขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ : การขอซื้อข้าวในโครงการจำหน่าย จากโกดังกลางผ่านนายหน้า .....	2-15
รูปที่ 2.5 ปริมาณการส่งออกข้าวหนึ่ง.....	2-21
รูปที่ 2.6 ขายข้าวเก่า และมตคช.ที่เอื้อประโยชน์แก่พ่อค้าที่ซื้อข้าวเก่าจากรัฐบาล .....	2-23
รูปที่ 2.7 ปัญหาการส่งมอบข้าวเข้าโกดังกลางเกิดขึ้นครั้งแรกในโครงการรับจำหน่ายรอบ 2/2555 (นาปรัง).....	2-25
รูปที่ 2.8 ปัญหาข้าวหาย 3 ล้านตัน และการปรับเพิ่มปริมาณข้าวคงเหลือ จนทำให้สต็อกข้าวมีมากกว่าปริมาณรับจำหน่าย.....	2-26
รูปที่ 2.9 ข้าวเปลือกแพง ข้าวสารถูก.....	2-34
รูปที่ 3.1 จำนวนเกษตรกร และมูลค่าข้าวของเกษตรกร นาปี 2554/55.....	3-5
รูปที่ 3.2 จำนวนเกษตรกร และมูลค่าข้าวของเกษตรกร นาปรัง 2554 .....	3-6
รูปที่ 3.3 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำหน่ายข้าว นาปี 2554/55 .....	3-7
รูปที่ 3.4 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำหน่ายข้าว นาปรัง 2555.....	3-7
รูปที่ 3.5 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำหน่ายข้าว นาปี 2555/56 .....	3-8
รูปที่ 3.6 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำหน่ายข้าว นาปรัง 2556.....	3-8
รูปที่ 3.7 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำหน่ายข้าว นาปี 2556/57 .....	3-9
รูปที่ 3.8 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำหน่ายข้าว นาปี 2555/56 จากการสำรวจ.....	3-9
รูปที่ 3.9 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าว ภาคอีสานและกลาง นาปี 2555/56.....	3-10
รูปที่ 3.10 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าว ภาคอีสานและกลาง นาปรัง 2556 .....	3-10
รูปที่ 3.11 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรในโครงการจำหน่ายข้าว .....	3-19
รูปที่ 4.1 ความหนาแน่นของโรงสีเมื่อเทียบกับปริมาณผลผลิต.....	4-3
รูปที่ 4.2 ประเภทและจำนวนผู้ประสบปัญหาจากโครงการจำหน่ายข้าว.....	4-9
รูปที่ 4.3 จำนวนผู้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ .....	4-11
รูปที่ 4.4 (ก) ข้อดีโครงการจำหน่ายข้าว .....	4-15
รูปที่ 4.4 (ข) ข้อเสียโครงการจำหน่ายข้าว.....	4-16
รูปที่ 4.5 (ก) ข้อดีโครงการประกันรายได้ .....	4-17
รูปที่ 4.5 (ข) ข้อเสียโครงการประกันรายได้ .....	4-17

## สารบัญรูป (ต่อ)

	หน้า
รูปที่ 5.1 (ก) ราคาข้าวเปลือกแพง-ข้าวสารถูก .....	5-3
รูปที่ 5.1 (ข) ราคาส่งออก/ราคาขายส่งข้าว 3 ชนิด .....	5-3
รูปที่ 5.1 (ค) ราคาขายปลีก/ราคาขายส่งข้าวขาว 5% .....	5-4
รูปที่ 5.2 ราคาข้าวขาว 5% ส่งออกไทย เวียดนาม อินเดีย .....	5-6
รูปที่ 5.3 ยุคแรกตลาดข้าวไทยมี 2 ราคา .....	5-7
รูปที่ 5.4 รัฐบาลเร่งระบายข้าวเพื่อหาเงินชำระหนี้ทำให้ราคาในประเทศและราคาส่งออกลดลง .....	5-12
รูปที่ 6.1 ราคาข้าวขาว 5% และผลผลิตข้าวสารรายปีของประเทศเวียดนาม ตั้งแต่ปี 2550-2556 .....	6-3
รูปที่ 6.2 ความคิดเห็นเรื่องนโยบายของเกษตรกรในโครงการจำนำ .....	6-11
รูปที่ 6.3 ความคิดเห็นเรื่องนโยบายของเกษตรกรนอกโครงการจำนำ .....	6-12



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 เบื้องหลังการวิจัย

ในระหว่างปี 2554-2557 โครงการนำข้าวทุกเมล็ดถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ทั้งจากนักวิชาการ นักการเมืองฝ่ายค้าน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนทั้งในและนอกประเทศ ประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ ได้แก่ การขาดทุนจำนวนมาก การสร้างภาระหนี้สาธารณะ ผลกระทบต่อคุณภาพข้าวไทย การส่งออก เป็นต้น ประเด็นที่ได้รับความสนใจมากที่สุดคงหนีไม่พ้นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แม้แต่รัฐบาลและนักวิชาการผู้สนับสนุนนโยบายนำข้าวก็ยอมรับว่าโครงการนี้มีการทุจริต จึงมีความพยายามวางมาตรการป้องกันการทุจริต แต่จากคำอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยพรรคประชาธิปัตย์เมื่อเดือน พฤศจิกายน 2555 ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าโครงการนำข้าวมีการทุจริตในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะปัญหาทุจริตในการระบายข้าวซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการในการป้องกันการทุจริตตามข้อกล่าวอ้างของรัฐบาลไม่ได้ผล แม้กระทั่งหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือในช่วงที่รัฐบาลจำเป็นต้องประมูลข้าว เพื่อหาเงินให้หนี้ชวนาในต้นปี 2557 รัฐบาลก็ยังปล่อยให้มีการระบายข้าวแบบลับๆ ผ่านบริษัทพรรคพวก จนทำให้พ่อค้าส่วนใหญ่เชื่อว่าราคาข้าวที่ตนประมูลได้แพงกว่าราคาข้าวที่รัฐบาลขายให้พรรคพวก

อย่างไรก็ตาม งานวิชาการที่ศึกษาเรื่องการทุจริตของโครงการรับจำนำข้าวยังมีจำนวนจำกัด งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นเพียงการบรรยายลักษณะของการทุจริต (นิพนธ์ และ จิตรกร 2553; จิตรกร 2553; สมพร 2553) ไม่สามารถประมาณการขนาดของวงเงินทุจริตในภาพรวม ทั้งนี้เพราะนักวิจัยไม่สามารถรวบรวมข้อมูลการทุจริตแต่ละลักษณะว่ามีขนาดมากน้อยเพียงใด เนื่องจากการทุจริตเป็นธุรกรรมในทางลับ ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการหรือควบคุมดูแลโครงการกับผู้ประกอบการและเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายย่อมไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดของตนเอง (หรือที่เรียกว่าอาชญากรรมไร้เจ้าทุกข์) นอกจากนั้น สื่อมวลชนส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับการทุจริตในขั้นตอนของการรับซื้อข้าวเปลือก การสีข้าว และส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลางของรัฐ แต่อันที่จริง การทุจริตที่มีมูลค่ามากที่สุดเกิดขึ้นในขั้นตอนของการระบายข้าวสารของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่จะดำเนินการในทางลับ ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง กับบริษัทพรรคพวกของรัฐบาลเพียงไม่กี่ราย ด้วยเหตุนี้ การวิจัยเรื่องการทุจริตจะต้องหาวิธีการศึกษาทางอ้อมเพื่อประมาณการขนาดความเสียหายจากการทุจริต ตัวเลขขนาดความเสียหายนี้เป็นตัวเลขสำคัญที่จะชี้ขนาดของโครงการรับจำนำข้าว เพื่อป้องกันความเสียหายต่อฐานะการคลังของประเทศ และความเสียหายต่ออนาคตข้าวไทย

นอกจากความเสียหายจากการทุจริต (ที่เป็นการโอนเงินหรือทรัพยากรจากผู้เสียหายไปยังผู้ทุจริตแล้ว) การจำนำข้าวทุกเม็ดในราคา 15,000 บาทต่อตัน (ซึ่งสูงกว่าราคาตลาดถึง 50%) ยังก่อให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ<sup>1</sup> (economic rent หรือ กำไรส่วนเกิน หรือ “กำไรเจีย”) อย่างกว้างขวาง โดยพฤติกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายในรูปของการลดทรัพยากรที่มีค่าของประเทศ โดยที่ประเทศไม่ได้ผลิต (output) เพิ่มขึ้น เช่น การที่เกษตรกรขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าว เพิ่มการใช้ปุ๋ย และยาฆ่าแมลงเพื่อให้ได้ผลผลิตข้าวมาจำนำแก่รัฐบาล ความเสียหายคือทรัพยากรที่ถูกดึงจากกิจกรรมอื่นๆ ในสังคมมาใช้ในการปลูกข้าว นั่นเป็นการใช้ทรัพยากรที่สูญเปล่า ข้าวที่ผลิตเพิ่มขึ้นกลับถูกนำมาเก็บกักในโกดังเป็นเวลาแรมปีทำให้เสื่อมมูลค่า ขณะเดียวกันสังคมก็ต้องสูญเสียผลผลิตในกิจกรรมอื่นๆ เช่น การลดผลผลิตอาหารอื่นๆ โรงสีทุบเงินลงทุนสร้างกำลังการผลิตมากขึ้นเพื่อให้ได้สิทธิ์ในการรับจำนำข้าวให้รัฐมากขึ้น เพราะการรับจำนำข้าวให้รัฐมีกำไรมากกว่ากำไรปกติที่เกิดขึ้นในธุรกิจข้าวที่มีการแข่งขันกัน ประเมินการว่าในปัจจุบันโรงสีสมัยใหม่ทั่วประเทศไทยมีกำลังสีข้าวปีละ 90-100 ล้านตันข้าวเปลือกต่อปี ขณะที่ ผลผลิตข้าวให้สีมีเพียงปีละ 35 ล้านตันข้าวเปลือกกำลังสีข้าวส่วนเกินนี้ จึงเป็นการลดทรัพยากรที่มีค่าของประเทศ เพราะกำลังสีที่เพิ่มขึ้น มิได้ทำให้ผลผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์และแนวคิดในการศึกษา

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการ<sup>2</sup> ได้แก่

(1) ประเมินการมูลค่าความสูญเสียด้านสวัสดิการสังคม (หรือต้นทุนสวัสดิการสังคม welfare cost) ซึ่งประกอบด้วย ประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนาทั่วประเทศ และ ผู้บริโภค ต้นทุนการคลังที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าว รายรับจากการระบายข้าว มูลค่าการส่งออกที่ลดลง การเสื่อมราคาของข้าวในโกดังกลาง ตลอดจนความสูญเสียของทรัพยากรที่เกิดจากการแทรกแซงตลาดข้าว (dead-weight loss)

<sup>1</sup> ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ คือ ส่วนต่างระหว่างผลตอบแทนที่ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับการร่วมโครงการกับผลตอบแทนในกรณีที่ไม่มีโครงการจำนำข้าว (หรือต้นทุนเสียโอกาส)

<sup>2</sup> การศึกษานี้ไม่ได้ประเมินผลของการรับจำนำข้าวต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเคยประเมินผลกระทบของนโยบายจำนำข้าว และนโยบายกระตุ้นการบริโภคและการลงทุน ต่อเศรษฐกิจมหภาคหลังจากรัฐบาลยังลักษณะบริหารประเทศครบหนึ่งปีในปี 2555 พบว่าอัตราการเติบโตของ GDP จะเพิ่มจาก 0.1% ในปี 2554 เป็น 4.5% ในปี 2555 แต่ผู้วิจัยพบว่าโครงการก่อให้เกิดภาระขาดทุนทางบัญชีไม่ต่ำกว่า 5.4-7.5 แสนล้านบาท การชำระหนี้ขาดทุนจะส่งผลกระทบต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะ 2-10 ปีข้างหน้า

นอกจากนี้ผู้วิจัยจะประมาณการภาระขาดทุนทางการคลัง (fiscal loss) ของโครงการรับจำนำข้าวทั้งห้าฤดูการผลิต (รวมเวลา 2.5 ปี คือ ระหว่างตุลาคม 2554 ถึงพฤษภาคม 2557)

(2) อธิบายรูปแบบ หรือช่องทางการทุจริตในการระบายข้าวของรัฐบาล 4 ช่องทาง ได้แก่ การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การขายข้าวให้ผู้เสนอราคา โครงการข้าวถูกราคาถูก รวมทั้งการทุจริตในการลักลอบนำข้าวจากโรงสีข้าวในโครงการรับจำนำออกไปขายก่อน รวมทั้งและนำเสนอหลักฐานต่างๆ โดยเฉพาะหลักฐานทางราชการที่สามารถแสดงว่าการทุจริตในการระบายข้าวน่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง และผู้มีอิทธิพลทางการเมือง

(3) ประมาณการมูลค่าการทุจริตจากการระบายข้าวของรัฐบาล 2 วิธีๆ แรกเป็นการประมาณการจากแบบจำลองตลาดข้าว วิธีที่สอง เป็นการคำนวณจากการทุจริตในการระบายข้าว 4 ช่องทางตามที่ระบุในวัตถุประสงค์ข้อ 2

(4) ประมาณการขนาดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent หรือกำไรส่วนเกิน หรืออาจเรียกว่า “กำไร”) ที่ตกแก่ผู้เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว รวมทั้งศึกษาพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าว คือ ชาวนา เจ้าของโรงสีและโกดังกลาง การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นการถลุงทรัพยากรที่มีค่าของประเทศโดยไม่ก่อให้เกิดผลผลิตที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม แต่เป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าว เช่น การที่ชาวนาลงทุนเพิ่มผลผลิตข้าวขายให้รัฐบาลทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นไม่ว่าจะเป็นค่าเช่านา ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่าปุ๋ย และการใช้น้ำชลประทานมากขึ้น การลงทุนขยายกำลังการผลิตของโรงสี และโกดังกลางก็ทำให้ผู้ลงทุนมีรายได้มากขึ้น แต่ในมุมของสังคม กำลังการผลิตของโรงสีและโกดังที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นการลงทุนที่สูญเปล่า ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ เพราะเงินลงทุนที่ใช้นี้ถูกช่วงชิงมาจากกิจกรรมอื่นๆ ที่มีประโยชน์ต่อประเทศ ขณะที่ข้าวรับจำนำมา ประเทศต้องสูญเสียเงินของผู้เสียภาษี เพื่อว่าจ้างให้โรงสีแปรรูปและต้องเสียค่าเช่าโกดัง การเก็บข้าวในโกดังเป็นเวลานานก็ทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพ เป็นต้น

(5) สำนวจทัศนคติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการฯ ในเรื่องการทุจริตในทุกขั้นตอนของโครงการรับจำนำข้าว ได้แก่ ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการฯ และไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ เจ้าของโรงสีทั้งที่เข้าร่วมโครงการฯ และไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ และเจ้าของโกดังกลางผู้ให้รัฐบาลเช่าโกดังเก็บข้าวจากโครงการฯ

(6) จัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบายและกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในอนาคตก่อให้เกิดการทุจริต และความเสียหายต่อสังคมโดยรวม



### 1.3 แนวคิดในการศึกษาและวิธีการวิจัย

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะอธิบายแนวคิดและวิธีวิจัยโดยสังเขป ส่วนวิธีการศึกษาโดยละเอียดจะนำไปอธิบายในแต่ละบท และจะบรรยายวิธีการสำรวจและรวบรวมข้อมูลในตอนที 1.5

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ แนวคิดเรื่องต้นทุนสวัสดิการสังคม (welfare cost) หรือความสูญเสียสุทธิของสังคม ซึ่งประกอบด้วยต้นทุนทางสังคมและผลประโยชน์ทางสังคมที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าว (ดูรายละเอียดของประเภทต้นทุนและผลประโยชน์ในบทที่ 5) ต้นทุนทางสังคม ประกอบด้วย ต้นทุนทางการคลังของโครงการรับจำนำข้าว มูลค่าการส่งออกที่ลดลงเนื่องจากรัฐจำกัดการส่งออกข้าว การสูญเสียของทรัพยากร (dead weight loss) เนื่องจากรัฐแทรกแซงตลาดข้าว และการเสื่อมคุณภาพของข้าวในสต็อกรัฐบาล ส่วนประโยชน์ทางสังคม ประกอบด้วย ประโยชน์ส่วนเกินของผู้ผลิตที่ขายข้าวในราคาสูงให้รัฐบาล (producer surplus) และประโยชน์ส่วนเกินของผู้บริโภคเพราะรัฐบาลมีนโยบายรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวสารขายปลีกในประเทศ (consumer surplus) และรายรับจากการขายข้าวของรัฐ

ฉะนั้นการขาดทุนทางการคลัง (fiscal loss) จะเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนสวัสดิการสังคม เพราะการขาดทุนทางการคลังเท่ากับต้นทุนทางการคลังของโครงการรับจำนำข้าว (fiscal cost) ได้แก่ค่าใช้จ่ายในการซื้อข้าวจากชาวนา ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น ค่าจ้างโรงสี ค่าเช่าโกดัง ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐ ค่าดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น) ลบด้วยรายรับจากการขายข้าวของรัฐบาล ยิ่งกว่านั้นผู้วิจัยสามารถแยกการขาดทุนทางการคลังจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การขาดทุนเพราะรัฐบาลซื้อข้าวจากชาวนาในราคาสูงกว่าราคาตลาด การขาดทุนเพราะการทุจริตในการระบายข้าว เนื่องจากรัฐบาลขายข้าวแบบลับๆ ให้พรรคพวกในราคาต่ำกว่าราคาตลาด และการขาดทุนเพราะรัฐบาลรักษาเสถียรภาพราคาข้าวขายปลีกในประเทศ

เหตุผลสำคัญที่ผู้วิจัยตัดสินใจวัดมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวของรัฐบาลเพราะการระบายข้าวที่รับจำนำมาเป็นอำนาจโดยตรงของรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจำนำข้าวรวมทั้งนักการเมืองผู้กำกับดูแลนโยบาย ผู้มีอิทธิพลหรือมีบารมีทางการเมือง (โดยไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงกับการดำเนินนโยบาย) ต้นตอการทุจริตเกิดจากการใช้อำนาจที่ขาดการตรวจสอบ การระบายข้าวแบบลับๆ ไม่โปร่งใสโดยขายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ระบบบัญชีที่บกพร่อง หรือไม่มีการทำบัญชี และการปิดบังข้อมูลต่างๆ จนแม้แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐอย่างเช่นสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ของโครงการได้

อนึ่ง วัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อ 2-4 ดังที่ได้กล่าวถึงในตอนๆ 1.2 มีความเกี่ยวพันกัน เพราะทั้ง การทุจริตในโครงการฯ และพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าว ต่างก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมทั้งสิ้น ต่างกันที่ว่าผิดกฎหมายแบบการทุจริต การทุจริตเป็นพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย และเป็นการโอนทรัพยากรจากผู้เสียภาษีไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการ ส่วนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นพฤติกรรมที่ไม่จำเป็นต้องผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามการที่นโยบายจำนำข้าวก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจก้อนโต ย่อมเป็นแรงจูงใจให้ผู้เกี่ยวข้องโยกย้ายทรัพยากรที่มีค่าจากกิจกรรมเศรษฐกิจอื่นๆ มาลงทุนปลูกข้าวเพิ่ม หรือขยายกำลังการผลิตของโรงสีและโกดัง กิจกรรมเหล่านี้สร้างกำไรให้ผู้เกี่ยวข้องในโครงการ แต่สังคมสูญเสียทรัพยากรที่มีค่านำมาผลิตข้าวจำนวนมากเพื่อเก็บให้เน่าเสียในโกดัง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวอาจเป็นแรงจูงใจก่อให้เกิดการทุจริตได้ ตัวอย่างเช่น การที่ชาวนาได้กำไรส่วนเกิน (หรือค่าเช่าเศรษฐกิจ) จากการขายข้าวในโครงการรับจำนำ อาจมีชาวนาบางคนนำที่ดินที่มีได้ปลูกข้าวมาจดทะเบียน แล้วขายสิทธิ์การจำนำให้โรงสีที่ซื้อข้าวจากนอกโครงการจำนำ หรือแตกครอบครัวจดทะเบียนเพื่อได้สิทธิ์จำนำข้าวมากขึ้น หรือโรงสีบางแห่งที่ซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อนำมาสวมสิทธิ์ในการจำนำ หรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (surveyor) และเจ้าของโกดังส่งมอบข้าวคุณภาพต่ำ หรือข้าวผิดประเภทเข้าโกดังกลางของรัฐ เป็นต้น

การศึกษารูปแบบการทุจริตในการระบายข้าวของโครงการรับจำนำข้าวจะใช้วิธีประมวลวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากแหล่งข้อมูลทางราชการ รายงานวิจัย รายงานข่าวจากสื่อมวลชน รายงานของวุฒิสภา คำอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้าน การสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ประกอบการ และพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการจำนำ รวมถึงการวิเคราะห์ปัจจัยและเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดทุจริตในโครงการจำนำข้าว

เนื่องจากการทุจริตในการระบายข้าวจะกระทบต่อรายรับจากการระบายข้าว และภาระขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าว การจะประมาณการมูลค่าทุจริตให้ถูกต้องไม่ให้มีมูลค่าสูงหรือต่ำ ผิดปกติจึงต้องมีวิธีศึกษา 2 วิธีๆ แรก เริ่มต้นจากการประมาณการค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการรับจำนำข้าว และรายรับรวมจากการระบายข้าว ซึ่งจะช่วยให้ผู้วิจัยคำนวณผลขาดทุนรวมของโครงการได้ ส่วนวิธีที่สองคือ การวัดมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวรูปแบบต่างๆ 4 ประเภท ได้แก่ การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การขายข้าวให้ผู้เสนอราคาซื้อ ข้าวถูกราคาถูกขององค์การคลังสินค้า และปัญหาข้าวหายจากโกดังกลางของรัฐบาล

นอกจากต้นทุนการคลังดังกล่าวแล้ว โครงการจำนำข้าวยังมีการแทรกแซงตลาดทั้งตลาดข้าวเปลือก ตลาดส่งออก และการรักษาเสถียรภาพของราคาขายปลีกข้าวสารในประเทศ โครงการรับจำนำข้าวจึงมีผลต่อกลไกตลาด และสร้างผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรของสังคมอีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องสร้างแบบจำลองตลาดข้าวที่สะท้อนภาพตลาดส่งออกข้าว และตลาดใน

ประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2555-2557 เพื่อใช้วัดต้นทุนสวัสดิการของสังคม รายละเอียดของวิธีการสร้างแบบจำลองจะกล่าวถึงในบทที่ 5

ส่วนการศึกษาเรื่องการทุจริตในขั้นตอนอื่นๆ ของการจำนำข้าวไม่สามารถทำได้โดยตรง ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการออกแบบสอบถามผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติว่าโครงการรับจำนำข้าวมีการทุจริตอยู่ในระดับมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้การวิเคราะห์เรื่องค่าเช่าทางเศรษฐกิจก็ใช้วิธีการออกแบบสอบถามผู้เกี่ยวข้องเช่นกันดังรายละเอียดในตอนที 1.4 และวิธีศึกษาจะอธิบายในบทที่ 3-4

#### 1.4 การรวบรวมข้อมูล และการสำรวจ

นอกจากการรวบรวมข่าวสารจากสื่อสาธารณะทั้งในและต่างประเทศ การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการหลายวิธีในการรวบรวม จัดเก็บข้อมูลข่าวสาร และสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

##### *ก) การสัมภาษณ์ การจัดสัมมนากับผู้เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการ*

คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการข้าวทั้งโรงสีในและนอกโครงการ 12 ราย ผู้ส่งออกข้าว 6 ราย ผู้ประกอบการข้าวถุงและหยง 3 ราย นักธุรกิจที่เป็นสมาชิกสภาหอการค้าไทย 3 ราย ผู้นำชาวนาและผู้นำวิสาหกิจชุมชน 8 ราย เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง 6 ราย นักการเมืองและอดีตนักการเมือง 4 ราย และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับผู้สื่อข่าวบางแห่ง แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ต้องการให้เปิดเผยชื่อ

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้เชิญผู้เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการมาร่วมสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของโครงการจำนำข้าว และร่วมตอบแบบสอบถามของคณะผู้วิจัย ตารางที่ 1.1 ได้สรุปการสัมมนาทั้งหมด

**ตารางที่ 1.1 สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง**

วันที่	แขกรับเชิญ	จุดประสงค์ของสัมมนา
29 สิงหาคม 2556	สส. 1 โรงสี 3 ผู้ส่งออก 1	หาข้อมูลรูปแบบการทุจริต
27 ธันวาคม 2556	ผู้ประกอบการโรงสีนอกโครงการ ผู้ประกอบการเครื่องจักร และชวานา	หาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการทุจริตในระดับ เกษตรกรและโรงสี
25 กุมภาพันธ์ 2557	ประธานคณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ	หาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการทุจริตในระดับการ ระบายข้าว
24 มีนาคม 2557 (เช้า)	ผู้ส่งออก 5 ท่าน	รับฟังแง่มุมทุจริตจากผู้ส่งออก และหาข้อมูล เพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีทุจริตของผู้ส่งออก
24 มีนาคม 2557 (บ่าย)	เจ้าของโรงสี 6 ท่าน	รับฟังแง่มุมทุจริตจากโรงสี และหาข้อมูล เพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีทุจริตของโรงสี

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557.

**ข) การสำรวจด้วยแบบสอบถาม และเกณฑ์การสุ่มตัวอย่าง**

การศึกษาครั้งนี้มีการออกแบบสอบถามผู้เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าว โดยมีการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อนำข้อมูลมาร่างแบบสอบถาม จากนั้นมีการทดสอบแบบสอบถามสองครั้งก่อนการออกสำรวจ หรือส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้แบบสอบถามในการสัมภาษณ์ ได้แก่ ชวานาทั้งที่ เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว เจ้าของ/ผู้บริหารโรงสีทั้งที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการฯ เจ้าของโกดังกลาง และผู้ตรวจข้าว (surveyor) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) กลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้จะแบ่งออกเป็นชวานาทั้งที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งประกอบด้วย ตัวอย่างชวานาที่เข้าร่วมโครงการ 270 ตัวอย่าง และตัวอย่างชวานาที่ไม่เข้าร่วมโครงการ 100 ตัวอย่าง

(2) การคำนวณตัวอย่างชวานาที่เข้าร่วมโครงการในแต่ละภาคจะพิจารณาจากเกณฑ์จำนวนชวานาที่ได้รับเงินจากโครงการรับจำนำข้าวในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2555/56 จากตารางที่ 1.2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างมีจำนวนชวานาที่ได้รับเงินจากโครงการรับจำนำข้าวมากที่สุดในปีการผลิต 55/56 คิดเป็นร้อยละ 24.2 ของจำนวนชวานาทั้งประเทศที่ได้รับเงินจากโครงการฯ เมื่อนำสัดส่วนดังกล่าวไปคูณกับจำนวนตัวอย่างทั้งหมดในโครงการ จำนวนตัวอย่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเท่ากับ 65 ตัวอย่าง ในขณะที่ภาคตะวันออกซึ่งมีชวานาที่ได้รับเงินจากโครงการฯ น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 3.3 ของชวานาทั้งหมดที่ได้รับเงินนั้น เมื่อกำหนดจำนวนตัวอย่างแล้วจะได้เพียง 9 ตัวอย่าง ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยเกินไปสำหรับการวิเคราะห์ ผู้วิจัยจึง

กำหนดให้จำนวนตัวอย่างขั้นต่ำของชาวนาที่เข้าร่วมโครงการต่อภาคในการศึกษานี้เท่ากับ 35 ตัวอย่าง ดังนั้น จำนวนตัวอย่างของภาคตะวันออกเฉียงถูกปรับขึ้นมาเป็น 35 ตัวอย่าง

**ตารางที่ 1.2 การคำนวณจำนวนตัวอย่างชาวนาในโครงการรับจำนำข้าว**

ภาค	จำนวนชาวนาที่ได้รับเงินจากโครงการฯ			น้ำหนัก ตัวอย่าง	จำนวน ตัวอย่าง
	ปี 55/56	ปรับ 55/56	รวม 55/56		
1 ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและตอนกลาง	218,786	40,885	259,671	12.8%	35
2 ตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง	442,329	46,951	489,280	24.2%	65
3 เหนือ	175,432	99,400	274,832	13.6%	37
4 เหนือตอนล่าง	294,165	184,733	478,898	23.7%	64
5 กลาง	251,911	201,883	453,794	22.4%	61
6 ตะวันออก	41,279	25,544	66,823	3.3%	9
<b>รวม</b>	<b>1,423,902</b>	<b>599,396</b>	<b>2,023,298</b>	<b>100.0%</b>	<b>271</b>

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557.

(3) การคำนวณตัวอย่างชาวนานอกโครงการรับจำนำข้าวในแต่ละภาคจะอาศัยข้อมูลจำนวนครัวเรือนที่มีที่นาหักด้วยจำนวนชาวนาที่เข้าร่วมโครงการในรอบนาปี 55/56 ทั้งนี้ สมมติสมมติให้ครัวเรือนที่มีที่นาและไม่ได้รับเงินจากโครงการรับจำนำข้าวในรอบดังกล่าวเป็นตัวแทนชาวนานอกโครงการ เพื่อคำนวณสัดส่วนของชาวนานอกโครงการในแต่ละภาค จากตารางที่ 1.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและตอนกลางเป็นภาคที่มีชาวนานอกโครงการมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 40.7 ของชาวนานอกโครงการทั้งประเทศ เมื่อนำน้ำหนักตัวอย่างดังกล่าวไปคูณกับจำนวนตัวอย่างนอกโครงการทั้งหมด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและตอนกลางจะได้จำนวนตัวอย่างเท่ากับ 41 ตัวอย่าง ในขณะที่ภาคที่มีจำนวนตัวอย่างของชาวนานอกโครงการต่ำกว่า 10 ตัวอย่าง การศึกษานี้กำหนดให้จำนวนตัวอย่างชาวนานอกโครงการขั้นต่ำแต่ละภาคเท่ากับ 10 ตัวอย่าง ทำให้จำนวนตัวอย่างชาวนานอกโครงการของภาคเหนือตอนล่าง ภาคตะวันออก และภาคกลาง ถูกปรับเพิ่มขึ้นเท่ากับ 10 ตัวอย่าง

**ตารางที่ 1.3 จำนวนตัวอย่างชาวนานอกโครงการรับจำนำข้าว**

ภาค	ครัวเรือน ที่มีที่นา	ชาวนาที่ได้รับ เงินโครงการฯ	ตัวแทนชาวนา นอกโครงการฯ	น้ำหนัก ตัวอย่าง	จำนวน ตัวอย่าง
ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและตอนกลาง	1,931,438	218,786	1,712,652	40.7%	41
ตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง	1,895,903	442,329	1,453,574	34.5%	35
เหนือ	743,275	175,432	567,843	13.5%	13
เหนือตอนล่าง	582,224	294,165	288,059	6.8%	7
กลาง	318,220	251,911	66,309	1.6%	2
ตะวันออก	164,242	41,279	122,963	2.9%	3
<b>รวม</b>	<b>5,317,082</b>	<b>1,423,902</b>	<b>4,211,400</b>	<b>100.0%</b>	<b>101</b>

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557.

(4) การสุ่มเลือกจังหวัดในแต่ละภาคพิจารณาจากจังหวัดที่มีจำนวนชาวนาได้รับเงินจากโครงการรับจำนำมากที่สุดในแต่ละภาค กอปกับใช้เกณฑ์จำนวนเงินที่จ่ายจากโครงการมากที่สุดในแต่ละภาค ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลรอบในปี 55/56 จากตารางที่ 1.4 พบว่าจังหวัดอุบลราชธานีเป็นจังหวัดที่มีชาวนาเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง นอกจากนั้น ชาวนาในจังหวัดอุบลราชธานียังได้รับเงินจากโครงการรวมกันมากที่สุดในภาคเช่นกัน ดังนั้น ชาวนาในจังหวัดอุบลราชธานีจึงถูกเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างของชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะที่การเลือกจังหวัดเป็นกลุ่มตัวอย่างในภาคอื่นๆ จะสุ่มเลือกตามเกณฑ์ข้างต้นเช่นเดียวกัน โดยตารางที่ 1.5 จะสรุปภาพรวมของจังหวัดที่ถูกสุ่มเลือกและจำนวนตัวอย่างทั้งในและนอกโครงการรับจำนำข้าว

**ตารางที่ 1.4 การสุ่มเลือกจังหวัดสำหรับการสำรวจชาวนาทั้งที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว**

จังหวัด	ชาวนาที่ได้รับเงินจากโครงการ		จำนวนเงินที่จ่ายจากโครงการ	
	( จำนวนราย )	% ต่อภาค	( ล้านบาท )	% ต่อภาค
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง	442,329	100.0%	47,744	100.0%
1. อุบลราชธานี	95,546	21.6%	11,159	23.4%
2. สุรินทร์	88,854	20.1%	9,244	19.4%
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและตอนกลาง	218,786	100.0%	18,487	100.0%
1. ร้อยเอ็ด	64,879	29.7%	6,422	34.7%
2. มหาสารคาม	35,805	16.4%	2,915	15.8%
ภาคเหนือตอนล่าง	294,165	100.0%	69,625	100.0%
1. นครสวรรค์	63,738	21.7%	16,734	24.0%
2. พิจิตร	52,278	17.8%	13,521	19.4%
ภาคกลาง	251,911	100.0%	64,686	100.0%
1. สุพรรณบุรี	54,716	21.7%	13,523	20.9%
2. ชัยนาท	28,400	11.3%	7,242	11.2%
ภาคเหนือ	175,432	100.0%	20,747	100.0%
1. เชียงราย	66,044	37.6%	8,285	39.9%
2. พะเยา	29,335	16.7%	3,388	16.3%
ภาคตะวันออก	41,279	100.0%	10,572	100.0%
1. ฉะเชิงเทรา	17,406	42.2%	4,962	46.9%
2. นครนายก	9,664	23.4%	2,629	24.9%

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557

**ตารางที่ 1.5 ภาพรวมจำนวนตัวอย่างจำแนกตามจังหวัด**

จังหวัด	จำนวนตัวอย่างในโครงการรับจำนำข้าว	จำนวนตัวอย่างนอกโครงการรับจำนำข้าว	จำนวนตัวอย่างรวม	ตัวอย่างพิเศษ*
อุบลราชธานี	65	35	100	7-10
ร้อยเอ็ด	35	41	76	7-10
นครสวรรค์	64	10	74	7-10
สุพรรณบุรี	60	10	70	7-10
เชียงราย	37	13	50	7-10
ฉะเชิงเทรา	35	10	45	7-10
<b>รวม</b>	<b>296</b>	<b>119</b>	<b>415</b>	<b>42-60</b>

หมายเหตุ: \*ตัวอย่างพิเศษ คือ เกษตรกรที่รวมกลุ่มเพื่อดำเนินธุรกิจร่วมกัน ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการจำนำ

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557.

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างพิเศษอีก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ชาวนาที่เดินทางมาเรียกร้อเงินค่าข้าวที่กระทรวงพาณิชย์ จำนวน 38 ราย และกลุ่มที่สอง คือ ตัวอย่างพิเศษเพิ่มเติมอีกจังหวัดละ 7-10 ตัวอย่าง รวม 42-60 ตัวอย่าง

สำหรับแบบสอบถามโรงสี โกดัง และเซอร์เวย์เยอร์ คณะผู้วิจัยใช้วิธีส่งจดหมายไปยังผู้ประกอบการทั้งหมดตามรายชื่อของ อคส. และ อ.ต.ก.

### 1.5 ผลการสำรวจด้วยแบบสอบถามและจำนวนตัวอย่าง

จากตารางที่ 1.6 เห็นได้ว่าคณะผู้วิจัยสามารถเก็บตัวอย่างแบบสอบถามได้ในจำนวนที่มากกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ การสัมภาษณ์ครั้งแรกเริ่มในเดือนพฤศจิกายน 2556 โดยคณะผู้วิจัยได้เริ่มลงสำรวจชาวนาที่มาร่วมเรียกร้อรัฐบาลเนื่องจากไม่ได้เงินค่าข้าว ทั้งนี้เพื่อต้องการข้อมูลจากปากผู้ที่ประสบปัญหาจากโครงการโดยตรง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรง และน่าเชื่อถือ โดยจากการสัมภาษณ์ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พบถึงข้อบกพร่องของแบบสอบถาม จึงนำแบบสอบถามมาแก้ไขเพื่อให้เป็นกลางและง่ายต่อการเข้าใจมากขึ้น

สำหรับการสัมภาษณ์เกษตรกรในจังหวัดเป้าหมาย ทางคณะผู้วิจัยได้ทำการติดต่อ อบจ. ในจังหวัดเป้าหมาย เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับตำบลที่มีการเพาะปลูกข้าวมากที่สุด 3 - 5 ตำบล จากนั้นจึงติดต่อ อบต. นั้นๆ เพื่อขอข้อมูลเบอร์ติดต่อผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันหมู่บ้านที่เพาะปลูกข้าวมากที่สุด 5 หมู่บ้าน จากนั้นคณะผู้วิจัยได้ติดต่อผู้ใหญ่บ้าน 3 คนในแต่ละตำบลเพื่อขอความร่วมมือช่วยหาชาวนาที่พร้อมตอบแบบสอบถามหมู่บ้านละ 6 - 8 ราย ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านหรือชาวนาไม่มาตามนัดหมาย คณะผู้วิจัยใช้วิธีเคาะประตูขอสัมภาษณ์ชาวนา

#### ตารางที่ 1.6 จำนวนแบบสอบถามเกษตรกรที่เก็บได้จริง

จังหวัด/สถานที่	ระยะเวลา	จำนวนแบบในโครงการ	จำนวนแบบนอกโครงการ	รวมจำนวนแบบ
กระทรวงพาณิชย์	ม.ค. - ก.พ. 57	42	0	42
ฉะเชิงเทรา	28 เม.ย. - 2 พ.ค. 57	46	19	65
เชียงราย	12 พ.ค. - 15 พ.ค. 57	54	17	71
ร้อยเอ็ด	12 พ.ค. - 16 พ.ค. 57	39	46	85
นครสวรรค์	20 พ.ค. - 25 พ.ค. 57	78	12	90
อุบลราชธานี	19 พ.ค. - 30 พ.ค. 57	68	43	111
สุพรรณบุรี	28 พ.ค. - 30 พ.ค. 57	69	10	79
รวม		396	147	543

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557.

สำหรับแบบสอบถามโรงสี โกดัง และผู้ตรวจสอบข้าว คณะผู้วิจัยใช้วิธีส่งจดหมายไปยังผู้ประกอบการทั้งหมดตามรายชื่อที่ อคส. และ อ.ต.ก. โดยใช้เวลาผู้ประกอบการตอบตั้งแต่ต้นเดือน พฤษภาคม 2557 จนถึงกลางเดือนมิถุนายน 2557 จากตารางที่ 1.7 จะเห็นได้ว่ามีผู้ให้ความร่วมมือ น้อยมาก โดยที่โรงสีมีอัตราตอบรับเพียงแค่ 5% โกดังเพียง 1% และ ผู้ตรวจสอบข้าวเพียง 10% หรือ 2 รายเท่านั้น

เนื่องจากคณะผู้วิจัยทราบล่วงหน้าว่าจะได้อัตราตอบกลับที่ต่ำ คณะผู้วิจัยจึงสัมภาษณ์โรงสี ในจังหวัดที่ลงไปสำรวจเกษตรกรด้วยจังหวัดละ 2 ราย โดยแบ่งเป็นโรงสีในโครงการ 1 ราย และโรงสี นอกโครงการ 1 ราย ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะโทรไปนัดโรงสีล่วงหน้า และผลที่ได้รับคือโรงสีที่ได้นัดไว้ส่วนใหญ่ มาให้สัมภาษณ์ตามนัด คณะผู้วิจัยยังได้พยายามโทรศัพท์ติดต่อขอความร่วมมือจากผู้ตรวจสอบข้าว ทั้ง 20 รายซ้ำอีกครั้งหนึ่ง เพื่อขอความกรุณากรอกแบบสอบถาม แต่ก็ไม่เป็นผล

### ตารางที่ 1.7 จำนวนแบบสอบถามโรงสี โกดัง และเซอร์เวย์เยอร์ที่เก็บได้จริง

ประเภทรูทกิจ	จำนวนแบบสอบถามที่ส่ง		จำนวนผู้ตอบกลับ		รวมแบบสอบถามที่ ได้รับการตอบกลับ	อัตราตอบรับ
	ในโครงการ	นอกโครงการ	ในโครงการ	นอกโครงการ		
โรงสี	826	341	35	34	69	5.91%
โกดัง	1,685	-	16	-	16	0.94%
ผู้ตรวจสอบข้าว	20	-	2	-	2	10%
รวม	2,659	341	53	34	87	

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557.

### 1.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้มีเป้าหมายหลักเพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการของการทุจริต จึงเริ่มต้นจากการ ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยการตรวจเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

การศึกษาของ Calderón and Arce (2011) กล่าวว่า นักวิชาการควรมองการทุจริตเป็น ปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่ายถ้าไม่วิเคราะห์ลึกลงไปถึงองค์ประกอบของระบบ และค่อยๆ แยก แก้ปัญหาไปที่ละเรื่อง โดยที่ Calderón and Arce (2011) กล่าวว่าปัญหาการทุจริตเริ่มต้นจาก ปัญหาของการปกครอง ซึ่งสามารถแบ่งเป็นองค์ประกอบย่อยสำคัญ 3 องค์ประกอบหลักๆ คือ 1) โอกาส 2) ผลประโยชน์ และ 3) ความเสี่ยง ถ้าองค์กรหรือสถาบันใดสถาบันหนึ่งมีความอ่อนแอใน ระบบหรือมีนโยบายที่มีช่องโหว่ ก็จะเปิดโอกาสให้มีการทุจริตเกิดขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ถ้ามีช่องทางใน การหาผลประโยชน์ (rents) เข้าตนเอง หรือพรรคพวกก็ย่อมมีโอกาสสูงที่จะเกิดการทุจริตขึ้น หรือ ในกรณีที่บทลงโทษทางกฎหมายไม่รุนแรงหรือไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ความเสี่ยงที่จะ



ถูกทำโทษก็จะลดลง จนทำให้การทุจริตเป็นเรื่องที่คุ้มค่า นอกจากนี้ Calderón and Arce (2011) ยังชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบทั้ง 3 มีองค์ประกอบย่อย เช่น ขนาดของเครือข่ายและความยากง่ายในการเข้าเครือข่ายทุจริต รวมไปถึงการเปิดเผยข้อมูลที่เที่ยงตรง องค์ประกอบย่อยเหล่านี้ของแต่ละที่จะแตกต่างกันไป

อนึ่ง Jeffrey Race (2009) ได้กล่าวไว้ว่าการทุจริตในเมืองไทยเป็นเรื่องปกติทั่วไปในสังคม (norm) กล่าวคือการทุจริตเป็นสิ่งที่อยู่ในไต่สำนึกของคนไทยจนกลายเป็นเรื่องที่ไม่แปลก Race (2009) ได้ศึกษากรณีการทุจริตของพรรคไทยรักไทยในปี 2549 ที่ถูกตัดสินความผิดโดยศาลรัฐธรรมนูญ ผลการศึกษาพบว่านักการเมืองพรรคไทยรักไทยทั้ง 111 คน เห็นว่าการโกหก การบิดเบือนข้อมูล การตัดสินบน เป็นเรื่องปกติ เนื่องจากนักการเมืองรู้ดีว่าการทุจริตเป็นเรื่องที่คนในประเทศรู้และยอมรับได้ในระดับหนึ่ง ฉะนั้นตราบใดที่คนไทยยังเห็นการทุจริตเป็น “norm” การแก้ไขปัญหายุติจะไม่มีทางสำเร็จ ไม่ว่าจะแก้ทางด้านกฎหมายหรือเพิ่มความเข้มงวดการตรวจสอบก็ตาม

เป็นที่น่าสนใจว่าความเห็นของทั้ง Calderón and Arce (2011) และ Race (2009) มีความคล้ายคลึงกันตรงที่การทุจริตเป็นปัญหาที่แก้ไขยากและต้องใช้เวลา ทว่า Race (2009) อ้างว่าการแก้ปัญหาในไทยนั้นมีแค่ทางเดียว คือ ต้องเริ่มจากการเปลี่ยนค่านิยมโดยปลูกฝังความซื่อสัตย์ให้กับคนไทย แต่ทาง Calderón and Arce (2011) แนะนำให้เริ่มจากการหาองค์ประกอบของปัญหาที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมทุจริตแล้วแก้ทีละจุด ซึ่งจะนำไปถึงการปิดช่องทางทุจริต

ในมุมมองของคนไทยนั้น เดือนเด่น และคณะ (2554) พบว่า ปัญหาทุจริตในไทยนั้นยังคงเป็นการทุจริตในรูปแบบเดิมๆ เช่น การยกยอกทรัพย์สิน การตกแต่งบัญชี เป็นต้น สิ่งสำคัญที่กระตุ้นการทุจริต คือผลประโยชน์จากการทุจริตที่มีมูลค่าสูงกว่าบทลงโทษ และการไม่บังคับใช้กฎหมายตามที่ควร ฉะนั้นประเทศไทยควรปรับปรุงกฎ ระเบียบ และวิธีการทำงานของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญควรณรงค์และให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการทุจริต ผลการวิจัยของเดือนเด่น และคณะ (2554) ค่อนข้างตรงกันกับการศึกษาของทั้ง Race (2009) และ Calderón and Arce (2011)

ตามที่ Calderón and Arce (2011) ได้กล่าวไว้ว่า หนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของการทุจริตนั้นมาจากการแสวงหาผลประโยชน์ โครงการจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เป็นที่ประจักษ์ในหมู่นักวิชาการว่าเป็นโครงการที่เปิดช่องว่างในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จากงานวิจัยของ Khoman et al (2008) พบว่าเมืองไทยมีรูปแบบการทุจริตหลักๆ 10 รูปแบบ ในนั้นโครงการจำนำข้าวมีความเสี่ยงที่เข้าข่ายรูปแบบการทุจริตใน 4 รูปแบบ ดังตารางที่ 1.8

**ตารางที่ 1.8** สรุปรูปแบบการทุจริต

รูปแบบการทุจริตตามการศึกษาของ Khoman et al (2008)	ความเสี่ยงของโครงการจำนำข้าวต่อการทุจริต
เอาหูไปนาเอาตาไปไร่	ทั้งๆ ที่มีเสียงต่อต้านจากนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้อง รัฐบาลอาจทำหุ ทวนลม บางกรณีอาจมีข้ออ้างต่างๆ นานา และบางครั้งอาจไม่ตอบ คำถามเลยเหมือนกับว่าไม่เคยรับรู้เสียงต่อต้าน
ฉ้อราษฎร์ บังหลวง	รัฐออกงบประมาณมากเกินไป รวมถึงการยืมเงินจากสถาบัน ต่างๆ พฤติกรรมนี้เสี่ยงที่จะเป็นหนทางให้รัฐบาลเก็บเงินเข้ากระเป๋า ตนเองและพรรคพวก
อำนาจบาตรใหญ่	ผู้ที่มีตำแหน่งสูงในรัฐบาล มักจะมีอำนาจในการเลือกผู้ประกอบการที่ สนิทเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน ผู้ที่มีตำแหน่งต่ำกว่าต้องทำตาม นี้ๆ เพราะไม่มีเสียงที่จะออกความเห็นและเสียงที่จะถูกทำโทษ
ชงเอง กินเอง	รัฐบาลอาจมีการออกนโยบายจะมีผลประโยชน์เข้าตนเองหรือพรรค พวก มักจะทำควบคู่กับ ข้อ 3

ที่มา: สรุปและดัดแปลงจาก Khoman et al, 2008.

การตรวจเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงการจำนำข้าว พบว่า งานวิจัยของ ปรีดียาธร (2556) ได้ออกแบบสอบถามสำรวจความเห็นของเกษตรกรเกี่ยวกับโครงการจำนำข้าว เช่น การรับรู้ของเกษตรกร เหตุผลในการเข้าร่วม/ไม่เข้าร่วมโครงการ ความพึงพอใจของเกษตรกรต่อโครงการ และปัญหาที่เกษตรกรพบในโครงการจำนำข้าว นอกจากนี้ วรงค์ (2557) ได้กล่าวถึงลักษณะการทุจริตในโครงการจำนำข้าวทุกชั้นตอน โดยแบ่งเป็น 4 ชั้นตอนหลัก ประกอบด้วย 1) ชั้นตอนการลงทะเบียนเกษตรกร 2) การดำเนินงานในขั้นต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ งานวิจัยของเราจึงใช้รูปแบบการสอบถาม โดยแบ่งคำถามตามขั้นตอนการทุจริตในโครงการจำนำข้าวคือ ชั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับชวานา 3) ชั้นตอนที่ชวานานำข้าวไปส่งมอบให้โรงสีและรับเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และ 4) ชั้นตอนที่โรงสีส่งมอบข้าวเข้าโกดังกลาง และขั้นตอนการระบายข้าวของรัฐบาล

ทางด้านการศึกษาผลกระทบของโครงการจำนำข้าวเปลือกนาปีฤดูการผลิต 2548/49 นิพนธ์ และคณะ (2553) พบว่าจากการขาดทุน 19,130 ล้านบาท เป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ถึง 82.9% โดยผู้ที่ได้ผลประโยชน์ คือ ชวานารายกลางและใหญ่ โรงสี โกดังผู้ตรวจสอบข้าวและผู้ส่งออก ผลกระทบที่ตามมาคือความสูญเสียต่อเศรษฐกิจ (economics loss) จากพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่พยายามหาผลประโยชน์จากโครงการ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ ตารางที่ 1.9 แสดงให้เห็นถึงวิธีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงการของผู้เกี่ยวข้อง

## ตารางที่ 1.9 วิธีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

ผู้เกี่ยวข้อง	วิธีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ
ชาวนา	เพิ่มผลผลิตต่อไร่ (เช่น อัดปุ๋ย เปลี่ยนพันธุ์), เพิ่มรอบการปลูก, เพิ่มพื้นที่ปลูกข้าวโดยการนำพื้นที่เกษตรอื่นมาใช้
โรงสี	ค่าจ้างสีแปร, ค่ากระสอบ, ค่าขนส่ง, ลักลอบนำข้าวไปหมนขายในตลาด, สวมสิทธิ์ชาวนา, ลักลอบนำข้าวเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน, ขายข้าวคุณภาพต่ำ, เอาเปรียบชาวนาโดยหักน้ำหนัก ความชื้น และสิ่งเจือปน
โกดังและเซอร์เวย์เยอร์	ค่าจ้างเก็บรักษาข้าวสาร, ร่วมมือกับโรงสียอมให้ขายข้าวคุณภาพต่ำ, ร่วมมือกับโรงสีให้นำข้าวไปหมนขาย
ผู้ส่งออก	ประมูลข้าวที่ต่ำกว่าราคาตลาด

ที่มา: สรุปลจาก นิพนธ์, 2553.

### 1.7 ลำดับความของรายงาน

หลังจากบทนำ บทที่ 2 เป็นการบรรยายพฤติกรรมกรรมการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยเน้นการทุจริตในการระบายข้าวและปัญหาข้าวหายจากโกดังกลางของรัฐ และนำเสนอหลักฐานที่แสดงว่าการทุจริตในการระบายข้าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง และผู้มีอิทธิพลทางการเมือง

บทที่ 3 เป็นผลการศึกษาวิจัยที่ค้นคว้าเกี่ยวกับการทุจริตของชาวนาทั้งในโครงการและนอกโครงการรับจำนำ

บทที่ 4 เป็นผลการศึกษาวิจัยที่ค้นคว้าเรื่องการทุจริตของโรงสีในและนอกโครงการรับจำนำ เจ้าของโกดังในโครงการฯ และผู้ตรวจสอบข้าวของโครงการฯ

บทที่ 5 เป็นแบบจำลองตลาดข้าวที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนสวัสดิการที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าว และการประมาณการมูลค่าการทุจริตจากการระบายข้าว 2 วิธีๆ แรกประมาณการจากแบบจำลองตลาดข้าว วิธีที่สอง เป็นการคำนวณจากการทุจริตในการระบายข้าว 4 ช่องทาง ได้แก่ การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การขายข้าวให้ผู้เสนอราคา โครงการข้าวถูกราคาถูก รวมทั้งการทุจริตในการลักลอบนำข้าวจากโรงสีข้าวในโครงการรับจำนำออกไปขายก่อน

บทที่ 6 เป็นสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ



## บทที่ 2

### การทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว และหลักฐานบางประการ

วัตถุประสงค์ของบทนี้ คือ การบรรยายรูปแบบและลักษณะของการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวทุกขั้นตอนและวิเคราะห์หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการระบายข้าว ตอนที่ 2.1 เป็นการสรุปสาระสำคัญของโครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตอนที่ 2.2 บรรยายพฤติกรรมกรรมการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวตั้งแต่ขั้นต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ตอนที่ 2.3 เป็นการวิเคราะห์ปัญหาข้าวหายจากโกดังกลาง อธิบายปฏิบัติการตอบสนองของเจ้าหน้าที่รัฐต่อปัญหาข้าวหาย วิเคราะห์ความผิดปกติของรายงานการส่งมอบข้าวเข้าโกดังและปริมาณข้าวคงคลังในโกดังกลาง ตลอดจนอธิบายวิธีการที่ผู้ลักลอบขโมยข้าวรัฐหาซื้อข้าวคุณภาพต่ำมาส่งคืนโกดังกลางในภายหลัง ตอนที่ 2.4 ศึกษาหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ ส่วนตอนสุดท้ายเป็นเรื่องการทุจริตโครงการข้าวถุง การศึกษาจะเน้นการนำเสนอหลักฐานทางราชการที่บ่งชี้ว่าการทุจริตในการระบายข้าวเกี่ยวข้องโดยตรงกับนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจระบายข้าว

#### 2.1 สาระสำคัญของโครงการรับจำนำข้าว

โครงการรับจำนำสินค้าเกษตรเป็นหนึ่งในมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐบาลชุดต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ไปจากเดิมโครงการจำนำข้าวเกิดขึ้นครั้งแรก ในช่วงปี 2525 วัตถุประสงค์ของโครงการ คือ การจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ<sup>1</sup> เพื่อให้ชาวนาชะลอการขายข้าวเปลือกนาปีในตอนต้นฤดู ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาข้าวตกต่ำ หลังจากนั้นเกษตรกรจึงมาไถ่ถอนนำผลผลิตไปขายในตลาด รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำต่ำกว่าราคาตลาด คือร้อยละ 80-90 ของราคาตลาด และรับจำนำในปริมาณที่จำกัด แม้จะมีการเพิ่มราคาเป้าหมายของการรับจำนำในเวลาต่อมา แต่ราคายังไม่สูงเกินกว่าระดับราคาตลาด จนกระทั่งในปี 2543 พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรนายกรัฐมนตรี มีนโยบายปรับราคารับจำนำโดยขยับราคารับจำนำสูงขึ้นเท่ากับราคาตลาด ต่อมาในปี 2546 ได้ยกระดับราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดเป็นครั้งแรก โดยให้ราคาสูงกว่าตลาดร้อยละ 35-43 ตามชนิดข้าว แต่รัฐบาลยังคงใช้ชื่อโครงการรับจำนำข้าว ทั้งๆ ที่โครงการนี้เป็นการรับซื้อข้าวในราคาขั้นต่ำที่สูงกว่าตลาด (price support policy) อีกทั้งรัฐบาลยังเพิ่มวงเงินต่อรายจากเดิมที่ไม่เกิน 1 แสนบาท เป็น 3.5 แสนบาท

<sup>1</sup> ในเวลานั้นเกษตรกรส่วนใหญ่ (โดยเฉพาะเกษตรกรนอกภาคกลาง) มีฐานะของตนเองโครงการจำนำข้าวจึงเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรเก็บข้าวไว้ขายในกลางฤดูเพราะต้นทุนการกักเก็บไม่สูง เพราะอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เป็นอัตราต่ำ

และเพิ่มปริมาณรับจำนำจากเดิม 2.5 ล้านตัน เป็น 9 ล้านตัน การที่ราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาด ทำให้เกษตรกรไม่สนใจมาไถ่ถอนคืน จึงมีข้าวหลุดจำนำตกเป็นของรัฐเป็นจำนวนมาก กลายเป็นภาระของรัฐในการระบายข้าว และจะก่อให้เกิดปัญหาทุจริตอย่างกว้างขวาง (นิพนธ์ และคณะ 2553)

นโยบายรับจำนำข้าว “ทุกเม็ด” ในราคา 15,000 บาท เป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของการหาเสียงที่ช่วยให้พรรคเพื่อไทย และน.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเพิ่งก้าวเข้ามาเล่นการเมืองไม่ถึงหนึ่งเดือน ชนะเลือกตั้งอย่างท่วมท้น นอกจากถ้อยคำหาเสียงที่ชัดเจนและเข้าใจง่ายกว่าโปสเตอร์หาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์<sup>2</sup> นโยบายรับจำนำในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดถึง 50% ยังโดนใจชาวนาทั่วประเทศว่าตนคงก้าวพ้นจากความจนได้

วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าว คือ (1) เพื่อยกระดับรายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวนา (2) เพื่อสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบินภายใน เพราะเมื่อชาวนามีรายได้สูงขึ้นก็จะจับจ่ายมากขึ้น มีเงินหมุนเวียนภายในประเทศมากขึ้น (3) เพื่อดึงอุปทานข้าวเข้ามาอยู่ในความควบคุม ทำให้สามารถสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวได้ (4) เพื่อยกระดับราคาข้าวไทยให้สูงขึ้นทั้งระบบ เนื่องจากข้าวไทยเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ จึงควรจะได้ราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศผู้ส่งออกรายอื่น (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ รู้ลึก รู้จริง จำนำข้าว 2555)

จะเห็นว่าวัตถุประสงค์หลักของโครงการฯ มี 2 ประการ คือ (ก) วัตถุประสงค์ด้านการเมือง คือ รัฐบาลต้องการได้เสียงสนับสนุนจากชาวนา ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มใหญ่ที่สุด และ(ข) รัฐบาลต้องการผูกขาดตลาดข้าว โดยเฉพาะการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา และจำกัดปริมาณการส่งออกข้าวเพื่อยกระดับราคาส่งออก ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ปัญหาพื้นฐานของวัตถุประสงค์ทั้งสองข้อนี้ว่า เป็นต้นตอของนโยบายที่ล้มเหลวในบทสุดท้าย นอกจากนั้นนักวิจัยจะบรรยายปัญหาความล้มเหลวของการบริหารจัดการนโยบายที่ปล่อยให้เกิดการทุจริตอย่างกว้างขวาง มีหน้าข้าราชการอาจมีส่วนรู้เห็นเป็นใจปล่อยให้พรรคพวกทุจริตในการระบายข้าว

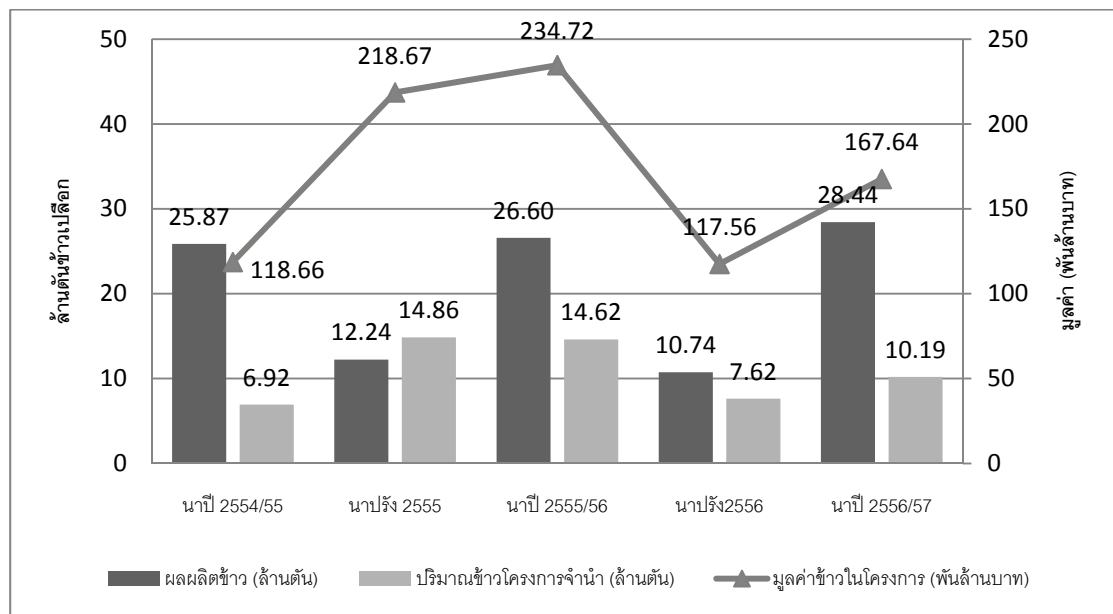
โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ดในราคาที่สูงลิบเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายอย่างมหาศาล ผู้วิจัยคาดว่ารัฐบาลคงไม่เคยประมาณการภาระค่าใช้จ่าย รายรับ และสภาพคล่องของโครงการฯ ตั้งแต่ตอนเริ่มต้นโครงการ หรือรัฐบาลอาจเชื่อว่าตนสามารถขายข้าวส่งออกได้ในราคาสูง ทำให้สามารถควบคุมภาระขาดทุนให้อยู่ในระดับต่ำได้ เพราะในระยะต้นของการดำเนินโครงการ (ปลายปี 2554) รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ให้สัมภาษณ์ว่ารัฐบาลจะขายข้าวส่งออกในราคาอย่างน้อย

<sup>2</sup> พรรคประชาธิปัตย์หาเสียงว่าชาวนาจะได้กำไรเพิ่มขึ้น 25% และจะปรับค่าจ้างขั้นต่ำ 25% ในสองปี แต่พรรคเพื่อไทยเกทับว่า “จำนำทุกเม็ดในราคา 15,000 บาท” และ “300 บาททั่วประเทศ”

เท่ากับต้นทุนการซื้อข้าวเปลือก (cost plus) แต่ปรากฏว่าหลังจากที่มีการดำเนินนโยบายโครงการรับจำนำทุกเม็ดเพียง 2 โครงการแรก ข้อจำกัดด้านการเงินทำให้รัฐบาลต้องปรับลดวงเงินรับจำนำมาเหลือไม่เกินรายละ 5 แสนบาท ในฤดูนาปี 2555/56 และลดลงเหลือ 3.5 แสนบาทในฤดูนาปี 2556/57 ปริมาณและวงเงินที่ใช้ในการรับจำนำของแต่ละโครงการแสดงดังรูปที่ 2.1

ก่อนที่จะเกิดการปฏิวัติยึดอำนาจในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐบาลสามารถดำเนินโครงการรับจำนำข้าวได้ 5 รอบ (หรือ 5 โครงการ) โดยรัฐบาลมีค่าใช้จ่ายทั้งตัวเงินและข้าวสารรวม 8.57 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 17.4 ของงบประมาณรายจ่ายในปี 2555/56-2556/57 ปริมาณข้าวเปลือกที่รับซื้อ 5 โครงการ คือ 54.21 ล้านตัน หรือร้อยละ 52.2 ของผลผลิตข้าวเปลือกตลอดฤดูการผลิต

รูปที่ 2.1 ปริมาณและมูลค่าข้าวในโครงการจำนำ (พฤษภาคม 2557)



ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.

ผลการดำเนินงานโครงการจำนำมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการกว่า 1.778 ล้านราย (ตารางที่ 2.1) โรงสีจำนวน 826 ราย โกดัง 1,685 แห่ง ผู้ตรวจสอบคุณภาพ 20 บริษัท และใช้บุคลากรในหน่วยงานรัฐอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร รวมทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

รูปแบบการดำเนินงานของโครงการจำนำในครั้งนี้ เริ่มจากเกษตรกรต้องมาแสดงตัว และจดทะเบียนเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่เกษตรตำบลของกรมส่งเสริมการเกษตร โดยต้องนำหลักฐานการถือครองที่ดิน หรือหลักฐานการเช่าที่ดินมาแสดง หลังจากตรวจสอบเอกสารเสร็จสิ้นก็จะนัดวันทำประชาคมในหมู่บ้าน หรือตำบล เพื่อให้กรรมการและเพื่อนบ้านรับรองการเป็นเกษตรกร หลังจากนั้นจึงจะได้รับ

เอกสารยืนยันการขึ้นทะเบียน ซึ่งจะระบุขนาดถือครอง พันธุ์ที่ปลูก วันที่ปลูก วันที่คาดว่าจะเก็บเกี่ยว ปริมาณที่คาดว่าจะได้รับ นำไปใช้ประกอบการจำนำ

**ตารางที่ 2.1 แสดงผลการจดทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร เทียบกับจำนวนเกษตรกรที่นำข้าวมาขายให้โครงการรับจำนำตามใบประทวนที่ ธ.ก.ส. ได้รับ**

	จำนวนเกษตรกรที่ออกใบรับรอง (ครัวเรือน)*	เกษตรกรเข้าโครงการ (ราย)**
นาปี 2554/55	3,490,483	1,127,571
นาปรัง 2555	774,568	1,409,719
นาปี 2555/56	3,499,921	1,777,996
นาปรัง 2556	646,202	765,628
นาปี 2556/57	2,603,347	1,663,438***

ที่มา: \*กรมส่งเสริมการเกษตร และ \*\*ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.

หมายเหตุ: \*\*\*ข้อมูล ณ วันที่ 14 กรกฎาคม 2557

ในขั้นตอนการจำนำ เกษตรกรต้องนำข้าวที่เกี่ยวข้องงวดเสร็จแล้วมาส่งที่โรงสีในโครงการ ในระยะแรกมีการจำกัดว่าต้องเป็นโรงสีในอำเภอเดียวกันเท่านั้น ภายหลังได้ผ่อนผันโดยอนุญาตให้เกษตรกรที่อยู่ชายขอบอำเภอสามารถนำข้าวไปจำนำที่โรงสีที่ใกล้กว่าได้ เมื่อเกษตรกรมาถึงโรงสี ข้าวจะได้รับการชั่งน้ำหนัก ตรวจสอบชื้น และทดสอบเปอร์เซ็นต์ต้นข้าว เพื่อใช้ประกอบการคำนวณราคาที่จะได้รับ<sup>3</sup> โดยโรงสีจะมีการออกเอกสารรับข้าวที่เรียกว่า “ใบชั่ง” ให้เกษตรกร ซึ่งเกษตรกรต้องนำใบชั่งพร้อมเอกสารการจดทะเบียนเกษตรกรไปยื่นต่อเจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้า (อคส.) หรือ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ที่ประจำจุดรับจำนำ เจ้าหน้าที่จะออกเอกสารจำนำที่เรียกว่า “ใบประทวน” ให้ภายใน 3 วัน<sup>4</sup>

เมื่อเกษตรกรได้ใบประทวน ก็จะนำใบประทวนไปขอขึ้นเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) โดยธนาคารจะให้เกษตรกรเปิดบัญชีของธนาคารเพื่อนำเงินเข้าบัญชี หากไม่มีปัญหาเงินจะเข้าบัญชีเกษตรกรภายใน 7 วันทำการ เงินที่ธกส.จ่ายให้เกษตรกรเป็นเงินที่กระทรวงการคลังกู้จากตลาดเงิน และเงินทุนของธกส. โดยธกส.คิดค่าป่วยการ 2.25%ต่อปี จากทุนการดำเนินงาน เป็นเวลา 5 เดือน)

<sup>3</sup> ข้าวที่รับซื้อทั้งหมด 5 ชนิด กำหนดราคาซื้อข้าวเปลือกที่ความชื้น 15% ข้าวเปลือกเจ้า 15,000 บาท/ตัน ข้าวเปลือกหอมมะลิที่ 20,000 บาท/ตัน ข้าวเปลือกหอมจังหวัด 18,000 บาท/ตัน ข้าวปทุมธานี 16,000 บาท/ตัน และข้าวเหนียว 16,000 บาท/ตัน โดยจะทำการหักความชื้น สิ่งเจือปน และเปอร์เซ็นต์ต้นข้าวตามตารางที่กรมการค้าภายในกำหนด

<sup>4</sup> ในการดำเนินงานปกติพบว่ามีกรออกใบประทวนล่าช้า 7 - 14 วัน (ดูบทที่ 4)



ขั้นตอนการดำเนินงานของโรงสี เมื่อโรงสีได้รับข้าวก็ต้องบันทึกข้อมูลลงระบบของโครงการรับจำนำ เพื่อให้ระบบสรุปยอด โรงสีจะทำการสีแปรตามคำสั่งของ อคส. หรือ อ.ต.ก. ภายใน 7 วัน เพื่อนำส่งโกดังที่กำหนด โรงสีจะได้รับค่าจ้างสีข้าว ค่ากระสอบ และค่าขนส่งตามระยะทาง โดยกระทรวงพาณิชย์จะจ่ายค่าจ้างจากกลบ รำ และปลายข้าวเล็กให้โรงสี หากมูลค่าของกลบ รำ และปลายข้าวเล็กสูงกว่าค่าจ้างที่จะจ่าย โรงสีต้องคืนส่วนต่างเป็นต้นข้าว

ที่โกดังจะมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพข้าว ของบริษัทเอกชนที่จำจ้างโดยรัฐบาล “เซอร์เวย์เยอร์” จะทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพและน้ำหนักของข้าวว่าตรงกับคำสั่งของ อคส. หรือ อ.ต.ก. หรือไม่ ถ้าตรงก็จะปล่อยผ่านให้เข้าไปเก็บในโกดัง โดยส่วนใหญ่เซอร์เวย์เยอร์จะควบรวมน้ำที่รมยารักษาสภาพข้าวด้วย โกดังเหล่านี้เป็นโกดังที่รัฐบาลเช่าหรือจ้างจากเอกชน โดยจ่ายค่าเช่า/ค่าจ้างเป็นเงิน

ที่โกดังจะมีเจ้าหน้าที่ของ อคส. หรือ อ.ต.ก. ประจำโกดังคอยบันทึกปริมาณข้าวในโกดังแล้วส่งรายงานไปยังส่วนกลางเพื่อการบริหารจัดการทุกวัน เมื่อรัฐบาลระบายข้าวได้ก็จะออกเอกสารรับข้าวให้กับผู้ซื้อ ผู้ซื้อต้องนำเอกสารรับข้าวมายื่นต่อเจ้าหน้าที่ประจำโกดัง จึงจะรับข้าวออกไปได้

การระบายข้าวของรัฐบาล รัฐบาลกำหนดวิธีการระบายในช่วงเริ่มต้นโครงการไว้ 5 วิธี ดังที่ปรากฏในเอกสารประชาสัมพันธ์ “รู้ลึก รู้จริง จำนำข้าว” ของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ประกอบไปด้วย การเปิดประมูลทั่วไป การประมูลผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า การเจรจาซื้อขายกับรัฐบาลต่างประเทศ การระบายผ่านโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพ เช่น ข้าวธงฟ้า ข้าวถูกถูกใจ เป็นต้น และการขายข้าวให้องค์กรสาธารณประโยชน์หรือหน่วยงานราชการ ต่อมาจึงมีการเปิดช่องทางใหม่ขึ้นอีก 1 ช่อง คือ ผู้ส่งออกรายใดที่มีคำสั่งซื้อจากลูกค้าต่างประเทศ สามารถนำคำสั่งซื้อมายื่นขอซื้อข้าวจากรัฐบาลได้โดยตรง

ผู้วิจัยสามารถหาเอกสารยืนยันการระบายข้าวตามช่องทางต่างๆ ได้ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ปริมาณการระบายข้าวของรัฐบาลในช่องทางต่างๆ เฉพาะที่ผู้วิจัยมีเอกสาร

ปี	เดือน	วิธีขาย				รวม (ตัน)	
		AFET	GtoG	ธงฟ้า/ข้าวถูกใจ	ยื่นเสนอราคาซื้อ		เปิดประมูลทั่วไป
2554	พ.ย.			92,081			92,081
2555	ก.พ.				13,706		13,706
	มี.ค.				24,789		24,789
	มิ.ย.			300,000	250,537		550,537
	ส.ค.				753,856		753,856
	ก.ย.				1,172,386	210,000	1,382,386
	ธ.ค.				200,000		200,000
2556	ม.ค.			300,000			300,000
	ก.พ.			300,000			300,000
	มี.ค.			300,000			300,000
	เม.ย.			300,000			300,000
	พ.ค.			300,000			300,000
	มิ.ย.			300,000	353,599		653,599
	ก.ค.				200,000		200,000

ปี	เดือน	วิธีขาย				รวม (ตัน)	
		AFET	GtoG	ธงฟ้า/ข้าวลูกใจ	ยื่นเสนอราคาซื้อ		เปิดประมูลทั่วไป
	ส.ค.				201,666		201,666
	ก.ย.		250,000	200,000	300,340	750,000	1,500,340
	พ.ย.				452,538		452,538
	ธ.ค.	94,858					94,858
2557	ม.ค.	111,083			200,000		311,083
	ก.พ.	216,892			467,623		684,514
	มี.ค.	37,708			517,654		555,362
	เม.ย.	331,047	100,000		607,177		1,038,224
รวม (ตัน)		791,587	350,000	2,392,081	5,715,870	960,000	10,209,538

ที่มา: เอกสารเชิญชวนของกรมการค้าต่างประเทศ และองค์การคลังสินค้า ครอบต่างๆ.

## 2.2 การทุจริตสามระดับ : ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

ผู้วิจัยขอแบ่งการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวออกเป็น 3 ระดับตามขั้นตอนของการรับจำนำข้าวเหมือนกับในหนังสือเรื่องมหากาพย์โกงข้าว ของสส. วรงค์ เดชกิจวิกรม (2557) คือ **ระดับต้นน้ำ** ซึ่งเริ่มตั้งแต่การจดทะเบียนเกษตรกรจนถึงการที่เกษตรกรนำข้าวเปลือกไปส่งมอบให้โรงสีในโครงการรับจำนำข้าว และรับเงินจาก ธ.ก.ส. **ระดับกลางน้ำ** คือ ช่วงที่โรงสีต้องสีข้าวเปลือกแล้วนำข้าวสารไปส่งมอบให้โกดังกลาง โดยมีเซอร์เวย์เยอร์เป็นผู้ตรวจปริมาณประเภทและลักษณะของข้าว **ระดับปลายน้ำ** คือ การระบายข้าวของรัฐ ตารางที่ 2.3

### ตารางที่ 2.3 การทุจริตในแต่ละขั้นตอนของโครงการรับจำนำข้าว

ขั้นตอนต้นน้ำ	จดทะเบียนเกษตรกร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จดทะเบียนเกินความเป็นจริง</li> <li>- ขายสิทธิ์จำนำข้าวให้เพื่อนบ้านหรือโรงสี</li> </ul>
	ชวานาขายข้าวให้โรงสี	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงสีสวมสิทธิ์ชวานา (ชื่อสิทธิ์)</li> <li>- โรงสีออกใบประทวนล่าช้า/ใบประทวนปลอม</li> <li>- โกงน้ำหนัก ความชื้น สิ่งเจือปน</li> <li>- โรงสีต้องวิ่งเต้นจ่ายเงินได้โต๊ะเพื่อเข้าร่วมโครงการ หรือเปิดจุดรับซื้อในต่างจังหวัด</li> <li>- โรงสีจ่ายเบี้ยเลี้ยงให้เจ้าหน้าที่ อคส./อ.ต.ก. และตำรวจที่มาอยู่ประจำ ณ จุดรับจำนำข้าว</li> </ul>
ขั้นตอนกลางน้ำ	โรงสี	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ร่วมมือกับนายหน้าผู้มีอิทธิพลทางการเมืองลักลอบนำข้าวในโครงการไปขายในตลาดแล้วซื้อข้าวเก่า/คุณภาพต่ำเข้าโกดังจนเกิดปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน</li> <li>- ซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าโกดังกลาง</li> </ul>
	ผู้ตรวจสอบข้าว (เซอร์เวย์เยอร์)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เรียกเก็บเงินพิเศษ ค้ารับข้าวเข้าโกดัง จากโรงสี</li> <li>- เซอร์เวย์เยอร์ส่วนใหญ่เป็นบริษัทตั้งใหม่ เฉพาะกิจ บางรายประมูลงานในราคาต่ำกว่าราคากลาง (ตันละ 16 บาท)</li> <li>- รวมทั้งกับเจ้าหน้าที่ โรงสีและโกดังนำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดังกลาง</li> </ul>
	เจ้าของโกดัง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เรียกเก็บค่าเหยียบแผ่นดินจากโรงสี</li> <li>- เรียกค่าแรงคิวขนข้าวเข้าโกดังจากโรงสี</li> <li>- ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่และเซอร์เวย์เยอร์นำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดัง โดยจัดวางไว้ใจกลางกองข้าว หรือทำห่างหลอกตาว่ามีข้าวอยู่ตรงกลาง</li> <li>- ร่วมกับเจ้าหน้าที่โกดังกองข้าวเป็นกองเดียว ซึ่งไม่ตรงตามสัญญาที่ทำกับรัฐบาล</li> <li>- ลักลอบนำข้าวในโกดังไปขายก่อน</li> <li>- ปัญหารายมาไม่ครบตามข้อกำหนดของราชการ</li> </ul>
ขั้นตอนปลายน้ำ	ระบายข้าว	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การขายแบบรัฐต่อรัฐเพื่อบังหน้าการขายข้าวราคาต่ำให้พรรคพวก และเปิดช่องให้นายหน้าได้ข้าวฟรีจากโครงการ ซึ่งสามารถนำไปขายให้พ่อค้าในราคาตลาด หรือนำไปส่งคืนโกดังกลาง แทนข้าวที่ลักลอบออกจากโรงสีไปขายก่อน</li> <li>- การยื่นเสนอราคาซื้อ รัฐบาลเลือกขายให้เฉพาะพ่อค้าพรรคพวกที่ยื่นเสนอราคา</li> <li>- ข้าวถุงของอคส. ข้าวส่วนใหญ่ไม่ถึงมือประชาชน เพราะถูกลักลอบนำไปขายในตลาด</li> </ul>

ที่มา: ดัดแปลงจากรงค์ (2557) และจากการศึกษาของผู้วิจัย.

## 2.2.1 ระดับต้นน้ำ

ปัญหาการทุจริตที่สำคัญที่สุดในระดับเกษตรกร คือ การจดทะเบียนเกินความเป็นจริง เกษตรกรบางคนนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ปลูกข้าวมาจดทะเบียน แล้วขายสิทธิ์ดังกล่าวให้แก่เพื่อนบ้านที่เป็น นายหน้าของโรงสี หรือขายให้โรงสีโดยตรง ในราคาตันละ 500-2,000 บาท อนึ่งเกษตรกรบางคนใน จังหวัดเชียงรายให้สัมภาษณ์ผู้วิจัยว่ามีพ่อค้าลักลอบนำเข้าข้าวเปลือกจากพม่าเข้ามาขายให้เกษตรกร บางคนที่จดทะเบียนไว้เกินกว่าปริมาณผลผลิตข้าวของตน

การสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า “เงินไม่ใช่ ของเอ็ง ถ้าจดทะเบียนให้ เอ็งก็จะได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไป” นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริม การเกษตรและเจ้าพนักงานที่เข้าร่วมการจดทะเบียนในขั้นตอนของเวทีประชาคม ยังเกรงใจ นักการเมืองท้องถิ่น ทำให้จำเป็นต้องจดทะเบียนเกินกว่าพื้นที่ปลูกข้าวของเกษตรกร ปัญหานี้จะแก้ไข ได้หากมีการจัดทำแผนที่ภาพถ่ายดาวเทียม

ผลของการจดทะเบียนเกินทำให้มีข้าวนาปรังเข้าโครงการรับจำนำมากกว่าปริมาณผลผลิต ข้าวที่กระทรวงเกษตรคาดการณ์ไว้ เช่น ในฤดูนาปรังปี 2555 มีข้าวในโครงการจำนำ 14.7 ล้านตัน จากประมาณการผลผลิต 11 ล้านตัน (แต่ข้าวส่วนเกินบางส่วนมาจากพื้นที่น้ำท่วมในปี 2554 เมื่อน้ำ ลดลงวานาก็กองมือเพาะปลูก แต่ไม่อาจเข้าโครงการจำนำในปี 2554/55 ท้น รัฐบาลจึงยอมให้นำมา จำนำเป็นข้าวนาปรังปี 2555

การทุจริตอีกแบบหนึ่ง เกิดขึ้นหลังจากรัฐบาลเริ่มจำกัดมูลค่าการรับจำนำข้าวต่อเกษตรกร แต่ละครัวเรือนไม่เกิน 500,000 บาท ในปีการผลิต 2555/56 และ 350,000 บาท ในปี 2556/57 ปรากฏว่าเกษตรกรบางรายที่มีที่ดินจำนวนมากเริ่มแตกครัวเรือน โดยแบ่งที่ดินบางส่วนให้ลูกหลาน ญาติ พี่น้อง อย่างไรก็ตามโครงการจดทะเบียนครั้งที่ 4-5 ข้าราชการเริ่มเข้มงวดกับการจดทะเบียน เพราะรัฐบาลเริ่มมีปัญหาสภาพคล่อง ทำให้เกษตรกรที่ได้ใบรับรอง มีจำนวนลดลง (ดูตารางที่ 2.1)

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ เกษตรกรบางรายนำข้าวมาขายให้รัฐบาลเกินกว่าปริมาณที่จด ทะเบียน แต่ในการจำนำ 3 รอบแรกรัฐบาลอะลุ่มอล่วยยอมให้เกษตรกรขายข้าวส่วนเกินได้ไม่เกิน 20% ของปริมาณ อย่างไรก็ตามหลังจากที่รัฐบาลเริ่มมีปัญหาสภาพคล่องไม่เพียงพอต่อการจ่ายเงินให้ เกษตรกร รัฐบาลจึงเริ่มจำกัดวงเงินการรับจำนำ และไม่ยินยอมให้ชาวนาขายข้าวเกินกว่าปริมาณที่จด ทะเบียนไว้ แต่ก็ยังปรากฏว่ามีชาวนาบางคนขายข้าวเกินจำนวนให้แก่องค์การคลังสินค้า (อคส.) และ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) โดยวิธีนำข้าวเปลือกไปส่งให้โรงสีมากกว่า 1 แห่ง ทำให้ เจ้าหน้าที่ อ.ต.ก./อคส.ที่มีได้ตรวจสอบปริมาณข้าวทั้งหมดของเกษตรกรแต่ละราย ออกใบประทวน เกินปริมาณการจดทะเบียนให้แก่เกษตรกรบางราย ในโครงการรับจำนำครั้งสุดท้าย (นาปี 2556/57) มีเกษตรกรที่ได้รับใบประทวนเกินกว่าปริมาณการจดทะเบียนกว่า 20,000 ตัน แต่โชคดีที่ ธ.ก.ส.

ตรวจพบจากระบบคอมพิวเตอร์ของตน จึงปฏิเสธการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรดังกล่าว ปัญหานี้สะท้อนความหะหลวมของการทำงานของเจ้าหน้าที่ อ.ต.ก./อ.ค.ส. ไม่มีการจัดทำบัญชีเชื่อมโยงข้อมูลของโรงสีและโกดัง ทั้งๆ ที่รัฐบาลได้จัดหางบประมาณซื้อคอมพิวเตอร์และเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ที่ติดตั้งตามโรงสีในโครงการไปแล้ว นอกจากนี้ปัญหานี้ยังสะท้อนว่ารัฐบาลมุ่งแต่การหาเสียงกับชาวนาโดยไม่สนใจกับภาระการคลัง จึงปล่อยให้ชาวนาผลิตและขายข้าวไม่จำกัดจำนวนให้รัฐบาล ขณะที่ในประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาที่ร่ำรวยซึ่งมีนโยบายอุดหนุนเกษตรกรยังพยายามจำกัดปริมาณการผลิตของเกษตรกร และมีบทลงโทษเกษตรกรที่บิดพลิ้วข้อตกลงกับรัฐบาล

มีข้อกล่าวหาว่าโรงสีโกงชาวนาที่นำข้าวมาขายในโครงการรับจำนำ โดยการโกงน้ำหนัก ความชื้นและสิ่งเจือปน ทำให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาต่ำกว่าราคารับจำนำค่อนข้างมาก เช่น ข้าวเปลือกเจ้า มีราคาจำนำ 15,000 บาท ชาวนาขายได้เงินเพียง 12,500-13,000 บาทต่อตัน ข้าวหอมมะลิขายได้ ราคา 15,000-17,000 บาทจากราคาจำนำ 20,000 บาทต่อตัน (วงรงค์, 2557) ประเด็นนี้ผู้วิจัยได้สอบถามจากเกษตรกรว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร

การทุจริตประการสุดท้าย คือ โรงสีบางแห่งออกใบประทวนให้เกษตรกรล่าช้าเป็นเวลาหลายสัปดาห์ ปัญหานี้เกิดขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีโรงสีจำนวนน้อย (ดูข้อมูลความหนาแน่นของโรงสีในบทที่ 5) เหตุผลที่โรงสีส่วนใหญ่ออกใบประทวนล่าช้า เพราะปริมาณการรับจำนำอาจเต็มโควตาคำสั่งการผลิตของตน ทำให้โรงสีไม่อาจสีแปรสภาพเพื่อนำข้าวสารส่งโกดังกลางได้ตามกำหนดเวลาของกระทรวงพาณิชย์ แต่การสัมภาษณ์เกษตรกรและเจ้าหน้าที่ อ.ต.ก.ส. บางแห่งพบว่าโรงสีบางแห่งต้องการบีบให้เกษตรกรที่ร้อนเงินต้องขายข้าวเปลือกให้ตนในราคาตลาดเพื่อโรงสีจะได้นำไปสวมสิทธิ์ โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิ เหตุผลสำคัญอีกข้อหนึ่งที่มีการจ่ายเงินล่าช้า คือ รัฐบาลมีปัญหาขาดสภาพคล่องหรืออนุมัติเงินล่าช้า อ.ค.ส.ไม่สามารถจ่ายเงินให้เกษตรกรได้ก่อนการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

แต่ที่น่าประหลาดใจมาก คือ มีโรงสีหลายราย (โดยเฉพาะโรงสีนอกโครงการ) และเกษตรกรบางรายที่ระบุว่าไม่มีโรงสีบางแห่งออกใบประทวนปลอมในแบบสอบถามของผู้วิจัย (ดูบทที่ 5)

## 2.2.2 การทุจริตระดับกลางน้ำ

การทุจริตระดับกลางน้ำที่เกี่ยวข้องกับโรงสีมี 2 เรื่องๆ แรกคือ การลักลอบซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสวมสิทธิ์ของเกษตรกร (ดูรายงานการลักลอบในสื่อต่างประเทศ เช่น Reuters (2013) Eimer (2014)) องค์การอาหารแห่งสหประชาชาติ และเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกในกัมพูชาคาดคะเนว่า น่าจะมีการลักลอบส่งข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่จังหวัดชายแดนของไทยในปี 2555 ถึงต้นปี 2556 ไม่ต่ำกว่า 0.5-1.5 ล้านตัน หนังสือเรื่องมหากาพย์โกงข้าวของหมอวงรงค์ก็ได้ส่งคนไปถ่ายรูปกระบวนการดังกล่าว (ดู วงรงค์ 2557) เจ้าของโรงสีบางแห่งให้ข้อมูลว่าโรงสีที่ลักลอบ

นำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสวมสิทธิ์ของเกษตรกร มักเป็นโรงสีที่อยู่ในกรุงเทพฯ หรือในจังหวัดของผู้มีอิทธิพลทางการเมือง

การทุจริตของโรงสีเรื่องที่สอง คือ โรงสีบางแห่งโดยเฉพาะโรงสีที่อยู่ในเครือข่ายของผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ได้ลักลอบนำข้าวสารของโครงการจำนำออกไปหมุนขายหาเงินก่อน แล้วจึงหาซื้อข้าวราคาถูกมาส่งคืนในภายหลัง

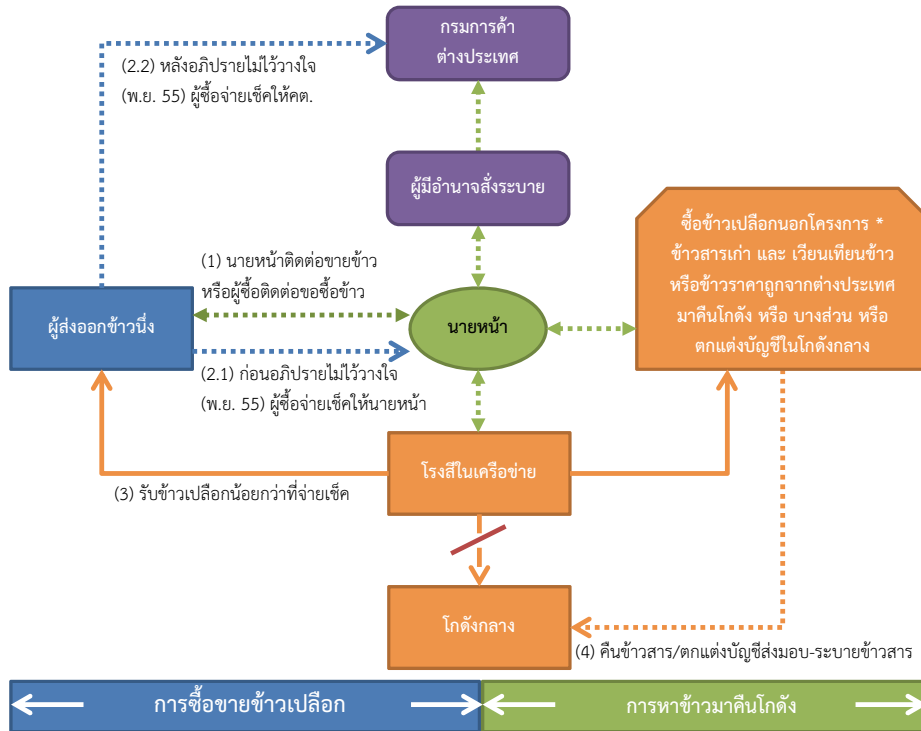
การลักลอบดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาข้าวหายจากโกดังกลางถึง 2.9 ล้านตัน ตามรายงานของคณะอนุกรรมการปิดบัญชี ที่ปรากฏเป็นข่าวในเดือนมิถุนายน 2556 (กรุงเทพธุรกิจ ออนไลน์ 18 มิถุนายน 2556) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตอนี่ 2.2)

การลักลอบนำข้าวสารจากโรงสีไปขายก่อนเกิดจากการที่ผู้ส่งออกข้าวและผู้ค้าส่งข้าวสูงไม่สามารถซื้อข้าวได้ในตลาดเอกชน เพราะข้าวส่วนใหญ่อยู่ในมือรัฐบาล จึงมีนายหน้าติดต่อกับผู้ส่งออก (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ส่งออกข้าวหนึ่ง เพราะข้าวหนึ่งมีราคาสูงกว่าข้าวขาวทั่วไป) และผู้ค้าข้าวสูง ว่าตนสามารถจัดหาข้าวที่ผู้ซื้อต้องการได้ โดยคิดค่านายหน้าจากผู้ซื้อ จากนั้นนายหน้าดังกล่าวก็จัดการให้โรงสีในเครือข่ายนำข้าวเปลือกจากโครงการจำนำไปส่งมอบให้โรงสีข้าวหนึ่งของผู้ส่งออก<sup>5</sup> หรือนำข้าวสารจากโครงการจำนำไปปรับปรุงสภาพตามเกรดข้าวที่ผู้ซื้อต้องการ แล้วส่งมอบให้ผู้ซื้อ<sup>6</sup> หลังจากนั้นนายหน้าดังกล่าวก็จะติดต่อหาซื้อข้าวเก่าจากรัฐบาล (ซึ่งเป็นข้าวจากโครงการจำนำก่อนสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์) ในราคาถูก หรือข้าวราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านมาส่งมอบให้แก่โกดังกลางแทนโรงสี วิธีนี้นายหน้าจะต้องได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจในการระบายข้าวเก่ารวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐประจำโกดัง เซอร์เวย์เยอร์ และเจ้าของโกดังที่เป็นผู้ร่วมกระบวนการในเครือข่ายเดียวกัน เพราะหากปราศจากการคุ้มครองทางการเมือง เจ้าของโกดังเสี่ยงถูกลงโทษสูง (ดูรูปที่ 2.2 อธิบายขั้นตอนทุจริตกรณีที่นายหน้าใช้อิทธิพลการเมืองร่วมกับโรงสีบางแห่งในเครือข่ายลักลอบนำข้าวเปลือกจากโครงการรับจำนำไปขายให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่ง ส่วนรูปที่ 2.3 อธิบายขั้นตอนการลักลอบนำข้าวสารในโครงการจำนำไปขายก่อน แล้วค่อยหาซื้อข้าวคุณภาพต่ำมาคืนโกดังในภายหลัง)

<sup>5</sup> โรงสีในโครงการรับจำนำบางแห่งเป็นโรงสีข้างหนึ่งเอง ฉะนั้นโรงสีเหล่านี้อาจนำข้าวเปลือกจากโครงการรับจำนำไปทำข้าวหนึ่งส่งออก หลังจากนั้นจึงติดต่อให้นายหน้าหาข้าวสารไปส่งโกดังกลางแทน

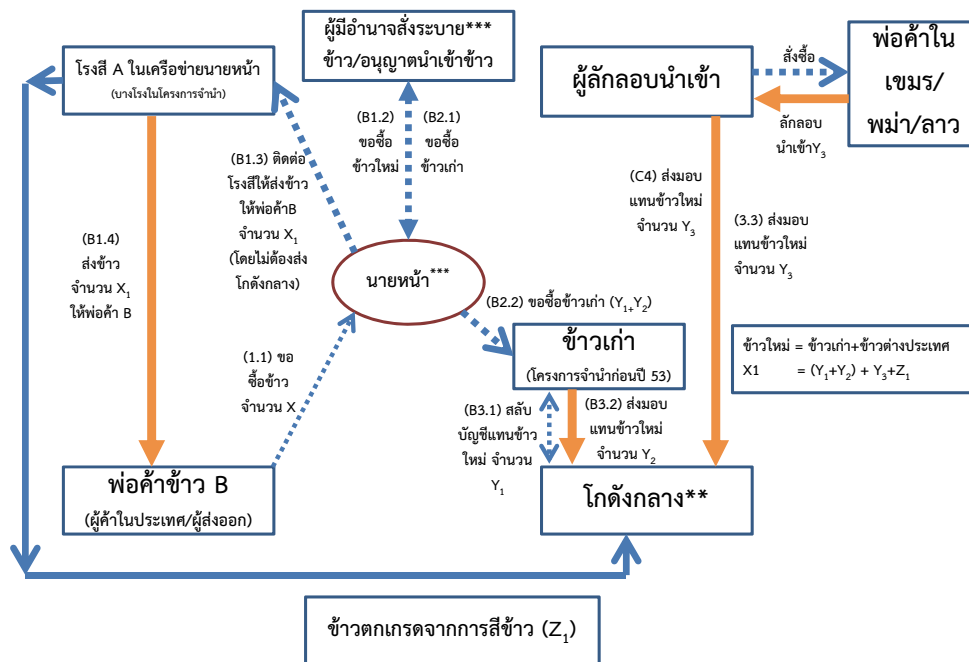
<sup>6</sup> วิธีการนี้เลียนแบบธรรมเนียมการค้าข้าวที่เรียกว่า “เปาเกา” ซึ่งเป็นศัพท์ภาษาจีน หมายความว่า มีนายหน้าที่รับหน้าที่จัดหาข้าวตามชนิดและคุณภาพที่ผู้ส่งออกต้องการ โดยนายหน้าจะติดต่อกับโรงสีที่มีข้าวและอาจต้องมีการปรับปรุงสภาพด้วยก่อนที่จะนำส่งมอบให้ผู้ส่งออกข้าว

รูปที่ 2.2 กระบวนการลักลอบขายข้าวเปลือกให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่ง แล้วนายหน้าใช้สิทธิพลซื้อข้าวเก่าของรัฐหรือข้าวในราคาถูกมาคืนโกดังกลาง



ที่มา : ดูนื้อหา

รูปที่ 2.3 กระบวนการลักลอบนำข้าวสารใหม่จากโรงสีในโครงการรับจำนำไปขายและใช้สิทธิพลหาข้าวราคาถูกมาคืนโกดังกลาง



ที่มา : ดูนื้อหา

การทุจริตในระดับเซอร์เวย์เยอร์ คือ การที่เซอร์เวย์เยอร์บางรายร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ เรียกว่าเก็บเงินพิเศษค่ารับข้าวของโรงสีเข้าโกดังกลาง เจ้าของโรงสีบางคนให้สัมภาษณ์ว่า ปกติโรงสีผู้เป็นเจ้าของข้าวก็มักจะต้องจ่ายเงินค่าตรวจให้แก่เซอร์เวย์เยอร์กระสอบละ 2 บาท ซึ่งเป็นอัตราการจ่ายตามธรรมเนียมปฏิบัติ แต่เซอร์เวย์เยอร์บางรายเรียกค่าตรวจสอบเพิ่มเป็นกระสอบละ 7-10 บาท<sup>7</sup> มิฉะนั้นรถบรรทุกข้าวของโรงสีจะต้องจอดรอคิวการขนขึ้นโกดังเป็นเวลาหลายวัน ทำให้โรงสีเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าการจ่ายเงินพิเศษให้เซอร์เวย์เยอร์

สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส (1 สิงหาคม 2555) เคยรายงานข่าว เทปอัดเสียงการพูดคุยทางโทรศัพท์ระหว่างเจ้าของโรงสีกับเซอร์เวย์เยอร์ที่เรียกเก็บเงินค่ารับข้าวเข้าโกดังกระสอบละ 7 บาท โดยอ้างว่าจะต้องนำไปให้เจ้าหน้าที่ อคส. อ.ต.ก. หากโรงสีไม่จ่ายเงิน ก็ต้องเอาข้าวไปส่งที่อื่น โรงสีจึงนำเรื่องไปแจ้งความ แต่ในที่สุดเจ้าของโรงสีก็ถูกผู้ใหญ่ขอร้องให้ถอนฟ้อง นี่แสดงถึงปัญหาความจริงใจของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว

แต่ที่ร้ายกว่านั้น คือ มีโรงสีบางแห่งที่ส่งข้าวคุณภาพต่ำ ข้าวที่มีความชื้นสูงเกิน 15% เข้าโกดังกลาง โดยยอมจ่ายเงินใต้โต๊ะให้เซอร์เวย์เยอร์เพิ่มขึ้นเป็นกระสอบละ 100-200 บาท การส่งข้าวความชื้นสูงและข้าวคุณภาพต่ำเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ข้าวจำนวนมากในโกดังกลางมีปัญหาคุณภาพ (เพราะความชื้นเป็นเหตุให้ข้าวเกิดเชื้อราได้ง่าย) ผลการตรวจโกดังกลางจำนวน 1,376 แห่ง ของคณะอนุกรรมการตรวจสอบสต็อกข้าวที่มี มล.ปนัดดา ดิศกุล ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในระหว่างวันที่ 3 มิถุนายน ถึง 24 กรกฎาคม 2557 พบว่าร้อยละ 17 ของโกดังที่ตรวจมีปัญหาคุณภาพข้าวและข้าวผิดชนิด และแม้แต่ข้าวที่ผ่านการสุ่มตรวจแล้วเมื่อนำออกประมูลก็พบว่ามีคุณภาพต่ำ จนผู้ประมูลขอเจรจาต่อรองราคาใหม่

เจ้าของโกดังบางแห่งก็มีพฤติกรรมการทุจริต เช่น การเรียกค่าเหยียบแผ่นดินจากเจ้าของโรงสี การมยาในปริมาณที่ต่ำกว่าเงินค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจ่ายให้ ทำให้ข้าวเป็นมอดง่ายขึ้น หรือแอบขโมยข้าวในโกดังไปขาย

อย่างไรก็ตามโรงสีจำนวนมากที่มีโกดังของตนเอง และส่งข้าวจากโรงสีของตนเข้าโกดังของตน เจ้าของโรงสีเหล่านี้มักจะมีการดูแลข้าวในโกดังเป็นอย่างดี เพราะทราบดีว่าเมื่อไรที่มีการประมูลขายข้าว ตนสามารถชนะประมูลในราคาที่ค่อนข้างต่ำ เพราะไม่ค่อยมีผู้ซื้อรายอื่นกล้าแข่งราคากับตน

<sup>7</sup> ในช่วงที่โกดังกลางขาดแคลนเจ้าของโรงสีรายหนึ่งให้ข้อมูลว่า เซอร์เวย์เยอร์ เจ้าของโกดัง เรียกเก็บค่าใช้จ่ายพิเศษนี้สูงถึงกระสอบละ 20 บาท

### 2.2.3 การทุจริตระดับปลายน้ำ

การทุจริตในสองขั้นตอนแรกมักจะเป็นการทุจริตของเกษตรกรบางคน โรงสีบางแห่ง เจ้าของโรงสีกับ เซอร์เวย์เยอร์บางราย และโกดังบางแห่ง ยกเว้นกระบวนการลักลอบนำข้าวจากโรงสีไปขายก่อน ซึ่งที่ต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองของผู้มีอิทธิพลทางการเมือง การทุจริตสองขั้นตอนแรกจึงเป็นการทุจริตขนาดเล็ก (แต่เมื่อรวมมูลค่าการทุจริตทั้งหมดอาจมีมูลค่าสูงมาก) ส่วนการทุจริตในการระบายข้าวเป็นการทุจริตที่ต้องอาศัยอำนาจการระบายข้าว ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรี และผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นมูลค่าการทุจริตจะมีมูลค่ามหาศาล เพราะรัฐบาลมีข้าวสารอยู่ในมือกว่า 35 ล้านตันข้าวสาร การทุจริตในการระบายข้าวจึงเป็นการทุจริตที่สำคัญที่สุด และเกี่ยวข้องโดยตรงกับนักการเมืองผู้มีอำนาจ

รูปแบบการทุจริตในการระบายข้าวมี 3 รูปแบบ ได้แก่ การทุจริตที่เกิดจากการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (government to government sale หรือ G-to-G) การทุจริตในการขายข้าวให้ผู้เสนอราคาซื้อแบบลับๆ และการทุจริตในโครงการข้าวถูกราคาถูกของกระทรวงพาณิชย์<sup>8</sup>

การทุจริตทั้งสามรูปแบบมีวิธีการทุจริตที่เหมือนกัน คือ รัฐบาลขายข้าวให้ผู้ซื้อในราคาที่ต่ำกว่าราคาขายส่งในตลาดค่อนข้างมาก จากนั้นผู้ซื้อก็นำข้าวดังกล่าวไปขายต่อให้พ่อค้าส่งออกหรือพ่อค้าข้าวถูกในราคาตลาด (ราคาขายส่ง) ทำกำไรมหาศาลให้กับผู้มีสิทธิ์ซื้อข้าวจากรัฐบาล เพียงแต่วิธีการขายทั้งสามรูปแบบแตกต่างกัน ในกรณีจีทูจี รัฐบาลจะปิดบังข้อมูลทั้งปริมาณขายและราคาที่ขายให้บริษัทหรือพ่อค้าบางราย<sup>9</sup> โดยอ้างว่าเป็นความลับทางการค้า

การอภิปรายไม่ไว้วางใจของ สส. วรงค์ เดชกิจวิกรม (2557) พบหลักฐานว่าบริษัทจิน (GSSG)<sup>10</sup> ผู้ทำสัญญาซื้อแบบ G-to-G จากรัฐบาลไทย จดทะเบียนในเซี่ยงไฮ้ เป็นบริษัทค้าเฟอร์นิเจอร์สำนักงานและไม่มีใบอนุญาตค้าข้าวในประเทศไทย แต่บริษัทมีคนไทยเป็นตัวแทนผู้มีอำนาจ ตัวแทนเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในพรรครัฐบาล นอกจากนั้นหลักฐานการจ่าย

<sup>8</sup> ข้าวถูกราคาถูกของกระทรวงพาณิชย์มี 3 ประเภท ได้แก่ ข้าวถุงธงฟ้า-ข้าวถุงช่วยเหลือค่าครองชีพข้าราชการ ข้าวถุงร้านถูกใจ และข้าวถุงออส. เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ให้สัมภาษณ์ว่าปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นเฉพาะกรณีข้าวถุงที่ดำเนินการคลังสินค้า

<sup>9</sup> พ่อค้าบางรายที่รู้จักกับผู้ซื้อข้าวจากบริษัทดังกล่าว ได้รับสำเนาใบสั่งจากกระทรวงพาณิชย์ให้ออส.ปล่อยข้าว G-to-G แก่ผู้ถือใบสั่งปรากฏว่าใบสั่งดังกล่าวระบุแต่ปริมาณและชนิดข้าว ไม่มีการระบุราคาหรือมูลค่าข้าว

<sup>10</sup> บริษัทจีนที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ แต่มิได้เป็นตัวแทนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลจีนในช่วงแรกมี 6 บริษัท ได้แก่ Guangdong Stationery & Sporting Goods Imp. & Exp. Corp. (GSSG), Hainan Grain and Oil Industrial Trading Company, Haikou Liangmao Cereals and Oils Trading Co., Ltd., Haikou Liangyunlai Cereals and Oils Trading Co., Ltd., Hainan Province land Reclamation Industrial Development และ Hainan Land Reclamation Commerce and Trade Group Co., Ltd. (มติร่วมอัยการ-ป.ช. ส่งฟ้องอาญา “ยิ่งลักษณ์” แล้ว ฟัน “บุญทรง” กับพวกรวม 21 คน ทุจริตระบายข้าวแบบจีทูจี - ThaiPublica 20 มกราคม 2558)



เช็คให้กับกรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งเป็นเช็คจากคนไทยผู้รับมอบอำนาจจากบริษัทผู้ซื้อ และเส้นทางการเงินของบริษัทดังกล่าวทำให้ สส. วรงค์ สุรุพบว่าสัญญาดังกล่าว ไม่ใช่การซื้อขายแบบจีทูจี แต่บริษัทผู้ซื้อนำข้าวมาขายในประเทศ อย่างไรก็ตามรัฐบาล (ทั้งรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ และนายกรัฐมนตรี) ต่างก็ยืนยันว่ามีการขายข้าวแบบจีทูจีถึง 1.76 ล้านตัน ในระหว่างปี 2555 และมีสัญญาจะขายข้าวเป็นจำนวน 7.3-8 ล้านตัน ในปี 2555-2556 (ดูหลักฐานในตอนต่อไป)

ในตอนที 2.3 ผู้วิจัยจะแสดงหลักฐานว่าการขายแบบรัฐต่อรัฐจำนวน 7.3-8 ล้านตันไม่มีจริง แต่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทุจริตของผู้มีอิทธิพลทางการเมือง โดยอาศัยข้ออ้างว่าการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐต้องเป็นความลับทางการค้า จึงไม่สามารถเปิดเผยปริมาณ และราคาขายที่ตกลงกับรัฐบาลผู้ซื้อได้ แต่แท้ที่จริงแล้วข้าวส่วนใหญ่มิได้ขายให้แก่รัฐบาลต่างประเทศ แต่เป็นการขายให้ผู้ประกอบการในประเทศ วิธีการทุจริต คือ นายหน้านักการเมืองจะเป็นผู้เดียวที่สามารถขอซื้อข้าวราคาถูกลงจากรัฐบาลเพื่อนำไปขายให้แก่พ่อค้าข้าว แต่รัฐบาลปิดบัง “ราคาขาย” ในระยะแรกผู้ซื้อเอกชนจะต้องจ่ายเช็คให้แก่ตัวแทนของนายหน้า แต่เมื่อนายวรงค์ เดชกิจวิกรม สส.พรรคประชาธิปัตย์ พบว่าไม่มีการซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐจริง และพบหลักฐานการจ่ายเช็คให้ตัวแทนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนายหน้าและนักการเมืองบางคน นายหน้าดังกล่าวก็เปลี่ยนให้ผู้ซื้อข้าวจ่ายแคชเชียร์เช็คโดยตรงให้แก่กรมการค้าต่างประเทศ (ดูรูปที่ 2.4)

อนึ่งจากการสัมภาษณ์อดีตเจ้าหน้าที่กรมการค้าต่างประเทศที่เคยทำธุรกรรมด้าน G-to-G ยืนยันว่า ถึงแม้ในบางครั้งรัฐบาลไทย (หรือรัฐบาลต่างประเทศ) จะขอให้บริษัทเอกชนช่วยเป็นธุระจัดการ เช่น การปรับปรุงคุณภาพข้าว การขนส่ง ฯลฯ แต่ถ้าเป็นการค้าแบบ G-to-G กระทรวงพาณิชย์ต้องได้รับเงินชำระโดยตรงจากรัฐบาลผู้ซื้อเท่านั้น

หลังจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคประชาธิปัตย์ในเดือนพฤศจิกายน 2555 พฤติกรรมการทุจริตในการระบายข้าวก็เปลี่ยนไป แทนที่นักการเมืองจะตั้งบริษัทตัวแทนมาเป็นคู่สัญญาการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ รัฐบาลก็พยายามนำเอารัฐวิสาหกิจระดับมณฑลของจีน เช่น บริษัท เป่ย์ต้าหวง กรุ๊ป<sup>11</sup> มาเป็นคู่สัญญากับรัฐบาล ทั้งๆ ที่โดยข้อเท็จจริง รัฐวิสาหกิจที่ได้รับโควตารับนำเข้าข้าวจากรัฐบาลจีนมีเพียง บริษัทเดียว คือ บริษัท COFCO<sup>12</sup>

<sup>11</sup> บริษัท เป่ย์ต้าหวง กรุ๊ป ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของเมืองฮาร์บิน มณฑลเฮยหลงเจียง (ผู้ลงนามสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรแบบรัฐต่อรัฐคือ Beijing Great Northern Wilderness Rice Industry ซึ่งเป็นบริษัทลูกของเป่ย์ต้าหวง – เบื้องหลังล้มสัญญาขายข้าวจีทูจี ‘ลวงโลก’ กรุงเทพธุรกิจ 6 กุมภาพันธ์ 2557)

<sup>12</sup> เจ้าหน้าที่ FAO ประจำประเทศจีนนำเสนอข้อมูลหลักเกณฑ์การนำเข้าข้าวของรัฐบาลจีนดังนี้ ตามข้อตกลง WTO เรื่อง tariff quota รัฐบาลจีนมอบโควตารับนำเข้าข้าว 50% ให้แก่รัฐวิสาหกิจเพียงแห่งเดียว คือ บริษัท COFCO (China National Cereals,

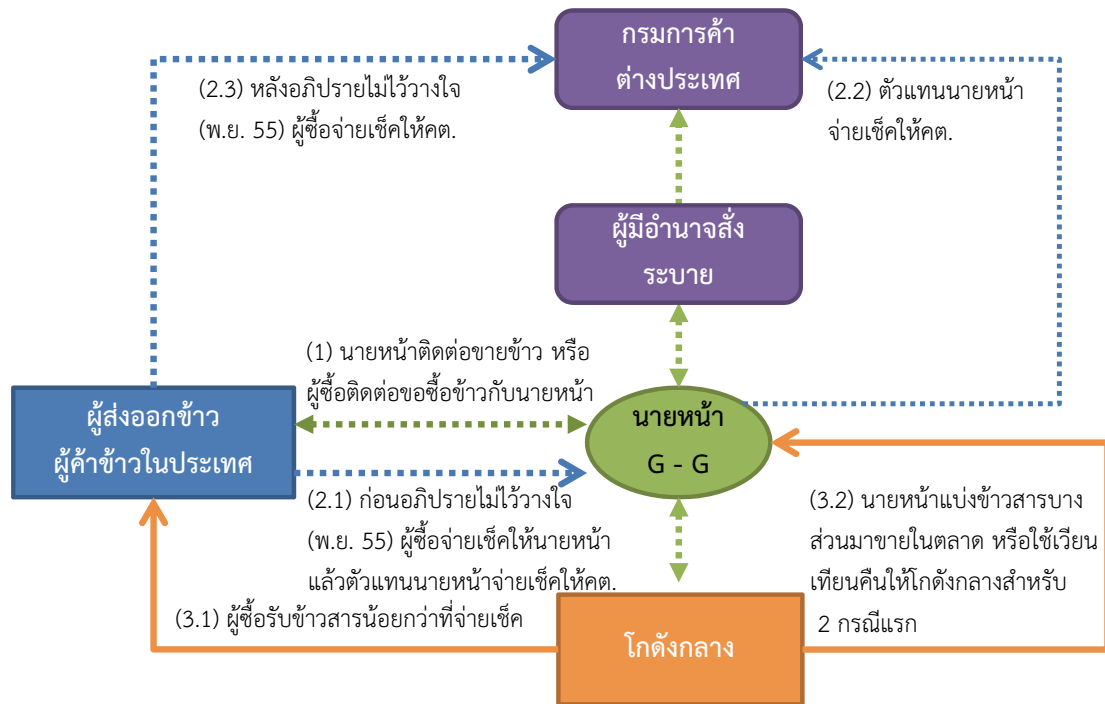
เนื่องจากการตั้งบริษัทตัวแทนมาเป็นคู่สัญญากับกรมการค้าต่างประเทศเริ่มถูกฝ่ายค้านเฝ้า  
มองอย่างใกล้ชิด ฝ่ายการเมืองและบริษัทนายหน้าจึงเริ่มใช้วิธีการขายข้าวโดยตรงให้ผู้ส่งออกข้าวและ  
พ่อค้าขายส่งข้าวถุง วิธีการคือ นายหน้ากับผู้ซื้อจะตกลงราคาและปริมาณรับซื้อกัน เช่น ผู้ซื้อ  
ต้องการซื้อข้าว 3,000 ตัน ในราคาตันละ 15,000 บาท คิดเป็นเงิน 45 ล้านบาท ผู้ซื้อต้องจ่ายเช็ค  
ให้กับทางราชการ 45 ล้านบาท และนายหน้าจะสั่งให้ผู้ซื้อไปรับข้าวจากโกดังกลางของอ.ค.ส. หรือ  
อ.ต.ก. จำนวน 3,000 ตัน แต่นายหน้าจะใช้สิทธิพลการเมืองซื้อข้าว (ในนามของบริษัทผู้ซื้อ) ในราคา  
12,000 บาทต่อตันจำนวน 3,750 ตัน ฉะนั้น นายหน้าจะได้ข้าวฟรีจากโกดังกลางของรัฐบาล 750  
ตัน ข้าวฟรีจำนวนนี้ส่วนหนึ่งจะถูกนำไปส่งคืนโกดังกลางแทนข้าวสารจากโรงสีในเครือข่ายที่ร่วมมือ  
กับนายหน้าแอบนำไปขายก่อน (รูปที่ 2.3) ข้าวส่วนที่เหลือก็สามารถนำไปขายให้ผู้ส่งออกหรือพ่อ  
ค้าขายส่งข้าวถุงได้ จากการสัมภาษณ์ผู้ซื้อข้าวจากนายหน้า ผู้ซื้อที่เป็นผู้ส่งออกบอกว่าตนได้รับคำสั่ง  
จากนายหน้าให้ไปรับข้าวจำนวนที่ตกลงกันที่โกดังกลาง และเขียนเช็คให้กรมการค้าต่างประเทศ แต่  
ตนไม่ทราบว่านายหน้าไปรับข้าวที่เหลือจำนวนเท่าไร<sup>13</sup> การทุจริตรูปแบบที่สองคือ การขายข้าวให้แก่ผู้  
เสนอราคาซื้อ กระทรวงพาณิชย์รายงานว่าระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ถึงเดือนเมษายน  
พ.ศ.2557 มีการขายข้าวด้วยวิธีดังกล่าวถึง 5.7 ล้านตัน แต่พ่อค้าส่งออกบางรายให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัย  
ว่ารัฐบาลอนุมัติขายข้าวให้เฉพาะแก่ผู้ซื้อบางรายที่ให้การสนับสนุนนโยบายรับจำนำข้าว เช่น บริษัท  
ซีพีอินเตอร์เทรด จำกัด (ดูคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารบริษัท ซีพีอินเตอร์เทรดใน The Nation ฉบับ  
วันที่ 12 กรกฎาคม 2556) ยิ่งกว่านั้นมีกระแสข่าวว่าผู้เสนอซื้อข้าวบางรายต้องเสนอซื้อผ่านนายหน้า  
ผู้มีอิทธิพลทางการเมือง โดยสรุปก็คือ การขายข้าวแบบนี้เป็นการขายข้าวแบบไม่โปร่งใส โดยรัฐบาล  
จะขายข้าวให้ในราคาต่ำกว่าราคาตลาด และไม่มีการเปิดเผยข้อมูลว่ากระทรวงได้ขายข้าวให้ใคร ใน  
ปริมาณ และราคาเท่าใด

---

Oils and Foodstuffs Corporation) ที่เหลือจัดสรรให้กับบริษัทเอกชน (Liu An 2013) ในปี 2555/56 ผลผลิตข้าวของจีนมี 204  
ล้านตัน รัฐจะให้นำเข้า 3.1 ล้านตัน (Zhou Hui 2013)

<sup>13</sup> การที่ ปชช. ตั้งข้อกล่าวหาบุคคลและบริษัทเอกชนรวม 35 ราย ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับทุจริตข้าวแบบรัฐต่อรัฐ น่าจะเป็นการทุจริตใน  
กรณีดังกล่าวข้างต้น

รูปที่ 2.4 การทุจริตในขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ : การขอซื้อข้าวในโครงการจำนำจากโกดังกลางผ่าน  
นายหน้า



หมายเหตุ: \*การแอบนำข้าวเปลือกในโครงการไปขายให้พ่อค้าส่งออกข้าวหนึ่งจะได้กำไรมากเป็นพิเศษ เพราะราคาส่งออกข้าวหนึ่งสูงกว่าราคาส่งออกข้าวขาว ดังนั้นจึงคุ้มที่โรงสีบางแห่งจะลักลอบนำข้าวเปลือกเจ้าในโครงการจำนำไปขายก่อน แล้วค่อยหาซื้อข้าวเปลือกเจ้ามาสีแปรสภาพส่งคืนคลังภายหลัง

ที่มา: จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับโรงสีและผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าข้าวกับรัฐบาล

หลักฐานเรื่องการขายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาด คือ เงินรายได้จากการระบายข้าวที่กระทรวงพาณิชย์ส่งคืนใช้หนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. กับตัวเลขปริมาณการระบายข้าวตลอดสมัยรัฐบาล นส.ยิ่งลักษณ์ (หรือ 16.37 ล้านตัน)<sup>14</sup> ดังนั้นราคาข้าวที่รัฐบาลขายได้จึงเฉลี่ยเพียงตันละ 11,122.9 บาท เทียบกับราคาขายส่งของข้าวสารทุกชนิดในโครงการรับจำนำ 17,809.6 บาท ต่อตันในระหว่างเดือนตุลาคม 2554 ถึงตุลาคม 2556 และ 15,190.45 บาทต่อตันในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2556 ถึงเมษายน 2557

การทุจริตแบบที่สาม คือ นโยบายการขายข้าวถูกราคาถูก พฤติกรรมการทุจริตมีดังต่อไปนี้ การจัดทำข้าวถูกราคาถูกเป็นวิธีหนึ่งในวิธีการระบายข้าวจากโครงการรับจำนำของรัฐบาล โดยมีมติของ

<sup>14</sup> ปริมาณระบายข้าว เท่ากับปริมาณรับจำนำ (35.07 ล้านตัน) ลบด้วยสต็อกข้าวที่เหลืออยู่ 18.6 ล้านตัน ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2557

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) อนุมัติให้มีการจัดทำข้าวถุงราคาถูกชนิดถุงละ 1 และ 5 กิโลกรัม จำนวน 2.5 ล้านตัน โดยแบ่งการอนุมัติเป็น 4 รอบ แต่ละรอบมีการอนุมัติต่างกัน เริ่มตั้งแต่ 1 แสนตัน ไปจนถึงรอบละ 1.8 ล้านตัน ปรากฏหลักฐานว่าการอนุมัติเพื่อจัดทำข้าวถุงเป็นรอบๆ นั้น แต่ละรอบยังไม่สามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จก็มีการอนุมัติรอบใหม่เพิ่มขึ้นตลอด (ดู วงศ์ 2557)

การศึกษาของ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ของวุฒิสภา สอบสวนพบว่าการทุจริตในโครงการข้าวถุงราคาถูกมีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

ในการจัดทำข้าวถุงราคาถูก อคส. ต้องว่าจ้างโรงสีรวม 6 ราย ให้ปรับปรุงสภาพข้าว แบ่งบรรจุ และขนส่งไปยังร้านค้าในโครงการ โดยส่วนหนึ่ง อคส. ได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนอีกสามรายเข้ามา รับหน้าที่ระบายข้าวถุง บริษัทเอกชนเหล่านั้นซื้อข้าวถุงจาก อคส. ในราคา 65.6 บาทต่อถุง 5 กิโลกรัม เพื่อนำไปส่งมอบให้กับร้านค้าในโครงการ และให้ร้านค้าในโครงการขายในราคาไม่เกิน 70 บาทต่อถุง 5 กิโลกรัม

การทุจริตเกิดขึ้นภายหลังการปรับปรุงสภาพ โรงสีต้องส่งมอบข้าวให้กับ อคส. แต่ในความเป็นจริงแล้ว อคส. ไม่ได้รับข้าวจำนวนนี้ทั้งหมดมาไว้ที่คลังของตนเอง ส่วนใหญ่ยังฝากไว้ที่คลังของผู้ปรับปรุง แต่ให้ผู้รับจ้างระบายไปรับข้าวจากผู้ปรับปรุงนำข้าวถุงไปกระจายให้ร้านค้าต่างๆ คณะอนุกรรมการตรวจสอบการระบายข้าวถุง ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา ตรวจสอบพบว่า บริษัทที่รับจ้างระบาย ได้ทำสัญญาขายสิทธิ์ในการรับจ้างให้กับโรงสีผู้รับจ้างปรับปรุงทันที และมีกรณีที่บริษัทรับจ้างระบายให้ปากคำต่อคณะอนุกรรมการว่าตนเองเงินของโรงสีที่รับจ้างปรับปรุงมาจ่ายเป็นค่าข้าวถุงให้แก่ อคส. บริษัทรับจ้างระบายข้าวถุง จึงไม่ได้รับข้าวออกจากโกดังของผู้ปรับปรุง ข้าวจำนวนนี้จึงไม่ได้นำออกสู่ตลาดในนามของข้าวถุงราคาถูก แต่ถูกนำบริษัทปรับปรุงข้าวไปขายในรูปของข้าวถุงราคาปกติทั่วไปของโรงสีบางแห่งที่รับจ้างปรับปรุงข้าว

ความเสียหายที่เกิดขึ้น คือ รัฐบาลขายข้าวจำนวนนี้ให้กับโรงสีผู้ปรับปรุงในราคา 65.60 บาท โดยที่จ่ายเงินค่าจ้างปรับปรุง 22.6-26 บาทต่อถุง ให้กับผู้ปรับปรุง เท่ากับผู้ปรับปรุงสามารถซื้อข้าวได้ในราคา 8.32 บาทต่อกิโลกรัม และยังได้รับเงินค่าปรับปรุงอีกต่อหนึ่ง แต่กลับนำข้าวส่วนใหญ่ไปขายในราคาตลาดที่สูงถึง 17-18 บาท ต่อกิโลกรัม ทำกำไรเข้ากระเปาะเกือบ 100% แน่แน่นอนว่ากำไรบางส่วนคงต้องแบ่งสรรปันส่วนให้นักการเมืองผู้อยู่เบื้องหลัง

### 2.3 ปัญหาข้าวหาย : หลักฐานและปฏิกิริยาตอบสนองของเจ้าหน้าที่รัฐ

วัตถุประสงค์ของตอนนี คือ การวิเคราะห์ปัญหาข้าวหายจากโกดังกลาง 2.9 ล้านตัน คำถามสำคัญ คือ มีหลักฐานอะไรที่บ่งชี้ว่ามีข้าวหายจากโกดังกลางจริงๆ ไม่ใช่ความบกพร่องของการทำ

บัญชี ตามข้ออ้างของกระทรวงพาณิชย์และมีหลักฐานอะไรที่บ่งชี้ว่าปัญหาข้าวหายเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐที่อยู่ในมือของเจ้าหน้าที่ระดับสูง และผู้มีอิทธิพลทางการเมือง

ผู้วิจัยมีสมมติฐานว่าปัญหาข้าวหายและการทุจริตในการระบายข้าวมิใช่เป็นเพียงการทุจริตของเจ้าของโรงสีและโกดังบางแห่งหรือเจ้าหน้าที่ อ.ต.ก./อคส.บางคน หรือถ้าหากมีการทุจริตโดยบุคคลเหล่านี้ก็เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ผู้วิจัยสันนิษฐานว่า ปัญหาข้าวหายและการทุจริตในการระบายข้าวเป็นการทุจริตระดับใหญ่ไม่โหดร้ายที่ต้องอาศัยอำนาจรัฐซึ่งอยู่ในมือของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองระดับสูงเท่านั้น

ก่อนจะตอบคำถามเรื่องข้าวหาย ผู้วิจัยขอเสนอสภาพตลาดข้าวในช่วงที่มีการรับจำนำ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจมูลเหตุที่ทำให้ข้าวหายได้ง่ายขึ้น โดยโครงการรับจำนำข้าวได้มีการประกาศเป็นนโยบายหาเสียงของพรรคเพื่อไทยตั้งแต่กลางเดือนเมษายน 2554 เมื่อพรรคได้รับเลือกตั้ง ก็ดำเนินงานที่ได้หาเสียงไว้ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2554 เป็นต้นมา แต่จากรูปที่ 2.1 มีข้าวเข้าโครงการในฤดูแรกเพียง 27% ทำให้ยังมีข้าวเหลือในตลาดจำนวนหนึ่ง ซึ่งนอกจากกระทบการส่งออกข้าวแล้วยังไม่ส่งผลกระทบต่อตลาดภายในประเทศมากนัก ราคาข้าวสารขายปลีกถั่วเฉลี่ยเดือนธันวาคม 2554 มีราคาเพียงกิโลกรัมละ 21.75 บาท และราคาข้าวสารขายปลีกถั่วเฉลี่ยเดือนมีนาคม 2555 ชัยขึ้นเล็กน้อยเป็นกิโลกรัมละ 22.41 บาท ที่ราคาส่งออกข้าวขาว 5% 15,300 บาทต่อตัน แสดงว่าปริมาณข้าวสารที่มีอยู่ในตลาดในประเทศเริ่มไม่เพียงพอ เพราะคนไทยบริโภคข้าวไม่น้อยกว่า 1.6 ล้านตันข้าวเปลือก (8 แสนตันข้าวสาร) ในแต่ละเดือน

ต่อมาปรากฏว่าการรับจำนำในช่วงนาปี 2555 ข้าวนาปีทั้งหมดเข้าสู่โครงการรับจำนำ ส่งผลให้ราคาส่งออกข้าวขาว 5% สูงขึ้นถึง 18,000 บาทต่อตัน ในเดือนพฤษภาคม 2555 แต่ราคาข้าวสารขายปลีกในประเทศขยับราคาขึ้นเพียง 0.04 บาทต่อกิโลกรัม ทั้งๆ ที่ในเวลานั้นข้าวที่เหลือจากนาปี 2554/55 ไม่น่าจะเหลือเพียงพอที่จะบริโภค เพราะความต้องการบริโภคข้าวในประเทศเฉลี่ยเดือนละ 8 แสนตัน แต่จนถึงช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลมีการระบายข้าวสารอย่างเป็นทางการเพียง 1.3 แสนตัน การที่ราคาส่งออกสูงขึ้น ขณะที่ราคาขายปลีกทรงตัวทำให้นักวิจัยเชื่อว่าผู้มีอำนาจทางการเมืองในการระบายข้าวคงจะพยายามระบายข้าวจากโครงการจำนำข้าวออกสู่ตลาดในประเทศในจำนวนมากพอที่จะทำให้ราคาขายปลีกทรงตัว

สำหรับตลาดข้าวนี้ จากเหตุการณ์ที่พบว่าข้าวนาปี 2555 ทั้งหมดเข้าโครงการรับจำนำ น่าจะส่งผลให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่งไม่สามารถหาซื้อข้าวเปลือกนาปีมาทำข้าวหนึ่ง และประเทศไทยจะไม่สามารถส่งออกข้าวหนึ่งในช่วงฤดูนาปี 2555 ได้ ในความเป็นจริงกลับปรากฏว่าประเทศไทยสามารถส่งออกข้าวหนึ่งในช่วงเวลาของฤดูนาปี 2555 ได้กว่า 1.3 ล้านตัน (รูปที่ 2.5) เป็นเหตุให้เชื่อได้ว่าต้องมีข้าวเปลือกไม่น้อยกว่า 2 ล้านตันออกจากโครงการจำนำไปยังโรงสีข้าวหนึ่ง

เหตุการณ์ทั้งสองนี้แสดงว่าจะต้องมีการนำข้าวเปลือกหรือข้าวสารจำนวนมากจากโรงสีออกไปขายในตลาดก่อนที่จะมีการส่งข้าวเข้าโกดัง ทำให้เมื่อมีการปิดบัญชีคณะกรรมการจึงพบว่า มีข้าวขาดหายไปจากโกดังจำนวนมาก

หลักฐานชิ้นสำคัญคือ รายงานการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าว ณ วันที่ 31 มกราคม 2556 (ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2556) คณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร รายงานว่ามีข้าวหายจากโกดังกลางของ อคส. และอ.ต.ก. 2.9 ล้านตัน (กรุงเทพมหานคร ออนไลน์ 18 มิถุนายน 2556) แม้ว่านายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจะปฏิเสธเรื่องข้าวหายโดยแก้ตัวว่าเกิดจากความผิดพลาดทางบัญชี เพราะข้าวที่อยู่ระหว่างการสีแปรสภาพมิได้ถูกบันทึกลงในรายงานของคณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ (กรุงเทพมหานคร ออนไลน์ 18 มิถุนายน 2556) แต่คณะกรรมการข้าวแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลปริมาณข้าวคงเหลือ<sup>15</sup> ให้ตรวจนับสินค้าข้าวคงเหลือทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2556 รวมเวลา 1 วัน นอกจากนั้น กชช. ยังได้ขอให้กระทรวงพาณิชย์ปรับปรุงข้อมูลจำนวนข้าวคงคลังให้ถูกต้อง

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2556 รายงานของคณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 ระบุว่ากระทรวงพาณิชย์ขอปรับเพิ่มจำนวนข้าวคงคลัง เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2556 โดยแจ้งเพิ่มขึ้นอีก 2.98 ล้านตัน (ตารางที่ 2.4)

#### ตารางที่ 2.4 ข้าวหาย กับการขอปรับเพิ่มจำนวนข้าวคงคลัง ณ วันที่ 31 มกราคม 2556

โครงการ	ปริมาณเดิม	ขอแจ้งเพิ่ม	รวมเป็น
อคส.			
ข้าวเปลือกนาปี 54/55	1,640,823.69	5,601.36	1,646,425.05
ข้าวเปลือกนาปรัง 55	5,129,392.33	65,371.39	5,194,763.72
ข้าวเปลือกนาปี 55/56	1,249,160.36	2,582,542.40	3,831,702.76
รวม	8,019,376.38	2,653,515.15	10,672,891.53
อ.ต.ก.			
ข้าวเปลือกนาปี 54/55	746,190.74	196.58	746,387.32
ข้าวเปลือกนาปรัง 55	2,025,653.71	101,100.29	2,126,454.00
ข้าวเปลือกนาปี 55/56	178,754.70	222,385.43	401,140.26
รวม	2,950,599.15	323,682.30	3,274,281.45
รวมทั้งสิ้น	10,969,975.53	2,977,197.45	13,947,172.98

ที่มา : คณะกรรมการปิดบัญชีฯ “ผลการดำเนินงานและข้อเสนอแนะจากการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก”

ณ วันที่ 31 พ.ค. 2556 หนังสือกระทรวงการคลังถึงประธาน กชช. เลขที่ กค.0201/17315 ลงวันที่ 10 ต.ค. 2556

<sup>15</sup> มีข้อสังเกตว่าประธานคณะทำงานชุดนี้ เป็นรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (พล.ต.ต.ธวัช บุญเรือง) คณะทำงานจึงเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายการเมือง แม้จะมีแหล่งข่าวรายงานว่าคณะทำงานฯ ตรวจสอบพบว่าข้าวขาดหายไปจากโกดังกลางจำนวนมาก แต่รัฐบาลกลับไม่เคยเปิดเผยผลรายงานการตรวจสอบต่อสาธารณะ มีหน้าที่รัฐบาลยังไม่ยอมรับรายงานของคณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ สำหรับการจำนำข้าวรอบที่ 1 ในปี 2555/56 (การจำนำครั้งที่ 3 ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์) และไม่มีการตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นสอบสวนปัญหาดังกล่าว

รายงานข่าวหาดังกล่าวน่าจะก่อให้เกิดความตื่นตระหนกในหมู่เจ้าหน้าที่ระดับสูงและนักการเมืองผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดูแลรักษาสต็อกข้าวและการระบายข้าวของรัฐ ดังนั้นตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2556 เป็นต้นมา จึงเกิดกระบวนการแต่งบัญชีสต็อกข้าวจากโครงการรับจำนำรอบที่ 1 และ 2 ปี 2555/56 โดยการเร่งรัดให้มีการนำข้าวส่งคืนโกดังกลางขนานใหญ่ (หรือเร่งปรับแต่งบัญชีในโกดังต่างๆ) ทำให้ตัวเลขข้าวคงเหลือในบัญชีของโกดังกลางพุ่งพรวดอย่างรวดเร็ว จนมีจำนวนมากกว่าปริมาณการรับจำนำ กล่าวคือ จากการตรวจสอบตัวเลขปริมาณข้าวคงเหลือในโกดังกลางของ อคส. และอ.ต.ก. พบว่า ระหว่างเดือนมิถุนายนและกรกฎาคม 2556 ตัวเลขปริมาณข้าวคงเหลือจากโครงการรับจำนำรอบที่ 1 ปี 2555/56 พุ่งพรวดขึ้นถึง 3 ล้านตัน (ดูภาพผนวกที่ 1) ซึ่งเป็นเรื่องผิดปกติมากและเป็นไปไม่ได้ยาก เพราะถ้าเป็นจริงจะต้องมีการว่าจ้างรถบรรทุก 10 ล้อ จำนวนไม่ต่ำกว่า 0.15 ล้านคัน-เที่ยว ในเวลา 1 เดือน ผลของการเร่งรายงานตัวเลขข้าวคงเหลือในโกดังกลางนับพันแห่งทั่วประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาว่า ณ วันที่ 30 กันยายน 2556 หรือ (5 เดือนหลังสิ้นสุดการจำนำรอบที่ 1 ปี 2555/56) จำนวนข้าวในสต็อกที่มาจากโครงการจำนำรอบ 1 ปี 2555/56 มีมากกว่าปริมาณการรับจำนำ (รูปที่ 2.2) ตัวเลขนี้เป็นไปไม่ได้ อนึ่งตัวเลขสต็อกคงเหลือนี้ยังไม่ได้รวมปริมาณการระบายข้าวจากโครงการรับจำนำรอบ 1 ปี 2555/56

แต่สิ่งที่ผิดสังเกต คือ อคส.ยุติการรายงานสต็อกข้าวคงเหลือจากโครงการรับจำนำรอบที่ 2 ปี 2555/56 นอกจากนั้นในรายงานข้าวคงเหลือ อคส.รายงาน เฉพาะปริมาณ “ข้าวเปลือกจากโครงการรับจำนำที่จะต้องส่งมอบเข้าโกดังของอคส. “ตัวเลขนี้คงที่ตลอดช่วงเวลาระหว่างเดือนตุลาคม 2556 ถึง เมษายน 2557”

### 2.3.1 ข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์มาจากหน่วยงานของรัฐดังนี้

- ก. รายงานปริมาณข้าวที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวตามใบประทวนจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)
- ข. รายงานปริมาณข้าวคงคลังที่เจ้าหน้าที่ขององค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดกลางเกษตรกร (อ.ต.ก.) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อรายงานต่อผู้บริหารและจัดส่งให้ ธ.ก.ส. เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการปฏิบัติงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก รายงานนี้ อคส. และอ.ต.ก.ได้รับจากเจ้าหน้าที่ อคส. และ อ.ต.ก. ซึ่งประจำอยู่ที่โรงสี และโกดังกลางทั่วประเทศโดยส่งเป็นโทรสารเข้ามายังส่วนกลาง เพื่อใช้ในการบริหารจัดการ ธ.ก.ส. ได้นำจัดทำเป็นตารางสถิติมาประมวลผลเป็นรายเดือน ฉะนั้น ตัวเลขนี้จึงเป็นตัวเลขทางบัญชีเบื้องต้นที่ไม่มีการตรวจสอบทั้งด้านความถูกต้องทางบัญชีและด้านปริมาณข้าวคงคลังที่มีอยู่จริงในโกดังต่างๆ
- ค. ข้อมูลรายรับจากการระบายข้าวที่กรมการค้าต่างประเทศ (คต.) นำส่ง ธ.ก.ส. เพื่อชำระหนี้เงินกู้จาก ธ.ก.ส. ผู้วิจัยนำข้อมูลนี้มาคำนวณหาปริมาณการระบายข้าว โดยหารมูลค่าการ

ระบายข้าวด้วยราคาการขายข้าวเฉลี่ยของการขายข้าวจากโครงการรับจำนำรอบที่ 1 และ 2 ปี 2554/55 ข้อมูลราคาข้าวเฉลี่ยได้จากคณะกรรมการปิดบัญชีฯ

- ง. รายงานการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวของคณะกรรมการปิดบัญชีฯ 3 ฉบับ คือ (ก) รายงานการปิดบัญชี ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2555 (ข) รายงานการปิดบัญชี ณ วันที่ 31 มกราคม 2556 และ (ค) รายงาน ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 รายงานนี้มีข้อมูลปริมาณข้าวคงคลังและปริมาณการระบายข้าวจากหลักฐานที่รวบรวมจาก อคส. และอ.ต.ก. และราคาข้าวที่รัฐบาลขายจำแนกตามชนิดข้าวและโครงการรับจำนำ
- จ. ปริมาณการระบายข้าวเก่าจากโครงการรับจำนำที่ดำเนินการก่อนรัฐบาลยิ่งลักษณ์ การระบายข้าวเท่านี้เกิดขึ้นในระหว่างเดือนตุลาคม 2554 ถึง ธันวาคม 2556 ตัวเลขนี้คำนวณจากการรายงานสต็อกข้าวเก่ารายเดือนของอคส.และอ.ต.ก. ดังสูตรต่อไปนี้  
ปริมาณการระบายข้าวระหว่างเดือนปัจจุบัน (t) กับ เดือนก่อน (t-1) = สต็อกข้าวในเดือนก่อน (t-1) ลบ สต็อกข้าวในเดือน t
- ฉ. ปริมาณและมูลค่าการส่งออกข้าวจากกรมศุลกากร และสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

### 2.3.2 ข้าวหายไปไหน

ก่อนที่จะวิเคราะห์ปัญหาความผิดปกติของรายงานสต็อกข้าวของ อคส. และอ.ต.ก. เราจำเป็นต้องทราบก่อนว่าข้าวหายไปไหน และมีหลักฐานอะไร ข้อมูลต่อไปนี้จะแสดงว่าข้าวหายส่วนหนึ่งถูกส่งออกเป็นข้าวหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งถูกนำออกมาขายในประเทศ จากนั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองก็หาข้าวราคาถูกมาส่งคืนโกดังกลาง ทำให้สามารถกอบโกยกำไรเข้ากระเป๋าจากส่วนต่างระหว่างราคาข้าวที่มีคุณภาพดี กับราคาข้าวคุณภาพต่ำที่นำมาส่งคืนให้โกดังกลาง

ก) ผู้ส่งออกข้าวหนึ่งเอาข้าวเปลือกมาจากที่ไหน โครงการรับจำนำข้าวไม่เคยมีระเบียบให้โรงสีผลิตข้าวหนึ่ง<sup>16</sup> ข้าวเกือบทุกเม็ดจะต้องถูกสีแปรสภาพตามปกติแล้วส่งเข้าโกดังกลาง<sup>17</sup> แต่สถิติการส่งออกข้าวของไทยในช่วงที่มีการจำนำข้าวกลับปรากฏว่าไทยยังคงมีการส่งออกข้าวหนึ่งจำนวน 4.76 ล้านตัน ในระหว่างเดือนตุลาคม 2554 ถึงเมษายน 2557 แม้ว่าปริมาณการส่งออกจะลดต่ำกว่าช่วงก่อนที่จะมีการรับจำนำข้าวก็ตาม (รูปที่ 2.5) ข้าวหนึ่งจำนวนดังกล่าวบางส่วนมาจากการที่พ่อค้าหาซื้อ

<sup>16</sup> ข้าวหนึ่งเป็นการนำข้าวเปลือกเข้ามาหนึ่งไอน้ำ ก่อนที่จะอบแห้งและสี การนี้ทำให้ข้าวที่สีได้มีเม็ดหักน้อยลง กลิ่นและรสชาติของข้าวจะเปลี่ยนไป ข้าวหนึ่งเป็นที่นิยมในตลาดแอฟริกา (โดยเฉพาะไนจีเรีย) และตะวันออกกลาง ราคาข้าวหนึ่งจะสูงกว่าราคาข้าวขาวทั่วไปตันละหลายสิบลบาทหรือดอลลาร์ ดังนั้นการลักลอบนำข้าวเปลือกในโครงการรับจำนำไปขายให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่งจึงทำให้นายหน้าและโรงสีในโครงการได้กำไรพิเศษ

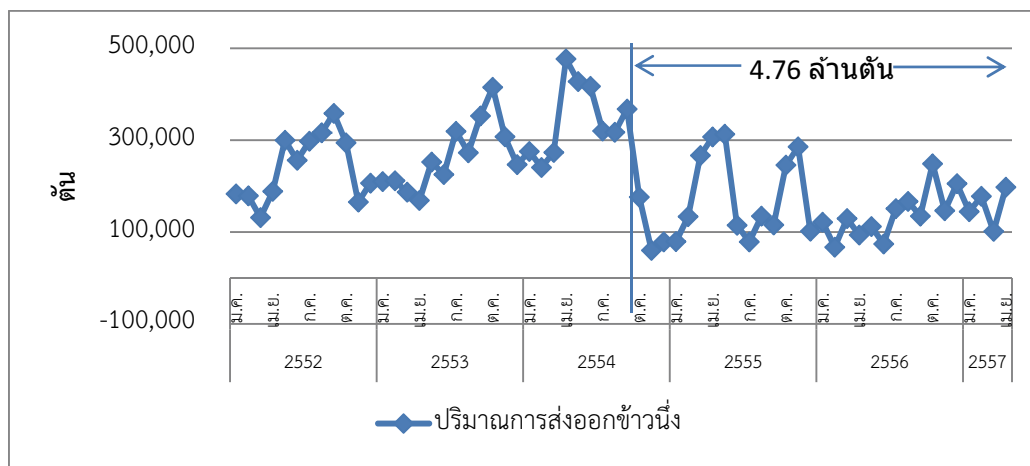
<sup>17</sup> ยกเว้นกรณีข้อตกลงพิเศษเรื่องการส่งออกข้าวหอมมะลิ (รวม 4 แสนตัน) ระหว่างสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยกับกระทรวงพาณิชย์ในปลายปี 2555 และ 2556



ข้าวเปลือกจากชาวนาตอนต้นฤดูนาปี เพราะชาวนาในพื้นที่ห่างไกลจากโรงสีในโครงการจำนำ มักขายข้าวให้โรงสีนอกโครงการที่อยู่ใกล้บ้าน แต่ในโครงการรับจำนำนาปรัง ปี 2555 และ 2556 อาจพูดได้ว่าข้าวเปลือกเจ้าทุกเม็ดถูกขายให้โครงการรับจำนำดังสถิติที่นำเสนอในรูปที่ 2.1 ดังนั้นผู้ส่งออกข้าวหนึ่งจะต้องสามารถหาซื้อข้าวเปลือกจำนวนมากจากโครงการรับจำนำข้าว มิฉะนั้นไทยจะไม่สามารถส่งออกข้าวหนึ่งได้ถึง 4.76 ล้านตัน ซึ่งถ้าคิดเป็นข้าวเปลือกจะเท่ากับ 7.9-8 ล้านตันข้าวเปลือก

คำถามคือ ผู้ส่งออกข้าวหนึ่งหาซื้อข้าวเปลือกได้จากที่ไหน คำตอบคือ จากนายหน้าผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ร่วมมือกับโรงสีบางโรงในโครงการรับจำนำแอบนำข้าวเปลือกไปขายให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่ง จากนั้นนายหน้าก็ต้องหาซื้อข้าวสารไปคืนโกดังในภายหลัง (ดูหัวข้อถัดไป) นอกจากนั้นโรงสีที่อยู่ในโครงการรับจำนำข้าวบางแห่ง (ประมาณ 20 ราย) ก็เป็นโรงสีข้าวหนึ่ง ผู้วิจัยสันนิษฐานว่าน่าจะมีโรงสีบางโรง ที่นำข้าวจากโครงการจำนำไปทำเป็นข้าวหนึ่งส่งออก แล้วหาซื้อข้าวสารราคาถูกจากตลาดมาส่งคืนภายหลัง ผู้วิจัยเชื่อว่าโรงสีเหล่านี้ต้องมีเส้นสายทางการเมืองจึงจะสามารถลักลอบนำข้าวเปลือกในโครงการรับจำนำไปทำข้าวหนึ่งได้

รูปที่ 2.5 ปริมาณการส่งออกข้าวหนึ่ง



ที่มา: กรมศุลกากร.

เจ้าของโรงสีข้าวหนึ่ง 3 ราย ให้สัมภาษณ์ว่าการจะปรับเปลี่ยนขบวนการผลิตของโรงสีจากการผลิตข้าวหนึ่งเป็นการผลิตข้าวสารปกติ แล้วภายหลังหันกลับมาทำข้าวหนึ่งใหม่จะมีค่าใช้จ่ายสูง นอกจากนั้นตลาดข้าวหนึ่งเป็นตลาดพิเศษที่มีราคาสูง ผู้ส่งออกข้าวหนึ่งที่เป็นเจ้าของโรงสีได้ลงทุนสั่งสมความรู้ความชำนาญมานานหากเลิกทำข้าวหนึ่งก็เท่ากับทุบหม้อข้าวของตนเอง (ภาษาวิชาการเรียกค่าใช้จ่ายและเวลาในการลงทุนดังกล่าวมีต้นทุนจมสูง (sunk cost)) และที่สำคัญ คือ การส่งออกข้าวหนึ่งจะมีกำไรสูงกว่าการส่งออกข้าวขาว เพราะได้ราคาดีกว่าและผู้ส่งออกต้องมีความรู้ความชำนาญในด้านข้อมูลข่าวสารตลาดข้าวหนึ่งมากเป็นพิเศษ

ข) โรงสีบางแห่งในโครงการรับจำนำอาจแอบนำข้าวเปลือก หรือข้าวสารจากโครงการรับจำนำไปหมุนขายในตลาดก่อน จากนั้นจึงค่อยหาซื้อข้าวราคาถูกมาคืนโกดังกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวจากต่างประเทศ หรือใช้วิธีนำข้าวจากโครงการที่รับซื้อที่หลัง มาคืนคลัง แต่ในที่สุดโรงสีก็ต้องหาซื้อข้าวจากตลาดมาคืนคลัง ผู้วิจัยเชื่อว่าคงมีกรณีแบบนี้ไม่มากนัก และอาจไม่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง

### 2.3.3 นายหน้าผู้มีอิทธิพลหาข้าวที่ไหนมาคืนโกดังกลาง

หลังจากที่จัดหาซื้อข้าวสารใหม่/ข้าวเปลือกให้แก่ผู้ส่งออกและพ่อค้าในประเทศแล้ว นายหน้าสามารถหาซื้อข้าวราคาถูกมาส่งคืนแทนโรงสีในเครือข่ายที่ลักลอบนำข้าวเปลือก (หรือข้าวสารใหม่) จากโครงการออกไปขายก่อนได้ 3 แห่ง<sup>18</sup> ทั้งสามแหล่งล้วนต้องใช้อิทธิพลทางการเมือง (ดังที่อธิบายในรูปที่ 2.2-2.3)

ก) การซื้อข้าวเก่าจากรัฐบาล โดยปกติพ่อค้าจะไม่สนใจซื้อข้าวเก่าในโกดังกลางของรัฐบาล โดยเฉพาะข้าวเก่าที่มีอายุเกิน 2-3 ปี เช่น ข้าวจากโครงการรับจำนำในสมัยรัฐบาลทักษิณ รัฐบาลสมชาย และรัฐบาลสมัคร เพราะข้าวเหล่านี้นอกจากมีคุณภาพแย่มากแล้ว บางส่วนอาจเป็นข้าวเน่าเสียไม่มีราคา แต่ในระหว่างเดือนตุลาคม 2554 ถึงธันวาคม 2556 ปรากฏสิ่งมหัศจรรย์ คือ รัฐบาลสามารถระบายข้าวเก่าถึง 2 ล้านตัน<sup>19</sup> (ดูรูปที่ 2.6)

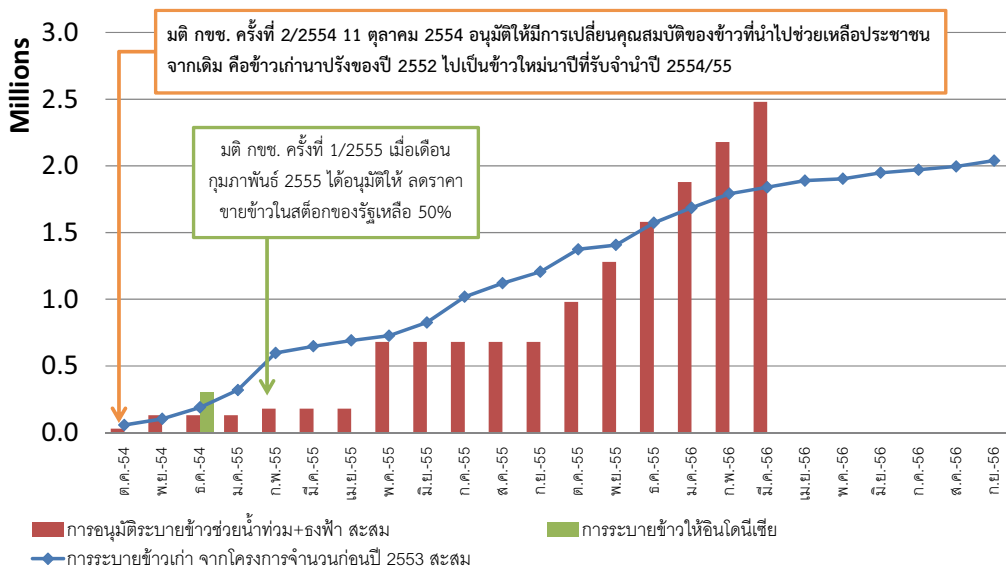
การที่นายหน้าจะสามารถซื้อข้าวเก่าจากรัฐบาลได้ย่อมต้องมีอิทธิพลทางการเมือง เพราะอำนาจการอนุมัติขายข้าวเป็นของรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์

<sup>18</sup> นอกจากนี้โรงสียังมีข้าวสารที่จะนำส่งโกดังกลางได้อีก 3 แห่ง คือ การซื้อข้าวจากชาวนานอกโครงการ โรงสีที่มีประสิทธิภาพบางแห่งจะมีข้าวสารส่วนเกินเหลือหลังจากส่งมอบข้าวให้โกดังกลางแล้ว นอกจากนี้โรงสีส่วนใหญ่จะมีข้าวที่ตกเกรดจากกระบวนการสี ซึ่งสามารถนำส่งให้โกดังกลางได้หากมีการจ่ายเงินใต้โต๊ะ ให้แก่เจ้าหน้าที่ และเซอร์เวย์เยอร์

<sup>19</sup> เจ้าของโรงสีข้าวในโครงการเล่าว่าการนำข้าวเก่าส่งคืนคลัง อาจไม่มีการเคลื่อนย้ายข้าวเก่าที่ขายออกจากโกดังเลย แต่ใช้วิธีลับเปลี่ยนบัญชีที่โกดังกลาง

ข) **นายหน้าข้าวที่เป็นค่านายหน้ามาคืนโกดังกลาง** ดังที่กล่าวในตอนๆ 2.2.3 ว่า นายหน้าที่มีอิทธิพลในการหาซื้อข้าวจากรัฐบาลในราคาถูกส่งให้แก่ผู้ส่งออกและพ่อค้าขายส่งข้าวถูก ได้รับค่านายหน้าเป็น “ข้าวฟรี” จำนวนมาก ผู้ส่งออกและพ่อค้าข้าวถูกบางคนให้สัมภาษณ์ว่า เขาเชื่อว่าข้าวฟรีเหล่านี้ถูกนำไปส่งคืนให้โกดังกลาง แทนข้าวใหม่ที่นายหน้าขอให้โรงสีในโครงการนำออกไปขายก่อน นำเสียดายว่าผู้วิจัยไม่มีหลักฐานที่จะประมาณการปริมาณข้าวฟรีดังกล่าว แต่การจัดทำบัญชีรวม โดยเฉพาะบัญชีการขายข้าวของกรมการค้าต่างประเทศจะทำให้เราทราบมูลค่าข้าวฟรี และปริมาณการเงินค่านายหน้าได้ในภายหลัง

รูปที่ 2.6 ขายข้าวเก่า และมตคช.ที่เอื้อประโยชน์แก่พ่อค้าที่ซื้อข้าวเก่าจากรัฐบาล



ที่มา: ThaiPublica 26 มิถุนายน 2013.

ค) **การซื้อข้าวราคาถูกจากต่างประเทศมาคืนโกดังกลาง (และมาสวมสิทธิ์ข้าวนา)**

ข้อมูลสำคัญอีกชุดหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการส่งมอบข้าวจากการรับจำนำเข้าโกดังกลาง คือ มีการลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก มาส่งมอบให้โกดัง FAO ประมาณการว่าในปี 2555 มีข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านลักลอบเข้าไทยประมาณ 0.5-2 ล้านตัน ส่วนเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกประจำกัมพูชาเคยประมาณการว่าปี 2555 น่าจะมีข้าวจากเขมรลักลอบเข้าไทยประมาณ 0.6 ล้านตัน ส่วนในปี 2556 เว็บไซต์ของเดลีเทเลกราฟรายงานว่ามีการลักลอบนำเข้าข้าวราคาถูกจากเมืองเมียวดีในพม่าข้ามแม่น้ำเมยเข้ามาในฝั่งไทย ข้าวในเมียวดีราคา 850 บาทต่อกระสอบ 50 กก. แต่ขายในประเทศได้ราคาถึง 1,600 บาท นอกจากนี้ไทยพีบีเอสรายงานว่าผู้พบกระสอบเปล่าตีตราข้าวหอมมะลิในโครงการรับจำนำนาปี 2555/56 ถูกทิ้งบริเวณริมฝั่งแม่น้ำเมย

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเชื่อว่านายหน้าผู้มีอิทธิพลทางการเมืองระดับสูงคงไม่จำเป็นต้องใช้วิธีลักลอบนำข้าวมาส่งคืนโกดัง เพราะจะเกิดปัญหายุ่งยากมากเกินไป<sup>20</sup>

### 2.3.4 ความผิดปกติของการรายงานการชำระเงินค่าข้าว

ในกระบวนการขายข้าวของรัฐบาลตามปกติ เมื่อรัฐบาลจำหน่ายข้าวออกจากโกดังของรัฐบาล และได้รับชำระค่าข้าวจากผู้ซื้อ รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์จะนำส่งเงินจำนวนนั้นเพื่อชำระหนี้เงินกู้กับธกส. โดยระบุรายละเอียดของข้าวที่จำหน่าย ได้แก่ เป็นข้าวจากโครงการรับจำนำฤดูกาลผลิตใด ข้าวนาปีหรือนาปรัง ชนิดข้าว ปริมาณ และโกดังที่ขาย หลังจากนั้น ธกส. จะจัดส่งเอกสารใบประทวนในโครงการ จำนวนนั้นกลับไปยังกระทรวงการคลัง

แต่เมื่อเริ่มโครงการจำนำในปี 2554/55 เป็นต้นมา กระทรวงพาณิชย์นำส่งเงินค่าขายข้าวเพื่อชำระหนี้เงินกู้กับธกส. โดยระบุเพียงรุ่นโครงการของข้าวที่จำหน่าย แต่ไม่ระบุชนิดข้าว ปริมาณ และโกดังที่ขาย ภายหลังจากเดือนมิถุนายน 2556 การรายงานข้อมูลลดลงเหลือเพียงระบุปีของข้าวที่ขาย โดยไม่ระบุโครงการว่าเป็นข้าวนาปีหรือข้าวนาปรัง ผลก็คือ ข้อมูลรายละเอียดการซื้อขายข้าวจากโกดังต่างๆ สดง. ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของธุรกรรมทั้งหมดได้ วิธีการแบบนี้เป็นการปกปิดข้อเท็จจริง ทำให้การสืบสวนหาผู้ทุจริตทำได้ยากหรือแทบทำไม่ได้เลย ผู้วิจัยสันนิษฐานว่าการกระทำเช่นนี้น่าจะเป็นแผนการของนักการเมืองระดับสูงที่ต้องการปกปิดข้อเท็จจริงของการขายข้าว

### 2.3.5 ความผิดปกติของการรายงานข้อมูลสต็อกข้าวของอคส.และอ.ต.ก.

ดังที่กล่าวแล้วว่าปัญหาข้าวหายจากโกดังกลางเกี่ยวข้องกับ การส่งข้าวสารเข้าโกดังกลางและรายงานข้าวคงคลังของอคส./อ.ต.ก.5 การวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานดังกล่าวพบความผิดปกติต่อไปนี้

#### ก) การส่งข้าวสารเข้าโกดังกลางล่าช้า

อันที่จริงปัญหาโรงสีส่งข้าวสารเข้าโกดังกลางของอคส./อ.ต.ก. ล่าช้า เกิดขึ้นครั้งแรกในโครงการรับจำนำรอบที่ 2 ปี 2555 เมื่อสิ้นสุดการรับจำนำ ณ วันที่ 30 กันยายน 2555 ปริมาณการรับจำนำเท่ากับ 9.3 ล้านตันข้าวสาร แต่โกดังกลางมีข้าวสารจากโครงการรอบที่ 2 เพียง 6.31 ล้านตัน<sup>21</sup> จากนั้นก็มีการทยอยส่งมอบจนโกดังกลางมีข้าวคงเหลือสูงสุดในเดือนธันวาคม 2555 โปรต

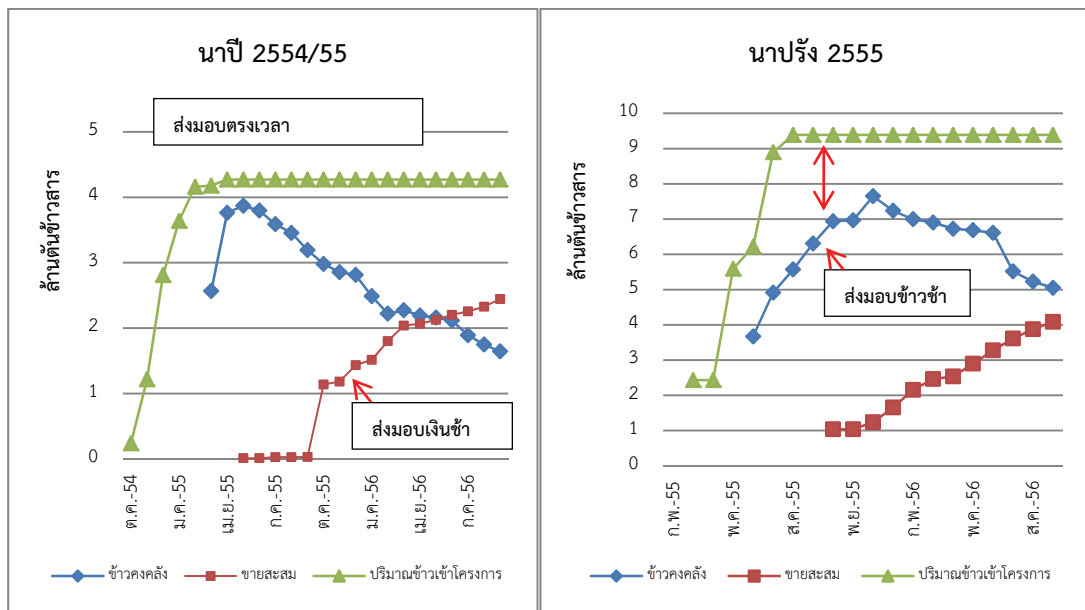
<sup>20</sup> อย่างไรก็ตามก้านรายหนึ่งในสุพรรณบุรีเล่าให้นักวิจัยฟังว่าตนเป็นผู้ขับรถบรรทุกนำข้าวสารที่ลักลอบมาจากเขมรไปส่งให้โรงสีในเครือข่ายของนักการเมืองรายหนึ่งในสุพรรณบุรี

<sup>21</sup> ปัญหานี้เกิดจากในรอบที่ 2 ของโครงการรับจำนำ ยังมีโกดังกลางจำนวนไม่เพียงพอทำให้กระทรวงพาณิชย์ต้องผ่อนผันชะลอการสีแปร และการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง

สังเกตว่าในการจำนำครั้งแรก (รอบ 1 ปี 2554/55) ไม่ได้มีปัญหาความล่าช้าในการส่งมอบเข้าโกดังกลาง (รูปที่ 2.7)

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากปริมาณการระบายข้าว บวกกับปริมาณข้าวคงเหลือของโครงการรับจำนำรอบที่ 2/2555 ไม่ปรากฏว่ามีปัญหาข้าวหาย หรือข้าวในสต็อกมีปริมาณมากกว่าปริมาณการรับจำนำเหมือนกับโครงการรับจำนำรอบที่ 1 ปี 2555/56 (ดูรูปที่ 2.8)

รูปที่ 2.7 ปัญหาการส่งมอบข้าวเข้าโกดังกลางเกิดขึ้นครั้งแรกในโครงการรับจำนำรอบ 2/2555 (นาปรัง)



หมายเหตุ : 1. ปริมาณการขายคำนวณจากเงินได้รับชำระหารด้วยราคาขายเฉลี่ยจากคณะกรรมการปิดบัญชี  
 2. ปริมาณการขายในโครงการปี 2555/56 รอบที่ 1 มีปัญหาในการจำแนกระหว่างรอบที่ 1 และ 2 เนื่องจากกรมการค้าต่างประเทศรายงานการขายรวมกัน

ที่มา : จำนวนจาก รายงานปริมาณข้าวคงคลังของ อคส. อ.ต.ก. และปริมาณการรับชำระค่าผลิตผลโครงการรับจำนำ โดย ธ.ก.ส.

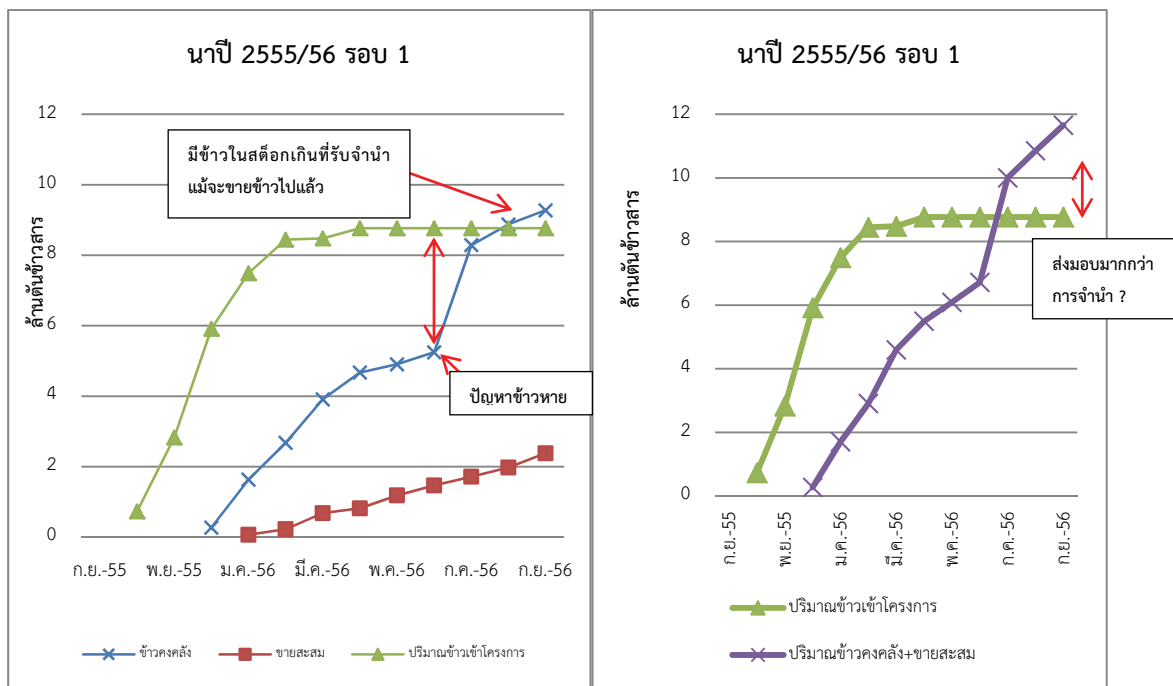
ดังนั้นการส่งมอบข้าวในการจำนำรอบที่ 2 ปี 2555 ล่าช้าจึงเป็นเพียงความล่าช้าชั่วคราวระยะเวลาเพียง 3 เดือน เพราะปัญหาโกดังกลางไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามเนื่องจากสต็อกข้าวคงเหลือไม่เคยสูงเท่ากับปริมาณการรับจำนำ แสดงว่ากระทรวงพาณิชย์น่าจะสั่งให้โรงสีบางแห่งระบายข้าวจำนวนหนึ่งจากโครงการรับจำนำรอบที่ 2/2555 ให้แก่พ่อค้าโดยตรง โดยมีได้ส่งมอบเข้าโกดังกลาง<sup>22</sup>

<sup>22</sup> ปัญหาเล็กๆที่ตามมา คือ โรงสีเหล่านี้มีการเบิกค่าขนส่งข้าวและค่ากระสอบหรือไม่ และกระทรวงพาณิชย์ได้ส่งเงินค่าระบายข้าวจำนวนดังกล่าวให้ ธ.ก.ส. หรือยัง

**ข) ความผิดปกติของสต็อกข้าวจากโครงการรับจำนำรอบที่ 1 ปี 2555/56**

ปัญหาการส่งมอบเข้าโกดังล่าช้าเริ่มทวีความรุนแรงขึ้นในโครงการรับจำนำครั้งที่ 3 (รอบ 1 ปี 2555/56) เมื่อสิ้นสุดโครงการรับจำนำรอบที่ 1 ปี 2555/56 ในวันที่ 30 เมษายน 2556 มีข้าวสารเข้าสต็อกน้อยกว่าปริมาณการรับจำนำตามรายงานการจ่ายเงินตามใบประทวนของ ธ.ก.ส. กล่าวคือ มีข้าวในคลังเพียง 4.67 ล้านตันข้าวสาร ขณะที่ปริมาณรับจำนำสูงถึง 8.798 ล้านตันข้าวสาร หากรวมปริมาณข้าวที่ขายไปแล้ว 0.84 ล้านตัน ผลรวมของสต็อกและปริมาณการระบายข้าวก็ยังไม่เกินกว่าปริมาณรับจำนำ เหตุการณ์นี้ยังเป็นจริงในเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2556 (รูปที่ 2.8) แต่หลังจากการเปิดเผยผลการปิดบัญชีที่พบว่าข้าวหาย 2.9 ล้านตัน รัฐบาลสั่งให้มีการทำบัญชีใหม่ ปรากฏว่าในเดือนกันยายน 2556 ปริมาณข้าวในสต็อกและยอดขายสะสมมีมากกว่าปริมาณข้าวที่รับจำนำในรอบ 1 ปี 2555/56 (ดูรูปที่ 2.8)

**รูปที่ 2.8 ปัญหาข้าวหาย 3 ล้านตัน และการปรับเพิ่มปริมาณข้าวคงเหลือจนทำให้สต็อกข้าวมีมากกว่าปริมาณรับจำนำ**



หมายเหตุ: คณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ รายงานข้าวคงคลังจำนวน 1.368 ล้านตัน ณ 31 พ.ค. 2556

ที่มา: (1) อคส. และ อ.ต.ก. รายงานข้าวคงเหลือรายเดือน

(2) คณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ

**ค) ปัญหา อคส. ไม่บันทึกสต็อกข้าวรอบที่ 2 ในปีการผลิต 2555/56 ซึ่งเป็นเรื่องผิดปกติที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน**

ขณะที่ อ.ต.ก. เริ่มรายงานปริมาณข้าวที่เข้าสต็อกตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2556 เป็นต้นมา อคส.กลับไม่รายงานสต็อกข้าวสารคงเหลือของโครงการรับจำนำข้าวรอบที่ 2 ปีการผลิต 2555/56 (ตารางภาคผนวกที่ 2.1) มีแต่การรายงานตัวเลขยอดรวมของข้าวเปลือกจากโครงการรับจำนำในรอบที่ 2 ปี 2555/56

ความผิดปกตินี้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงรายงานการส่งเงินค่าระบายนข้าวคืนให้ ธ.ก.ส. กล่าวคือ ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2556 เป็นต้นมา กรมการค้าต่างประเทศ (คต.) ส่งเงินระบายนข้าวคืน ธ.ก.ส. โดยไม่แยกรอบการผลิต แต่กลับรวมข้อมูลรายรับจากการระบายนข้าวจากรอบ 1 และรอบ 2 ปี 2555-56 เข้าด้วยกัน (ตารางภาคผนวกที่ 2.2)

ข้อสังเกต คือ ความผิดปกตินี้เกิดขึ้นหลังจากมีรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์คนใหม่ ซึ่งเข้ารับตำแหน่งเมื่อเดือน มิถุนายน 2556<sup>23</sup>

**2.3.6 พยานหลักฐานแวดล้อมที่สื่อว่าปัญหาข้าวหายเกี่ยวข้องกับการทุจริต มีดังนี้**

**ก) หลักฐานสำคัญที่เปิดโอกาสให้นายหน้าสามารถร่วมมือกับโรงสีแอบขโมยข้าวจากโครงการรับจำนำไปขายในตลาดก่อน** คือ การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ระยะเวลาการสีแปรสภาพข้าว กล่าวคือ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลโครงการรับจำนำข้าวได้เปลี่ยนหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกประจำปีการผลิต 2555/56 (ในการประชุมครั้งที่ 15/2555) ดังนี้ “...อคส./อ.ต.ก. สามารถชะลอการส่งสีแปรสภาพได้จนกว่าปริมาณข้าวเปลือกของโรงสีจะมีเพียงพอคุ้มกับค่าใช้จ่ายในการส่งมอบ.....”

**ข) ส่วนหลักฐานที่เอื้ออำนวยให้นายหน้าสามารถนำข้าวเก่า/ข้าวคุณภาพต่ำ (ซึ่งมีราคาถูกลงกว่าข้าวใหม่) มาคืนโกดังกลางมีดังนี้**

- มีการระบายนข้าวเก่าจากโครงการจำนำก่อนปี 2554 ในช่วงเดือน ต.ค. 2554-ก.ย. 2556 จำนวน 2,039,411 ตัน (รูปที่ 2.6)
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีประกาศอนุญาตให้สามารถนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้ทุกเดือน จากเดิมที่มีการอนุญาตเพียงบางเดือน โดยอาศัยข้อตกลง WTO

<sup>23</sup> ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ในเดือนกันยายน 2556 มีข้าวเปลือกส่วนเกินจากใบประทวนทำให้รัฐบาลต้องนำงบกลางมาจ่ายเป็นส่วนตัวต่างราคาให้แก่เกษตรกร ประเด็นคือ ข้าวเปลือกจำนวนดังกล่าวถูกนำส่งโกดังกลาง หรือตกเป็นของโรงสีที่จ่ายเงินซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา

(เปรียบเทียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือรับรองแสดงการได้รับสิทธิชำระภาษีในโควตา ตามพันธกรณีตามความตกลงการเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) สำหรับสินค้าข้าว ปี 2556 พ.ศ.2555)

- การที่ อคส./อตก. ปล่อยให้มีการจัดวางกองข้าวในโกดังเป็นกองเดี่ยว ซึ่งไม่ตรงตามสัญญาว่าจ้างโกดังที่ต้องจัดเป็นกองย่อย วิธีนี้ทำให้ผู้ทุจริตนำข้าวเสื่อมคุณภาพชุกไว้กลางกองได้

หลักฐานทางราชการข้างต้นสอดคล้องกับความเห็นของผู้อยู่ในวงการค้าข้าวว่ามีการทุจริตขโมยข้าวใหม่จากโครงการรับจำนำออกไปขายในตลาดก่อน แล้วค่อยนำข้าวเก่าข้าวคุณภาพต่ำมาส่งคืนโกดังกลางในภายหลัง แสดงว่าการทุจริตนี้เป็นกระบวนการเชื่อมโยงกันโดยมีการวางแผนตั้งแต่ต้น การทุจริตเช่นนี้ย่อมต้องเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจทางการเมืองระดับสูงโดยมีพ่อค้าผู้เชี่ยวชาญด้านตลาดข้าวช่วยบงการ ไม่ใช่การทุจริตที่เกิดจากเจ้าของโรงสีบางรายที่ต่างคนต่างทำเท่านั้น เพราะกระบวนการลักลอบนำข้าวไปขายก่อนหลายล้านตัน และการหาซื้อข้าวเก่าจากรัฐ รวมทั้งการลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาคืนโกดังกลาง เป็นจำนวนมากจะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากการใช้อำนาจอันมิชอบของผู้มีอำนาจระดับสูง ตั้งแต่อำนาจการอนุมัติให้ระบายข้าวเก่าราคาถูกลงจากโครงการรับจำนำก่อนปี 2553 อำนาจการสั่งชะลอการสีแปรสภาพ อำนาจการอนุญาตให้มีการนำเข้าข้าวสารจากประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนอำนาจการสั่งให้ปกปิดข้อมูลสินค้าคงคลังของ อคส. และปกปิดข้อมูลปริมาณและราคาข้าวที่ระบาย หรือมิฉะนั้นก็จะต้องเป็นความบกพร่องอย่างร้ายแรงต่อการไม่ตรวจสอบป้องกันการขโมยข้าวและการนำข้าวเก่า/ข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาคืนโกดังกลาง แต่กลับปล่อยให้เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเวลาเกือบ 2 ปีติดต่อกัน

ดังนั้นทั้งโรงสีผู้ส่งออกและนายหน้าต่างก็ได้ประโยชน์จากการร่วมกันทุจริต แต่เกิดความเสียหายต่อประเทศ 2 ต่อ คือ รัฐขายข้าวได้ราคาต่ำกว่าตลาดมาก และมีการทุจริตส่งข้าวคุณภาพเลวจำนวนมากเข้าโกดังกลาง

**ค) การประกอบภาพจิ๊กซอ (jigsaw) เรื่องข้าวหายก็บรรยายงานสต็อกข้าวของอคส. และรายงานรายรับจากการระบายข้าว เพื่อเชื่อมโยงกับการทุจริตโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง**

นายหน้าผู้มีอิทธิพลทางการเมืองคงประมาทมากจนคิดว่าการลักลอบนำข้าวออกไปขายก่อนแล้วค่อยหาข้าวราคาถูกลงมาคืนในภายหลัง คงจะไม่มีใครรู้ ไม่มีใครจับได้ เพราะตลอดเวลาหนึ่งปีที่มีการจำนำข้าวมาถึง 2 รอบ การแอบนำข้าวใหม่จากโครงการจำนำออกไปขายในตลาดก่อนไม่เคยมีปัญหาอะไร เมื่อมาถึงโครงการจำนำโครงการที่สาม (รอบ 1 ปี 2555/56) นายหน้าจึงตัดสินใจนำข้าวจำนวนมากจากโรงสีในโครงการออกไปจำหน่าย แต่โชคร้าย (สำหรับนายหน้า) ที่คณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ พบความผิดปกติของสต็อกข้าวจำนวน 2.5 ล้านตัน ณ วันที่ 31 มกราคม 2556 ในรายงานเดือนพฤษภาคม 2556 และสื่อมวลชนบางฉบับที่รับทราบข้อมูลดังกล่าว เริ่มตีพิมพ์ข่าวข่าว



หายจากโกดังกลาง ทำให้รัฐบาลต้องแก้เกมโดยการสั่งตรวจสอบข้าวทั่วประเทศ และสั่งให้มีการนำข้าวส่งคืนโกดังกลางโดยด่วน

แต่การหาข้าวสารจำนวนเกือบ 3 ล้านตันมาส่งคืนโกดังกลางภายในเวลา 1 เดือนไม่ใช่เรื่องง่าย<sup>24</sup> การขอซื้อข้าวเก่าจากโครงการรับจำนำก่อนปี 2553 และการลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านคงจะไม่สามารถหาข้าวได้ถึง 3 ล้านตันในเวลาอันสั้น

โชคดี (ของนายหน้า) คือ ในเดือนมิถุนายน 2556 โครงการรับจำนำนาปรังรอบ 2 ปี 2556 ล่วงเลยเข้าสู่เดือนที่สี่ทำให้มีข้าวเปลือกไหลเข้าโครงการรับจำนำอย่างน้อย 3.3-3.8 ล้านตันข้าวสาร (ดูภาคผนวก 2.1) อคส.และอ.ต.ก. จึงขอปรับเพิ่มปริมาณข้าวคงคลังของโครงการรับจำนำรอบ 1 ปี 2555/56 ผู้วิจัยมั่นใจว่าตัวเลขข้าวที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นกรการ “ยืม” ข้าวบางส่วนจากโครงการรับจำนำรอบ 2 ปี 2556 ไปส่ง แทนข้าวที่หายไปจากโครงการรับจำนำรอบ 1 ปี 2555/56 ปริมาณข้าวคงคลังจึงเพิ่มจาก 5.25 ล้านตันในเดือนมิถุนายน 2556 เป็น 8.29 ล้านตัน ในเดือนกรกฎาคม 2556 (รูปที่ 2.10) อันที่จริง ข้าวบางส่วนจากโครงการรับจำนำรอบ 2/2556 อาจอยู่ในโกดังกลางแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายใดๆ สิ่งที่ต้องทำ คือ การเปลี่ยนบัญชีจากรอบ 2 ปี 2556 เป็นรอบ 1 ปี 2556 เท่านั้น (และอาจต้องตีตราตรวจสอบเท่านั้น)

แต่ถ้าเช่นนั้นเมื่อสิ้นสุดโครงการจำนำรอบ 2 ปี 2556 ก็จะมีข้าวหายไปจากสต็อก วิธีแก้ผ้าเอาหน้ารอดวิธีสุดท้าย คือ การให้อคส.หยุดรายงานปริมาณข้าวสารคงเหลือจากโครงการรับจำนำรอบ 2/2556 แต่ให้อคส.รายงานเฉพาะปริมาณข้าวเปลือกจากโครงการจำนำรอบดังกล่าว มีหน้าซ้ำปริมาณข้าวเปลือกที่ อคส.รายงานในระหว่างเดือนมิถุนายน 2556 ถึงธันวาคม 2556 กลับมีจำนวนคงที่ ทั้งๆที่มีการระบายข้าวบางส่วนจากโครงการนี้ออกไปแล้ว

แต่การปิดบังอำพรางข้อมูลดังกล่าวต้องทำตลอดสายห่วงโซ่ของการจำนำ ดังนั้นผู้มีอำนาจคงจะสั่งให้กรมการค้าต่างประเทศเลิกจำแนกเงินที่ได้จากการระบายข้าวจำแนกตามโครงการฯ แต่ให้ส่งเงินค่าระบายข้าวแก่ธ.ก.ส.และรายงานยอดเงินระบายข้าวจากโครงการรับจำนำรอบที่ 1 ปี 2555/56 รวมกับ ยอดเงินระบายข้าวจากโครงการรับจำนำรอบที่ 2 ปี 2555

### 2.3.7 การตรวจสอบสต็อกข้าว

หลังจากการปฏิวัติเมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือของรัฐ ผลการตรวจระหว่างวันที่ 3-24 กรกฎาคม 2557 พบว่ามีโกดังที่ปริมาณข้าวตรงตามบัญชีหน้าโกดัง 1,138 แห่ง (หรือร้อยละ 82.7

<sup>24</sup> หากใช้รถบรรทุกข้าวคันละ 20 ตัน ก็จะต้องว่าจ้างรถบรรทุกถึง 1.5 แสนคันในเวลา 1 เดือน

ของโกดังที่ตรวจทั้งหมด) มีข้าวผิดปกติ (คือ เสื่อมสภาพ มีสีเหลือง มีข้าวร่วนอื่นปลอมปน มีมอด ไร ฯลฯ) ใน 308 คลัง และมีข้าวหายประมาณใน 75 โกดัง รวมข้าวหาย 2 แสนตันนับว่ามีข้าวหายจำนวนไม่มาก จึงเกิดคำถามว่าปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน เป็นเรื่องจริงหรือไม่ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าข้าวหายเป็นเรื่องจริงตามหลักฐานที่นำเสนอข้างต้น แต่สาเหตุที่ คสช. พบข้าวหายจำนวนน้อยก็เพราะปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนมกราคม 2556 หลังจากที่สื่อมวลชนรายงานข่าวข้าวหาย เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบเริ่มเอาใจใส่กับปัญหานี้ มีการเร่งรัดให้โรงสีและโกดังกลางนำข้าวมาคืน แต่ที่สำคัญ คือ นับตั้งแต่การยุบสภาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2556 รัฐบาลต้องเร่งระบายข้าวในสต็อกเพื่อหาเงินมาจ่ายคืนให้ชาวนา เนื่องจากรัฐบาลค้างจ่ายเงินค่าข้าวถึง 1.3 แสนล้านบาท การประกาศระบายข้าวเดือนละ 1 ล้านตัน ทำให้ราคาข้าวในตลาดลดลงอย่างรวดเร็ว จนราคาข้าวส่งออกของไทยต่ำกว่าเวียดนามเป็นครั้งแรก นอกจากการระบายข้าว โดยวิธีประมูลแล้ว รัฐบาลก็เริ่มระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเป็นครั้งแรก ข้อมูลการระบายข้าวที่มีการเปิดเผย ต่อสาธารณะในระหว่างเดือนธันวาคม 2556 ถึง เมษายน 2557 แสดงว่ารัฐบาลได้ระบายข้าวออกไปถึง 2.68 ล้านตัน ในราคาที่ต่ำมาก (ตารางที่ 2.1) อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังคงระบายข้าวแบบลับๆ ต่อไป

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยคาดว่าเจ้าของโกดังและเจ้าของโรงสีหลายแห่งได้ประมูลซื้อข้าวจากรัฐ เพื่อนำไปส่งคืนโกดังกลาง

แม้ปริมาณข้าวหายจะมีจำนวนน้อย แต่มีโกดังจำนวน 308 แห่ง ที่มีปัญหาคุณภาพข้าวค่อนข้างมาก ผลการตรวจทางกายภาพ 980 ตัวอย่าง พบว่ามีตัวอย่างไม่ผ่านเกณฑ์ 829 ตัวอย่าง (หรือร้อยละ 84.6) และผลการตรวจ DNA ของข้าวหอมมะลิ 62 ตัวอย่าง มีตัวอย่างที่ไม่ผ่าน 38 ตัวอย่าง ข้อมูลนี้แสดงว่าข้าวคงคลังจำนวนมากมีปัญหาคุณภาพต่ำ ข้อเสนอแนะที่ว่าการซื้อข้าวเก่า และข้าวต่างประเทศที่มีคุณภาพต่ำมาส่งคืนคลังแทนข้าวใหม่จากโครงการรับจำนำ จึงเป็นข้อสันนิษฐานที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ

#### 2.4 หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ

แม้ว่า สส. วรงค์ จะแสดงหลักฐานในการอภิปรายไม่ได้วางใจรัฐบาลว่า การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐไม่มีจริง จนเกิดแรงกดดันให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในกลางปี 2556 แต่การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สามารถเอื้อประโยชน์ให้แก่รัฐบาลอย่างมหาศาล เพราะรัฐบาลสามารถขายข้าวแบบลับให้ใครก็ได้โดยอ้างว่าเป็นความลับทางการค้า ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่รัฐมนตรีพาณิชย์คนใหม่ ยังคงยืนยันว่าการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐมีจริงดังที่ปรากฏในหนังสือที่นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาลรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ตอบคณะกรรมการการเกษตรฯ วุฒิสภากลางวันที่ 11 ตุลาคม 2556 โดยอ้างรายงานของกรมการค้าต่างประเทศว่านับตั้งแต่มีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2554/55 นาปรัง

2555 นาปี 2555/56 รอบ 1 และนาปรัง 2555/56 รอบ 2 รัฐบาลได้ระบายข้าวไปแล้ว 9.65 ล้านตันข้าวสาร (นับถึงวันที่ 16 กันยายน 2556) ซึ่งจำแนกเป็นการขายแบบรัฐต่อรัฐ 8.3 ล้านตัน ขายให้ผู้ประกอบการภายในประเทศเพื่อการส่งออก และ/หรือจำหน่ายในประเทศ 7.2 แสนตัน<sup>25</sup> ขายให้กับองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อสาธารณประโยชน์ประมาณ 6.28 แสนตัน และบริจาคให้ประเทศต่างๆ ที่ประสบภัยพิบัติ 500 ตัน (เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2557)

### **ก) สถิติการส่งออกข้าวแบบรัฐต่อรัฐและความพยายามปิดข้อมูลการส่งออกของผู้ส่งออกบางราย**

ในเดือนตุลาคม 2555 นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ยืนยันว่ารัฐบาลได้ขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐจำนวน 1.46 ล้านตัน และภายในเดือนธันวาคม 2555 น่าจะส่งออกได้รวม 1.76 ล้านตัน เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์เคยรายงานว่าไทยมีข้อตกลงขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐให้ 6 ประเทศ (คือ จีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศ ไต้หวัน ฮ่องกง และกัมพูชา) ผู้วิจัยจึงตรวจสอบปริมาณข้าวที่ไทยส่งออกแบบรัฐต่อรัฐจากข้อมูลของกรมศุลกากร และข้อมูลของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย ตารางที่ 2.5 แสดงว่าตลอดปี 2555 มีการส่งออกข้าวไปยัง 6 ประเทศ เพียง 0.883-0.887 ล้านตัน น้อยกว่าตัวเลขของรัฐมนตรี 1.46 ล้านตัน โปรดสังเกตว่าตัวเลขส่งออกไป 6 ประเทศของกรมศุลกากร และสมาคมผู้ส่งออกข้าว รวมการส่งออกข้าวของภาคเอกชนด้วย

ตั้งแต่เดือน พฤษภาคม 2556 เป็นต้นมา กรมการค้าต่างประเทศ ยกเลิกการให้อำนาจสภาหอการค้าไทยเป็นผู้ออกใบอนุญาตการส่งออกข้าวขาว โดยโอนอำนาจคืนกลับมาที่กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ออกใบอนุญาตการส่งออก ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาข้อมูลการส่งออกข้าวของผู้ส่งออกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสมาคมผู้ส่งออกก็กลายเป็นความลับ ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ส่งออกรายใดเป็นผู้แทนในการส่งออกข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และมีการส่งออกข้าวเป็นปริมาณมากน้อยเท่าใด

<sup>25</sup> นาประหลาดมากที่สุดที่ตัวเลขนี้ไม่ตรงกับรายงานของกรมการค้าต่างประเทศที่รายงานว่าเมื่อสิ้นกันยายน 2556 รัฐบาลระบายข้าว 7.03 ล้านตัน ประกอบด้วยข้าว G-to-G เพียง 0.25 ล้านตัน การเสนอราคาซื้อ 3.47 ล้านตัน ฯลฯ (ดูตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.5 ปริมาณการส่งออกข้าวของเอกชนและรัฐไปยัง 6 ประเทศ ที่มีสัญญา MOUs กับไทย

	2010	2011 <sup>(2)</sup>		2012 <sup>(3)</sup>	2013
	(Jan-Dec)	(Jan-Aug)	(Jan-Dec)	(Jan-Dec)	(Jan-Mar)
G-to-G					
• สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย	0	267.87 <sup>(4)</sup>	267.84	0	0
• กรมศุลกากร	9.79	n.a	29.85 <sup>(5)</sup>	0.21 <sup>(6)</sup>	0
ปริมาณส่งออกไป 6 ประเทศ <sup>(7)</sup>					
• สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย	1,840.53	2,212.66	2,703.70	886.76 <sup>(8)</sup>	138.82
• กรมศุลกากร	1,841.84	2,219.92	2,745.03	882.64 <sup>(8)</sup>	758.21

- หมายเหตุ :
- 1) 6 ประเทศที่มีการเซ็นสัญญาเอ็มโอยูกับประเทศไทย คือ บังกลาเทศ จีน ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และเวียดนาม
  - 2) รัฐบาลยังลี้ภัยเข้ามาในอำนาจตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2554 โครงการรับจำนำข้าวเริ่มขึ้นในวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ไม่มีการรายงานของการค้าข้าวแบบจีทูจีในรอบครึ่งหลังของปี 2554 บนเว็บไซต์ของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (ข้อมูลสหภาพการค้า)
  - 3) เดือนธันวาคม 2554 กรมการค้าต่างประเทศได้แจ้งกับกระทรวงพาณิชย์ว่ากรมจะขอเป็นผู้ถือสิทธิ์อนุญาตการส่งออกข้าวออกนอกประเทศอีกครั้ง กรมการค้าต่างประเทศได้เริ่มเป็นผู้ให้สิทธิ์อนุญาตส่งออกข้าว ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2555
  - 4) การค้าแบบจีทูจีกับประเทศบังกลาเทศ (220 พันตัน) และอินโดนีเซีย (50 พันตัน)
  - 5) การค้าแบบจีทูจีกับประเทศจีน (0.107 พันตัน) ปากีสถาน (20 พันตัน) และเฮติ (9.74 พันตัน)
  - 6) การค้าแบบจีทูจีกับประเทศจีนมีข้าวหอมมะลิจำนวน 169.5 ตัน และข้าวหอมปทุมธานีจำนวน 42.96 ตัน
  - 7) ปริมาณส่งออกทั้งหมดโดยเอกชนและรัฐบาล
  - 8) ข้าวส่งออกอินโดนีเซีย 0.338 ล้านตัน เป็นจีทูจี 0.28 ล้านตัน โดยจัดส่งโดยบริษัทสยามอินดิกาในเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์เอ็มโอยูระหว่างไทยกับอินโดนีเซียได้มีการเซ็นสัญญากันตั้งแต่สมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ในปี 2554
  - 9) ข้าวส่งออกไต้หวัน 0.657 ล้านตัน ทั้งนี้มีจำนวน 0.24 ล้านตัน ที่กระทรวงพาณิชย์ได้ยืนยัน (ไทยรัฐออนไลน์ 15 ตุลาคม 2555) ส่วนต่างจึงเป็นการส่งข้าวออกโดยผู้ส่งออกเอกชน

ที่มา : (1) สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (2) กรมศุลกากร

หลักฐานสำคัญที่แสดงว่ารัฐบาลพยายามปิดบังข้อมูลการส่งออกแบบ G-to-G คือการยึดคืนการอนุญาตให้สหภาพการค้าไทยเป็นผู้ถือสิทธิ์อนุญาตการส่งออกข้าวขาวตั้งแต่เดือน พฤษภาคม 2556 เป็นต้นไป

ก่อนปี 2526 กระทรวงพาณิชย์มอบอำนาจการออกใบอนุญาตการส่งออกข้าวขาว ข้าวหนึ่ง และข้าวเหนียวให้แก่สหภาพการค้าไทย ทำให้สหภาพการค้า มีรายได้จากการออกใบอนุญาต ส่วนกระทรวงพาณิชย์ยังคงอำนาจการออกใบอนุญาตการส่งออกข้าวหอมมะลิ ทั้งสหภาพการค้าและกระทรวงพาณิชย์จะส่งข้อมูลรายชื่อและปริมาณการส่งออกข้าวชนิดต่างๆ ให้สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย เพื่อทำสถิติส่งออก และการจัดเก็บค่าสมาชิกของสมาคมตามปริมาณการส่งออก

การยึดคืนอำนาจการอนุญาตดังกล่าวทำให้สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยและสหภาพการค้าไทยไม่ได้รับข้อมูลการส่งออกข้าวขาวของบริษัทที่ไม่ใช่สมาชิกของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย การกระทำนี้แสดงว่ารัฐบาล (โดยรัฐมนตรีบางคน) ใช้อำนาจรัฐเพื่อปิดบังปริมาณการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และอาจมีเจตนาที่จะปิดบังปริมาณการส่งออกของบริษัทบางบริษัทที่สามารถซื้อข้าวจากรัฐบาลไปส่งออกต่างประเทศ

ข้อมูลแบบไม่เป็นทางการพบว่า บริษัทที่ได้สิทธิพิเศษในการซื้อข้าวจากรัฐบาลกลายเป็น 1 ใน 4 ผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุด

ผู้ส่งออกหนึ่งใน 4 ผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดในปี 2556-57<sup>26</sup> โดยมีปริมาณส่งออกไม่ต่ำกว่าปีละ 6-7 แสนตัน

**ข) การประมาณ ปริมาณการระบายข้าวของรัฐและปริมาณข้าวคงคลังในสต็อกของ อคส. และอ.ต.ก.**

เมื่อไม่มีการส่งออกข้าวแบบรัฐต่อรัฐ รัฐบาลขายข้าวให้ใครเป็นจำนวนเท่าไร<sup>27</sup> เนื่องจาก รัฐบาลไม่ยอมเปิดเผยตัวเลขการระบายข้าวทั้งหมด รวมทั้งตัวเลขจำนวนข้าวคงคลัง ดังนั้นผู้วิจัยจึง ต้องหาวิธีประมาณการปริมาณการระบายข้าวของรัฐ

ถึงแม้ผู้วิจัยจะมีเอกสารรายงานปริมาณสต็อกข้าวของ อคส. และ อ.ต.ก. แต่เอกสารนี้เป็น การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นที่ได้รับจากโกดังกลางกว่า 1,600 แห่ง โดยไม่มีการตรวจสอบปริมาณ สต็อกที่มีอยู่จริง ตัวเลขรายงานสต็อกของ อคส./อ.ต.ก. จึงเป็นเพียงรายงานเบื้องต้นเพื่อใช้ ประกอบการดำเนินงานเท่านั้น ตัวเลขสต็อกจริงอาจไม่เท่ากับรายงานเบื้องต้น ดังนั้นผู้วิจัยจึง จำเป็นต้องคำนวณหา ปริมาณสต็อกข้าว “ขั้นสูง” ที่รัฐบาลควรจะมีอยู่จริง ณ วันที่ 30 กันยายน 2556 ตัวเลขจากการคำนวณนี้จะช่วยให้ผู้วิจัยสามารถตรวจสอบได้ว่ารายงานปริมาณข้าวคงคลังใน โกดังกลางและโรงสีในสังกัด อคส. และอ.ต.ก. ณ วันที่ 30 กันยายน 2556 สอดคล้องใกล้เคียงกับผล การคำนวณตามวิธีบัญชีสมดุลข้าวของนักวิจัยหรือไม่<sup>28</sup> และตรวจสอบว่าข้อมูลของอคส. อ.ต.ก. มีความสอดคล้องกับข้อมูลที่รัฐมนตรีเปิดเผยต่อสาธารณะในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันและรายงานของ คณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ หรือไม่

<sup>26</sup> ข้อมูลทางการของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย แสดงว่าในปี 2556 ผู้ส่งออกใหญ่ที่สุด 6 อันดับแรก คือ (1) เอเชียโกลเด้นไรซ์ 22.6% (2) แคมป์ดิลซีเรียลส์ 13.9% (3) นครหลวงค้าข้าว 7.1% เนื่องจากแคมป์ดิลและนครหลวงเป็นบริษัทในเครือเดียวกัน นครหลวง จึงยัง เป็นผู้ส่งออกอันดับ 1 (4) ซีทีอินเตอร์เทรด 5.8% (5) ไรซ์แลนด์อินเตอร์เนชั่นแนล 4.9% และ (6) ไชยพรไรซ์แลนด์ 4.3% ข้อมูลนี้ไม่ รวมการส่งออกของบริษัทที่มีได้เป็นสมาชิกของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

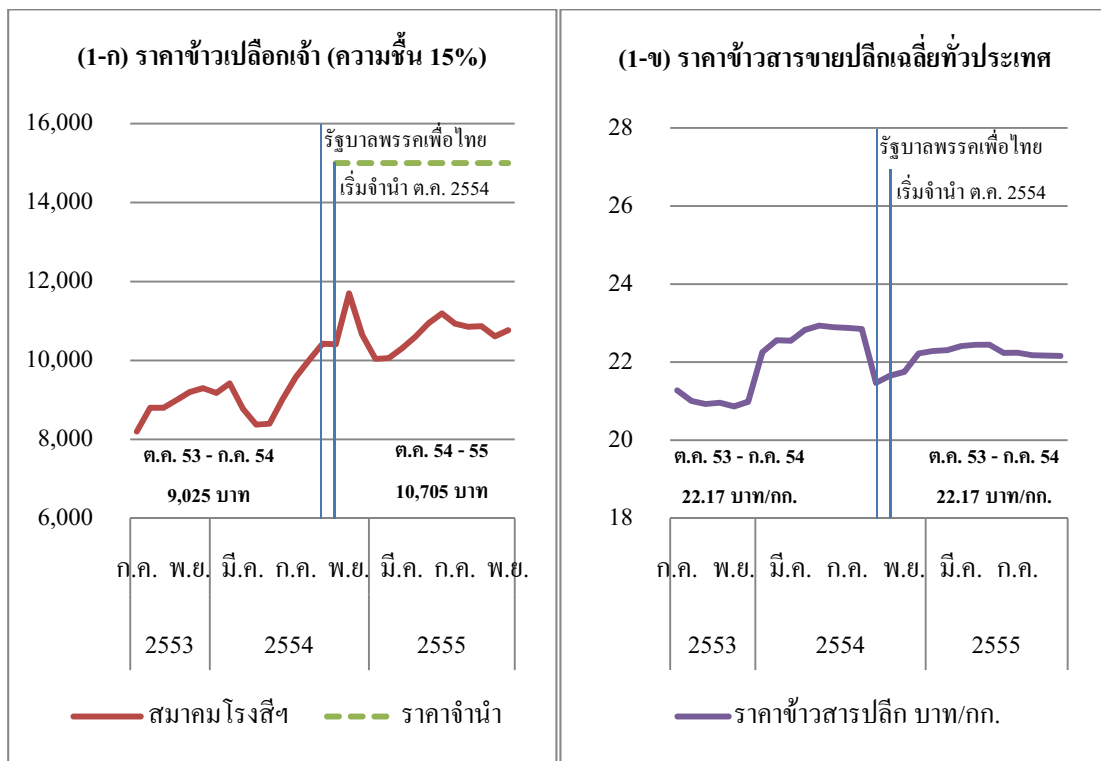
<sup>27</sup> ปริมาณข้าวที่รัฐบาลขาย ประกอบด้วย (ก) การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (ข) การขายข้าวให้กับผู้ที่ยื่นเสนอราคาซื้อ (ค) การขายข้าว ให้กับผู้ขายข้าวถูกราคาถูก และข้าวถูกช่วยผู้ประสบอุทกภัย

<sup>28</sup> ผู้เชี่ยวชาญในวงการข้าวหลายคนตั้งข้อสังเกตว่าจำนวนข้าวคงเหลือในโกดังกลางของรัฐที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ น่าจะสูงเกิน ความจริง

ผลการคำนวณพบว่าปริมาณข้าวในสต็อกตามรายงานของ อคส. และ อ.ต.ก. มีจำนวนสูงผิดปกติ เพราะสูงกว่าปริมาณสต็อกขั้นสูงที่ควรจะมีอยู่จริงและปริมาณการระบายข้าวขั้นต่ำจากการคำนวณสูงกว่าปริมาณที่รัฐบาลแถลง แสดงว่ามีการแอบขายข้าวโดยไม่เปิดเผย (ตารางที่ 2.4, 2.5)

วิธีคำนวณหา “ปริมาณข้าวคงคลังขั้นสูงที่ควรจะมีอยู่จริง” มาจากแนวคิดง่ายๆ ว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีการรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรถึงร้อยละ 55 ของผลผลิตข้าวเปลือกในแต่ละปี ทำให้ปริมาณข้าวที่เหลืออยู่ในตลาดเอกชนไม่เพียงพอต่อการบริโภคและส่งออกที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้นรัฐบาลจึงกำหนดเป้าหมายของการจำนำข้าวอย่างชัดเจนว่า “จะทยอยระบายข้าวสารตามสภาพตลาดและโอกาสที่เหมาะสมเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ ไม่ให้มีผลกระทบต่อราคาข้าวในประเทศ...” (รัฐлік รัฐจริง จำนำข้าว หน้า 15) รัฐบาลจึงต้องระบายข้าวจำนวนขั้นต่ำ ออกสู่ตลาดข้าวเพื่อมิให้เกิดการขาดแคลนข้าว มิฉะนั้นราคาข้าวสารในตลาดจะแพงขึ้นมากจนกระทบเสถียรภาพของรัฐบาล ผลก็คือ แม้ว่าราคาข้าวเปลือกในประเทศจะแพงขึ้นกว่าสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ แต่ข้าวสารขายปลีก กลับทรงตัวในปี 2555-56 (ดูรูปที่ 2.9) แสดงว่ารัฐบาลได้ระบายข้าวจากสต็อกอคส./อ.ต.ก. ให้แก่พ่อค้าในจำนวนพอเพียงกับความต้องการของตลาดในประเทศ และการส่งออกที่เกิดขึ้นจริง

รูปที่ 2.9 ข้าวเปลือกแพง ข้าวสารถูกลง



ที่มา: ราคาข้าวจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สมาคมโรงสีข้าวไทย และ สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์.

เนื่องจากเราทราบข้อมูลการผลิต การจำหน่าย การบริโภคในประเทศ และการส่งออก ทำให้เราสามารถคำนวณสต็อกขั้นสูงที่ควรมีอยู่จริงได้ โดยใช้วิธีบัญชีสมดุลข้าว (rice balance sheet)

ในการคำนวณบัญชีสมดุลข้าว (rice balance sheet) ผู้วิจัยใช้ข้อมูลเป็นของข้อมูลทางราชการส่วนใหญ่ ได้แก่ ปริมาณผลผลิตข้าว (จาก สศก.) ข้อมูลปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือก (จาก ธ.ก.ส.) ข้อมูลการส่งออก (จากสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย) การบริโภคในประเทศ (ประมาณการจากข้อมูลการสำรวจรายได้-รายจ่ายครัวเรือนปี 2554 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) และความต้องการพันธุ์ข้าว (จากกรมการข้าว และพื้นที่เพาะปลูกจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) ฉะนั้นตัวเลขที่ต้องการประมาณการ คือ ปริมาณการระบายข้าว ขั้นต่ำ เพื่อให้อุปสงค์สมดุลกับอุปทาน โดยมีสูตรในการคำนวณดังนี้ (ดูผลคำนวณในตารางที่ 2.6)

$$\begin{aligned} \text{ปริมาณข้าวคงคลังขั้นสูง} &= \text{ปริมาณรับจำนำ} - \text{ปริมาณระบายขั้นต่ำ} \\ \text{ปริมาณระบายขั้นต่ำ} &= \text{ปริมาณข้าวในตลาดภายหลังจำนำ} - \text{ปริมาณความต้องการใช้เพื่อการบริโภค ส่งออก และทำพันธุ์} \\ \text{ปริมาณข้าวในตลาดภายหลังจำนำ} &= \text{ปริมาณผลผลิตข้าว} - \text{ปริมาณรับจำนำ} \end{aligned}$$

การคำนวณมีสองกรณีๆ แรกสมมติว่าปริมาณข้าวเก่าที่รัฐบาลระบายจากโครงการรับจำนำก่อนปี 2553 ถูกผู้มีอิทธิพลทางการเมืองนำไปส่งเข้าโกดังกลางแทนข้าวใหม่จากโครงการจำนำในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ กรณีที่สองสมมติว่าข้าวเก่าที่ระบายจากโครงการจำนำก่อนปี 2553 ถูกนำออกจำหน่ายในตลาดทั้งหมด

ตารางที่ 2.6 เสนอผลการคำนวณปริมาณข้าวคงคลังขั้นสูงที่ควรเหลืออยู่และปริมาณการระบายข้าวขั้นต่ำส่วนตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบผลการคำนวณ กับปริมาณข้าวคงคลังและปริมาณการระบายข้าวที่มาจากรายงานของหน่วยงานรัฐ (อคส./อ.ต.ก. คณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ และคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ) และข้อมูลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าว และรายงานต่อวุฒิสภา ข้อสรุปจากการคำนวณมีดังนี้

(1) ณ วันที่ 30 กันยายน 2555 อคส./อ.ต.ก.รายงานว่ามีสต็อกข้าวคงเหลือ 9.5 ล้านตันข้าวสาร ซึ่งมากกว่าสต็อกที่ควรมีอยู่จริง (7.29 ล้านตันข้าวสาร)

(2) หนึ่งปีถัดมาสต็อกขั้นสูงที่ควรมีอยู่จริง ณ วันที่ 30 กันยายน 2556 ไม่ควรเกิน 14.80 ล้านตันข้าวสาร แต่รายงานข้าวคงเหลือในโกดังกลางของอคส.และอ.ต.ก. กลับสูงผิดปกติถึง 16.5+ ล้านตัน ทั้งๆ ที่ตัวเลขนี้ยังไม่ได้รวมข้าวสารจากโครงการรับจำนำรอบที่ 2 ปีการผลิต 2555/56 (หรือเท่ากับ 14.28 ล้านตัน ในตารางที่ 2.4) เพราะไม่มีรายงานข้าวสารคงเหลือของ อคส. นอกจากนั้นในเวลาใกล้เคียงกัน (11 ตุลาคม 2556) รมว.พาณิชย์รายงานต่อ กมธ. ของวุฒิสภาว่ารัฐบาลมีข้าวคงเหลือ 16.30 ล้านตัน ซึ่งก็ยิ่งสูงกว่าผลการคำนวณสต็อกขั้นสูงของผู้วิจัย

ผู้วิจัยเชื่อว่าตัวเลขสต็อกขั้นสูง (14.80 ล้านตัน) ที่คำนวณจากข้อสมมุติว่าข้าวเก่าที่รัฐบาลระบายออกในสองปีถูกเวียนเทียนส่งเข้าโกดังกลางแทนข้าวใหม่จากโครงการจำนำในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ น่าจะใกล้เคียงความจริง เพราะผลการสัมภาษณ์โรงสีและพ่อค้าบางคนยืนยันว่ามีการซื้อข้าวเก่าจากโครงการจำนำก่อนปี 2553 ไปส่งโกดังกลางแทนข้าวจากโครงการจำนำในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ยิ่งกว่านั้นตลอดระยะเวลาสองปีที่ผ่านมาปรากฏว่ามีปัญหาผู้บริโภคในประเทศร้องเรียนเรื่องข้าวเหม็น ข้าวไม่ได้คุณภาพเพียงครั้งเดียวในปลายปี 2555 หลังจากนั้นก็ไม่มีปัญหาข้าวเหม็น ข้าวเน่าในตลาดข้าว แสดงว่าข้าวเก่า (ที่น่าจะมีคุณภาพเสื่อมมาก) ที่รัฐบาลขายให้พ่อค้าบางราย น่าจะถูกนำมาเวียนเทียนส่งกลับเข้าโกดังกลางในนามของข้าวใหม่จากโครงการจำนำระหว่างปี 2554-56 ดังนั้นตัวเลขสต็อกขั้นสูงที่คำนวณได้จากข้อสมมุติข้อแรกน่าจะเป็นตัวเลขที่ใกล้เคียงความจริง ส่วนตัวเลข สต็อกขั้นสูงจากข้อสมมุติข้อสองที่สูงกว่ากรณีแรกไม่น่าจะสมจริง แม้ว่าตัวเลขดังกล่าวจะใกล้เคียงกับตัวเลขที่รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์เคยให้สัมภาษณ์ในเดือนตุลาคม 2556 (16.3 ล้านตัน) ก็ตามแต่ดังที่กล่าวแล้วว่าผู้วิจัยเชื่อว่าสต็อกขั้นสูงที่คำนวณจากข้อสมมุติแรกน่าจะถูกต้องมากกว่า เพราะว่าถ้าข้าวเก่าถูกขายออกสู่ตลาดจริง (อย่างน้อย 1.7 ล้านตัน) จะมีปัญหาผู้บริโภคข้าวร้องเรียนปัญหาข้าวเน่า ข้าวเสื่อมคุณภาพอย่างกว้างขวาง เพราะข้าวเก่าที่เก็บมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลทักษิณ (ปี 2546/47 เป็นต้นมา) คงเสื่อมคุณภาพมากแล้ว นับจากผลการคำนวณข้างต้น คือ ถ้าข้าวเก่าจากโครงการจำนำก่อนปี 2553 ถูกนำมาเวียนเทียนส่งคืนคลังในนามข้าวใหม่จากโครงการจำนำตั้งแต่ปี 2554/55 ถึงปี 2555/56 จริง ก็แสดงว่าปริมาณข้าวเก่านี้ คือ ตัวชี้วัดปริมาณข้าวใหม่ที่ถูกริบจากกลุ่มลักลอบไปขายในราคาสูง แล้วซื้อข้าวเก่าราคาถูกรัฐบาลมาส่งคืน ส่วนต่างของราคาข้าวใหม่กับราคาข้าวเก่า คือ มูลค่าการทุจริตบางส่วนนั่นเอง

**ตารางที่ 2.6 การคำนวณปริมาณข้าวคงคลังขั้นสูงและปริมาณการระบายข้าวขึ้นต่อจากโครงการรับจำนำข้าว ตุลาคม 2554- 30 กันยายน 2556**

รายการ	(1) ข้าวจากจำนำก่อนปี 2553 ถูกเปลี่ยนกับข้าวใหม่ <sup>a</sup>				(2) ข้าวจากการจำนำก่อนปี 2553 ถูกระบายสู่ตลาดในปี 2554-56 <sup>b</sup>			
	2553/54 (ต.ค.53- ก.ย.54)	2554/55 (ต.ค.54- ก.ย.55)	2555/56 (ต.ค.55- ก.ย.56)	รวม 2 ปี (2554- 2556) <sup>a</sup>	2554/55 (ต.ค.54- ก.ย.55)	2555/56 (ต.ค.55- ก.ย.56)	รวม 2 ปี 2554- 2556	
(1) ข้าวที่เหลือในตลาดยกมาจากปีก่อน	0.00	2.45	0.00		2.45	0.00		
(2) ปริมาณระบายข้าวจากโครงการก่อนปี 2553	1.55	0.30 <sup>c</sup>	0.00	0.30	1.21	0.83	2.04	
(3) สต็อกรัฐบาลต้นปี(ตั้งแต่ต.ค. 2554)	0.00	0.00	9.13		0.00	9.63		
(4) ผลผลิต (ข้าวสาร)	21.92	23.47	23.39	46.86	23.47	23.39	46.86	
- นาปี	15.67	15.93	16.78		15.93	16.78		
- นาปรัง	6.25	7.54	6.62		7.54	6.62		
(5) ข้าว(สาร)เข้าโครงการจำนำ (หักค่าจ้างสี)	0.00	13.66	13.47	27.13	13.66	13.47	27.13	
- นาปี	0.00	4.39	9.01		4.39	9.01		
- นาปรัง	0.00	9.69	4.83		9.69	4.83		
- หักค่าจ้างโรงสี (จ่ายเป็นข้าวสาร) <sup>e</sup>	0.00	0.42	0.37		0.42	0.37		
(6) มีข้าวสารเหลือในตลาด ((1)+(2)+(4)-(5))	23.47	12.57	9.92	22.48	13.47	10.76	24.23	
(7) ความต้องการบริโภค-ทำพันธุ์	21.01	17.09	17.73	34.81	17.09	17.73	34.81	
- ทำพันธุ์	1.17	1.17	1.13		1.17	1.13		
- บริโภค	9.18	9.22	9.26		9.22	9.26		



รายการ	(1) ข้าวจากจำนำก่อนปี 2553 ถูกสับเปลี่ยนกับข้าวใหม่ <sup>a</sup>						(2) ข้าวจากการจำนำก่อนปี 2553 ถูกระบายสู่ตลาดในปี 2554-56 <sup>b</sup>			
	2553/54 (ต.ค.53- ก.ย.54)	2554/55 (ต.ค.54- ก.ย.55)	2555/56 (ต.ค.55- ก.ย.56)	รวม 2 ปี (2554- 2556) <sup>a</sup>	2554/55 (ต.ค.54- ก.ย.55)	2555/56 (ต.ค.55- ก.ย.56)	รวม 2 ปี 2554- 2556			
- ส่งออก	10.67	6.70	7.34		6.70	7.34				
(8) ข้าวเหลือ(+)/ข้าวขาด (-) = (6)-(7)		2.45	-4.52	-7.80	-12.32	-3.61	-6.97	-10.58		
(9) ถ้ารัฐบาลระบายข้าวตามปริมาณที่ขาด	0.00	4.52	7.80	12.32	3.61	6.97	10.58			
(10) สต็อกรัฐบาลที่ควรเหลืออยู่ (3) + (5) - (9)	0.00	9.14	14.81	14.81	10.05	16.55	16.55			
(11) เหลือข้าวในตลาด (9)-(8)	2.45	0.00	0.00		0.00	0.00				
(12) รายงานสต็อกของ อคส. (สิ้น ก.ย.)		9.50	16.50+5 <sup>c</sup>	16.50+5 <sup>c</sup>	9.50	16.50+5 <sup>c</sup>	16.50+5 <sup>c</sup>			
(13) รายงานสต็อกของ รมต. (ใกล้ ก.ย.)		6-7	15.72	15.72	6-7	15.72	15.72			

- หมายเหตุ : a) สมมติว่าในรัฐบาลยังลักษณะ ปริมาณข้าวจากโครงการจำนำก่อนปี 2553 ที่รัฐบาลขายมิได้ถูกนำออกจากโกดังกลาง แต่ถูกนำไปแทนข้าวใหม่จากโครงการจำนำตั้งแต่ ตุลาคม 2554 (ยกเว้นปริมาณส่งออกไปอินโดนีเซีย 3 แสนตัน)
- b) สมมติว่าปริมาณข้าวจากโครงการจำนำก่อนปี 2553 ที่ระบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ถูกนำออกจำหน่ายในตลาดทั้งหมด
- c) มีการระบายข้าวจากโครงการจำนำก่อนปี 2553 เพื่อขายให้รัฐบาลอินโดนีเซีย รวม 3 แสนตันโดยบริษัทสยามอินดีก้า แต่การส่งมอบไม่ครบ เพราะปัญหาคุณภาพข้าว
- d) ยังไม่รวมข้าวสารคงเหลือจากโครงการรับจำนำปี (รอบ 2) ปี 2556 อีกประมาณ 4 ล้านตัน
- e) ค่าจ้างโรงสีคำนวณจากอัตราที่ กษ.ประกาศ (ค่าสีแปร ค่ากระสอบ) ค่าขนส่งคำนวณที่ 300 กม.
- ที่มา: (1) ปริมาณข้าวที่เหลือในตลาดตามจากปี 2553/54  
 (2) ปริมาณการระบายข้าวจากโครงการจำนำก่อนปี 2553 จากกระทรวงพาณิชย์และนายไตรงรงค์ สุวรรณศิริ อดีตรองนายกรัฐมนตรีในปี 2552-พค. 2554  
 (4) ผลผลิตข้าวคำนวณจากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร  
 (5) ปริมาณข้าวเข้าโครงการจำนำคำนวณจากข้อมูล ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์  
 (7) ความต้องการใช้พื้นที่คำนวณจาก กรมการข้าว สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และ มาฆะสิริ (2556) ความต้องการบริโภคคำนวณจากการสำรวจเศรษฐกิจสังคมครัวเรือน 2554 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรับฐานประชากรจากข้อมูลกรมการปกครอง และปริมาณการส่งออกจาก กระทรวงพาณิชย์ อ้างถึงในสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย  
 (12) เอกสารเพื่อการบริหารคลังของ อ.ต.ก. และอคส. เรียบเรียงโดย ธ.ก.ส.  
 (13) หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ 27-30 ต.ค. 2556 รมต.พาณิชย์ทำหนังสือตอบ กมธ.วุฒิสภา ระบายข้าว 4 ฤดู 9.65 ล้านตัน

**ค) การระบายข้าวสารตามการให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรี มีปริมาณ น้อยกว่า ปริมาณ การระบายขั้นต่ำที่คำนวณจากบัญชีสมดุลงข้าว**

ข้อมูลการระบายข้าวสารที่คำนวณจากรายงานเงินค่าระบายข้าวที่คต.ส่งคืนให้ ธ.ก.ส. พบว่าระหว่างเดือนตุลาคม 2554-ถึงสิ้นเดือนกันยายน 2556 คต.ได้ ระบายข้าวออกจากคลังทั้งสิ้น 8.91-9.27 ล้านตัน<sup>29</sup> ขณะที่การคำนวณตามหลักบัญชีสมดุลงข้าว พบว่า รัฐบาลต้องระบายข้าวอย่างน้อยที่สุด 12.33 ล้านตัน (ตารางที่ 2.6-2.7) จึงจะทำให้ตลาดข้าวมีความสมดุล (คือ ปริมาณการขายข้าวเท่ากับปริมาณความต้องการบริโภคข้าว) ไม่เกิดการขาดแคลนจนทำให้ข้าวสารในตลาดขายปลีกพุ่งขึ้นสูง ดังที่อธิบายไปแล้วข้างต้น ตัวเลขการระบายข้าวของรัฐบาลต่ำกว่าการคำนวณถึง 3.06-3.42 ล้านตัน

<sup>29</sup> รายงานของคณะอนุกรรมการปิดบัญชี พบว่า ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 รัฐบาลได้ระบายข้าวเป็นจำนวน 6.738 ล้านตัน ตัวเลขนี้ใกล้เคียงกับตัวเลขที่ผู้วิจัยคำนวณจากรายงานการระบายข้าวของคต. เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2556

ทำไมตัวเลขปริมาณการระบายข้าวของคต. (8.91-9.27 ล้านตัน)<sup>30</sup> จึงน้อยกว่าตัวเลขการระบายข้าวขั้นต้นที่คำนวณจากบัญชีสมดุลข้าว (12.33 ล้านตัน) คำตอบคือ มีขบวนการทุจริตลักลอบขายข้าวเปลือกและข้าวสารโดยตรงออกจากโรงสีบางแห่งในโครงการรับจำนำข้าว ก่อนที่จะส่งมอบเข้าโกดังกลางหรือเป็นเพราะข้าวที่ถูกลักลอบออกไปขายก่อนยังไม่ได้ถูกบันทึกในรายงานข้าวคงคลังของ อคส./อ.ต.ก. นี่คือนโยบายที่ทำให้คณะกรรมการปิดบัญชีฯ พบว่ามีข้าวหายจากคลังจำนวน 2.9 ล้านตัน ในงวดการปิดบัญชี ณ วันที่ 31 มกราคม 2556 และต่อมาในงวดการปิดบัญชี ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 อคส.และอ.ต.ก. ได้แจ้งขอปรับปริมาณข้าวสารและผลิตภัณฑ์คงเหลือในรายงานการปิดบัญชีโครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร ณ วันที่ 31 มกราคม 2556 เพิ่มขึ้นอีก 2.98 ล้านตัน

ดังนั้นตัวเลขสต็อกข้าวจึงเพิ่มมากขึ้น จนทำให้เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2556 ปริมาณข้าวคงเหลือของอคส./อ.ต.ก. (16.5 ล้านตัน+สต็อกข้าวจากการจำนำรอบ 2 ปี 2556) มีมากกว่าปริมาณข้าวคงเหลือที่คำนวณจากบัญชีสมดุลข้าว (14.80 ล้านตัน) เพราะข้าวที่นำมาเพิ่มในสต็อกเป็นข้าวที่ขายไปก่อนแล้ว โกดังกลางจึงมีสต็อกข้าวเพิ่มขึ้น แต่ไม่มีการระบายออก นอกจากนั้นอาจเป็นไปได้ว่าสต็อกข้าวบางส่วนที่เพิ่มขึ้นเป็น “สต็อกลม”

ทำไมสต็อกขั้นสูงจากการคำนวณ จึงต่ำกว่ารายงานสต็อกของอคส./อ.ต.ก. คำตอบโดยสรุปคือ มีบุคคลบางกลุ่มอาศัยอิทธิพลทางการเมืองนำข้าวจากโรงสีในโครงการจำนำ ไปขายในตลาดก่อนส่งเข้าโกดังกลาง หลังจากนั้นจึงได้นำข้าวเก่าไปส่งคืนโกดังกลาง จึงทำให้ปริมาณข้าวที่ส่งเข้าสต็อกมีมากกว่าปริมาณการระบายออกจากสต็อก ดังนั้น รายงานสต็อกของ อคส./อ.ต.ก. จึงสูงกว่าตัวเลขสต็อกที่ผู้วิจัยคำนวณได้

## ตารางที่ 2.7 ปริมาณข้าวคงคลัง และปริมาณระบายข้าวจากการคำนวณเปรียบเทียบกับปริมาณที่รัฐมนตรีเปิดเผยต่อสาธารณะ และรายงานของ อคส. อ.ต.ก. 30 กันยายน 2556 (ล้านตัน)

ปริมาณข้าวสาร (ล้านตัน)	ปริมาณการระบายข้าวใหม่ (ต.ค.54- ก.ย. 56)	สต็อกข้าวคงเหลือ (ณ 30 ก.ย. 56 หรือใกล้เคียง)
(1) บัญชีสมดุลข้าว /1		
- ข้าวเก่าที่รัฐบาลขายถูกเวียนเทียนส่งเข้าโกดังกลาง	12.32	14.81
- ข้าวเก่าที่รัฐบาลขายระบายเข้าสู่ตลาด	10.58	16.55
(2) รมว. พาณิชย์ฯ แกลง		
- การแถลงผลงานรัฐบาล 25 ก.ย. 56 /2	11.69	15.72*
- หนังสือตอบกรรมการวุฒิสภา 11 ต.ค. 56 /3	9.65	17.76**
- การให้สัมภาษณ์ที่อินโดนีเซีย 5 ธ.ค. 56 /4		16.00
- คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ม.ค. 57 /5		12.0-13.0

<sup>30</sup> ตัวเลขการระบายข้าวที่รวบรวมจากเอกสารชี้ชวนของ คต.และอคส. ปรากฏว่าเมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2556 มีการระบายข้าวเพียง 7.07 ล้านตัน (ดูตารางที่ 2.2)

ปริมาณข้าวสาร (ล้านตัน)	ปริมาณการระบายข้าวใหม่ (ต.ค.54- ก.ย. 56)	สต็อกข้าวคงเหลือ (ณ 30 ก.ย. 56 หรือใกล้เคียง)
- คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ก.พ. 57 /6		16.00***
(3) แหล่งข้าวอื่นๆ		
- องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) 8 พ.ค. 56 /7		16.30
- กระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา (USDA) 17 ต.ค. 56 /8		15.50
- แหล่งข้าวในกระทรวงพาณิชย์ 7 ธ.ค. 56 /9		16.00

หมายเหตุ: \*คำนวณจากปริมาณจำนำที่ รมต. นำเสนอในการแถลงผลงานรัฐบาล 25 ก.ย. 56 จำนวน 27.413 ล้านตันข้าวสารหักด้วยปริมาณระบาย 11.69 ล้านตันข้าวสาร

\*\*คำนวณจากปริมาณจำนำที่ รมต. นำเสนอในการแถลงผลงานรัฐบาล 25 ก.ย. 56 จำนวน 27.413 ล้านตันข้าวสารหักด้วยปริมาณระบาย 9.65 ล้านตันข้าวสาร

\*\*\* ปริมาณสต็อกปรับเพิ่มขึ้นเนื่องจากข้าวฤดูนาปี 2556/57 รอบที่ 1 เริ่มเข้าสู่โกดังกลาง

ที่มา: 1 จากการคำนวณ, 2 การแถลงผลงานรัฐบาลครั้งที่ 1 25 ก.ย. 56 ถ่ายทอดทางโทรทัศน์ (สทท.), 3 หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ 27-30 ต.ค. 2556, 4 หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ 5 ธันวาคม 2556, / 5 สำนักข่าวไทย TNA News 24 ก.พ. 2557, 6 หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ 8 มีนาคม 2557, 7 หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ 8 พฤษภาคม 2556, 8 หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ 17 ตุลาคม 2556, 9 หนังสือพิมพ์บ้านเมือง 7 ธันวาคม 2556

ง) หลักฐานทางการเงินที่สื่อว่าอำนาจการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตในการระบายข้าว คือ การที่กรมการค้าต่างประเทศส่งเงินค่าขายข้าวใช้หนี้ ธกส. แต่ไม่ระบุรายละเอียดเรื่องปริมาณข้าว ประเภทข้าว และโกดังที่นำข้าวออกจำหน่าย

## 2.5 การใช้มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพเป็นเครื่องมือทุจริตในการระบายข้าว

คณะอนุกรรมการตรวจสอบการระบายข้าวสูง ของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ได้เชิญผู้ประกอบการที่ดำเนินงานระบายข้าวให้กับ อคส. มาให้ข้อมูลที่รัฐสภา โดยมีหลักฐานยืนยันชัดเจนว่า บริษัทเอกชน 3 ราย ที่เข้ามารับหน้าที่ระบายข้าวสูงให้รัฐบาล คือ บริษัท ร่มทอง จำกัด บริษัท คอนโซน เทรดดิง จำกัด และบริษัท สยามรักซ์ จำกัด ไม่ได้ทำธุรกิจเกี่ยวกับเรื่องข้าวแต่อย่างใด บริษัท ร่มทอง จำกัด และบริษัท คอนโซน เทรดดิง จำกัด มีหลักฐานการจดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าว่าทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ไม่เคยทำธุรกิจค้าข้าว มีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกัน 2 ปี ส่วนบริษัท สยามรักซ์ จำกัด ทำธุรกิจดอกไม้แห้ง แต่มีความสัมพันธ์กับเลขานุการรัฐมนตรีช่วยพาณิชย์ ซึ่งเคยนั่งเป็นกรรมการบริษัทก่อนจะลาออกมารับตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี

ในคำให้การของบริษัทตัวแทนจำหน่ายข้าวสูงที่นำข้าวจากโรงสีผู้ปรับปรุงข้าวไปจำหน่ายซึ่งมี 3 บริษัท ให้การรับสารภาพว่าเป็นแค่ตัวแทน (นอมินี) ไม่มีความสามารถและไม่มีประสบการณ์ในการจำหน่ายข้าวสูง เมื่อรับข้าวมาจึงได้ขายข้าวนี้กลับคืนให้โรงสีผู้ปรับปรุงคุณภาพข้าวประกอบด้วย เจียแม็ง โขควรรักษ์ และสิงโตทองไรซ์ โดยทั้ง 3 บริษัทออกเงินให้ก่อนเป็นแคชเชียร์เช็คนำไปจ่ายค่าข้าวกับ อคส. เพื่อให้เบิกข้าวออกมา ซึ่งผู้บริหารของ บจก.คอน-โซน เทรดดิง และ บจก.ร่มทองได้ยืนยันด้วยวาจา และมีเอกสารยืนยันกับคณะกรรมการการ (กมธ.) การพัฒนาเศรษฐกิจ

สภาผู้แทนราษฎรว่าได้กระทำการดังกล่าวจริง ส่วน บจก.สยามรักษ์ได้ยืนยันในที่ประชุมคณะอนุกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภาว่าได้ลงนามขายข้าวถุงให้กับโรงสีโซควรลักษณ์

คณะอนุกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ยังพบหลักฐานอีกว่ามีข้าวถุงราคาถูกกระจายถึงมือประชาชนเพียง 1.86 แสนตัน จากทั้งหมด 2.5 ล้านตัน โดยนายอนุตรปกรณ์ วงศ์สินธุ์ ผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้าเคยให้ข่าวกับสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส (29 พฤศจิกายน 2556) ว่า อนุมัติให้เบิกไปเพียง 1.1 ล้านตัน ดังนั้นจะมีข้าวหายไปจากโครงการจำนวน 9 แสนตัน นอกจากนั้น คณะอนุกรรมการฯ ยังพบว่า ร้านค้าที่จำหน่ายข้าวถุงในโครงการต้องซื้อข้าวสารในราคาที่สูงกว่าราคา กกช. กำหนด 5-10 บาทต่อถุง บางร้านระบุว่าต้องเดินทางไปรับข้าวถึงคลังด้วยตนเอง

## 2.6 สรุป

บทนี้เป็นบรรยายรูปแบบการทุจริตในทุกขั้นตอนของโครงการรับจำนำข้าว และนำเสนอหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการระบายข้าว โดยเน้นเรื่องข้าวหาย 2.9 ล้านตัน การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และการขายข้าวถุงราคาถูกเพื่อช่วยค่าครองชีพของผู้บริโภค และวิเคราะห์หลักฐานที่แสดงหรือสื่อว่าการทุจริตในการระบายข้าวเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับนักการเมืองระดับสูงและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ โดยเน้นหลักฐานของทางราชการ



## บทที่ 3

### ทัศนคติของชาวนาเรื่องทุจริต และประโยชน์ของโครงการจำนำข้าว

งานวิจัยในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบว่าโครงการจำนำข้าวมีประโยชน์อย่างไรกับเกษตรกร มีการทุจริตอะไรบ้างที่ชาวนารู้ และชาวนามีทัศนคติเรื่องการทุจริตในโครงการฯ เป็นอย่างไร บทนี้แบ่งเป็น 6 ตอน ดังนี้ 1. ข้อมูลและลักษณะของเกษตรกรที่สำรวจ 2. ประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับจากโครงการจำนำข้าว 3. ค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร 4. การรับรู้และความคิดเห็นของเกษตรกรเรื่องการทุจริตในโครงการจำนำข้าว 5. ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อโครงการประกันรายได้ และ 6. สรุป

#### 3.1. ข้อมูลและลักษณะของเกษตรกรที่สำรวจ

ในบทนี้เป็นการรายงานผลการสำรวจประกอบด้วยข้อมูลจากองค์กรอื่นๆ จึงใช้ข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิประกอบกัน โดยข้อมูลทุติยภูมิมาจากองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการจำนำข้าว เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรแห่งประเทศไทย และข้อมูลเชิงปฐมภูมิ จากการสำรวจเกษตรกรในพื้นที่ โดยคณะผู้วิจัยได้ทำการสอบถามเกษตรกรในโครงการจำนำข้าว 354 ครัวเรือน เกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าว 147 ครัวเรือน และมีแบบสอบถามพิเศษ คือ แบบสอบถามกลุ่มชาวนาที่มาเรียกร้องเงินค่าจำนำข้าวที่กระทรวงพาณิชย์ จำนวน 42 ครัวเรือน ดังตารางที่ 3.1

#### ตารางที่ 3.1 จำนวนตัวอย่างเกษตรกรที่ทำการสำรวจ

จังหวัด	เกษตรกรในโครงการ	เกษตรกรนอกโครงการ	รวมจำนวนตัวอย่างทั้งหมด
แบบสอบถามปกติ			
- ฉะเชิงเทรา	46	19	65
- สุพรรณบุรี	69	10	79
- เชียงราย	54	17	71
- นครสวรรค์	78	12	90
- ร้อยเอ็ด	39	46	85
- อุบลราชธานี	68	43	111
รวม	354	147	501
แบบสอบถามพิเศษ*	42	0	42
รวมทั้งสิ้น	396	147	543

หมายเหตุ: \*กลุ่มชาวนาที่เดินทางมาเรียกร้องเงินจำนำข้าวที่ลำซำ หน้ากระทรวงพาณิชย์ ระหว่าง ม.ค. – ก.พ. 57

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### ลักษณะของเกษตรกรที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการจำนำ

ผลการสำรวจพบว่า ลักษณะของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว และเกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวมีความแตกต่างกัน ทั้งด้านการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ลักษณะการเพาะปลูก ด้านรายได้ และลักษณะการใช้น้ำในแปลงหลัก ดังตารางผนวกที่ 3.1 โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้

เกษตรกรที่อยู่ในโครงการจำนำข้าวมีพื้นที่ปลูกข้าวเฉลี่ย 33.27 ไร่ มากกว่าเกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าวที่มีพื้นที่ปลูกเฉลี่ยเพียง 16.21 ไร่ การผลิตในรอบการผลิต 2555/56 เกษตรกรในโครงการมีผลผลิตเฉลี่ยมากกว่า คือ 600.59 กก./ไร่ เกษตรกรนอกโครงการมีผลผลิตเฉลี่ย 477.33 กก./ไร่ เกษตรกรในโครงการปลูกข้าวปีละ 1-2 รอบ แต่เกษตรกรนอกโครงการส่วนใหญ่ปลูกข้าวได้เพียง 1 รอบเท่านั้น ในด้านรายได้ เกษตรกรในโครงการมีรายได้จากการปลูกข้าวมากกว่าเกษตรกรนอกโครงการ คือ 375,570.15 บาท/ครัวเรือน/ปี ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการจำนำมีรายได้จากข้าว 127,600.14 บาท/ครัวเรือน/ปี ทั้งนี้ปริมาณรายได้สอดคล้องกับจำนวนที่ดินและลักษณะการเพาะปลูก เพราะเกษตรกรในโครงการจำนำข้าวมีที่ดินและ ผลผลิตเฉลี่ยมากกว่า อีกทั้งสามารถปลูกข้าวได้ 2 รอบต่อปี ทำให้มีรายได้เฉลี่ยที่สูงกว่าเกษตรกรนอกโครงการจำนำ ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าฐานะของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมักดีกว่าเกษตรกรนอกโครงการ นอกจากนี้ การใช้น้ำในแปลงหลักของเกษตรกรยังมีความแตกต่างกัน คือ เกษตรกรในโครงการพึ่งพาน้ำจากชลประทานมากกว่า โดยใช้น้ำชลประทาน 29.10 % ส่วนเกษตรกรนอกโครงการใช้น้ำชลประทานเพียง 16.67 %

### สาเหตุที่เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว

งานวิจัยสอบถามเกษตรกรถึงสาเหตุที่เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว แบ่งเป็นด้านสภาพพื้นที่ ลักษณะการเพาะปลูก ข้อเสียของโครงการจำนำ และอื่นๆ ด้านของสภาพพื้นที่พบว่า เกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวจำนวน 34.93 % ให้เหตุผลว่าครัวเรือนของตนมีผลผลิตน้อย คือ เฉลี่ยประมาณ 301.33 กก./ไร่ และเกษตรกรจำนวน 8.22 % ให้เหตุผลว่าตนมีพื้นที่ปลูกไม่มากนัก เหตุผลด้านลักษณะการเพาะปลูกพบว่า เกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการเป็นเกษตรกรที่ขายพันธุ์ข้าวจำนวน 26.03 % เกษตรกรปลูกข้าวอินทรีย์ 16.44 % หรือปลูกพันธุ์ที่ราคาดีอยู่แล้ว 11.64 % เพราะข้าวพันธุ์ ข้าวอินทรีย์ มีราคาที่สูงกว่าราคาจำนำ แต่อย่างไรก็ตามพบว่าเกษตรกรที่ปลูกพันธุ์ข้าวหรือข้าวอินทรีย์ บางรายมีการจดทะเบียนเพื่อรับสิทธิ์ในการจำนำข้าวด้วย ทั้งนี้เพื่อประกันความเสี่ยงในกรณีที่พันธุ์ข้าวหรือข้าวอินทรีย์ของตนอาจไม่ได้ตรงตามมาตรฐาน หรือจดทะเบียนปลูกข้าวเพื่อประกันความเสี่ยงเรื่องภัยธรรมชาติ เมื่อเกิดภัยธรรมชาติที่ทำให้ข้าวเสียหายเกษตรกรจะมีสิทธิ์ในการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล เกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวบางรายให้เหตุผลที่ไม่เข้า

ร่วมโครงการเพราะข้อเสียของโครงการ เช่น กลัวจะได้เงินจาก ธ.ก.ส. ชำ หรือไม่ได้เงินเลย 12.33 % มีเงื่อนไขเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวมาก 8.90 % ดังตารางผนวกที่ 3.2 นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอื่นๆ คือ ครัวเรือนที่มีคนจัดการนาที่ทำงานอยู่ต่างจังหวัด ข้อมูลนี้ขาดไปเนื่องมาจากการสำรวจไปสอบถามคนที่อยู่ที่บ้าน

### การวิเคราะห์สาเหตุที่เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว

งานวิจัยวิเคราะห์หาสาเหตุที่เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว<sup>1</sup> ด้วยวิธีทางสถิติ โดยใช้แบบจำลอง Logit regression ดังนี้

$$pledge = \beta_0 + \beta_1 land\_rice\_56 + \beta_2 avg\_pro + \beta_3 central + \beta_4 north + \beta_5 crop$$

ตัวแปรตาม

pledge คือ การเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว

โดย pledge = 0 คือ เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว

pledge = 1 คือ เกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนำข้าว

ตัวแปรต้น

land\_rice\_56 คือ พื้นที่ปลูกข้าวในปี 2556 (ไร่)

avg\_pro คือ ผลผลิตข้าวเฉลี่ย (กก./ไร่)

central คือ ตัวแปรหุ่นภาคกลาง โดยให้ภาคอีสานเป็นฐาน

north คือ ตัวแปรหุ่นภาคเหนือ โดยให้ภาคอีสานเป็นฐาน

crop คือ จำนวนรอบในการปลูกข้าว (รอบ)

ผลการวิเคราะห์ พบว่า ปัจจัยที่มีผลทำให้เกษตรกรมีโอกาสเข้าร่วมโครงการ คือ จำนวนที่ดินปลูกข้าว โดยครัวเรือนที่มีพื้นที่ปลูกมาก จะมีโอกาสการเข้าร่วมโครงการจะมากขึ้น ถ้าเป็นเกษตรกรภาคเหนือจะมีโอกาสเข้าร่วมโครงการมากกว่าเมื่อเทียบกับภาคอีสาน และถ้ามีจำนวนรอบการผลิตมากขึ้นยิ่งมีโอกาสเข้าร่วมโครงการมากขึ้น ดังตารางที่ 3.2 อย่างไรก็ตามแบบจำลองยังมีข้อเสียคือ ตัวอย่างของเกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการไม่ได้เป็นการสุ่ม เป็นการเจาะจงไปหาเกษตรกรที่ไม่เข้าร่วม ซึ่งอาจทำให้มีความคลาดเคลื่อนได้

<sup>1</sup> การวิเคราะห์ครั้งนี้ขาดตัวแปรสำคัญ คือ สัดส่วนการเก็บข้าวไว้กินเอง และ ระยะห่างของครัวเรือนกับโรงสี เนื่องจากไม่ได้ถามไว้ในแบบสอบถาม



ตารางที่ 3.2 ผลการวิเคราะห์สาเหตุที่เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว

ตัวแปร	สัมประสิทธิ์	Marginal effect (from mean)
ค่าคงที่	-2.53773 (0.4819988)***	
พื้นที่ปลูกข้าวในปี 2556	0.0729814 (0.0100635)***	0.0114583
ผลผลิตข้าวเฉลี่ย	0.0003213 (0.0003616)	0.0000504
ภาคกลาง	0.1272624 (0.3877017)	0.0199191
ภาคเหนือ	0.7852792 (0.3048073)***	0.1216894
จำนวนรอบในการปลูกข้าว	1.035269 (0.3920434)***	0.1625402

หมายเหตุ: Number of obs = 501 Prob > chi2 = 0.0000

Wald chi2(5) = 73.87 Pseudo R2 = 0.2215 Robust แล้ว

\*\*\* คือ มีความสำคัญทางสถิติที่ 99%

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### 3.2 ประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับจากโครงการจำนำข้าว

วัตถุประสงค์ของตอนนี้ คือ การประเมินผลประโยชน์ของโครงการจำนำข้าว ทั้งประโยชน์ทางตรงต่อเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ และประโยชน์ทางอ้อม (จากราคาที่สูงขึ้น) ต่อเกษตรกรนอกโครงการ และความพึงพอใจของเกษตรกรต่อโครงการฯ

#### 3.2.1 ประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับจากโครงการจำนำข้าว

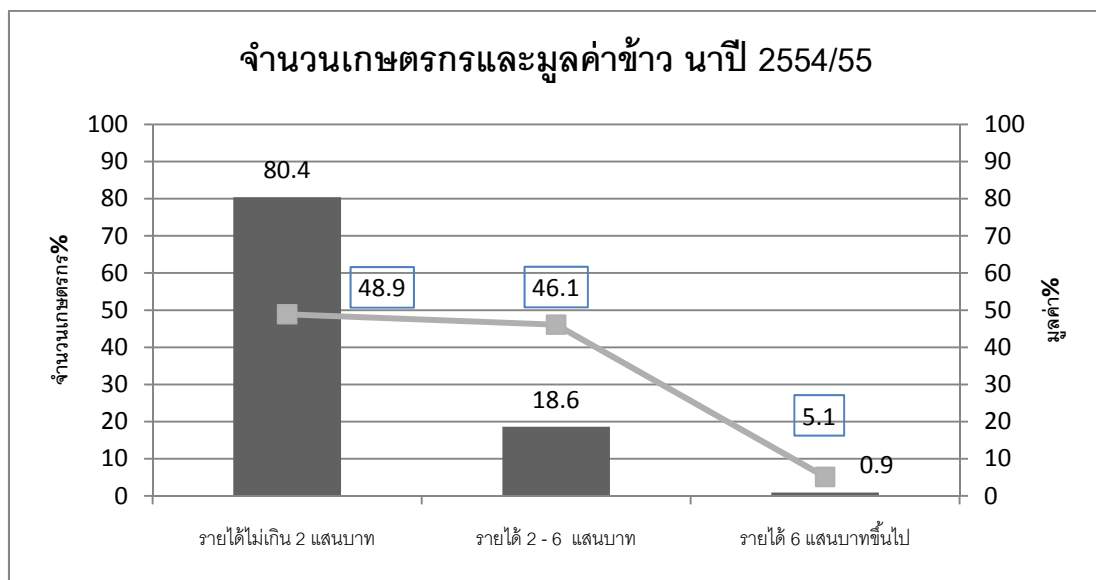
ประโยชน์ทางตรงของโครงการจำนำข้าว คือ ทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้ประโยชน์จากรายได้ที่เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจพบว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำนำได้รับราคาเฉลี่ยน้อยกว่าราคาจำนำข้าว<sup>2</sup> ดังนี้ ข้าวเปลือกเจ้า 11,960.02 บาท/ตัน ข้าวหอมมะลิ 18,288.36 บาท/ตัน ข้าวหอมจังหวัด 12,748.99 บาท/ตัน ข้าวหอมปทุม 12,650.00 บาท/ตัน และ

<sup>2</sup> งานวิจัยของปรีดิยาธร (2556) พบว่า ราคาขายข้าวที่เกษตรกรได้รับ คือ ข้าวเปลือกเจ้า 12,000.24 บาท/ตัน ข้าวหอมมะลิ 17,530.56 บาท/ตัน และข้าวเหนียว 11,836.60 บาท/ตัน ซึ่งเกษตรกรได้รับน้อยกว่าที่รัฐบาลประกาศเช่นเดียวกัน

ข้าวเหนียว 13,229.95 บาท/ตัน ทั้งที่รัฐบาลประกาศราคาจำนำข้าวที่ความชื้น 15% ดังนั้น ข้าวเปลือกเจ้า 15,000 บาท/ตัน ข้าวหอมมะลิ 20,000 บาท/ตัน ข้าวหอมจังหวัด 18,000 บาท/ตัน ข้าวหอมปทุม 18,000 บาท/ตัน และข้าวเหนียว 16,000 บาท/ตัน สาเหตุที่เกษตรกรได้ราคาข้าวต่ำกว่าที่รัฐบาลประกาศ เป็นเพราะข้าวที่เกษตรกรนำมาเข้าโครงการมักมีสิ่งเจือปน และความชื้นสูงกว่าที่รัฐกำหนด โรงสีจึงหักค่าสิ่งเจือปน และความชื้น จากข้อมูลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ พบว่า โครงการจำนำข้าวทุกเม็ดมีเกษตรกรที่ได้รับเงินจากโครงการ หรือเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ จำนำเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ปีการผลิตแรก คือ ฤดูนาปี 2554/55 จำนวน 1,127,571 คน จนถึงฤดูการผลิตสุดท้าย คือ ฤดูนาปี 2556/57 จำนวน 1,663,438 คน (ดังตารางที่ 2.1 หรือตารางผนวกที่ 2.3) จะเห็นได้ว่าจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้น 47.52 %

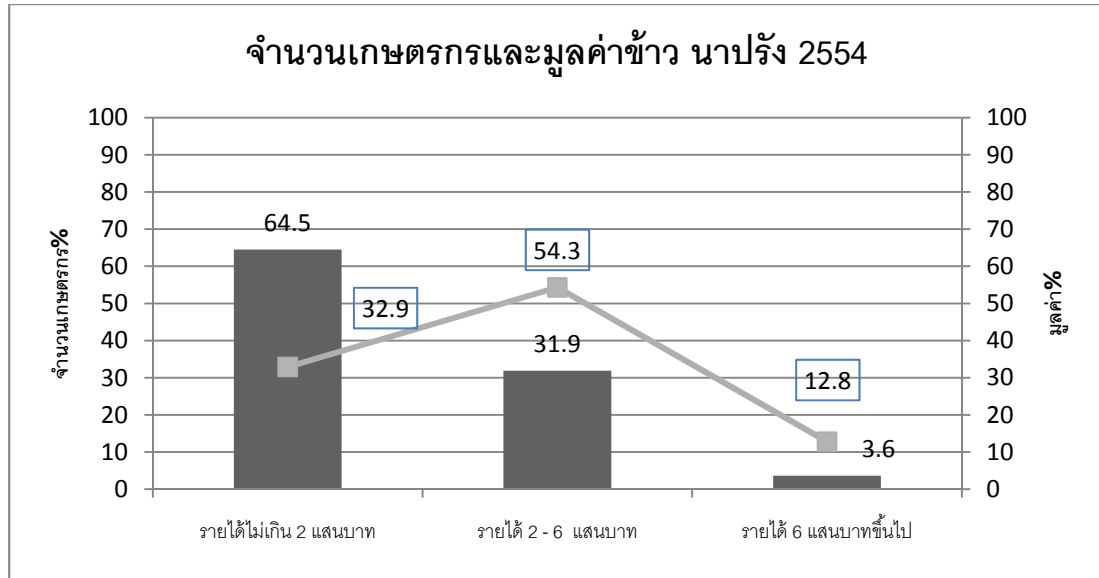
ประโยชน์ทางอ้อมของโครงการจำนำข้าว คือ เกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวได้ราคาขายข้าวสูงขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามการคำนวณของ อัมมาร สยามวาลา โดยใช้ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2554 คำนวณจำนวนเกษตรกรที่ทำนาและมูลค่าการขายข้าวของเกษตรกรทั้งประเทศ ซึ่งรวมถึงเกษตรกรที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว พบว่า มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ เช่น ในรอบนาปี 2554/55 เกษตรกรรายเล็กหรือเกษตรกรส่วนใหญ่ (80.4 % ของเกษตรกรทั้งประเทศ) ได้มูลค่าข้าวเพียง 48.9% ของมูลค่าข้าวทั้งประเทศ แต่เกษตรกรขนาดกลางที่มีจำนวนเพียง 18.6 % ของเกษตรกรทั้งประเทศ ได้มูลค่าข้าวคิดเป็น 46.1 % ของมูลค่าข้าวทั้งหมด ดังรูปที่ 3.1 เช่นเดียวกับรอบการผลิตนาปี 2555 ดังรูปที่ 3.2

รูปที่ 3.1 จำนวนเกษตรกร และมูลค่าข้าวของเกษตรกร นาปี 2554/55



ที่มา: อัมมาร สยามวาลา คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2554

รูปที่ 3.2 จำนวนเกษตรกร และมูลค่าข้าวของเกษตรกร นาปรัง 2554



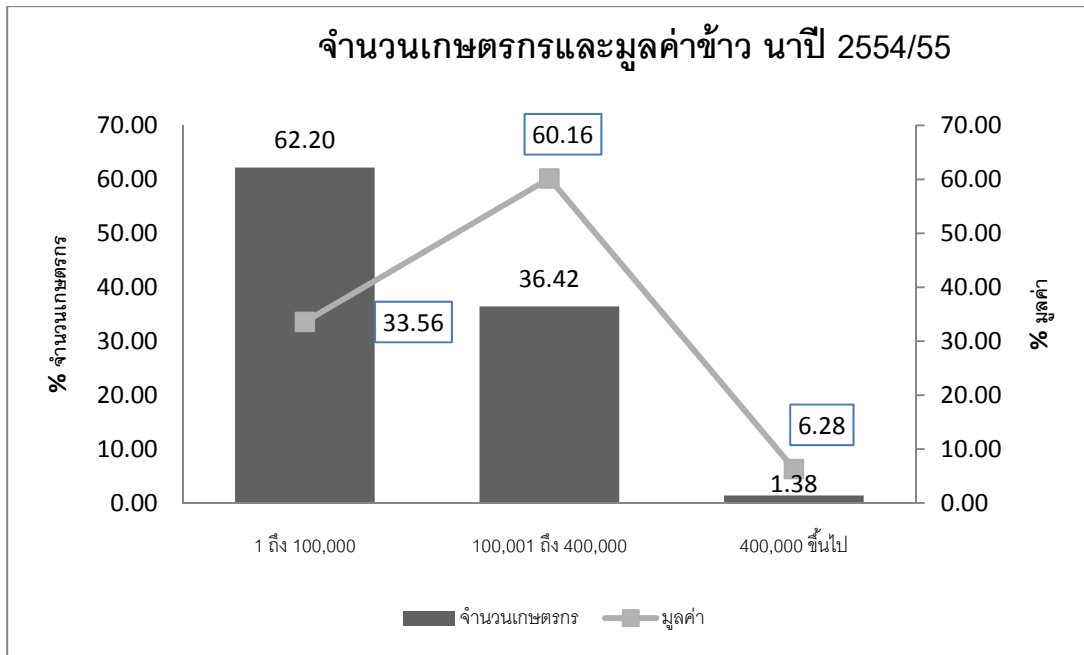
ที่มา: อัมมาร สยามวาลา คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2554

ข้อมูลจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นข้อมูลเฉพาะเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ ข้อมูลการคำนวณของอัมมาร สยามวาลา พบว่า เมื่อแบ่งวงเงินจำนำข้าวออกเป็น 3 ช่วง ในช่วงนาปีมีเกษตรกรจำนวนมากได้รับเงินในช่วง 1 ถึง 100,000 บาท แต่มูลค่าเงินทั้งหมดกลับอยู่ในเกษตรกรช่วงนี้น้อยกว่าช่วงวงเงิน 100,001 ถึง 400,000 บาท หรือกล่าวได้ว่า เกษตรกรรายเล็กซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ได้รับประโยชน์จากโครงการจำนำข้าว น้อยที่สุด โดยพิจารณาจากมูลค่าเงินทั้งหมดในโครงการ ในขณะที่เกษตรกรขนาดปานกลางและขนาดใหญ่ได้ประโยชน์ในสัดส่วนที่สูงกว่า ดังรูปที่ 3.3 3.5 และ 3.7 ในช่วงนาปรัง ดังรูปที่ 3.4 และ 3.6

เช่นเดียวกับข้อมูลจากการสำรวจของงานวิจัยทำการสอบถามเกษตรกรในฤดูกาลผลิต นาปี 2555/56 ซึ่งเห็นถึงความเหลื่อมล้ำของผลประโยชน์ที่เกษตรกรรายเล็กได้รับเมื่อเทียบกับรายใหญ่มากยิ่งขึ้นไปอีก คือ เกษตรกรรายเล็กจำนวน 31.62 % ได้รับเงินเป็นมูลค่าเพียง 7.9 % ของมูลค่าเงินทั้งหมด ในขณะที่เกษตรกรรายใหญ่ที่มีจำนวนเพียง 15.38 % กลับได้รับเงินเป็นมูลค่ารวมถึง 45.21 % ดังรูปที่ 3.8 อย่างไรก็ตามข้อมูลจากการสำรวจมีความคลาดเคลื่อนเนื่องจากการสุ่มตัวอย่าง ดังนั้นเมื่อเทียบกับข้อมูลจาก ธ.ก.ส. ในฤดูกาลผลิต นาปี 2555/56 เดียวกันจะพบว่ามีความแตกต่างกัน ดังรูปที่ 3.5

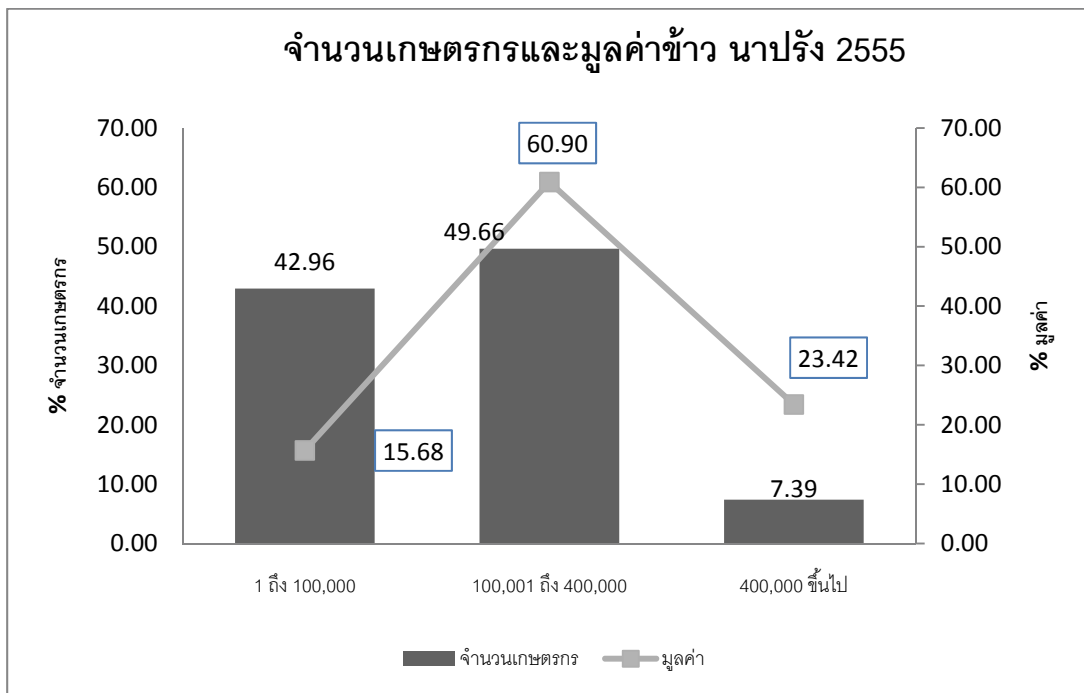
เมื่อพิจารณามูลค่าเงินเป็นรายภาค ดังรูปที่ 3.9 และ 3.10 พบว่าในภาคอีสานไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรที่ทำนาปีหรือนาปรังมีการกระจายผลประโยชน์จากโครงการจำนำข้าวอย่างเสมอภาคกัน ในขณะที่เกษตรกรในภาคกลางมีความเหลื่อมล้ำกันมาก

รูปที่ 3.3 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำนำข้าว นาปี 2554/55



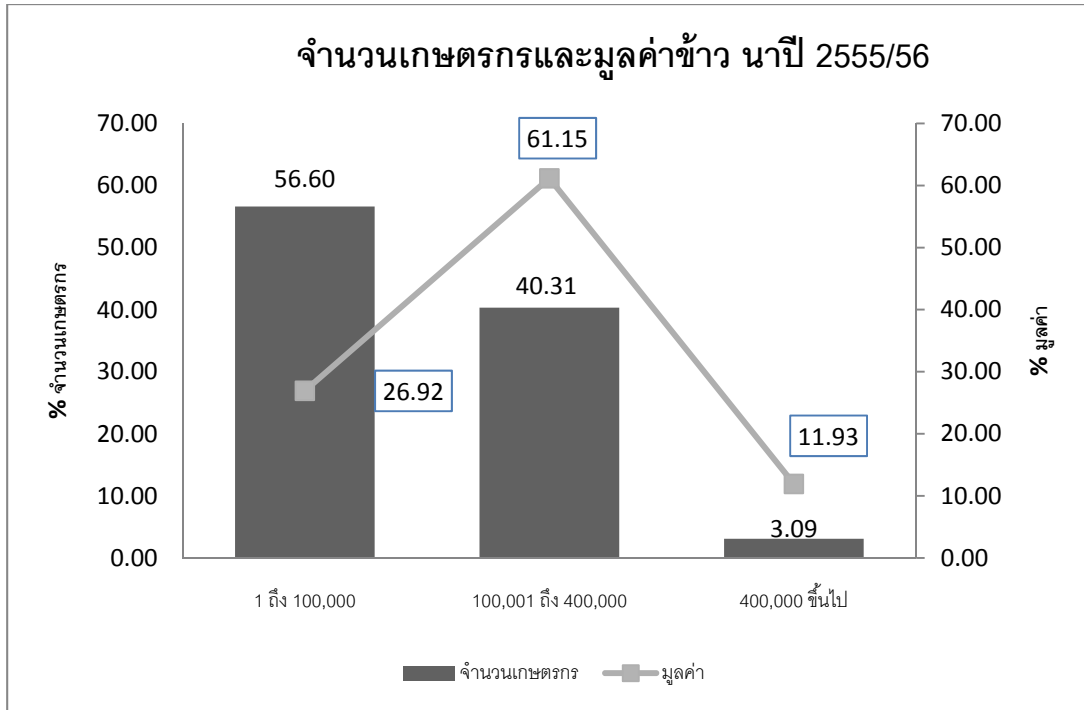
ที่มา: ศูนย์วิจัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557

รูปที่ 3.4 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำนำข้าว นาปรัง 2555



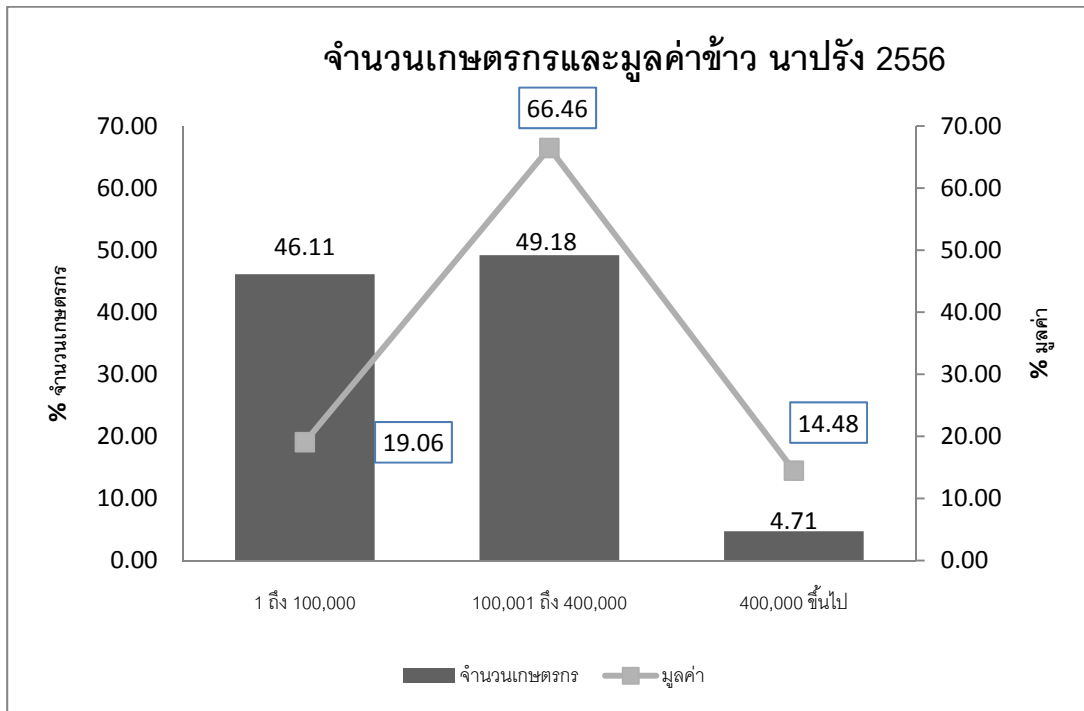
ที่มา: ศูนย์วิจัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557

รูปที่ 3.5 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำนำข้าว นาปี 2555/56



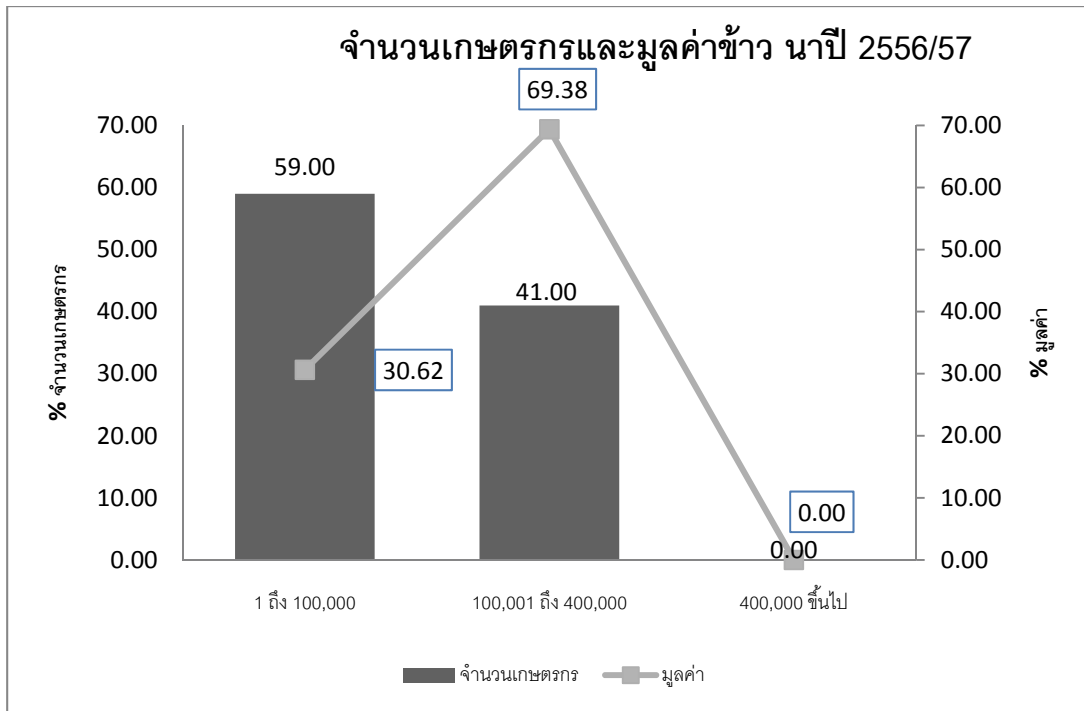
ที่มา: ศูนย์วิจัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557

รูปที่ 3.6 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำนำข้าว นาปรัง 2556



ที่มา: ศูนย์วิจัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557

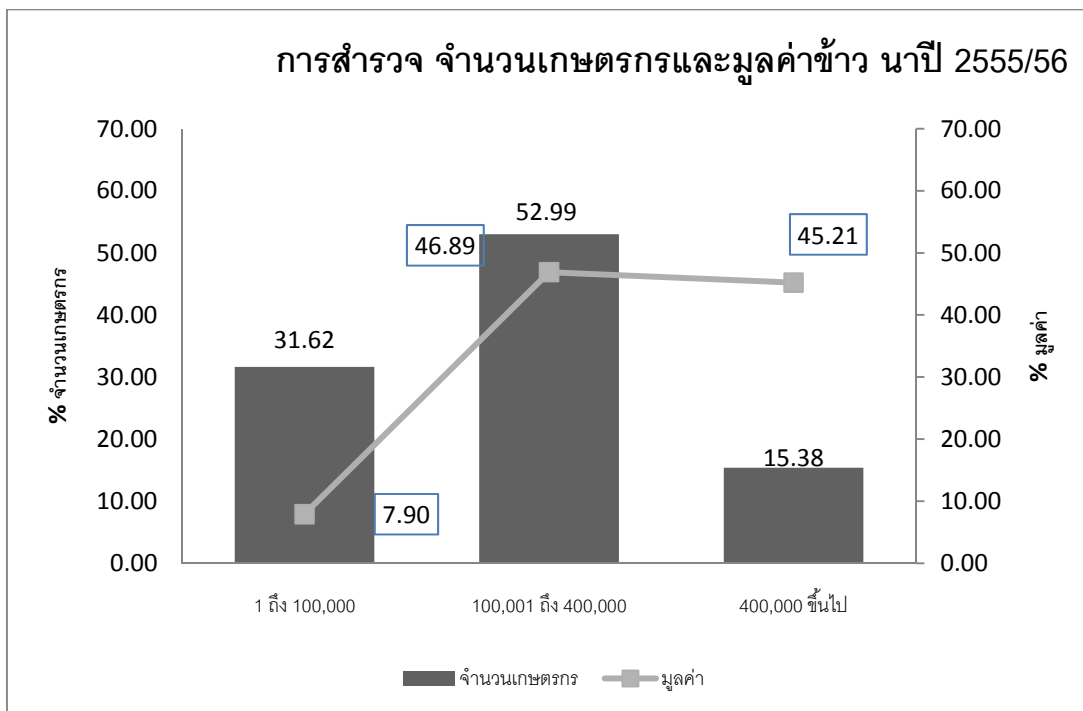
รูปที่ 3.7 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำนำข้าว นาปี 2556/57



หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 14 กรกฎาคม 2557 ข้อมูลยังไม่สมบูรณ์

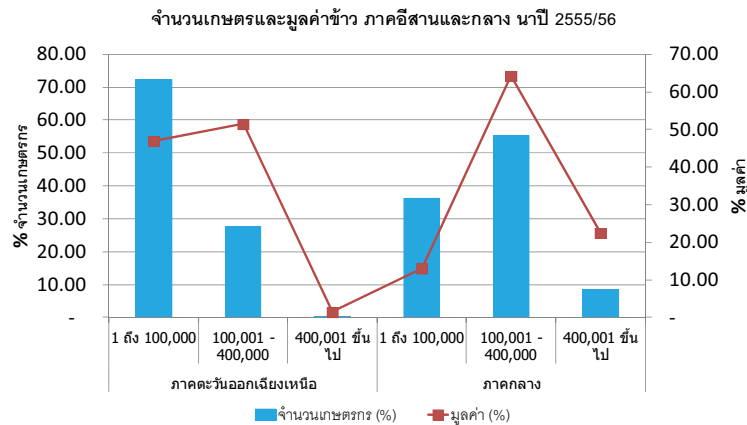
ที่มา: ศูนย์วิจัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557

รูปที่ 3.8 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าวในโครงการจำนำข้าว นาปี 2555/56 จากการสำรวจ



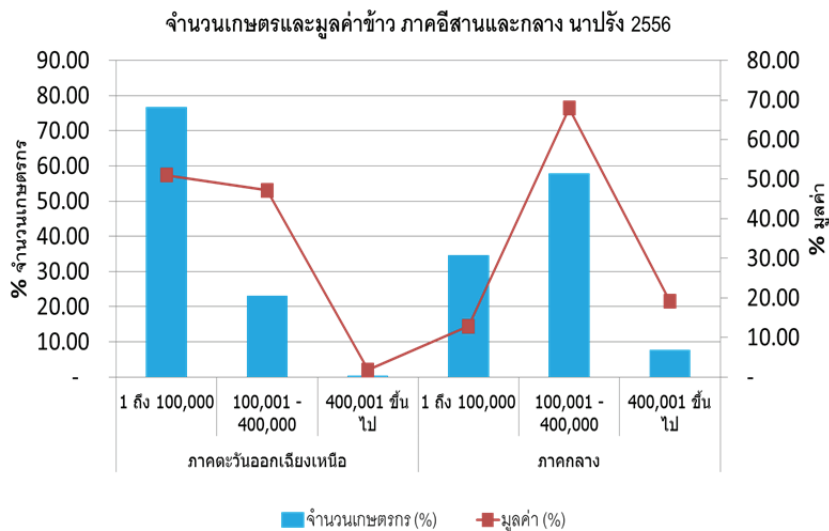
ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

รูปที่ 3.9 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าว ภาคอีสานและกลาง นาปี 2555/56



ที่มา: ศูนย์วิจัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557

รูปที่ 3.10 จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าว ภาคอีสานและกลาง นาปี 2556



ที่มา: ศูนย์วิจัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557

### 3.2.2 ปัญหาที่เกษตรกรได้รับจากโครงการจำนำข้าว

โครงการจำนำข้าวมีความล่าช้าในกระบวนการต่างๆ เช่น เมื่อเกษตรกรนำข้าวไปขายให้แก่โรงสี เกษตรกรต้องรอใบประทวนจากโรงสี และต้องนำใบประทวนไปขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส. จากนั้นก็รอเงินจาก ธ.ก.ส. อีกครั้งหนึ่ง ปรีดิยาธร (2556) กล่าวว่า เกษตรกรมีความเห็นถึงปัญหาของโครงการจำนำข้าว ขั้นตอนการออกใบประทวนจำนวน 42 % และขั้นตอนการรอเงินจำนวน 53 %

การสำรวจพบว่า เกษตรกรจำนวน 31.92 % รอใบประทวนอยู่ในช่วง 14-30 วัน หรือโดยเฉลี่ยทั้งโครงการเกษตรกรจะรอใบประทวน ประมาณ 17.28 วัน ฤดูกาลผลิตที่เกษตรกรรอใบประทวนนานที่สุด คือ ปีการผลิตนาปี 2556/57 ดังตารางที่ 3.3 ซึ่งเป็นฤดูกาลผลิตที่โครงการจำนำ

ข้าวมีปัญหาเรื่องการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรล่าช้า นอกจากนี้เกษตรกรกว่า 47.26 % ใช้เวลารอเงินหลังจากยื่นใบประทวนให้ ธ.ก.ส. อยู่ในช่วง มากกว่า 14 วัน หรือเฉลี่ย 18.41 วัน ดังตารางที่ 3.4 จากการสอบถามผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่พบว่าในบางพื้นที่เกษตรกรรอเงินจากโครงการจำนำข้าวปีการผลิต นาปี 2556/57 นานถึง 2-5 เดือน โดยจากการสำรวจพบว่ามีเกษตรกรที่ประสบกับปัญหาการจ่ายเงินล่าช้าของรัฐบาลในปีการผลิต 2556/57 ถึง 70.74 % ดังตารางที่ 3.5 โดยที่เริ่มมีปัญหามากขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ปีการผลิต นาปี 2555/56 ทั้งนี้เกษตรกรมีวิธีการแก้ปัญหาการจ่ายเงินล่าช้าด้วยการกู้ยืมเงิน แบ่งเป็น กู้ยืมเงินจากธ.ก.ส. จำนวน 29.38 % กู้ยืมคนในครอบครัวหรือญาติพี่น้อง 28.81 % และกู้ธนาคาร 15.25 % ดังตารางที่ 3.6 ซึ่งปัญหาการจ่ายเงินล่าช้าสร้างภาระหนี้สินแก่เกษตรกรอย่างมาก ทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเดือดร้อนและเกิดกลุ่มชาวนาผู้ชุมนุมเพื่อเรียกร้องเงินจำนำข้าวจากรัฐบาลในปีพ.ศ. 2557

### ตารางที่ 3.3 ระยะเวลาและฤดูที่รอใบประทวน

ระยะเวลารอใบประทวนจากโรงสี	%	ฤดูที่รอใบประทวนนานที่สุด	%
รับทันที	1.13	ไม่มีปัญหา	6.21
1-3 วัน	5.93	นาปี 54/55	2.82
4-7 วัน	18.36	นาปี 55	3.95
7-14 วัน	29.10	นาปี 55/56	10.17
14-30 วัน	31.92	นาปี 56	11.86
> 30 วัน	13.56	นาปี 56/57	64.97
รวม	100.00	รวม	100.00
ระยะเวลารอใบประทวนเฉลี่ย (วัน)	17.28		
จำนวนตัวอย่าง (ราย)	354	จำนวนตัวอย่าง (ราย)	354

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### ตารางที่ 3.4 ระยะเวลาที่เกษตรกรในโครงการรอเงินจากธ.ก.ส.

ระยะเวลารอเงินจาก ธ.ก.ส.	%
1-3 วัน	3.17
4-7 วัน	20.46
7-14 วัน	29.11
> 14 วัน	47.26
รวม	100.00
ระยะเวลารอเงินเฉลี่ย (วัน)	18.41
จำนวนตัวอย่าง (ราย)	347
Missing (ราย)	7

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557



**ตารางที่ 3.5 รอบการผลิตที่เกษตรกรได้เงินข้ากว่าปกติ**

รอบการผลิตที่ได้เงินข้ากว่าปกติ	ได้เงินปกติ	ได้เงินข้ากว่าปกติ	รวม	จำนวนตัวอย่าง
นาปี 54/55	98.01	1.99	100.00	352
นาปรัง 55	96.88	3.13	100.00	352
นาปี 55/56	89.49	10.51	100.00	352
นาปรัง 56	88.35	11.65	100.00	352
นาปี 56/57	29.26	70.74	100.00	352

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

**ตารางที่ 3.6 วิธีการแก้ปัญหาการได้รับเงินล่าช้าของเกษตรกร**

วิธีแก้ปัญหาได้เงินล่าช้า	%
กู้ ธ.ก.ส.	29.38
ยืมครอบครัว	28.81
กู้นอกระบบ	11.86
กู้สหกรณ์	2.26
กู้กองทุนหมู่บ้าน	1.69
ทำงานอื่น	15.25
ขายนอกโครงการ	3.67
ใช้เงินเก็บ/ออม	1.98
ใช้เงินที่ได้จากอาชีพอื่น	1.41
นำของไปจำนำ	2.54
ไม่ได้แก้	25.71

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

งานวิจัยได้สำรวจต่อว่าเกษตรกรนำเงินจากโครงการจำนำข้าวไปใช้จ่ายอย่างไรบ้าง โดยแบ่งเป็น สินค้าอุปโภค/บริโภคทั่วไป และสินทรัพย์ถาวรและการลงทุน พบว่า เกษตรกรจำนวน 51.69 % ใช้จ่ายเงินในการซื้อสินค้าอุปโภคและบริโภคทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายในบ้านมากขึ้น และนำไปใช้หนี้ 32.20 % ดังตารางที่ 3.7

เกษตรกรส่วนใหญ่ใช้จ่ายเงินไปกับการซ่อมแซมและตกแต่งบ้านจำนวน 38.14 % และใช้เงินซื้อสินทรัพย์ถาวร อาทิเช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าจำนวน 33.05 % เครื่องจักรเพื่อทำนา 31.36 % และมอเตอร์ไซด์ 26.27 % ดังตารางที่ 3.8 ทั้งนี้จากการที่เกษตรกรซื้อสินทรัพย์ถาวรเพิ่มขึ้นทำให้เกษตรกรมีปัญหาในการผ่อนชำระเงินถึง 44.35 % ดังตารางที่ 3.9 ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ 58.76 % มีการออมทรัพย์เท่าเดิมเทียบกับก่อนมีโครงการ และมีผู้ที่ออมทรัพย์มากขึ้นเพียง 29.38 %

### ตารางที่ 3.7 การใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าอุปโภคและบริโภคทั่วไปของเกษตรกร

สินค้าอุปโภคและบริโภคทั่วไป	ซื้อ/บริโภค มากขึ้น	ไม่เปลี่ยน	รวม	จำนวนตัวอย่าง
- ค่าใช้จ่ายในบ้าน	51.69	48.31	100.00	354
- เหล้า/งานเลี้ยงสังสรรค์	7.63	92.37	100.00	354
- เทียวบ่อยขึ้น/ไกลขึ้น	5.65	94.35	100.00	354
- ใช้น้ำ	32.20	67.80	100.00	354
- ให้พ่อแม่ญาติพี่น้อง	12.15	87.85	100.00	354

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### ตารางที่ 3.8 การใช้จ่ายเงินจากโครงการจำนำข้าวเพื่อการลงทุนด้านต่างๆ

สินทรัพย์ถาวรหรือการลงทุน	ซื้อ	ไม่ซื้อ	รวม	จำนวนตัวอย่าง
- รถยนต์/กระบะ	16.38	83.62	100.00	354
- รถมอเตอร์ไซด์	26.27	73.73	100.00	354
- เครื่องใช้ไฟฟ้า	33.05	66.95	100.00	354
- ที่ดินปลูกบ้าน	3.95	96.05	100.00	354
- ที่ดินทำไร่นา	10.45	89.55	100.00	354
- ซ่อม/ตกแต่งบ้าน	38.14	61.86	100.00	354
- เครื่องจักรทำนา	31.36	68.64	100.00	354
- ลงทุนเปิดโรงงาน/ธุรกิจอื่น	4.80	95.20	100.00	354
- ลงทุนค้าขาย	14.41	85.59	100.00	354

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### ตารางที่ 3.9 ปัญหาการผ่อนชำระและการออมเงินของเกษตรกรในโครงการ

ปัญหาในการผ่อนชำระ	%
- มีปัญหา	44.35
- ไม่มีปัญหา	55.65
รวมทั้งหมด	100.00
ออมทรัพย์/ออมเงิน	
- มากขึ้น	29.38
- ไม่เปลี่ยน	58.76
- น้อยลง	11.86
รวมทั้งหมด	100.00
จำนวนตัวอย่าง	354.00

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### 3.2.3 ความพอใจในโครงการจำนำข้าว

โครงการจำนำข้าวได้ให้ประโยชน์ด้านรายได้แก่เกษตรกรจำนวนมาก จึงไม่น่าประหลาดใจที่เมื่อคณะผู้วิจัยไปสอบถามถึงความพอใจในโครงการจำนำ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจึงให้คะแนนค่อนข้างสูง (เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการให้คะแนนความพอใจเฉลี่ย 4.01 จาก 5 คะแนน) แต่ภายหลังโครงการจำนำข้าวมีปัญหาจ่ายเงินล่าช้าทำให้เกษตรกรจำนวนมากได้รับผลกระทบ งานวิจัยจึงได้ทำการสำรวจความพอใจในโครงการจำนำข้าว โดยแบ่งคำถามเป็นความพอใจในโครงการจำนำข้าวก่อนและหลังการเกิดปัญหาจ่ายเงินล่าช้าของรัฐบาล

ทั้งนี้พบว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทั่วประเทศมีความพอใจในลักษณะคล้ายกัน คือ ก่อนเกิดปัญหาจ่ายเงินล่าช้าเกษตรกรมีความพอใจในโครงการจำนำมากกว่าเมื่อเกิดปัญหาแล้ว เกษตรกรในโครงการจำนำมีความพอใจก่อนเกิดปัญหาเฉลี่ย 4.01 คะแนน ในขณะที่หลังเกิดปัญหาลดความพอใจเฉลี่ยลงมาเหลือเพียง 2.51 คะแนน และเกษตรกรนอกโครงการมีความพอใจโครงการจำนำก่อนเกิดปัญหา 3.34 คะแนน และหลังเกิดปัญหา 2.38 คะแนน ดังตารางที่ 3.10

จากตารางที่ 3.10 ยังพบว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวในภาคกลางมีความพอใจในโครงการจำนำข้าวลดลงเมื่อมีปัญหาจ่ายเงินล่าช้ามากที่สุด คือ จากที่พอใจ 4.17 คะแนน เหลือเพียง 2.34 คะแนน ในขณะที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการภาคอีสานมีความพอใจในโครงการจำนำข้าวน้อยที่สุด คือ ก่อนมีปัญหาพอใจเฉลี่ย 3.69 คะแนน หลังมีปัญหาลดเหลือเพียง 2.29 คะแนน ทั้งนี้เป็นเพราะว่า เกษตรกรในภาคอีสานส่วนใหญ่มีพื้นที่เพาะปลูกน้อย จึงมีผลผลิตต่ำกว่าภาคอื่นๆ อีกทั้งเกษตรกรในภาคอีสานส่วนใหญ่สามารถปลูกข้าวได้เพียงรอบเดียวต่อปี ดังนั้น เกษตรกรภาคอีสานจึงได้ผลประโยชน์จากโครงการน้อยกว่าภาคอื่น

นอกจากนี้งานวิจัยยังได้ทำการสำรวจความพอใจในโครงการจำนำข้าวกับเกษตรกรที่มาชุมนุมเนื่องจากเดือดร้อนที่ได้เงินจากโครงการล่าช้าพบว่า เกษตรกรที่ชุมนุมให้คะแนนความพอใจโครงการจำนำข้าวหลังจากมีปัญหาได้เงินล่าช้า เฉลี่ยอยู่ที่ 1.33 คะแนน ดังตารางที่ 3.10 ซึ่งเป็นคะแนนที่ต่ำมาก อย่างไรก็ตามผลความพอใจในโครงการจำนำข้าวที่สอบถามจากกลุ่มผู้ชุมนุมมีความเอนเอียงเนื่องจากไปสอบถามในขณะที่เกษตรกรกำลังเดือดร้อนมากจากปัญหาการจ่ายเงินล่าช้าของรัฐบาล

เมื่อเปรียบเทียบกับงานวิจัยของ ปรีดิยาธร (2556) พบว่าระดับความพอใจในโครงการจำนำข้าวทั่วประเทศเฉลี่ยอยู่ที่ 4.5 คะแนน ซึ่งสูงกว่าผลการศึกษาของเรา (4.01 คะแนน) ทั้งนี้อาจเกิดจากงานวิจัยได้ไปออกสำรวจหลังจากที่โครงการจำนำข้าวมีปัญหาการได้รับเงินล่าช้า ในรอบปีการผลิต 2556/57 และในช่วงนั้นมีข่าวเกี่ยวกับโครงการจำนำในแง่ลบจำนวนมาก ส่งผลให้ความพอใจในโครงการจำนำข้าวของเกษตรกรลดลง

**ตารางที่ 3.10 ความพอใจในโครงการจำนำข้าวก่อนและหลังปัญหาจ่ายเงินล่าช้าของรัฐบาล ของเกษตรกรในและนอกโครงการจำนำข้าว**

สอ ภาม	พื้นที่	ปัญหา	ระดับความพอใจโครงการจำนำ					คิดว่าเป็นการเมือง	รวมทั้งหมด	จำนวน ตัวอย่าง	เฉลี่ย	
			1	2	3	4	5					
เกษตรกรในโครงการ	ทั่วประเทศ	ก่อนปัญหา	9.63	2.83	17.85	16.15	53.54	0.00	100.00	353	4.01	
		หลังปัญหา	34.38	12.50	26.70	10.80	11.65	3.98	100.00	352	2.51	
	ภาคกลาง	ก่อนปัญหา	5.22	0.87	19.13	21.74	53.04	0.00	100.00	115	4.17	
		หลังปัญหา	40.00	7.83	32.17	11.30	6.09	2.61	100.00	115	2.34	
	ภาคเหนือ	ก่อนปัญหา	9.09	3.03	14.39	14.39	59.09	0.00	100.00	132	4.11	
		หลังปัญหา	26.15	16.15	25.38	14.62	15.38	2.31	100.00	130	2.76	
	ภาคอีสาน	ก่อนปัญหา	15.09	4.72	20.75	12.26	47.17	0.00	100.00	106	3.69	
		หลังปัญหา	38.32	13.08	22.43	5.61	13.08	7.48	100.00	107	2.29	
	เกษตรกรนอกโครงการ	ทั่วประเทศ	ก่อนปัญหา	16.44	8.22	28.77	18.49	28.08	0.00	100.00	146	3.34
			หลังปัญหา	34.25	15.07	28.08	9.59	7.53	5.48	100.00	146	2.38
ภาคกลาง		ก่อนปัญหา	10.34	6.90	31.03	20.69	31.03	0.00	100.00	29	3.55	
		หลังปัญหา	27.59	10.34	37.93	10.34	10.34	3.45	100.00	29	2.64	
ภาคเหนือ		ก่อนปัญหา	6.90	10.34	17.24	24.14	41.38	0.00	100.00	29	3.83	
		หลังปัญหา	24.14	13.79	34.48	20.69	6.90	0.00	100.00	29	2.72	
ภาคอีสาน		ก่อนปัญหา	21.59	7.95	31.82	15.91	22.73	0.00	100.00	88	3.10	
		หลังปัญหา	39.77	17.05	22.73	5.68	6.82	7.95	100.00	88	2.16	
กลุ่มชาวนาที่มาเรียกร้อง		ก่อนปัญหา	15.63	0.00	31.25	18.75	34.38	0.00	100.00	32	3.56	
		หลังปัญหา	77.50	10.00	7.50	2.50	0.00	2.50	100.00	40	1.33	

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อ พฤษภาคม ปี 2557

**การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการให้คะแนนความพอใจโครงการจำนำข้าวของเกษตรกร**

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความพอใจในโครงการจำนำข้าวของเกษตรกร แบ่งเป็น 2 แบบจำลอง โดยแบบจำลองที่ 1 เป็นแบบจำลอง Linear regression ที่มีตัวแปรตามเป็นความพอใจในโครงการจำนำข้าวก่อนเกิดปัญหา และแบบจำลองที่ 2 เป็นแบบจำลองที่มีตัวแปรตามเป็นความพอใจในโครงการจำนำข้าวหลังเกิดปัญหา

**แบบจำลองที่ 1 Linear Regression**

$$pled\_b = \beta_0 land\_all\_56 + \beta_1 rev\_r + \beta_2 pledge + \beta_3 central + \beta_4 north + \beta_5 sex + \beta_6 age + \beta_7 edu$$

ตัวแปรตาม

pled\_b = คะแนนความพอใจโครงการจำนำข้าวก่อนเกิดปัญหาจ่ายเงินล่าช้า (1-5 คะแนน)

ตัวแปรต้น

land\_all\_56 = พื้นที่ทำกินทั้งหมดของครัวเรือนปี 56 (ไร่)

rev\_r = รายได้จากข้าว (บาท)

pledge = ตัวแปรหุ่นเข้าร่วม/ไม่เข้าร่วมโครงการจำนำ (0 = ไม่เข้าร่วม, 1 = เข้าร่วม)

central = ตัวแปรหุ่นภาคกลาง โดยใช้ภาคอีสานเป็นฐาน

north = ตัวแปรหุ่นภาคเหนือ โดยใช้ภาคอีสานเป็นฐาน

sex = ตัวแปรหุ่นเพศของผู้ตอบ (0 = หญิง, 1 = ชาย)

age = อายุของผู้ตอบ

edu = ระดับการศึกษาของผู้ตอบ

ผลการวิเคราะห์พบว่า ก่อนเกิดปัญหาการจ่ายเงินล่าช้าของรัฐบาล ปัจจัยที่มีผลต่อความพอใจในโครงการจำนำ คือ รายได้จากการขายข้าว การเป็นเกษตรกรในโครงการ การเป็นเกษตรกรในภาคกลาง และการเป็นเกษตรกรในภาคเหนือ ดังตารางที่ 3.11 โดยมีผลต่อการให้คะแนนความพอใจในโครงการจำนำข้าวไปในทิศทางเดียวกัน เช่น ถ้าเป็นเกษตรกรในโครงการจำนำข้าวจะให้คะแนนความพอใจมากขึ้น

ตารางที่ 3.11 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความพอใจในโครงการจำนำข้าวก่อนเกิดปัญหา

ตัวแปร	สัมประสิทธิ์
ค่าคงที่	3.018529 (0.381585)***
พื้นที่ทำกินทั้งหมดของครัวเรือนปี 56	-0.0036328 (0.002873)
รายได้จากข้าว	3.69E-07 (1.93e-07)*
การเข้าร่วมโครงการจำนำ	0.5312804 (0.1413962)***
ภาคกลาง	0.3428871 (0.1691489)**
ภาคเหนือ	0.44452 (0.1524259)***
เพศของผู้ตอบ	0.0761994 (0.1329539)
อายุของผู้ตอบ	0.0038521 (0.0060985)
ระดับการศึกษาของผู้ตอบ	-0.0344824 (0.0477518)

หมายเหตุ: Number of obs = 498 F( 8, 489) = 6.23 Prob > F = 0.0000

R-squared = 0.0869 Root MSE = 1.3185

\*, \*\*, \*\*\* คือ มีความสำคัญทางสถิติที่ 90%, 95% และ 99%

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### แบบจำลองที่ 2 Linear Regression

$$\text{pled\_af} = \beta_0 \text{land\_all\_56} + \beta_1 \text{rev\_r} + \beta_2 \text{pledge} + \beta_3 \text{central} + \beta_4 \text{north} + \beta_5 \text{sex} + \beta_6 \text{age} + \beta_7 \text{edu}$$

ตัวแปรตาม

pled\_af = คะแนนความพอใจโครงการจำนำข้าวหลังปัญหาจ่ายเงินล่าช้า (1-5 คะแนน)

ตัวแปรต้น

land\_all\_56 = พื้นที่ทำกินทั้งหมดของครัวเรือนปี 56 (ไร่)

rev_r	= รายได้จากข้าว (บาท)
pledge	= ตัวแปรหุ่นเข้าร่วม/ไม่เข้าร่วมโครงการจำนำ (0 = ไม่เข้าร่วม, 1 = เข้าร่วม)
central	= ตัวแปรหุ่นภาคกลาง โดยใช้ภาคอีสานเป็นฐาน
north	= ตัวแปรหุ่นภาคเหนือ โดยใช้ภาคอีสานเป็นฐาน
sex	= ตัวแปรหุ่นเพศของผู้ตอบ (0 = หญิง, 1 = ชาย)
age	= อายุของผู้ตอบ
edu	= ระดับการศึกษาของผู้ตอบ

ผลการวิเคราะห์ของแบบจำลองที่ 2 (ตารางที่ 3.12) พบว่า หลังเกิดปัญหาการจ่ายเงินล่าช้าของรัฐบาล ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความพอใจเปลี่ยนไป คือ การเป็นเกษตรกรในภาคเหนือ และเพศของผู้ตอบ โดยมีผลกระทบไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การเป็นเพศชายจะเพิ่มความพอใจในโครงการเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 3.12 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความพอใจในโครงการจำนำข้าวหลังเกิดปัญหา

ตัวแปร	สัมประสิทธิ์
ค่าคงที่	2.101658 (0.4400113)***
พื้นที่ทำกินทั้งหมดของครัวเรือนปี 56	0.0030579 (0.0030976)
รายได้จากข้าว	-1.99e-07 (2.07e-07)
การเข้าร่วมโครงการจำนำ	0.0601484 (0.1425453)
ภาคกลาง	0.1488619 (0.1721261)
ภาคเหนือ	0.47183 (0.1581282)***
เพศของผู้ตอบ	0.2386016 (0.1395522)*
อายุของผู้ตอบ	0.0010853 (0.0069766)
ระดับการศึกษาของผู้ตอบ	-0.063365 (0.05664)

หมายเหตุ: Number of obs = 475      F( 8, 466) = 1.97      Prob > F = 0.0487

R-squared = 0.0348      Root MSE = 1.3458

\*, \*\*, \*\*\* คือ มีความสำคัญทางสถิติที่ 90%, 95% และ 99%

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### 3.3 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร

กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “Rent seeking behavior” เป็นกระบวนการที่เกิดการมีข้อจำกัดในการได้ประโยชน์ที่เป็นพิเศษจากปกติ ในกรณีของเกษตรกรกับโครงการจำนำข้าวนั้น ข้อจำกัด คือ เงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการจำนำข้าว เช่น การจดทะเบียน การนำข้าวไปขายไม่เกินจำนวนโควตา ผลประโยชน์จากโครงการจำนำข้าว คือ ทำให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาที่สูงขึ้น ตอนนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามที่ว่ามีค่าเช่าทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเท่าใด เกษตรกรมีพฤติกรรมในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง

#### 3.3.1 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกษตรกรได้รับ

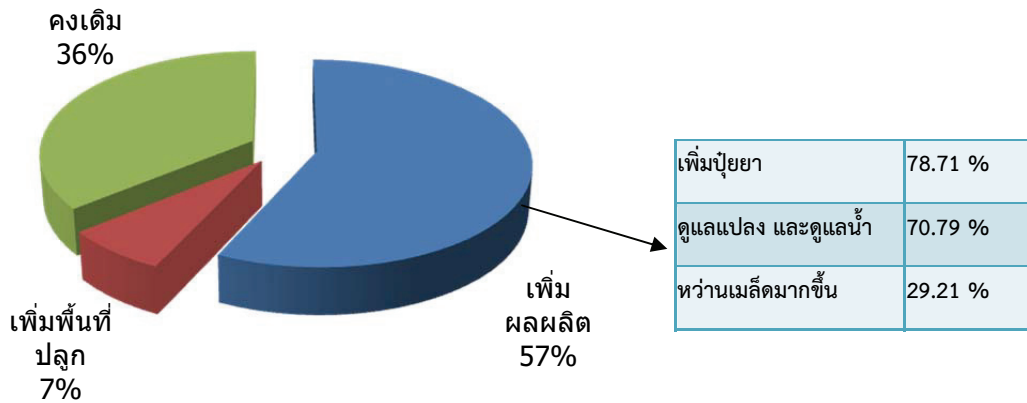
งานวิจัยได้คำนวณมูลค่าของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกษตรกรได้รับโดยตรงจากโครงการแทรกแซงราคาฯ ซึ่งสามารถคำนวณได้จากส่วนต่างของราคาที่เกษตรกรได้รับและราคาที่ดูสภาพหากไม่มีการแทรกแซงตลาด ซึ่งในรายงานฉบับนี้ได้แปลงเป็นราคาข้าวสาร เท่ากับ 8,455.98 บาทต่อตันข้าวสาร คูณกับปริมาณข้าวสารที่เข้าโครงการจำนำ 35.07 ล้านตัน ดังนั้นมูลค่าของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกษตรกรได้รับโดยตรงจึงเท่ากับ 2.97 แสนล้านบาท (ดูเพิ่มในบทที่ 4)

#### 3.3.2 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร

จากมูลค่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกษตรกรได้รับข้างต้น ทำให้เกษตรกรมีพฤติกรรมในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จากการสำรวจพบว่า เกษตรกรแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ดังนี้ พยายามเพิ่มผลผลิตของตนเองเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการเพิ่มขึ้น หรือพยายามเพิ่มพื้นที่ปลูกข้าวของตนให้มากขึ้น จากรูปที่ 3.11 เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวจำนวน 57.06 % พยายามแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยการเพิ่มผลผลิต ซึ่งพยายามเพิ่มผลผลิตโดยใช้วิธีเพิ่มปุ๋ยหรือฉีดยา 78.71 % วิธีดูแลแปลงปลูกข้าวและควบคุมดูแลการให้น้ำ 70.79 % (ส่วนใหญ่แล้วเกษตรกรมักจะทำทั้ง 2 อย่าง จึงมีการนับซ้ำกัน) สำหรับการเพิ่มพื้นที่ปลูก พบว่าเกษตรกรเพียง 7.06 % ที่สามารถใช้วิธีนี้ เพราะที่ดินมีจำกัด และคนที่มีย่อมหันมาปลูกมากขึ้น ทำให้เกษตรกรไม่สามารถหาที่ดินเพิ่มได้

### รูปที่ 3.11 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรในโครงการจำนำข้าว

วิธีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชาวนา



หมายเหตุ: เกษตรกร 1 ครัวเรือนสามารถใช้วิธีการเพิ่มผลผลิตได้มากกว่าคนละ 1 วิธี

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

#### วิเคราะห์ลักษณะของเกษตรกรที่ทำการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์เกษตรกรที่ทำการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ใช้แบบจำลอง Logit Regression โดยมีสมการดังต่อไปนี้

$$\text{rentseek} = \beta_0 \text{land\_all\_56} + \beta_1 \text{rev\_r} + \beta_2 \text{central} + \beta_3 \text{north} + \beta_4 \text{sex\_hh} + \beta_5 \text{age\_hh} + \beta_6 \text{edu\_hh}$$

ตัวแปรตาม

rentseek = 1 เกษตรกรที่ทำการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

rentseek = 0 เกษตรกรที่ไม่ทำการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

ตัวแปรต้น

land\_all\_56 = พื้นที่ทำกินทั้งหมดของครัวเรือนปี 56 (ไร่)

rev\_r = รายได้จากข้าว (บาท)

central = ตัวแปรหุ่นภาคกลาง โดยใช้ภาคอีสานเป็นฐาน

north = ตัวแปรหุ่นภาคเหนือ โดยใช้ภาคอีสานเป็นฐาน

sex\_hh = ตัวแปรหุ่นเพศของหัวหน้าครัวเรือน (0 = หญิง, 1 = ชาย)

age\_hh = อายุของหัวหน้าครัวเรือน

edu\_hh = ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน



ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการพยายามแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ คือ การเป็นเกษตรกรภาคเหนือ อายุของหัวหน้าครัวเรือน และการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน โดยมีผลต่างกันออกไป การเป็นเกษตรกรภาคเหนือจะทำให้มีโอกาสแสวงหาค่าเช่าน้อยลง อายุหัวหน้าครัวเรือนยิ่งมากขึ้นยิ่งทำให้มีโอกาสแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจลดลง และระดับการศึกษาหัวหน้าครัวเรือนที่สูงจะทำให้มีโอกาสแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ดังตารางที่ 3.13

**ตารางที่ 3.13 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการพยายามแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ**

ตัวแปร	สัมประสิทธิ์	Marginal effect (from mean)
ค่าคงที่	1.705804 (0.8154906)**	
พื้นที่ทำกินทั้งหมดของครัวเรือนปี 56	0.004403 (0.0066737)	0.0009787
รายได้จากข้าว	3.47E-007 (4.46e-07)	7.70e-08
ภาคกลาง	-0.1692986 (0.355748)	-0.0375682
ภาคเหนือ	-0.8716603 (0.2836429)***	-0.1993418
เพศของหัวหน้าครัวเรือน	0.0582261 (0.3117607)	0.0129856
อายุของหัวหน้าครัวเรือน	-0.0302921 (0.0119523)***	-0.0067333
ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน	0.2066958 (0.1105684)**	0.045944

Number of obs = 353      Prob > chi = 0.0004

Wald chi2(7) = 26.40      Pseudo R2 = 0.0581      Robust แล้ว

\*\* คือ มีความสำคัญทางสถิติที่ 95%

\*\*\* คือ มีความสำคัญทางสถิติที่ 99%

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### ผลกระทบต่อราคาค่าเช่าที่ดิน และค่าจ้างทำนา

กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรในโครงการจำนำข้าวยังทำให้เกิดผลกระทบต่อค่าเช่าและค่าจ้างในการทำนา เนื่องจาก เกษตรกรมีความต้องการใช้ปัจจัยการผลิตเพื่อปลูกข้าวเพิ่มขึ้น ประกอบกับเกษตรกรมีรายได้ดีขึ้น ผู้ให้เช่าที่ทำนา และผู้รับจ้างในกิจกรรมทำนาต่างๆ ย่อมต้องการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ของเกษตรกร ทำให้มีการขึ้นค่าเช่าและค่าจ้างในการทำนาสูงขึ้น ทั้งนี้ จากการสำรวจได้สอบถามถึงค่าเช่าและค่าจ้างในปีที่เริ่มมีโครงการจำนำข้าวคือปีพ.ศ.

2554 และนำมาเปรียบเทียบกับค่าเช่าและค่าจ้างปี 2556 โดยเปรียบเทียบเฉพาะเกษตรกรที่ทราบหรือทำกิจกรรมเหล่านั้นทั้ง 2 ปีการผลิต จากการสำรวจพบว่า ค่าเช่าและค่าจ้างส่วนใหญ่คงที่จากเดิม แต่มีค่าเช่าและค่าจ้างส่วนหนึ่งเพิ่มขึ้น โดยเกษตรกรทั้งในและนอกโครงการได้รับผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของค่าเช่าที่ดิน คือ เกษตรกรในโครงการจำนำข้าวมีค่าเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น 41.71 % และเกษตรกรนอกโครงการมีค่าเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น 47.37% ดังตารางที่ 3.16

ในส่วนของค่าจ้างพบว่าเกษตรกรทั้งในและนอกโครงการระบุว่าค่าจ้างคงที่ แต่ทั้งนี้เมื่อเทียบอัตราส่วนจะพบว่ามีจำนวนเกษตรกรกล่าวว่าค่าจ้างเพิ่มขึ้น มากกว่าที่กล่าวว่าค่าจ้างลดลง เช่น ค่าจ้างไร่ของเกษตรกรในโครงการจำนำข้าวมีจำนวนเปอร์เซ็นต์ที่ระบุว่าค่าจ้างไร่เพิ่มขึ้น 33.87 % มากกว่าจำนวนเกษตรกรที่ระบุว่าค่าจ้างไร่ลดลง ดังตารางที่ 3.14

### ตารางที่ 3.14 ผลกระทบต่อค่าเช่าและค่าจ้างในการทำนา

รายการ	เกษตรกรในโครงการ					เกษตรกรนอกโครงการ				
	เพิ่มขึ้น	ลดลง	คงที่	รวม %	จำนวน ตัวอย่าง	เพิ่มขึ้น	ลดลง	คงที่	รวม %	จำนวน ตัวอย่าง
ค่าเช่าที่ดิน	41.71	1.01	57.29	100.00	199	47.37	0.00	52.63	100.00	38
ค่าจ้าง										
- ไร่	36.87	7.83	55.30	100.00	217	25.68	8.11	66.22	100.00	74
- ย่ำ	33.06	11.29	55.65	100.00	124	26.67	13.33	60.00	100.00	45
- หวาน	20.87	4.35	74.78	100.00	115	7.69	7.69	84.62	100.00	13
- ปักดำ	22.86	17.14	60.00	100.00	35	46.34	4.88	48.78	100.00	41
- ฉีดยา	24.72	3.37	71.91	100.00	89	60.00	0.00	40.00	100.00	10
- เก็บเกี่ยว	25.38	5.08	69.54	100.00	197	28.92	9.64	61.45	100.00	83

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

นโยบายอุดหนุนเกษตรกรมักก่อให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อสังคม เพราะเป็นการนำทรัพยากรที่ควรนำไปใช้ในกิจกรรมอื่นๆ มาใช้เพื่อผลิตพืชชนิดนั้นๆ แทน ทรัพยากรหลักในการผลิตพืช คือ ที่ดิน น้ำ และแรงงาน ล้วนเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

โครงการจำนำข้าวมีการสูญเสียทรัพยากรเพื่อนำมาผลิตข้าวเห็นได้จาก การใช้น้ำที่มากขึ้นสังเกตได้จากข้อมูลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรื่องการระบายน้ำในช่วงฤดูแล้งในปี 2555 - 2557 ซึ่งมีการระบายน้ำมากกว่าแผนการระบายน้ำถึง 22.27% การใช้น้ำที่มากกว่าปกตินี้ นอกจากการใช้น้ำอย่างสูญเปล่าแล้ว การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจยังกระทบกระเทือนกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้ว่าจะทำให้รายได้ของเกษตรกรมากขึ้นและผลผลิตข้าวมากขึ้น แต่การผลิตข้าวเหล่านี้มากเกินความต้องการ ถ้านำทรัพยากรที่นำมาผลิตข้าวไปผลิตสินค้าอื่นๆ ที่มีความจำเป็นมากกว่าจะทำให้ผลผลิตโดยรวมของประเทศมากขึ้น

### 3.4 การรับรู้และความคิดเห็นของเกษตรกรเรื่องการทุจริตในโครงการจำนำข้าว

วัตถุประสงค์ของตอนนี้เป็นวัตถุประสงค์หลักของบทกล่าว คือ ประเมินการรับรู้ของเกษตรกรต่อการทุจริตในโครงการจำนำข้าว และความคิดเห็นของเกษตรกรเรื่องระดับการทุจริตในโครงการฯ

ข้อมูลจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ พบว่า มีวิธีการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร โดยสามารถแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรกเกษตรกรเป็นผู้โกงรัฐบาล และกรณีที่สอง เกษตรกรโดนโรงสีโกง ในกรณีแรก เกษตรกรสามารถโกงรัฐบาลโดยวิธีการสวมสิทธิ์ คือ เกษตรกรบางรายปลูกข้าวได้ผลผลิตน้อยกว่าสิทธิ์ที่ดินมี หรือเกษตรกรบางรายจดทะเบียนที่ดินทำนาให้มากกว่าที่ดินทำนาจริงเพื่อให้มีสิทธิ์ในการจำนำมากขึ้น เมื่อถึงฤดูเกี่ยวข้าวเกษตรกรเหล่านี้จะขายสิทธิ์ในการจำนำข้าวของตน ให้แก่เกษตรกรคนอื่นที่มีข้าวเกินโควตา หรือขายให้นายหน้าในราคา ประมาณ 1,000 – 2,000 บาท/ตัน นายหน้าเหล่านี้อาจเป็นโรงสี หรือพ่อค้าที่ต้องการแสวงหารายได้จากโครงการจำนำ

ในกรณีที่สองเกษตรกรโดนโรงสีโกงเป็นกระบวนการในขั้นตอนที่เกษตรกรนำข้าวไปส่งให้โรงสี คือ โรงสีอาจ ชั่งน้ำหนัก หักเปอร์เซ็นต์ความชื้น หรือหักเปอร์เซ็นต์สิ่งเจือปน ให้ไม่ตรงตามความเป็นจริง ยกตัวอย่างเช่น การโกงเกษตรกรด้วยที่วัดความชื้น เช่นก่อนเข้าเครื่องตรวจ คนตรวจใช้มือเพื่อตวงข้าวแทนที่จะเป็นกระบอก หรือตอนกดปุ่มเพื่อตรวจ กดปุ่มสำหรับข้าวหนึ่งแทนที่จะเป็นข้าวสาร จะทำให้โรงสีสามารถหักความชื้นได้มากขึ้น เป็นต้น

#### 3.4.1 การรับรู้เรื่องทุจริตของเกษตรกร

งานวิจัยได้สอบถามเกษตรกรว่า “ท่านทราบหรือไม่ว่ามีกระบวนการทุจริตเหล่านี้ในโครงการจำนำข้าว” ผลปรากฏ ดังตารางที่ 3.15 การทุจริตในระดับที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร เกษตรกรประมาณครึ่งหนึ่งทราบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น โดยเกษตรกรในโครงการกว่า 56.5% ทราบว่ามีการทุจริตและเกษตรกรนอกโครงการจำนำทราบ 51.70% ในจำนวนเกษตรกรเหล่านี้ พบว่ามีเกษตรกรระบุว่ามีการทุจริตเรื่อง ใบประทวนล่าช้าจำนวน 36.44 % จดทะเบียนเกิน 21.19 % และซื้อสิทธิ์/สวมสิทธิ์ 18.93 %

แต่อย่างไรก็ตามเกษตรกรเห็นว่าการมีโครงการจำนำข้าวทำให้โรงสีมีการโกงน้ำหนักความชื้น และสิ่งเจือปนลดลง คือ ก่อนมีโครงการฯ โรงสีมีการโกงน้ำหนักกว่า 32.02 % โกงสิ่งเจือปน 29.31 % โกงความชื้น 27.79 % เมื่อมีโครงการการโกงน้ำหนักลดลงเป็น 29.12 % โกงสิ่งเจือปน 25.29 % โกงความชื้น 24.71 % สาเหตุเป็นเพราะตัวเงินที่ซื้อข้าวของเกษตรกรเป็นเงินของรัฐบาล โรงสีไม่จำเป็นต้องโกง รายได้ของโรงสีในโครงการจำนำข้าวคือการรับจ้างสี ฉะนั้นควรจะ

จงใจให้เกษตรกรนำข้าวมาขายให้ตนมากที่สุด ดังนั้นโรงสีจึงโกงน้ำหนัก ความชื้น และสิ่งเจือปน ลดลง

นอกจากนี้งานวิจัยยังพบว่า เกษตรกรมีการรับรู้เกี่ยวกับการทุจริตของโรงสี โกดัง และ ผู้ตรวจสอบข้าวน้อย คือ เกษตรกรในโครงการทราบจำนวน 26.55 % และเกษตรกรนอกโครงการ จำนำข้าวทราบ 27.21 % โดยมีการระบุว่าทุจริตโดยลักลอบนำข้าวเข้ามาจากต่างประเทศมากที่สุด และเกษตรกรมีการรับรู้เกี่ยวกับการทุจริตระดับที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลน้อยเช่นกัน คือ เกษตรกรในโครงการจำนำข้าวทราบ 20.90% และเกษตรกรนอกโครงการจำนำ 21.77% ซึ่งไม่น่าแปลกใจที่ เกษตรกรมักรับรู้เรื่องการทุจริตเพียงระดับเกษตรกร เพราะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนเองมากกว่า ระดับอื่นๆ ทั้งนี้เกษตรกรทั้งในและนอกโครงการ มีการรับรู้เรื่องการทุจริตพอๆ กัน เพราะเกษตรกร เป็นสังคมที่ใกล้ชิดกันจึงมักทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ แม้ไม่ได้ร่วมโครงการก็ตาม

เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคจะมีข้อสังเกต คือ เกษตรกรในภาคกลางโดยรวมมีการรับรู้เรื่องการ ทุจริตมากที่สุด เมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ อาจเป็นเพราะ เกษตรกรภาคกลางสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร หรือ พบเห็นการทุจริตมากกว่าภาคอื่นๆ และเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวใน ภาคกลางรับรู้เรื่องการทุจริตในทุกระดับมากกว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ คือ รับรู้เรื่องการทุจริต ของเกษตรกรทราบ 86.21 % รับรู้เรื่องการทุจริตของโรงสี โกดัง ผู้ตรวจสอบข้าว 58.62 % และรับรู้ การทุจริตในระดับรัฐบาลร้อยละ 55.17 % ดังตารางผนวกที่ 3.3 3.4 และ 3.5

### ตารางที่ 3.15 การรับรู้ทุจริตในโครงการจำนำข้าวของเกษตรกร

การรับรู้ทุจริตในโครงการจำนำข้าว	เกษตรกรในโครงการ 354 ราย			เกษตรกรนอกโครงการ 147 ราย		
	ทราบ%		ไม่ทราบ%	ทราบ%		ไม่ทราบ%
	มี%	ไม่มี%		มี%	ไม่มี%	
ระดับเกษตรกร	56.50	0.00	43.50	51.70	0.00	48.30
- จดทะเบียนเกิน	21.19	22.88	55.93	27.21	20.41	52.38
- ชื่อสิทธิ์/สวมสิทธิ์	18.93	21.47	59.60	31.97	12.93	55.10
- ใบประทวนล่าช้า	36.44	18.08	45.48	36.05	11.56	52.38
- ใบประทวนปลอม	3.67	40.11	56.21	10.20	28.57	61.22
- ก่อนมีโครงการจำนำโรงสีโกง การชั่งน้ำหนัก	32.02	38.67	29.31	N.A.	N.A.	N.A.
- เมื่อมีโครงการจำนำโรงสีโกง การชั่งน้ำหนัก	29.12	41.47	29.41	N.A.	N.A.	N.A.
- ก่อนมีโครงการจำนำโรงสีโกง การตรวจสอบสิ่งเจือปน	29.31	42.30	28.40	N.A.	N.A.	N.A.
- เมื่อมีโครงการจำนำโรงสีโกง การตรวจสอบสิ่งเจือปน	25.29	43.53	31.18	N.A.	N.A.	N.A.
- ก่อนมีโครงการจำนำโรงสีโกง การวัดความชื้น	27.79	43.81	28.40	N.A.	N.A.	N.A.
- เมื่อมีโครงการจำนำโรงสีโกง การวัดความชื้น	24.71	46.47	28.82	N.A.	N.A.	N.A.
ระดับโรงสี โกดัง เซอร์เวย์เยอร์	26.55	0.00	73.45	27.21	0.00	72.79
- ลักลอบข้าวจากต่างประเทศ	16.95	7.06	75.99	20.41	4.08	75.51
- โรงสีลักลอบนำข้าวในโครงการขาย	10.45	9.60	79.94	17.01	6.12	76.87
- ขยายจุดรับซื้อต้องจ่ายเงินพิเศษ	6.50	14.12	79.38	13.61	7.48	78.91

การรับรู้ทุจริตในโครงการจำนำข้าว	เกษตรกรในโครงการ 354 ราย			เกษตรกรนอกโครงการ 147 ราย		
	ทราบ%		ไม่ทราบ%	ทราบ%		ไม่ทราบ%
	มี%	ไม่มี%		มี%	ไม่มี%	
- ความผิดปกติในการแปรสภาพข้าว	7.63	12.71	79.66	12.24	6.12	81.63
- ความผิดปกติส่งมอบข้าวเข้าโกดัง	5.93	8.76	85.31	12.93	5.44	80.95
- การส่งมอบข้าวต้องรอคิวนานมาก	6.21	6.50	87.29	13.61	7.48	78.91
- โรงสีส่งข้าวเก่า/ข้าวเสื่อมเข้าโกดัง	7.06	6.21	86.72	15.65	6.12	78.23
- โรงสีส่งข้าวความชื้นสูงหรือขาดน้ำหนัก	7.34	5.93	86.72	14.29	6.12	79.59
- โรงสีถูกโกดังเรียก “ค่าเหยียบแผ่นดิน”	5.93	5.65	88.42	12.24	4.76	82.99
- โรงสีถูกเซอร์เวย์อร์เรียก “ค่ารับข้าวเข้าโกดัง”	6.21	5.08	88.70	10.20	6.12	83.67
- การรวมควินต่ำกว่ามาตรฐาน	4.80	5.65	89.55	10.88	5.44	83.67
- โกดังมีข้าวหายหรือสต็อกลม	7.34	4.80	87.85	15.65	4.08	80.27
- มีการเผาโกดังเพื่อทำลายหลักฐาน	6.21	5.65	88.14	12.24	5.44	82.31
<b>ระดับรัฐบาล</b>	<b>20.90</b>	<b>0.00</b>	<b>79.10</b>	<b>21.77</b>	<b>0.00</b>	<b>78.23</b>
- การซื้อข้าวของรัฐบาลต้องผ่านนายหน้า	6.50	5.93	87.57	11.56	3.40	85.03
- ซื้อข้าวรัฐบาลได้ต้องมีเส้นสายการเมือง	9.32	4.52	86.16	11.56	4.08	84.35
- พ่อค้าข้าวมีปัญหาการหาซื้อข้าวคุณภาพ	7.91	5.08	87.01	11.56	4.76	83.67
- การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ผิดปกติ	7.91	3.39	88.70	15.65	2.04	82.31
- ข้าวถูกรงไฟ/ร้านถูกใจมีปัญหา	6.78	3.67	89.55	10.88	4.08	85.03

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### การรับรู้ทุจริตของกลุ่มชาวนาผู้ชุมนุมเรียกร้องเงินจากโครงการจำนำข้าว

สำหรับกลุ่มชาวนาที่มาชุมนุมที่กระทรวงพาณิชย์ งานวิจัยได้มีการเก็บข้อมูลการรับรู้ทุจริตแตกต่างกับแบบสอบถามเกษตรกรทั่วไป โดยกลุ่มชาวนาผู้ชุมนุมมีการระบุว่าทุจริตมากกว่า โดยเฉพาะในเรื่องรัฐไม่มีเงินจ่ายชาวนาเป็นจำนวนสูงถึง 90.24 % รองลงมาเป็นเรื่องรัฐบาลขาดทุนมาก 87.80 % และมีทุจริตในการขายข้าว 80.49 % ดังตารางที่ 3.16 เทียบกับตารางที่ 3.15 ความคิดเห็นของกลุ่มชาวนาผู้ชุมนุมค่อนข้างเอนเอียงไปทางมีการทุจริตในโครงการ เพราะชาวนาเหล่านี้กำลังเดือดร้อนอย่างมาก เมื่อความคิดเห็นเป็นเช่นนี้จึงสามารถสะท้อนความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ไม่ได้รับเงินได้เป็นอย่างดี

ข้อสังเกตที่ได้เพิ่มเติมจากกลุ่มผู้ชุมนุม คือ กรณีโรงสีโก่งการชั่งน้ำหนัก ตรวจสอบสิ่งเจือปน และตรวจความชื้น กลุ่มผู้ชุมนุมมีความเห็นที่แตกต่างกับเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุม โดยที่กลุ่มผู้ชุมนุมระบุว่าเมื่อมีโครงการจำนำแล้วโรงสีโก่งน้ำหนัก สิ่งเจือปน และความชื้น มากขึ้น ดังตารางที่ 3.16 เทียบกับตารางที่ 3.15

ตารางที่ 3.16 การรับรู้ทุจริตในโครงการจำนำข้าวของกลุ่มชาวนาผู้ชุมนุมเรียกร้องค่าจำนำข้าว

การรับรู้ทุจริตในโครงการจำนำข้าว	ทราบ		ไม่ทราบ%	จำนวนผู้ตอบ (ราย)
	มี%	ไม่มี%		
โรงสีเอาเปรียบชาวนา	80.49	9.76	9.76	41
รัฐไม่มีเงินจ่ายชาวนา	90.24	0.00	9.76	41
ก่อนมีโครงการจำนำโรงสีโกง การชั่งน้ำหนัก	34.21	18.42	47.37	38
หลังมีโครงการจำนำโรงสีโกง การชั่งน้ำหนัก	37.84	18.92	43.24	37
ก่อนมีโครงการจำนำโรงสีโกง การตรวจสอบสิ่งเจือปน	13.16	10.53	76.32	38
หลังมีโครงการจำนำโรงสีโกง การตรวจสอบสิ่งเจือปน	13.51	13.51	72.97	37
ก่อนมีโครงการจำนำโรงสีโกง การตรวจความชื้น	23.68	13.16	63.16	38
หลังมีโครงการจำนำโรงสีโกง การตรวจความชื้น	24.32	13.51	62.16	37
ทุจริตโรงสีและโกดัง	80.49	9.76	9.76	41
ปัญหาข้าวล้นโกดัง	63.41	12.20	24.39	41
ทุจริตในการขายข้าว	85.37	7.32	7.32	41
คุณภาพข้าวไทยแยลง	63.41	14.63	21.95	41
ผู้ค้าข้าวทั่วไปเสียเปรียบผู้ค้าที่มีเส้นสาย	70.00	7.50	22.50	40
ปัญหาส่งออกแบบรัฐต่อรัฐ	65.85	2.44	31.71	41
รัฐบาลขาดทุนมาก	87.80	0.00	12.20	41
เบียดเบียนการใช้เงินงบประมาณ	73.17	4.88	21.95	41

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อมกราคม-กุมภาพันธ์ ปี 2556

### การวิเคราะห์ปัจจัยการรับรู้เรื่องการทุจริตของเกษตรกร

การวิเคราะห์แบ่งเป็น 2 แบบจำลอง แบ่งเป็นการรับรู้ของเกษตรกรในโครงการจำนำข้าว และการรับรู้ของเกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าว โดยใช้ Logistic Regression ดังนี้

แบบจำลองที่ 1 เกษตรกรในโครงการ ทราบ/ไม่ทราบ โดยชาวนา

$$F\_cor = \beta_0 \text{land\_all\_56} + \beta_1 \text{rev\_r} + \beta_2 \text{central} + \beta_3 \text{north} + \beta_4 \text{age} + \beta_5 \text{edu}$$

ตัวแปรตาม

$$F\_cor = 1 \text{ เกษตรกรทราบการทุจริตโดยชาวนา}$$

$$F\_cor = 0 \text{ เกษตรกรไม่ทราบการทุจริตโดยชาวนา}$$

ตัวแปรต้น

$$\text{land\_all\_56} = \text{พื้นที่ทำกินทั้งหมดของครัวเรือนปี 56 (ไร่)}$$

$$\text{rev\_r} = \text{รายได้จากข้าว (บาท)}$$

$$\text{north} = \text{ตัวแปรหุ่นภาคเหนือ โดยใช้ภาคอีสานเป็นฐาน}$$

$$\text{central} = \text{ตัวแปรหุ่นภาคกลาง โดยใช้ภาคอีสานเป็นฐาน}$$

$$\text{age} = \text{อายุของผู้ตอบ}$$

$$\text{edu} = \text{ระดับการศึกษาของผู้ตอบ}$$

ผลการวิเคราะห์ พบว่าเกษตรกรในโครงการที่มีจำนวนที่ดินทำกินมาก มีโอกาสที่จะทราบเรื่องการทุจริตมาก ในขณะที่ระดับรายได้ของเกษตรกรที่มากขึ้นมีโอกาที่จะทราบเรื่องการทุจริตน้อยลง เช่นเดียวกันกับการเป็นเกษตรกรในภาคเหนือจะมีโอกาสที่จะทราบเรื่องการทุจริตน้อยเมื่อเทียบกับภาคอีสาน ดังตารางที่ 3.17

ตารางที่ 3.17 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ทุจริตของเกษตรกรในโครงการจำนำ

ตัวแปร	สัมประสิทธิ์	Marginal effect (from mean)
ค่าคงที่	-0.9167529 (0.7450713)	
พื้นที่ทำกินทั้งหมดของครัวเรือนปี 56	0.0201509 (0.0075033)***	0.0046878
รายได้จากข้าว	-1.01e-06 (4.19e-07)**	-2.34e-07
ภาคเหนือ	-0.5664135 (0.2786115)**	.00795137
ภาคกลาง	0.3441117 (0.3348717)	-0.1345193
อายุของผู้ตอบ	0.1034724 (0.0118394)	0.0032926
ระดับการศึกษาของผู้ตอบ	0.1034724 (0.1089303)	0.0240712

Number of obs = 353 Prob > chi2 = 0.0095

Wald chi2(6) = 16.94 Pseudo R2 = 0.0398 Robust แล้ว

\*, \*\*, \*\*\* คือ มีความสำคัญทางสถิติที่ 90%, 95% และ 99%

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อ พฤษภาคม ปี 2557

แบบจำลองที่ 2 เกษตรกรนอกโครงการ ทราบ/ไม่ทราบ การทุจริตของชาวนา

แบบจำลองนี้ใช้สมการเดียวกันกับแบบจำลองเกษตรกรในโครงการเพียงเปลี่ยนตัวอย่างเป็นเกษตรกรนอกโครงการแทน ผลการวิเคราะห์ พบว่า การเป็นเกษตรกรนอกโครงการในภาคกลางจะมีโอกาสในการรับรู้เรื่องทุจริตมากขึ้น ดังตารางที่ 3.18

ตารางที่ 3.18 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ทุจริตของเกษตรกรนอกโครงการจำนำ

ตัวแปร	สัมประสิทธิ์	Marginal effect (from mean)
ค่าคงที่	0.0383439 (1.22096)	
พื้นที่ทำกินทั้งหมดของครัวเรือนปี 56	0.0020946 (0.0097252)	0.0004692
รายได้จากข้าว	9.20e-07 (1.58e-06)	2.06e-07
ภาคเหนือ	-0.6805713 (0.5319929)	-0.1533471
ภาคกลาง	1.343556 (0.4952952)**	0.2981696
อายุของผู้ตอบ	-0.0097957 (0.0195624)	-0.0021944
ระดับการศึกษาของผู้ตอบ	0.1626588 (0.1580851)	0.0364389

Number of obs = 147 Prob > chi2 = 0.0211

Wald chi2(6) = 14.89 Pseudo R2 = 0.0786 Robust แล้ว

\*\* คือ มีความสำคัญทางสถิติที่ 95%

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### 3.4.2 ความคิดเห็นของเกษตรกรเรื่องระดับการทุจริต

ถึงแม้ว่าเกษตรกรจะมีการรับรู้ในกระบวนการทุจริตไม่มากนัก แต่เมื่อถามถึงระดับความรุนแรงในการทุจริตโดยรวมของโครงการจำนำข้าว พบว่า เกษตรกรในโครงการให้คะแนนการทุจริตในโครงการ 3.35 คะแนน และเกษตรกรนอกโครงการจำนำ 3.33 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับปานกลางและไม่แตกต่างกันมากนัก ดังตารางที่ 3.19 เมื่อพิจารณาแยกเป็นรายภาค พบว่า เกษตรกรในโครงการจำนำในภาคกลางให้คะแนนการทุจริตเฉลี่ย 3.19 คะแนน แต่เกษตรกรนอกโครงการในภาคกลางให้คะแนนทุจริตเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 3.69 คะแนน ส่วนในภาคเหนือและอีสานเกษตรกรในโครงการกลับให้คะแนนการทุจริตสูงกว่าเกษตรกรนอกโครงการจำนำ สาเหตุที่คะแนนเป็นเช่นนี้มีข้อสันนิษฐานว่าอาจเกิดจากเกษตรกรในภาคกลางมีการรับรู้ข่าวสารเรื่องการทุจริตมากกว่าภาคอื่นๆ หรือเป็นเพราะเกษตรกรในโครงการจำนำข้าวให้ข้อมูลไม่สะท้อนความเป็นจริงเมื่อเทียบกับเกษตรกรนอกโครงการที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการจำนำ



ตารางที่ 3.19 ความเห็นเรื่องระดับการทุจริตในโครงการจำนำข้าวของเกษตรกร

ระดับทุจริต		0 (%)	1 (%)	2 (%)	3 (%)	4 (%)	5 (%)	รวม (%)	จน.ตัวอย่าง (ราย)	เฉลี่ย (คะแนน)
เกษตรกรในโครงการ	ทั่วประเทศ	6.25	4.26	14.49	28.41	16.48	30.11	100.00	352.00	3.35
	ภาคกลาง	6.14	2.63	11.40	42.98	10.53	26.32	100.00	114.00	3.19
	ภาคเหนือ	4.55	4.55	18.18	22.73	18.94	31.06	100.00	132.00	3.40
	ภาคอีสาน	8.49	5.66	13.21	19.81	19.81	33.02	100.00	106.00	3.59
เกษตรกรนอกโครงการ	ทั่วประเทศ	6.85	7.53	11.64	27.40	13.01	33.56	100.00	146.00	3.33
	ภาคกลาง	3.45	3.45	13.79	17.24	24.14	37.93	100.00	29.00	3.69
	ภาคเหนือ	3.45	10.34	13.79	44.83	10.34	17.24	100.00	29.00	3
	ภาคอีสาน	9.09	7.95	10.23	25.00	10.23	37.50	100.00	88.00	3.32

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความเห็นเรื่องระดับการทุจริตของเกษตรกร

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความเห็นเรื่องระดับการทุจริตของเกษตรกรในโครงการจำนำข้าว ใช้แบบจำลอง Multinomial Logit ซึ่งสามารถวิเคราะห์แยกระดับการให้คะแนนแต่ละคะแนนได้ มีสมการดังนี้

$$\text{cor\_rate} = \beta_0 \text{land\_all\_56} + \beta_1 \text{rev\_r} + \beta_2 \text{central} + \beta_3 \text{north} + \beta_4 \text{age} + \beta_5 \text{edu}$$

ตัวแปรตาม

$$\text{cor\_rate} = \text{คะแนนความเห็นเรื่องระดับการทุจริตในโครงการจำนำข้าว (0-5 คะแนน)}$$

ตัวแปรต้น

$$\text{land\_all\_56} = \text{พื้นที่ทำกินทั้งหมดของครัวเรือนปี 56 (ไร่)}$$

$$\text{rev\_r} = \text{รายได้จากข้าว (บาท)}$$

$$\text{central} = \text{ตัวแปรหุ่นภาคกลาง โดยใช้ภาคอีสานเป็นฐาน}$$

$$\text{north} = \text{ตัวแปรหุ่นภาคเหนือ โดยใช้ภาคอีสานเป็นฐาน}$$

$$\text{sex} = \text{เพศของผู้ตอบ}$$

$$\text{age\_1} = \text{อายุของผู้ตอบ}$$

$$\text{edu\_1} = \text{ระดับการศึกษาของผู้ตอบ}$$

$$\text{pled\_b} = \text{ระดับความพอใจในโครงการจำนำข้าวก่อนเกิดปัญหา}$$

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตในระดับใด ปัจจัยที่มีผลในการเลือก คือ ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม และเกษตรกรที่มีรายได้จากการขายข้าวมากก็มีโอกาสที่จะเลือกการทุจริตที่ระดับ 1 หรือ 2 มากขึ้น ดังตารางที่ 20

ตารางที่ 3.20 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อระดับทุจริตของเกษตรกรในโครงการจำนำ

Multinomial logistic regression							
ระดับทุจริต	ตัวแปร	Coefficients	P-value	ระดับทุจริต	ตัวแปร	Coefficients	P-value
1	ค่าคงที่	-3.140508	0.219	4	ค่าคงที่	0.055173	0.978
	พื้นที่ทำกินทั้งหมดปี 56	-.0190639	0.328		พื้นที่ทำกินทั้งหมดปี 56	-0.0159303	0.274
	รายได้จากข้าว	2.59e-06	0.082		รายได้จากข้าว	2.26E-06	0.089
	ภาคกลาง	-.5631091	0.597		ภาคกลาง	-0.5141797	0.509
	ภาคเหนือ	.2979847	0.721		ภาคเหนือ	0.4154488	0.514
	เพศ	.3221201	0.675		เพศ	0.3786195	0.500
	อายุ	.0331372	0.369		อายุ	-0.0161265	0.577
	การศึกษา	.9788041	0.032		การศึกษา	0.9216368	0.025
	ความพอใจก่อนปัญหา	-.2598937	0.280		ความพอใจก่อนปัญหา	-0.038761	0.839
2	ค่าคงที่	-0.9159483	0.657	5	ค่าคงที่	0.1486785	0.938
	พื้นที่ทำกินทั้งหมดปี 56	-0.0096906	0.502		พื้นที่ทำกินทั้งหมดปี 56	-0.0102283	0.442
	รายได้จากข้าว	1.72E-06	0.198		รายได้จากข้าว	1.79E-06	0.163
	ภาคกลาง	0.1088648	0.889		ภาคกลาง	0.0209823	0.976
	ภาคเหนือ	0.7921714	0.224		ภาคเหนือ	0.4200899	0.484
	เพศ	0.0652777	0.907		เพศ	0.0626002	0.903
	อายุ	-0.0073011	0.804		อายุ	-0.0064146	0.813
	การศึกษา	0.8588883	0.038		การศึกษา	0.8594305	0.033
	ความพอใจก่อนปัญหา	0.0581106	0.768		ความพอใจก่อนปัญหา	0.0093436	0.958
3	ค่าคงที่	0.4476184	0.818	Number of obs = 350			
	พื้นที่ทำกินทั้งหมดปี 56	-0.0048087	0.717	LR chi2(40) = 45.26			
	รายได้จากข้าว	1.76E-06	0.166	Prob > chi = 0.2617			
	ภาคกลาง	0.9101549	0.198	Pseudo R2 = 0.0403			
	ภาคเหนือ	0.5876432	0.347				
	เพศ	-0.0173787	0.973				
	อายุ	-0.027055	0.327				
	การศึกษา	0.7945957	0.051				
	ความพอใจก่อนปัญหา	0.0764206	0.678				

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อ พฤษภาคม ปี 2557

### 3.5 ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อโครงการประกันรายได้

ตอนนี้เป็นกรายงานผลการสำรวจในเรื่องทัศนคติต่อโครงการประกันรายได้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรมีความคิดเห็นอย่างไรต่อโครงการจำนำข้าวเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการประกันรายได้

#### 3.5.1 ทัศนคติของเกษตรกรต่อโครงการประกันรายได้

โครงการประกันรายได้เป็นอีกโครงการหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ทั้งนี้ โครงการวิจัยได้ทำการสอบถามเกษตรกรเพื่อเปรียบเทียบโครงการจำนำข้าวและโครงการ

ประกันรายได้ ในความคิดเห็นของเกษตรกรโครงการประกันรายได้มี ข้อดี ปัญหา และการทุจริตดังต่อไปนี้

ข้อดีของโครงการประกันรายได้ตามความคิดเห็นของเกษตรกรในโครงการจำนำข้าวระบุว่าโครงการประกันรายได้มีข้อดีกว่า 68.18 % ไม่แสดงความคิดเห็น 21.31 % และไม่มีข้อดี 10.51 % เกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าวเห็นว่ามีข้อดีจำนวน 68.6 % ไม่แสดงความคิดเห็น 25.69 % และไม่มีข้อดี 6.25 % โดยเกษตรกรทั้งในและนอกโครงการระบุข้อดีของโครงการประกันราคาคล้ายคลึงกันพบว่า เกษตรกรในโครงการกล่าวว่าข้อดีของโครงการประกันราคา คือ เงินถึงมือเกษตรกรโดยตรงจำนวน 57.08 % ได้เงินเร็ว 54.58 % และทำให้ช่องทางทุจริตน้อยลง 12.50 % ส่วนเกษตรกรนอกโครงการก็คิดเห็นเช่นเดียวกัน คือ เงินถึงมือเกษตรกรโดยตรงจำนวน 59.18 % ได้เงินเร็ว 48.98 % และทำให้ช่องทางทุจริตน้อยลง 14.29 % ดังตารางที่ 3.21

สำหรับความคิดเห็นของเกษตรกรเรื่องปัญหาในโครงการประกันรายได้ เกษตรกรในโครงการจำนำข้าว ระบุว่า ไม่มีปัญหาจำนวน 43.47 % มีปัญหา 30.68 % และไม่แสดงความคิดเห็น 25.85 % ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าวไม่แสดงความคิดเห็นจำนวน 39.16 % ระบุว่าไม่มีปัญหาเลย 30.77 % และมีปัญหา 30.07 % โดยเกษตรกรในโครงการจำนำกล่าวถึงปัญหาของโครงการประกันรายได้ คือ ได้เงินน้อย 50.00 % มีการจดทะเบียนแล้วไม่ได้ปลูกข้าวจริง 34.26 % ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าว กล่าวถึงปัญหาของโครงการประกันรายได้ คือ จดทะเบียนแล้วไม่ได้ปลูกข้าวจริง 53.49 % ได้เงินน้อย 27.91 % และโรงสีกดราคา 27.91 % ดังตารางที่ 3.21 อย่างไรก็ตามการที่เกษตรกรในโครงการจำนำข้าวได้รับเงินจากโครงการจำนำข้าวจำนวนมาก อาจทำให้เกษตรกรคิดว่า โครงการประกันรายได้ได้รับเงินชดเชยน้อยเมื่อเทียบกับโครงการจำนำ

การทุจริตที่เกิดในโครงการประกันรายได้ในมุมมองของเกษตรกร เกษตรกรในโครงการจำนำข้าวระบุว่าโครงการประกันรายได้มีปัญหาการทุจริตจำนวน 27.43 % ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าวระบุว่าปัญหาทุจริตในโครงการประกันรายได้ถึง 41.13 % โดยรูปแบบการทุจริตที่เกษตรกรในโครงการจำนำข้าวกล่าวถึง คือ มีเกษตรกรจดทะเบียนเกินกว่าที่ปลูกจริงจำนวน 60.42 % โดนโรงสีกดราคา 27.08 % มีการทุจริตในการจ่ายเงินให้เกษตรกร 26.04 % มีเกษตรกรที่ไม่ได้ปลูกข้าวเลยแต่จดทะเบียนปลูกข้าว 25.00 % และการแตกคร้วเรือนเพื่อจดทะเบียน 21.88 % การทุจริตที่เกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าวกล่าวถึง คือ เกษตรกรจดทะเบียนเกินกว่าที่ปลูกจริงจำนวน 65.52 % โดนโรงสีกดราคา 36.21 % มีเกษตรกรที่ไม่ได้ปลูกข้าวเลยแต่จดทะเบียนปลูกข้าว 29.31 % การแตกคร้วเรือนเพื่อจดทะเบียน 22.41 % และมีการทุจริตในการจ่ายเงินให้เกษตรกร 18.97 % ดังตารางที่ 3.21 สรุปได้ว่าในความคิดเห็นของเกษตรกรแล้วการทุจริตในโครงการประกันรายได้มักเกิดจากกระบวนการจดทะเบียนเกษตรกร

ตารางที่ 3.21 ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อโครงการประกันรายได้

ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อโครงการประกันรายได้	เกษตรกรในโครงการจำนำ			เกษตรกรนอกโครงการจำนำ		
	มี %	ไม่มี %	ไม่แสดงความคิดเห็น %	มี %	ไม่มี %	ไม่แสดงความคิดเห็น %
<b>ข้อดี</b>	68.18	10.51	21.31	68.06	6.25	25.69
- เงินถึงเกษตรกร	57.08	42.92		59.18	40.82	
- ได้เงินเร็ว	54.58	45.42		48.98	51.02	
- รัฐบาลไม่แทรกแซงตลาด	5.83	94.17		8.16	91.84	
- ช่องทางทุจริตน้อยลง	12.50	87.50		15.31	84.69	
- ใช้งบประมาณ	5.00	95.00		6.12	93.88	
- ได้เงินเยอะกว่าราคาตลาด/ได้เงินเพิ่ม/รายได้เพิ่มขึ้น/ได้เงิน	9.58	90.42		14.29	85.71	
- ไม่ปลูกข้าวก็ได้เงิน/ไม่มีข้าวขายก็ได้เงิน/ผลผลิตน้อยก็ได้เงิน/ข้าวเสียได้เงิน	3.33	96.67		4.08	95.92	
- ดีกว่ารัฐไม่ทำอะไรเลย/ได้เงินจากการช่วยเหลือของรัฐ	1.67	98.33		0.00	100.00	
- ขายที่ไหนก็ได้เงิน/ขายโรงสีไหนก็ได้	0.00	100.00		2.04	97.96	
- มั่นใจราคาขาย/มีเงินประกันแน่นอน	0.00	100.00		4.08	95.92	
จำนวนตัวอย่าง	352			144		
<b>ปัญหาโครงการ</b>	30.68	43.47	25.85	30.07	30.77	39.16
- ราคาอ้างอิงเดียว	13.89	86.11		4.65	95.35	
- ได้เงินน้อย	50.00	50.00		27.91	72.09	
- จดทะเบียนแล้วไม่ปลูกข้าวจริง	34.26	65.74		53.49	46.51	
- โรงสีกดราคา	16.67	83.33		27.91	72.09	
- การคำนวณราคาอ้างอิงไม่ดี	10.19	89.81		6.98	93.02	
- บางครั้งไม่ได้เงิน/เงินรั่วไหล	9.26	90.74		30.23	69.77	
- ได้เงินช้า	1.85	98.15		0.00	100.00	
- มีปัญหากับผู้เช่า/เจ้าของไม่ให้สิทธิ์/คนที่ทำงานจริงเสียเปรียบคนมีที่ดิน	4.63	95.37		6.98	93.02	
- โกงง่าย/เส้นสาย/ทุจริต	1.85	98.15		2.33	97.67	
จำนวนตัวอย่าง	352			143		
<b>ทุจริตในโครงการประกันรายได้</b>	27.43	72.57		41.13	58.87	
- เกษตรกรจดทะเบียนเกิน	60.42	39.58		65.52	34.48	
- แดกครอบครั้ว	21.88	78.13		22.41	77.59	
- โรงสีกดราคา	27.08	72.92		36.21	63.79	
- ไม่ได้ปลูกข้าวแต่จดทะเบียน	25.00	75.00		29.31	70.69	
- ทุจริตการจ่ายเงิน	26.04	73.96		18.97	81.03	
- ทุจริตสต็อกข้าว	8.33	91.67		10.34	89.66	
- ทุจริตระบายข้าว	9.38	90.63		17.24	82.76	
- นาเช่ามีปัญหา เจ้าของที่ดินรับเงิน	1.04	98.96		0.00	100.00	
จำนวนตัวอย่าง	350			141		

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### 3.5.2 ความคิดเห็นของเกษตรกรเมื่อเปรียบเทียบโครงการจำนำข้าวและประกันรายได้

งานวิจัยต้องการเปรียบเทียบโครงการจำนำข้าวและโครงการประกันราคา โดยสอบถามเกษตรกรว่า เกษตรกรจะเลือกนโยบายใดระหว่างโครงการจำนำข้าว กับโครงการประกันรายได้เมื่อกำหนดให้ราคาจำนำและราคาประกันเท่ากันที่ 15,000 บาทต่อตัน ผลปรากฏว่า เกษตรกรในโครงการจำนำข้าวเลือกโครงการจำนำข้าว 33.52 % ซึ่งใกล้เคียงกับที่เลือกโครงการประกันรายได้ 32.67 % ทั้งนี้มีเกษตรกรที่ตอบว่าเลือกทั้ง 2 โครงการ โครงการใดก็ได้ 23.30 % จะเห็นได้ว่าเกษตรกรในโครงการจำนำข้าว มีความเห็นว่าโครงการช่วยเหลือเกษตรกรจะเป็นโครงการใดก็ได้ สำหรับเกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าวเลือกโครงการประกันรายได้มากกว่าโครงการจำนำเล็กน้อย คือ เลือกโครงการประกันรายได้ 35.42 % และเลือกโครงการจำนำ 27.08 % แต่ก็มีเกษตรกรจำนวนหนึ่งกล่าวว่าไม่มีประสบการณ์พอที่จะเลือกโครงการ อยู่ที่ 29.86 % เพราะเกษตรกรเหล่านั้นไม่เคยเข้าร่วมโครงการใดโครงการหนึ่งมาก่อนจึงไม่สามารถตัดสินใจได้ ดังตารางที่ 3.22

โดย เกษตรกรในโครงการจำนำข้าวให้เหตุผลว่าโครงการจำนำข้าวได้รายได้ดีกว่าโครงการประกัน 49.15 % เลือกเพราะโครงการจำนำได้เงินแน่นอน 16.10 % และชอบเป็นการส่วนตัว 7.63 % เช่นเดียวกันกับเกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าวที่ให้เหตุผลว่า รายได้จากโครงการจำนำดีกว่า 53.85 % รองลงมาคือ เลือกเพราะชอบส่วนตัว 15.38 % ดังตารางที่ 3.23

สำหรับเกษตรกรในโครงการจำนำข้าวให้เหตุผลว่าโครงการประกันรายได้ ได้เงินเร็วกว่า 35.65 % รายได้ดีกว่า 19.13 % ขึ้นตอนไม่ยุ่งยาก 15.65 % และเงินถึงมือเกษตรกรโดยตรง 11.30 % ในขณะที่เกษตรกรนอกโครงการจำนำข้าวให้เหตุผลที่เลือกโครงการประกันรายได้ว่า ได้เงินเร็ว 37.25 % ขึ้นตอนไม่ยุ่งยาก 19.61 % กระจายรายได้ทั่วถึงกัน 7.84 % และขายข้าวให้กับที่ใดก็ได้ 7.84 % ดังตารางที่ 3.24

ตารางที่ 3.22 เกษตรกรเลือกโครงการจำนำข้าวหรือประกันรายได้ เมื่อกำหนดให้ราคาประกันที่ 15,000 บาทเท่ากัน

เกษตรกรเลือกโครงการใด?	เกษตรกรในโครงการจำนำ %	เกษตรกรนอกโครงการจำนำ %
เลือกโครงการจำนำข้าว	33.52	27.08
เลือกโครงการประกันรายได้	32.67	35.42
เลือกทั้ง 2 โครงการ	23.30	7.64
ไม่มีความคิดเห็นหรือประสบการณ์พอในการเลือก	10.51	29.86
รวม %	100.00	100.00
จำนวนตัวอย่าง	352	144

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

**ตารางที่ 3.23 เหตุผลที่เลือกโครงการจำนำข้าว**

เหตุผลที่เลือกจำนำข้าว	เกษตรกรในโครงการ %	เกษตรกรนอกโครงการ %
รายได้ดีกว่า	49.15	53.85
ได้เงินแน่นอน	16.10	7.69
จำนำดีกว่าประกันรายได้	3.39	2.56
ขั้นตอนไม่ยุ่งยาก	7.63	0.00
ไม่เกิดปัญหาหน้าเช่า	0.85	0.00
เกษตรกรทุจริตน้อยกว่า	2.54	7.69
ต้องมีข้าวขายจริง	6.78	5.13
ชอบส่วนตัว	7.63	15.38
กลัวถูกโกง	0.85	0.00
ได้เงินเร็ว	3.39	7.69
คุ้นเคยกับโครงการจำนำ	6.78	0.00
จำนำทุกเม็ดไม่มีข้อแม้	0.00	5.13
ข้าวพันธู์ราคาดีขึ้นไปด้วย	0.00	2.56
จำนวนตัวอย่าง	118	39

หมายเหตุ: เกษตรกรสามารถมีเหตุผลได้มากกว่า 1 เหตุผล

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

**ตารางที่ 3.24 เหตุผลที่เลือกโครงการประกันรายได้**

เหตุผลที่เลือกประกันรายได้	เกษตรกรในโครงการ %	เกษตรกรนอกโครงการ %
ทุจริตน้อยกว่า/ยากกว่า	6.96	1.96
ได้เงินเร็ว	35.65	37.25
ขั้นตอนไม่ยุ่งยาก	15.65	19.61
รายได้ดีกว่า	19.13	5.88
เงินถึงมือเกษตรกรโดยตรง	11.30	5.88
มีความเชื่อมั่นในโครงการมากกว่า	3.48	5.88
ได้เงินมากขึ้นจากส่วนต่าง	4.35	1.96
ได้เงินเต็มโดยไม่โดนหักความชื้น	1.74	0.00
ขายข้าวให้ที่ไหนก็ได้	3.48	7.84
ชอบโครงการ	4.35	1.96
โครงการไม่เคยมีปัญหา	0.87	1.96
มีพื้นที่นา้อย	0.00	3.92
กระจายรายได้ทั่วถึงกัน	0.87	7.84
จำนวนตัวอย่าง	115	51

หมายเหตุ: เกษตรกรสามารถมีเหตุผลได้มากกว่า 1 เหตุผล

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

### 3.6 สรุป

โครงการจำนำข้าวส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของเกษตรกร ดังนี้

โครงการจำนำข้าวมีเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์ตั้งแต่ 765,628 – 1,777,996 ราย และตั้งแต่มีโครงการจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมเพิ่มขึ้นจากปีการผลิตแรก ถึง 47.52 % อย่างไรก็ตามโครงการนี้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านผลประโยชน์ เพราะเกษตรกรที่ได้รับผลประโยชน์จากเม็ดเงินโครงการจำนำข้าวส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรขนาดกลางและขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามโครงการจำนำข้าวได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่เกษตรกร เพราะทำให้เกษตรกรหนีจากการซื้อสินทรัพย์ถาวรและต้องผ่อนชำระปัญหาการจ่ายเงินล่าช้าเป็นปัญหาใหญ่จนเกษตรกรออกมาเรียกร้องเงินค่าจำนำข้าวที่กระทรวงพาณิชย์ในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2557 ความพอใจในโครงการจำนำข้าวของเกษตรกรลดลง เพราะก่อนเกิดปัญหาเกษตรกรมีความพอใจเฉลี่ย 4.01 คะแนน ในขณะที่หลังเกิดปัญหาความพอใจเฉลี่ยลดเหลือเพียง 2.51 คะแนน

โครงการจำนำข้าวที่ทำให้เกษตรกรมีรายได้จากข้าวเพิ่มขึ้น เกษตรกรจึงมีพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจด้วยการพยายามเพิ่มผลผลิต และ/หรือ เพิ่มพื้นที่ปลูกข้าว ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจ เพราะเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างไม่คุ้มค่า การวิเคราะห์พบว่า เกษตรกรที่เป็นเกษตรกรในภาคเหนือ และมีการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่ดีมีโอกาที่จะแสวงหาค่าเช่ามากขึ้น และครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนมีอายุมากจะมีโอกาสแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจลดลง

การสอบถามเกษตรกรเรื่องทุจริต พบว่า ด้านเกษตรกรสามารถทุจริตโครงการจำนำข้าว 2 วิธี ได้แก่ การจดทะเบียนเกิน และซื้อสิทธิ์/สวมสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม เกษตรกรมีการรับรู้เรื่องการทุจริตในระดับที่ตนเองเกี่ยวข้องเท่านั้น เกษตรกรมักไม่ทราบเรื่องการทุจริตในระดับที่โรงสี โกดัง ผู้ตรวจสอบข้าว และในระดับรัฐบาล การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ คือ จำนวนพื้นที่ทำกิน และรายได้จากการขายข้าว สำหรับระดับความเข้มข้นของการทุจริตเกษตรกรมีความคิดเห็นว่ามี การทุจริตในระดับปานกลาง การวิเคราะห์พบว่า เกษตรกรให้คะแนนมากขึ้นขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม

เมื่อสมมติให้รายรับที่ได้จากโครงการจำนำข้าว และโครงการประกันรายได้เท่ากัน เกษตรกรจะมีแนวโน้มที่จะเลือก 2 โครงการใกล้เคียงกัน เพราะได้ผลประโยชน์เท่ากัน ทั้งนี้โครงการประกันรายได้มีข้อดีที่สำคัญ คือ เกษตรกรได้เงินเร็วและขั้นตอนไม่ยุ่งยาก อย่างไรก็ตามจากคำตอบที่ได้รับพบว่ายังมีเกษตรกรที่ไม่เข้าใจในโครงการประกันรายได้อยู่มาก





## บทที่ 4

### ผลการสำรวจโรงสีและโกดัง

#### 4.1 บทนำ

ในบทนี้ได้รวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลของโรงสี โกดัง และผู้ตรวจสอบข้าว เพื่อที่จะตอบคำถามว่าโครงการจำหน่ายข้าวส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ และทัศนคติของโรงสี โกดัง และผู้ตรวจสอบข้าวอย่างไร ที่เกี่ยวกับการทุจริตและข้อดีข้อเสียของโครงการรับจำหน่ายรวมทั้งโครงการประกันรายได้ของเกษตรกร

ในการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบและทัศนคติเกี่ยวกับการทุจริตในโครงการรับจำหน่าย นอกจากการสัมภาษณ์และประชุมระดมสมองกับเจ้าของโรงสีและโกดังแล้ว ทางคณะผู้วิจัยได้สำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการของโรงสี โกดัง และเซอร์เวย์เยอร์โดยการส่งแบบสอบถามไปให้ผู้ประกอบการทุกบริษัทในเดือนพฤษภาคม และกำหนดวันส่งแบบสอบถามกลับกลางเดือนมิถุนายน และได้ผู้ให้ความร่วมมือทั้งหมดตามตารางที่ 4.1

#### ตารางที่ 4.1 จำนวนผู้ให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถาม

ประเภทธุรกิจ	จำนวนแบบสอบถามที่ส่ง		จำนวนผู้ตอบกลับ		รวมแบบสอบถามที่ได้รับ การตอบกลับ
	ในโครงการ	นอก โครงการ	ในโครงการ	นอก โครงการ	
โรงสี	954	341	35	34	69
โกดัง	1,685	-	16	-	16
ผู้ตรวจสอบข้าว	20	-	2	-	2
รวม	2,659	341	53	34	87

ที่มา: จากการเก็บสำรวจตัวอย่างของคณะผู้วิจัยในเดือนมิถุนายน โดยรายชื่อโรงสีมาจากสมาคมโรงสีข้าวไทย รายชื่อโกดังและเซอร์เวย์เยอร์มาจาก องค์การคลังสินค้า (อคส)

## 4.2 ภาพรวมโรงสี โกดัง และเซอร์เวย์เยอร์

### 4.2.1 ภาพรวมของโรงสี

ประเทศไทยมีโรงสีที่ขึ้นทะเบียนทั้งหมด 2,158 แห่งตามข้อมูลจากกรมการค้าภายใน<sup>1</sup> ในจำนวนนี้มีโรงสีที่เข้าโครงการถึง 73% ภาคเหนือตอนล่างมีโรงสีมากที่สุดคือ 233 แห่ง เทียบกับภาคที่มีพื้นที่น้อยที่สุดอย่างภาคตะวันออกที่มีโรงสีเพียง 61 แห่ง ภาคที่น่าเป็นห่วงคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีพื้นที่มากถึง 19 ล้านไร่ ซึ่งมากเป็นลำดับที่ 2 ของประเทศ แต่กลับมีโรงสีเพียง 94 แห่งเท่านั้น (ตารางที่ 4.2)

ดัชนีความหนาแน่นจากตารางที่ 4.2 ของโรงสีคำนวณจากการนำจำนวนโรงสีในพื้นที่นั้นๆ มาหารพื้นที่นา 100,000 ไร่ ซึ่งผู้วิจัยมีสมมติฐานว่าในเขตที่โรงสีหนาแน่น เขตนั้นมีการแข่งขันสูงเพราะเกษตรกรมีตัวเลือกเยอะกว่า ในประเทศไทย ทุก 100,000 ไร่จะมีโรงสีเฉลี่ย 1.7 แห่ง เมื่อแบ่งเป็นรายภาคสังเกตได้ว่าภาคที่มีการแข่งขันสูงที่สุดคือภาคตะวันตก รองลงมาคือภาคกลาง ภาคที่มีการแข่งขันน้อยที่สุดเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยเมื่อเทียบกับรูปที่ 4.1 เห็นได้ชัดว่าภาคกลาง (ซึ่งรวมภาคตะวันตกและภาคตะวันออก) มีการแข่งขันมากที่สุดทั้งๆ ที่ปริมาณผลผลิตน้อยที่สุดใน 3 ภาค ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีการแข่งขันน้อยที่สุดถึงแม้ว่าจะมีปริมาณผลผลิตมาก เหตุผลน่าจะเป็นเพราะในภาคตะวันตกและภาคกลาง ซึ่งเป็นเขตชลประทานมีการทำนาปีละ 2-3 ครั้ง ทำให้โรงสีสามารถใช้กำลังการผลิตได้เกือบตลอดปี ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่เป็นการทำนาปีฝนเพียงปีละครั้ง โรงสีส่วนใหญ่มีการใช้กำลังการผลิตไม่เต็มที่

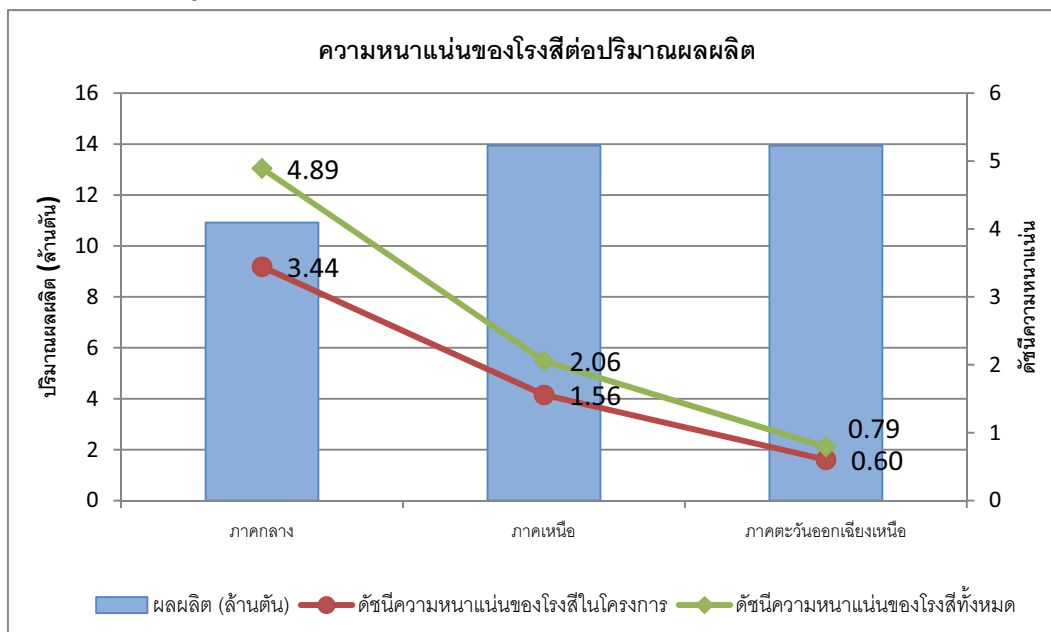
### ตารางที่ 4.2 ดัชนีความหนาแน่นของโรงสี

ภาค	พื้นที่นา (ล้านไร่)	จำนวนโรงสี (ในโครงการ)	% ในโครงการ	จำนวนโรงสี (นอกโครงการ)	% นอกโครงการ	รวมโรงสี	ดัชนีการแข่งขัน
ภาคตะวันตก	3.08	162	70%	68	30%	230	7.5
ภาคกลาง	4.62	148	71%	61	29%	209	4.5
ภาคตะวันออก	2.52	42	69%	19	31%	61	2.4
ภาคเหนือตอนล่าง	10.99	170	73%	63	27%	233	2.1
ภาคเหนือ	4.17	66	84%	13	16%	79	1.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง	19.83	171	80%	43	20%	214	1.1
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19.06	63	67%	31	33%	94	0.5
รวม	64.28	822	73%	298	27%	1120	1.7

ที่มา: ตัวเลขจำนวนโรงสีจากกรมการค้าภายใน ตัวเลขพื้นที่นาจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) และดัชนีการแข่งขันคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

<sup>1</sup> กรมโรงงานอุตสาหกรรมรายงานว่ามีโรงสีที่จดทะเบียนจำนวน 38,600 แห่งในปี 2557 (25 กค. 2557) ซึ่งประกอบไปด้วยโรงสีจำพวกที่ 1 จำนวน 38,600 แห่ง จำพวกที่ 2 จำนวน 886 แห่ง และโรงสีจำพวกที่ 3 จำนวน 2,158 แห่งโดยโรงสีจำพวกที่ 3 เป็นโรงสีที่ต้องได้รับอนุญาตจึงตั้งโรงงานได้

รูปที่ 4.1 ความหนาแน่นของโรงสีเมื่อเทียบกับปริมาณผลผลิต



ที่มา: ข้อมูลปริมาณผลผลิตข้าวปี 2555 จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. ข้อมูลจำนวนโรงสีจากกรมการค้าภายใน

ในตารางที่ 4.3 แสดงลักษณะของโรงสีในโครงการและโรงสีนอกโครงการได้ สังเกตได้ว่าโรงสีในโครงการทั้งหมดเป็นโรงสีพาณิชย์ และมีกำลังการผลิตมากกว่าโรงสีนอกโครงการ

ตารางที่ 4.3 ลักษณะของโรงสีในโครงการและโรงสีนอกโครงการ

	โรงสีในโครงการ	โรงสีนอกโครงการ
ประเภทโรงสี (%)		
- โรงสีพาณิชย์	100	79
- โรงสีชุมชน	0	0
- โรงสีสหกรณ์	0	21
รวม (%)	100	100
จำนวนคนตอบ (คน)	35	33
ประเภทโรงสี แยกตามชนิดข้าว (%)		
- โรงสีข้าวขาว	97	97
- โรงสีข้าวเหนียว	3	3
รวม (%)	100	100
จำนวนคนตอบ (คน)	35	31
ทุนจดทะเบียน (ล้านบาท)	38	42
จำนวนคนตอบ (คน)	30	22
เป็นกรรมการของสมาคมโรงสีข้าว (%)	40	43
จำนวนคนตอบ (คน)	35	30
มูลค่าเครื่องจักรทุกชนิด (ล้านบาท)	112	62
จำนวนคนตอบ (คน)	21	28
กำลังการผลิต (ตัน/วัน)	392	267
จำนวนคนตอบ (คน)	35	30

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสี โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

เมื่อดูจากการแข่งขันในระยะ 20 กิโลเมตรจากตารางที่ 4.4 เห็นได้ว่าโรงสีในโครงการ รายงานว่ามีโรงสีรอบข้างประมาณ 5 แห่ง เทียบกับโรงสีนอกโครงการที่รายงานว่ามีถึง 8 แห่ง ระดับการแข่งขันของโรงสีในโครงการสูงอย่างไม่น่าแปลกใจ เนื่องจากโรงสีต้องพยายามหาลูกค้าเพื่อที่จะมีข้าวสีและได้รับค่าจ้างจากรัฐบาล การแข่งขันของโรงสีนอกโครงการก็ค่อนข้างสูง ทั้งนี้เนื่องจากโรงสีนอกโครงการต้องแข่งกับโรงสีในโครงการที่อยู่ในละแวกนั้นด้วย (ตารางที่ 4.5)

#### ตารางที่ 4.4 จำนวนโรงสีในระยะ 20 กิโลเมตร

จำนวนโรงสีในระแวก 20 กม.	ในโครงการ	นอกโครงการ
จำนวนคู่แข่ง	5.3	7.9
จำนวนผู้ตอบ (คน)	31	30

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสี โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

#### ตารางที่ 4.5 ระดับการแข่งขันในมุมมองของโรงสี

จำนวนผู้ที่คิดว่าระดับการแข่งขัน.....	ในโครงการ (%)	นอกโครงการ (%)
สูง	71	52
กลาง	20	45
ต่ำ	9	3
รวม	100	100
จำนวนผู้ตอบ (คน)	35	33

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสี โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

วิธีการแข่งขันนั้นมีหลายวิธีตามที่เสนอในตารางที่ 4.6 แต่วิธีที่นิยมมากที่สุดคือ การเสนอราคาที่สูงกว่าคู่แข่ง นั้นหมายความว่าแม้กระทั่งโรงสีนอกโครงการก็จำต้องแข่งกับโรงสีในโครงการ ถึงแม้ว่าจะเสียเปรียบเพราะไม่ได้ค่าจ้างจากรัฐบาล ที่น่าแปลกใจคือการให้สินเชื่อกว่า 15% ของโรงสีทั้งในและนอกโครงการที่ใช้วิธีนี้แข่งขันกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะชาวนาได้รับสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. อยู่แล้ว โรงสีจึงไม่จำเป็นต้องแข่งว่าใครปล่อยสินเชื่อให้ชาวนามากกว่ากัน

#### ตารางที่ 4.6 วิธีการแข่งขันของโรงสี

วิธีแข่งขัน	ในโครงการ (%)	นอกโครงการ (%)
แจกของให้ชาวนา	26	12
ค่าเหี้ยมเบรค	62	48
สินเชื่อ	15	15
ให้ราคาสูงกว่าคู่แข่ง	76	73
เน้นด้านบริการ	12	0
ซื้อสัตว์ต่อชาวนา เช่น ไก่	3	12
ซื้อพ่อค้าโดยตรง	3	0
ลดความชื้นให้	0	3
จ่ายเป็นเงินสด	0	3
ให้ผู้มีอิทธิพลช่วย	0	3
จำนวนผู้ตอบ (คน)	34	33

หมายเหตุ: ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสี โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

สาเหตุหลักที่โรงสีไม่เข้าโครงการ เพราะ ไม่ต้องการร่นวอยกับหน่วยราชการ โรงสีสามารถทำธุรกิจอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งโครงการ (เช่น ขายข้าวถุง) และคิดว่าโครงการจำนำข้าวเป็นนโยบายที่ไม่แน่นอนไม่เอายกมีส่วนในการทุจริต (ตารางที่ 4.7)

จากการสัมภาษณ์โรงสีในท้องที่ ผู้วิจัยพบว่าโรงสีที่สามารถอยู่ได้โดยไม่ต้องเข้าโครงการจำนำสีข้าวหนึ่งหรือข้าวคุณภาพ ส่วนใหญ่จะเป็นโรงสีที่มีตลาดเฉพาะ หรือเป็นตลาดที่บริษัทตนเข้าสร้างชื่อเสียงและความไว้นื้อเชื่อใจของลูกค้ามายาวนาน

โรงสีในโครงการจำนำประสบปัญหาต่างๆ ตั้งแต่เข้าร่วมโครงการ จนถึงระบายข้าวออกจากโกดัง รายละเอียดได้ถูกรวบรวมไว้ในตอนที่ 4.2.4

#### ตารางที่ 4.7 สาเหตุที่โรงสีไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว

สาเหตุที่ไม่เข้าโครงการ	%
โรงสีข้าวหนึ่ง หรือข้าวคุณภาพ	13
สามารถอยู่ได้โดยไม่ต้องเข้าโครงการ	46
ไม่यरากุ่นวอยกับราชการ	46
ราชการก็ดกกัน	13
คาคว่นนโยบายไม่แน่นอน	46
ไม่यरากมีส่วนร่วมทุจริต/เสียชื่อ	21
ไม่มีโรงอบ	4
อุปกรณ์ไม่พร้อม	8
เก็บข้าวไม่ได้	4
ลงทุนสูง	4
กำลังการผลิตน้อยเกินไป	4
โรงสีในเครือเข้าร่วมโครงการแล้ว	4
จำนวนผู้ที่ตอบ (คน)	24

หมายเหตุ: ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสี โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

โรงสีที่ไม่มีธุรกิจอื่นรองรับต้องปรับตัวโดยเน้นการกักตุนข้าวล่งหน้าเพื่อให้ตนเองมีข้าวสีในอนาคด อีกรวิธหลักคือการจ้างนายหน้ามาช่วยซื้อข้าวและต่อราคากับชวนา จากการสัมภาษณ์โรงสีนอกโครงการในพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่าโรงสีเหล่านี้ต้องเสนอราคาสูงใกล้เคียงกับโครงการ เห็นชัดจากโรงสีของสหกรณ์บางแห่งเสนอราคาซื้อสูงกว่าราคาโครงการเพื่อป้องกันสมาชิกนำข้าวไปขายที่อื่น (ตารางที่ 4.8)

#### ตารางที่ 4.8 การปรับตัวของโรงสีนอกโครงการ

วิธีการปรับตัว	%
กักตุนข้าวล่วงหน้า	64
จ้างนายหน้าช่วยหาข้าว	23
เปิดบริการตลาดกลาง	5
หยุดสีข้าว	9
ซื้อข้าวสารมาขาย	18
ซื้อข้าวเปลือกในราคาใกล้เคียงกับโครงการ	5
รอขาวนานนอกโครงการมาขาย	5
วิเคราะห์ช่วงตลาดให้ดี	5
ใช้ชื่อเสียง	5
ลดจำนวนลูกจ้าง	5
ผลิต/ขายข้าวน้อยลง	9
จำนวนผู้ที่ตอบ (คน)	22

หมายเหตุ: ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสี โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ เดือนมิถุนายน 2557

ในกรณีทำธุรกิจข้าวถุงจากตารางที่ 4.9 เห็นได้ว่าโรงสีนอกโครงการส่วนใหญ่มีกิจการขายข้าวถุงและเริ่มทำกิจการนี้ก่อนมีโครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และน่าจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ช่วยให้โรงสีนอกโครงการมีงานทำและอยู่รอดได้

ส่วนทางด้านของโรงสีในโครงการ เห็นได้ชัดว่าโรงสีที่มีธุรกิจขายข้าวถุงนั้นมีจำนวนที่น้อยกว่าค่อนข้างมาก ซึ่งถ้าเทียบกับตารางที่ 4.16 ในตอนที่ 4.3 โรงสีในโครงการเน้นการขยายกำลังการผลิตแทนการทำธุรกิจข้าวถุงเนื่องจากมีผลตอบแทนที่สูงกว่า

#### ตารางที่ 4.9 ธุรกิจขายข้าวถุงของโรงสี

	ในโครงการ (%)	นอกโครงการ (%)
% โรงสีที่ขายข้าวถุง	29	71
จากจำนวนผู้ตอบ	34	31
ช่วงปีที่เริ่มขาย (% จากจำนวนผู้ที่ขาย)		
- ก่อนปี 2515	0	6.1
- 2515-2529	0	11.7
- 2530-2549	62.5	70.5
- 2550-2553	25	11.7
- 2554-2556	12.5	0
รวม	100	100
จากจำนวนผู้ตอบ (คน)	8	17

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสี โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ เดือนมิถุนายน 2557

#### 4.2.2 ภาพรวมโกดัง

โกดังที่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวมีจำนวน 1,685 แห่ง ทั้งหมดได้รับค่าจ้างเก็บและรักษาจากโครงการจำนำข้าวจึงไม่จำเป็นต้องมีการแข่งขัน นอกจากนี้จะวิ่งเต้นกับทางหน่วยราชการหรือผู้มีอิทธิพลเพื่อขอให้นำข้าวเข้าโกดัง ตารางที่ 4.10 ได้รวบรวมลักษณะทั่วไปของโกดังที่เข้าร่วมโครงการ

ตารางที่ 4.10 ลักษณะทั่วไปของโกดัง

ทุนก่อสร้างเฉลี่ย (ล้านบาท)	66.4
จำนวนโกดังต่อ 1 บริษัท (แห่ง)	3.3
ปริมาณความจุรวมเฉลี่ย (ตัน)	42,000
มีไซโล (% จาก 16 ตัวอย่าง)	37.5
- เฉลี่ยความจุไซโล (ตันต่อวัน)	644
จำนวนผู้ที่ตอบ (คน)	16

ที่มา : ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

#### 4.2.3 ประโยชน์ของโครงการจำนำข้าวต่อผู้ประกอบการ

ประโยชน์ของโครงการจำนำข้าวต่อโรงสีจะเน้นการหารายได้จากการสีข้าวให้ได้มากที่สุด ตารางที่ 4.11 แสดงให้เห็นว่า โดยเฉลี่ย โรงสีแต่ละแห่งจะได้รับปริมาณข้าวจากโครงการสูงถึง 7 พันตันต่อเดือนโดยเฉลี่ยทั้ง 5 โครงการ หรือมากถึง 270 ตันต่อวัน ซึ่งคิดเป็น 69% จากกำลังการผลิตต่อวันเฉลี่ยของโรงสีในโครงการ (เทียบกับตารางที่ 4.16 ในตอนที่ 4.3)

ตารางที่ 4.11 ปริมาณข้าวเปลือกเฉลี่ยในโครงการที่โรงสีได้รับ (ตันต่อเดือนต่อโรงสี)

(หน่วย ตัน เดือน)	นาปี 54/55	นาปรัง 55	นาปี 55/56	นาปรัง 56	นาปี 56/57
ปริมาณข้าวเข้าโครงการ (เดือน)	7,152	9,091	7,655	8,761	5,662
จำนวนคนที่ตอบ(คน)	21	12	20	17	26

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสี โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

ปริมาณการสีในตารางที่ 4.12 นั้น โรงสีส่วนใหญ่รายงานว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่สำหรับโรงสีที่แจ้งว่าสีได้มากขึ้น ได้รายงานปริมาณการสีเฉลี่ยที่สูงขึ้นถึง 346.67 ตันต่อวัน ซึ่งใกล้เคียงกับปริมาณการสีโดยเฉลี่ยต่อวันของโรงสีในโครงการ (เทียบกับตารางที่ 4.16 ในตอนที่ 4.3).

ตารางที่ 4.12 ปริมาณการสี

	%	ปริมาณการสี (ตัน/วัน)	จำนวนวันสีต่อสัปดาห์
มากขึ้น	26	346.67	7
ลดลง	29	154.00	3
เท่าเดิม	45	na	na
รวม	100		
จำนวนคนที่ตอบ (คน)		31	

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสี โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

โครงการจำนำข้าวมีประโยชน์ต่อโกดังคล้ายคลึงกับประโยชน์ที่โรงสีได้รับ นั่นคือประโยชน์ทางการเงิน โกดังสร้างใหม่สามารถคืนทุนโรงสีในโครงการได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เมื่อเทียบกับ 7 ปีถ้าไม่ได้เข้าร่วมโครงการ (ตารางที่ 4.13) ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นถึงรายได้จำนวนมากจากการเข้าร่วมโครงการของโกดัง เป็นเหตุให้เกิดโกดังใหม่ๆ ขึ้นอย่างล้นหลาม ตั้งแต่กลางปี 2555 ถึง 2556

**ตารางที่ 4.13 ระยะเวลาคืนทุนในกรณีการสร้างโกดังใหม่**

	ถ้าอยู่ในโครงการ	ถ้าอยู่นอกโครงการ
ระยะเวลา (ปี)	4.6	6.7
จำนวนผู้ตอบ (คน)	13	10

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

เซอร์เวย์เยอร์ก็ได้รับผลประโยชน์จากการรับจ้างเป็นผู้ตรวจข้าวที่จะนำส่งเข้าโกดังกลางของรัฐบาลเซอร์เวย์เยอร์ทั้งสองรายงานว่ามีกำไรว่าจ้างโดยทั่วไปที่เพียงพอ มีรายได้เข้ามาสมำเสมอ

#### 4.2.4 ปัญหาของโครงการต่อผู้ประกอบการ

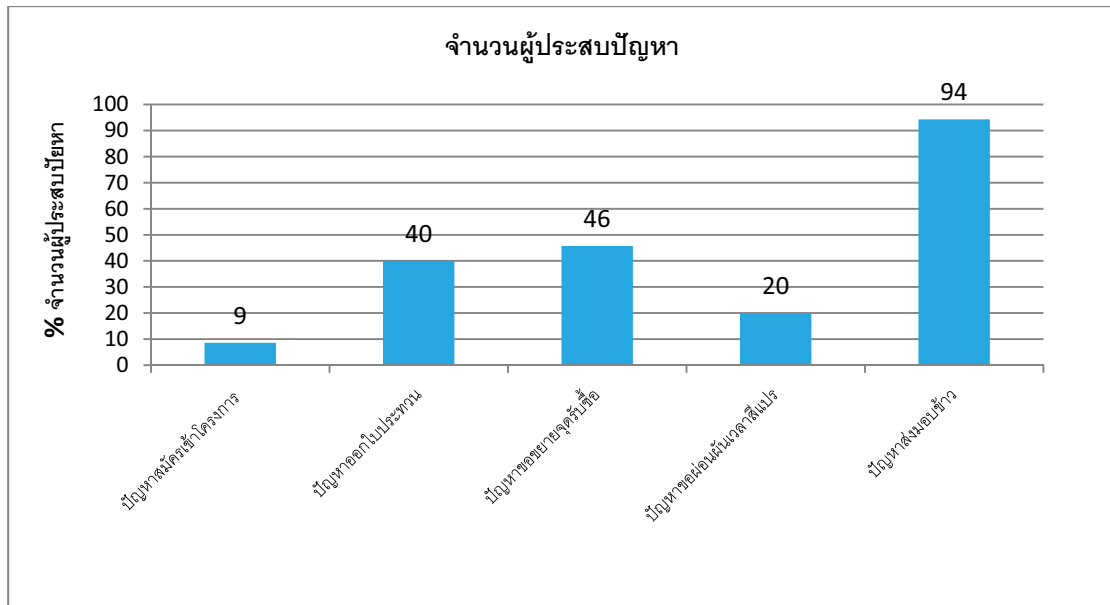
จากรูปที่ 4.2 สามารถเห็นได้ชัดว่าโรงสีถึง 94% มีปัญหาในการส่งมอบข้าว และถูกเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้าวของรัฐกล่าวหาว่าข้าวไม่ได้มาตรฐาน แต่ที่น่าแปลกใจ คือ โรงสีกลับไม่ค่อยมีปัญหาถูกเรียกเก็บเงินพิเศษเพื่อให้ข้าวผ่านเข้าโกดังกลางได้ ภาคผนวก 4.1 ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะผู้วิจัยไม่ได้ใส่ปัญหาดังกล่าวไว้ในตัวเลือก ถึงแม้ว่าได้ทำช่อง”อื่นๆ”ให้ระบุแล้วก็ตาม

ปัญหารองลงมาคือปัญหาการขออนุมัติขยายจุดรับซื้อ โดยโรงสีจำนวนหนึ่งรายงานว่าการขออนุญาตขยายจุดรับซื้อนั้นใช้เวลานาน และยังมีปัญหาถูกโรงสีคู่แข่งกีดกันเพื่อแย่งลูกค้า นอกจากนี้ยังมีปัญหาการออกไปประท้วงที่ล่าช้า โรงสีรายงานว่าสาเหตุหลักคือการวางค้ำประกันที่ล่าช้าของโรงสี และปัญหาจากระบบคอมพิวเตอร์ของรัฐบาลที่ยุ่งยากและไม่เสถียร (ดูภาคผนวก 4.1)

สำหรับโกดังในโครงการจำนวน 36% รายงานว่าพบปัญหาตอนสมัครเข้าโครงการ โดยมีปัญหาค่าใช้จ่ายที่สูง และโกดังบางแห่งที่เข้าโครงการโดยที่ไม่ต้องสมัคร ทั้งสองปัญหานี้น่าจะมาจากการเรียกเก็บเงินใต้โต๊ะหรือการวิ่งเต้นติดต่อระหว่างโกดังที่ประสงค์อยากมีข้าวจากโครงการเข้าโกดังกับผู้มีอิทธิพลในละแวกนั้น (ดูภาคผนวก 4.1)



รูปที่ 4.2 ประเภทและจำนวนผู้ประสบปัญหาจากโครงการจำนำข้าว



หมายเหตุ: ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสีและแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

ส่วนผู้ตรวจสอบข้าวรายงานว่าไม่มีปัญหาการสมัครใดๆ แต่มีปัญหาของการกำหนดสถานที่ของโกดังที่ต้องลงไปตรวจ เช่นโกดังบางแห่งอยู่ไกลจากบริษัทมากเนื่องจากบริษัทผู้ตรวจสอบข้าวส่วนใหญ่มีฐานอยู่ในกรุงเทพฯ และมีปัญหากับเจ้าของโกดัง

#### 4.2.5 ความพอใจในโครงการจำนำข้าวของโรงสี

จากตารางที่ 4.14 โรงสีในโครงการโดยเฉลี่ยชอบโครงการจำนำข้าวมากกว่าโรงสีนอกโครงการ (2.9 คะแนน ต่อ 2.2 คะแนน) ที่น่าแปลกใจคือคะแนนความพอใจที่โรงสีในโครงการให้สูงถือว่าต่ำโรงสีในโครงการได้ประโยชน์จากโครงการจำนำข้าวค่อนข้างมาก

เมื่อถามถึงระดับความพึงพอใจของโกดังต่อโครงการ คะแนนอยู่ที่ 2.7 คะแนน (ตารางที่ 4.14) ซึ่งไม่ต่างจากโรงสีทั้งในและนอกโครงการมากนัก

ตารางที่ 4.14 คะแนนความพึงพอใจต่อโครงการจำนำข้าว

	โรงสีในโครงการ	โรงสีนอกโครงการ	โกดังในโครงการ
คะแนนความพึงพอใจต่อโครงการจำนำข้าว	2.9	2.2	2.7
จำนวนผู้ที่ตอบ (คน)	32	32	14

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสีและแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

เซอร์เวย์เยอร์ทั้งสองรายมีความเห็นต่างกันอย่างมากเรื่องความพึงพอใจในโครงการ โดยที่รายที่หนึ่งให้ 5 คะแนน และอีกรายให้ 0 เมื่อถามถึงระดับทุจริต รายแรกให้ 3 และรายที่สองให้ 4 คะแนน

#### 4.3 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือกำไรพิเศษ Rent-seeking

จากรูปที่ 4.3 สังเกตได้ว่าโดยเฉลี่ยโรงสีในโครงการมีกำลังการสีและอัตราการสีที่สูงกว่าโรงสีที่ไม่เข้าโครงการตั้งแต่ก่อนมีโครงการ ทั้งนี้อัตราการสีที่สูงอาจมีส่วนในการเอื้อให้เข้าโครงการได้ เพราะมีกำลังการผลิตที่เพียงพอ

พอมีโครงการ โรงสีที่เข้าโครงการเหล่านั้นจึงเพิ่มกำลังการผลิตขึ้นมาอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น จากที่เคยสีแค่ 5% ของกำลังการผลิตต่อวัน ก็หันมาสีมากขึ้นมากกว่า 10% และโดยเฉลี่ยของจำนวนโรงสีที่ตอบคำถาม โรงสีในโครงการเพิ่มกำลังการผลิตขึ้นมากถึง 6% ของกำลังการผลิตต่อวันเมื่อเทียบกับก่อนมีโครงการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางด้านเศรษฐกิจในระดับหนึ่งที่ไม่สูงอย่างที่ผู้วิจัยคาดไว้ เนื่องจากโรงสีถูกกำกับโดยปริมาณข้าวที่ได้รับมอบหมายให้สีแปรและประสิทธิภาพของโรงสีเอง (ดูภาคผนวก 4.2)

ในด้านการขยายกำลังการผลิตของโรงสีนั้น โรงสีทั้งในและนอกโครงการมีการขยายกำลังการผลิตในช่วงรัฐบาลทักษิณหรือในช่วงที่เกิดโครงการจำนำข้าวที่ราคาสูงกว่าราคาตลาดเป็นครั้งแรก (โรงสีในโครงการขยายการผลิตจำนวน 52% และโรงสีนอกโครงการ 66%) แต่ที่น่าสนใจคือมีโรงสีในโครงการถึง 42% ขยายกำลังการผลิตในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เทียบกับ โรงสีนอกโครงการมีการขยายการผลิตเพียง 16% การขยายกำลังการผลิตในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ของโรงสีในโครงการแสดงถึงวิธีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจอีกรูปแบบหนึ่งเพื่อเพิ่มรายได้จากการรับข้าวสารมาสีได้มากขึ้น (ดูภาคผนวก 4.2)

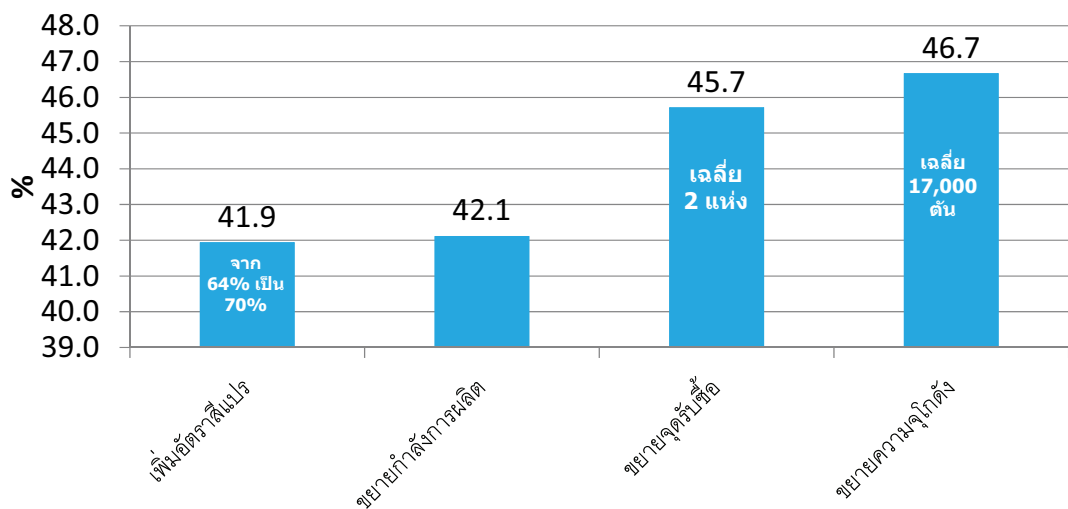
โรงสีในโครงการถึง 45% ขยายจุดรับซื้อ โดยเฉลี่ยบริษัทละ 2 จุด เหตุผลสำคัญในการขยายจุดรับซื้อคือเพื่อรับรองปริมาณข้าวที่เข้าโครงการ และเพื่อให้สามารถจัดเก็บข้าวเปลือกมากๆ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ล้วนเป็นพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงการจำนำข้าวเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตนเอง (ดูภาคผนวก 4.2)

โกดังโดยเฉลี่ยมีข้าวจากโครงการจำนำถึง 48% ของข้าวทั้งหมด และมีโกดังถึง 47% จากจำนวนโกดังที่ได้ทำการขยายความจุทั้งหมดขยายความจุข้าวในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์เพื่อกอบโกยผลประโยชน์จากโครงการจำนำข้าว (ดูภาคผนวก 4.2) ถึงแม้เจ้าของโกดังรายงานว่าต้องใช้เงินลงทุนในการขยายถึง 20 ล้านบาท แต่ถ้าโกดังเข้าร่วมโครงการก็จะใช้เวลาน้อยกว่า 5 ปีในการคืนทุน (เทียบกับตารางที่ 4.13 ในตอนที่ 4.2.3)

นอกจากนี้ โกงดังมีการรายงานถึงปัญหาวิงวอนหาข่าวเข้าโกงดังถึง 47% โดยที่เจ้าของโกงดังต้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ อคส. หรือ อ.ก.ต. และนักการเมืองระดับชาติ ที่น่าแปลกใจคือไม่มีใครรายงานที่ต้องจ่ายนักการเมืองท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะนักการเมืองท้องถิ่นอยู่ภายใต้อิทธิพลนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลและกล้าขัดกฎหมายอีกที ฉะนั้นเงินที่จ่ายจึงไปตกอยู่ที่นักการเมืองระดับชาติก่อนจะมีการนำไปแบ่งกันในภายหลัง

### รูปที่ 4.3 จำนวนผู้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

#### จำนวนผู้ rent-seek ในยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์



หมายเหตุ: 1. ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

2. ค่าเฉลี่ยคำนวณจากจำนวนผู้ให้ความร่วมมือตอบคำถามข้ออื่นๆ

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสีและแบบสัมภาษณ์โกงดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

#### 4.4 ทุจริต

การรับรู้ของโรงสีและโกงดังถึงการทุจริตในระดับต่างๆ ได้ถูกรวบรวมไว้ในตารางที่ 4.15 ใน การทุจริตที่เกี่ยวข้องในระดับชาวนา โรงสีในและนอกโครงการเห็นพ้องว่ามีการซื้อและสวมสิทธิ์ชาวนา ที่น่าสังเกตคือมีโรงสีในโครงการเพียง 9% รายงานว่ามีการออกไปประทวนข้าว ซึ่งขัดกับโรงสีนอกโครงการที่มีการรายงานถึง 82% ทั้งนี้เนื่องจากโรงสีในโครงการจำนวนหลายโรงเป็นผู้ออกไปประทวนข้าวเอง จึงอาจจะไม่กล้าตอบ หรือไม่อยากโทษตนเองที่มีปัญหาในการออกไปประทวนข้าว ส่วนในด้านการออกไปประทวนปลอม มีโรงสีนอกโครงการจำนวนน้อยรายที่ทราบถึงการทุจริตในรูปแบบนี้ ผู้วิจัยคาดว่าสาเหตุหลักคือโรงสีนอกโครงการไม่ได้เป็นผู้กระทำเองจึงไม่ทราบถึงกระบวนการ

โกดังมีความเห็นใกล้เคียงกับโรงสีนอกโครงการ เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้กระทำหรือถูกกระทำ (สังเกตจากจำนวนที่รายงานว่ามีกรอกใบประทวนปลอม 0%) โกดังที่ทราบการทุจริตในรูปแบบเหล่านี้ต้องเป็นโกดังที่ตามข่าวสาร หรือเป็นโกดังที่มีโรงสี แต่ผู้กรอกแบบสอบถามเป็นคนละคนกันจึงรู้ข้อมูลแค่บางส่วนของโรงสี

การทุจริตในระดับโรงสี โกดัง และผู้ตรวจสอบข้าว โรงสีทั้งในและนอกโครงการรวมถึงโกดังมีความเห็นที่คล้ายกันมาก คือทราบว่ามีกรอกใบประทวนปลอม ต้องรอคิวนาน รอส่งมอบข้าวเข้าโกดังกลางนาน ถูกเรียกค่าเหยียบแผ่นดิน และถูกผู้ตรวจสอบข้าวเรียกเก็บเงินพิเศษ ซึ่งแต่ละปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบต่อโรงสีทั้งสองแบบ ถึงแม้ว่าจะกระทบโรงสีในโครงการมากกว่าโรงสีนอกโครงการก็ตาม ส่วนโกดังที่เป็นผู้กระทำการข้างต้นก็น่าจะทราบปัญหาเหล่านี้ดี

ในส่วนของระยะเวลาการรอคิวนั้น โรงสีรายงานจากการกรอกแบบสอบถามว่า ระยะเวลารอตรวจข้าวและขนข้าวเข้าโกดังนานถึง 10 ชั่วโมงโดยเฉลี่ย (ตารางที่ 4.16) บางโรงสีรายงานว่าต้องรอถึง 2 วัน โดยบางครั้งต้องตีรถกลับเพราะไม่สามารถส่งมอบข้าวได้ เนื่องจากข้าวเต็มโกดังก่อนถึงคิว นอกจากนี้โรงสี 28 แห่งรายงานค่าใช้จ่ายพิเศษในการส่งมอบข้าว (ค่าเหยียบแผ่นดิน ค่าตรวจสอบข้าว เป็นต้น) ที่มีราคาตั้งแต่ 10 บาทต่อกระสอบไปจนถึง 200 บาทต่อกระสอบ หรือเฉลี่ยได้ที่ราคา 26 บาทต่อกระสอบ (ตารางที่ 4.16) ส่วนผู้ตรวจสอบข้าวให้เหตุผลที่เรียกเก็บเงินพิเศษ เพราะว่า 1. ค่าจ้างตรวจสอบข้าวต่ำมาก 2. โรงสีบางแห่งส่งข้าวขาดน้ำหนัก และ 3. โรงสีบางแห่งส่งข้าวคุณภาพต่ำ หรือข้าวเสื่อมคุณภาพ เงินพิเศษที่เก็บจากผู้ส่งมอบข้าวนั้นต้องถูกแบ่งกับเจ้าหน้าที่รัฐประจำโกดังทุกครั้ง

ในด้านการทุจริตระดับรัฐบาล เห็นได้ชัดว่าโรงสีนอกโครงการติดตามข่าวสารในเรื่องนี้มากกว่าโรงสีในโครงการและโกดัง ทั้งนี้เนื่องจากโรงสีนอกโครงการไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการโดยตรง แต่มีความเป็นห่วงถึงผลกระทบของโครงการต่อตัวเองในอนาคตเพราะต้องคืนเงินมากกว่าโรงสีในโครงการและโกดังเพื่อความอยู่รอด

#### ตารางที่ 4.15 การรับรู้กระบวนการทุจริต

กระบวนการทุจริตในระดับต่างๆ	โรงสีในโครงการ			โรงสีนอกโครงการ			โกดังในโครงการ		
	% มี	% ไม่มี	% ไม่ทราบ	% มี	% ไม่มี	% ไม่ทราบ	% มี	% ไม่มี	% ไม่ทราบ
ระดับกับขบวนการ									
- เกษตรกรจดทะเบียนพื้นที่ปลูกข้าวมากกว่าพื้นที่จริง	66	20	14	65	6	29	53	20	27
- ชื่อสิทธิ/สามสิทธิ์ ของเกษตรกร	86	3	11	82	3	15	87	7	7
ระดับ/เกี่ยวข้องกับโรงสี									
- ออกใบประทวนล่าช้า	9	60	31	82	6	12	87	7	7
- ออกใบประทวนปลอม	86	9	6	24	24	53	0	73	27
- ลักลอบนำข้าวจากต่างประเทศมาสวมสิทธิ์หรือส่งโกดังกลาง	63	9	29	56	9	35	60	13	27

กระบวนการทุจริตในระดับต่างๆ	โรงสีในโครงการ			โรงสีนอกโครงการ			โกดังในโครงการ		
	% มี	% ไม่ มี	% ไม่ ทราบ	% มี	% ไม่ มี	% ไม่ ทราบ	% มี	% ไม่ มี	% ไม่ ทราบ
- โรงสีแอบนำข้าวในโครงการไปขายก่อน	74	3	23	68	3	29	73	7	20
- การวิ่งเต้นหรือจ่ายเงินพิเศษในการขอขยายจุดรับซื้อ	66	6	29	65	3	32	60	0	40
- ความล่าช้าในการอนุมัติให้โรงสีแปรสภาพข้าว	60	34	6	53	18	29	40	53	7
- ความล่าช้าในการอนุมัติส่งมอบข้าวเข้าโกดังกลาง	57	29	14	68	9	24	53	40	7
- โรงสีบางแห่งส่งมอบข้าวเก่า/ข้าวเสื่อมคุณภาพเข้าโกดังกลาง	60	11	29	68	3	29	60	7	33
- โรงสีบางแห่งส่งข้าวคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน	34	14	51	47	12	41	33	27	40
ระดับ/เกี่ยวข้องกับโกดัง									
- การส่งมอบข้าวเข้าโกดังกลางต้องรอคิวนานมาก	86	11	0	71	9	0	80	13	7
- โกดังบางแห่งเรียก “ค่าเหยียบแผ่นดิน” จากโรงสี	77	14	9	74	3	24	73	13	13
- โกดังกลางบางแห่งมีข้าวหายหรือบางแห่งมีสต็อกลม	46	11	43	56	3	41	47	27	27
- มีการแอบเผาโกดังกลางบางแห่งเพื่อทำลายหลักฐานบางอย่าง	29	11	60	35	6	59	27	27	47
ระดับ/เกี่ยวข้องกับเซอร์เวย์เยอร์									
- โรงสีถูกเซอร์เวย์เยอร์หรือเจ้าหน้าที่รัฐเรียก “เงินพิเศษ”	86	9	6	82	0	18	80	0	20
- การรวมคว้นต่ำกว่ามาตรฐานที่รัฐกำหนด	31	9	60	29	0	71	27	20	53
ระดับ/เกี่ยวข้องกับรัฐบาล									
- การซื้อข้าวรัฐบาลต้องผ่านนายหน้า และต้องจ่ายค่านายหน้า	46	6	49	68	3	29	47	7	47
- พ่อค้าต้องมีเส้นสายทางการเมือง และสามารถซื้อข้าวได้ในราคาถูก	54	3	43	82	3	15	47	7	47
- พ่อค้าข้าวเริ่มมีปัญหาในการหาซื้อข้าวที่มีคุณภาพ	63	6	31	79	0	21	53	7	40
- การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐมีความผิดปกติ	46	9	46	59	0	41	40	7	53
- การขายข้าวถุงธงฟ้าข้าวถุงร้านถูกใจ มีปัญหาการทุจริต	40	17	43	44	3	53	27	13	60
จำนวนผู้ประกอบการทั้งหมด (คน)	35			34			15		

หมายเหตุ: ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสีและแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

#### ตารางที่ 4.16 ระยะเวลาที่ใช้ในการส่งข้าวเข้าโกดัง

	ค่าเฉลี่ย	จำนวนคนตอบ (คน)
ระยะเวลาการบรรทุกทุกวงไป-กลับ (ชั่วโมง)	13.83	27
ระยะเวลาการตรวจข้าว และขนข้าวเข้าโกดัง (ชั่วโมง)	10.47	27
ค่าใช้จ่ายพิเศษในการส่งมอบข้าว (บาท กระจอบ)	26.23	28

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

เป็นที่น่าแปลกใจที่คะแนนทุจริตเฉลี่ยของโรงสีในและนอกโครงการใกล้เคียงกันมากโดยให้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 4 (ตารางที่ 4.17) โดยที่ทั้งสองมีคะแนนความเห็นในทิศทางที่สูง (ระดับ 4 ถึง 5 – ซึ่ง 5 แปลว่าทุจริตมากที่สุด และ 0 คือไม่มีทุจริตเลย) ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าโรงสีส่วนใหญ่คิดว่าโครงการมีการทุจริตในระดับที่สูงถึงแม้ว่าตนจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการด้วยก็ตาม เมื่อเทียบกับคะแนนความพึงพอใจในตอนต้นที่ 4.2.5 จะเห็นได้ว่าคะแนนความพึงพอใจของโรงสีในโครงการถือว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับคะแนนระดับทุจริตข้างต้น จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์โรงสีในท้องถิ่น คณะนักวิจัยสรุปได้ว่าโรงสีแยกปัญหาการทุจริตกับตัวโครงการออกจากกัน เวลากล่าวถึงจะกล่าวเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง นั่นคือโครงการจำนำข้าวในมุมมองของโรงสีเป็นโครงการที่ดีและช่วยเหลือเกษตรกรอย่างแท้จริง แต่มีข้อเสีย คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทุจริตทำให้โครงการไม่ได้ดำเนินไปอย่างเต็มที่

โกดังในโครงการให้คะแนนระดับการทุจริตของโครงการจำนำข้าวน้อยกว่าโรงสี โดยคะแนนเฉลี่ยไม่ถึง 4 คะแนน (ตารางที่ 4.17) ทั้งนี้ที่โกดังให้คะแนนทุจริตที่ต่ำกว่าโรงสีน่าจะมาจากการที่โกดังเป็นผู้ทุจริตลำดับท้ายๆ ของห่วงโซ่แห่งการทุจริตในโครงการจำนำข้าว คือ โกดังสามารถโกงผู้อื่นที่อยู่ลำดับต่ำกว่าได้แต่มีจำนวนน้อยที่สามารถโกงโกดังได้

#### ตารางที่ 4.17 คะแนนระดับการทุจริตของโครงการจำนำข้าวโดยโรงสี และโกดัง

	โรงสีในโครงการ	โรงสีนอกโครงการ	โกดังในโครงการ
คะแนนระดับการทุจริต	4.1	4.2	3.7
จำนวนผู้ที่ตอบ (คน)	32	32	14

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสีและแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

#### 4.5 การเปรียบเทียบโครงการ

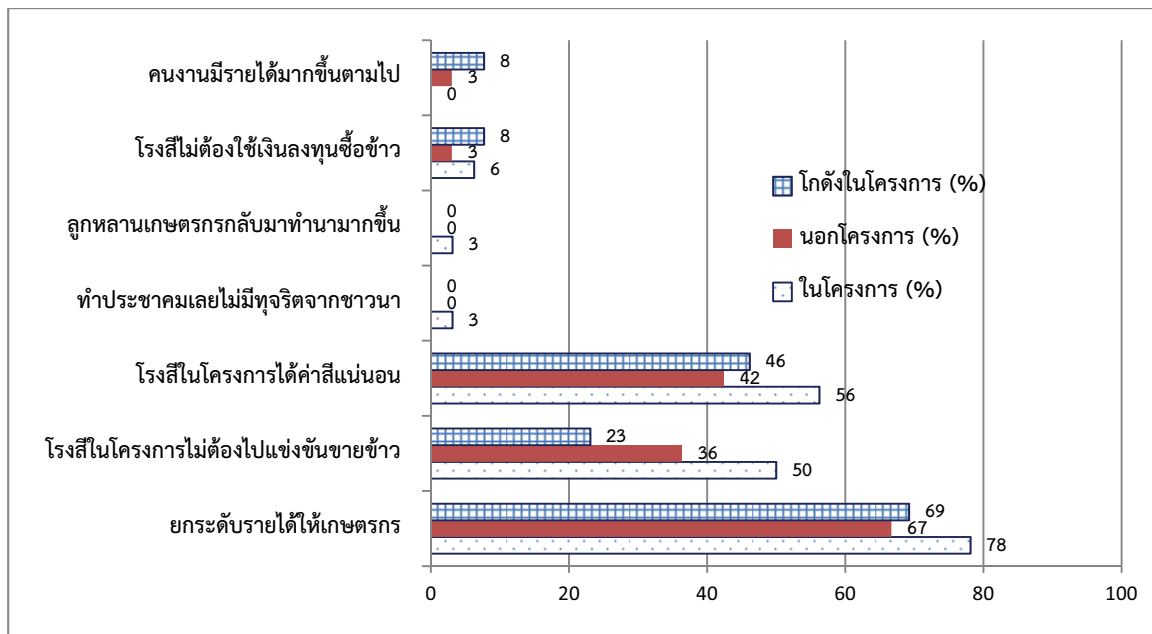
การเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียระหว่างโครงการจำนำข้าวและโครงการประกันรายได้ถูกรวบรวมไว้ใน (ดูภาคผนวก 4.3) โครงการประกันรายได้เป็นอีกหนึ่งโครงการที่สนับสนุนเกษตรกรในด้านราคาและถือได้ว่าเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการออกนโยบายช่วยเหลือเกษตรกร การถามความคิดเห็นของผู้ประกอบการ เกี่ยวกับโครงการประกันรายได้ พบว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์น้อยเมื่อเทียบกับเกษตรกร ดังนั้นความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อโครงการประกันรายได้จึงมีความน่าสนใจ และเมื่อต้องเปรียบเทียบกับโครงการจำนำข้าว ข้อมูลที่ได้อาจสะท้อนความรู้สึกและความต้องการที่แท้จริงต่อโครงการจำนำข้าว

ในรูปที่ 4.4 (ก) และ (ข) ข้อดีของโครงการจำนำข้าวในความคิดเห็นของโรงสีในโครงการ โรงสีนอกโครงการและโกดังมีความสอดคล้องกันค่อนข้างมากโดยเน้นที่การยกระดับชาวนา เนื่องจากชาวนาได้ราคาข้าวที่สูงขึ้นมากทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ส่วนข้อดีอีกข้อของโครงการ คือ

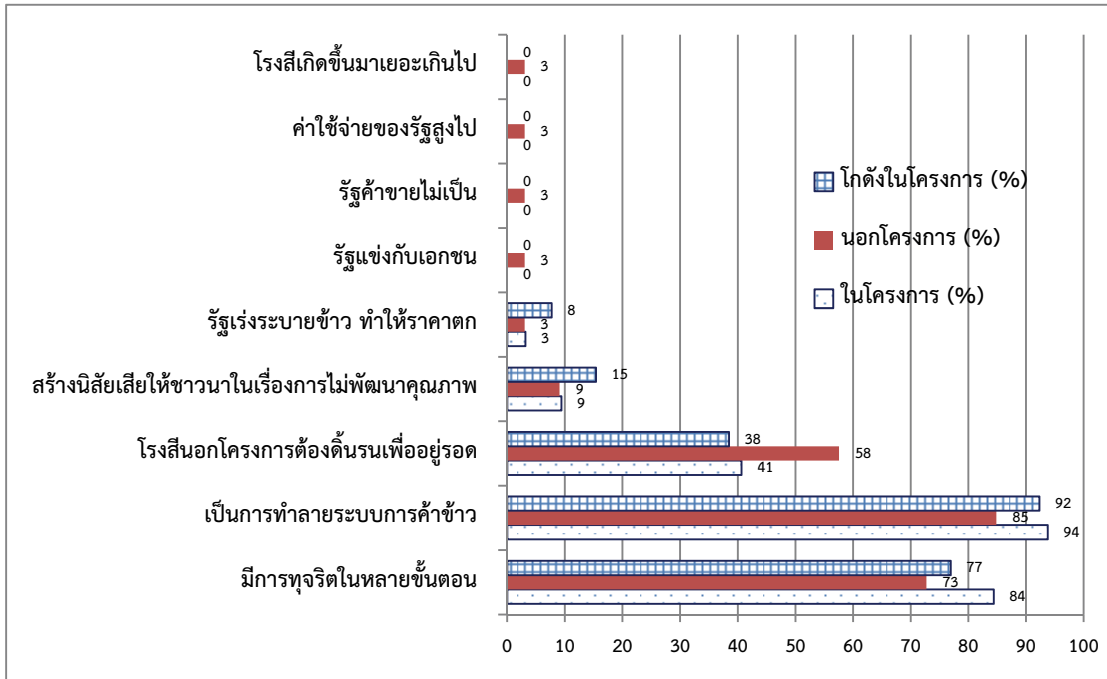
ค่าจ้างที่รัฐต้องจ่ายให้กับโรงสี ซึ่งทำให้โรงสีในโครงการมีรายได้ที่แน่นอน แต่การที่โรงสีนอกโครงการถึง 42% เห็นข้อนี้เป็นข้อดีของโครงการจำนำข้าวอาจสื่อให้เห็นถึงความอยากเข้าโครงการ แต่ไม่ได้เข้าร่วมเนื่องจากเหตุผลต่างๆ ตามที่ตารางที่ 4.7 ในตอนที่ 4.2.1 ได้นำเสนอไว้

ส่วนข้อเสียของโครงการนั้น เห็นได้ชัดว่าโรงสีในโครงการจำนวน 94% ระบุว่าโครงการจำนำข้าวกำลังทำลายระบบการค้าข้าวของไทย และมากถึง 84% ทราบว่ามีการทุจริตทุกขั้นตอน ในแง่มุมของโรงสีนอกโครงการก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับความเห็นของโรงสีในโครงการ แต่ที่น่าสังเกตคือ โรงสีนอกโครงการเพียง 58% เห็นว่าโรงสีนอกโครงการต้องดิ้นรนเพื่อที่จะอยู่รอด นั่นแสดงว่าโรงสีนอกโครงการหลายแห่งมีตลาดเฉพาะของตนเองและไม่จำเป็นต้องเข้าโครงการเพื่ออยู่รอดหรือเปลี่ยนวิธีการตลาดมากนัก โกดังก็มีความเห็นที่คล้ายโรงสี เช่นกัน แต่เจ้าของโกดังจะตระหนักถึงปัญหาการทำลายระบบการค้าข้าวไทยมากเป็นพิเศษ

รูปที่ 4.4 (ก) ข้อดีโครงการจำนำข้าว



รูปที่ 4.4 (ข) ข้อเสียโครงการจำนำข้าว



หมายเหตุ: ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

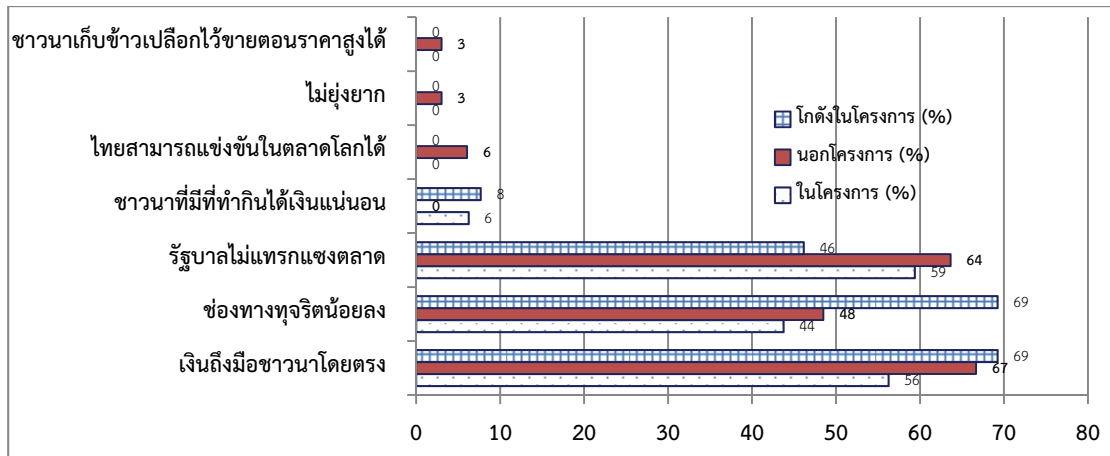
ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสีและแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

ข้อดีของโครงการประกันรายได้ สังเกตจากรูปที่ 4.5 (ก) และ (ข) พบว่าโรงสีทั้งในและนอกโครงการชอบโครงการประกันรายได้เนื่องจากไม่แทรกแซงตลาด และเงินถึงมือชาวนาโดยตรงไม่ต้องรอใบประทวน โกดังจะเน้นการตลาดที่ไม่มีการแทรกแซง และช่องทางทุจริตที่น้อยกว่าเพราะโครงการประกันรายได้ตัดตัวละครใหญ่ออกไปหนึ่งตัว ซึ่งก็คือตัวโกดังนั่นเอง

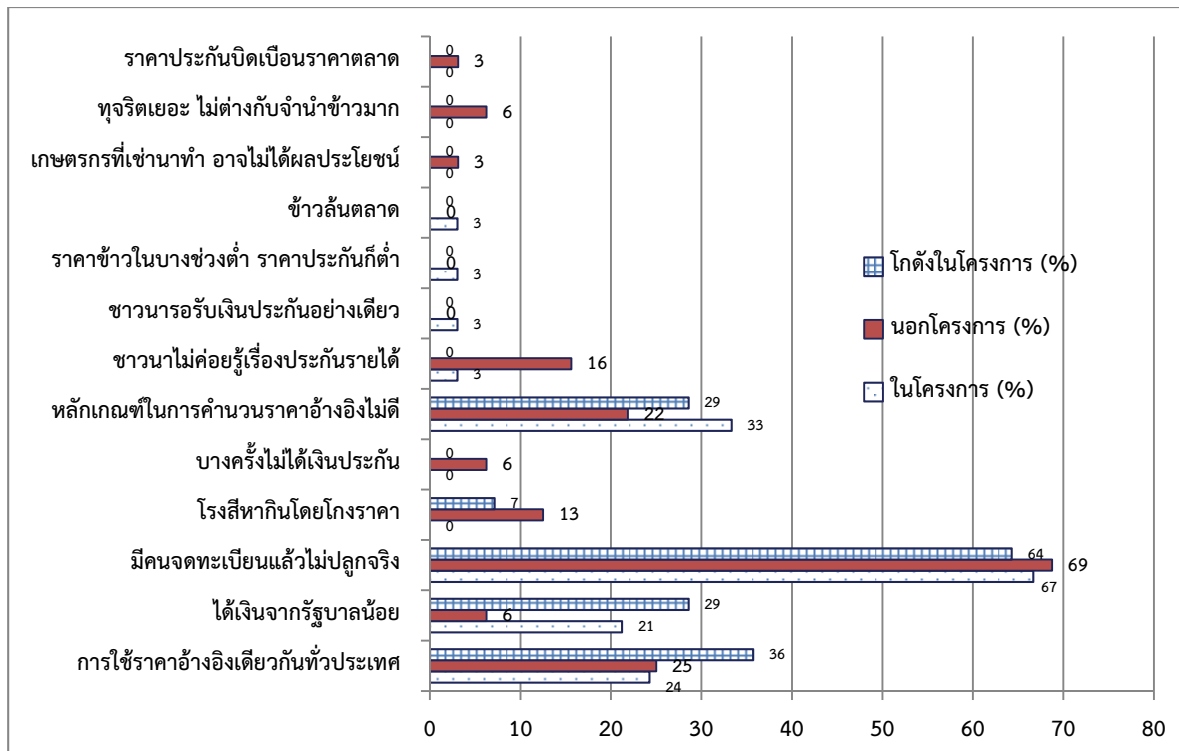
ส่วนข้อเสียของโครงการประกันรายได้นั้นปัญหาหลักคือการใช้พื้นที่อื่นจดทะเบียนเป็นพื้นที่ปลูกข้าวเพื่อเข้าร่วมโครงการและได้รับเงินประกันฟรีๆ ที่น่าสนใจคือการกดยาโดยโรงสีซึ่งโรงสีในโครงการจำนำข้าวไม่เห็นว่าเป็นประเด็น (0%)



รูปที่ 4.5 (ก) ข้อดีโครงการประกันรายได้



รูปที่ 4.5 (ข) ข้อเสียโครงการประกันรายได้



หมายเหตุ: ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรตัสและแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

จากตารางที่ 4.18 เป็นที่ชัดเจนว่าโรงสีทั้งสองประเภทและโกดังเห็นพ้องว่าโครงการจำนำข้าวมีการทุจริตทุกขั้นตอน โดยที่โรงสีและโกดังจำนวนไม่ถึง 10% เห็นว่าโครงการประกันรายได้มีการทุจริตทุกขั้นตอน จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ ผู้ประกอบการที่ตอบ “ไม่แน่ใจ” หรือ “ไม่ทราบ” ให้เหตุผลว่าโครงการประกันรายได้มีอายุทางการปฏิบัติไม่ยาวพอที่จะคาดการณ์ได้ชัดเจนถึงเรื่องการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ยังสืบเนื่องจากโครงการจำนำข้าวที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลยุคทักษิณ โดยมีโครงการจำนำข้าวอย่างต่อเนื่อง ผู้ทุจริตจึงมีเวลาศึกษาช่องทางของโครงการมากกว่า

การทุจริตในระดับชาวนานั้น โรงสีในโครงการไม่มั่นใจที่จะตอบมากกว่าเนื่องจากเหตุผลที่คล้ายกับประเด็นข้างต้น โรงสีนอกโครงการยังคงเลือกโครงการจำนำข้าวจากชาวนาที่ตนติดตาม ถึงแม้ว่าจะทราบถึงปัญหาการจดทะเบียนเกินของชาวนาในโครงการประกันรายได้ ในทางกลับกัน ฝ่ายเจ้าของโกดังคิดว่าโครงการประกันรายได้น่าจะมีการทุจริตระดับชาวนามากกว่าเพราะทราบว่าชาวนาจดทะเบียนพื้นที่ปลูกข้าวมากกว่าความเป็นจริง

เมื่อถามว่าเกษตรกรควรได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือไม่ โรงสีในโครงการจำนวนหนึ่งอยากให้มีการลดต้นทุนการผลิตของชาวนา นอกจากนี้บางส่วนยังสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมชาวนาให้มีความรู้ ความสามารถที่นำไปใช้ได้จริงเพื่อการพัฒนาสายอาชีพ และมีโรงสีในโครงการถึง 6 รายแนะนำให้ดำเนินโครงการจำนำข้าวต่อ แต่ควรมีการเปลี่ยนแปลงบางส่วน เช่น ลดปริมาณ และ ราคาจำนำข้าว เป็นต้น

สำหรับโรงสีนอกโครงการนั้น ส่วนใหญ่แนะนำให้รัฐสนับสนุนทางด้านปัจจัยการผลิต เช่น ขยายระบบชลประทาน วิจัยและปรับปรุงพันธุ์ อบรม แนะนำเทคโนโลยีต่างๆ ลดต้นทุน เป็นต้น บางรายแนะนำให้รัฐบาลหันมาดูแลด้านความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ มีเพียงน้อยรายที่อยากให้โครงการจำนำข้าวดำเนินต่อไปแต่ปรับลดราคาจำนำลง

ตารางที่ 4.18 เปรียบเทียบระดับทุจริตของของโครงการจำนำข้าว และโครงการประกันรายได้

โครงการไหนทุจริตการจดทะเบียนเกษตรกรมากกว่ากัน	ในโครงการ (%)	นอกโครงการ (%)	โกดังในโครงการ (%)
โครงการจำนำข้าว	24	45	29
โครงการประกันรายได้	24	21	36
ไม่แน่ใจ	36	27	36
ไม่ทราบ	15	6	0
รวม	100	100	100
จำนวนผู้ที่ตอบ (คน)	33	33	14
โครงการจำนำข้าว	61	71	64
โครงการประกันรายได้	9	0	7
ไม่แน่ใจ	18	23	29
ไม่ทราบ	12	6	0
รวม	100	100	100
จำนวนผู้ที่ตอบ (คน)	33	31	14

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสีและแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

#### 4.6 สรุปผลการสำรวจโรงสี และโกดัง

เห็นได้ว่าโครงการจำนำข้าวส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของโรงสี และโกดังอย่างชัดเจน โรงสีสามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยการเพิ่มกำลังการผลิต ขยายกำลังการผลิต และขยายจุดรับซื้อ พฤติกรรมทั้งหมด ล้วนแต่เป็นการตัดสินใจของโรงสีที่สามารถทำได้เอง นอกจากการขยายจุดรับซื้อที่ต้องอาศัยผู้มีอิทธิพลให้ความช่วยเหลือ ส่วนในฝั่งของโกดังมีวิธีแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเพียงหนึ่งวิธีคือการขยายความจุโกดังหรือการสร้างโกดังใหม่ ในทางกลับกันผู้ตรวจสอบข้าวไม่มีวิธีแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่แน่ชัดนอกจากการวิ่งเต้นขอรับงานตรวจข้าวมากขึ้น ทั้งนี้ต้องอาศัยผู้มีอิทธิพลให้ความร่วมมือ

การทุจริตของโครงการจำนำข้าวมีทุกขั้นตอน ในระดับชาวนา ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เห็นพ้องถึงปัญหาซื้อสิทธิ์ชาวนาซึ่งเป็นการทุจริตที่ชาวนาต้องร่วมมือกับโรงสีหรือนายหน้า ในระดับโรงสีมีปัญหาการออกไปประทวนปลอมและเวียนเทียนข้าวของโรงสีโดยการนำข้าวในโครงการออกไปขายแล้วซื้อข้าวคุณภาพต่ำหรือข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาคืนเข้าโกดังกลาง ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้ตรวจสอบข้าวและเจ้าหน้าที่ศุลกากรรู้เห็นเป็นใจ

ในระดับโกดัง มีปัญหาหลักคือการปล่อยให้โรงสีรอคิวรถนานเนื่องจากมีชาวนานำข้าวมาเข้าโครงการมาก ทำให้โรงสีมีปริมาณข้าวมากไปด้วย ในบางกรณีโกดังเรียกเก็บค่าแรงคิวจากโรงสีเพื่อให้สามารถขนข้าวเข้าโกดังได้ก่อน ส่วนอีกหนึ่งปัญหาซึ่งเป็นปัญหาระดับโกดังและเซอร์เวย์เยอร์คือการเรียกค่าเหยียบแผ่นดินและเงินพิเศษจากโรงสีโดยอ้างว่าข้าวมีปัญหาหรือไม่ได้มาตรฐาน

ส่วนการทุจริตในระดับรัฐบาลนั้นโรงสี โกดัง และเซอร์เวย์เยอร์มีความเห็นค่อนข้างต่างกัน แต่หนึ่งปัญหาที่ผู้ประกอบการในทุกธุรกิจเห็นพ้องถึงความสำคัญคือพ่อค้าต้องมีเส้นสายทางการเมือง และสามารถซื้อข้าวได้ในราคาถูกลงจะอยู่รอด ซึ่งหมายความว่า ถ้าไม่ได้เป็นพรรคพวกกับนักการเมือง พ่อค้าจะไม่สามารถซื้อข้าวหรือไม่สามารถซื้อข้าวในราคาถูกลง ดังนั้นพ่อค้าทั่วไปจึงไม่สามารถตั้งราคาแข่งกับพ่อค้าที่มีเส้นสายได้ ข้อมูลนี้ตรงกับข้อมูลที่ได้จากการลงสัมภาษณ์โรงสีในท้องถิ่นและการสัมภาษณ์กับผู้ส่งออก

ถ้าไม่คำนึงถึงการทุจริต ประโยชน์ของโครงการต่อผู้ประกอบการนั้นส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางด้านตัวเงินโดยตรง โรงสีได้ค่าจ้างสี โกดังได้ค่าจ้างฝากเก็บข้าว และผู้ตรวจสอบข้าวได้ค่าจ้างตรวจข้าว เนื่องจากมีชาวนาเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการทั้งสามธุรกิจจึงถูกว่าจ้างโดยรัฐบาลเสมอ และมีรายได้เข้ามาไม่ขาดสาย จึงเป็นเรื่องไม่น่าแปลกใจที่มีการสร้างและขยายโรงสีและโกดังอย่างต่อเนื่องในประเทศไทย

นอกจากพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและโอกาสในการทุจริตแล้ว ผู้ประกอบการโดยเฉพาะโกดังมีปัญหาในการสมัครเข้าโครงการซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง โรงสีในโครงการหลายรายประสบ

ปัญหาการส่งมอบข้าว โดยโรงสีมักถูกผู้ตรวจสอบข้าวและโกดังอ้างว่าข้าวไม่ได้คุณภาพ นอกจากนี้ยังประสบอีกปัญหา คือ การออกไปประทวนข้าว เป็นเหตุจากโรงสีวางค้ำประกันข้าว รวมถึงระบบการกรอกใบประทวนในคอมพิวเตอร์ที่ยุ่งยากและไม่เสถียร ยิ่งไปกว่านั้นโรงสียังมีปัญหาการขอขยายจุดรับซื้อซึ่งใช้เวลานานและถูกโรงสีอื่นกีดกันอีกด้วย

ในด้านความรู้สึกต่อโครงการจำนำข้าว ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ได้ชอบโครงการจำนำข้าวมากอย่างที่ผู้วิจัยคาดการณ์ โดยปรากฏคะแนนเฉลี่ยไม่ถึง 3 คะแนนจากคะแนนเต็ม 5 จากผู้ประกอบการทุกประเภท ซึ่งรวมโรงสีและโกดังในโครงการจำนำข้าวที่เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการมากที่สุดในกลุ่มผู้ประกอบการในบทวิเคราะห์นี้

เมื่อเทียบกับคะแนนการทุจริต พบว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่ให้คะแนนอยู่ที่ประมาณ 4 คะแนนซึ่งถือว่าสูงและแสดงให้เห็นว่าโครงการจำนำข้าวมีการทุจริตจริงโดยผู้ประกอบการที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตของโครงการจากการติดตามข่าวสาร อ้างอิงจากข้อมูลในตารางที่ 4.15 เห็นได้อย่างชัดเจนว่าโครงการจำนำข้าวมีการทุจริตในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาวนา โรงสี โกดัง เซอร์เวย์เยอร์ มาจนถึงรัฐบาล

เมื่อเปรียบเทียบทัศนคติเรื่องโครงการจำนำข้าวของเจ้าของโรงสีกับเกษตรกร พบว่า ความพอใจในโครงการจำนำข้าวของโรงสีต่ำกว่าความพอใจของเกษตรกรเนื่องจากเกษตรกรได้รับผลประโยชน์โดยตรงและได้รับผลกระทบทางลบน้อยกว่าโรงสี การรับรู้เรื่องการทุจริตของเกษตรกรและโรงสีมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ โรงสีมีการรับรู้ว่าการทุจริตในแต่ละขั้นตอนสูงกว่าการรับรู้ของเกษตรกรอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะเรื่องการซื้อขายสิทธิ์ของเกษตรกร และการจดทะเบียนเกิน ทั้งนี้ยังมีข้อสังเกตคือ โรงสีในโครงการจำนำข้าวไม่เห็นว่าเป็นการทุจริต แต่สำหรับเกษตรกรแล้วเห็นว่าการทุจริตในลักษณะนี้ค่อนข้างมาก ดังตาราง 4.17 และ ตารางที่ 4.15 ทั้งนี้พบว่า เกษตรกรและโรงสีมีพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงการจำนำข้าวด้วยวิธีการเพิ่มกำลังการผลิตของตนเอง



## บทที่ 5

# ต้นทุนการคลัง ต้นทุนสวัสดิการของโครงการรับจำนำข้าว และ การทุจริตในการระบายข้าว

วัตถุประสงค์ของบทนี้คือ คำนวณต้นทุนสวัสดิการ และมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าว

ต้นทุนสวัสดิการ (welfare cost) คือ ผลต่างระหว่างต้นทุนทางสังคมของโครงการรับจำนำข้าว (ได้แก่ ต้นทุนการคลัง มูลค่าส่งออกที่สูญเสียจากการแทรกแซงตลาด การสูญเสียจากการบิดเบือนตลาด (dead-weight loss) และการเสื่อมค่าของข้าวในสต็อก กับประโยชน์ของโครงการ (ได้แก่ ประโยชน์ต่อชาวนา และผู้บริโภค)

การประมาณการมูลค่ารวมของการทุจริตจากการระบายข้าวใช้วิธีคำนวณจากส่วนต่างระหว่างต้นทุนทางเศรษฐกิจของโครงการ (เช่น ค่าใช้จ่ายในการรับจำนำข้าวเปลือก ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าว ฯลฯ) กับรายได้จากการจำหน่ายข้าวสารของรัฐ วิธีนี้แตกต่างจากการศึกษาพฤติกรรมทุจริตในแต่ละขั้นตอนของโครงการจำนำข้าว ซึ่งเป็นการทุจริตในระดับปัจเจกบุคคล และมีปัญหาการประมาณการ*มูลค่ารวม*ของการทุจริต เพราะไม่มีใครมีข้อมูลจำนวนผู้ทุจริตในแต่ละขั้นตอน นอกจากนั้นการศึกษาครั้งนี้จะเน้นการศึกษาเรื่องการระบายข้าวสาร ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีโอกาสทุจริตเป็นมูลค่าสูงกว่าการทุจริตในแต่ละขั้นตอนของการจำนำและการนำข้าวสารเข้าเก็บในโกดังกลางของรัฐ

ข้อดีของการศึกษารายรับจากการระบายข้าวเทียบกับค่าใช้จ่ายรวมของโครงการจำนำข้าวคือ ผู้วิจัยจะทราบภาระขาดทุนโดยรวม การขาดทุนนี้มาจากสาเหตุหลายประการ เช่น การขาดทุนจากการอุดหนุนชาวนา ข้าวมีคุณภาพต่ำจึงขายได้ราคาต่ำ การทุจริตเพราะรัฐขายข้าวแบบไม่โปร่งใสในราคาต่ำ เป็นต้น ดังนั้นผู้วิจัยจะหาวิธีแยกสาเหตุของการขาดทุนเพื่อให้ได้ประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าว

### 5.1 แนวคิดการสร้างแบบจำลองวัดต้นทุนสวัสดิการที่เกิดจากการแทรกแซงตลาด

การวัดมูลค่าการทุจริตที่เกิดจากการระบายข้าวให้ใกล้เคียงความจริง จะต้องมีกรอบแนวคิดใหญ่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการรับจำนำข้าว รายรับจากการระบายข้าวและการประมาณการผลขาดทุนของโครงการ ส่วนมูลค่าการทุจริตจากการระบายข้าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของภาระขาดทุนดังกล่าว

นอกจากนั้นนโยบายรับจำนำข้าวยังก่อให้เกิดประโยชน์ ต้นทุนและความเสียหายต่างๆ ต่อผู้เกี่ยวข้อง อาทิ ชาวนาได้ประโยชน์จากราคาข้าวเปลือกที่แพงขึ้น แต่ผู้บริโภคอาจต้องซื้อข้าวแพงขึ้น

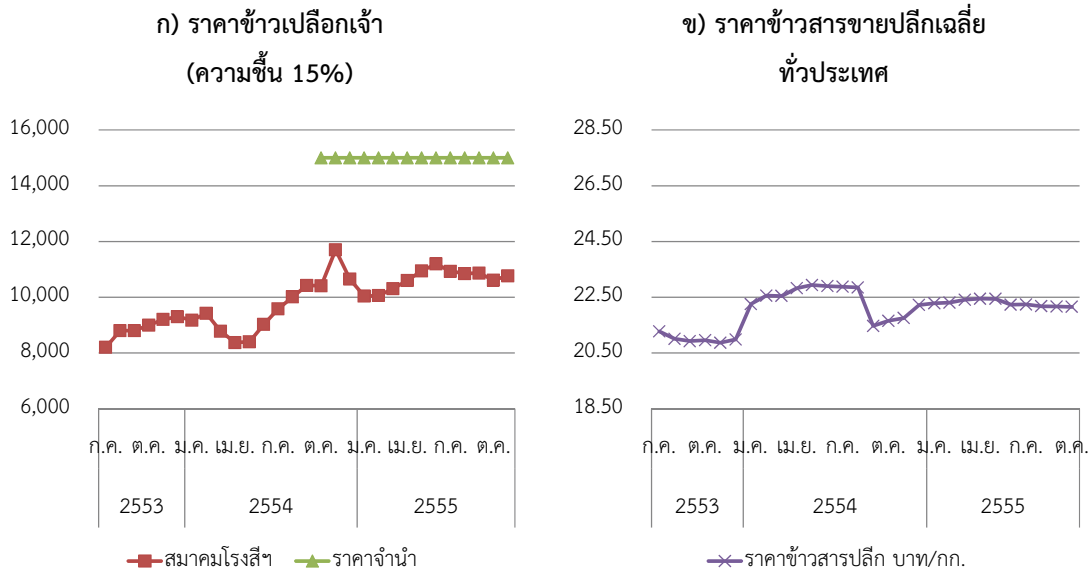
การขาดทุนจากการขายข้าวย่อมเป็นภาระผู้เสียภาษี สต็อกข้าวที่เหลืออยู่จะเสื่อมค่าลงตามกาลเวลายิ่งกว่านั้นการบิดเบือนกลไกตลาดยังทำให้เกิดความสูญเสียของการใช้ทรัพยากร เนื่องจากขบวนการผลิตข้าวมากกว่าปริมาณการผลิตในตลาดเสรี การจำกัดการส่งออกนอกจากจะทำให้ปริมาณ (และมูลค่า) ส่งออกลดลงแล้ว ยังทำให้เกิดความสูญเสียต่อสังคมเพิ่มเติมที่เรียกว่า dead-weight loss from trade restraint ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องสร้างแบบจำลองอุปสงค์-อุปทานของตลาดข้าวไทย

ในข้อเท็จจริง ตลอดเวลา 32 เดือนของโครงการรับจำนำข้าว (3 ตุลาคม 2554-21 พฤษภาคม 2557 ก่อนการปฏิวัติ) โครงการรับจำนำมีผลต่อราคาตลาดในแต่ละช่วงเวลาไม่เหมือนกัน สาเหตุเกิดจากการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการระบายข้าว ทำให้ผู้วิจัยต้องสร้างแบบจำลองตลาดข้าวแยกเป็น 2 แบบจำลอง ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในตลาดข้าว ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

ในช่วงแรก นอกจากการรับซื้อข้าวเปลือกในราคารับจำนำแล้วรัฐบาลยังมีนโยบายชัดเจนที่ต้องการยกระดับราคาส่งออกให้สูงขึ้น แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลไม่ต้องการให้ราคาข้าวสารในตลาดค้าปลีกในประเทศแพงขึ้น รัฐบาลจึงพยายามรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกข้าวสาร<sup>1</sup> โดยการระบายข้าวสู่ตลาดในประเทศผ่านโรงสี และพ่อค้าข้าวบางราย (ดูวิธีการระบายข้าวในบทที่ 2) ผลการดำเนินการดังกล่าวทำให้ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศแพงขึ้น ราคาขายส่งข้าวสารในประเทศและราคาส่งออกสูงขึ้น แต่ราคาขายปลีกข้าวสารกลับทรงตัวในระดับเดียวกับยุครัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ดูรูปที่ 5.1 (ก) และ 5.1 (ข))

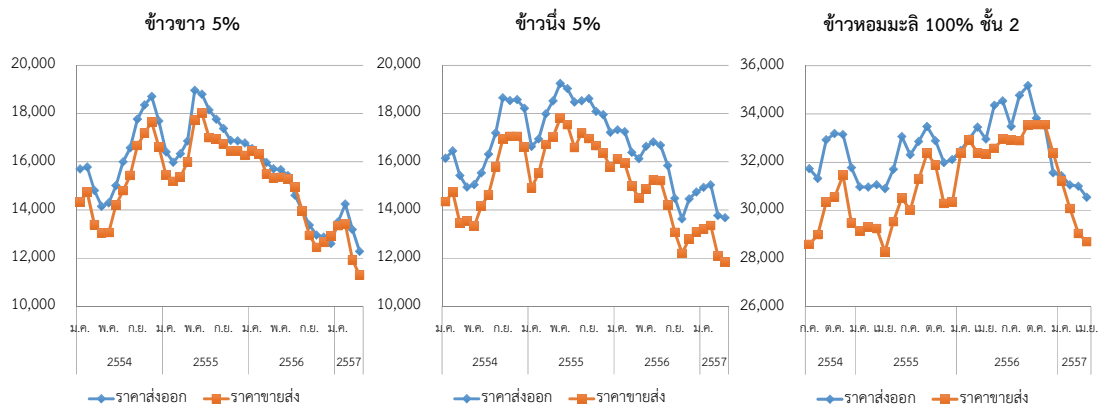
<sup>1</sup> แต่รัฐบาลไม่เคยประกาศชัดเจนต่อสาธารณะว่าตนมีนโยบายดังกล่าว มีแต่การประกาศนโยบายการส่งออกในราคาแพง (โดยการชะลอการขายข้าว) และนโยบายส่งออกแบบรัฐต่อรัฐ คำถามว่าทำไมรัฐบาลไม่กล้าประกาศนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกในประเทศเป็นเรื่องน่าสนใจที่นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์จะสามารถให้คำตอบได้

รูปที่ 5.1 (ก) ราคาข้าวเปลือกแพง-ข้าวสารถูก



ที่มา: ราคาข้าวจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สมาคมโรงสีข้าวไทย และ สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์.

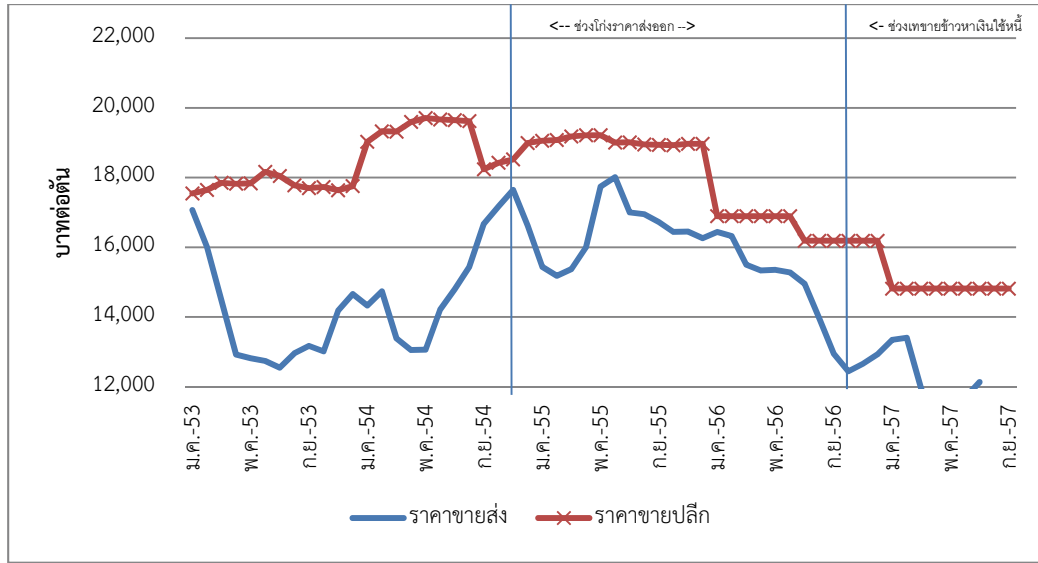
รูปที่ 5.1 (ข) ราคาส่งออก/ราคาขายส่งข้าว 3 ชนิด



ที่มา: กรมการค้าภายใน และ Riceonline.com



รูปที่ 5.1 (ค) ราคาขายปลีก/ราคาขายส่งข้าวขาว 5%



ที่มา: กรมการค้าภายใน และ สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

แต่ในปลายปี 2554 รัฐบาลอินเดียตัดสินใจยกเลิกการห้ามการส่งออกข้าว เพราะอินเดียมีผลผลิตสูงขึ้นติดต่อกันหลายปีทำให้มีปัญหาโกดังไม่เพียงพอ ผลคือราคาข้าวส่งออกของอินเดียลดต่ำลง เวียดนามที่เคยตั้งราคาส่งออกข้าวใกล้เคียงกับไทย ตัดสินใจลดราคาลงมา (รูปที่ 5.2) ทำให้อุปสงค์ต่อข้าวส่งออกของไทยลดลง เพราะข้าวอินเดียและเวียดนามเข้ามาทดแทนตลาดข้าวส่งออกของไทย ส่วนต่างระหว่างราคาส่งออกข้าวไทยกับราคาข้าวของคู่แข่งพุ่งขึ้นสูงสุดในเดือนมิถุนายน 2555 ทำให้ พ.ต.อ.ทักษิณ ชินวัตร เจ้าของแนวคิดนโยบายจำนำข้าวทุกเม็ดออกมาให้สัมภาษณ์สื่อต่างประเทศอย่างลึกลับโลดโผนว่านโยบายรับจำนำข้าวจะสามารถทำให้ไทยขายข้าวส่งออกได้ในราคาแพง (Bloomberg 2012 and The Nation 2012) ซึ่งจะช่วยลดภาระขาดทุนของโครงการได้

แต่หลังจากนั้น (ไตรมาส 3 ปี 2555) ราคาข้าวส่งออกและราคาขายส่งของไทยกลับอ่อนตัวลงประมาณ 50 เหรียญต่อตัน (รูปที่ 5.1 (ข) ราคาส่งออกและขายส่งข้าว 3 ชนิด) ขณะที่ราคาข้าวหอมมะลิกลับสูงขึ้นเล็กน้อย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากแรงกดดันของราคาตลาดโลก พร้อมๆ กับกลางปี 2555 กระทรวงพาณิชย์เริ่มระบายข้าวจำนวนมากทั้งส่วนที่ระบายตามข้อเสนอซื้อของเอกชน (ตารางที่ 2.2 ในบทที่ 2) และการระบายแบบลับตามข้ออ้างเรื่องการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ

ในกลางปี 2556 รัฐบาลไทยเริ่มประสบปัญหาไม่มีเงินรับซื้อข้าวจากชาวนา ดังเห็นได้จากความพยายามที่จะลดราคาจำนำ และจำกัดปริมาณการรับจำนำในฤดูการผลิตนาปี 2556 (โครงการรับจำนำรอบที่ 4) แต่การประท้วงของกลุ่มชาวนาบางกลุ่ม ทำให้รัฐบาลต้องหันไปซื้อข้าวใน

ราคาจำนำเดิม เพียงแต่พยายามจำกัดการรับซื้อข้าวจากชาวนา รายละไม่เกิน 500,000 บาท และไม่ยอมรับซื้อข้าวส่วนที่เกินจากการลงทะเบียน<sup>2</sup> แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังจำกัดปริมาณเงินกู้ซื้อข้าวไม่เกิน 500,000 ล้านบาท และในเวลานั้นรัฐบาลกู้เงินมาซื้อข้าวเกิน 500,000 ล้านบาทแล้ว กระทรวงการคลังจึงกดดันให้กระทรวงพาณิชย์เร่งระบายข้าว โดยอาศัยช่องทางจีทูจีเป็นช่องทางหลัก เพราะเป็นช่องทางลับในการระบายข้าวโดยไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลใดๆ ผลของการระบายข้าวจำนวนมาก ทำให้ราคาข้าวขาวขายส่งและขายปลีกในปี 2556 ลดต่ำกว่าปี 2555 (แต่ราคาข้าวขาวขายปลีกใน 6 เดือน แรกของปี 2556 ยังใกล้เคียงกับหกเดือนแรกของปี 2555) ส่วนราคาส่งออกและขายส่งข้าวหอมมะลิในปี 2556 ยังสูงขึ้นเล็กน้อยก่อนที่จะลดลงในช่วงการเก็บเกี่ยวข้าวใหม่ในปลายปี 2556

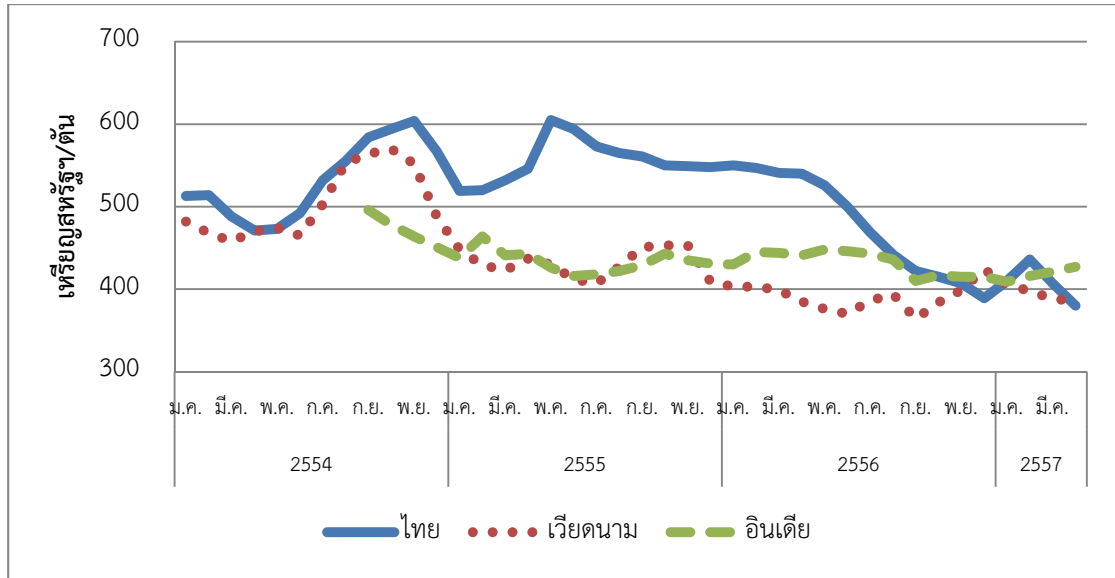
ดังนั้นตลาดข้าวไทยระหว่างตุลาคม 2554 ถึง ตุลาคม 2556 จึงมีสองตลาดและสองราคา คือ ราคาขายปลีกที่ทรงตัวในระดับต่ำ และไม่ถูกกำหนดโดยราคาส่งออกที่อยู่ในระดับสูงผิดปกติ

หลังจากการยุบสภาในเดือนธันวาคม 2556 รัฐบาลไม่สามารถกู้เงินมาชำระค่าข้าวให้ชาวนาได้ ทั้งๆที่รัฐบาลเป็นหนี้ชาวนา 1.2 ล้านคนรวม 1.25 แสนล้านบาท แต่รัฐบาลรักษาการไม่สามารถกู้เงินได้เพราะข้อจำกัดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (มาตรา 181 (3) ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเร่งระบายข้าวจำนวนมากออกจากคลังเพื่อหาเงินคืนชาวนา ผลคือ ราคาข้าวในประเทศและราคาส่งออกลดลงจนราคาส่งออกข้าวไทยต่ำกว่าราคาเวียดนามเป็นครั้งแรก ในช่วงเวลานี้ตลาดข้าวไทยจึงมีตลาดเดียว และราคาเดียว

ข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้เราต้องสร้างแบบจำลองตลาดข้าวเป็น 2 ยุค โดยแบ่งยุคตามสถานการณ์ราคาข้าวในประเทศ และราคาส่งออกดังนี้ (ก) ยุคแรก คือ ยุคสองตลาดสองราคา ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาระหว่างเดือนตุลาคม 2554-พฤศจิกายน 2555 เหตุผลที่กำหนดช่วงเวลาดังกล่าวเพราะราคาส่งออกข้าวไทยสูงขึ้นมาก ขณะที่อุปสงค์ต่อข้าวไทยในตลาดโลกลดลง เพราะเวียดนามและอินเดียลดราคาข้าวส่งออกลง (รูปที่ 5.2) ทำให้ส่วนต่างระหว่างราคาส่งออกของข้าวขาว 5% ของไทยกับเวียดนามเฉลี่ยสูงผิดปกติ (ต่างกันกว่าตันละ USD 100) เมื่อเทียบกับในอดีต (เฉลี่ย USD 20-70 ต่ตัน) ขณะเดียวกันราคาข้าวขาวขายปลีกในประเทศกลับอยู่ในระดับต่ำใกล้เคียงรัฐบาลอภิสิทธิ์ และมีแนวโน้มถูกลงอีกตั้งแต่ปลายปี 2555

<sup>2</sup> เดิมมีการจำนำทุกเม็ด รัฐบาลยอมรับซื้อข้าวที่เกินจากปริมาณการจดทะเบียนเกษตรกรถึง 20%

รูปที่ 5.2 ราคาข้าวขาว 5% ส่งออก ไทย เวียดนาม อินเดีย



ที่มา: Riceonline.com

(ข) ยุคสอง คือ ยุคตลาดส่งออกและในประเทศมีราคาเดียว เริ่มตั้งแต่เดือนธันวาคม 2556-พฤษภาคม 2557 เพราะหลังยุบสภารัฐบาลต้องเร่งระบายข้าวสู่ตลาดทั้งการระบายแบบลับๆ การประมูลขายข้าว และการขายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (ดูตารางที่ 2.2 ในบทที่ 2) ราคาขายปลีก ราคาขายส่งและราคาส่งออกข้าวขาวลดต่ำลงมาก จนทำให้ราคาส่งออกข้าวขาวของไทยต่ำกว่าราคาข้าวขาวเวียดนามเป็นครั้งแรก

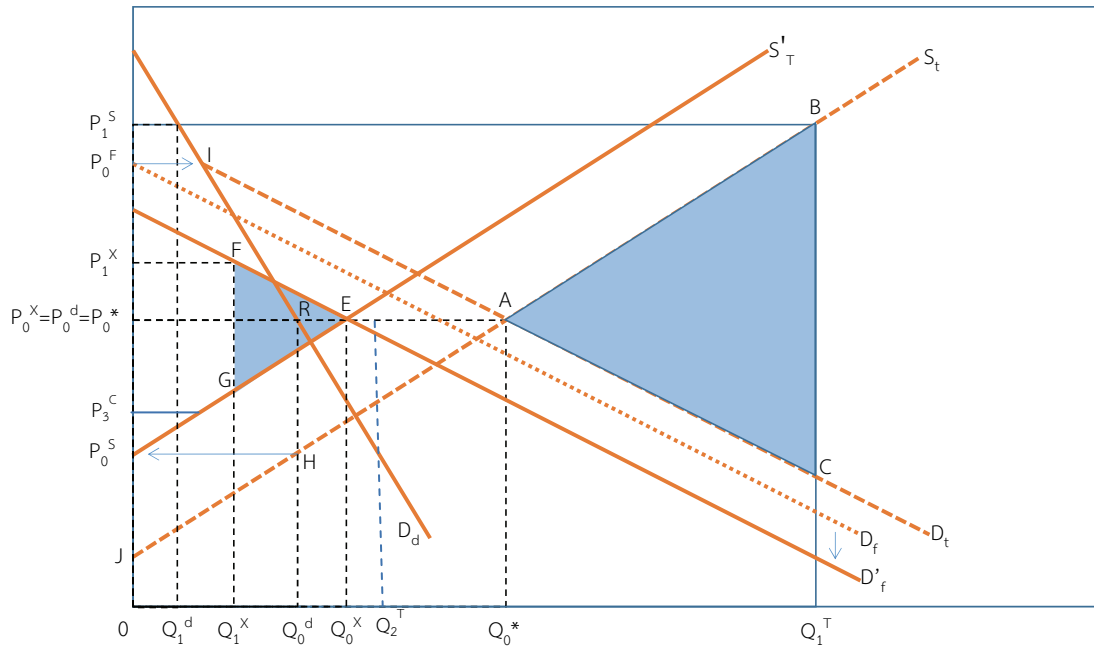
## 5.2 แบบจำลองตลาดข้าวไทย 2 ยุค

### (ก) แบบจำลอง : ตลาดข้าวสองราคา

เดิมตลาดข้าวไทยไม่มีการแทรกแซง อุปทานข้าวไทย (วัดเป็นข้าวสาร) คือ เส้น  $S_T$  ส่วนอุปสงค์ต่อข้าวไทย คือ เส้น  $D_T$  ที่มาจากอุปสงค์ในประเทศ ( $D_D$ ) บวกกับอุปสงค์ต่อข้าวไทยจากต่างประเทศ ( $D_F$ ) ดังนั้นราคาดุลยภาพ คือ  $P_0^*$  ปริมาณดุลยภาพ คือ  $Q_0^*$  (รูปที่ 5.3) สมมุติว่าไม่มีสต็อกข้าวเหลือเมื่อสิ้นปีการผลิต<sup>3</sup>

<sup>3</sup> ปรกติผู้ประกอบการจะมีสต็อกจำนวนหนึ่งเพื่อรักษาความเสถียรในการค้าและรับมือกับความไม่แน่นอนในตลาด พ่อค้าข้าวคาดว่าเอกชนไทยอาจมีสต็อกข้าวในมือไม่เกินปีละ 2 ล้านตัน

รูปที่ 5.3 ยุคแรกตลาดข้าวไทยมี 2 ราคา



ต่อมารัฐบาลเริ่มดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวทุกเม็ดตั้งแต่เดือนตุลาคม 2554 โดยรับจำนำข้าวเปลือก ณ ราคา 15,000 บาท ( $P_1^S$ ) ที่สูงกว่าราคาตลาดในขณะนั้น ( $P_0^*$ ) ประมาณ 50% ทำให้เกิดอุปทานส่วนเกินเท่ากับ  $Q_1^d - Q_1^T$  เมื่อเทียบกับดุลยภาพตลาดในกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงตลาด ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้น  $Q_0^* - Q_1^T$  จึงเกิด dead-weight loss ( $DWL_p$ ) เท่ากับ  $\Delta ABC$

แต่รัฐบาลต้องการขายข้าวส่งออกในราคาสูง เพราะความเชื่อของ พ.ต.อ.ทักษิณ ชินวัตรที่ว่า การเก็บข้าวไว้ในสต็อกส่งผลให้ราคาข้าวสูงขึ้น รัฐบาลจึงไม่ควรรีบส่งออก<sup>4</sup> ทักษิณยังให้สัมภาษณ์ว่า พ่อค้าส่งออกอาศัยการขยายปริมาณส่งออกในราคาต่ำ (เพราะสามารถซื้อข้าวจากรัฐบาลในราคาถูก) รัฐบาลเพื่อไทย จึงต้องมีนโยบายชะลอการส่งออกเพื่อโถงราคาส่งออก ([www.forbes.com/sites/timferuson/2010/10/30/qa-thaksin-sits-dower-with-forbes/2/](http://www.forbes.com/sites/timferuson/2010/10/30/qa-thaksin-sits-dower-with-forbes/2/)) นอกจากนั้น นอกจากนั้นที่ปรึกษาเศรษฐกิจรัฐบาลเชื่อว่า การเก็บข้าวไว้ในสต็อกเป็นยุทธศาสตร์ในการรับมือกับปัญหาโลกขาดแคลนอาหารในสองปีข้างหน้าอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (ไทยพีบีเอส “ตอบโจทย์” 10 ตุลาคม 2555) ส่วนปลัดกระทรวงพาณิชย์ให้สัมภาษณ์ว่าไทยต้องเล่น

<sup>4</sup> ทักษิณให้สัมภาษณ์ว่า “อย่างไรก็ตาม ตอนนี้ราคาข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 600 ดอลลาร์ต่อตัน เพิ่มขึ้น 50% ดังนั้นข้าวในสต็อกของเราเริ่มมีมูลค่าขึ้นมาแล้ว ถ้าคุณเทขาย คุณสามารถขายได้อย่างรวดเร็วแน่ แต่ก็ขาดทุนเยอะเช่นกัน” – ที่มา Forbes, 30 ตุลาคม 2555, website: <http://www.forbes.com/sites/timferuson/2012/10/30/qa-thaksin-sits-down-with-forbes/2>

เกมรอให้อินเดีย และเวียดนามขายข้าวในสต็อกหมดก่อน จากนั้นไทยจะขายข้าวได้ในราคาสูงขึ้น (ASTV ผู้จัดการรายวัน 2 มีนาคม 2555)

ขณะเดียวกันรัฐบาลยังมีนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาในประเทศ (ศูนย์ของวัตถุประสงค์นโยบายรับจำนำข้าวใน รู้ลึก รู้จริง การจำนำข้าว 2555) เพราะหากปล่อยราคาขายปลีกลอยตัวจะทำให้ราคาข้าวสารแพงจนเกิดปัญหาเสถียรภาพการเมือง รัฐบาลจึงพยายามระบายข้าวเข้าตลาดในประเทศเพื่อมิให้ราคาข้าวสารขายปลีกกระเพื่อมขึ้น หลักฐานยืนยัน คือ ราคาขายปลีกข้าวสารที่ค่อนข้างทรงตัวและเฉลี่ยใกล้เคียงราคาขายปลีกในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ (ดูรูปที่ 5.1)

ดังนั้นตลาดข้าวไทยจึงแยกเป็นสองตลาด คือ ตลาดในประเทศและตลาดส่งออก ราคาข้าวจึงมีสองราคาเช่นกัน ราคาในแต่ละตลาดถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานของแต่ละตลาด ซึ่งต่างจากกรณีที่รัฐไม่ได้แทรกแซงตลาด (ที่ราคาข้าวมีราคาเดียวกัน เพราะถูกกำหนดโดยราคาในตลาดต่างประเทศ) เราจึงต้องหาเส้นอุปสงค์และเส้นอุปทานของตลาดทั้งสอง

สำหรับตลาดในประเทศ อุปสงค์ภายใน คือ เส้น  $D_d$  และอุปทาน คือ เส้น  $S_t$  เนื่องจาก รัฐบาลพยายามระบายข้าวในประเทศเพื่อมิให้ราคาข้าวขายปลีกแพงขึ้น เราสันนิษฐานว่ารัฐบาลใช้ราคาในประเทศก่อนมีนโยบายรับจำนำเป็นตัวชี้้นำในการระบายข้าว นอกจากนั้นรัฐบาลยังมีนโยบายขายข้าวถุงราคาถูก (คือ ข้าวธงฟ้า ข้าวถุงร้านถูกใจ และการขายข้าวถุงให้หน่วยราชการ) ดังนั้น ราคาขายปลีกในช่วงปีแรกของนโยบายจำนำข้าวจึงอยู่ในระดับใกล้เคียงกับราคาสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ สมมุติว่า คือ  $OP_0^*$  ซึ่งเท่ากับราคาดุลยภาพเมื่อไม่มีการแทรกแซงตลาด การบริโภคในประเทศจึงเท่ากับ  $OQ_0^d$

จุด E เป็นดุลยภาพในตลาดส่งออกที่ไม่มีการแทรกแซง ปริมาณส่งออกที่ไม่มีการแทรกแซงคือ  $OQ_0^x$  ซึ่งเท่ากับ  $Q_0^d - Q_0^*$  ที่เกิดจากเส้นอุปสงค์รวม ( $D_t$ ) และอุปทานรวม ( $S_t$ ) เมื่อตลาดข้าวในประเทศและส่งออกมีราคาเดียวกัน

ส่วนในตลาดส่งออก อุปสงค์ต่อข้าวไทยของผู้ซื้อต่างประเทศ คือ เส้น  $D_f$  ซึ่งสมมุติว่ามีค่าความยืดหยุ่นต่อราคาเท่ากับ -1.125 ส่วนเส้นอุปทานข้าวไทยในตลาดส่งออก คือ อุปทานข้าวหลังจากหักปริมาณขายในประเทศแล้ว ( $OQ_0^d$ ) ดังนั้น เส้นอุปทานข้าวไทยในตลาดโลกจึงเป็นเส้น  $S_t'$  โดยมีจุดตัดแกนตั้งที่  $P_0^s$  เพราะเราหักปริมาณอุปทานที่ขายในประเทศ ( $OQ_0^d$ ) ออกจากเส้นอุปทานข้าวรวม  $S_t$  ตามแกนนอน ฉะนั้นระยะทาง  $P_0^sH$  คือส่วนของอุปทานที่ขายในประเทศ

แต่รัฐบาลปฏิเสธที่จะขายข้าวให้ผู้ส่งออกในราคาต่ำเท่ากับราคาในประเทศ ( $P_0^*$ ) เพราะต้องการยกราคาส่งออก จึงมีนโยบายระบายข้าวให้ผู้ส่งออกในราคาสูง

นอกจากนั้นเมื่ออินเดียยกเลิกการห้ามส่งออกข้าว ราคาข้าวส่งออกของอินเดียและเวียดนามลดลง ทำให้อุปสงค์ต่อการส่งออกข้าวไทยลดลงจากเส้น  $D_f$  เป็น  $D'_f$

ดังนั้น ปริมาณส่งออกข้าวไทยจึงลดลงดังข้อเท็จจริงจากสถิติส่งออกที่พบว่าปริมาณส่งออกข้าวในปี 2555 (7 ล้านตัน) ต่ำกว่าปี 2554 (10.8 ล้านตัน) และปี 2556 การส่งออกยังลดลงอีกเหลือเพียง 6.6 ล้านตัน (ดูตารางที่ 5.1)

**ตารางที่ 5.1 ปริมาณและมูลค่าการส่งออกข้าวของไทยระหว่างปี 2550-2557**

ปี	ล้านตัน	ล้านบาท
2550	9.85	128,076.20
2551	10.21	205,777.38
2552	8.71	175,575.62
2553	9.16	172,083.44
2554	10.80	196,009.98
2555	7.00	148,784.81
2556	6.61	133,852.00
2557	10.97	174,854.00

ที่มา: สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

เราสามารถคำนวณหาต้นทุนการคลัง และต้นทุนสวัสดิการ (welfare cost) ที่เกิดจากการแทรกแซงของรัฐบาลจากแบบจำลอง ได้ดังต่อไปนี้

**ตลาดข้าวที่ไม่มีการแทรกแซงและมีราคาเดียว**

อุปสงค์รวม	= $D_d + D_f = D_T$
อุปทานรวม	= $S_T$
ราคาดุลยภาพ	= $OP_o^*$
ปริมาณดุลยภาพ	= $OQ_o^*$
ปริมาณบริโภคในประเทศ	= $OQ_o^d$
ปริมาณส่งออก	= $Q_o^d Q_o^*$

**การแทรกแซงทำให้เกิดสองตลาด และสองราคา ดุลยภาพราคาตลาดโลกในประเทศ เกิดจากอุปสงค์ในประเทศและอุปทานในประเทศ ดังนี้**

อุปสงค์ในประเทศ	= $D_d$
อุปทานในประเทศ	= $S_T$
ราคาตลาดในประเทศ	= $OP_o^*$
ปริมาณบริโภคในประเทศ	= $OQ_o^d$

อนึ่งแม้ว่าราคาขายปลีกข้าวสารในประเทศจะทรงตัว แต่ข้อมูลในรูปที่ 5.1 พบว่าราคาขายส่งในประเทศในปี 2555 อยู่ในระดับสูงกว่าราคาปี 2554 สาเหตุที่ราคาขายปลีกมิได้แพงขึ้น เพราะ

โรงสีและผู้ขายส่งข้าวถุงบางรายมีเส้นสายการเมืองสามารถซื้อข้าวจากรัฐบาลในราคาถูก ทำให้สามารถขยายส่วนแบ่งตลาดโดยการแย่งส่วนแบ่งตลาดจากพ่อค้าขายส่งข้าวถุงรายใหญ่<sup>5</sup> ส่วนพ่อค้าข้าวถุงที่ไม่มีเส้นสายกลับต้องซื้อข้าวในราคาขายส่งที่แพงขึ้น แต่เพื่อรักษาส่วนแบ่งตลาดของตนมิให้ลดลงมาก จึงต้องพยายามคงราคาขายปลีกข้าวถุงของตน โดยการลดกำไรลง

ส่วนในตลาดต่างประเทศ รัฐบาลประกาศขายข้าวให้ผู้ส่งออกในราคาแพงทำให้ราคาส่งออก ( $OP_1^x$ ) แพงกว่าราคาในประเทศ ( $OP_0^d$ )

อุปสงค์ต่อการส่งออก	= เส้น $D'_f$
อุปทานหลังหักการขายในประเทศ	= เส้น $S'_T$
ราคาส่งออก	= $OP_1^x$
ปริมาณส่งออก	= $OQ_1^*$
ดังนั้น อุปสงค์รวม	= การบริโภคในประเทศ+การส่งออก = $OQ_0^d + OQ_1^x$
สต็อกคงเหลือ	= ปริมาณจำนำ - ปริมาณระบายของรัฐบาล
ปริมาณระบายข้าวรัฐ ( $\Delta$ sale)	= อุปสงค์รวม - ข้าวในมือภาคเอกชนหลังมีการจำนำ = $(OQ_0^d + OQ_1^x) - OQ_1^d$
$\Delta S$	= $Q_1^d Q_1^T - (OQ_0^d + OQ_1^x) - OQ_1^d$ = $Q_2^T Q_1^T$

ต้นทุนสวัสดิการสุทธิจากการแทรกแซง (WC) จึงประกอบด้วย (1) ภาระขาดทุนด้านการคลัง [(หรือ FL ซึ่งประกอบด้วยต้นทุน การซื้อข้าวเปลือกในราคาแพงและค่าใช้จ่ายดำเนินงาน หักรายรับขายข้าว และหักสต็อกข้าวที่เหลืออยู่)] (2) ประโยชน์ที่ชาวนาได้รับ (ส่วนเกินผู้ผลิต  $\Delta PS$ ) (3) ประโยชน์หรือส่วนเกินของผู้บริโภค ( $\Delta CS$ ) (4) การส่งออกที่ลดลง ( $\Delta X$ ) (5) ความสูญเสียจากการบิดเบือนกลไกตลาด [ได้แก่ dead-weight loss ที่เกิดจากการผลิตส่วนเกิน ( $DWL_p$ ) และ dead-weight loss จากการจำกัดการส่งออก ( $DWL_x$ )] และ (6) การเสื่อมมูลค่าของข้าวในสต็อก ( $\delta * S$ )

(1) WC	= $- FL + \Delta PS + \Delta CS - \Delta X - DWL_p - DWL_x - \delta * S$
$\Delta PS$	= $P_0^* ABP_1^S$
สมมุติว่า $\Delta CS$	= 0 (แต่รัฐบาลต้องอุดหนุนผู้บริโภค)
FL	= เงินซื้อข้าวเปลือก + ต้นทุนดำเนินการ - รายรับขายข้าว (โดยขายราคาต่ำเพื่ออุดหนุนผู้บริโภคและขายให้พ่อค้าพรรคพวกในราคาต่ำ) + มูลค่าสต็อกที่เหลืออยู่

<sup>5</sup> เดิมผู้ขายส่งข้าวถุง 5 รายใหญ่เรียงตามลำดับ ได้แก่ CP (ส่วนแบ่ง 14%) เบญจรงค์ (12%) มาบุญครอง (10%) หงษ์ทอง (9%) ส่วนรายที่ 5 มีส่วนแบ่งตลาดเพียง 2-3% หลังจากมีการจำนำข้าว ผู้ขายส่งข้าวถุงรายใหญ่ 4 รายแรกยังเหมือนเดิม แต่ส่วนแบ่งตลาดของเบญจรงค์และมาบุญครองลดลง และมีผู้ค้าส่งรายที่ 5-6 มีเพิ่มส่วนแบ่งตลาดขึ้นมามาก ได้แก่ ปิ่นเงิน (6%) ดอกบัว (5%)

$$\begin{aligned}
 & \text{เมื่อสิ้นเมษายน 2557} \\
 & = C^P + C^O - R \\
 \Delta X & = OQ_0^X - OQ_1^X \text{ หรือ } OP_0^* EQ_0^X - OP_1^X - OP_1^X FQ_1^X \\
 DWL_p & = \Delta ABC \\
 DWL_x & = \Delta EFG \\
 (2) \quad WC & = P_0^* ABP_1^S + O-C^P + C^O - R - Q_1^X Q_2^X - \Delta ABC - \Delta EFG - \delta * \Delta S \\
 \delta & = \text{อัตราค่าธรรมเนียมมูลค่า} \\
 \Delta S & = \text{สต็อกข้าวที่เหลือ} = Q_2^T Q_1^T
 \end{aligned}$$

### การคำนวณมูลค่าทุจริตในการระบายข้าว

แม้ว่าราคาในประเทศจะเท่ากับ  $P_0^*$  และราคาข้าวส่งออกจะถีบตัวขึ้นเป็น  $P_1^X$  แต่รัฐบาลกลับขายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาด (คือ ขายราคา  $OP_3^C$ ) ดังนั้น การขายข้าวในราคาต่ำนี้ทำให้ภาระขาดทุนของรัฐบาลสูงขึ้น

เต็มภาระขาดทุนของรัฐบาลมี 2 ส่วน ดังนี้ (ก) ส่วนแรก คือ ขาดทุนจากการซื้อข้าวจากชาวนาในราคาสูงกว่าราคาตลาด ( $P_1^S$  สูงกว่า  $P_0^*$ ) นั่นคือ

$$\begin{aligned}
 \text{ขาดทุนจากการซื้อข้าวเปลือกราคาแพง} & = (P_1^S - P_0^*) * \text{ปริมาณรับจำนำ} \\
 & = (P_1^S - P_0^*) * Q1dQ1T
 \end{aligned}$$

(ข) ส่วนที่สองเป็นการขาดทุนจากการยอมขายข้าวในราคาที่ต่ำกว่าราคาจำนำ คือ

$$\begin{aligned}
 \text{ขาดทุนจากการอุดหนุนผู้บริโภค} & = (P_1^S - P_0^*) * \text{ปริมาณระบายข้าวของรัฐบาล} \\
 \text{ปริมาณระบายข้าว} & = Q_2^T Q_1^T
 \end{aligned}$$

(ค) ส่วนที่สาม คือ ขาดทุนจากการระบายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวกในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ( $P_0^* - P_3^C$ )

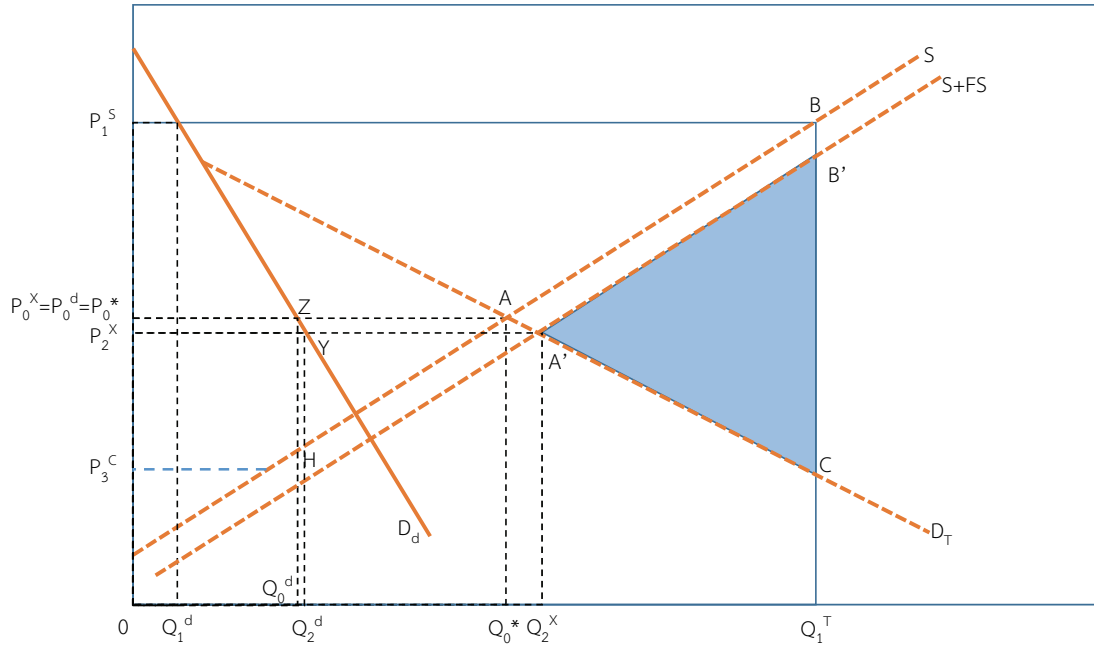
$$\begin{aligned}
 \text{ขาดทุนจากการทุจริต} & = (P_0^* - P_3^C) * \text{ปริมาณระบายข้าวของรัฐบาล} \\
 & = (P_0^* - P_3^C) * Q2TQ1T
 \end{aligned}$$

### ข) แบบจำลอง : ตลาดข้าวมีราคาเดียว

เพราะรัฐบาลเร่งระบายข้าวหาเงินชำระหนี้ชาวนา ทำให้เส้นอุปทานขยับไปทางขวา เท่ากับปริมาณการระบายข้าว เส้น S จึงขยับไปเป็นเส้น S+FS ส่วนเส้นอุปสงค์รวมคือ เส้น  $D_T$  (ดูรูปที่ 5.4)



รูปที่ 5.4 รัฐบาลเร่งระบายข้าวเพื่อหาเงินชำระหนี้ทำให้ราคาในประเทศและราคาส่งออกลดลง



ผลของการเร่งระบายข้าวเพื่อหาเงินชำระหนี้ข้าวนา ทำให้ราคาส่งออกข้าวไทย (และราคาขายส่งในประเทศ) ต่ำกว่าราคาส่งออกของเวียดนาม ราคาข้าวส่งออก (และราคาในประเทศ) จึงลดลงจาก  $OP_0^X$  เหลือ  $OP_2^X$  ความสูญเสียจากการบิดเบือนตลาดมีเพียงความสูญเสียจากการตั้งราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาด ( $A'B'C$ ) (ดูรูปที่ 5.4)

ราคาคุณภาพใหม่ที่จุด  $A'$   
 การบริโภคในประเทศ  
 การบริโภคในประเทศเพิ่มขึ้นจากคุณภาพเดิม  
 การส่งออกรวม  
 การส่งออกเพิ่มขึ้น  
 รัฐบาลขายข้าว  
 สต็อกเหลือ  
 ขาดทุนของรัฐบาล

$$\begin{aligned}
 &= OP_2^X \\
 C &= OQ_2^d \\
 \Delta C &= Q_0^d Q_2^d \\
 X &= Q_2^d Q_2^X \\
 \Delta X &= (Q_2^d Q_2^X - Q_0^d Q_0^*) \\
 R &= (Q_1^d Q_2^d) + Q_2^d Q_2^X \text{ ในราคา } P_3^C \\
 \Delta S &= Q_1^d Q_1^T - Q_1^d Q_2^X = Q_2^X Q_1^T \\
 FL &= \text{ต้นทุนการจำนำข้าว} - \text{รายรับขายข้าว} + \text{มูลค่าสต็อกที่เหลือ} \\
 &= C^P + C^O - (Q_1^d Q_2^d) + Q_2^d Q_2^X * P_3^C + Q_2^X Q_1^T \\
 (3) \text{ ต้นทุนสวัสดิการสุทธิ (Welfare cost)} &= FL + \Delta PS + \Delta CS + \Delta X - DWL_p - DWL_x + \delta * \Delta S \\
 \text{ต้นทุนจำนำข้าว (FC)} &= \text{เงินซื้อข้าว}(C_p) + \text{ต้นทุนสีแปร/กระสอบ/ขนส่ง}(C_M) + \text{ต้นทุนดำเนินการ}(C_O) \\
 \text{รายรับขายข้าว } R &= (Q_1^d Q_2^d + Q_2^d Q_2^X) * OP_3^C \\
 \text{ส่งออกเพิ่ม } \Delta X &= (Q_2^d Q_2^X - Q_0^d Q_0^*) \\
 \Delta PS &= P_0^X ABP_1^S \\
 \Delta CS &= P_2^X YZP_0^* \\
 DWL_p &= ABC
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 &\text{การสูญเสียจากสต็อก} &&= \delta * \Delta s = \delta * (Q_2^X Q_2^T) \\
 &\text{อัตราการสูญเสียมูลค่าข้าว} &&= \delta \\
 &\text{(4) ต้นทุนสวัสดิการสุทธิ (Welfare cost)} &&= C^P + C^O - (Q_1^d Q_2^d) + Q_2^d Q_2^X * P_3^C + Q_2^X Q_1^T + P_0 A B P_1^S + \\
 & &&P_2^X Y Z P_0^* + (Q_2^d Q_2^X - Q_0^d Q_0^*) + A B C + \delta * (Q_2^X Q_2^T)
 \end{aligned}$$

### การคำนวณมูลค่าทุจริตระบายข้าว

เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้จำหน่ายข้าวทั้งหมดที่รับจำนำ ดังนั้น หากมีการทุจริตเกิดขึ้น มูลค่าทุจริตก็คือ รายได้ลดลงจากการที่รัฐบาลขายข้าวในราคาต่ำกว่าปกติให้พรรคพวก (ดูคำอธิบายพฤติกรรมนี้ในบทที่ 2) แต่เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกด้วย ส่วนต่างระหว่างราคาจำนำข้าว ( $OP_1^S$ ) ราคาข้าวที่รัฐบาลขายให้พ่อค้าพรรคพวก ( $OP_3^C$ ) จึงประกอบด้วย 2 ส่วน คือ มูลค่าอุดหนุนผู้บริโภครวม และมูลค่าทุจริต โดยที่มูลค่าการทุจริต คือ ส่วนต่างระหว่างราคาขายส่งสุทธิ<sup>6</sup> ที่รัฐบาลควรได้รับหากมีการขายข้าวแบบโปร่งใส กับราคาขายให้พรรคพวก ( $OP_3^C$  ในรูปที่ 5.4) คูณด้วยปริมาณขายข้าวของรัฐบาล

ส่วนที่เหลือ คือ (ราคาจำนำข้าวลบราคาขายส่งสุทธิ) คูณด้วยปริมาณขายข้าวของรัฐบาล จึงเป็นมูลค่าการอุดหนุนผู้บริโภครวม

$$\begin{aligned}
 \text{อุดหนุนผู้ผลิต} &= (P_1^S - P_0^*) * Q_1^d Q_1^T \\
 \text{อุดหนุนผู้บริโภค} &= (P_1^S - P_2^X) * \text{ปริมาณระบายข้าวรัฐบาล} \\
 \text{ขาดทุนจากการดำเนินงาน} &= \text{ต้นทุนดำเนินการ}(C_0) \\
 \text{ขายให้พรรคพวกในราคาถูก} &= (P_2^X - \text{ค่าใช้จ่ายในการส่งออก} - P_3^C) * \text{ปริมาณระบายข้าวรัฐบาล} \\
 \text{ขาดทุนรวม} &= \text{อุดหนุนผู้ผลิต} + \text{อุดหนุนผู้บริโภค} + \text{ขาดทุนจากการดำเนินงาน} + \text{ขายให้พรรคพวกในราคาถูก}
 \end{aligned}$$

### ค) การคำนวณหาราคาและปริมาณที่ไม่ทราบค่า และราคา-ปริมาณดุลยภาพที่ไม่มีการแทรกแซง

ในการคำนวณราคา-ปริมาณดุลยภาพที่ไม่มีการแทรกแซงนั้น อยู่ภายใต้ข้อสมมติที่ว่า ความยืดหยุ่นต่อราคาของสินค้าข้าวนี้มีค่าเท่ากับตลอดเส้นของเส้นอุปสงค์และอุปทาน โดยค่าความยืดหยุ่นผู้วิจัยได้ใช้ผลการศึกษาในอดีตของสมพร (2543) และ นิพนธ์และคณะ (2555) สามารถนำมาหาราคา-ปริมาณก่อนการเปลี่ยนแปลงไปได้จากสมการ

$$E_d = \frac{\Delta Q_d / Q_0}{\Delta P_d / P_0} = \frac{(Q_d - Q_0) / Q_0}{(P_d - P_0) / P_0}$$

<sup>6</sup> ราคาขายส่งสุทธิ คือ ราคาขายส่งข้าวสารชนิดต่างๆ ในตลาดกรุงเทพฯ หักด้วยค่าใช้จ่ายการขนส่งและปรับสภาพข้าวของผู้ซื้อข้าวจากรัฐบาล ซึ่งตกประมาณ 1,000-1,500 บาทต่อตัน อนึ่งผู้ประกอบการโรงสีรายหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่าค่าปรับปรุงสภาพและค่าขนส่งจริงต่ำกว่านี้มาก ถ้าเช่นนั้นก็หมายความว่ามูลค่าทุจริตจากการระบายข้าวควรสูงกว่าตัวเลขที่ผู้วิจัยคำนวณได้

$$E_s = \frac{\Delta Q_s / Q_0}{\Delta P_s / P_0} = \frac{(Q_s - Q_0) / Q_0}{(P_s - P_0) / P_0}$$

- โดยที่ E คือ ค่าความยืดหยุ่น  
 Q<sub>0</sub> คือ ปริมาณก่อนการเปลี่ยนแปลง  
 Q<sub>d</sub>, Q<sub>s</sub> คือ ปริมาณหลังการเปลี่ยนแปลง  
 P<sub>0</sub> คือ ราคาก่อนการเปลี่ยนแปลง  
 P<sub>d</sub>, P<sub>s</sub> คือ ราคาหลังการเปลี่ยนแปลง

### 5.3 ต้นทุนสวัสดิการและผลประโยชน์จากโครงการจำนำข้าว

#### การขาดทุนทางการคลัง (fiscal loss)

การคำนวณในตารางที่ 5.2 พบว่า ต้นทุนสังคมในการแทรกแซงตลาดข้าวรวมมีมูลค่าถึง 9.85 แสนล้านบาทใน 5 ฤดู (41.5% ของ GDP ในปี 2556) คิดเป็นเงินที่ใช้ในการซื้อข้าว 8.57 แสนล้านบาท (86.1%) ซื้อข้าวเปลือกได้ 54.2 ล้านตันหรือ 52.3% ของปริมาณการผลิตข้าวใน 5 ฤดู ต้นทุนในการดำเนินงานและดอกเบี้ยรวม 1.102 แสนล้านบาท ข้าวในโกดังกลางเสื่อมคุณภาพ 0.176 แสนล้านบาท แต่รัฐบาลมีรายได้จากการระบายข้าวทั้งสิ้น 1.8 แสนล้านบาท และมีข้าวในสต็อก 18.6 ล้านตัน<sup>7</sup> คิดเป็นมูลค่า 2.64 แสนล้านบาท ดังนั้นโครงการจำนำข้าวในช่วง 2.5 ปีจึงก่อให้เกิดผลขาดทุนทางการคลังสูงเกือบ 5.39 แสนล้านบาท<sup>8</sup> (30 เม.ย. 2557)

สาเหตุสำคัญที่ทำให้โครงการจำนำข้าวในรอบนี้ขาดทุนมากกว่าในอดีต มาจากการกำหนดราคารับซื้อข้าวสูงกว่าราคาตลาดถึงร้อยละ 50 รองลงมาคือความพยายามที่จะรักษาระดับราคาขายปลีกข้าวสารในประเทศโดยระบายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาจำนำมีสัดส่วนถึงร้อยละ 27 ที่สำคัญคือ การขาดทุนจากการทุจริตคอร์ปชั่นในการระบายข้าวสูงถึงร้อยละ 16

นอกจากนี้การเก็บรักษาข้าวไว้เป็นเวลานานจะทำให้ภาวะขาดทุนเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะค่าดอกเบี้ย และค่าโกดัง ที่มีผลต่อภาวะขาดทุนถึงร้อยละ 9 และจะเพิ่มเป็นร้อยละ 25 และร้อยละ 35 เมื่อเวลาผ่านไป 5 และ 10 ปีตามลำดับ ภาวะอีกประการหนึ่งคือ การที่ข้าวเสื่อมคุณภาพตาม

<sup>7</sup> แหล่งข่าวแจ้งว่าผลการตรวจสอบล่าสุดของคณะกรรมการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือและส่งรายงานให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเมื่อกลางตุลาคม 2557 พบว่ามีข้าวตามบัญชี 17.327 ตัน แต่มีข้าวคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานเกือบร้อยละ 81 (13.29 ล้านตัน) ข้าวเสื่อมสภาพ 0.709 ล้านตัน และผิวดิน 0.068 ล้านตัน รวมทั้งข้าวล้นกองอีก 0.492 ล้านตัน รวมข้าวคงเหลือทั้งสิ้น 17.82 ล้านตัน เป็นข้าวหาย 1.218 แสนตัน

<sup>8</sup> การคำนวณกำไรขาดทุนโครงการทางบัญชี ได้ผลแตกต่างจากการคำนวณต้นทุนสวัสดิการ ดูรายละเอียดในภาคผนวก

ระยะเวลาที่เก็บซึ่งมีผลต่อการขาดทุนร้อยละ 3 และจะเพิ่มเป็นร้อยละ 8 และร้อยละ 15 เมื่อเวลาผ่านไป 5 และ 10 ปีตามลำดับ หากสมมุติว่ารัฐบาลต้องใช้เวลา 5 และ 10 ปีในการระบายข้าวในสต็อก ภาระขาดทุนจะเพิ่มเป็น 6.78 แสนล้านบาทและ 9.10 แสนล้านบาทตามลำดับ (รายละเอียดการคำนวณขอได้จากผู้วิจัย) ดูตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 การคำนวณต้นทุนสวัสดิการสุทธิในโครงการรับจำนำข้าว ต.ค.54-เม.ย.57

ประเภท			หน่วย	ระยะที่ 1 ต.ค.54-ต.ค.56	ระยะที่ 2 พ.ย.56-เม.ย.57	รวม ต.ค.54-เม.ย.57	
สมมติฐาน	1	ความยืดหยุ่นอุปทานต่อราคา	$\mathcal{E}^S$	0.086	0.086	0.086	
	2	ความยืดหยุ่นอุปสงค์รวมต่อราคา	$\mathcal{E}^d$	-1.517	-1.517	-1.517	
	3	ความยืดหยุ่นอุปสงค์ภายในประเทศต่อราคา	$\mathcal{E}D^d$	-0.392	-0.392	-0.392	
	4	ความยืดหยุ่นอุปสงค์ต่างประเทศต่อราคา	$\mathcal{E}F^d$	-1.125	-1.125	-1.125	
ปริมาณ	5	ผลผลิตข้าวเปลือก		ล้านตัน	80.08	23.8	103.88
	6	ผลผลิตข้าวสาร	$Q_1^T$	ล้านตัน	51.82	15.39	67.03
	7	ข้าวเปลือกที่เข้าโครงการจำนำ		ล้านตัน	44.69	9.51	54.35
	8	ข้าวสารที่เข้าโครงการจำนำ	$Q_1^T - Q_1^D$	ล้านตัน	28.92	6.15	35.07
	9	ปริมาณการบริโภคและทำพันธุ์ภายในประเทศ	C	ล้านตัน	36.26	8.7	44.97
	10	ปริมาณส่งออก	$Q_X$	ล้านตัน	14.03	4.16	18.19
	11	ปริมาณระบายข้าวรัฐบาล		ล้านตัน	13.43	2.94	16.37
	12	อุปทานข้าวสารที่ดูคุณภาพที่ไม่มีการแทรกแซง	$Q_0^*$	ล้านตัน	49.42	14.87	64.11
	13	อุปทานข้าวสารส่วนเกินจากการจำนำราคาสูง	$Q_0^T - Q_1^T$	ล้านตัน	2.4	0.51	2.92
	14	ปริมาณส่งออกลดลงหลังมีการจำนำ	$Q_1^X - Q_2^X$	ล้านตัน	-7.23	-0.5	-7.72
มูลค่า	15	มูลค่าการจำนำข้าว	$C_P$	ล้านบาท	700,416.45	156,825.53	857,241.98
	16	ต้นทุนการดำเนินงานทั้งหมด	$C_M + C_O$	ล้านบาท	47,320.36	16,824.70	64,145.05
		- ค่าเสื่อมสภาพ+กระสอบ+ขนส่ง	$C_M$	ล้านบาท	37,627.59	8,700.31	46,327.90
		- ค่าใช้จ่ายบริหารจัดการ	$C_O$	ล้านบาท	9,692.77	8,124.39	17,817.15
17	มูลค่าขายข้าว	R	ล้านบาท	154,742.05	27,313.57	182,055.62	
ราคา	18	มูลค่าสต็อก ณ ราคาตลาด	$\Delta S$	ล้านบาท	153,054.60	31,765.01	184,819.61
	19	ราคาข้าวสารขายส่งที่ดูคุณภาพที่ไม่มีการแทรกแซง	$P_0^*$	บาท/ตัน	15,989.41	15,989.41	15,989.41
	20	ต้นทุนข้าวสารในโครงการจำนำเฉลี่ย	$P^S$	บาท/ตัน	24,221.54	25,497.79	24,445.39
	21	ราคาขายส่งเฉลี่ย	$P_0^d$	บาท/ตัน	17,809.55	15,190.45	17,302.63
	22	ราคาส่งออกเฉลี่ย	$P^X$	บาท/ตัน	21,009.55	17,569.84	20,223.67
	23	ราคาระบายข้าวรัฐบาล	$P^C$	บาท/ตัน	11,521.21	9,301.15	11,122.90
	24	ราคาขายส่งสุทธิที่รัฐบาลควรจะได้	$P_0^d$ - ค่าใช้จ่าย	บาท/ตัน	16,757.41	14,119.15	16,246.78
การคำนวณ	25	ค่าใช้จ่ายซื้อและแปรสภาพข้าวรับจำนำ	FC	ล้านบาท	-747,736.81	-173,650.22	-921,387.03
	26	การเปลี่ยนแปลงส่วนเกินผู้ผลิต	$\Delta PS$	ล้านบาท	416,704.48	143,861.92	560,566.40
	27	การเปลี่ยนแปลงส่วนเกินผู้บริโภค	$\Delta CS$	ล้านบาท	0	12,088.27	12,088.27
	28	การเปลี่ยนแปลงการส่งออก	$\Delta X$	ล้านบาท	-115,542.56	-7,922.26	-123,464.82
	29	ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ - จากการผลิตมากเกินไป	DWL <sub>p</sub>	ล้านบาท	-9,254.81	-2,548.27	-11,803.08
	30	ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ - จากการจัดเก็บค่า*	DWL <sub>x</sub>	ล้านบาท	-67,059.81		-67,059.81
	31	ค่าเสื่อมราคาข้าวในสต็อก	$\delta \Sigma$	ล้านบาท	-10,870.40	-6,775.69	-17,646.09
	32	ต้นทุนสวัสดิการสุทธิ	WC	ล้านบาท	-160,368.43	37,745.91	-122,622.52
รายจ่าย	33	ต้นทุนรวม		ล้านบาท	797,312.44	187,809.43	985,121.86

ประเภท		หน่วย	ระยะที่ 1 ต.ค.54-ต.ค.56	ระยะที่ 2 พ.ย.56-เม.ย.57	รวม ต.ค.54-เม.ย.57
	- ค่าสีแปรสภาพ+กระสอบ+ขนส่ง	ล้านบาท	37,627.59	8,700.31	46,327.90
	- ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา	ล้านบาท	10,216.63	804.47	11,021.10
	- ค่าใช้จ่ายบริหารจัดการ	ล้านบาท	9,692.77	8,124.39	17,817.15
	- ค่าดอกเบี้ย	ล้านบาท	28,488.60	6,579.04	35,067.64
	- ค่าเสื่อมคุณภาพข้าว	ล้านบาท	10,870.40	6,775.69	17,646.09
	- ค่าซื้อข้าว	ล้านบาท	700,416.45	156,825.53	857,241.98
รายรับ	34 <b>รายรับรวม</b>	<b>ล้านบาท</b>	<b>373,391.48</b>	<b>72,692.16</b>	<b>446,083.64</b>
	- มูลค่าข้าวที่ขาย	ล้านบาท	154,742.05	27,313.57	182,055.62
	- มูลค่าข้าวในสต็อก	ล้านบาท	218,649.43	45,378.59	264,028.02
ขาดทุน	35 <b>ขาดทุนรวม</b>	<b>ล้านบาท</b>	<b>-423,920.96</b>	<b>-115,117.27</b>	<b>-539,038.22</b>
อุดหนุน	36 อุดหนุนผู้ผลิต		238,049.35	58,481.81	296,531.16
	37 อุดหนุนผู้บริโภค		110,566.31	27,922.10	138,488.42
	38 <b>ทุจริตจากการขายข้าวให้พรรคพวกในราคาถูกลง</b>		<b>70,327.80</b>	<b>14,148.41</b>	<b>84,476.20</b>

หมายเหตุ: 1. ต้นทุนสวัสดิการสุทธิ = [(26)+(17)+(18)]+(26)+(27)+(28)+(29)+(30)+(31)  
2. มูลค่าข้าวในสต็อกคิดจากปริมาณสต็อกในโกดังกลางคูณด้วยราคาตลาดสุทธิในเดือนพฤษภาคม 2557

ที่มา: 1. ความยืดหยุ่นอุปทานต่อราคาระยะยาวจากงานของ สมพร (2543) 2. ความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ในประเทศจาก สมพร (2543) 3.-4. ความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ต่างประเทศจาก นิพนธ์และคณะ (2555) 5. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 6.-8. จำนวนจากอัตราสีแปรสภาพในรายงานคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการจำนำ 7. รายงานผลการดำเนินงานโครงการจำนำข้าว ธกส. 10 มิ.ย. 2557 9. การคำนวณสมมูลข้าวดูบทที่ 2 10. กรมศุลกากร 11. เอกสารการประชุม นบข. 28 ก.ค. 2557 12. เอกสารกรมการค้าต่างประเทศเรื่องเชิญชวนผู้ประกอบการยื่นเสนอราคาซื้อข้าว และประกาศเชิญชวนผู้ประกอบการประมูลปรับปรุงข้าวรองฟ้า/ข้าวถูกใจ อคส. 12.-14. จากการศึกษาความคุ้มค่าที่ไม่มีการแทรกแซง 15-24. จากการศึกษาความคุ้มค่าโครงการรับจำนำดูตารางภาคผนวก 5.1 25-37. การคำนวณในเนื้อหา

### ผลต่อชาวนาและผู้บริโภค

ผลการคำนวณในตารางที่ 5.2 พบว่า ผลของการรับจำนำในราคาที่สูงมีผลทำให้ชาวนาเร่งการผลิตข้าวใน 5 ฤดูมากขึ้นถึง 103.88 ล้านตันข้าวเปลือก เมื่อเทียบกับการผลิตที่ดุลยภาพโดยไม่มี การแทรกแซงสูงขึ้นถึง 4.52 ล้านตันข้าวเปลือก และผลิตมากกว่าช่วงเดียวกันในช่วงปี 2551-53 และ 2552-54 ที่มีการผลิตเพียง 89.5 และ 94 ล้านตันข้าวเปลือกตามลำดับ

ราคาขายส่งที่ดุลยภาพโดยไม่มี การแทรกแซงที่คำนวณได้ 15,989.41 บาทต่อตัน ใกล้เคียงกับราคาขายส่งเฉลี่ยในช่วงปี 2553-2554 ที่มีราคา 15,324.98 บาทต่อตัน ผลของการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลทำให้ราคาข้าวสารขายส่งเฉลี่ยในตลาดในช่วง 25 เดือนแรกอยู่ที่ 17,809.55 บาทต่อตัน และลดลงเหลือ 15,190.45 บาทต่อตันในช่วงที่เร่งระบายข้าวใน 6 เดือนถัดมา

ผลกระทบทางบวกของนโยบายจำนำข้าวทำให้ชาวนาทุกคนได้รับผลประโยชน์ส่วนเกิน (producer surplus) 5.6 แสนล้านบาท แบ่งเป็นชาวนาที่เข้าโครงการได้ประโยชน์ 2.96 แสนล้านบาทเมื่อเทียบราคากับราคาที่ดุลยภาพ ที่เหลือเป็นผลประโยชน์ที่ชาวนานอกโครงการได้รับจากราคาข้าวเปลือกในตลาดสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดีชาวนาที่ไม่ได้ขายข้าวไม่ได้รับผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินจากโครงการ ส่วนผลประโยชน์ส่วนเกินที่ตกกับผู้บริโภค (consumer surplus) จากการขายข้าวราคาถูกลงในช่วงหลังอีก 1.2 หมื่นล้านบาท รวมมีผลประโยชน์ส่วนเกินทั้งหมด 5.73 แสนล้านบาท

คำถาม คือ นโยบายจำนำข้าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชาวนาและผู้บริโภคมากกว่าต้นทุนและความเสียหายจากการแทรกแซงตลาดหรือไม่

ผลจากการศึกษาพบว่าประโยชน์ส่วนเกินที่ชาวนาและผู้บริโภค (producer and consumer surplus) ได้รับมีมูลค่า 5.72 แสนล้านบาท รัฐบาลมีข้าวเหลืออยู่ 2.64 แสนล้านบาท แต่ต้นทุนสังคมรวมสูงถึง 1.14 ล้านล้านบาท หลังหักผลประโยชน์ทั้งหมดที่ได้รับแล้วสังคมยังต้องแบกรับภาระต้นทุนสวัสดิการสุทธิอีก 1.23 แสนล้านบาท (รายละเอียดดูตารางที่ 5.2) ต้นทุนสวัสดิการนี้ยังไม่ได้นับรวมความสูญเสียอื่นๆ ที่ไม่สามารถประมาณค่าเป็นตัวเงินได้ เช่น ความสูญเสียจากพฤติกรรมการแสวงหากำไรที่ผิดกฎหมาย การทุจริตในตอนต้นน้ำ-กลางน้ำ และความเสียหายจากระบบการค้าแบบพรรคพวก ฉะนั้นโครงการรับจำนำข้าวจึงไม่ใช่โครงการที่ดีตามที่รัฐบาลกล่าวอ้าง

### **ผลต่อการส่งออก**

การที่รัฐบาลมีนโยบายในการจำกัดการส่งออก ยังทำให้ประเทศไทยสูญเสียตลาดส่งออกสำคัญให้คู่แข่ง โดยปริมาณส่งออก 5 ฤดูลดลงจากการส่งออกในภาวะดุลยภาพที่ไม่มีการแทรกแซง 7.72 ล้านตัน ลดลงเฉลี่ยเดือนละ 2.49 แสนตัน จากการส่งออกข้าวเฉลี่ยในปี 2553-54 มีปริมาณส่งออกเฉลี่ยเดือนละ 8.32 แสนตัน ลดเหลือเฉลี่ยเดือนละ 5.87 ล้านตัน ในปี 2555-56 โดยประเทศคู่ค้ารายใหญ่ที่มีการส่งออกลดลงอย่างมีนัยสำคัญได้แก่ ไนจีเรีย ไอออร์โคสต์ อินโดนีเซีย แอฟริกาใต้ และบังกลาเทศ มีปริมาณการค้าลดลง 3.9 ล้านตัน ใน 2 ปี ทำให้**มูลค่าการส่งออกรวมลดลงจากการส่งออกในภาวะดุลยภาพที่ไม่มีการแทรกแซงเท่ากับ 1.23 แสนล้านบาท**

### **ความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการแทรกแซง**

การยกระดับราคาส่งออกยังก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (dead weight loss) ถึง 6.71 หมื่นล้านบาท

สำหรับการแทรกแซงตลาดข้าวโดยการกำหนดราคาซื้อข้าวสูงกว่าราคาตลาดได้ช่วยให้เกษตรกรมีการผลิตข้าวเพิ่มขึ้น โดยมีการผลิตสูงกว่าปริมาณที่คาดว่าจะผลิตเมื่อไม่มีการแทรกแซง 2.92 ล้านตันข้าวสาร (หรือคิดเป็น 4.52 ล้านตันข้าวเปลือก) มูลค่ากว่า 1.12 หมื่นล้านบาท ทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ 1.18 หมื่นล้านบาท

การที่รัฐบาลนำข้าวจำนวนมากมาเก็บสต็อกซึ่งมีการเสื่อมคุณภาพตามเวลา อีกทั้งกระบวนการเก็บรักษาข้าวของ อคส. ยังไม่มีประสิทธิภาพ หลายโกดังมีปัญหาในการเก็บรักษา ดังที่ นพ.วรงค์ เดชกิจวิกรม ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ได้อภิปรายถึงคุณภาพข้าวในโกดังระหว่างการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 7 ก.พ. 2556 และจากการสอบถามไปยังผู้ประกอบการโรงสีหลายรายพบว่าโดยปกติข้าวในสต็อกปีแรกจะมีการเสื่อมสภาพในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ของน้ำหนักข้าวต่อปี แต่หลังจากสองปี ข้าวจะเสื่อมสภาพในอัตราสูง ดังนั้นจากการสมมติว่ามีการเก็บรักษาข้าวอย่างดีตาม

สมควร ณ วันที่คำนวณ 30 เมษายน 2557 ข้าวที่มีอยู่ในโกดังจำนวน 18.6 ล้านตัน จะเสื่อมสภาพคิดเป็นมูลค่า 1.76 หมื่นล้านบาท ถ้าสมมติว่าสามารถขายข้าวหมดใน 5 ปีข้างหน้า มูลค่าข้าวที่เสื่อมคุณภาพจะไม่ต่ำกว่า 4.9 หมื่นล้านบาท

### มูลค่ารวมของการทุจริตในการระบายข้าว

หนึ่งผู้วิจัยพบว่าการทุจริตในการระบายข้าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการขาดทุน ตัวเลขมูลค่าการทุจริตในการระบายประมาณ 8.4 หมื่นล้านบาทเป็นการประมาณแบบหยาบๆ โดยใช้ส่วนต่างระหว่างราคาเฉลี่ยที่รัฐบาลระบายข้าว (เฉลี่ยตันละ 11,122 บาท) กับราคาขายส่งสุทธิเฉลี่ยในตลาดกรุงเทพฯ (เฉลี่ยตันละ 17,302 บาท) มาคำนวณ ประมาณการมูลค่าทุจริตนี้มีข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือเป็นการประมาณการมูลค่าทุจริตขั้นสูง ซึ่งจะต้องต่ำกว่ามูลค่าขาดทุนของโครงการ แต่ข้อเสียคือเราไม่สามารถแยกแยะรายละเอียดของการทุจริตประเภทต่างๆ ในตอนต่อไป ผู้วิจัยจะเสนอวิธีการประมาณการมูลค่าทุจริตในการระบายข้าวแบบต่างๆ ข้อเสียอีกข้อหนึ่งคือ เราสมมติว่าการระบายข้าวทุกเม็ดมีการทุจริต ซึ่งไม่ใช่ข้อสมมติที่ถูกต้อง ดังนั้นผู้อ่านพึงสังวรว่ามูลค่าทุจริตที่คำนวณได้นี้เป็นมูลค่าทุจริตจากการระบายข้าว “ขั้นสูง”

เพื่อความถูกต้องแม่นยำในการคำนวณ ผู้วิจัยพยายามหาข้อมูลจริงบางประการที่สามารถหาได้เพื่อใช้ในการเปรียบเทียบผลของการคำนวณ เช่น ยอดการส่งออกที่ลดลง ผลประโยชน์ที่ชาวนาในโครงการได้รับ เป็นต้น พบว่าตัวเลขที่คำนวณได้ค่อนข้างใกล้เคียงกับตัวเลขจริง โดยรายละเอียดการเปรียบเทียบสามารถดูได้ในภาคผนวก

### 5.4 การประมาณการมูลค่าความเสียหายจากการทุจริตในการระบายข้าว

ข้อสรุปจากบทที่ 2 พบว่าการทุจริตในการระบายข้าวมี 4 เรื่องใหญ่ ได้แก่ (1) ปัญหาการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (2) การขายข้าวแบบเสนอราคาซื้อให้แก่พ่อค้าพรคพวก และ (3) ข้าวหาย/โรงสีบางแห่งส่งข้าวเก่า/ข้าวด้อยคุณภาพและข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านแทนข้าวใหม่ และ (4) ปัญหาข้าวถูกราคาถูก

คำถามคือ การทุจริตในการระบายข้าวจากโครงการรับจำนำข้าวทั้ง 4 วิธีข้างต้นมีการทุจริตคิดเป็นมูลค่าความเสียหายในแต่ละวิธีเป็นมูลค่าเท่าไร

ผู้วิจัยมีข้อสมมุติฐานว่า ในกรณีการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และการขายข้าวให้ผู้เสนอราคาซื้อ ความสูญเสียจากการระบายข้าวคำนวณจากส่วนต่างราคาข้าวที่รัฐได้รับจริงและราคาที่เราควรจะขายได้ถ้ามีการดำเนินงานที่โปร่งใส (ราคาตลาดหัก 1,000 - 1,500 บาทต่อตัน) กรณีข้าวถูกราคาถูกแบ่งการคำนวณออกเป็น 2 กรณีคือ 1) รัฐเสียหายจากการขายข้าวราคาถูกเพื่อช่วยประชาชนแต่ข้าวไม่ได้นำไปช่วยประชาชนจริง ความเสียหายนี้ คือ ส่วนต่างระหว่างราคาข้าวที่รัฐได้รับจริงและราคาที่เรา

ควรจะขายได้ 2) รัฐเสียหายจากการที่จ่ายค่าปรับปรุงสภาพข้าวให้เอกชนโดยที่ข้าวนั้นไม่ได้นำไปช่วยประชาชนจริง ความเสียหายคือค่าใช้จ่ายที่รัฐจ่ายไปในส่วนของข้าวที่ไม่ได้ออกสู่ตลาด

การทุจริตอีกก่อนหนึ่ง คือ การขโมยข้าวจำนำ 2.9 ล้านตัน (แต่มีการนำข้าวคุณภาพต่ำมาคืนภายหลัง) ซึ่งออกรายงานเบื้องต้นของคณะกรรมการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือเมื่อตุลาคม 2557 สามารถตรวจสอบโกดังในโครงการเสร็จสิ้นไปแล้วครึ่งหนึ่งของโกดังทั้งหมด พบว่ามีข้าวสูญหายประมาณ 1.2 แสนตัน ทั้งนี้พบอีกว่ามีปริมาณข้าวเน่าเสียราวร้อยละ 6 ของปริมาณข้าวที่ตรวจไปแล้ว ซึ่งใกล้เคียงกับปริมาณข้าวที่สูญหายไปจากบัญชี ข้าวที่นำมาคืนนี้อาจเป็นข้าวจากต่างประเทศและ ข้าวเก่าจากโครงการจำนำก่อนปี 2553 (ซึ่งน่าจะมีจำนวนไม่มาก) ดังนั้นในขั้นนี้จึงเชื่อว่าข้าวจำนวน 2.5 ล้านตันนี้ถูกขโมยไป โดยมีการนำข้าวเก่า/ข้าวเน่ามาคืนจะมีความเสียหายจากส่วนต่างราคาข้าวที่รัฐควรจะขายได้และราคาข้าวเก่า และข้าวจำนวน 1.2 แสนตัน เป็นข้าวลมหรือการขโมยโดยไม่มีกลับคืน มูลค่าความเสียหายจึงเท่ากับปริมาณการลักลอบคืนด้วยราคาข้าวที่รัฐควรจะได้รับ

การทุจริตในการระบายข้าวที่คำนวณจากแบบจำลองในตอนที่ 5.3 พบว่ามีมูลค่าทั้งสิ้น 8.45 หมื่นล้านบาท แต่เนื่องจากการคำนวณแบบหยาบๆ ด้วยราคาเฉลี่ย ผู้วิจัยจึงพยายามแจกแจงรายละเอียดโดยการประมาณการมูลค่าทุจริตทั้ง 4 ประเภท แต่มีข้อสังเกตว่ากรณีข้าวหายยังมิได้รวมอยู่ในการคำนวณในตารางที่ 5.2) ตารางที่ 5.3 สรุปผลการประมาณการมูลค่าทุจริตเป็นรายกรณี ทั้งสี่กรณีดังรายละเอียดต่อไปนี้

จากตารางที่ 2.2 (บทที่2) และรายงานการประชุมของ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวครั้งที่ 2/2557 พบว่ามีการระบายข้าวรวม 16.37 ล้านตัน ซึ่งผู้วิจัยมีหลักฐานเป็นเอกสารของกรมการค้าต่างประเทศสามารถแจกแจงได้ว่าเป็นการขายแบบเปิดประมูลเป็นการทั่วไป 9.5 แสนตัน ประมูลผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า 8 แสนตัน เป็นการยื่นเสนอราคาซื้อโดยตรงจากสมาคมผู้ส่งออกประมาณ 4 แสนตัน ยื่นเสนอราคาซื้อโดยผู้ส่งออกอื่นๆ 5.3 ล้านตัน เป็นการขายผ่านโครงการข้าวถุงราคาถูกที่ อคส. รายงาน 1.1 ล้านตัน ขายข้าวให้กรมราชทัณฑ์ 4 หมื่นตัน ที่เหลืออีก 7.8 ล้านตัน น่าจะเป็นการขายผ่านการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ โดยผู้วิจัยเชื่อว่าข้าวที่ระบายผ่านการประมูลเป็นการทั่วไป การยื่นขอซื้อของสมาคมผู้ส่งออก การระบายผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า และขายข้าวให้กรมราชทัณฑ์ เป็นการขายตามสภาพที่ไม่มีการทุจริต



**ตารางที่ 5.3 การแจกแจงการทุจริตในการระบายข้าวจากโครงการรับจำนำข้าว 5 รอบ (ตุลาคม 2554-เมษายน 2557)**

รูปแบบการทุจริต	มูลค่าทุจริต (ล้านบาท)
1. ข้าวรัฐต่อรัฐ 7.8 ล้านตัน	45,094.62
2. เลือขายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวก (70% ของปริมาณ 5.3 ล้านตัน)	21,512.57
3. ข้าวถูกราคาถูก 2.4 ล้านตัน คาดว่าจะมีข้าวเข้าตลาดจริงเพียง 1.86 แสนตัน	6,493.42-8,541.44
- เบิกจริง 1.1 ล้านตัน แต่ดำเนินการเพียง 0.59 ล้านตัน ยังไม่ได้คืนข้าว 0.52 ล้านตัน	2,605.54
- ข้าวไม่ถึงมือผู้บริโภค 4.07 แสนตัน (ดูรายละเอียดข้อ 5.4.3)	2,048.02-4,096.05
- ค่าปรับปรุงคุณภาพและค่าขนส่งข้าวถูกละ 22.59-26 บาท ที่ไม่ถึงมือผู้บริโภค	1,839.85
4. ข้าวหายจากโกดังกลาง 2.9 ล้านตัน	27,566.56
4.1 กรณีไม่คืนข้าว 1.2 แสนตัน	1,949.61
4.2 กรณีหาข้าวคุณภาพต่ำมาคืน 2.5 ล้านตัน	25,616.95
<b>มูลค่าทุจริตรวม</b>	<b>100,667.17-112,042.76</b>

หมายเหตุ : ตารางนี้เป็นมูลค่าที่มีได้คิดมูลค่าปัจจุบัน กรุณาดูตารางที่คิดมูลค่าปัจจุบันในตารางภาคผนวกที่ 5.5

- ที่มา: 1. รายงานการประชุมของ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวครั้งที่ 2/2557  
 2. เอกสารกรมการค้าต่างประเทศ หนังสือเชิญชวนผู้ประกอบการยื่นราคาซื้อข้าว 2554-2557  
 3. ข้าวถูกราคาถูกจาก กษช และการประเมินของ กมธ. วุฒิสภา อ้างถึงใน ไทยพับลิก้า 6 ธ.ค. 56 และค่าปรับปรุง/ค่าขนส่ง จากหนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจ 4 ม.ค. 54  
 4. ราคาข้าวเก่าจากมูลค่าข้าวที่ระบายจาก ธกส. หารด้วยปริมาณข้าวจาก อคส. และ อ.ต.ก. (7บาท/กก.) ราคาข้าวเก่าจากการสัมภาษณืโรงสีบางโรง (5บาท/กก.)

**5.4.1 ปัญหาการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และการขายข้าวแบบการเสนอราคาซื้อของพ่อค้าพรรคพวก**

เนื่องจากนักวิจัยไม่สามารถหาราคาขายข้าวที่แจกแจงรายละเอียดตามชนิดข้าวได้ จึงใช้มูลค่ารวมของข้าวทุกชนิดหารปริมาณที่ระบายออกไปในช่วงต่างๆ เฉลี่ยถ่วงน้ำหนักตามปริมาณข้าวที่เข้าโครงการเป็นตัวแทน โดยได้เท่ากับ 11,521.21 บาทต่อตัน และราคาที่รัฐควรจะได้เฉลี่ย 16,246.78 บาทต่อตัน แต่ผู้วิจัยเชื่อว่าการขายบางรายการไม่มีการทุจริต ดังนั้นจึงมีการปรับถ่วงน้ำหนักส่วนต่างตามปริมาณที่คาดว่าจะมีการทุจริตได้เท่ากับ 5,467.89 บาทต่อตัน

ปริมาณการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐมีประมาณ 7.8 ล้านตัน รวมกับการยื่นเสนอราคาซื้อโดยพ่อค้าพรรคพวกอีก 5.3 ล้านตัน ซึ่งอาจจะมีการทุจริตราวร้อยละ 70 จะมีการทุจริตส่วนต่างประมาณ 45,094.62 ล้านบาทและ 21,512.57 ล้านบาทตามลำดับ (ดูตารางที่ 5.3)

**5.4.2 ปัญหาข้าวหายประมาณ 2.98 ล้านตัน**

ผู้วิจัยเชื่อว่าข้าวหายจำนวนนี้ คือ ข้าวจำนวนเดียวกับที่คณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ รายงานในต้นเดือนมิถุนายน 2556 ว่ามีข้าวหายจากโกดังกลางของ อคส. และ อ.ต.ก. เป็นจำนวน 2.98 ล้านตัน ในเดือนมกราคม 2556 ต่อมา อคส. และ อ.ต.ก. จึงขอปรับเพิ่มปริมาณข้าวคงคลัง พฤติกรรมนี้อธิบายได้ว่าการนำข้าวของรัฐบาลจำนวนหนึ่งไปขายก่อน หลังจากนั้นจึงหาซื้อข้าวราคาถูก ข้าวเก่า ข้าวคุณภาพต่ำ หรือกระทั่งข้าวต่างประเทศมาส่งมอบแทน

ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากรายงานการประชุมของ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว เดือนตุลาคม 2557 ซึ่งมีการตรวจสอบสต็อกข้าวไปแล้วครั้งหนึ่งพบว่า มีข้าวหายจากโกดังประมาณ 1.2 แสนตัน มูลค่าความเสียหายคือ 1,949.61 ล้านบาท

ผู้วิจัยประมาณการว่าปริมาณข้าวเก่า/ข้าวคุณภาพต่ำที่ถูกนำมาส่งเข้าโกดังกลาง แทนข้าวใหม่จากโครงการรับจำนำตั้งแต่ตุลาคม 2554 มีจำนวนอย่างต่ำ 2 ล้านตัน ซึ่งประกอบด้วยข้าวเก่าจากโครงการรับจำนำก่อนปี 2553 ที่รัฐบาลขายให้พ่อค้าจำนวน 1.7 ล้านตัน เพราะระหว่างตุลาคม 2554-มีนาคม 2556 รัฐบาลขายข้าวเก่าทั้งสิ้น 2 ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นการขายให้อินโดนีเซีย 300,000 ตัน เมื่อ 14 ธันวาคม 2555 และแม้ว่าก่อนที่รัฐบาลจะเริ่มระบายข้าวใหม่จากโครงการจำนำรอบ 1 ปี 2554 รัฐบาลได้ขายข้าวเก่าไปอีก แต่ผู้วิจัยคาดว่าข้าวจำนวนนี้คงไม่นำออกขายในตลาด แต่อาจถูกนำไปส่งเข้าโกดังกลางแทนข้าวใหม่จากโครงการจำนำรอบ 1 ปี 2554 ดังนั้น ผู้วิจัยคาดว่าข้าวเก่าที่ถูกนำมาส่งเข้าโกดังกลางแทนข้าวใหม่จะมีจำนวน  $2.0 - 0.3 = 1.7$  ล้านตัน บวกกับข้าวเน่าที่นายหน้าได้รับจากการระบายข้าวให้รัฐบาลอีก 8 แสนตัน รวมเป็นข้าวที่ถูกนำมาสวมแทนข้าวใหม่ 2.5 ล้านตัน มูลค่าความเสียหายคือ 25,616.95 ล้านบาท (ตารางที่ 5.3)

#### 5.4.3 ความเสียหายจากการทุจริตข้าวถูกราคาถูกในโครงการข้าวถูกราคาถูก

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายตามโครงการข้าวบรรจุถุงเพื่อลดค่าครองชีพของประชาชนที่รู้จักกันในนามข้าวถูกราคาถูก ข้าวธงฟ้า ข้าวถูกใจ และข้าวถุง อคส. (ถุงละ 70 บาทหรือ 14 บาทต่อกก.) ให้ประชาชนจำนวน 2.5 ล้านตัน โดยรัฐบาลยอมขาดทุนขายข้าวจากโครงการรับจำนำในราคาต่ำเป็นพิเศษ (5,031.42 บาท/ตัน) ให้ผู้ประมวลทำข้าวถุง แล้วยังจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้ประมวลนำข้าวไปปรับปรุงสภาพบรรจุถุงและจัดส่งถุงร้านค้าถูกใจอีกกิโลกรัมละ 4.52 บาท แต่จากการตรวจสอบของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ของวุฒิสภา พบว่าน่าจะมีการทุจริตในโครงการข้าวถุง อคส. เป็นมูลค่า 11,756-12,375 ล้านบาท เพราะมีการส่งมอบข้าวถูกราคาถูกเพียงร้อยละ 5-10 ของปริมาณข้าวที่รัฐบาลอนุมัติให้นำมาทำข้าวถูกราคาถูก (ดูกรุงเทพธุรกิจออนไลน์ 18 มิถุนายน 2556)

เนื่องจากผู้วิจัยไม่ได้ศึกษาข้อมูลของโครงการข้าวถูกราคาถูกด้วยตนเอง แต่นำข้อมูลที่มีการรายงานในการศึกษาของคณะกรรมการฯ มาคำนวณมูลค่าความเสียหาย พบว่าโครงการมีการอนุมัติให้นำข้าวทั้งสิ้น 2.5 ล้านตัน ไปปรับปรุงเป็นข้าวถุง โดยมีการส่งมอบแล้วตามคำกล่าวอ้างของ อคส. จำนวน 1.1 ล้านตัน คณะกรรมการฯ พบว่ามีการขายเข้าสู่ตลาดจริงเพียง 1.86 แสนตัน จากจำนวนที่ดำเนินการจริง 5.93 แสนตัน

โครงการนี้จึงมีส่วนทำให้รัฐเสียหาย 3 กรณี คือ 1. มีข้าวจำนวน 5.2 แสนตัน ซึ่งเบิกออกจากคลังแต่ไม่ถูกนำไปดำเนินงานตามโครงการ และยังไม่คืนข้าวจำนวนนี้กลับคลัง ความเสียหายที่รัฐได้รับคือ ส่วนต่างราคาข้าวตามราคาตลาด และราคาที่ใช้ในการเบิกข้าวในโครงการ จำนวน

2,605.02 ล้านบาท 2. ข้าวจำนวน 4.07 แสนตัน ไม่ถึงมือผู้บริโภค ในกรณีที่มีการนำข้าวออกจากคลัง มีการวางเงินค้ำประกันเต็มจำนวน มูลค่าความเสียหายที่รัฐได้รับคือ ส่วนต่างราคาข้าวตามข้อ 1 จำนวน 2,048.02 ล้านบาท หากการนำข้าวจำนวนนี้ออกจากคลังโดยไม่มีการวางมัดจำ มูลค่าความเสียหายจะเท่ากับ 4,096.05 ล้านบาท 3. ความเสียหายที่ได้รับจากการจ่ายค่าปรับปรุงข้าวในจำนวนที่ไม่ถึงมือผู้บริโภค จำนวน 1,839.85 ล้านบาท ตามตารางที่ 5.3 มูลค่าความเสียหายที่รัฐได้รับจากโครงการนี้คือ 6,493.42-8,541.44 ล้านบาท ขึ้นกับการวางเงินค้ำประกันตามปริมาณที่เบิกจริง

ดังนั้น มูลค่าการทุจริตจากการระบายข้าว คิดเป็นเงิน 75,148.63 ล้านบาท ตัวเลขนี้ใกล้เคียงกับการประมาณการของนายนิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน อดีตนายกสมาคมโรงสีแห่งประเทศไทย (ดูโพสต์ทูเดย์ 26 ก.พ. 2557) ได้ประเมินไว้ที่ 8 หมื่นล้านบาท แต่ถ้าวรวมความเสียหายอันเกิดจากข้าวที่สูญหายและการสับเปลี่ยนข้าวมูลค่าการทุจริตจะสูงถึง 1.02 แสนล้านบาท (ตารางที่ 5.3)

## 5.5 สรุป

จากการคำนวณสรุปได้ว่านโยบายจำนำข้าวก่อให้เกิดต้นทุนและความเสียหายต่อสังคม “มากกว่า” ประโยชน์ต่อเกษตรกรและผู้บริโภค โดยที่ความเสียหายนี้ยังไม่ได้นับรวมความเสียหายอีกหลายประการที่ไม่สามารถคำนวณ ได้แก่ ความเสียหายต่อชื่อเสียงคุณภาพข้าวไทย ความเสียหายจากการทำลายระบบตลาด ความสูญเสียจากพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (บทที่ 4) ความเสียหายจากการทุจริตอื่นที่นอกเหนือจากการระบายข้าว เช่น การจดทะเบียนเกษตรกรเกินจริง การขายสิทธิ์ให้โรงสี ซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน/นำข้าวนอกโครงการจำนำมาขายให้รัฐบาล การออกไปประทอนปลอม รวมถึงกรณีโรงสีบางแห่งถูกเจ้าของโกดังเรียกค่าเหยียบแผ่นดิน เป็นต้น

อย่างไรก็ดีการคำนวณมูลค่าการทุจริตในบทนี้ยังไม่สมบูรณ์ เพราะขาดข้อมูลการระบายข้าวทั้งจากกรมการค้าต่างประเทศ และ อคส. เช่น ข้อมูลชนิดข้าว ปริมาณ และราคาข้าวที่จำหน่าย เป็นต้น หากต้องการคำนวณมูลค่าการทุจริตให้สมบูรณ์จำเป็นต้องมีการรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยงาน ดังนั้นบัญชีของโครงการแล้วการจัดทำบัญชีรวมของทุกหน่วยงานในโครงการจำนำข้าวจึงเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน

รายงานล่าสุดเมื่อกลางเดือนตุลาคม 2557 คณะกรรมการนโยบายและจัดการข้าว พบว่า มีข้าวคงเหลือตามบัญชีเพียง 17.809 ล้านตัน ข้าวหาย 1.22 แสนตัน ทว่ามีข้าวคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน 13.29 ล้านตัน มีข้าวเสื่อมสภาพและข้าวผิวดิน 1.072 ล้านตัน แม้ปริมาณข้าวหายจะมีน้อยมาก แต่ก็ไม่น่าแปลกใจ เพราะตั้งแต่มีรายงานข้าวหายเกือบ 3 ล้านตัน ในเดือนมิถุนายน 2556 จนถึงวันตรวจนับสต็อกในระหว่างวันที่ 3 มิถุนายน – 9 สิงหาคม 2557 เป็นเวลานานถึง 12 เดือน ผู้ที่ขโมยข้าวไปขายก่อนจึงสามารถนำข้าวมาคืนโกดังกลางเกือบครบ แต่ที่น่าตกใจคือ มีข้าวที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานข้าวเสื่อมสภาพและข้าวผิวดินจำนวนมาก ทั้งนี้นอกจากจะเกิดจากการเก็บข้าวที่ไม่ได้มาตรฐานแล้ว

ผู้วิจัยเชื่อว่าสาเหตุสำคัญเกิดจากการที่โรงสีส่งมอบข้าวไม่ได้คุณภาพเข้าโกดัง หรือเจ้าของโกดังนำข้าวดีไปขาย แล้วส่งข้าวคุณภาพต่ำมาแทน ผู้วิจัยลองประมาณการมูลค่าขาดทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการที่ข้าวส่วนใหญ่มีคุณภาพต่ำ/เสื่อมสภาพ/ผิวดิน โดยใช้ราคาข้าวเฉลี่ยที่ 7,500 บาทต่อตัน ในเดือนกันยายน 2557 ปรากฏว่ารัฐบาลจะขาดทุนทางบัญชีเพิ่มขึ้นจาก 5.4 แสนล้านบาทเป็น 6.61 แสนล้านบาท มูลค่าการทุจริตจากการระบายข้าวเพิ่มเป็น 0.94-1.09 แสนล้านบาท (ตารางที่ 5.4-5.5) แต่ถ้ารัฐบาลต้องใช้เวลากว่า 5 ปี เพื่อขายข้าวในสต็อกให้หมด ขาดทุนจะเพิ่มเป็น 7.7 แสนล้านบาท และ 9.55 แสนล้านบาท หากขายข้าวหมดใน 10 ปี เงินขาดทุนก่อนหน้านี้ส่วนใหญ่เกิดจากการทุจริตโดยการส่งข้าวคุณภาพต่ำกว่าข้าวในโครงการรับจำนำให้รัฐบาล ประเทศจะต้องใช้เวลาอีกหลายปีในการชำระหนี้จากภาวะขาดทุนของโครงการฯ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอีกหลายปี

**ตารางที่ 5.4 ผลการคำนวณเบื้องต้น: การคำนวณต้นทุนสวัสดิการสุทธิในโครงการรับจำนำข้าว ต.ค.54-เม.ย.57 กรณีสต็อกข้าวเหลือ 17.809 ล้านตัน ข้าวในสต็อกเสื่อมคุณภาพ ติราคา 7,500 บาทต่อตัน**

ประเภท		หน่วย	ระยะที่ 1 ต.ค.54-ต.ค.56	ระยะที่ 2 พ.ย.56-เม.ย.57	รวม ต.ค.54-เม.ย.57			
สมมติฐาน	1	ความยืดหยุ่นอุปทานต่อราคา	$\mathcal{E}^S$	0.086	0.086	0.086		
	2	ความยืดหยุ่นอุปสงค์รวมต่อราคา	$\mathcal{E}^D$	-1.517	-1.517	-1.517		
	3	ความยืดหยุ่นอุปสงค์ภายในประเทศต่อราคา	$\mathcal{E}^{D^D}$	-0.392	-0.392	-0.392		
	4	ความยืดหยุ่นอุปสงค์ต่างประเทศต่อราคา	$\mathcal{E}^{F^D}$	-1.125	-1.125	-1.125		
ปริมาณ	5	ผลผลิตข้าวเปลือก		ล้านตัน	80.08	23.8	103.88	
	6	ผลผลิตข้าวสาร	$Q_1^T$	ล้านตัน	51.82	15.39	67.03	
	7	ข้าวเปลือกที่เข้าโครงการจำนำ		ล้านตัน	44.69	9.51	54.35	
	8	ข้าวสารที่เข้าโครงการจำนำ	$Q_1^T - Q_1^D$	ล้านตัน	28.92	6.15	35.07	
	9	ปริมาณการบริโภคและทำพันธุ์ภายในประเทศ	C	ล้านตัน	36.26	8.7	44.97	
	10	ปริมาณส่งออก	$Q_X$	ล้านตัน	14.03	4.16	18.19	
	11	ปริมาณระบายข้าวรัฐบาล		ล้านตัน	13.43	3.83	17.26	
	12	อุปทานข้าวสารที่ดูคุณภาพที่ไม่มีการแทรกแซง	$Q_0^*$	ล้านตัน	49.42	14.87	64.11	
	13	อุปทานข้าวสารส่วนเกินจากการจำนำราคาสูง	$Q_0^T - Q_1^T$	ล้านตัน	2.4	0.51	2.92	
	14	ปริมาณส่งออกลดลงหลังมีการจำนำ	$Q_1^X - Q_2^X$	ล้านตัน	-7.23	-0.5	-7.72	
	มูลค่า	15	มูลค่าการจำนำข้าว	$C_p$	ล้านบาท	700,416.45	156,825.53	857,241.98
		16	ต้นทุนการดำเนินงานทั้งหมด	$C_M + C_O$	ล้านบาท	47,320.36	16,824.70	64,145.05
			- ค่าสี่แปรสภาพ+กระสอบ+ขนส่ง	CM	ล้านบาท	37,627.59	8,700.31	46,327.90
			- ค่าใช้จ่ายบริหารจัดการ	CO	ล้านบาท	9,692.77	8,124.39	17,817.15
17		มูลค่าขายข้าว	R	ล้านบาท	154,742.05	27,313.57	182,055.62	
18		มูลค่าสต็อก ณ ราคาตลาด	$\Delta S$	ล้านบาท	116,175.00	17,392.51	133,567.51	
ราคา	19	ราคาข้าวสารขายส่งที่ดูคุณภาพที่ไม่มีการแทรกแซง	$P_0^*$	บาท/ตัน	15,989.41	15,989.41	15,989.41	
	20	ต้นทุนข้าวสารในโครงการจำนำเฉลี่ย	$P^S$	บาท/ตัน	24,221.54	25,497.79	24,445.39	
	21	ราคาขายส่งเฉลี่ย	$P_0^d$	บาท/ตัน	17,809.55	15,190.45	17,302.63	
	22	ราคาส่งออกเฉลี่ย	$P^X$	บาท/ตัน	21,009.55	17,569.84	20,223.67	
	23	ราคาระบายข้าวรัฐบาล	$P^C$	บาท/ตัน	11,521.21	7,137.93	10,548.75	
	24	ราคาขายส่งสุทธิที่รัฐบาลควรจะได้	$P_0^d$ - ค่าใช้จ่าย	บาท/ตัน	16,757.41	14,119.15	16,246.78	
	การคำนวณ	25	ค่าใช้จ่ายซื้อและแปรสภาพข้าวรับจำนำ	FC	ล้านบาท	-747,736.81	-173,650.22	-921,387.03
		26	การเปลี่ยนแปลงส่วนเกินผู้ผลิต	$\Delta PS$	ล้านบาท	416,704.48	143,861.92	560,566.40
27		การเปลี่ยนแปลงส่วนเกินผู้บริโภค	$\Delta CS$	ล้านบาท	0	12,088.27	12,088.27	
28		การเปลี่ยนแปลงการส่งออก	$\Delta X$	ล้านบาท	-115,542.56	-7,922.26	-123,464.82	
29		ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ - จากการผลิตมากเกินไป	DWL <sub>p</sub>	ล้านบาท	-9,254.81	-2,548.27	-11,803.08	
30	ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ - จากการจำกัดการค้า*	DWL <sub>x</sub>	ล้านบาท	-67,059.81		-67,059.81		
31	ค่าเสื่อมราคาข้าวในสต็อก	$d\Delta S$	ล้านบาท	-10,870.40	-6,775.69	-17,646.09		
32	ต้นทุนสวัสดิการสุทธิ	WC	ล้านบาท	-160,368.43	37,745.91	-122,622.52		
ขาดทุน	33	ต้นทุนรวม		ล้านบาท	805,234.10	171,602.17	976,836.27	
		- ค่าสี่แปรสภาพ+กระสอบ+ขนส่ง		ล้านบาท	37,627.59	8,700.31	46,327.90	
		- ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา		ล้านบาท	10,685.64	835.60	11,521.24	

ประเภท		หน่วย	ระยะที่ 1 ต.ค.54-ค.ค.56	ระยะที่ 2 พ.ย.56-เม.ย.57	รวม ต.ค.54-เม.ย.57
	- ค่าใช้จ่ายบริหารจัดการ	ล้านบาท	12,774.63	3,197.66	15,972.29
	- ค่าดอกเบี้ย	ล้านบาท	35,019.04	2,029.68	37,048.72
	- ค่าเสื่อมคุณภาพข้าว	ล้านบาท	8,710.74	13.39	8,724.13
	- ค่าซื้อข้าว	ล้านบาท	700,416.45	156,825.53	857,241.98
34	รายรับรวม	ล้านบาท	270,917.05	44,706.08	315,623.13
	- มูลค่าข้าวที่ขาย	ล้านบาท	154,742.05	27,313.57	182,055.62
	- มูลค่าข้าวในสต็อก	ล้านบาท	116,175.00	17,392.51	133,567.51
35	ขาดทุนรวม	ล้านบาท	-534,317.05	-126,896.09	-661,213.14
	- อดหนุนผู้ผลิต	ล้านบาท	-238,073.20	-58,476.54	-296,551.22
	- อดหนุนผู้บริโภค	ล้านบาท	-110,557.51	-36,426.59	-145,958.65
	- ขยให้พรรคพวกในราคาถูกลง	ล้านบาท	-60,007.93	-33,910.02	-93,911.30

ที่มา: ปรับปรุงจากตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.5 ผลการคำนวณเบื้องต้น: การแจกแจงการทุจริตในการระบายข้าวจากโครงการรับจำนำข้าว 5 รอบ (ตุลาคม 2554-เมษายน 2557) กรณีสต็อกข้าวเหลือ 17.809 ล้านตัน ข้าวในสต็อกเสื่อมคุณภาพร้อยละ 40 มาจากการสับเปลี่ยนข้าว

รูปแบบการทุจริต	มูลค่าทุจริต (ล้านบาท)	มูลค่าทุจริต (ล้านบาท)	
		มูลค่าทุจริตจาก การขายราคาถูกลง	มูลค่าทุจริตจาก แบบจำลอง
1. ข้าวรัฐต่อรัฐ 7.8 ล้านตัน	45,094.62		
2. เลือกขายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวก (70% ของปริมาณ 5.3 ล้านตัน)	21,512.57		
3. ข้าวธงฟ้า 2.4 ล้านตัน คาดว่าจะมีข้าวเข้าตลาดจริงเพียง 1.86 แสนตัน	8,541.44	75,148.63	93,911.30
- ข้าวไม่เข้าร้านถูกใจ (อคส.ให้ข้าวว่าเบิกจริง 1.1 ล้านตัน)	6,701.59	ล้านบาท	ล้านบาท
- ค่าปรับปรุงคุณภาพและค่าขนส่งข้าวถุงละ 22.59-26 บาท	1,839.85		
4. ข้าวหาย	34,430.61	การทุจริตจากข้าวหาย และการสับเปลี่ยนข้าว	
- กรณีไม่คืนข้าว 1.2 แสนตัน	1,949.61		
- กรณีหาข้าวคุณภาพต่ำมาคืน 5.9 ล้านตัน (40%)	32,481.00	34,430.61	
มูลค่าทุจริตรวม	109,579.24	ล้านบาท	

ที่มา: ปรับปรุงจากตารางที่ 5.2



## บทที่ 6

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 ความผิดพลาดของนโยบายการรับจำนำข้าว : นโยบายล้มเหลว หรือ บริหารจัดการบกพร่อง

ก่อนที่จะให้ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันความเสียหายและการทุจริตในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว ผู้วิจัยขอสรุปความผิดพลาดของนโยบายฯ ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในด้านความล้มเหลวของตัวนโยบาย และความบกพร่องในการบริหารจัดการนโยบายจำนำข้าว

##### **ความผิดพลาดของนโยบาย :**

(1) ความผิดพลาดจากการกำหนดราคารับจำนำข้าวที่สูงกว่าราคาตลาดโลก : แม้ว่า การอุดหนุนราคาข้าวจะไม่ใช่นโยบายที่ผิด เพราะรัฐบาลในระยะบอบประชาธิปไตยย่อมต้องการ แก้ปัญหาความเดือดร้อนเรื่องราคาข้าวให้ชาวนา แต่ความผิดพลาดเกิดจากการกำหนดราคารับจำนำ ข้าวให้สูงกว่าราคาตลาดโลก เพราะข้าวเป็นสินค้าส่งออก ราคาข้าวในประเทศย่อมต้องต่ำกว่าราคา ตลาดโลก หากตั้งราคาสูงกว่าตลาดโลกไทยก็จะไม่สามารถส่งออกข้าวได้

(2) ความพยายามโก่งราคาข้าวส่งออก (ซึ่งเป็นการเก็งกำไร) โดยการจำกัดปริมาณ การส่งออก : ความผิดพลาดครั้งใหญ่ของโครงการจำนำข้าว คือ พ.ต.ท.ทักษิณ และรัฐบาลคิดว่า ใน ฐานะที่ไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ของโลก หากรัฐบาลควบคุมปริมาณการส่งออกได้<sup>1</sup>ไทยจะ สามารถยกระดับราคาข้าวส่งออกได้เหมือนกับที่ซาอุดีอาระเบียและกลุ่มโอเปกมีอำนาจในการควบคุม ตลาดน้ำมัน เหตุผลที่รัฐบาลต้องการควบคุมตลาดส่งออกข้าวมี 2 ประการ **ประการแรก** ไทยเป็นผู้ ส่งออกรายใหญ่ที่สุดโดยมีส่วนแบ่งตลาดโลก 30% รัฐบาลเชื่อว่าการควบคุมปริมาณส่งออกจะทำให้ ไทยขึ้นราคาส่งออกได้ **ประการที่สอง** รัฐบาลอ้างว่าตลาดข้าวโลกเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์และผู้ ส่งออกรายใหญ่ของไทยสามารถซื้อข้าวในราคาถูก แล้วนำไปส่งออกทำกำไรสูง<sup>2</sup>

พ.ต.ท.ทักษิณ ให้สัมภาษณ์ว่า “เรามีผลผลิตและในตอนเริ่มต้นทุกคนต้องการให้เราขาย แต่ เราไม่สามารถทำได้เพราะอินเดียขายข้าวในสต็อกราคาถูกมาก ในเวลานั้นราคาตลาดอยู่ที่ 400 ดอลลาร์ต่อตัน แต่ตอนนี้ราคาข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 600 ดอลลาร์ต่อตัน เพิ่มขึ้นกว่า 50% ตอนนี้สต็อก

<sup>1</sup> รัฐบาลกลายเป็นผู้ขาดซื้อข้าวเปลือกจากการตั้งราคาซื้อสูงและผู้ขาดการขายข้าวจากสต็อกรัฐบาล โดยเฉพาะการส่งออก แต่ รัฐบาลไม่เคยแทรกแซงตลาดค้าปลีกข้าว

<sup>2</sup> แต่ข้าวไม่เหมือนกับน้ำมัน เมื่อราคาข้าวเพิ่มสูงขึ้น ชาวนาทั่วโลกก็จะปลูกข้าวเพิ่มขึ้น ในขณะที่น้ำมันไม่สามารถผลิตเพิ่มขึ้นได้ น้ำมันไม่มีค่าเสื่อมในการเก็บ แต่ข้าวมีการเสื่อมสภาพสูง

ข้าวเรามีมูลค่าเพิ่มขึ้น ถ้าคุณทุ่มขายคุณจะได้เงินเร็วแต่จะเสียเงินจำนวนมาก” (<http://www.forbes.com/sites/timferguson/2012/10/30/qa-thaksin-sits-down-with-forbes/2/>)

หลังจากนั้นรัฐมนตรีบางคน ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ และข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ต่างก็รับลูกให้สัมภาษณ์ว่า หากไทยกักตุนข้าวไว้ในสต็อกกระยะหนึ่ง ในที่สุดราคาข้าวส่งออกจะสูงขึ้น รัฐบาลจะไม่ขาดทุน แต่อาจได้กำไรด้วยซ้ำไป (คมชัดลึกออนไลน์ ตุลาคม 2554 ASTV ผู้จัดการรายวัน 2555 ไทยพีบีเอส ตอบโจทย์ 10 ตุลาคม 2555)

รัฐมนตรีกระทรวงการคลังเคยให้สัมภาษณ์ว่าจะสามารถขายข้าวส่งออกได้ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนค่าข้าวเปลือก (cost plus) หรือประมาณ 800 ดอลลาร์ต่อตันเป็นอย่างต่ำ (15,000 บาท / อัตราการสีแปร) (คมชัดลึกออนไลน์ ตุลาคม 2554) บทสัมภาษณ์ข้างต้นแสดงว่ารัฐบาลมีนโยบาย “เก็งกำไร” โดยการจำกัดปริมาณการส่งออก

อย่างไรก็ตาม “การเก็งกำไร” ไม่ใช่ธุระของรัฐบาล เพราะการเก็งกำไรมีความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะตลาดข้าวที่มีราคาผันผวนสูงกว่าธัญพืชอื่น ๆ รัฐบาลต้องไม่นำเงินภาษีประชาชนมาเสี่ยงเก็งกำไรโดยเด็ดขาด ยิ่งเป็นการเก็งกำไรเป็นเวลานานหลายเดือน (เช่น ข้ามฤตยูการผลิต) ยิ่งไม่ควรทำอย่างยิ่ง

แนวคิดการผูกขาดการส่งออกเพื่อผลในการเก็งกำไรนี้เกิดจากรัฐบาลไม่มีความเข้าใจธรรมชาติของตลาดข้าวโลก ที่ผันผวนอย่างรวดเร็ว ในระยะแรกของการจำนำข้าวรัฐบาลสามารถทำให้ราคาข้าวส่งออกไทยสูงขึ้นมากในไตรมาสที่ 2 ปี 2555 แต่หลังจากที่รัฐบาลอินเดียยกเลิกมาตรการระงับการส่งออกในเดือนกันยายน พ.ศ. 2554 (ดังรูปที่ 5.2) ราคาข้าวอินเดียและเวียดนามกลับลดลงอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลจากการแข่งขันระหว่าง 2 ประเทศ ในขณะเดียวกัน ผลผลิตข้าวของเวียดนามเพิ่มขึ้นตลอดช่วงปีพ.ศ. 2553 ถึง 2556 (ดังรูปที่ 6.1) ทำให้มีผลผลิตส่วนเกินเพื่อส่งออกมากขึ้น ดังนั้น ผู้ซื้อจึงหันไปซื้อข้าวราคาถูกจากอินเดียและเวียดนาม

ผลของความคิดของทักษิณครั้งนี้ คือ ไทยต้องตกจากตำแหน่งผู้ส่งออกข้าวจากอันดับหนึ่ง กลายเป็นอันดับสามในปีพ.ศ. 2555 และ 2556 ความพยายามเปลี่ยนตลาดแข่งขันไปสู่ตลาดผูกขาด ทำให้สวัสดิการสังคมลดลง ผู้ส่งออกหลายรายต้องออกจากธุรกิจ ผู้ส่งออกบางรายหันไปทำธุรกิจในประเทศเพื่อนบ้านแทน

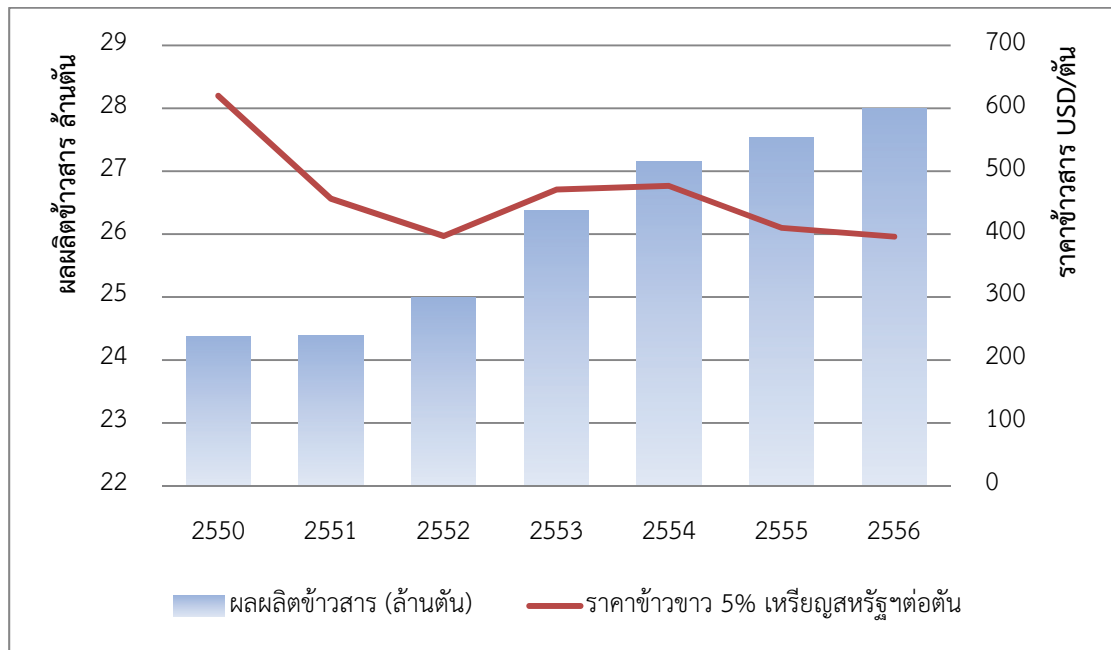
นอกจากนี้การพยายามผูกขาดนี้หมิ่นเหม่ต่อการผิดรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 84 (1) ที่กล่าวว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบาทสำคัญที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มี



ลักษณะแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีสาธารณูปโภค”

ผลของนโยบายผูกขาดยังก่อให้เกิดการค้าขายระบบพรรคพวกซึ่งเป็นความผิดพลาดในการดำเนินการ (อ่านต่อใน ระบบพรรคพวก ด้านล่าง)

รูปที่ 6.1 ราคาข้าวขาว 5% และผลผลิตข้าวสารรายปีของประเทศเวียดนาม ตั้งแต่ปี 2550-2556



ที่มา: USDA, Foreign Agricultural Service, Data base, 2014

ท้ายที่สุดแล้วผู้ส่งออกรายใหญ่ก็ไม่มี “ชีวิตที่เรียบง่าย” อย่างที่ พ.ต.ท.ทักษิณได้กล่าวไว้ เพราะในปัจจุบันการเป็นผู้ส่งออกมิได้ง่ายดายเหมือนกับในช่วงทศวรรษที่ 2500 ถึง 2520 ผลของการศึกษาด้วยเศรษฐกิจพบว่าในปัจจุบันไทยไม่ได้มีอำนาจผูกขาดอีกต่อไป (อิทธิพงศ์ 2557) ปัจจุบันมีผู้แข่งขันที่มีต้นทุนต่ำอย่างเวียดนาม กัมพูชา และเมียนมาร์ ซึ่งในประเทศไทยก็มีผู้ส่งออกกว่า 150 ราย ทำให้เกิดการแข่งขันรุนแรงขึ้น ผู้ส่งออกต้องลงทุนทั้งด้านข้อมูล และการจัดการความเสี่ยง เพราะตลาดค้าข้าวโลก มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ รัฐบาลแทบทุกประเทศเข้าแทรกแซงตลาดข้าว อีกทั้งราคาในตลาดโลกมีความแปรปรวนสูง ถ้าผู้ส่งออกตัดสินใจผิดพลาดก็จะได้รับความสูญเสียอย่างมาก ดังนั้นกำไรของผู้ส่งออกจึงเกิดจากผลตอบแทนต่อความเสี่ยง และการลงทุนในสารสนเทศ ยิ่งกว่านั้นในปัจจุบันการแข่งขันในตลาดส่งออกรุนแรงขึ้น เพราะผู้ส่งออกไทยคงต้องแข่งขันทั้งกับผู้ส่งออกเวียดนาม และอินเดีย ทำให้อัตรากำไรลดลงเหลือเพียงตันละ 2-5 เหรียญสหรัฐ

(3) การใช้เงินนอกงบประมาณแบบขาดความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (accountability) : โครงการจำนำข้าวผิดพลาดตั้งแต่รัฐบาลเริ่มหาเสียงจะรับจำนำข้าวเปลือก “ทุกเม็ด” ในราคา

15,000 บาทต่อตัน (ซึ่งแพงกว่าราคาข้าวเปลือกในตลาดถึง 50%) แต่ปัญหาที่สำคัญ คือ ในระหว่างการหาเสียงพรรคเพื่อไทยไม่เคยระบุวงเงินค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการ และแหล่งที่มาของเงินดำเนินการ แม้แต่ในวันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ประเด็นสำคัญ คือ หลังจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลอาศัยอำนาจฝ่ายบริหารใช้เงินนอกงบประมาณโดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน<sup>3</sup> วิธีนี้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องขออนุมัติกับรัฐสภา ทำให้รัฐบาลมีอำนาจที่จะใช้จ่ายเงินในโครงการนี้อย่าง “ไม่จำกัด” เสมือนหนึ่งรัฐบาลมีสมุดเช็คเปล่าที่สามารถลงตัวเลขเท่าไรก็ได้

ผลของการไม่มีการจำกัดวงเงินงบประมาณทำให้ต้นทุนของโครงการจำนำข้าวขึ้นไปสูงถึง 9.85 แสนล้านบาทใน 5 ฤดูเพาะปลูก (คิดเป็น 4.5% ของ GDP ปี 2555 และ 2556 หรือมากกว่า 73% ของมูลค่าส่วนเพิ่มของการผลิตข้าวและการสีข้าวในปี 2555)

(4) การอุดหนุนผู้บริโภค ทำให้ต้นทุนยิ่งมากขึ้นอีก: แทนที่จะปล่อยให้ราคาตลาดในประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับตลาดโลก รัฐบาลกลับมีนโยบายทำให้ราคาข้าวสารขายปลีกในประเทศมีราคาถูก เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค (ดังรูปที่ 5.1 ก) เมื่อแจกแจงต้นทุนของนโยบาย พบว่า นอกจากการอุดหนุนเกษตรกร 296.53 พันล้านบาท รัฐบาลยังต้องจ่ายอุดหนุนผู้บริโภครอีก 138.46 พันล้านบาท ทำให้ยอดขาดทุนจากนโยบายแทรกแซงตลาดสูงขึ้นไปอีก

### **บริหารจัดการบกร่องมีปัญหาหลัก 3 ประการดังนี้**

(1) การไม่จัดทำบัญชี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน : ในช่วงกลางปี 2555 รัฐบาลเริ่มทราบแล้วว่ามิงงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของโครงการรับจำนำข้าว<sup>4</sup> ในช่วงฤดูจำนำข้าวในปี 2555/56 (รอบที่ 3) รัฐบาลจึงเริ่มเกิดความคิดที่จะลดราคาจำนำจาก 15,000 บาทต่อตัน เป็น 13,000 บาทต่อตัน เพื่อจำกัดการช่วยเหลือ แต่เกษตรกรประท้วงเสียก่อนรัฐบาลจึงไม่กล้าลดราคาลง อย่างไรก็ตามในฤดูเพาะปลูกนาปี 2556 (รอบที่ 4) รัฐบาลเริ่มมีการจำกัดวงเงินเป็นไม่เกิน 500,000 บาทต่อครัวเรือน และลดลงเป็น 350,000 บาทต่อครัวเรือนในรอบที่ 5

<sup>3</sup> ครม. มีมติ 2 ครั้ง (3 ตุลาคม 2555 และ 10 มิถุนายน 2556) กำหนดเพดานกู้เงินสำหรับโครงการจำนำข้าวจนถึงสิ้นปี 2556 ในกรอบ 410,000 ล้านบาท และเงินทุน ธกส. 90,000 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 500,000 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติวงเงินกู้จริงและวงเงินกู้เพิ่มเติมที่รัฐบาลขอให้ ธกส. สำรองออกไปก่อนมีจำนวนเกิน 500,000 ล้านบาท แต่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลังอ้างว่าเงินกู้ส่วนที่เกินเพดานนี้เป็นเพียงส่วนเกินช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้น

<sup>4</sup> คณะรัฐมนตรีมีมติจำกัดวงเงินรายจ่ายสำหรับโครงการรับจำนำข้าวโดยกำหนดให้มีการกู้เงินไม่เกิน 5 แสนล้านบาท และนำเงินจากการขายข้าวมาใช้หมุนเวียนซื้อข้าว แต่เมื่อสิ้นสุดโครงการ 3 โครงการแรกรัฐบาลเริ่มตระหนักว่าโครงการจะมีปัญหาสภาพคล่องเพราะราคาจำนำสูงเกินไปและรัฐบาลมีปัญหาการขายข้าว ดังนั้นหลังจากยุบสภารัฐบาลยังพยายามขอให้คณะกรรมการบริหารหนี้สาธารณะเพิ่มยอดการค้าประกันเงินกู้ของโครงการ

ทว่าการจำกัดวงเงินจำนำในช่วงหลังนั้นสายเกินแก้ เพราะโครงการได้ใช้เงินไปเกิน 5 แสนล้านบาท ซึ่งเป็นยอดเงินกู้ทั้งหมดของโครงการตามมติของกรมตั้งแต่ปี 2555 นอกจากนั้นกระทรวงการคลังได้ปฏิเสธการเพิ่มเพดานกู้เงิน และกดดันให้กระทรวงพาณิชย์ขายข้าวเพื่อนำเงินมาหมุนเวียนซื้อข้าวจากเกษตรกร ทั้งหมดนี้สามารถอธิบายว่าทำไมรัฐบาลถึงไม่สามารถจ่ายเงิน 1.30 แสนล้านบาทให้แก่เกษตรกร 1 ล้านคนได้ หลังจากการยุบสภา การประท้วงของชาวนาในช่วงต้นปี 2557 กดดันให้รัฐบาลต้องเลหลังขายข้าวในสต็อกด้วยราคาที่ถูกมากทำให้ราคาส่งออกข้าวไทยลดลงจนต่ำกว่าราคาข้าวของเวียดนามเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์

ปัญหาสภาพคล่องดังกล่าวเกิดจากการที่รัฐบาลไม่ได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำบัญชี เพื่อรายงานรัฐบาลเป็นประจำทุกเดือน หรือทุกไตรมาส แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการจำนำข้าว (ซึ่งมีรองปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน) เพื่อปิดบัญชีโครงการหลังสิ้นสุดโครงการแต่ละฤดู แต่คณะกรรมการฯ ประสบปัญหาไม่ได้ข้อมูลครบถ้วนจากบางหน่วยงาน โดยเฉพาะกรมการค้าต่างประเทศและ อคส. การที่หน่วยงานไม่เคยทำบัญชีรวมทั้งไม่มีการทำบัญชีกระทบยอดของทุกหน่วยงานเป็นประจำ (consolidated account) ทำให้รัฐบาลไม่ทราบกระแสเงินและฐานะของโครงการในแต่ละเดือน (หรือแต่ละไตรมาส) แม้จะมีรายงานปิดบัญชีหลังเสร็จสิ้นโครงการแล้ว 3 เดือน แต่รายงานก็ออกล่าช้า 4-5 เดือน มิหนำซ้ำเมื่อมีการรายงานผลขาดทุนทางบัญชี รัฐมนตรีส่วนใหญ่กลับปฏิเสธไม่ยอมรับรายงานดังกล่าว นอกจากนั้นรัฐบาลยังพยายามปิดบังข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ไม่มีใครเห็นข้อมูลทั้งหมด รวมทั้งตัวรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรีแต่ละคนให้ข่าวสับสนไม่ตรงกัน โดยเฉพาะตัวเลขปริมาณการขายข้าวของรัฐบาลและสต็อกข้าวของรัฐ

(2) การค้าข้าวระบบพรรคพวก : เพื่อที่จะควบคุมการส่งออกข้าว รัฐบาลจึงเข้ามาผูกขาดตลาดข้าวส่งออก แต่แทนที่จะเป็นการผูกขาดโดยรัฐ รัฐบาลกลับอาศัยบริษัทเอกชนที่เป็นพรรคพวก เป็นเครื่องมือการผูกขาด โดยรัฐบาลขายข้าวให้แก่บริษัทดังกล่าวนี้ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด และใครก็ตามที่ต้องการซื้อข้าวไม่ว่าจะเป็น ผู้ค้าข้าวถุง โรงสี หรือผู้ส่งออก ต้องซื้อข้าวจากนายหน้าผู้ผูกขาดกลุ่มนี้ นอกจากนี้รัฐบาลยังขายข้าวให้เฉพาะบางบริษัทที่สนับสนุนโครงการจำนำข้าวเท่านั้น

แม้บริษัทพรรคพวกสามารถซื้อข้าวจากรัฐบาลได้ในราคาถูก และสามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้ส่งออกอันดับ 3 ในปี 2555-57 แต่บริษัทมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากข้าวของบริษัทถูกผู้ซื้อในต่างประเทศปฏิเสธ ตัวอย่างเช่น ข้าวที่บริษัทพรรคพวกบางบริษัทส่งออกให้แก่อินโดนีเซียและอิรัก กลับถูกผู้ซื้อปฏิเสธเพราะมีปัญหาเรื่องคุณภาพและการขนส่ง รัฐบาลทั้งสองประเทศจึงหยุดนำเข้าข้าวจากประเทศไทยไปอีกระยะหนึ่ง

แม้บริษัทดังกล่าวจะมีปัญหาส่งออก แต่เนื่องจากบริษัทมีสิทธิ์ซื้อข้าวจากรัฐบาลจำนวนมากในราคาถูกบริษัทเหล่านี้จึงนำข้าวที่ซื้อมาในราคาถูกขายให้พ่อค้าในประเทศทำกำไรเป็นกอบเป็น

ถ้า ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่ข้าว G-to-G ส่วนใหญ่มิได้ถูกขายให้รัฐบาลต่างประเทศ แต่ถูกนำมาขายในประเทศผ่านบริษัทที่อ้างว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลต่างประเทศ

(3) การทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตในการขายข้าว : รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจอย่างแท้จริงที่จะป้องกันการทุจริตจากการจำนำข้าว นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมากได้เตือนรัฐบาลว่ามีการคอร์รัปชันในโครงการจำนำข้าวทุกขั้นตอน แทนที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อลดการทุจริตกลับเอาหูไปนา เอาตาไปไร่ เช่น ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์อภิปรายในรัฐสภา เรื่องการขายแบบจืดจืดและจืดจืดและการทุจริตในหลายภาคส่วน ประธานคณะกรรมการปิดบัญชี พบว่ามีข้าวในโครงการจำหน่ายไป 2.9 ล้านตันจากโกดังกลาง แทนที่รัฐบาลจะตรวจสอบและหาทางแก้ปัญหา กลับตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบประธานคณะกรรมการฯ และแม้จะมีการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้าวในโกดัง รัฐบาลกลับไม่รายงานผลตรวจสอบต่อสาธารณะ

นอกจากนี้รัฐบาลยังปกปิดและให้ข้อมูลเท็จเกี่ยวกับการค้าแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) การปกปิดข้อมูลในช่วงการประมูลเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ แต่เมื่อรัฐบาลขายข้าวแล้ว หลังจากนั้นรัฐบาลควรที่จะเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน เมื่อสื่อมวลชนทำหนังสือขอข้อมูลการค้าแบบจีทูจีจากกระทรวงพาณิชย์ รัฐบาล (โดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ) กลับปฏิเสธการให้ข้อมูลนั้น ยิ่งไปกว่านั้นกระทรวงพาณิชย์ได้หยุดการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการจำนำข้าวในเว็บไซต์ การปกปิดข้อมูลที่สำคัญที่สุดคือเมื่อเดือนพฤษภาคม 2556 กรมการค้าต่างประเทศ ยกเลิก การให้อำนาจสภาหอการค้าไทยเป็นผู้ออกใบอนุญาตการส่งออกข้าวขาว โดยโอนอำนาจคืนมาที่กระทรวงพาณิชย์ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ข้อมูลการส่งออกข้าวของผู้ส่งออกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสมาคมผู้ส่งออกก็กลายเป็นความลับ ผู้ส่งออกกลุ่มนี้ คือ ผู้เกี่ยวข้องกับการค้าแบบจีทูจีนั่นเอง นอกจากนั้นเมื่อกรมการค้าต่างประเทศส่งเงินค่าขายข้าวเพื่อชำระหนี้ ธกส. กรมการค้าต่างประเทศกลับไม่ได้แจ้งรายละเอียดว่าเงินดังกล่าวมาจากการขายข้าวจากโกดังใด เป็นปริมาณเท่าไร ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติในอดีต

โครงการจำนำข้าวจึงเสมือนออกแบบมาเพื่อให้นักการเมืองและพรรคการเมืองเข้ามาฉกฉวยเงินจากรัฐและประชาชน การศึกษาพบว่า มูลค่าการทุจริตจากการขายข้าวของรัฐบาลอยู่ประมาณ 84.5 – 102 พันล้านบาท โดยแบ่งการคอร์รัปชันจากการขายข้าวเป็น 4 แบบ คือ จีทูจี (45 พันล้านบาท) ยื่นซองประมูลข้าว (21.5 พันล้านบาท) โครงการข้าวถุงราคาถูก (6.5 พันล้านบาท) และข้าวหายจากโกดังรัฐ (27.6 พันล้านบาท)

## 6.2 สรุปผลการศึกษา

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาครั้งนี้ คือ การศึกษาพฤติกรรมการทุจริต และประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวจากโครงการรับจำนำข้าวฤดูการผลิตปี 2554/55 ถึงปี

2556/57 รวม 5 โครงการตลอดจนการวิเคราะห์พยานหลักฐานการทุจริตในการระบายข้าวว่ามีความเกี่ยวข้องกับเชื่อมโยงกับนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงผู้มีอำนาจตัดสินใจระบายข้าวและเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบของโครงการรับจำนำข้าว

วัตถุประสงค์รอง คือ การวิเคราะห์และประมาณการต้นทุนสวัสดิการ ซึ่งประกอบด้วยต้นทุนการคลัง (รวมทั้งการขาดทุน) ความสูญเสียของสังคม และประโยชน์ของโครงการรับจำนำข้าว การประมาณการมูลค่าการทุจริตจากการระบายข้าว 4 ประเภท คือ ปัญหาข้าวหายจากโกดังกลาง การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การขายข้าวให้ผู้เสนอราคาซื้อแบบลับๆ และโครงการข้าวถูกราคาถูกของกระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนการสำรวจทัศนคติเรื่องการทุจริต และวิเคราะห์พฤติกรรมการแสวงหากำไรเข้าทางเศรษฐกิจของชาวนา เจ้าของโรงสี เจ้าของโกดัง และผู้ตรวจคุณภาพข้าว (เซอร์เวย์เยอร์) และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อสร้างกติกาคือความรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

ผลการศึกษาให้ข้อสรุปที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก แม้ว่าชาวนาทั่วประเทศจะได้รับผลประโยชน์ส่วนเกิน (producer surplus) เป็นมูลค่าสุทธิสูงถึง 5.6 แสนล้านบาทจากโครงการรับจำนำข้าว ผู้ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นชาวนาขนาดกลางและขนาดใหญ่ แต่ประเด็นสำคัญ คือ โครงการรับจำนำข้าวก่อให้เกิดความเสียหายมหาศาลต่อสังคม ถ้านับเฉพาะต้นทุนการคลัง พบว่าโครงการนี้มีค่าใช้จ่ายรวมถึง 9.85 แสนล้านบาท เงินที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นเงินนอกงบประมาณที่กู้จากสถาบันการเงินของรัฐ โดยรัฐบาลไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาผลการดำเนินการ 5 โครงการ ทำให้เกิดการขาดทุนทางบัญชีสูงถึง 5.39 แสนล้านบาท<sup>5</sup> (หรือ 54.7% ของค่าใช้จ่าย) ต้นตอของการขาดทุนจำนวนมหาศาลเกิดจาก การรับจำนำในราคาสูง และการทุจริตขายข้าวราคาต่ำ นอกจากนั้นหากเรานับรวมผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในโครงการรับจำนำ ปรากฏว่าต้นทุนและผู้บริโภคถึง 1.23 แสนล้านบาท ซึ่งหมายความว่าความสูญเสียต่อสังคม (หรือต้นทุนสวัสดิการ) สูงกว่าประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนา วาทะกรรมของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ที่อ้างว่าโครงการเป็นประโยชน์ต่อชาวนา จึงเป็นเพียงความพยายามกลบเกลื่อนความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคมแบบขาดความรับผิดชอบ<sup>6</sup> ต้นทุนสวัสดิการนี้เกิดจากการความสูญเสียที่มาจากกรณีที่รัฐเข้าแทรกแซงตลาดข้าว

<sup>5</sup> ในเดือนตุลาคม 2557 ผลการตรวจสอบเบื้องต้นพบว่าข้าวจำนวนมากมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน หากนับความเสียหายนี้จะมีผลขาดทุนสูงถึง 6.6 แสนล้านบาท ดูภาคผนวก

<sup>6</sup> นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์-สังคมศาสตร์ บางท่านยังคงให้การสนับสนุนโครงการรับจำนำข้าว ด้วยเหตุผลที่ว่าช่วยเหลือชาวนาเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และแก้ปัญหาความจน นอกจากนั้นรัฐบาลก็ให้การอุดหนุนคนร่ำรวยอย่างมโหฬาร เช่น นโยบายยกเว้นภาษีของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ ผู้วิจัยเห็นด้วยว่ารัฐต้องยกเลิกการอุดหนุนคนรวย ส่วนการอุดหนุนชาวนาคควรจำกัดขอบเขตเฉพาะชาวนาที่ยากจน และใช้มาตรการพัฒนาศักยภาพของชาวนายากจนแทน เพราะมีชาวนาจำนวนมากที่มีฐานะดีไม่

และการทุจริตที่เกิดจากการระบายข้าวราคาต่ำ ให้แก่บริษัทพรรคพวกของตน ความสูญเสียของสังคมจำนวนนี้เป็นความสูญเสียขั้นต่ำ เพราะยังไม่ได้รวมความเสียหายอีกหลายอย่างที่ไม่อาจนับเป็นตัวเงินได้ เช่น คุณภาพข้าวที่ลดต่ำลง ข้าวไทยเสียชื่อเสียงในตลาดต่างประเทศ การทุจริตทุกขั้นตอนของการจำนำข้าวตั้งแต่ระดับชาวนา โรงสี โกดัง และการระบายข้าวตลอดจนความสูญเสียจากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้เกี่ยวข้อง โดยสรุป หากรัฐบาลเปลี่ยนวิธีการช่วยเหลือชาวนาโดยการจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ชาวนาโดยตรง และไม่เข้าแทรกแซงตลาด รัฐบาลก็จะขาดทุนน้อยลงและความเสียหายต่างๆ ที่กล่าวถึงก็จะไม่เกิดขึ้น

ประการที่สอง ผลการประเมินมูลค่าการทุจริตจากการระบายข้าวในราคาต่ำมีมูลค่าระหว่าง 84,476-102,715 ล้านบาท<sup>7</sup> ซึ่งประกอบไปด้วย การทุจริตจากการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ 7.8 ล้านตัน (ร้อยละ 44) การทุจริตจากการเลือกขายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวก รวบรวม 4 ล้านตัน (ร้อยละ 21) และการทุจริตจากการขายข้าวถูกราคาถูก 1.1 ล้านตัน (ร้อยละ 8.3) นอกจากนี้ยังพบว่ามีทุจริตโดยการแอบนำข้าวในโครงการจำนำไปขายก่อน แล้วจึงนำมาคืนภายหลัง มีมูลค่าสูงถึง 25,616.95 ล้านบาท จากรายงานของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวยังพบว่ามีข้าวบางส่วนที่ไม่ได้นำมาคืน คาดว่าจะมีความเสียหายรวม 1.9 พันล้านบาท<sup>8</sup> รวมความเสียหายจากการทุจริตที่นับได้มีมูลค่า 1.02 แสนล้านบาท ทั้งนี้ยังไม่ได้นับรวมความเสียหายอีกหลายประการที่ไม่สามารถคำนวณได้ ได้แก่ ความเสียหายต่อชื่อเสียงคุณภาพข้าวไทย ความเสียหายจากการทำลายระบบตลาด ความเสียหายจากการสูญเสียตลาดข้าวในอนาคต ความเสียหายจากการทุจริตอื่นที่นอกเหนือจากการระบายข้าว การจดทะเบียนเกษตรกรเกินจริง การขายสิทธิ์ให้โรงสี ซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน/นำข้าวนอกโครงการจำนำมาขายให้รัฐบาล การออกไปประหวนปลอม เป็นต้น

ประการที่สาม ผลสำรวจทัศนคติของชาวนา โรงสี เจ้าของโกดัง ผู้ตรวจสอบข้าว (เซอร์เวย์เยอร์) และการสัมภาษณ์ผู้ส่งออกข้าว ผู้ค้าข้าว และโรงสีบางแห่ง พบว่า มีการทุจริตในโครงการจำนำข้าวอยู่ในระดับปานกลางถึงค่อนข้างสูง เกษตรกรในโครงการรับจำนำให้ความเห็นว่าการทุจริตของเกษตรกรอยู่ในระดับปานกลาง แต่เกษตรกรนอกโครงการในภาคกลางและเกษตรกรในโครงการ

---

ควรให้การอุดหนุน ยิ่งกว่านั้นโครงการจำนำยังเป็นการนำเงินภาษีจำนวนมากไปแจกโรงสี เจ้าของโกดัง นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมทุจริตจนก่อความเสียหายร้ายแรงต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

<sup>7</sup> หากข้าวที่คุณภาพไม่ผ่านมาตรฐานร้อยละ 40 มาจากการทุจริตสืบเปลี่ยนข้าว มูลค่าการทุจริตจะเพิ่มเป็น 1.09 แสนล้านบาท

<sup>8</sup> แม้ว่าจะมีข้าวหายเพียงเล็กน้อย แต่ปัญหาใหญ่ คือ สต็อกข้าวในโกดังกลาง กว่าร้อยละ 82 มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน หรือเสื่อมสภาพ ปัญหาในส่วนหนึ่งเกิดจากการทุจริตสืบเปลี่ยนข้าวในโครงการจำนำเป็นข้าวคุณภาพต่ำ/ข้าวเสื่อมสภาพ หากรวมความเสียหายส่วนนี้ มูลค่าขาดทุนจะสูงถึง 6.6 แสนล้านบาท และมูลค่าทุจริตจะสูงขึ้นเป็น 1.98 แสนล้านบาท ตัวเลขนี้ยังไม่นิ่ง เพราะในวันที่แก้ไขรายงานวิจัยฉบับนี้ รัฐบาลยังไม่ได้แถลงผลการตรวจนับปริมาณและคุณภาพข้าวในโกดังกลาง

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เห็นว่ามีการทุจริตค่อนข้างมาก โรงสี และโกดังกลางก็ให้ความเห็นว่าการทุจริตอยู่ในระดับค่อนข้างสูง

ประการที่สี่ รัฐบาลบริหารจัดการนโยบายรับจำนำข้าว แบบขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยปลະละเลยปัญหาการทุจริตในการระบายข้าว การไม่ใส่ใจกับรายงานข้าวหายจากโกดังกลาง แต่กลับสั่งให้มีการตั้งกรรมการสอบสวนประธานคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการจำนำข้าว การโกหกประชาชน และการปิดบังข้อมูลการค้าข้าว แบบรัฐต่อรัฐการปล่อยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำนำบานปลาย (อาทิเช่น การยอมให้เกษตรกรขายข้าวให้โครงการรับจำนำเกินปริมาณที่ตนมีสิทธิ์ตามใบทะเบียนเกษตรกร)

รายละเอียดของการสำรวจทัศนคติมีดังนี้

การสำรวจเกษตรกร พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุว่ามีการทุจริตในโครงการจำนำข้าวอยู่ในระดับปานกลาง โดยเกษตรกรที่ระบุว่ามีการทุจริตมากที่สุด คือ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวในภาคอีสาน และเกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวในภาคกลาง เกษตรกรมีความเห็นว่าการทุจริตที่มากที่สุด คือ เรื่องใบประทวนล่าช้า รองลงมาคือ การจดทะเบียนเกิน และการซื้อสิทธิ์/สวมสิทธิ์ การวิเคราะห์พบว่า เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินมากจะมีโอกาสรับรู้การทุจริตมากขึ้น ในขณะที่เกษตรกรในภาคเหนือมีโอกาสรับรู้การทุจริตน้อยลง นอกจากนี้พบว่า โครงการจำนำข้าวทำให้มีเกษตรกรกว่าครึ่งหนึ่งเพิ่มค่าใช้จ่ายในการลงทุนปลูกข้าวเพื่อแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การเพิ่มผลผลิตข้าวทำให้เกิดความต้องการเช่ามากเพิ่มขึ้น มีการใช้ปุ๋ย ฆิดยาและใช้น้ำชลประทานเพิ่มขึ้นมาก ต้นทุนการผลิตจึงถีบตัวขึ้นสูงมาก การวิเคราะห์ด้วยสมการถดถอยพบว่า ถ้าหัวหน้าครัวเรือนเกษตรกรมีการศึกษาสูง มีโอกาสที่ครัวเรือนนั้นจะเพิ่มการปลูกข้าวเพื่อแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมาก แต่ถ้าหัวหน้าครัวเรือนมีอายุมากหรือเกษตรกรอยู่ในภาคเหนือจะมีโอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจน้อยลง

โดยสรุป แม้การลงทุนแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อตัวเกษตรกร แต่กลับเป็นการถลุงทรัพยากรที่มีค่าของประเทศที่ควรนำไปใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น ในช่วงสองปีครึ่งของการจำนำ ชาวนาภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ใช้น้ำชลประทานมากเกินกว่าปริมาณที่กรมชลประทานวางแผนจ่ายน้ำให้ ปริมาณการใช้น้ำชลประทานในช่วงนาปรังสองฤดูมีจำนวนเท่ากับครึ่งหนึ่งของปริมาณน้ำในเขื่อนภูมิพล ผลการใช้น้ำอย่างสิ้นเปลืองดังกล่าวมีส่วนสำคัญ

ทำให้น้ำในเขื่อนภูมิพลและสิริกิติ์ในปลายปี 2557 อยู่ในระดับต่ำผิดปกติ<sup>9</sup> ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำนาปรังและการผลิตน้ำประปาในฤดูแล้งของปี2558

จากการสำรวจโรงสีและโกดัง สรุปได้ว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวก็ตาม ต่างก็ทราบถึงปัญหาทุจริตที่มีในทุกขั้นตอนตั้งแต่ระดับชาวนาไปจนถึงระดับรัฐบาล และปัญหาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แม้ว่าโครงการจำนำข้าวมีประโยชน์ต่อชาวนาและผู้ประกอบการ แต่ในทางกลับกัน โครงการได้สร้างความเสียหายต่อตลาดและธุรกิจข้าวไทยอย่างชัดเจนจนเป็นที่ประจักษ์ระหว่างผู้ประกอบการทั้งหลาย (รูป 4.4) การตั้งราคารับจำนำที่สูงผิดปกติทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และคุณภาพข้าวกลับเลวลง ข้าวไทยจะไม่สามารถแข่งขันได้ท้ายสุดโครงการรับจำนำข้าวจะย้อนกลับมาทำร้ายเกษตรกรไทย เมื่อเลิกโครงการฯ โรงสีและโกดังจำนวนมากก็จะล้มละลาย มีหน้าซ้ำการทุจริตที่สูงในทุกระดับมีผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล การที่ผู้ประกอบการให้คะแนนความพึงพอใจต่อโครงการในระดับต่ำ (ตาราง 4.14) แสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วผู้ได้รับผลประโยชน์หลายรายไม่ชื่นชอบโครงการจำนำข้าวและอยากให้โครงการหยุด หรือมีการเปลี่ยนแปลงโครงการเพื่อลดช่องทางทุจริตให้น้อยลง

### 6.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่สำคัญและสั้นที่สุด คือ รัฐบาลชุดใดก็ตามต้องไม่นำโครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ดมาดำเนินการอีกโดยเด็ดขาด เพราะนอกจากภาระการคลังและการทุจริตทุกขั้นตอนแล้วโครงการรับจำนำยังก่อให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวงในด้านต่างๆ ต่อระบบเศรษฐกิจข้าวไทย และต่อสังคม

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจความพึงพอใจของชาวนาที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าว พบว่าชาวนาส่วนใหญ่ยังมีความพอใจโครงการรับจำนำข้าวในระดับสูงและที่สำคัญ คือ ชาวนายังต้องการให้รัฐบาลมีมาตรการช่วยพยุงระดับราคาข้าว จากงานวิจัยพบว่า ชาวนาติดกับดักจากการช่วยเหลือสนับสนุนของรัฐบาล เพราะถึงแม้ว่าชาวนาจะมีความพอใจในโครงการจำนำข้าวต่ำลงหลังจากเกิดปัญหาการจ่ายเงินล่าช้าของรัฐบาล และรับทราบข่าวสารถึงข้อเสียของโครงการจำนำข้าว แต่ชาวนาในโครงการจำนวน 60.7 % และชาวนานอกโครงการ 51.03 % ให้ความเห็นตรงกันว่าควรมีโครงการจำนำข้าวต่อไป ดังตารางที่ 6.1

<sup>9</sup> ปัจจัยอีกสองปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหายักษ์แล้งรุนแรงในเดือนพฤศจิกายน 2557- เมษายน 2558 คือภาวะ El Nino และนโยบายการปล่อยน้ำจำนวนมากจากเขื่อนในภาคเหนือในปลายปี 2555-2556 เพราะรัฐบาลกลัวปัญหาน้ำท่วม



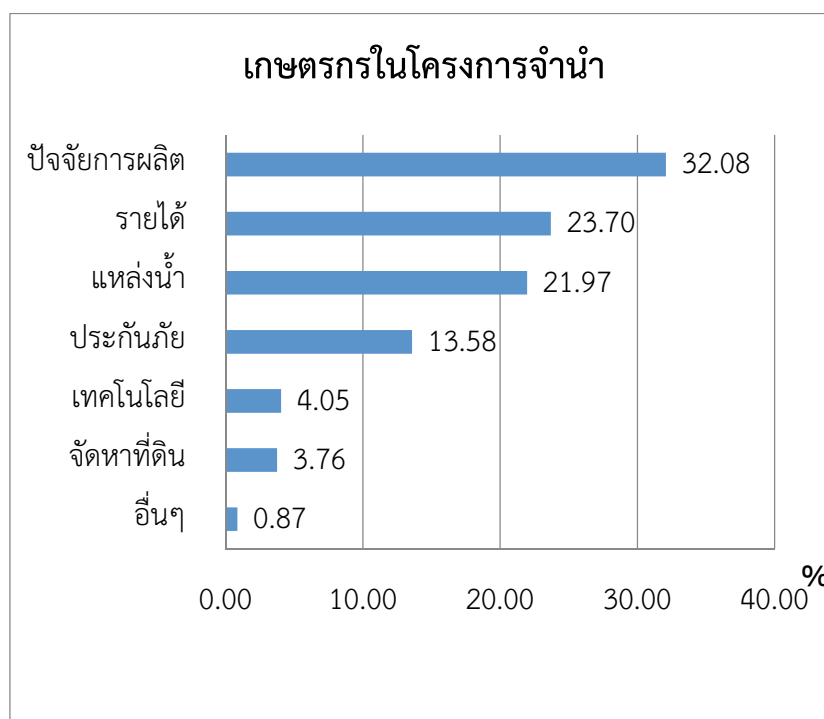
เมื่อสอบถามชาวนาถึงลักษณะนโยบายที่ชาวนาต้องการ พบว่า เกษตรกรในโครงการจำนำข้าว ต้องการให้สนับสนุนเรื่องปัจจัยการผลิตจำนวน 32.08 % นโยบายด้านรายได้ 23.70 % และแหล่งน้ำ 21.97 % เกษตรกรนอกโครงการมีความคิดเห็นใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 32.41 ต้องการนโยบายจัดหาแหล่งน้ำ นโยบายด้านรายได้ 26.21 % การประกันภัยพืชผล 15.86 % และการช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต 15.17 % ดังรูปที่ 6.2 และ 6.3

**ตารางที่ 6.1** ความคิดเห็นของเกษตรกรในการดำเนินนโยบายจำนำข้าว

รัฐบาลควรดำเนินโครงการจำนำข้าวต่อหรือไม่	เกษตรกรในโครงการ %	เกษตรกรนอกโครงการ %
ไม่ควรมีโครงการจำนำต่อไป	22.29	37.93
ควรดำเนินต่อแบบเดิม (ราคาเท่าเดิม จำนำทุกเม็ด)	60.70	51.03
ควรดำเนินต่อ แต่ลดปริมาณ	0.88	2.76
ควรดำเนินต่อ แต่ลดราคาจำนำ	16.13	7.59
ควรดำเนินต่อ แต่ลดปริมาณและราคาจำนำ	0.00	0.69
จำนวนตัวอย่าง	341	145

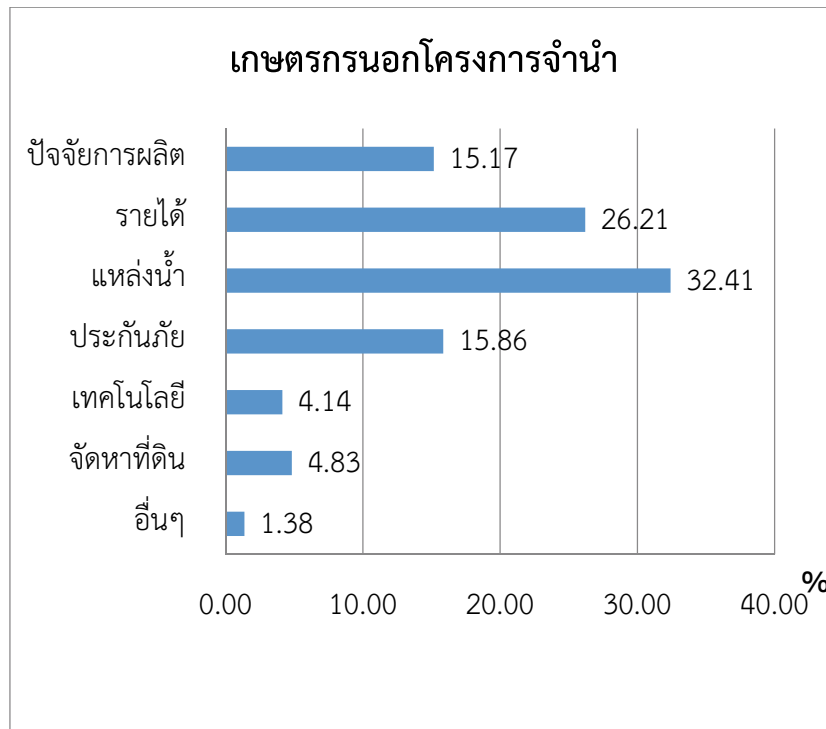
ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

**รูปที่ 6.2** ความคิดเห็นเรื่องนโยบายของเกษตรกรในโครงการจำนำ



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

รูปที่ 6.3 ความคิดเห็นเรื่องนโยบายของเกษตรกรนอกโครงการจำนำ



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

ดังนั้น ผู้วิจัยคาดว่าในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในปี 2558-59 พรรคการเมืองส่วนใหญ่คงจะนำเสนอนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในการลดความเสี่ยงก่อนข้างแน่นอน เพราะเกษตรกร โดยเฉพาะชาวนาเป็นผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งกลุ่มใหญ่ที่สุด ด้วยเหตุผลนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางการป้องกันมิให้เกษตรกรเมืองนำนโยบายจำนำข้าว (และนโยบายประชานิยมอื่นๆ) มาหาเสียงและดำเนินการแบบขาดความรับผิดชอบ ข้อเสนอแนะของผู้วิจัยจึงเป็นเรื่องการสร้างความใหม่ๆ ตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย นับตั้งแต่การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินนอกงบประมาณในการดำเนินโครงการจำนำข้าว วัตถุประสงค์ของการแก้ไขกฎหมาย คือ การพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยให้รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชนและรัฐสภา โดยการกำหนดกติกาการใช้เงินกู้และเงินแผ่นดินทุกประเภท การจัดทำบัญชีรวม (consolidated accounts) ของโครงการ การเปิดเผยข้อมูลการจัดทำรายงานอิสระเรื่องผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวตลอดจนกำหนดขอบเขตการแทรกแซงตลาดของรัฐบาล นอกจากนั้นผู้วิจัยจะนำเสนอแนวคิดการช่วยเหลือเกษตรกรโดยหลีกเลี่ยงการแทรกแซงตลาด รวมข้อเสนอทั้งหมด 9 ข้อ โดย 6 ข้อแรกเป็นข้อเสนอที่มาจากงานวิจัยชุดนี้ ส่วนข้อเสนออีก 3 ข้อ มาจากงานวิจัยอื่น

### 6.3.1 การแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการจำนำข้าวรวมทั้งโครงการประชานิยมทั่วไป

ข้อเสนอต่อไปนี้เป็นกำหนัดเงื่อนไขเพื่อให้รัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรแบบที่มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน สิ่งที่ควรปฏิบัติสำหรับพรรคการเมือง รัฐบาล ในอนาคตนี้ มี 3 ขั้นตอน ได้แก่

#### ก) การหาเสียงกับประชาชน

กฎหมายเลือกตั้งควรมีการเปลี่ยนแปลง มีคนพูดถึงแนวทางการปฏิรูปในสื่อมวลชนบ้างแล้ว ซึ่งข้อเสนอของผู้วิจัยคือ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นักการเมืองหรือพรรคการเมืองจะเสนอนโยบายใดที่เป็นสัญญาับประชาชน ต้องบอกให้ชัดเจนว่าการดำเนินนโยบายที่หาเสียงจะมีมาตรการอย่างไร ประชาชนจะได้อะไรจากโครงการ และที่สำคัญ คือ ต้นทุนที่เกิดจากโครงการจะเป็นภาระแก่แผ่นดินหรือรัฐบาลในรูปแบบใด เกิดหนี้สินขึ้นเท่าไร ภาระหนี้สินที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะหาเงินมาจากไหน ทั้งหมดนี้ต้องผูกพันคำประกาศโฆษณาหาเสียงของพรรคการเมือง กกด.เป็นผู้ดูแล ถ้าไม่มีต้นทุนก็ต้องบอกไม่มีต้นทุน ต้องชี้แจง เช่น กรณีโครงการจำนำข้าว

#### ข) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

พรรคการเมืองใดก็ตามที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเพื่อบริหารประเทศ นโยบายที่สัญญาไว้ตอนหาเสียง รัฐบาลมีหน้าที่ต้องประกาศ และแถลงนโยบายให้รัฐสภาทราบตามที่หาเสียงไว้ กรณีที่ทำแตกต่างไปจากที่หาเสียง ควรมีบทลงโทษตามกฎหมาย ฉะนั้นพรรคการเมือง/รัฐบาล ต้องแถลงรายละเอียดรัฐสภาให้หมด โดยเฉพาะด้านการเงินการคลัง ที่มาของเงินมาจากไหน อย่างไร และจะหารายได้ชดเชยอย่างไร

#### ค) รัฐบาลต้องเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับโครงการ

บรรจุโครงการที่หาเสียงไว้ใน พ.ร.บ. งบประมาณซึ่งจะมีรายละเอียดว่าแต่ละโครงการเหล่านี้จะหักเงินจากไหน อย่างไร ต้องพูดให้ชัดเจนขึ้นมา ที่ผ่านมานโยบายประชานิยมหลายกรณีไม่อยู่ในกรอบระเบียบวิธีการงบประมาณ เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องมีมาตรา 169 เหมือนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งระบุว่า การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลต้องผ่านกรอบของงบประมาณที่ชัดเจน รวมถึงการเงินของสถาบันเงินเฉพาะกิจของรัฐ เช่น ธ.ก.ส. งบประมาณที่ใช้ในโครงการต้องเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน และต้องอยู่ภายใต้กรอบและวินัยของงบประมาณแผ่นดิน หรือ พ.ร.บ. ที่ว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน เงื่อนไขสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องมี มาตรา 169 เหมือนในรัฐธรรมนูญปี 2550 หมวด 8 รวมทั้งการเพิ่มเติมข้อความเกี่ยวกับการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับโครงการที่รัฐบาลหาเสียงไว้ในมาตรา 166 และ 167 (วรรคแรก) ของรัฐธรรมนูญปี 2550 เนื่องจากเมื่อรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศอาจล่วงเลยช่วงเวลาการเสนอร่าง พ.ร.บ.

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปแล้ว จุดสำคัญ คือ การใช้เงินของรัฐบาลสำหรับโครงการประชานิยม ถ้าโครงการจำเป็นต้องใช้เงินโดยต้องสร้างภาระหนี้ รัฐบาลก็ต้องพูดให้ชัดเจนว่าเงินมาจากการกู้ยืม และกู้มาจากไหน

ทั้งหมดที่พูดถึงเป็นเรื่องประชานิยมทั่วไป ไม่ใช่เฉพาะโครงการจำนำข้าว ข้อเสนอที่จึงเป็นข้อเสนอซึ่งใช้กับนโยบายประชานิยมอื่นๆ ที่ใช้เงินนอกงบประมาณ

### 6.3.2 การจัดทำบัญชีรวมของโครงการรับจำนำข้าวและโครงการช่วยเหลือเกษตรกรทุกโครงการ

โครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในรัฐบาลของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการใช้เงินซื้อข้าวและค่าใช้จ่ายดำเนินงานสูงถึงเกือบ 1 ล้านๆ บาท ในเวลา 2 ปี มีข้าวจำนวนถึง 18.6 ล้านตัน<sup>10</sup> ในโกดังกลางรัฐบาลเมื่อสิ้นพฤษภาคม 2557 แต่ไม่น่าเชื่อว่าโครงการแทรกแซงตลาดข้าวขนาดใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ การแทรกแซงสินค้าเกษตรของรัฐบาลกลับไม่มีการทำบัญชีรวมของโครงการ แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการปิดบัญชี ให้ดำเนินการปิดบัญชีหลังโครงการรับจำนำข้าวในแต่ละฤดูสิ้นสุดแล้วภายใน 3 เดือนก็ตามแต่คณะกรรมการฯ ก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของบางหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลการระบายข้าวของกรมการค้าต่างประเทศ (ดูข้อเสนอแนะเรื่องข้อมูลข้างล่าง) ข้อมูลสต็อกข้าวที่คณะกรรมการฯ ได้รับจากองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ก็เป็นเพียงตัวเลขรายงานจากโกดังกลางต่างๆ โดยไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพข้าวในโกดังกลางว่ามีอยู่จริงหรือไม่

ในอดีตเคยมีหน่วยงานรับผิดชอบรวบรวมข้อมูลค่าใช้จ่ายและรายรับจากการขายข้าว รวมทั้งกำไรขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าว หน่วยงานดังกล่าว คือ คณะกรรมการโครงการช่วยเหลือเกษตรกร คชก. ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของกรมการค้าภายในเป็นฝ่ายเลขานุการ แต่ในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ คชก. ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการรับจำนำข้าวอีกต่อไป

ข้อเสนอของเรา คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติสมควรตรากฎหมายใหม่ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดระบบบัญชีรวมของโครงการจำนำข้าว และโครงการประชานิยมที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป วัตถุประสงค์ของการทำบัญชีรวม คือ ให้รัฐบาลและรัฐสภาทราบค่าใช้จ่ายรายรับ ผลกำไรขาดทุน ตลอดจนสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินนโยบาย โดยรัฐบาลจะต้องจัดทำบัญชีรวมของโครงการเพื่อเสนอต่อรัฐสภาทุกปี (ไม่ว่าโครงการจะ

<sup>10</sup> หลังจากการตรวจสอบเสร็จสิ้นในเดือนสิงหาคม 2557 ปรากฏว่ามีข้าวคงเหลือตามบัญชี 18.438 ล้านตัน แต่หลังจากการตรวจสอบความถูกต้องของตัวเลขทางบัญชีกับปริมาณข้าวที่ตรวจนับได้ในเดือนตุลาคม 2557 พบว่ามีข้าวคงเหลือเพียง 17.809 ล้านตัน

สิ้นสุดหรือไม่ก็ตาม) โดยจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาอย่างน้อย 1 เดือนก่อนที่รัฐบาลจะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับโครงการที่รัฐบาลหาเสียงเหตุผลคือ รายงานดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลและรัฐสภารับทราบฐานะการเงินของโครงการตามนโยบายของรัฐบาล หากมีผลขาดทุนจะได้มีการตั้งงบประมาณชดเชยภาระขาดทุนในแต่ละปี ไม่ใช่ปล่อยให้ภาระขาดทุนพอกสะสมในบัญชีของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการทำบัญชีรวม คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติ ข้อสำคัญ คือ กฎหมายต้องให้อำนาจคณะกรรมการเรียกข้อมูล “ทุกประเภท” จากหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องไม่สามารถใช้อำนาจปิดบังข้อมูลได้

### 6.3.3 การเปิดเผยข้อมูลโครงการรับจำนำข้าวและโครงการประชานิยม

การที่รัฐบาลพยายามปิดบังข้อมูลสำคัญของโครงการรับจำนำข้าว เป็นความพยายามปกปิดซ่อนเร้นปัญหาที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในการระบายข้าว ข้ออ้างของรัฐบาลที่ว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐได้ เพราะเป็นความลับทางการค้า เป็นข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถเปิดเผยข้อมูลได้หลังจากธุรกรรมเสร็จสิ้นแล้วก็ได้ เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลจะต้องเปิดเผยข้อมูล คือ รัฐบาลใช้เงินภาษีของประชาชนเข้าแทรกแซงตลาด ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาล

แม้ว่าไทยจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดหลักกฎหมายสำคัญว่า ข้อมูลของทางราชการจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ ข้อมูลที่เป็นความลับเป็นเพียงข้อยกเว้นตามมาตรา 15 เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาสำคัญ 2 ประการ ประการแรก หน่วยราชการต่างๆ มักปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลแก่ประชาชน แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะมีมติให้หน่วยราชการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนผู้ร้องขอแต่หากหน่วยราชการดังกล่าวไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล กฎหมายก็ไม่มีบทลงโทษต่อผู้บริหารหน่วยราชการ เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ส่งเรื่องแจ้งผู้บังคับบัญชา หรือนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ยิ่งถ้าเป็นเรื่องที่รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีต้องการปิดบังก็ไม่มีใครสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (จากความเห็นของนายเมธี กรองแก้ว อดีตกรรมการ ป.ป.ช.)

ประการที่สอง กระบวนการวินิจฉัยเรื่องให้หน่วยราชการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนผู้ร้องขอ มักกินเวลาอย่างน้อย 1-2 เดือนขึ้นไป เมื่อประชาชนต้องแบกรับภาระการร้องขอข้อมูล ในที่สุดประชาชนก็เบื่อหน่าย ไม่สนใจที่เรียกร้องให้หน่วยราชการเปิดเผยข้อมูล

การศึกษาของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2556) จึงได้เสนอให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารทางราชการ ประเด็นสำคัญของข้อเสนอ ได้แก่

ข้อเสนอของผู้วิจัย คือ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร โดยเพิ่มมาตราที่ กำหนดให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม และการแทรกแซง ตลาดเช่น ค่าใช้จ่าย รายรับ ผลกำไรขาดทุน และรายละเอียดของการดำเนินการตลอด

#### 6.3.4 การจำกัดบทบาทรัฐในการแทรกแซงตลาด

ตลาดข้าวไทยเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูงทั้งระดับโรงสี (ดูข้อมูลความหนาแน่นของโรงสีใน บทที่ 5) และระดับการส่งออกที่มีผู้ส่งออกกว่า 100 ราย หรือแม้แต่การแข่งขันระหว่างผู้ส่งออก 5 รายใหญ่ที่ต้องแข่งกับคู่แข่งต่างประเทศ) การแทรกแซงตลาดไม่ว่าจะเป็นการซื้อข้าวกว่าครึ่งหนึ่งของ ผลผลิตทำให้ผลผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้นต้นทุนสูงขึ้น การว่าจ้างโรงสีและโกดังข้าวทำให้เกิดกำลังการผลิต ส่วนเกิน และเกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างโรงสีในและนอกโครงการการระบายข้าวให้บริษัท พรรคพวก เป็นการทำลายการแข่งขันในวงการค้าข้าวทั้งตลาดในประเทศและตลาดส่งออก ข้อเสนอ ของผู้วิจัย คือ รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 (มาตรา 84 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ที่กำหนดว่ารัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดย อาศัยกลไกตลาด โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมี บทบัญญัติไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการ แข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษา ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

ปัญหาสำคัญ คือ การตีความเรื่องความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ และรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติจำกัดขอบเขต การแทรกแซงตลาด และการประกอบธุรกิจที่แข่งขันกับเอกชน เช่น ห้ามมิให้รัฐบาลแทรกแซงซื้อข้าว จากเกษตรกรเกินกว่า 5%-10% ของปริมาณการบริโภคในประเทศ ห้ามมิให้รัฐบาลเป็นผู้ค้าข้าว ยกเว้นส่วนที่จำเป็นบางส่วนของปริมาณการค้าข้าวระหว่างรัฐต่อรัฐ ห้ามมิให้รัฐบาลแทรกแซงการสี ข้าวและการค้าข้าวทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกันส่วนกรณีตลาดข้าวมีการผูกขาดในบางด้าน ให้รัฐบาลให้กฎหมายแข่งขันทางการค้าเพื่อเป็นเครื่องมือป้องกันการผูกขาด

#### 6.3.5 การจัดทำรายงานอิสระเรื่องผลกระทบและบทเรียนจากโครงการรับจำนำข้าว

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ควรแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นอีกชุดหนึ่งเพื่อจัดทำ รายงานเรื่องผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าว วัตถุประสงค์ของรายงาน คือ การนำเสนอต้น ทุนการศึกษา ภาวะขาดทุน ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม (เช่น ผลต่อการผลิต ต้นทุนการผลิต การแข่งขันในตลาดข้าวการส่งออก ฯลฯ) ทั้งนี้เพื่อสรุปเป็นบทเรียนสำหรับประชาชน เกษตรกร ข้าราชการและนักการเมือง

หลังจากจัดทำรายงานเสร็จแล้ว ควรมีการจัดทำรายงานเป็นภาษาที่ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้ง่ายๆ อาทิเช่น การจัดทำเป็นการ์ตูนหรืออินโฟกราฟิก (infographic) รายงานสารคดีทางโทรทัศน์ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกรตระหนักถึงผลดีผลเสียของโครงการรับจำนำข้าว ทั้งในแง่ผลกระทบต่อเกษตรกร ภาระทางการคลังและหนี้สาธารณะ ผลต่อผู้เสียภาษี และความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจข้าวไทย และระบบการค้า-การผลิตข้าว ฯลฯ ความเข้าใจดังกล่าวจะเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทำให้การตัดสินใจเลือกผู้แทนราษฎรและเลือกพรรคการเมืองตั้งอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจที่มาจากข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง (informed choice)

### 6.3.6 การแปลงภาระขาดทุนให้เป็นหนี้การคลัง (fiscalized debt)

หลังจากการตรวจสอบสต็อกและจัดทำบัญชีรวมเสร็จสิ้นรัฐบาลก็จะทราบภาระขาดทุนทั้งส่วนที่เกิดขึ้นแล้ว (realized loss) และส่วนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (contingent debt) ผู้วิจัยคาดว่าหนี้สองส่วนนี้จะมีวงเงินประมาณ 5.4-6 แสนล้านบาท สิ่งที่รัฐบาลควรทำ คือ การออกพันธบัตรเพื่อหาเงินชำระหนี้ให้แก่ ธกส. ตามข้อเสนอของนายกรณ์ จาติกวณิช (ข่าวสด 26 ต.ค. 2557) เงื่อนไขการชำระหนี้ควรมีแผนการชำระทั้งต้นและดอกเบี้ย รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ให้ชัดเจนวิธีนี้จะช่วยสร้างความมั่นใจเรื่องฐานะการคลังของประเทศให้กับนักลงทุนได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ส่วนข้อเสนอแนะที่มาจากงานวิจัยอื่นอีก 3 ข้อมีดังนี้

### 6.3.7 ข้อเสนอเรื่องนโยบายประกันราคา<sup>11</sup>

ปัญหาสำคัญของเกษตรกร คือ ปัญหาความเสี่ยงอันเนื่องมาจากความแปรปรวนของราคาพืชผลการเกษตร (price risk) และความแปรปรวนของผลผลิต (output risk) อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติและศัตรูพืช ความเสี่ยงทั้งสองประการอาจส่งผลให้เกษตรกรล้มละลายได้ ดังนั้นจึงควรมีมาตรการช่วยบรรเทาความเสี่ยงทั้งสองประเภท อาทิการจ่ายเงินชดเชย หรือการประกันภัย

ในอดีตเคยมีข้อเสนอ (นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์ 2550 และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาตลาดข้าว 2551) เรื่องการประกันความเสี่ยงด้านราคาให้แก่เกษตรกร หลักการ คือ หากราคาตลาดต่ำกว่าราคาอ้างอิง (reference price) ก็ให้รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาอ้างอิงกับราคาตลาดในปัจจุบันคูณด้วยปริมาณผลผลิตของเกษตรกรตามที่ทำสัญญาไว้กับรัฐบาล แต่มีการจำกัดปริมาณผลผลิตสูงสุดที่เกษตรกรแต่ละคนสามารถขอทำประกันได้ในกรณีข้าว ข้อเสนอ คือ มีการประกันความเสี่ยงราคาให้

<sup>11</sup> นโยบายการช่วยเหลือด้านราคาของรัฐบาลบางประเทศในภาคผนวก

เกษตรกรทุกครอบครัวในปริมาณไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ คุณด้วยผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของจังหวัด หลักการอีกประการหนึ่ง คือ รัฐบาลจะไม่เข้าแทรกแซงซื้อและขายข้าวในตลาดข้าว

เมื่อรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นำข้อเสนอนี้ไปจัดทำเป็นนโยบายประกันรายได้ สำหรับเกษตรกร รัฐบาลตัดสินใจกำหนดราคาอ้างอิงให้สูงกว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อไร่บวกด้วยกำไรของ เกษตรกรถึง 40% และเพิ่มปริมาณการรับประกันสูงสุดเป็น 20 ไร่ต่อครัวเรือน ซึ่งภายหลังถูก เกษตรกรกดดันให้เพิ่มเป็น 25 ไร่ ผลก็คือ เกิดงบประมาณรายจ่ายจำนวนสูงถึง 58,226.56 ล้านบาท ในปีแรก (ปี 2552/53) และเพิ่มขึ้นเป็น 69,135.58 ล้านบาทในปี 2553/54 (ดูตารางที่ 6.2) สาเหตุ ประการหนึ่งที่เกิดค่าใช้จ่ายสูงเพราะเกษตรกรจำนวนมากที่มีที่ดินมากกว่า 20 ไร่ ได้แตกครัวเรือน ออกเพื่อให้ตนได้สิทธิ์ทำสัญญาประกันมากขึ้น

#### ตารางที่ 6.2 งบประมาณสำหรับโครงการประกันรายได้สำหรับเกษตรกร

โครงการ	ภาระค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)
ปี 2552/53 (รอบ 1)	38,361.35
ปี 2552/53 (รอบ 2)	19,865.21
ปี 2553/54 (รอบ 1)	37,474.15
ปี 2553/54 (รอบ 2)	31,661.43
รวม	127,362.14

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2554

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว รัฐบาลสามารถตราพระราชบัญญัติการประกันราคาพืชผล เกษตร<sup>12</sup> โดยพยายามจำกัดวงเงินการช่วยเหลือ หลักการสำคัญของการช่วยเหลือมี 2 ประการ คือ การจำกัดการประกันราคาให้ครอบคลุม “ความเสียหายเพียงบางส่วน” ไม่ใช่การประกันความเสียหายทั้งหมด นอกจากนั้นเกษตรกรจะต้องเป็นผู้จ่ายค่าเบี้ยประกันทั้งหมดหรือน้อยกว่า 50% ดัง รายละเอียดต่อไปนี้

ก) ส่วนต่างราคาที่จะชดเชย คือ ร้อยละ 60 ของส่วนต่างระหว่างราคาอ้างอิงกับราคาตลาด โดยราคาอ้างอิงคำนวณจากราคาเฉลี่ยของราคาตลาด 4 ปีโดยตัดปีที่ราคาสูงผิดปกติออก (เช่นปีที่มีการจำนำข้าว)

หมายเหตุ รัฐบาลต้องไม่ใช่ “ต้นทุนการผลิต” หรือ ต้นทุนบวกกำไร เป็นราคาอ้างอิง เพราะ ต้นทุนของเกษตรกรแต่ละรายไม่เท่ากัน

<sup>12</sup> สหรัฐอเมริกามีกฎหมาย Farm Act ที่กำหนดเพดานการอุดหนุนสินค้าเกษตรทุกชนิด กฎหมายแต่ละฉบับมีผลบังคับใช้ 4 ปี กระทรวงเกษตรสหรัฐจะต้องดำเนินการอุดหนุนช่วยเหลือตามรายละเอียดในกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนด



ข) ปริมาณการรับประกันต่อครอบครัวสูงสุดไม่เกิน 10 ไร่ และประกันเพียงปีละครั้ง โดยใช้ผลผลิตเฉลี่ยของจังหวัด 3 ปี (แยกตามเขตชลประทาน/น่าน้ำฝน)

หากเกษตรกรต้องการประกันเพิ่มขึ้น รัฐบาลจะต้องคำนวณเบี้ยประกันที่ทำให้บริษัทประกันไม่ขาดทุน และคิดเบี้ยประกันเต็มราคาคุ้มครอง วิธีประกันความเสี่ยงแบบนี้คล้ายกับเครื่องมือทางการเงินที่เรียกว่า put option การศึกษาของนิพนธ์ พัวพงศกร และ สุวรรณมา ตุลยวสินพงษ์ (2551) พบว่ายิ่งราคาประกันสูงเท่าไร ค่าเบี้ยกรมธรรม์ประกันความเสี่ยงก็ยิ่งแพงขึ้น จนไม่คุ้มที่เกษตรกรจะซื้อประกัน

ค) รัฐบาลต้องจัดทำระบบภาพถ่ายดาวเทียมและเชื่อมโยงกับที่ตั้งของแปลงที่ดินที่จดทะเบียนเกษตรกรตามเอกสารการเป็นเจ้าของที่ดิน รวมทั้งการตรวจสอบข้อเท็จจริงของที่นาและสุ่มตรวจสอบว่าเกษตรกรมีการปลูกข้าวจริง เพื่อป้องกันปัญหาการแตกครัวเรือน อนึ่งนอกจากภาพถ่ายดาวเทียมแล้ว รัฐบาลยังต้องลงทุนสร้างนักวิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียมอย่างต่อเนื่อง จึงจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องและน่าเชื่อถือ

ง) รัฐบาลจัดตั้งกองทุนประกันภัย เพื่อใช้อุดหนุนให้มีการประกันต่อบริษัทเอกชน

จ) รัฐบาลตรากฎหมายกำหนดราคาประกัน ปริมาณข้าวที่รับประกัน และเงื่อนไขการประกัน รวมทั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปี หรือถ้าจะให้มีความยืดหยุ่น ควรตรากฎหมายกำหนดวงเงินอุดหนุนและระยะเวลาการอุดหนุนตามวาระของรัฐบาล

อนึ่ง คณะผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอเรื่องการประกันราคาข้างต้น เพราะจากประสบการณ์ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ พบว่าในที่สุดเกษตรกรจะกดดันให้รัฐบาลต้องเพิ่มทั้งราคาประกัน และปริมาณการประกันต่อเกษตรกร ทำให้งบประมาณบานปลายจนเกิดปัญหาการคลังที่รุนแรงขึ้น

### 6.3.8 ข้อเสนอเรื่องนโยบายชดเชยความเสียหายของพืชผลที่เกิดจากภัยธรรมชาติ

ในปัจจุบันระบบการจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรเมื่อเกิดภาวะฝนแล้ง และน้ำท่วม มี 2 ปัญหา ปัญหาแรก คือ การจ่ายเงินชดเชยมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าความเสียหายจริง เพราะเกษตรกรมีแรงจูงใจรายงานความเสียหายสูงกว่าความจริง และหน่วยราชการไม่มีการวางระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาอีกข้อ คือ เงินช่วยเหลือในยามเกิดอุทกภัยสูงกว่าเงินช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยแล้ง

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ธนาคารโลกได้พยายามสร้างระบบการประกันชนิดใหม่สำหรับชดเชยความเสียหายของพืชผลการเกษตรที่เกิดจากภัยธรรมชาติ เพราะระบบประกันภัยพืชผล (crop insurance) ที่ใช้อยู่ในบางประเทศมีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่สูงมาก และเงินประกันที่จ่ายชดเชยก็สูงมาก อันเนื่องจากพฤติกรรม moral hazard ของผู้

เอาประกัน ธนาคารโลกจึงคิดค้นระบบประกันใหม่ที่เรียกว่า “การประกันดัชนีดินฟ้าอากาศ” (weather index insurance) ระบบนี้จ่ายเงินประกันให้แก่เกษตรกรเมื่อเกิดภาวะฝนแล้งรุนแรงถึงระดับหนึ่ง ต้นทุนการบริหารจัดการจึงต่ำ เพราะรัฐบาลเพียงแต่ลงทุนสร้างสถานที่ตรวจอากาศในพื้นที่เกษตรกรรมที่มีการขายประกันภัยการทดลองโครงการนี้ประสบความสำเร็จในอาฟริกา และอินเดีย ผลผลิตการเกษตรที่มีการทำประกัน ได้แก่ ข้าวโพด และการเลี้ยงวัว

แต่การประกันดัชนีดินฟ้าอากาศกลับใช้ไม่ได้กับกรณีการประกันความเสียหายของการทำนาข้าว เพราะผลผลิตต่อไร่ของข้าวมีความแปรปรวนต่อดินฟ้าอากาศไม่มากเท่ากรณีข้าวโพด ปริมาณน้ำฝนมีอิทธิพลสูงมากต่อผลผลิตข้าวโพด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรกของการเพาะปลูก และช่วงการออกดอก ทำให้บริษัทประกันสามารถคำนวณค่าความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณน้ำฝนกับความเสียหายของผลผลิตข้าวโพดได้ เมื่อความสัมพันธ์ชัดเจนระบบการประกันดินฟ้าอากาศก็เกิดประโยชน์ชัดเจนต่อเกษตรกรทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจที่จะซื้อประกัน

ในกรณีของข้าว ภาวะฝนแล้งมิได้มีผลรุนแรงต่อผลผลิตข้าว หากไม่ใช่ปัญหาฝนทิ้งช่วงในช่วงการหว่านเมล็ด นอกจากนั้นภาวะน้ำท่วมที่จะสร้างความเสียหายต่อนาข้าวก็จะต้องเป็นการท่วมขังเป็นเวลานานพอควรระยะยาว และท่วมจนมิดลำต้น ปรกติข้าวจะชอบให้น้ำมากๆ อยู่แล้ว การพยากรณ์ว่าปริมาณฝนจะมีผลต่อภาวะน้ำท่วมอย่างไรก็ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตามสภาพภูมิศาสตร์และแบบแผนการใช้ที่ดินของแต่ละพื้นที่ ดังนั้น ผลผลิตต่อไร่ของข้าวจึงไม่มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนกับปริมาณฝน ยิ่งกว่านั้นผลผลิตข้าวยังขึ้นกับปัจจัยด้านภูมิอากาศอีกหลายปัจจัย เช่น อุณหภูมิตอนช่วงข้าวออกดอก อุณหภูมิสูงสุดในเวลากลางคืน และกลางวัน ฯลฯ ความซับซ้อนเหล่านี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดินฟ้าอากาศกับความเสียหายของข้าวไม่ชัดเจนเหมือนข้าวโพด ดังนั้น ธนาคารโลกจึงเลิกล้มโครงการทดลองการประกันดัชนีดินฟ้าอากาศสำหรับข้าว

ทางออกที่เหลืออยู่ก็คือ การชดเชยให้เกษตรกรเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ แต่จะต้องมีการปรับปรุงระบบข้อมูล และวิธีการบริหารการจ่ายเงินชดเชยดังต่อไปนี้

ก) รัฐบาลควรลงทุน เรืองภาพถ่ายดาวเทียมในพื้นที่ปลูกข้าว โดยเน้นการลงทุนพัฒนาศักยภาพการวิเคราะห์ภาพถ่ายให้ใกล้เคียงความเป็นจริง<sup>13</sup> เช่น การสำรวจภาคพื้นดินที่เรียกว่า ground truthing การสร้างนักวิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียมโดยมีโปรแกรมวิจัยระยะยาวรองรับ ทั้งนี้ เพื่อให้ไทยมีฐานข้อมูลที่สามารถวัดความเสียหายของผลผลิตข้าวในระดับตำบล (หรือในระดับหมู่บ้าน)

<sup>13</sup> เจ้าหน้าที่รัฐมักเข้าใจผิดคิดว่าการลงทุนซื้อภาพถ่ายดาวเทียมและอุปกรณ์ต่างๆ จะช่วยให้สามารถทราบข้อมูลปริมาณผลผลิต และความเสียหายของผลผลิต จึงไม่มีการลงทุนพัฒนาและสร้างนักวิเคราะห์ และวิจัยภาพถ่ายดาวเทียม อย่างจริงจัง

ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการลงทุนนี้ คือ การพัฒนาขีดความสามารถให้เกษตรกรสามารถประมาณการผลผลิตข้าว และพืชผลการเกษตรได้แม่นยำขึ้นกว่าการประมาณการในปัจจุบัน รวมทั้งมีการปรับปรุงการประมาณการผลผลิตอย่างน้อยปีละ 3-4 ครั้ง

ข) เมื่อสามารถกำหนดปริมาณความเสียหายของผลผลิตข้าวในระดับตำบล (หรือหมู่บ้าน) ได้แล้ว รัฐบาลก็สามารถคำนวณมูลค่าความเสียหายแท้จริง จากราคาข้าวเฉลี่ยในอดีต 3-5 ปี

ค) รัฐบาลกำหนดอัตราการชดเชย เช่น จะชดเชยเพียงร้อยละ 60-70 ของความเสียหายรวม วิธีนี้จะทำให้เกษตรกรยังคงต้องมีส่วนรับภาวะความเสี่ยงจากดินฟ้าอากาศบางส่วน

ง) รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยรวมให้องค์กรบริหารตำบล เพื่อให้ อบต. เป็นผู้จัดการบริหารการจ่ายเงินชดเชยให้ครัวเรือนเกษตรกรแต่ละครอบครัว เพราะ อบต. มีข้อมูลการเพาะปลูกของแต่ละครัวเรือนดีกว่ารัฐบาลกลาง และต้นทุนการบริหารจัดการของ อบต. ก็ต่ำกว่ารัฐบาลกลาง ยิ่งกว่านั้นการจ่ายชดเชยก็จะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ เพราะกรรมการ อบต. เป็นผู้มาจากการเลือกตั้ง ย่อมต้องดำเนินการบริหารการจ่ายเงินชดเชยอย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว

### 6.3.9 ข้อเสนอเรื่องการลดต้นทุนและเพิ่มผลิตภาพการผลิตข้าว

ในระยะยาวแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน คือ การลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลิตภาพการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน (labor productivity) เพราะภาคเกษตรไทยมีที่ดินค่อนข้างมากแต่ขาดแคลนแรงงาน

โครงการวิจัยนี้ได้ศึกษาเรื่องต้นทุนและผลิตภาพการผลิตข้าว แต่มีโครงการวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์ข้าวไทย (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2556) ที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการลดต้นทุน การเพิ่มผลิตภาพการผลิต และการเพิ่มมูลค่าผลผลิตข้าว ขอให้ผู้สนใจศึกษาจากรายงานวิจัยดังกล่าว

ประโยชน์สำคัญของรายงานวิจัยโครงการนี้ คือ ผู้วิจัยสามารถให้ข้อเท็จจริงและผลกระทบของนโยบายรับจำนำข้าวต่อสาธารณะโดยการอภิปรายในงานสัมมนาที่จัดโดยหน่วยงานต่างๆ การเขียนบทความตีพิมพ์ในสื่อ และการให้สัมภาษณ์แก่สื่อทั้งในและต่างประเทศทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลและมีความเข้าใจเรื่องผลกระทบและความเสียหายจากการรับจำนำข้าว รวมทั้งการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ขอรายงานจากผู้วิจัย และขอให้ผู้วิจัยให้ปากคำเชิงวิชาการเกี่ยวกับการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำสำนวนฟ้องร้องผู้เกี่ยวข้อง ยิ่งกว่านั้นผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเรื่องการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐเกิดความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชนนโยบายรับจำนำข้าวปี 2554/55 ถึง ปี 2556/57

ยิ่งกว่านั้นผู้วิจัยยังได้เขียนบทความวิชาการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการและเอกสารวิชาการในต่างประเทศ 3 เรื่อง

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาการทุจริตในการระบายข้าวเป็นเรื่อง ซับซ้อนที่เข้าใจยาก การป้องกันการทุจริตที่จะได้ผลคือต้องให้ประชาชนตระหนักและเข้าใจปัญหาดังกล่าว แต่รายงานวิจัยเป็นงานวิชาการที่เข้าใจยาก จึงมีความจำเป็นต้องนำรายงานวิจัยนี้ไปจัดทำเป็นสื่อที่เข้าใจง่ายขึ้น เช่น การ์ตูน และอินโฟกราฟฟิค

-----



## บรรณานุกรม

- กระทรวงพาณิชย์. 2557. รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวครั้งที่ 2/2557 วันที่ 28 กรกฎาคม 2557 จัดที่ ห้องประชุม ศปก.ทบ.ชั้น 5 บก.ทบ.
- กรุงเทพธุรกิจ. 2556. "ข้าวถุงรัฐขายต่อพ่อค้า". กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ 18 มิถุนายน 2556.  
url:<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20130618/511953/ข้าวถุงรัฐขายต่อพ่อค้า.html>
- กอง บก. ฐานเศรษฐกิจ. 2556. "ข้า้แหละโกงข้าวถุง 5 หมื่นล้าน". หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ปีที่ 33 ฉบับที่ 2, 901 วันที่ 1 - 4 ธันวาคม 2556.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. 2555. รู้ลึก รู้จริง จำนำข้าว. กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์.
- คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา. 2557. สรุปผลการพิจารณาศึกษาการระบายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลจากโครงการรับจำนำข้าวปี 2554/55 และข้าวนาปรัง ปี 2555. สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- จิตรกร จารุพงษ์. 2553. "การศึกษาผลกระทบจากการสต็อกข้าวของรัฐบาลต่อระดับราคาและผลผลิตข้าวของประเทศไทย". วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. 2554. ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน. สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. 2557. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการกับการต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ไทยพีบีเอส. "ดร. โอฬาร ไชยประวัติ จำนำข้าวเดินทางต่อ". ตอบโจทย์ ประเทศไทย (รายการโทรทัศน์). 10 ตุลาคม 2555.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. 2554. ข้อเสนอแนะทางเพิ่มประสิทธิภาพโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55. เอกสารเชิงวิชาการ 16 กันยายน 2554.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุพงษ์. 2553. โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการ

- รับจำนำข้าวเปลือก. สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. 2556. ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยและพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า. ชุดโครงการเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. 2556. อุปสงค์การบริโภคข้าวของไทย. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ปรีดียาทร เทวกุล. 2556. รายงานผลสำรวจ “การศึกษาโครงการรับจำนำข้าว”. สัมมนาเรื่อง งานมหากาพย์จำนำข้าว สุ่มทรรศน์กอบกู้สุจริต วันที่ 15 ตุลาคม 2556 ณ ห้องประชุม 212 อาคารมหิตลาธิเบศร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. จัดทำสำรวจโดยบริษัท GFK maketwise.
- ผู้จัดการรายวัน. 2555. "พาณิชย์" วิจารณ์ต้นทุนราคาพุ่งขออัดอุ้มสต็อกอ้อยหวั่นขาด. ผู้จัดการรายวัน 2 มีนาคม 2555.
- พรรคประชาธิปัตย์. 2556. รู้ลึก รู้จริง โกงจำนำข้าว. พรรคประชาธิปัตย์.  
url:<http://www.democrat.or.th/upload/downloads/documents/K-manual-rice-final.pdf>
- โพสต์ทูเดย์. 2557. "แฉ2ปีการเมืองได้ผลประโยชน์จำนำข้าว8หมื่นล้าน".โพสต์ทูเดย์ 26 ก.พ. 2557  
url:<http://www.posttoday.com/ธุรกิจ-ตลาด/ข่าวธุรกิจ-ตลาด/280440/แฉ2ปีการเมืองได้ผลประโยชน์จำนำข้าว8หมื่นล้าน>.
- วงศ์ เดชกิจวิกรม. 2557. มหากาพย์โกงข้าว ข้าแหละโกงจำนำข้าวทุกชั้นตอน. กรุงเทพฯ: ลิปส์ พับลิชชิง.
- สมพร อิศวิลานนท์. 2543. ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และแนวโน้มการบริโภคข้าวของไทย. โครงการวิจัย Medium and long terms Rice Supply and Demand. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สมพร อิศวิลานนท์. 2553. นโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าว. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมพร อิศวิลานนท์ และคณะ. 2553. ความเป็นพลวัตของเศรษฐกิจการผลิตข้าวของไทยและการมองไปข้างหน้า. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

อิทธิพงศ์ มหาธนเศรษฐ์. 2557. การวัดระดับการแข่งขันในตลาดส่งออกข้าวไทย. สถาบันคลังสมองของชาติร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Calderón, Reyes. And José L. Álvarez-Arce. 2011. Corruption, complexity and governance: The role of transparency in highly complex systems. Corporate Ownership & Control. Volume 8, Issue 3, Spring 2011, Continued - 2

Eimer, David. 2014. Burmese smugglers get rich on Yingluck Shinawatra's £13 billion Thai rice subsidies. The Telegraph (Feb 4, 2014).  
url:<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/thailand/10618134/Burmese-smugglers-get-rich-on-Yingluck-Shinawatras-13-billion-Thai-rice-subsidies.html>

Ferguson, Tim. 2012. "Q and A: Thaksin Sits Down With Forbes". Forbes.  
url:<http://www.forbes.com/sites/timferguson/2012/10/30/qa-thaksin-sits-down-with-forbes/>.

Isvillanonda, Somporn. 2009. “Thai household’s rice consumption and its demand elasticity”. Reading in Thailand rice economy : a collection book for honor of Associate Professor Somporn Isvillanonda. Edited by Ruangrai Tokrisna. Bangkok : Faculty of Economics, Kasetsart University.

James H. Anderson, Cheryl W. Gray. 2006. Anticorruption in Transition 3: Who is succeeding and Why?. Washington, D.C.: World Bank.

Jeffrey Race. 2009. "Restructuring, Renorming, Rethinking: Inferences from Canonical Thai Corruption Cases". World Bank, Siam City Hotel, Bangkok, Thailand.

Liu An. 2013. “Agricultural Policy Reform in China”. A powerpoint presented at a FAO Policy Forum on Rural Urban Income Group and Smallholder Market Integration in Asia, Beijing. 13-14 November 2013.

Odd-Helge Fjeldstad, Jan Isaksen. 2008. “Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Bank.Limits of World Bank Support.” IEG Working Paper 2008/7. Washington, D.C.: World



Reuters. 2013. Smuggling rice to Thailand: High support price for farmers makes it a thriving trade. Gulfnews (July 21, 2013).

url:<http://gulfnews.com/business/general/smuggling-rice-to-thailand-high-support-price-for-farmers-makes-it-a-thriving-trade-1.1211472>

Sirilaksana Khoman, Chayun Tantivasadakarn, Phongthorn Wrasai, and Loylom Prasertsri. 2008. “Corruption and Cultural Factors”, NACC Journal, 1:1, 66-82.

The Nation. 2013. Post on rice contamination 'not meant to harm'.

url:<http://www.nationmultimedia.com>. (July 12, 2013).

Zhou Hui. 2013. “China Rice Value Chain: China grain and oil information center.” A powerpoint presented at a FAO Policy Forum on Rural Urban Income Group and Smallholder Market Integration in Asia, Beijing. 13-14 November 2013.

ภาคผนวก

ตารางภาคผนวกที่ 2.1 รายละเอียดการดำเนินงานโครงการรับจำนำ ผลผลิตที่เข้าโครงการ และการระบายข้าว (หน่วย: ตันข้าวสาร)

รายการ	ต.ค.-54	พ.ย.-54	ธ.ค.-54	ม.ค.-55	ก.พ.-55	มี.ค.-55	เม.ย.-55	พ.ค.-55	มิ.ย.-55	ก.ค.-55	ส.ค.-55	ก.ย.-55
ปริมาณข้าวสารในโครงการรับจำนำตั้งแต่ปี 2554	215,753	885,146	1,442,175	751,011	471,334	16,118	2,232,720	0	2,790,978	556,186	2,366,801	435,579
นาปี 2554/55	215,753	885,146	1,442,175	751,011	471,334	16,118	83,929					
นาปรัง 2555							2,148,791	0	2,790,978	556,186	2,366,801	435,579
นาปี 2555/56 รอบที่ 1												
นาปี 2555/56 รอบที่ 2												
ปริมาณข้าวคงคลัง						2,567,224	3,763,214	3,869,849	7,468,440	8,501,854	9,027,129	9,501,908
นาปี 2554/55												
รวม	N/A*	N/A	N/A	N/A	N/A	2,567,224	3,763,214	3,869,849	3,797,328	3,588,495	3,455,382	3,192,852
อคส.	N/A*	N/A	N/A	N/A	N/A	2,567,224	2,749,653	2,758,310	2,654,733	2,438,332	2,303,325	2,052,962
อคก.	N/A*	N/A	N/A	N/A	N/A	0	1,013,561	1,111,539	1,142,595	1,150,163	1,152,057	1,139,889
นาปรัง 2555												
รวม						N/A*	N/A	N/A	3,671,112	4,913,359	5,571,747	6,309,056
อคส.						N/A*	N/A	N/A	2,802,053	3,793,468	4,250,498	4,829,539
อคก.						N/A*	N/A	N/A	869,059	1,119,891	1,321,249	1,479,517
นาปี 2555/56 รอบที่ 1												
รวม												
อคส.												
อคก.												
นาปี 2555/56 รอบที่ 2												
รวม												
อคส.												
อคก.												
ปริมาณการระบายข้าวรวม	56,863	45,861	85,600	130,621	278,093	49,915	43,642	47,025	99,284	209,443	101,923	86,353
มูลค่าการระบายข้าวในโครงการรับจำนำตั้งแต่ปี 2554 (ล้านบาท)								207	1	303	0	20
นาปี 2554/55								207	1	303	0	20
นาปรัง 2555												
นาปี 2555/56 รอบที่ 1												
นาปี 2555/56 รอบที่ 2												
ปริมาณการระบายข้าวในโครงการรับจำนำตั้งแต่ปี 2554								11,257	81	16,497	5	1,078
นาปี 2554/55								11,257	81	16,497	5	1,078
นาปรัง 2555												
นาปี 2555/56 รอบที่ 1												
นาปี 2555/56 รอบที่ 2												

รายการ	ต.ค.-54	พ.ย.-54	ธ.ค.-54	ม.ค.-55	ก.พ.-55	มี.ค.-55	เม.ย.-55	พ.ค.-55	มิ.ย.-55	ก.ค.-55	ส.ค.-55	ก.ย.-55
ปริมาณข้าวคงคลังในโครงการจำหน่ายก่อนปี 2554	2,308,055	2,262,689	2,177,089	2,046,469	1,768,376	1,718,461	1,676,422	1,642,619	1,543,415	1,350,469	1,254,505	1,169,230
นาปี 48/49	18,283	18,283	18,283	110	0	0	0	0	0	0	0	0
นาปรังปี 2549	4,678	4,678	4,678	4,678	4,678	4,678	4,678	4,678	4,678	1,678	1,678	45
นาปี 2549/2550	0	0	0	0	0	0	0	1,280	1,280	1,280	1,280	1,278
นาปี 2550/2551	6,122	6,122	6,122	6,122	6,122	6,122	6,122	6,122	6,122	6,122	6,122	6,122
นาปรังปี 2551	746,532	743,063	708,618	648,660	564,890	538,075	510,587	479,114	439,194	345,249	303,535	290,125
นาปี 2551/2552	745,383	745,878	728,063	691,157	650,601	643,696	645,299	641,005	622,836	565,703	505,500	464,514
นาปรังปี 2552	787,056	744,664	711,324	695,741	542,084	525,890	509,735	510,420	469,305	430,436	436,390	407,146
ปริมาณการระบายข้าวในโครงการจำหน่ายก่อนปี 2554	56,863	45,861	85,600	130,621	278,093	49,915	43,642	35,768	99,204	192,946	101,917	85,275
นาปี 48/49	0	0	0	18,173	110	0	0	0	0	0	0	0
นาปรังปี 2549	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,000	0	1,633
นาปี 2549/2550	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
นาปี 2550/2551	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
นาปรังปี 2551	44	3,469	34,445	59,958	83,770	26,815	27,487	31,474	39,920	93,945	41,715	13,410
นาปี 2551/2552	23,048	0	17,815	36,906	40,556	6,905	0	4,294	18,169	57,133	60,203	40,986
นาปรังปี 2552	33,771	42,392	33,340	15,584	153,656	16,194	16,155	0	41,115	38,869	0	29,244

หมายเหตุ: \* หมายถึงเดือนที่เริ่มโครงการ

N/A หมายถึง เดือนที่ควรจะมีการส่งข้าวจากโครงการรับจำนำเข้าสู่โกดังกลางของอศส. แต่กลับไม่มีรายงานข้าวคงคลังในเดือนดังกล่าว

0 หมายถึงไม่มีข้าวเข้าโครงการ/ไม่มีการระบาย/ไม่มีข้าวในสต็อก

blank, ช่องว่าง หมายถึงช่วงเวลาก่อนเริ่มโครงการหรือปิดโครงการแล้ว

\*\* การระบายข้าวของอศส./อศก.คำนวณจากส่วนต่างของข้าวคงคลังในแต่ละเดือน

ที่มา:

เอกสารเพื่อการบริหารคลังของ อศก. และอศส. เรียบเรียงโดย ธกส.

ผลการดำเนินงานโครงการจำหน่ายข้าวเปลือก โดย ธกส.

การชำระค่าผลิตผลรวมขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ปีบัญชี 2555 และ 2556 โดย ธกส.

วราเทพ รัตนากร "ผลการรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ตามนโยบายรัฐบาล" 18 มิ.ย. 2556



รายการ	ต.ค.-55	พ.ย.-55	ธ.ค.-55	ม.ค.-56	ก.พ.-56	มี.ค.-56	เม.ย.-56	พ.ค.-56	มิ.ย.-56	ก.ค.-56	ส.ค.-56	ก.ย.-56
ปริมาณการระบายข้าวในโครงการจำหน่ายตั้งแต่ปี 2554	2,143,497	44,476	455,355	562,200	946,374	1,002,364	236,700	786,009	741,334	635,949	595,358	728,107
นาปี 2554/55	1,109,089	44,476	252,059	78,981	286,173	238,922	27,356	59,174	77,313	52,356	73,292	116,189
นาปรัง 2555	1,034,409	0	203,297	414,546	502,510	308,171	71,547	362,372	379,731	335,700	262,153	208,169
นาปี 2555/56 รอบที่ 1				68,672	157,691	455,271	137,797	364,462	284,289	247,893	259,913	403,749
นาปี 2555/56 รอบที่ 2												
ปริมาณข้าวคงคลังในโครงการจำหน่ายก่อนปี 2554	1,000,520	968,231	802,170	689,070	583,660	535,000	485,348	471,662	426,337	404,053	379,292	335,524
นาปี 48/49	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
นาปรังปี 2549	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
นาปี 2549/2550	1,278	1,278	1,278	1,278	1,278	778	778	778	778	478	478	457
นาปี 2550/2551	6,122	6,122	6,122	6,122	6,122	6,122	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889
นาปรังปี 2551	241,313	238,335	206,933	170,880	128,472	125,654	112,911	102,971	102,971	102,971	100,303	87,199
นาปี 2551/2552	420,437	397,328	304,976	256,328	243,586	215,446	198,798	195,829	173,968	165,149	160,095	145,818
นาปรังปี 2552	331,369	325,168	282,860	254,461	204,202	187,000	167,972	167,195	143,731	130,566	113,527	97,161
ปริมาณการระบายข้าวในโครงการจำหน่ายก่อนปี 2554	168,710	32,289	166,061	113,100	105,410	48,661	49,651	13,686	45,325	22,284	24,761	43,768
นาปี 48/49	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
นาปรังปี 2549	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
นาปี 2549/2550	0	0	0	0	0	500	0	0	0	300	0	21
นาปี 2550/2551	0	0	0	0	0	0	1,233	0	0	0	0	0
นาปรังปี 2551	48,812	2,978	31,402	36,053	42,408	2,819	12,743	9,940	0	0	2,668	13,104
นาปี 2551/2552	44,077	23,109	92,351	48,648	12,742	28,140	16,649	2,969	21,861	8,819	5,054	14,277
นาปรังปี 2552	75,777	6,201	42,308	28,399	50,259	17,202	19,027	777	23,464	13,165	17,039	16,366

หมายเหตุ: \* หมายถึงเดือนที่เริ่มโครงการ

N/A หมายถึง เดือนที่ควรจะมีการส่งข้าวจากโครงการรับจำนำเข้าสู่โกดังกลางของอคส. แต่กลับไม่มีรายงานข้าวคงคลังในเดือนดังกล่าว

0 หมายถึงไม่มีข้าวเข้าโครงการ/ไม่มีการระบาย/ไม่มีข้าวในสต็อก

blank, ช่องว่าง หมายถึงช่วงเวลาก่อนเริ่มโครงการหรือปิดโครงการแล้ว

\*\* การระบายข้าวของอคส./อคก.คำนวณจากส่วนต่างของข้าวคงคลังในแต่ละเดือน

ที่มา: เอกสารเพื่อการบริหารคลังของ อคก. และอคส. เรียบเรียงโดย ธกส.

ผลการดำเนินงานโครงการจำหน่ายข้าวเปลือก โดย ธกส.

การชำระค่าผลิตผลรวมขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ปีบัญชี 2555 และ 2556 โดย ธกส.

วราเทพ รัตนากร "ผลการรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ตามนโยบายรัฐบาล" 18 มิ.ย. 2556.

ตารางภาคผนวกที่ 2.2 การรับชำระค่าผลิตผลโครงการรับจำนำ

โครงการ	ปี 2555 หน่วย : ล้านบาท												รวม
	ม.ค.-55	ก.พ.-55	มี.ค.-55	เม.ย.-55	พ.ค.-55	มิ.ย.-55	ก.ค.-55	ส.ค.-55	ก.ย.-55	ต.ค.-55	พ.ย.-55	ธ.ค.-55	
ข้าวเปลือกนาปี 54/55					206.75	1.48	303.00	0.10	19.80	20,370.82	816.90	4,629.61	26,348.46
ข้าวเปลือกนาปรังปี 55										12,235.03		2,404.60	14,639.63
ข้าวเปลือกนาปี 55/56													-
รวมข้าว	-	-	-	-	206.75	1.48	303.00	0.10	19.80	32,605.85	816.90	7,034.21	40,988.09
มันสำปะหลังปี 54/55										206.65		1,992.88	2,199.53
มันสำปะหลังปี 55/56													-
รวมมันสำปะหลัง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	206.65	-	1,992.88	2,199.53
รวมข้าวและมันสำปะหลัง	-	-	-	-	206.75	1.48	303.00	0.10	19.80	32,812.50	816.90	9,027.09	43,187.62
โครงการ	ปี 2556 หน่วย : ล้านบาท												รวม
	ม.ค.-56	ก.พ.-56	มี.ค.-56	เม.ย.-56	พ.ค.-56	มิ.ย.-56	ก.ค.-56	ส.ค.-56	ก.ย.-56	ต.ค.-56	พ.ย.-56	ธ.ค.-56	
ข้าวเปลือกนาปี 54/55	1,450.66	5,256.20	4,388.33	502.46	1,086.86	1,420.03	961.64	1,346.16	2,134.06	980.29	928.44	1,787.54	22,242.67
ข้าวเปลือกนาปรังปี 55	4,903.27	5,943.70	3,645.06	846.26	4,286.16	4,491.47	3,970.67	3,100.76	2,462.24	1,246.79	745.36	3,438.52	39,080.26
ข้าวเปลือกนาปี 55/56	1,015.45	2,331.76	6,732.05	2,037.59	5,389.26	4,203.76	3,665.57	3,843.31	5,970.20	3,071.00	3,543.24	8,114.51	49,917.69
ข้าวเปลือกนาปี 56/57												2,513.34	2,513.34
รวมข้าว	7,369.38	13,531.65	14,765.43	3,386.30	10,762.28	10,115.26	8,597.88	8,290.23	10,566.50	5,298.09	5,217.04	15,853.91	113,753.96
มันสำปะหลังปี 54/55	993.85	2,239.21	504.85	678.81	1,622.23	1,127.26	514.65	1,579.65	3,040.79	626.66	1,006.03	469.45	14,403.44
มันสำปะหลังปี 55/56						132.73	1,179.34		413.79	3,200.01	1,504.83	1,029.31	7,460.00
รวมมันสำปะหลัง	993.85	2,239.21	504.85	678.81	1,622.23	1,259.99	1,693.99	1,579.65	3,454.57	3,826.66	2,510.86	1,498.76	21,863.44
รวมข้าวและมันสำปะหลัง	8,363.23	15,770.87	15,270.29	4,065.11	12,384.51	11,375.25	10,291.87	9,869.88	14,021.07	9,124.75	7,727.90	17,352.67	135,617.40
โครงการ	ปี 2557 หน่วย : ล้านบาท												รวม
	ม.ค.-57	ก.พ.-57	มี.ค.-57	เม.ย.-57	พ.ค.-57	มิ.ย.-57	ก.ค.-57	ส.ค.-57	ก.ย.-57	ต.ค.-57	พ.ย.-57	ธ.ค.-57	
ข้าวเปลือกนาปี 54/55	82.75												82.75
ข้าวเปลือกนาปรังปี 55	656.52												656.52
ข้าวเปลือกนาปี 55/56	1,098.75												1,098.75
ข้าวเปลือกนาปี 56/57	1,552.42												1,552.42
รวมข้าว	3,390.44	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,390.44
มันสำปะหลังปี 54/55													-
มันสำปะหลังปี 55/56													-
รวมมันสำปะหลัง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวมข้าวและมันสำปะหลัง	3,390.44	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,390.44

ที่มา: การชำระค่าผลิตผลรวมขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ปีบัญชี 2555 และ 2556 โดย ธกส.

ตารางที่ 2.3 จำนวนเกษตรกร มูลค่าการจำหน่ายข้าวและปริมาณการจำหน่ายข้าว ในทุกรอบปีการผลิต แบ่งตามชั้นปริมาณเงินจำหน่ายข้าว

ชั้นปริมาณเงิน จำหน่ายข้าว	นาปี 54/55			นาปรัง 55			นาปี 55/56			นาปรัง 56			นาปี 56/57		
	จำนวนเกษตรกร % (ล้านราย)	มูลค่า % (ล้านบาท)	ปริมาณข้าว % (ล้านตัน)	จำนวนเกษตรกร % (ล้านราย)	มูลค่า % (ล้านบาท)	ปริมาณข้าว % (ล้านตัน)	จำนวนเกษตรกร % (ล้านราย)	มูลค่า % (ล้านบาท)	ปริมาณข้าว % (ล้านตัน)	จำนวนเกษตรกร % (ล้านราย)	มูลค่า % (ล้านบาท)	ปริมาณข้าว % (ล้านตัน)	จำนวนเกษตรกร % (ล้านราย)	มูลค่า % (ล้านบาท)	ปริมาณข้าว % (ล้านตัน)
1 ถึง 50,000	30.72	10.55	10.48	18.70	3.97	4.61	27.91	8.32	8.21	20.64	4.97	4.92	28.27	9.19	8.70
50,001 - 100,000	31.48	23.02	22.21	24.26	11.72	12.99	28.69	18.60	17.85	25.47	14.09	14.03	30.73	21.43	20.53
100,001 - 150,000	16.91	19.93	19.12	17.36	13.46	13.00	16.76	17.39	17.06	17.78	15.64	15.61	16.81	18.88	18.45
150,001- 200,000	9.15	14.75	15.64	11.47	12.04	10.68	9.83	13.70	13.58	11.73	14.02	14.14	9.49	15.04	15.10
200,001 - 300,000	7.77	17.42	19.21	13.59	20.61	20.75	9.60	18.92	19.16	13.31	22.46	22.46	9.18	19.28	19.89
300,001 - 400,000	2.59	8.06	7.67	7.23	14.79	13.96	4.12	11.14	11.55	6.36	14.35	14.36	5.51	16.18	17.33
400,001 - 500,000	0.89	3.54	3.19	3.91	10.16	11.06	2.82	10.50	11.07	4.60	13.98	13.99	0.00	0.00	0.00
500,001 - 750,000	0.44	2.28	2.07	2.90	10.07	8.85	0.21	0.96	1.02	0.09	0.36	0.36	0.00	0.00	0.00
750,001 - 1,000,000	0.04	0.34	0.31	0.44	2.13	2.77	0.04	0.26	0.27	0.01	0.08	0.08	0.00	0.00	0.00
1,000,001 ขึ้นไป	0.01	0.12	0.11	0.14	1.06	1.32	0.02	0.20	0.21	0.01	0.06	0.06	0.00	0.00	0.00
รวม %	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
จำนวนรวม	1.06	118,342.53	8.30	0.92	170,047.21	14.54	1.78	239,002.93	15.07	0.77	117,557.05	7.93	1.66	191,573.00	11.66

ที่มา: ศูนย์วิจัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557

หมายเหตุ: ข้อมูลในรอบการผลิตนาปี 2556/2557 ยังขาดข้อมูลในเขตภาคใต้



ตารางที่ 2.4 จำนวนเกษตรกร มูลค่าการจำหน่ายข้าวและปริมาณการจำหน่ายข้าว ในทุกรอบปีการผลิต แบ่งตามชั้นปริมาณข้าวที่เข้าร่วมโครงการจำหน่าย

ชั้นปริมาณข้าวที่ เข้าโครงการจำหน่าย	นาปี 54/55			นาปรัง 55			นาปี 55/56			นาปรัง 56			นาปี 56/57		
	จำนวน เกษตรกร % (ล้าน ราย)	มูลค่า % (ล้านบาท)	ปริมาณ ข้าว % (ล้าน ตัน)	จำนวน เกษตรกร % (ล้านราย)	มูลค่า % (ล้านบาท)	ปริมาณ ข้าว % (ล้าน ตัน)	จำนวน เกษตรกร % (ล้านราย)	มูลค่า % (ล้านบาท)	ปริมาณ ข้าว % (ล้านตัน)	จำนวน เกษตรกร % (ล้านราย)	มูลค่า % (ล้านบาท)	ปริมาณ ข้าว % (ล้าน ตัน)	จำนวน เกษตรกร % (ล้านราย)	มูลค่า % (ล้านบาท)	ปริมาณ ข้าว % (ล้าน ตัน)
0.01 ถึง 5.00	54.96	28.18	22.31	30.58	9.28	7.20	47.55	20.25	18.63	33.05	11.25	11.14	50.90	24.99	23.19
5.01 ถึง 10.00	27.90	32.58	26.73	27.71	19.52	15.36	27.24	26.46	25.42	29.18	23.01	22.96	27.42	29.80	28.95
10.01 ถึง 15.00	9.83	17.96	15.26	15.86	17.44	13.75	11.83	17.69	17.80	16.40	20.28	20.28	11.10	18.75	19.23
15.01 ถึง 20.00	3.96	9.55	8.44	10.08	14.91	11.77	6.05	11.95	12.38	9.56	16.00	16.01	5.58	12.47	13.12
20.01 ถึง 25.00	1.71	5.09	4.66	6.12	11.35	8.96	3.32	8.15	8.56	5.49	11.49	11.50	4.99	13.96	15.48
25.01 ถึง 30.00	0.83	2.95	2.76	4.01	9.02	7.12	2.00	5.94	6.30	3.14	8.03	8.04	0.01	0.03	0.04
30.01 ถึง 40.00	0.59	2.57	2.43	3.83	11.01	8.71	1.85	6.65	7.13	3.11	9.62	9.63	0.00	0.00	0.00
40.01 ถึง 50.00	0.13	0.71	0.69	1.13	4.08	3.23	0.09	0.43	0.46	0.04	0.16	0.16	0.00	0.00	0.00
50.01 ถึง 100.0	0.06	0.36	0.44	0.62	3.11	2.53	0.06	0.44	0.48	0.02	0.13	0.13	0.00	0.00	0.00
101.00 ขึ้นไป	0.03	0.06	16.28	0.08	0.29	21.37	0.01	2.03	2.84	0.00	0.02	0.15	0.00	0.00	0.00
รวม %	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
จำนวนรวม	1.00	118,342.53	8.30	0.89	170,047.21	14.54	1.68	239,002.93	15.07	0.74	117,557.05	7.93	1.59	191,573.00	11.66

ที่มา: ศูนย์วิจัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557

หมายเหตุ: ข้อมูลในรอบการผลิตนาปี 2556/2557 ยังขาดข้อมูลในเขตภาคใต้

ตารางผนวกที่ 3.1 ข้อมูลเปรียบเทียบจำนวนที่ดิน การเพาะปลูก รายได้ และลักษณะการใช้น้ำ ของเกษตรกรในโครงการและนอกโครงการจำนำข้าว ในปีการผลิต 2555/2556

รายการข้อมูล ปี 2556	เกษตรกรในโครงการจำนำ	เกษตรกรนอกโครงการจำนำ	หน่วย
การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน			
- พื้นที่ปลูกบ้านเฉลี่ย	1.10	0.94	ไร่
- พื้นที่ทำกินทั้งหมดเฉลี่ย	36.97	22.63	ไร่
- พื้นที่ปลูกข้าวเฉลี่ย	33.27	16.21	ไร่
ลักษณะการเพาะปลูก			
- ผลผลิตเฉลี่ย	600.59	477.33	กก./ไร่
- ปลูกข้าว 1 รอบ	49.15	82.99	%
- ปลูกข้าว 2 รอบ	50.85	15.65	%
- ปลูกข้าว 3 รอบ	0.00	1.36	%
ด้านรายได้			
- รายได้จากข้าวเฉลี่ย	375,570.15	127,600.14	บาท/ครัวเรือน/ปี
	100,909.25	34,417.40	บาท/คน/ปี
- รายได้ทั้งหมดเฉลี่ย	602,604.30	376,031.43	บาท/ครัวเรือน/ปี
	155,283.52	92,953.16	บาท/คน/ปี
การใช้น้ำในแปลงหลัก			
- น้ำฝน	64.12	69.54	%
- แม่น้ำ/คลอง	31.64	20.69	%
- ชลประทาน	29.10	16.67	%
- ขุดสระ/บ่อ	16.95	23.56	%
จำนวนครัวเรือนตัวอย่าง	354	147	ราย

หมายเหตุ: การใช้น้ำ 1 ครัวเรือนสามารถเลือกใช้น้ำได้หลายวิธี

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

ตารางผนวกที่ 3.2 สาเหตุที่เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจ่านำข้าว

สาเหตุที่ไม่เข้าโครงการ	%
สภาพพื้นที่	
- ผลผลิตน้อย	34.93
- พื้นที่ไม่พอ หรือไม่เหมาะสมสำหรับปลูกข้าว	8.22
- ผลผลิตไม่ตรงกับรอบรับจ่านำข้าว	6.16
- ระยะทางไปโรงสีในโครงการไกลเกินไป	5.48
ลักษณะการเพาะปลูก	
- พันธุ์ที่ปลูกราคาดีอยู่แล้ว	11.64
- ทำเกษตรอินทรีย์	16.44
- ข้าวพันธุ์/ขายศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว	26.03
- งานเกษตรบนแปลงอื่นๆได้กำไรดีกว่า	4.79
- ปลูกไว้กิน	4.11
ข้อเสียของโครงการ	
- เงื่อนไขในการเข้าร่วมเยอะ	8.90
- ไม่เข้าใจโครงการ	3.42
- ไม่สนับสนุนโครงการ/ไม่อยากเข้าร่วมโครงการ	2.74
- มีการจำกัดปริมาณรับจ่านำ ทำให้ส่วนเกินเยอะต้องขายเองอยู่ดี	5.48
- กลัวหรือทราบว่าจะถูกโรงสีในโครงการเอาเปรียบในการตรวจวัดสิ่งเจือปน/ความชื้น	4.79
- กลัวจะได้เงินจาก ธกส. ข้าว ได้เงินยาก/ข้าวก้าวไม่ได้เงิน	12.33
อื่นๆ	
- ทำงานนอกจังหวัด	1.37
- เจ้าของที่ไม่ยินยอมให้สิทธิ์เอกสาร	1.37
- ตกสำรวจ	0.68
- น้ำท่วม	0.68

หมายเหตุ: จำนวนตัวอย่างเกษตรกรนอกโครงการ 146 ราย คำตอบสามารถเลือกได้หลายข้อ

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การสำรวจเมื่อพฤษภาคม ปี 2557

ตารางผนวกที่ 3.3 การรับรู้เรื่องทุจริตของเกษตรกรภาคกลาง

การรับรู้ทุจริตในภาคกลาง	ในโครงการ 115 ราย			นอกโครงการ 29 ราย		
	ทราบ%		ไม่ทราบ%	ทราบ%		ไม่ทราบ%
	มี%	ไม่มี%		มี%	ไม่มี%	
ระดับชาวนา	60.00	0.00	40.00	86.21	0.00	13.79
- จดทะเบียนเกิน	25.22	23.48	51.30	55.17	20.69	24.14
- ซื้อสิทธิ์/สวมสิทธิ์	18.26	32.17	49.57	58.62	6.90	34.48
- ใบประทวนล่าช้า	39.13	20.87	40.00	55.17	20.69	24.14
- ใบประทวนปลอม	5.22	40.87	53.91	24.14	37.93	37.93
ระดับโรงสี โกดัง เซอร์เวย์เยอร์	37.39	0.00	62.61	58.62	0.00	41.38
- ลักลอบข้าวจากต่างประเทศ	20.00	13.04	66.96	37.93	13.79	48.28
- โรงสีลักลอบนำข้าวในโครงการขาย	15.65	8.70	75.65	31.03	13.79	55.17
- ขยายจุดรับซื้อต้องจ่ายพิเศษ	9.57	18.26	72.17	24.14	20.69	55.17
- ความผิดปกติในการแปรสภาพข้าว	9.57	16.52	73.91	27.59	13.79	58.62
- ความผิดปกติส่งมอบข้าวเข้าโกดัง	9.57	14.78	75.65	24.14	13.79	62.07
- การส่งมอบข้าวต้องรอคิวนานมาก	7.83	10.43	81.74	24.14	20.69	55.17
- โรงสีส่งข้าวเก่า/ข้าวเสื่อมเข้าโกดัง	12.17	9.57	78.26	37.93	13.79	48.28
- โรงสีส่งข้าวความชื้นสูงหรือขาดน้ำหนัก	11.30	8.70	80.00	31.03	10.34	58.62
- โรงสีถูกโกดังเรียก “ค่าเหยียบแผ่นดิน”	10.43	8.70	80.87	31.03	6.90	62.07
- โรงสีถูกเซอร์เวย์เยอร์เรียก “เงินพิเศษ”	11.30	6.09	82.61	27.59	6.90	65.52
- การรวมวันต่ำกว่ามาตรฐาน	7.83	7.83	84.35	20.69	10.34	68.97
- โกดังมีข้าวหายหรือสต็อกหมด	13.04	7.83	79.13	41.38	6.90	51.72
- มีการเผาโกดังเพื่อทำลายหลักฐาน	10.43	9.57	80.00	27.59	10.34	62.07
ระดับรัฐบาล	30.43	0.00	69.57	55.17	0.00	55.17
- การซื้อข้าวของรัฐบาลต้องผ่านนายหน้า	8.70	13.04	78.26	34.48	10.34	55.17
- ซื้อข้าวรัฐบาลได้ต้องมีเส้นสายการเมือง	16.52	11.30	72.17	27.59	10.34	62.07
- พ่อค้าข้าวมีปัญหาการหาซื้อข้าวคุณภาพ	14.78	10.43	74.78	31.03	10.34	58.62
- การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ผิดปกติ	13.91	6.96	79.13	44.83	3.45	51.72
- ข้าวถุงธงฟ้า/ร้านถูกใจมีปัญหา	11.30	8.70	80.00	24.14	6.90	68.97

ตารางผนวกที่ 3.4 การรับรู้เรื่องทุจริตของเกษตรกรภาคเหนือ

การรับรู้ทุจริตในภาคเหนือ	ในโครงการ 132 ราย			นอกโครงการ 30 ราย		
	ทราบ%		ไม่ทราบ%	ทราบ%		ไม่ทราบ%
	มี%	ไม่มี%		มี%	ไม่มี%	
ระดับชานา	47.73	0.00	52.27	36.67	0.00	63.33
- จดทะเบียนเกิน	21.21	13.64	65.15	16.67	0.00	66.67
- ชื่อสิทธิ์/สวมสิทธิ์	14.39	7.58	78.03	33.33	0.00	66.67
- ใบประทวนล่าช้า	29.55	18.18	52.27	36.67	0.00	63.33
- ใบประทวนปลอม	2.27	32.58	65.15	3.33	13.33	83.33
ระดับโรงสี โกดัง เซอร์เวย์เยอร์	18.94	0.00	81.06	10.00	0.00	90.00
- ลักลอบข้าวจากต่างประเทศ	15.91	2.27	81.82	6.67	0.00	93.33
- โรงสีลักลอบนำข้าวในโครงการขาย	5.30	12.88	81.82	6.67	0.00	93.33
- ขยายจุดรับซื้อต้องจ่ายเงินพิเศษ	3.03	14.39	82.58	6.67	0.00	93.33
- ความผิดปกติในการแปรสภาพข้าว	4.55	13.64	81.82	6.67	0.00	93.33
- ความผิดปกติส่งมอบข้าวเข้าโกดัง	3.03	3.03	93.94	6.67	0.00	93.33
- การส่งมอบข้าวต้องรอคิวนานมาก	3.03	2.27	94.70	6.67	0.00	93.33
- โรงสีส่งข้าวเก่า/ข้าวเสื่อมเข้าโกดัง	3.79	2.27	93.94	10.00	0.00	90.00
- โรงสีส่งข้าวความชื้นสูงหรือขาดน้ำหนัก	4.55	2.27	93.18	6.67	0.00	93.33
- โรงสีถูกโกดังเรียก “ค่าเหยียบแผ่นดิน”	3.03	2.27	94.70	6.67	0.00	93.33
- โรงสีถูกเซอร์เวย์เยอร์เรียก “เงินพิเศษ”	3.03	3.03	93.94	3.33	3.33	93.33
- การรบกวนต่ำกว่ามาตรฐาน	3.03	3.03	93.94	3.33	3.33	93.33
- โกดังมีข้าวหายหรือสต็อกลม	3.79	1.52	94.70	3.33	3.33	93.33
- มีการเผาโกดังเพื่อทำลายหลักฐาน	3.03	2.27	94.70	3.33	3.33	93.33
ระดับรัฐบาล	16.67	0.00	83.33	6.67	0.00	93.33
- การซื้อข้าวของรัฐบาลต้องผ่านนายหน้า	2.27	1.52	96.21	3.33	0.00	96.67
- ซื้อข้าวรัฐบาลได้ต้องมีเส้นสายการเมือง	3.79	0.00	96.21	3.33	3.33	93.33
- พ่อค้าข้าวมีปัญหาการหาซื้อข้าวคุณภาพ	3.03	0.76	96.21	3.33	0.00	96.67
- การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ผิดปกติ	1.52	1.52	96.97	3.33	0.00	96.67
- ข้าวถุงธงฟ้า/ร้านถูกใจมีปัญหา	2.27	1.52	96.21	3.33	0.00	96.67

ตารางผนวกที่ 3.5 การรับรู้เรื่องทุจริตของเกษตรกรภาคอีสาน

การรับรู้ทุจริตในภาคอีสาน	ในโครงการ 107 ราย			นอกโครงการ 88 ราย		
	ทราบ%		ไม่ทราบ%	ทราบ%		ไม่ทราบ%
	มี%	ไม่มี%		มี%	ไม่มี%	
ระดับชานา	63.55	0.00	36.45	45.45	0.00	54.55
- จดทะเบียนเกิน	16.82	33.64	49.53	21.59	21.59	56.82
- ชื่อสิทธิ์/สวมสิทธิ์	25.23	27.10	47.66	22.73	19.32	57.95
- ใบประทวนล่าช้า	42.06	14.95	42.99	29.55	12.50	57.95
- ใบประทวนปลอม	3.74	48.60	47.66	7.95	30.68	61.36
ระดับโรงสี โกดัง เซอร์เวย์เยอร์	24.30	0.00	75.70	22.73	0.00	77.27
- ลักลอบข้าวจากต่างประเทศ	14.95	6.54	78.50	19.32	2.27	78.41
- โรงสีลักลอบนำข้าวในโครงการขาย	11.21	6.54	82.24	15.91	5.68	78.41
- ขยายจุดรับซื้อต้องจ่ายเงินพิเศษ	7.48	9.35	83.18	12.50	5.68	81.82
- ความผิดปกติในการแปรสภาพข้าว	9.35	7.48	83.18	9.09	5.68	85.23
- ความผิดปกติส่งมอบข้าวเข้าโกดัง	5.61	9.35	85.05	11.36	4.55	84.09
- การส่งมอบข้าวต้องรอคิวนานมาก	8.41	7.48	84.11	12.50	5.68	81.82
- โรงสีส่งข้าวเก่า/ข้าวเสื่อมเข้าโกดัง	5.61	7.48	86.92	10.23	5.68	84.09
- โรงสีส่งข้าวความชื้นสูงหรือขาดน้ำหนัก	6.54	7.48	85.98	11.36	6.82	81.82
- โรงสีถูกโกดังเรียก “ค่าเหยียบแผ่นดิน”	4.67	6.54	88.79	7.95	5.68	86.36
- โรงสีถูกเซอร์เวย์เยอร์เรียก “เงินพิเศษ”	4.67	6.54	88.79	6.82	6.82	86.36
- การรณควันต่ำกว่ามาตรฐาน	3.74	6.54	89.72	9.09	4.55	86.36
- โกดังมีข้าวหายหรือสต็อกลม	5.61	5.61	88.79	11.36	3.41	85.23
- มีการเผาโกดังเพื่อทำลายหลักฐาน	5.61	5.61	88.79	10.23	4.55	85.23
ระดับรัฐบาล	15.89	0.00	84.11	15.91	0.00	84.09
- การซื้อข้าวของรัฐบาลต้องผ่านนายหน้า	9.35	3.74	86.92	6.82	2.27	90.91
- ซื้อข้าวรัฐบาลได้ต้องมีเส้นสายการเมือง	8.41	2.80	88.79	9.09	2.27	88.64
- พ่อค้าข้าวมีปัญหาการหาซื้อข้าวคุณภาพ	6.54	4.67	88.79	7.95	4.55	87.50
- การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ผิดปกติ	9.35	1.87	88.79	10.23	2.27	87.50
- ข้าวถุงธงฟ้า/ร้านถูกใจมีปัญหา	7.48	0.93	91.59	9.09	4.55	86.36

## ตารางผนวกที่ 4.1 ปัญหาโครงการจํานำข้าวของโรงสี

ปัญหาของโครงการจํานำข้าว	โรงสีในโครงการ	โกดังในโครงการ
	(%)	(%)
จำนวนผู้มีปัญหาสมัครเข้าโครงการ	9	36
- ขั้นตอนการรับสมัครล่าช้า	3	7
- มีปัญหาเรื่องเอกสารที่ต้องใช้ในการสมัคร	3	0
- การสมัครเข้าร่วมเสียค่าใช้จ่ายสูง	0	21
- ต้องลงทุน/ปรับปรุงเครื่องจักรในโรงสีใหม่	0	0
- ได้เข้าร่วมโครงการโดยที่ไม่ได้สมัคร	3	14
- เจ้าหน้าที่เรียกเงินค่าธรรมเนียม	0	0
- จ่าย ธ.ก.ส	3	0
- โรงสีต้องหาอุปกรณ์ให้เจ้าหน้าที่	3	0
จำนวนผู้มีปัญหาออกใบประทวน	40	na
- ธ.ก.ส-รัฐบาลไม่มีเงินจ่ายชวามา	17	na
- มีข้าวเปลือกมาก สิ้นไม่ทัน	3	na
- โรงสีมีกำลังการสีแปรต่ำ	6	na
- เครื่องจักรเสีย ต้องหยุดซ่อม	0	na
- มีข้าวสารจำนวนมากที่ยังไม่สามารถส่งโกดังกลางได้	17	na
- การคีย์ข้อมูลเข้าระบบยุ่งยาก	29	na
- โรงสีมีปัญหาวางค้ำประกันล่าช้า	34	na
- นโยบายรัฐบาลที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์	3	na
- เจ้าหน้าที่น้อย	6	na
- ใบประทวนไม่พอ	3	na
- ระบบไม่เสถียร	14	na
- ใบรับรองเกษตรกรออกช้า	3	na
- หัวหน้าประจำจุดไม่เป็นกลาง กลั่นแกล้ง รับสินบน	3	na
- ไม่มีโกดังกลางรับฝากเก็บข้าว	3	na
- จำนวนเกษตรกรนำข้าวมาเข้าโครงการมาก	3	na
จำนวนผู้มีปัญหาในการขอขยายจุดรับซื้อ	46	na
- การขออนุญาตใช้เวลานาน	26	na
- มีค่าใช้จ่ายในการขออนุญาต	17	na
- โคนกีดกันการขยายจุดรับซื้อจากโรงสีอื่น	29	na
- กีดกันคู่แข่งจากที่อื่น	3	na
- แย่งลูกค้ากันในพื้นที่	3	na
จำนวนผู้มีปัญหาในการขอม้วนผันเวลาสีแปร	20	na
- เสียเวลานานกว่าจะอนุมัติ	17	na
- ต้องเสียค่าใช้จ่ายพิเศษเพื่อการอนุมัติ	6	na
จำนวนผู้มีปัญหาในการส่งมอบข้าว	94	na
- มีการถ่วงเวลาตรวจรับข้าว	14	na
- มีข้ออ้างว่าข้าวขาดน้ำหนัก-ไม่ได้คุณภาพ	49	na
- มีความไม่สะดวกการนัดเจ้าหน้าที่ตรวจข้าวรัฐและเซอร์เวย์เยอร์มาพร้อมกัน	11	na
- โกดังเต็ม	3	na
- ต้องจ่ายเงินแข่งคิว	3	na
- ถูกเรียกเก็บค่าเหยียบแผ่นดิน	11	na
- คิวรถเยอะเกินไป/ส่งไม่ทัน	11	na
- ถูกเซอร์เวย์เยอร์เรียกเก็บเงิน	6	na
- อุปกรณ์ไม่ได้มาตรฐาน	3	na
จำนวนผู้ที่ตอบคำถาม (คน)	35	14

หมายเหตุ: ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสีและแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

ตารางผนวกที่ 4.2 พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของโรงสี และโกดัง

	โรงสีในโครงการ	โรงสีนอกโครงการ	โกดังในโครงการ
1. การเพิ่มกำลังการผลิต			
* จำนวนผู้ขยายอัตราสี่แปร (%)	41.9	n.a.	-
* อัตราสี่ปกติ (%)	64.5	52.6	-
* อัตราสี่ในโครงการ (%)	70.8	na	-
จำนวนผู้ที่ให้ความร่วมมือตอบ (คน)	31, 31, 32	30, 25	-
2. การขยายกำลังการผลิต (ปี 2544 - 2556)			
* จำนวนโรงสีที่ขยายกำลังการผลิตในรอบ 12 ปี (%)	54.3	52.9	-
* โรงสีที่ขยายกำลังการผลิตในยุคยิ่งลักษณ์ (% จากโรงสีที่ขยาย)	42.1	16.7	-
จำนวนผู้ที่ให้ความร่วมมือตอบ (คน)	35	34	-
3. การขยายจุดรับซื้อ			
* จำนวนโรงสีที่ขยาย (%)	45.7	-	-
* จำนวนจุดที่ขยายโดยเฉลี่ย	2	-	-
สาเหตุที่ขยายจุดรับซื้อ (% จากโรงสี)			
- เพื่อให้ได้ข้าวเปลือกมากๆ	56.3	-	-
- แข่งกับโรงสีอื่น	37.5	-	-
- รับรองปริมาณข้าวที่เข้าโครงการ	62.5	-	-
- กีดกันคู่แข่งจากที่อื่น	6.3	-	-
- แย่งลูกค้าในจังหวัด	6.3	-	-
- เพื่อความสะดวกของชาวนา	6.3	-	-
จำนวนผู้ที่ให้ความร่วมมือตอบ (คน)	35	-	-
4. การขยายความจุโกดัง			
* สัดส่วนเฉลี่ยข้าวจากโครงการในโกดัง (%)	-	-	48
* จำนวนโกดังที่ขยายในยุคยิ่งลักษณ์ (% จากโกดังที่ขยาย)	-	-	47
- ขนาดความจุที่ขยาย (ตัน)	-	-	17,000
- เงินลงทุน (ล้านบาท)	-	-	20
จำนวนผู้ที่ให้ความร่วมมือตอบ (คน)	-	-	15, 15, 2, 1
5. การวิ่งเต้นหาข้าวเข้าโกดัง			
* จำนวนที่ตอบว่าทำ (%)	-	-	47
* วิ่งเต้นกับใคร? (% จากจำนวนผู้ที่ทราบ)			
- เจ้าหน้าที่ อคส./อ.ต.ก	-	-	57
- เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน	-	-	29
- ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	14
- นักการเมืองท้องถิ่น	-	-	0
- นักการเมืองระดับชาติ	-	-	43
จำนวนผู้ที่ให้ความร่วมมือตอบ (คน)	-	-	15

หมายเหตุ: 1. ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

2. ค่าเฉลี่ยคำนวณจากจำนวนผู้ที่ให้ความร่วมมือตอบคำถามข้อนี้

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสีและแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557



ตารางผนวกที่ 4.3 ความคิดเห็นของโรงสีข้อดีข้อเสียโครงการจำหน่ายข้าว และโครงการประกันรายได้

	ในโครงการ (%)	นอกโครงการ (%)	โกดังในโครงการ (%)
โครงการจำหน่ายข้าว:			
ข้อดีโครงการจำหน่ายข้าว			
- ยกระดับรายได้ให้เกษตรกร	78	67	69
- โรงสีในโครงการไม่ต้องไปแข่งขันขายข้าว	50	36	23
- โรงสีในโครงการได้ค่าสีแน่นอน	56	42	46
- ทำประชาคมเลยไม่มีทุจริตจากชาวนา	3	0	0
- ลูกหลานเกษตรกรกลับมาทำนามากขึ้น	3	0	0
- โรงสีไม่ต้องใช้เงินลงทุนซื้อข้าว	6	3	8
- คนงานมีรายได้มากขึ้นตามไปด้วย	0	3	8
จำนวนผู้ตอบ (คน)	32	33	13
ข้อเสียโครงการจำหน่ายข้าว			
- มีการทุจริตในหลายขั้นตอน	84	73	77
- เป็นการทำลายระบบการค้าข้าว	94	85	92
- โรงสีนอกโครงการต้องเดินรถเพื่ออยู่รอด	41	58	38
- สร้างนิสัยเสียให้ชาวนาในเรื่องการไม่พัฒนาคุณภาพ	9	9	15
- รัฐเร่งระบายข้าว ทำให้ราคาตก	3	3	8
- รัฐแข่งกับเอกชน	0	3	0
- รัฐค้าขายไม่เป็น	0	3	0
- ค่าใช้จ่ายของรัฐสูงไป	0	3	0
- โรงสีเกิดขึ้นมามากเกินไป	0	3	0
จำนวนผู้ตอบ (คน)	32	33	13
โครงการประกันรายได้:			
ข้อดีโครงการประกันรายได้			
- เงินถึงมือชาวนาโดยตรง	56	67	69
- ช่องทางทุจริตน้อยลง	44	48	69
- รัฐบาลไม่แทรกแซงตลาด	59	64	46
- ชาวนาที่มีที่ทำกินได้เงินแน่นอน	6	0	8
- ไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้	0	6	0
- ไม่ยุ่งยาก	0	3	0
- ชาวนาเก็บข้าวเปลือกไว้ขายตอนราคาสูงได้	0	3	0
จำนวนผู้ตอบ (คน)	32	33	13
ข้อเสียโครงการประกันรายได้			
- การใช้ราคาอ้างอิงเดียวกันทั่วประเทศ	24	25	36
- ได้เงินจากรัฐบาลน้อย	21	6	29
- มีคนจดทะเบียนแล้วไม่ปลูกจริง	67	69	64
- โรงสีหากินโดยโกงราคา	0	13	7
- บางครั้งไม่ได้เงินประกัน	0	6	0
- หลักเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้างอิงไม่ดี	33	22	29
- ชาวนาไม่ค่อยรู้เรื่องประกันรายได้	3	16	0
- ชาวนารอรับเงินประกันอย่างเดียว	3	0	0
- ราคาข้าวในบางช่วงต่ำ ราคาประกันก็ต่ำ	3	0	0
- ข้าวล้นตลาด	3	0	0
- เกษตรกรที่เช่านาทำ อาจไม่ได้ผลประโยชน์	0	3	0
- ทุจริตเยอะ ไม่ต่างกับจำหน่ายข้าวมาก	0	6	0
- ราคาประกันบิดเบือนราคาตลาด	0	3	0
จำนวนผู้ตอบ (คน)	33	32	14

หมายเหตุ: ผู้ประกอบการสามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ที่มา: ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โรงสีและแบบสัมภาษณ์โกดัง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เดือนมิถุนายน 2557

ตารางภาคผนวก 5.1 กำไรขาดทุนโครงการรับจำนำข้าวปี 2554-2557 กรณีดีราคาข้าวคงคลัง  
ณ ราคาตลาดเดือน เม.ย. 2557

กำไรขาดทุน (ณ พ.ค. 57)	ระยะที่ 1	ระยะที่ 2	รวม
	ต.ค.54-ต.ค.56	พ.ย.56-เม.ย.57	ต.ค.54-เม.ย.57
ข้าวเปลือก (ล้านตัน)	44.69	9.51	54.35
ข้าวสาร (ล้านตัน)	28.92	6.15	35.07
1. ค่าใช้จ่าย	796.80	188.56	985.36
1.1 ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสด	747.74	173.65	921.39
- เงินกู้ซื้อข้าว	700.42	156.83	857.24
- งบดำเนินงาน	13.50	2.47	15.97
- ค่าเช่าโกดัง ค่ารักษาคุณภาพ ค่าจ้างผู้ตรวจสอบ	8.21	2.82	11.02
- ค่าดอกเบี้ย	25.61	11.54	37.15
1.2 ค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินสด	49.06	14.91	63.97
- ค่าจ้างสีแปรสภาพ ค่าขนส่ง	38.19	8.14	46.33
- ค่าเสื่อมคุณภาพข้าว	10.87	6.78	17.65
2. รายรับจากการขายข้าว	154.74	27.31	182.06
3. ค่าใช้จ่ายที่จ่ายเป็นข้าว	38.19	8.14	46.33
4. ข้าวคงคลัง	165.86	75.01	240.87
5. กำไรขาดทุน	-438.01	-78.10	-516.11

หมายเหตุ ข้อสมมติในการคำนวณกำไรขาดทุนโครงการรับจำนำข้าวปี 2554-2557

1. อัตราการสีแปรสภาพเฉลี่ยจากข้อกำหนดของ กขช. ที่ยังไม่หักค่าสีแปรสภาพ ค่ากระสอบ และค่าขนส่ง

	ข้าวขาว	ข้าวหอมมะลิ	ข้าวหอมจังหวัด	ข้าวหอมปทุมธานี	ข้าวเหนียว
ต้นข้าว	48.32%	40.53%	40.53%	43.26%	46.21%
ข้าวท่อน	0.00%	7.05%	7.05%	6.00%	0.00%
ปลายข้าว	16.95%	16.11%	16.11%	13.47%	11.79%

2. ธกส. คิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ร้อยละ 3.67 ต่อปี ไม่คิดดอกเบี้ยทบต้น และคิดค่าบริการจัดการร้อยละ 0.9375 ของยอดเงินกู้ (ร้อยละ 2.25 ต่อปี จำนวน 5 เดือน)
3. ค่าสีแปรสภาพคิดที่ 500 บาทต่อตันข้าวสาร ค่ากระสอบขนาด 100 กก. 53 บาทต่อกระสอบ ค่าขนส่งคิดที่ 100 กิโลเมตร มูลค่า 18 บาทต่อตัน
4. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของออก.และอคส. ค่าดำเนินงาน 50 บาทต่อตันข้าวเปลือก ค่าบริหารโกดัง 55 บาทต่อตันข้าวเปลือก ค่าจ้างผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว 13.775 บาทต่อตันข้าวสาร ค่าเช่าโกดัง 19 บาทต่อตันข้าวสารต่อเดือน ค่าจ้างรรมยาและรักษาคุณภาพข้าว 8.8635 บาทต่อตันข้าวสารต่อเดือน

5. ไม่คิดค่าเสื่อมคุณภาพข้าว ใน 6 เดือนแรก ปีที่ 1-3 คิดร้อยละ 5 ต่อปี ปีที่ 4 คิดร้อยละ 6 ต่อปี ปีที่ 5 คิดร้อยละ 7 ต่อปี ปีที่ 6 ขึ้นไปคิดร้อยละ 9 ต่อปี
6. การคำนวณปริมาณระบายข้าวจากรายงานของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวครั้งที่ 2/2557
7. การคำนวณราคาข้าวที่ระบาย
  - a. ช่วงแรกตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงเดือนเมษายน 2557 ใช้เงินระบายข้าวที่ได้จากธกส. หาดด้วยปริมาณข้าวที่ขายออกจากรายงานของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวครั้งที่ 2/2557

ราคาระบายเฉลี่ย (บาท/ตัน)	ราคาเฉลี่ย 5 ฤดู
ระยะที่ 1 ต.ค.54-ต.ค.56	11,521.21
ระยะที่ 2 พ.ย.56-เม.ย.57	9,301.15
รวม ต.ค.54-เม.ย.57	11,122.90

- b. ช่วงหลังเดือนเมษายน 2557 สมมติราคาระบายเท่ากับราคาเฉลี่ย ต.ค.54-เม.ย.57 จำแนกตามพันธุ์ดังนี้
  - i. ราคาข้าวขาวใช้ราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักระหว่าง ราคาเฉลี่ย FOB ข้าวขาว 5% ของประเทศเวียดนามและประเทศอินเดีย ณ เดือนที่ปิดบัญชี บวกด้วย 50 เหรียญสหรัฐหักค่าใช้จ่ายส่งออก 1,000 บาท และราคาขายส่งในประเทศหักค่าใช้จ่าย 1,000 บาท
  - ii. ราคาข้าวหอมมะลิ และหอมจังหวัด ใช้ราคาขายส่งในประเทศหักค่าใช้จ่าย 1,500 บาท
  - iii. ราคาข้าวอื่นๆ ใช้ราคาขายส่งในประเทศหักค่าใช้จ่าย 1,000 บาท

ตารางภาคผนวก 5.2 กำไรขาดทุนโครงการรับจำนำข้าวปี 2554-2557 กรณีขายข้าวหมดภายใน 5 ปี  
ณ ราคาเดือน พ.ย. 2557

กำไรขาดทุน	2554/55	2555	2555/56	2556	2556/57	5 ฤดู
ข้าวเปลือก (ล้านตัน)	6.92	14.86	14.62	7.62	10.19	54.22
ข้าวสาร (ล้านตัน)	4.43	9.67	9.42	4.96	6.58	35.07
1. ค่าใช้จ่าย	154.93	290.40	325.06	152.45	215.95	1,138.80
1.1 ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสด	144.71	263.82	289.31	139.68	201.00	1,038.53
- เงินกู้ซื้อข้าว	118.66	218.67	234.72	117.56	167.64	857.24
- งบดำเนินงาน	2.40	3.90	4.29	2.19	3.20	15.97
- ค่าเช่าโกดัง ค่ารักษาคุณภาพ ค่าจ้างผู้ตรวจสอบ	2.00	5.71	9.14	2.64	5.98	25.47
- ค่าดอกเบี้ย	21.66	35.55	41.16	17.29	24.19	139.84
1.2 ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสด	10.23	26.58	35.75	12.77	14.95	100.27
- ค่าจ้างสีแปรสภาพ ค่าขนส่ง	5.89	12.73	12.47	6.53	8.70	46.33
- ค่าเสื่อมคุณภาพข้าว	4.34	13.85	23.28	6.24	6.24	53.95
2. รายรับ	54.33	122.43	130.81	62.47	99.21	469.25
3. ข้าวคงคลัง	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
4. กำไรขาดทุน	-100.60	-167.98	-194.25	-89.98	-116.74	-669.55

ตารางภาคผนวก 5.3 กำไรขาดทุนโครงการรับจำนำข้าวปี 2554-2557 กรณีขายข้าวหมดภายใน 10 ปี  
ณ ราคาเดือน พ.ย. 2557

กำไรขาดทุน	2554/55	2555	2555/56	2556	2556/57	5 ฤดู
ข้าวเปลือก (ล้านตัน)	6.92	14.86	14.62	7.62	10.19	54.22
ข้าวสาร (ล้านตัน)	4.43	9.67	9.42	4.96	6.58	35.07
1. ค่าใช้จ่าย	177.99	338.15	387.50	173.90	245.86	1,323.38
1.1 ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสด	154.74	296.52	320.76	155.50	225.29	1,152.81
- เงินกู้ซื้อข้าว	118.66	218.67	234.72	117.56	167.64	857.24
- งบดำเนินงาน	2.40	3.90	4.29	2.19	3.10	15.87
- ค่าเช่าโกดัง ค่ารักษาคุณภาพ ค่าจ้างผู้ตรวจสอบ	4.54	11.25	16.00	4.74	11.08	47.61
- ค่าดอกเบี้ย	29.15	62.70	65.75	31.01	43.46	232.08
1.2 ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสด	23.24	41.63	66.74	18.40	20.57	170.58
- ค่าจ้างสีแปรสภาพ ค่าขนส่ง	5.89	12.73	12.47	6.53	8.70	46.33
- ค่าเสื่อมคุณภาพข้าว	17.35	28.89	54.26	11.87	11.87	124.25
2. รายรับ	80.14	121.99	156.07	62.71	109.78	530.69
3. ข้าวคงคลัง	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
4. กำไรขาดทุน	-97.85	-216.16	-231.42	-111.19	-136.08	-792.70

### ตารางภาคผนวก 5.4 มูลค่าปัจจุบันของต้นทุนสวัสดิการในโครงการรับจำนำข้าว

ต้นทุนสวัสดิการ (ล้านบาท)	มูลค่าปัจจุบัน ณ ตุลาคม 2554	มูลค่า ณ ราคาตลาด
ต้นทุนโครงการ	-875,301.81	-921,387.03
ต้นทุนทางสังคม	331,907.88	352,680.87
รายรับโครงการ	279,475.83	446,083.64
<b>ต้นทุนสวัสดิการสุทธิ</b>	<b>-263,918.10</b>	<b>-122,622.52</b>
อุดหนุนผู้ผลิต	281,731.41	296,531.16
อุดหนุนผู้บริโภค	129,493.71	138,488.41
ทุจริตจากการขายข้าวให้พรรคพวกในราคาถูก	79,075.78	84,476.21

หมายเหตุ: อัตราคิดลดร้อยละ 4 ต่อปี รายละเอียดตามตารางที่ 5.1

### ตารางภาคผนวก 5.5 มูลค่าปัจจุบันของการทุจริตในการระบายข้าว

รูปแบบการทุจริต	มูลค่าทุจริต (ล้านบาท)	
1. ข้าวรัฐต่อรัฐ 7.8 ล้านตัน	42,138.38	มูลค่าทุจริตจากการขายราคาถูก 74,376.12-79,075.78 ล้านบาท
2. เลือกขายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวก (70% ของปริมาณ 5.3 ล้านตัน)	20,102.28	
3. ข้าวถูกราคาถูก 2.4 ล้านตัน คาดว่าจะมีข้าวเข้าตลาดจริงเพียง 1.86 แสนตัน	6,067.73-7,981.49	
- เบิกจริง 1.1 ล้านตัน แต่ดำเนินการเพียง 0.59 ล้านตัน ยังไม่ได้คืนข้าว 0.52 ล้านตัน	2,434.73	
- ข้าวไม่ถึงมือผู้บริโภค 4.07 แสนตัน (ดูรายละเอียดข้อ 5.4.3)	1,913.76-3,827.53	
- ค่าปรับปรุงคุณภาพและค่าขนส่งข้าวถูกลง 22.59-26 บาท ที่ไม่ถึงมือผู้บริโภค	1,719.24	
4. ข้าวหายจากโกดังกลาง 2.9 ล้านตัน	25,759.40	การทุจริตจากข้าวหาย และการสับเปลี่ยนข้าว 25,759.40 ล้านบาท
4.1 กรณีไม่คืนข้าว 1.2 แสนตัน	1,821.80	
4.2 กรณีหาข้าวคุณภาพต่ำมาคืน 2.5 ล้านตัน	23,937.60	
<b>มูลค่าทุจริตรวม</b>	<b>100,135.52-104,835.18</b>	

หมายเหตุ: อัตราคิดลดร้อยละ 4 ต่อปี เนื่องจากไม่ทราบว่าการระบายข้าวในแต่ละรอบนั้นเป็นการระบายในรูปแบบใดจึงใช้สัดส่วนการระบายรวมเป็นตัวแทนในทุกกรณี

### ตารางผนวกที่ 6.1 ข้อคิดเห็นและเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ

ลำดับที่	ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ	เพิ่มเติมในเนื้อหา
1	ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าไม่ควรมีโครงการจำนำอีกเด็ดขาด เพราะตลาดข้าวมีการแข่งขันอยู่แล้วไม่ควรไปแทรกแซงตลาด	<b>บทที่ 6</b> <b>หน้า 6-9</b>
2	ให้ขยายความเรื่องทำไมถึงใช้กลไกตลาดเป็นตัวตั้ง ไม่ไปดูที่เกษตรกร	-
3	เป็นเรื่องยากที่ขึ้นราคาไป 15,000 บาทแล้วพอลดระดับราคาลงมาแล้วเค้าจะยอมรับ เรื่องนี้จะเป็นปัญหาผลักดันให้มันโยบายต่อไป	<b>บทที่ 6</b> <b>หน้า 6-9</b>
4	ให้เขียนขยายความเรื่องกระบวนการทุจริตให้เข้าใจง่ายขึ้น	<b>บทที่ 2</b>
5	น่าจะมีข้อสรุปที่พูดถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเม็ดเงินที่ลงไปในระบบเศรษฐกิจจากโครงการจำนำ ว่ามีส่วนทำให้เศรษฐกิจชะลอตัวหรือไม่	-
6	ควรไปศึกษาประเทศอื่นๆ ที่มีนโยบายคล้ายคลึงกัน ว่าดำเนินการนโยบายนี้แล้วมีปัญหาอะไรบ้าง	-
7	เพิ่มเติมข้อเสนอแนะเรื่องปีงบประมาณให้เปลี่ยนจากรายงานบัญชีทุกปี เป็นรายไตรมาส	<b>บทที่ 6</b>
8	เพิ่มเติมข้อเสนอแนะเรื่องระบบฐานข้อมูล ไม่ควรปิดบังข้อมูล ระบบ Registration ให้ดีขึ้น และเงินงบประมาณสำหรับงานวิจัยให้มากขึ้น	<b>บทที่ 6</b> <b>หน้า 6-14</b>
9	ข้อเสนอแนะควรให้มีระยะยาวเพื่อให้เห็นภาพใหญ่ เช่น ค่อยๆ ให้เกษตรกรรายย่อยไปทำอย่างอื่น	<b>บทที่ 6</b> <b>หน้า 6-19</b>