



## ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา :  
โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด”

โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ

สิงหาคม 2557



## ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ เรื่อง “การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา :  
โครงการรับจํานำข้าวทุกเม็ด”

### คณะผู้วิจัย

### สังกัด

นิพนธ์ พัวพงศกร

สถาบันวิจัยเพื่อการ

พัฒนาประเทศไทย

อัมมาร สยามวาลา

สถาบันวิจัยเพื่อการ

พัฒนาประเทศไทย

กัมพล ปั่นตะกั่ว

สถาบันวิจัยเพื่อการ

พัฒนาประเทศไทย

ชมพูนุช นันทจิต

สถาบันวิจัยเพื่อการ

พัฒนาประเทศไทย

दनพ

อรุณคง

สถาบันวิจัย

เพื่อการพัฒนาประเทศไทย

จิรัฐ เจนพิงพร

สถาบันวิจัยเพื่อการ

พัฒนาประเทศไทย

# สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย  
เสมอไป)

# บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

## วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาครั้งนี้ คือ การศึกษาพฤติกรรมการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว 5 รอบในฤดูการผลิตปี 2554/55 ถึงปี 2556/57 และประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าว 4 ประเภท คือ ปัญหาข้าวหายจากโกดังกลาง การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การขายข้าวให้ผู้เสนอราคาซื้อแบบลับๆและโครงการข้าวถูกราคาถูกของกระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนการวิเคราะห์หลักฐานต่างๆที่บ่งชี้ว่า การทุจริตในการระบายข้าว อาจมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงผู้มีอำนาจตัดสินใจระบายข้าว โดยเน้นการหาหลักฐานทางราชการ เช่น การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบของโครงการรับจำนำข้าว เป็นต้น

วัตถุประสงค์รอง คือ (ก) การวิเคราะห์และประมาณการต้นทุนสวัสดิการ ซึ่งประกอบด้วยต้นทุนการคลัง การขาดทุน ความสูญเสียของสังคม และประโยชน์ของโครงการรับจำนำข้าว (ข) การสำรวจทัศนคติเรื่องการทุจริต (ค) การประมาณการค่าเช่าทางเศรษฐกิจ(หรือกำไรพิเศษ) และวิเคราะห์พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชาวนา เจ้าของโรงสี เจ้าของโกดัง และผู้ตรวจคุณภาพข้าว (เซอร์เวย์เยอร์) และ (ง) ให้ข้อเสนอแนะเพื่อสร้างกติกาคความรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย

## วิธีศึกษา

การประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าว มี 2 วิธี วิธีแรกเป็นการสร้างแบบจำลองตลาดข้าวไทยในช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าว (ตุลาคม 2554 ถึง เมษายน 2557) เพื่อประมาณการมูลค่าขั้นสูงของการทุจริตการระบายข้าว และวิธีที่สอง คือ ประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าว 4 รูปแบบ คือ การทุจริตจากปัญหาข้าวหาย การค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การขายข้าว

ให้ผู้เสนอราคาซื้อแบบลับๆ และการทุจริตในการโครงการข้าวถุง  
ราคาผูกของกระทรวงพาณิชย์

แบบจำลองตลาดข้าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ผู้วิจัย  
ประมาณการต้นทุนสวัสดิการของสังคม (welfare cost) ซึ่ง  
ประกอบด้วยประโยชน์ของโครงการรับจำนำข้าว (หรือส่วนเกิน  
ของชาวนาและผู้บริโภค producer and consumer surplus)  
ต้นทุนการคลังจากการซื้อข้าวและแทรกแซงตลาดข้าว รายรับจาก  
การขายข้าวของรัฐบาล มูลค่าส่งออกที่ลดลง ความสูญเสียเปล่าจาก  
การอุดหนุนการผลิตข้าว (dead-weight loss from excess  
supply) และ ความสูญเสียเปล่าจากการจำกัดการส่งออก (dead-  
weight loss from export restriction) นอกจากนี้ผู้วิจัยสามารถ  
คำนวณผลขาดทุน (ทางบัญชี) ของโครงการรับจำนำข้าว และ  
มูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวทุกรวมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ  
ผลขาดทุน

แบบจำลองตลาดข้าวที่สอดคล้องกับภาวะความเป็นจริงใน  
ตลาดข้าว มี 2 แบบจำลอง ช่วงแรก (ตุลาคม 2554- ตุลาคม  
2556) เป็นช่วงที่ตลาดข้าวไทยมี 2 ราคา คือ ราคาข้าวส่งออก  
ของไทยพุ่งขึ้นสูงกว่าราคาข้าวของประเทศคู่แข่ง แต่ราคาขาย  
ปลีกในประเทศกลับทรงตัวในระดับเดียวกับช่วงเวลาที่ไม่มีการ  
แทรกแซงตลาดในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ช่วงสอง  
(พฤศจิกายน 2556-เมษายน 2557) เป็นช่วงที่ตลาดข้าวไทยมี  
ราคาเดียว เพราะรัฐบาลเร่งระบายข้าวสารจำนวนมาก เพื่อหา  
เงินคืนชาวนาที่นำข้าวมาขายให้รัฐบาล ทำให้ราคาข้าวส่งออก  
ของไทย และราคาขายปลีกในประเทศลดต่ำลง

นอกจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมระดมสมองกับ  
กลุ่มชาวนา โรงสี ผู้ส่งออกข้าว และพ่อค้าข้าวถุง ตลอดจนการ  
รวบรวมเอกสารทางราชการ และข่าวต่างๆแล้ว ผู้วิจัยได้ออกแบบ  
สอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นเรื่องการทุจริตในโครงการจำนำ  
ข้าวกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด คือ ชาวนา โรงสี โกดัง และเซอร์เวย์  
เยอร์ การสำรวจเกษตรกรงานวิจัยทำการสุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งเป็น

ชาวนาที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว จำนวน ตัวอย่างที่สัมภาษณ์ประกอบด้วย ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว จำนวน 354 ราย และชาวนาที่ไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว 147 ราย โดยกระจายการสำรวจไปในจังหวัด สุพรรณบุรี ฉะเชิงเทรา เชียงราย นครสวรรค์ อุบลราชธานี และร้อยเอ็ด นอกจากนี้ยังมีการสำรวจชาวนาผู้ชุมนุมเรียกร้องเงินจากโครงการจำนำข้าวจำนวน 42 ราย สำหรับการสำรวจโรงสี โกดัง และเซอร์เวย์เยอร์ คณะผู้วิจัยใช้วิธีส่งแบบสอบถามทางจดหมาย ไปยังผู้ประกอบการตามรายชื่อจาก สมาคมโรงสี อคส. และ อ.ต.ก. ปรากฏว่ามีผู้ให้ความร่วมมือน้อย คณะผู้วิจัยจึงออกพื้นที่ เพื่อสัมภาษณ์เพิ่มเติม ทำให้ได้แบบสอบถามโรงสีในโครงการ จำนวน 35 โรง โรงสีนอกโครงการ 34 โรง โกดัง 16 โกดัง และ เซอร์เวย์เยอร์ 2 ราย

## ผลการศึกษา

โครงการรับจำนำข้าว 5 ฤดูมีการรับจำนำข้าวเปลือก 54.35 ล้านตัน มีค่าใช้จ่ายรวม 9.85 แสนล้านบาท เป็นเงินซื้อข้าว 8.57 แสนล้านบาท เงินที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นเงินนอกงบประมาณที่กู้จากสถาบันการเงินของรัฐ โดยรัฐบาลไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา โครงการมีการขาดทุนทางบัญชีสูงถึง 5.19 แสนล้านบาท (หรือเกือบ 53% ของค่าใช้จ่าย) ต้นตอของการขาดทุนจำนวนมหาศาล เกิดจาก การรับจำนำในราคาสูง แต่ขายข้าวในราคาต่ำเพื่อมิให้ผู้บริโภคซื้อข้าวราคาแพง และการทุจริตโดยขายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาดมาก

ผลการศึกษาให้ข้อสรุปที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้ ประการแรก แม้ว่าชาวนาทั่วประเทศจะ (ทั้งผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ) ได้รับผลประโยชน์ส่วนเกิน (producer surplus) เป็นมูลค่าสุทธิสูงถึง 5.6 แสนล้านบาทจากโครงการรับจำนำข้าว แต่ประโยชน์ส่วนใหญ่ตกเป็นของชาวนารายกลางและรายใหญ่ ซึ่งอาศัยในเขตชลประทานของภาคกลาง และภาคเหนือตอนล่าง ข้อ

ค้นพบสำคัญ คือ หากเรานับรวมผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในโครงการรับจำนำ ปรากฏว่าต้นทุนสวัสดิการ (welfare cost หรือความเสียหายสุทธิต่อสังคม) สูงถึง 1.23 แสนล้านบาท ซึ่งหมายความว่าความสูญเสียต่อสังคมสูงกว่าประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนาและผู้บริโภค ความสูญเสียนี้ยังไม่นับรวมความเสียหายอื่นๆ ที่วัดไม่ได้ เช่น ชื่อเสียงและคุณภาพข้าวไทย การลดทอนทรัพยากรจากพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่า และการค้าข้าวแบบพรรคพวกที่ทำลายระบบการค้าแบบแข่งขัน เป็นต้น ดังนั้นวาทกรรมของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ที่อ้างว่าโครงการเป็นประโยชน์ต่อชาวนา จึงเป็นเพียงความพยายามกลบเกลื่อนความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคมแบบขาดความรับผิดชอบ

ประการที่สอง มูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวที่คำนวณจากแบบจำลอง คิดเป็นเงิน 84,476.20 ล้านบาท ส่วนมูลค่าการทุจริตที่คำนวณแบบแยกตามวิธีระบายข้าว 3 วิธี มีมูลค่า 78,873 ล้านบาท ประกอบด้วย การทุจริตจากการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ 7.8 ล้านตัน คิดเป็นเงิน 45,094 ล้านบาท (ร้อยละ 57) การทุจริตจากการเลือกขายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวกที่เสนอซื้อในราคาต่ำ ราว 4 ล้านตัน เป็นเงิน 21,512 ล้านบาท (ร้อยละ 27) และการทุจริตจากโครงการข้าวธงฟ้า/ข้าวถุงถูกใจ 1.1 ล้านตัน เป็นเงิน 12,267 ล้านบาท (ร้อยละ 16)

นอกจาก 2 วิธีข้างต้น การศึกษาพบว่าการทุจริตอีกประเภทหนึ่งคือปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน ปัญหานี้เกิดจากผู้มีอิทธิพลทางการเมืองใช้อำนาจนำข้าวเปลือกหรือข้าวสารจากโรงสีในโครงการฯ ไปขายให้ผู้ส่งออก(ข้าวหนึ่ง) และพ่อค้าข้าวถุงแล้วหาข้าวราคาต่ำมาส่งคืนโกดังในภายหลัง ผลการคำนวณพบว่า มูลค่าทุจริตส่วนนี้เท่ากับ 25,616.95 ล้านบาท อนึ่งจากรายงานของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวในเดือนกรกฎาคม 2557 พบว่ายังมีข้าวบางส่วนที่ไม่ได้นำมาคืน คาดว่ารัฐจะมีความเสียหายเพิ่มขึ้นอีกราว 6.5 พันล้านบาท การ



ทุจริตทั้ง 2 ส่วนนี้ เป็นทั้งการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับทั้งการใช้ อำนาจของรัฐในการจัดการสต็อกและการระบายข้าว และการที่ โรงสีหรือเจ้าของโกดังบางแห่งแอบขโมยข้าวโดยไม่เกี่ยวข้องกับ รัฐ

เมื่อรวมมูลค่าทุจริตทั้ง 4 ประเภท (การค้าข้าวรัฐต่อรัฐ, การ เสนอซื้อข้าวราคาต่ำ, ข้าวถุง, ข้าวหาย) จะคิดเป็นเงิน 1.11 แสน ล้านบาท

มูลค่าการทุจริตที่คำนวณได้ข้างต้นยังไม่ได้รวมการทุจริตที่ เกิดขึ้นในช่วงต้นน้ำและกลางน้ำ ที่เป็นการทุจริตของ ชาวนา เจ้าของโรงสี ผู้ตรวจข้าว และเจ้าของโกดัง เช่น การจดทะเบียน เกษตรกรเกินจริง การขายสิทธิให้โรงสี การซื้อข้าวจากประเทศ เพื่อนบ้าน/นำข้าวนอกโครงการจํานามาสวมสิทธิ การออกใบ ประทวนปลอม การทุจริตค่ารักษาสภาพข้าว และเงินสินบนที่ ผู้เกี่ยวข้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานของโครงการจํานา ข้าว รวมทั้งการที่โรงสีบางแห่งเอาเปรียบเกษตรกร และโรงสีถูก เจ้าของโกดังและผู้ตรวจข้าวบางรายเรียกเงินพิเศษจากการส่ง ข้าวเข้าโกดัง เป็นต้น

หลักฐานเชื่อมโยงที่ทำให้เชื่อว่าการทุจริตอาจเกี่ยวข้องกับ ผู้มีอำนาจทางการเมืองระดับสูงมีดังนี้ 1.ตัวเลขการส่งออกของ กรมศุลกากรไม่ปรากฏว่ามีตัวเลขการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และรัฐบาลไม่เปิดเผยตัวเลขส่งออกแบบรัฐต่อรัฐทั้งปริมาณและ ราคาโดยอ้างว่าเป็นความลับ 2.เปิดให้มีการยื่นเสนอราคาซื้อข้าว ของรัฐ แต่ไม่รายงานข้อมูลปริมาณและราคาที่ขายให้พ่อค้าแต่ละ ราย รวมทั้งการที่มีพ่อค้าเพียงไม่กี่รายที่สามารถซื้อข้าวจากรัฐ โดยการเสนอราคา 3.หลักฐานการทุจริตในโครงการข้าวถุงที่ ตรวจสอบพบโดยคณะกรรมการฯ วุฒิสภา 4.ปัญหาข้าวหายที่ ตรวจสอบพบโดยคณะกรรมการปิดบัญชีฯ น่าจะเกี่ยวพันกับ การที่ประเทศไทยยังมียอดการส่งออกข้าวเน่าทั้งๆ ที่ไม่ได้มีการ อนุมัติให้มีการสีข้าวเน่าในโครงการฯ มีการระบายข้าวสารเก่าใน โครงการจํานาก่อนปี 2554 อย่างต่อเนื่องถึง 2 ล้านตัน การ เปลี่ยนกฎเกณฑ์ยอมให้มีการนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้

ตลอดทั้งปี แทนการอนุมัติเฉพาะช่วงที่ขาดแคลน และการออก  
มาตรการผ่อนผันให้โรงสีชะลอการสีแปรจากเดิมที่กำหนดไว้ว่า  
ต้องสีให้เสร็จสิ้นภายใน 7 วัน

ประการที่สาม ผลสำรวจทัศนคติของชาวนา โรงสี เจ้าของ  
โกดัง ผู้ตรวจสอบข้าว (เซอร์เวย์เยอร์) พบว่า เกษตรกรมีความ  
พอใจต่อโครงการรับจำนำต่ำกว่าโรงสี () ความพอใจในโครงการ  
จำนำข้าวของเจ้าของโรงสีต่ำกว่าความพอใจของเกษตรกรใน  
โครงการ ส่วนความเห็นเกี่ยวกับการทุจริตในโครงการรับจำนำ  
ปรากฏว่า เกษตรกรในโครงการให้คะแนนการทุจริตโดยรวมใน  
ระดับปานกลาง(3.35จาก 5 คะแนน) เกษตรกรนอกโครงการใน  
ภาคกลางและเกษตรกรในโครงการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
เห็นว่าการทุจริตค่อนข้างมาก (3.69 และ 3.59 คะแนน)อย่างไร  
ก็ตามเกษตรกรมีการรับรู้เรื่องการทุจริตในระดับที่ตนเองเกี่ยวข้อง  
ดีกว่าระดับอื่นที่ตนไม่ได้เกี่ยวข้อง เช่น การออกใบประทวนซ้ำ  
การซื้อสิทธิ์/สวมสิทธิ์ และการจดทะเบียนเกิน เป็นต้น ในขณะที่  
เจ้าของโรงสี และโกดังกลางให้ความเห็นว่ามีระดับการทุจริต  
ค่อนข้างสูง คือ โรงสีให้ 4.1 คะแนน และโกดัง 3.7 คะแนน  
เจ้าของโรงสีมีระดับการรับรู้การทุจริตในแต่ละขั้นตอนสูงกว่าการ  
รับรู้ของเกษตรกรอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ยังมีข้อสังเกต คือ โรงสีใน  
โครงการเกือบทั้งหมด (91 %) ไม่เห็นว่าเรื่องใบประทวนซ้ำ  
เป็นการทุจริต แต่สำหรับเกษตรกรแล้วเห็นว่าการทุจริตเรื่องใบ  
ประทวนซ้ำถึง 36.44 %

ผลการประเมินการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจาก  
โครงการจำนำพบว่า มีผู้ได้รับค่าเช่าทั้งสิ้น 6 กลุ่ม มูลค่ารวมกว่า  
5.85 แสนล้านบาท ชาวนาได้รับค่าเช่าเศรษฐกิจไปมากที่สุดร้อยละ  
51 ผู้บริโภคได้ไปร้อยละ 24 พ่อค้าพรคพวกได้ไปร้อยละ 14  
โรงสีได้ไปร้อยละ 9 โกดังได้ไปร้อยละ 2 สุดท้ายเซอร์เวย์เยอร์ได้  
ร้อยละ 0.4

เมื่อการรับจำนำข้าวก่อให้เกิดค่าเช่าเศรษฐกิจ (กำไรพิเศษ)  
จำนวนมหาศาลแก่ผู้เกี่ยวข้อง จึงไม่น่าแปลกใจว่าบุคคลเหล่านี้จะ

ลงทุนทุ่มทรัพยากรเพื่อแสวงหากำไรพิเศษเพิ่มมากขึ้น (rent seeking activities) เกษตรกรและโรงสีจึงมีพฤติกรรมการแสวงหากำไรพิเศษจากโครงการจำหน่ายข้าวด้วยวิธีการเพิ่มกำลังการผลิตของตนเองโดยเกษตรกรจำนวน 57.06 % เพิ่มการใช้ปุ๋ย ๓๓.๓๓ และดูแลแปลงและควบคุมระดับน้ำมากขึ้น ร้อยละ 42 ของโรงสีในโครงการลงทุนขยายกำลังการผลิต ทำให้ปัจจุบันโรงสีมีกำลังการผลิตถึง 100 ล้านตันต่อปีทั้งๆที่เราผลิตข้าวเปลือกเพียงปีละ 35 ล้านตัน และเจ้าของโกดังถึง 47% ขยายความจุของโกดังข้าว

กิจกรรมลงทุนแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจเหล่านี้เป็นการถลุงทรัพยากรแท้จริงของประเทศ จริงอยู่ที่ผู้ลงทุนได้เงินเข้ากระเป๋าส่วนตัว แต่ในแง่ประเทศ เราดึงเอาทรัพยากรที่ถูกใช้ในกิจกรรมอื่นๆ มาปลูกข้าว สร้างโรงสี และโกดังเพิ่มขึ้น แล้วนำข้าวเก็บไว้ในโกดังให้ข้าวเสื่อมมูลค่า

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้จึงเป็นความสูญเปล่าของประเทศ และส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผลการวิเคราะห์ ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ของเกษตรกรพบว่า เกษตรกรในโครงการที่มีจำนวนที่ดินทำกินมาก มีโอกาสที่จะทราบเรื่องการทุจริตมากกว่าเกษตรกรกลุ่มอื่น ในขณะที่เกษตรกรในภาคเหนือจะมีโอกาสที่จะทราบเรื่องการทุจริตน้อยลง การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อเกษตรกรในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ พบว่า เกษตรกรที่อยู่ในภาคเหนือและหัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาที่ดีมีโอกาที่จะแสวงหาค่าเช่ามากขึ้น และครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนมีอายุมากจะมีโอกาสแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจลดลง

ประการที่สี่ รัฐบาลบริหารจัดการนโยบายรับจำหน่ายข้าว แบบขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยปะละเลยปัญหาการทุจริตในการระบายข้าว การไม่ใส่ใจกับรายงานข้าวหายจากโกดังกลาง แต่กลับสั่งให้มีการตั้ง

กรรมการสอบสวนประธานคณะอนุกรมปิดบัญชีโครงการจำหน่ายข้าว การโกหกประชาชน และการปิดบังข้อมูลการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐการปล่อยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำหน่ายบานปลาย (อาทิเช่น การยอมให้เกษตรกรขายข้าวให้โครงการรับจำหน่ายเกินปริมาณที่ตนมีสิทธิตามใบทะเบียนเกษตรกร)

## ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะหลักจากงานวิจัย 5 และ 3 ข้อรองที่มาจากงานวิจัยอื่นๆ ดังนี้

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง และกฎหมายงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการจำหน่ายข้าว (และโครงการประชานิยมทั่วไป) มี 3 ขั้นตอน คือ ก) กฎหมายเลือกตั้งควรกำหนดให้พรรคการเมืองที่ใช้นโยบายประชานิยมมหาเสียงต้องให้ความชัดเจนของนโยบาย เช่น ประชาชนจะได้อะไร และมีต้นทุนในการดำเนินโครงการเท่าไร ข) เมื่อได้เป็นรัฐบาล จะต้องแถลงนโยบายให้รัฐสภาทราบตามที่หาเสียงไว้ โดยเฉพาะที่มาของเงินค่าใช้จ่ายจะมาจากไหน และจะหารายได้ชดเชยอย่างไร ค) รัฐบาลต้องเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับนโยบายประชานิยมที่หาเสียงไว้ต่อรัฐสภาทุกปี ทั้งนี้เพื่อให้การใช้จ่ายเงินในโครงการประชานิยมของรัฐบาลต้องผ่านกรอบของงบประมาณที่ชัดเจน

การจัดทำบัญชีรวมของโครงการจำหน่ายข้าวและโครงการช่วยเหลือเกษตรกรทุกโครงการเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภาได้รับทราบค่าใช้จ่ายทั้งหมด รายรับ ผลกำไร ขาดทุน ตลอดจนสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินนโยบาย

การเปิดเผยข้อมูลโครงการจำหน่ายข้าวและโครงการประชานิยมโดยการแก้ไข พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร เพิ่มมาตราที่กำหนดให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม และการแทรกแซงตลาด เช่น ค่าใช้จ่าย รายรับ ผล

กำไรขาดทุน และรายละเอียดของการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลง่ายขึ้นและสามารถตรวจสอบได้

การจำกัดบทบาทรัฐในการแทรกแซงตลาดรัฐต้องตราพระราชบัญญัติจำกัดขอบเขตการแทรกแซงตลาด และการประกอบธุรกิจที่แข่งขันกับเอกชน เพื่อมิให้นโยบายของรัฐบาลทำลายการแข่งขันในตลาด เช่น ห้ามมิให้รัฐบาลแทรกแซงซื้อข้าวจากเกษตรกรเกินกว่า 5%-10% ของปริมาณการบริโภคในประเทศ เป็นต้น

การจัดทำรายงานอิสระเรื่องผลกระทบและบทเรียนจากโครงการรับจำนำข้าวเพื่อนำเสนอต้นทุนการศึกษา ภาวะขาดทุนผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม (เช่น ผลต่อการผลิต ต้นทุนการผลิต การแข่งขันในตลาดข้าวการส่งออก ฯลฯ) ทั้งนี้เพื่อสรุปเป็นบทเรียนสำหรับประชาชน

ข้อเสนอเรื่องนโยบายประกันราคาพืชผล ในกรณีที่มีความจำเป็นทางการเมือง ผู้วิจัยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติการประกันราคาพืชผลเกษตร<sup>1</sup> โดยพยายามจำกัดวงเงินการช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาความเสี่ยงที่ราคาพืชผลตกต่ำ โดยอุดช่องโหว่ของนโยบายประกันรายได้เกษตรกรในยุครัฐบาลอภิสิทธิ์ เช่น ต้องจำกัดการประกันราคาให้ครอบคลุมความเสียหายเพียงบางส่วน และเกษตรกรจะต้องเป็นผู้จ่ายค่าเบี้ยประกันทั้งหมดหรืออย่างน้อย 50% ดังรายละเอียดต่อไปนี้ ก) ส่วนต่างราคาที่จะชดเชย คือ ร้อยละ 60 ข) ปริมาณการรับประกันต่อครอบครัวสูงสุดไม่เกิน 15 ไร่ และประกันเพียงปีละครั้ง โดยใช้ผลผลิตเฉลี่ยของจังหวัด (แยกตามเขตชลประทาน/น่าน้ำฝน) 3 ปี ค) รัฐบาลต้องจัดทำระบบภาพถ่ายดาวเทียมและเอกสารการเป็นเจ้าของ

---

<sup>1</sup> ประสพการณ์จากโครงการประกันรายได้เกษตรกรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ทำให้ผู้วิจัยไม่ปรารถนาจะเสนอให้มีการประกันราคาพืชผลอีก

ที่ดิน เพื่อป้องกันปัญหาการแตกครัวเรือน ง) รัฐบาลจัดตั้งกองทุน  
ประกันภัย เพื่อใช้อุดหนุนให้มีการประกันต่อกับบริษัทเอกชน

ข้อเสนอเรื่องนโยบายชดเชยความเสียหายของพืชผลที่เกิด  
จากภัยธรรมชาติรัฐควรเร่งปรับปรุงระบบข้อมูล และวิธีการบริหาร  
การจ่ายเงินชดเชยดังต่อไปนี้ (ก) รัฐบาลควรลงทุน เรืองภาพถ่าย  
ดาวเทียมในพื้นที่ปลูกข้าว เพื่อให้ไทยมีฐานข้อมูลที่สามารถวัด  
ความเสียหายของผลผลิตข้าว และพัฒนาขีดความสามารถของ  
กระทรวงเกษตรฯ ในการประมาณการผลผลิตข้าวได้แม่นยำขึ้น  
(ข) การวิเคราะห์ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียมจะช่วยให้รัฐบาล  
สามารถคำนวณมูลค่าความเสียหายแท้จริงเป็นรายตำบล (หรือ  
หากทำได้ คำนวณความเสียหายเป็นรายหมู่บ้าน) (ค) รัฐบาล  
กำหนดอัตราการชดเชยให้น้อยกว่าที่เกษตรกรเสียหายจริง วิธีนี้  
จะทำให้เกษตรกรยังคงต้องมีส่วนรับภาวะความเสี่ยงจากดินฟ้า  
อากาศบางส่วน (ง) ให้รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยผ่านองค์กรบริหาร  
ตำบล เพราะอบต.มีข้อมูลการเพาะปลูกของแต่ละครัวเรือนดีกว่า  
รัฐบาลกลาง และต้นทุนการบริหารจัดการของอบต.ต่ำกว่ารัฐบาล  
กลาง

ข้อเสนอเรื่องการลดต้นทุนและเพิ่มผลิตภาพผลผลิตข้าว  
แนวทางช่วยเหลือเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน คือ การลด  
ต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลิตภาพการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ  
เพิ่มผลิตภาพแรงงาน (labor productivity) เพราะภาคเกษตรไทย  
มีที่ดินค่อนข้างมากแต่ขาดแคลนแรงงาน

## บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้คือ การศึกษาพฤติกรรม การทุจริต และประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวจาก โครงการรับจำนำข้าวฤดูการผลิตปี 2554/55 ถึงปี 2556/57 โดยพยายามที่จะเชื่อมโยงวิเคราะห์หลักฐานที่มีอยู่เกี่ยวกับการทุจริต วัตถุประสงค์อื่นๆ ของการวิจัยนี้คือการประเมินต้นทุนสวัสดิการ การสำรวจความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมโครงการ ระบบกิจกรรมการ แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งให้ข้อเสนอ เิงนโยบายที่สร้างสรรค์

เพื่อประเมินขนาดของความเสียหายและผลกระทบของ โครงการ นักวิจัยใช้วิธีการศึกษามี 3 วิธี วิธีแรกเป็นการสร้าง จำลองทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมการประเมินต้นทุนสวัสดิการวิธีที่ สองผ่านการสัมภาษณ์และการสำรวจภาคสนามกับผู้มีส่วนได้เสีย และวิธีที่สามการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมระดมสมองกับผู้ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรวบรวมเอกสารทางราชการ และข่าวต่างๆ

ผลการศึกษาให้ข้อสรุปที่สำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก แม้ว่าชาวนาทั่วประเทศจะได้รับผลประโยชน์ส่วนเกินสูงถึง 5.6 แสนล้านบาท แต่ผู้ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นชาวนาขนาดกลาง และขนาดใหญ่ โครงการสร้างความเสียหายต่อสังคม และมีต้นทุน สวัสดิการถึง 1.23 แสนล้านบาท นโยบายนี้ส่งผลกระทบต่อ การส่งออก และบิดเบือนตลาดข้าว ส่งผลให้มีความสูญเปล่าทาง เศรษฐกิจ และเปลี่ยนโครงสร้างการค้าข้าวจากเดิมที่มีการแข่งขัน สูง ไปสู่ระบบการค้าแบบเส้นสายพรรคพวก

ประการที่สอง จากแบบจำลองพบว่ามูลค่าการทุจริตจากการ ระบายข้าวในราคาต่ำมีมูลค่าขั้นสูงถึง 8.4 หมื่นล้านบาท เมื่อทำ การทดสอบความน่าเชื่อถือของแบบจำลองโดยการคำนวณแยก ตามการทุจริต 3 ช่องทางพบว่ามูลค่าการทุจริตรวม 7.8 หมื่น ล้านบาท ส่วนใหญ่มาจากการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ 4.5 หมื่น ล้านบาท การขายข้าวให้พรรคพวกที่เสนอซื้อในราคาต่ำ 2.2

หมื่นล้านบาท และการระบายข้าวถึงราคาถูกอีก 1.2 หมื่นล้านบาท มูลค่าทุจริตนี้ยังไม่รวมการทุจริตจากการแอบนำข้าวจากโรงสีในโครงการจำหน่ายไปขายก่อนอีก 3.2 หมื่นล้านบาท มูลค่ารวมของการทุจริตเท่ากับ 1.11 แสนล้านบาท และยังมีความเสียหายอื่นจำนวนมากที่คำนวณไม่ได้

ประการที่สาม ผลสำรวจทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดพบว่า ทั้งผู้เข้าร่วมโครงการและผู้เข้าร่วมที่ไม่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวทั้งหมดเห็นด้วยในระดับสูง ว่ามีการทุจริตในโครงการ และมีการทุจริตอยู่ในทุกระดับของการดำเนินงาน ในทำนองเดียวกันการสัมภาษณ์และการสำรวจภาคสนามพบกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจกันอย่างแพร่หลาย โดยชาวนาและโรงสีพยายามที่จะเพิ่มการผลิต เจ้าของโกดังพยายามที่จะเพิ่มความจุ ซึ่งไม่น่าแปลกใจเพราะนอกเหนือจากผลประโยชน์จากการทุจริต นโยบายจำหน่ายข้าวส่งผลให้มีค่าเช่าทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่สำหรับผู้เข้าร่วมโครงการ

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

ประการที่สี่ รัฐบาลบริหารจัดการนโยบายรับจำหน่ายข้าว แบบขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภาพล่อยปะละเลยปัญหาการทุจริตในการระบายข้าว ไม่ใส่ใจกับรายงานข้าวหายจากโกดังกลางโกหกประชาชน และการปิดบังข้อมูลการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐการปล่อยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำหน่ายบานปลาย

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 8 ข้อ ดังนี้ 1.แก้ไขรัฐธรรมนูญ และกฎหมายงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการประชานิยม 2.จัดทำบัญชีรวมโครงการช่วยเหลือเกษตรกรทุกโครงการ 3.การ



เปิดเผยข้อมูลโครงการประชานิยมทุกโครงการ 4.การจำกัด  
บทบาทรัฐในการแทรกแซงตลาด 5.การจัดทำรายงานอิสระเรื่อง  
ผลกระทบจากโครงการรับจำนำข้าว 6.เสนอให้มีการตรา  
พระราชบัญญัติการประกันราคาพืชผลเกษตร 7.รัฐควรเร่ง  
ปรับปรุงระบบข้อมูล และวิธีการบริหารการจ่ายเงินชดเชย 8.  
แนวทางช่วยเหลือเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน คือ การลด  
ต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลิตภาพการผลิต



# **Abstract**

## **“Corruption in the paddy pledging policy”**

The objectives of this paper are to identify corruption methods and to estimate economic damage caused by corruption from the 2011 to 2014 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. 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 and its effects, the researchers employ 3 main methods of study: (1) through an economic model that incorporates inclusively welfare costs; (2) through interviews and field surveys with farmers, rice millers, warehouse owners and surveyors; and (3) in-depth interviews and seminars with key participants in the program, along with reviewing government documents and following news.

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. Although farmers nationwide receive the

producer surplus of 0.56 trillion baht, most of the surplus falls on medium to large scale farmers. The accounting cost as of April 2014 is estimated at 519.5 billion baht. More important, the welfare loss of the policy exceeds the producer and consumer surplus by 0.12 trillion baht. The policy has negative impact on rice export, and created 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 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 (12,267 million baht). Total value of corruption in three channels (78,873 million baht) is slightly lower than the estimates from the model. 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 bagged rice suppliers. Then they bought low quality rice from the government old stockpiles

(and from neighboring countries) to deliver back to the warehouses later. Such a corruption amounted to 32,115 million baht. Therefore total corruption in rice sale deals is 111 billion baht. 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 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 and range from farmers trying to increase production to warehouse owners trying to increase storage capacity. This is not surprising because, aside from corruption, the policy resulted in huge economic rents for participants of 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 fails to disclose vital data the public, causing losses to stack up.

Eight recommendations can be drawn by the researchers. 1. Amend the constitution and strengthen the law

on government budgeting. 2. Balance sheets must exist for all government projects. 3. Disclose government data to the public. 4. Limit or terminate government intervention in markets. 5. Independent reports on the actual impact of the rice pledging policy. 6. To help affected farmers, adopt an improved version of the Abhisit government's price support program. 7. Government should improve its database and compensation payment management. 8. Focus on reducing production cost and increasing production yields.

# สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร.....	i
บทคัดย่อ .....	

vi

ABSTRACT .....	
----------------	--

ix

บทที่ 1 บทนำ.....	1-1
-------------------	-----

*โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และจิรัฐ เจนพิงพร*

1.1 เบื้องหลังการวิจัย.....	1-1
1.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษา .....	1-2
1.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	1-3
1.4 การจัดสัมมนากับผู้เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการ.....	1-6
1.5 เกณฑ์การสุ่มตัวอย่าง .....	1-6
1.6 การสำรวจเก็บข้อมูลและตัวอย่าง .....	1-9
1.7 ลำดับความของรายงาน .....	1-11

บทที่ 2 การทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว และหลักฐานบางประการ ....	2-1
--	-----

*โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และกัมพล บันตะแก้ว*

2.1 สำคัญสำคัญของโครงการรับจำนำข้าว.....	2-1
2.2 การทุจริตสามระดับ : ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ .....	2-4
2.3 ปัญหาข้าวหาย : สาเหตุ และปฏิกิริยาตอบสนองของเจ้าหน้าที่รัฐ2-14	
2.4 หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ.....	2-26
2.5 การใช้มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพเป็นเครื่องมือทุจริตในการระบายข้าว.....	2-33
2.6 สรุป .....	2-34

บทที่ 3 ต้นทุนการคลัง ต้นทุนสวัสดิการของโครงการรับจำนำข้าว และการทุจริตในการระบายข้าว .....	3-1
---	-----

**โดย อัมมาร สยามวาลา นิพนธ์ พัวพงศกร และกัมพล ปันตะแก้ว**

3.1 แนวคิดการสร้างแบบจำลองวัดต้นทุนสวัสดิการที่เกิดจากการ แทรกแซงตลาด .....	3-1
3.2 แบบจำลองตลาดข้าวไทย 2 ยุค.....	3-5
3.3 ผลประโยชน์และต้นทุนสวัสดิการในโครงการจำหน่ายข้าว .....	3-10
3.4 การประมาณการมูลค่าความเสียหายจากการทุจริตในการระบาย ข้าว 3-14	
3.5 สรุป .....	3-17



# สารบัญ

หน้า

<b>บทที่ 4 การสำรวจเกษตรกรโครงการจ่านำข้าว</b> .....	<b>4-1</b>
<i>โดย ชมพูนุช นันทจิต และศุภนิษา สอาดเอี่ยม</i>	
4.1. ภาพรวมการสำรวจเกษตรกรโครงการจ่านำข้าว .....	4-1
4.2. วิธีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร (Rent seeking) ของเกษตรกรที่เกิดจากโครงการจ่านำข้าว .....	4-16
4.3. พฤติกรรมการทุจริตในโครงการจ่านำข้าวที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร 4-19	
4.4. ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อโครงการประกันรายได้.....	4-26
4.5. สรุป .....	4-30
<b>บทที่ 5 ผลการสำรวจโรงสีและโกดัง</b> .....	<b>5-1</b>
<i>โดย ดนพ อรุณคง และจิรัฐ เจนทิ้งพร</i>	
5.1. บทนำ.....	5-1
5.2. ภาพรวมโรงสีโกดัง และเซอร์เวย์เยอร์ .....	5-2
5.3. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือกำไรพิเศษ Rent-seeking 10	
5.4. ทุจริต .....	5-12
5.5. การเปรียบเทียบโครงการ .....	5-14
5.6. สรุปผลการสำรวจโรงสี และโกดัง .....	5-19
<b>บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ</b> .....	<b>6-1</b>
<i>โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และอัมมาร สยามวาลา</i>	
6.1. สรุปผลการศึกษา .....	6-1
6.2. ข้อเสนอแนะ.....	6-3

# สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1 .....	สรุปรูปแบบการทุจริต	
1-5		
ตารางที่ 1.2 .....	วิธีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ	
1-6		
ตารางที่ 1.3 .....	สัมมนากับผู้เกี่ยวข้อง	
1-6		
ตารางที่ 1.4 ....	การคำนวณจำนวนตัวอย่างชาวนาในโครงการรับจำนำข้าว	
1-7		
ตารางที่ 1.5.....	จำนวนตัวอย่างชาวนานอกโครงการรับจำนำข้าว	
1-7		
ตารางที่ 1.6...การสุ่มเลือกจังหวัดสำหรับการสำรวจชาวนาทั้งที่เข้าร่วมและ ไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว.....	1-8	
ตารางที่ 1.7.....	ภาพรวมจำนวนตัวอย่างจำแนกตามจังหวัด	
1-9		
ตารางที่ 1.8 .....	จำนวนแบบสอบถามเกษตรกรที่เก็บได้จริง	
1-10		
ตารางที่ 1.9	จำนวนแบบสอบถามโรงสี โกดัง และเซอร์เวย์เยอร์ที่เก็บได้จริง	
1-10		
ตารางที่ 2.1 ... ปริมาณการระบายข้าวของรัฐบาลในช่องทางต่างๆ เฉพาะที่ ผู้วิจัยมีเอกสาร .....	2-4	
ตารางที่ 2.2 .....	การทุจริตในแต่ละขั้นตอนของโครงการรับจำนำข้าว	
2-5		
ตารางที่ 2.3 ..	แสดงผลการจดทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร เทียบกับจำนวนเกษตรกรที่นำข้าวมาขายให้โครงการรับจำนำ ตามใบประทวนที่ ธกส. ได้รับ .....	2-6
ตารางที่ 2.4 .....	ข้าวหาย . การขอปรับเพิ่มจำนวนข้าวคงคลัง ณ วันที่ 31 มกราคม 2556 .....	2-15

ตารางที่ 2.5 . ปริมาณการส่งออกข้าวของเอกชนและรัฐไปยัง 6 ประเทศ ที่มีสัญญา MOUs กับไทย .....	2-27
ตารางที่ 2.6 ... การคำนวณปริมาณข้าวคงคลังชั้นสูงและปริมาณการระบายข้าวชั้นต่ำ	
จากโครงการรับจำนำข้าว ตุลาคม 2554- 30 กันยายน 2556...	2-32
ตารางที่ 2.7 .... ปริมาณข้าวคงคลัง และปริมาณระบายข้าวจากการคำนวณเปรียบเทียบ	
กับปริมาณที่รัฐมนตรีเปิดเผยต่อสาธารณะ และรายงานของ อคส. อดท.	
30 กันยายน 2556 (ล้านตัน) .....	2-33
ตารางที่ 3.1 การคำนวณต้นทุนสวัสดิการสุทธิในโครงการรับจำนำข้าว ต.ค. 54-เม.ย.57.....	3-11
ตารางที่ 4.1 .....	จำนวนตัวอย่างเกษตรกรที่ทำการสำรวจ
4-1	
ตารางที่ 4.2 .....	ข้อมูลเปรียบเทียบจำนวนที่ดิน การเพาะปลูก รายได้ และลักษณะการใช้น้ำ
ของเกษตรกรในโครงการและนอกโครงการจำนำข้าว ในปีการผลิต 2555/2556 .....	4-3
ตารางที่ 4.3 .....	สาเหตุที่เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว
4-4	
ตารางที่ 4.4 ... ผลการวิเคราะห์สาเหตุที่เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว	4-6
ตารางที่ 4.5.....	ระยะเวลาและฤดูที่รอใบประทวน
4-10	
ตารางที่ 4.6 .....	ระยะเวลาที่เกษตรกรในโครงการรอเงินจากธ.ก.ส.
4-10	
ตารางที่ 4.7 .....	รอบการผลิตที่เกษตรกรได้เงินช้ากว่าปกติ
4-10	
ตารางที่ 4.8 .....	วิธีการแก้ปัญหาการได้รับเงินล่าช้าของเกษตรกร
4-11	
ตารางที่ 4.9 .....	การใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าอุปโภคและบริโภคทั่วไปของเกษตรกร
4-11	
ตารางที่ 4.10 .....	การใช้จ่ายเงินที่เพิ่มขึ้นจากโครงการจำนำข้าว
4-12	

ตารางที่ 4.11 ..... ปัญหาการผ่อนชำระและการออมเงินของเกษตรกรใน  
โครงการ 4-12

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.12 ความพอใจในโครงการจำหน่ายข้าวก่อนและหลังปัญหาจ่ายเงิน  
ล่าช้าของรัฐบาล

ของเกษตรกรในและนอกโครงการจำหน่ายข้าว..... 4-13

ตารางที่ 4.13 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความพอใจในโครงการจำหน่าย  
ข้าวก่อนเกิดปัญหา ..... 4-15

ตารางที่ 4.14 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความพอใจในโครงการจำหน่าย  
ข้าวหลังเกิดปัญหา ..... 4-16

ตารางที่ 4.15 .. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการพยายามแสวงหาค่าเช่า  
ทางเศรษฐกิจ..... 4-18

ตารางที่ 4.16 ..... ผลกระทบต่อค่าเช่าและค่าจ้างในการทำนา  
4-19

ตารางที่ 4.17 ..... การรับรู้ทุจริตในโครงการจำหน่ายข้าวของเกษตรกร  
4-20

ตารางที่ 4.18 ..... การรับรู้ทุจริตในโครงการจำหน่ายข้าวของมือบเกษตรกร  
4-22

ตารางที่ 4.19 .. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ทุจริตของเกษตรกร  
ในโครงการจำหน่าย..... 4-23

ตารางที่ 4.20 .. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ทุจริตของเกษตรกร  
นอกโครงการจำหน่าย..... 4-23

ตารางที่ 4.21 ..... ความเห็นเรื่องระดับการทุจริตในโครงการจำหน่ายข้าวของ  
เกษตรกร 4-24

ตารางที่ 4.22 .. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อระดับทุจริตของเกษตรกรใน  
โครงการจำหน่าย..... 4-25

ตารางที่ 4.23 ..... ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อโครงการประกันรายได้  
4-27

ตารางที่ 4.24 ..... เกษตรกรเลือกโครงการจำหน่ายข้าวหรือประกันรายได้  
เมื่อกำหนดให้ราคาประกันที่ 15,000 บาทเท่ากัน..... 4-29

ตารางที่ 4.25 ..... เหตุผลที่เลือกโครงการจำหน่ายข้าว  
4-29

ตารางที่ 4.26 ..... เหตุผลที่เลือกโครงการประกันรายได้  
4-29

ตารางที่ 5.1 ..... จำนวนผู้ให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถาม  
5-1

ตารางที่ 5.2	ดัชนีความหนาแน่นของโรงสี	5-2
ตารางที่ 5.3	ลักษณะของโรงสีในโครงการและโรงสีนอกโครงการ	5-3
ตารางที่ 5.4	จำนวนโรงสีในระยะ 20 กิโลเมตร	5-4
ตารางที่ 5.5	ระดับการแข่งขันในมุมมองของโรงสี	5-4
ตารางที่ 5.6	วิธีการแข่งขันของโรงสี	5-5
ตารางที่ 5.7	สาเหตุที่โรงสีไม่เข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าว	5-5
ตารางที่ 5.8	การปรับตัวของโรงสีนอกโครงการ	5-6
ตารางที่ 5.9	ธุรกิจขายข้าวถุงของโรงสี	5-7
ตารางที่ 5.10	ลักษณะทั่วไปของโกดัง	5-7
ตารางที่ 5.11	ปริมาณข้าวเปลือกเฉลี่ยในโครงการที่โรงสีได้รับ (ต้นต่อเดือนต่อโรงสี)	5-8
ตารางที่ 5.12	ปริมาณการสี	5-8
ตารางที่ 5.13	ระยะเวลาต้นทุนในกรณีที่สร้างโกดังใหม่	5-8
ตารางที่ 5.14	คะแนนความพึงพอใจต่อโครงการจำหน่ายข้าว	5-10
ตารางที่ 5.15	การรับรู้กระบวนการทุจริต	5-13
ตารางที่ 5.16	ระยะเวลาที่ใช้ในการส่งข้าวเข้าโกดัง	5-14
ตารางที่ 5.17	คะแนนระดับการทุจริตของโครงการจำหน่ายข้าวโดยโรงสี และโกดัง	5-14
ตารางที่ 5.18	เปรียบเทียบระดับทุจริตของโครงการจำหน่ายข้าว และโครงการประกันรายได้	5-18
ตารางที่ 6.1	งบประมาณสำหรับโครงการประกันรายได้สำหรับเกษตรกร	6-9

## สารบัญรูป

รูปที่ 2.1 .....	ปริมาณและมูลค่าข้าวในโครงการจำหน่าย(พฤษภาคม 255)	
	2-2	
รูปที่ 2.2 ....	กระบวนการลักลอบนำข้าวสารใหม่จากโรงสีในโครงการรับจำหน่ายไปขาย	
	และใช้การเป่าเกาหาข้าวราคาถูกมาคืนโกดังกลาง .....	2-9
รูปที่ 2.3 .....	กระบวนการลักลอบขายข้าวเปลือกให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่ง	
	แล้วใช้การเป่าเกาหาข้าวราคาถูกมาคืนโกดังกลาง.....	2-9
รูปที่ 2.4 ...	การทุจริตในขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ : การขอซื้อข้าวในโครงการจำหน่ายจากโกดังกลางผ่านนายหน้า .....	2-12
รูปที่ 2.5 .....	ปริมาณการส่งออกข้าวหนึ่ง	
	2-18	
รูปที่ 2.6 ....	ขายข้าวเก่า และมตึกขช.ที่เอื้อประโยชน์แก่พ่อค้าที่ซื้อข้าวเก่าจากรัฐบาล .....	2-20
รูปที่ 2.7 ....	ปัญหาการส่งมอบเข้าโกดังกลางเกิดขึ้นครั้งแรกในโครงการรับจำหน่ายรอบ 2/2555 (นาปรัง).....	2-21
รูปที่ 2.8 .....	ปัญหาข้าวหาย 3 ล้านตัน และการปรับเปลี่ยนปริมาณข้าวคงเหลือจนทำให้สต็อกข้าวมีมากกว่าปริมาณรับจำหน่าย .....	2-22
รูปที่ 2.9 .....	ข้าวเปลือกแพง ข้าวสารถูก	
	2-31	
รูปที่ 3.1 (ก) .....	ราคาข้าวเปลือกแพง-ข้าวสารถูก	
	3-2	
รูปที่ 3.1 (ข) .....	ราคาส่งออก/ราคาขายส่งข้าว 3 ชนิด	
	3-3	
รูปที่ 3.2 .....	ราคาข้าวขาว 5% ส่งออกไทยเวียดนาม อินเดีย	
	3-3	
รูปที่ 3.3 .....	ยุคแรกตลาดข้าวไทยมี 2 ราคา	
	3-5	
รูปที่ 3.4 ....	รัฐบาลเร่งระบายข้าวเพื่อหาเงินชำระหนี้ทำให้ราคาในประเทศและราคาส่งออกลดลง .....	3-9

รูปที่ 4.1 .....	จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าว นาปี 2555/56	
		4-7
รูปที่ 4.2	จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าว นาปรัง 2555 .....	4-7
รูปที่ 4.3	จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าว ภาคอีสานและกลาง นาปี 2555/56	
		4-8
รูปที่ 4.4	จำนวนเกษตรกรและมูลค่าข้าว ภาคอีสานและกลาง นาปรัง 2556	
		4-8
รูปที่ 4.5 ..	การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรในโครงการจํานํา	
ข้าว		4-17
รูปที่ 5.1 .....	ความหนาแน่นของโรงสีเมื่อเทียบกับปริมาณผลผลิต	
		5-3
รูปที่ 5.2 .....	ประเภทและจำนวนผู้ประสบปัญหาจากโครงการจํานําข้าว	
		5-9
รูปที่ 5.3 .....	จำนวนผู้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ	
		5-11
รูปที่ 5.4 (ก) .....	ข้อดีโครงการจํานําข้าว	
		5-15
รูปที่ 5.4 (ข) .....	ข้อเสียโครงการจํานําข้าว	
		5-16
รูปที่ 5.5 (ก) .....	ข้อดีโครงการประกันรายได้	
		5-17
รูปที่ 5.5 (ข) .....	ข้อเสียโครงการประกันรายได้	
		5-17





