



ผลงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริตแห่งชาติ

โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต : การแสวงหา  
คำตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

**“Rent Seeking Activities and The Political Economy of the Paddy  
Pledging Market Intervention Measures”**

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ตุลาคม 2553





ผลงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริตแห่งชาติ

โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต : การแสวงหา  
คำตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

**“Rent Seeking Activities and The Political Economy of the Paddy  
Pledging Market Intervention Measures”**

โดย

นิพนธ์ พัวพงศกร      นักวิจัย

จิตรกร จารุพงษ์      ผู้ช่วยวิจัย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



ตุลาคม 2553



## กิตติกรรมประกาศ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ให้ความไว้วางใจมอบหมายให้มูลนิธิสถาบันฯ ทำการวิจัยในโครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต และขอขอบคุณคณะทำงานตรวจสอบทางวิชาการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ทุกท่านที่ให้ความคิดเห็น คำปรึกษา และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยของมูลนิธิสถาบันฯ ในครั้งนี้

นอกจากนี้ งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีก็ด้วยความอนุเคราะห์ และความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากหน่วยงานต่างๆ ที่เอื้อเฟื้อข้อมูล โดยเฉพาะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) องค์การคลังสินค้า กรมการค้าต่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และขอขอบคุณผู้ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าให้สัมภาษณ์ โดยเฉพาะผู้นำเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงสี และผู้ส่งออก ซึ่งเข้าใจกระบวนการและกลไกการรับจำนำข้าวเปลือกอย่างดี ทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มาใช้ในการวิเคราะห์ที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ท้ายสุดนี้ มูลนิธิสถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และผู้ที่สนใจ



## บทคัดย่อ

# โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต : การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน และเศรษฐศาสตร์การเมืองของ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้ ได้แก่ การประมาณต้นทุน รายรับ การขาดทุน ต้นทุนสวัสดิการสังคม (welfare cost) ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการประมาณการผลตอบแทนส่วนเกิน (หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) ที่ตกแก่กลุ่มบุคคลต่างๆ ในโครงการรับจำนำข้าว ได้แก่ ชาวนา โรงสี เจ้าของโกดัง เซอร์เวย์เยอร์ ผู้ส่งออกและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การวิเคราะห์กิจกรรมการแสวงหาค่าเช่า ตลอดจนศึกษาพฤติกรรมทุจริตของผู้เกี่ยวข้องในโครงการรับจำนำ นอกจากนี้จะวิเคราะห์ผลกระทบต่อต้นทุน การแข่งขันในตลาดข้าว และความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทย

ผู้วิจัยเลือกศึกษาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีฤดูการผลิต 2548/49 เนื่องจากเป็นปีที่รัฐจำหน่ายข้าวออกหมดแล้ว และมีข้อมูลค่อนข้างสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังเป็นปีที่ราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดมากทำให้มีการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวนมากคล้ายกับสถานการณ์ในปี 2551-2552

ผลการวิจัยพบว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวน 5.24 ล้านตัน ในปี 2548/49 ก่อให้เกิดต้นทุนทางการเงินและต้นทุนแฝง (implicit cost) เท่ากับ 51,758.26 ล้านบาท และภาระขาดทุนเท่ากับ 19,130 ล้านบาท

การรับจำนำมีผลให้สวัสดิการสังคมเปลี่ยนแปลงไป เพราะโครงการนี้เป็นการโอนทรัพยากรจากผู้เสียภาษีและผู้บริโภคมายังผู้ผลิต ผลการศึกษาพบว่าต้นทุนสวัสดิการมีค่าอยู่ระหว่าง -16,609.94 ล้านบาท ถึง -17,720.99 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าการขาดทุน เพราะแม้ผู้บริโภคมองว่าแพงขึ้น แต่ชาวนาที่ไม่ได้เข้าโครงการฯ ก็ได้รับอานิสงส์ จากราคาข้าวในตลาดที่สูงขึ้น โดยได้รับประโยชน์ประมาณร้อยละ 56 ถึง ร้อยละ 63 ของผลประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนาทั้งหมด

สาเหตุที่โครงการรับจำนำมีปัญหาขาดทุนมหาศาล (ซึ่งเป็นบ่อเกิดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) เกิดจากการที่รัฐกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกให้สูงกว่าราคาตลาด แต่ประมูลขายข้าวสารในราคาต่ำกว่าราคาส่งออกในตลาด การที่รัฐจ่ายค่าจ้างสีแปรสภาพและค่าเช่าโกดังให้ผู้ประกอบการในอัตราสูงกว่าอัตราตลาดและการที่รัฐเก็บข้าวไว้ในสต็อกเป็นเวลานานจนคุณภาพเสื่อม มูลค่าการขาดทุนจึงประกอบด้วย ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จำนวน 15,853 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและความสูญเสียจากการเก็บรักษาข้าว 3,276.8 ล้านบาท สำหรับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงการรับจำนำจะถูกแบ่งให้ผู้ร่วมโครงการ ดังนั้นเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับประโยชน์ ร้อยละ 37.25 ของมูลค่า

ขาดทุน ผู้ประกอบการโรงสีได้รับ ร้อยละ 18 โกดังกลางและเชอร์เวย์เยอร์ได้รับ ร้อยละ 4.2 และพ่อค้าส่งออกได้รับ ร้อยละ 23.4 ส่วนนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐจะได้ส่วนแบ่งค่าเช่าจากโรงสีเจ้าของโกดัง และผู้ส่งออก แต่งานวิจัยนี้ไม่มีข้อมูลเพียงพอในการแยกแยะส่วนแบ่งของบุคคลเหล่านี้ ดังนั้นโครงการรับจำนำจึงเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรที่สิ้นเปลือง นอกจากจะเกิดภาระขาดทุนมหาศาลจากการที่รัฐกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่แล้ว ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 55 ของผลตอบแทนส่วนเกิน) ไม่ได้ตกอยู่กับเกษตรกร ตามเจตนารมณ์ของนโยบาย อีกทั้งเกษตรกรส่วนใหญ่ที่ได้ประโยชน์ คือ เกษตรกรที่มีฐานะในเขตชลประทาน และโครงการยังก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมากมาย

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกก่อให้เกิดภาระขาดทุนเป็นเงินมหาศาล แต่เป็นภาระหนี้สาธารณะในลักษณะปลายเปิด (contingent liability) ก่อให้เกิดปัญหาวินัยการคลัง เพราะรัฐบาลใช้เงินกู้ของสถาบันการเงินของรัฐ (หรือบงกัคลัง) ประโยชน์ส่วนใหญ่มิได้ตกแก่ชาวนา แต่ตกแก่ผู้ส่งออก โรงสี เจ้าของโกดัง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าซ้ำชาวนาส่วนใหญ่ที่ได้ประโยชน์ คือ ชาวนาที่มีฐานะในเขตชลประทาน การแทรกแซงตลาดข้าวของรัฐก่อผลกระทบรุนแรงต่อความสามารถในการส่งออก ทำให้ต้นทุนผลิตข้าวของสังคม (social cost) สูงขึ้น แต่คุณภาพข้าวต่ำลง พ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นและตลาดกลางเลกกิจการ พ่อค้าส่งออกรายใหญ่ ได้เปรียบพ่อค้าส่งออกข้าวรายอื่นๆ การแทรกแซงบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้การแข่งขันลดลง ยิ่งกว่านั้นการแทรกแซงยังก่อให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการทุจริตในทุกระดับของการแทรกแซง ผลที่ตามมา คือ ความเสียหายต่อการใช้ทรัพยากรและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

ข้อเสนอแนะทางนโยบายที่สำคัญ คือ *ประการแรก* รัฐบาลควรยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือก แล้วสั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจัดทำรายงานการเงินและปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกโครงการให้แล้วเสร็จในเวลา 1 ปี

*ประการที่สอง* รัฐควรจัดให้มีการประกันความเสี่ยงด้านราคาข้าว วัตถุประสงค์แรก เพื่อเป็นหลักประกันช่วยเหลือเกษตรกรมิให้ต้องประสบปัญหาขาดทุนจากภาวะราคาตลาดตกต่ำ โดยรัฐไม่ต้องเข้าแทรกแซงการค้าข้าว นโยบายใหม่นี้มิได้ต้องการยกระดับราคาข้าวในตลาด วัตถุประสงค์ประการที่สองของข้อเสนอใหม่นี้ คือ ต้องการให้เกษตรกรทุกครัวเรือน (รวมทั้งเกษตรกรยากจนที่ไม่มีผลผลิตเหลือขาย) ได้รับประโยชน์จากการประกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้รัฐบาลจำกัดเพดานการประกันของครัวเรือนเกษตรกรแต่ละราย ผลการศึกษาพบว่า หากรัฐบาลกำหนดเพดานการประกัน 10 ตันต่อครัวเรือน จะมีเกษตรกร ร้อยละ 82 ที่ได้รับการประกันเต็มเพดาน ส่วนเกษตรกรซึ่งมีผลผลิตเกิน 10 ตัน ก็ยังคงได้รับความช่วยเหลือเฉพาะข้าวเปลือก 10 ตันแรก นอกจากนั้น ผู้วิจัยเสนอให้เกษตรกรมีส่วนร่วมจ่ายค่าเบี้ยประกันโดยในปีแรก รัฐอาจคิดค่าเบี้ยประกันอัตราต่ำ หรือไม่คิดเบี้ยประกัน แต่ให้



รัฐค่อยๆเพิ่มเบี้ยประกันในปีต่อไป รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อใช้เป็นกลไกป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากโครงการประกันความเสี่ยงราคา ตลอดจนให้บริษัทประกันภัยเอกชนเข้ามาเป็นผู้รับประกันต่อ (re-insurance) ในอนาคต

ตามข้อเสนอใหม่นี้รัฐจะไม่ต้องรับซื้อข้าวในตลาดอีกต่อไป จึงไม่มีการแทรกแซงตลาดข้าว การผลิตและการค้าข้าวจะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามกลไกตลาด นโยบายนี้จะสามารถป้องกันการทุจริตต่างๆที่เคยเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ยกเว้นการจดทะเบียนเกษตรกร สามารถลดต้นทุนของการแทรกแซงและความสูญเสียทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ เมื่อสิ้นฤดูเก็บเกี่ยวรัฐบาลจะทราบภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ ทำให้รัฐบาลต้องมีวินัยการคลังในการดำเนินนโยบายช่วยเหลือเกษตรกร



## **Abstract**

### **“Rent Seeking Activities and The Political Economy of the Paddy Pledging Market Intervention Measures”**

The objectives of this study are three-fold. Firstly, the study will estimate the cost, revenue, loss and welfare cost of the paddy pledging program in year 2005/06. The second objective is estimate the economic rents that are captured by participants of the program, i.e., farmers, rice millers, warehouse owners, surveyors, exporters and government officials. Their rent-seeking activities, including corruption behavior, will also be described. Finally, the economic impact of the paddy pledging program on production cost, quality of rice, export competitiveness and rice market structure will be also analysed. The study uses the paddy pledging program in 2005/06 as a case study because all of the rice in this program was sold old and the high guarantee price which resulted in a large amount of pledged paddy is similar to the situation in 2008-09.

The costs of the program, which include the financial and some implicit cost, are estimated at 51,758.26 million baht and the loss is 19,130 million baht, of which 15,853 million baht are economic rent, and the rest are the operation costs and storage loss. The welfare cost is slightly lower (฿16,609-17,721 million baht). Although the consumers had to pay higher rice price, the farmers who did not participate in the program also benefited from the higher paddy price.

The differences between the guaranteed prices of paddy and their market prices as well as the fact that the prices that government sell their rice are lower than the market price generate the economic rents for those involved in the program. The other sources of rents are the milling fee and warehouse rental costs which are higher than the market rates. The study finds that the farmers capture as much as 37.25% of the loss. About 23.4% of the rent is captured by exporters, 18% to the rice millers, 4.2% to the warehouse owners and surveyors, and 17% are the loss due to storage and operating expenses of the program. The politicians and government officials share parts of the rents accrued to rice millers, warehouse owners and exporters. This study did not provide the estimates due to data unavailability. Since most of the benefits (55% of rent) did not go to the farmers, the paddy pledging program is the costly policy of subsidizing farmers. In addition, most of the rents are captured by the well-to-do farmers in the irrigated areas, and a few large-scale exporters.

Various kinds of rent seeking activities are identified in this study, some of them include the adoption of short duration varieties (70-75 days) which negatively affect rice quality, and the excessive

capacity expansion of rice mills. These activities are rent dissipating. In addition, the program is also plagued with corruption at all stages of intervention. In stead of dissipation of real resources, corruption is the outright transfer of money. These activities may have negative impact on economic growth.

Finally, since the government has become the largest rice trader, the program has resulted in negative impact on cost of production, export competitiveness and competition in the rice markets. For these reason, the paddy pledging program should be abolished.

This study recommends a quasi put option program as a direct means to subsidize the farmers. Its objective is to provide a price insurance policy for the farmers so that they do not suffer loss from their paddy sale. The new policy does not aim at shoring up the market prices of paddy. Every farmer, including those who do not have the marketable surplus, can insure their crop up to a maximum of 10 to 20 ton per household. One major advantage of this policy is that the government will not involve in the rice business. If the market (or reference) price is lower than the insured price at the harvesting time, the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives will pay the difference to the farmers. The farmer do not sell any rice to the government as in the case of paddy pledging program. Therefore, the competition in the rice markets will be restored.

# สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ .....	I
บทคัดย่อ .....	I
ABSTRACT.....	V
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 คำนำ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ .....	3
1.3 แนวคิดในการศึกษา.....	3
บทที่ 2 สารสำคัญของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก .....	7
2.1 นโยบายการแทรกแซงตลาดข้าวในอดีต : การประกันราคาขั้นต่ำ.....	7
2.2 โครงการรับจำนำข้าวเปลือก .....	9
2.3 ผลการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือก .....	13
2.4 ขั้นตอนการดำเนินงานและหลักเกณฑ์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกประจำปีการผลิต 2548/49.....	18
2.5 ผลการรับจำนำข้าวเปลือกประจำปีการผลิต 2548/49 .....	25
บทที่ 3 ต้นทุนของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกประจำปี ธุด 2548/49 .....	27
3.1 ต้นทุนทางการเงินและภาระขาดทุน.....	27
3.2 ต้นทุนการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการ .....	34
3.3 ต้นทุนของค่าเช่าทางเศรษฐกิจและส่วนแบ่งผลประโยชน์ของโครงการจำนำ .....	40
3.4 ผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต การบิดเบือนตลาดข้าวและความสามารถในการแข่งขัน .....	48
บทที่ 4 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการทุจริตของผู้เกี่ยวข้องใน โครงการจำนำข้าวเปลือก.....	57
4.1 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชาวนา.....	58
4.2 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของโรงสี .....	60
4.3 การแสวงหาค่าเช่าของเจ้าของโกดัง และเชอร์เวเยอร์ .....	63
4.4 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ส่งออก .....	64
4.5 สรุป : การแสวงหาค่าเช่าของนักการเมืองและข้าราชการ .....	67
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	71
5.1 สรุป .....	71
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	71
5.3 แนวทางการประกันความเสี่ยงราคาข้าวเปลือก .....	72
บรรณานุกรม.....	87
ภาคผนวก .....	91

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1	สรุปการเปลี่ยนแปลงนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกระหว่าง พ.ศ. 2524/25-2552.....	13
ตารางที่ 2.2	สัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวเปลือก .....	15
ตารางที่ 2.3	สรุปหลักเกณฑ์การรับจำนำข้าวเปลือกนปีปีการผลิต 2548/49 .....	22
ตารางที่ 2.4	ผลการรับจำนำและการไถ่ถอนข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนปีปีการผลิต 2548/49 .....	25
ตารางที่ 3.1	ปริมาณและมูลค่าข้าวเปลือกในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนปี 2548/49 .....	27
ตารางที่ 3.2	รายรับและรายจ่ายของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2548/49 ณ 31 มีนาคม 2552 .....	29
ตารางที่ 3.3	รายละเอียดค่าใช้จ่ายและรายรับตามเวลาที่เกิดขึ้นจริงและคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน .....	32
ตารางที่ 3.4	ค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ที่ใช้ในการคำนวณ .....	38
ตารางที่ 3.5	การคำนวณการเปลี่ยนแปลงสวัสดิการสังคมภายหลังการแทรกแซง ราคาข้าวเปลือก นปี 2548/49 .....	39
ตารางที่ 3.6	การคำนวณมูลค่าจากการขายข้าวเปลือกหากเกษตรกรไม่นำมาเข้าโครงการรับจำนำ .....	40
ตารางที่ 3.7	ผลประโยชน์แฝงของโรงสีที่ได้จากโครงการจำนำเทียบกับธุรกิจสีข้าวตามปกติ .....	43
ตารางที่ 3.8	ส่วนแบ่งผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนปี 2548/2549 .....	46
ตารางที่ 3.9	สรุปค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ส่งออกจากการคำนวณ 2 วิธี .....	47
ตารางที่ 3.10	สัดส่วนการประมูลข้าวของผู้ประมูลรายใหญ่ .....	51
ตารางที่ 3.11	การจำนำข้าวเปลือกตามมูลค่าจำนำต่อราย ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก .....	52
ตารางที่ 4.1	ราคาข้าวของผู้ชนะการประมูล (บาท/กิโลกรัม) .....	65
ตารางที่ 5.1	ตัวอย่างงบประมาณที่ใช้สำหรับการประกันความเสี่ยง ณ ระดับราคาต่างๆ (วงเงินประกันไม่เกิน 350,000 บาทต่อครัวเรือน) .....	73
ตารางที่ 5.2	งบประมาณชดเชยการประกันความเสี่ยงราคาของข้าวเปลือกในกรณีต่างๆ .....	79

## สารบัญรูป

รูปที่ 2.1	การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิ.....	14
รูปที่ 2.2	การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกเจ้า.....	15
รูปที่ 2.3	ความสัมพันธ์ระหว่างสต็อกข้าวของรัฐบาลกับการส่งออกข้าวของไทย.....	17
รูปที่ 2.4	เปรียบเทียบราคาข้าวส่งออกไทยกับสหรัฐอเมริกาและไทยกับเวียดนาม .....	18
รูปที่ 2.5	กระบวนการการส่งผ่านข้าวของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2548/49 .....	21
รูปที่ 3.1	ผลกระทบของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกปี 2548/49.....	35
รูปที่ 3.2	ชวานาในโครงการจำนำและมูลค่าเทียบกับชวานาทั้งหมดและผลผลิตข้าว จำแนกตาม ปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่าจำนำต่อคน).....	41
รูปที่ 3.3	การส่งออกข้าวของประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ 6 เดือนแรกของปี 2551 และ 2552.....	51
รูปที่ 3.4	การกระจายผลประโยชน์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก จำแนกตามรายได้ของชวานา 10 กลุ่ม 2549/50 .....	53
รูปที่ 5.1	สรุปขั้นตอนการประกัน .....	78





# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 คำนำ

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรที่ใช้งบประมาณแผ่นดินมากที่สุดในบรรดาโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตรทุกชนิด ถึงแม้โครงการจำนำข้าวเปลือกจะไม่ใช่โครงการที่มีปัญหาการทุจริตมากเท่ากับโครงการจำนำลำไย แต่ก็มีรายงานข่าวเกี่ยวกับการทุจริตของผู้เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกอยู่เป็นประจำ (ประชาชาติธุรกิจ 10 พฤษภาคม 2547 ไทยรัฐ 29 กันยายน 2548 เศรษฐกิจ 2-4 เมษายน 2552 รายงานของคณะกรรมการการเศรษฐกิจฯ รัฐสภา 2548 เป็นต้น) เช่น ข้าว อคส. ฟ้องร้องโรงสีจำนวนมากที่ร่วมโครงการรับจำนำในข้อหาข้าวเปลือกที่ฝากในโกดังของโรงสีเอกชนสูญหาย การวิ่งเต้นของโรงสีกับนักการเมืองเพื่อสิทธิในการรับจำนำข้าวเปลือกข้ามเขต ปัญหาความไม่ชอบมาพากลของการประมูลขายข้าว เป็นต้น ประเด็นที่น่าสนใจคือ รูปแบบการทุจริตในโครงการจำนำข้าวเปลือกมีการเปลี่ยนแปลงไปจากในยุคแรก ๆ ที่รัฐเริ่มนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาใช้ ดูเหมือนว่าปัญหาการปลอมแปลงเอกสารแสดงสิทธิการจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรจะเบาบางลง ถึงแม้จะยังมีข่าวการสวมสิทธิ์ของชาวนาอยู่บ้าง แต่ปัญหาทุจริตส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงการจำนำพืชผลชนิดอื่น โดยเฉพาะการจำนำลำไย การที่รูปแบบการทุจริตมีการเปลี่ยนแปลงอาจเกิดจากเหตุผลหลายประการ อาทิเช่น การเพิ่มงบประมาณการรับจำนำจนทำให้ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับสามารถเข้าร่วมโครงการรับจำนำได้รับประโยชน์โดยฉ้อฉล การปรับปรุงระเบียบและขั้นตอนการรับจำนำให้รัดกุมมากขึ้น ทำให้ระบบการรับจำนำข้าวเปลือกเริ่มมีความลงตัวในการจัดสรรผลประโยชน์ (หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ)<sup>1</sup> ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายพอใจ คำถามคือ ความลงตัวของผลประโยชน์ดังกล่าวก่อให้เกิดการกระทำความผิดของผู้เสียภาษีเท่าไร และการแทรกแซงตลาดข้าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดข้าวไทย คุณภาพข้าวและความสามารถในการแข่งขันอย่างไร

ถึงแม้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกและพืชผลการเกษตรต่าง ๆ จะเกิดปัญหาการทุจริตเป็นประจำ แต่ฝ่ายการเมืองก็ยังนิยมใช้นโยบายจำนำพืชผลเป็นนโยบายการหาเสียงกับเกษตรกร

---

<sup>1</sup> ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หมายถึง ผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกเป็นของเจ้าของปัจจัยการผลิต หรือผู้เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวเปลือกไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร โรงสี ผู้ส่งออก หรือเจ้าหน้าที่ ผลตอบแทนส่วนเกินนี้มีได้ช่วยให้ผลผลิตของประเทศเพิ่มขึ้นเลย สาเหตุที่ผู้ร่วมโครงการได้รับผลตอบแทนส่วนเกิน เพราะรัฐแทรกแซงโดยซื้อสินค้าจากเกษตรกรในราคาสูงกว่าราคาตลาด และขายสินค้าในราคาต่ำกว่าราคาตลาดดังจะกล่าวต่อไป

ผลการสำรวจความเห็นประชาชนก็แสดงว่าประชาชนยังเชื่อว่าโครงการจำหน่ายพืชผลเป็นโครงการที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนในภาคเกษตร ในส่วนของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการแทรกแซงตลาดพืชผลการเกษตรต่างก็มีความเชื่อว่าโครงการแทรกแซงตลาดของรัฐบาลเป็นโครงการที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างจริงจัง หากไม่มีการประกันราคาพืชผลในตอนต้นฤดูการเก็บเกี่ยว เกษตรกร (ทั้งในและนอกโครงการ) จะขายข้าวได้ในราคาต่ำ เพราะถูกพ่อค้าคนกลางกดราคา โครงการรับจำนำข้าวเปลือกสามารถยกระดับราคาข้าวในตลาด เกษตรกรที่นำข้าวมาจำหน่ายจะได้รายได้สูงขึ้น นอกจากนั้นเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการจำหน่ายก็จะได้ประโยชน์จากราคาข้าวที่สูงขึ้น เนื่องจากในตอนต้นฤดูเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกส่วนหนึ่งจะอยู่ในสต็อกข้าวของรัฐบาล<sup>2</sup> งานวิจัยครั้งนี้ไม่ต้องการพิสูจน์ว่าราคาข้าวเปลือกในตลาดจะสูงขึ้นกว่ากรณีที่ไม่มีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก แต่ต้องการนำเสนอข้อเท็จจริงว่าผลประโยชน์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตกอยู่กับผู้เกี่ยวข้องฝ่ายใดบ้าง มูลค่าเท่าไร จริงหรือไม่ว่าการจำหน่ายข้าวเปลือกสามารถลดปัญหาความยากจน

วัตถุประสงค์หลักของโครงการนี้ คือ การศึกษาต้นทุนและความสูญเสียทางการเงินและทางเศรษฐกิจของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เพราะรัฐบาลไม่เคยมีรายงานเรื่องผลการดำเนินการโครงการจำหน่ายพืชผลต่อสาธารณชน ประชาชนและเกษตรกรไม่เคยมีข้อมูลว่าโครงการรับจำนำพืชผลก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจ และความสูญเสียต่อสังคมเป็นจำนวนเท่าไร และใครเป็นผู้ได้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากโครงการแทรกแซงข้าวเปลือกดังกล่าว ข้อเท็จจริงเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เมื่อประชาชน เกษตรกร และข้าราชการทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับต้นทุนทางเศรษฐกิจ และความสูญเสียของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ความรู้นี้จะก่อให้เกิดแรงกดดันให้พรรคการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายการช่วยเหลือชาวนาไปในทิศทางที่จะเกิดต้นทุนและความสูญเสียต่อสังคมในระดับที่ต่ำลง การเปลี่ยนแปลงนโยบายการแทรกแซงตลาดข้าวจะมีความสำคัญยิ่งต่ออนาคตของอุตสาหกรรมข้าวไทย

---

<sup>2</sup> จุดอ่อนของแนวคิดนี้ คือ การละเลยข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อรัฐเริ่มนำข้าวเปลือกมาระบายสู่ตลาดตอนกลางหรือปลายฤดูราคาข้าวในตลาดจะลดลง ดังนั้นพ่อค้าคนกลางจะลดปริมาณการรับซื้อข้าวในต้นฤดูเก็บเกี่ยว แล้วรอซื้อข้าวเมื่อราคาตลาด ยกเว้นว่ารัฐบาลจะไม่นำข้าวเปลือกออกจำหน่าย แต่ปล่อยให้เสื่อมสภาพลงจนหมดค่า

## 1.2 วัตถุประสงค์

- 1) ศึกษานโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก และมาตรการที่ใช้ในการแทรกแซงตลาด โดยศึกษาถึงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งด้านบทบาทภาระหน้าที่ และกระบวนการในการดำเนินนโยบายและมาตรการ และนำเสนอข้อมูลสถิติเกี่ยวกับตลาดข้าว เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายและมาตรการดังกล่าว
- 2) ศึกษาวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกและมาตรการในการดำเนินงาน และประมาณการต้นทุนทางการเงินและต้นทุนทางเศรษฐกิจบางส่วนของนโยบายและมาตรการเหล่านั้น
- 3) ประมาณการขนาดความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ ได้แก่ การขาดทุนทางเศรษฐกิจ (economic loss) ศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ อันเนื่องมาจากนโยบายและมาตรการแทรกแซงที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และผลกระทบต่อการผลิตและตลาดข้าว ตลอดจนศึกษารูปแบบและกระบวนการทุจริตที่เกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการแทรกแซง
- 4) เสนอมาตรการการแทรกแซงที่มีประสิทธิภาพ และสามารถป้องกันการทุจริตได้ พร้อมแนวปฏิบัติและการบริหารจัดการที่เป็นรูปธรรม

## 1.3 แนวคิดในการศึกษา

งานวิจัยนี้จะศึกษาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (หรือผลตอบแทนส่วนเกิน) และการทุจริตที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการจำนำข้าวเปลือก แนวคิดหลักคือ มาตรการจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เพราะการจำนำมีการจำกัดปริมาณรับจำนำในราคาสูงกว่าราคาตลาด ทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับกำไรส่วนเกิน ในงานวิจัยครั้งนี้ ต้นตอของค่าเช่าเศรษฐกิจมี 3 ประเภท คือ (ก) ราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาด (ข) ค่าบริการที่รัฐจ่ายให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการสูงกว่าอัตราค่าบริการในตลาด เช่น ค่าเช่าโกดัง ค่าจ้างสี เป็นต้น<sup>3</sup> และ (ค) การประมูลข้าวรัฐบาลในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ส่วนการทุจริตต่างๆ เช่น การสวมสิทธิ์จำนำ การนำข้าวของรัฐไปหมุนทำกำไร เป็นต้น ถือว่าเป็นบางส่วนของค่าเช่าใน ข้อ (ก) (ข) และ (ค)

ในการวัดค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากมาตรการแทรกแซง ผู้วิจัยจะศึกษากระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกในปี ฤดูแล้ง 2548/49 เพราะเป็นโครงการที่รัฐจำหน่ายข้าวออกหมดแล้ว และมีข้อมูลค่อนข้างสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังเป็นปีที่ราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดมาก ทำให้มีการจำนำข้าวเปลือก จำนวนมาก

---

<sup>3</sup> ค่าบริการข้างต้น เป็นต้นทุนของมาตรการแทรกแซง แต่ส่วนต่างระหว่างอัตราค่าซื้อบริการที่รัฐจ่ายกับค่าบริการในตลาดเป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ตกแก่ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ

คล้ายกับสถานการณ์ในปี 2551-2552 แนวทางการศึกษาจะพิจารณาว่าการแทรกแซงก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจและมีช่องทางให้ผู้เกี่ยวข้องแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือการทุจริตตามแนวคิดข้างต้นอย่างไรบ้าง การวิจัยจะศึกษารายรับ รายจ่ายและการขาดทุนของนโยบายจำนำ และการขาดทุนทางการเงินของนโยบาย ประเมินการ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ตกแก่ผู้เกี่ยวข้อง วิธีการวัดค่าเช่าที่ตกแก่ผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย มีดังนี้ (ก) ค่าเช่าของชาวนาเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาจำนำกับราคาตลาด ตอนต้นฤดู (ข) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ตกแก่โรงสี และเจ้าของโกดังเท่ากับค่าใช้จ่ายดำเนินงาน (ทั้งตัวเงินและสิ่งของ) ที่รัฐจ่ายให้โรงสีและโกดัง เป็นค่าจ้างสี ค่าขนส่ง ค่ากระสอบ และค่าเช่าโกดัง (ค) ค่าเช่าของผู้ส่งออกเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาข้าวส่งออกกับราคาประมูล

การประมาณการต้นทุนที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ จะประกอบด้วย 1) ต้นทุนที่ชัดเจน (explicit cost) หรือต้นทุนทางการเงิน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายต่างๆที่รัฐจ่าย และ 2) ต้นทุนแฝง (implicit cost) โดยแบ่งเป็น ต้นทุนแฝงที่สามารถคำนวณได้ (ได้แก่ มูลค่าของข้าวที่จ่ายเป็นค่าจ้างสี จากการที่รัฐกำหนดอัตราสีต่ำกว่าอัตราการค้าทั่วไป และความสูญเสียจากข้าวมีคุณภาพลดลง) และต้นทุนแฝงที่ไม่สามารถคำนวณได้ แต่ใช้วิธีการประมาณถึงพฤติกรรม ได้แก่ ความสูญเสียต่ออุตสาหกรรมข้าวอันเกิดจากการที่โครงการนี้ก่อให้เกิดกิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้เกี่ยวข้อง (Rent seeking loss) เช่น ผลต่อต้นทุนการผลิต ผลต่อกำลังการผลิตของโรงสี เป็นต้น ส่วนต้นทุนแฝงที่จะไม่มีการศึกษาในงานวิจัยครั้งนี้ เพราะปัญหาข้อจำกัดด้านข้อมูล คือ ค่าเสียโอกาสของเวลาของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ในโครงการจำนำ

นอกจากต้นทุนการดำเนินงานและต้นทุนเงินที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแล้ว การศึกษาครั้งนี้จะประมาณการภาระขาดทุนของโครงการฯ ซึ่งเท่ากับรายรับของโครงการ (จากการจำหน่ายข้าวเปลือกและข้าวสาร) ลบด้วยต้นทุนทั้งหมด โดยจะคำนวณทั้งต้นทุนราคาตลาดและมูลค่าปัจจุบัน จากนั้นจะนำผลขาดทุนของโครงการมาจำแนกว่าเงินดังกล่าวตกแก่คนกลุ่มใดบ้าง จากนั้นจะคำนวณต้นทุนสวัสดิการ (welfare cost) ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามาจาก (1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2) องค์การคลังสินค้า (3) กรมการค้าต่างประเทศ (4) คณะกรรมการข้าวแห่งชาติ และ (5) กองทุนช่วยเหลือเกษตรกร (6) รายงานข่าวในหนังสือพิมพ์ และ (7) รายงานวิจัยในอดีต

แนวคิดเรื่องกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ (Rent seeking activities) มาจากงานของ Tullock (1967) Krueger (1974) และ Bhagwati (1982) กล่าวคือ การที่รัฐแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดกำไรส่วนเกิน ผู้เกี่ยวข้องจึงยอมใช้ทรัพยากร (real resources) ลงทุนเพื่อให้ตนได้รับกำไรส่วนเกิน แต่กิจกรรมดังกล่าวมิได้ทำให้ผลผลิตของสังคมเพิ่มสูงขึ้นหรือในกรณีที่มี

การผลิตเพิ่มมากขึ้น ต้นทุนส่วนเพิ่มของสังคมที่สูงกว่าผลประโยชน์ส่วนเพิ่มของสังคม ผลกระทบ  
สุทธิคือ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะลดน้อยลง

รายละเอียดของวิธีการศึกษาจะนำไปอธิบายในบทที่ 3 - 4



## บทที่ 2

### สาระสำคัญของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

เนื้อหาในบทนี้เป็นการบรรยายนโยบายการแทรกแซงตลาดข้าวของไทยเริ่มจากนโยบายพยุงราคาข้าวในอดีต จนมาถึงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลในการช่วยเหลือชาวนาในปัจจุบัน หลังจากการสรุปการเปลี่ยนแปลงมาตรการและผลการดำเนินงานของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันและผลการดำเนินการในตอนที่ 2.2-2.3 แล้ว ตอนที่ 2.4 และ 2.5 กล่าวถึงหลักเกณฑ์และผลการดำเนินงานในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2548/49 และผลการดำเนินงาน ตามลำดับ

#### 2.1 นโยบายการแทรกแซงตลาดข้าวในอดีต : การประกันราคาขั้นต่ำ

รัฐบาลเคยมีนโยบายพยุงราคาข้าวหรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำ (price support policy) มาตั้งแต่ปี 2508 แต่ในระยะแรกนโยบายไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะราคาขั้นต่ำ (support price) ต่ำกว่าราคาตลาด นอกจากนั้นที่ใช้ในการแทรกแซงค่อนข้างน้อย เช่น ในระหว่างปี 2512 – 2515 รัฐบาลมีงบซื้อข้าวเพียง 2 แสนตันต่อปี ขณะที่ผลผลิตข้าวเฉลี่ย ปีละ 13.4 ล้านตัน (Siamwalla 1987)

นับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมาหลังจากเริ่มมีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง รัฐบาลจึงประกาศนโยบายพยุงราคาในช่วงการเก็บเกี่ยวข้าวนาปี โดยกำหนดราคาประกันสูงกว่าราคาตลาด หน่วยงานที่รับผิดชอบจะสลับกันระหว่างกระทรวงเกษตรฯ กับกระทรวงพาณิชย์ หากรัฐบาลเลือกใช้กระทรวงเกษตรฯ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) จะเป็นผู้รับผิดชอบรับซื้อข้าวเปลือกโดยตรงจากชาวนา โดยใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร หากรัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์ องค์การคลังสินค้า (อคส.) จะเป็นหน่วยงานที่รับซื้อข้าวสารในราคาขั้นต่ำจากโรงสี งบประมาณมาจากรายรับจากการค้าข้าวแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล (Siamwalla 1987) ยกเว้นปี 2523/24 ที่ทั้งสองกระทรวงร่วมกันรับผิดชอบ งบประมาณที่ใช้ในโครงการมาจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว

วัตถุประสงค์ของโครงการพยุงราคา คือ การยกระดับราคาข้าวเปลือกตอนต้นฤดู (โสภณ ทองปาน 2537 และ Siamwalla 1987) โดยรัฐบาลรับซื้อข้าวในราคาสูงกว่าตลาด หลังจากนั้น รัฐบาลจะขายข้าวคืน (ให้โรงสี) ในราคาตลาด ดังนั้นโครงการจึงก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การศึกษาของเจมส์ คีร์ ปิ่นทอง (2527) พบว่า การดำเนินงานของอ.ต.ก. ในปี 2526 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ (ร้อยละ 54) ตกแก่โรงสี รองลงมา (ร้อยละ 27) ตกแก่ข้าราชการและพรรคการเมือง ร้อยละ 6 เป็นของผู้นำชาวนาและ ร้อยละ 13 ตกแก่ชาวนา

ในปี 2524/25 รัฐบาลเริ่มให้ออกส.กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ จำนวน 4.5 พันล้านบาท เพื่อนำมาใช้พยุรราคา แต่หลังจากนั้น 3 ปี เมื่อตัวสัญญาใช้เงินครบกำหนด ออกส.ไม่สามารถใช้หนี้ รัฐบาลจึงต้องรับภาระโดยการยืระยะเวลาชำระหนี้ 10 ปี และนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร มาชำระหนี้ ดังนั้นโครงการพยุรราคาในปี 2526 จึงเป็นโครงการใหญ่ครั้งสุดท้าย ตั้งแต่ ปี 2527 รัฐบาล จึงหันมาใช้กระทรวงมหาดไทยให้เป็นผู้ดำเนินการ โดยใช้งบประมาณเพียง 200 ล้านบาท กระทรวงใช้วิธีรับดำเนินการซื้อข้าวจากพื้นที่ที่เริ่มมีปัญหาการประท้วงของชาวนา เพื่อระงับการประท้วงแต่ต้นทาง

เลิกเช่นประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ นโยบายแทรกแซงภาคเกษตรของไทยในอดีตเริ่มจาก นโยบายลงโทษภาคเกษตร โดยเก็บภาษีส่งออกหรือจำกัดการส่งออกมาเป็น นโยบายการอุดหนุน ภาคการเกษตรตั้งแต่ปลายปี 2529 เป็นต้นมา (อัมมาร และสุทัศน์ 2531) นโยบายอุดหนุนภาคเกษตร เริ่มก่อตัวเป็นรูปร่างหลังจากที่ไทยมีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง แต่นโยบายที่ประสบความสำเร็จ ในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเป็นระบบ ได้แก่ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ ปี 2524/25 เป็นต้นมา วัตถุประสงค์หลัก คือ รัฐต้องการให้เกษตรกรชะลอการขายข้าวเปลือก ในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวเมื่อราคาข้าวอยู่ในระดับต่ำ โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นผู้ให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นจำนวน ร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าว สินเชื่อนี้เป็นการบรรเทาปัญหากระแสเงินสดของเกษตรกร เกษตรกรจะนำข้าวเปลือกมาจำนำไว้กับ ธ.ก.ส. และ ก่อนครบกำหนดการกู้เงิน (3-4 เดือน) หากราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นกว่ามูลค่าจำนำ เกษตรกรสามารถ ปล่อยข้าวที่จำนำไว้ แต่หากราคาข้าวยังต่ำเมื่อสิ้นสุดโครงการเกษตรกรสามารถทิ้งข้าวที่จำนำ โดยปล่อยให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบการระบายข้าวเอง เนื่องจากราคารับจำนำต่ำกว่าราคาตลาด ปริมาณ การจำนำจึงไม่มาก รัฐเองก็มีภาระเรื่องสต็อกข้าวไม่มากนัก

การเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี 2544 เมื่อพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง รัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เริ่มเปลี่ยนหลักการสำคัญของโครงการรับจำนำ โดยการปรับเพิ่มราคาเป้าหมายให้เท่ากับราคาตลาดในฤดูการผลิต 2544/45 และต่อมาก็เพิ่มราคาให้ สูงกว่าราคาตลาดหลังจากที่ บริษัท เพรสซิเดนท อะกรี เทรดิง จำกัด ประสบความสำเร็จใน การประมูลข้าวในสต็อกรัฐบาล จำนวน 1.68 ล้านตันในปี 2547 โดยบริษัทฯ กล้าประมูลข้าวในราคาที่ สูงกว่าราคาตลาด เหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการของการช่วยเหลือจาก “การรับ จำนำ” (ราคาต่ำกว่าราคาตลาด) ไปเป็น “การพยุรราคาขึ้นต่ำ” (price support) โดยไม่เปลี่ยน ชื่อโครงการ นโยบายใหม่นี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลต่อค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ดังจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

ความล้มเหลวของมาตรการแทรกแซงราคาโดยตรง ได้แก่ ปัญหาขาดทุนของ ออกส. และ อ.ต.ก. และการไม่ประสบความสำเร็จในการพยุรราคา ทำให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์



การเกษตร (ช.ก.ส.) หันมาผลักดันการแทรกแซงกลไกตลาดทางอ้อม โดยใช้การรับจำนำข้าวเปลือก วัตถุประสงค์สำคัญของโครงการคือ การให้ชาวนาชะลอการขายข้าวเปลือก ราคาต่ำในตอนต้นฤดู โดยการนำข้าวเปลือกมาจำนำ ช.ก.ส.รับจำนำข้าวเปลือกโดยให้เงินกู้ ร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวที่จำนำเพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินของเกษตรกร เมื่อถึงกำหนดไถ่ถอนเกษตรกรสามารถเลือกไถ่ถอนข้าวจำนำได้ถ้าราคาตลาดสูงกว่าราคาจำนำ หรือเลือกทิ้งจำนำถ้าราคาตลาดต่ำกว่าราคาจำนำ ต่อมาในภายหลัง มีวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่ง คือ การใช้โครงการรับจำนำ ดันหรือพยุงราคาข้าวเปลือกตอนต้นฤดูให้สูงขึ้น

## 2.2 โครงการรับจำนำข้าวเปลือก

โครงการรับจำนำได้ดำเนินการมากกว่า 20 ปี<sup>4</sup> โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ช.ก.ส.) เริ่มดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกอย่างเป็นทางการในปีการผลิต 2524/25 ในระยะแรกชาวนาที่นำข้าวมาจำนำไว้กับ ช.ก.ส. ต้องฝากข้าวเปลือกไว้กับโกดังของ อคส. โดยชาวนาจะต้องขนข้าวเปลือกไปส่งโกดังเอง และต้องจ่ายค่ารับฝากข้าวให้แก่ อคส. ด้วย ชาวนาที่นำข้าวมาจำนำจะได้รับเงินกู้ ร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่นำมาฝากไว้กับ อคส. แต่ไม่เกินรายละ 100,000 บาท ช.ก.ส. จะคิดดอกเบี้ย ร้อยละ 13 ต่อปี ชาวนาอาจไถ่ถอนข้าวก่อนกำหนดได้ แต่เมื่อครบกำหนดหากชาวนาไม่ไถ่ถอนข้าวคืน ก็สามารถทิ้งข้าวเปลือกที่จำนำให้ ช.ก.ส. แทนการชำระหนี้เงินกู้ ช.ก.ส. จะนำข้าวเปลือกออกจำหน่ายเพื่อชำระหนี้สินต่อไป (สมพรและอรอนงค์ 2549) การรับจำนำในปี 2524/25 ประสบความล้มเหลว เพราะมีชาวนาร่วมโครงการเพียง 69 ราย จำนำข้าวเพียง 410 ตัน เนื่องจากชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ มาก ถึงแม้จะมีการปรับปรุงมาตรการในปี 2525/26 ถึง 2527/28 แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ (นิตยสารข้าวไทย 2551)

ปีการผลิต 2529/30 มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณ 5,000 ล้านบาท ในการรับจำนำและเป็นปีที่ ช.ก.ส. เปิดรับจำนำยุ่งฉาง คือ ให้ชาวนาเก็บข้าวจำนำไว้ในยุ่งฉางของชาวนาเองเพื่อลดกระบวนการและค่าใช้จ่ายในการขนย้ายข้าวเปลือกของเกษตรกร นอกจากนั้น ช.ก.ส. ได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกษตรกรต้องชำระคืน ช.ก.ส. เมื่อไถ่ถอนลงมาเหลือ ร้อยละ 3 ต่อปี สำหรับการจำนำในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายน และ ร้อยละ 6 ต่อปี สำหรับการจำนำในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม ในปี 2530/31 ช.ก.ส. ปรับลดดอกเบี้ยเหลือ ร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลา

---

<sup>4</sup> นายนิพนธ์ วัฒนศิริแห่งาน ให้สัมภาษณ์ทางนิตยสารข้าวไทย (2551) ว่าโครงการจำนำข้าว เกิดจากคำแนะนำของนายณรงค์ ศรีสะเกษ ที่ธนาคารกสิกรไทย โดยให้โรงสีรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนามาสิ แล้วนำข้าวสารไปจำนำกับธนาคารพาณิชย์

จำนำ (คู่มือการเปลี่ยนแปลงมาตรการสำคัญในตาราง 2.1) มาตรการดอกเบี้ยต่ำจึงจูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการรับจำนำปี 2529/30 ถึง 360,269 ราย มีปริมาณข้าวเปลือกเข้าสู่โครงการ 2,275,939 ตัน ใช้งบประมาณในการรับจำนำทั้งสิ้น 3,809.6 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ราคาข้าวเปลือกชนิดต่างๆ ในปีนี้ ขยับตัวเพิ่มขึ้นมากกว่าดอกเบี้ยที่เกษตรกรต้องจ่ายคืน ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นผลมาจากเกิดภาวะฝนแล้ง การทำนาเสียหายมาก อีกทั้งรัฐยังมีมาตรการอื่นๆเสริม เช่น โครงการรับซื้อข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทย โดยให้โรงสีกู้ยืมเงินไม่เสียดอกเบี้ยเพื่อไปซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรรายย่อยที่ผลิตข้าวไม่เกินรายละ 10 ตัน โดยรับซื้อในราคาที่สูงกว่าตลาดประมาณ ร้อยละ 10 โครงการรับชำระหนี้สินด้วยข้าวเปลือก รวมทั้งโครงการที่ให้ อ.ต.ก. ดำเนินการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา

ในเดือนตุลาคมปี 2534 เป็นปีที่มีการจัดตั้ง“กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ขึ้นในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง กองทุนนี้ทำหน้าที่ให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ โดยได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน<sup>5</sup> และในปีนี้มีมีการปรับจำนวนเงินกู้ที่เกษตรกรจะได้รับจากโครงการรับจำนำเป็นไม่เกิน ร้อยละ 90 ของราคาเป้าหมายนำ<sup>6</sup> เป็นปีแรก ต่อมาในช่วงปี 2536/37 – 2540/41 ก็ได้มีการปรับระยะเวลาการรับจำนำและระยะเวลาไถ่ถอนให้สอดคล้องกับระยะเวลาการเก็บเกี่ยวมากยิ่งขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าวมีเกษตรกรให้ความสนใจนำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการรับจำนำประมาณ ร้อยละ 40-50 ของเป้าหมาย (นิตยสารข้าวไทย 2551) เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำไว้สามารถไถ่ถอนจำนำได้ทุกราย (ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2547) ในปี 2535/36 ราคาข้าวเปลือกตกต่ำมาก แม้ว่าเกษตรกรจะได้รับเงินกู้เพียง ร้อยละ 90 ของราคาเป้าหมายนำ แต่ราคายังสูงกว่าราคาตลาด ประกอบกับรัฐบาลเร่งให้ ธ.ก.ส. ออกรับจำนำ (โสภณ ทองปาน 2537) ทำให้ปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการรับจำนำเพิ่มขึ้นจาก 1 ล้านตันเศษ เป็น 3.38 ล้านตัน ในปี การผลิต 2535/36

ปีการผลิต 2541/42 มีการปรับเพิ่มจำนวนเงินกู้ที่เกษตรกรแต่ละรายสามารถกู้ได้เป็นไม่เกิน ร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมายนำ ผลของการรับจำนำมีเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำ ร้อยละ 27 ของเป้าหมาย ขณะที่ราคาข้าวเปลือกในช่วงไถ่ถอนตกต่ำลง ทำให้มีข้าวเปลือกหลุด

<sup>5</sup> กองทุนนี้ตั้งขึ้นมาแทนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่มีรายได้จากฟรีเมียมข้าว หลังจากความล้มเหลวของโครงการพยุงราคาในปี 2526/27 และปี 2527/28 และหลังจากที่รัฐบาลประกาศลดอัตราฟรีเมียมข้าวเป็นศูนย์ ในปี 2529 กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจึงไม่มีงบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกร (ดู Siamwala 1987)

<sup>6</sup> ราคาเป้าหมายนำ คือราคาที่ส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ โดยคิดจากรายได้เกษตรกรที่ควรจะได้รับในปีนั้น โดยคำนึงถึงผลผลิตรวม และเปรียบเทียบรายได้รวมของเกษตรกรที่ผลิตสินค้าเกษตรแต่ละชนิด รวมถึงราคารายเดือนเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ซึ่งไม่รวมราคาที่สูงหรือต่ำผิดปกติ

จํานําเป็นจํานวนมากส่งผลให้รัฐต้องดำเนินการระบายข้าวเปลือก และในปี 2543/44 ซึ่งเป็นปีที่ราคาข้าวเปลือกของประเทศตกต่ำมาก รัฐบาลได้มีการขยายขนาดโครงการรับจํานําให้ใหญ่ขึ้น โดยการปรับเพิ่มจํานวนเงินกู้ที่เกษตรกรแต่ละรายสามารถกู้ได้เป็นไม่เกิน ร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมายนำ มีผลให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาเข้าโครงการรับจํานํได้ถึง 1.62 ล้านตัน

ในปี 2544 รัฐบาลนำโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ยุติการดำเนินโครงการรับจํานําข้าวสาร และได้ปรับปรุงโครงการรับจํานําข้าวเปลือกใหม่ โดยให้ ธ.ก.ส. รับจํานําประทอนสินค้าที่ อ.ต.ก. และ อคส. ออกให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวมาจํานํา และอนุญาตให้ อ.ต.ก. และ อคส. นำข้าวเปลือกที่รับฝากไว้ไปสีแปรสภาพและเก็บไว้ในโกดังกลาง นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้ดำเนินการรับจํานําข้าวเปลือกนาปรังเป็นครั้งแรก กำหนดเป้าหมายการรับจํานํา 2.5 ล้านตัน โดยเริ่มรับจํานําดังแต่เดือนเมษายน – สิงหาคม 2544 กำหนดระยะเวลาไถ่ถอน 5 เดือน เป็นการรับจํานําใบประทอนสินค้า โดยมี อคส.และอ.ต.ก.ทำหน้าที่รับฝากข้าวเปลือกและออกใบประทอนให้ชาวนา และกำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกนาปรังที่รับฝากไว้ไปสีแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในโกดังกลางของ อคส.และ อ.ต.ก. โดยทำการตกลงกับโรงสีไม่ให้คิดค่าฝากเก็บข้าวเปลือกในช่วง 3 เดือน ที่รับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกร ส่งผลให้ลดภาระค่าเช่าคลังสินค้าเก็บข้าวเปลือกได้ และโครงการรับจํานําข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2544 ถือเป็นต้นแบบของโครงการรับจํานําข้าวเปลือกในปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงมาตรการสำคัญที่สุดในปี 2544/45 คือ โครงการรับจํานําข้าวเปลือกกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประชานิยม โดยมีมาตรการสำคัญดังนี้ (ก) โครงการรับจํานําข้าวเปลือกนาปี 2544/45 ได้เพิ่มเป้าหมายการรับจํานําเพิ่มขึ้นจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7 ล้านตัน ด้วยวงเงินกู้ ร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมายนำและในปี 2547/48 และ 2548/49 ได้เพิ่มเป้าหมายการรับจํานําเพิ่มขึ้นเป็น 9 ล้านตัน (ข) รัฐบาลเริ่มกำหนดราคาเป้าหมายนำหรือราคารับจํานําให้สูงกว่าราคาตลาดถึง ร้อยละ 30 ยังผลให้วัตถุประสงค์ของการรับจํานําข้าวเปลือกถูกเปลี่ยนจากการเป็นเครื่องมือช่วยพยุงราคาข้าวเปลือกเพื่ออุดหนุนผลผลิตข้าวเปลือกส่วนเกินในช่วงต้นฤดูไม่ให้ทะลักออกสู่ตลาดมากเกินไป โดยให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้เกษตรกรเก็บข้าวไว้ในยุ้งเพื่อขายในภายหลังเมื่อราคาสูงขึ้น วัตถุประสงค์ใหม่ของการแทรกแซง คือ การกำหนดราคาประกันขั้นต่ำ (price support) โดยรัฐรับซื้อข้าวเปลือกส่วนเกินเก็บไว้ในโกดัง แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงชื่อโครงการรับจํานําข้าว การเปลี่ยนแปลงมาตรการดังกล่าวส่งผลให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจํานําเพิ่มมากขึ้น ในปี 2547/48 พบว่ามีปริมาณรับจํานํามากถึง 1 ใน 3 ของปริมาณข้าวเปลือกทั้งประเทศ รัฐบาลจึงมีภาระการคลังเพิ่มขึ้นมหาศาลแต่การดังกล่าวเป็นแบบภาระหนี้แบบปลายเปิด

(contingent liability)<sup>7</sup> (ค) รัฐบาลทักษิณมีความพยายามที่จะให้การส่งออกข้าว โดยเฉพาะ การประมูลข้าวของรัฐตกในมือของผู้ส่งออกรายเดียว (ดูคำอธิบาย เรื่องการประมูลข้าวรัฐในบทที่ 4 และการดำเนินการให้มีผู้ประมูลสินค้าในโครงการรับจำนำเพียงบริษัทเดียวในบทความของนิพนธ์ 2552)

ในฤดูการผลิต ปี 2549/50 และ 2550/51 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ลดราคาจำนำ ลงมาใกล้เคียงราคาตลาด ผลคือ สัดส่วนการรับจำนำลดลงอย่างชัดเจนจากฤดูก่อนหน้า ต่อมาใน โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2551 รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช ขึ้นราคาจำนำสูงเป็น ประวัติการณ์คือ ต้นละ 14,000 บาท ขณะที่ราคาข้าวในตลาดโลกพุ่งถึงระดับสูงเป็นประวัติการณ์ ในต้นปีพ.ศ. 2551 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจึงถูกบิดเบือนให้กลับกลายเป็นโครงการประกัน ราคาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีผลทำให้เกษตรกรนำข้าวมาขายให้รัฐบาลเป็นจำนวน ร้อยละ 45 ของผลผลิต ข้าวนาปี เพราะได้ราคาสูงกว่า แม้กระทั่งในฤดูเก็บเกี่ยว ปี 2551/52 ที่ราคาตลาดลดลงไปมาก แล้ว แต่รัฐบาลก็ยังกำหนดราคาจำนำข้าวเปลือกนาปีที่ต้นละ 12,000 บาท

ต่อมาเมื่อศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 3 พรรค รัฐบาลใหม่ นำโดย นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ไม่อาจทนแรงกดดันทางการเมือง คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงมีมติกำหนดราคาจำนำ ข้าวนาปี ปี 2552 ในระดับที่สูงกว่าราคาตลาด คือ 11,800 บาท ทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้ผูกขาดและผู้ค้าข้าวรายใหญ่ที่สุด (ดูตารางที่ 2.1)

---

<sup>7</sup> การเงินของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกอยู่ในความรับผิดชอบของ คชก.ตามระเบียบการเงินของกองทุนรวม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ.2534 กองทุนรวมฯ จะได้รับงบประมาณเฉลี่ยปีละ 5,000 ล้านบาท (ยกเว้นปี 2541 และ 2543 ไม่ได้รับจัดสรร และปี 2547-50 ได้รับจัดสรร ปีละ 2,000 ล้านบาท) การดำเนินงานจึงอาศัยเงินกู้จาก ธ.ก.ส.และ ในปี 2551/52 อาศัยเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ กองทุนจะเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานให้หน่วยงานจากกองทุน รวมฯ ส่วนการใช้หนี้เงินกู้ได้จากการขายข้าว สำหรับภาระขาดทุนของโครงการจะต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี จ่ายเงินชดเชยเป็นครั้งคราว เช่น ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2550 โครงการรับจำนำผลิตผล 19 โครงการมีภาระหนี้สินคงค้างชำระกับ ธ.ก.ส. จำนวน 98,975.35 ล้านบาท ต่อมาคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ชดเชยภาระขาดทุน 28,891.97 ล้านบาท โดยให้ ธ.ก.ส. ขอจัดสรรจากสำนักงานงบประมาณในปีงบประมาณ 2551

ตารางที่ 2.1 สรุปการเปลี่ยนแปลงนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกระหว่าง พ.ศ. 2524/25-2552

ปี	เงื่อนไข/มาตรการ
2524/25	ร.ก.ศ. รับจำนำข้าวเปลือกในราคา ร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือก วงเงินไม่เกิน 100,000 บาท คิดอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 13 ต่อปี (เสียค่ารับฝากข้าวเปลือกให้แก่ อคส.)
2529/30	ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกษตรกรต้องชำระคืน ร.ก.ศ. ลงมาเหลือ ร้อยละ 3 ต่อปีสำหรับการจำนำในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายน และ ร้อยละ 6 ต่อปี สำหรับการจำนำในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม
2530/31	ปรับลดดอกเบี้ยเหลือ ร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลาการรับจำนำ
2533/34	การจัดตั้ง“กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ขึ้นในกรมบัญชีกลาง เปลี่ยนผู้ควบคุมนโยบายข้าวจาก กนข.เป็นคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ในปี 2534/35 และเพิ่มวงเงินกู้จาก ร้อยละ 80 เป็น ร้อยละ 90 ของราคาจำนำ เพื่อจูงใจชาวนาให้เข้าโครงการรับจำนำ
2536/37	เปิดรับจำนำ 2 รูปแบบ คือ รับจำนำข้าวเปลือกที่ผู้ส่งและมีการรับจำนำใบประทวนสินค้า อ.ต.ก. รับผิดชอบการจำนำใบประทวน 3 ปี จากนั้น อคส. จึงเข้าร่วม ต่อมาภายหลัง อคส. กลายเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบการจำนำใบประทวน
2541/42	เพิ่มวงเงินกู้จาก ร้อยละ 90 เป็น ร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมาย
2542/43	เปลี่ยนวิธีการจำนำเพราะราคาข้าวเปลือกตกต่ำ กนข.มีมติให้ ร.ก.ศ. รับจำนำใบประทวนสินค้าจากชาวนาและ อคส.ขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับฝากและสีแปรสภาพเป็นข้าวสาร
2544	เริ่มรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังเป็นปีแรก ภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
2544/45	เพิ่มเป้าหมายการรับจำนำจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7 ล้านตัน ด้วยวงเงินกู้ ร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมาย
2547/48	เพิ่มเป้าหมายการรับจำนำเพิ่มขึ้นเป็น 9 ล้านตัน และกำหนดราคาเป้าหมายนำหรือราคาจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด ร้อยละ 30
2549/50	รัฐบาลสุรยุทธ์ได้ลดราคาจำนำลงมาให้ใกล้เคียงราคาตลาด
2551	รัฐบาลสมัครขึ้นราคาจำนำสูงเป็นประวัติการณ์ ต้นละ 14,000 บาท สำหรับข้าวนาปรัง ปี 2551 และ 12,000 บาท สำหรับข้าวนาปี 2551/52
2552	รัฐบาลอภิสิทธิ์กำหนดราคาจำนำข้าวนาปรัง ต้นละ 11,800 บาท ต่อมาประกาศใช้นโยบายประกันราคาในเดือนกรกฎาคม 2552

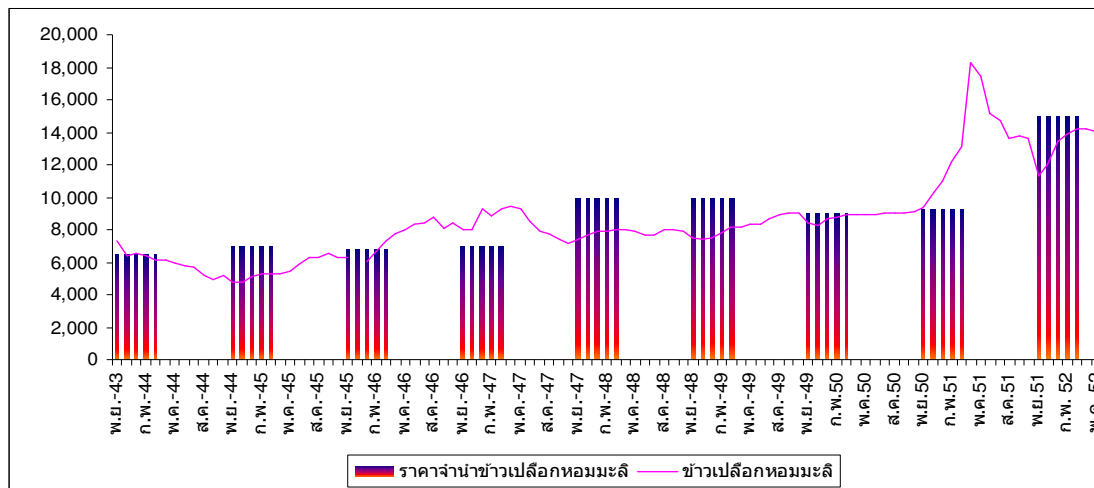
ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

## 2.3 ผลการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

นับตั้งแต่รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยบริหารประเทศก็ได้ประกาศเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการจำนำข้าวจากเดิมที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการพยุงราคา โดยการชะลอปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกส่วนเกินในช่วงต้นฤดูไม่ให้ออกสู่ตลาดมากเกินไปมาเป็นโครงการ “พยุงราคาข้าว” (price support) ผลการดำเนินงานตามนโยบายใหม่ มีดังนี้

การเพิ่มวงเงินกู้ ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2544/45 เป็น ร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมายนำและการเพิ่มปริมาณรับจำนำ ยังผลให้ปริมาณการจำนำเพิ่มจาก 1.6 ล้านตัน ในปี 2543/44 เป็น 4.3 ล้านตัน ในปี 2544/45 (ดูตาราง 2.2) ต่อมาในปี 2547/48 และ 2548/49 กระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดถึง ร้อยละ 30<sup>8</sup> (รูปที่ 2.1 และ 2.2) ซึ่งมีผลทำให้เกษตรกรหันมาเข้าโครงการจำนำข้าวเปลือกมากขึ้นโดยการขายข้าวให้รัฐบาลแทนการให้พ่อค้าขายในตลาดกลางหรือขายให้โรงสี เพราะได้ราคาสูงกว่า จากสถิติการรับจำนำระหว่างปี 2543/44 ถึงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2552 พบว่า เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำกับรัฐบาลเพิ่มขึ้น จาก ร้อยละ 8 ในปี 2543/44 เป็น ร้อยละ 19 ในปี 2544/45 และสูงสุดเป็น ร้อยละ 38 ในปี 2547/48 จากนั้นก็ลดลง และมาเพิ่มจาก ร้อยละ 8.3 ในปี 2544 เป็น ร้อยละ 44.7 ในปี 2551 และ ร้อยละ 66.6 ในปี 2552 (ดูตาราง 2.2) ดังนั้นในปี 2551-52 รัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่ที่สุด

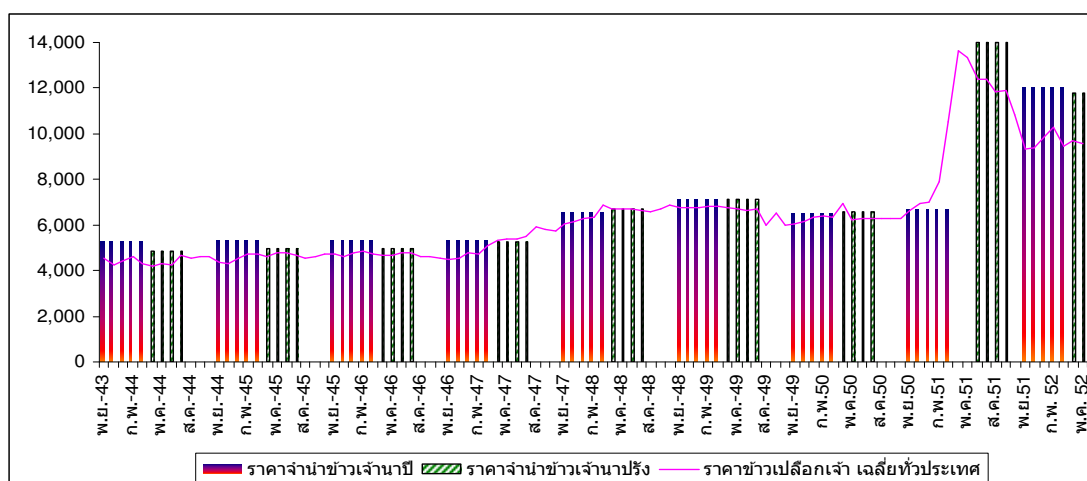
รูปที่ 2.1 การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิ



ที่มา : กรมการค้าภายใน 2552 (ดูข้อมูลในภาคผนวก ก.)

<sup>8</sup> มีข้อสังเกตว่ากระทรวงพาณิชย์ได้เสนอเพิ่มราคารับจำนำข้าวเปลือกในปี 2547/48 หลังจาก บริษัท เพอร์สซิเดนท์ อะกรี เทรคดิง จำกัด ชนะการประมูลข้าวส่งออกจำนวน 2.2 ล้านตัน (ชนะการประมูล 2 ครั้ง ประมูลครั้งแรกจำนวน 5 แสนตัน และครั้งที่ 2 ประมูล 1.7 ล้านตัน) โดยประมูลได้ในราคาสูงกว่าตลาดซึ่งสร้างความตื่นตระหนกและความประหลาดใจในวงการค้าข้าว ความประหลาดใจมากก็คลายภายหลังจากรัฐบาลประกาศเพิ่มราคาจำนำและเพิ่มจำนวนข้าวเปลือกที่รับจำนำในปี 2547/48 (ดูตาราง 2.2)

รูปที่ 2.2 การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกเจ้า



ที่มา : กรมการค้าภายใน 2552 (ดูข้อมูลในภาคผนวก ก.)

ตารางที่ 2.2 สัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

ปี	นาปี			ปี	นาปรัง		
	ปริมาณ ผลผลิต	ปริมาณ จำนำ	สัดส่วนจำนำ ต่อผลผลิต		ปริมาณ ผลผลิต	ปริมาณ จำนำ	สัดส่วนจำนำ ต่อผลผลิต
	ล้านตัน	ล้านตัน	ร้อยละ		ล้านตัน	ล้านตัน	ร้อยละ
2524/25	15.76	0.00041	0.003	2525	2.02	-	-
2525/26	14.77	0.00145	0.01	2526	2.10	-	-
2526/27	16.94	0.00024	0.00	2527	2.61	-	-
2527/28	17.27	0.09047	0.52	2528	2.63	-	-
2528/29	17.93	-	-	2529	2.33	-	-
2529/30	16.83	2.2759	13.53	2530	2.04	-	-
2530/31	15.27	0.3491	2.29	2531	2.77	-	-
2531/32	17.88	0.5173	2.89	2532	3.38	-	-
2532/33	18.48	1.0819	5.86	2533	2.12	-	-
2533/34	14.90	0.7984	5.36	2534	2.29	-	-
2534/35	17.52	1.0602	6.05	2535	2.88	-	-
2535/36	17.30	3.3833	19.55	2536	2.62	-	-
2536/37	16.48	1.2027	7.30	2537	1.96	-	-
2537/38	18.16	1.4029	7.72	2538	2.95	-	-
2538/39	17.73	1.1822	6.67	2539	4.29	-	-
2539/40	17.78	0.8651	4.87	2540	4.55	-	-
2540/41	18.79	0.7864	4.19	2541	4.79	-	-
2541/42	18.66	0.6773	3.63	2542	4.34	-	-

ตารางที่ 2.2 สัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวเปลือก (ต่อ)

ปี	นาปี			ปี	นาปรัง		
	ปริมาณ ผลผลิต	ปริมาณ จำนำ	สัดส่วนจำนำ ต่อผลผลิต		ปริมาณ ผลผลิต	ปริมาณ จำนำ	สัดส่วนจำนำ ต่อผลผลิต
	ล้านตัน	ล้านตัน	ร้อยละ		ล้านตัน	ล้านตัน	ร้อยละ
2542/43	19.02	0.6978	3.67	2543	5.16	-	-
2543/44	19.79	1.6185	8.18	2544	6.06	0.50	8.25
2544/45	22.41	4.2981	19.18	2545	5.62	1.84	32.74
2545/46	21.57	3.5875	16.64	2546	6.43	2.04	31.73
2546/47	23.14	2.5384	10.97	2547	6.33	0.86	13.59
2547/48	22.65	8.6497	38.19	2548	5.89	0.80	13.58
2548/49	23.36	5.2478	22.47	2549	6.75	2.17	32.15
2549/50	22.84	1.2854	5.63	2550	6.80	1.64	24.12
2550/51	23.31	0.2395	1.03	2551	8.79	3.93	44.71
2551/52	23.71	5.3518	22.57	2552	7.76	5.17 *	66.62

หมายเหตุ: \* ตัวเลขประมาณการโดยผู้วิจัย

ที่มา : Office of Agricultural Economics, Thailand; Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives; Public Warehouse

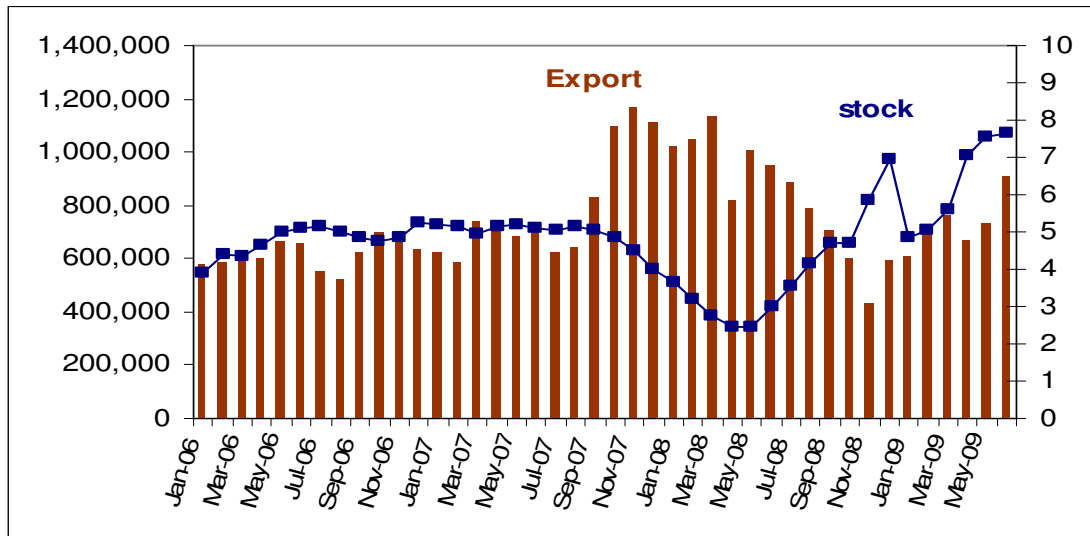
### ผลกระทบจากมาตรการใหม่ในการรับจำนำข้าว มีดังนี้

(ก) ข้าวเปลือกที่เข้าสู่ตลาดกลางข้าวเปลือกในช่วงที่มีการรับจำนำมีปริมาณลดลง ทำให้ตลาดกลางข้าวเปลือกหดตัวลงอย่างรวดเร็ว การแข่งขันในตลาดต้องถดถอย

(ข) ขณะเดียวกันยังเป็นการสร้างภาระต่อการแปรสภาพ และการจัดเก็บข้าวที่ได้รับจำนำไว้จำนวนมาก แต่รัฐไม่มีศักยภาพที่จะบริหารกิจกรรมดังกล่าว จึงต้องว่าจ้างใช้บริการของโรงสีและโกดังเก็บข้าวสาร (คูบทที่ 3 – 4 เพิ่มเติม) อย่างไรก็ตาม รัฐกลับไม่สามารถควบคุมการส่งข้าวเข้าโกดัง และการตรวจสอบคุณภาพข้าวยังผลให้ข้าวที่รับจำนำในโกดังกลางเป็นข้าวที่มีคุณภาพและมาตรฐานต่ำลง การประมูลข้าวก็เกิดปัญหานับประการ (คูบทที่ 3 – 4) ปัญหาเหล่านี้สร้างความเสียหายต่อการแข่งขันและตลาดข้าวทั้งภายในและตลาดส่งออก ผลกระทบสำคัญจากการที่รัฐซื้อข้าว(รับจำนำ) เข้าสต็อก คือ ปริมาณส่งออกข้าวลดลง รูปที่ 2.3 (ดูข้อมูลในภาคผนวก) แสดงความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามระหว่างปริมาณการส่งออกและสต็อกข้าวของรัฐบาล การศึกษาของ Poaponsakorn (2009) พบว่า หากสต็อกของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ร้อยละ 10 การส่งออกจะลดลง ร้อยละ 6



รูปที่ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างสต็อกข้าวของรัฐบาลกับการส่งออกข้าวของไทย

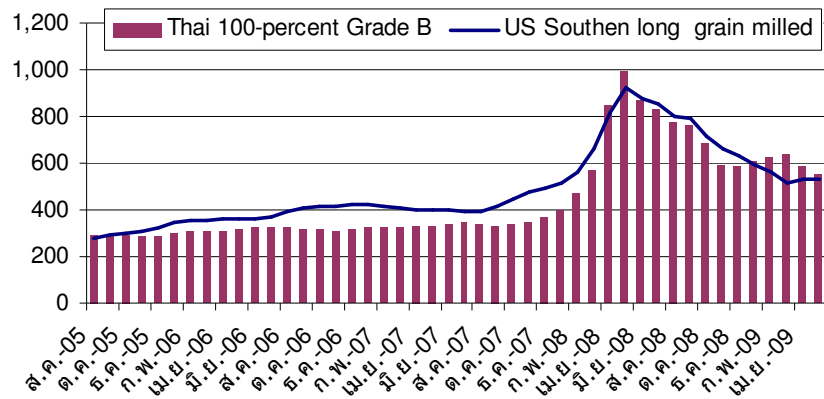


ที่มา : กรมศุลกากรและองค์การคลังสินค้า 2552 (ดูข้อมูลในตารางภาคผนวกที่ 2)

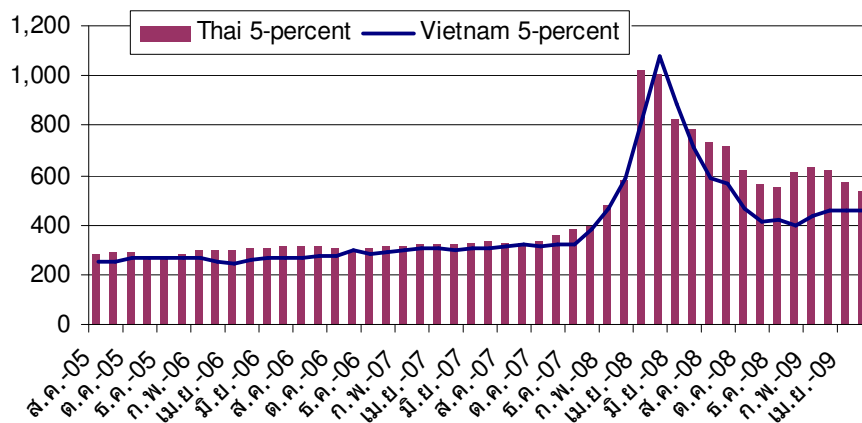
(ค) การเพิ่มราคาจำนำให้สูงเท่ากับราคาตลาดและต่อมาให้สูงกว่าราคาตลาดตั้งแต่ ปี 2544/45 เป็นต้นมา ทำให้ปริมาณการจำนำข้าวเพิ่มจาก 3.3 พันล้านบาท ในปีงบประมาณ 2542 เป็น 6.9 พันล้านบาท ในปี 2543 และ 30 พันล้านบาทในปี 2544 และ 60.7 พันล้านบาทในปี 2551/52 เนื่องจากโครงการนี้เป็นการอุดหนุนแบบบิดเบือนตลาดตามหลักเกณฑ์ของ WTO ดังนั้น ในปี 2543 – 44 มูลค่าความช่วยเหลือรวม (aggregate measure of support) จึงเพิ่มขึ้นจนเต็มเพดานของวงเงินอุดหนุนภายในที่รัฐบาลผูกพันกับ WTO

(ง) การศึกษาผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกก่อนปี 2540 พบว่าโครงการไม่มีผลใดๆต่อราคาข้าวเปลือกต้นฤดู ยกเว้นในบางปีที่มีการเพิ่มปริมาณการจำนำ (ADB 1998; Sriboonchitta 1998; Siamwalla 1994) อย่างไรก็ตาม หลังจากปี 2544/45 เป็นต้นมา การศึกษาของนิพนธ์ (Poapongsakorn 2008) พบว่า การจำนำและการเพิ่มปริมาณการผลิตข้าวนาปรัง มีผลให้ดัชนีฤดูกาลของราคาข้าวเปลือกเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน โดยราคาต้นฤดูสูงขึ้นกว่าในช่วงก่อนปี 2544/45 และความแตกต่างระหว่างราคาต่ำสุดกับราคาสูงสุดก็ลดน้อยลง อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะยังไม่มีการศึกษาวัดผลกระทบของโครงการรับจำนำต่อระดับราคาข้าวเปลือกในประเทศ แต่ข้อมูลแสดงว่า ราคาข้าวส่งออกของไทยก็เพิ่มขึ้นสูงกว่าราคาส่งออกของเวียดนาม และในต้นปี 2552 เมื่อราคาจำนำข้าวเปลือกสูงถึง 12,000 บาทต่อตัน สำหรับข้าวนาปี และ 11,800 บาทสำหรับข้าวนาปรัง ทำให้ข้าวเปลือกนาปรังส่วนใหญ่ (เกือบ ร้อยละ 67) ตกอยู่ในมือของรัฐบาลและรัฐบาลระงับการประมูลข้าวส่งออกในเดือนมิถุนายน 2552 ทำให้ราคาข้าวส่งออกของไทยสูงกว่าราคาของสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก (รูปที่ 2.4)

รูปที่ 2.4 เปรียบเทียบราคาข้าวส่งออกไทยกับสหรัฐอเมริกาและไทยกับเวียดนาม



(ก) ไทยกับสหรัฐอเมริกา



(ข) ไทยกับเวียดนาม

หมายเหตุ : ดูข้อมูลในตารางภาคผนวกที่ 3

ที่มา : จากรายงานของ Creed Rice Market Report, Creed Rice Co., Inc., Houston, Texas.

## 2.4 ขั้นตอนการดำเนินงานและหลักเกณฑ์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ในปีการผลิต 2548/49 (กรมการค้าภายใน 2548) มีคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและอนุมัติโครงการรับจำนำข้าวเปลือก รวมถึงกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับจำนำ ส่วนคณะกรรมการกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ทำหน้าที่อนุมัติค่าใช้จ่ายของโครงการ คชก.มีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และกระทรวงพาณิชย์เป็นเลขานุการ (ดูขั้นตอนในรูปที่ 2.5) กนข.แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารและกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 ทำหน้าที่พิจารณาวางแผนการบริหารและกำกับดูแลการรับจำนำ

พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือก รวมถึงทำหน้าที่  
คุ้มครองในจังหวัดต่างๆ ส่วนในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจาก  
ผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัด (คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด) คอยกำกับดูแล โดยร่วมกับองค์การ  
บริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การรับจำนำเป็นไปอย่างถูกต้อง ป้องกันการสวมสิทธิและปลอมปนข้าว  
เพื่อให้ชาวนาได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่รับจำนำข้าวเปลือกยุงฉาง  
จากเกษตรกรรายคนและสถาบันเกษตรกรที่มียุงฉางเป็นของตนเอง และรับจำนำไปประทอนสินค้า  
ที่ อคส. ออกให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาฝากไว้กับ อคส. ในการรับ  
จำนำยุงฉางนั้น ข้าวเปลือกที่รับจำนำจะเก็บรักษาในยุงฉางของชาวนาและชาวนาจะได้รับค่าเช่า  
ยุงฉาง ต้นละ 20 บาทต่อเดือน กำหนดระยะเวลาไม่เกินจาก ธ.ก.ส. ภายใน 4 เดือนนับจากวันรับจำนำ  
หากเกษตรกรไม่มาไถ่ถอนตามระยะเวลา ข้าวเปลือกในยุงฉางก็จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ธ.ก.ส.

องค์การคลังสินค้า (อคส.) เป็นผู้รับผิดชอบการรับจำนำแบบใบประทอนสินค้า โดยมีหน้าที่  
ออกใบประทอนสินค้าให้แก่ชาวนาเพื่อนำไปเป็นหลักฐานในการกู้ กับ ธ.ก.ส. โรงสีที่เข้าร่วม  
โครงการเป็นผู้เก็บรักษาและสีแปรสภาพข้าวเปลือกรับจำนำในนามของ อคส. ทั้งนี้โรงสีที่เข้าร่วม  
โครงการจะรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 50 เท่าของกำลังการผลิต ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง  
และต้องวางหนังสือค้ำประกันธนาคาร ร้อยละ 20 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่รับจำนำ และต้องรับซื้อ  
ข้าวเปลือกจากเกษตรกรตามปกติไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50 ของปริมาณที่รับจำนำ (ดูตารางที่ 2.3)  
โดยผู้ฝากหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตรวจสอบคุณภาพ ปริมาณคงเหลือ และบัญชีรับจ่ายข้าวใน  
โครงการฯ ได้ตลอดเวลา ขณะที่เกษตรกรผู้ฝากจะไม่มีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวเปลือกใดๆ  
แต่เกษตรกรต้องขนส่งข้าวเปลือกไปยังโรงสีที่รับจำนำเอง

อคส. มีหน้าที่สั่งให้โรงสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด  
คณะทำงานจัดการข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี 2548/49 ที่มีอธิบดีกรมการค้า  
ภายใน เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการสั่งแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร โรงสีจะได้ค่าจ้างสีแปรสภาพ  
400 บาทต่อตัน ซึ่งได้จากการจำหน่ายผลพลอยได้จากการสีข้าว เช่น ปลายข้าว รำข้าว เป็นต้น  
แล้วนำรายได้ส่วนนี้มาหักเป็นค่าใช้จ่ายในการสีแปรสภาพ (400 บาทต่อตัน) ค่ากระสอบและ  
ค่าขนส่ง<sup>9</sup> ส่วนที่เหลือให้นำรายได้มาคำนวณส่งเป็นต้นข้าวตามอัตราที่คณะกรรมการของทาง  
ราชการกำหนดข้าวสารเหล่านี้จะถูกส่งมอบไปเก็บไว้ที่โกดังกลางของ อคส. หรือโกดังของโรงสีที่

---

<sup>9</sup> ค่ากระสอบ จะใช้ราคากระสอบใหม่ตามรายงานราคาของกรมการค้าภายใน ณ วันที่คำนวณอัตราส่งมอบ ส่วนค่า  
ขนส่ง จะใช้ระยะทางโดยอ้างอิงข้อมูลกรมทางหลวงที่สั้นและประหยัด โดยชดเชยให้ตามอัตราที่ทางราชการกำหนด

เข้าร่วมโครงการ โดย อคส.มีหน้าที่ในการจัดหาโกดังกลางจัดเก็บข้าวสารให้เพียงพอและกำกับดูแลการรับมอบ การเก็บรักษาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้อง

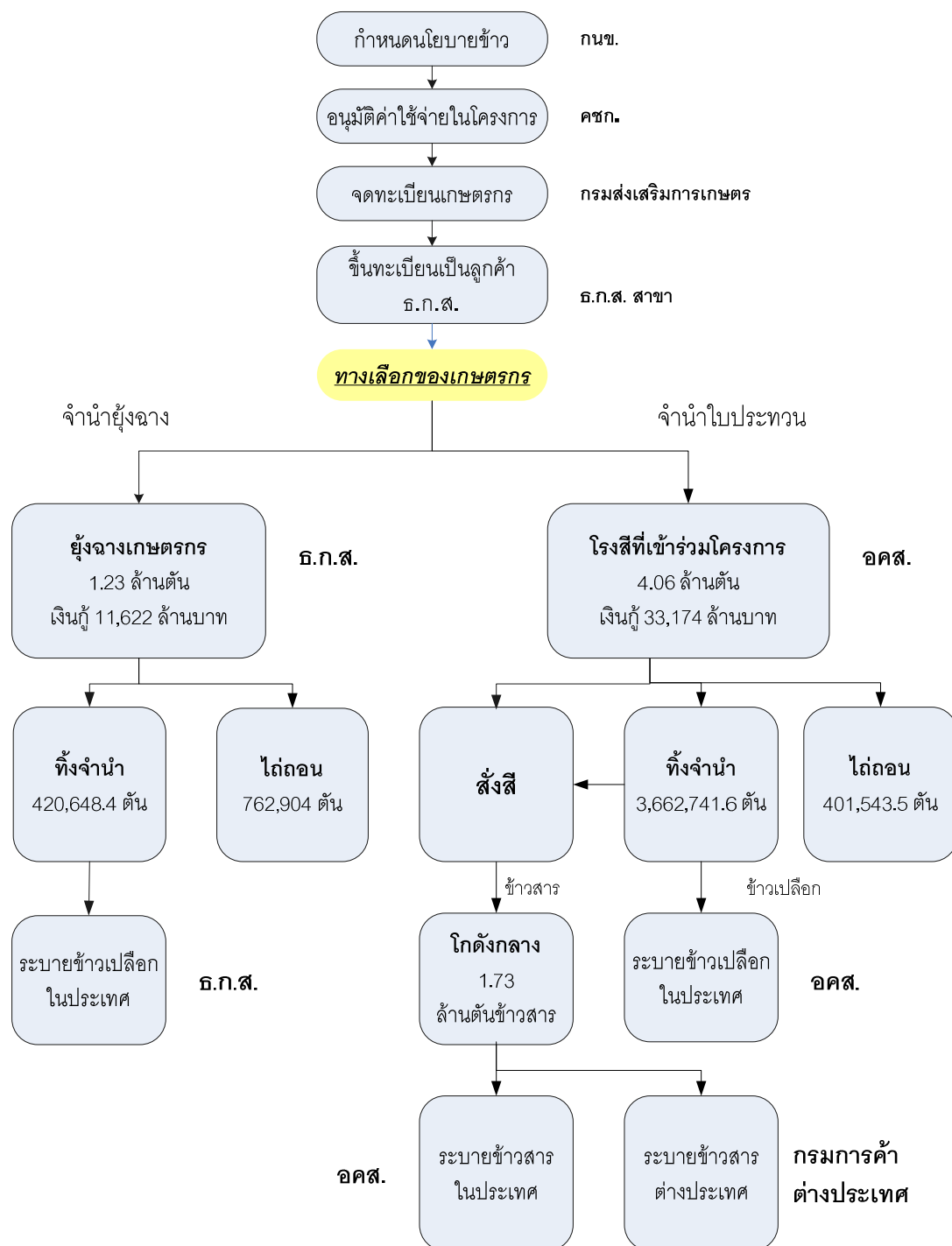
การเก็บรักษาข้าวสารของโกดังกลาง โกดังกลางต้องรับผิดชอบปริมาณ ชนิดและคุณภาพข้าวสาร ตามประเภทข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้ และเป็นมาตรฐานที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด ขณะที่โรงสีที่รับฝากข้าวเปลือกมีหน้าที่ กำกับดูแลการส่งข้าวสารไปยังโกดังกลางให้ตรงตามชนิดข้าวเปลือกที่รับจำนำ โกดังกลางจะต้องทำประกันภัยข้าวสารและหนังสือค้ำประกันธนาคารให้แก่ อคส. เติมมูลค่าข้าวสารที่ฝากเก็บตลอดระยะเวลาที่เก็บรักษาและผู้รับฝากจะเป็นผู้ชำระค่าเบี้ยประกันภัย<sup>10</sup> (สำนักบริหารงานตามนโยบายรัฐ 2548) โกดังกลางจะได้รับค่าเก็บรักษาข้าวสารในอัตราไม่เกิน ต้นละ 216 บาทต่อ 6 เดือน แบ่งเป็น ค่าฝากเก็บ ต้นละ 20 บาทต่อเดือน ค่าประกันภัย ต้นละ 14 บาทต่อระยะเวลา 6 เดือน ค่าตรวจสอบคุณภาพ ต้นละ 16 บาท (ครั้งเดียว) ค่ารักษาคุณภาพ ต้นละ 36 บาทต่อ 6 เดือน และค่าขนถ่ายข้าวเข้าโกดัง ต้นละ 30 บาท (ครั้งเดียว) (กรมการค้าภายใน 2548)

หากเกษตรกรมีความประสงค์จะไถ่ถอนข้าวคืน ในกรณีการจำนำยั่งยืน เกษตรกรต้องนำเงินต้นไปชำระพร้อมจ่ายดอกเบี้ย ร้อยละ 3 ต่อปี ให้แก่ ธ.ก.ส. ตามระยะเวลาที่ฝากจำนำไว้ จากนั้น ธ.ก.ส. จะออกใบสั่งปล่อยข้าวเปลือก และคืนหลักฐานการกู้เงินให้แก่ผู้ฝาก ส่วนกรณีจำนำใบประทวนสินค้า เกษตรกรจะต้องแจ้งความจำนงค์กับ ธ.ก.ส. เพื่อชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ 3 ตามระยะเวลาที่ฝากจำนำ จากนั้นธนาคารจะออกใบสั่งปล่อยข้าวเปลือกโดยคืนใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรผู้จำนำ เพื่อนำไปใช้ไถ่ถอนข้าวคืน โรงสีที่รับฝากข้าวจะรับไถ่ถอนใบประทวนจากเกษตรกร โดยรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาตลาดซึ่งเป็นราคาที่คณะกรรมการจังหวัดฯ ประกาศ

---

<sup>10</sup> ประกันวินาศภัย ระบุให้ผู้ฝากเป็นผู้รับประกันประโยชน์ตามสัญญากรมธรรม์ประกันภัย โดยมีเงื่อนไขการประกันภัยคุ้มครองจากอัคคีภัย ลมพายุ อุทกภัย ภัยจากน้ำ และภัยจากการโจรกรรม

รูปที่ 2.5 กระบวนการการส่งผ่านข้าวของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2548/49



ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2548

ภายหลังจากเกษตรกรที่จําหน่ายข้าวเปลือก กรณีจําหน่ายยังฉาง ข้าวเปลือกดังกล่าวจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ธ.ก.ส. ขณะที่กรณีจําหน่ายประทวน ข้าวเปลือกดังกล่าวจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ อคส. การระบายข้าวเปลือกดังกล่าวมีคณะกรรมการพิจารณาจัดการข้าวเปลือกเป็นผู้กำหนดนโยบายการระบาย ส่วนการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการระดับจังหวัด และ ธ.ก.ส. ในพื้นที่ มีส่วนร่วมในการระบายข้าวสารในโกดังกลาง จะมีคณะกรรมการจําหน่ายข้าวสารเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดย อ.ค.ส. เป็นผู้ดำเนินการ

การระบายข้าวเปลือกในยังฉางของเกษตรกรนั้น เจ้าของยังฉางจะยังได้รับค่าฝากเก็บข้าวเปลือกในอัตรา ตันละ 20 บาท ต่อเดือนจนกว่าจะมีการขนย้ายข้าวเปลือกออก และได้รับค่าใช้จ่ายในการขนย้ายในอัตราตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 250 บาท (กรมการค้าต่างประเทศ 2549) ธ.ก.ส. ทำหน้าที่ดูแลไม่ให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกที่หลุดจําหน่ายไปขาย นอกจากนี้ คณะกรรมการพิจารณาจัดการข้าวเปลือก อาจมีนโยบายให้สืปรสภาพข้าวเปลือกหลุดจําหน่ายยังฉาง และส่งมอบให้โกดังกลางของ อคส. เพื่อรอการระบายข้าวสารต่อไป ทั้งนี้ อคส.จะมีฐานะเป็นลูกหนี้ของ ธ.ก.ส.

ข้าวหลุดจําหน่ายที่เป็นข้าวสารในโกดังกลางของ อคส. หรือโกดังเอกชนที่ อคส. เช่า จะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบคุณภาพสินค้า (Surveyors) และเจ้าของโกดังทั้งปริมาณ และคุณภาพ ข้าวสารที่ถูกเก็บรักษาไว้ในโกดังกลางจะถูกเคลื่อนย้ายหรือจําหน่ายออกจากโกดังกลางได้ก็ต่อเมื่อมีคำสั่งจาก "คณะกรรมการจําหน่ายข้าวสาร" มีปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานและอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นเลขานุการ คณะทำงานฯ มีหน้าที่กำหนดราคา ปริมาณ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการการจําหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง ของโครงการ รวมทั้งแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจําหน่ายข้าวสาร โดยเมื่อคณะกรรมการจําหน่ายข้าวสารมีคำสั่งระบายข้าว

ตารางที่ 2.3 สรุปหลักเกณฑ์การรับจําหน่ายข้าวเปลือกในปี ปีการผลิต 2548/49

รายการ	หลักเกณฑ์
<b>1. การจําหน่ายข้าวเปลือกของเกษตรกร</b>	
1.1) เกษตรกรผู้มีสิทธิจําหน่าย	จะต้องมีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส.
1.2) การรับจําหน่าย	<u>การจําหน่ายยังฉาง</u> เกษตรกรได้รับค่าเช่ายังฉาง ตันละ 20 บาทต่อเดือน <u>การจําหน่ายประทวน</u> เก็บรักษาข้าวเปลือกไว้ในโกดังของโรงสี
1.3) พื้นที่รับจําหน่าย	เกษตรกรสามารถจําหน่ายข้าวเปลือกได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเองเท่านั้น ยกเว้นพื้นที่ดําบดติดต่อกัน หรือพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผัน

### ตารางที่ 2.3 สรุปหลักเกณฑ์การรับจำนำข้าวเปลือกนปี ปีการผลิต 2548/49 (ต่อ)

รายการ	หลักเกณฑ์
<b>2. ข้อปฏิบัติของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ</b> 2.1) การรับฝากข้าวเปลือก	1) โรงสีรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 50 เท่าของกำลังการผลิต ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง และต้องวางหนังสือค้ำประกันธนาคาร ร้อยละ 20 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่รับจำนำ 2) โรงสีที่รับจำนำต้องรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรตามการค้าปกติไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณที่รับจำนำ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง 3) ห้ามโรงสีรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรไว้ก่อน 4) ห้ามนำข้าวเปลือกที่รับฝากไปเก็บไว้ในสถานที่อื่น 5) โรงสีต้องแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำ และส่งมอบข้าวสารในระยะเวลาตามที่กำหนด 6) โรงสีต้องรับผิดชอบปริมาณ ชนิด และคุณภาพข้าวเปลือก โดยโรงสีจะได้รับค่าฝากเก็บข้าวเปลือกที่จำนำเมื่อเก็บรักษาเกินกว่า 90 วัน ในอัตรา ต้นละ 20 บาท/เดือน 7) ห้ามโรงสีนำข้าวสารที่ไม่ได้แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่จำนำหรือข้าวสารของโรงสีอื่นมาส่งมอบ (เปาเกา) เข้าโกดังของ อคส.
2.2) การแปรสภาพและการส่งมอบ	โรงสีแปรสภาพข้าวเปลือก ตามที่คณะกรรมการข้าวเปลือก กำหนดรับอัตราค่าจ้างสี 400 บาทต่อตัน กำหนดให้โรงสีแปรสภาพข้าวเปลือกสัปดาห์ละ 2 ครั้ง และส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง ภายใน 7 วัน
2.3) การส่งมอบข้าวสาร	โรงสีนำข้าวสารเข้าเก็บในโกดังกลางที่เข้าร่วมโครงการ ในอัตราที่กำหนดได้รับค่าใช้จ่ายในการส่งมอบและบรรจุภัณฑ์ตามจริง
<b>3. ข้อปฏิบัติของผู้กลางที่เข้าร่วมโครงการ</b>	
3.1) การเก็บรักษา	1) ข้าวเปลือกที่เก็บในยุ้งฉางควรมีความชื้นไม่เกิน 13% และมีสิ่งเจือปนเมล็ดวัชพืช (รวมเมล็ดแดง) และเมล็ดพืชอื่นปนรวมแล้วไม่เกิน 2% 2) ธ.ก.ส. อนุญาตให้สามารถบรรจุข้าวเปลือกในกระสอบป่าน ซึ่งเก็บไว้ส่วนใดส่วนหนึ่งของบ้านหรือยุ้งฉางก็ได้ รับค่าค่าฝากเก็บข้าวเปลือกในอัตรา ต้นละ 20 บาท ต่อเดือนจนกว่าจะมีการขนย้ายข้าวเปลือกออก
3.2) การตรวจสอบข้าวเปลือกที่ยุ้งฉางระหว่างการจำนำ	ให้ชาวบ้านผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากกลุ่มผู้จำนำในหมู่บ้านเป็นผู้ตรวจสอบปริมาณข้าวเปลือกที่จำนำ เดือนละ 1 ครั้ง ธ.ก.ส. จ่ายค่าตอบแทนปฏิบัติงานในอัตรา ยุ้งฉางละ 20 บาทต่อการตรวจสอบ 1 ครั้ง
3.3) การระบายข้าวเปลือก	ได้รับค่าใช้จ่ายในการขนย้ายในอัตราตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 250 บาท

**ตารางที่ 2.3 สรุปหลักเกณฑ์การรับจำนำข้าวเปลือกนปี ปีการผลิต 2548/49 (ต่อ)**

รายการ	หลักเกณฑ์
<b>4. ข้อปฏิบัติของโกดังกลาง</b> การเก็บรักษาข้าวสาร	1) ให้เก็บรักษาข้าวสารที่แปรสภาพในโกดังที่เข้าร่วมโครงการ โดยโรงสีจะต้องรับผิดชอบปริมาณ ชนิด และคุณภาพข้าวสาร จนกว่าจะได้ส่งมอบให้แก่ อคส./ผู้ซื้อ 2) โกดังกลางจะต้องทำประกันภัยข้าวสารและหนังสือค้ำประกันธนาคารให้แก่ อคส. เต็มมูลค่าข้าวสารที่ฝากเก็บ รับค่าเก็บรักษาข้าวสาร ในอัตราไม่เกิน ต้นละ 216 บาท/6 เดือน
<b>5. การกำกับดูแล</b> 5.1) อคส.	1) กำกับดูแลการจัดเก็บข้าวเปลือกของโรงสี จัดการเก็บข้าวสาร โกดังกลาง และเซอร์เวย์อร์ ที่เข้าร่วมโครงการ 2) กำกับดูแลการออกใบประทวนของเจ้าหน้าที่ อคส.
5.2) ธ.ก.ส.	1) ดูแลการรับจำนำผู้แจ้ง 2) ดูแลการจ่ายเงินของ ธ.ก.ส. สาขา ให้ได้ภายใน 6 วันทำการ นับแต่วันที่เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำ
5.3) คณะอนุกรรมการบริหารและกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเปลือกนปี ปีการผลิต 2548/49	วางระบบการกำกับดูแลและจัดการสุ่มตรวจสอบการรับจำนำในจังหวัดต่างๆ
5.4) คณะทำงานพิจารณาจัดการข้าวเปลือก	ออกนโยบายสีแปรสภาพข้าวเปลือก และส่งมอบโกดังกลาง
5.5) คณะทำงานพิจารณาจำหน่ายข้าวสาร	กำหนดราคา ปริมาณ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการการจำหน่ายข้าวสาร ข้าวสารที่ถูกเก็บรักษาไว้ในโกดังกลางจะถูกเคลื่อนย้ายหรือจำหน่ายออกจากโกดังกลางได้ก็ต่อเมื่อมีคำสั่งจากคณะทำงานฯ
5.6) คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัด	กำกับดูแลแบบเบ็ดเสร็จในการรับจำนำ โดยอาจร่วมกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล ในจังหวัดให้การรับจำนำ ปริมาณ และคุณภาพเป็นไปอย่างถูกต้อง รวมทั้งป้องกันการสวมสิทธิ์และการปลอมปนข้าว และดูแลการระบายข้าวเปลือกหลุดจำนำผู้แจ้งในจังหวัด
5.7) ฝ่ายเลขานุการ กนข. (กรรมการค้ำภายใน)	กำหนดหลักเกณฑ์การวัดความชื้นข้าวเปลือกและสิ่งเจือปนให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมและให้มีการปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ที่มา : การการค้ำภายใน 2548



## 2.5 ผลการรับจำนำข้าวเปลือกนปี ปีการผลิต 2548/49

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2548/49 มีเป้าหมายการรับจำนำข้าวเปลือกนปี จำนวน 9 ล้านตัน (ข้าวเปลือกหอมมะลิ 5 ล้านตัน ข้าวเปลือกเจ้า 3 ล้านตัน และข้าวเปลือกเหนียว 1 ล้านตัน โดยข้าวเปลือกเหนียวมีการรับจำนำเฉพาะย้งฉางเท่านั้น) เป้าหมายนี้เท่ากับ ปี 2547/48 ส่วนราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดมาก กล่าวคือ ราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ ต้นละ 7,400-7,480 บาท สูงกว่าตลาด ร้อยละ 34.4 ข้าวเปลือกเจ้า ต้นละ 6,750-6,787 บาท สูงกว่าตลาด ร้อยละ 5.1 (ดูตารางภาคผนวกที่ 1)

เมื่อสิ้นสุดโครงการ มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ จำนวน 624,428 ราย ดำเนินการใน 61 จังหวัด ปริมาณรับจำนำรวม 5,247,837.65 ตัน คิดเป็น ร้อยละ 58.9 ของเป้าหมาย จำนวนเงินกู้ที่ ธ.ก.ส. ปล่อยให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรในโครงการรับจำนำ ปี 2548/49 เท่ากับ 44,797.02 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินกู้กรณีจำนำย้งฉาง 11,622.57 ล้านบาท และใบประทวนสินค้า 33,174.48 ล้านบาท เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการไถ่ถอนพบว่า มีเกษตรกรมาไถ่ถอนข้าวเปลือกจำนวนทั้งสิ้น 1,164,447.67 ตัน หรือคิดเป็น ร้อยละ 22.19 ของข้าวเปลือกที่รับจำนำ มูลค่า 10,706.55 ล้านบาท จำแนกเป็นการไถ่ถอนการจำนำย้งฉาง 762,904.16 ตัน คิดเป็น ร้อยละ 64.46 ของปริมาณจำนำย้งฉาง มูลค่า 7,436.136 ล้านบาท ขณะที่การไถ่ถอนการจำนำใบประทวนสินค้า มีจำนวน 401,543.51 ตัน คิดเป็น ร้อยละ 9.88 ของปริมาณจำนำใบประทวนสินค้า มูลค่า 3,270.407 ล้านบาท มีข้าวเปลือกหลุดจำนำย้งฉาง 420,648 ตัน และหลุดจำนำใบประทวน 3.66 ล้านตัน รวมทั้งสิ้น 4.08 ล้านตัน โดยข้าวเปลือกจำนวนนี้จะถูกสัประสภาพเป็นข้าวสารรอการระบายต่อไป (ดูตารางที่ 2.4)

สำหรับค่าใช้จ่ายทั้งหมด รายรับ และการขาดทุนของโครงการจะนำไปวิเคราะห์ในบทที่ 3

ตารางที่ 2.4 ผลการรับจำนำและการไถ่ถอนข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนปี ปีการผลิต 2548/49

	ปริมาณ รับจำนำ	จำนวนเงิน ให้กู้	ปริมาณ ไถ่ถอน	มูลค่า ไถ่ถอน	อัตรา การไถ่ถอน	ข้าวเปลือก หลุดจำนำ
	(ตัน)	(ล้านบาท)	(ตัน)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	(ตัน)
ย้งฉาง	1,183,552.55	11,622.57	762,904.16	7,436.14	64.46	420,648.39
ใบประทวน	4,064,285.10	33,174.45	401,543.51	3,270.41	9.88	3,662,741.59
รวม	5,247,837.65	44,797.02	1,164,447.67	10,706.55	22.19	4,083,389.98

ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2552



### บทที่ 3

## ต้นทุนของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ฤดูแล้ง 2548/49

บทนี้จะเป็นการศึกษาและประมาณการต้นทุน รายรับและภาระขาดทุนของรัฐบาลจากการเข้ามาดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีฤดูแล้งปี 2548/49 เนื่องจากการจำนำทำให้ราคาตลาดตอนต้นฤดูสูงขึ้น ชาวนานอกโครงการก็ได้รับอานิสงส์เช่นกัน แต่ผู้บริโภคริซื้อข้าวราคาแพงขึ้น ดังนั้นจึงต้องศึกษาผลกระทบต่อสวัสดิการสังคมด้วย ในตอนแรกจะเป็นการคำนวณต้นทุนทางการเงินของโครงการ รายรับของโครงการและภาระขาดทุนของรัฐบาล ตอนที่ 3.2 คำนวณต้นทุนสวัสดิการทางสังคมของโครงการ ตอนที่ 3.3 จะเป็นการศึกษาดัชนีและคำนวณส่วนแบ่งของผลตอบแทนส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงการที่ตกกับผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ เกษตรกร โรงสี เจ้าของโกดัง ผู้ส่งออก นักการเมืองและข้าราชการ และตอนที่ 3.4 จะประเมินผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวที่มีต่อต้นทุนการผลิตข้าวและการบิดเบือนตลาดข้าว ตลอดจนความสามารถในการส่งออกของข้าวไทย

### 3.1 ต้นทุนทางการเงินและภาระขาดทุน

ในการศึกษาครั้งนี้จะเลือกศึกษาโครงการจำนำราคาข้าวเปลือกนาปี ฤดูแล้งปี 2548/49 เนื่องจากข้าวในโครงการถูกระบายหมดแล้ว และมีตัวเลขค่อนข้างสมบูรณ์ ในปีดังกล่าวมีปริมาณรับจำนำข้าวเปลือกรวม 5,247,837.65 ตัน จำนวนเงินกู้ที่ ธ.ก.ส. ปลดปล่อยให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เท่ากับ 44,797.02 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินกู้กรณีจำนำช่วงกลาง 11,622.57 ล้านบาท และใบประทวนสินค้า 33,174.48 ล้านบาท และมีมูลค่าข้าวเปลือกที่หลุดจำนำช่วงกลาง 4,186.43 ล้านบาท หลุดจำนำใบประทวนสินค้า 29,904.04 ล้านบาท (ดูตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1 ปริมาณและมูลค่าข้าวเปลือกในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2548/49

รายการ	ตัน	ล้านบาท
จำนำข้าวเปลือก	5,247,837.65	44,797.02
ก.) จำนำช่วงกลาง	1,183,552.55	11,622.57
ข.) จำนำใบประทวน	4,064,285.10	33,174.48
ค.) ข้าวเปลือกที่จำนำช่วงกลาง	420,648.39	4,186.43
ง.) ข้าวเปลือกที่จำนำใบประทวนสินค้า	3,662,741.59	29,904.04

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2552

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ณ วันที่ 31 มีนาคม 2552 เท่ากับ 2,348.51 ล้านบาท แบ่งเป็น ค่าใช้จ่ายดำเนินงานจำนำยุงฉาง ค่าใช้จ่ายดำเนินงานจำนำใบประทวน จำนวน 2,005.62 ล้านบาท ค่าเช่ายุงฉาง 94.68 ล้านบาท สุดท้ายเมื่อข้าวเปลือกหลุดจำนำ ธ.ก.ส. ยังมีค่าใช้จ่ายเพื่อระบายข้าวเปลือกและค่าใช้จ่ายในการส่งมอบข้าวเปลือกที่เหลือจากการระบายสู่คลังของ อคส.จำนวน 248.21 ล้านบาท

การดำเนินงานขององค์การคลังสินค้า (อคส.) ได้รับอนุมัติงบประมาณ จำนวน 509.2 ล้านบาท ในเบื้องต้น ต่อมาเพิ่มเป็น 1,785.76 ล้านบาท ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายที่จ่ายเป็นต้นทุนของ อคส. มีจำนวน 1,234.87 ล้านบาท เมื่อรวมค่าจ้างสีข้าว ค่าขนส่ง ค่ากระสอบ และมูลค่าส่วนเกินของอัตรา สีแปรสภาพที่โรงสีได้จริงสูงกว่าอัตราที่รัฐกำหนด คิดเป็นมูลค่า 3,318.61 ล้านบาท ค่าใช้จ่าย ส่วนนี้รัฐไม่ได้จ่ายเป็นต้นทุนแต่ให้โดยการหักออกจากต้นทุนข้าวที่โรงสีต้องส่งมอบ สุดท้ายพบว่า การดำเนินงานรับจำนำของ อคส.มีค่าใช้จ่ายจำนวน 3,559.43 ล้านบาท (องค์การคลังสินค้า 2552)

การใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการค้าภายใน และ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับอนุมัติวงเงิน 6.8 ล้านบาท 45 ล้านบาท และ 30 ล้านบาท โดยมี การใช้จ่ายจริง จำนวน 4.02 ล้านบาท 25.23 ล้านบาท และ 30 ล้านบาท ตามลำดับ (คณะกรรมการ ช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) 2552)

นอกจากนี้ข้าวที่เก็บไว้นานหลายปีย่อมเสื่อมคุณภาพลงโดยสะท้อนออกมาในรูปของราคา ขายที่ลดลง การคำนวณพบว่า การเก็บข้าวสารในโครงการ ปี 2548/49 เป็นเวลา 3 ปี 4 เดือน ทำให้ มูลค่าลดลง 518.62 ล้านบาท จากมูลค่าข้าวที่รับจำนำ เมื่อรวมกับการสูญเสียเชิงปริมาณหรือการลดลง ของน้ำหนักข้าวคิดเป็นมูลค่า 138.69 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าของความสูญเสียจากการเก็บข้าว 657.31 ล้านบาท ข้อสมมติในการคำนวณคือ ปีแรกไม่มีการเสื่อมราคา<sup>11</sup> ปีที่สองราคาข้าวลดลง ร้อยละ 2 ปีที่สามลด ร้อยละ 10 และปีที่สี่ราคาลด ร้อยละ 15 ของมูลค่าข้าวที่รับจำนำ (จากการสัมภาษณ์โรงสีในเขตภาคกลาง)

### ก. ต้นทุน รายรับและการขาดทุน

เมื่อวิเคราะห์รายรับ-รายจ่ายที่เป็นต้นทุน (financial cost) และต้นทุนที่ไม่ใช่ต้นทุนของ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปี 2548/49 ณ วันที่ 31 มีนาคม 2552 พบว่ารัฐมีค่าใช้จ่ายในโครงการรับ จำนำรวม 51,758.21 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินกู้ 44,797.02 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

<sup>11</sup> ถ้าเป็นข้าวในปีที่เป็นข้าวแข็ง การเก็บข้าวไว้ข้ามปีจะทำให้ได้ราคาสูงขึ้น เพราะผู้บริโภคริไทยนิยมบริโภค “ข้าวเก่า”

ทั้งหมด 6,961.24 ล้านบาท แต่กลับมีรายได้จากการขายข้าว (ทั้งข้าวเปลือกและข้าวสาร) เพียง 32,628.26 ล้านบาท (ตารางที่ 3.2) ส่งผลให้รัฐขาดทุนจากการดำเนินการถึง 19,130 ล้านบาท การขาดทุนส่วนใหญ่เกิดจากการรับจำนำข้าวเปลือกในราคาที่สูงกว่าตลาด แต่กลับนำข้าวสารมาประมวลขายในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด เฉลี่ยแล้วรัฐขาดทุนจากการดำเนินการ ต้นละ 3,645.31 บาท การขาดทุนเกิดจากการรับจำนำที่ดินทุน ต้นละ 9,877.53 บาท ส่งผลให้มีเงินคืนกลับเข้ารัฐเหลือเพียง ต้นละ 6,226.77 บาท เท่านั้น

สรุปได้ว่าการจำนำเป็นวิธีอุดหนุนชาวนาที่สิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น เพราะนอกจากเงินที่ใช้ยกระดับราคาข้าว รัฐยังต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอีก ร้อยละ 12 และมีภาระขาดทุนจากการขายข้าว รายละเอียดค่าใช้จ่ายในโครงการ แสดงในตารางที่ 3.2

รายจ่ายในตารางที่ 3.2 จะรวมมูลค่าความสูญเสียของข้าวอันเกิดจากการที่ข้าวเสื่อมคุณภาพ และสูญเสียน้ำหนัก และต้นทุนของการแปรสภาพทั้งต้นทุนตัวเงิน (400 บาทต่อตันข้าวเปลือก) และต้นทุนที่ไม่ใช่ตัวเงิน (in-kind cost) จากการที่รัฐกำหนดอัตราแปรสภาพที่ยอมให้โรงสีได้รับต้นทุนมากกว่าการสีตามปกติ (เกวียนละ 20 กิโลกรัมข้าวสาร ดังรายละเอียดในตารางที่ 3.2 และตารางที่ 3.7)

ตารางที่ 3.2 รายรับและรายจ่ายของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2548/49 ณ 31 มีนาคม 2552

	รายการ	ล้านบาท	งบประมาณ
1.) เงินกู้		44,797.02	
2.) ต้นทุนการดำเนินงาน	ค่าใช้จ่ายรวมในโครงการ	6,961.24	
	ค่าใช้จ่ายต่อตัน (บาท/ตัน)	1,326.50	
2.1) กระทรวงเกษตรฯ	ค่าใช้จ่ายจดทะเบียนเกษตรกร	4.02	6.8 ล้านบาท
2.2) ธ.ก.ส.	ค่าใช้จ่าย ธ.ก.ส. รวม	2,348.51	
	ก.) ค่าเช่าผู้จ้างเกษตรกร 1/	94.68	240 ล้านบาท
	ข.) ค่าใช้จ่ายดำเนินงานจำนำผู้จ้าง 2/	2,005.62	2,731.24 ล้านบาท
	ค.) ค่าใช้จ่ายดำเนินงานจำนำใบประทวน 3/		
	ง.) ค่าใช้จ่ายระบายข้าวเปลือกและส่งมอบ คลัง อคส.	248.21	181.325 ล้านบาท
2.3) อคส.	ค่าใช้จ่ายรวม	4,553.48	
	รวมค่าใช้จ่ายที่จ่ายเป็นเงิน	1,234.87	1,785.76 ล้านบาท
	ก.) ค่า Overhead 4/	142.07	
	ข.) ค่าใช้จ่ายในการขายและบริหาร 5/	164.38	
	ค.) ค่าเช่าโกดังข้าวเปลือกของโรงสี 6/	125.79	
	ง.) ค่าเก็บรักษาข้าวสารของโกดังกลาง 7/	802.62	
	1) ค่าเช่าโกดังข้าวสาร	510.73	
	2) ค่าขนส่ง-แรงงาน	58.78	
	3) ค่าขนส่ง-รถบรรทุก	1.63	
	4) ค่าประกันภัยสินค้า	73.45	
	5) ค่าตรวจสอบคุณภาพสินค้า	26.10	

ตารางที่ 3.2 รายรับและรายจ่ายของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2548/49 ณ 31 มีนาคม 2552 (ต่อ)

	รายการ	ล้านบาท	งบประมาณ
	6) ค่ารักษาสินค้า : รมยา 2 ครั้ง	130.55	
	7) ค่าวิจัยและพัฒนาสินค้า	0.38	
	8) ค่าใช้จ่ายปรับปรุงสินค้า	1.01	
	รวมค่าใช้จ่ายที่จ่ายเป็นต้นข้าว 8/	3,318.62	
	ก.) ค่าสีแปรสภาพ	1,465.10	
	ข.) มูลค่าส่วนเกินจากการสีข้าว	727.22	
	ค.) ค่ากระสอบ	796.65	
	ง.) ค่าขนส่ง	329.65	
2.4) กรมการค้าภายใน	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 9/	25.23	45 ล้านบาท
2.5) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 10/	30.00	30 ล้านบาท
3. รวมรายจ่าย	เงินกู้ + ต้นทุนการดำเนินงาน (1.) +(2.)	51,758.26	
4.) มูลค่าสูญเสียจากการกักเก็บข้าว (Extra Economic Cost)	ค่าเสื่อมและความสูญเสีย (ก) + (ข)	657.31	
	ค่าเสื่อมและความสูญเสีย (บาท/ตัน)	125.25	
	ก.) ค่าเสื่อมราคา 11/	518.62	
	ข.) ค่าสูญเสียข้าว 12/	138.69	
5. รายรับ	มูลค่าขายข้าวในสต็อก	32,628.26	
	ก.) รายรับจากการขายของ อคส. 13/	24,745.56	
	ข.) ลูกหนี้การค้า ของ อคส.	509.06	
	ค.) ขายข้าวเปลือกหลุดจำนำผู้กลางของ ธ.ก.ส.	7,208.13	
	ง.) มูลค่าข้าวคงค้างในสต็อก ณ มี.ค. 52 : ข้าวขาว 25% จำนวน 20,560.24 ตัน 14/	165.51	
6. มูลค่าขาดทุน	(5) – (1) – (2)	19,130.00	
	ขาดทุนต่อตัน (บาท/ตัน)	3,645.31	

#### หมายเหตุ

- 1/ ค่าเช่าผู้ขังยางเกษตรกร ต้นละ 20 บาทต่อเดือน
- 2/ ค่าใช้จ่ายในการรับจำนำผู้ขังยางให้แก่ ธ.ก.ส. ตามอัตราที่ ธ.ก.ส. เสนอ โดยให้เบิกจ่ายตามจริงจำนวน ในอัตรา ร้อยละ 4 ต่อปี ของเงินกู้ผู้ขังยาง ระยะเวลา 4 เดือน หรือ  $(MRR (7.5\%) + 1 - \text{ต้นทุนเงินประมาณร้อยละ } 3) \times 4/12$
- 3/ ค่าใช้จ่ายในการรับจำนำใบประทวนสินค้าให้แก่ ธ.ก.ส. ตามอัตราที่ ธ.ก.ส. เสนอ โดยให้เบิกจ่ายตามจริงจำนวน ในอัตรา ร้อยละ 3 ต่อปี ของเงินกู้ใบประทวน ระยะเวลา 3 เดือน หรือ  $(MRR (7.5\%) - 1\% - \text{ต้นทุนเงินประมาณ } 3\%) \times 3/12$
- 4/ ค่า Overhead หรือค่าบริหารโครงการเหมาจ่าย ต้นละ 35 บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของส่วนกลาง อคส.รับจากคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ประกอบด้วย เงินเดือนและสวัสดิการพนักงาน ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ ค่าวัสดุอุปกรณ์ และค่าตรวจสอบบัญชี

- 5/ ค่าใช้จ่ายรับฝากและออกใบประทวน เป็นค่าใช้จ่ายของหน่วยงานในพื้นที่ อคส.รับจากคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ประกอบด้วย ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ค่าตอบแทนผู้แทนเกษตรกรประจำหน่วยรับฝากข้าวเปลือก ค่าตอบแทนหน่วยราชการ คณะทำงานตรวจสอบข้าว ค่าเบี้ยเลี้ยงที่พนักงานในการปฏิบัติงาน และค่าใช้จ่ายด้านเอกสารและเบ็ดเตล็ด
- 6/ หากข้าวเปลือกที่โรงสีรับฝากเกินกว่า 90 วัน แล้วยังมีข้าวเปลือกเหลือในคลัง โรงสีจะได้รับค่าฝากเก็บข้าวเปลือกดังกล่าว ในอัตรา ต้นละ 20 บาท/เดือน
- 7/ ต้นละ 216 บาท/ 6 เดือน ประกอบด้วย 1) ค่าเช่าโกดังข้าวสารอัตราต้นละ 20 บาท/เดือน 2) ค่าขนส่ง-แรงงาน และ 3) ค่าขนส่ง-รถบรรทุก อัตราต้นละ 30 บาทครั้งเดียว 4) ค่าประกันภัยสินค้า ต้นละ 14 บาท/ 6 เดือน ซึ่งการประกันวินาศภัยระบุให้ผู้ฝากเป็นผู้รับประกันภัยตามสัญญากรมธรรม์ประกันภัย โดยมีเงื่อนไขการประกันภัยคุ้มครองจากอัคคีภัย ลมพายุ อุทกภัย ภัยจากน้ำ และภัยจากการโจรกรรม 5) ค่าตรวจสอบคุณภาพสินค้า ต้นละ 16 บาทครั้งเดียว และ 6) ค่ารักษาสินค้า: ร่มยา 2 ครั้ง ต้นละ 36 บาท/ 6 เดือน นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด ค่าวิจัยและพัฒนาสินค้า และค่าใช้จ่ายปรับปรุงสินค้า
- 8/ ค่าใช้จ่ายของรัฐที่จ่ายให้แก่โรงสี โดยการจำหน่ายผลพลอยได้จากการสีข้าว เช่น ปลายข้าว รำข้าว เป็นต้น แล้วนำรายได้ส่วนนี้มาหักเป็นค่าใช้จ่ายในการสีแปรสภาพ ค่ากระสอบและค่าขนส่ง ค่าไรส่วนเกินจากอัตราสีแปรสภาพส่วนที่เหลือให้นำรายได้มาคำนวณส่งเป็นต้นข้าวตามอัตราที่คณะกรรมการของทางราชการกำหนด
- ก. ค่าใช้จ่ายการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร เป็นค่าจ้างที่รัฐบาลจ่ายให้แก่โรงสี 400 บาทต่อตัน
- ข. มูลค่าส่วนเกินที่ได้จากการสีแปรสภาพประมาณ 198.54 บาทต่อตัน ข้าวเปลือก จำนวนจากส่วนต่างปริมาณต้นข้าวที่ส่งมอบให้รัฐกับที่โรงสีได้จริง 20 กิโลกรัมต่อการสีข้าวเปลือก 1 ตัน (รายละเอียดการคำนวณดูในตารางที่ 3.7)
- ค. ค่ากระสอบ ลูกละ 36.25 บาท ข้าวเปลือก 1 ตัน มีภาระข้าวสารที่ส่งมอบ 6 กระสอบ ดังนั้นรัฐมีค่าใช้จ่าย 217.5 บาทต่อตันข้าวเปลือก
- ง. ค่าขนส่ง 100 กม. ค่าใช้จ่ายกระสอบละ 15 บาท ข้าวเปลือก 1 ตัน มีภาระข้าวสารที่ส่งมอบ 6 กระสอบ ดังนั้นรัฐมีค่าใช้จ่าย 90 บาทต่อตันข้าวเปลือก
- 9/ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกรมการค้าภายใน ประกอบด้วย
- ก. ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์
- ข. ค่าใช้จ่ายเพื่อป้องกันทุจริตของส่วนกลางและของจังหวัด และ
- ค. ค่าใช้จ่ายดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการ กนข.
- 10/ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการตรวจสอบโกดังกลาง นำโดย พลตำรวจเอก เสรีพิศุทธิ์ เตมียาเวส (กรมการค้าภายใน 2549)
- 11/ คิดค่าเสื่อมราคาจากการเก็บข้าว เริ่มคิดปีที่ 2 ร้อยละ 6 ของมูลค่าข้าว (คิดมูลค่าจากราคาข้าวช่วงจำนำ) ปีที่ 3 คิดอัตรา ร้อยละ 10 และปีที่ 4 คิดอัตรา ร้อยละ 15 ข้อมูลได้มาจากการสัมภาษณ์โรงสีในเขตภาคกลาง
- 12/ คิดค่าสูญเสียน้ำหนัก ร้อยละ 1 ต่อปี ของน้ำหนักข้าว เริ่มคิดในปีที่ 2 ของการเก็บรักษา เป็นความสูญเสียที่ อคส. อนุญาตให้เจ้าของโกดังหักออกจากข้าวในสต็อกที่ถูกนำออกประมูล ถ้าพบว่าข้าวที่นำออกประมูลมีน้ำหนักหายไปเกินกว่า ร้อยละ 1 เจ้าของโกดังต้องเป็นผู้ชดเชยส่วนต่างดังกล่าวให้ อคส. เหตุที่ต้องแยกแสดงค่าสูญเสียและค่าเสื่อม (11/และ 12/)ออกมา เนื่องจากนำไปใช้ในการแจกแจงส่วนแบ่งของมูลค่าขาดทุน (ดูในตารางที่ 3.8)
- 13/ กรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ระบายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาล โดยรายรับจากการขายจะตกเป็นขององค์การคลังสินค้า (อคส.)
- 14/ ณ 31 มีนาคม 2552 รัฐบาลมีข้าวสารในโครงการรับจำนำ 2548/49 คงค้างในสต็อก เป็นข้าวขาว 25% จำนวน 20,560.24 ตัน คิดมูลค่าตามราคาที่จะขายได้ในการระบายครั้งล่าสุด ราคา 8,050 บาทต่อตัน
- ที่มา: สำนักปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐ, องค์การคลังสินค้า (2548) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2552)

### ข. มูลค่าปัจจุบันของต้นทุน รายรับและการขาดทุน

ค่าใช้จ่ายและรายรับของโครงการจํานำข้าวเปลือกมิได้เกิดขึ้นเพียงปีเดียว แต่ต้องใช้เวลา 3 ปี 4 เดือน จึงจบโครงการ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน ตารางที่ 3.3 แสดงรายละเอียดของค่าใช้จ่ายและรายรับตามเวลาที่เกิดขึ้นจริง จากนั้นจึงคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน ณ วันที่ 31 มีนาคม 2552 ในช่องสุดท้ายของตาราง อัตราดอกเบี้ยที่ใช้ คือ อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล ร้อยละ 2.79 เพราะโครงการนี้เป็นโครงการของรัฐบาล ยกเว้นเงินกู้ของ ธ.ก.ส. ที่ใช้อัตราดอกเบี้ยที่ ธ.ก.ส. เรียกเก็บจากรัฐบาล

ตารางที่ 3.3 รายละเอียดค่าใช้จ่ายและรายรับตามเวลาที่เกิดขึ้นจริงและคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน<sup>1</sup>

รายการ		2549	2550	2551	2552	รวม
		(พ.ย. 48 – ธ.ค. 49)	(ม.ค. – ธ.ค.)	(ม.ค. – ธ.ค.)	(ม.ค. – มี.ค.)	
		ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท
<b>1. เงินกู้</b>		<b>44,797.02</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>44,797.02</b>
เงินต้นคงค้าง ธ.ก.ส. แต่ละปี (ไม่นํามาคำนวณ)		20,305.77	29,330.39	18,008.03	12,049.01	
ดอกเบี้ยที่ต้องจ่าย ธ.ก.ส.		2,532.81	2,436.79	2,122.26	510.68	7,602.54
เงินกู้คิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน (เงินต้น + ดอกเบี้ยจ่าย ธ.ก.ส.) <sup>2</sup>		-	-	-	-	52,399.56
<b>2. Operation Cost (รวม 2.1 ถึง 2.5)</b>		<b>5,637.51</b>	<b>980.12</b>	<b>343.20</b>	<b>0.41</b>	<b>6,961.24</b>
<b>มูลค่าปัจจุบัน</b>		<b>6,165.36</b>	<b>1,035.58</b>	<b>352.78</b>	<b>0.41</b>	<b>7,554.13</b>
2.1 กระบวนการ เกษตรฯ	ค่าใช้จ่ายจดทะเบียนเกษตรกร	4.02	-	-	-	4.02
	<b>มูลค่าปัจจุบัน</b>	<b>4.40</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4.40</b>
2.2 ธ.ก.ส.	ค่าใช้จ่าย ธ.ก.ส. รวม	2,138.35	181.33	28.84		2,348.51
	<b>มูลค่าปัจจุบัน</b>	<b>2,338.56</b>	<b>191.58</b>	<b>29.64</b>	<b>-</b>	<b>2,559.79</b>
	ก. ค่าเช่าผู้กลาง	94.68	-	-	-	94.68
	<b>มูลค่าปัจจุบัน</b>	<b>103.55</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>103.55</b>
	ข. ค่าใช้จ่ายดำเนินงานจำนำผู้กลางและ จำนำใบประทวน	2,005.62	-	-	-	2,005.62
	<b>มูลค่าปัจจุบัน</b>	<b>2,193.41</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2,193.41</b>
	ค. ค่าใช้จ่ายระบายข้าวเปลือกและส่ง มอบ คลัง อคส.	38.05	181.33	28.84	-	248.21
	<b>มูลค่าปัจจุบัน</b>	<b>41.61</b>	<b>191.58</b>	<b>29.64</b>	<b>-</b>	<b>262.84</b>



ตารางที่ 3.3 รายละเอียดค่าใช้จ่ายและรายรับตามเวลาที่เกิดขึ้นจริงและคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน<sup>1</sup> (ต่อ)

รายการ		2549	2550	2551	2552	รวม
		(พ.ย. 48 – ธ.ค. 49)	(ม.ค. – ธ.ค.)	(ม.ค. – ธ.ค.)	(ม.ค. – มี.ค.)	
		ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท
2.3 อคส.	ค่าใช้จ่ายรวม	3,439.92	798.80	314.36	0.41	4,553.49
	มูลค่าปัจจุบัน	3,762.00	843.99	323.13	0.41	4,929.54
	ค่าใช้จ่ายที่จ่ายเป็นเงิน	554.04	521.93	158.49	0.41	1,234.87
	มูลค่าปัจจุบัน	605.92	551.46	162.91	0.41	1,320.70
	ก. ค่า Overhead	87.47	54.60	-	-	142.07
	มูลค่าปัจจุบัน	95.66	57.69	-	-	153.35
	ข. ค่าใช้จ่ายในการขายและบริหาร	72.10	92.28	-	-	164.38
	มูลค่าปัจจุบัน	78.85	97.50	-	-	176.36
	ค. ค่าเช่าโกดังข้าวเปลือก	93.56	27.30	4.93	-	125.79
	มูลค่าปัจจุบัน	102.32	28.85	5.07	-	136.24
	ง. ค่าเก็บรักษาข้าวสาร	300.91	347.75	153.55	0.41	802.62
	มูลค่าปัจจุบัน	329.08	367.42	157.84	0.41	854.76
	ค่าใช้จ่ายที่จ่ายเป็นต้นข้าว	2,885.87	276.87	155.87	-	3,318.62
	มูลค่าปัจจุบัน	3,156.09	292.53	160.22	-	3,608.84
	ก. ค่าเสื่อมสภาพ	1,274.05	122.23	68.81	-	1,465.10
	มูลค่าปัจจุบัน	1,393.34	129.15	70.73	-	1,593.22
	ข. ส่วนเกินจากการลี	632.39	60.67	34.16	-	727.22
	มูลค่าปัจจุบัน	691.60	64.10	35.11	-	790.82
	ค. ค่ากระสอบ	692.77	66.46	37.42	-	796.65
	มูลค่าปัจจุบัน	757.63	70.22	38.46	-	866.32
	ง. ค่าขนส่ง	286.66	27.50	15.48	-	329.65
	มูลค่าปัจจุบัน	313.51	29.06	15.92	-	358.48
2.4 กรมการ ค้าภายใน	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	25.23	-	-	-	25.23
	มูลค่าปัจจุบัน	27.59	-	-	-	27.59
2.5 สำนักงาน ตำรวจ แห่งชาติ	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	30.00	-	-	-	30.00
	มูลค่าปัจจุบัน	32.81	-	-	-	32.81
3. รวมรายจ่าย (1) + (2)		50,434.53	980.12	343.20	0.41	51,758.26
มูลค่าปัจจุบัน		55,741.16	3,851.02	2,779.47	2,057.39	64,429.04
4. Extra Economic Cost	ค่าเสื่อม+สูญเสีย	328.32	305.96	23.03	-	657.31
	มูลค่าปัจจุบัน	359.06	323.27	23.67	-	706.00
	ก. ค่าข้าวเสื่อมคุณภาพ	218.88	278.15	21.59	-	518.62
	มูลค่าปัจจุบัน	239.37	293.88	22.19	-	555.45
	ข. ค่าสูญเสียข้าว	109.44	27.81	1.44	-	138.69
	มูลค่าปัจจุบัน	119.69	29.39	1.48	-	150.55

ตารางที่ 3.3 รายละเอียดค่าใช้จ่ายและรายรับตามเวลาที่เกิดขึ้นจริงและคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน<sup>1</sup> (ต่อ)

รายการ		2549	2550	2551	2552	รวม
		(พ.ย. 48 – ธ.ค. 49)	(ม.ค. – ธ.ค.)	(ม.ค. – ธ.ค.)	(ม.ค. – มี.ค.)	
		ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท
5. รายรับ (ก) + (ข) + (ค) + (ง)		11,250.73	15,799.45	5,412.57	165.51	32,628.26
มูลค่าปัจจุบัน		12,304.17	16,693.36	5,563.58	166.66	34,727.76
	ก. ขาย	3,533.55	15,799.45	5,412.57	-	24,745.56
	มูลค่าปัจจุบัน	3,864.40	16,693.36	5,563.58	-	26,121.34
	ขายข้าวเปลือก โดย อคส.	1,764.12	1,783.21	430.58	-	3,977.91
	มูลค่าปัจจุบัน	1,929.30	1,884.10	442.60	-	4,255.99
	ขายข้าวสาร โดยกรมการค้าต่างประเทศ	1,769.43	14,016.24	4,981.98	-	20,767.65
	มูลค่าปัจจุบัน	1,935.10	14,809.26	5,120.98	-	21,865.34
	ข. ลูกหนี้การค้า	509.06	-	-	-	509.06
	มูลค่าปัจจุบัน	556.72	-	-	-	556.72
	ค. ขายข้าวเปลือกหุงจําหน่ายยังฉาง ธ.ก.ส.	7,208.13	-	-	-	7,208.13
	มูลค่าปัจจุบัน	7,883.04	-	-	-	7,883.04
	ง. มูลค่าข้าวคงค้างในสต็อก ณ มี.ค. 52	-	-	-	165.51	165.51
	มูลค่าปัจจุบัน	-	-	-	166.66	166.66
6. มูลค่าขาดทุน (รายรับ – รายจ่าย)		- 39,183.80	14,819.33	5,069.37	165.10	- 19,130.01
มูลค่าปัจจุบัน		- 43,436.99	12,842.34	2,784.10	- 1,890.73	- 29,701.28

หมายเหตุ : <sup>1</sup> ใช้อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล (ThaiBMA Government Bond Yield) ระยะ 3 ปี อัตรา ร้อยละ 2.79 ต่อปี เป็น discount factor เพื่อใช้ในการคำนวณมูลค่าปัจจุบัน ( <http://www.thaibma.or.th/yieldcurve/YieldTTM.aspx>)

<sup>2</sup> มูลค่าปัจจุบันของเงินกู้จาก ธ.ก.ส. คำนวณจากเงินต้นและดอกเบี้ยที่ ธ.ก.ส. คิดกับรัฐบาล (ไม่ได้ใช้อัตราคิดลดร้อยละ 2.79)

ที่มา : รวบรวมจากเอกสารของกระทรวงพาณิชย์และ ธ.ก.ส.

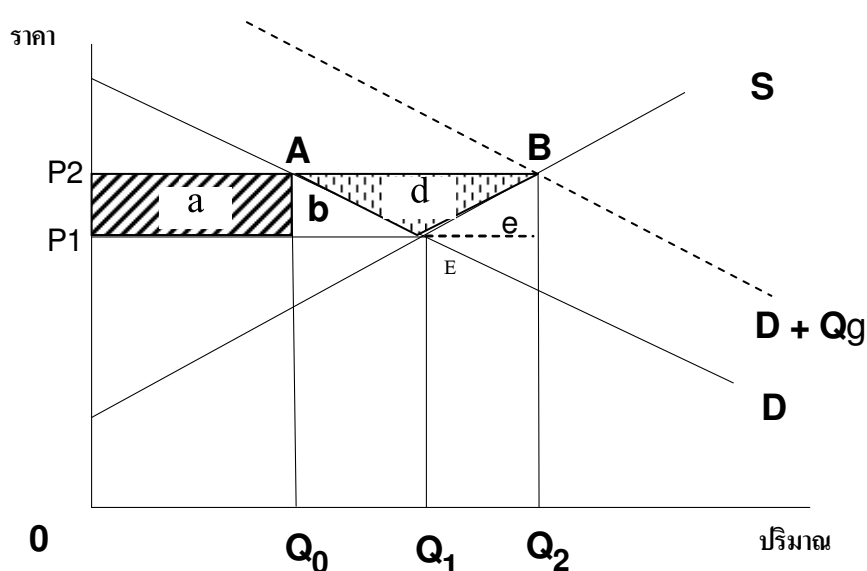
### 3.2 ต้นทุนการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการ

การจําหน่ายข้าวเปลือกมีประโยชน์ต่อชาวนาที่มีได้นำข้าวเปลือกมาจําหน่าย เพราะการรับจําหน่ายข้าวเปลือกจํานวนมาก และเก็บข้าวไว้ในโกดังของรัฐยอมทำให้ราคาต้นทุนสูงขึ้น ชาวนานอกโครงการที่ไม่ได้เข้าโครงการก็ได้รับอานิสงส์ไปด้วย ดังนั้นจึงต้องคำนวณต้นทุนการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการ เพราะการจําหน่ายทำให้มีทั้งผู้ได้และผู้เสียประโยชน์ (คือ ผู้บริโภคและผู้เสียภาษี) เนื่องจากโครงการจําหน่ายราคาข้าวเปลือก ปี 2548/49 กำหนดให้ราคารับจําหน่ายสูงกว่าราคาตลาดในตอนต้นฤดูเก็บเกี่ยว สถานการณ์เช่นนี้จึงใกล้เคียงกับโครงการประกันราคา (price support) เพราะรัฐบาลได้เพิ่มวงเงินงบประมาณในการรับจําหน่าย จนถึงระดับที่สามารถดูดซับปริมาณข้าวส่วนเกินทั้งหมดที่เกิดขึ้น ณ ระดับราคาจําหน่ายที่รัฐบาลกำหนด นอกจากนั้นยังปรากฏว่า ณ ระดับราคา

ประกันดังกล่าว เกษตรกรเกือบทั้งหมดได้ตัดสินใจทิ้งข้าวประกันให้ตกเป็นข้าวของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ การศึกษาในส่วนนี้จะใช้แบบจำลอง “การประกันราคา” ตามรูปที่ 3.1

จากรูปที่ 3.1 ก่อนที่จะมีการแทรกแซงตลาดข้าว ราคาข้าวเปลือกในตลาด (ที่ไม่มีการแทรกแซง) เท่ากับ  $OP_1$  มีการซื้อขายข้าว  $OQ_1$  ต่อมารัฐบาลกำหนดราคาประกัน (หรือราคาจำนำที่สูงกว่าราคาตลาด) ที่  $OP_2$  ทำให้ชาวนาต้องการขายข้าวจำนวน  $OQ_2$  ส่วนพ่อค้าคนกลาง (โดยเฉพาะโรงสี) จะลดปริมาณการรับซื้อข้าวเปลือกเหลือ  $OQ_0$  รัฐบาลจึงต้องรับซื้อ (หรือรับจำนำ) ข้าวเปลือกส่วนเกินเป็นจำนวน  $Q_2Q_0$  ต้น โดยใช้เงินจำนวน  $Q_0ABQ_2$  เงินจำนวนดังกล่าวรัฐบาลกู้จาก ธ.ก.ส. เพราะ ธ.ก.ส. เป็นผู้ปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรซึ่งนำข้าวมาจำนำ และรัฐบาลจ่ายดอกเบี้ยชดเชยแก่ ธ.ก.ส. เพื่อให้เกษตรกรที่นำข้าวมาจำนำเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ

รูปที่ 3.1 ผลกระทบของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2548/49



ในทางปฏิบัติ การรับจำนำมีการกำหนดเพดานงบประมาณสูงสุดในการดำเนินงาน แต่ปี 2548/49 รัฐบาลรับจำนำข้าวเปลือก จำนวน 5.24 ล้านตัน หรือ ร้อยละ 22.5 ของผลผลิตนาปี ดังนั้นถึงแม้การจำนำจะดึงราคาตลาดในตอนต้นฤดูให้สูงขึ้น แต่ราคาตลาดก็ยังคงมี 2 ราคา (ต่างจากสถานการณ์จำลองในรูปที่ 3.1) คือ ราคารับจำนำและราคาตลาด ซึ่งต่ำกว่าราคาจำนำ แต่สูงกว่าราคาตลาดในกรณีที่ไม่มีแทรกแซง ดังนั้นในการคำนวณหาต้นทุนการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการ

สังคม ผู้วิจัยจะสมมติให้มีราคาจำนำ (หรือราคาประกันขั้นต่ำ) เพียงราคาเดียว<sup>12</sup> โดยคำนวณจากค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของราคารับจำนำกับราคาตลาดหลังการแทรกแซง ตัวถ่วงน้ำหนัก คือ ปริมาณข้าวเปลือกในโครงการรับจำนำ กับปริมาณข้าวนอกโครงการจำนำ

การรับจำนำข้าวเปลือกเป็นการนำข้าวมาเก็บไว้ในคลังสินค้า (ซึ่งยังต้องมีภาระค่าใช้จ่ายอีก) แล้วรอจนระยะหนึ่งถึงจะเอาสินค้าเหล่านี้ออกมาขาย การรับซื้อสินค้าเกษตรของรัฐบาลดังกล่าวจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเส้นอุปสงค์ (D) ให้ ขยับขึ้นไปทางขวาของเส้นเดิม กลายเป็นเส้นอุปสงค์ใหม่คือ D+Qg นั่นคือ การรับประกันเป็นการเพิ่มความต้องการสินค้าเทียมให้มากขึ้น โดยรัฐใช้งบประมาณทั้งสิ้น เท่ากับรายจ่ายซื้อผลผลิตบวกค่าเก็บรักษา

ขณะเดียวกัน นอกจากภาระรายจ่ายที่มาจากภาษีประชาชนแล้ว การรับประกันยังทำให้ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้น ชาวนาที่ไม่ได้เข้าโครงการจะได้รับประโยชน์ (producer surplus) แต่น้อยกว่าชาวนาในโครงการ ขณะที่ผู้บริโภค (ทั้งในประเทศและต่างประเทศ) จะต้องซื้อข้าวราคาแพงขึ้น จึงเกิดการสูญเสียส่วนเกินผู้บริโภค (consumer surplus) เราสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงสวัสดิการสังคมทั้งหมดของโครงการรับจำนำว่า เท่ากับ(การเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินผู้บริโภค ( $\Delta CS$ )) + (การเพิ่มขึ้นของส่วนเกินผู้ผลิต ( $\Delta PS$ )) + (ต้นทุนของรัฐบาล) + (รายรับของรัฐบาล) วิธีการคำนวณมีรายละเอียดดังนี้

#### ก) สูตรคำนวณการเปลี่ยนแปลงใน *Welfare Cost*

$$\begin{aligned}\Delta WC &= \Delta CS + \Delta PS - CG1 - CG2 + Sale \\ &= (-a - b) + (a + b + d) - ABQ_2Q_0 - CG2 + Sale \\ &= d - ABQ_2Q_0 - CG2 + Sale\end{aligned}$$

$\Delta WC$  = ต้นทุนสวัสดิการ

$\Delta CS$  = การลดลงของส่วนเกินผู้บริโภค

$\Delta PS$  = การเพิ่มขึ้นของส่วนเกินผู้ผลิต

$CG1 = ABQ_2Q_0$  = เงินปล่อยกู้ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปี 2548/49 ทั้งหมด

$CG2$  = ค่าใช้จ่ายในการจำนำของ ธ.ก.ส. + อคส. + กระทรวงเกษตรฯ+กรมการค้าภายใน

$Sale$  = รายได้จากการขายข้าวเปลือก และข้าวสาร

<sup>12</sup> ราคาดังกล่าว ( $OP_2$  ตามรูป 3.1) เท่ากับ 6,796.77 บาทต่อตัน โดยที่ราคาจำนำของข้าวเปลือก ความชื้น 15% เท่ากับ 7,100 บาทต่อตัน และราคาข้าวเปลือกเจ้า 5% ในตลาดเท่ากับ 6,493.5 บาทต่อตัน

## ข) วิธีการคำนวณ

ในการหาพื้นที่ d เราต้องทราบค่าของตัวแปรราคาคุณภาพกรณีที่ไม่มีการรับจำนำ ( $P_1$ ), ปริมาณคุณภาพในการซื้อขายข้าวกรณีที่ไม่มีการรับจำนำ ( $Q_1$ ) และปริมาณข้าวเปลือกที่หมุนเวียนในตลาดภายหลังการรับจำนำ ( $Q_0$ ) ซึ่งเราสามารถหาค่าตัวแปรดังกล่าวได้ผ่าน price elasticity of demand และ price elasticity of supply

### Price elasticity of demand

$$\begin{aligned} \frac{\Delta \frac{Q^d}{Q}}{\frac{\Delta P}{P}} &= \eta^d \\ &= \frac{\frac{\Delta Q^d}{Q} \times \frac{1}{\eta^d}}{\frac{Q_0 - Q_1}{Q_1} \times \frac{1}{\eta^d}} \\ \frac{\frac{\Delta P}{P}}{\frac{P_2 - P_1}{P_1}} &= \dots\dots\dots \text{สมการ (1)} \end{aligned}$$

### Price elasticity of supply

$$\begin{aligned} \frac{\Delta \frac{Q^s}{Q}}{\frac{\Delta P}{P}} &= \eta^s \\ &= \frac{\frac{\Delta Q^s}{Q} \times \frac{1}{\eta^s}}{\frac{Q_0 - Q_1}{Q_1} \times \frac{1}{\eta^s}} \\ \frac{\frac{\Delta P}{P}}{\frac{P_2 - P_1}{P_1}} &= \dots\dots\dots \text{สมการ (2)} \end{aligned}$$

เนื่องจากมี 2 สมการ แต่มีตัวแปรไม่ทราบค่า 3 ตัว คือ  $P_1$ ,  $Q_0$ ,  $Q_1$  และมีค่าความยืดหยุ่นต่อราคา 2 ค่า แต่ที่เรารู้ ปริมาณผลผลิตทั้งประเทศ คือ  $OQ_2$  และ ปริมาณรับจำนำ คือ  $Q_0Q_2$  ทำให้หาค่า  $OQ_0$  ได้ ดังนั้นจะเหลือตัวแปรไม่ทราบค่าเพียง 2 ตัว คือ  $P_1$ ,  $Q_1$  เท่านั้น ส่วนค่าความยืดหยุ่นที่ใช้ในการคำนวณ มาจากการวิจัยในอดีต ดังนี้

ก) ค่าความยืดหยุ่นอุปสงค์ต่อราคา (price elasticity of demand) ที่ใช้ในการคำนวณ เป็นค่าที่ได้จากการเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักระหว่างอุปสงค์ในประเทศและอุปสงค์ของการส่งออก (เพราะผู้วิจัยสมมติให้มีตลาดเดียว) โดยปริมาณส่งออกข้าวในปีการผลิต 2548/49 เท่ากับ 7.86 ล้านตัน และซื้อขายใน

ประเทศจำนวน 15.5 ล้านตัน รวมเป็น 23.36 ล้านตัน จะได้ค่าความยืดหยุ่นอุปสงค์ต่อราคาแบบถ่วงน้ำหนักที่ใช้ในการคำนวณ ดังนี้

ตารางที่ 3.4 ค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ที่ใช้ในการคำนวณ

ในประเทศ ต่างประเทศ		ความยืดหยุ่นอุปสงค์ในประเทศ	
		อัมมารและดิเรก (2532) (-0.12)	สมพร (2543) <sup>3/</sup> (-0.39)
ความยืดหยุ่น อุปสงค์การส่งออก	อัมมารและดิเรก (2532) <sup>1/</sup> (-4.00)	-1.43	-1.61
	Suntayodom (1981) <sup>2/</sup> (-7.04)	-2.54	-2.72

ที่มา : (1) อัมมาร สยามวาลา, และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์.2532.“ผลกระทบของการปรับนโยบายข้าว: บทวิเคราะห์โดยอาศัยแบบจำลองอุปทานของภาคเกษตร”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

(2) รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์.2531. “อุปสงค์ในการเสนอซื้อข้าวส่งออกของไทยในตลาดโลก: บทสำรวจสถานะแห่งความรู้”, สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.เอกสารวิจัยหมายเลข 24

(3) สมพร อิศวิลานนท์.2543. “ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และแนวโน้มการบริโภคข้าวของไทย”.โครงการวิจัย Medium and long terms Rice Supply and Demand. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ข) ค่าความยืดหยุ่นอุปทานต่อราคาในระยะยาว (price elasticity of supply) ที่ใช้ในการคำนวณเป็นค่าที่ได้จากงานของ ชัยวัฒน์ คนจริง (2521) ได้ค่าเท่ากับ 0.0453 และงานของ สมพร อิศวิลานนท์ (2543) ซึ่งได้ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 0.086

การคำนวณใช้ข้อสมมติให้ความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์และอุปทานมีค่าสูง และต่ำ (ดูตารางที่ 3.5) ผลการคำนวณในตารางที่ 3.5 พบว่า ต้นทุนสวัสดิการอยู่ระหว่าง -16,609.94 ล้านบาท ถึง-17,720.99 ล้านบาท ต้นทุนนี้ต่ำกว่าการขาดทุนตัวเงิน (19,130 ล้านบาท) เพราะโครงการรับจำนำทำให้ราคาตลาดสูงขึ้น เกษตรกรนอกโครงการจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น ส่วนเกินของผู้ผลิต (producer surplus) อยู่ระหว่าง 12,514 – 22,391 ล้านบาท โดยส่วนเกินของชาวนานอกโครงการเท่ากับ ร้อยละ 56 ถึง ร้อยละ 63 ของส่วนเกินผู้ผลิต<sup>13</sup> ผู้บริโภค (ในและนอกประเทศ) สูญเสียสวัสดิการ - 11,106 ถึง 19,871 ล้านบาท ผู้เสียภาษีและรัฐบาลมีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นอีก 51,758.26 ล้านบาท

<sup>13</sup> ในกรณีที่มีส่วนเกินผู้ผลิตสูงสุด (22,391 ล้านบาท) ราคาเงา (P1) เท่ากับ 5,894.3 บาทต่อตัน ราคาจำนำข้าวเปลือกเจ้า เท่ากับ 7,100 บาท เกษตรกรในโครงการจะได้รับประโยชน์ 6,317.7 ล้านบาท เกษตรกรนอกโครงการจะได้รับประโยชน์ 10,760.93 ล้านบาท หรือ ส่วนต่างระหว่างราคาตลาดหลังมีการจำนำ (6,493.5 บาทต่อตัน) กับราคาเงา แล้วคูณด้วยปริมาณข้าวนอกโครงการ (17.96 ล้านตัน) ส่วนกรณีที่ส่วนเกินผู้บริโภคมูลค่าต่ำสุด (12,514 ล้านบาท) ราคาเงา

อนึ่งผลการคำนวณต้นทุนการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการในตารางที่ 3.5 พบว่าไม่แตกต่างกันมากไม่ว่าจะใช้ค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปทานในระดับสูง หรือค่า แสดงว่าตัวเลขที่ได้ไม่อ่อนไหวตามค่าความยืดหยุ่นต่อราคามากนัก อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ จะทำให้ส่วนเกินผู้บริโภคและส่วนเกินผู้ผลิตเปลี่ยนไปมากพอควร

ตารางที่ 3.5 การคำนวณการเปลี่ยนแปลงสวัสดิการสังคมภายหลังการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก ในปี 2548/49

		ตัวแปรที่คำนวณ	ความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์			
			- 1.43	- 1.61	- 2.54	- 2.72
ความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปทาน	0.045	Q1	23.20	23.22	23.27	23.27
		P1	6,282.46	6,375.07	6,664.61	6,699.43
		$\Delta$ CS	-19,871.47	-17,965.76	-11,996.30	-11,277.46
		$\Delta$ PS	22,391.53	20,243.17	13,515.10	12,705.04
		$\Delta$ CS+ $\Delta$ PS	2,520.06	2,277.41	1,518.80	1,427.59
		CG1	-44,797.02	-44,797.02	-4,797.02	-44,797.02
		CG2	- 6,961.24	- 6,961.24	- 6,961.24	- 6,961.24
		Sale	32,628.26	32,628.26	32,628.26	32,628.26
		$\Delta$ Welfare	-16,609.94	-16,852.59	-17,611.20	-17,702.41
		$\Delta$ Welfare ต่อตัน	-3,169.84	-3,216.14	-3,360.92	-3,378.32
	0.086	Q1	23.06	23.09	23.19	23.20
		P1	6,297.98	6,387.36	6,671.07	6,705.14
		$\Delta$ CS	-19,485.96	-17,658.97	-11,839.86	-11,139.19
		$\Delta$ PS	21,965.36	19,904.18	13,341.75	12,551.82
		$\Delta$ CS+ $\Delta$ PS	2,479.40	2,245.21	1,501.89	1,412.63
		CG1	-44,797.02	-44,797.02	-4,797.02	-44,797.02
		CG2	- 6,961.24	- 6,961.24	- 6,961.24	- 6,961.24
		Sale	32,628.26	32,628.26	32,628.26	32,628.26
		$\Delta$ Welfare	-16,650.60	- 16,884.79	-17,628.11	-17,717.37
		$\Delta$ Welfare ต่อตัน	-3,177.60	- 3,222.29	-3,364.14	-3,381.18
	0.096	Q1	23.03	23.07	23.17	23.18
		P1	6,304.34	6,392.98	6,672.64	6,706.52
		$\Delta$ CS	-19,340.12	- 17,531.13	-11,802.06	-11,105.75
		$\Delta$ PS	21,802.85	19,761.62	13,299.85	12,514.76
		$\Delta$ CS+ $\Delta$ PS	2,462.73	2,230.49	1,497.79	1,409.01
		CG1	-44,797.02	-44,797.02	-4,797.02	-44,797.02
		CG2	- 6,961.24	- 6,961.24	- 6,961.24	- 6,961.24
		Sale	32,628.26	32,628.26	32,628.26	32,628.26
		$\Delta$ Welfare	-16,667.27	-16,899.51	-17,632.21	-17,720.99
		$\Delta$ Welfare ต่อตัน	-3,180.78	-3,225.10	-3,364.93	-3,381.87

ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

จะเท่ากับ 6,292.2 บาทต่อตัน การคิดส่วนแบ่งของชาวนาในและนอกโครงการคิดจากผลรวมของส่วนเกินผู้ผลิตในและนอกโครงการตามเชิงอรรถนี้ ไม่ได้ใช้ตัวเลขในตาราง 3.5)

### 3.3 ต้นตอของค่าเช่าทางเศรษฐกิจและส่วนแบ่งผลประโยชน์ของโครงการจำนำ

ผลการขาดทุนจำนวน 19,130 ล้านบาท ประกอบด้วยค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานโครงการ (ส่วนที่ใช้แล้วหมดไป) และมูลค่าความสูญเสียของข้าวในโกดังกลาง สำหรับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ สามารถนำมาแยกแจกแจงเป็นเม็ดเงินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ที่ตกอยู่ในมือของผู้เกี่ยวข้อง คือ ชาวนา โรงสี เจ้าของโกดัง ผู้ส่งออก นักการเมือง และข้าราชการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ก) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชาวนา

เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่เกษตรกรในโครงการรับจำนำก็คือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั่นเอง ค่าเช่าหรือเงินอุดหนุนนี้จะเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาจำนำข้าวเปลือกในโครงการกับราคาที่เกษตรกรสามารถขายได้ในตลาด<sup>14</sup> รายละเอียดการคำนวณดังตารางที่ 3.6

ตารางที่ 3.6 การคำนวณมูลค่าจากการขายข้าวเปลือกหากเกษตรกรไม่นำมาเข้าโครงการรับจำนำ

	ข้าวเปลือกหอมมะลิ			ข้าวเปลือกเจ้า			ข้าวเปลือกเหนียว		
	ปริมาณ จำนำ	ราคา ตลาด	มูลค่า ตลาด	ปริมาณ จำนำ	ราคา ตลาด	มูลค่า ตลาด	ปริมาณ จำนำ	ราคา ตลาด	มูลค่า ตลาด
	ตัน	บาท/ตัน	ล้านบาท	ตัน	บาท/ตัน	ล้านบาท	ตัน	บาท/ตัน	ล้านบาท
พ.ย. 2548	892,187	7,480	6,674	610,678	6,750	4,122	31,766	5,618	178
ธ.ค. 2548	1,661,314	7,400	12,294	1,137,124	6,738	7,662	59,150	5,335	316
ม.ค. 2549	369,181	7,485	2,763	252,694	6,788	1,715	13,144	6,775	89
ก.พ. 2549	146,019	7,807	1,140	99,946	6,816	681	5,199	6,979	36
รวม	3,076,507		22,871	2,105,786		14,180	109,537		619

ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) 2552

จากตาราง 3.6 แสดงการคำนวณรายได้ของเกษตรกร กรณีที่นำข้าวเปลือกไปขายในราคาตลาด หากไม่มีโครงการรับจำนำ โดยแยกประเภทข้าวเปลือกเป็นชนิดแบบหยาบๆ เพราะข้าวเปลือก

<sup>14</sup> การคำนวณนี้ต่ำกว่าความจริง เพราะราคาข้าวในตลาดถูกอิทธิพลของโครงการจำนำ ทำให้ราคาในตลาดภายหลังมีโครงการรับจำนำสูงกว่า ราคาเงา (shadow price) ในตลาด กรณีที่ไม่มีโครงการจำนำในตอนต้นที่ 3.2 ผู้วิจัยพบว่า ราคาเงา (ข้าวเปลือกเจ้า) ในตลาดกรณีไม่มีการจำนำจะอยู่ระหว่าง 5,894 – 6,292 บาทต่อตัน ซึ่งต่ำกว่าราคาข้าวเปลือกเจ้าในตลาดหลังจากมีโครงการรับจำนำ ดังนั้นผลการคำนวณในตาราง 3.6 จึงทำให้ชาวนาได้รับส่วนแบ่งต่ำกว่าที่ควร ส่วนเกษตรกรนอกโครงการได้รับประโยชน์สูงกว่าที่ควรจะเป็น

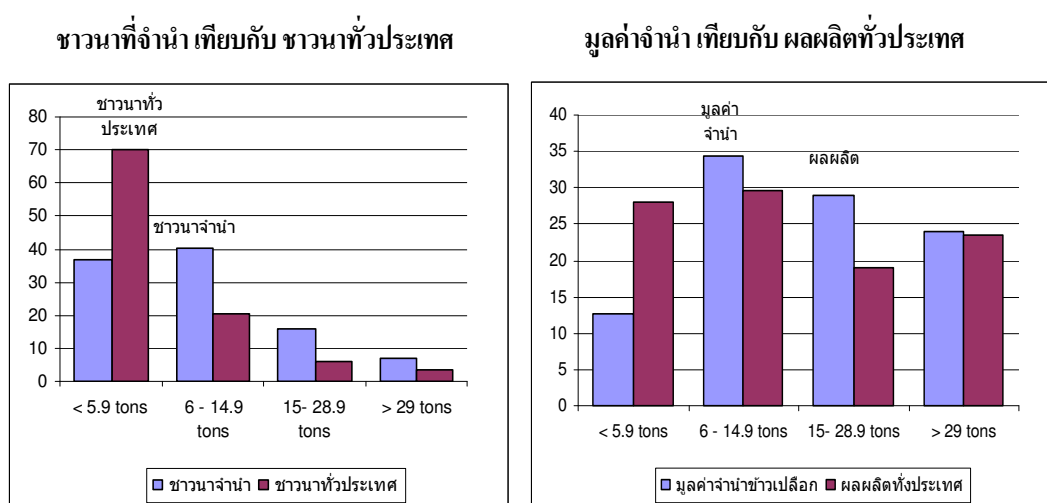


แต่ละชนิดมีราคาต่างกัน การคำนวณพบว่าเกษตรกรที่ขายข้าวเปลือกหอมมะลิได้รับรายได้ 22,871 ล้านบาท ข้าวเปลือกเจ้า 14,180 ล้านบาทและข้าวเปลือกเหนียว 619 ล้านบาท มูลค่าของข้าวเปลือกทุกชนิดเท่ากับ 37,670.30 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินกู้ที่ ธ.ก.ส. จ่ายให้แก่เกษตรกรในโครงการจำนวน 44,797.02 ล้านบาท พบว่า เงินอุดหนุนที่เกษตรกรในโครงการจะได้รับทั้งหมดเท่ากับ 7,126.72 ล้านบาท หรือ เฉลี่ยคันละ 1,360.01 บาท คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 37.62 ของภาระขาดทุนทั้งหมดของโครงการ (ดูตารางที่ 3.8)

โปรดสังเกตว่า การคำนวณนี้สมมติว่าผลประโยชน์ของราคาจำนำทั้งหมดตกแก่เกษตรกร แต่ในทางปฏิบัติโรงสีบางแห่งสวมสิทธิ์การจำนำของเกษตรกร และราคาที่เกษตรกรได้รับจริงอาจถูกโรงสีบางแห่งหักความชื้นและสิ่งเจือปนและน้ำหนักมากกว่าที่เป็นจริง รวมทั้งข้าวเปลือกส่วนใหญ่มีความชื้นสูง ทำให้ขายได้ราคาต่ำลง ค่าเช่าที่แท้จริงของเกษตรกรจึงต่ำกว่า ร้อยละ 37.62 แต่เนื่องจากการคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้จากส่วนต่างระหว่างราคาจำนำกับราคาตลาดที่สูงกว่าราคาตลาดกรณีไม่มีโครงการจำนำ ทำให้การคำนวณค่าเช่าสูงเกินไป เมื่อคำนึงถึงผลทั้งสองด้านดังกล่าว ตัวเลขค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรในตาราง 3.8 จึงพอเชื่อถือได้

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการคือ ส่วนแบ่งผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกแก่เกษตรกรมีลักษณะกระจุกตัว เกษตรกรผู้มีฐานะได้รับผลประโยชน์มากกว่าเกษตรกรยากจน ตัวอย่างเช่น ชาวนาที่มียอดการจำนำข้าวรายละ 2 แสนบาทขึ้นไป มียอดการจำนำรวมทั้งสิ้น ร้อยละ 24 ของมูลค่าการจำนำในปี 2548/49 และเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 60.6 ในปี 2551/52 ขณะที่เกษตรกรรายเล็กซึ่งมียอดจำนำไม่เกินรายละหนึ่งแสนบาท มีส่วนแบ่งการจำนำข้าวลดลงจาก ร้อยละ 47 ในปี 2548/49 เหลือ ร้อยละ 15.9 ในปี 2551/52 (ดูรูปที่ 3.2 และรายละเอียดข้อมูลในตารางภาคผนวกที่ 5)

**รูปที่ 3.2 ชาวนาในโครงการจำนำและมูลค่า เทียบกับชาวนาทั้งหมดและผลผลิตข้าวจำแนกตามปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่าจำนำต่อคน)**



ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2552

## ข) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของโรงสี

ส่วนแบ่งผลประโยชน์ที่โรงสีได้รับ ประกอบด้วย

1) *ค่าจ้างสีแปรสภาพ* โรงสีในโครงการรับจำนำได้รับค่าจ้างสี 400 บาทต่อตัน โดยรัฐบาลไม่ได้จ่ายเป็นเงินสด แต่จ่ายเป็นผลพลอยได้จากการสีข้าว เช่น ปลายข้าว รำข้าว เป็นต้น โดยรัฐบาลกำหนดอัตราการแปรสภาพจากข้าวเปลือก 1 ตันเป็นข้าวสาร (ตันข้าว) ปลายข้าว ข้าวหัก รำข้าว ฯลฯ จากนั้นมูลค่าของผลิตภัณฑ์ข้าวทั้งหมดหักค่าสีแปรสภาพ 400 บาท ส่วนที่เหลือคณะทำงานฯจะคำนวณเป็นปริมาณต้นข้าวที่โรงสีต้องนำส่งให้ทางราชการ แต่เนื่องจากคณะทำงานฯกำหนดอัตราสีแปรสภาพในอัตราที่ได้ต้นข้าวน้อยกว่าอัตราสีแปรสภาพของโรงสีทั่วไปที่อยู่นอกโครงการ ประมาณ 20 กิโลกรัมต่อข้าวเปลือก 1 ตัน ดังนั้นโรงสีจึงได้รับค่าจ้างแปรสภาพรวม 198.54 บาทต่อตัน การคำนวณแสดงในตารางที่ 3.7 ผลการคำนวณ พบว่า ต้นทุนค่าจ้างสีข้าวเปลือกทั้งหมด เท่ากับ 2,192.31 ล้านบาท

2) *ค่ากระสอบและค่าขนส่ง* โรงสีได้รับค่าใช้จ่ายทั้งสองนี้จากการจำหน่ายผลพลอยได้ เช่นเดียวกับค่าจ้างสีแปรสภาพ กล่าวคือ นำรายได้จากการจำหน่ายผลพลอยได้จากการสีมาหักค่าใช้จ่ายนี้ ส่วนที่เหลือให้คำนวณเป็นต้นข้าวส่งมอบโกดังกลาง ค่ากระสอบที่โรงสีได้รับใบละ 36.25 บาท โดยรัฐบาลกำหนดให้ข้าวเปลือก 1 ตัน เท่ากับข้าวสาร 6 กระสอบ รวมค่ากระสอบทั้งโครงการเท่ากับ 796.65 ล้านบาท ส่วนค่าขนส่งคิดจากระยะทางขนส่ง 100 กิโลเมตร โรงสีได้รับค่าขนส่งกระสอบละ 15 บาท ข้าวเปลือก 1 ตัน ได้ข้าวสาร 6 กระสอบ รัฐจึงจ่ายค่าขนส่ง 90 บาทต่อข้าวเปลือก 1 ตัน รวมค่าขนส่งทั้งสิ้น 329.65 ล้านบาท

3) *ค่าเช่าโกดังข้าวเปลือก* ตันละ 20 บาทต่อเดือน โรงสีได้รับจาก อคส.ภายหลังการเก็บรักษาเกินกว่า 90 วัน ค่าใช้จ่ายนี้มีมูลค่า 125.79 ล้านบาท

รวมผลประโยชน์หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจทั้งหมดของโรงสี เท่ากับ 3,444.40 ล้านบาท เหลือต้นละ 656.35 บาท หรือคิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 18 ของภาระขาดทุนทั้งหมดของโครงการ (ดูตารางที่ 3.8)

ทั้งนี้ผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นเพียงผลประโยชน์ที่ชัดเจนที่โรงสีได้รับ ผลประโยชน์รวมที่โรงสีได้รับจริงจะมากกว่านี้ เพราะโรงสีบางแห่งแอบนำข้าวเปลือกไปหมุนขายในตลาดก่อนการสวมสิทธิ์ข้าวของชวนาและลักลอบนำข้าวต่างประเทศมาสวมสิทธิ์ การส่งข้าวขาดน้ำหนัก ตลอดจนส่งข้าวคุณภาพต่ำกว่าข้าวรับจำนำที่ได้จากชวนาเข้าสู่โกดังกลาง โดยร่วมมือกับเซอร์เวเยอร์บางราย แต่ผลประโยชน์ส่วนเกิน (หรือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) เหล่านี้ไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้เพราะไม่มีข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับพฤติกรรมดังกล่าว

ผลประโยชน์แอบแฝงเหล่านี้ได้มาโดยทุจริตมีการขายสินบนเจ้าหน้าที่ประจำโกดัง และผู้ตรวจสอบสินค้า ทำให้เกิดปัญหาข้าวขาดบัญชีเมื่อมีการตรวจสอบอย่างจริงจัง และข้าวในโกดังกลางมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานในสัดส่วนที่สูง ตามที่ปรากฏเป็นข่าวทุกครั้งที่มีการตั้งตรวจสอบข้าวในโกดังกลาง

ตารางที่ 3.7 ผลประโยชน์แฝงของโรงสีที่ได้จากโครงการจำนำเทียบกับธุรกิจสีข้าวตามปกติ

	อัตราที่ใช้ในโครงการ			อัตราที่โรงสีได้จริง		
	อัตราสีจากข้าวเปลือก 1 ตัน	ราคาผลิตภัณฑ์จากการสีข้าว	มูลค่าผลิตภัณฑ์จากการสีข้าว	อัตราสีจากข้าวเปลือก 1 ตัน	ราคา* ผลิตภัณฑ์จากการสีข้าว	มูลค่าผลิตภัณฑ์จากการสีข้าว
	(กิโลกรัม)	(บาท/กก.)	(บาทต่อตัน)	(กิโลกรัม)	(บาท/กก.)	(บาทต่อตัน)
ต้นข้าว	450	9.9	4,457.17	540	9.9	5,348.60
ปลายแฉ่น	170	8.12	1,380.59	90	7.9	711.00
ปลายเล็ก	40	7.67	306.85	30	7.45	223.50
รำข้าวขาว	72	5.38	387.35	80	5.18	414.40
รำข้าวกล้อง	30	0.25	7.50	30	1.35	40.50
	660		6,539.46	660		6,738.00
ปลาย+รำ คิดเป็นเงิน (บาท)			2,082.29			
หักค่าสี ที่จ่ายให้โรงสี (บาท)			400.00			
คงเหลือเงินที่ต้องส่งคืนรัฐ (บาท)			1,682.29			
เงินคงเหลือส่งคืนคิดเป็นข้าวสาร (กก.)			169.85			
น้ำหนักข้าวที่ต้องส่งให้รัฐบาล (กก.)			620			
ลดทอนความชื้น จาก 15% เหลือ 14% (กก.)			10			
เหลือชน.ข้าวจริงที่รัฐได้ (กก.)			610	ชน.ที่โรงสีได้		
ส่วนต่างปริมาณต้นข้าวที่ส่งมอบให้รัฐกับที่โรงสีได้จริง (กก.)						
คิดเป็นมูลค่าต่อต้นข้าวเปลือก (บาท/ต้นข้าวเปลือก)						

หมายเหตุ \* ราคาข้าว ปลายข้าว และ รำ อ้างอิงราคารานปี 2548/49 เดือนธันวาคม 2548

ที่มา: จากประกาศองค์การคลังสินค้า (อคส.) 2548 และ จากการสัมภาษณ์โรงสีในเขตภาคกลาง

ผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการโรงสีแสวงค่าเช่าเพิ่มขึ้น ได้แก่ ความพยายามร่วมมือกับผู้นำชาวนาบางคนในการกดดันรัฐบาล หรือในการวิ่งเต้นผู้มีอำนาจให้กำหนดราคารับจำนำ สูงๆ ขยายระยะเวลาและปริมาณการรับจำนำ ความพยายามให้มีการเปิดจำนำข้าวข้ามเขต และการขยายกำลังการผลิตของโรงสี (ดูบทที่ 4) สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การเสียดัดโครงการรับจำนำ และการต่อต้านการยกเลิกโครงการรับจำนำข้าว (ดูบทที่ 5)

ส่วนแบ่งผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกแก่โรงสีมีลักษณะกระจุกตัวยิ่งกว่าส่วนแบ่งที่ตกแก่เกษตรกร นอกจากผู้ประกอบการที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการแทรกแซงสินค้าเกษตรจะมีจำนวนน้อย (เทียบกับจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมดในกิจการประเภทเดียวกัน) แล้ว ผลตอบแทนส่วนเกินยังมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในมือผู้ประกอบการเพียงน้อยราย กล่าวคือ มีโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ 400-600 แห่ง จากโรงสีทั่วประเทศไทย (กำลังการผลิตไม่ต่ำกว่า 20 ตันต่อวัน หรือโรงสีจำพวก

3 ขนาดเกิน 50 แรงม้า) ประมาณ 2,000 แห่ง<sup>15</sup> ในปี 2548/49 มีโรงสีเข้าร่วมโครงการ 323 โรง ดังนั้นแต่ละโรงสีจะได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจเฉลี่ย 10.7 ล้านบาท

### ค) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของโกดังกลางและเซอร์เวย์อร์

โกดังกลางและเซอร์เวย์อร์ได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากค่าเก็บรักษาข้าวสารในอัตราตันละ 216 บาทต่อ 6 เดือน คิดเป็นมูลค่า 802.62 ล้านบาท<sup>16</sup> มูลค่าต่อหน่วยเท่ากับ 152.94 บาทต่อตัน และเป็นสัดส่วน ร้อยละ 4.20 ของภาระขาดทุนทั้งหมดของโครงการ (ดูตารางที่ 3.8)

เจ้าของโกดังกลางได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากค่าเก็บรักษาข้าว (หรือค่าเช่าโกดัง) เพราะ อัตราค่าเช่าโกดังที่รัฐจ่ายในโครงการรับจำนำเป็นอัตราที่สูงพอจะชักนำให้มีความต้องการลงทุนสร้างโกดัง เพื่อให้รัฐเช่า แต่ในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยไม่สามารถหาข้อมูลอัตราค่าเช่าโกดังตามอัตราตลาดได้ เพราะ โกดังข้าวสารทั่วไปมีลักษณะการคิดค่าเช่าแตกต่างออกไป โดยคิดเป็นอัตราต่อตารางเมตร<sup>17</sup> อีกทั้งอัตราค่าเช่าจะผันแปรตามทำเลที่ตั้งของโกดัง และมีการทำสัญญาระยะยาวเกิน 1 ปี ทำให้ยากต่อการเปรียบเทียบกับค่าเช่าที่รัฐจ่ายให้โกดังกลาง

ดังนั้น นักวิจัยจึงใช้วิธีการเปรียบเทียบระหว่างอัตราผลตอบแทนที่รัฐจ่าย ที่คิดจากอัตราเช่าโกดังในโครงการรับจำนำต่อเงินลงทุนสร้างโกดังข้าวสาร<sup>18</sup> กับอัตราดอกเบี้ยฝากประจำ 6 เดือนของธนาคารพาณิชย์ พบว่า โครงการรับจำนำให้อัตราผลตอบแทนต่อเงินทุน ร้อยละ 12 ต่อปี ขณะที่อัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ ในช่วงที่โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2548/49 ดำเนินการ ประมาณ ร้อยละ 2.25 – 3.50 ต่อปี จะเห็นได้ว่าเป็นอัตราผลตอบแทนสูงใจให้เกิดการลงทุนสร้างโกดังเพื่อเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ทั้งนี้ผลตอบแทนดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องมีข้าวเปลือกเต็มโกดัง

<sup>15</sup> จำนวนโรงสีทุกขนาดในปี 2550/51 มีประมาณ 38,725 แห่ง (ที่มา บัญชีทำบัญชีกระทรวง (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 )

<sup>16</sup> หากแยกเฉพาะค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เซอร์เวย์อร์ ได้รับในอัตรา 16 บาทต่อตัน คิดเป็นมูลค่า 26.1 ล้านบาท และเจ้าของโกดังกลางได้รับ 776.52 ล้านบาท ทั้งนี้เซอร์เวย์อร์อาจได้รับค่าเช่ามากกว่านี้จากการเรียกเก็บค่าตรวจสอบพิเศษจากโรงสีในอัตรา 7 – 10 บาทต่อกระสอบ (สัมภาษณ์โรงสีเขตภาคกลาง)

<sup>17</sup> การจัดเรียงกองข้าว อคส.กำหนดให้ความสูงของกระสอบต้องไม่เกิน 27 กระสอบ เมื่อคิดเป็นตารางเมตร จะได้ตารางเมตรละไม่เกิน 42 กระสอบ (ที่มาจากการสัมภาษณ์)

<sup>18</sup> ต้นทุนการสร้างโกดังเก็บข้าวสารประมาณ 3,000 – 3,500 บาท ต่อตารางเมตร ณ ราคาวัสดุก่อสร้างปี 2552 (ที่มาจากการสัมภาษณ์)

นอกจากนี้เจ้าของโกดังกลางยังได้รับผลประโยชน์แฝงอื่นๆอีก เช่น ประโยชน์จากการร่วมมือกับโรงสีที่รับจำนำข้าวเปลือกสับเปลี่ยนข้าวรับจำนำให้เป็นข้าวคุณภาพต่ำลง หรือลักลอบนำข้าวไปขายทำกำไรก่อน นำไปสู่ปัญหาข้าวขาดบัญชี และคุณภาพข้าวไม่ตรงตามบัญชีตามที่แปะไว้ในหน้าหนังสือพิมพ์ และมีโกดังที่ให้รัฐเช่าด้วย ทำให้ง่ายต่อการทุจริต

#### ง) ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐ

ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของหน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐเท่านั้น (ไม่นับรวมค่าเช่าโกดัง ค่าจ้างให้โรงสีแปรสภาพ ค่าขนส่งและค่ากระสอบ) ได้แก่ 1) ค่าใช้จ่ายดำเนินงานของ อคส. คือ ค่า Overhead และค่าใช้จ่ายในการขายและบริหารงาน 2) ค่าใช้จ่ายดำเนินงานของ ธ.ก.ส คือ ค่าใช้จ่ายในการรับจำนำและระบาย 3) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกรมการค้าภายใน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ดูรายละเอียดค่าใช้จ่ายในตารางที่ 3.2) รวมเป็นค่าใช้จ่าย 2,619.53 ล้านบาท เฉลี่ยตันละ 499.16 บาท เป็นสัดส่วน ร้อยละ 13.69 ของภาระขาดทุนทั้งหมดของโครงการ (ดูตารางที่ 3.8)

#### จ) ค่าเสื่อมมูลค่า<sup>19</sup> และการสูญเสียน้ำหนักของข้าว

ข้าวในสต็อกของรัฐบาล พบว่า ตลอดระยะเวลาในการเก็บรักษา 3 ปี 4 เดือน (ธ.ค. 2548 – มี.ค.2552) ค่าเสื่อมมูลค่าซึ่งเป็นการสูญเสียในเชิงคุณภาพของข้าวมีมูลค่าเท่ากับ 518.62 ล้านบาท เฉลี่ยสูญเสีย ตันละ 98.83 บาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 2.71 ของภาระขาดทุนทั้งหมด ขณะที่การสูญเสีย น้ำหนักข้าวที่เกิดจากการสูญเสียในเชิงปริมาณจากการเก็บรักษาข้าวสาร คิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 138.69 ล้านบาท เฉลี่ยสูญเสียตันละ 26.43 บาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 0.72 ของภาระขาดทุนทั้งหมด (ดูตารางที่ 3.8)

#### ฉ) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ส่งออก

ค่าเช่าในส่วนนี้ เกิดจากการที่รัฐประมูลขายข้าวในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดทำให้ผู้ส่งออกที่ประมูลข้าวได้สามารถทำกำไรได้อย่างมหาศาล วิธีการคำนวณหาค่าเช่าของผู้ส่งออกมี 2 วิธี วิธีแรกคำนวณจากส่วนต่างระหว่างมูลค่าขาดทุน (-19,130ล้านบาท) กับค่าเช่าที่ตกกับเกษตรกร โรงสี โกดังกลางและเชอร์เวย์อร์ ค่าเสื่อมราคาและค่าใช้จ่ายรัฐ ผลการคำนวณ ปรากฏว่าผู้ส่งออกได้รับค่าเช่า

<sup>19</sup> ในการคำนวณมูลค่าความสูญเสียน้ำหนักจะเริ่มคิดในปีที่ 2 ของการเก็บรักษาโดยคิดลดในอัตรา ร้อยละ 1 ต่อปีของมูลค่าข้าวที่รับจำนำ ขณะที่การคำนวณค่าเสื่อมมูลค่า ใช้อัตราคิดลดที่ได้จากการสัมภาษณ์โรงสีในเขตจังหวัดภาคกลาง โดยเริ่มคิดค่าเสื่อมในปีที่ 2 ร้อยละ 2 ของมูลค่าข้าวที่รับจำนำ และ ร้อยละ 10 , 15 ในปีที่ 3 และปีที่ 4 ตามลำดับ

เท่ากับ 4,479.41 ล้านบาท หรือ เฉลี่ยตันละ 853.57 บาท คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 23.42 ของภาระขาดทุนทั้งหมดของโครงการ (ดูตารางที่ 3.8)

วิธีที่สอง คือ การคำนวณค่าเช่าของผู้ส่งออกจากส่วนต่างระหว่างราคาขายส่งตลาด กทม.<sup>20</sup> กับราคาประมูลข้าวในสต็อกของรัฐ นอกจากนี้ข้าวที่ประมูลเป็นข้าวที่ถูกเก็บรักษาไว้เป็นเวลานานย่อมต้องเกิดการเสื่อมราคาตามระยะเวลาเก็บรักษา ราคาที่ผู้ประมูลได้รับเป็นราคาที่คิดค่าเสื่อมราคาไว้แล้ว ดังนั้นการคำนวณจำเป็นต้องคิดลดราคาขายส่งตลาด กทม.ด้วย (ดูรายละเอียดการคำนวณในตารางภาคผนวกที่ 3) ผลการคำนวณพบว่าภาระขายข้าวสารในราคาต่ำของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2548/49 ทำให้ผู้ส่งออกได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจมูลค่า 4,409.71 ล้านบาท เฉลี่ยตันละ 841.60 บาท ค่าเช่าจำนวนมหาศาลนี้ คือ แรงจูงใจ<sup>21</sup> ให้ผู้ส่งออกพยายามดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ตนชนะการประมูลข้าวในสต็อกของรัฐให้ได้มากที่สุด (ดูพฤติกรรมในบทที่ 4)

ตารางที่ 3.8 ส่วนแบ่งผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2548/2549

รายการ	ส่วนแบ่งผลประโยชน์ (ล้านบาท)	ต้นทุนต่อตันข้าวเปลือก (บาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ	7,126.72	1,360.01	37.25
โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ	3,444.40	656.35	18.01
โกดังกลางและเซอร์เวย์อร์	802.62	152.94	4.20
ค่าใช้จ่ายรัฐ I	2,619.53	499.16	13.69
เสื่อมมูลค่า (เสื่อมด้านคุณภาพ) II	518.62	98.83	2.71
สูญเสียน้ำหนัก (เสื่อมด้านปริมาณ) III	138.69	26.43	0.72
ผู้ส่งออกที่สามารถประมูลข้าวของรัฐได้	4,479.42	853.57	23.42
รวม	19,130.00	3,645.31	100.00

ที่มา : คำนวณโดยนักวิจัย

จากตารางที่ 3.2 และจากเนื้อหาข้างรายละเอียดต่อไปนี้

- 1) ผลประโยชน์เกษตรกร = มูลค่าส่วนต่างราคา + ค่าเช่าศูนย์ฉาง (ข้อ 22 (ก))
- 2) ผลประโยชน์โรงสี = ค่าเช่าโกดัง (ข้อ 2.3 (ค)) + รายจ่ายที่เป็นต้นทุนข้าว (ข้อ 2.3)
- 3) ผลประโยชน์โกดัง = ค่าเช่าโกดัง ข้อ 2.3 (ง)

<sup>20</sup> สาเหตุที่ใช้ราคาขายส่งข้าวสารในตลาดกรุงเทพฯ แทนราคา F.O.B เพราะ ราคา F.O.B เป็นเพียงราคาขึ้นน้ำ 15 วันล่วงหน้าของสมาคมผู้ส่งออกข้าว และตลาดข้าวสารในกรุงเทพฯ มีการค้าขายที่คล่องตัว (liquid) มากกว่าตลาดส่งออก ในการคำนวณมีการปรับค่าใช้จ่ายการตลาดเพื่อให้สะท้อนราคาส่งออก

<sup>21</sup> บทที่ 4 จะวิเคราะห์เรื่องการกระจุกตัวของส่วนแบ่งค่าเช่าของผู้ส่งออกรายใหญ่

4) ค่าใช้จ่ายรัฐ = ข้อ 2.1 (ข้อ 2.2 (ข) + (ค) + (ง)) + (ข้อ 2.3 (ก) + (ข)) + ข้อ 2.4 + ข้อ 2.5

5) ค่าเสื่อมมูลค่า = ข้อ 4 (ก)

6) ค่าเสื่อมน้ำหนัก = ข้อ 4 (ข)

จากการคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ส่งออกวิธีที่ 2 ทำให้เราสามารถคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรได้อีกหนึ่งวิธี กล่าวคือ คำนวณจากส่วนต่างระหว่างมูลค่าขาดทุน (-19,130 ล้านบาท) กับค่าเช่าที่ตกกับโรงสี โกดังกลาง เซอร์เวเยอร์ และผู้ส่งออก ค่าเสื่อมราคาและค่าใช้จ่ายรัฐ การคำนวณด้วยวิธีนี้ พบว่า เกษตรกรได้รับค่าเช่าเท่ากับ 7,196.42 ล้านบาท เหลือต้นละ 1,373.36 บาท

ตารางที่ 3.9 สามารถสรุปค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ตกแก่ เกษตรกรและผู้ส่งออกดังนี้ เกษตรกรได้รับค่าเช่าอยู่ระหว่าง 7,126.72 ถึง 7,196.42 ล้านบาท ส่วนผู้ส่งออกมีค่าอยู่ระหว่าง 4,409.71 ถึง 4,479.42 ล้านบาท ทั้งสองวิธีให้ผลใกล้เคียงกันมาก จึงสรุปได้ว่าส่วนแบ่งค่าเช่าในตารางที่ 3.8 เป็นตัวเลขที่มีความน่าเชื่อถือสูง

ผู้วิจัยจะอธิบายพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าเพิ่มเติมในบทที่ 4 ข่าในหน้าหนังสือพิมพ์เรื่องการสวมสิทธิ์ของโรงสีทำให้เราตั้งข้อสันนิษฐานว่าโรงสีอาจจะได้รับส่วนแบ่งค่าเช่ามากกว่าร้อยละ 18.01 และเกษตรกรอาจได้รับส่วนแบ่งค่าเช่าต่ำกว่า ร้อยละ 37.25

ตารางที่ 3.9 สรุปค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ส่งออก จากการคำนวณ 2 วิธี

	วิธีการที่ 1		วิธีการที่ 2	
	ล้านบาท	ส่วนแบ่งค่าเช่า	ล้านบาท	ส่วนแบ่งค่าเช่า
เกษตรกร	7,126.72	37.25	7,196.43	37.62
ผู้ส่งออก	4,479.42	23.42	4,409.71	23.05

หมายเหตุ : (1) ค่าเช่าของผู้ส่งออกคำนวณจากส่วนต่างระหว่างมูลค่าขาดทุนหักด้วยค่าเช่าที่ตกแก่ชานาโรงสี โกดัง ค่าเช่าเสื่อมคุณภาพ และค่าใช้จ่ายดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

(2) ค่าเช่าของผู้ส่งออกคำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคาลาดขายส่งกับราคาประมูล ส่วนค่าเช่าของเกษตรกรคำนวณจากส่วนที่เหลือ

ที่มา : การคำนวณของผู้วิจัย

ค่าเช่าทั้งหมดข้างต้นที่ตกแก่กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกล้านก่อให้เกิดความสูญเสียต่อเศรษฐกิจ (economic loss) เพราะเกษตรกร เจ้าของโรงสี เจ้าของโกดังและผู้ส่งออกที่ต้องการได้รับค่าเช่าจะใช้ทรัพยากรลงทุนและวิ่งเต้นเพื่อแสวงหาค่าเช่าดังกล่าว ค่าใช้จ่ายเพื่อแสวงหาค่าเช่าถือเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ก่อประโยชน์ใดๆต่อสังคม งานศึกษาของ Tullock (1967) และ Krueger (1974) กล่าวว่า ผู้เกี่ยวข้องจะยอมลงทุนใช้ทรัพยากรแสวงหาค่าเช่า โดยค่าใช้จ่าย

ดังกล่าวจะมีค่าใกล้เคียงกับผลตอบแทนส่วนเกิน (หรือค่าเช่า) ที่เกษตรกรผู้ประกอบการโรงสี โค้งกลางและผู้ส่งออกคาดว่าจะได้รับ (ดูการวิเคราะห์พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าในบทที่ 4)

### 3.4 ผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต การบิดเบือนตลาดข้าวและความสามารถในการแข่งขัน<sup>22</sup>

นอกจากความเปลี่ยนแปลงจากภาระขาดทุนถึง 19,130 ล้านบาท ในปี 2548/49 โครงการรับ จำนำข้าวเปลือกในราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาด ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต โครงสร้างตลาดและความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทยในตลาดโลก ดังนี้

ก) ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น : ราคารับจำนำที่สูงกว่าตลาดเป็นแรงจูงใจให้ชาวนาพยายามเพิ่ม ผลผลิตต่อไร่ และลดพื้นที่การปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนต่ำกว่าข้าว นอกจากนั้นชาวนายัง เรียกร้องให้มีการยืดระยะเวลาการจำนำ<sup>23</sup> ผลที่ตามมา คือ ชาวนาในเขตชลประทานเริ่มหันมาใช้ พันธุ์ข้าวอายุสั้น 75 วัน เพื่อเพิ่มรอบการผลิต<sup>24</sup> ซึ่งจะทำให้ต้นสามารถผลิตข้าวเปลือกขายให้รัฐบาล ได้ถึง 3 ครั้งใน 1 ปี การเพิ่มผลผลิตดังกล่าวนอกจากจะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นจากการแย่งน้ำ ชลประทานที่ขาดแคลน การเพิ่มการใช้ปุ๋ย (ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในดินและน้ำเพิ่มขึ้น) แล้วยังทำให้ คุณภาพข้าวต่ำลง เพราะข้าวอายุสั้นมีเมล็ดสั้นลง และคุณภาพหลังหุงต้มเลวลง หากสถานการณ์ยังเป็นเช่นนี้ ข้าวไทยซึ่งมีคุณภาพเหนือคู่แข่งในเอเชียจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน

ข) การทำลายพ่อค้าท้องถิ่นและตลาดกลางข้าวเปลือก : การที่รัฐบาลรับซื้อข้าวเปลือกใน ราคาที่สูงกว่าตลาดถึง ร้อยละ 30 ในการจำนำข้าวในปีฤดู 2547/48 และ 2548/49 และ ร้อยละ 23 ในการจำนำข้าวประจำปี 2552 (ดูรูปที่ 2.2 ในบทที่ 2) และรัฐเพิ่มงบประมาณในการแทรกแซงยังผลให้ ชาวนานำข้าวเปลือกมาขายให้รัฐบาลเป็นจำนวนมาก พ่อค้าท้องถิ่นไม่สามารถแข่งกับรัฐบาลได้จึง ต้องผันตัวไปประกอบอาชีพอื่น บางรายก็หันมาลงทุนสร้างโรงสีเพื่อเข้าโครงการรับจำนำ นอกจากนี้ตลาดกลางข้าวเปลือกส่วนใหญ่ก็ต้องเลิกกิจการ (สมพร และอรอนงค์ 2549) เพราะไม่มีความจำเป็นที่โรงสีต้องไปหาซื้อข้าวเปลือกจากพ่อค้าท้องถิ่นที่ตลาดกลาง แม้กระทั่งท่าข้าวกำนัน พงษ์ที่จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเป็นตลาดกลางที่ใหญ่และมีชื่อเสียงที่สุดก็ต้องปิดกิจการลง การสำรวจ

<sup>22</sup> ผลกระทบที่วิเคราะห์ในตอนนี้เริ่มเห็นชัดเจนในปี 2551 – 52 และเนื้อหาบางส่วนมาจาก Poapongsakorn 2009.

<sup>23</sup> ในเดือนกรกฎาคม 2552 ชาวนาประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มวงเงินการประกันข้าวเปลือกนาปรัง และยืดอายุ การรับจำนำ (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, 1 มิถุนายน 2552)

<sup>24</sup> ผลผลิตข้าวนาปรังเพิ่มจาก 5.62 ล้านตัน เป็น 8.79 ล้านตัน (หรือเฉลี่ย ร้อยละ 9.4 ต่อปี) ในระหว่างปี 2545 – 51 ขณะที่พื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นเพียง ร้อยละ 6.16 ต่อปี ในช่วงเวลาเดียวกัน อนึ่งกรมการข้าวได้พัฒนาพันธุ์ข้าวเมล็ดสั้น สำหรับพื้นที่เสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วม



ตลาดกลางข้าวเปลือกในจังหวัดพิษณุโลกของกรมการค้าภายใน (2552) ก็พบว่ากรณีที่รัฐบาลมีนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาสูงได้ส่งผลให้ธุรกรรมในตลาดกลางลดน้อยลงอย่างชัดเจน เจ้าของตลาดต้องปรับตัวโดยการหันไปทำธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ปุ๋ย และเมล็ดพันธุ์

ผลที่ตามมา คือ กลไกการแข่งขันในตลาดค้าส่งข้าวเปลือกในท้องถิ่นถูกทำลาย การค้าข้าวเปลือกอยู่ในมือของโรงสีขนาดใหญ่ที่ทำธุรกิจกับรัฐบาล

ค) โรงสีกลายเป็นผู้รับจ้างและแข่งขันขายกำลังการผลิต : ในอดีตความสามารถในการแข่งขันของโรงสีนอกจากจะมาจากความมีประสิทธิภาพในการสีข้าวแล้ว ยังขึ้นกับความสามารถในการเก็งกำไรหรือคาดคะเนราคาในอนาคต เพราะโรงสีต้องลงทุนซื้อข้าวเปลือกในตอนต้นฤดูเก็บเกี่ยว ขณะที่ข้าวเปลือกมีราคาต่ำ จากนั้นก็กักเก็บไว้รอจังหวะขายเมื่อราคาตลาดสูงขึ้นจนมีกำไร โรงสีที่ขาดประสิทธิภาพและความสามารถในการคาดคะเนราคา หรือโชคร้ายก็ต้องขาดทุนจนเลิกกิจการไป เหลือแต่โรงสีที่มีประสิทธิภาพ

แต่การจำหน่ายข้าวเปลือกทำให้โรงสีไม่มีความจำเป็นต้องมีความสามารถดังกล่าว เนื่องจากโรงสีกลายเป็นผู้รับจ้างสีข้าว และเก็บสต็อกข้าวให้รัฐบาล โดยได้รับค่าจ้างสีเป็นข้าว ในอัตราที่มีกำไรดี และเก็บสต็อกข้าวให้รัฐบาล ด้วยเหตุนี้ จึงมีโรงสีเกิดใหม่เป็นจำนวนมากนับตั้งแต่รัฐบาลขึ้นราคาจำหน่ายให้สูงกว่าตลาดตั้งแต่ปี 2545/46 เป็นต้นมา โรงสีเกิดใหม่จะมีกำลังการผลิตสูง เพราะยังมีกำลังการผลิตมากก็ยังมีสิทธิ์ได้รับจำหน่ายข้าวเปลือกเป็นปริมาณมากขึ้น ผลที่ตามมา คือ กำลังการผลิตรวมทั้งประเทศมีมากกว่าปริมาณผลผลิตข้าวตลอดปี (ดูบทที่ 4 เพิ่มเติม) นอกจากนี้โรงสียังมีการลงทุนสร้างเครื่องอบลดความชื้น และไซโลเพิ่มขึ้นอีกด้วย และโรงสีเกิดใหม่ที่รับจ้างสีข้าวให้รัฐบาลจะไม่มีความสามารถในการแข่งขันในธุรกิจโรงสี ยามใดที่รัฐยกเลิกโครงการจำหน่ายข้าวเปลือก โรงสีจำนวนมากจะประสบภาวะขาดทุนจนต้องเลิกกิจการ

ง) การบิดเบือนตลาดปลายข้าว ข้าวหักและรำ นับตั้งแต่รัฐบาลกำหนดราคาจำหน่ายให้สูงกว่าราคาตลาด ทำให้ข้าวเปลือกจำนวนมากไหลเข้าสู่รัฐบาล เกิดการขาดแคลนข้าวหัก ปลายข้าว และรำข้าว รัฐบาลจึงเริ่มใช้มาตรการให้โรงสีในโครงการต้องสีแปรสภาพภายในกำหนด (เช่น 7-30 วัน) เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว มาตรการนี้ก่อให้เกิดการบิดเบือนตลาด เพราะในกรณีที่มีข้าวเปลือกจำนวนมากไหลเข้าสู่รัฐบาล ปริมาณข้าวหัก ปลายข้าวและรำข้าวก็จะมีเพิ่มขึ้นในตลาดมากกว่าปกติ กลายเป็นประโยชน์ (หรือลาภลอย) แก่ผู้ประกอบการและโรงงานที่ใช้ปลายข้าว ข้าวหักและรำข้าวเป็นวัตถุดิบ นอกจากนั้นมาตรการสีแปรสภาพยังบิดเบือนการตัดสินใจกักเก็บข้าวเปลือกของโรงสี โดยปรกติข้าวเปลือกส่วนใหญ่จะสามารถเก็บไว้ได้อย่างน้อย 3-6 เดือน หากมีระบบดูแลที่ดี (เช่น การพลิกข้าวเปลือกเพื่อลดความร้อน) การกักเก็บเป็นข้าวเปลือกในช่วงเวลาดังกล่าวจะดีกว่าการเก็บเป็นข้าวสาร เพราะสามารถรักษาสภาพข้าวได้ดีกว่า แต่มาตรการสีแปรสภาพภายในเวลา

7 – 30 วัน ทำให้ปริมาณการกักเก็บข้าวเปลือกลดลง และรัฐจำเป็นต้องใช้พื้นที่โกดังเพื่อเก็บข้าวสารเพิ่มขึ้น

จ) ผลกระทบต่อส่วนแบ่งในตลาดโลก : โครงการรับจำนำข้าวเปลือกทำให้รัฐบาลมีข้าวในสต็อกเพิ่มขึ้น (ดูรูปที่ 2.3 ในบทที่ 2) เช่น ในเดือนธันวาคม ปี 2549 รัฐบาลมีข้าวสารในสต็อกถึง 5.23 ล้านตัน และ 7.67 ล้านตันในเดือนมิถุนายน 2552 สต็อกข้าวของรัฐบาลมีผลกระทบ 2 ประการ

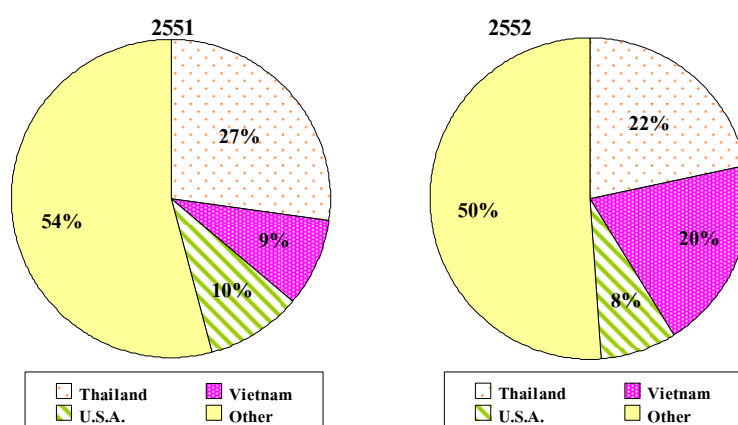
ประการแรก การเพิ่มสต็อกข้าวของรัฐ ร้อยละ 10 ทำให้การส่งออกข้าวของไทยลดลงร้อยละ 6 (ดูรูปที่ 2.3 ในบทที่ 2 และ Poagongsakorn 2009) สาเหตุเพราะรัฐบาลไม่เคยมีกลยุทธ์และหลักเกณฑ์ในการระบายข้าว บางครั้งแรงกดดันทางการเมืองทำให้รัฐบาลไม่กล้าขายข้าวในราคาที่ต่ำกว่าราคาปรับจำนำ ทั้งๆที่การขายข้าวอาจทำให้รัฐบาลทุนน้อยกว่าการตัดสินใจขายในภายหลัง (โดยเฉพาะเมื่อราคาตลาดโลกมีแนวโน้มลดลง) เช่น การยกเลิกผลการประมูลข้าวส่งออกในเดือนมิถุนายน 2552 (หนังสือพิมพ์คมชัดลึก, 19 มิถุนายน 2552) ผลที่เกิดขึ้นคือ ยิ่งรัฐระบายข้าวออกจากสต็อกช้า นอกจากรัฐจะสูญเสียค่าเช่า และต้นทุนดอกเบี้ยแล้ว ข้าวในสต็อกก็จะเกา่งและเสื่อมค่าลงทุกวัน ในปัจจุบัน (กันยายน 2552) รัฐบาลจึงยังมีข้าวรับจำนำจากปี 2542/43 เหลืออยู่ในสต็อก<sup>25</sup>

หลักฐานที่ชัดเจนเรื่องผลกระทบของสต็อกข้าวรัฐบาลที่มีต่อส่วนแบ่งของไทยในตลาดโลก คือ การกำหนดราคาจำนำข้าวเปลือกประจำปีและนาปรังในระดับสูงกว่าราคาตลาด ในปี 2551-52 (12,000 บาท และ 11,800 บาท ต่อตัน) ทำให้มีข้าวเข้าสต็อกของรัฐบาลจำนวนมหาศาล โดยในเดือนมิถุนายน 2552 ไทยมีสต็อกถึง 7.67 ล้านตัน (องค์การคลังสินค้า 2552) ผลคือใน 6 เดือนแรกของปี 2552 ส่วนแบ่งข้าวไทยในตลาดโลกลดลงจากร้อยละ 27 ในปี 2551 มาเหลือร้อยละ 22 ในปี 2552 โดยเวียดนามมีส่วนแบ่งเพิ่มขึ้น (รูปที่ 3.3) ส่วนแบ่งตลาดที่สูญเสียแก่เวียดนาม คือ ข้าวขาว ขณะที่ไทยยังรักษาส่วนแบ่งตลาดของข้าวหอมมะลิ และข้าวเหนียวไว้ได้ เพราะข้าวหอมมะลิไม่มีคู่แข่ง และรัฐบาลอินเดียยังระงับการส่งออกข้าวในปี 2552 เพราะปัญหาฝนแล้ง

---

<sup>25</sup> การที่รัฐบาลไม่เคยมีหลักการระบายข้าวจากสต็อกตามหลัก “เข้าก่อน ออกก่อน” ทำให้มีข้าวเก่าอายุหลายปีค้างในสต็อก ผลคือ ทุกครั้งที่มีการประมูลข้าว ราคาข้าวเก่าจะต่ำมาก นอกจากนั้นยังมีข้อครหาว่าผู้ประมูลบางรายที่ประมูลข้าวเก่าได้สามารถสับเปลี่ยนข้าวเก่าเป็นข้าวใหม่

รูปที่ 3.3 การส่งออกข้าวของประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ 6 เดือนแรกของปี 2551 และ 2552



ที่มา : กรมศุลกากร, 2552

ผลประการที่สองคือ ในการประมูลขายข้าวของรัฐบาล ผู้ชนะมักเป็นผู้ประมูลรายใหญ่ เพราะรัฐบาลประมูลขายข้าวจำนวนนับล้านตัน โดยประมูลขาย “ตามสภาพ”<sup>26</sup> ของข้าวในโกดัง ผลคือ (ก) ผู้ที่ประมูลข้าวได้จะเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ไม่เกิน 17 ราย เพราะมีกำลังทรัพยากรในการดำเนินการข้อมูลในตารางที่ 3.10 แสดงว่าผู้ประมูล 4-6 รายใหญ่ที่สุดจะสามารถประมูลข้าวได้ในจำนวนที่มากกว่าผู้ประมูลรายเล็ก (ข) การมีผู้เข้าประมูลจำนวน 3-4 รายที่มีความสามารถประมูลข้าวจำนวนนับล้านตัน ทำให้ง่ายต่อการรวมหัวกันในการกำหนดราคาประมูล (ดูบทที่ 4 เพิ่มเติม) (ค) นอกจากนั้นผู้ส่งออกที่ประมูลข้าวยังได้เปรียบผู้ส่งออกข้าวที่ไม่ได้ประมูลข้าวรัฐบาล เหตุผลคือ ในสัญญาการซื้อขาย รัฐบาลมักให้เวลาผู้ชนะการประมูล 4-6 เดือน ก่อนที่จะนำเงินมาชำระค่าข้าว ยิ่งกว่านั้นการที่ราคาประมูลต่ำกว่าราคาส่งออกในขณะประมูล ทำให้ผู้ประมูลข้าวรัฐบาลมีต้นทุนข้าวที่ได้เปรียบผู้ส่งออกที่มีได้เข้าประมูลข้าวของรัฐ ยิ่งกว่านั้นผู้ประมูลรายใหญ่บางรายยังอาศัยอำนาจการเมืองแก้ไขเงื่อนไขสัญญาซื้อขายภายหลังการประมูล (ดูบทที่ 4 เพิ่มเติม)

ตารางที่ 3.10 สัดส่วนการประมูลข้าวของผู้ประมูลรายใหญ่ (ร้อยละ)

	1 ตุลาคม 2551	1 พฤศจิกายน 2551	1 มิถุนายน 2552*
2 รายแรก	58.92	58.10	47.31
รายที่ 3 - 4	20.34	31.42	26.92
รายที่ 5 - 6	14.49	5.76	8.00
รายที่ 7 - 17	6.24	4.72	17.77

ที่มา : องค์การคลังสินค้า 2552 และ\* กรุงเทพมหานคร 15 พฤษภาคม 2552

<sup>26</sup> หมายความว่ารัฐบาลไม่รับรองคุณภาพของข้าวที่ประมูล ผู้ประมูลต้องตรวจสอบคุณภาพข้าวเอง และยอมรับซื้อข้าวทั้งหมดในราคาที่ประมูลได้ถึงแม้ในภายหลัง เมื่อขนข้าวออกจากโกดัง จะพบว่าข้าวมีคุณภาพผิดจากที่ประมาณการไว้ในช่วงการประมูลก็ตาม

จ) ผลต่อชาวนาที่มีฐานะและชาวนายากจน : วัตถุประสงค์ในนามของโครงการจำหน่ายข้าวเปลือก คือ การช่วยเหลือชาวนาที่ยากจน แต่ในทางปฏิบัติชาวนาส່ว่นใหญ่ที่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากโครงการจำหน่ายข้าวเปลือก คือ ชาวนาที่มีฐานะในเขตชลประทาน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง (ดู Poapongsakorn and Isvilanonda 2008) ข้อมูลในตารางที่ 3.11 แสดงปริมาณการจำหน่ายข้าวเปลือกตามมูลค่าการจำหน่ายต่อชาวนาแต่ละราย ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนับตั้งแต่ปี 2548/49 ถึง 2552 ปรากฏว่าชาวนาที่มีปริมาณการจำหน่ายเกิน 1 แสนบาท มีส่วนแบ่งการจำหน่ายสูงถึง ร้อยละ 53 ของมูลค่าการจำหน่ายทั้งหมดในปี 2548/49 และมากถึง ร้อยละ 84 ในปี 2551/52

ตารางที่ 3.11 การจำหน่ายข้าวเปลือกตามมูลค่าจำหน่ายต่อราย ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

มูลค่าจำหน่ายต่อราย	2548/49			2551/52		
	จำนวนเกษตรกร (ราย)	มูลค่าจำหน่าย (ล้านบาท)	ส่วนแบ่งของ มูลค่าจำหน่าย (ร้อยละ)	จำนวนเกษตรกร (ราย)	มูลค่าจำหน่าย (ล้านบาท)	ส่วนแบ่งของ มูลค่าจำหน่าย (ร้อยละ)
ต่ำกว่า 40,000 บาท	193,966	5,163.48	12.66	29,181	784.51	2.73
40,001-100,000 บาท	211,992	14,036.56	34.41	55,343	3,783.81	13.19
100,001-200,000 บาท	83,891	11,809.74	28.95	46,462	6,724.98	23.44
200,001-340,000 บาท	30,612	7,966.56	19.53	31,856	8,351.00	29.11
มากกว่า 340,000 บาท	5,203	1,819.60	4.46	21,514	9,042.32	31.52
<b>รวม</b>	<b>525,664</b>	<b>40,795.95</b>	<b>100.00</b>	<b>184,356</b>	<b>28,686.62</b>	<b>100.00</b>

หมายเหตุ : \* ข้อมูลของ อคส. มีผู้เข้าโครงการรับจำนำสูงกว่า ธ.ก.ส. คือ 624,428 ราย ทั้งนี้เพราะ ธ.ก.ส. นับมูลค่าจากการจ่ายเงินกู้ แต่อคส. นับจากเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำหน่ายเป็นไปได้อาจเกษตรกรบางรายนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายหลายครั้งข้อมูลของ อคส. จึงมากกว่า ธ.ก.ส.

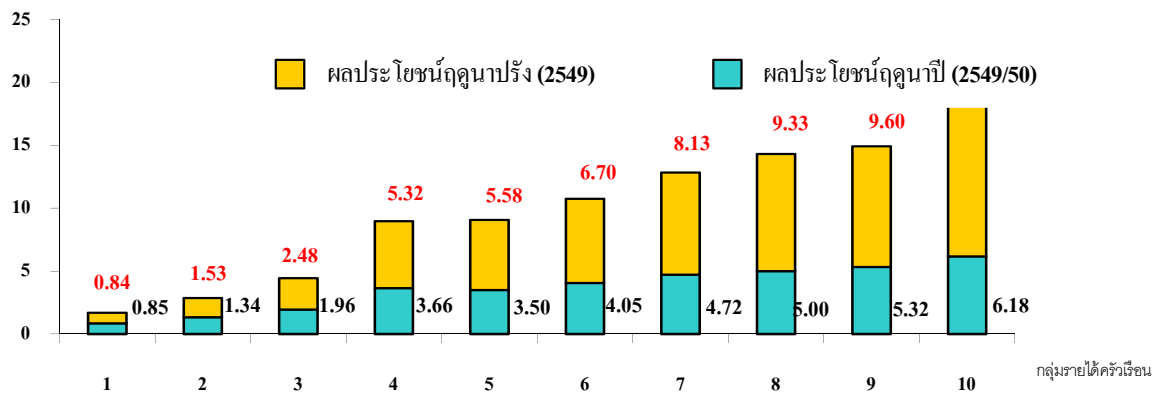
ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.), 2552

เพื่อแสดงว่าชาวนาที่ได้ประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นชาวนามีฐานะในเขตชลประทาน ผู้วิจัยจึงคำนวณหาจำนวนชาวนาที่มีข้าวส่วนเกินเหลือขายในตลาด และมูลค่าข้าวที่ขายในตลาด จากข้อมูลการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2549 โดยจำแนกครัวเรือนชาวนาเหล่านั้นตามกลุ่มรายได้ 10 กลุ่ม (จากกลุ่มที่ 1 คือจนที่สุด ถึงกลุ่มที่ 10 รายที่สูงสุด) จากนั้นก็นำปริมาณข้าวที่รับจำนำในปี 2548/49 มากระจายตามสัดส่วนของมูลค่าข้าวส่วนเกินที่ขายในตลาด (โดยมีข้อสมมติว่าส่วนแบ่งข้าวส่วนเกินของชาวนาแต่ละรายเป็นตัวกำหนดปริมาณข้าวที่ขายให้รัฐภายใต้โครงการจำนำ) รูปที่ 3.3 แสดงว่า ชาวนาจากครัวเรือนที่รวยที่สุด ร้อยละ 20 (2 กลุ่ม) ได้ประโยชน์จากโครงการรับจำนำในปี ร้อยละ 11.50 ส่วนชาวนายากจนที่สุด ร้อยละ 20 ได้รับ

ประโยชน์เพียง ร้อยละ 2.2 ในกรณีการจำหน่ายข้าวปริง ชาวนาที่ร่ำรวยได้รับประโยชน์มากกว่ากรณี  
จำหน่ายข้าวนาปี เพราะกลุ่มรวยที่สุด ร้อยละ 20 ได้รับประโยชน์ ร้อยละ 23.5 ส่วนชาวนากลุ่มจนที่สุดได้  
ประโยชน์จากการจำหน่ายเพียง ร้อยละ 2.4

รูปที่ 3.4 การกระจายผลประโยชน์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก จำแนกตามรายได้ของชาวนา 10 กลุ่ม 2549/50

ร้อยละของมูลค่าข้าวเปลือกที่รับจำนำ



หมายเหตุ : กลุ่มรายได้ 1 คือ กลุ่มครัวเรือนชาวนา 10% ที่จนที่สุด

กลุ่มที่ 10 คือ กลุ่มครัวเรือนชาวนา 10% ที่รวยที่สุด

ที่มา : Poapongsakorn and Isvilanond, 2008



## บทที่ 4

### การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการทุจริตของผู้เกี่ยวข้องใน โครงการนำข้าวเปลือก

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกแก่ผู้เกี่ยวข้องในโครงการนำข้าวเปลือกเป็นแรงจูงใจให้ผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ลงทุนใช้ทรัพยากร (real resources) เพื่อแสวงหาค่าเช่า (rent seeking activities) แม้กิจกรรมแสวงหาค่าเช่าเหล่านั้นจะช่วยให้ผู้ลงทุนมีรายได้ส่วนตัวเพิ่มขึ้น แต่ผลผลิตของสังคมโดยรวมมิได้เพิ่มขึ้น ตรงกันข้ามกิจกรรมบางอย่างเป็นการถลุงทรัพยากรอันมีค่าของสังคม (rent dissipation) และบางกรณีอาจก่อความเสียหายต่อสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจน เช่น การประมูลกิจการผูกขาด ผู้ประมูลหวังจะได้กำไรหรือค่าเช่าจากการผูกขาด จึงแข่งขันทุกวิถีทางเพื่อให้ชนะการประมูล แต่หลังประกาศผลประมูล มีผู้ชนะคนเดียวที่จะได้กำไรผูกขาด ผู้แพ้การประมูลก็จะสูญเสียทรัพยากรที่ใช้ในกิจกรรมการแสวงหาค่าเช่า ส่วนผลผลิตของสังคมยังเท่ากับปริมาณการผลิตของผู้ผูกขาดที่ชนะการประมูล<sup>27</sup>

วัตถุประสงค์ของบทนี้ คือ การอธิบายพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและพฤติกรรมการทุจริตของผู้เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก รวมทั้งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร

ตอนที่ 4.1 อธิบายพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชาวนา ตอนที่ 4.2 และ 4.3 อธิบายการแสวงหาค่าเช่าของโรงสีและเจ้าของโกดังตามลำดับ ตอนที่ 4.4 อธิบายเรื่องพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าของผู้ส่งออก ตอนที่ 4.5 เป็นบทสรุปซึ่งจะเน้นเรื่องการใช้อำนาจของข้าราชการและนักการเมืองในการ “ขอแบ่งค่าเช่า” ทางเศรษฐกิจจากผู้เกี่ยวข้องในโครงการนำข้าวเปลือก และการเปลี่ยนแปลงมาตรการบางอย่างที่จะทำให้เกิดค่าเช่ามากขึ้น

---

<sup>27</sup> ดูงานของ (Gordon Tullock (1967,1980) Krueger (1974) และ Bhagwati (1987)) มีข้อสังเกตว่าในการวิ่งเต้นแสวงหาค่าเช่า บางครั้งผู้วิ่งเต้นใช้วิธีจ่ายเงินสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การจ่ายเงินแบบนี้เป็น “เงินโอน” แม้จะไม่ใช้การถลุงทรัพยากร แต่ก็เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน

#### 4.1 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชาวนา

เมื่อรัฐบาลเพิ่มราคารับจำนำให้สูงขึ้นในปี 2548/49 ชาวนาที่ลงทะเบียนเข้าโครงการรับจำนำ มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 489,553 ราย ในปี 2547/48 เป็น 624,428 ในปี 2548/49<sup>28</sup> นอกจากนั้น ชาวนาบางคนยังพยายามแสวงหาค่าเช่าเพิ่มเติม ดังนี้

(1) เพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกข้าว โดยลดการปลูกพืชอื่น ๆ ลง โดยเฉพาะในปี 2551 เมื่อราคาข้าวตลาดโลกถีบตัวสูงเป็นประวัติการณ์ รัฐบาลกลับกำหนดราคาจำนำข้าวที่สูงเป็นประวัติการณ์ หลังจากที่ราคาข้าวในตลาดโลกเริ่มลดลงในเดือนพฤษภาคม 2551<sup>29</sup> ผลก็คือ ชาวนาจำนวนมากเริ่มนำพื้นที่เพาะปลูกพืชชนิดอื่น (เช่น อ้อย) มาปลูกข้าว<sup>30</sup> ถึงแม้ชาวนาจะมีรายรับสุทธิมากขึ้น แต่ประเทศสูญเสียผลผลิตอ้อยที่มีมูลค่าตลาดสูงกว่ามูลค่าข้าวในกรณีที่ไม่มีการแทรกแซง

(2) จดทะเบียนพื้นที่เพาะปลูกเกินกว่าความเป็นจริง การสัมภาษณ์เกษตรกรและโรงสีของผู้วิจัยพบว่าในการจดทะเบียนพื้นที่เพาะปลูก เกษตรกรบางคนพาดังการเมืองท้องถิ่นมาด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่เกรงใจต้องยอมจดทะเบียนพื้นที่มากกว่าความจริง จากนั้นเมื่อถึงเวลาจำนำก็นำข้าวเปลือกของญาติพี่น้องหรือเพื่อน หรือซื้อข้าวของชาวนาที่ไม่ได้จดทะเบียนมาขายในโครงการจำนำ ในบางกรณีเกษตรกรบางคนก็จดทะเบียนอาจไม่ได้เพาะปลูกจริง จึงขอซื้อข้าวจากแก่เกษตรกรรายอื่นที่ปลูกข้าวแต่ไม่ได้จดทะเบียน<sup>31</sup>

<sup>28</sup> ปี 2546/47 เมื่อราคาจำนำยังไม่สูงกว่าราคาตลาดมีเกษตรกรเข้าโครงการรับจำนำ 210,460 ราย

<sup>29</sup> ราคาข้าวสาร (ข้าว 100%) ในตลาดโลกเริ่มถีบตัวสูงขึ้นจาก 368 เหรียญสหรัฐต่อดันใน เดือนธันวาคม 2550 มาอยู่ที่ระดับสูงสุด 990 เหรียญสหรัฐต่อดัน ในเดือนพฤษภาคม 2551 จากนั้นก็ลดลงเหลือ 582 เหรียญสหรัฐต่อดันในเดือนธันวาคม 2551 และ 556 เหรียญสหรัฐต่อดัน ในเดือนพฤษภาคม 2552 แต่รัฐบาลตั้งราคาจำนำข้าวเปลือกนาปรังปี 2551 ในราคา 14,000 บาทต่อเกวียน ข้าวเปลือกนาปีฤดู 2551/52 มีราคาจำนำ 12,000 บาท และข้าวเปลือกนาปรังปี 2552 มีราคาจำนำ 11,800 บาทต่อเกวียน ผลคือชาวนานำข้าวส่วนใหญ่มาขายแก่รัฐดังที่อธิบายไว้ในบทที่ 2

<sup>30</sup> ข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2552) พบว่า ในช่วงปี 2550/51 - 2551/52 พื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศเพิ่มขึ้นประมาณ ร้อยละ 0.06 ขณะที่พื้นที่เพาะปลูกอ้อยโรงงานลดลง ร้อยละ 8.63 ผลผลิตข้าวเคมีเพิ่มจาก 18.2 ล้านตันต่อปีในช่วงพ.ศ. 2527/38-2541/42 มาเป็น 22.1 ล้านตัน ในช่วงปี 2542/43-2551/52

<sup>31</sup> เจ้าของที่ดินบางรายที่ให้เช่าที่ดิน อาจบังคับให้ผู้เช่ามาขายข้าวให้ตนเพื่อนำไปขายในโครงการจำนำ



(3) เกษตรกรที่มีพื้นที่เพาะปลูกเกินกว่าเพดานมูลค่าการจำหน่ายต่อราย (350,000 บาท ในการจำหน่ายนาปรังปี 2552 ซึ่งลดลงจาก 500,000 บาทต่อรายในอดีต)<sup>32</sup> เกษตรกรเหล่านี้จะแบ่งซอยพื้นที่ให้แก่ลูกหลาน หรือญาติพี่น้องเพื่อนำข้าวส่วนเกินไปขายในโครงการจำหน่าย

(4) เพิ่มรอบการปลูกข้าวในเขตชลประทาน : ขณะนี้ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่ามีเกษตรกรจำนวนหนึ่งในเขตชลประทานที่แอบลักลอบนำพันธุ์ข้าวที่มีอายุเก็บเกี่ยวเพียง 70-75 วัน มาปลูกเพื่อเพิ่มรอบการเพาะปลูกให้ได้ 6-8 รอบต่อ 2 ปี จากเดิมที่มีการทำนา 5 รอบต่อ 2 ปี หลังจากนั้นเกษตรกรบางรายก็รวมตัวกดดันให้รัฐบาลขยายระยะเวลาและเพดานการรับจำหน่าย เพื่อตนจะได้นำข้าวจากรอบที่ปลูกเพิ่มขึ้นมาเข้าโครงการจำหน่าย ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นเมื่อชาวนาเดินขบวนประท้วงในหลายจังหวัดของภาคกลางในเดือนมิถุนายน 2552 ทำให้รัฐบาลต้องเพิ่มปริมาณจำหน่ายนาปรังในปี 2552 จาก 4 ล้านตันเป็น 6 ล้านตัน และเพิ่มวงเงินงบประมาณในการจำหน่ายอีก 23,600 ล้านบาท (ข่าวหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ 5 มิถุนายน 2552)

พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าของชาวนาดังกล่าวก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคมอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก การเพิ่มรอบการเพาะปลูกเป็น 7-8 รอบต่อ 2 ปี มิได้เพียงแต่ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการจำหน่ายเพิ่มขึ้นเท่านั้น ผลเสียอีกประการคือ ข้าวอายุสั้นจะมีคุณภาพต่ำมาก ปัญหาจะเป็นระเบิดเวลาที่กระทบตลาดส่งออกทั่วโลก เพราะข้าวอายุสั้นส่วนใหญ่ที่ปลูกในช่วงนาปรังเป็นข้าวเพื่อการส่งออก คนไทยไม่นิยมบริโภค เดิมตลาดข้าวไทยเป็นตลาดที่มีคุณภาพสูง ราคาข้าวไทยจึงสูงกว่าเวียดนาม (ดูงานวิจัยของ Minot 1998) ประมาณ ร้อยละ 10-20 โครงการจำหน่ายข้าวเปลือกจะทำให้คุณภาพข้าวส่งออกของไทยลดลงจนไทยอาจสูญเสียตลาดข้าวที่มีคุณภาพในอนาคตอันใกล้

ประการที่สอง โครงการจำหน่ายข้าวเปลือกทำให้เกิดการใช้น้ำและทรัพยากรดินอย่างเข้มข้น ทั้งนี้เพราะชาวนาที่ขายข้าวให้โครงการจำหน่ายเป็นชาวนาในเขตชลประทานในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง (Poapongsakorn and Isvilanonda 2008) ชาวนาเหล่านี้จะพยายามเพิ่มผลผลิตโดยใช้ปุ๋ยและน้ำมากขึ้น (จากการเพิ่มรอบการผลิต และเพิ่มพื้นที่) ระยะพักดินสั้นลง ผลเสียคือ

---

<sup>32</sup> ในปี 2551/52 มีชาวนาที่เข้าโครงการจำหน่ายเพียง 184,156 ราย (จากชาวนาทั่วประเทศ 3.4 ล้านราย) โดยที่ ร้อยละ 73 มีการจำหน่ายมากกว่าร้อยละ 60,000 บาท ดังนั้นโครงการจำหน่ายจึงเป็นโครงการที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่ชาวนารายใหญ่

การเปลี่ยนแปลงน้ำท่วมที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาความขาดแคลนน้ำรุนแรงขึ้น<sup>33</sup> (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2545) ทำให้มลพิษในน้ำและดินเพิ่มขึ้น และความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาเพื่อยุทธศาสตร์รุนแรงเพิ่มมากขึ้นในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง

ประการที่สาม การรับจำนำข้าวในราคาสูงกว่าราคาตลาด ทำให้เกษตรกรยืมต้นทุนเพิ่มขึ้นตราบดีที่ราคาจำนำ (ผลประโยชน์ส่วนเพิ่มของชาวนา) สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มของชาวนา ทำให้ต้นทุนของชาวนาเพิ่มสูงขึ้น ดังที่อธิบายไว้ในบทที่แล้ว ซึ่งจะทำให้ไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันรวดเร็วขึ้น

โดยสรุป นอกจากโครงการจำนำข้าวเปลือก จะทำให้ต้นทุนการผลิตของชาวนา (private cost) สูงขึ้นตามราคาจำนำแล้ว ต้นทุนสังคม (social cost) ก็จะสูงขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนที่เกิดจากการขาดแคลนน้ำ มลพิษต่อน้ำและดิน และความเสี่ยงจากเพื่อยุทธศาสตร์ในพื้นที่ปลูกข้าวสำคัญของไทย

## 4.2 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของโรงสี

ต้นทุนของค่าเช่าของโรงสีมาจากการกำหนดอัตราการตีแปรสภาพที่ทำให้โรงสีได้กำไรมากกว่าธุรกิจสีข้าวตามปกติ และโรงสีบางแห่งแอบนำข้าวในโครงการรับจำนำไปหมุนเงินก่อน แต่โรงสีที่จะเข้าร่วมโครงการจะต้องมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ขององค์กรการคลังสินค้า (และองค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร) เช่น ต้องมีเครื่องอบลดความชื้นหรือลานตาก ปริมาณรับฝากข้าวเปลือกต้องไม่เกิน 50 เท่าของกำลังการผลิต และต้องรับซื้อข้าวจากเกษตรกรตามการค้าปกติไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณรับฝาก

ดังนั้น โรงสีที่จะเข้าร่วมโครงการจึงต้องลงทุนขยายกำลังการผลิตให้มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ของรัฐ<sup>34</sup> ทำให้เกิดกำลังการผลิตส่วนเกินมโหฬาร<sup>35</sup> (Titapiwatanakun 2008) พบว่า โรงสีมีการลงทุน

<sup>33</sup> ในปี 2551 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับกรมทรัพยากรน้ำและกรมชลประทาน พบว่า ในภาคกลางมีปริมาณน้ำที่เป็นความจุที่ใช้งานได้ 18,422 ล้านลูกบาศก์เมตร แต่มีความต้องการน้ำ 37,020 ล้านลูกบาศก์เมตร (เอกสารของคณะกรรมการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำและการชลประทาน 27 พฤษภาคม 2551)

<sup>34</sup> อันที่จริงเมื่อรัฐบาลเริ่มจำนำข้าวนาปรังโรงสีบางแห่ง (เช่น บริษัท เพรสซิเดนซ์ อะกรี เทคดิง จำกัด) ก็เริ่มลงทุนสร้างไซโลแล้ว เพราะคาดว่าเมื่อปริมาณข้าวนาปรัง และปริมาณการจำนำข้าวนาปรังมากขึ้น ตลาดและรัฐจะมีความต้องการบริการไซโลอบข้าวเปลือกที่มีความชื้นสูง (การสัมภาษณ์คุณพิพัฒน์ พะเนียงเวทย์ผู้ก่อตั้งบริษัท)

<sup>35</sup> ใน 5-6 ปีที่ผ่านมาโรงสีใหม่เกิดขึ้นจำนวนมาก ส่วนใหญ่มีกำลังการผลิตเกินกว่าวันละ 100 ตัน โรงสีใหม่เหล่านี้จะเข้าร่วมโครงการจำนำส่วนหนึ่งของโรงสีใหม่เป็นพ่อค้าข้าวเปลือกในท้องถิ่น หรือเจ้าของตลาดกลางที่หมดอาชีวะเนื่องจากราคาจำนำข้าวเท่ากันทั่วประเทศเหล่านี้ไม่อาจหากำไรจากส่วนต่างราคาระหว่างพื้นที่ได้ (arbitrage) จึงหัน

ขยายกำลังการผลิตจาก 0.86 ล้านบาทต่อโรงในปี 2530 เป็น 1.62 ล้านบาทในปี 2548 อดีตนายกสมาคมโรงสีข้าว (ให้สัมภาษณ์ในรายการคมชัดลึก ของสถานีโทรทัศน์เนชั่นทีวี เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2552) ให้ข้อมูลว่าปัจจุบันโรงสีทั่วประเทศมีกำลังการผลิตรวมอย่างต่ำ 60 ล้านตันข้าวเปลือก<sup>36</sup> ขณะที่ผลผลิตข้าวทั้งปีเพียง 32 ล้านตันข้าวเปลือก นอกจากนั้นโรงสีจำนวนมากต่างก็พยายามเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวเปลือกนาปี ในปี 2551/52 มีโรงสีในโครงการจำนวน 745 โรง เทียบกับ 111 โรง ในปีการผลิต 2550/51 433 โรง ในปี 2549/50 และ 323 โรง ในปี 2548/49 ส่วนการจำนำข้าวนาปรัง ปี 2552 มีโรงสีในโครงการ 521 แห่ง เทียบกับ 278 โรง ในปี 2550<sup>37</sup> จำนวนโรงสีในโครงการจำนำ จึงขึ้นกับส่วนต่างระหว่างราคาจำนำ กับราคาข้าวเปลือกในตลาด

นอกจากนั้นโรงสียังมีพฤติกรรมอื่นในการแสวงหาค่าเช่า ได้แก่

(ก) การสวมสิทธิ์ข้าวนา โดยการซื้อสิทธิ์จากผู้รวบรวมสิทธิของชาวนามาขายให้โรงสี ราคาซื้อขายสิทธิ์จะขึ้นกับส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาจำนำ เช่น ในปี 2552 ขณะที่ราคาจำนำข้าวนาปรังเท่ากับ ต้นละ 11,800 บาท และราคาตลาดเฉลี่ย 9,000 บาท ราคาของสิทธิ์จะไม่เกิน ต้นละ 500 บาท (จากการสัมภาษณ์โรงสีในปี 2552) เป็นต้น นอกจากนั้นการที่ราคาจำนำสูงมาก ทำให้มีการลักลอบนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์ Tom Slayton ผู้เชี่ยวชาญข้าว ประเมินการว่าในต้นปี 2552 อาจมีข้าวเปลือกจากเขมรลักลอบเข้าไทย จำนวน 5 แสนตัน นายทหารที่รับผิดชอบชายแดนระหว่างจังหวัดตากกับพม่า รายงานว่ามีรถบรรทุกข้าวข้ามจากพม่า มาฝั่งไทยคืนละนับร้อยเที่ยวโดยมีการจ่ายส่วยให้เจ้าหน้าที่วันละกว่าสิบล้านบาท

(ข) ใบอนุญาตข้ามเขต คือ ในบางพื้นที่มีโรงสีจำนวนมากที่เข้าโครงการจำนำ ทำให้โรงสีบางแห่งรับซื้อข้าวจำนำได้น้อย โรงสีจึงเริ่มวิว่งเต็นกับนักการเมืองเพื่อข้ามเขตไปแย่งซื้อข้าว ในจังหวัดที่มีโรงสีจำนวนน้อย เจ้าของโรงสีและผู้สันทัดกรณี ซึ่งเป็นกรรมการหอการค้าไทยให้สัมภาษณ์ผู้วิจัยว่าอัตราค่าวิว่งเต็นขอใบอนุญาตข้ามเขตในการจำนำข้าวในปี 2551 เท่ากับ 3 แสนบาท และ 5 แสนบาท ต่อโรงสี ทั้งนี้ขึ้นกับขนาดกำลังการผลิตของโรงสี

---

มาเปิดกิจการโรงสีตามโครงการจำนำข้าว พ่อค้าเหล่านี้โชคดีที่สามารถกู้เงินได้ในยุครัฐบาลทักษิณที่รัฐบาลเน้นนโยบายให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการรายเล็กและรายกลาง

<sup>36</sup> นายกสมาคมโรงสีคนปัจจุบันให้สัมภาษณ์ผู้วิจัยว่าปัจจุบันโรงสีที่มีขนาดกำลังการผลิตเกินวันละ 100 ตัน มีกำลังผลิตรวมทั้งสิ้นปีละ 90 ล้านตัน ข้อมูลที่ต่างกันขนาดนี้สะท้อนปัญหาว่ารัฐขาดสถิติที่น่าไว้วางใจ และนิยามของกำลังการผลิตก็แตกต่างกัน

<sup>37</sup> ผู้ประกอบการ โรงสีและผู้ส่งออกให้สัมภาษณ์ว่าในช่วง 2-3 ปีที่ ผ่านมามีโรงสีเกิดใหม่หลายแห่ง น่าเสียดายที่สถิติของทางราชการไม่สามารถสะท้อนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้

(ค) นอกจากนั้นการที่ราคาจำหน่ายข้าวนาปรังปี 2552 อยู่ในระดับสูงมาก ทำให้โรงสีส่วนใหญ่ถูกสถานการณ์บังคับให้ต้องเข้าโครงการจำหน่าย รวมทั้งโรงสีที่เดิมไม่เคยเข้าโครงการ เพราะคาดว่าในฤดูนาปรังปี 2552 จะมีข้าวเข้าสู่มือรัฐบาล 6 ล้านตัน จากผลผลิต 7.7 ล้านตัน ดังนั้นโรงสีนอกโครงการจะไม่สามารถหาซื้อข้าวในปริมาณเพียงพอต่อการประกอบธุรกิจตามปกติ สภาพเช่นนี้ทำให้ตลาดการจำหน่ายในบางจังหวัดมีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น เช่น โรงสีภายใต้โครงการในจังหวัดนครปฐมและสุพรรณบุรี ต่างก็ใช้กลยุทธ์การตลาดแย่งลูกค้าชาวนา โดยการแจกของช่วยเหลือให้ชาวนาที่นำข้าวมาขายในโครงการจำหน่าย เช่น เครื่องคั้นชูกำลัง ข้าวเหนียว ฯลฯ

(ง) สถานการณ์แข่งขันเช่นนี้แตกต่างจากบางพื้นที่ที่มีโรงสีในโครงการจำนวนน้อย โดยเฉพาะในภาคอีสาน มีหลักฐานปรากฏว่าโรงสีบางแห่งที่มีอำนาจผูกขาดในพื้นที่มักกดราคารับซื้อข้าวในโครงการ โดยวิธีการวัดความชื้นข้าว หรือสุ่มตัวอย่างข้าวที่ไม่สุกขึ้นมามีราคา ฯลฯ

(จ) พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าประการสุดท้าย ซึ่งเข้าข่ายการทุจริตเช่นเดียวกับการสวมสิทธิ์ในข้อ (ก) คือ การลักลอบนำข้าวเปลือก และ/หรือข้าวสารในโกดังของตนไปหมุนขายในตลาดก่อน เมื่อรัฐบาลสั่งซื้อข้าว โรงสีเหล่านั้นจึงซื้อข้าวเปลือกมาคืนรัฐ หรือในกรณีโรงสีมีโกดังรับฝากข้าวสารในโครงการจำหน่าย เจ้าของโรงสีบางแห่งก็อาจลักลอบนำข้าวสารไปขายก่อน โรงสีบางแห่งร่วมมือกับเจ้าของโกดังกลางและเซอร์เวย์อร์ส่งข้าวที่มีคุณภาพต่ำกว่าข้าวของโครงการรับจำหน่าย เข้าไปในโกดังกลางหรือส่งข้าวเข้าโกดังในปริมาณต่ำกว่าที่ต้องนำส่งจริง<sup>38</sup> หลักฐานที่แสดงว่ามีโรงสีบางแห่งทำผิดเงื่อนไขการรับจำหน่าย คือ อคส. มีคดีฟ้องร้องโรงสีที่ทำผิดเงื่อนไขสัญญาหรือฉ้อฉลเป็นจำนวน 200 แห่ง ในปี 2549 ในจำนวนนี้มีโรงสีที่ถูกขึ้นบัญชีดำไม่ให้มาทำธุรกิจกับ อคส. ถึง 50 แห่ง<sup>39</sup>

โดยสรุปพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าของโรงสีจากการสวมสิทธิ์ข้าวของชาวนา จากการนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้โรงสีได้ส่วนแบ่งค่าเช่ามากกว่า ร้อยละ 18.01 ตามที่คำนวณไว้ในบทที่ 3 (ตารางที่ 3.8) นั่นแปลว่า เกษตรกรจะได้ส่วนแบ่งน้อยกว่า ร้อยละ 38 นอกจากนั้นการที่โรงสีบางแห่งลักลอบนำข้าวในโกดังไปจำหน่ายก่อน หรือลักลอบสับเปลี่ยน

<sup>38</sup> คณะกรรมการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2547/48 พบว่าในการสำรวจข้าวในโกดังจำนวน 1 ล้านตันในเดือนกันยายน 2548 มีข้าวในโกดังต่ำกว่ามาตรฐานถึง ร้อยละ 49 (ไพบรุษ พุทธิสบัติ 29 กันยายน 2548 หน้า 48)

<sup>39</sup> แต่ในปี 2551 นักการเมืองบางคนพยายามยกเลิกบัญชีดำโดยอ้างว่าโครงการจำหน่ายข้าวมีโรงสีจำนวนไม่เพียงพอ มีข้อสังเกตว่าโรงสีจำนวนเป็นมีเจ้าของเป็นนักการเมือง และหวั่นจะเน่น

ข้าวในโกดังเป็นข้าวคุณภาพต่ำลง ยังทำให้โรงสีได้ค่าเช่าเพิ่มขึ้นอีก แต่ข้อมูลที่มีอยู่ไม่เพียงพอจะคำนวณค่าเช่าส่วนนี้ได้

### 4.3 การแสวงหาค่าเช่าของเจ้าของโกดัง และเซอร์เวย์อร์

ต้นตอของค่าเช่าทางเศรษฐกิจและจากการทุจริตที่ตกแก่เจ้าของโกดังรับฝากข้าวสาร คือ (ก) กำไรส่วนเกินจากอัตราค่าเช่าโกดัง (216 บาทต่อตันข้าวสารต่อหกเดือน) ที่สูงกว่าอัตราค่าเช่าตลาด (ข) การลักลอบนำข้าวสารในโครงการจำหน่ายไปขายในตลาดเท่ากับได้ข้าวฟรีมาหมุนขายก่อนแล้วซื้อข้าวคืนให้รัฐภายหลัง (ค) นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือกันระหว่างโรงสี เจ้าของโกดัง (ซึ่งในหลายกรณีก็คือเจ้าของโรงสี) และผู้ตรวจสอบคุณภาพสินค้า (Surveyors) นำข้าวของรัฐเข้าโกดังน้อยกว่าข้าวในโครงการ และ/หรือนำข้าวคุณภาพดีของรัฐไปขาย แล้วนำข้าวที่มีคุณภาพต่ำเข้ามาเข้าโกดังแทน ทำให้ข้าวจริงที่นำเข้าโกดังกลางมีคุณภาพต่ำกว่าข้าวที่รัฐรับซื้อในโครงการรับจำนำ<sup>40</sup> มีข้อสังเกตว่ามูลค่าของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่คำนวณในบทที่ 3 คือ รายการ (ก) ส่วนรายการ (ข) และ (ค) ไม่มีข้อมูลเพียงพอต่อการคำนวณ

กลยุทธการทุจริตข้างต้นเกิดขึ้นจากความหละหลวมของกฎเกณฑ์ประกอบกับความอ่อนแอของกลไกการตรวจสอบของรัฐและการเพิกเฉยไม่ลงโทษผู้กระทำผิด เช่น เจ้าหน้าที่รัฐที่ดูแลคลังสินค้ารู้เห็นเป็นใจกับพ่อค้าเจ้าหน้าที่บางคนไม่ส่งมอบเอกสารของโครงการให้ อคส.<sup>41</sup> กฎเกณฑ์การส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังที่ยินยอมให้มีข้าวขาดน้ำหนักบางส่วน การกองข้าวสารในโกดังทำให้ไม่สามารถสุ่มวัดคุณภาพข้าวส่วนใหญ่ที่กองอยู่ด้านใน กติกาการระบายข้าวที่กำหนดให้ขายข้าว “ตามสภาพ” โดยไม่มีการกำหนดคุณภาพข้าวทำให้เซอร์เวย์อร์ไม่ต้องรับผิดชอบหากข้าวที่ระบายออกจากโกดังมีคุณภาพแตกต่างจากบัญชีการตรวจรับในตอนต้น ดังนั้นจึงปรากฏหลักฐานว่าเซอร์เวย์อร์บางรายเรียกครองเงินได้ไต่ะ จากโรงสีในอัตราที่สูงกว่าอัตราปกติ (เช่น 7-10 บาทต่อตัน ซึ่งสูงกว่าอัตราปกติตันละ 5 บาท) พฤติกรรมเหล่านี้ทำให้โรงสีสามารถส่ง

<sup>40</sup> หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (พฤหัสบดี 29 กันยายน 2548) รายงานว่าผลการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวตามโครงการจำหน่ายข้าวเปลือกในปี 2547/48 ของ พล.ต.อ. เสรีพิศุทธิ์ เตมียาเวส จากการตรวจสอบข้าว 918,341 ตัน ในโกดัง 84 แห่ง พบว่า มีข้าวมาตรฐานถูกต้อง ร้อยละ 46 จาก 55 โกดัง และที่ไม่ได้มาตรฐาน ร้อยละ 54 จาก 57 โกดัง เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ข้าวในโกดังกลางมีคุณภาพต่ำกว่าข้าวในบัญชีของรัฐอาจเกิดจากวิธีการจัดเรียงกองข้าวในโกดัง โดยมีการนำข้าวที่มีคุณภาพถูกต้องตามบัญชีกองไว้ในด้านนอก ส่วนข้าวคุณภาพต่ำถูกกองไว้ด้านในทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถชักตัวอย่างมาตรวจสอบได้

<sup>41</sup> ปัญหาเอกสารหายทำให้ อคส. ไม่สามารถปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวในบางโครงการได้ ผลคือ สตง.ยังไม่ให้การรับรองงบการเงินของ อคส. ในบางปี

ข้าวขาดน้ำหนักและส่งข้าวคุณภาพต่ำเข้าสู่โกดัง ปัญหานี้กลายเป็นอุปสรรคของการประมูลข้าวของผู้ส่งออกทั่วไปที่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพข้าวหากคนไม่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโรงสีและเจ้าของโกดังกลาง

ถ้าไรส่วนเกินต่างๆข้างต้นทำให้มีโกดังจำนวนมากเข้าร่วมโครงการ และมีโกดังใหม่ๆเกิดขึ้น เพราะอัตราคืนทุนต่อการลงทุนเพียง 3 ปี (จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ) ขณะเดียวกันข้าวในโกดังกลางของรัฐบาลกลับมีคุณภาพต่ำลงต่างๆที่รัฐเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาสภาพข้าวเป็นจำนวนมาก

#### 4.4 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ส่งออก

การคำนวณการแบ่งผลประโยชน์ส่วนเกินหรือค่าเช่าในบทที่แล้วพบว่ากลุ่มผู้ส่งออกได้ส่วนแบ่งค่าเช่าจากโครงการรับจำนำข้าวในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 23.42) นอกจากนั้นผู้ส่งออกรายใหญ่เพียงไม่กี่รายได้ส่วนแบ่งค่าเช่าเกือบทั้งหมด กล่าวคือ ผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดสองรายแรกได้ส่วนแบ่งค่าเช่าไป ร้อยละ 59 (หรือ 2,642 ล้านบาท) ขณะที่ผู้ส่งออกรายใหญ่อันดับที่ 3-4 ได้ส่วนแบ่งอีก ร้อยละ 20 - 30 รวมเป็น ร้อยละ 79 - 89 คำถามคือ ทำไมในการประมูลข้าวส่วนใหญ่ จึงมีผู้ส่งออกรายใหญ่เพียงไม่กี่รายที่ชนะการประมูล<sup>42</sup> ผู้ส่งออกเหล่านี้มีกระบวนการแสวงหาค่าเช่าอย่างไร

คำตอบ คือ รัฐจัดให้มีการประมูลขายข้าวแต่ละครั้งเป็นปริมาณมากๆ (นับล้านตัน) โดยผู้ประมูลต้องยอมรับ “สภาพข้าว” ที่มีอยู่ในโกดังของรัฐ ทำให้มีผู้ประมูลจำนวนน้อยราย เพราะผู้ส่งออกส่วนใหญ่ไม่มีเงินทุนเพียงพอและไม่มีศักยภาพที่จะประมูลข้าวครั้งละหลายแสนตัน ตัวอย่าง<sup>43</sup> เช่น ในการประมูลเดือนตุลาคม 2551 ผู้ประมูลรายใหญ่ที่สุด 2 รายแรกประมูลข้าวได้ถึง ร้อยละ 58.92 (หรือ 0.92 ล้านตัน) และการประมูลในเดือนพฤศจิกายน 2551 ผู้ชนะ 2 รายใหญ่สุดมีส่วนแบ่ง ร้อยละ 58.10 เป็นต้น

<sup>42</sup> ในการประมูลเดือนพฤศจิกายน 2551 รวม 17 ราย เดือนธันวาคม 2551 มี 14 ราย (ซ้ำกับเดือนพ.ย. 2551 ถึง 10 ราย) และพฤษภาคม 2552 มีผู้ชนะประมูล 17 ราย โดยทั่วไปผู้ชนะประมูลรายใหญ่ที่สุดจะมี 5 ราย กับยักษ์ใหญ่ 1 ราย ได้แก่ บริษัท ไชยพรแอนด์ฟู๊ดโปรดักส์, ซีพีอินเตอร์เทรด, เอเซียโกลเด้นไรซ์, พงษ์ลาภ, ไทยฟ้าและสุดท้าย บจก. สยามอินดิగా

<sup>43</sup> แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ส่งออกที่ชนะการประมูลจะเป็นผู้ส่งออกข้าวที่ชนะประมูลทั้งหมด ในหลายกรณีผู้ชนะประมูลเพียงแต่ขายสิทธิการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออกรายเล็ก เรียกว่ากินหัวคิวจากสิทธิการส่งออกที่มาจากประมูล

เมื่อมีจำนวนผู้ประมูลข้าวน้อยราย และแต่ละคนจะได้ประโยชน์มูลค่ามหาศาล (concentrated benefits) ผู้ประมูลเหล่านั้นสามารถฮั้วการประมูล โดยการกีดราคาประมูลรวมทั้งสามารถวิ่งเต้นกับเจ้าหน้าที่รัฐบางคน เพื่อกำหนดเงื่อนไขการประมูลและเงื่อนไขสัญญาที่ทำให้ตนได้เปรียบคู่แข่ง ทั้งนี้เพราะต้นทุนธุรกรรมในการฮั้วประมูล (transaction cost) อยู่ในระดับต่ำ

องค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้การฮั้วประมูลระหว่างผู้เข้าประมูลประสบความสำเร็จ จนผู้ประมูลชนะการประมูล คือ การวิ่งเต้นกับผู้มีอำนาจทางการเมืองในการประมูล ซึ่งทำให้ผู้ประมูลสามารถชนะการประมูลในราคาต่ำกว่าราคาตลาด เพราะบางส่วนของส่วนต่างราคาคงกล่าวจะตกเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้มีอำนาจหรือเป็นเงินค่าใช้จ่ายในการวิ่งเต้นกับผู้มีอำนาจ หรือบางครั้งบริษัทที่เข้าประมูลเป็นบริษัทของครอบครัวของนักการเมืองหรือเป็นหัวหน้าคณะของนักการเมืองผู้มีอำนาจโดยตรง การจ่ายเงินตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างผิดกฎหมายหรือจ่ายเงินช่วยเหลือพรรคการเมือง ถือเป็น “การโอนค่าเช่า” ไม่ใช่ “การถลุงค่าเช่า” (rent dissipation) แต่การจ่ายเงินเหล่านี้ล้วนอยู่ในข่ายคอร์รัปชัน

หลักฐานที่สื่อว่าการประมูลอาจมีการฮั้วราคากัน คือ ราคาข้าวที่ผู้ประมูลแต่ละรายเสนอประมูลใกล้เคียงกันมากดังตารางที่ 4.1 การฮั้วราคาเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดขนาดของค่าเช่าที่จะตกแก่ผู้ประมูล เพราะค่าเช่าจากการประมูล เท่ากับ ส่วนต่างระหว่างราคาประมูล กับราคาข้าวในตลาดส่งออก ในบทที่แล้ว ผู้วิจัยแสดงหลักฐานว่า ราคาประมูลอยู่ในต่ำกว่าราคาส่งออก

อย่างไรก็ตาม ยังมีเหตุผลอีก 2 ประการที่อธิบายว่าทำไมราคาประมูลข้าวของรัฐต่ำมาก เหตุผลข้อแรก คือ รัฐประมูลข้าวตามสภาพ ผู้ประมูลจะต้องยอมรับสภาพของข้าวที่ประมูลได้ ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงว่าข้าวจำนวนมากจะมีคุณภาพต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (เพราะปัญหาการฉ้อฉลในการส่งมอบข้าวเข้าโกดังของรัฐ หรือการเวียนเทียนข้าวในโกดังดังกล่าวแล้ว) เหตุผลที่สองคือ ข้าวเก่าที่อยู่ในโกดัง 3 – 4 ปี จะมีราคาต่ำลงมาก

ตารางที่ 4.1 ราคาข้าวของผู้ชนะการประมูล (บาท/กิโลกรัม)

ประเภทข้าว	ราคาประมูลของผู้ประมูลรายใหญ่ 4 รายแรก			
	รายที่ 1	รายที่ 2	รายที่ 3	รายที่ 4
<b>พฤศจิกายน 2551</b>				
ข้าวขาว 5%	11.00	11.50 - 12.00	11.35 - 11.50	11.30
ข้าวขาว 10%	9.82	11.05	-	-
ข้าวหอมจังหวัด	13.50	14.00 – 14.35	14.00 - 14.20	13.60
ข้าวหอมมะลิ	15.80 - 16.80	18.00	10.50	-
ข้าวปทุมธานี	14.00	12.00	-	-
<b>ธันวาคม 2551</b>				
ข้าวขาว 5%	15 - 16.25	16.05 - 16.55	15.6 - 16.55	16.05
ข้าวขาว 10%	12.10	-	-	-

ตารางที่ 4.1 ราคาข้าวของผู้ชนะการประมูล (บาท/กิโลกรัม) (ต่อ)

ประเภทข้าว	ราคาประมูลของผู้ประมูลรายใหญ่ 4 รายแรก			
	รายที่ 1	รายที่ 2	รายที่ 3	รายที่ 4
ข้าวขาว 15%	10.10	-	-	-
ข้าวขาว 25% เลิศ	8.15	7.6 - 8.14	8.115	8.20
ข้าวปทุมธานี	9.9 - 16.35	16.4 - 17.50	-	-
<b>พฤษภาคม 2552</b>				
ข้าวขาว 5%	13 - 15.5	14.60	15.22	-
ข้าวขาว 10%	13.50	-	-	-
ข้าวขาว 15%	12.50	-	-	-
ข้าวขาว 25%	10.50	8.05	8.50	-
ข้าวหอมจังหวัด	18.00	17.00	21.50	16.30
ข้าวหอมมะลิ	24.25	21.60 - 23.60	18.10	24.50
ข้าวปทุมธานี	16.00 - 16.95	15.80 - 16.00	17.00	14.00

ที่มา : การประมูลข้าวของ อคส. และกระทรวงพาณิชย์

นอกจากการซื้อประมูลเพื่อลดราคาประมูลให้ต่ำแล้ว หลักฐานที่แสดงว่าอาจมีการวิ่งเต้นในการประมูลข้าวมีดังนี้ (1) ในสัญญาการขายข้าวของรัฐ ผู้ประมูลมีเวลาในการจ่ายเงินค่าข้าวให้รัฐนานถึง 5-6 เดือนหลังการประมูล ผลก็คือ ผู้ชนะการประมูลจะมีต้นทุนการขายข้าวต่ำกว่าผู้ส่งออกทั่วไปที่ต้องจ่ายเงินซื้อข้าวจากโรงสีก่อน ตลาดส่งออกจึงมีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ส่งออกที่ชนะการประมูลข้าวรัฐ กับผู้ส่งออกทั่วไป (2) มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาซื้อขายหลังเสร็จสิ้นการประมูล เช่น ในสัญญาการประมูลข้าวระหว่าง อคส.กับ บริษัท เพรสซิเดนท อะกรี เทรดิง จำกัด ผู้ชนะการประมูลเมื่อ 6 พฤษภาคม 2547 หนังสือเชิญให้มีการประมูล (TOR) กำหนดให้ผู้ประมูลต้องทำหนังสือค้ำประกันสัญญา ร้อยละ 5 ของมูลค่าซื้อขายตามสัญญา แต่เมื่อการประมูลเสร็จสิ้นปรากฏว่ามีการลดวงเงินในสัญญาค้ำประกันเหลือ ร้อยละ 1 และบริษัทผู้ประมูลสามารถนำหลักฐานการส่งออกมาขอคืนสัญญาค้ำประกันได้เป็นงวดๆ ตามปริมาณการส่งออก (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ พ.ศ. 2548 หน้า 11) นอกจากนั้นยังมีการแก้ไขสัญญาซื้อขายข้าวเลขที่ คชก.ขบ.02/47 ลว. 18 พค. 47 จากเดิมที่กำหนดให้ผู้ซื้อต้อง “ส่งออกข้าวสาร” ที่ซื้อจากรัฐบาล โดยตัดเงื่อนไขดังกล่าวออกในบันทึกต่อท้ายสัญญา ซื้อขายข้าวสาร (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ พ.ศ. 2548 หน้า 12-13) (3) ในเวลาต่อมารัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงนโยบายจำนำเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ชนะการประมูล รายดังกล่าว (ดูหัวข้อถัดไป)

นอกจากการแก้ไขเงื่อนไขสัญญาการประมูลข้างต้นแล้ว การประมูลข้าวในปี 2547 ยังมีปัญหาที่อาจเข้าข่ายการทุจริตหลายประการ ดังนี้ ปัญหาแรก คือ บริษัทผู้ชนะการประมูลทำผิดสัญญาการประมูล รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ของวุฒิสภา (2548) พบว่าผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ชนะ



การประมูลในปี 2547 มีปริมาณการส่งออกจริงต่ำกว่าตัวเลขปริมาณการส่งมอบข้าวของ อคส. ถึง 3.62 แสนตัน แสดงว่าอาจมีข้าวบางส่วนที่ต้องส่งออกตามสัญญาถูกบริษัทกลั่นนํามาขายในประเทศ ประการที่สอง มีการพบว่าบริษัทมีพฤติกรรมรับมอบข้าวใหม่มากกว่าข้าวเก่า กล่าวคือ ข้อมูลการขอรับมอบข้าวของบริษัท พบว่า ณ วันที่ 6 พฤษภาคม 2547 บริษัทรับมอบข้าวใหม่ (ปีการผลิต 2546/47) ร้อยละ 77.2 และรับมอบข้าวเก่า (ปีการผลิต 2544-2546) เพียง ร้อยละ 34.4 จึงเป็นไปได้ว่าบริษัทอาจไม่ขอรับมอบข้าวเก่าทั้งหมดเมื่อครบกำหนดสัญญา โดยอาจยอมให้ยึดเงินค้ำประกันสัญญา หรืออาจมีการขอขยายเวลารับมอบข้าวออกไปอีก

เนื่องจากปัญหาคุณภาพข้าวในสต็อกของรัฐบาล ผู้ส่งออกที่ต้องการประมูลข้าวรัฐจึงต้องลงทุน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณภาพข้าวในโกดังที่จะมีการประมูล วิธีแรก คือ ผู้ส่งออกบางรายจะมีโรงสีและโกดังกลางของตนเอง หรือโรงสีบางรายจะขายกิจการมาเป็นผู้ส่งออกข้าวของรัฐบาลวิธีที่สอง คือ ผู้ส่งออกจะต้องลงทุนสืบเสาะข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพข้าวใน โกดังที่จะประมูล โดยการสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าของโรงสีและเจ้าของโกดังกลางในโครงการรับจำนำ

#### 4.5 สรุป : การแสวงหาค่าเช่าของนักการเมืองและข้าราชการ

นอกจากนโยบายการจำนำข้าวเปลือกในราคาสูงกว่าราคาตลาดจะทำให้ให้นักการเมืองได้คะแนนเสียงจากชาวนาและสร้างฐานหัวคะแนนจากเจ้าของโรงสีและผู้นำชาวนาในเขตชลประทานของภาคกลางและภาคเหนือตอนล่างแล้ว<sup>44</sup> นักการเมืองบางคนสามารถใช้อำนาจทางการเมืองดูดซับค่าเช่าทางเศรษฐกิจบางส่วนจากผู้เกี่ยวข้อง โดยการสร้าง “นวัตกรรมด้านนโยบาย” หรือด้วยการสร้างกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการแสวงหาค่าเช่าอย่างต่อเนื่อง อาทิ การแต่งตั้งที่ปรึกษาที่เคยมีประสบการณ์คลุกคลีกับนโยบายรับจำนำสินค้าเกษตร<sup>45</sup> นอกจากนี้ นักการเมืองบางคนก็สามารถใช้โครงการจำนำข้าวเป็นเครื่องมือในการแจกจ่ายค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้แก่หัวคะแนนของตนและบางส่วนก็เข้าพกเข้าห่อเสียเอง เช่น การเพิ่มราคารับจำนำ เพิ่มวงเงินงบประมาณการประกันและขยายระยะเวลาในการรับจำนำ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประมูลขายข้าวของรัฐบาล เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจของพรรคพวกและญาติพี่น้อง<sup>46</sup>

<sup>44</sup> ยิ่งกว่านั้นโรงสีบางแห่ง (ที่มีนักการเมืองหนุนหลัง) ยังสามารถใช้อำนาจเงินว่าจ้างเกษตรกรบางคนให้เดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือก และยืดเวลาการจำนำดังเช่น เหตุการณ์ในเดือนมิถุนายน และต้นกันยายน 2552 วิธีการเช่นนี้ไม่ต่างจากการจู่โจมโจรรัฐบาล

<sup>45</sup> นักการเมืองบางคนจะแต่งตั้งที่ปรึกษาของตนเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

<sup>46</sup> ในเดือนกันยายน-ตุลาคม 2553 มีข่าวความไม่โปร่งใสในการประมูลขายข้าวสารจำนวน 2 ล้านตัน ให้บริษัทแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นนายหน้าของบริษัทการค้าที่เป็นรัฐวิสาหกิจของจีน

นวัตกรรมด้านนโยบายที่น่าสนใจมากเป็นพิเศษเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลทักษิณ ในปี 2547 หลังจากที่ บริษัท เพรสซิเดนท์ อะกรี เทรคคิง จำกัด ซึ่งเป็นผู้ส่งออกหน้าใหม่ประสบความสำเร็จในการประมูลข้าวรัฐบาลจำนวน 1.68 ล้านตันในราคาสูงกว่าราคาตลาด<sup>47</sup> สร้างความประหลาดใจให้ผู้ประมูลข้าวรายอื่นๆ เมื่อรวมกับข้าวจำนวน 5 แสนตันที่บริษัทนี้ประมูลจากรัฐในราคา 162 เหรียญ ทำให้บริษัทผู้ส่งออกหน้าใหม่รายนี้มีสต็อกข้าวในมือมากที่สุดในตลาดถึง 2.2 ล้านตัน “บริษัทดังกล่าวสามารถกุมทิศทางของตลาดได้เพียงคนเดียว เสมือนรัฐบาลได้ตั้งบริษัทขึ้นมาบริหารสต็อกข้าวแทนที่จะใช้ อ.ค.ส. กับ อ.ต.ก. ที่ไม่มีความคล่องตัว” (เจมส์ คีดี ปิ่นทอง ประชาชาติธุรกิจ, 10 พฤษภาคม 2547)

หลังจากการประมูลขายข้าวดังกล่าวแล้ว ในเวลาต่อมารัฐบาลก็ประกาศขึ้นราคารับจำนำข้าวฤดูใหม่ให้สูงกว่าราคาตลาด กล่าวคือ ราคาจำนำข้าวเปลือกนาปี 2547 เท่ากับ 5,250 บาทต่อตัน ขณะที่ราคาตลาดเท่ากับ 5,000 บาทต่อตัน และราคาจำนำข้าวเปลือกนาปี 2547/48 เท่ากับ 6,600 บาท ขณะที่ราคาตลาดเท่ากับ 6,000 บาทต่อตัน และเพิ่มงบประมาณการรับจำนำผลที่ตามมา คือ ข้าวเปลือกจำนวนมากไหลไปสู่มือรัฐบาล ราคาข้าวเปลือกในตลาดพุ่งสูงขึ้น ผู้ส่งออกทั่วไปจึงมีต้นทุนแพงกว่าบริษัทยักษ์ใหญ่ที่ประมูลข้าวได้ ทำให้ต้องไปขอซื้อข้าวจากบริษัทยักษ์ใหญ่ที่ประมูลข้าวดังกล่าวได้ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ดังกล่าว จึงเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่อธิบายว่าทำไมบริษัทยักษ์ใหญ่ดังกล่าวกล้าประมูลซื้อข้าวรัฐในราคาสูงกว่าราคาตลาด<sup>48</sup>

การขึ้นราคาจำนำยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้นักการเมืองใช้เป็นเครื่องมือเรียกครองเงินใต้โต๊ะจากโรงสีที่ต้องการเข้าโครงการจำนำ<sup>49</sup> ตัวอย่างเช่น ก่อนจะมีการกำหนดราคาจำนำข้าวนาปี ในปี 2551 (ณ ราคา 14,000 บาท) ข้อมูลจากอดีตเจ้าของโรงสีใหญ่ที่เคยรับผิดชอบการบริหารโครงการรับจำนำข้าว (ให้สัมภาษณ์ผู้วิจัยและผู้สื่อข่าวสถานีโทรทัศน์แห่งหนึ่ง) ว่านักการเมืองได้มาเสนอโควตาจำนำข้าวให้ตนและโรงสีในเครือของตน จำนวน 2 แสนตัน โดยขอแลกกับเงินค่าโควตาตันละ 1-2 พันบาท เพราะ หากราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดอย่างมาก ทั้งนักการเมืองและโรงสีที่รู้ก่อนล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะกำหนดราคาประกัน 14,000 บาท ขณะที่ราคาตลาดอยู่ที่ 10,000 บาท ย่อมสามารถหาประโยชน์จากข้อมูลล่วงหน้าดังกล่าว เพราะโรงสีที่รู้ล่วงหน้าสามารถหาซื้อข้าวล่วงหน้า

<sup>47</sup> หลังการประมูลข้าว รัฐบาลได้จ่าย “ค่าการตลาด” กับ “ค่าปรับปรุงข้าว” ให้กับผู้ซื้อที่ชนะประมูลรายดังกล่าวด้วย

<sup>48</sup> ผู้เชี่ยวชาญในวงการข้าวและผู้สื่อข่าวบางคนเชื่อว่าเจ้าของบริษัทตัวจริง คือ ภรรยาของนักการเมืองผู้มีอำนาจ แต่ก็ไม่เคยมีหลักฐาน

<sup>49</sup> ผู้เชี่ยวชาญวงการโรงสีข้าว เล่าว่ามีโรงสีจำนวนมากที่ขาดทุนจากการที่ราคาข้าวต้นปี 2551 พุ่งสูงขึ้นแบบผิดปกติ จึงมีการวิ่งเต้นให้รัฐเพิ่มราคาจำนำ เพื่อจะได้ขายข้าวของตนเองให้แก่รัฐ

เพื่อนำมาสวมสิทธิ์การจำหน่ายในภายหลัง แต่โชคดีที่ในเวลาต่อมารองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจยินยอมให้กำหนดราคารับจำหน่ายเพียง 12,000 บาทต่อตัน

ตราบดที่รัฐมีข้าวในสต็อกเป็นจำนวนหลายล้านตัน ตราบนั้นก็จะมึนนักการเมืองบางคนพยายามแสวงหาผลตอบแทนจากการขายข้าวของรัฐ โดยร่วมมือกับนักธุรกิจบางคนที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง เช่น การประมูลขายข้าวของรัฐบาลในปลายปี 2551 มีข่าวลือเกี่ยวกับการจ่ายเงินใต้โต๊ะให้นักการเมืองอย่างหนาหู ทั้งนี้เพราะราคาของผู้ชนะการประมูลต่ำกว่าราคาตลาดมาก การทำสัญญาหลังประมูลกระทำอย่างเร่งรีบผิดปกติ ตลอดจนมีความไม่โปร่งใสบางประการ (หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ 2 – 4 เมษายน 2552) อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาและถูกสอบสวนกลับกลายเป็นข้าราชการประจำที่ต้องดำเนินการตามคำสั่งของนักการเมือง ส่วนนักการเมืองไม่โดนข้อกล่าวหาใดๆ เพราะมิได้มีหลักฐานใดๆ พาดพิงไปถึง พฤติกรรมเช่นนี้ทำให้นักการเมืองบางคนได้ใจ และอาจใช้เป็นตัวอย่างในการแสวงหาผลประโยชน์จากการประมูลข้าวรัฐบาล ดังนั้นเมื่อมีการประมูลข้าวในเดือนพฤษภาคม 2552 จึงเกิดข่าวหนาหูอีกครั้งว่าราคาประมูลต่ำผิดปกติจนเกิดเป็นแรงกดดันทางการเมืองให้นายกรัฐมนตรีต้องออกคำสั่งยกเลิกสัญญาการขายข้าวจากการประมูลทั้งๆที่มีการทำสัญญาไปแล้ว ตัวอย่างล่าสุด คือ ปัญหาการขายข้าวในสต็อกรัฐบาลจำนวน 1.9 ล้านตันให้แก่ บริษัท เอ็มที เซนเตอร์เทรด จำกัด การประมูลข้าวครั้งนี้ถูกตั้งข้อสังเกตถึงความโปร่งใสตั้งแต่การเป็นบริษัทใหม่ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการซื้อขายข้าว การที่กรรมการบริษัทเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง และการที่บริษัทยื่นเรื่องขอขยายระยะเวลาการขนข้าวออกให้หมดจาก 5 เดือนเป็น 18 เดือน (มติชนรายวัน เสาร์ 9 ตุลาคม 2553 : บทสัมภาษณ์มีสเตอร์เงิน หน้า 7)

นอกจากนั้นโครงการจำหน่ายได้ก่อให้เกิดเครือข่ายกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง ซึ่งประกอบด้วยผู้นำของกลุ่มชาวนาในโครงการรับจำนำจำนวน 3-6 แสนราย ในเขตชลประทานของภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง<sup>50</sup> (จากชาวนาทั่วประเทศ 3.7 ล้านครัวเรือน) โรงสี จำนวน 400-600 แห่ง (จากโรงสีทั่วประเทศทุกขนาด 40,000 แห่ง หรือถ้านับเฉพาะโรงสีที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวัน จำนวนประมาณ 2,000 แห่ง) และผู้ส่งออกรายใหญ่ 4-6 ราย และรายกลางอีก 10-15 ราย (จากผู้ส่งออกทั้งสิ้นในสมาคมผู้ส่งออก 200 ราย และนอกสมาคมฯ อีก 50-60 ราย) กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้สามารถเกาะกลุ่มกันเป็นเครือข่ายหลวมๆ แต่มีความเข้มแข็งเพื่อปกป้องเรียกร้อง และรักษาผลประโยชน์ของตน เช่น การที่กลุ่มผู้นำชาวนาบางกลุ่มร่วมมือกับโรงสีเรียกร้องให้รัฐบาลขยายเพดานการจำหน่ายข้าวนาปรัง

<sup>50</sup> แต่มีชาวนารายใหญ่ที่มีปริมาณการจำหน่ายข้าวเปลือกเกินกว่า 1 แสนบาท ในปี 2551/52 จำนวน 99,832 ราย (ร้อยละ 54) จากผู้จำหน่ายทั้งสิ้น 184,356 ราย แต่ปริมาณจำหน่ายของผู้จำหน่ายรายใหญ่รวมกันสูงถึง ร้อยละ 84 ของปริมาณจำหน่ายทั้งหมด

ในปี 2552 หรือการผนึกกำลังเป็นคลื่นได้นำต่อต้านการยกเลิกโครงการจำนำและการเปลี่ยนแปลงมาตรการช่วยเหลือชาวนาไปสู่โครงการประกันความเสี่ยงด้านราคาในระหว่างเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม 2552 ขณะเดียวกันข้าราชการและนักการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายรับจำนำ และนโยบายประกันความเสี่ยงก็พยายามคัดค้านและเถว่งการนำเสนอโครงการประกันความเสี่ยงและการดำเนินงานตามนโยบายใหม่ของรัฐบาล<sup>51</sup>

หลักฐานเหล่านี้แสดงว่า นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกก่อให้เกิดการทุจริตทั้งแบบทั่วไปและการทุจริตเชิงนโยบาย หรือที่ Khan (2009) เรียกว่า “political corruption” ซึ่งเป็นการทุจริตที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการเจริญเติบโตในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ อย่างไรก็ตามนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรก็เป็นนโยบายทางการเมืองสำคัญที่จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งทางสังคมอันเนื่องมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความยากจนในชนบท รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกร แต่จะต้องเป็นนโยบายที่สามารถควบคุมปัญหาการทุจริตในวงกว้างได้ เพื่อมิให้กระทบต่อการเจริญเติบโตของประเทศ บทสุดท้ายจะนำเสนอข้อเสนอนโยบายดังกล่าว

---

<sup>51</sup> คณะกรรมการข้าวแห่งชาติ (กชช.) มีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการประกันราคาและประกันภัยข้าวเปลือกเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2552 แต่คำสั่งแต่งตั้งออกเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2552 และคณะกรรมการสามารถนำเสนอโครงการต่อ กชช. เมื่อ 17 กรกฎาคม 2552 อย่างไรก็ตาม กชช. ก็ยังต้องให้คณะกรรมการอีก 2 ชุดไปกำหนดราคาประกัน (ซึ่งใช้เวลา 1 เดือน) และกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดราคาอ้างอิง ซึ่งคาดว่าจะประกาศได้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2552 ซึ่งเป็นเวลาเดียวกับที่ ธ.ก.ส.สามารถทำสัญญาประกันราคากับเกษตรกร

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

#### 5.1 สรุป

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกก่อให้เกิดภาระขาดทุนเป็นเงินมหาศาล แต่เป็นภาระหนี้สาธารณะในลักษณะปลายเปิด (contingent liability) ก่อให้เกิดปัญหาวินัยการคลัง เพราะรัฐบาลใช้เงินกู้ของสถาบันการเงินของรัฐ (หรืองบกู้คลัง) ประโยชน์ส่วนใหญ่มิได้ตกแก่ชาวนา แต่ตกแก่ผู้ส่งออก โรงสี เจ้าของโกดัง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าซ้ำชาวนาส่วนใหญ่ที่ได้ประโยชน์ คือ ชาวนาที่มีฐานะในเขตชลประทาน การแทรกแซงตลาดข้าวของรัฐก่อผลกระทบรุนแรงต่อความสามารถในการส่งออก ทำให้ต้นทุนผลิตข้าวของสังคม (social cost) สูงขึ้น แต่คุณภาพข้าวต่ำลง พ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นและตลาดกลางเล็กกิจการ พ่อค้าส่งออกรายใหญ่ ได้เปรียบพ่อค้าส่งออกข้าวรายอื่นๆ การแทรกแซงบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้การแข่งขันลดลง ยิ่งกว่านั้นการแทรกแซงยังก่อให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการทุจริตในทุกระดับของการแทรกแซง ผลที่ตามมา คือ ความเสียหายต่อการใช้ทรัพยากรและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

#### 5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะ มี 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก รัฐบาลควรออกคำสั่งให้กระทรวงพาณิชย์ กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร และหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินโครงการรับจำนำ จัดทำรายงานการเงินและปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกโครงการเป็นรายโครงการให้แล้วเสร็จในเวลา 1 ปี จากนั้นให้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อบันทึกเป็นบทเรียนสำคัญ นอกจากนั้นควรตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาศึกษาผลกระทบและบทเรียนของโครงการรับจำนำพืชผลเกษตรด้วย พร้อมทั้งการสะสางหนี้สินคงค้างทั้งหมดของโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร

ประการที่สอง รัฐบาลควรมีนโยบายการช่วยเหลือและพัฒนาภาคเกษตร 4 ด้าน คือ (1) จัดให้มีการประกันความเสี่ยงด้านราคาข้าว (ดูรายละเอียดในข้อ 5.3) (2) ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ร่วมมือกับธนาคารโลก ทดลองหาแนวทางการประกันความเสี่ยงด้านดิน

ฟ้าอากาศในกรณีข้าว โดยเฉพาะความเสี่ยงจากภัยน้ำท่วม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย<sup>52</sup> (3) ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาแนวทางการพัฒนาผลิตภาพการผลิตข้าวและเพิ่มหรือรักษาระดับขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก (4) กำหนดให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาและแทรกแซงภาคเกษตร มีหน้าที่ต้องจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตและข้อมูลสำคัญของเกษตรกรที่อยู่ในโครงการพัฒนาและแทรกแซง

นอกจากนี้ควรมีการศึกษาวិจัยว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ในช่วงปี 2544/45 ถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาด ส่งผลต่อราคาข้าวเปลือก และราคาข้าวสารในตลาดอย่างไร

### 5.3 แนวทางการประกันความเสี่ยงราคาข้าวเปลือก<sup>53</sup>

#### ก) การประกันความเสี่ยงราคาคืออะไร?

การประกันความเสี่ยงราคา ไม่ใช่ “การยกหรือพยุงราคา” แต่เป็นการลดความเสียหายของชาวนาจาก “ความเสี่ยงราคาคต่ำ” จนทำให้ชาวนาขาดทุน การประกันความเสี่ยงราคาจะช่วยให้ชาวนาวางแผนตัดสินใจปลูกข้าวตอนต้นฤดูได้โดยไม่ต้องกังวลว่าเมื่อเก็บเกี่ยวแล้วจะประสบปัญหาราคาคต่ำจนต้องขาดทุน มีหนี้มีสิน การประกันความเสี่ยงราคา มีลักษณะคล้ายกับการประกันราคาของสัญญาผูกมัดด้านการเกษตร

การประกันความเสี่ยงราคาข้าวหรือการประกันรายได้เกษตรกร จะเป็นการประกันความเสี่ยงของราคาให้แก่ชาวนาทุกครัวเรือน (3.7 ล้านครัวเรือน) รวมทั้งชาวนายากจนที่ไม่มีผลผลิตเหลือขายในตลาด

รัฐบาลควรออกแบบโครงการประกันความเสี่ยงด้านราคาให้มีลักษณะเป็น “กรรมธรรม์ประกันภัยด้านราคา” กล่าวคือ เกษตรกรควรมีส่วนร่วมรับภาระจ่ายเบี้ยประกัน เพื่อซื้อกรรมธรรม์ เบี้ยประกันนี้จะสูงหรือต่ำขึ้นกับตัวแปร 2 ตัว คือ ราคาประกัน ราคาตลาด (หรือราคาอ้างอิง) ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาการเก็บเกี่ยว ส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิง จะเป็นตัวกำหนดภาระ

<sup>52</sup> โครงการนำร่องประกันภัยข้าวโพดโดยใช้ดัชนีน้ำฝนไม่น่าจะเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในกรณีข้าว เพราะข้าวโพดมีลักษณะพิเศษที่มีความต้องการน้ำฝนในปริมาณที่เพียงพอภายในช่วงเวลาประมาณ 20 วัน หากไม่มีฝนในช่วงดังกล่าว ผลผลิตจะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตามขณะนี้ร.ก.ส. ได้ทำข้อตกลงกับ JBIC ในเรื่องการประกันน้ำท่วมกรณีการปลูกข้าว

<sup>53</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2552 “แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว” รายงานที่ดิอาร์ไอ ฉบับที่ 75 ตุลาคม 2552

งบประมาณรายจ่ายของรัฐ ผู้วิจัยได้ลองคำนวณอัตราเบี้ยประกันตามสูตรของ Black-Scholes ดังในตารางที่ 5.1 โปรดสังเกตว่าถ้าต้องการให้ราคาประกันสูงกว่าราคาตลาด ค่าเบี้ยประกันจะสูงกว่า ส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิง (ราคาตลาด) ตามหลักการหากรัฐกำหนดราคาประกันให้ใกล้เคียงต้นทุนการเพาะปลูกต่อตัน<sup>54</sup> ซึ่งมักจะต่ำกว่าราคาตลาดตอนช่วงเก็บเกี่ยว ค่าเบี้ยประกันจะค่อนข้างต่ำ การขายกรรมสิทธิ์ประกันกับราคาจึงมีความเป็นไปได้สูง เพราะเบี้ยประกันจะไม่สูงนัก เช่น ถ้าต้นทุนการผลิตเท่ากับ 7,000 บาทต่อตัน ค่าเบี้ยประกันจะเท่ากับ 347 บาทต่อตัน หรือ ร้อยละ 4.96 ของต้นทุนการผลิต

ถ้ารัฐต้องการช่วยเหลือเกษตรกรนอกเหนือจากการประกันความเสี่ยงก็ควรระบุนวัตกรรมช่วยเหลือให้ชัดเจน เช่น ตั้งราคาประกัน “สูงกว่าต้นทุนผลิต ร้อยละ 25” นอกจากนี้ในปีแรกๆ รัฐบาลอาจเป็นผู้รับภาระค่าเบี้ยประกันส่วนใหญ่ให้ชาวนา

การประกันความเสี่ยงเป็น “หนังสือสัญญา” ระหว่างรัฐบาล (โดยมีธ.ก.ส. เป็นตัวแทนของรัฐ และเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินการประกันความเสี่ยงให้เกษตรกร) กับชาวนา ชาวนาไม่ต้องส่งมอบข้าวให้รัฐบาล รัฐจึงไม่ต้องสูญเสียงบประมาณและไม่มีธุรกรรมในการค้าขายข้าว

ตารางที่ 5.1 ตัวอย่างงบประมาณที่ใช้สำหรับการประกันความเสี่ยง ณ ระดับราคาต่างๆ  
(วงเงินประกันไม่เกิน 350,000 บาทต่อครัวเรือน)

ราคาอ้างอิง (บาท/ตัน)	ราคาประกัน (บาท/ตัน)	เบี้ยประกัน* (บาท/ตัน)	งบประมาณที่รัฐใช้ในกรณีจำนวนชาวนาเข้าร่วมโครงการ (ล้านบาท)				
			(1) ชาวนาทุกคน เข้าโครงการ (3.7 ล้าน ครัวเรือน)	(2) ชาวนา ร้อยละ 50 (1.85 ล้าน ครัวเรือน)	(3) ชาวนา 1 ล้านคน	(4) ชาวนา 6 แสนคน	(5) ชาวนาในโครงการ จำนำปัจจุบัน 3 แสนคน
7,000	6,500	149	0	0	0	0	0
	7,000	347	0	0	0	0	0
	7,500	649	8,999	4,499	2,414	1,485	743
	8,000	1,036	17,929	8,964	4,810	2,966	1,483
	8,500	1,479	26,668	13,334	7,155	4,442	2,221
	9,000	1,952	35,405	17,703	9,500	5,909	2,954
	9,500	2,439	43,823	21,911	11,758	7,370	3,685
8,000	6,500	22	0	0	0	0	0
	7,000	75	0	0	0	0	0
	7,500	192	0	0	0	0	0

<sup>54</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรประมาณการว่าต้นทุนของการปลูกข้าวเปลือกเจ้าเฉลี่ย ตันละ 6,900 บาท

ตารางที่ 5.1 ตัวอย่างงบประมาณที่ใช้สำหรับการประกันความเสี่ยง ณ ระดับราคาต่างๆ

(วงเงินประกันไม่เกิน 350,000 บาทต่อครัวเรือน) (ต่อ)

ราคา อ้างอิง (บาท/ตัน)	ราคาประกัน (บาท/ตัน)	เบี้ยประกัน* (บาท/ตัน)	งบประมาณที่รัฐใช้ในกรณีจำนวนชาวนาเข้าร่วมโครงการ (ล้านบาท)				
			(1) ชาวนาทุกคน เข้าโครงการ (3.7 ล้าน ครัวเรือน)	(2) ชาวนา ร้อยละ 50 (1.85 ล้าน ครัวเรือน)	(3) ชาวนา 1 ล้านคน	(4) ชาวนา 6 แสนคน	(5) ชาวนาในโครงการ จําหน่ายปัจจุบัน 3 แสนคน
	8,000	397	0	0	0	0	0
	8,500	693	8,999	4,499	2,414	1,485	743
	9,000	1,066	17,929	8,964	4,810	2,966	1,483
	9,500	1,495	26,668	13,334	7,155	4,442	2,221
	10,000	1,958	35,405	17,703	9,500	5,909	2,954
	10,500	2,439	43,823	21,911	11,758	7,370	3,685

หมายเหตุ \* การกำหนดราคาเบี้ยประกันใช้แบบจำลอง Black-Scholes

ข้อสมมติ : กรณีวงเงินประกันไม่เกิน 350,000 บาท/ราย ราคาอ้างอิงอยู่ระหว่าง 7,000-8,000 บาท ส่วนต้นทุนการปลูก

ข้าวเปลือกเจ้าเท่ากับ ต้นละ 6,500-7,000 บาท

ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

รัฐจะจ่ายเงินสินไหมให้ชาวนา เท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันความเสี่ยงกับ “ราคาอ้างอิง” เฉพาะในกรณีที่ราคาอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกัน ส่วนชาวนาสามารถเลือกเก็บหรือขายข้าวเมื่อใดก็ได้ รวมทั้งสามารถเข้าร่วมโครงการจําหน่ายข้าวเปลือกได้ การกำหนดราคาประกันความเสี่ยงต้องไม่ขึ้นกับการต่อรองทางการเมือง ส่วนราคาตลาด “อ้างอิง” รัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณจากราคาข้าวในตลาดกลางอย่างโปร่งใส โดยมีตัวแทนชาวนาร่วมเป็นกรรมการ เช่น ราคาอ้างอิงคำนวณจากค่าเฉลี่ยของราคาข้าวเปลือกความชื้น 25% ในตลาดทั่วประเทศ

เนื่องจากชาวนาเคยชินกับราคาจําหน่ายที่สูงกว่าราคาตลาดมาก ในระยะสั้นหากรัฐบาลประกาศราคาประกันความเสี่ยงในระดับใกล้เคียงต้นทุนซึ่งจะต่ำกว่าราคาจําหน่ายในปัจจุบันก็อาจเกิดการประท้วงจากชาวนา ดังนั้น รัฐบาลควรมีมาตรการกำหนด “ราคาประกันเท่ากับต้นทุนการผลิตบวกกำไร ร้อยละ 25” ซึ่งแก้ไขปัญหาก็ได้บางส่วน<sup>55</sup>

<sup>55</sup> รัฐบาลควรใช้กระบวนการจัดสรรงบประมาณผ่านรัฐสภาเป็นแนวทางกำหนดงบประมาณการอุดหนุนภาคเกษตร โดยให้รัฐบาลเสนอของบประมาณอุดหนุนภาคเกษตรพร้อมๆกับงบประมาณด้านต่างๆ นอกจากนั้นรัฐบาลอาจพิจารณาตรากฎหมายการอุดหนุนภาคการเกษตร โดยกำหนดหลักเกณฑ์ และกรอบวงเงินงบประมาณที่จะใช้อุดหนุนในแต่ละปี และวางระบบให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆสามารถนำเสนอข้อเสนอดังกล่าวโดยตรงต่อรัฐบาลในช่วงก่อนการเสนอร่าง พรบ.งบประมาณต่อรัฐสภา



ระบบการประกันความเสี่ยงราคา (หรือการประกันรายได้เกษตรกร) มีความได้เปรียบโครงการรับจำนำข้าวเปลือก คือเป็นการออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือชาวนาทุกครัวเรือน 3.7 ล้านครัวเรือน รวมทั้งชาวนาชาวจนที่ไม่มีผลผลิตเหลือขายในตลาด โดยเป็นการบรรเทาความเสียหายจากภาวะราคาคต่ำจนขาดทุน ไม่ใช่การพยุงราคาข้าวต้นฤดูและไม่มีการแทรกแซงกลไกตลาดเหมือนการจำนำที่ก่อต้นทุนและความสูญเสียมากมาย การประกันความเสี่ยงของราคาข้าวทำให้รัฐบาลไม่เข้าไปปรับซื้อข้าว ไม่ต้องจ้างโรงสีแปรสภาพข้าว ไม่ต้องเช่าโกดัง และไม่มีภาระขายข้าว รัฐบาลจึงไม่มีค่าใช้จ่ายและภาระขาดทุนเพิ่มเติมจากการประกันความเสี่ยงราคาให้เกษตรกร

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงการจำนำข้าวเปลือกนั้น มีผู้ที่เคยได้รับผลตอบแทนส่วนเกินหลายฝ่ายการยกเลิกโครงการรับจำนำนี้ทำให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์ดังกล่าวสูญเสียประโยชน์ โดยเฉพาะโรงสี ผู้ส่งออกบางคน และนักการเมืองบางคน จนอาจนำมาซึ่งความพยายามต่อต้านโครงการประกันความเสี่ยงราคาก็เป็นได้

#### ๖) ขั้นตอนการรับประกันความเสี่ยง

รัฐบาลจะต้องตัดสินใจประกาศเงื่อนไขอะไรและต้องดำเนินการอะไรบ้าง? รัฐบาลจะประกาศ (1) ราคารับประกันสำหรับทั่วประเทศ (2) การประกันนั้นจะให้เฉพาะปริมาณข้าวที่ชาวนาปลูกจริง (3) ปริมาณการประกัน (จำนวนข้าวที่ชาวนาต้องการประกัน) จะถูกจำกัดโดยเพดานตามนโยบายของรัฐบาล หลังจากประกาศเงื่อนไขเหล่านี้แล้ว เช่น แต่ละครอบครัวจะประกันได้ไม่เกิน 10 ตัน (4) รัฐบาลจะต้องเริ่มกระบวนการกำหนดราคาอ้างอิงสำหรับทั่วประเทศเช่นกัน ซึ่งจะเป็นราคาที่ใช้ในการกำหนดสินไหม และจะเริ่มประกาศราคาอ้างอิงภายในระยะหนึ่งถึงสองเดือนหลังจากเริ่มโครงการ เพื่อฝึกให้ชาวนาเห็นความแตกต่างระหว่างราคาอ้างอิงกับราคาตลาดในพื้นที่ของตน (ดูรูปที่ 5.1)

นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลจะต้องเริ่มประชาสัมพันธ์อย่างเข้มข้น เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดในวิธีการของโครงการ โดยเฉพาะในเรื่องของการใช้ราคาอ้างอิงเป็นเกณฑ์ในการจ่ายสินไหม มิใช่ราคาที่เกษตรกรขายได้จริง และความตั้งใจของรัฐบาลที่ยังจะมีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูเก็บเกี่ยวข้าวหน้าปี แต่ในราคาใกล้เคียงกับราคาตลาดหรือราคาอ้างอิงในขณะนั้น (ดูข้อ จ.) ตลอดจนความเสียหายจากการจำนำข้าวในราคาสูงกว่าตลาด

รัฐบาลจะตั้งคณะทำงานไปตรวจสอบพื้นที่การเพาะปลูก และผลผลิตของชาวนาว่ามีการปลูกข้าวจริงเต็มพื้นที่ที่แจ้งอย่างน้อย 2 ครั้ง หากข้อมูลของชาวนาไม่ตรงกับความจริง ชาวนาจะถูกตัดสิทธิ์ออกจากโครงการ คณะทำงาน 2 ชุดนี้ควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างกันเพื่อการตรวจสอบซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ชาวนาผู้เอาประกันกับเจ้าหน้าที่ต้องลงนามรับรองผลการตรวจสอบ

ชาวนาจะต้องทำอะไร? เพื่อจะได้รับการประกันความเสี่ยง ชาวนาจะต้องจดทะเบียนกับสาขา ธ.ก.ส. ใกล้บ้าน โดยจะแจ้งเรื่องที่เพาะปลูกของตน (พร้อมทั้งเอกสารแสดงความเป็นเจ้าของหรือ สัญญาเช่า) และผลผลิตที่คาดว่าจะได้ รวมทั้งเลือกวันที่ชาวนาต้องการเรียกเก็บสินไหมในกรณีที่ราคา อ้อยต่ำกว่าราคาประกัน (exercising date) วันที่ชาวนาเรียกเก็บสินไหมจะใกล้เคียงกับช่วงเวลา เก็บเกี่ยวข้าวของชาวนา<sup>56</sup> ดังนั้นในแต่ละท้องที่วันเรียกเก็บสินไหมจะแตกต่างกันตามฤดูเก็บเกี่ยว แต่เพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการ รัฐบาลควรกำหนดวันคิดค่าสินไหมเพียงสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง เช่น วันพฤหัสบดีของทุกสัปดาห์ ชาวนาแต่ละพื้นที่สามารถเลือกวันเรียกเก็บสินไหมแตกต่างกัน ตามช่วงเวลาการเก็บเกี่ยวในพื้นที่ได้

ธ.ก.ส. จะต้องทำอะไร? เมื่อ ธ.ก.ส. ได้รับแจ้งแล้วก็ต้องตรวจสอบว่าปริมาณที่ชาวนา ขอประกันนั้นเลขเกินขีดความสามารถของชาวนาหรือไม่ โดยพิจารณาจากเนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิต ต่อไร่เฉลี่ยที่ชาวนาผู้นั้นเคยผลิตได้ สำหรับชาวนาที่เป็นสมาชิก ธ.ก.ส. ที่เคยกู้มาในอดีต หากชาวนา ไม่เคยเป็นสมาชิก ธ.ก.ส. ก็ควรจะตรวจสอบโดยดูจากเนื้อที่เพาะปลูกของชาวนาและจากผลผลิตต่อไร่ ในพื้นที่ใกล้เคียง (เช่น ในหมู่บ้าน หรือ ในตำบลเดียวกัน) เมื่อตรวจสอบประเด็นเหล่านี้แล้ว ธ.ก.ส. ก็จะทำสัญญาประกันความเสี่ยงให้ชาวนาแต่ละครอบครัวไม่เกินเพดานที่กำหนด (หรือ ถ้าใช้ภาษา ประกันภัย ก็จะออก “กรมธรรม์ประกันความเสี่ยงภัยด้านราคา”)

#### ค) การกำหนดราคาประกันความเสี่ยง ราคาอ้อย และเพดานผลผลิตข้าวที่ทำประกัน

ชาวนาที่ทำประกันจะได้รับเงินสินไหม ถ้าราคาตลาด (หรือราคาอ้อย) ต่ำกว่าราคาประกัน ที่รัฐกำหนด โดยสินไหมคำนวณจากส่วนต่างของราคาประกันกับราคาอ้อย ชาวนาสามารถเลือกวัน ขอรับสินไหม (exercise date) ให้สอดคล้องกับเวลาที่เก็บเกี่ยวหรือเวลาที่ต้องการขายข้าวได้ และเป็น การทำสัญญาประกัน ที่ไม่มีการส่งมอบข้าวให้รัฐบาล

ราคาประกัน รัฐบาลควรกำหนดราคาประกันให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดในต้นฤดูเก็บเกี่ยว ซึ่งจะเป็นราคาที่ช่วยให้เกษตรกรไม่ขาดทุนในปีแรกๆ เพื่อบรรเทาปัญหาทางการเงิน รัฐอาจกำหนด ราคาประกันให้สูงกว่าต้นทุน โดยบวกกำไรให้ต่อตัน ร้อยละ 25-30

---

<sup>56</sup> ในการเปิดตัวโครงการประกันราคาข้าวที่จังหวัดลพบุรี เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2552 นายกรัฐมนตรีแสดงความเห็น ว่าชาวนาสามารถเลือกวันเรียกเก็บสินไหมเมื่อใดก็ได้ วิธีนี้จะทำให้ชาวนา “ไม่ได้” รับสินไหมเท่ากับส่วนต่าง ระหว่างราคาประกันกับราคาอ้อยในช่วงเก็บเกี่ยว ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของนโยบายประกันความเสี่ยงราคาที่ ต้องการสร้างระบบประกันความเสี่ยงจากการที่ราคาข้าวในช่วงเก็บเกี่ยวตกต่ำจนทำให้ชาวนาขาดทุน

รัฐบาลจะตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาประกัน ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้แทนชาวนา และนักวิชาการ มีหน้าที่กำหนดต้นทุนการผลิตที่เหมาะสม และ อัตรากำไรที่รัฐจะสามารถช่วยเหลือชาวนาได้

ราคาประกันมี 2 ส่วนๆ แรก คือ ต้นทุนการผลิตเฉลี่ยต่อตัน และส่วนที่สอง คือ อัตรากำไรของชาวนา อัตรากำไรนี้เป็นเงินช่วยเหลือที่รัฐจะจ่ายให้ชาวนาในอัตราที่สมเหตุสมผล และขึ้นกับฐานะการคลังของรัฐบาล เช่น ร้อยละ 25 – ร้อยละ 30 ของต้นทุน

เบี้ยประกัน ในปีแรกๆ รัฐเป็นผู้รับภาระเบี้ยประกันแทนเกษตรกรหรือเรียกเก็บเบี้ยประกันเล็กน้อยไม่เกินตันละ 10 บาท แต่ในปีต่อๆ ไป รัฐควรให้ชาวนาที่ต้องการประกันมีส่วนร่วมจ่ายค่าเบี้ยประกันบางส่วน โดยรัฐยังคงให้ความช่วยเหลือบางส่วน (คู่มือเบี้ยประกันและงบประมาณที่ใช้ในกรณีราคาตลาดสูงกว่า 6,500 บาทในภาคผนวก) ข้อดีของการเก็บเบี้ยประกัน คือ ชาวนาจะยอมรับว่าการประกันความเสี่ยงราคาไม่ใช่นโยบายสงเคราะห์ แต่เป็นนโยบายที่รัฐและชาวนาร่วมมือกันประกันความเสี่ยงให้ชาวนา มาตรการนี้อาจช่วยลดปัญหา “ข้าวเป็นสินค้าการเมือง” ลงได้ไม่มากนัก

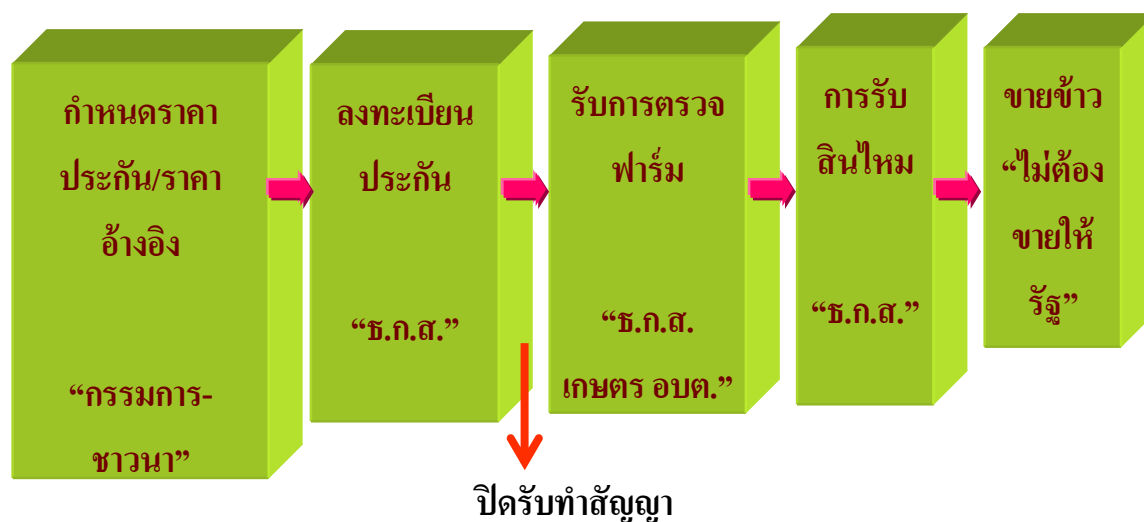
ราคา “ตลาดอ้างอิง” เป็นข้อมูลสำคัญที่สุดที่จะกำหนดวงเงิน “ประกันความเสี่ยง” ที่รัฐจะต้องจ่ายให้ชาวนา ดังนั้นจึงต้องมีหลักเกณฑ์การกำหนดราคาอ้างอิง (เช่น ตลาดกลางที่จะเป็นตัวอย่าง วิธีการสำรวจ ราคาจะต้องมาจากข้าวหลายคุณภาพ รวมทั้งการคำนวณราคาจากราคาขายส่ง ข้าวขาวคุณภาพต่างๆ ในกรุงเทพฯ) กำหนดให้มีคณะกรรมการรับผิดชอบสำรวจและความเป็นที่พึงพอใจผู้นำชาวนาร่วมในคณะกรรมการ นอกจากนั้นจะต้องเริ่มทดลองสำรวจและประกาศราคาอ้างอิง เพื่อให้ชาวนาคำนึงกับราคาอ้างอิงก่อนถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยว

การกำหนดวันพิจารณาขายสินไหมหรือส่วนต่าง (exercise date) ระหว่างราคาประกันๆ กับราคาอ้างอิง เพื่อให้ชาวนาได้ประโยชน์มากที่สุดจากส่วนต่างราคาที่รัฐจะชดเชยให้ และฝึกให้ชาวนาคำนึงกับระบบประกันความเสี่ยง ชาวนาแต่ละท้องที่สามารถเลือกวันเรียกเก็บสินไหมให้สอดคล้องกับฤดูเก็บเกี่ยวในแต่ละพื้นที่ โดยในปีแรก ธ.ก.ส. อาจกำหนดวันเรียกเก็บสินไหมสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง ในช่วงตั้งแต่ 15 พฤศจิกายน 2552 ถึง 15 มกราคม 2553

เพดานผลผลิตข้าวที่สามารถทำประกันได้ นโยบายประกันความเสี่ยงราคาใหม่ควรเป็นนโยบายที่ช่วยเหลือเกษตรกรทุกครัวเรือน โดยเฉพาะชาวนายากจน รวมทั้งชาวนาที่ไม่เคยมีข้าวเหลือขายในตลาด ไม่ควรเป็นนโยบายที่ช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีฐานะเพียง 5 – 6 แสนราย แต่การช่วยเหลือรับประกันผลผลิตทั้งหมด 30 ล้านตัน จะต้องใช้งบประมาณมหาศาล ดังนั้นข้อเสนอของผู้วิจัย คือ จำกัดเพดานปริมาณผลผลิตที่เกษตรกรแต่ละครัวเรือนสามารถทำประกันได้ ส่วนวงเงินงบประมาณรวมที่ใช้ให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนด วิธีนี้จะทำให้เกษตรกรทุกคนได้รับความช่วยเหลือ เช่น หากเพดานประกัน เท่ากับ 10 ตันต่อครัวเรือน จะมีเกษตรกร ร้อยละ 82 ของครัวเรือนชาวนาทัว

ประเทศที่มีผลผลิตไม่เกิน 10 ตันต่อครัวเรือน (การสำมะโนการเกษตร) ส่วนเกษตรกรที่เหลือที่มีผลผลิตเกิน 10 ตัน จะสามารถทำประกันได้เฉพาะข้าว 10 ตันแรกเท่านั้น

รูปที่ 5.1 สรุปขั้นตอนการประกัน



#### ง) การประมาณการงบประมาณค่าสินไหมทดแทน

ข้อสมมติที่ใช้ในการคำนวณงบประมาณค่าสินไหม มีดังนี้

ราคาข้าวเปลือกในตลาด (หรือราคาอ้างอิง) ในเดือนธันวาคม 2552 เท่ากับ 8,000 บาท

ราคาประกันมี 6 ราคา (ไม่ใช่เพื่อให้เกษตรกรเลือก แต่เพื่อกำหนดภาระงบประมาณที่ต้องใช้) คือ 1) 7,000 บาทต่อเกวียน (ซึ่งใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิตต่อตัน) 2) 7,500 บาทต่อเกวียน 3) 8,000 บาทต่อเกวียน 4) 8,500 บาทต่อเกวียน 5) 9,000 บาทต่อเกวียน 6) 10,000 บาทต่อเกวียน

เนื่องจากผู้วิจัยต้องการให้ชาวนาทุกครัวเรือนมีโอกาสทำสัญญาประกันราคากับ ช.ก.ส. ได้จึงเสนอให้รัฐกำหนดเพดานการประกันราคาให้เกษตรกรครัวเรือนละไม่เกิน 10 ตัน หรือ 20 ตัน แต่จะไม่เสนอวงเงินงบประมาณสูงสุด เพราะเป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมืองต้องตัดสินใจเองโดยคำนึงถึงวินัยการคลัง

ประมาณการงบประมาณที่จะใช้ในโครงการประกันความเสี่ยงราคาข้าวในปี 2552/53<sup>57</sup> อยู่ในตารางที่ 5.2 ข้อสังเกต คือ (1) หากรัฐบาลจำกัดเพดานการประกันต่อครัวเรือนที่ 10 ตัน โดยกำหนดราคาประกันเท่ากับ 10,000 บาทต่อตัน และราคาอ้างอิงเท่ากับ 8,000 บาท และรัฐบาลกำหนดเพดานการประกันไม่เกินครอบครัวละ 10 ตัน รัฐบาลจะใช้งบประมาณทั้งสิ้น 23,686 ล้านบาท โดยครัวเรือนทุกครัวเรือนที่ปลูกข้าวเปลือกเจ้านาปี 2.4 ล้านครัวเรือนจะได้รับประโยชน์ ในบรรดาครัวเรือนทั้งหมด จะมีครัวเรือน ร้อยละ 82 ที่มีผลผลิตข้าวเปลือกเท่ากับหรือน้อยกว่า 10 ตัน (ตารางที่ 5.2)

(2) แม้รัฐบาลจะใช้งบประมาณสูงถึง 23,686 ล้านบาท มากกว่าการขาดทุนของโครงการรับจำนำปี 2548/49 (ซึ่งเท่ากับ 19,130 ล้านบาท) แต่โครงการประกันความเสี่ยงสามารถช่วยเหลือครัวเรือน ชาวนา “ทุกครัวเรือน (2.4 ล้านครัวเรือน) และครัวเรือนชาวนายากจนได้รับความช่วยเหลือทุกครัวเรือน ขณะที่โครงการรับจำนำช่วยเหลือเกษตรกรเพียง 525,664 ราย ซึ่งส่วนใหญ่ (ร้อยละ 52.9) เป็นเกษตรกรรายใหญ่ที่มีปริมาณจำนำสูงกว่า หนึ่งแสนบาทต่อราย (หรือ 14.3 ตัน)

ตารางที่ 5.2 งบประมาณชดเชยการประกันความเสี่ยงราคาของข้าวเปลือกในกรณีต่างๆ

ราคาอ้างอิง (บาท/ตัน)	ราคาประกัน (บาท/ตัน)	ส่วนต่างราคา (บาท/ตัน)	เพดานประกันสูงสุดต่อครัวเรือน (ล้านบาท)			
			10 ตัน/ ครัวเรือน	20 ตัน/ ครัวเรือน	30 ตัน/ ครัวเรือน	40 ตัน/ ครัวเรือน
7,000	7,500	500	5,922	7,145	7,595	7,774
	8,000	1,000	11,843	14,290	15,190	15,547
	8,500	1,500	17,765	21,435	22,785	23,321
	9,000	2,000	23,686	28,581	30,380	31,094
	9,500	2,500	29,608	35,726	37,975	38,868
	10,000	3,000	35,529	42,871	45,570	46,641
	10,500	3,500	41,451	50,016	53,165	54,415
8,000	8,500	500	5,922	7,145	7,595	7,774
	9,000	1,000	11,843	14,290	15,190	15,547
	9,500	1,500	17,765	21,435	22,785	23,321
	10,000	2,000	23,686	28,581	30,380	31,094
	10,500	2,500	29,608	35,726	37,975	38,868
สัดส่วนของครัวเรือนที่ได้รับประกันเต็มเพดาน (%)			82	95	98	100

หมายเหตุ : ใช้ข้อมูลจำนวนครัวเรือนที่เพาะปลูกข้าวในปี ปี 2551/52 จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร จำนวน 3.7 ล้านครัวเรือน หักด้วยครัวเรือนที่ปลูกข้าวหอมมะลิ 1.3 ล้านครัวเรือน (ข้อมูลจาก ธ.ก.ส.) เหลือครัวเรือนปลูกข้าวเจ้านาปี 2.4 ล้านครัวเรือน

ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัยจากข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตของชาวนาทั่วประเทศ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ *สามะโน* การเกษตร พ.ศ. 2546 และจำนวนครัวเรือนชาวนาจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

<sup>57</sup> ในรายงานนี้คำนวณเฉพาะงบประมาณที่จะใช้สำหรับสินค้าข้าวเท่านั้น ส่วนงบประมาณสำหรับการช่วยเหลือเกษตรกรผู้เพาะปลูกสินค้าเกษตรชนิดอื่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรฯ ควรเป็นผู้ประมาณการ

## จ) มาตรการเสริม

เนื่องจากโครงการประกันความเสี่ยงราคาเกิดขึ้นในปี 2552 เมื่อรัฐบาลมีสต็อกข้าวในมือจำนวนกว่า 7.67 ล้านตันข้าวสาร (ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2552) และราคาตลาดโลกมีแนวโน้มลดลง หากในตอนฤดูเก็บเกี่ยวในปีช่วงปลายปี 2552 ราคาตลาดโลกลดลงมาก รัฐบาลจะมีภาระจ่ายเงินค่าสินไหมจำนวนมหาศาล เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว รัฐบาลควรดำเนินมาตรการเสริมที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) ระบายข้าวในสต็อกรัฐบาลก่อนถึงฤดูเก็บเกี่ยวข้าวในปีในกลางเดือนพฤศจิกายน 2552 โดยใช้วิธีประมูลข้าวผ่านตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า การประมูลควรจัดเป็นกองเล็กๆ (ไม่ใช่ประมูลเป็นจำนวนแสนๆ ตัน) ซึ่งจะช่วยให้พ่อค้าส่งออกรายเล็กสามารถเข้าร่วมประมูลได้ การส่งมอบข้าวต้องทำก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน 2552 จากนั้นให้หยุดการขายข้าวชั่วคราว

(2) คงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไว้ แต่กำหนดให้ราคารับจำนำต่ำกว่าหรือเท่ากับราคาอ้างอิง วิธีนี้จะเป็นการสร้างพื้นขั้นต่ำ (floor) ของอุปสงค์ต่อข้าวเปลือก เพื่อป้องกันไม่ให้ราคาตลาดตกต่ำลงมาก เพราะหากราคาตลาดยิ่งตกต่ำมาก ภาระของรัฐบาลในการจ่ายค่าสินไหมก็จะสูงมากขึ้น

### ฉ) ข้อดีของการประกันความเสี่ยงราคาสินค้าเกษตรมี 8 ประการ ดังนี้

ชาวนาสามารถบริหารความเสี่ยงในการวางแผนตัดสินใจผลิตก่อนลงมือเพาะปลูก รู้ราคาขายก่อนตัดสินใจปลูกว่าคุ้มกับต้นทุนของตนหรือไม่

ผลประโยชน์ตกกับชาวนาทุกคนรอบคร้วอย่างเต็มที่ : ชาวนาทุกครัวเรือน (3.5 ล้านครัวเรือน) ที่ปลูกข้าว ถ้าเข้าร่วมโครงการ และราคาตลาดต่ำกว่าราคาประกันๆ ก็จะได้รับส่วนต่างเป็นเงินสดโดยตรงจากรัฐ ช่วยให้ชาวนาไม่ล้มละลายจากการขายข้าว แม้ชาวนายากจนที่ปลูกข้าวเพื่อบริโภค ไม่ได้ปลูกเพื่อขาย ก็มีสิทธิ์จดทะเบียนประกันและได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเท่ากับชาวนาที่ปลูกเพื่อขาย ดังนั้นรัฐจึงควรมีการรณรงค์ให้เข้าร่วมโครงการประกัน

ชาวนาทุกคนในทุกจังหวัดได้เงินชดเชยในอัตราเท่ากัน ไม่ต้องถูกพ่อค้าตัดความขึ้น เพราะรัฐคิดราคาชดเชยจากส่วนต่างระหว่างราคาตลาดอ้างอิงที่ประกาศกับราคาประกันๆ และชาวนาไม่ต้องนำข้าวมาขายให้รัฐบาลผ่านโรงสีเหมือนโครงการจำนำข้าวเปลือก

รัฐหยุดการแทรกแซงการค้าขายข้าวและทำลายกลไกตลาด เมื่อรัฐเลิกซื้อขายข้าว การค้าข้าวจะกลับเข้าสู่กลไกการค้าตามปกติ ตลาดข้าวจะกลับมามีการแข่งขัน ทำให้พ่อค้าและโรงสีต้องปรับปรุงความสามารถในการแข่งขัน การแข่งขันจะทำให้ข้าวมีคุณภาพสูงขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐควรมีนโยบายสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดทำมาตรฐานข้าวเปลือก และมาตรฐานเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการค้าขาย

ลดปัญหาทุจริตเกือบทุกระดับ ถ้าจะเหลือก็เพียงระดับเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่จดทะเบียน

การลงทะเบียนเกษตรกรและพื้นที่เพาะปลูกเพื่อทำประกันความเสี่ยงราคาจะช่วยลดปัญหาการสวมสิทธิ์จากข้าวของประเทศเพื่อนบ้านที่ทะลักเข้าประเทศ ผู้เชี่ยวชาญที่คุ้นเคยกับตลาดข้าวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คาดการณ์ว่าในปี 2552 ปริมาณข้าวจากกัมพูชาที่จะทะลักเข้าไทยประมาณ 500,000 ตัน คิดเป็นประมาณ ร้อยละ 7 ของผลผลิตข้าวไทย นอกจากนี้ ในอนาคตยังมีปริมาณข้าวที่จะเข้าสู่ตลาดของไทยจากการยกเลิกโควตานำเข้าข้าวตามข้อตกลง AFTA ซึ่งจะมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2553 อีกส่วนหนึ่งด้วย

งบประมาณที่ใช้ในโครงการนี้จะยังเป็นงบประมาณปิด เพราะทุกปีเมื่อมีการจ่ายเงินใหม่ชัดเจนสิ้นฤดูเก็บเกี่ยว รัฐบาลจะทราบค่าใช้จ่ายทั้งหมด ดังนั้นในแต่ละปีรัฐบาลสามารถกำหนดวงเงินงบประมาณเสนอต่อรัฐสภาทำให้การใช้งบอุดหนุนเกษตรกรมีความโปร่งใส นอกจากนี้ รัฐบาลควรเสนอของบประมาณจากรัฐสภาพร้อมๆ กับงบประมาณประจำปี ซึ่งจะก่อให้เกิดวินัยทางการคลัง ผิดกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่มีงบประมาณที่ก่อภาระหนี้แบบปลายเปิด (Contingent liability) เพราะหน่วยราชการจะไม่มีการปิดบัญชีโครงการจนกว่าจะขายข้าวหมดในเวลา 4-5 ปี การจำนำข้าวทำให้รัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณผ่านรัฐสภา แต่ใช้วิธีกู้เงินจาก ธ.ก.ส. มาดำเนินการ และค้างหนี้ไว้จนในปี 2542 หนี้คงค้างโครงการจำนำพืชผลสูงถึง 90,000 ล้านบาท ทำให้องค์การรัฐมนตรี มรว.ปรีดิยาธร เทวกุล ต้องเข้าแก้ไขปัญหามาให้ ธ.ก.ส.

ในระยะแรกการประกันความเสี่ยงเป็นการอุดหนุนภายใน (domestic subsidy)<sup>58</sup> ที่รัฐสามารถทำได้ภายในวงเงินที่ระบุในข้อตกลง WTO แต่ในระยะยาวเมื่อชวามาเริ่มจ่ายเบี้ยประกัน และมีการผ่อนถ่ายความเสี่ยงบางส่วนให้แก่บริษัทประกันต่อ หรือให้แก่ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า เงินอุดหนุนของรัฐภายใต้โครงการประกันความเสี่ยงราคาจะลดลง

งบประมาณที่ลดลงจากโครงการจำนำข้าว รัฐสามารถนำไปใช้สนับสนุนนโยบายลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลิตภาพการผลิตและมูลค่าข้าว ปรับปรุงคุณภาพข้าวไทย กำหนดมาตรฐาน และคุณภาพข้าวเปลือก และส่งเสริมการตลาดข้าวไทย ฯลฯ

<sup>58</sup> โปรดสังเกตว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการที่มีทั้งการอุดหนุนภายในแบบบิดเบือนตลาด และการอุดหนุนการส่งออก (จากการที่รัฐประมูลขายข้าวส่งออกในราคาที่ขาดทุน)

## 5.4 การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร พ.ศ. 2552 ปัญหาและแนวทางการปรับปรุง

หลังจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำข้อเสนอการประกันความเสี่ยงราคาข้าวต่อคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการประกันราคาและการประกันภัยข้าวเปลือก ซึ่งแต่งตั้งโดย กษช. เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2552 และได้นำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการข้าวแห่งชาติเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2552 ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของ กษช. โดยรัฐบาลกำหนดราคาประกันของข้าวเปลือกเจ้าเท่ากับ ต้นละ 10,000 บาท ราคานี้ประกอบด้วยต้นทุนการผลิต 6,969 บาทต่อตัน ค่าขนส่ง 200 บาทต่อตัน และอัตรากำไรอีก ร้อยละ 40 ในเบื้องต้น กษช. กำหนดเพดานการประกันข้าวเปลือกเจ้าครอบครัวละไม่เกิน 20 ตัน<sup>59</sup> แต่ต่อมา ครม.มีมติขยายเพดานประกันเป็น 25 ตันต่อครอบครัว เพราะแรงกดดันจากกลุ่มเกษตรกร เพดานดังกล่าวจะครอบคลุมชาวนาทั่วประเทศเกือบ ร้อยละ 97 (ดูตารางที่ 5.2) ในเวลาต่อมารัฐบาลเปลี่ยนชื่อโครงการประกันความเสี่ยงราคาเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกร

การดำเนินโครงการประกันรายได้ของรัฐบาลปี 2552 ที่ผ่านมามีเวลาดำเนินการน้อย ประกอบกับความไม่พร้อมทุกๆด้านในตอนเริ่มต้น แต่ในภาพรวมการดำเนินงานถือว่าค่อนข้างประสบความสำเร็จ ณ สิ้นปี 2552 จากการลงทะเบียนมีชาวนา 3.258 ล้านราย ที่ทำสัญญากับ ธ.ก.ส. ใช้สิทธิ์ไปแล้ว 2.54 ล้านราย (ร้อยละ 78 ของผู้ผ่านประชาคม) จ่ายเงินชดเชยรายได้ จำนวน 23.9 พันล้านบาท ชาวนาทั่วประเทศจึงพอใจโครงการนี้มาก ปัจจัยที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จคือ ราคาข้าวในตลาดโลกสูง เพราะปัญหาหมรสุ่มในอินเดีย และนายกรัฐมนตรีมีนโยบายไม่ระบายข้าวในสต็อกของรัฐ

ปัญหาการดำเนินงานเริ่มต้นจากการประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการประกันราคาค่อนข้างล่าช้า หลังจาก ครม. มีมติเรื่องนโยบายประกันรายได้ กษช. ยังต้องตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อกำหนดราคาประกันและราคาอ้างอิง ตลอดจนการกำหนดให้กระทรวงเกษตรเร่งรัดจดทะเบียนเกษตรกร ทำให้ ธ.ก.ส. ไม่สามารถเริ่มทำสัญญาประกันกับชาวนาได้ก่อน วันที่ 1 ตุลาคม 2552

---

<sup>59</sup> ราคาประกันข้าวหอมมะลิ ต้นละ 15,300 บาท เพดานประกัน 14 ตัน ราคาข้าวหอมจังหวัด ต้นละ 14,300 บาท เพดานประกัน 16 ตัน ราคาข้าวเปลือกปทุมธานี ต้นละ 10,000 บาท เพดานประกัน 25 ตัน และราคาข้าวเปลือกเหนียว ต้นละ 9,500 บาท เพดาน 16 ตัน



สาเหตุของความล่าช้าเกิดจากความพยายามเตะถ่วงการนำเสนอโครงการประกันราคาต่อรัฐบาล<sup>60</sup> เพราะการยกเลิกโครงการรับจำนำเท่ากับการทุบหม้อข้าวแกงของกลุ่มผลประโยชน์ที่เคยได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการแทรกแซงตลาดของรัฐ ดังนั้นจึงมีความพยายามให้ข้าวแก่สื่อมวลชนเกี่ยวกับปัญหาที่จะเกิดกับโครงการประกันความเสี่ยงราคา เช่น การจดทะเบียนล้ม การจ่ายเงินให้เกษตรกรที่มีได้ปลูกข้าวเพราะไม่มีการส่งมอบข้าว (“ลมเปลี่ยนทิศ” ไทยรัฐ 13 สิงหาคม 2552) นอกจากนี้มีข่าวลือบางกระแสว่ามีผู้ประกอบการบางรายพยายามจ้างเกษตรกรให้ออกมาต่อต้านโครงการประกันความเสี่ยง เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นมาตรการระบายข้าวของกระทรวงพาณิชย์ก็ไม่ได้สอดคล้องกับข้อเสนอของสถาบันฯ เรื่องมาตรการเสริมเกี่ยวกับการระบายข้าวที่เสนอให้รัฐทยอยระบายข้าวในปริมาณน้อยๆ และหยุดระบายข้าวเมื่อผลผลิตข้าวนาปีเริ่มออกสู่ตลาดในเดือนพฤศจิกายน 2552 แต่การประมูลขายข้าวของรัฐบาลในเดือนสิงหาคม 2552 กลับกำหนดส่งมอบข้าวในเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม 2552 ซึ่งเป็นช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว อย่างไรก็ตามการประมูลขายข้าวของตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเป็นการประมูลข้าวที่โปร่งใส ความเป็นธรรม ผู้ประมูลรายเล็กสามารถเข้าร่วมประมูลได้สอดคล้องกับข้อเสนอของสถาบันฯ

ความล่าช้าอีกประการหนึ่งเกิดจากการลงทะเบียนเกษตรกรจำนวนเกือบ 4 ล้านครัวเรือนซึ่งเป็นความรับผิดชอบของกรมวิชาการ กระทรวงเกษตรฯ แต่การลงทะเบียนเพื่อระบุพื้นที่เพาะปลูกเป็นขั้นตอนสำคัญที่สุดที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะการทำสัญญาประกันจำเป็นต้องมีหลักฐานเกี่ยวกับพื้นที่เพาะปลูกข้าว อย่างไรก็ตามการแยกขั้นตอนการลงทะเบียนเกษตรกรกับการทำสัญญาประกันทำให้การดำเนินงานตามนโยบายล่าช้า ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของดำเนินนโยบายประกันรายได้คือ ระบบประชาสัมพันธ์ค่อนข้างอ่อนแอ และไม่มีประสิทธิภาพ

การดำเนินงานโครงการประกันรายได้ในปี 2552 ที่ผ่านมา พบว่าโครงการมีข้อบกพร่องหลายประการที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขในปีต่อไป ดังนี้

1) **ความไม่เข้าใจและกระแสการคัดค้านโครงการประกันรายได้** โครงการประกันรายได้ในฤดูแรก (นาปี ฤดูผลิต 2552/53) และครั้งที่สอง (นาปรังต้นปี 2553) มีปัญหาบางประการ ดังนี้ ประการแรก เนื่องจากความฉุกฉุนของการริเริ่มโครงการ ทำให้เกิดปัญหาการจดทะเบียนเกษตรกรและการทำสัญญาประกันล่าช้าในหลายพื้นที่ เกษตรกรบางรายที่ทำสัญญาล่าช้าได้รับเงินสินไหมชดเชยน้อยกว่าเกษตรกรอื่นๆ จึงเกิดการประท้วง ในที่สุดรัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยยินยอมให้เกษตรกร

---

<sup>60</sup> คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการประกันราคาได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2552 แต่สามารถนำเสนอโครงการใหม่ต่อ กนข. ในวันที่ 17 กรกฎาคม 2552 และเวลาผ่านไปจนถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 คณะอนุกรรมการฯ จึงได้กำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิง ราคาอ้างอิง และมาตรการเสนอต่อ กนข.

เลือกวันรับเงินชดเชยที่ไม่ต้องตรงกับในสัญญา (มติคณะรัฐมนตรี 24 พฤศจิกายน 2552) การตัดสินใจดังกล่าวเท่ากับส่งเสริมให้เกษตรกรเก็งกำไรจากราคาอ้างอิงในอนาคต ผลที่เกิดขึ้นในการประกันรายได้รอบสอง (นาปีตั้งแต่ปี 2553) คือ เกษตรกรบางคนได้รับเงินประกันน้อย เพราะคาดคะเนราคาผิด ทำให้เกิดปัญหาการประท้วง ที่ประชุม กษช.จึงมีมติให้ปรับราคาอ้างอิงทุก 7 วัน แต่ต่อมาก็มีปัญหาขึ้นอีก กระทรวงพาณิชย์พยายามเสนอสูตรราคาอ้างอิงย้อนหลัง 3 ปี (แต่โชคดีที่ไม่มี การดำเนินการ) อันที่จริงการที่ราคาในต้นปี 2553 ลดลง ไม่ควรมีผลกระทบใดๆ ต่อเกษตรกร เพราะเกษตรกรจะได้รับชดเชยเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิงเสมอ ตราบใดที่เกษตรกรขายข้าวในสัปดาห์ที่ 1 แล้วขอเบิกเงินชดเชยในสัปดาห์ต่อมา เพราะราคาอ้างอิงในสัปดาห์ต่อมา (สัปดาห์ที่ 2) คำนวณจากราคาตลาดในสัปดาห์ที่ผ่านมา (สัปดาห์ที่ 1) แต่รัฐไม่ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรเข้าใจ การอ่อนประชาสัมพันธ์ยังผลให้เกษตรกรบางคนพยายามเลือกวันขอรับสินไหมที่ทำให้ตนได้รับเงินส่วนต่างจากรัฐสูงที่สุด

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ในต้นปี 2553 ราคาตลาดโลกเริ่มลดลงอันเนื่องจากการณ์ใน ตลาดโลก และรัฐมีการให้ข่าวว่าจะระบายข้าวในสต็อกจำนวนมาก โดยมีข่าวลือว่ารัฐจะระบายข้าว กว่า 2 ล้านตัน ผลคือโรงสีส่วนใหญ่หยุดการรับซื้อข้าว ทำให้เกิดข่าวว่าชาวนาขายข้าวไม่ได้ สร้าง แรงกดดันให้ กษช.ต้องยอมให้กระทรวงพาณิชย์เข้าดำเนินการตั้งโต๊ะซื้อข้าวในราคาอ้างอิง โดยให้โรงสีบางแห่งเข้าดำเนินการ รวมทั้งการมีคำสั่งให้โรงสีเหล่านั้นสีแปรสภาพข้าวด้วย ปัญหา เหล่านี้เกิดจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการให้รัฐกลับไปใช้โครงการรับจำนำข้าวเปลือก

2) การสำรวจผลผลิตของครัวเรือนที่ทำประกัน และข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกจริง ข้อมูล ทั้งสองนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการประกัน เพราะสัญญาประกันจะจ่ายเงินสินไหม ตามปริมาณผลผลิตและพื้นที่ของแต่ละครัวเรือน ดังนั้นหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ดำเนินงานจะต้อง กำหนดขั้นตอนการสำรวจที่ “เชื่อถือได้” เพราะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินงานจากขั้นตอนดังกล่าว

นอกจากนี้ผลผลิตของครัวเรือนที่ทำประกันในปี 2552 นี้จะเป็นข้อมูลสำคัญที่สุดที่จะใช้เป็น ข้อมูล “ปริมาณผลผลิตที่จะได้รับการประกัน” ของแต่ละครัวเรือนในปี 2553/54 ในอนาคตเมื่อมี ข้อมูลย้อนหลังนานพอ<sup>61</sup>

<sup>61</sup> ธ.ก.ส. สามารถใช้ข้อมูลผลผลิตเฉลี่ย 3-5 ปี ย้อนหลังของแต่ละครัวเรือนในการทำสัญญาประกันได้

รัฐบาลควรมีการสุ่มตรวจข้าวในแปลงนาของเกษตรกร เพื่อยืนยันว่าผู้เอาประกันลงมือเพาะปลูกจริง และเอาใจใส่ดูแลที่นาของตนเลี้ยงเกษตรกรทั่วไป ธ.ก.ส. ควรได้รับจัดสรรงบประมาณและบุคลากรในการ“สุ่ม”สำรวจพื้นที่นาหลังต้นข้าวออกแล้วอย่างน้อย 1-2 ครั้งต่อฤดูเพาะปลูก

ในโครงการประกันรายได้ต้นปี 2553 ปรากฏว่าพื้นที่ปลูกข้าวบางพื้นที่มีการขอดตะเบียนและขอทำประกันเป็นจำนวนสูงกว่าที่ทางราชการประมาณการไว้ค่อนข้างมาก ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐยังตั้งราคาประกันไว้เท่าเดิม ขณะที่ราคาตลาดของพืชผลเกษตรส่วนใหญ่เริ่มลดลง และอีกสาเหตุหนึ่งอาจเป็นไปได้ว่ามีการนำพื้นที่อื่นๆ ที่ไม่ได้ปลูกข้าวมาขอดตะเบียน ดังนั้นนอกจากจะใช้กระบวนการสำรวจพื้นที่และผลผลิตแล้ว รัฐบาลจึงต้องริหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยนำเทคโนโลยีภาพถ่ายดาวเทียมมาใช้ในการประกอบการสำรวจข้อมูลภาคพื้นดินยืนยันการแปลผล เทคนิคนี้มีการใช้แพร่หลายในต่างประเทศมานานแล้ว และปัจจุบันมีบางองค์กรที่ให้บริการภาพถ่ายดาวเทียมโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย แต่กระทรวงเกษตรฯยังขาดศักยภาพด้านนี้ นอกจากนี้อาจมีการขึ้นทะเบียนพื้นที่การปลูกพืช 3 ชนิดพร้อมกันตามเลขบัตรประชาชน และสร้างระบบการแจ้งรายงานข้อมูลเฉพาะกรณีมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ผ่านระบบโทรศัพท์มือถือ โดยอาศัยกลุ่มนักธุรกิจเพื่อสังคม (social entrepreneur)

การสำรวจพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตควรเป็นงานที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกัน ได้แก่ เจ้าหน้าที่เกษตรตำบล ธ.ก.ส. ประจำอำเภอ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และกรรมการหมู่บ้าน นอกจากนี้เกษตรกรต้องลงนามรับรองผลสำรวจ วิธีนี้จะเป็นเกราะป้องกันการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่สุจริตมิให้ถูกกล่าวหาและลงโทษในกรณีที่มีข้อมูลเกิดผิดพลาดอย่างไรก็ตาม จะต้องมีการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่บางคนที่มีส่วนร่วมกับชาวบ้านบางคน รวมทั้งการปรับปรุงระบบการรับรองด้วยประชาคม โดยให้ชาวบ้านมีแรงจูงใจรายงานการขอดตะเบียนเท็จ เช่น รางวัลให้ผู้แจ้งเบาะแสหมู่บ้านที่แจ้งพื้นที่เกินจริงจะถูกปรับลดเงินสินไหมหมู่บ้าน เป็นต้น

3) **ราคาอ้างอิง** ในปี 2552 คณะอนุกรรมการที่จัดทำราคาอ้างอิง กำหนดให้ประกาศราคาอ้างอิงเพียงเดือนละ 2 ครั้ง คือ ทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือนแต่ราคาดังกล่าวจะไม่สะท้อนราคาในช่วงเก็บเกี่ยวจริงของเกษตรกรแต่ละครัวเรือน ในเวลาต่อมาคณะอนุกรรมการจึงประกาศราคาอ้างอิงทุกสัปดาห์ การกำหนดราคาอ้างอิงนี้มีความสำคัญมากเพราะจะมีผลกระทบต่อเงินงบประมาณที่ต้องจ่ายชดเชยให้เกษตรกร

ดังนั้น รัฐบาลควรปรับปรุงวิธีการจัดเก็บราคาส่งที่ใช้คำนวณราคาอ้างอิง เพราะทันทีที่มีข้อมูลตลาดถูกนำไปใช้คำนวณราคาอ้างอิง ราคาส่งที่เคยเป็นราคาที่เชื่อถือได้ (เพราะผู้รายงานไม่มีเหตุผลที่จะบิดเบือนราคา) จะกลายเป็นข้อมูลที่ถูกบิดเบือน วิธีการจัดเก็บข้อมูลจะต้องปลอดภัย

จากปัญหาดังกล่าวและหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ยึดหลักวิชาการมีความน่าเชื่อถือ และมีการดำเนินงานที่โปร่งใส

4) วันเรียกเก็บเงินค่าสินไหม (exercise date) ในปี 2552 ธ.ก.ส. ให้อิสระแก่เกษตรกรสามารถเลือกวันเรียกเก็บค่าสินไหมได้โดยอิสระระหว่างวันที่ 15 พฤศจิกายน 2552 ถึง มกราคม 2553 แต่ในปีต่อไป ธ.ก.ส. ควรเปลี่ยนแปลงวันเรียกเก็บค่าสินไหมให้ใกล้เคียงวันเก็บเกี่ยวจริง (เช่น อยู่ในช่วง 2 สัปดาห์ของวันเก็บเกี่ยวตามที่เกษตรกรแจ้งไว้ในสัญญาประกัน) เพราะวัตถุประสงค์ของโครงการประกัน คือ การประกันว่าเมื่อถึงวันเก็บเกี่ยวข้าว เกษตรกรควรจะ ได้รับเงินจากการขายข้าวอย่างต่ำเท่ากับราคาประกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรตัดสินใจเลือกที่จะทำสัญญาประกัน และวางแผนการผลิตตั้งแต่ก่อนลงมือเพาะปลูก หากเปิดโอกาสให้เกษตรกรเลือกวันเก็บสินไหมเป็นวันใดก็ได้ จะเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกร “เก็งราคา” ในฤดูเก็บเกี่ยว ซึ่งอาจทำให้เกษตรกรบางรายมีกำไรเพิ่ม บางรายขาดทุนจนกลายเป็นปัญหาในภายหลัง

5) โครงสร้างการบริหารจัดการโครงการประกันรายได้ ยังมีหลายหน่วยงานที่ต่างคนต่างทำการดำเนินงาน กรม และ กษช. ควร “มอบอำนาจ” ให้คณะกรรมการผู้บริหารจัดการโครงการ เพื่อเกิดความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ โดย ธ.ก.ส. ควรเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน ส่วน กรม.มีหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ชัดเจน และแน่นอน เช่น จัดทะเบียนก่อนการเพาะปลูก ให้เกษตรกรระบุระยะเวลาขอใช้สิทธิ์ในสัญญา สูตรและเวลาในการประกาศราคาอ้างอิง ฯลฯ

6) ปัญหาแรงกดดันให้ขึ้นราคาประกัน และเพิ่มปริมาณการประกันต่อครัวเรือน ในฤดูกาลต่อไปควรให้เกษตรกรเริ่มจ่ายเบี้ยประกันบางส่วน โดยเบี้ยประกันขึ้นกับปริมาณข้าวที่ประกัน

7) ควรปรับโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพืชทุกชนิด โดยมีองค์ประกอบเฉพาะฝ่ายการเมือง มีคณะกรรมการบริหารโครงการโดยฝ่ายราชการประจำ (ดูรายละเอียดในรายงานที่ดิวอาร์ไอของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2552)

8) การระบายข้าวรัฐบาล ควรเน้นบทบาทของตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า

9) บทบาทบริษัทประกันภัยเอกชนและตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า นอกเหนือจากโครงการประกันความเสี่ยงราคา (และการประกันความเสี่ยงด้านผลผลิต เช่น การประกันด้วยดัชนีน้ำฝน ฯลฯ) รัฐบาลไม่ควรมีมาตรการอื่นที่จะแทรกแซงกลไกในตลาดข้าว การไม่แทรกแซงตลาดข้าวจะเปิดโอกาสให้ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเติบโต มีธุรกรรมเพิ่มขึ้น ราคาล่วงหน้าในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ (โดยเฉพาะโรงสี หรือโรงงานแปรรูป รวมทั้งสหกรณ์การเกษตรที่ทำหน้าที่รวบรวมข้าว และสีข้าวขาย) ที่ต้องการ “กันความเสี่ยง” (hedging) จากความแปรปรวนของราคาข้าวในตลาดจร (spot market) ประโยชน์อีกประการหนึ่ง คือ รัฐบาลสามารถผ่อน

ถ่ายความเสี่ยงบางส่วนจากสัญญาประกันราคาที่ทำกับเกษตรกรให้แก่เกษตรกรในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า

นอกจากนี้รัฐบาลควรพิจารณาหามาตรการส่งเสริมให้บริษัทประกันภัยเอกชนเข้ามารับหน้าที่ประกันความเสี่ยงราคา (โดยเฉพาะส่วนของราคาประกันที่ไม่สูงกว่าต้นทุนการผลิต) วิธีนี้จะลดภาระการจ่ายเงินไหมของรัฐบาลลง ทำให้ปริมาณเงินอุดหนุนภายใน (domestic subsidy) ลดลง รัฐบาลมีงบประมาณที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาผลิตภาพผลิตของภาคเกษตรมากขึ้น โดยรัฐบาลยังคงอุดหนุนเบี้ยประกันบางส่วนให้แก่เกษตรกรก็ได้เหมือนกับในกรณีของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา หรืออุดหนุนเบี้ยประกันทั้งหมดให้แก่เกษตรกรที่มีผลผลิตไม่เกินครอบครัวละ 10 ตัน



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- คณะกรรมการการประเมินการดำเนินงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและมันสำปะหลัง.  
2550. การประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและมันสำปะหลัง ปี 2548/49 และ  
2549/50. กระทรวงพาณิชย์.
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. 2549. โครงการจัดทำระบบคาดการณ์และเตือนภัย  
สินค้าเกษตร. กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์.
- จุฑามาศ สังข์อุดม. 2546. ผลกระทบของปัจจัยภายนอกที่มีต่ออุปสงค์และอุปทานข้าวไทย.  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2527. “การกระจายผลประโยชน์และภาระของการแทรกแซงตลาดข้าวโดยองค์การ  
ตลาดเพื่อเกษตรกร 2525/26”. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 2 (มิถุนายน).
- ชัยวัฒน์ คนจริง. 2521. "โครงการเสถียรภาพ ราคา ตลาด และการส่งออกของข้าวไทย". ใน บทความ  
ทางวิชาการ, ฉบับที่ 27. กรุงเทพฯ : ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร คณะเศรษฐศาสตร์และ  
บริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ชนากร อึ้งสวัสดิ์. 2538. มูลค่าและการกระจายผลประโยชน์ของการวิจัยข้าวในประเทศไทย.  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธัญญรัตน์ พรหมกิจ. 2550. ความคุ้มค่าจากการจำนำข้าวเปลือกของชาวนาในจังหวัดเชียงใหม่  
ในปีการผลิต 2548/49. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นิตยสารข้าวไทย. 2551. เปิดบันทึกการรับจำนำข้าวไทย : พระเอกหรือผู้ร้าย. (กรกฎาคม – สิงหาคม)  
หน้า 36 – 49.
- เบญจรงค์ พุทธิชัย. 2543. วิเคราะห์มาตรการโครงการรับจำนำข้าวของประเทศไทย. งานวิจัยเฉพาะ  
เรื่อง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรณิภา รุ่งเรืองสาร. 2546. การกำหนดราคาจำนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล. ปัญหา  
พิเศษ. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2531. อุปสงค์ในการเสนอซื้อข้าวส่งออกของไทยในตลาดโลก: บทสำรวจ  
สถานะแห่งความรู้. เอกสารวิจัยหมายเลข 24. สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์ความเป็นเลิศด้านโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. 2549. โครงการศึกษา  
ศักยภาพระบบโลจิสติกส์สำหรับข้าวไทย. องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. 2547. ทางเลือกใหม่สำหรับการรับจำนำข้าวเปลือกและลำไยอบแห้ง.  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. “แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว” รายงานที่ดีอาร์ไอ, ฉบับที่ 75 ตุลาคม 2552
- สมพร อิศวิลานนท์ และอรอนงค์ นัยวิกุล. 2549. *การสร้างคุณค่าสินค้าเกษตรไทย*. บทความประกอบการสัมมนา. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- สมพร อิศวิลานนท์. 2543. “ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และแนวโน้มการบริโภคข้าวของไทย”. *โครงการวิจัย Medium and long terms Rice Supply and Demand*. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. 2548. *รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการส่งออกข้าวไทย ปี 2547*. คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม วุฒิสภา.
- สุนันท์ รัตนเมธาโกศล. 2546. *การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่ออุปสงค์ข้าวกล้องหอมมะลิของผู้บริโภคในกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- โสภณ ทองปาน. 2537. *นโยบายเกษตรไทย*. เศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อัมมาร สยามวาลา และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2532. *ผลกระทบของการปรับนโยบายข้าว: บทวิเคราะห์โดยอาศัยแบบจำลองอุปทานของภาคเกษตร*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง. 2533. *ประมวลความรู้เรื่องข้าว*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อัมมาร สยามวาลา และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง. 2531. “ผลกระทบของการแทรกแซงของรัฐที่มีต่อดุลการชำระเงิน การโอนทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรม และการกระจายรายได้ พ.ศ. 2503-2527”. ใน *เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม* รังสรรค์ ธนะพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร บรรณาธิการ กรุงเทพ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## ภาษาอังกฤษ

- ADB. 1998. *Thailand Agricultural Sector Needs Assessment Study*. Vol.II-TA 3003-THA, Asian Development Bank.
- Bhagwati, Jagdish N. 1982. “Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities”. *The Journal of Political Economy*, Vol. 90, No.5.(Oct.),pp. 988 – 1002.
- Krueger, A.O. 1974. “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”. *American Economic Review*, 64 (June): 291-303.
- Minot, N. 1998. *Competitiveness of Food Processing in Vietnam : A Study of The Rice, Coffee, Seafood, And Fruit and Vegetables Subsectors*. Prepared for Development Strategy Institute



- Ministry of Planning and Investment Vietnam and Medium-Term Industrial Strategy Project  
United Nations Industrial Development Organization Vietnam.
- Mushtaq H. Khan. 2009. *The Damaging Effects of Ignoring Differences in Types of Corruption*.  
Conference on Evidence-Based Anti-Corruption Policy. The Office of the National Anti-  
Corruption Commission of Thailand.
- Pindyck, Robert S. and Rubinfeld, Daniel L. 1992. *Microeconomics*. New York: Macmillan.
- Poagongsakorn, Nipon and Somporn Isvilanonda. 2008. *Key Issues in the Thai Rice Industry: Myth, Misguided Policies and Critical Issues*. The Rice Policy Forum. Los Banos, Philippines. February. (Forthcoming).
- Poapongsakorn, Nipon. 2006. “The Decline and Recovery of Thai Agriculture: Causes, Responses, Prospects and Challenges”. *Rapid Growth of Selected Asian Countries*. Policy Assistance Series 1/3.FAO RAP Publication 2006/06. Bangkok.
- Poapongsakorn, Nipon. 2009. *The Thai Rice Price and Export Policies in Year 2008-09*. The Asian Rice Policy Seminar. FAO. Chiangmai. February. (Forthcoming).
- Posner, Richard A. 1975. “The Social of Monopoly and Regulation”. *Journal of Political Economy*, vol.83, no.4.
- Siamwalla, Ammar. 1987. *The Farmers’ Aid Fund Act of 1974: Its genesis and Aftermath*. An EDI/KDI Seminar on Economic Policy Change and government Process. Organized by EDI of the World Bank and KDI, Seoul, South Korea. November 9 – 13.
- Siamwalla, Ammar. 1994. “An Assessment of Impact of Price Intervention Program in the Rice Markets, Year 1992 – 93”. *TDRI White Paper*, No.7. In Thai.
- Sriboonjitta, S. 1998. “The Effect of Paddy Pledging Policy on Rice Price: Statistical Evidence during 1979-1997”. *Economic Journal of Chiang Mai University*, 119-128.
- Tullock, G. 1967. “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft”. *Western Economic Journal*, 5, pp. 224-232.
- Worcester, Dean A. JR. 1970. *New Estimates of the Welfare Loss to Monopoly, United States: 1956-1969*. University of Washington.



ภาคผนวก



**ภาคผนวกที่ 1 การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือก**

เดือน/ปี	ข้าวเปลือกเจ้า			ข้าวเปลือกหอมมะลิ	
	ราคาตลาดเฉลี่ย ทั่วประเทศ	ราคารับจำนำ จำนำปี	ราคารับจำนำ จำนำปรั้ง	ราคาตลาด	ราคารับจำนำ
	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน
พ.ย. 2543	4,518.50	5,280.00	-	7,289.00	6,495.00
ธ.ค. 2543	4,258.50	5,280.00	-	6,413.00	6,495.00
ม.ค. 2544	4,411.96	5,280.00	-	6,583.00	6,495.00
ก.พ. 2544	4,586.67	5,280.00	-	6,376.00	6,495.00
มี.ค. 2544	4,327.46	5,280.00	-	6,085.50	6,495.00
เม.ย. 2544	4,212.63	-	4,870.00	6,139.50	-
พ.ค. 2544	4,307.63	-	4,870.00	5,932.50	-
มิ.ย. 2544	4,255.75	-	4,870.00	5,750.50	-
ก.ค. 2544	4,640.50	-	4,870.00	5,710.50	-
ส.ค. 2544	4,556.00	-	-	5,204.50	-
ก.ย. 2544	4,635.13	-	-	4,929.00	-
ต.ค. 2544	4,603.75	-	-	5,151.50	-
พ.ย. 2544	4,357.50	5,330.00	-	4,748.00	7,000.00
ธ.ค. 2544	4,330.17	5,330.00	-	4,750.00	7,000.00
ม.ค. 2545	4,527.13	5,330.00	-	5,093.50	7,000.00
ก.พ. 2545	4,733.63	5,330.00	-	5,286.00	7,000.00
มี.ค. 2545	4,746.17	5,330.00	-	5,276.00	7,000.00
เม.ย. 2545	4,614.25	-	4,975.00	5,318.00	-
พ.ค. 2545	4,791.75	-	4,975.00	5,458.00	-
มิ.ย. 2545	4,808.75	-	4,975.00	5,859.50	-
ก.ค. 2545	4,640.00	-	4,975.00	6,319.00	-
ส.ค. 2545	4,567.50	-	-	6,339.50	-
ก.ย. 2545	4,595.75	-	-	6,527.50	-
ต.ค. 2545	4,749.50	-	-	6,336.50	-
พ.ย. 2545	4,721.38	5,330.00	-	6,271.50	6,800.00
ธ.ค. 2545	4,617.75	5,330.00	-	6,361.00	6,800.00
ม.ค. 2546	4,814.00	5,330.00	-	6,055.00	6,800.00
ก.พ. 2546	4,821.00	5,330.00	-	6,619.50	6,800.00

ภาคผนวกที่ 1 การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือก (ต่อ)

เดือน/ปี	ข้าวเปลือกเจ้า			ข้าวเปลือกหอมมะลิ	
	ราคาตลาดเฉลี่ยทั่วประเทศ	ราคาจำนำข้าวเจ้าหน้าปี	ราคาจำนำข้าวเจ้าหน้าปรัง	ราคาตลาด	ราคาจำนำ
	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน
มี.ค. 2546	4,713.17	5,330.00	-	7,322.50	6,800.00
เม.ย. 2546	4,653.25	-	4,975.00	7,771.00	-
พ.ค. 2546	4,664.75	-	4,975.00	7,984.00	-
มิ.ย. 2546	4,765.25	-	4,975.00	8,311.00	-
ก.ค. 2546	4,768.25	-	4,975.00	8,454.50	-
ส.ค. 2546	4,620.00	-	-	8,788.00	-
ก.ย. 2546	4,592.00	-	-	8,097.50	-
ต.ค. 2546	4,517.75	-	-	8,447.00	-
พ.ย. 2546	4,459.75	5,330.00	-	8,025.00	7,000.00
ธ.ค. 2546	4,525.75	5,330.00	-	7,974.00	7,000.00
ม.ค. 2547	4,758.25	5,330.00	-	9,318.50	7,000.00
ก.พ. 2547	4,736.25	5,330.00	-	8,834.50	7,000.00
มี.ค. 2547	5,095.75	5,330.00	-	9,271.00	7,000.00
เม.ย. 2547	5,351.67	-	5,250.00	9,457.50	-
พ.ค. 2547	5,407.00	-	5,250.00	9,249.50	-
มิ.ย. 2547	5,372.00	-	5,250.00	8,546.50	-
ก.ค. 2547	5,497.75	-	5,250.00	7,957.00	-
ส.ค. 2547	5,909.75	-	-	7,717.50	-
ก.ย. 2547	5,812.00	-	-	7,417.00	-
ต.ค. 2547	5,738.25	-	-	7,185.00	-
พ.ย. 2547	6,061.00	6,600.00	-	7,407.00	10,000.00
ธ.ค. 2547	6,157.00	6,600.00	-	7,636.50	10,000.00
ม.ค. 2548	6,307.50	6,600.00	-	7,885.00	10,000.00
ก.พ. 2548	6,325.75	6,600.00	-	7,955.00	10,000.00
มี.ค. 2548	6,854.33	6,600.00	-	8,028.00	10,000.00

ภาคผนวกที่ 1 การเปรียบเทียบระหว่างราคาจำหน่ายกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือก (ต่อ)

เดือน/ปี	ข้าวเปลือกเจ้า			ข้าวเปลือกหอมมะลิ	
	ราคาตลาดเฉลี่ยทั่วประเทศ	ราคาจำหน่ายเข้าหน้าปี	ราคาจำหน่ายเข้าหน้าปี	ราคาตลาด	ราคาจำหน่าย
	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน
เม.ย. 2548	6,677.50	-	6,700.00	8,000.00	-
พ.ค. 2548	6,711.33	-	6,700.00	7,913.50	-
มิ.ย. 2548	6,724.00	-	6,700.00	7,688.50	-
ก.ค. 2548	6,618.75	-	6,700.00	7,696.00	-
ส.ค. 2548	6,602.75	-	-	7,995.00	-
ก.ย. 2548	6,703.00	-	-	8,013.00	-
ต.ค. 2548	6,879.75	-	-	7,882.50	-
พ.ย. 2548	6,750.00	7,100.00	-	7,480.00	10,000.00
ธ.ค. 2548	6,738.00	7,100.00	-	7,400.00	10,000.00
ม.ค. 2549	6,787.50	7,100.00	-	7,485.00	10,000.00
ก.พ. 2549	6,815.50	7,100.00	-	7,807.00	10,000.00
มี.ค. 2549	6,831.25	7,100.00	-	8,168.00	10,000.00
เม.ย. 2549	6,787.50	-	7,100.00	8,190.50	-
พ.ค. 2549	6,680.00	-	7,100.00	8,305.00	-
มิ.ย. 2549	6,656.25	-	7,100.00	8,298.50	-
ก.ค. 2549	6,720.00	-	7,100.00	8,705.00	-
ส.ค. 2549	5,976.75	-	-	8,970.50	-
ก.ย. 2549	6,516.00	-	-	9,022.50	-
ต.ค. 2549	6,012.75	-	-	8,980.00	-
พ.ย. 2549	6,050.25	6,500.00	-	8,460.00	9,000.00
ธ.ค. 2549	6,144.00	6,500.00	-	8,275.50	9,000.00
ม.ค. 2550	6,330.33	6,500.00	-	8,680.00	9,000.00
ก.พ. 2550	6,416.67	6,500.00	-	8,787.50	9,000.00
มี.ค. 2550	6,345.96	6,500.00	-	8,932.00	9,000.00
เม.ย. 2550	6,967.00	-	6,600.00	8,954.50	-
พ.ค. 2550	6,197.25	-	6,600.00	8,903.50	-

ภาคผนวกที่ 1 การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือก (ต่อ)

เดือน/ปี	ข้าวเปลือกเจ้า			ข้าวเปลือกหอมมะลิ	
	ราคาตลาดเฉลี่ยทั่วประเทศ	ราคาจำนำข้าวเจ้าในปี	ราคาจำนำข้าวเจ้าในปี	ราคาตลาด	ราคาจำนำ
	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน	บาทต่อตัน
มิ.ย. 2550	6,275.25	-	6,600.00	8,960.50	-
ก.ค. 2550	6,275.00	-	6,600.00	9,025.00	-
ส.ค. 2550	6,291.75	-	-	9,025.00	-
ก.ย. 2550	6,266.25	-	-	9,057.50	-
ต.ค. 2550	6,269.50	-	-	9,120.50	-
พ.ย. 2550	6,650.00	6,700.00	-	9,348.00	9,300.00
ธ.ค. 2550	6,933.50	6,700.00	-	10,261.00	9,300.00
ม.ค. 2551	7,006.75	6,700.00	-	10,965.50	9,300.00
ก.พ. 2551	7,919.25	6,700.00	-	12,145.00	9,300.00
มี.ค. 2551	10,546.50	6,700.00	-	13,119.00	9,300.00
เม.ย. 2551	13,632.00	-	-	18,259.50	-
พ.ค. 2551	13,325.75	-	-	17,418.50	-
มิ.ย. 2551	12,396.00	-	14,000.00	15,110.50	-
ก.ค. 2551	12,372.00	-	14,000.00	14,730.00	-
ส.ค. 2551	11,862.00	-	14,000.00	13,657.50	-
ก.ย. 2551	11,892.00	-	14,000.00	13,761.50	-
ต.ค. 2551	10,826.25	-	-	13,649.00	-
พ.ย. 2551	9,353.75	12,000.00	-	11,351.50	15,000.00
ธ.ค. 2551	9,422.50	12,000.00	-	12,040.00	15,000.00
ม.ค. 2552	9,875.00	12,000.00	-	13,412.50	15,000.00
ก.พ. 2552	10,300.00	12,000.00	-	13,881.25	15,000.00
มี.ค. 2552	9,450.00	12,000.00	-	14,175.00	15,000.00
เม.ย. 2552	9,721.88	-	11,800.00	14,212.50	-
พ.ค. 2552	9,600.00	-	11,800.00	14,075.00	-

ที่มา : กรมการค้าภายใน, 2552



ภาคผนวกที่ 2 ความสัมพันธ์สต็อกข้าวของรัฐบาลกับการส่งออกข้าวของไทย

ปี	ปริมาณส่งออกข้าวรวม <sup>1)</sup> ตัน	ปริมาณข้าวสารในสต็อก <sup>2)</sup> ล้านตัน
ม.ค. 2549	579,501	3.92
ก.พ. 2549	585,601	4.41
มี.ค. 2549	626,015	4.37
เม.ย. 2549	599,232	4.67
พ.ค. 2549	665,334	5.01
มิ.ย. 2549	659,296	5.10
ก.ค. 2549	553,948	5.14
ส.ค. 2549	525,788	5.02
ก.ย. 2549	624,922	4.85
ต.ค. 2549	697,756	4.74
พ.ย. 2549	663,253	4.85
ธ.ค. 2549	640,010	5.23
ม.ค. 2550	622,942	5.20
ก.พ. 2550	591,362	5.13
มี.ค. 2550	743,386	4.96
เม.ย. 2550	703,758	5.13
พ.ค. 2550	683,554	5.18
มิ.ย. 2550	729,501	5.09
ก.ค. 2550	624,703	5.07
ส.ค. 2550	641,321	5.15
ก.ย. 2550	836,383	5.05
ต.ค. 2550	1,101,638	4.83
พ.ย. 2550	1,168,506	4.49
ธ.ค. 2550	1,110,319	4.02
ม.ค. 2551	1,022,849	3.63
ก.พ. 2551	1,049,697	3.19
มี.ค. 2551	1,136,239	2.74

ภาคผนวกที่ 2 ความสัมพันธ์สต็อกข้าวของรัฐบาลกับการส่งออกข้าวของไทย (ต่อ)

ปี	ปริมาณส่งออกข้าวรวม <sup>1)</sup> ตัน	ปริมาณข้าวสารในสต็อก <sup>2)</sup> ล้านตัน
เม.ย. 2551	816,424	2.45
พ.ค. 2551	1,006,026	2.45
มิ.ย. 2551	954,388	3.01
ก.ค. 2551	890,492	3.57
ส.ค. 2551	790,060	4.13
ก.ย. 2551	709,319	4.69
ต.ค. 2551	604,910	4.69
พ.ย. 2551	437,476	5.83
ธ.ค. 2551	597,883	6.97
ม.ค. 2552	612,118	4.84
ก.พ. 2552	690,382	5.05
มี.ค. 2552	765,809	5.62
เม.ย. 2552	671,188	7.04
พ.ค. 2552	735,048	7.56
มิ.ย. 2552	908,505	7.67

ที่มา : 1) กรมศุลกากร

2) องค์การคลังสินค้า

ภาคผนวกที่ 3 เปรียบเทียบราคาข้าวส่งออกไทยกับสหรัฐอเมริกา และเวียดนาม

	ราคา ข้าวขาว 100% ชั้น 2 F.O.B. กรุงเทพฯ เหรียญสหรัฐต่อดัน	ข้าวขาว 5% F.O.B. กรุงเทพฯ เหรียญสหรัฐต่อดัน	ข้าวขาว 5% F.O.B. เวียดนาม เหรียญสหรัฐต่อดัน	southern long grain milled F.O.B. - US เหรียญสหรัฐต่อดัน
ส.ค. 2548	292	286	347	278
ก.ย. 2548	294	288	346	292
ต.ค. 2548	296	289	345	303
พ.ย. 2548	286	280	336	308
ธ.ค. 2548	288	282	338	320
ม.ค. 2549	299	293	353	343
ก.พ. 2549	307	300	369	354
มี.ค. 2549	310	303	374	353
เม.ย. 2549	310	304	387	358
พ.ค. 2549	315	308	386	364
มิ.ย. 2549	319	312	391	364
ก.ค. 2549	323	315	403	371
ส.ค. 2549	321	315	409	395
ก.ย. 2549	319	314	410	406
ต.ค. 2549	312	307	406	418
พ.ย. 2549	310	305	406	419
ธ.ค. 2549	317	311		423
ม.ค. 2550	321	313		420
ก.พ. 2550	325	317		417
มี.ค. 2550	320	321	441	405
เม.ย. 2550	327	319	439	400

ภาคผนวกที่ 3 เปรียบเทียบราคาข้าวส่งออกไทยกับสหรัฐอเมริกา และเวียดนาม (ต่อ)

	ราคา ข้าวขาว 100% ชั้น 2 F.O.B. กรุงเทพฯ เหรียญสหรัฐต่อดัน	ข้าวขาว 5% F.O.B. กรุงเทพฯ เหรียญสหรัฐต่อดัน	ข้าวขาว 5% F.O.B. เวียดนาม เหรียญสหรัฐต่อดัน	southern long grain milled F.O.B. - US เหรียญสหรัฐต่อดัน
พ.ค. 2550	329	320	439	397
มิ.ย.-2550	338	329	445	397
ก.ค.-2550	345	336	457	392
ส.ค.-2550	336	327	450	395
ก.ย.-2550	332	323	448	413
ต.ค.-2550	336	327	454	446
พ.ย.-2550	349	340	480	475
ธ.ค.-2550	368	359	508	496
ม.ค.-2551	399	389	545	518
ก.พ.-2551	466	454	612	565
มี.ค.-2551	567	554	711	664
เม.ย.-2551	849	833	996	816
พ.ค.-2551	990	973	1122	926
มิ.ย.-2551	870	854	1003	878
ก.ค.-2551	831	814	923	854
ส.ค.-2551	780	764	861	802
ก.ย.-2551	764	749	824	791
ต.ค.-2551	683	667	744	717
พ.ย.-2551	591	576	689	664
ธ.ค.-2551	582	566	702	632

ภาคผนวกที่ 3 เปรียบเทียบราคาข้าวส่งออกไทยกับสหรัฐอเมริกา และเวียดนาม (ต่อ)

	ราคา ข้าวขาว 100% ชั้น 2 F.O.B. กรุงเทพฯ	ข้าวขาว 5% F.O.B. กรุงเทพฯ	ข้าวขาว 5% F.O.B. เวียดนาม	southern long grain milled F.O.B. - US
	เหรียญสหรัฐต่อตัน	เหรียญสหรัฐต่อตัน	เหรียญสหรัฐต่อตัน	เหรียญสหรัฐต่อตัน
ม.ค.-2552	611	581	764	592
ก.พ.-2552	624	594	770	562
มี.ค.-2552	637	608	768	513
เม.ย.-2552	588	558	738	534
พ.ค.-2552	556	526	732	513
มิ.ย.-2552	581	551	760	502
ก.ค.-2552	586	556	790	502

ที่มา : 1) สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

2) USDA

ภาคผนวกที่ 4 ค่าเข้าทางเศรษฐกิจของผู้ส่งออกจากการประมูลข้าวในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ธุด 2548/49

ปี/ครึ่ง/เดือน	รายการประมูล	ปริมาณที่ประมูล	ราคาประมูล (1)	คำนวณก่อนหักค่าเสื่อมราคา			คำนวณหลังมีการหักค่าเสื่อมราคา				
				ราคาข้าวสารตลาดกท. (2)	ค่าเข้าของผู้ส่งออกต่อหน่วย	มูลค่าค่าเข้าของผู้ส่งออก	ค่าเสื่อมราคา	ราคาตลาดหักค่าเสื่อมราคา	ค่าเข้าของผู้ส่งออกต่อหน่วย	มูลค่าค่าเข้าของผู้ส่งออก	อัตราสูญเสียมูลค่า
		ตัน	บาท/ตัน	บาท/ตัน	บาท/ตัน	ล้านบาท	บาท/ตัน	บาท/ตัน	บาท/ตัน	ล้านบาท	ร้อยละ
2549/4/ส.ค.	หอมมะลิ 100% ชั้น 2	2,745	19,870	18,250	-1,620	-4.45	0	18,250	-1,620	-4.45	0%
2549/6/ธ.ค.	ข้าวขาว 5%	163,012	10,520	12,550	2,030	330.91	0	12,550	2,030	330.91	0%
2550/2/มิ.ค.	ข้าวขาว 5%	32,673	10,650	12,550	1,900	62.08	0	12,550	1,900	62.08	0%
2550/3/มิ.ย.	ข้าวขาว 5%	175,463	10,700	12,550	1,850	324.61	126	12,425	1,725	302.59	1%
2550/5/ต.ค.	หอมมะลิ 100% ชั้น 2	141,000	16,500	17,650	1,150	162.15	177	17,474	974	137.26	1%
	ข้าวขาว 5%	236,758	9,700	12,550	2,850	674.76	126	12,425	2,725	645.05	1%
2550/6/พ.ย.	หอมมะลิ 100% ชั้น 2	200,784	17,600	19,002	1,402	281.56	380	18,622	1,022	205.25	2%
	ข้าวขาว 5%	288,907	9,750	12,550	2,800	808.94	251	12,299	2,549	736.42	2%
	ข้าวขาว 25%	90,490	9,030	10,575	1,545	139.81	212	10,364	1,334	120.67	2%
2551/พ.ย.	ข้าวขาว 5%	67,958	11,237	18,550	7,313	497.01	1,855	16,695	5,458	370.95	10%
	ข้าวหอมมะลิ	93,873	15,537	24,705	9,168	860.64	2,471	22,235	6,698	628.73	10%
	หอมจังหวัด	134,140	15,537	20,800	5,263	706.00	2,080	18,720	3,183	426.99	10%
	ข้าวปทุมธานี	511	15,537	20,800	5,263	2.69	2,080	18,720	3,183	1.63	10%
	ข้าวขาว 10%	6,647	11,237	16,345	5,108	33.96	1,635	14,711	3,474	23.09	10%
	ข้าวขาว 15%	53	11,237	15,465	4,228	0.22	1,547	13,919	2,682	0.14	10%
2551/ธ.ค.	ข้าวขาว 25%	73,611	8,050	14,080	6,030	443.87	1,408	12,672	4,622	340.23	10%
2552/พ.ค.	ข้าวขาว 25%	18,283	8,050	14,172	6,122	111.93	2,126	12,046	3,996	73.07	15%
	ข้าวขาว 25% (คงเหลือ)	2,277	8,050	14,172	6,122	13.94	2,126	12,046	3,996	9.10	15%
	รวม					5,450.65				4,409.72	

ที่มา : (1) กรมการค้าต่างประเทศ 2552 และ (2) กรมการค้าภายใน 2552

ภาคผนวกที่ 5 ขาวนาในโครงการจำนำและมูลค่า เทียบกับขาวนาทั้งหมดและผลผลิตข้าวจำแนกตาม ปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่าจำนำต่อคน)

มูลค่าจำนำต่อราย	ผลผลิตต่อราย*	2548/49						2551/52			
		จำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ <sup>1/</sup>		มูลค่าจำนำ		สำมะโนเกษตร ปี 2546 <sup>2/</sup>		เกษตรกร	มูลค่าจำนำ	สำมะโนเกษตร ปี 2546 <sup>2/</sup>	
		(ราย)	(ร้อยละ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	ผลผลิต (ร้อยละ)	เกษตรกร (ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	ผลผลิต (ร้อยละ)	เกษตรกร (ร้อยละ)
ต่ำกว่า 40,000 บาท	ต่ำกว่า 5.9 ตัน (48/49) ต่ำกว่า 3.9 ตัน (51/52)	193,966	36.90	5,163.48	12.66	27.95	70.22	15.83	2.73	57.2	18
40,001-100,000 บาท	6 - 14.9 ตัน (48/49) 4 – 8.9 ตัน (51/52)	211,992	40.33	14,036.56	34.41	29.54	20.22	30.02	13.19	23.7	22
100,001-200,000 บาท	15- 28.9 ตัน (48/49) 9 – 16.9 ตัน (51/52)	83,891	15.96	11,809.74	28.95	18.90	6.04	25.20	23.44	10.9	21
200,001-340,000 บาท	29 – 48.9 ตัน (48/49) 17 – 28.9 ตัน (51/52)	30,612	5.82	7,966.56	19.53	14.24	2.59	17.28	29.11	4.7	16
มากกว่า 340,000 บาท	มากกว่า 49 (48/49) มากกว่า 29 ตัน (51/52)	5,203	0.99	1,819.60	4.46	9.37	0.93	11.67	31.52	3.5	24
รวม		525,664**	100.00	40,795.95	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ : \* ใช้การรับจำนำข้าวเปลือกในปี 5% ปี 2548/49 7,000 บาท/ตัน จำนวนเป็นปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าร่วมโครงการ และ 11,800 บาทต่อตันในปี 2551/52

\*\* ข้อมูลของคส.มีผู้เข้าโครงการรับจำนำสูงกว่าธ.ก.ส. คือ 624,428 ราย ทั้งนี้เพราะธ.ก.ส. นับลูกค้ายจากการจ่ายเงินกู้ แต่คส. นับจากเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำเป็นไปได้ว่าเกษตรกรบางรายนำข้าวเปลือกมาจำนำหลายครั้งข้อมูลของคส. จึงมากกว่าธ.ก.ส.

ที่มา : 1/ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) 2552

2/ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนการเกษตร 2546

## ภาคผนวก 6 มาตรการ/เงื่อนไขของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49<sup>62</sup>

มติคณะกรรมการนโยบายข้าว(กนข.) เห็นชอบมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ป้องกันการปลอมปนและไม่ให้เกิดการรั่วไหลในการจำนำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของโครงการ ดังนี้

1.1 เป้าหมายปริมาณรับจำนำ ปริมาณรับจำนำรวม 9 ล้านตันข้าวเปลือกเท่ากับปีที่ผ่านมา ซึ่งยังคงเป็นปริมาณที่มากเพียงพอในการกระตุ้นตลาดเพื่อสร้างความมั่นใจให้เกษตรกร สามารถจำแนกเป็นข้าวเปลือกหอมมะลิ 5 ล้านตัน ข้าวเปลือกเจ้า 3 ล้านตัน และข้าวเปลือกเหนียว 1 ล้านตัน ข้าวเปลือกเหนียวให้รับจำนำเฉพาะผู้ยังนางเท่านั้น

1.2 ราคารับจำนำ ข้าวเปลือกนาปี ความชื้นไม่เกิน 15%

### 1) ข้าวเปลือกหอมมะลิ

ชนิดสีได้ตันข้าว 42 กรัม	ตันละ 10,000 บาท
ชนิดสีได้ตันข้าว 40 กรัม	ตันละ 9,900 บาท
ชนิดสีได้ตันข้าว 38 กรัม	ตันละ 9,800 บาท
ชนิดสีได้ตันข้าว 36 กรัม	ตันละ 9,700 บาท

โดยราคารับจำนำใบประทวนข้างต้นสามารถปรับเพิ่มหรือลด ตามจำนวนกรัมในอัตรากรัมละ 50 บาท ส่วนราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิที่ยังนางเกษตรกรให้กำหนดราคารับจำนำตันละ 10,000 บาท โดยข้าวเปลือกที่ความชื้นไม่ได้มาตรฐานจะไม่รับจำนำผู้ยังนาง

### 2) ข้าวเปลือกหอมจังหวัด

ชนิดสีได้ตันข้าว 40 กรัม	ตันละ 7,900 บาท
ชนิดสีได้ตันข้าว 38 กรัม	ตันละ 7,820 บาท
ชนิดสีได้ตันข้าว 36 กรัม	ตันละ 7,740 บาท
ชนิดสีได้ตันข้าว 34 กรัม	ตันละ 7,660 บาท

โดยราคารับจำนำใบประทวนข้างต้นสามารถปรับเพิ่มหรือลด ตามจำนวนกรัมในอัตรากรัมละ 40 บาท ส่วนราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมจังหวัดที่ยังนางเกษตรกรให้กำหนดราคารับจำนำตันละ 7,900 บาท

---

<sup>62</sup> คู่มือการปฏิบัติงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 สำนักบริหารงานตามนโยบายรัฐ



### 3) ข้าวเปลือกเจ้านาปี

ข้าวเปลือกเจ้า 100%	(ชนิดสีเป็นข้าวสาร 100%)	ตันละ 7,100 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 5%	(ชนิดสีเป็นข้าวสาร 5%)	ตันละ 7,000 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 10%	(ชนิดสีเป็นข้าวสาร 10%)	ตันละ 6,900 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 15%	(ชนิดสีเป็นข้าวสาร 15%)	ตันละ 6,800 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 25%	(ชนิดสีเป็นข้าวสาร 25%)	ตันละ 6,700 บาท
ข้าวเปลือกปทุมธานี		ตันละ 7,100 บาท
ข้าวเปลือกหอมสุพรรณบุรี		ตันละ 7,000 บาท

### 4) ข้าวเปลือกเหนียว เป็นการรับจำนำย้งฉาง

ข้าวเปลือกเหนียว	ตันละ 7,700 บาท
ข้าวเปลือกเหนียวชนิดละ	ตันละ 7,500 บาท

1.3 ระยะเวลาโครงการและระยะเวลาไถ่ถอน ระยะเวลารับจำนำระหว่าง 1 พฤศจิกายน 2548 ถึง 28 กุมภาพันธ์ 2549 ยกเว้นภาคใต้ให้รับจำนำ 1 กุมภาพันธ์ ถึง 31 พฤษภาคม 2549 เพื่อรองรับผลผลิตข้าวเปลือกเจ้านาปีที่กำลังจะเริ่มออกสู่ตลาดตั้งแต่ช่วงเดือนพฤศจิกายน 2548 - กุมภาพันธ์ 2549 ระยะเวลาไถ่ถอน 3 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ กรณีการจำนำข้าวเปลือกที่ย้งฉางกำหนดไถ่ถอนภายใน 4 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ

## 1.4 คุณสมบัติของผู้ร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

### 1.4.1 กรณีเป็นเกษตรกร

- 1) ต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และผู้ผลิตข้าวเปลือกที่จะจำนำ
- 2) ต้องเป็นเกษตรกรที่มีหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2548/49 จากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือ ผู้ที่ได้รับมอบหมาย และต้องเป็นลูกค้า ธ.ก.ส.
- 3) ในกรณีที่ยังไม่ได้เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. เกษตรกรจะต้องนำหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรไปติดต่อ ธ.ก.ส. เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นลูกค้า ธ.ก.ส. ก่อน

เอกสารที่เกษตรกรต้องนำมาขึ้นที่หน่วยรับฝาก ได้แก่ ต้นฉบับหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2548/49 และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน กรณีเป็นลูกค้า ธ.ก.ส.ให้นำสมุดบัญชีฝากบัญชีเงินกู้ ธ.ก.ส. มาด้วย ขณะที่เกษตรกรที่ไม่ได้เป็นลูกค้าธ.ก.ส. ต้องได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นลูกค้าจากธ.ก.ส. เสียก่อน

#### 1.4.2 กรณีเป็นสถาบันเกษตรกร (กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร)

1) ต้องเป็นสถาบันเกษตรกรที่จดทะเบียนจัดตั้งถูกต้องตามกฎหมายและเป็นเพียงผู้รวบรวมผลผลิตข้าวเปลือกของสมาชิกเพื่อนำมาฝากและจำหน่ายเท่านั้น ซึ่งสมาชิกต้องเป็นเกษตรกรที่มีหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2548/49 จากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายและเป็นลูกค้า ธ.ก.ส.

2) สถาบันเกษตรกร ต้องติดต่อกับ ธ.ก.ส. สาขา ในท้องที่เพื่อแจ้งความจำนงค์ว่าจะฝากข้าวเปลือกเพื่อจำหน่ายไปประทวนสินค้ากับธ.ก.ส. โดย ธ.ก.ส. จะเป็นผู้อนุมัติวงเงินกู้ยืม

เอกสารที่สถาบันเกษตรกรต้องนำมายื่นที่หน่วยรับฝาก ได้แก่

- ต้นฉบับหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2548/49 ของสมาชิกที่สถาบันเกษตรกรรวบรวมผลผลิตข้าวเปลือกมาฝากเพื่อจำหน่าย
- ต้นฉบับหนังสืออนุมัติวงเงินกู้ยืมของ ธ.ก.ส. และสำเนาภาพถ่ายพร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง และเมื่อตรวจสอบแล้ว อคส.จะคืนต้นฉบับให้
- บัญชีรายชื่อเกษตรกรที่สถาบันเกษตรกรรวบรวมข้าวเปลือกมาส่งมอบ
- สำเนารายงานการประชุมของสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะระบุถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนสถาบันเกษตรกรในการดำเนินการฝากและจำหน่ายข้าวเปลือก
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจ

#### 1.4.3 การเข้าร่วมโครงการของโรงสี

1) ให้ความสำคัญกับโรงสีสหกรณ์การเกษตรเป็นลำดับแรก โดยสหกรณ์การเกษตรที่เข้าร่วมโครงการฯ จะต้องมียุทธศาสตร์ในการรับฝากและสีแปรสภาพข้าวเปลือกได้ รวมทั้งต้องได้รับการรับรองจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถเข้าร่วมโครงการได้ โดยให้คณะกรรมการของสหกรณ์ทั้งคณะเป็นผู้ดำเนินการเข้าร่วมโครงการฯ

2) โรงสีเอกชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของแต่ละจังหวัดและมียุทธศาสตร์ในการรับฝากและสีแปรสภาพข้าวเปลือก โดยต้องมีเครื่องอบลดความชื้นหรือลานตาก และมีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกับโรงสี

ข้อปฏิบัติของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการฯ<sup>63</sup> ดังนี้

<sup>63</sup> กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ 2548

1. โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 50 เท่าของกำลังการผลิต ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง และต้องวางหนังสือค้ำประกันธนาคาร ร้อยละ 20 ของมูลค่าข้าวเปลือก ที่รับจำนำ

2. โรงสีที่รับจำนำต้องรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรตามการค้ำปกติน้อยกว่า ร้อยละ 50 ของปริมาณที่รับจำนำ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะโรงสีที่มีการแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และจะต้องแยกกองข้าวเปลือกที่โรงสีรับซื้อกับกองข้าวเปลือกที่รับจำนำออกจากกันให้ชัดเจนด้วย

3. ห้ามโรงสีรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรไว้ก่อน แล้วเจ้าหน้าที่ของ อคส. ออกใบประทวนให้ในภายหลัง หากมีการรับฝากข้าวเปลือกไว้ให้ถือว่าเป็นข้าวของโรงสีมิใช่ข้าวที่รับจำนำของรัฐบาล

4. โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำ และส่งมอบข้าวสาร ในระยะเวลาตามที่กำหนด

5. ห้ามโรงสีที่เข้าร่วมโครงการนำข้าวที่ อคส. ฝากเก็บไว้ ไปเก็บไว้ในสถานที่อื่น นอกจากบริเวณโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ พร้อมทั้งรับผิดชอบคุณภาพข้าวเปลือกดังกล่าว เช่นเดียวกับผู้ประกอบการดูแลรักษาคุณภาพสินค้าในทางการค้าปกติของตนเอง โดยโรงสีจะได้รับค่าฝากเก็บข้าวเปลือกที่จำนำเมื่อเก็บรักษาเกินกว่า 90 วัน ในอัตราคันละ 20 บาท/เดือน

6. ห้ามโรงสีนำข้าวสารที่ไม่ได้แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่จำนำหรือข้าวสารของโรงสีอื่นมาส่งมอบ (เปาเกา) เข้าโกดังของ อคส. โดยเด็ดขาด

7. โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อบันทึกข้อมูลและ รายงานข้อมูลการรับจำนำข้าวเปลือกผ่านระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์มายังกรมการค้าภายในและ อคส. เป็นประจำทุกวัน ในกรณีที่มีการขนย้ายข้าวสารเข้าโกดังกลาง ให้รายงานล่วงหน้า 1 วันก่อนขนย้าย ทั้งนี้หากโรงสีใดไม่สามารถจัดหาคอมพิวเตอร์ได้จะต้องได้รับความเห็นชอบผ่อนผันจาก อคส. ก่อนและแจ้งให้กรมการค้าภายในทราบด้วย

### 1.5 เงื่อนไข ของการจำนำข้าวเปลือก

1) เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรประสงค์จะกู้เงินจาก ธ.ก.ส.ให้นำใบรับของคลังสินค้า ใบประทวนสินค้า ยื่นแสดงความจำนงการขอกู้เงินจาก ธ.ก.ส. สาขาท้องที่ ภายใน 15 วันทำการ นับจากวันที่ออกใบประทวนสินค้า หากไม่ดำเนินการกู้ตามระยะเวลาดังกล่าวเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่ ธ.ก.ส. ได้วางไว้

2) กรณีเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรมาฝากแล้วไม่นำใบประทวนสินค้า ใบรับของคลังสินค้าไปจำนำกับ ธ.ก.ส. เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ฝากจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด เช่น ค่าแรงงาน ค่าเก็บรักษา ฯลฯ

3) พื้นที่รับจํานํา เกษตรกรสามารถจํานําข้าวเปลือกได้ในพื้นที่ตนเองเท่านั้น โดยโรงสีห้ามจํานําข้ามเขตและห้ามเปิดจุดรับจํานํานอกพื้นที่ ยกเว้นพื้นที่ดําบลติดต่อกัน และประเพณีปฏิบัติทางการค้าปกติ กล่าวคือ ในพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผันการจํานําในโครงการ ที่ผ่านๆมา หรือคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องจากผลผลิตการเกษตรระดับจังหวัดพิจารณา ก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหารและกำกับดูแลการรับจํานําข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 พิจารณาและนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะรองประธานคณะกรรมการนโยบายข้าว(กนข.)พิจารณาอนุมัติ

ข้อสังเกต : ในกรณีการอนุมัติเปิดจุดรับจํานํานอกพื้นที่นั้น อาจมีการวิ่งเต้นทั้งในระดับจังหวัดและระดับอนุกรรมการในส่วนกลาง เพื่อให้โรงสีของตนหรือที่ตนสนับสนุนได้รับสิทธิรับจํานํานอกพื้นที่

#### 1.6 วงเงินค่าข้าวเปลือกที่รับฝากและรับจํานํา

1. เกษตรกร	ไม่เกินรายละ	350,000	บาท
2. กลุ่มเกษตรกร	ไม่เกินกลุ่มละ	20,000,000	บาท
3. สหกรณ์การเกษตร	ไม่เกินสหกรณ์ละ	100,000,000	บาท

กรณีที่ จะฝากหรือจํานําเกินวงเงินที่กำหนดข้างต้นสามารถทำได้แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบของ ธ.ก.ส.

#### 1.7 การกำกับดูแล

ส่วนกลาง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารและกำกับการรับจํานําข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 ทำหน้าที่การบริหาร และกำกับการดูแล แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน แต่งตั้งคณะทำงาน และรายงานผลการดำเนินงานให้ กนข. ทราบ ขณะที่ ฝ่ายเลขานุการ กนข. กรมการค้าภายใน จะทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การวัดความชื้นข้าวเปลือกและสิ่งเจือปนให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรม และให้มีการปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน

จังหวัด ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดกำกับการดูแลแบบเบ็ดเสร็จ รวมถึงการประชาสัมพันธ์โครงการแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยร่วมกับ ธ.ก.ส. ในพื้นที่และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการตรวจสอบและกำกับการรับจํานําให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส ป้องกันการสวมสิทธิ์ และการปลอมปนข้าว

ผลงานวิจัยโดย

นิพนธ์ พัวพงศกร

จิตรกร จารุพงษ์

นำเสนอ ต่อ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เลขที่ 165/1 แขวงจิตรลดา เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร