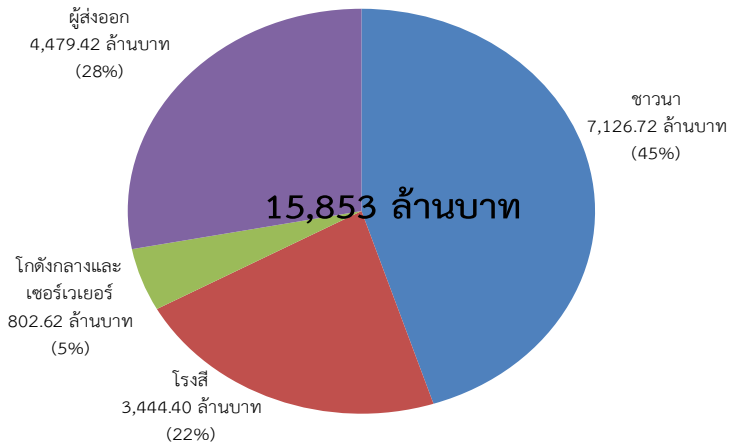


ย้อนเปิดแฟ้ม! ผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายจำนำข้าว 2548/2549: 15,853 ล้านบาท

โครงการจำนำข้าว:
ใครได้ผลตอบแทนส่วนเกิน
ได้เท่าไร และได้อย่างไร

ส่วนแบ่งผลประโยชน์ส่วนเกินที่ได้จากโครงการจำนำข้าวเปลือกนาปี 2548/49



สรุปประเด็น

- นโยบายจำนำข้าวทำให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกินเมื่อเทียบกับผลตอบแทนจากการแข่งขันในตลาดปกติ
- ผลตอบแทนส่วนเกินจำนวนมากทำให้ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องมีพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินซึ่งอาจส่งผลเสียต่อสังคมโดยรวม
- นอกจากนี้ ยังมีเรื่องทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับของการแทรกแซง

หมายเหตุ: นอกจากส่วนแบ่งผลประโยชน์ส่วนเกินข้างต้นนี้ งานวิจัยยังกล่าวถึงผลประโยชน์ส่วนเกินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งได้รับส่วนแบ่งจากผลประโยชน์ส่วนเกินของโรงสี เจ้าของโกดังและผู้ส่งออก แต่งานวิจัยไม่มีข้อมูลเพียงพอในการคำนวณส่วนแบ่งผลประโยชน์ส่วนเกินของกลุ่มบุคคลเหล่านี้

ย้อนเปิดแฟ้มงานวิจัย *โครงการศึกษามาตรฐานการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก (2553)* โดย รศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์ ซึ่งนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

งานวิจัยชี้ว่า โครงการจำนำข้าวเปลือกนาปีฤดูการผลิต 2548/2549 ก่อให้เกิด ‘ค่าเช่าเศรษฐกิจ’ (Economic Rent) หรือ ‘ผลตอบแทนส่วนเกิน’ เมื่อเทียบกับผลตอบแทนจากการแข่งขันในตลาดตามปกติ เป็นมูลค่าสูงถึง **15,853 ล้านบาท** โดยขาวนาได้ผลตอบแทนส่วนเกิน 7,126.72 ล้านบาท (45%) โรงสีได้รับ 3,444.40 ล้านบาท (22%) เจ้าของโกดังและเซอร์เวย์อร์ได้ส่วนแบ่ง 802.62 ล้านบาท (5%) และผู้ส่งออกได้ส่วนแบ่ง 4,479.42 ล้านบาท (28%) นอกจากนี้ โครงการยังก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและความสูญเสียจากการเก็บรักษาข้าวเพื่อรอขายเป็นมูลค่าสูงถึง 3,277 ล้านบาท

เมื่อรวมค่าเช่าทางเศรษฐกิจและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและความสูญเสียจากการเก็บรักษาข้าว ภาระขาดทุนของโครงการในปี 2548/2549 มีมูลค่าสูงถึง 19,130 ล้านบาท

ผลตอบแทนส่วนเกินจากโครงการจำนำข้าวถือเป็นการถ่ายโอนทรัพยากรจากผู้เสียภาษีและผู้บริโภคไปสู่ผู้ผลิต และยังจูงใจให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking behavior) ของตัวละครที่เกี่ยวข้อง เช่น พฤติกรรมเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกและจดทะเบียนพื้นที่เกินจริงของขาวนา การสวมสิทธิ์ข้าวไทยและเวียนเทียนข้าวของโรงสี พฤติกรรมฮั้วประมูลของผู้ส่งออก และการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับของการแทรกแซงถือเป็นการถลุงใช้ทรัพยากรของสังคมในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตที่มีค่า

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
Email: kmteam@tdri.or.th
Facebook: tdri.thailand
Twitter: @tdri_thailand
www.tdri.or.th

กลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าว	ผลประโยชน์ส่วนเกินที่ได้รับ (ล้านบาท)	รูปแบบของผลประโยชน์ส่วนเกิน	พฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์/การทุจริตคอร์รัปชัน
ชาวนา	7,126.72	<ul style="list-style-type: none"> จำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ชาวนา ซึ่งเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาจำหน่ายของรัฐบาลกับราคาที่ชาวนาสามารถขายได้ในท้องตลาด ส่วนแบ่งผลประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนานี้มีลักษณะกระจุกตัว ชาวนามีฐานะได้รับประโยชน์มากกว่าชาวนายากจน ชาวนาที่มียอดจำหน่ายข้าวรายละ 2 แสนบาทขึ้นไป มียอดจำหน่ายร้อยละ 60.6 ของมูลค่าจำหน่ายในปี 2551/52 ขณะที่ชาวนารายเล็กที่มียอดจำหน่ายไม่ถึงรายละหนึ่งแสนบาท คิดเป็นร้อยละ 15.9 ของยอดจำหน่ายรวม 	<ul style="list-style-type: none"> การเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูก ซึ่งอาจจะรวมถึงการเปลี่ยนพื้นที่เพาะปลูกจากเกษตรกรรมประเภทอื่นมาเป็นการปลูกข้าว การจดทะเบียนพื้นที่เพาะปลูกเกินกว่าความเป็นจริง เพื่อที่จะสามารถซื้อข้าวจากชาวนารายอื่นที่ไม่ได้จดทะเบียนมาจำหน่ายแทน การแบ่งขอยพื้นที่การเพาะปลูกให้ลูกหลาน/ญาติพี่น้อง ในกรณีที่มีพื้นที่เพาะปลูกเกินกว่าที่โครงการกำหนดเพื่อเพิ่มโอกาสในการร่วมโครงการ การเพิ่มรอบปลูกข้าวในเขตชลประทาน จากเดิม 5 รอบต่อ 2 ปีเป็น 6-8 รอบต่อ 2 ปี ซึ่งจะส่งผลให้น้ำและดินได้รับผลกระทบต่อการใช้งานหนักและการใช้สารเคมี ทำให้ระบบนิเวศของการเพาะปลูกเสื่อมเสียไปซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพ
โรงสี	3,444.40	<ul style="list-style-type: none"> ค่าจ้างสีแปรสภาพข้าว โรงสีในโครงการรับค่าจ้างสีข้าว 400 บาทต่อตัน โดยรัฐบาลไม่ได้จ่ายโรงสีเป็นเงินสด แต่จ่ายเป็นผลพลอยได้จากการสีข้าวเช่น ปลายข้าว รำข้าวเป็นต้น ซึ่งมีต้นทุนทั้งหมด 2,192.31 ล้านบาท ค่ากระสอบและค่าขนส่ง เป็นค่ากระสอบใบละ 36.25 บาทโดยรัฐกำหนดให้ข้าวเปลือก 1 ตันเท่ากับข้าวสาร 6 กระสอบ รวมค่ากระสอบในโครงการเท่ากับ 795.65 ล้านบาท และค่าขนส่ง 90 บาทต่อข้าว 1 ตัน รวมค่าขนส่งทั้งสิ้น 329.65 ล้านบาท ค่าเช่าโกดังเก็บข้าวเปลือก ซึ่งเป็นสถานที่เก็บข้าวเปลือกก่อนที่จะส่งโรงสีต่อไป คิดเป็นต้นละ 20 บาท/เดือน เป็นค่าใช้จ่ายมีมูลค่า 125.79 ล้านบาท มีโรงสีเข้าร่วมโครงการในปี 2548/49 เพียง 323 โรง จากจำนวนโรงสีทั้งหมด 38,725 แห่ง ซึ่งหมายความว่ามีการกระจุกตัวของส่วนแบ่งในมือโรงสีจำนวนน้อยมาก 	<ul style="list-style-type: none"> การขายกำลังการผลิตของโรงสีเพื่อเข้าร่วมโครงการของรัฐ ทำให้เกิดกำลังการผลิตส่วนเกินอย่างมหาศาล การสวมสิทธิ์ชาวนา เช่นในปี 2552 Tom Slayton ผู้เชี่ยวชาญเรื่องข้าวได้คาดคะเนว่ามีข้าวเปลือกจากประเทศกัมพูชาเข้ามาสวมสิทธิ์ข้าวไทยกว่า 5 แสนตัน การขอใบอนุญาตข้ามเขต โรงสีอาจวิ่งเต้นกับนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อข้ามเขตไปแบ่งซื้อข้าวในจังหวัดที่มีโรงสีน้อย งานวิจัยพบว่า อัตราค่าวิ่งเต้นขอใบอนุญาตข้ามเขตเท่ากับ 3 แสนถึง 5 แสนบาทขึ้นอยู่กับกำลังการผลิตของโรงสี การกดราคาข้าวซื้อ โรงสีที่มีอำนาจผูกขาดในพื้นที่กดราคาซื้อข้าวในโครงการ โดยวิธีวัดความชื้นข้าว หรือสุ่มตัวอย่างข้าวไม่สุกมาตีราคา
โกดังกลางและเซอร์เวย์อร์	802.62	<ul style="list-style-type: none"> โกดังได้รับส่วนแบ่งเป็น ค่าไรส่วนเกินจากอัตราค่าเช่าโกดัง (216 บาทต่อตันข้าวสารต่อหกเดือน) ซึ่งสูงกว่าอัตราค่าเช่าตลาด คิดเป็น 802.62 ล้านบาท 	<ul style="list-style-type: none"> เนื่องจากติดการระบายข้าวคือ ขายข้าว ‘ตามสภาพ’ ทำให้ไม่ต้องมีฝ่ายใดรับผิดชอบต่อคุณภาพข้าวที่ออกสู่ท้องตลาดในภายหลัง ไม่มีการตรวจสอบคุณภาพของข้าวที่ออกไปจากโกดังซึ่งอาจจะทำให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาส่วนเกินดังนี้ ‘ข้าวเวียนเทียน’ - การลักลอบนำข้าวสารใหม่ในโครงการไปขายในตลาด ซึ่งเท่ากับการได้ข้าวพริมาหมูนขายก่อนและซื้อคืนให้รัฐในภายหลัง ‘ข้าวสวมรอย’ - การร่วมมือกันระหว่างเจ้าของโกดัง เซอร์เวย์อร์และโรงสี ส่งข้าวที่มีคุณภาพต่ำกว่าข้าวของโครงการรับจำหน่ายเข้าโกดังกลาง และ/หรือ นำข้าวคุณภาพดีของรัฐไปขายและนำข้าวคุณภาพต่ำมาเข้าโกดังแทน
ผู้ส่งออก	4,479.42	<ul style="list-style-type: none"> ผลตอบแทนส่วนเกินของผู้ส่งออกเกิดจากการที่ผู้ส่งออกซื้อข้าวประมูลมาในราคาต่ำแต่สามารถขายได้ในราคาสูง งานวิจัยชี้ให้เห็นว่า ส่วนต่างระหว่างราคาขายส่งตลาดกทม.กับราคาประมูลข้าวในสต็อกของรัฐบาล ทำให้ผู้ส่งออกได้รับผลประโยชน์ส่วนเกินถึงต้นละ 853.57 บาทในโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกในปี 2548/2549 นอกจากนี้ งานวิจัยยังระบุว่า ผู้ประมูลข้าวได้จะมีเวลากว่า 5-6 เดือนหลังประมูลที่จะจ่ายเงินให้แก่รัฐ ซึ่งต่างจากผู้ประมูลนอกโครงการที่ต้องจ่ายเงินสดทันที ส่งผลให้ต้นทุนการขายข้าวของผู้ประมูลในโครงการต่ำกว่าผู้ส่งออกทั่วไป 	<ul style="list-style-type: none"> รัฐออกแบบการประมูลให้เป็นการขายข้าวปริมาณมากนับล้านตัน ซึ่งจะกีดกันผู้ร่วมประมูลรายย่อยที่ไม่มีเงินทุนพอและไม่มีศักยภาพในการประมูลพอที่จะแข่งขันได้ ผู้ประมูลรายใหญ่ 4 รายได้ส่วนแบ่งกว่าร้อยละ 79 – 89 ของส่วนเกินทั้งหมด การมีผู้ประมูลน้อยรายและมีส่วนเกินมหาศาลจึงทำให้เกิดการฮั้วประมูล งานวิจัยระบุว่า หลักฐานสำคัญของการฮั้วประมูลคือ ราคาข้าวที่ผู้ประมูลแต่ละรายเสนอประมูลใกล้เคียงกันมาก และราคาประมูลต่ำกว่าราคาส่งออกอย่างมาก ทั้งนี้ ข้อมูลราคาข้าวของผู้ชนะประมูลรายใหญ่ 4 รายแรกต่ำกว่าน้อยมาก (เช่น ราคาข้าวขาว 5% ได้รับการประมูลไปประมาณ 11.30 บาท/กิโลกรัมในผู้ชนะประมูลเกือบทุกราย)