

# TDRI

รายงานที่ดีอาร์ไอ

ฉบับที่ 121  
ตุลาคม  
2559

ถอดบทเรียนโอกาสสุจริต  
และความเสียหาย  
จากนโยบายจำนำข้าวทุกเมล็ด

## สรุปเบื้องต้น

สมเกียรติ เรืองจันทร์

## บรรณาธิการที่ปรึกษา

ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร

## บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยิ้มไพญะวงศ์

## กองบรรณาธิการ

วัฒนา กาญจนานันท์

## ออกแบบ

wrongdesign

กรณทิพย์ ปิยฤทธิพงษ์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ดีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประสงค์ให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ดีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายสะดวก และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ดีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสะดวก พร้อมทั้งยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

**ที่มา:** โครงการวิจัยเรื่อง “การทุจริตกรณีการศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ด” โดย อัมมาร สยามวาลา นิพนธ์ พัวพงศกร กัมพล ปันตะกั้ว ชมพูนุช นันทจิต ดนพ อรุณคง และจิรัฐ เจนพิงพร เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เมื่อเดือนสิงหาคม 2557



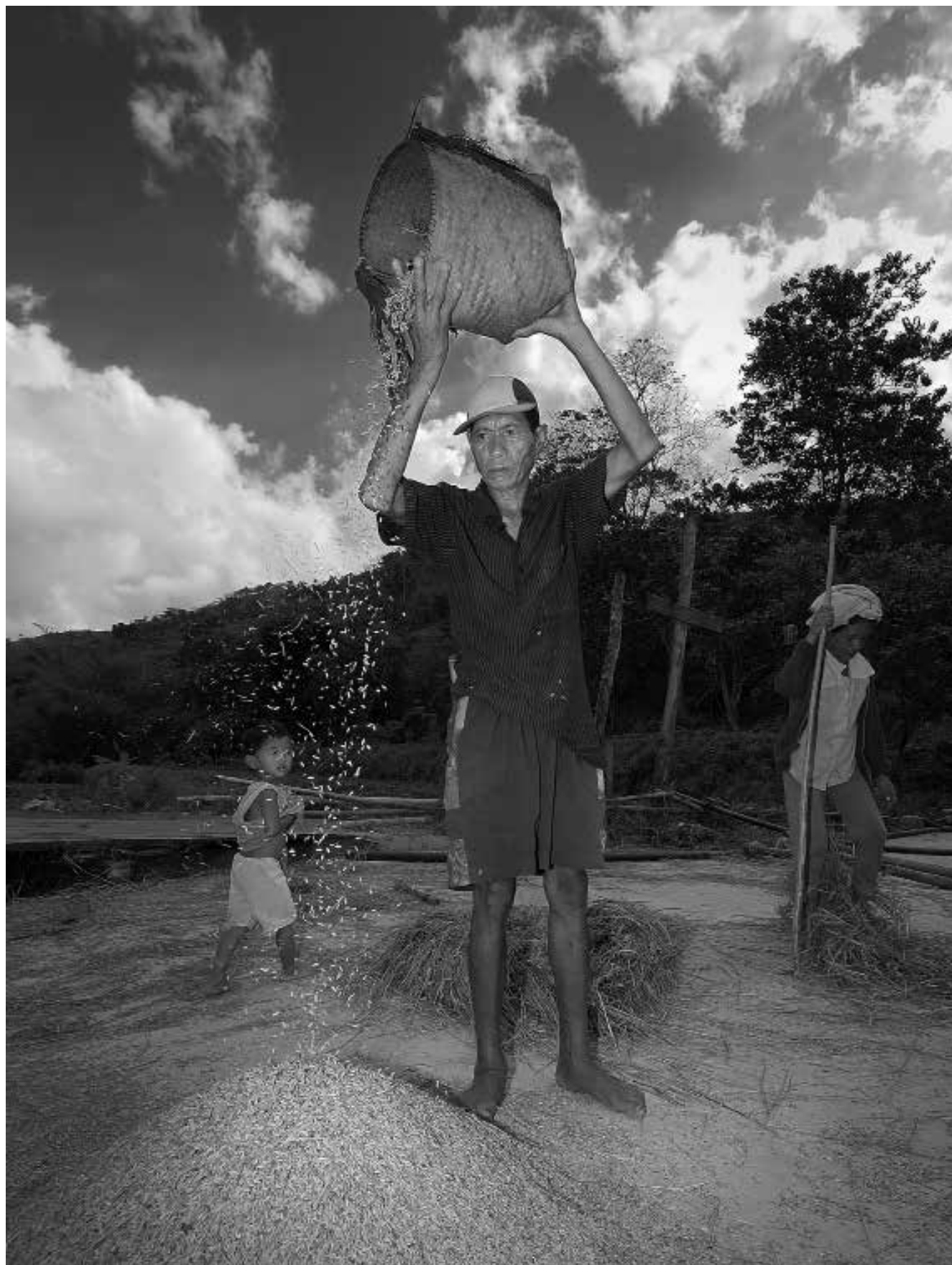
# ถอดบทเรียนโอกาสทุจริต และความเสียหายจาก นโยบายจำนำข้าวทุกเมล็ด



โครงการรับจำนำข้าวเกิดขึ้นครั้งแรกในปี 2525 โดยมีวัตถุประสงค์คือการจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ<sup>1</sup> เพื่อให้ชาวนาชะลอการขายข้าวเปลือกนาปีตอนต้นฤดู ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาข้าวตกต่ำ หลังจากนั้นเกษตรกรจึงมาไถ่ถอนเพื่อนำผลผลิตไปขายในตลาด โดยรัฐบาลกำหนดราคารับจำนำต่ำกว่าราคาตลาด คือร้อยละ 80-90 ของราคาตลาด และรับจำนำในปริมาณที่จำกัด แม้จะมีการเพิ่มราคาเป้าหมายของการรับจำนำในเวลาต่อมา แต่ราคาก็ยังไม่สูงเกินกว่าระดับราคาตลาด จนกระทั่งในปี 2544 รัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายปรับราคารับจำนำโดยขยับราคารับจำนำสูงขึ้นเท่ากับราคาตลาด และยกระดับราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดเป็นครั้งแรกในปี 2546 โดยให้ราคาสูงกว่าราคาตลาดร้อยละ 35-43 ตามชนิดข้าว กระนั้นรัฐบาลก็ยังคงใช้ชื่อโครงการรับจำนำข้าวทั้งๆ ที่เป็นการรับซื้อข้าวในราคาขั้นต่ำที่สูงกว่าราคาตลาด (price support policy) ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลยังเพิ่มวงเงินต่อรายการจากเดิมที่ไม่เกิน 1 แสนบาทเป็น 3.5 แสนบาท และยังเพิ่มปริมาณรับจำนำจากเดิม 2.5 ล้านตันเป็น 9 ล้านตันอีกด้วย ต่อมาในรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรี น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีนโยบายรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด 50% โดยไม่จำกัดปริมาณการรับจำนำ

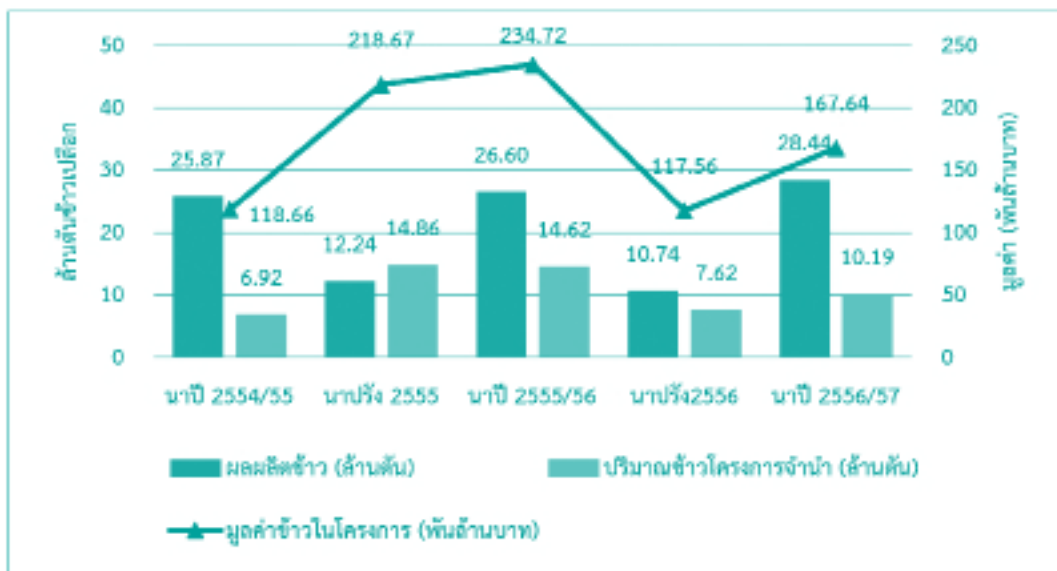
รายงานที่ดีอาร์ไอฉบับนี้เสนอภาพรวมและสรุปบทเรียนจากผลการศึกษาโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดในฤดูการผลิต 2554/55 ถึง 2556/57 เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าใจและตระหนักถึงความซับซ้อนของปัญหาการทุจริตในนโยบายจำนำข้าวทุกเมล็ด ตลอดจนเสนอแนะแนวทางลดโอกาสการทุจริตใน

<sup>1</sup> ในเวลานั้น เกษตรกรส่วนใหญ่ (โดยเฉพาะเกษตรกรนอกภาคกลาง) มีอยู่ทางตอนเหนือ โครงการรับจำนำข้าวจึงเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรเก็บข้าวไว้ขายในช่วงกลางฤดู เพราะต้นทุนการเก็บเกี่ยวไม่สูง เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเป็นอัตราต่ำ





## รูปที่ 1 ปริมาณและมูลค่าข้าวในโครงการจำนำ (พฤษภาคม 2557)



ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

นโยบายประชานิยมของรัฐที่สร้างภาระทางการคลังและความเสียหายอย่างมากมายแก่ประเทศ

### โครงการรับจำนำข้าวในฤดูการผลิตปี 2554/55 ถึงปี 2556/57

โครงการรับจำนำข้าวในฤดูการผลิตปี 2554/55 ถึงปี 2556/57 มีวัตถุประสงค์ เพื่อ

(1) ยกระดับรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา

(2) สร้างความแข็งแกร่ง ความมีเสถียรภาพ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน เพราะเมื่อชาวนามีรายได้สูงขึ้นก็จะจับจ่ายมากขึ้น มีเงินหมุนเวียนภายในประเทศมากขึ้น

(3) ดึงอุปทานข้าวเข้ามาอยู่ในความควบคุม ทำให้สร้างเสถียรภาพของราคาข้าวได้

(4) ยกระดับราคาข้าวไทยให้สูงขึ้นทั้งระบบ เนื่องจากข้าวไทยเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ จึงควรจะขายได้ราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศ

ผู้ส่งออกรายอื่น

ก่อนการยึดอำนาจในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐบาลดำเนินโครงการรับจำนำข้าวได้ 5 ฤดู คือ ฤดูการผลิตปี 2554/55 ถึง 2556/57 โดยรัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนารวม 8.57 แสนล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 17.4 ของงบประมาณรายจ่ายในปี 2555/56-2556/57) ปริมาณข้าวเปลือกที่รับซื้อทั้งหมด 54.21 ล้านตัน หรือร้อยละ 52.2 ของผลผลิตข้าวเปลือก 5 ฤดูการผลิต (รูปที่ 1)

โครงการรับจำนำข้าวทั้ง 5 ฤดูกาลมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการในฤดูการผลิตนาปี 1.128-1.778 ล้านราย และฤดูการผลิตนาปรัง 0.77-0.92 ล้านราย โรงสีจำนวน 826 ราย โกดัง 1,685 แห่ง ผู้ตรวจสอบคุณภาพในช่วงต้น 20 บริษัท (ต่อมามีเพิ่มอีกหลายสิบราย) และใช้บุคลากรในหน่วยงานรัฐอีกเป็นจำนวนมาก

รูปแบบการดำเนินงานของโครงการรับจำนำทั้ง 5 ฤดูกาลนี้ เริ่มจากเกษตรกรต้องมาแสดงตัวและจดทะเบียนเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่เกษตรตำบลของกรมส่งเสริมการเกษตร โดยต้องนำหลักฐานการถือครองที่ดินหรือหลัก

ฐานการเข้าที่ดินมาแสดง หลังจากตรวจเอกสารเสร็จสิ้นก็จะนัดวันทำประชาคมในหมู่บ้านหรือตำบล เพื่อให้กรรมการและเพื่อนบ้านรับรองการเป็นเกษตรกร หลังจากนั้นจึงจะได้รับเอกสารยืนยันการขึ้นทะเบียน ซึ่งจะระบุขนาดถือครองพื้นที่ปลูก วันที่ปลูก วันที่คาดว่าจะเก็บเกี่ยว ปริมาณที่คาดว่าจะได้รับ เพื่อนำไปใช้ประกอบการจำหน่าย

ในขั้นตอนการจำหน่าย เกษตรกรต้องนำข้าวที่เกี่ยวข้องเสร็จแล้วมาส่งที่โรงสีในโครงการ ทั้งนี้ ในระยะแรกมีการจำกัดว่าต้องเป็นโรงสีในอำเภอเดียวกันเท่านั้น ภายหลังจึงได้ผ่อนผันโดยอนุญาตให้เกษตรกรที่อยู่ชายขอบอำเภอนำข้าวไปจำหน่ายที่โรงสีที่ใกล้กว่าได้ เมื่อเกษตรกรมาถึงโรงสี ข้าวจะได้รับการชั่งน้ำหนัก ตรวจความชื้น และทดสอบเปอร์เซ็นต์ต้นข้าว เพื่อใช้ประกอบการคำนวณราคาที่จะได้รับ<sup>2</sup> โดยโรงสีจะมีการออกเอกสารรับข้าวที่เรียกว่า “ใบชั่ง” ให้เกษตรกร ซึ่งเกษตรกรต้องนำใบชั่งพร้อมเอกสารการจดทะเบียนเกษตรกรไปยื่นต่อเจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้า (อคส.) หรือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ที่ประจำจุดรับจำหน่าย เจ้าหน้าที่จะออกเอกสารจำหน่ายที่เรียกว่า “ใบประทวน” ให้ภายใน 3 วัน<sup>3</sup>

เมื่อเกษตรกรได้ใบประทวน ก็จะนำไปประทวนไปขอขึ้นเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดยเกษตรกรจะต้องเปิดบัญชีกับธนาคารเพื่อนำเงินเข้าบัญชี หากไม่มีปัญหา เงินจะเข้าบัญชีเกษตรกรภายใน 7 วันทำการ เงินที่ ธ.ก.ส. จ่ายให้เกษตรกรเป็นเงินที่กระทรวงการคลังกู้จากตลาดเงินและเงินทุนของ ธ.ก.ส. โดย ธ.ก.ส. คิดค่าปวยการร้อยละ 2.25 ต่อปี

ขั้นตอนการดำเนินงานของโรงสี เมื่อโรงสีได้รับ

ข้าวก็ต้องบันทึกข้อมูลลงในระบบของโครงการรับจำนำ เพื่อให้ระบบสรุปยอด โรงสีจะทำการสีแปรสภาพตามคำสั่งของ อคส. หรือ อ.ต.ก. ภายใน 7 วัน เพื่อนำส่งโกดังที่กำหนด ทั้งนี้ โรงสีจะได้รับค่าจ้างสีข้าว ค่ากระสอบ และค่าขนส่งตามระยะทาง โดยกระทรวงพาณิชย์จะจ่ายค่าจ้างจากกลบ รำ และปลายข้าวเล็กให้โรงสี หากมูลค่าของกลบ รำ และปลายข้าวเล็กสูงกว่าค่าจ้างที่จะจ่ายโรงสีต้องคืนส่วนต่างเป็นต้นข้าว

ข้าวจะถูกนำมาส่งที่โกดังหลังจากสีแล้ว เซอร์เวย์อร์ (เจ้าหน้าที่ของบริษัทเอกชนที่รัฐบาลว่าจ้าง) จะทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพและน้ำหนักของข้าวว่าตรงกับคำสั่งของ อคส. หรือ อ.ต.ก. หรือไม่ ถ้าตรงก็จะให้นำเข้าไปเก็บในโกดัง โดยส่วนใหญ่บริษัทเซอร์เวย์อร์จะรวบรวมหน้าที่มีมารักษาสภาพข้าวด้วย โกดังเหล่านี้เป็นโกดังที่รัฐบาลเช่าหรือจ้างเอกชน โดยจ่ายค่าเช่า/ค่าจ้างเป็นเงิน

นอกจากเซอร์เวย์อร์แล้ว ที่โกดังยังมีเจ้าหน้าที่ของ อคส. หรือ อ.ต.ก. ประจำโกดังคอยบันทึกปริมาณข้าวในโกดัง แล้วส่งรายงานไปยังส่วนกลางเพื่อการบริหารจัดการทุกวัน เมื่อรัฐบาลระบายข้าวได้ก็จะออกเอกสารรับข้าวให้กับผู้ซื้อ ผู้ซื้อต้องนำเอกสารรับข้าวมายื่นต่อเจ้าหน้าที่ประจำโกดัง จึงจะรับข้าวออกไปได้

สำหรับการระบายข้าว รัฐบาลกำหนดวิธีการระบายข้าวในช่วงเริ่มต้นโครงการไว้ 5 วิธี ตามที่ปรากฏในเอกสารประชาสัมพันธ์ “รู้ลึก รู้จริง จำนำข้าว” ของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ประกอบด้วย การเปิดประมูลทั่วไป การประมูลผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า การเจรจาซื้อขายกับรัฐบาลต่างประเทศ การระบายผ่านโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพ เช่น ข้าวธงฟ้า ข้าวถุงถูกใจ และการขายข้าวให้องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือหน่วยงานราชการ ต่อมาจึงมีการเปิดช่องทางใหม่อีกหนึ่งช่องทาง คือผู้ส่งออกรายใดที่มีคำสั่งซื้อจากลูกค้าต่างประเทศ สามารถนำคำสั่งซื้อมายื่นขอซื้อข้าวจากรัฐบาลได้โดยตรง

<sup>2</sup> ข้าวที่รับซื้อทั้งหมด 5 ชนิด กำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกที่ความชื้น 15% ข้าวเปลือกเจ้า 15,000 บาท/ตัน ข้าวเปลือกหอมมะลิ 20,000 บาท/ตัน ข้าวเปลือกหอมจังหวัด 18,000 บาท/ตัน ข้าวปทุมธานี 16,000 บาท/ตัน และข้าวเหนียว 16,000 บาท/ตัน โดยจะทำการหักความชื้น สิ่งเจือปน และเปอร์เซ็นต์ต้นข้าวตามตารางที่กรมการค้าภายในกำหนด

<sup>3</sup> การดำเนินงานตามปกติพบว่าเกษตรกรได้รับใบประทวนล่าช้า 7-14 วัน

ตารางที่ 1 ขั้นตอนของโครงการรับจำนำข้าวในฤดูการผลิต 2554/55 ถึง 2556/57

ขั้นตอน	การดำเนินการ	โอกาสในการทุจริต
ต้นน้ำ	จดทะเบียนเกษตรกร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จดทะเบียนเกินความเป็นจริง</li> <li>- ขยายสิทธิ์จำนำข้าวให้เพื่อนบ้านหรือโรงสี</li> </ul>
	ชวานาขายข้าวให้โรงสี	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงสีสวมสิทธิ์ชวานา (ซื้อสิทธิ์)</li> <li>- ออกใบประทวนล่าช้าใบประทวนปลอม</li> <li>- โกงน้ำหนัก ความชื้น สิ่งเจือปน</li> <li>- โรงสีต้องวิ่งเต้นจ่ายเงินใต้โต๊ะเพื่อเข้าร่วมโครงการ หรือเปิดจุดรับซื้อในต่างจังหวัด</li> <li>- โรงสีจ่ายเบี้ยเลี้ยงให้เจ้าหน้าที่ อคส./อ.ค.ก. และตำรวจที่มาอยู่ประจำ ณ จุดรับจำนำข้าว</li> </ul>
กลางน้ำ	โรงสี	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ร่วมมือกับนายหน้าผู้มีอิทธิพลทางการเมืองลักลอบนำข้าวในโครงการไปขายในตลาด แล้วซื้อข้าวแทนคุณภาพต่ำเข้าโกดัง จนเกิดปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน</li> <li>- ซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าโกดังกลาง</li> </ul>
	ผู้ตรวจสอบข้าว (เซอร์เวย์อร์)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เรียกเก็บเงินพิเศษ ค่ารับข้าวเข้าโกดัง จากโรงสี</li> <li>- เซอร์เวย์อร์ส่วนใหญ่เป็นบริษัทตั้งใหม่ เฉพาะกิจ บางรายประมุลงานในราคาต่ำกว่าราคากลาง (ตันละ 16 บาท)</li> <li>- ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ โรงสี และโกดัง นำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดังกลาง</li> </ul>
	เจ้าของโกดัง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เรียกเก็บค่าเหยียบแผ่นดินจากโรงสี</li> <li>- เรียกค่าแรงคิวขนข้าวเข้าโกดังจากโรงสี</li> <li>- ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่และเซอร์เวย์อร์นำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดัง โดยจัดวางไว้กลางกองข้าว หรือทำห้างหลอกตาว่ามีข้าวอยู่ตรงกลาง</li> <li>- ร่วมกับเจ้าหน้าที่โกดังกองข้าวเป็นกองเดียว ซึ่งไม่ตรงตามสัญญาที่ทำกับรัฐบาล</li> <li>- ลักลอบนำข้าวในโกดังไปขายก่อน</li> <li>- ปัญหารมยาไม่ครบตามข้อกำหนดของราชการ</li> </ul>
ปลายน้ำ	ระบายข้าว	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การขายแบบรัฐต่อรัฐเพื่อบังหน้าการขายข้าวราคาต่ำให้พรรคพวก และเปิดช่องให้นายหน้าได้ข้าวฟรีจากโครงการ ซึ่งสามารถนำไปขายให้พ่อค้าในภาคตลาด หรือนำไปตั้งคืนโกดังกลางแทนข้าวที่ลักลอบออกจากโรงสีไปขายก่อน</li> <li>- การยื่นเสนอราคาซื้อ รัฐบาลเลือกขายให้เฉพาะพ่อค้าพรรคพวกที่ขึ้นเสนอราคา</li> <li>- ข้าวถุงของ อคส. ส่วนใหญ่ไม่ถึงมือประชาชน เพราะถูกลักลอบนำไปขายในตลาด</li> </ul>

ที่มา: ถักเปลมาจากวรภ (2557) และจากการสำรวจของผู้วิจัย

จากภาพรวมข้างต้น ผู้วิจัยแบ่งขั้นตอนการดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตในกระบวนการรับจำนำออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ ต้นน้ำ (เกษตรกร) กลางน้ำ (ผู้ประกอบการ: โรงสี ผู้ตรวจสอบข้าว และเจ้าของโกดัง) และปลายน้ำ (การระบายข้าว) ซึ่งการทุจริตมีโอกาสเกิดได้ในทุกขั้นตอน ดังแสดงในตารางที่ 1

จากผลการดำเนินงานโครงการจำนำข้าวจนถึงกลางเดือนตุลาคม 2557 คณะผู้วิจัยได้ประมาณการมูลค่าขาดทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการที่ข้าวส่วนใหญ่มีคุณภาพต่ำ/เสื่อมสภาพ/ผิวดิน โดยใช้ราคาข้าวเฉลี่ยที่ 7,500

บาทต่อตัน ในเดือนกันยายน 2557 ปรากฏว่ารัฐบาลจะขาดทุนทางการคลังเพิ่มขึ้นจาก 5.4 แสนล้านบาทเป็น 6.61 แสนล้านบาท มูลค่าการทุจริตจากการระบายข้าวเพิ่มเป็น 0.94-1.09 แสนล้านบาท แต่ถ้าวรัฐบาลต้องใช้เวลา 5 ปีเพื่อขายข้าวในสต็อกให้หมด เงินขาดทุนจะเพิ่มเป็น 7.7 แสนล้านบาท และ 9.55 แสนล้านบาทหากขายข้าวหมดใน 10 ปี เงินขาดทุนก่อนหน้านี้ส่วนใหญ่เกิดจากการทุจริตโดยการส่งข้าวคุณภาพต่ำกว่าข้าวในโครงการรับจำนำให้รัฐบาล ประเทศจะต้องใช้เวลาอีกหลายปีในการชำระหนี้จากภาระขาดทุนของโครงการฯ ซึ่งจะส่ง

ผลกระทบต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอีกหลายปี

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาถึงโอกาสสุจริตจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในทุกขั้นตอนตามกระบวนการข้างต้น โดยได้สรุปปัญหาของนโยบายรับจำนำข้าวทุกเมล็ดที่เกิดขึ้น ทั้งในด้านความล้มเหลวของตัวนโยบายเอง และความบกพร่องในการดำเนินงานโดยเฉพาะการบริหารจัดการนโยบาย ดังนี้

## ความล้มเหลวของตัวนโยบาย

(1) ความผิดพลาดจากการกำหนดราคาจำนำข้าวที่สูงกว่าราคาตลาดโลกและแนวคิดการโก่งราคาส่งออกข้าว รัฐบาลเชื่อว่าหากสามารถควบคุมและจำกัดปริมาณการส่งออกข้าว<sup>4</sup> ก็จะสามารถโก่งราคาข้าวไทยในตลาดโลกให้สูงกว่าต้นทุนการรับจำนำได้<sup>5</sup> ทำให้โครงการรับจำนำขาดทุนน้อยหรืออาจไม่ขาดทุน ทั้งนี้เพราะไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลก โดยมีส่วนแบ่งตลาดโลก 30% คู่แข่งอย่างเวียดนามไม่สามารถเพิ่มผลผลิตแข่งกับไทยได้ แนวคิดเหล่านี้เป็นอิทธิพลโดยตรงของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวต่างประเทศ (ดูกรอบที่ 1)

### กรอบที่ 1 ทักษิณคึก

ก) 24 กันยายน 2555 : “หากเราใช้วิธีปรับเปลี่ยนควบคุมกลไก (ตลาดข้าว) สัก 2-3 ปี หลังจากนั้นสิ่งต่างๆ จะขับเคลื่อนไปตามธรรมชาติ ขณะนี้ราคาข้าวในตลาดโลกกำลังปรับตัวสูงขึ้น”  
พ.ต.ท.ทักษิณ “คาดการณ์ว่าโครงการรับ

จำนำข้าวปีนี้จะขาดทุนประมาณ 6 หมื่นล้านบาท โดยอิงต้นทุนซื้อ ณ ระดับราคา 660 ดอลลาร์ต่อตัน” (<http://www.bloomberg.com/news/2012-09-24/thai-rice-policy-should-stay-several-more-years-thaksin-says.html>)

ข) 30 ตุลาคม 2555 “เรามีผลผลิตและในตอนเริ่มต้นทุกคนต้องการให้เราขาย แต่เราไม่สามารถทำได้เพราะอินเดียขายข้าวในสต็อกราคาถูกมาก ในเวลานั้นราคาตลาดอยู่ที่ 400 ดอลลาร์ต่อตัน แต่ตอนนี้ราคาข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 600 ดอลลาร์ต่อตัน เพิ่มขึ้นกว่า 50% ตอนนี้สต็อกข้าวเรามีมูลค่าเพิ่มขึ้น ถ้าคุณทุ่มขายคุณจะได้เงินเร็วแต่จะเสียเงินจำนวนมาก”

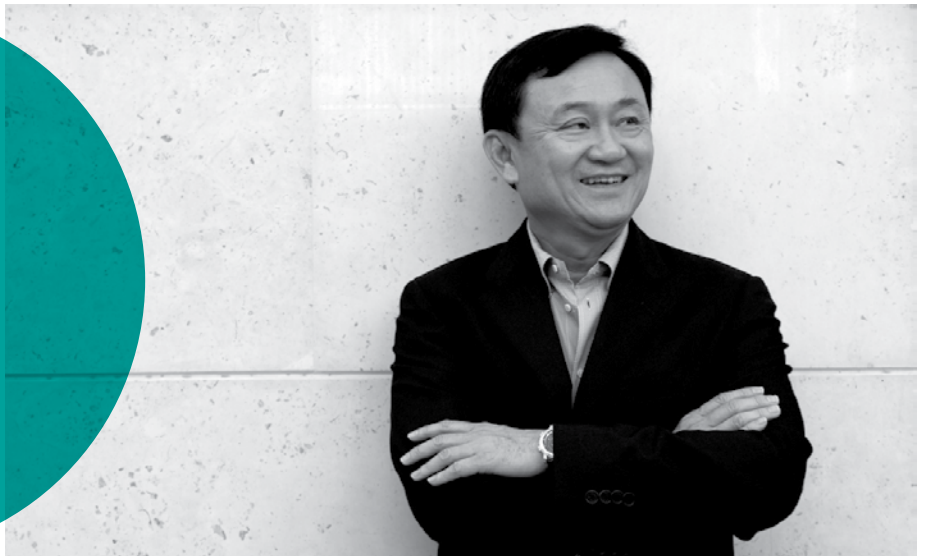
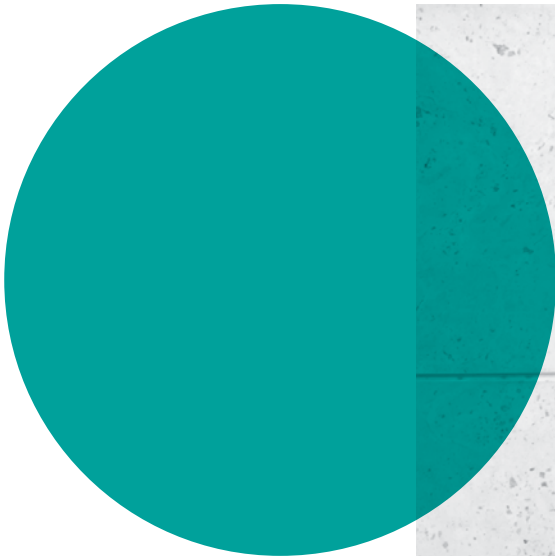
พ.ต.ท.ทักษิณ “ท้ายที่สุด เวียดนามจะไม่สามารถโขงขายข้าวในราคาถูก อีกอย่างเวียดนามก็ไม่สามารถเพิ่มผลผลิตได้มากกว่านี้ ปริมาณในขณะนี้คือ สิ่งที่เขาผลิตได้ทั้งหมด ในขณะที่เราผลิตได้ในปริมาณเท่ากับที่โลกบริโภค ถ้าเขารับก็ปล่อยให้เขาขายไป เราสามารถขายที่หลังได้” (<http://www.forbes.com/sites/timferguson/2012/10/30/qa-thaksin-sits-down-with-forbes/2/>)

ค) นอกจากนั้นทักษิณยังกล่าวหาพ่อค้าส่งออกว่าขายข้าวในราคาถูกเพราะสามารถซื้อข้าวราคาถูกจากรัฐบาล “คนอีกกลุ่มที่มีปัญหาจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ คือ ผู้ส่งออก ในอดีตชีวิต (การค้าขาย) ของเขาง่ายดายมาก รัฐบาลชุดก่อนๆ ซื้อข้าวราคาถูกจากชาวนาแล้วขายให้ผู้ส่งออกในราคาต่ำ ผู้ส่งออกก็ขายให้ต่างประเทศในราคาถูกๆ....ผู้ส่งออกต้องขยันมากขึ้น อย่าค้าขายแบบง่ายๆ โดยหากินบนความทุกข์ยากของชาวนา ผู้ส่งออกต้องทำงานหนักขึ้น ต้องทำการตลาด ต้องแข่งขัน แล้วทั่วโลกก็จะหันมาซื้อข้าวจากไทย” (<http://www.forbes.com/sites/timferguson/2012/10/30/qa-thaksin-sits-down-with-forbes/2/>)

<sup>4</sup> รัฐบาลกลายเป็นผู้ผูกขาดซื้อข้าวเปลือกจากการตั้งราคาซื้อสูงและผูกขาดการขายข้าวจากสต็อกรัฐบาล ตามวัตถุประสงค์ข้อ 3 ของโครงการรับจำนำข้าว คือ ควบคุมการเข้ามามีส่วนในความควบคุม

<sup>5</sup> แต่ข้าวไม่เหมือนกับน้ำมัน เมื่อราคาข้าวเพิ่มสูงขึ้น ชาวนากว่าโลกก็จะปลูกข้าวเพิ่มขึ้น ในขณะที่น้ำมันไม่สามารถผลิตเพิ่มขึ้นได้ น้ำมันไม่มีค่าเสื่อมในการเก็บ แต่ข้าวมีการเสื่อมสภาพสูง





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

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

แต่การกำหนดราคาจำหน่ายข้าวให้สูงกว่าราคาตลาดโลกโดยไม่จำกัดปริมาณรับจำนำ นอกจากจะสร้างภาระงบประมาณและภาวะขาดทุนจำนวนมหาศาลดังกล่าวแล้วยังมีผลเสียหายมหาศาลต่อปริมาณการส่งออกข้าวไทย เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าส่งออก ราคาข้าวในประเทศย่อมต้องต่ำกว่าราคาตลาดโลก หากตั้งราคาสูงกว่าตลาด

โลก ไทยก็จะไม่สามารถส่งออกได้

การเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ก็ไม่ได้แปลว่าไทยจะมีอำนาจตลาดตามที่รัฐบาลคิด ในปัจจุบันการเป็นผู้ส่งออกมิได้ง่ายดายเหมือนกับในช่วงทศวรรษที่ 2500 ถึง 2520 ผลของการศึกษาด้วยเศรษฐกิจมิติพบว่าในปัจจุบันไทยไม่ได้มีอำนาจผูกขาดอีกต่อไป<sup>6</sup> ขณะนี้ตลาดมีผู้แข่งขันที่มีต้นทุนต่ำอย่างเวียดนาม อินเดีย กัมพูชา และเมียนมาร์ อีกทั้งในประเทศไทยเองก็มีผู้ส่งออกกว่า 150 ราย ทำให้เกิดการแข่งขันรุนแรงขึ้น อัตรากำไรเฉลี่ยจึงลดลงเหลือเพียงตันละ 5-10 เหรียญสหรัฐ ส่วนผู้ส่งออกที่ได้กำไรสูงกว่าปกติเป็นเพราะเขาลงทุนด้านสารสนเทศในตลาดข้าว และเกิดจากการเก็งกำไร เพราะตลาดค้าข้าวโลก มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ รัฐบาลแทบทุกประเทศเข้าแทรกแซงตลาดข้าว อีกทั้งราคาในตลาดโลกมีความแปรปรวนสูง ถ้าผู้ส่งออกตัดสินใจผิดพลาดก็จะขาดทุนอย่างมาก

หลังจากพรรคเพื่อไทยนำแนวคิดเรื่องนโยบายจำนำข้าวของ พ.ต.ท.ทักษิณไปปฏิบัติ ผลกระทบต่อราคาส่งออกข้าวไทยปรากฏอยู่ในกรอบที่ 2

<sup>6</sup> อภิพนธ์ บำเหน็จเศรษฐี. 2557. การวัดระดับการแข่งขันในตลาดส่งออกข้าวไทย. สถาบันคลังสมองของชาติร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.



## กรอบที่ 2 เพื่อไทยทำ

ก) การผันแปรของราคาข้าวในตลาดโลก หลัง พ.ต.ท.ทักษิณให้สัมภาษณ์แก่ Bloomberg ราคาข้าวไทยก็ลดลงตลอดทั้งๆ ที่การส่งออกของไทยในปี 2555-56 ลดลงมาก ยิ่งกว่านั้นหลังจากกลางปี 2556 ราคาข้าวไทยก็ถึงจนต่ำกว่าอินเดียและเวียดนาม เพราะรัฐบาลไม่มีเงินซื้อข้าวจาก

ชาวนาทำให้ต้องรับระบายข้าวในราคาต่ำ โดยเฉพาะช่วงหลังยุบสภา รัฐธรรมนูญห้ามรัฐบาลรักษาการกู้เงินที่จะเป็นภาระของรัฐบาลต่อไป รัฐบาลจึงต้องเลหลังขายข้าวในราคาต่ำมาก

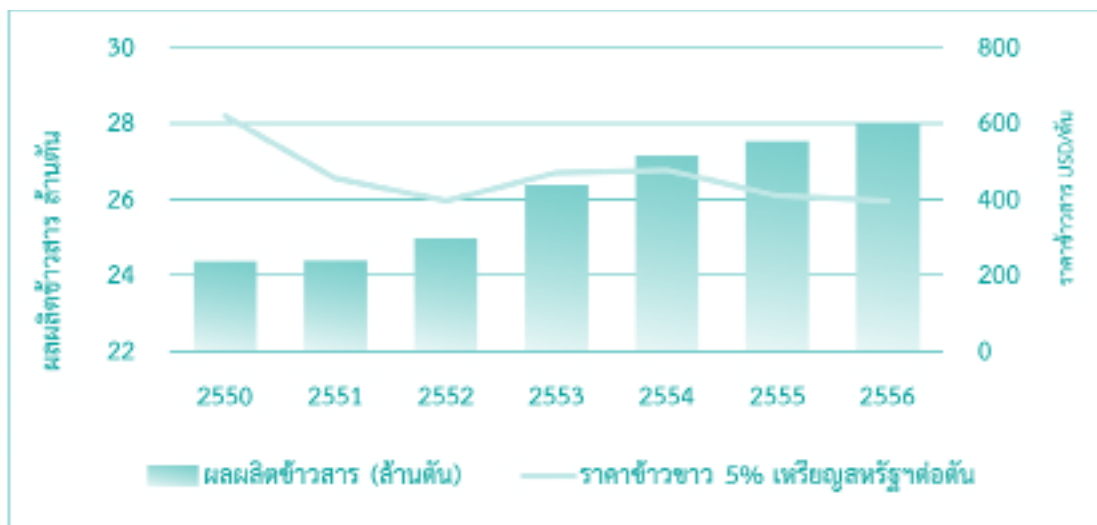
ข) ผลผลิตเวียดนามเพิ่มขึ้นตลอดช่วงปี 2552-2556...ไม่ใช่คงที่ตามที่ พ.ต.ท.ทักษิณให้สัมภาษณ์แก่ Forbes

รูปที่ 1 ราคาข้าวขาว 5% ส่งออก ไทย เวียดนาม อินเดีย



ที่มา: Riceonline.com

รูปที่ 2 ราคาข้าวขาว 5% และผลผลิตข้าวสารรายปีของประเทศเวียดนาม ตั้งแต่ปี 2550-2556



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

นอกจากนั้น แนวคิดการผูกขาดการส่งออกเพื่อ  
ผลในการเก็งกำไรนี้ยังเกิดจากรัฐบาลไม่มีความเข้าใจ  
ธรรมชาติของตลาดข้าวโลก ที่แม้จะเป็นตลาดไม่สมบูรณ์  
(เพราะมีความเสี่ยงจากการที่รัฐบาลต่างๆ เข้าแทรกแซง  
ตลาดและขาดข้อมูลข่าวสาร) แต่ผู้ส่งออกต้องแข่งขันกัน  
สูงมาก เพราะข้าวของแต่ละประเทศต่างก็ทดแทนกันได้ดี  
จริงอยู่ ไทยสามารถขายข้าวได้ราคาสูงกว่าคู่แข่ง (เพราะ  
คุณภาพดีกว่า) แต่ถ้าเราโก่งราคาสูงเกินไป ผู้ซื้อก็หัน  
ไปซื้อข้าวราคาถูกจากประเทศคู่แข่ง ในระยะแรกของ  
การนำเข้าข้าวรัฐบาลสามารถทำให้ราคาข้าวส่งออกไทย  
สูงขึ้นมากในไตรมาสที่ 2 ปี 2555 แต่หลังจากที่รัฐบาล  
อินเดียยกเลิกมาตรการระงับการส่งออกในเดือนกันยายน  
2554 (กรอบที่ 2) ราคาข้าวอินเดียและเวียดนามกลับ  
ลดลงอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลจากการแข่งขันระหว่าง 2  
ประเทศ ในขณะเดียวกัน ผลผลิตข้าวของเวียดนามเพิ่ม  
ขึ้นตลอดช่วงปี 2553 ถึง 2556 (กรอบที่ 2) ทำให้มีผลผลิต  
ส่วนเกินเพื่อส่งออกมากขึ้น ดังนั้น ผู้ซื้อจึงหันไปซื้อข้าว  
ราคาถูกจากอินเดียและเวียดนาม

ผลของแนวคิดที่ผิดพลาดดังกล่าวทำให้ไทยต้อง  
ตกจากตำแหน่งผู้ส่งออกข้าวจากอันดับหนึ่งกลายเป็น  
อันดับสามในปี 2555 และ 2556 รายได้จากการส่งออกของ  
ประเทศลดลง ขณะที่สต็อกข้าวในคลังของรัฐบาลเพิ่มขึ้น  
ถึง 18.7 ล้านตันในวันที่ถูกปฏิวัติ สร้างภาระต้นทุน  
การกักเก็บ การดูแลรักษา และค่าดอกเบี้ยมูลค่ากว่า  
เดือนละ 972.88 ล้านบาท (คำนวณจากข้อมูลของกรม  
การค้าต่างประเทศ ณ 30 เมษายน 2558)<sup>7</sup>

นอกจากนี้การพยายามผูกขาดนี้ยังหมิ่นเหม่ต่อ  
การผิดรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 84 (1) ที่กล่าวว่า “รัฐ  
ต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัย  
กลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่าง  
ยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและ



กฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบาทสำคัญที่ไม่สอดคล้อง  
กับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการ  
ที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น  
เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผล  
ประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีสาธารณูปโภค”

ผลของนโยบายผูกขาด (ด้วยการควบคุมปริมาณ  
อุปทานข้าว) ยังก่อให้เกิดการค้าขายระบบพรรคพวกซึ่ง  
เป็นความผิดพลาดในการดำเนินนโยบาย (อ่านเพิ่มเติม  
ในหัวข้อการค้าข้าวระบบพรรคพวกในส่วนของความ  
บกพร่องของการดำเนินการ)

(2) การใช้เงินนอกงบประมาณแบบขาดความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (accountability) โครงการนำเข้า

<sup>7</sup> ณ วันที่ 30 เมษายน 2558 กรมการค้าต่างประเทศประมาณการว่าข้าวที่เหลืออยู่ในสต็อกจำนวน 16.29 ล้านตัน มีต้นทุนกักเก็บ-ดูแลรักษา-ดอกเบี้ย 847.5 ล้านบาทต่อเดือน





ผิดพลาดตั้งแต่รัฐบาลเริ่มหาเสียงจะรับจำนำข้าวเปลือก “ทุกเมล็ด” ในราคา 15,000 บาทต่อตัน (ซึ่งแพงกว่าราคาข้าวเปลือกในตลาดถึง 50%) ทั้งนี้ ปัญหาที่สำคัญ คือ ในระหว่างการหาเสียงพรรคเพื่อไทยไม่เคยระบุวงเงินค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการ และแหล่งที่มาของเงินดำเนินการ แม้แต่ในวันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ประเด็นสำคัญ คือ หลังจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลอาศัยอำนาจฝ่ายบริหารใช้เงินนอกงบประมาณโดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน<sup>8</sup> วิธีนี้

<sup>8</sup> คสม. มีมติ 2 ครั้ง (3 ตุลาคม 2555 และ 10 มิถุนายน 2556) กำหนดเพดานกู้ยืมสำหรับโครงการจำนำข้าวจนถึงสิ้นปี 2556 ในกรอบ 410,000 ล้านบาท และเกิน 50,000 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 500,000 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติวงเงินกู้จริงและวงเงินกู้เพิ่มเติมที่รัฐบาลขอให้ ธ.ก.ส. สรรองออกไป

รัฐบาลไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐสภา ทำให้รัฐบาลมีอำนาจที่จะใช้จ่ายเงินในโครงการนี้อย่าง “ไม่จำกัด” เสมือนหนึ่งรัฐบาลมีสมุดเช็คเปล่าที่สามารถลงตัวเลขเท่าไรก็ได้

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

(3) การอุดหนุนผู้บริโภค ทำให้ต้นทุนยิ่งมากขึ้นอีก แทนที่จะปล่อยให้ราคาตลาดในประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับตลาดโลก รัฐบาลกลับมีนโยบายทำให้ราคาข้าวสารขายปลีกในประเทศมีราคาถูก เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค เมื่อแจกแจงต้นทุนของนโยบาย พบว่า นอกจากการอุดหนุนเกษตรกร 2.97 แสนล้านบาท รัฐบาลยังต้องจ่ายอุดหนุนผู้บริโภคอีก 1.38 แสนล้านบาท ทำให้ยอดขาดทุนจากนโยบายแทรกแซงตลาดสูงขึ้นอีก

### ความบกพร่องของการดำเนินการ

การดำเนินการที่เป็นโอกาสของการทุจริตเกิดจากการบริหารจัดการบกพร่อง ซึ่งพบว่ามีปัญหาหลัก 3 ประการ ดังนี้

(1) การไม่จัดทำบัญชี ทำให้เกิดปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน : ในช่วงกลางปี 2555 รัฐบาลเริ่มทราบแล้วว่ามิงงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของโครงการรับจำนำข้าว<sup>9</sup> ในช่วงฤดูจำนำข้าวในปี 2555/56

ก่อนมีจำนวนเกิน 500,000 ล้านบาท แต่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลังอ้างว่าเกินกว่าที่เกินเพดานนี้เป็นเพียงส่วนเกินช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้น

<sup>9</sup> คณะรัฐมนตรีมีมติจำกัดวงเงินรายจ่ายสำหรับโครงการรับจำนำข้าวโดยกำหนดให้มีการกู้ยืมไม่เกิน 5 แสนล้านบาท และนำเงินจากการขายข้าวมาใช้หมุนเวียนซื้อข้าว แต่เมื่อสิ้นสุดโครงการ 3 โครงการแรกรัฐบาลเริ่มตระหนักว่าโครงการจะมีปัญหาสภาพคล่อง เพราะราคารับจำนำสูงเกินไปและรัฐบาลมีปัญหาการขายข้าว ดังนั้นหลังจากยุทธศาสตร์รัฐบาลยื้อพยายามขอให้คณะกรรมการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อยอดการค้ำประกันเงินกู้ของโครงการ



(รอบที่ 3) รัฐบาลจึงเริ่มเกิดความคิดที่จะลดราคารับจำนำ จาก 15,000 บาทต่อตันเป็น 13,000 บาทต่อตัน เพื่อ จำกัดการช่วยเหลือ แต่เกษตรกรประท้วงเสียก่อนรัฐบาล จึงไม่กล้าลดราคาลง อย่างไรก็ตามในฤดูเพาะปลูกนาปี 2556 (รอบที่ 4) รัฐบาลเริ่มมีการจำกัดวงเงินเป็นไม่เกิน 500,000 บาทต่อครัวเรือน และลดลงเป็น 350,000 บาท ต่อครัวเรือนในรอบที่ 5 ทว่าการจำกัดวงเงินจำนำในช่วง หลังจากนั้นสายเกินแก้ เพราะโครงการได้ใช้เงินไปเกิน 5 แสน ล้านบาท ซึ่งเป็นยอดเงินกู้ทั้งหมดของโครงการตามมติ ของ ครม. ตั้งแต่ปี 2555 นอกจากนั้นกระทรวงการคลัง ได้ปฏิเสธการเพิ่มเพดานกู้เงิน และกดดันให้กระทรวง พาณิชย์ขายข้าวเพื่อนำเงินมาหมุนเวียนซื้อข้าวจาก เกษตรกร ทั้งหมดนี้สามารถอธิบายได้ว่าทำไมรัฐบาลถึงไม่ สามารถจ่ายเงิน 1.3 แสนล้านบาท แก่เกษตรกร 1 ล้าน คนได้ หลังจากการยุบสภา การประท้วงของชาวนาในช่วง ต้นปี 2557 กดดันให้รัฐบาลต้องเลหลังขายข้าวในสต็อก ด้วยราคาที่ถูกลงมากทำให้ราคาส่งออกข้าวไทยลดลงจนต่ำกว่าราคาข้าวของเวียดนามเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์

ปัญหาสภาพคล่องดังกล่าวเกิดจากการที่ไม่จัดทำบัญชี เพื่อรายงานรัฐบาลเป็นประจำทุกเดือน แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการจำนำ ข้าว (ซึ่งมีรองปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน) แต่ เป็นการปิดบัญชีโครงการหลังสิ้นสุดโครงการแต่ละฤดู 3 เดือน และรายงานออกล่าช้า มีหน้าซ้ำเมื่อมีการรายงาน ผลขาดทุนจากคณะกรรมการปิดบัญชีฯ รัฐบาลและ รัฐมนตรีส่วนใหญ่กลับปฏิเสธไม่ยอมรับรายงานดังกล่าว นอกจากนั้นคณะกรรมการฯ ก็ประสบปัญหาไม่ได้ ข้อมูลครบถ้วนจากบางหน่วยงานโดยเฉพาะกรมการค้า ต่างประเทศและ อคส. การที่หน่วยงานบางหน่วยไม่เคย ทำบัญชีและไม่มีการทำบัญชีกระทบยอดของทุกหน่วย งานเป็นประจำ (consolidated account) ทำให้รัฐบาลไม่ ทราบกระแสเงินและฐานะของโครงการในแต่ละเดือน ยิ่ง กว่านั้นรัฐบาลยังพยายามปิดบังข้อมูลของแต่ละหน่วย งาน ทำให้ไม่มีใครเห็นข้อมูลทั้งหมด รวมทั้งตัวรัฐมนตรี

แต่ละคนก็ให้ข่าวสับสนไม่ตรงกัน โดยเฉพาะตัวเลข ปริมาณการขายข้าวของรัฐบาลและสต็อกข้าวของรัฐ

(2) การค้าข้าวระบบพรรคพวก : แม้ข้าวส่วนใหญ่ จะอยู่ในมือของรัฐบาล แต่รัฐบาลไม่มีกลไกการค้าขาย ข้าวเอง รัฐบาลจึงอาศัยบริษัทเอกชนที่เป็นพรรคพวกเป็น เครื่องมือผูกขาดการค้าข้าวของรัฐทั้งตลาดในประเทศ และต่างประเทศ โดยรัฐบาลขายข้าวให้แก่บริษัทพรรค พวกไม่กี่รายในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด และใครก็ตาม ที่ต้องการซื้อข้าวไม่ว่าจะเป็นผู้ค้าข้าวถุง โรงสี หรือผู้ส่งออก ต้องซื้อข้าวจากนายหน้าผู้ผูกขาดกลุ่มนี้ นอกจาก นี้รัฐบาลยังขายข้าวให้เฉพาะบางบริษัทที่สนับสนุน โครงการจำนำข้าวเท่านั้น

การที่บริษัทพรรคพวกสามารถซื้อข้าวจาก รัฐบาลได้ในราคาถูก ทำให้สามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้ส่ง ออกอันดับ 3 ได้ในปี 2555-57 แต่บริษัทก็มีปัญหาการ ส่งออกที่กระทบชื่อเสียงข้าวไทย เพราะข้าวของบริษัท ถูกผู้ซื้อในต่างประเทศปฏิเสธ ตัวอย่างเช่น ข้าวที่บริษัท พรรคพวกบางบริษัทส่งออกให้แก่อินโดนีเซียและอิรัก ถูกผู้ซื้อปฏิเสธเพราะมีปัญหาเรื่องคุณภาพและการขนส่ง รัฐบาลทั้งสองประเทศจึงหยุดนำเข้าข้าวจากประเทศไทย ไประยะหนึ่ง

ปัญหาการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G-to-G) ที่ รัฐบาลขายให้บริษัทผู้ซื้อต่างประเทศ แต่มิได้ถูกส่ง ออกให้รัฐบาลต่างประเทศก็เกิดจากการที่พรรคพวก ของนักการเมืองจัดตั้งบริษัทที่อ้างว่าเป็นตัวแทนของ รัฐวิสาหกิจจีนมาทำสัญญาซื้อจากกระทรวงพาณิชย์ ในราคาถูก แต่ข้าวเกือบทั้งหมดถูกนำมาขายภายใน ประเทศ

ระบบการค้าแบบพรรคพวกนี้มีผลช่วยให้บริษัท พรรคพวกมีกำไรสูง และกลายเป็นบริษัทค้าข้าวรายใหญ่ ในช่วงเวลาข้ามคืน

(3) การทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการ



ทุจริตในการขายข้าว : รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจอย่างแท้จริงที่จะป้องกันการทุจริตจากการจำหน่ายข้าว นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมากได้เตือนรัฐบาลว่า มีการคอร์รัปชันในโครงการจำหน่ายข้าวทุกขั้นตอน แทนที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อลดการทุจริตกลับเอาหูไปนา เอาตาไปไร่ เช่น ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนพรรคประชาธิปไตยอภิปรายในรัฐสภา เรื่องการขายแบบจืดๆ จีปลอมและการทุจริตในหลายภาคส่วน ประธานคณะอนุกรรมการปิดบัญชี พบว่ามีข้าวในโครงการจำหน่ายไป 2.9 ล้านตันจากโกดังกลาง แทนที่รัฐบาลจะตรวจสอบและหาทางแก้ปัญหา กลับตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบประธานคณะอนุกรรมการฯ และแม้จะมีการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้าวในโกดัง รัฐบาลกลับไม่รายงานผลตรวจสอบต่อสาธารณะ

นอกจากนี้รัฐบาลยังปกปิดและให้ข้อมูลเท็จเกี่ยวกับการค้าแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) การปกปิดข้อมูลในช่วงแรกของการขายข้าวเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ แต่หลังจากรัฐบาลขายข้าวแล้ว รัฐบาลควรที่จะเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน เมื่อสื่อมวลชนทำหนังสือขอข้อมูลการค้าแบบจีทูจีจากกระทรวงพาณิชย์ รัฐบาล (โดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ) กลับปฏิเสธการให้ข้อมูลนั้น ยิ่งไปกว่านั้นกระทรวงพาณิชย์ได้หยุดการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการจำหน่ายข้าวในเว็บไซต์ การปกปิดข้อมูลที่สำคัญที่สุดคือเมื่อเดือนพฤษภาคม 2556 กรมการค้าต่างประเทศยกเลิกการให้อำนาจสภาหอการค้าไทยเป็นผู้ออกไปอนุญาตการส่งออกข้าวขาว โดยโอนอำนาจคืนมาที่กระทรวงพาณิชย์ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ข้อมูลการส่งออกข้าวของผู้ส่งออกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสมาคมผู้ส่งออกก็กลายเป็นความลับ ผู้ส่งออกกลุ่มนี้คือผู้เกี่ยวข้องกับการค้าแบบจีทูจีนั่นเอง นอกจากนั้นเมื่อกรมการค้าต่างประเทศส่งเงินค่าขายข้าวเพื่อชำระหนี้ ธ.ก.ส. กรมการค้าต่างประเทศกลับไม่ได้แจ้งรายละเอียดว่าเงินดังกล่าวมาจากการขายข้าวจากโกดังใด เป็นปริมาณเท่าไร ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติในอดีต

โครงการจำหน่ายข้าวจึงเสมือนออกแบบมาเพื่อให้ นักการเมืองและพรรคการเมืองเข้ามาฉวยเงินจากรัฐและประชาชน การศึกษาพบว่า มูลค่าการทุจริตจากการขายข้าวของรัฐบาลอยู่ที่ประมาณ 84,476-102,715 ล้านบาท โดยแบ่งการคอร์รัปชันจากการขายข้าวเป็น 4 แบบ คือ จีทูจี (45 พันล้านบาท) ยื่นซองประมูลข้าว (21.5 พันล้านบาท) โครงการข้าวถุงราคาถูก (6.5 พันล้านบาท) และข้าวหายจากโกดังรัฐ (27.6 พันล้านบาท)

## สรุปบทเรียนจากโครงการรับจำนำข้าว

ผลการศึกษาโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดในฤดูการผลิต 2554/55 ถึง 2556/57 ได้ข้อสรุปที่สำคัญ 4 ประการ คือ

**ประการแรก** แม้ว่าชาวนาทั่วประเทศจะได้รับผลประโยชน์ส่วนเกิน (producer surplus) เป็นมูลค่าสุทธิสูงถึง 5.6 แสนล้านบาทจากโครงการรับจำนำข้าว โดยผู้ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นชาวนาขนาดกลางและขนาดใหญ่ แต่ประเด็นสำคัญ คือ โครงการรับจำนำข้าวก่อให้เกิดความเสียหายมหาศาลต่อสังคม ถ้านับเฉพาะต้นทุนการคลัง พบว่า โครงการนี้มีค่าใช้จ่ายรวมถึง 9.85 แสนล้านบาท เงินที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นเงินนอกงบประมาณที่กู้จากสถาบันการเงินของรัฐ โดยรัฐบาลไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา ผลดำเนินการ 5 ฤดูการผลิตทำให้เกิดการขาดทุนการคลังสูงถึง 5.39 แสนล้านบาท<sup>10</sup> (หรือ 54.7% ของค่าใช้จ่าย)

หากเรานับรวมผลประโยชน์และต้นทุนโดยตรงที่เกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในโครงการรับจำนำ ปรากฏว่า สังคมยังต้องแบกภาระต้นทุนสวัสดิการถึง 1.23 แสนล้านบาท ซึ่งหมายความว่าความสูญเสียต่อสังคม (หรือต้นทุนสวัสดิการ) สูงกว่าประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนา ต้นทุน

<sup>10</sup> ในเดือนตุลาคม 2557 ผลการตรวจสอบตักท้วงพบว่าข้าวจำนวนมากมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน หรือเป็นข้าวเสีย หากนับความเสียหายนี้จะมีผลขาดทุนสูงถึง 6.6 แสนล้านบาท



สวัสดิการนี้เกิดจากความสูญเสียที่มาจากการที่รัฐเข้าแทรกแซงตลาดข้าวและการทุจริตที่เกิดจากการระบายข้าวราคาต่ำให้แก่บริษัทพรรคพวกของตน<sup>11</sup> ความสูญเสียของสังคมจำนวนนี้เป็นความสูญเสียขั้นต่ำ เพราะยังไม่ได้รวมความเสียหายอีกหลายอย่างที่ไม่อาจนับเป็นตัวเงินได้ เช่น การเสียตลาดข้าวหอมมะลิให้คู่แข่ง ข้าว

ไทยเสียชื่อเสียงในตลาดต่างประเทศ ตลอดจนความสูญเสียจากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้เกี่ยวข้อง เช่น โรงสีจำนวนมากลงทุนขยายกำลังการผลิต หลังจากเลิกโครงการรับจำนำแล้ว โรงสีจำนวนมากต้องเลิกกิจการ ชาวนาที่มีต้นทุนสูงหันมาเพิ่มพื้นที่ทำนา ใช้น้ำสิ้นเปลือง ฯลฯ

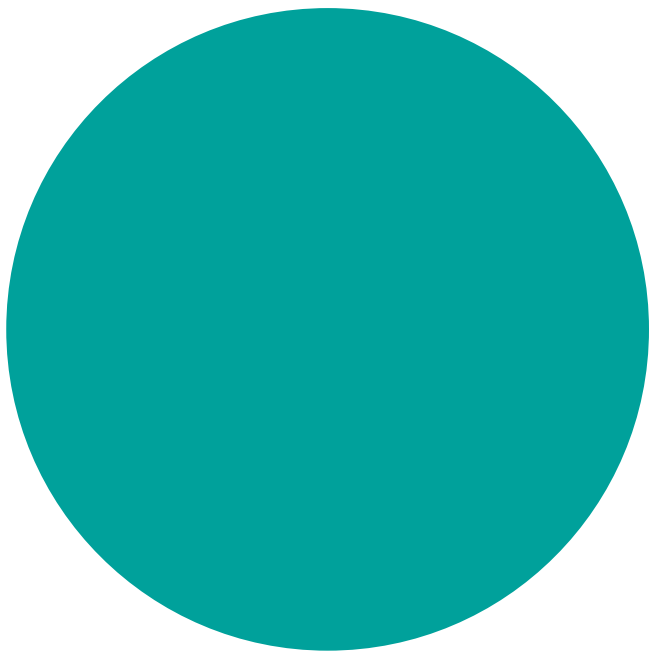
**ประการที่สอง** ผลการประเมินมูลค่าการทุจริตจากการระบายข้าวในราคาต่ำมีมูลค่าระหว่าง 84,476-102,715 ล้านบาท นอกจากนี้รายงานของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวพบว่ายังมีข้าวบางส่วนที่ไม่ได้นำมาคืน ซึ่งคาดว่าจะมีความเสียหายราว 1.9 พันล้านบาท รวมทั้งความเสียหายจากการที่ข้าวจำนวนมากในโกดังกลางมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานการบริโภคหรือ

<sup>11</sup> คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดในโครงการรับจำนำข้าว (ที่มีนายจิรัชย์ มูลทองโร่ย เป็นประธาน) สรุปตัวเลขความเสียหายจากการบริหารจัดการโครงการรับจำนำข้าวที่เรียกว่ากานายกรัฐมนตรีและผู้เกี่ยวข้องรวม 305,382 ล้านบาท หลังจากนั้นประธานคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งนับทำให้เรียกความเสียหายจากผู้เกี่ยวข้องรวม 178,586 ล้านบาท ต่อมาไทยรัฐออนไลน์ (24 ตุลาคม 2559) รายงานว่าขณะนี้คดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปปท.) จะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้เกี่ยวข้องรวม 986 คดี (เดิมมี 853 คดี) นอกจากนั้นยังมีคดีฟ้องร้อง ไรสี้ และเจ้าของโกดังอีกจำนวนหนึ่งเสียหายในโครงการรับจำนำข้าวจากข้าราชการ









เสื่อมสภาพ<sup>12</sup> ทั้งนี้ยังไม่ได้ับรวมความเสียหายจากการทุจริตอื่นที่นอกเหนือจากการระบายข้าว เช่น การจดทะเบียนเกษตรกรเกินจริง การขายสิทธิ์ให้โรงสี การซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน/นำข้าวนอกโครงการจำหน่ายขายให้รัฐบาล การออกไปประทวนปลอม เป็นต้น

ผลสำรวจทัศนคติของชาวนา โรงสี เจ้าของโกดัง (ดูกรอบที่ 3) และการสัมภาษณ์ผู้ส่งออกข้าว ผู้ค้าข้าว และโรงสีบางแห่ง พบว่า มีการทุจริตในโครงการจำหน่ายข้าวในระดับปานกลางถึงค่อนข้างสูง เกษตรกรในโครงการรับจำหน่ายให้ความเห็นว่าการทุจริตของเกษตรกรอยู่ในระดับปานกลาง แต่เกษตรกรนอกโครงการในภาคกลางและเกษตรกรในโครงการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเห็นว่าการทุจริตค่อนข้างมาก โรงสี และโกดังกลางก็ให้ความเห็นว่าการทุจริตอยู่ในระดับค่อนข้างสูง

<sup>12</sup> แม้ว่าจะมีข้าวหายเพียงเล็กน้อย แต่ปัญหาใหญ่ คือ สติ๊กข้าวในโกดังกลางกว่าร้อยละ 82 มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานหรือเสื่อมสภาพ ปัญหาในส่วนนี้เกิดจากการทุจริตสืบเปลี่ยนข้าวในโครงการจำหน่ายเป็นข้าวคุณภาพต่ำ/ข้าวเสื่อมสภาพ หากรวมความเสียหายส่วนนี้ มูลค่าขาดทุนจะสูงถึง 6.6 แสนล้านบาท และมูลค่าทุจริตจะสูงขึ้นเป็น 1.98 แสนล้านบาท ตัวเลขนี้ยังไม่แน่ เพราะในวันที่เก็บรายงานวิจัยฉบับนี้ รัฐบาลยังไม่ได้แถลงผลการตรวจนับปริมาณและคุณภาพข้าวในโกดังกลาง

**ประการที่สาม** รัฐบาลบริหารจัดการนโยบายรับจำนำข้าวแบบขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยปลະละเลยปัญหาการทุจริตในการระบายข้าว การไม่ใส่ใจกับรายงานข้าวหายจากโกดังกลาง แต่กลับสั่งให้มีการตั้งกรรมการสอบสวนประธานคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการจำหน่ายข้าว การปิดบังข้อมูลและการบิดเบือนข้อเท็จจริงเรื่องการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และการปล่อยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำนำบานปลาย (อาทิเช่น การยอมให้เกษตรกรขายข้าวให้โครงการรับจำนำเกินปริมาณที่ตนมีสิทธิ์ตามใบทะเบียนเกษตรกร)

### กรอบที่ 3 รายละเอียดของการสำรวจทัศนคติมั่วนี้

การสำรวจเกษตรกร พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุว่ามีการทุจริตในโครงการจำหน่ายข้าวอยู่ในระดับปานกลาง โดยเกษตรกรที่ระบุว่ามีการทุจริตมากที่สุด คือ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าวในภาคอีสาน และเกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าวในภาคกลาง เกษตรกรมีความเห็นว่าการทุจริตที่มากที่สุด คือ เรื่องใบประทวนล่าช้า รองลงมาคือ การจดทะเบียนเกิน และการซื้อสิทธิ์/สวมสิทธิ์ การวิเคราะห์พบว่า เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินมากจะมีโอกาสรับรู้การทุจริตมากขึ้น ในขณะที่เกษตรกรในภาคเหนือมีโอกาสรับรู้การทุจริตน้อยลง นอกจากนี้พบว่า โครงการจำหน่ายข้าวทำให้มีเกษตรกรกว่าครึ่งหนึ่งเพิ่มค่าใช้จ่ายในการลงทุนปลูกข้าวเพื่อแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การเพิ่มผลผลิตข้าวทำให้เกิดความต้องการเช่านามากขึ้น มีการใช้ปุ๋ย ฉีดยาและใช้น้ำชลประทานเพิ่มขึ้นมาก ต้นทุนการผลิตจึงถีบตัวขึ้นสูงมาก การวิเคราะห์ด้วยสมการถดถอยพบว่า ถ้าหัวหน้าครัวเรือนเกษตรกรมีการศึกษาสูง มีโอกาสที่ครัวเรือนนั้นจะเพิ่มการปลูกข้าวเพื่อแสวงหาค่าเช่า

ทางเศรษฐกิจมาก แต่ถ้าหัวหน้าครัวเรือนมีอายุมากหรือเกษียณอยู่ในภาคเหนือจะมีโอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจน้อยลง

โดยสรุป แม้การลงทุนแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อตัวเกษตรกร แต่กลับเป็นการถลุงทรัพยากรที่มีค่าของประเทศที่ควรนำไปใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น ในช่วงสองปีครึ่งของการจำนำ ชาวนาภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ใช้น้ำชลประทานมากเกินไปกว่าปริมาณที่กรมชลประทานวางแผนจ่ายน้ำให้ ปริมาณการใช้น้ำชลประทานในช่วงนาปีทั้งสองฤดูมีจำนวนเท่ากับครึ่งหนึ่งของปริมาณน้ำในเขื่อนภูมิพล ผลการใช้น้ำอย่างสิ้นเปลืองดังกล่าวมีส่วนสำคัญที่ทำให้น้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ในปลายปี 2557 อยู่ในระดับต่ำผิดปกติ\* ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำนาปีและการผลิตน้ำประปาในฤดูแล้งของปี 2558

จากการสำรวจโรงสีและโกดัง สรุปได้ว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวก็ตาม ต่างก็ทราบถึงปัญหาทุจริตที่มีในทุกขั้นตอนตั้งแต่ระดับชาวนาไปจนถึงระดับรัฐบาล และปัญหาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แม้ว่าโครงการจำนำข้าวมีประโยชน์ต่อชาวนาและผู้ประกอบการ แต่ในทางกลับกันโครงการได้สร้างความเสียหายต่อตลาดและธุรกิจข้าวไทยอย่างชัดเจนจนเป็นที่ประจักษ์ระหว่างผู้ประกอบการทั้งหลาย การตั้งราคารับจำนำที่สูงผิดปกติทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ขณะที่คุณภาพข้าวกลับเลวลง ข้าวไทยจะไม่สามารถแข่งขันได้ท้ายสุดโครงการรับจำนำข้าวจะย้อนกลับมาทำร้ายเกษตรกรไทย เมื่อเลิกโครงการฯ โรงสีและโกดังจำนวนมากก็จะล้มละลาย มีหน้าซ้ำการทุจริตที่สูงในทุกระดับมีผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล

\* ปัจจัยอีกสองปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาก็แล้งรุนแรงในเดือนพฤศจิกายน 2557-เมษายน 2558 คือภาวะ El Nino และนโยบายการปล่อยน้ำจำนวนมากจากเขื่อนในภาคเหนือในปลายปี 2555-2556 เพราะรัฐบาลกลัวปัญหาน้ำท่วม

## ข้อเสนอแนะแนวทางการลดโอกาสทุจริตในนโยบายของรัฐ

ภายใต้ระบบประชาธิปไตยพรรคการเมืองมีสิทธิ์อันชอบธรรมที่จะนำเสนอนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในการบรรเทาความเสี่ยง เพราะเกษตรกร โดยเฉพาะชาวนา เป็นผู้ที่มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งกลุ่มใหญ่ที่สุด แต่พรรคการเมืองก็ต้องมีความรับผิดชอบไม่ปล่อยให้นโยบายสร้างความเสียหายใหญ่หลวงกว่าประโยชน์ต่อสังคม ด้วยเหตุผลนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางการป้องกันมิให้นักการเมืองนำนโยบายจำนำข้าว (และนโยบายประชานิยมอื่นๆ) มาหาเสียงและดำเนินการในทางปฏิบัติแบบขาดความรับผิดชอบเช่นที่ผ่านมา ข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นประเด็นการสร้างกติกาใหม่ๆ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

### การแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการจำนำข้าว รวมทั้งโครงการประชานิยมทั่วไป

ข้อเสนอต่อไปนี้เป็นกำหนัดเงื่อนไขเพื่อให้รัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรแบบที่มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน ซึ่งใช้ได้กับนโยบายประชานิยมอื่นๆ ที่ใช้เงินนอกงบประมาณ ไม่เฉพาะโครงการจำนำข้าว โดยมีข้อควรปฏิบัติสำหรับพรรคการเมืองและรัฐบาลในอนาคต 3 ขั้นตอน ได้แก่

ก) การหาเสียงกับประชาชน

กฎหมายเลือกตั้งควรมีการเปลี่ยนแปลง โดยข้อเสนอของผู้วิจัยคือ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นักการเมืองหรือพรรคการเมืองจะเสนอนโยบายใดที่เป็นสัญญา

กับประชาชน ต้องบอกให้ชัดเจนว่าการดำเนินนโยบายที่  
หาเสียจะมีมาตรการอย่างไร ประชาชนจะได้อะไรจาก  
โครงการ และที่สำคัญ คือ ต้นทุนที่เกิดจากโครงการจะ  
เป็นภาระแก่แผ่นดินหรือรัฐบาลในรูปใด เกิดหนี้สินขึ้น  
เท่าไร ภาระหนี้สินที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะหาเงินมาจากไหน  
ทั้งหมดนี้ต้องผูกพันคำประกาศโฆษณาหาเสียงของ  
พรรคการเมือง โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ  
กกต. เป็นผู้ดูแล

#### ข) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

พรรคการเมืองใดก็ตามที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา  
เพื่อบริหารประเทศ เมื่อจัดตั้งรัฐบาลแล้ว มีหน้าที่ต้อง  
ประกาศ และแถลงนโยบายตามที่ได้สัญญาไว้ตอนหา  
เสียงให้รัฐสภาทราบ โดยควรมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า  
พรรคการเมือง/รัฐบาลต้องแถลงรายละเอียดด้านการเงิน  
การคลังของนโยบายต่อรัฐสภา อาทิเช่น ที่มาของเงินมา  
จากไหน และจะหารายได้ชดเชยอย่างไร

ค) รัฐบาลต้องเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณ  
สำหรับโครงการที่หาเสียง

รัฐบาลจักต้องบรรจุโครงการที่หาเสียงไว้ใน  
พ.ร.บ. งบประมาณหรือพ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่ม  
เติม ซึ่งจะมีรายละเอียดว่าแต่ละโครงการจะใช้เงินจาก  
ไหน อย่างไร ต้องพูดให้ชัดเจน ที่ผ่านมานโยบายประชา  
นิยมหลายกรณีไม่อยู่ในกรอบระเบียบวิธีการงบประมาณ  
เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องมีมาตรา 169  
เหมือนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งระบุว่า การใช้จ่าย  
เงินของรัฐบาลต้องผ่านกรอบของระเบียบวิธีงบประมาณ  
ที่ชัดเจน รวมถึงการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของ  
รัฐ เช่น ธ.ก.ส. งบประมาณที่ใช้ในโครงการต้องเป็นส่วน  
หนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน และต้องอยู่ภายใต้กรอบ  
และวินัยของงบประมาณแผ่นดิน หรือ พ.ร.บ. ที่ว่าด้วย  
งบประมาณแผ่นดิน สิ่งสำคัญ คือ สำหรับโครงการที่  
จำเป็นต้องใช้เงินกู้ นอกจากการระดมปริมาณวงเงินกู้และ  
แหล่งเงินกู้แล้ว รัฐบาลยังต้องระบุแหล่งรายได้ที่จะนำมา  
ชำระหนี้ด้วย

## การจัดทำบัญชีรวมของโครงการรับจำนำข้าวและ โครงการช่วยเหลือเกษตรกรทุกโครงการ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติสมควรตรากฎหมายใหม่  
ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดระบบบัญชีรวมของโครงการ  
จำนำข้าว และโครงการประชานิยมที่ดำเนินการตาม  
นโยบายของรัฐบาลที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องตั้งแต่สอง  
หน่วยงานขึ้นไป วัตถุประสงค์ของการทำบัญชีรวม คือ  
ให้รัฐบาลและรัฐสภาทราบค่าใช้จ่าย รายรับ ผลกำไร  
ขาดทุน ตลอดจนสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินนโยบาย โดย  
รัฐบาลจะต้องจัดทำบัญชีรวมของโครงการเพื่อเสนอต่อ  
รัฐสภาทุกปี (ไม่ว่าโครงการจะสิ้นสุดหรือไม่ก็ตาม) โดย  
จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาอย่างน้อย 1 เดือนก่อนที่รัฐบาล  
จะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และ  
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับโครงการที่รัฐบาล  
หาเสียง เหตุผลคือ รายงานดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลและ  
รัฐสภาทราบฐานะการเงินของโครงการตามนโยบาย  
ของรัฐบาล หากมีผลขาดทุนจะได้มีการตั้งงบประมาณ  
ชดเชยภาระขาดทุนในแต่ละปี ไม่ใช่ปล่อยให้ภาระ  
ขาดทุนพอกสะสมในบัญชีของธนาคารเพื่อการเกษตร  
และสหกรณ์การเกษตร

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการทำบัญชีรวม  
คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติ ซึ่งกฎหมาย  
ต้องให้อำนาจคณะกรรมการเรียกข้อมูล “ทุกประเภท”  
จากหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ  
โครงการจะต้องไม่สามารถใช้อำนาจปิดบังข้อมูลได้

## การเปิดเผยข้อมูลโครงการรับจำนำข้าวและโครงการ ประชานิยม

ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร  
โดยเพิ่มมาตราที่กำหนดให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูล  
ต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม และการ  
แทรกแซงตลาด เช่น ค่าใช้จ่าย รายรับ ผลกำไรขาดทุน  
และรายละเอียดของการดำเนินการ ทั้งนี้ เหตุผลสำคัญ  
ที่รัฐบาลจะต้องเปิดเผยข้อมูล คือ รัฐบาลใช้เงินภาษีของ

ประชาชนเข้าแทรกแซงตลาด ประชาชนจึงมีสิทธิ์ที่จะได้รับทราบข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาล

แม้ว่าไทยจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดหลักกฎหมายสำคัญว่า ข้อมูลของทางราชการจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ ข้อมูลที่เป็นความลับเป็นเพียงข้อยกเว้นตามมาตรา 15 เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติก็มีปัญหาที่หน่วยราชการปฏิเสธการให้ข้อมูล หรือกระบวนการวินิจฉัยให้หน่วยราชการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนใช้เวลามากเกินไป และแม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัย จะมีมติให้หน่วยราชการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนผู้ร้องขอ แต่หากหน่วยราชการดังกล่าวไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล กฎหมายก็ไม่มีบทลงโทษต่อผู้บริหารหน่วยราชการ เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ส่งเรื่องแจ้งผู้บังคับบัญชา หรือนายกรัฐมนตรี เท่านั้น ยิ่งถ้าเป็นเรื่องที่รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ต้องการปิดบัง ก็ไม่มีใครสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (จากความเห็นของนายเมธี กรองแก้ว อดีตกรรมการ ป.ป.ช.)

### การจำกัดบทบาทรัฐในการแทรกแซงตลาด

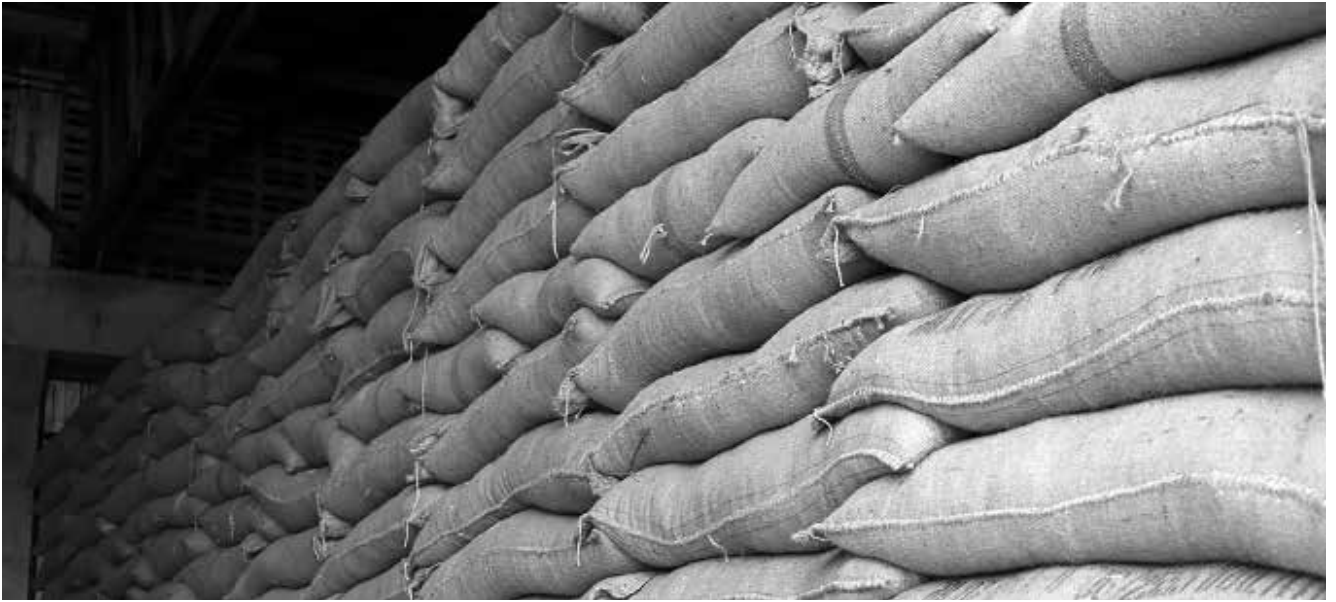
ตลาดข้าวไทยเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูงในทุกระดับ การแทรกแซงตลาดไม่ว่าจะเป็นการซื้อข้าวกว่าครึ่งหนึ่งของผลผลิตทำให้ผลผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้น มีต้นทุนสูงขึ้น การว่าจ้างโรงสีและโกดังข้าวล้วนทำให้เกิดกำลังการผลิตส่วนเกิน และเกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างโรงสีในและนอกโครงการ การระบายข้าวให้บริษัทพรรคพวกเป็นการทำลายการแข่งขันในวงการค้าข้าวทั้งตลาดในประเทศและตลาดส่งออก ข้อเสนอของผู้วิจัย คือ รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 (มาตรา 84 หมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ที่กำหนดว่ารัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาด โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและ

กฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

ปัญหาสำคัญ คือ การตีความเรื่องความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ และรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติจำกัดขอบเขตการแทรกแซงตลาด และการประกอบธุรกิจที่แข่งขันกับเอกชน เช่น ห้ามมิให้รัฐบาลแทรกแซงซื้อข้าวจากเกษตรกรเกินกว่า 5%-10% ของปริมาณการบริโภคในประเทศ ห้ามมิให้รัฐบาลเป็นผู้ค้าข้าวยกเว้นส่วนที่จำเป็นบางส่วนของปริมาณการค้าข้าวระหว่างรัฐต่อรัฐ ห้ามมิให้รัฐบาลแทรกแซงการสีข้าวและการค้าข้าวทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่วนกรณีตลาดข้าวมีการผูกขาดในบางด้าน ให้รัฐบาลใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าเพื่อเป็นเครื่องมือป้องกันการผูกขาด

### การจัดทำรายงานอิสระเรื่องผลกระทบและบทเรียนจากโครงการรับจำนำข้าว

ควรแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นอีกชุดหนึ่งเพื่อจัดทำรายงานเรื่องผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวเพื่อนำเสนอต้นทุนการศึกษาภาวะขาดทุนผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม (เช่น ผลต่อการผลิต ต้นทุนการผลิต การแข่งขันในตลาดข้าว การส่งออก ฯลฯ) เพื่อสรุปเป็นบทเรียนสำหรับประชาชน เกษตรกร ข้าราชการ และนักการเมือง และเปิดเผยต่อสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกรตระหนักถึงผลดีผลเสียของโครงการรับจำนำข้าว ทั้งในแง่ผลกระทบต่อเกษตรกร ภาระทางการคลังและหนี้สาธารณะ ผลต่อผู้เสียภาษี ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจข้าวไทย และระบบการค้า-การผลิตข้าว ฯลฯ ความเข้าใจดังกล่าวจะเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทำให้



การตัดสินใจเลือกผู้แทนราษฎรและเลือกพรรคการเมือง ตั้งอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจที่มาจากข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง (informed choice)

## ข้อเสนอเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาค่าล้มเหลวของโครงการและการช่วยเหลือเกษตรกร

### การแปลงภาระขาดทุนให้เป็นหนี้การคลัง (fiscalized debt)

หลังจากการตรวจสอบสต็อกและจัดทำบัญชีรวมเสร็จสิ้นรัฐบาลก็จะทราบภาระขาดทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นแล้ว (realized loss) และส่วนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (contingent debt) ผู้วิจัยคาดว่าหนี้สองส่วนนี้จะมียกเงินประมาณ 5.4-6 แสนล้านบาท สิ่งที่รัฐบาลควรทำ คือ การออกพันธบัตรเพื่อหาเงินชำระหนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. ตามข้อเสนอของนายกรณ์ จาติกวณิช (ข่าวสด 26 ต.ค. 2557) เงื่อนไขการชำระหนี้ควรมีแผนการชำระทั้งต้นและดอกเบี้ย รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ให้ชัดเจน วิธีนี้จะช่วยสร้างความมั่นใจเรื่องฐานะการคลังของประเทศให้กับนักลงทุนได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

### ข้อเสนอเรื่องนโยบายประกันราคา

ปัญหาสำคัญของเกษตรกร คือ ปัญหาความเสี่ยงอันเนื่องมาจากความแปรปรวนของราคาพืชผลการเกษตร (price risk) และความแปรปรวนของผลผลิต (output risk) อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ และศัตรูพืช ความเสี่ยงทั้งสองประการอาจส่งผลให้เกษตรกรล้มละลายได้ ดังนั้นจึงควรมีมาตรการช่วยบรรเทาความเสี่ยงทั้งสองประเภท อาทิ การจ่ายเงินชดเชย หรือการประกันภัย หลักการคือ หากราคาลดต่ำกว่าราคาอ้างอิง (reference price) ก็ให้รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาอ้างอิงกับราคาลดในปัจจุบัน คุณด้วยปริมาณผลผลิตของเกษตรกรตามที่ทำสัญญาไว้กับรัฐบาล แต่ต้องจำกัดปริมาณผลผลิตสูงสุดที่เกษตรกรแต่ละคนสามารถขอทำประกันได้ หลักการอีกประการหนึ่ง คือ รัฐบาลต้องไม่แทรกแซงตลาด

### ข้อเสนอเรื่องนโยบายชดเชยความเสียหายของพืชผลที่เกิดจากภัยธรรมชาติ

ในปัจจุบันระบบการจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรเมื่อเกิดภาวะฝนแล้ง และน้ำท่วม มีปัญหา 2 ประการ ปัญหาแรก คือ การจ่ายเงินชดเชยมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่า



ความเสียหายจริง เพราะเกษตรกรมีแรงจูงใจรายงานความเสียหายสูงกว่าความจริง (moral hazard) และหน่วยราชการไม่มีการวางระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่มีประสิทธิภาพ และปัญหาอีกข้อ คือ เงินช่วยเหลือในยามเกิดอุทกภัยสูงกว่าเงินช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยแล้ง ทั้งนี้ การชดเชยเกษตรกรเมื่อเกิดภัยธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพจะต้องมีการปรับปรุงระบบข้อมูล และวิธีการบริหารการจ่ายเงินชดเชยดังต่อไปนี้

ก) รัฐบาลควรลงทุนเรื่องภาพถ่ายดาวเทียมในพื้นที่ปลูกข้าว โดยเน้นการลงทุนพัฒนาศักยภาพการวิเคราะห์ภาพถ่ายให้ใกล้เคียงความเป็นจริง<sup>13</sup> เช่น การสำรวจภาคพื้นดินที่เรียกว่า ground truthing การสร้างนักวิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียมโดยมีโปรแกรมวิจัยระยะยาวรองรับ ทั้งนี้เพื่อให้ไทยมีฐานข้อมูลที่สามารถวัดความเสียหายของผลผลิตข้าวในระดับตำบล (หรือในระดับหมู่บ้าน)

ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการลงทุนนี้ คือ การพัฒนาขีดความสามารถให้กระทรวงเกษตรสามารถประมาณการผลผลิตข้าว และพืชผลการเกษตรได้แม่นยำขึ้นกว่าการประมาณการในปัจจุบัน รวมทั้งมีการปรับปรุงการประมาณการผลผลิตอย่างน้อยปีละ 3-4 ครั้ง

ข) เมื่อสามารถกำหนดปริมาณความเสียหายของผลผลิตข้าวในระดับตำบล (หรือหมู่บ้าน) ได้แล้ว รัฐบาลก็สามารถคำนวณมูลค่าความเสียหายแท้จริงจากราคาข้าวเฉลี่ยในอดีต 3-5 ปี

ค) รัฐบาลกำหนดอัตราการชดเชย เช่น จะชดเชยเพียงร้อยละ 60-70 ของความเสียหายรวม วิธีนี้จะทำให้เกษตรกรยังคงต้องมีส่วนรับภาวะความเสี่ยงจากดินฟ้าอากาศบางส่วน

ง) รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยรวมให้องค์การบริหารตำบล เพื่อให้ อบต. เป็นผู้จัดการบริหารการจ่ายเงิน

ชดเชยให้ครัวเรือนเกษตรกรแต่ละครอบครัว เพราะ อบต. มีข้อมูลการเพาะปลูกของแต่ละครัวเรือนดีกว่ารัฐบาลกลาง และต้นทุนการบริหารจัดการของ อบต. ก็ต่ำกว่ารัฐบาลกลาง ยิ่งกว่านั้นการจ่ายชดเชยก็จะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ เพราะกรรมการ อบต. เป็นผู้มาจากการเลือกตั้ง ย่อมต้องดำเนินการบริหารการจ่ายเงินชดเชยอย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว

## ข้อเสนอเรื่องการลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตการผลิตข้าว

ในระยะยาวแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน คือ การลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลผลิตการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มผลผลิตแรงงาน (labor productivity) เพราะภาคเกษตรไทยมีที่ดินค่อนข้างมากแต่ขาดแคลนแรงงาน อนึ่ง ผู้สนใจสามารถศึกษาจากโครงการวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์ข้าวไทย<sup>14</sup> ซึ่งได้ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการลดต้นทุน การเพิ่มผลผลิตการผลิต และการเพิ่มมูลค่าผลผลิตข้าว

สุดท้าย ข้อเสนอแนะที่สำคัญและสั้นที่สุด คือ รัฐบาลชุดใดก็ตามต้องไม่นำโครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด และ/หรือโครงการประชานิยมใดๆ ที่ขาดความรับผิดชอบ มาดำเนินการอีกโดยเด็ดขาด เพราะนอกจากภาระการคลังและการทุจริตทุกขั้นตอนแล้ว โครงการรับจำนำยังก่อให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวงในด้านต่างๆ ต่อระบบเศรษฐกิจข้าวไทย และต่อสังคม

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

<sup>14</sup> นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. 2556. ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยและพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า. ชุดโครงการเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.