

## บทที่ 6

### สรุปผลการวิจัย ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

ในการนำเสนอผลการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 ในบทนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการนำเสนอโดยการแบ่งหัวข้อการนำเสนอออกเป็น 2 หัวข้อใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

1. สรุปผลการวิจัย
2. การอภิปรายผล

#### สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อไปสู่การตอบคำถามวิจัยหลักในครั้งนี้อย่างรวม 3 ข้อ ได้แก่

1. เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. 2554-2557
2. เพื่อศึกษาการนำนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความล้มเหลว ของนโยบายการจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557

**สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อ 1** เรื่อง การกำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหา ราคาข้าวตกต่ำ ซึ่งจะช่วยยกระดับรายได้ให้กับชาวนาและช่วยทำให้ชาวนามีทางเลือกมากขึ้นในการขายข้าว เพื่อไม่ให้ถูกกดราคาจากโรงสี สร้างอำนาจต่อรองให้กับตลาดข้าวไทย และกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยโครงการรับจำนำข้าวนี้ เป็นการนำทฤษฎีทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการแทรกแซงราคาสินค้าแบบการประกันราคาขั้นต่ำมาใช้ ซึ่งรัฐบาลได้รับซื้ออุปทานส่วนเกินไว้ และให้ชาวนานำข้าวที่เก็บเกี่ยวได้ไปจำนำไว้ก่อน เพื่อรอเวลาที่ข้าวราคาสูงขึ้น แล้วจึงไถ่ถอนออกมาขาย โดยรัฐบาลรับจำนำข้าวทุกเมล็ดราคาตันละ 15,000 บาท ในขณะที่ราคาข้าวในท้องตลาดราคาตันละ 9,000-10,000 บาท เท่านั้น

ปัญหาของโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดนี้ได้สะสมมาตั้งแต่รอบแรก 2554/2555 โดยพบการทุจริตตั้งแต่ในระดับปฏิบัติการ มีทั้งแจ้งจำนวนข้าวเข้าโครงการเป็นเท็จ การสวมสิทธิของผู้ที่ไม่มีสิทธิจำนำ การลักลอบนำข้าวจากต่างประเทศ การหมุนเวียนข้าว ฯลฯ จึงทำให้มีข้าวเข้าโครงการมากกว่าที่ประมาณการไว้เป็นจำนวนหลายหมื่นล้านตัน เมื่อถึงการรับจำนำรอบที่ 2 ปีการผลิต 2555/2556 รัฐบาลเริ่มมีปัญหาเรื่องเงินหมุนเวียน เพราะการระบายข้าวไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

และยังพบการทุจริตเช่นเดิม จนในที่สุดเมื่อถึงการรับจำนำรอบที่ 3 ปีการผลิต 2556/2557 รัฐบาลก็ถึงทางตันเนื่องจากไม่มีเงินจ่ายชวนา หลังจากทีชวนานำข้าวมาจำนำตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2556 และเมื่อรัฐบาลประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ก็ยังทำให้ปัญหาการจ่ายเงินค่าจำนำข้าวให้กับชาวนายุ่งยากมากยิ่งขึ้น

### นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกมีข้อผิดพลาดเชิงนโยบาย ดังนี้

1. ความผิดพลาดจากการกำหนดราคารับจำนำข้าวที่สูงกว่าราคาตลาดโลก แม้ว่าการอุดหนุนราคาข้าวจะไม่ใช่นโยบายที่ผิด เพราะรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยย่อมต้องการแก้ปัญหาความเดือดร้อนเรื่องราคาข้าวให้ชาวนา แต่ความผิดพลาดเกิดจากการกำหนดราคารับจำนำข้าวให้สูงกว่าราคาตลาดโลกเพราะข้าวเป็นสินค้าส่งออก ราคาข้าวในประเทศย่อมต้องต่ำกว่าราคาตลาดโลกหากตั้งราคาสูงกว่าตลาดโลก ไทยก็จะไม่สามารถส่งออกข้าวได้

2. ความพยายามโก่งราคาข้าวส่งออก (ซึ่งเป็นการเก็งกำไร) โดยการจำกัดปริมาณการส่งออก ความผิดพลาดครั้งใหญ่ของโครงการจำนำข้าว คือรัฐบาลคิดว่าในฐานะที่ไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ของโลกหากรัฐบาลควบคุมปริมาณการส่งออกได้ ไทยจะสามารถยกระดับราคาข้าวส่งออกได้เหมือนกับที่ซาอุดีอาระเบียและกลุ่มโอเปกมีอำนาจในการควบคุมตลาดน้ำมัน เหตุผลที่รัฐบาลต้องการควบคุมตลาดส่งออกข้าวมี 2 ประการ ประการแรก ไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุด โดยมีส่วนแบ่งตลาดโลก 30% รัฐบาลเชื่อว่าการควบคุมปริมาณส่งออกจะทำให้ไทยขึ้นราคาส่งออกได้ ประการที่สอง รัฐบาลอ้างว่าตลาดข้าวโลกเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ และผู้ส่งออกรายใหญ่ของไทยสามารถซื้อข้าวในราคาถูกลงแล้วนำไปส่งออกทำกำไรสูง

3. การใช้เงินนอกงบประมาณแบบขาดความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (accountability) โครงการจำนำข้าวผิดพลาดตั้งแต่รัฐบาลเริ่มหาเสียงจะรับจำนำข้าวเปลือกทุกเม็ด ในราคา 15,000 บาทต่อตัน (ซึ่งแพงกว่าราคาข้าวเปลือกในตลาดถึง 50%) แต่ปัญหาที่สำคัญ คือ ในระหว่างการหาเสียงไม่เคยระบุวงเงินค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการ แม้แต่ในวันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ประเด็นสำคัญ คือ หลังจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลอาศัยอำนาจฝ่ายบริหารใช้เงินนอกงบประมาณโดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน วิธีนี้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องขออนุมัติกับรัฐสภา ทำให้รัฐบาลมีอำนาจที่จะใช้จ่ายเงินในโครงการนี้อย่างไม่จำกัด เหมือนกับรัฐบาลมีเช็คเปล่าที่สามารถลงตัวเลขเท่าไรก็ได้

ผลของการไม่มีการจำกัดวงเงินงบประมาณ ทำให้ต้นทุนของโครงการจำนำข้าวขึ้นไปสูงถึง 9.85 แสนล้านบาท ใน 5 ฤดูเพาะปลูก (คิดเป็น 4.5% ของ GDP ปี 2555 และ 2556 หรือมากกว่า 73% ของมูลค่าส่วนเพิ่มของการผลิตข้าวและการสีข้าวในปี 2555)

**สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2** เรื่อง การนํานโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติ พบว่า มีปัญหาด้านการบริหารจัดการที่พกพร่อง ดังนี้

1. การไม่จัดทำบัญชี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องทางการเงินในช่วงกลางปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลเริ่มทราบแล้วว่ามึงงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของโครงการรับจำนำข้าว ในช่วงฤดูจำนำข้าวในปี 2555/56 (รอบที่ 3) รัฐบาลเริ่มเกิดความคิดที่จะลดราคารับจำนำจาก 15,000 บาทต่อตัน เป็น 13,000 บาทต่อตัน เพื่อจำกัดช่วยเหลือ แต่เกษตรกรประท้วงเสียก่อน รัฐบาลจึงไม่กล้าลดราคาลง อย่างไรก็ตาม ในฤดูเพาะปลูกนาปรังปี 2556 (รอบที่ 4) รัฐบาลเริ่มมีการจำกัดวงเงินเป็นไม่เกิน 500,000 ต่อครัวเรือน และลดลงเป็น 350,000 บาทต่อครัว ในรอบที่ 5 แต่การจำกัดวงเงินจำนำในช่วงหลัง จากนั้นชักช้าไม่ทันการ เพราะโครงการได้ใช้เงินไปเกิน 5 แสนล้านบาท ซึ่งเป็นยอดเงินกู้ทั้งหมดของโครงการตามมติของคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 และกระทรวงการคลังได้ปฏิเสธการเพิ่มเพดานกู้เงิน และกดดันให้กระทรวงพาณิชย์ ขายข้าว เพื่อนำเงินมาหมุนเวียนซื้อข้าวจากเกษตรกร ทั้งหมดนี้สามารถอธิบายว่าทำไมรัฐบาลถึงไม่สามารถจ่ายเงิน 1.30 แสนล้านบาทให้แก่เกษตรกร 1 ล้านคนได้ หลังจากการยุบสภา การประท้วงของชาวนาในช่วงต้นปี พ.ศ. 2557 กดดันให้รัฐบาลต่อเลหลังขายข้าวในสต็อกด้วยราคาที่ถูกลง ทำให้ราคาส่งออกข้าวไทยลดลงจนต่ำกว่าราคาข้าวของเวียดนามเป็นครั้งแรก

ปัญหาสภาพคล่องดังกล่าวเกิดจากการที่รัฐบาลไม่ได้สั่งการให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องจัดทำบัญชีเพื่อรายงานรัฐบาลเป็นประจำทุกเดือนหรือทุกไตรมาสแม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการจำนำข้าว (ซึ่งมีรองปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน) เพื่อปิดบัญชีโครงการหลังสิ้นสุดโครงการแต่ละฤดู แต่คณะกรรมการฯ ประสบปัญหาไม่ได้ข้อมูลครบถ้วนจากบางหน่วยงาน โดยเฉพาะกรมการค้าต่างประเทศ และ อคส. การที่หน่วยงานไม่เคยทำบัญชีรวมทั้งไม่มีการทำบัญชีกระทบยอดของทุกหน่วยงานเป็นประจำ (consolidated account) ทำให้รัฐบาลไม่ทราบกระแสเงินและฐานะของโครงการในแต่ละเดือน (หรือแต่ละไตรมาส) แม้จะมีรายงานปิดบัญชีหลังเสร็จสิ้นโครงการแล้ว 3 เดือน แต่รายงานก็ออกล่าช้า 4-5 เดือน เมื่อมีการรายงานผลขาดทุนทางบัญชี รัฐมนตรีส่วนใหญ่กลับปฏิเสธไม่ยอมรับรายงานดังกล่าว นอกจากนั้นรัฐบาลยังพยายามปิดบังข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ไม่มีใครเห็นข้อมูลทั้งหมด รวมทั้งตัวรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรีแต่ละคนให้ข่าวสับสนไม่ตรงกัน โดยเฉพาะตัวเลขปริมาณการขายข้าวของรัฐบาลและสต็อกข้าวของรัฐ

2. การค้าข้าวระบบพรรคพวก เพื่อที่จะควบคุมการส่งออกข้าวรัฐบาลจึงเข้ามาผูกขาดตลาดข้าวส่งออก แทนที่จะเป็นการผูกขาดโดยรัฐ รัฐบาลกลับอาศัยบริษัทเอกชนที่เป็นพรรคพวกเป็นกลไกการผูกขาด โดยรัฐบาลขายข้าวให้แก่บริษัทดังกล่าวนี้ ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด และใครก็ตามที่ต้องการซื้อข้าวไม่ว่าจะเป็นผู้ค้าข้าวถุง โรงสี หรือผู้ส่งออก ต้องซื้อข้าวจากนายหน้าผู้ผูกขาดกลุ่มนี้ นอกจากนี้รัฐบาลยังขายข้าวให้เฉพาะบางบริษัทที่สนับสนุนโครงการจำนำข้าวเท่านั้น

แม้บริษัทพรรคพวกสามารถซื้อข้าวจากรัฐบาลได้ในราคาถูก และสามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้ส่งออกอันดับ 3 ในปี พ.ศ. 2555-2557 แต่บริษัทมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจาก

การข้าวของบริษัทถูกผู้ซื้อในต่างประเทศปฏิเสธ ตัวอย่างเช่น ข้าวที่บริษัทพรรคพวกบางบริษัทส่งออกให้แก่อินโดนีเซีย และอิรัก กลับถูกผู้ซื้อปฏิเสธ เพราะมีปัญหาเรื่องคุณภาพและการส่งออก รัฐบาลทั้งสองประเทศจึงหยุดนำเข้าข้าวจากประเทศไทยไประยะหนึ่ง

แม้บริษัทดังกล่าวจะมีปัญหาส่งออก แต่เนื่องจากบริษัทมีสิทธิ์ซื้อข้าวจากรัฐบาลจำนวนมากในราคาถูก บริษัทเหล่านี้จึงนำข้าวที่ซื้อมาในราคาถูกขายให้พ่อค้าในประเทศ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่ข้าว G to G ส่วนใหญ่มิได้ถูกขายให้รัฐบาลต่างประเทศ แต่ถูกนำมาขายในประเทศผ่านบริษัทที่อ้างว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลต่างประเทศ

3. การทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตในการขายข้าว รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจอย่างแท้จริงที่จะป้องกันการทุจริตจากการจำหน่ายข้าว นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมากได้เตือนรัฐบาลว่า มีการคอร์รัปชันในโครงการจำหน่ายข้าวทุกขั้นตอน แทนที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อลดการทุจริต กลับไม่สนใจ เช่น ในกรณีของสมาชิกสภา ผู้แทนพรรคประชาธิปไตยอภิปรายในรัฐสภา เรื่องการขายแบบจืดจืดตลอด และการทุจริตในหลายภาคส่วน ประธานคณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ พบว่ามีข้าวในโครงการจำหน่ายไป 2.9 ล้านตัน จากโกดังกลาง แทนที่รัฐบาลจะตรวจสอบและหาทางแก้ปัญหา กลับตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบประธานคณะอนุกรรมการ และแม้จะมีการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้าวในโกดัง รัฐบาลกลับไม่รายงานผลตรวจต่อสาธารณะชน

การทุจริตอีกประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการระบายข้าว คือ ปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน ปัญหานี้เกิดจากผู้มีอิทธิพลทางการเมืองใช้อำนาจนำข้าวเปลือกหรือข้าวสารจากโรงสีในโครงการฯ ไปขายให้ผู้ส่งออกและพ่อค้าขายส่ง แล้วหาข้าวราคาต่ำมาส่งคืนโกดังในภายหลัง ผลการคำนวณพบว่ามูลค่าทุจริตส่วนนี้เท่ากับ 25,616.95 ล้านบาท (ร้อยละ 25) อนึ่งจากรายงานของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2557 พบว่า ยังมีข้าวบางส่วนที่ไม่ได้นำมาคืน คาดว่ารัฐจะมีความเสียหายเพิ่มขึ้นอีกราว 1.9 พันล้านบาท (ร้อยละ 2) การทุจริตทั้ง 2 ส่วนนี้ เป็นการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับทั้งการใช้อำนาจของรัฐในการจัดการสต็อกและการระบายข้าวและการที่โรงสีหรือเจ้าของโกดังบางแห่งแอบขโมยข้าวโดยไม่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ

มูลค่าการทุจริตที่คำนวณได้ข้างต้น ยังไม่ได้รวมการทุจริตที่เกิดขึ้นในช่วงต้นน้ำ และกลางน้ำ เป็นการทุจริตของชาวนา เจ้าของโรงสี ผู้ตรวจข้าว และเจ้าของโกดัง เช่น การจดทะเบียนเกษตรกรเกินจริง การที่ชาวนาบางคนขายสิทธิ์ให้โรงสี การซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน/นำข้าวนอกโครงการจำหน่ายมาสวมสิทธิ์ การออกใบประทวนปลอม การทุจริตค่ารักษาสภาพข้าว และเงินสินบนที่ผู้เกี่ยวข้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานของโครงการจำหน่ายข้าว รวมทั้งการที่โรงสีบางแห่งเอาเปรียบเกษตรกร และโรงสีถูกเจ้าของโกดัง และผู้ตรวจข้าวบางรายเรียกเงินพิเศษจากการส่งข้าวเข้าโกดัง เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลยังปกปิดและให้ข้อมูลเท็จเกี่ยวกับการค้าแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) การปกปิดข้อมูลในช่วงการประมูล เป็นเรื่องที่สามารถทำได้ แต่เมื่อรัฐบาลขายข้าวแล้ว หลังจากนั้นรัฐบาลควร

ที่จะเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะชน เมื่อสื่อมวลชนทำหนังสือขอข้อมูลการค้าแบบจีทูจี จากกระทรวงพาณิชย์ รัฐบาล (โดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ) กลับปฏิเสธการให้ข้อมูลนั้นยิ่งไปกว่านั้นกระทรวงพาณิชย์ ได้หยุดการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการนำจำข้าวในเว็บไซต์ การปกปิดข้อมูลที่สำคัญที่สุด คือ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556 กรมการค้าต่างประเทศยกเลิกการให้อำนาจสภาหอการค้าไทยเป็นผู้ออกใบอนุญาตการส่งออกข้าวขาว โดยโอนอำนาจคืนมาที่กระทรวงพาณิชย์ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ข้อมูลการส่งออกข้าวของผู้ส่งออกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสมาคมผู้ส่งออกก็กลายเป็นความลับ ผู้ส่งออกกลุ่มนี้ คือ ผู้เกี่ยวข้องกับการค้าแบบจีทูจีนั่นเอง นอกจากนั้นเมื่อกรมการค้าต่างประเทศส่งเงินค่าขายข้าวเพื่อชำระหนี้ ธกส. กรมการค้าต่างประเทศกลับไม่ได้แจ้งรายละเอียดว่าเงินดังกล่าวมาจากการขายข้าวจากโกดังใด เป็นปริมาณเท่าไร ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติในอดีต

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลบริหารจัดการนโยบายรับจำนำข้าวแบบขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยปละละเลยปัญหาการทุจริตในการระบายข้าว การไม่ใส่ใจกับรายงานข้าวหายจากโกดังกลาง แต่กลับสั่งให้มีการตั้งกรรมการสอบสวนประธานคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการจำนำข้าว การโกหกประชาชน และการปิดบังข้อมูลการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การปล่อยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำนำข้าวบานปลาย อาทิเช่น การยอมให้เกษตรกรขายข้าวให้โครงการรับจำนำเกินปริมาณที่ตนมีสิทธิ์ตามใบทะเบียนเกษตรกร รวมทั้งการละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จัดให้มีการทำบัญชีรวม (consolidated accounts) จากการดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

**สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3** เรื่อง ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีสาเหตุดังต่อไปนี้

1. การขาดทุน เนื่องจากโครงการรับจำนำข้าว 5 ฤดู มีการรับจำนำข้าวเปลือก 54.35 ล้านตัน มีค่าใช้จ่ายรวม 9.85 แสนล้าน เป็นเงินซื้อข้าว 8.57 แสนล้านบาท เงินที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นเงินนอกงบประมาณที่กู้จากสถาบันการเงินของรัฐ โดยรัฐบาลไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อสิ้นเดือนเมษายน พ.ศ.2557 โครงการมีการขาดทุนทางการคลังสูงถึง 5.39 แสนล้านบาท (หรือเกือบ 53% ของค่าใช้จ่าย) แต่ถ้าหากรัฐบาลต้องใช้เวลาอีก 5-10 ปี ระบายข้าวในสต็อกจำนวน 17.8 ล้านตัน คาดว่าภาระขาดทุนจะเพิ่มสูงขึ้นเป็น 6.78 แสนล้านบาท และ 9.10 แสนล้านบาท ตามลำดับตัวเลขขาดทุนจริงจะสูงกว่านี้มาก เพราะรายงานผลการตรวจสต็อกข้าว เมื่อกลางเดือนตุลาคม 2557 พบว่า มีข้าวที่ผ่านมาตรฐานเพียง 2.36 ล้านตัน แม้จะมีข้าวหายเพียง 1.2 แสนตัน แต่ข้าวในสต็อกกว่าร้อยละ 85 มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน การคำนวณเบื้องต้นพบว่าผลขาดทุนจะเพิ่มเป็น 6.6 แสนล้านบาท

สาเหตุของการขาดทุนจำนวนมหาศาล เกิดจากการรับจำนำในราคาสูงแต่ขายข้าวในราคาต่ำ เพื่อมิให้ผู้บริโภคซื้อข้าวราคาแพง การทุจริตที่เกิดจากรัฐบาลขายข้าวให้บริษัทพรรคพวกในราคาต่ำ

2. โครงการรับจํานานี้ ทำให้กลไกตลาดถูกบิดเบือน สาเหตุเกิดจากการที่รัฐบาลกำหนดราคารับจํานาที่สูงเกินไป โดยไม่คำนึงถึงราคาตามกลไกตลาด ทำให้เกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการฯ แต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีข้อขายข้าวกันตามปกติตามกลไกตลาด และเมื่อจํานาแล้วไม่มีการไถ่ถอนเนื่องจากราคารับจํานาที่สูงกว่าราคาตลาด ผู้ประกอบการ เช่น โรงสี พ่อค้าคนกลาง ก็มีรายได้จากการเข้าร่วมโครงการ จึงมุ่งที่จะเข้าร่วมโครงการรับจํานาแต่เพียงอย่างเดียว สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ไม่สามารถแข่งขันกับราคารับจํานาของรัฐได้ ปริมาณผลผลิตที่รัฐบาลรับไว้ในโครงการที่เพิ่มขึ้นนี้ ทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่ของประเทศ เนื่องจากมีข้าวอยู่ในความครอบครองเป็นจํานวนมาก ผู้ส่งออกที่แต่เดิมเคยรับซื้อข้าวจากโรงสีที่มีการแข่งขันกันด้านราคา เมื่อเห็นว่ารัฐบาลมีสต็อกข้าวเป็นจํานวนมาก ก็คอยแต่จะประมูลข้าวจากรัฐบาล เพื่อส่งออกแทนที่จะไปซื้อกับโรงสี ส่งผลให้ต้นทุนการส่งออกข้าวของประเทศไทยสูงกว่าประเทศอื่น ความสามารถในการแข่งขันของประเทศก็ลดลง

3. เกษตรกร เกิดคํานิยมในการปลูกข้าว เพื่อขายให้แก่โครงการรับจํานาแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เช่น การปรับปรุงและพัฒนาพันธุ์ข้าว การเพิ่มประสิทธิภาพผลผลิต การลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น

4. รัฐบาลต้องใช้งบประมาณจํานวนมากในการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรและในการบริหารจัดการ ได้แก่ ค่าจัดเก็บ ค่าแปรสภาพ ค่าเสื่อมคุณภาพ ค่าใช้จ่าย เพื่อระบายผลผลิต รวมถึงการขาดทุนจากการขายผลผลิต

5. ระเบียบขั้นตอนการรับจํานา เปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับ ตั้งแต่ข้าราชการระดับล่างไปจนถึงระดับผู้บริหาร นักการเมือง ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ เช่น โรงสี การทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการสวมสิทธิ์เกษตรกร การปลอมปนข้าว การเวียนเทียนข้าวในโกดัง การนำผลผลิตข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาเข้าร่วมโครงการรับจํานาของไทย เป็นต้น

6. ภาระการค้าโลกที่เปลี่ยนไป คือ การเปิดเสรีทางการค้า ทำให้แต่ละประเทศไม่มีการกีดกันด้านภาษีต่อกัน โดยเฉพาะข้อกำหนดของอาเซียน และ AFTA ที่กำหนดให้ภาชีนาเข้าเป็นศูนย์ ดังนั้นหากมีการใช้มาตรการรับจํานาต่อไปจะส่งผลให้สินค้าเกษตร จากประเทศเพื่อนบ้านทะลักเข้ามาร่วมโครงการรับจํานาจํานวนมาก เห็นได้จากที่ผ่านมาการนำเข้าสินค้าเกษตรจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว ที่มีคุณภาพต่ำกว่าเข้ามา สวมสิทธิ์นำจํากับรัฐบาลจํานวนมาก

7. ผลกระทบทางจิตวิทยา จากความล่าช้าในการจ่ายเงินให้ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการรับจํานาข้าวเปลือกของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งผลให้ชาวนาฆ่าตัวตายจากความเครียด เพราะไม่ได้รับเงินจากโครงการรับจํานาข้าว ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2556 ถึง พ.ศ. 2557 มีจํานวนถึง 16 ราย (วรรงค์ เดชวิกรม, 2557, หน้า 154 ; กาญจนนา บุญยัง, 2563, หน้า 245)

อาจสรุปได้ว่า โครงการรับจำนำข้าว มีข้อบกพร่องร้ายแรงทั้งในระดับนโยบาย และการบริหารจัดการ ความผิดพลาดด้านนโยบาย ได้แก่ ความผิดพลาดในการตั้งราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดโลก และการเก็งกำไรราคาตลาดโลก ทำให้การส่งออกลดลง การจำนำทุกเม็ดโดยไม่จำกัดงบประมาณ และการเก็งกำไรจากราคาข้าวโดยการผูกขาดตลาดข้าวส่งออก ส่วนความบกพร่องในระดับการบริหารจัดการ ได้แก่ การเจตนาไม่สั่งการให้หน่วยงานรัฐจัดทำบัญชีการซื้อขาย และการรับมอบและจำหน่ายข้าวจากโกดังกลาง ทำให้เกิดการทุจริตในทุกกระดับการปกติ ตลอดจนการเจตนาปิดบังข้อมูลและให้ข้อมูลเท็จ

และมีข้อสังเกตดังนี้ คือ (1) โครงการจำนำข้าว มีจุดอ่อนในการกำหนดราคา ที่รับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาด จึงส่งผลต่อการระบายข้าวจากการรับจำนำ (2) ราคารับจำนำที่สูงยังเป็นการเอื้อต่อการทุจริตให้กับกลุ่มนายทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้าขาย (3) รัฐบาลไม่สามารถดำเนินโครงการนี้ได้เอง และจำเป็นต้องให้บริษัทเอกชน และหน่วยงานอื่นเข้ามาช่วย ด้วยโครงการที่ใหญ่และห่วงโซ่ในการดำเนินโครงการที่ยาว จึงเป็นช่องโหว่ที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย (4) นโยบายนี้ยังเป็นการทำลายเศรษฐกิจ ข้าวไทยทั้งระบบ และเป็นการทำลายกลไกตลาดการค้าข้าวเสรีของไทย รวมถึงทำให้ไทยเสียอันดับผู้นำในการส่งออกข้าว (5) เนื่องจากการดำเนินโครงการ ไม่สามารถขายข้าวให้ได้กำไรอย่างที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ จึงทำให้ผลของการดำเนินโครงการมีผลขาดทุนจำนวนมากเป็นการเพิ่มหนี้สาธารณะให้กับประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถจัดการผลลัพธ์ของนโยบายตามที่ตั้งเป้าไว้ (ภัทรพล สาสนธรรมบท, 2562, หน้า 115) และความผิดพลาดส่วนหนึ่งมาจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์ที่ทำให้การระบายข้าวออกสู่ตลาดโลก ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดไว้ ดังนั้นความล้มเหลวในทางนโยบายจึงอาจส่งผลต่อ ความล้มเหลวในทางการเมืองได้ ดังจะเห็นได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายจำนำข้าวเป็นสาเหตุสำคัญข้อหนึ่งที่ถูกอ้างถึงโดยคณะรัฐประหาร (คสช.) ในการรัฐประหารที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวระบุว่า มีการทุจริตและเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการบริหารจัดการนโยบายการรับจำนำข้าวนั่นเอง

## การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยข้างต้นพบว่า นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 ผู้วิจัยขออภิปรายผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนโยบาย ที่มีวัตถุประสงค์ที่ดี เพราะต้องการช่วยเหลือชาวนาเพื่อยกระดับรายได้ และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวนา ให้มีความมั่นคงทางรายได้ แต่ว่านโยบายนี้เริ่มมาจากแนวคิดและความเชื่อที่ผิด โดยเฉพาะความคิด

ที่เชื่อว่าเมื่อรัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดตลาดข้าวแล้ว ก็จะทำให้สามารถควบคุมราคาในตลาดโลกได้ โดยตั้งราคาเพิ่มไปจากต้นทุน ทั้ง ๆ ที่ถูกทั้งตั้งจากหลาย ๆ ฝ่ายว่าจะขาดทุนอย่างแน่นอน

**2. การนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร**  
ถูกมองว่ามีปัญหาหลัก ๆ 2 ประการ คือ

1) ทุจริตคอร์รัปชันทุกขั้นตอนการปฏิบัติ มีการกล่าวหาจากทุกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าว ข้าวก็มีการทุจริตทุกขั้นตอน แต่ก็ได้รับการขานรับการแก้ไขจากฝ่ายของรัฐบาลน้อยมาก นายนิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการทีดีอาร์ไอ เปิดผลการวิจัยของสถาบันว่า มีการทุจริตจากโครงการจำนำข้าวถึง 33% ผลประโยชน์ ถึงชาวนาเพียง 65.67% ส่วนการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบ และรับจำนำข้าวได้ตรวจสอบการทุจริตตั้งแต่เริ่มโครงการ 2554/2555 ถึง 2556/2557 พบว่ามีการกระทำผิด 242 คดี ยักยอกทรัพย์ 43 คดี และคดีอื่น ๆ อีก 10 คดี เมื่อถึงปี พ.ศ. 2557 พบว่ามี 998 คดี

สำหรับการทุจริตในระดับผู้บริหารระดับสูงขึ้น การอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคประชาธิปัตย์ใน พ.ศ. 2555 เป็นผลให้นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด 21 ราย ได้ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดหลายข้อหา เช่น ไม่มีการส่งมอบข้าว G to G ให้จริง รัฐประมุขขายข้าวในราคาต่ำกว่าปกติ เป็นต้น โครงการนี้เป็นผลให้ผลการจัดอันดับคอร์รัปชันโลก โดยองค์การความโปร่งใสนานาชาติ จัดอันดับประเทศไทยในปี พ.ศ.2555 อันดับที่ 82 ลดลงไปเป็นอันดับที่ 88 ในปี 2556 และคาดว่าในปี พ.ศ.2557 ก็คงลดลงไปอีก และขณะนี้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมือง ดำเนินคดีข้อหาปล่อยปละละเลยให้มีการทุจริต พร้อมกับคดีความรับผิดชอบทางละเมิด เพราะโครงการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

2) ขาดทุนจากการระบายข้าวจำนวนมาก เนื่องจากข้อมูลจำนวนข้าวหรือปริมาณ การระบายข้าวออกของรัฐ และราคาข้าวที่ขายออกในภาครัฐไม่เปิดเผย โดยอ้างว่าอาจเกิดผลกระทบการค้าระหว่างประเทศจะทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบ แต่อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการด้านการค้าข้าวหรือพ่อค้าข้าวระหว่างประเทศ ได้เสนอความคิดเห็นไว้ตรงกันว่า “ต้องขาดทุนอย่างมหาศาลแน่นอน” ด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่ การรับจำนำเกินราคาท้องตลาดประมาณ 5,000 บาท ข้าวในโกดังจำนวนมากต้องรับขาย เพื่อระบายข้าวออกทำให้ผู้ซื้อลดราคา เนื่องจากเสื่อมคุณภาพประเทศคู่แข่ง คือ เวียดนามกับอินเดีย ขายข้าวในตลาดโลกถูกกว่าของประเทศไทย

การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐที่ยกตัวอย่าง คือ การขายข้าวในมณฑลเหอหลงเจีย ประเทศจีน เฉลี่ยตันละ 430-440 ดอลลาร์สหรัฐ แต่ราคาต้นทุนการผลิตข้าวขายออกตันละ 800 ดอลลาร์สหรัฐ มีการคำนวณการขาดทุนที่แตกต่างกัน ระหว่างรัฐกับนักวิชาการ คือ รัฐคำนวณว่าขาดทุนปีละ 1.2-1.5 หมื่นบาทต่อปี ซึ่งถ้าขาดทุนปีละประมาณ 2 แสนล้านบาทตามที่นักวิชาการคิด รัฐก็ต้องหา



งบประมาณมาดำเนินการอีก ในปีการผลิตข้าว 2555/2556 ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณของชาติอย่างร้ายแรงในอนาคต

3) การประท้วงของชาวนา รัฐใช้เงินดำเนินการรับจำนำข้าวปี 2554/2555 และปี 2555/2556 เป็นจำนวนเงิน 5 แสนล้านบาท ดูเหมือนว่าโครงการดำเนินการไปด้วยดี แต่เนื่องจากการระบายข้าวของรัฐไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เพราะตลาดโลกไปซื้อข้าวเวียดนามกับอินเดียมากกว่า เพราะข้าวไทยมีราคาแพงกว่า พร้อมทั้งมีคุณภาพต่ำและลูกค้าปลายประเทศยกเลิกการซื้อข้าวจากไทย เพราะคุณภาพต่ำ เป็นผลทำให้ทุนหมุนเวียนไม่พอจ่ายค่าจำนำข้าวรอบปี 2556/2557 ถึงปัจจุบันได้เงินค่าจำนำไม่ถึง 10% เป็นผลให้ชาวนารวมตัวกันประท้วงรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

ทางฝ่ายรัฐบาลก็พยายามที่ผ่อนผันการชำระกับชาวนา มาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 แต่ก็ยังไม่มีเงินจ่ายให้ชาวนามาจนถึงปลายเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 และพิจารณาแล้วหากที่รัฐบาลจะหาเงินเพราะติดเงื่อนไขเป็นรัฐบาลรักษาการรอเลือกตั้ง 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไม่ยอมให้รัฐบาลกู้เพราะยังไม่ใช้หนี้เก่า กระทรวงการคลังหาแหล่งเงินกู้ไม่ได้เพราะเป็นรัฐบาลรักษาการ

**3. ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำนำข้าว** กล่าวสรุปได้ว่า ความล้มเหลวสำคัญของนโยบายการรับจำนำข้าว เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถจัดการให้ผลลัพธ์ของนโยบายออกมาตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ (ภัทรพล สารธรรมบท, 2562 ; ศุภวรรณ คล่องดำเนินกิจ, 2561) ความผิดพลาดส่วนหนึ่งมาจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์ ที่ทำให้การระบายข้าวออกสู่ตลาดโลกไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และความบกพร่องหรือผิดพลาดในการบริหารจัดการ ตลอดจนการทุจริตคอร์รัปชันของโครงการ มีผลอย่างมากต่อการลดความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาล อันนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า “ความล้มเหลวในทางนโยบาย อาจส่งผลต่อความล้มเหลวในทางการเมืองได้”