

บทที่ 5

ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำนำข้าว

ผลการดำเนินการตามนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีข้อถกเถียงประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของนโยบาย จากสาเหตุที่รัฐบาลมีความเชื่อมั่น ในโครงการรับจำนำข้าวอย่างสูง ประกอบกับการเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากในสภา แม้ว่ารัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้รับการท้วงติงและคัดค้านจากหลายฝ่าย ในช่วงก่อนการดำเนินนโยบาย เช่น การท้วงติงจากองค์การการค้าโลก หรือ WTO ที่ข้อหาหรือของนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง เพื่อทราบความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายการค้าของรัฐบาลไทยว่า อาจเป็น การบิดเบือนกลไกราคาตลาดข้าวโลก แต่ทางรัฐบาลก็ยังยืนยันใน การดำเนินการว่าไม่ผิดหลักการและไม่มีแผนเลื่อนกำหนดเปิดโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2554/2555 (ไทยรัฐออนไลน์, 2554)

ภายหลังการทักท้วงจาก WTO เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2554 รัฐบาลมีการประชุมส่งมอบนโยบายโครงการรับจำนำข้าว เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2554 โดยมีนายกรัฐมนตรี คือ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เปิดประชุมเพื่อมอบนโยบายการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/2555 ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด พาณิชย์จังหวัด ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทั่วประเทศ และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องรวม 600 คน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนเปิดโครงการฯ ในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2554

ซึ่งนางสาวยิ่งลักษณ์ ได้กล่าวถึงการนำระบบการรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ยกระดับราคาสินค้าเกษตรว่า เพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร ให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพราะจะส่งผลกระทบต่อกำลังซื้อของประเทศที่เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจในประเทศ โดยไม่ต้องพึ่งเศรษฐกิจจากต่างประเทศอย่างเดียว ซึ่งข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักและเป็นสินค้าพื้นฐานที่สำคัญของประเทศไทยที่มี เกษตรกรผู้ปลูกข้าวถึง 3.7 ล้านครัวเรือน หรือประมาณ 20 ล้านคน โดยรัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่า ราคาในการรับจำนำข้าวเปลือกความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 สำหรับข้าวเปลือกเจ้าที่ราคาตันละ 15,000 บาท และข้าวเปลือกหอมมะลิที่ราคาตันละ 20,000 บาทนั้น เป็นราคาที่เหมาะสมและถูกต้อง เพราะเป็นราคาที่ค้ำึงถึงต้นทุนบวกกำไรให้เกษตรกรอย่างเพียงพอต่อการดำรงชีพ (สำนักข่าวอิศรา, 6 ตุลาคม 2554)

อย่างไรก็ตามผลการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวที่มีราคารับจำนำที่สูงกว่าตลาดและปริมาณการรับจำนำที่ไม่จำกัด ได้ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนตั้งแต่การเปิดรับจำนำข้าวปีการผลิตฤดูแรก ทำให้มีการลงมติของคณะกรรมการนโยบาย ข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2556 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2556 ที่เสนอให้พิจารณาปรับราคาจำนำ วงเงินรับจำนำของเกษตรกรแต่ละครัวเรือน รวมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/2556 มีสาระสำคัญดังนี้ ปรับราคารับจำนำข้าวเปลือกเจ้า 100% ณ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 จากราคาตันละ 15,000 บาท ลดลงเหลือราคาตันละ

12,000 บาท รวมถึงจำกัดวงเงินต่อครัวเรือนละไม่เกิน 500,000 บาท (กลุ่มกำกับและพัฒนาเศรษฐกิจการค้า จังหวัดหนองบัวลำภู, 2556)

กระแสดักค่านโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

เมื่อ พ.ศ. 2555 ภายหลังการเปิดโครงการรับจำนำข้าวผ่านไปหนึ่งปีการตั้งราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดเกือบร้อยละ 50 ทำให้เกิดเสียงคัดค้านมากมายจากหลายฝ่าย มีตั้งแต่เรียกร้องให้ทบทวนยุติโครงการ รวมถึงมีการยื่นต่อศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ แต่ยังไม่สามารถที่จะหยุดยั้งโครงการนี้ของรัฐบาลได้เพราะรัฐบาลอ้างว่าเป็นนโยบายที่หาเสียงกับประชาชนไว้แล้วจึงล้มเลิกไม่ได้

นโยบายการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง การผลิต และส่งออกข้าวอย่างรุนแรง เกิดปัญหาทุจริตและทำให้ประเทศเดินหน้าสู่วิกฤตหนี้จากการใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่ออุดหนุนโครงการนี้ โครงการรับจำนำข้าวฤดูกาลผลิต 2554/2555 รัฐบาลใช้งบประมาณกว่า 3 แสนล้านบาท รับจำนำข้าวปริมาณ 21.6 ล้านตัน โดยใช้งบประมาณจากการกู้เงินธนาคารของรัฐ ทั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย ซึ่งเกือบเทียบเท่ากับประมาณลงทุนประจำปีของประเทศที่ 4.2 แสนล้านบาทและในการรับจำนำข้าวรอบใหม่เมื่อ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 ใช้งบประมาณอีกประมาณ 4.5 แสนล้านบาท รับจำนำข้าว 25 ล้านตัน รวม 2 ปีรัฐบาลใช้เงินไปเกือบ 1 ล้านล้านบาท

มีการส่งหนังสือท้วงติงรัฐบาลจากหลายฝ่าย เช่น จากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ หรือ สบ. ที่มีหนังสือด่วนที่สุด 2 ฉบับ ลงนามโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลังถึงคณะรัฐมนตรีแสดงความห่วงใยต่อผลกระทบด้านการคลังจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว อีกหนึ่งฉบับลงนามโดยรองปลัดกระทรวงการคลังในฐานะประธานอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวระบุว่าโครงการนี้เป็น การอุดหนุนภาคการเกษตรเกิดภาระหนี้แบบปลายเปิด ซึ่งจะเป็นภาระทางงบประมาณที่ไม่รู้จบ

มีกระแสดักค่านจากกลุ่มนักวิชาการ เช่น นักวิชาการจากสถาบันคลังสมองของชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยหรือทีดีอาร์ไอเสนอว่ารัฐบาลควรทบทวนนโยบายรับจำนำข้าวทั้งระบบ เช่น เน้นการช่วยชาวนารายเล็กที่ยากจน กำหนดปริมาณการรับซื้อ ปรับราคา และวงเงินรับจำนำ ส่งเสริมและลดต้นทุนการผลิตเพื่อสร้างความยั่งยืนให้อุตสาหกรรมข้าวระยะยาว

โดยนักวิชาการและภาคเอกชนมองว่า โครงการรับจำนำข้าวนอกจากใช้งบประมาณมหาศาล แต่มีชาวนาเพียง 1.3 ล้านครัวเรือนจากชาวนา 3.7 ล้านครัวเรือน ที่ได้ประโยชน์หรือมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 8 ที่สำคัญชาวนาที่ยากจน โดยเฉพาะในภาคอีสานที่มีที่นาน้อย ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ (Thai PBS, 2555)

รวมถึงการที่กลุ่มนักวิชาการซึ่งส่วนมากจะมาจากสายเศรษฐศาสตร์จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ธรรมศาสตร์ และเกษตรศาสตร์ รวมตัวกันยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ยื่นเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าโครงการรับจำนำข้าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 และ มาตรา 84 (1) หรือไม่ เพื่อยับยั้งโครงการรับจำนำข้าว (เมธี ครองแก้ว, 2555) โดยศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีมติไม่รับคำวินิจฉัย เนื่องด้วยการยับยั้งโครงการไม่อยู่ในขอบข่ายอำนาจของศาลในการตัดสิน (ไทยรัฐออนไลน์, 2555)

ในขณะที่รัฐบาลเผชิญกับแรงปะทะจากเสียงคัดค้านจากหลายกลุ่มในสังคม แต่มีเพียงแนวร่วมเดียวกับรัฐ คือ กลุ่มชาวนาที่ออกมาสนับสนุนรัฐบาลอย่างเต็มที่ ตัวอย่างการชุมนุมของกลุ่มชาวนาจากทั่วประเทศต่อกรณีกุมนักวิชาการที่ฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีชุมนุมชาวนากว่า 3,000 คน ที่ชุมนุมหน้าศูนย์ราชการจังหวัดกำแพงเพชร เพื่อสนับสนุนโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล หลังมีการยื่นฟ้องจากกลุ่มนักวิชาการให้ยับยั้งโครงการรับจำนำข้าว โดยนายสุรเชษฐ์ ศรีเหนียง ประธานชมรมชาวนาจังหวัดกำแพงเพชร กล่าวโจมตีนักวิชาการว่าไม่ทราบถึงความยากลำบากในการทำนา รวมทั้งต้นทุนการผลิตที่สูงมาก ซึ่งหากรัฐบาลไม่รับจำนำข้าว จะส่งผลให้ชาวนาถูกพ่อค้าคนกลาง และโรงสีกดราคาเหมือนอย่างเดิม (Thai PBS, 2555)

รวมถึงการรวมตัวกันของชาวนาจากพื้นที่ 10 จังหวัดในภาคกลาง ที่ชุมนุมบริเวณศาลากลางจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อรวบรวมรายชื่อเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ถึงรัฐบาลไม่ให้ล้มโครงการรับจำนำข้าวเปลือกพร้อมตั้งเวทีปราศรัยคัดค้านแนวคิดของนักวิชาการ โดยชาวนากลุ่มนี้เชื่อว่า การคัดค้านโครงการรับจำนำข้าวของนักวิชาการเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนมากกว่าชาวนา (Thai PBS, 2555)

สืบเนื่องจากข้อถกเถียงเรื่องประสิทธิภาพ และผลตัวเลขขาดทุนของการรับจำนำข้าวในโครงการที่ตั้งราคาสูงกว่าราคาตลาด หลังฤดูกาลผลิตโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิต 2554/2555 ซึ่งเป็นปีการผลิตแรกที่รับจำนำในโครงการ นายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศให้มีแผนการบัญชีโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลออกจากการปิดบัญชีโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร ที่ดำเนินการโดยอนุกรรมการปิดบัญชีของกระทรวงการคลัง โดยต้องการให้แยกรายละเอียดการใช้เงินในการดำเนินการ เช่น ค่าบริหารจัดการ เงินที่ได้รับจากการระบายข้าว และการบริจาค โดยเจตนาเพื่อให้สามารถระบุตัวเลขขาดทุนให้ชัดเจน โดยได้เชิญนางสาวสุภา ปิยะจิตติ ประธานอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร เข้าหารือที่ห้องทำงานตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล เพื่อรายงานและอธิบายตัวเลขการปิดบัญชีของคณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ เมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2556 (โพสต์ทูเดย์, 2556) อย่างไรก็ตาม การแยกบัญชีดังกล่าวของรัฐบาลไม่เพียงไม่แสดงความชัดเจนของรายได้ และรายจ่ายในโครงการ แต่การแยกบัญชีดังกล่าวกลับกลายเป็นเทคนิควิธีการปิดบังบัญชีขาดทุนของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่สร้างความสับสนต่อประสิทธิภาพของโครงการอย่างสำคัญ ทั้งนี้จากการรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร พบว่า การทำบัญชีรายงานค่าใช้จ่ายโครงการรับจำนำมีจำนวนทั้งสิ้น 4 บัญชี จากหน่วยงานราชการ 4 แห่ง ซึ่งมีวิธีการ

คำนวณทางบัญชีต่างกันที่ให้ผลรายงานที่ต่างกัน ดังนี้

1) รายงานจากคณะกรรมการปิดบัญชีของกระทรวงการคลัง จากข้อมูล การสืบค้นมีเพียงการรายงานของนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลังที่รายงานตัวเลขการขาดทุนจากโครงการรับจำนำข้าวที่มีตัวเลขขาดสูงถึง 2.6 แสนล้านบาท และไม่ปรากฏรายงานอย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการฯ ชุดนี้^{อีก} (กรุงเทพธุรกิจ, 2556)

2) กระทรวงพาณิชย์ จากการสืบค้นข้อมูล ผู้วิจัยพบว่าไม่มีการเปิดเผยตัวเลขทางบัญชีจากกระทรวงพาณิชย์ มีเพียงข้อมูลการแถลงข่าวปฏิเสธตัวเลขการขาดทุน 2.6 แสนล้านบาท ที่เปิดเผยโดยอนุกรรมการปิดบัญชีของกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ.2556 (โพสต์ทูเดย์, 2556)

3) รายงานบัญชีจากกรมบัญชีกลาง ใช้วิธีการจัดทำบัญชีและรายงานการเงินแผ่นดินตามเกณฑ์คงค้างแบบผสม (Modified Accrual Basis) ซึ่งจากหลักการจัดทำบัญชีและรายงานการเงินแผ่นดินตามเกณฑ์คงค้างแบบผสมดังกล่าว จึงไม่สามารถแสดงรายการผลขาดทุนจากโครงการรับจำนำข้าวตามคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมือง จำนวน 536,908.30 ล้านบาท ที่ดำเนินการโดย ธ.ก.ส. เนื่องจากเป็นรายการบัญชีค่าใช้จ่ายแยกต่างหากในรายงานการเงินแผ่นดินที่กรมบัญชีกลางจัดทำสำหรับ ปีสิ้นสุด 30 กันยายน พ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2558 (Voice, 2561)

4) บัญชีจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในโครงการ ใช้วิธีการจัดทำเป็นบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ และบันทึกเป็นภาระผูกพันนอกงบประมาณ เพื่อให้ทราบผลกระทบจากการดำเนินโครงการ และขอชดเชยความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น จึงทำให้การปิดบัญชีของ ธ.ก.ส. ในโครงการรับจำนำข้าวเป็นการปิดบัญชีรายปี และรายงานการเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง ได้บันทึกรับรู้รายการเฉพาะการจ่ายเงินงบประมาณชดเชยคืนเงินทุน และเงินกู้ให้ ธ.ก.ส. และชดเชยค่าบริหารจัดการอื่น ๆ ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแสดงรายการเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่ายจากงบประมาณในปีที่ ธ.ก.ส. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับ การจัดสรรงบประมาณและเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว จากการคำนวณทางบัญชีของ ธ.ก.ส. ดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถแสดงรายการผลขาดทุนจากโครงการรับจำนำข้าว ตามคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมือง จำนวน 536,908.30 ล้านบาท ที่ดำเนินการโดย ธ.ก.ส. เนื่องจากเป็นรายการบัญชีค่าใช้จ่ายแยกต่างหากในรายงานการเงินแผ่นดินที่กรมบัญชีกลางจัดทำสำหรับปีสิ้นสุด 30 กันยายน พ.ศ.2557 และ 2558 เช่นเดียวกับผลทางบัญชีของกรมบัญชีกลาง (MGR Online, 2561)

ในเวลาต่อมารัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นการเฉพาะ ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายและบริหาร และจัดการข้าว ที่ 2/2557 ตามมติวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2557 ซึ่งตรวจพบว่า บัญชีขาดทุนในโครงการรับจำนำข้าว ภาระหนี้รวม 3 รอบบัญชี ได้แก่ (คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว, 2557)

1) เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 ขาดทุน 3.2 หมื่นล้านบาทเศษ ใช้เงินไป 1.1 แสนล้านบาท ยอดหนี้คงค้าง 1.1 แสนล้านบาท

2) เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2556 ขาดทุน 2.2 หมื่นล้านบาทเศษ ใช้เงินไป 5.9 แสนล้านบาท ยอดหนี้คงค้าง 4.4 แสนล้านบาท

3) เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ขาดทุน 3.2 หมื่นล้านบาทเศษ ใช้เงินไป 5.6 แสนล้านบาท ยอดหนี้คงค้าง 4.7 แสนล้านบาท

โดยนายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ ปลัดกระทรวงการคลัง ประธานคณะกรรมการได้แถลงเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2557 พบว่า โครงการรับจำนำข้าวมีการใช้เงินงบประมาณรวม 5 ฤดูกาลผลิต ทั้งสิ้น 8.7 แสนล้านบาท ซึ่งเท่ากับมียอดเกินกรอบวงเงินงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ ตั้งแต่ต้นที่ 5 แสนล้านบาท (กระทรวงการคลัง 4.1 แสนล้านบาท และกู้ยืมเงิน ธ.ก.ส. โดยมีหนี้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 9 หมื่นล้านบาท)

โดยพบว่า เมื่อต้นเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2556 มีการใช้จ่ายเงินวงเงิน 5 แสนล้านบาท สูงถึง 6.1 หมื่นล้านบาท ต่อมาเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2556 มีการใช้จ่ายเงินวงเงิน 5 แสนล้านบาท สูงถึง 3.9 หมื่นล้านบาท ซึ่งทำให้ศาลฎีกาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินพิพากษาว่า นโยบายจำนำข้าวสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ถือว่าขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีการทุจริตเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน (สำนักข่าวอิศรา, 2560)

คณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล ได้ตรวจสอบบัญชีโครงการรับจำนำข้าว ตั้งแต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถึงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร สรุปว่ามีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวน 14 ฤดูกาลผลิต มีชาวนานำข้าวเปลือกมาจำนำ 65.2 ล้านตัน รัฐบาลใช้เงินทั้งสิ้น 7.83 แสนล้านบาท โดยแบ่งเป็นเงินจากการรับข้าว 6.92 แสนล้านบาท ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน เช่น สีแปรสภาพ ค่าขนส่ง ค่าเก็บรักษาข้าว 3.7 หมื่นล้านบาท ต้นทุนในการจัดหาเงินกู้ และดอกเบี้ยอีก 5.4 หมื่นล้านบาท ขณะที่มียรายได้จากการระบายข้าวแค่ 2.93 แสนล้านบาท

การทุจริตในนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

อัมมาร์ สยามวาลาและคณะ (2557) ได้เสนอว่า โครงการจำนำข้าวมีปัญหาเรื่องการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตในการขายข้าว : รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจอย่างแท้จริงที่จะป้องกันการทุจริตจากการจำนำข้าว นักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนมากได้เตือนรัฐบาลว่ามีการคอร์รัปชันในโครงการจำนำข้าวทุกขั้นตอน แทนที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อลดการทุจริตกลับเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เช่น ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์ อภิปรายในรัฐสภา เรื่องการขายแบบจุกจิกปลอม และการทุจริตในหลายภาคส่วน ประธานคณะกรรมการปิดบัญชีฯ พบว่ามีข้าวในโครงการจำนำหายไป 2.9 ล้านตันจากโกดังกลาง แทนที่รัฐบาลจะตรวจสอบและหาทาง

แก้ไขปัญหาก็กลับตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบประธานคณะกรรมการฯ และแม้จะมีการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข่าวในโกดัง รัฐบาลกลับไม่รายงานผลตรวจสอบต่อสาธารณะชน

นอกจากนี้รัฐบาลยังปกปิดและให้ข้อมูลเท็จเกี่ยวกับการค้าแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) การปกปิดข้อมูลในช่วงการประมูลเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ แต่เมื่อรัฐบาลขายข้าวแล้ว หลังจากนั้นรัฐบาลควรที่จะเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะชน เมื่อสื่อมวลชนทำหนังสือขอข้อมูลการค้าแบบจีทูจีจากกระทรวงพาณิชย์ รัฐบาล (โดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ) กลับปฏิเสธการให้ข้อมูลนั้น ยิ่งไปกว่านั้นกระทรวงพาณิชย์ได้หยุดการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการจำนำข้าวในเว็บไซต์ การปกปิดข้อมูลที่สำคัญที่สุด คือ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2556 กรมการค้าต่างประเทศยกเลิกการให้อำนาจสภาหอการค้าไทยเป็นผู้ออกใบอนุญาตการส่งออกข้าวขาว โดยโอนอำนาจคืนมาที่กระทรวงพาณิชย์ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ข้อมูลการส่งออกข้าวของผู้ส่งออกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสมาคมผู้ส่งออกก็กลายเป็นความลับ ผู้ส่งออกกลุ่มนี้ คือ ผู้เกี่ยวข้องกับการค้าแบบจีทูจีนั่นเอง นอกจากนี้เมื่อกรมการค้าต่างประเทศส่งเงินค่าขายข้าวเพื่อชำระหนี้ ธกส. กรมการค้าต่างประเทศกลับไม่ได้แจ้งรายละเอียดว่าเงินดังกล่าวมาจากการขายข้าวจากโกดังใด เป็นปริมาณเท่าไร ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติในอดีต

โครงการจำนำข้าว จึงเสมือนออกแบบมาเพื่อให้นักการเมืองและพรรคการเมืองเข้ามาฉกฉวยเงินจากรัฐและประชาชน การศึกษาพบว่า มูลค่าการทุจริตจากการขายข้าวของรัฐบาลอยู่ประมาณ 84.5 - 102 พันล้านบาท โดยแบ่งการคอร์รัปชันจากการขายข้าวเป็น 4 แบบ คือ จีทูจี (45 พันล้านบาท) ยื่นซองประมูลข้าว (21.5 พันล้านบาท) โครงการข้าวถุงราคาถูก (6.5 พันล้านบาท) และข้าวหายจากโกดังรัฐ (27.6 พันล้านบาท)

โดยมีหลักฐานที่สำคัญในการเชื่อมโยงการทุจริตในการระบายข้าวกับผู้บริหารนโยบายรัฐบาล จัดการแบบขาดความรับผิดชอบ ปลอมให้มีการทุจริตในการระบายข้าว ไม่สนใจรายงานข่าวที่หายไปจากโกดังกลาง มีการปิดบังข้อมูล ละเลยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการบานปลาย ซึ่งการทุจริตแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) การทุจริตระดับต้นน้ำ

ตารางที่ 5.1 ระดับการทุจริตต้นน้ำ

จดทะเบียนเกษตรกร	<ul style="list-style-type: none"> - จดทะเบียนเกินความเป็นจริง - ขยายสิทธิ์จำหน่ายข้าวให้เพื่อนบ้านหรือโรงสี
ขายข้าวให้โรงสี	<ul style="list-style-type: none"> - โรงสีสวมสิทธิ์ชานา (ซื้อสิทธิ์) - โรงสีออกใบประทวนล่าช้า/ใบประทวนปลอม - โกงน้ำหนัก ความชื้น สิ่งเจือปน - โรงสีต้องวิ่งเต้นจ่ายเงินใต้โต๊ะ เพื่อเข้าร่วมโครงการ หรือเปิดจุดรับซื้อในต่างจังหวัด - โรงสีจ่ายเบี้ยเลี้ยงให้เจ้าหน้าที่ อคส./ อ.ต.ก. / ตำรวจที่มาอยู่ประจำ ณ จุดรับจำหน่ายข้าว

2) การทุจริตระดับกลางน้ำ

ตารางที่ 5.2 ระดับการทุจริตกลางน้ำ

โรงสี	<ul style="list-style-type: none"> - ร่วมมือกับนายหน้าผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองลักลอบนำข้าวในโครงการไปขายในตลาดแล้วซื้อข้าวเก่า/คุณภาพต่ำเข้าโกดังหรือที่เรียกว่า “เปาเก่า” ปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน - ซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าโกดังกลาง
ผู้ตรวจสอบข้าว (เซอร์เวย์อร์)	<ul style="list-style-type: none"> - เรียกเก็บเงินพิเศษ ค่ารับข้าวเข้าโกดังกลาง - เซอร์เวย์อร์ส่วนใหญ่เป็นบริษัทตั้งใหม่ เฉพาะกิจ บางรายประมูลงานในราคาต่ำกว่าราคากลาง (ตันละ 16 บาท) - รวมหัวกับเจ้าหน้าที่โรงสีและโกดัง นำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดังกลาง
เจ้าของโกดัง	<ul style="list-style-type: none"> - เรียกเก็บค่าเหยียบแผ่นดินจากโรงสี - เรียกค่าแรงคิวขนข้าวเข้าโกดังจากโรงสี - ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่และเซอร์เวย์อร์นำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดังโดยจัดวางไว้ใจกลางกองข้าว หรือทำห้างหลอกตาว่า มีข้าวอยู่ตรงกลาง - ลักลอบนำข้าวในโกดังไปขายก่อน - ปัญหารมยาไม่ครบตามข้อกำหนดของราชการ

3) การทุจริตระดับปลายน้ำ

ตารางที่ 5.3 ระดับการทุจริตปลายน้ำ

ระบายข้าว	<ul style="list-style-type: none"> - การขายแบบรัฐต่อรัฐเป็นเพื่อนำขายข้าวราคาต่ำให้พรรคพวกและเปิดช่องให้นายหน้าได้ข้าวฟรีจากโครงการ ซึ่งสามารถนำไปขายให้พ่อค้าในราคาตลาดหรือนำไปส่งคืนโกดังกลาง แทนข้าวที่ลักลอบออกจากโรงสีไปขายก่อน - ยื่นเสนอราคาซื้อ เลือกขายให้เฉพาะพ่อค้าพรรคพวกที่ยื่นเสนอราคา - ข้าวธงฟ้า/ข้าวถูกใจ ข้าวส่วนใหญ่ถึงมือประชาชน
-----------	---

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562.

จากข้อมูลงานวิจัย การคอร์รัปชัน : กรณีศึกษาโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ด โดย นิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการเกียรติคุณของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และคณะ ระบุว่าโครงการรับจำนำข้าวในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีมูลค่าการขาดทุน ณ ปัจจุบันอยู่ที่ 645,708.76 ล้านบาท มีการทุจริตเฉพาะส่วนกลางน้ำ และปลายน้ำสูงถึง 112,544.19-114,628.21 ล้านบาท มีมูลค่าความเสียหายที่สังคมต้องแบกรับอีกกว่า 2 ล้านล้านบาท (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2557, หน้า 1-2)

รายงานผลการตรวจนับสต็อกของ คสช. เมื่อเดือนตุลาคม 2557 พบว่า แม้จะมีข้าวหายเพียง 1.2 แสนตัน แต่ข้าวกว่าร้อยละ 85 มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน การคำนวณเบื้องต้นพบว่า ผลขาดทุนจะเพิ่มเป็น 6.6 แสนล้านบาท และมูลค่าทุจริตจะเพิ่มเป็น 1.09 แสนล้านบาท (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2557, หน้า 4)

มูลค่าข้าวที่เงินที่เสียหายไปจากโครงการรับจำนำข้าวเป็นปัญหาใหญ่ที่แก้ไขไม่ได้ อาจจะทำให้แค่บรรเทาลง และอาจทำให้เศรษฐกิจการส่งออกข้าวออกไปขายต่างประเทศนั้นได้ราคาต่ำลงอีก เพราะข้าวที่ส่งออกไปอาจจะไม่ดีไม่สวยเทียบเท่ากับเวียดนาม อินเดีย ที่สามารถปลูกข้าวกินเองได้แล้ว จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำจากโครงการรับจำนำข้าว

- 1) จำนวนเงินที่เสียหายจากการจำนำข้าวมากกว่า 2 ล้านล้านบาท
- 2) ความเสียหายของข้าวที่ไม่สามารถนำไปจำหน่ายได้

อัมมาร์ สยามวาลา และคณะ (2557) สรุปว่า มูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวที่คำนวณจากแบบจำลองตลาดข้าว คิดเป็น 84,476.20 ล้านบาท ส่วนการทุจริตที่คำนวณแบบแยกตามวิธี

ระบายข้าว 3 วิธี และการลักลอบนำข้าวไปขายก่อนจะมีมูลค่ารวม 1.02 แสนล้านบาท ประกอบด้วย การทุจริตจากการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ 7.8 ล้านตัน คิดเป็นเงิน 45,094 ล้านบาท (ร้อยละ 44) การทุจริตจากการเลือกขายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวกที่เสนอซื้อในราคาต่ำ รว 4 ล้านตัน เป็นเงิน 21,512 ล้านบาท (ร้อยละ 21) และการทุจริตจากโครงการข้าวธงฟ้า/ข้าวถุงถูกใจ 1.1 ล้านตัน เป็นเงิน 8,541 ล้านบาท (ร้อยละ 8)

การทุจริตอีกประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการระบายข้าว คือ ปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน ปัญหานี้เกิดจากผู้มีอิทธิพลทางการเมืองใช้อำนาจนำข้าวเปลือกหรือข้าวสารจากโรงสีในโครงการฯ ไปขายให้ผู้ส่งออกและพ่อค้าขายส่ง แล้วหาข้าวราคาต่ำมาส่งคืนโกดังในภายหลัง ผลการคำนวณพบว่า มูลค่าทุจริตส่วนนี้เท่ากับ 25,616.95 ล้านบาท (ร้อยละ 25) อนึ่งจากรายงานของ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2557 พบว่า ยังมีข้าวบางส่วนที่ไม่ได้นำมาคืน คาดว่ารัฐจะมีความเสียหายเพิ่มขึ้นอีกราว 1.9 พันล้านบาท (ร้อยละ 2) การทุจริตทั้ง 2 ส่วนนี้ เป็นทั้งการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐในการจัดการสต็อก และการระบายข้าว และการที่โรงสีหรือเจ้าของโกดังบางแห่งแอบขโมยข้าวโดยไม่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ

มูลค่าการทุจริตที่คำนวณได้ข้างต้น ยังไม่ได้รวมการทุจริตที่เกิดขึ้นในช่วงต้นน้ำและกลางน้ำ ที่เป็นการทุจริตของชาวนา เจ้าของโรงสี ผู้ตรวจข้าว และเจ้าของโกดัง เช่น การจดทะเบียนเท็จ การที่ชาวนาบางคนขายสิทธิ์ให้โรงสี การซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน/นำข้าว นอกโครงการนำมาสวมสิทธิ์ การออกใบประทวนปลอม การทุจริตค่ารักษาสภาพข้าว และเงิน สิบบนที่ผู้เกี่ยวข้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานของโครงการจำนำข้าว และโรงสีถูกเจ้าของ โกดังและผู้ตรวจข้าวบางรายเรียกเงินพิเศษจากการส่งข้าวเข้าโกดัง เป็นต้น

หลักฐานเชื่อมโยงที่ทำให้เชื่อว่าการทุจริตอาจเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจทางการเมืองระดับสูงมี ดังนี้ (1) ตัวเลขการส่งออกของกรมศุลกากรไม่ปรากฏว่ามีตัวเลขการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และรัฐบาลไม่เปิดเผยตัวเลขส่งออกแบบรัฐต่อรัฐ ทั้งปริมาณและราคา โดยอ้างว่า เป็นความลับ (2) รัฐบาลเปิดให้มีการยื่นเสนอราคาซื้อข้าวของรัฐ แต่ไม่รายงานข้อมูลปริมาณและราคาที่ขายให้พ่อค้า แต่ละราย รวมทั้งการที่มีพ่อค้าเพียงไม่กี่รายที่สามารถซื้อข้าวจากรัฐโดยการเสนอราคา (3) หลักฐาน การทุจริตในโครงการข้าวถุงที่ตรวจสอบ พบโดยคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา (4) ปัญหาข้าวหายที่ตรวจสอบพบโดยคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าว น่าจะเกี่ยวพันกับ การที่ประเทศไทยยังมียอดการส่งออกข้าวหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีการอนุมัติให้มีสีขาวหนึ่งในโครงการฯ (5) มีการระบายข้าวสารเก่าในโครงการจำนำก่อนปี พ.ศ.2554 อย่างต่อเนื่องถึง 2 ล้านตัน (6) การ เปลี่ยนกฎเกณฑ์ยอมให้มีการนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้ตลอดทั้งปี แทนการอนุมัติเฉพาะ ช่วงที่ขาดแคลน และ (7) การออกมาตรการผ่อนผันให้โรงสีชะลอการสีแปรจากเดิมที่กำหนดไว้ว่าต้อง สีให้เสร็จสิ้นภายใน 7 วัน

ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

การที่รัฐบาลตั้งราคารับจำนำข้าวไว้สูงกว่าราคาขายในตลาด ทำให้เป็น การผูกขาดในการซื้อ-ขายข้าว และทำให้ราคาขายสูงกว่าราคาข้าวในตลาดโลก เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าส่งออกการที่ราคาขายมีราคาสูงกว่าตลาด จึงส่งผลกระทบต่อให้ไม่สามารถส่งออกข้าวได้ การที่ไทยไม่สามารถส่งออกข้าวได้จึงทำให้เกิดปัญหา ทำให้ไม่สามารถระบายข้าวที่รับจำนำได้ เป็นการเพิ่มภาระในด้านของค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาและส่งผลให้ข้าวที่เก็บไว้นั้น มีการเน่าเสีย จึงทำให้ต่อให้รัฐบาลสามารถระบายข้าวที่มีเหลืออยู่ทั้งหมดออกไปได้จริง ก็ไม่สามารถทำให้เกิดกำไรได้ เนื่องจากต้องทิ้งข้าวไปจากความเสียหาย และถูกกดราคาจากข้าวที่มีคุณภาพต่ำ

ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำนำข้าวเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. ราคารับจำนำที่สูง ยังเป็นการเอื้อต่อการทุจริตให้กับกลุ่มนายทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าว จุดอ่อนสำคัญของนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ คือ กำหนดราคารับจำนำไว้สูงกว่าราคาตลาดถึง 50% ซึ่งนอกจากจะทำให้ประเทศเสียหายเกินกว่า 6 แสนล้านบาทแล้ว ราคารับจำนำที่สูงยังเอื้อให้เกิดการทุจริตที่สร้างความเสียหายไม่แพ้กัน เป็นไม่ได้ที่โครงการนี้จะไม่เกิดการทุจริต สมมติว่าราคาตลาด 10,000 บาท แต่คนรับซื้อ 15,000 บาท พอตั่งราคาแบบนี้ ถ้าเป็นคนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมข้าว เห็นราคานี้ก็น้ำลายไหล อยากจะหาข้าวเยอะ ๆ มาขายให้กับรัฐบาล ก็ไปเอาข้าวกัมพูชา ข้าวลาวเข้ามา หรือแม้แต่เอาข้าวเก่ามาขายเวียนเทียนให้รัฐบาล เพราะราคารับจำนำสูงมาก (เอกพล บันลือ, 2560, หน้า 4)

รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจอย่างแท้จริงที่จะป้องกันการทุจริตจากการจำนำข้าว นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมากได้เตือนรัฐบาลว่า มีการคอร์รัปชันในโครงการจำนำข้าวทุกขั้นตอน แทนที่รัฐบาลจะลดการทุจริตกลับเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ (สมเกียรติ เรื่องจันทร์, 2559, หน้า 16)

การรัฐบาลกำหนดราคารับจำนำข้าวไว้สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งเป็นลักษณะของการจูงใจประชาชน นอกเหนือจากเกษตรกรชาวนาที่ปลูกข้าวแล้ว ยังส่งผลให้เป็นการเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มคนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการค้าข้าว เนื่องจากสามารถหาข้าวจากที่ไหนก็ได้ นำมาขายให้กับรัฐบาล โดยไม่มีการจำกัดปริมาณในการรับจำนำ นอกจากนี้ยังมีกรณีของการซื้อ-ขายสิทธิ์ในการจำนำ ทำให้ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จริง ๆ ไม่ใช่เกษตรกรที่ปลูกข้าว แต่เป็นกลุ่มพ่อค้าข้าวที่มีกำลังซื้อ สามารถซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านในราคาที่ต่ำเข้ามาจำนำในราคาที่สูงกว่าได้ โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการตรวจสอบใด ๆ

2. รัฐบาลไม่สามารถดำเนินโครงการนี้ได้เอง และจำเป็นต้องให้บริษัทเอกชนและหน่วยงานอื่นเข้ามาช่วย ด้วยโครงการที่ใหญ่ และห่วงโซ่อุปทานในการดำเนินการที่ยาวจึงเป็นช่องโหว่ที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

ที่สำคัญคือ รัฐบาลไม่สามารถทำโครงการนี้เองได้ ต้องให้คนอื่น ๆ มาช่วยทำให้โรงสีช่วยซื้อข้าว ให้เซอร์เวย์เยอร์มาตรวจสอบคุณภาพข้าว ให้โกดังมาช่วยเก็บข้าวให้รัฐบาล ด้วยห่วงโซ่ของโครงการที่ยาว และเกี่ยวข้องกับคนหลาย ๆ ฝ่าย จึงเป็นไปได้ที่จะไม่เกิดการทุจริต ซึ่งก่อนหน้านี้ที่รับจำนำด้วยราคา 80-90% ของราคาตลาด ยังมีการทุจริต เมื่อข้าวเปลือกมีราคาสูง จะต้องมีการทุจริตเกิดขึ้นแน่นอน ไม่มีทางป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นได้ ป.ป.ช. ทิดอาร์ไอ หรือแม้แต่ สตง. จึงต้องออกมาเตือนตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ (เอกพล บันลือ, 2560, หน้า 4)

รัฐบาลบริหารจัดการนโยบายรับจำนำข้าว แบบขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยปละละเลยปัญหา การทุจริตในการระบายข้าว การไม่ใส่ใจกับรายการข้าวหายจากโกดังกลาง แต่กลับสั่งให้มีการตั้งกรรมการสอบสวนประธานคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการจำนำข้าว การปิดบังข้อมูล และการบิดเบือนข้อเท็จจริง เรื่องการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และการปล่อยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำนำบานปลาย (การยอมให้เกษตรกรขายข้าวให้โครงการรับจำนำเกินปริมาณที่ตนมีสิทธิ์ตามใบทะเบียนเกษตรกร) (สมเกียรติ เรืองจันทร์, 2559, หน้า 19)

โครงการนี้เป็นอุทกภัยในการทุจริตเชิงนโยบายผสมกับประชานิยมที่ใช้เงิน 15,000 บาทซื้อใจชาวบ้าน แต่กระบวนการต่าง ๆ กลับเอื้อให้เกิดการทุจริตในทุกขั้นตอน และเป็นการสร้างเครือข่ายทางการเมือง (เอกพล บันลือ, 2560, หน้า 14)

เนื่องด้วยสาเหตุที่นโยบายการรับจำนำข้าวนั้นเป็นโครงการที่ใหญ่ และควบคุมได้ยาก ประกอบกับการที่รัฐบาลไม่ได้มีการวางแผนในการดำเนินนโยบายที่ดี จึงส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารจัดการและดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หรือกลุ่มคนกลางเข้าช่วยในการดำเนินการจัดการ เมื่อมีหลายคนเข้ามาเกี่ยวข้องส่งผลให้ยากต่อการควบคุมและกำกับดูแล ประกอบกับเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยตรง จึงเกิดช่องว่างมากมายที่จะเกิดการทุจริตและตัวรัฐบาลเองก็ไม่ได้มีการตรวจสอบในกระบวนการทำงานใด ๆ

3. นโยบายนี้ยังเป็นการทำลายเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบและเป็นการทำลายกลไกตลาดการค้าข้าวเสรีของไทย รวมถึงทำให้ไทยเสียอันดับผู้นำในการส่งออกข้าว

มรดกชิ้นสำคัญที่โครงการรับจำนำข้าวทิ้งไว้ คือ อุปทานการปลูกข้าวที่เกินความต้องการของตลาด นอกจากนี้ผลจากการที่รัฐบาลสวมบทเป็นพ่อค้าข้าวยังส่งผลให้กลไกตลาดกลางข้าว ซึ่งเคยเป็นทางเลือกในการระบายข้าวของชาวนาสู่หายไปด้วย (เอกพล บันลือ, 2560, หน้า 14-15)

ผลของนโยบายผูกขาด (ด้วยการควบคุมปริมาณอุปทานข้าว) ยังก่อให้เกิดการค้าขายระบบพรรคพวก ซึ่งเป็นความผิดพลาดในการดำเนินนโยบาย (สมเกียรติ เรืองจันทร์, 2559, หน้า 12) และอุปทาน คือ ความสามารถและความต้องการที่จะขายสินค้าใดสินค้านึง ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามระดับราคา โดยสมมติให้ปัจจัยอื่น ๆ อยู่คงที่ (ชัยวุฒิ ชัยพันธุ์, 2546, หน้า 24)

การค้าข้าวระบบพรรคพวก แม้ข้าวส่วนใหญ่จะอยู่ในมือของรัฐบาล แต่รัฐบาลไม่มีกลไกการค้าขายข้าวเอง รัฐบาลจึงอาศัยบริษัทเอกชนที่เป็นพรรคพวกเป็นเครื่องมือผูกขาดการค้าข้าวของรัฐบาลทั้งตลาดในประเทศและต่างประเทศ โดยรัฐบาลขายข้าวให้แก่บริษัทพรรคพวกไม่กีดกันในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด และใครก็ตามที่ต้องการซื้อข้าวไม่ว่าจะเป็นผู้ค้าข้าวถุง โรงสี หรือผู้ส่งออก ต้องการซื้อข้าวจากนายหน้าผู้ผูกขาดกลุ่มนี้ นอกจากนี้รัฐบาลยังขายข้าวให้เฉพาะบางบริษัทที่สนับสนุนโครงการจ่านาข้าวเท่านั้น (สมเกียรติ เรื่องจันทร์, 2559, หน้า 14)

เมื่อระบบการค้าข้าวแบบแข่งขันของภาคเอกชนถูกทำลาย และทดแทนด้วยระบบการค้าข้าวของรัฐที่ต้องอาศัยเส้นทางการเมือง ประเทศจะเปลี่ยนจากผู้ผลิตและค้าข้าวคุณภาพที่สูงที่สุดในโลกมาเป็นข้าวคุณภาพต่ำ เพราะรัฐบาลไม่ได้ซื้อข้าวตามคุณภาพเหมือนกับพ่อค้าเอกชน

นโยบายการจ่านาจึงไม่เพียงแต่ทำลายเศรษฐกิจข้าวส่งออกของไทย แต่กำลังทำลายเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบ ข้อมูลนี้ขัดแย้งกับการที่นักการเมือง และนักธุรกิจรายใหญ่บางคนสนับสนุนโครงการจ่านาข้าว ซึ่งต่างก็ให้สัมภาษณ์แก่สื่อว่าโครงการจ่านาข้าวจะทำให้ไทยขายข้าวส่งออกได้ราคาสูงขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555, หน้า 5-6)

การที่รัฐบาลดำเนินการโครงการรับจ่านาข้าวในลักษณะที่กำหนดราคารับซื้อสูง ส่งผลให้เกษตรกรที่ปลูกข้าวนำข้าวมาขายให้แก่รัฐบาล เมื่อข้าวในตลาดถูกนำมาขายรวมอยู่ที่รัฐบาลที่เดียว จึงเกิดเป็นการผูกขาดตลาดข้าวจากรัฐบาล ทำให้ไม่มีเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันได้ในเมื่อตลาดข้าวกลายเป็นตลาดผูกขาด จึงส่งผลกระทบและเป็นผลเสียในระยะยาวของตลาดข้าวไทย รวมทั้งเป็นการทำลายระบบการส่งออกข้าวของหน่วยงานเอกชน สรุปได้ว่า นโยบายนี้เป็นการทำลายเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบเพราะขัดแย้งกับหลักการค้าเสรีและระเบียบของ WTO

4. เนื่องจากการดำเนินโครงการไม่สามารถขายข้าวให้ได้กำไรอย่างที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ จึงทำให้ผลของการดำเนินโครงการมีผลขาดทุนจำนวนมาก เป็นการเพิ่มหนี้สาธารณะให้กับประเทศไทย

ซึ่งการใช้จ่ายในโครงการรับจ่านาข้าวในอนาคต ที่จะต้องมีความสูญเสียไม่ต่ำกว่าปีละ

2.1 แสนล้านบาท จะทำให้หนี้สาธารณะของประเทศไทยสูงขึ้นถึง 61% ในปี 2562 ในกรณีที่รัฐบาลวางแผนจะไม่ขาดดุลงบประมาณ และ GDP โตขึ้นปีละ 4.5% แต่หากเกิดการขาดดุลปีละ 1 แสนล้านบาท จะทำให้หนี้สาธารณะของไทยสูงขึ้นถึง 65.7% ของ GDP ทั้งที่รัฐบาลนี้ตอนเข้ามามีหนี้อยู่ที่ประมาณ 42% ของ GDP ซึ่งหากประเทศมีหนี้สูงเกิน 60% ของ GDP จะถือว่าไม่ดี ไม่รักษาวินัยทางการคลัง และอาจทำให้ไทยกลายเป็นประเทศที่มีหนี้ล้นตัว ซึ่งความกลัวเรื่องหนี้จะส่งผลกระทบไปยังเรื่องอื่น ๆ โดยเฉพาะค่าของเงิน (ไทยพับลิก้า, 2555, หน้า 4)

ตารางที่ 5.4 การวิเคราะห์ผลและข้อแนะนำโดยผู้วิจัย

ประเด็นปัญหา	เนื้อหา	อ้างอิง
รัฐบาล ราคา และ แทรกแซงกลไก ตลาดข้าว	การกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือก ที่ไม่สอดคล้องและสูงกว่าราคาตลาด มีความเสี่ยงก่อให้เกิดภาระรายจ่ายของรัฐ และภาวะขาดทุนจำนวนมาก	คำพิพากษา คดีดำ 22/2558 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 124 ก วันที่ 14 ธันวาคม 2560 หน้า 7
การรับจำนำข้าว โดยไม่จำกัดปริมาณ เอื้อผลประโยชน์ กลุ่มพ่อค้าข้าว	การรับจำนำข้าวไม่จำกัดปริมาณและวงเงิน โครงการ ส่งผลต่อความเสี่ยงจากการนำข้าว จากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิจำนำ	คำพิพากษา คดีดำ 22/2558 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 124 ก วันที่ 14 ธันวาคม 2560 หน้า 7
ผลการดำเนิน โครงการขาดทุน มหาศาลส่งผลต่อ การเพิ่มหนี้ สาธารณะให้กับ ประเทศ	การปิดบัญชี ครั้งที่ 1 ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2555 มีการค้างชำระหนี้ประมาณ 113,814.12 ล้านบาท การปิดบัญชีครั้งที่ 2 ณ วันที่ 31 มกราคม 2556 มีการค้างชำระ หนี้ประมาณ 447,103.33 ล้านบาท และการ ปิดบัญชีครั้งที่ 3 ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 มีการค้างชำระหนี้ประมาณ 474,265.83 ล้านบาท	คำพิพากษา คดีดำ 22/2558 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 124 ก วันที่ 14 ธันวาคม 2560 หน้า 51-52

จากผลการศึกษาโครงการรับจำนำข้าว ที่พบปัญหาเรื่องการทุจริตก็เพราะรัฐบาลมีการกำหนดราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดมากเกินไป ส่งผลให้ชาวนานำข้าวไปเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวมากเกินไปที่รัฐบาลวางแผนไว้ เป็นสาเหตุทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารจัดการโครงการรับจำนำข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้กระบวนการบริหารจัดการล้มเหลว จึงเป็นเหตุผลทำให้ชาวนา และโรงสี แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เนื่องจากกระบวนการบริหารจัดการของรัฐไร้ประสิทธิภาพ ประกอบกับมีผลประโยชน์เป็นสิ่งที่จูงใจให้บุคคลบางคนกระทำผิด หาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก จากเรื่องผลประโยชน์นี้เอง อาจทำให้ผู้แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบติดสินบนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่กระทำทุจริตต่อหน้าที่ของตนเอง และบางครั้งอาจมีเรื่องของอิทธิพล มีการข่มขู่เจ้าหน้าที่ไม่ให้ปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่หลักเกณฑ์ของรัฐกำหนดเอาไว้

ซึ่งสอดคล้องกับการชี้แจงข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ของนิพนธ์ พัวพงศกร ต่อคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2558 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2558 สรุปได้ว่า (คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2558)

นโยบายจำนำข้าวได้ก่อให้เกิดต้นทุนและความเสียหายต่อสังคม มากกว่าประโยชน์ต่อชาวนาและผู้บริโภคเป็นมูลค่า 1.23 แสนล้านบาท (ต้นทุนสวัสดิการ = 1.23 แสนล้านบาท) ความสูญเสียนี้ยังไม่ได้รวมความเสียหายอื่น ๆ ที่ไม่อาจนับเป็นตัวเงินได้

ความเสียหายของโครงการรับจำนำข้าวเกิดจากความล้มเหลวทั้งด้านนโยบายและความบกพร่องในการบริหารจัดการ

1. ความล้มเหลวในระดับนโยบาย มีปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความล้มเหลว ดังนี้

- 1) การตั้งราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาด
- 2) การใช้วิธีการเก็งกำไรราคาส่งออกด้วยนโยบายผูกขาด และจำกัดการส่งออกข้าว ทำให้ปริมาณส่งออกลดลง จนทำให้ไทยเสียตำแหน่งผู้ส่งข้าวอันดับหนึ่งของโลก 2 ปีซ้อน
- 3) การอาศัยอำนาจฝ่ายบริหารกู้เงินนอกงบประมาณ โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเปรียบเสมือนการมีเช็คเปล่า ที่รัฐบาลสามารถออกตัวเลขเท่าไรก็ได้ จนเกิดรายจ่ายเกือบ 1,000,000 ล้านบาท และขาดทุนกว่า 6 แสนล้านบาท ซึ่งกลายเป็นหนี้สาธารณะของประเทศ

2. ความบกพร่องในการบริหารจัดการ มีปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความล้มเหลว ดังนี้

- 1) การละเลยไม่กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องจัดทำบัญชีและไม่มีการจัดทำบัญชีรวม แม้จะมีการปิดบัญชี แต่ก็ไม่ใช้บัญชีรวม เพราะบางหน่วยงานมิได้ส่งบัญชีให้และรัฐบาลปฏิเสธ ไม่ยอมรับผลการปิดบัญชี
- 2) รัฐบาลมีเจตนาบิดเบือน และปกปิดข้อมูลของโครงการ โดยเฉพาะการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G)
- 3) ละเลยให้มีการทุจริตทุกขั้นตอนตั้งแต่ต้นน้ำจนปลายน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยให้บางบริษัทแสวงหากำไรจากการค้าข้าวกับรัฐ ซึ่งจากการสำรวจความเห็นเรื่องระดับการทุจริตในโครงการจำนำข้าว ผลปรากฏว่า ชาวนาทั้งที่เป็นผู้เข้าร่วมโครงการ และผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว เห็นว่ามีการทุจริตในโครงการอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยชาวนาส่วนใหญ่เชื่อว่าการทุจริตอยู่ในทุกระดับของการดำเนินงาน ความเห็นของเจ้าของโรงสีทั้งในและนอกโครงการให้คะแนนการทุจริตสูงมาก

3. ผลจากความล้มเหลว คือ การขาดทุนมหาศาล ไทยสูญเสียตลาดส่งออกข้าว การค้าทำลายหลักการแข่งขันทางการตลาด มีข้าวคงเหลือในสต็อกกว่า 17 ล้านตัน ส่งผลให้ราคาข้าวอยู่ในระดับต่ำ เพราะผู้ซื้อคาดว่ารัฐบาลต้องระบายข้าวสู่ตลาดจำนวนมาก โครงการรับจำนำข้าวจึงไม่ใช่

โครงการที่ดีจริง ไม่ใช่วิธีที่ถูกในการช่วยเหลือชาวนาอย่างที่รัฐบาลกล่าวอ้าง

4. บทเรียนและข้อเสนอแนะจากนโยบายจำนำข้าว ที่สำคัญคือ ชาวนาและสื่อมวลชนจำนวนมากยังติดกับการจำนำข้าว คนจำนวนมากยังมีมายาคติว่า ชาวนาเป็นคนยากจน หากรัฐไม่ช่วยเหลือจะอยู่ไม่รอด รัฐบาลควรจะต้องมีนโยบายรณรงค์สร้างทัศนคติใหม่ในหมู่ชาวนา ประชาชน และสื่อมวลชนเกี่ยวกับการร่วมมือกันแก้ปัญหาแทนนโยบายอุดหนุนราคา ต้องอาศัยบทบาทของนักวิชาการ และสื่อมวลชน เสนอแนวทางป้องกันไม่ให้นโยบายแทรกแซงตลาดโดยใช้เงินแบบไม่จำกัดงบประมาณจนสร้างความเสียหายให้แก่รัฐ เครื่องมือสำคัญของการดำเนินการดังกล่าวคือ การแก้ไขกฎหมาย หรือมีนโยบายกำหนดข้อจำกัด

สรุปได้ว่า โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้นซึ่งแต่แรกที่มีการดำเนินนโยบายเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร เป็นเครื่องมือในการที่จะแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำ เป็นการเพิ่มช่องทางให้กับเกษตรกรเพื่อที่จะไม่โดนโรงสีกดราคา และหวังว่าจะเป็นการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและตลาดข้าวไทย แต่เนื่องด้วยโครงการนี้เป็นโครงการที่ใหญ่ ประกอบกับตัวรัฐบาลเองนั้นขาดการวางแผนการดำเนินการที่รัดกุม ต้องให้บริษัทหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินการ และตัวรัฐบาลเองก็ไม่ได้มีการทำบัญชีหรือมีการตรวจสอบการทำงานใด ๆ จึงเกิดเป็นช่องโหว่ในการฉวยโอกาสของผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตลอดทั้งโครงการ เช่น การซื้อ-ขาย สิทธิ์ในการรับจำนำ โรงสีมีการเอาเปรียบเกษตรกรในการโกงตราซัง มีการนำข้าวจากประเทศ เพื่อนบ้านหรือข้าวที่มีคุณภาพต่ำเข้ามาสับเปลี่ยนแทนที่และเก็บตัวใหม่ไว้เอง ประกอบกับนโยบายของโครงการนี้ที่รับซื้อข้าวที่ให้ราคาสูงกว่าตลาดโลก จึงทำให้ไม่สามารถขายข้าวออกไปได้ เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาและยังเก็บนานวันเข้าก็มีแต่เน่าเสีย ทำให้โครงการนี้ไม่สามารถที่จะทำกำไรได้อย่างที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้เมื่อสรุปค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการแล้วรัฐบาลนั้นมีผลขาดทุนจากโครงการรับจำนำข้าวมหาศาล เป็นการเพิ่มหนี้สาธารณะให้แก่ประเทศ ซึ่งถือเป็นความล้มเหลวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และเป็นบทเรียนสำคัญกับสังคมไทย