

รายงานการตรวจสอบ
การระบายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล
ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕-๒๕๕๖/๕๗
กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

รัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) มีนโยบายเร่งด่วนในการดำเนินการยกระดับราคาสินค้าเกษตร โดยนำระบบการจำนำสินค้าเกษตรมาใช้เพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ให้เกษตรกร โดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติกรอบวงเงินในการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ ปี ๒๕๕๕ ปี ๒๕๕๕/๕๖ และปี ๒๕๕๖/๕๗ รวมทั้งสิ้น ๑,๔๗๐,๖๙๘.๒๒ ล้านบาท ซึ่งการดำเนินงานโครงการดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีปริมาณข้าวในคลังสินค้าจำนวนมากจึงต้องดำเนินการระบาย โดยคณะกรรมการ นโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าว ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานและอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ ชนิด ปริมาณ และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลางที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่น ๆ ที่คงเหลือของรัฐบาล ที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อตลาดโดยรวม และกำกับดูแลแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการระบายข้าวดังกล่าว ตลอดจนพิจารณากำหนดวิธีการระบายข้าวได้ตามความจำเป็น ซึ่งที่ผ่านมาคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าวได้เห็นชอบให้มีการระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ขายแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ขายเป็นการทั่วไปให้กับผู้ประกอบการในประเทศ ขายให้องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตระหนักถึงความสำคัญจึงได้เลือกตรวจสอบการระบายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ - ๒๕๕๖/๕๗ เพียงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ด้วยวิธีขายแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) และขายเป็นการทั่วไปให้กับผู้ประกอบการในประเทศ เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องที่เกิดจากการดำเนินงาน เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป

จากการตรวจสอบ มีประเด็นข้อตรวจพบและข้อสังเกตที่สำคัญ ดังนี้

ข้อตรวจพบที่ ๑ การระบายข้าวด้วยวิธีเจรจาขายแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) มีระบบการควบคุมภายในที่ยังไม่มีความรัดกุม และเพียงพอ

จากการตรวจสอบสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐในเทอม Ex-warehouse จำนวน ๗ ฉบับ ปริมาณรวม ๑๘.๒๖๘ ล้านตัน พบว่า ระบบการควบคุมภายในยังไม่มีความรัดกุม และเพียงพอ โดยมีความเสี่ยงในการจัดทำสัญญาซื้อขาย การส่งมอบข้าวให้กับตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ซื้อ การเบิกจ่ายข้าว และการกำหนดคลังสินค้าเพื่อจ่ายข้าวตามเงื่อนไขสัญญาซื้อขาย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. สัญญาซื้อขายบางฉบับมีรายละเอียดเงื่อนไขสำคัญในบางรายการแตกต่างจากผลการเจรจาซื้อขายตามที่ประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวได้ให้ความเห็นชอบ จากการตรวจสอบ พบว่า สัญญาซื้อขาย จำนวน ๓ ฉบับ ได้กำหนดในเงื่อนไขการส่งมอบให้ผู้ซื้อนำข้าวที่ได้รับมอบภายใต้สัญญาไปใช้สำหรับการบริโภคภายในประเทศผู้ซื้อเป็นหลัก โดยผู้ซื้ออาจนำข้าวที่ได้รับมอบภายใต้สัญญาไปขายหรือบริจาคให้กับประเทศที่สามได้ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวแตกต่างจากผลการเจรจาซื้อขายที่ประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวได้เห็นชอบตามที่ผู้ซื้อแจ้งความประสงค์เสนอขอซื้อข้าวเพื่อนำไปใช้ภายในประเทศหรือเพื่อการบริจาค นอกจากนี้ สัญญาซื้อขายอีก ๔ ฉบับ ได้กำหนดเงื่อนไขการส่งออกให้

ผู้ซื้อนำเข้าที่ได้รับมอบไปใช้สำหรับการบริโภคภายในประเทศผู้ซื้อเป็นหลัก และอาจขายหรือบริจาคให้กับประเทศที่สามได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อมูลรายงานการส่งออกข้าวที่ผู้ซื้อรายงาน กรมการค้าต่างประเทศภายใต้สัญญาซื้อขายทั้ง ๗ ฉบับ จนถึงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ พบว่า ข้าวที่มีการรับมอบภายใต้สัญญาจำนวนถึง ๖ ฉบับ ไม่มีการรายงานการส่งออกไปยังประเทศผู้ซื้อ แต่มีการรายงานการส่งออกไปยังประเทศที่สามเป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นการส่งออกไปยังทวีปแอฟริกาซึ่งเป็นตลาดข้าวที่สำคัญของประเทศไทยถึงร้อยละ ๔๘.๖๐ ของปริมาณข้าวที่ได้รับมอบและขนย้ายทั้งหมด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ส่งออกข้าวไทยและการรักษาส่วนแบ่งตลาดข้าวไทยในตลาดต่างประเทศ

๒. สัญญาซื้อขายบางฉบับมีการแก้ไขรายละเอียดเงื่อนไขสำคัญภายใต้การพิจารณาที่อาจยังไม่รัดกุม เพียงพอ จากการตรวจสอบ พบว่า สัญญาซื้อขาย จำนวน ๔ ฉบับ มีการแก้ไขรายละเอียดเงื่อนไขสำคัญเกี่ยวกับชนิดข้าว ปริมาณข้าว ระยะเวลาการรับมอบ และวิธีการชำระเงิน โดยจัดทำเป็นข้อบทแก้ไขเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายข้าว (Amendment) จำนวน ๑๑ ครั้ง ซึ่งการแก้ไขในบางเรื่องเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญ ได้แก่ ชนิดข้าวและปริมาณข้าว ซึ่งประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวมีการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวตามที่กรมการค้าต่างประเทศเสนอ โดยยังไม่ปรากฏการพิจารณาในรูปของคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการดำเนินการ เนื่องจากมีการแก้ไขเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายแต่ละครั้ง มีผลต่อการระบายข้าวทั้งชนิด ปริมาณ และราคาที่กำหนด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรายได้เปรียบเสียเปรียบหรือสถานการณ์ตลาดข้าวได้

๓. สัญญาซื้อขายยังไม่มีกำหนดเงื่อนไขการรายงานการส่งออกข้าว หรือกำหนดแต่ไม่มีการจัดส่งรายงานหรือมีการจัดส่งล่าช้า จากการตรวจสอบ พบว่า สัญญาซื้อขาย จำนวน ๓ ฉบับ ยังไม่มีการกำหนดเงื่อนไขการรายงานการส่งออกข้าวภายใต้สัญญาซื้อขาย ส่วนสัญญาซื้อขายอีก ๔ ฉบับ มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ซื้อต้องรายงานผลการส่งออกข้าวให้กรมการค้าต่างประเทศทราบเป็นรายไตรมาส แต่การรายงานดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดรูปแบบข้อมูลที่จำเป็นต้องรายงานและรายการเอกสารที่ต้องจัดส่งที่ใช้เป็นหลักฐานแสดงการส่งออก เพื่อให้สามารถควบคุมติดตามการดำเนินการส่งออกของผู้ซื้อได้อย่างรัดกุม นอกจากนี้ ยังพบว่า ผู้ซื้อตามสัญญา จำนวน ๑ ฉบับ ไม่มีการรายงานการส่งออกข้าวให้กรมการค้าต่างประเทศทราบ ส่วนสัญญาซื้อขายอีก ๓ ฉบับ มีการรายงานการส่งออกข้าวแต่ยังล่าช้าไม่เป็นปัจจุบัน รวมทั้งเป็นการรายงานข้อมูลการส่งออกข้าวในภาพรวมเป็นรายทวีป ไม่ได้จำแนกเป็นประเทศผู้ซื้อและประเทศที่สาม เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามรายละเอียดเงื่อนไขในสัญญา และเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการบริหารจัดการการระบายข้าวต่อไป

๔. กรมการค้าต่างประเทศไม่ได้ส่งเอกสารสำคัญแสดงการมอบอำนาจให้ตัวแทนดำเนินการในการรับมอบข้าวแทนของผู้ซื้อให้กับองค์การคลังสินค้า (อคลัง.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) จากการตรวจสอบ พบว่า กรมการค้าต่างประเทศมีเพียงหนังสือแจ้งองค์การคลังสินค้า (อคลัง.) หรือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ให้จ่ายข้าวในคลังสินค้าให้แก่ตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ซื้อ โดยไม่มีการจัดส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ซื้อ เช่น หนังสือแต่งตั้งตัวแทนของผู้ซื้อ หนังสือแต่งตั้งผู้แทนนิติบุคคลเพื่อกระทำการแทนบริษัทที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ซื้อ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือตัวอย่างลายมือชื่อของตัวแทน เพื่อใช้เป็นเอกสารหลักฐานในการยืนยันตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการรับมอบและขนย้ายข้าวออกจากคลังสินค้า ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าตัวแทนผู้รับมอบข้าวเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจริงและถูกต้องหรือไม่

๕.การควบคุมการเบิกจ่ายข้าวในสัญญาซื้อขายบางฉบับไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด จากการตรวจสอบ พบว่า กรมการค้าต่างประเทศได้มีการลงนามในสัญญาซื้อขายกับ GUANGDONG STATIONARY & SPORTING GOODS IMP. & EXP. CORP. (GSSG IMP. & EXP. CORP.) จำนวน ๒ ฉบับ โดยสัญญาฉบับที่ ๒ กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ซื้อต้องรับมอบข้าวชนิดเดียวกันกับในสัญญาฉบับแรกตามจำนวนที่กำหนดก่อน จึงจะสามารถขอรับมอบข้าวชนิดเดียวกันในสัญญาฉบับที่ ๒ ได้ เนื่องจากราคากลางซื้อขายของสัญญาฉบับที่ ๒ ต่ำกว่าสัญญาฉบับแรก แต่ปรากฏว่าเพียง วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ผู้ซื้อมีการขอรับมอบข้าวตามสัญญาฉบับที่ ๒ ในขณะที่ยังรับมอบข้าวชนิดเดียวกันตามสัญญาฉบับแรกไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด ทำให้รัฐสูญเสียเงินรายได้ที่ต่ำกว่าที่ควรได้รับเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า ๗๘๙.๓๘ ล้านบาท

๖.การกำหนดคลังสินค้าเพื่อจ่ายข้าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขสัญญาซื้อขาย จากการตรวจสอบพบว่า สัญญาซื้อขายกำหนดเงื่อนไขให้กรมการค้าต่างประเทศในฐานะผู้ขายเป็นผู้กำหนดคลังสินค้าและแจ้งรายชื่อคลังสินค้าให้ผู้ซื้อทราบ แต่ปรากฏว่ากรมการค้าต่างประเทศไม่ได้เป็นผู้กำหนดคลังสินค้าที่จะจ่ายข้าวเพื่อส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ แต่แจ้งเป็นการภายในให้ผู้ซื้อประสานรายชื่อคลังสินค้ากับองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) เองโดยตรง เพื่อกำหนดคลังสินค้าที่จะขอรับมอบข้าวตามสัญญา ซึ่งอาจเป็นความเสี่ยงในการควบคุมและทำให้เกิดความเสียหายเปรียบกับคู่สัญญาได้

การระบายข้าวด้วยวิธีการเจรจาขายแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) มีระบบการควบคุมที่ยังไม่มีความรัดกุมและเพียงพอ ย่อมส่งผลทำให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น การเบิกจ่ายข้าวที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา ซึ่งทำให้รัฐสูญเสียเงินรายได้ที่ต่ำกว่าที่ควรได้รับเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า ๗๘๙.๓๘ ล้านบาท และอาจทำให้รัฐเกิดการเสียหายเปรียบกับคู่สัญญาจากการกำหนดคลังสินค้าเพื่อจ่ายข้าวที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไข รวมทั้งส่งผลกระทบต่อแผนการระบายข้าว การรักษาส่วนแบ่งตลาดข้าวไทยในต่างประเทศ และการเสียเปรียบในการแข่งขันของผู้ส่งออกไทย โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบการควบคุมยังไม่รัดกุมเพียงพอ เนื่องมาจากกรมการค้าต่างประเทศยังไม่มีแนวทางในการสร้างสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐให้หน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายหรือร่างสัญญา เพื่อให้เกิดความรัดกุมในการทำสัญญาซื้อขาย การพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำสัญญาซื้อขายและการขอแก้ไขเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายยังไม่มีดำเนินการในรูปคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอย่างเป็นทางการเป็นประจำ การกำหนดเงื่อนไข รูปแบบการรายงานการส่งออกข้าวและการติดตามการส่งรายงานการส่งออกข้าวไปนอกราชอาณาจักร ยังไม่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติและการควบคุมติดตามการดำเนินงาน นอกจากนี้ ตามแนวทางการระบายข้าวตามที่คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ ได้กำหนดให้ดำเนินการระบายข้าวในทางลับ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน รวมทั้งไม่เปิดเผยข้อมูลปริมาณข้าวในสต็อกของรัฐบาล จึงทำให้กลุ่มงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเจรจาขายแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ไม่ได้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้กับกลุ่มงานอื่นหรือหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบในขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานให้เกิดความถูกต้อง

ข้อเสนอแนะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

๑. กำหนดแนวทางในการสร้างสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายหรือร่างสัญญา โดยควรหารือสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการสร้างสัญญาซื้อขายข้าวดังกล่าวว่ามีผลที่ต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ ซึ่งแจ้งโดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๖/ว ๑๓๘ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ ในการนำเสนอให้อัยการสูงสุดเพื่อตรวจพิจารณาร่างสัญญาด้วยหรือไม่ เพื่อให้เกิดความรัดกุม และป้องกันหรือลดความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ

๒. พิจารณาทบทวนแนวทางการพิจารณาจัดทำสัญญาและการแก้ไขเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) เพื่อให้เกิดความรัดกุม รอบคอบ โปร่งใส เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเช่นเดียวกับวิธีขายเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะการพิจารณาในรูปคณะทำงานหรือคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพิจารณากำหนดหลักการในการเสนอและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับเงื่อนไขการส่งออกข้าวไปยังประเทศที่สาม เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ โดยไม่ควรทำสัญญาในทอม Ex-warehouse เช่นเดียวกับกรณี ๗ สัญญานี้

๓. กำหนดแนวทางปฏิบัติและการควบคุมติดตามการดำเนินการตามสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) โดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขและรูปแบบการรายงานการส่งออกข้าว และการติดตามการดำเนินการตามเงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญา เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้องตามสัญญา

๔. พิจารณาทบทวนแนวทางการระบายข้าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน เพื่อให้กลุ่มงานอื่นภายในหน่วยงานและหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนไปใช้ประโยชน์ในการสอบยันหรือตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยอาจกำหนดเป็นชั้นความลับตามความสำคัญ

๕. ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการเบิกจ่ายข้าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) และทำให้รัฐสูญเสียเงินรายได้ที่ต่ำกว่าที่ควรได้รับเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า ๗๘๙.๓๘ ล้านบาท หากพบการกระทำผิดให้ดำเนินการตามควรแต่กรณี

ข้อตรวจพบที่ ๒ การระบายข้าวด้วยวิธีขายเป็นการทั่วไปให้กับผู้ประกอบการในประเทศยังดำเนินการได้ต่ำกว่าปริมาณข้าวตามประกาศเชิญชวนและไม่สอดคล้องกับการจัดการคลังสินค้าที่ดี

จากการตรวจสอบ พบว่า การระบายข้าวด้วยวิธีดังกล่าวยังดำเนินการได้ต่ำกว่าปริมาณข้าวตามประกาศเชิญชวนและไม่สอดคล้องกับการจัดการคลังสินค้าที่ดี ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. ปริมาณข้าวที่จำหน่ายด้วยวิธีขายเป็นการทั่วไปดำเนินการได้ต่ำกว่าปริมาณข้าวตามประกาศหรือหนังสือเชิญชวน ประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวได้อนุมัติให้จำหน่ายข้าวด้วยวิธีขายเป็นการทั่วไปให้กับผู้ประกอบการในประเทศ จนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้จำนวนทั้งสิ้นเพียง ๔.๓๒๐ ล้านตัน หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๘.๖๘ ของปริมาณข้าวตามประกาศหรือหนังสือเชิญชวนทั้งหมด ๘.๘๗๕ ล้านตัน โดยเป็นการระบายด้วยวิธีการออกประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจเสนอชนิด ปริมาณ และราคาซื้อข้าวสารเพื่อการส่งออกโดยให้ยื่นเสนอซื้อภายในเวลาที่กำหนด (เปิดประมูล) จำนวน ๑.๑๗๗ ล้านตัน และวิธีให้ผู้ส่งออกที่มีคำสั่งซื้อข้าวในปริมาณมากเสนอซื้อข้าวในสต็อกรัฐบาล จำนวนถึง ๓.๑๔๓ ล้านตัน

๒. การระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาลยังไม่สอดคล้องกับการจัดการสินค้าคงคลังที่ดี คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวมีแนวทางการระบายข้าวโดยให้เร่งระบายข้าวเปลือกและข้าวสารเก่าใน

สต็อกของรัฐบาลที่มีอายุการเก็บรักษามากกว่า ๒ ปี แต่ปรากฏว่ามีคลังสินค้าหรือไซโลคงเหลือที่มีการจัดเก็บข้าวสารปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ และปี ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นข้าวสารที่มีอายุการจัดเก็บเกินกว่า ๒ ปี เพียงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๖๐๖ แห่ง โดยมีคลังสินค้าหรือไซโลที่ยังไม่เคยได้รับคัดเลือกให้ประกาศขาย จำนวน ๑๒๒ แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๑๓ ของคลังสินค้าคงเหลือที่มีการจัดเก็บข้าวสารปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ และปี ๒๕๕๕ และมีปริมาณข้าวสารในคลังสินค้าดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ ๒๕.๗๙ ของปริมาณข้าวสารคงเหลือในปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ และปี ๒๕๕๕ ซึ่งชนิดข้าวโดยส่วนใหญ่ ได้แก่ ข้าวขาว ๕% ปลายข้าว และข้าวหอมมะลิ

การระบายข้าวด้วยวิธีการขายเป็นการทั่วไปให้กับผู้ประกอบการในประเทศยังดำเนินการได้ต่ำกว่าปริมาณข้าวตามประกาศเชิญชวนและไม่สอดคล้องกับการจัดการคลังสินค้าที่ดี ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพข้าวในคลังสินค้าที่อาจเกิดปัญหาข้าวเสื่อมสภาพตามระยะเวลาการจัดเก็บ และทำให้มีต้นทุนในการบริหารคลังสินค้าและการเก็บรักษาที่เพิ่มสูงขึ้นตามระยะเวลาการเก็บรักษา ซึ่งคลังสินค้าหรือไซโล จำนวน ๑๒๒ แห่ง มีค่าเช่าคลังจนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประมาณ ๔๙๙.๓๔ ล้านบาท และยังมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาด้านอื่น ๆ เช่น ค่ารมยา อบยา ค่าผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว ค่าเบี้ยประกันสินค้า เป็นต้น ซึ่งเป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จะส่งผลต่อการขาดทุนของโครงการที่อาจจะเพิ่มขึ้นได้ โดยมีสาเหตุสำคัญเนื่องจากผู้ประกอบการค้าข้าวขาดความเชื่อมั่นในเรื่องคุณภาพข้าว และการประกาศขายในแต่ละครั้งเป็นการขายแบบรายคลังซึ่งมีปริมาณข้าวมาก ทำให้อาจต้องรับภาระความเสี่ยงเรื่องคุณภาพของข้าวจำนวนมากที่ประมูลได้ และยังทำให้ผู้ประกอบการค้าข้าวรายย่อยไม่สนใจเข้าร่วมประมูล เนื่องจากข้าวมีปริมาณมากเกินความต้องการและเงินทุนของผู้ประกอบการ การกำหนดให้ผู้ส่งออกที่มีคำสั่งซื้อข้าวปริมาณมากจากต่างประเทศสามารถเสนอซื้อข้าวในสต็อกรัฐบาลได้ในช่วงเวลาเดียวกันกับการเปิดให้มีการประมูลข้าวในสต็อกรัฐบาล ทำให้ผู้ส่งออกรายใหญ่ไม่สนใจเข้าร่วมประมูลซื้อข้าว รวมทั้งผลิตภัณฑ์ข้าวบางชนิดที่กำหนดให้สี่แปรสภาพส่งมอบเข้าคลังสินค้ามีการเสื่อมสภาพค่อนข้างเร็ว ซึ่งยังไม่มี การนำปัจจัยด้านคุณลักษณะทางกายภาพของข้าวแต่ละชนิดดังกล่าวมาพิจารณา ทำให้ข้าวบางชนิดเกิดการเสื่อมสภาพตามระยะเวลาก่อนการประกาศขาย นอกจากนี้ การคัดเลือกคลังสินค้าที่จะระบายข้าวมิได้พิจารณาเกี่ยวกับปัจจัยด้านระยะเวลาก่อน-หลังของการรับมอบข้าวเข้าคลังสินค้าของข้าวปีการผลิตเดียวกัน และต้นทุนในการบริหารคลังสินค้า รวมทั้งผังการจัดกองข้าวในคลังสินค้า มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาระบายข้าวตามหลักการจัดการสินค้าคงคลังที่ดี

ข้อเสนอแนะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

๑. พิจารณาแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานระดับพื้นที่ โดยเฉพาะคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลกับคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าวเกี่ยวกับสภาพข้าวในคลังสินค้า ความต้องการซื้อข้าวในคลังสินค้าของผู้ประกอบการค้าข้าวในเขตพื้นที่ ความรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลตามสภาพจริงในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งให้มีส่วนร่วมในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้กับผู้ประกอบการค้าข้าว โดยเฉพาะข้อมูลด้านคุณภาพข้าวในคลังสินค้าที่มีการประกาศขายที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

๒. ในโอกาสต่อไปหากมีกำหนดให้ผู้ส่งออกที่มีคำสั่งซื้อข้าวปริมาณมากจากต่างประเทศสามารถเสนอซื้อข้าวในสต็อกรัฐบาล ควรกำหนดช่วงเวลาในการดำเนินการที่ไม่ตรงกับระยะเวลาในการประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจยื่นเสนอราคาซื้อข้าวสารในสต็อกของรัฐบาล (เปิดประมูล) เพื่อให้ผู้ส่งออกสนใจเข้าร่วมประมูลซื้อขายข้าวตามประกาศเชิญชวน

๓. การคัดเลือกคลังสินค้าที่จะระบาย ควรพิจารณานำปัจจัยด้านคุณลักษณะทางกายภาพของข้าวแต่ละชนิด ระยะเวลาก่อน-หลังของการรับมอบข้าวเข้าคลังสินค้าของข้าวปีการผลิตเดียวกัน ต้นทุนในการบริหารคลังสินค้า และผังการจัดกองข้าวในคลังสินค้า มาเป็นหลักเกณฑ์เพิ่มเติมประกอบการพิจารณาเพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารสินค้าคงคลังที่ดีและเป็นการลดความเสียหายของปัญหาข้าวเสื่อมสภาพจากการเก็บรักษา

ข้อสังเกตที่ ๑ ดอกผลที่เกิดจากการเก็บรักษาเงินรับชำระค่าข้าวจากการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ยังไม่มีแนวทางดำเนินการนำส่งดอกผลดังกล่าว

จากการตรวจสอบ พบว่า มีดอกผลที่เกิดจากการเก็บรักษาเงินรับชำระค่าข้าวในสมุดบัญชีออมทรัพย์ของกรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งยังไม่มีให้นำส่งให้กับหน่วยงานใด ณ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นเงินประมาณ ๘๕.๙๑ ล้านบาท ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ สำหรับดอกผลที่เกิดขึ้นจากการเก็บรักษาเงินชำระสินค้าตามโครงการ ให้หน่วยงานที่ได้ดำเนินการจำหน่ายสินค้า ได้แก่ องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ดำเนินการนำส่งดอกผลดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดินทันที เนื่องจากเป็นโครงการที่รัฐบาลรับภาระ และเป็นรายได้ที่องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ไม่พึงได้ อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมในส่วนที่กรมการค้าต่างประเทศได้รับชำระค่าข้าวตามสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G)

ข้อเสนอแนะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับรายการดอกผลที่เกิดจากการเก็บรักษาเงินชำระค่าข้าวจากการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ว่าควรมีการนำส่งให้กับหน่วยงานใดหรือบัญชีใด โดยเร่งรัดดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว

ข้อสังเกตที่ ๒ ตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ซื้อตามสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ในเทอม Ex-warehouse บางรายมีสถานะเลิกดำเนินกิจการ

จากการตรวจสอบสถานะนิติบุคคลของบริษัทที่เป็นตัวแทนของผู้ซื้อ จำนวน ๔ แห่ง ซึ่งยังดำเนินการชำระเงินและรับมอบข้าวไม่ครบถ้วนตามสัญญาซื้อขาย พบว่า บริษัทที่เป็นตัวแทนของผู้ซื้อ จำนวน ๒ แห่ง ได้เลิกดำเนินกิจการแล้ว โดยบริษัทที่เป็นตัวแทนของ Haikou Liangyunlai Cereals and Oils Trading Co.,Ltd. มีการชำระเงินและรับมอบข้าวแล้วเพียงร้อยละ ๕.๐๗ ของปริมาณข้าวตามสัญญาซื้อขาย และบริษัทที่เป็นตัวแทนของ Hainan Land Reclamation Commerce and Trade Group Co.,Ltd. มีการชำระเงินและรับมอบข้าวแล้วประมาณร้อยละ ๗๘.๓๘ ของปริมาณข้าวตามสัญญาซื้อขาย ดังนั้น หากผู้ซื้อมีการแจ้งความประสงค์ขอชำระเงินและต้องการรับมอบข้าวในงวดต่อไป กรมการค้าต่างประเทศจำเป็นต้องพิจารณาถึงตัวแทนของผู้ซื้อดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการแจ้งให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) หรือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงตัวแทน เพื่อให้การควบคุมการจ่ายข้าวเป็นไปตามระบบการควบคุมที่ดีต่อไป

ข้อเสนอแนะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศพิจารณาดำเนินการตรวจสอบสถานะของตัวแทนของผู้ซื้อให้เป็นปัจจุบัน และจัดส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการแต่งตั้งตัวแทนให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ทราบ รวมทั้งหากมีการเปลี่ยนแปลงผู้แทนให้แจ้งหน่วยงานดังกล่าวทราบด้วย เพื่อให้การควบคุมการจ่ายข้าวเป็นไปตามระบบการควบคุมที่ดี