



รายงานการตรวจสอบและศึกษาวิเคราะห์ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

บทนำ

นโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรที่สำคัญของรัฐบาลปัจจุบัน (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี) ได้แก่ การดำเนินโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวด้วยวิธีการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ด¹ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน รวม 5 โครงการ ประกอบด้วย

- 1) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55
- 2) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2555
- 3) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/56 (ครั้งที่ 1)
- 4) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/56 (ครั้งที่ 2)
- 5) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2556/57 (ครั้งที่ 1)

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติกรอบให้ใช้วงเงินทุนหมุนเวียนในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2554/55 และ 2555/56 ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556 ต้องไม่เกิน 500,000 ล้านบาท แบ่งออกเป็น 1) เงินทุนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ไม่เกิน 90,000 ล้านบาท 2) เงินกู้ที่กระทรวงการคลังจัดหาให้ ไม่เกิน 410,000 ล้านบาท (รายละเอียดตามภาคผนวกที่ 1) จากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพียงวันที่ 30 กันยายน 2556 ประกอบด้วย 1) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 2) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2555 3) โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2555/56 (ครั้งที่ 1) และ 4) โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 (ครั้งที่ 2) มีผลการเบิกจ่ายเงินทุนหมุนเวียนตั้งแต่เริ่มโครงการ จำนวน 677,128.46 ล้านบาท และรับคืนเงินจากการระบายข้าว จำนวน 128,373.01 ล้านบาท โดยรัฐบาลมีภาระหนี้สินค้างชำระ ธ.ก.ส. เป็นเงิน 548,755.45 ล้านบาท

ที่ผ่านมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวของรัฐบาลทุกสมัย ทั้งการรับจำนำและอื่น ๆ เนื่องจากใช้วงเงินงบประมาณดำเนินการสูง และเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรจำนวนมาก ได้แก่ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 โครงการประกันรายได้เกษตรกรในปีการผลิต 2552/53 และ 2553/54 ซึ่งเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเช่นเดียวกันกับโครงการรับจำนำ

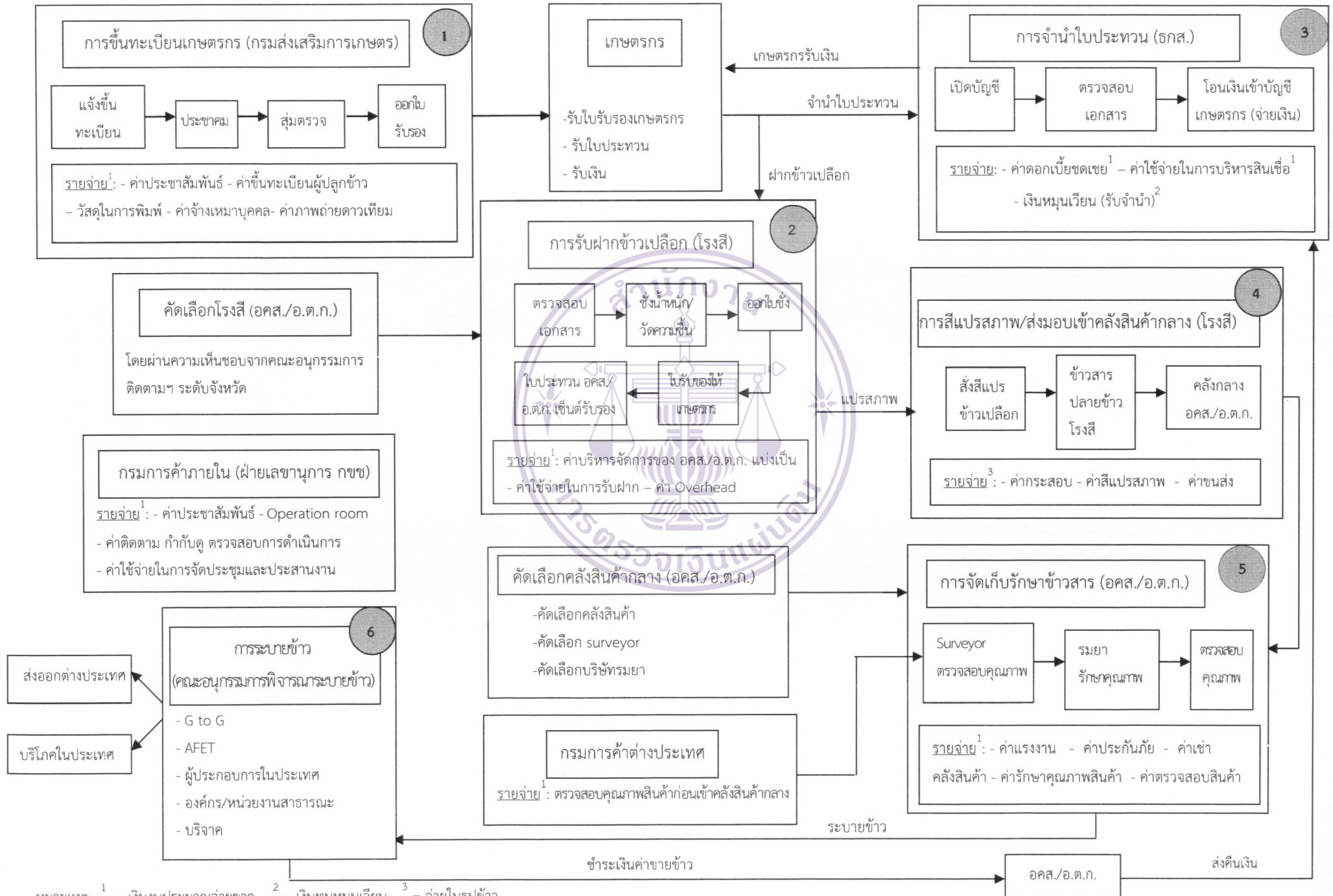
¹ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 โครงการนาปรัง ปี 2555 และโครงการปีการผลิต 2555/56 (ครั้งที่ 1) รับจำนำทุกเมล็ด สำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/56 (ครั้งที่ 2) และโครงการปีการผลิต 2556/57 (ครั้งที่ 1) กำหนดเงื่อนไขปริมาณรับจำนำไม่เกินครัวเรือนละ 500,000 บาท และ 350,000 บาท ตามลำดับ

ทั้งนี้ ในขณะที่รัฐบาลกำลังจะเริ่มดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ดตามนโยบาย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญที่พบจากการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 และมีข้อเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีโปรดพิจารณาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานโครงการเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2554 (รายละเอียดตามภาคผนวกที่ 2)

สำหรับการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2554/55 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือติดตามขอข้อมูลผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการคลัง อย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับผลการดำเนินการรับฝากข้าวเปลือก การออกใบประทวน การเก็บรักษาข้าวสาร การระบายข้าวตามโครงการ และผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลปริมาณข้าวคงเหลือของโรงสีและคลังสินค้ากลางที่เข้าร่วมโครงการ ณ วันที่ 27 มิถุนายน 2556 รวมทั้งรายงานผลการปิดบัญชีโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรของคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล แต่ปรากฏว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับข้อมูลดังกล่าวเพื่อประกอบการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ล่าช้าและไม่ครบถ้วน ได้แก่ ข้อมูลการระบายข้าวตามโครงการของกระทรวงพาณิชย์ และผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลปริมาณข้าวคงเหลือของโรงสีและคลังสินค้ากลางที่เข้าร่วมโครงการ ณ วันที่ 27 มิถุนายน 2556 ในส่วนรายงานผลการปิดบัญชีโครงการฯ เพิ่งได้รับข้อมูลเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557

ทั้งนี้ จากการศึกษากระบวนการการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2554/55 เป็นต้นมา สามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญตามแผนผังกระบวนการการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ดังนี้

แผนผังกระบวนการการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล



สรุปขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

1. การขึ้นทะเบียนเกษตรกร

กรมส่งเสริมการเกษตรรับผิดชอบขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการให้สอดคล้องกับระยะเวลาการเก็บเกี่ยวและจำนำข้าวนาปีและนาปรังของเกษตรกรในแต่ละฤดูกาลผลิต ดังนั้นจึงต้องดำเนินการก่อนที่จะมีมติ ครม.รับทราบและอนุมัติวงเงินค่าใช้จ่ายดำเนินโครงการ ทั้งนี้ ขั้นตอนดำเนินการนี้เริ่มตั้งแต่สำนักงานเกษตรอำเภอประกาศรายชื่อเกษตรกรรายเดิมเพื่อยืนยัน/ปรับปรุงข้อมูล สำหรับเกษตรกรรายใหม่ให้ยื่นคำร้อง หลังจากนั้นตรวจสอบเอกสาร เวทีประชาคม และสุ่มตรวจสอบพื้นที่จริง โดยคณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบล ก่อนที่จะออกใบรับรองผลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

สำหรับค่าใช้จ่ายดำเนินการขึ้นทะเบียนเกษตรกร เป็นงบประมาณจ่ายขาด เช่น ค่าประชาสัมพันธ์ ค่าขึ้นทะเบียน

2. การรับฝากข้าวเปลือก

2.1 การคัดเลือกโรงสีเข้าร่วมโครงการ เมื่อ ครม. รับทราบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขโครงการและอนุมัติวงเงินค่าใช้จ่ายดำเนินโครงการตามข้อเสนอของ กชช. อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลางจะประกาศคัดเลือกโรงสีเข้าร่วมโครงการ โดยให้สมัครที่สำนักงานการค้าภายในจังหวัด และสำนักงานการค้าภายในจังหวัดจะไปตรวจสอบสภาพโรงสีตามเงื่อนไขการรับสมัครเพื่อนำข้อมูลเสนอคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดพิจารณา หลังจากนั้นส่งเรื่องให้ อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลางพิจารณาอนุมัติเข้าร่วมโครงการและจัดทำสัญญา เมื่อโรงสีพร้อมเปิดจุดรับจำนำ ก็จะต้องนำ LC/เงินประกันภัย มาค้ำประกันกับ อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลาง และคณะอนุกรรมการฯ จะไปตรวจสอบตีก่อนเปิดจุดรับจำนำต่อไป

2.2 การรับฝากข้าวเปลือก เมื่อเกษตรกรเก็บเกี่ยวข้าวแล้วจะนำข้าวเปลือกพร้อมกับใบรับรองเกษตรกรมายังจุดรับจำนำ (โรงสี) โดยจะมีขั้นตอนตรวจสอบเอกสาร ชั่งน้ำหนัก วัดความชื้น/สิ่งเจือปน เพื่อกำหนดชั่งน้ำหนักและใบรับของให้เกษตรกร หลังจากนั้น จะต้องออกใบประทวนให้เกษตรกรภายใน 3 วันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

สำหรับค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการรับจำนำนี้ เป็นงบประมาณจ่ายขาดเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารของ อคส./อ.ต.ก. ในการดำเนินการ วงเงินไม่เกิน 105 บาท/ตัน แบ่งออกเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฝากรับจำนำตามที่เกิดขึ้นจริง และค่า Overhead ต้นละ 50 บาท

3. การจำนำใบประทวนกับ ธ.ก.ส.

กรณีจำนำใบประทวน หลังจากเกษตรกรได้รับใบประทวน จะนำใบประทวนไปทำสัญญากับ ธ.ก.ส. ซึ่งในขั้นตอนนี้ ธ.ก.ส.จะตรวจสอบเอกสาร เมื่อถูกต้องครบถ้วน จะโอนเงินเข้าบัญชี ธ.ก.ส. ของเกษตรกร และตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดต้องดำเนินการภายใน 3 วันนับแต่เกษตรกรนำใบประทวนมาทำสัญญา

สำหรับค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการจำหน่ายไปประทวน แบ่งออกเป็น 1) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อใช้รับจำหน่ายข้าวตามที่ ครม.อนุมัติวงเงิน ซึ่งเมื่อเริ่มโครงการแรกในฤดูกาลผลิตปี 2554/55 ไม่เกิน 410,000 ล้านบาท ต่อมา ฤดูกาลผลิตปี 2555/56 เพิ่มขึ้นไม่เกิน 500,000 ล้านบาท ซึ่งใช้ทั้งจากเงินทุน ธ.ก.ส. และเงินกู้ ธ.ก.ส. โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน และ 2) งบประมาณจ่ายขาด แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ก) ค่าดอกเบี้ยชดเชยกรณีใช้เงินทุน ธ.ก.ส. คิดในอัตราเท่ากับ FDR+1 สำหรับกรณีใช้เงินกู้ รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบเงินต้นและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด และ ข) ค่าบริหารสินเชื่อของ ธ.ก.ส. คิดในอัตราร้อยละ 2.5 ของต้นเงินคงเป็นหนี้ระยะเวลา 5 เดือน

4. การสีแปรสภาพและส่งมอบข้าวสารเข้าคลังสินค้ากลาง

โรงสีจะต้องดำเนินการแปรสภาพข้าวเปลือกตามโครงการเป็นข้าวสารตามคำสั่งสีแปรสภาพของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำหน่าย ซึ่งจะประกาศอัตราการส่งมอบข้าวสารที่ได้จากการแปรสภาพ ซึ่งที่ผ่านมามีคำสั่งสีแปรสภาพทุก 7 วัน และส่งมอบเข้าคลังสินค้ากลางภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สีแปรสภาพ โดย อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลางจะมีหนังสือแจ้งไปยังหัวหน้าคลังสินค้าเป็นผู้แจ้งคำสั่งดังกล่าวและคำนวณปริมาณข้าวสารที่ได้จากการแปรสภาพและส่งมอบเข้าคลังสินค้ากลางให้กับโรงสี พร้อมทั้งควบคุมขั้นตอนนี้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด สำหรับข้าวสารที่ได้จากการแปรสภาพจะส่งมอบเข้าคลังสินค้ากลางได้นั้น อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลางจะเป็นผู้พิจารณากำหนดและแจ้งมายังหัวหน้าคลังสินค้าเพื่อแจ้งให้โรงสีดำเนินการ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณา จะให้ส่งมอบคลังสินค้าที่ตั้งอยู่ใกล้โรงสีที่สุด

สำหรับค่าใช้จ่ายในขั้นตอนสีแปรสภาพและส่งมอบข้าวสารเข้าคลังสินค้ากลางนี้ ประกอบด้วยค่าสีแปรสภาพ ค่ากระสอบ และค่าขนส่ง ซึ่งจ่ายเป็นข้าว โดยคำนวณเป็นอัตราการส่งมอบข้าวสารหลังจากแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และระยะทางขนส่ง

5. การจัดเก็บรักษาข้าวสารในคลังสินค้ากลาง

5.1 การคัดเลือกคลังสินค้ากลางเข้าร่วมโครงการ เมื่อ ครม. รับทราบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขโครงการและอนุมัติวงเงินค่าใช้จ่ายดำเนินโครงการตามข้อเสนอของ กชช. อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลางจะประกาศคัดเลือกคลังสินค้ากลางเข้าร่วมโครงการ โดยให้สมัครที่สำนักงานการค้าภายในจังหวัด และสำนักงานการค้าภายในจังหวัดจะไปตรวจสอบสภาพคลังสินค้ากลางตามเงื่อนไขการรับสมัครเพื่อนำข้อมูลเสนอคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำหน่ายระดับจังหวัดพิจารณา หลังจากนั้นส่งเรื่องให้ อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลางพิจารณาอนุมัติเข้าร่วมโครงการและจัดทำสัญญา เมื่อคลังสินค้ากลางพร้อมเปิดจุดจัดเก็บข้าวสาร ก็จะต้องนำ LC/เงินประกันภัย มาค้ำประกันกับ อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลาง และคณะอนุกรรมการฯ จะไปตรวจสอบตักก่อนเปิดจุดจัดเก็บข้าวสารต่อไป

5.2 การคัดเลือกบริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าวและบริษัทธรมยา ดำเนินการโดย อคส./อ.ต.ก. ส่วนกลางในทุกขั้นตอน ซึ่งเมื่อจัดทำสัญญาแล้ว ทาง อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลางจะแจ้งให้หัวหน้าคลังสินค้าทราบชื่อ บริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าวและบริษัทธรมยาที่รับผิดชอบคลังสินค้ากลาง

5.3 การจัดเก็บรักษาข้าวสารในคลังสินค้ากลาง บริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าวจะตรวจสอบคุณภาพข้าวให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดก่อนที่จะรับเข้าคลังสินค้ากลาง และกรมการค้าต่างประเทศร่วมสุ่มตรวจสอบคุณภาพข้าวก่อนเข้าคลังสินค้ากลาง สำหรับข้าวสารที่จัดเก็บในคลังสินค้ากลาง บริษัทธรมยาจะต้องธรมยาทุก 2 เดือนจนกว่าจะขนย้ายข้าวออกจากคลังสินค้ากลาง ทั้งนี้ กฎแฉคลังสินค้ากลาง มี 3 ดอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ อคส./อ.ต.ก. บริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าว และเจ้าหน้าที่จังหวัด ถือคนละดอก

สำหรับค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการจัดเก็บรักษานี้ เป็นงบประมาณจ่ายขาด เช่น ค่าตรวจสอบคุณภาพข้าว ค่าแรงกรรมการ ค่าเช่าคลังสินค้า ค่าประกันภัย ค่ารักษาคุณภาพข้าว

6. การระบายข้าว

6.1 การระบายข้าว คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวรับผิดชอบ โดยกำหนดแนวทางการระบายข้าวไว้ 5 วิธี คือ

- 1) การขายแบบรัฐต่อรัฐ (G to G)
- 2) ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET)
- 3) ผู้ประกอบการภายในประเทศ
- 4) องค์กร/หน่วยงานสาธารณะ
- 5) บริจาคประเทศที่ได้รับภัยพิบัติ

ทั้งนี้ สำหรับการขายข้าวจะมีการค้าต่างประเทศในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวแจ้ง อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลางว่า ขายข้าวสารในคลังสินค้ากลางใด และ อคส./อ.ต.ก.ส่วนกลางจะแจ้งให้หัวหน้าคลังสินค้าส่งมอบข้าวสารในคลังสินค้าตามใบจ่ายข้าวต่อไป

6.2 การรับชำระเงินค่าขายข้าวและส่งคืนให้ ธ.ก.ส. การรับชำระเงินค่าขายข้าว จำแนกตามวิธีระบายข้าว ดังนี้

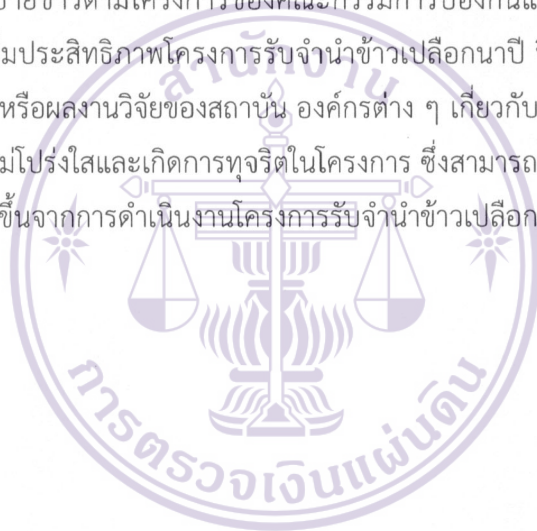
- 1) การขายแบบรัฐต่อรัฐ (G to G): มีกรมการค้าต่างประเทศเป็นคู่สัญญาและรับชำระเงินค่าขายข้าวจากคู่สัญญา และแจ้งให้ อคส./อ.ต.ก.ไปรับชำระเงินค่าขายข้าวจากกรมการค้าต่างประเทศ
- 2) ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET): ขายผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า โดยมี อคส./อ.ต.ก.เป็นคู่สัญญาและรับชำระเงิน
- 3) ผู้ประกอบการภายในประเทศ : เป็นการประมูลขาย โดยมี อคส./อ.ต.ก. เป็นคู่สัญญาและรับชำระเงิน

4) องค์กร/หน่วยงานสาธารณประโยชน์ เช่น หน่วยงานทหาร กรมราชทัณฑ์ เป็นต้น มี อคส./อ.ต.ก. เป็นคู่สัญญาและรับชำระเงิน

5) บริจาคประเทศที่ได้รับภัยพิบัติ : ไม่มีคู่สัญญา เป็นการบริจาคกรณีมีภัยพิบัติโดยไม่มีการชำระเงิน

สำหรับการส่งคืนเงินค่าขายข้าวให้ ธ.ก.ส. เมื่อ อคส./อ.ต.ก. ได้รับชำระเงินค่าขายข้าวในแต่ละโครงการแล้ว จะจัดทำเรื่องขออนุมัติจ่ายชำระคืนให้ ธ.ก.ส. ตามใบแจ้งหนี้ของ ธ.ก.ส. และโอนเงินชำระหนี้ให้ ธ.ก.ส. ต่อไปโดยแยกโครงการ

จากข้อมูลและการดำเนินการตรวจสอบที่ผ่านมาดังกล่าวข้างต้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้นำมาประมวลวิเคราะห์ ประกอบกับผลงานวิจัยตามโครงการมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต และผลการตรวจสอบการระบายข้าวตามโครงการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ข้อเสนอแนะทางเพิ่มประสิทธิภาพโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ของ ธ.ก.ส. และความเห็นจากนักวิชาการ หรือผลงานวิจัยของสถาบัน องค์กรต่าง ๆ เกี่ยวกับความเสี่ยงและผลกระทบจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งความไม่โปร่งใสและเกิดการทุจริตในโครงการ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลดังต่อไปนี้



สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

ประเด็นปัญหา	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	หน่วยงานอื่น
ขึ้นทะเบียนเกษตรกร	- กรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งรับผิดชอบการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวไม่มีความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีเพื่อรองรับการจัดเก็บและบันทึกข้อมูล จำนวนบุคลากรที่จำกัดและไม่เพียงพอในการดำเนินการรวบรวมบันทึกข้อมูลเกษตรกร - การใช้การประชุมประชาคมเป็นเครื่องมือในการรับรองความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ - เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถตรวจสอบและรับรองความถูกต้องเป็นจริงของข้อมูลเกษตรกรได้ เนื่องจากมีปริมาณข้อมูลเกษตรกรมาก เจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัด ระยะเวลาดำเนินการกระชั้นชิด และไม่สามารถตรวจสอบพื้นที่ได้อย่างถี่ถ้วน ทำให้เกษตรกรบางรายแจ้งพื้นที่ปลูกข้าวเกินความเป็นจริง - จากการบันทึกข้อมูลและการรายงานผลการออกใบรับรองเกษตรกรไม่ถูกต้องไม่ครบถ้วนและไม่เป็นปัจจุบัน รวมถึงไม่สามารถตรวจสอบและรับรองความถูกต้องเป็นจริงของข้อมูลเกษตรกรได้ ทำให้เกิดปัญหาการสวมสิทธิ์เกษตรกร และเกษตรกรบางรายจงใจนำส่วนเกินดังกล่าวไปขายสิทธิ์	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) - มีการสวมสิทธิ์เกษตรกร - มีการหมุนเวียนใช้สิทธิ์การขึ้นทะเบียนเกษตรกรซ้ำซ้อนในพื้นที่การผลิตเดียวกัน - มีการลักลอบนำข้าวจากประเทศอื่นมาสวมสิทธิ์จำนำ - ขายสิทธิ์การเข้าร่วมโครงการให้บุคคลอื่น - แจ้งข้อมูลเท็จ เช่น เนื้อที่ปลูกและผลผลิตเกินจริง ในครัวเรือนเดียวกันมีการแยกการขึ้นทะเบียน - มีการขึ้นทะเบียนในเขตพื้นที่ประมงภัยพิบัติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) - เกษตรกรบางรายร่วมกับเจ้าหน้าที่จดทะเบียนพื้นที่เพาะปลูกสูงกว่าความจริง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) - จดทะเบียนพื้นที่การเพาะปลูกเกินจริง เมื่อมีการรับจำนำก็นำข้าวเปลือกจากญาติพี่น้องหรือเพื่อน หรือซื้อข้าวของชาวบ้านที่ไม่ได้จดทะเบียนมาเข้าร่วมโครงการ ในบางกรณีเกษตรกรที่จดทะเบียนอาจไม่ได้เพาะปลูกจริง จึงซื้อข้าวจากเกษตรกรที่ปลูกข้าวแต่ไม่ได้จดทะเบียนมาเข้าร่วมโครงการ - มีการสวมสิทธิ์เกษตรกร โดยการซื้อสิทธิ์จากผู้รวบรวมสิทธิ์ของชาวนามาขาย

สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

ประเด็นปัญหา	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	หน่วยงานอื่น
		คณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล กรณีที่มีเกษตรกรรายได้นำข้าวเปลือกมาจำนำในโครงการปริมาณสูงควรมีการสอบทานปริมาณรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกรแต่ละราย คำนวณตามพื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัดและผลผลิตรวมของเกษตรกร รวมทั้งให้มีการตรวจสอบการขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับพื้นที่เพาะปลูกข้าวจริง
รับฝากข้าวเปลือก/จำนำ	- เจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้า (อคส.) ประจำหน่วยรับฝากข้าวเปลือกแต่ละรายต้องรับผิดชอบและดูแลโรงสีจำนวนหลายแห่ง ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบและออกใบประทวนสินค้าให้กับเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำได้ทันตามเวลาที่กำหนด - ผู้แทนเกษตรกรและตัวแทนข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำจุดรับจำนำเพื่อคอยช่วยเหลือเกษตรกร ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบคุณภาพข้าว (กรัมข้าว) ชนิดข้าว น้ำหนักข้าว และการตีราคาตามคุณภาพข้าวแต่อย่างใด จึงไม่สามารถทำหน้าที่ช่วยเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านคุณภาพข้าว การหักลดความชื้น สิ่งเจือปนและราคารับจำนำข้าวเปลือกตามคุณภาพข้าวเปลือกได้ - การออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรล่าช้าเกินกว่ากำหนด	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) - โรงสีนำข้าวของตนเองมาเข้าร่วมโครงการ - โรงสีตรวจสอบคุณภาพข้าวของเกษตรกรไม่ตรงกับข้อเท็จจริง - เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคุณภาพข้าวที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เช่น ความชื้น น้ำหนัก และคุณภาพข้าว - เกษตรกรนำข้าวเปลือกที่ไม่ใช่ของตนเองเข้าร่วมโครงการ - เกษตรกรเร่งผลิตข้าวโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของผลผลิต เนื่องจากการกำหนดราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาด - การออกใบประทวนล่าช้า เนื่องจากผู้จำนำมีจำนวนมาก คลังสินค้ากลางไม่เพียงพอ หรือโรงสีเข้าร่วมโครงการน้อย - นำข้าวเปลือกมารับฝากไว้ไปหมุนเวียนออกจำหน่าย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) - โรงสีบางแห่งซื้อข้าวจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโดยตรงในราคาตลาดหรือลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อนำมาสวมสิทธิ์จำนำ โดยใช้ชื่อของเกษตรกรบางคน

สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

ประเด็นปัญหา	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	หน่วยงานอื่น
		- โรงสีตัดค่าความชื้นและสิ่งเจือปนในข้าวเปลือกของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเกินความจริง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) - มีการลักลอบนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์จำนำ - เกิดกรณีการวิ่งเต้นของโรงสีกับนักการเมืองเพื่อข้ามเขตไปรับจำนำข้าว - ราคาที่เกษตรกรได้รับจริงอาจถูกโรงสีบางแห่งหักความชื้นสิ่งเจือปนและน้ำหนักมากกว่าที่เป็นจริง - โรงสีบางแห่งนำข้าวเปลือกไปหมนขายในตลาดก่อน การส่งข้าวขาดน้ำหนักตลอดจนส่งข้าวคุณภาพต่ำกว่าข้าวรับจำนำที่ได้จากชาวนาเข้าสู่คลังสินค้ากลาง - ราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาด เป็นแรงจูงใจให้ชาวนาพยายามเพิ่มผลผลิตต่อไร่และเริ่มหันมาใช้พันธุ์ข้าวอายุสั้นเพื่อเพิ่มรอบการผลิต ทำให้คุณภาพข้าวส่งออกของไทยลดลงจนอาจสูญเสียตลาดข้าวที่มีคุณภาพในอนาคต
สีแปรสภาพและส่งมอบข้าวสาร		ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) - โรงสีส่งมอบข้าวสารไม่ตรงตามคุณภาพและมาตรฐาน - โรงสีส่งมอบข้าวล้าหรือส่งไม่ได้ตามปริมาณและระยะเวลาที่กำหนด - นำข้าวสารนอกโครงการ ส่งมอบเข้าคลังสินค้ากลางแทนข้าวสารในโครงการ

สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

ประเด็นปัญหา	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	หน่วยงานอื่น
จัดเก็บรักษาข้าวสารในคลังสินค้ากลาง	- การจัดเก็บและการดูแลข้าวในคลังสินค้ากลางไม่เหมาะสม อาทิ มีข้าวสารรั่วออกจากกระสอบ และมีปัญหาข้าวที่จัดเก็บไว้ในคลังสินค้ากลางได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถรายงานมูลค่าความเสียหายได้อย่างชัดเจน - เกิดการทุจริตหรือความไม่โปร่งใสในการดำเนินงาน/การบริหารจัดการ โดยโรงสีที่เข้าร่วมโครงการจำนวนหลายแห่งซึ่งรับผิดชอบการเก็บรักษาข้าวเปลือกของโครงการไว้ มีข้าวเปลือกและข้าวสารสูญหายหรือข้าวขาดบัญชี - ระบบการควบคุมคลังสินค้ากลางไม่เหมาะสม ไม่รัดกุม คือมีการติดตั้งกล้องวงจรปิดในคลังสินค้ากลาง แต่ไม่สามารถใช้งานได้ การเปิด-ปิดคลังสินค้ากลางโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่รัดกุม - ระบบการติดตามตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครบถ้วนทั่วถึง หรือสามารถตรวจสอบได้เพียงบางส่วนเท่านั้น โดยเฉพาะกรณีที่มีปริมาณข้าวจัดเก็บจำนวนมากทั้งในคลังสินค้ากลางและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) - ข้าวในโครงการเสื่อมคุณภาพเร็ว - นำข้าวสารคุณภาพต่ำมาสับเปลี่ยนข้าวสารในโครงการ - ข้าวสารสูญหาย - นำข้าวสารที่ฝากไว้ไปหมุนเวียนออกจำหน่าย - ข้าวสารจัดเก็บเป็นระยะเวลานานทำให้คุณภาพเสื่อมและเกิดจากการจงใจของผู้ต้องการได้ประโยชน์จากการประมูลขายข้าว - บริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าวไม่ดูแลรักษาคุณภาพข้าวตามสัญญา กับ อคส./อ.ต.ก. และบางกรณีมีการตรวจและรับข้าวสารที่คุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่โครงการกำหนด สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) - โรงสีบางแห่งร่วมมือกับเจ้าของคลังสินค้ากลาง บริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าวและเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดส่งข้าวจำนวนต่ำกว่าจำนวนที่ต้องส่งจริง และ/หรือส่งข้าวคุณภาพต่ำเข้าคลังสินค้ากลางของรัฐบาล - การปิดบังข้อมูลสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนข้าวคงเหลือในคลังสินค้ากลางแต่ละแห่ง - การที่รัฐบาลจัดเก็บข้าวไว้ในคลังสินค้ากลางเป็นเวลามากกว่าหนึ่งปี (เพราะรัฐขายข้าวไม่ได้) ทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพ

สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

ประเด็นปัญหา	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	หน่วยงานอื่น
		คณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล ข้าวตามโครงการเกิดการเน่าเสียอันเป็นผลจากการเก็บรักษาข้าวเป็นระยะเวลานานและขาดระบบการติดตามตรวจสอบคุณภาพและระบบการเก็บรักษาข้าวที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาข้าวเสื่อมสภาพ
ระบายข้าว	- รัฐบาลมีการระบายข้าวเปลือกจากการรับจำนำออกเป็นจำนวนน้อยและล่าช้ามาก ส่งผลให้ข้าวสารคุณภาพเสื่อม - รัฐบาลมีผลขาดทุนจากการจำหน่ายข้าวเปลือกจากโครงการรับจำนำ โดยราคาการจำหน่ายข้าวจากการรับจำนำแต่ละครั้งมีแนวโน้มต่ำลงทุกครั้ง สาเหตุสำคัญเนื่องจากการระบายหรือจำหน่ายข้าวล่าช้าหรือเก็บข้าวไว้นานเกินไป ทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพ ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระขาดทุนจากการจำหน่ายข้าวได้ในราคาต่ำจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกปี	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) - กระบวนการระบายข้าวสารล่าช้า ทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพ และมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเพิ่มขึ้น - มีภาระขาดทุนเนื่องจากข้าวสารคุณภาพต่ำ ทำให้ราคาคงทนขณะที่มีต้นทุนการรับจำนำสูง - หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเงินที่ได้จากการขายข้าวสารให้ ธ.ก.ส. ล่าช้า - ธ.ก.ส. ได้รับการชำระคืนเงินที่ใช้ในการรับจำนำจากรัฐบาลล่าช้า - ธ.ก.ส. จ่ายเงินให้แก่เกษตรกรที่นำไปประทวนมาจำนำโครงการล่าช้า เพราะมีเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) - การที่รัฐบาลไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลการระบายข้าว โดยเฉพาะการส่งออกแบบรัฐต่อรัฐ (G to G)
การปิดบัญชีโครงการ		ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) - มีภาระหนี้คงเหลือตามโครงการรับจำนำข้าวก่อนปีการผลิต 2554/55 สะสมค้างชำระ ธ.ก.ส. จำนวนมาก

สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

ประเด็นปัญหา	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	หน่วยงานอื่น
		- เผชิญกับความเสี่ยงในการจัดหาเงินทุน การจัดการกับสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. รวมถึงภาระงานที่จะกระทบต่อการดำเนินงานปกติและความเสี่ยงจากการปฏิบัติงานที่อาจส่งผลกระทบต่อ ธ.ก.ส. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) การไม่เปิดเผยบัญชีรายรับรายจ่ายของโครงการทุกสิ้นปีงบประมาณ การที่มีโครงการจำนำข้าวบางโครงการในอดีตไม่สามารถปิดบัญชีได้ คณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล ข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำบัญชีโครงการซึ่งเป็นข้อมูลหลักจาก อคส./อ.ต.ก. มีการรายงานข้อมูลไม่ถูกต้องครบถ้วนและล่าช้า ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่คณะอนุกรรมการฯ กำหนด รวมทั้งมีการแก้ไขข้อมูลบ่อยครั้ง ทำให้ไม่สามารถปิดบัญชีได้ทันเหตุการณ์
ผลกระทบจากการดำเนินโครงการก่อให้เกิดความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดิน	การดำเนินโครงการไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของการผลิตข้าว และไม่ทำให้เกิดการพัฒนาการผลิตข้าวอย่างยั่งยืน ซึ่งปัญหาการผลิตข้าวที่แท้จริงคือปัญหาด้านการผลิตและด้านการตลาด โดยปัญหาด้านการผลิต ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ การขาดแคลนน้ำหรือปัญหาน้ำท่วม คุณภาพดิน ปัจจัยการผลิตไม่เพียงพอและราคาแพง การระบาดของโรคและแมลง ทำให้มีปริมาณผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ในอัตราที่ต่ำ ข้าวมีคุณภาพต่ำ และขายได้ในราคาถูก สำหรับปัญหาด้านการตลาด ได้แก่ การถูกกดราคารับซื้อ การปลอมปนข้าว ขาดมาตรฐานการรับซื้อโดยไม่ได้ซื้อตามชั้นคุณภาพ ทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพให้ เป็นไปตามความต้องการของตลาด อีกทั้งนโยบายรับจำนำข้าวมีส่วนทำให้เกษตรกรไม่ให้ความสนใจกับการปรับปรุงคุณภาพข้าว	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) - เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่เข้าร่วมโครงการทุกรายได้รับประโยชน์จากโครงการมีรายได้เพิ่มขึ้นจริง แต่ปรากฏว่าเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่มีฐานะร่ำรวย (ร้อยละ 30 ของครัวเรือนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ) ได้รับประโยชน์จากโครงการร้อยละ 39 ของมูลค่าการจำนำ และเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง (ร้อยละ 40) ได้รับประโยชน์ร้อยละ 43 ขณะที่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน (ร้อยละ 30) ได้รับประโยชน์เพียงร้อยละ 18 - การที่รัฐบาลเก็บข้าวไว้ในโกดังกลางเป็นเวลานานปีทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพ งานวิจัยพบว่า การเก็บข้าวไว้ในโกดังแบบปกติ

สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

ประเด็นปัญหา	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	หน่วยงานอื่น
		(คือไม่มีห้องเย็นหรือระบบ airtight) จะทำให้ข้าวเหลืองและมีมอด เช่น ใน 3 เดือนแรกดัชนีความขาวจะลดลงจากร้อยละ 51.5 เหลือ 49.5 แผลงจะเพิ่มขึ้น 23.2 ตัวต่อกิโลกรัม ถ้าเก็บไว้ 6 เดือน ความขาวลดลงเหลือ 49 และแผลงเพิ่มขึ้นอีก 90 ตัวต่อกิโลกรัม - การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ดทำให้ระบบการค้าข้าวแบบแข่งขันของเอกชนถูกทำลาย และทดแทนด้วยระบบการค้าข้าวของรัฐ และเกิดการสูญเสียตลาดส่งออกข้าวของไทย เนื่องจากรัฐบาลไม่มีความสามารถในการขายข้าวเหมือนพ่อค้าส่งออก รวมทั้งเกิดการสูญเสียในคุณค่าข้าวไทย คณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล โครงการมีผลขาดทุนจำนวนมาก จากรายงานผลการปิดบัญชีโครงการ ปีการผลิต 2554/55 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2555 และโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/56 (ครั้งที่ 1) พบว่า สิ้นสุดวันที่ 31 พฤษภาคม 2556 มีผลขาดทุนจำนวน 332,372.32 ล้านบาท สำหรับการปิดบัญชีสิ้นสุดวันที่ 31 มกราคม 2556 มีผลขาดทุนจำนวน 220,968.78 ล้านบาท

ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญของการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 เป็นต้นมา มีความเสี่ยงไม่โปร่งใสและน่าเชื่อถือว่ามีการทุจริตสูง และยังมีผลการดำเนินงานขาดทุนจำนวนหลายแสนล้านบาท ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบตั้งงบประมาณชดเชยผลการขาดทุน และภาระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งหมด ทำให้เกิดความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดินและเกษตรกร ความเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ และขาดความยั่งยืนในการพัฒนาการผลิตข้าว อีกทั้งการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกถือเป็นนโยบายแทรกแซงตลาด และสร้างภาระต่อเนื่องให้รัฐบาลต้องจัดเก็บรักษาข้าวสารไว้ในคลังสินค้ากลางและกลายเป็นพ่อค้าขายข้าวแข่งขันกับเอกชน ซึ่งนำไปสู่ช่องทางการทุจริตในขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น

เพื่อให้การดำเนินโครงการเพื่อช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรงกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีข้อเสนอแนะขอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) โปรดพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1. พิจารณาทบทวนและยุติการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูกาลต่อไป โดยอาจพิจารณาใช้มาตรการหรือแนวทางการช่วยเหลือในลักษณะอื่นแทน เช่น การสนับสนุนปัจจัยการผลิต และให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรยากจนหรือมีรายได้น้อยเป็นลำดับแรก รวมทั้งให้มีการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง ครอบคลุมทุกกิจกรรมสำคัญที่ต้องดำเนินการและเป็นฐานข้อมูลเดียวกันในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีกระบวนการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ ทั้งในระดับจังหวัดและระดับภาพรวมของโครงการทั้งประเทศเพื่อสามารถนำไปสู่การวางแผนการดำเนินงานตามโครงการในระยะต่อไปให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. กรณีการจ่ายเงินจำนำตามโครงการล่าช้า ซึ่งส่งผลกระทบและความเสียหายต่อเกษตรกร ให้พิจารณาจ่ายเงินจำนำตามโครงการให้แก่เกษตรกรที่ยังไม่ได้รับเงินจากโครงการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจน ขั้นตอนการดำเนินงานที่ถูกต้องครบถ้วน รวมทั้งกำหนดมาตรการเยียวยาเพื่อบรรเทาผลกระทบและความเสียหายให้แก่เกษตรกรดังกล่าวด้วย

3. การรายงานผลการดำเนินงานโครงการ พิจารณาเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล เพื่อจัดทำรายงานปิดบัญชีและรายงานผลการดำเนินงานในทุกโครงการตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๕๗/๕๘ เป็นต้นมา ส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ และเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว

4. เพื่อให้การบริหารจัดการข้าวตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการจำหน่าย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ควรให้ความสำคัญต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหการผลิตข้าวที่แท้จริง คือปัญหาด้านการผลิตและปัญหาด้านการตลาด ควบคู่ไปกับการดำเนินงานโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวตามนโยบายของรัฐบาล โดยพิจารณาให้มีการบูรณาการแก้ไขปัญหการผลิตข้าวอย่างเป็นระบบครบวงจรภายใต้กิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนของหน่วยงานรัฐ การยกระดับมาตรฐานคุณภาพการผลิตสินค้าข้าวไทยให้เป็นสินค้าที่มีคุณภาพสูง และส่งเสริมการพัฒนาตลาด การวิจัยสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าข้าว





ภาคผนวกที่ 1 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

ปีการผลิต 2554/55, 2555/56 และ 2556/57

การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2554/55, 2555/56 และ 2556/57 ตามนโยบายของรัฐบาล โดยดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 กำหนดกรอบวงเงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนรับจำนำข้าวเปลือก จำนวน 410,000 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินทุนของ ธ.ก.ส. จำนวน 90,000 ล้านบาท วงเงินส่วนที่ขาดอีกจำนวน 320,000 ล้านบาท ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาจัดหาเงินทุนให้ ธ.ก.ส. เพื่อใช้ในการรับจำนำ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 อนุมัติให้ ธ.ก.ส. กู้เงินจากสถาบันการเงินต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ด้วยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นคราวๆ ตามแผนการใช้จ่ายเงินของโครงการ ภายในวงเงินไม่เกิน 269,160 ล้านบาท โดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ย ทั้งนี้ให้รัฐบาลรับภาระต้นเงินดอกเบี้ยจากเงินกู้ และค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งผลขาดทุนที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งหมด

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2555 อนุมัติให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินกู้โครงการรับจำนำในวงเงิน 269,160 ล้านบาท เดิมเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2554/55 วงเงินไม่เกิน 28,250 ล้านบาท ใช้ในโครงการรักษาเสถียรภาพราคายาง วงเงินไม่เกิน 15,000 ล้านบาท และโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2555 วงเงินไม่เกิน 120,000 ล้านบาท รวมวงเงินทั้งสิ้นไม่เกิน 163,250 ล้านบาท และอนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการบริหารจัดการหนี้ร่วมกับ ธ.ก.ส. ด้วยการ Refinance หรือ Roll over หรือ Prepayment โดยกระทรวงการคลังค้ำประกันจนกว่าจะมีการชำระคืนเงินกู้เสร็จสิ้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2555 ปรับเพิ่มวงเงินกู้เพื่อใช้ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2555 จากวงเงินเดิม 120,000 ล้านบาท เป็นวงเงิน 161,000 ล้านบาท

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2555 อนุมัติให้ดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 (เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 และโครงการนาปรัง ปี 2555) เฉพาะส่วนของข้าวเปลือกนาปี จำนวน 15 ล้านตัน โดยเริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 เป็นต้นไป อนุมัติวงเงินเพื่อการดำเนินโครงการเป็นเงิน 240,000 ล้านบาท โดยเป็นวงเงินสินเชื่อเพิ่มเติมจำนวนไม่เกิน 150,000 ล้านบาท เมื่อรวมกับวงเงินที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 จำนวน 269,160 ล้านบาท จะต้องไม่เกินกรอบวงเงินจำนวน 410,000 ล้านบาท ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติไว้เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2556 อนุมัติกรอบวงเงินของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 ครั้งที่ 2 ในวงเงิน 105,000 ล้านบาท โดยใช้งบเงินตามกรอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2

ตุลาคม 2555 ที่ยังเหลืออยู่ รวมกับเงินที่ได้จากการระบายข้าวของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 เป็นต้นไป เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับดำเนินโครงการ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556 อนุมัติกรอบวงเงินหมุนเวียนที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2554/55 และ 2555/56 ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556 ต้องไม่เกินจำนวน 500,000 ล้านบาท โดยเป็นเงินทุนของ ธ.ก.ส. จำนวน 90,000 ล้านบาท และเงินกู้ที่กระทรวงการคลังจัดหาให้จำนวน 410,000 ล้านบาท และเห็นชอบให้นำเงินที่ได้รับจากการระบายผลผลิตทางการเกษตรตั้งแต่ ปีการผลิต 2554/55 นำมาชำระคืนเงินทุน ธ.ก.ส. จำนวน 90,000 ล้านบาท ให้เสร็จสิ้นก่อน แล้วจึงชำระคืนเงินกู้จากสถาบันการเงิน โดยเงินทุนของ ธ.ก.ส. จำนวน 90,000 ล้านบาท ที่ได้รับชำระคืนสามารถนำมาใช้หมุนเวียนในโครงการรับจำนำ ปีการผลิต 2555/56 ได้ และให้ ธ.ก.ส. สรรองจ่ายเงินไปก่อนระหว่างรอการจัดหาเงินทุนของกระทรวงการคลังหรือเงินที่ได้รับจากการระบายผลผลิต ธ.ก.ส. จะได้รับชดเชยต้นทุนเงิน ในอัตรา FDR+1

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2556 อนุมัติให้กระทรวงพาณิชย์เร่งรัดการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก (นาปี) ภายใต้กรอบวงเงินของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2556/57 จำนวน 270,000 ล้านบาท



ภาคผนวกที่ 2 ข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

ตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ตผ ๐๐๑๒/๔๒๑๖ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ แจ้งข้อเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ดังนี้

ระดับนโยบาย

รัฐบาลควรมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) และคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) พิจารณาดำเนินการดังนี้

1. ทบทวนนโยบายข้าวรวมถึงมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ผลิตข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ได้ดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นและเพื่อนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขแนวทางหรือมาตรการเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ผลิตข้าว ให้เกิดความชัดเจนต่อการปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน ดังนี้

1.1 ทบทวนการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยคำนึงถึงข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม

1.2 หากรัฐบาลพิจารณาเห็นควรยึดถือตามแนวทางการปฏิบัติเดิม ต้องให้ความสำคัญกับกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมความพร้อมก่อนการเปิดจุดรับจำนำข้าวเปลือก ตั้งแต่ขั้นตอนประกาศรับสมัครโรงสี ตรวจสอบโรงสี การแจ้งหน่วยงานระดับจังหวัด การประชาสัมพันธ์ พิมพ์แบบใบรับรองและคู่มือ และการออกใบรับรองเกษตรกร กรอบเวลาในการระบายข้าวจากการรับจำนำซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับคลังสินค้ากลางที่จะต้องใช้ในการเก็บรักษาข้าวจากการรับจำนำและจำนวนโรงสีที่จะเข้าร่วมการดำเนินงานรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงการในระยะต่อไป และระบบการควบคุมตรวจสอบข้าวที่ฝากเก็บในโรงสีที่เข้าร่วมโครงการและในคลังสินค้ากลางให้มีความทั่วถึง รัดกุมและเคร่งครัดจริง

2. มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องตามโครงการ อาทิเช่น การตรวจสอบโรงสี การออกใบรับรองเกษตรกร การควบคุมตรวจสอบข้าวที่ฝากเก็บในโรงสีและในคลังสินค้ากลาง เป็นต้น ให้กับหน่วยงานที่เหมาะสมและมีศักยภาพ และให้หน่วยงานต้องปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยเคร่งครัด

3. ทบทวนข้อปฏิบัติหรือข้อตกลงระหว่างโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแรงจูงใจให้โรงสีเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้ต้องกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการติดตาม ตรวจสอบพร้อมรายงานผลให้หน่วยงานกำกับดูแลในระดับจังหวัดอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

4. ให้ความสำคัญในการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการรวมถึงระบบการสอบทานข้อมูล ซึ่งต้องมีความครบถ้วน ถูกต้อง ครอบคลุมทุกกิจกรรมสำคัญที่ต้องดำเนินการ และต้องเป็นฐานข้อมูลเดียวกันในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสามารถนำไปสู่การวางแผนการดำเนินงานตามโครงการในระยะต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ให้มีกระบวนการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ทั้งในระดับจังหวัดและระดับที่เป็นภาพรวมของโครงการทั้งประเทศ ตลอดจนต้องมีระบบการรายงานให้กับหน่วยงานการกำกับ ดูแล และกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการ เพื่อพิจารณากำหนดแผนหรือนโยบายและมาตรการการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการดำเนินโครงการในระยะต่อไปให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีหากพบมีความเสียหายเกิดขึ้น ได้แก่ ข้าวเปลือกขาดบัญชี ข้าวเปลือกหรือข้าวสารสูญหายจากโรงสี/คลังสินค้ากลาง การวางแผนเงินค้ำประกันไม่ครบถ้วน ต้องมีการรายงานผลไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทั้งนี้ต้องหาผู้รับผิดชอบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อไม่ให้รัฐเกิดความเสียหาย

6. รมรณงค์ ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมี ý มย้งฉางสำหรับการเก็บรักษาข้าวเปลือก เพื่อชะลอการระบายข้าวในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยว มิให้มยัปริมาณข้าวเปลือกออกสู่ตลาดมากเกินไปจนอาจทำให้ราคาตกต่ำ

7. กำขั้บให้คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหากลั้เกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิผลผลการเกษตรระดับจังหวัดตลอดจนผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด และต้องให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมประชุมด้วยตัวเอง ซึ่งปัญหากลั้หรืออุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการเป็นเรื่องเร่งด่วน ต้องการผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหากลั้โดยทันที ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินโครงการที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

8. นอกจากข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการรับจำนำข้าวในระดับนโยบายดังกล่าวข้างต้นแล้ว เพื่อให้การพิจารณาและการบริหารจัดการข้าวตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการจำหน่าย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีข้อเสนอแนะดังนี้

8.1 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหากลั้ที่แท้จริงของการผลิตข้าวและเพื่อให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีความเป็นอยู่ที่ดีและเกิดการพัฒนาย้อยยัยืน ควรให้ความสำคัญต่อดำเนินการแก้ไขปัญหากลั้การผลิตข้าวที่แท้จริงควบคู่ไปกับการดำเนินงานโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งปัญหากลั้การผลิตข้าวที่แท้จริงคือปัญหากลั้ด้านการผลิตและปัญหากลั้ด้านการตลาด โดยปัญหากลั้ด้านการผลิต ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ การขาดแคลนน้ำหรือปัญหากลั้ที่ท่วม ปัญหากลั้คุณภาพดิน ปัญหากลั้ปัจจัยการผลิตไม่เพียงพอและราคาแพง ปัญหากลั้การระบาดของโรคและแมลง ทำให้ได้มยัปริมาณผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ในอัตราที่ต่ำ ทำให้ข้าวมีคุณภาพต่ำ และขายได้ในราคาถูกลั้สำหรับปัญหากลั้ด้านการตลาด ได้แก่ ปัญหากลั้ถูกกดราคารับซื้อ ปัญหากลั้การปลอมปนข้าว ขาดมาตรฐานการรับซื้อโดยไม่ได้ซื้อตามชั้นคุณภาพ ทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด

8.2 กำหนดให้มีการบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาการผลิตข้าวอย่างเป็นระบบครบวงจรภายใต้กิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนของหน่วยงานรัฐ ซึ่งมีการดำเนินงานตามภารกิจปกติของแต่ละหน่วยงาน ตั้งแต่กิจกรรมด้านการผลิต ได้แก่ กิจกรรมการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการผลิต ดำเนินการโดยกรมชลประทานและกรมพัฒนาที่ดิน กิจกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ดำเนินการโดยกรมการข้าว กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมวิชาการเกษตร กิจกรรมการตรวจสอบและรับรองคุณภาพผลผลิต ดำเนินการโดยกรมการข้าวและกรมวิชาการเกษตร กิจกรรมการจัดการธุรกิจการตลาด ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการต่างประเทศ และกิจกรรมการอำนวยความสะดวกการบริหารจัดการ ดำเนินการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

8.3 ส่งเสริมการยกระดับมาตรฐานคุณภาพสินค้าข้าวไทยให้เป็นสินค้าที่มีคุณภาพสูง และส่งเสริมและพัฒนาตลาดของผลผลิตและผลิตภัณฑ์ข้าว โดยตลาดภายในประเทศ ควรพัฒนาตลาดการรับซื้อตามระดับมาตรฐานหรือชั้นคุณภาพข้าว สำหรับตลาดส่งออกหรือต่างประเทศ รัฐบาลควรเป็นผู้นำในการส่งเสริมสนับสนุนการส่งออกข้าวไทย โดยการสร้างเครื่องหมายการค้าหรือสร้างแบรนด์สินค้าข้าวไทยให้มีชื่อเสียงด้านสินค้าข้าวคุณภาพระดับสูงในตลาดโลก การขยายตลาดเดิมและเจาะตลาดใหม่ ๆ เพื่อสร้างตลาดให้กับผลผลิตข้าวไทยโดยการขายข้าวแบบรัฐบาลกับรัฐบาลหรือจีทูจี การส่งเสริมภายใต้นโยบายส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลก หรือโครงการครัวไทยสู่ครัวโลก เป็นต้น

8.4 ส่งเสริมการพัฒนาและวิจัยในการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าข้าว เช่น ข้าวอินทรีย์ซึ่งได้จากการส่งเสริมเทคโนโลยีการผลิตแบบอินทรีย์ การส่งเสริมผลผลิตและผลิตภัณฑ์จากข้าวกล้อง และผลิตภัณฑ์อาหารเสริมน้ำมันรำข้าวและจมูกข้าวซึ่งได้มาจากการแปรรูปผลผลิตข้าว เป็นต้น

9. การพิจารณากำหนดนโยบายรับจำนำข้าว เงื่อนไข รายละเอียดวิธีปฏิบัติของโครงการรับจำนำข้าวที่จะดำเนินการในระยะต่อไป ให้นำรายละเอียดข้อมูลประเด็นปัญหาที่พบและข้อเสนอแนะตามรายงานการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๘/๕๙ และ ๒๕๕๙/๕๐ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประกอบการพิจารณาอย่างรัดกุมในทุกขั้นตอน

10. ให้สำรวจและรายงานผลปริมาณข้าวเปลือกหรือข้าวสารที่อาจมีการเก็บหรือยังคงค้างอยู่ในคลังสินค้าทั้งหมดจนถึง ณ ปัจจุบัน จากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในระยะที่ผ่านมา ตลอดจนให้มีการตรวจสอบคุณภาพข้าวและจัดทำข้อมูลให้ชัดเจน และหากมีข้าวเปลือกหรือข้าวสารค้างสต็อกอยู่ให้รัฐบาลพิจารณาหาแนวทางการจัดการให้เกิดความเหมาะสมโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความไม่โปร่งใส หรือเพื่อจัดการคลังสินค้าเพื่อรองรับข้าวจากโครงการใหม่ต่อไป

11. ให้เตรียมแผนงานเกี่ยวกับการระบายข้าวจากการรับจำนำโดยเร็ว ไม่ให้มีข้าวค้างสต็อกนานเกินไป และแผนการเก็บรักษาดูแลข้าวที่เก็บในคลังสินค้าอย่างรัดกุมเหมาะสม ข้าวไม่เกิดความเสียหายดังเช่นที่ผ่านมา ตลอดจนให้วางระบบด้านการตรวจสอบตลอดจนสอบสวนผู้ดูแลรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดจริงจังหากมีปัญหาก็ทำให้เกิดความเสียหายกับข้าวที่จัดเก็บ

ระดับหน่วยปฏิบัติ

12. กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการดังนี้

12.1 หลังจากการแจ้งประสานหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามโครงการ ให้มีการติดตามความคืบหน้าของการดำเนินการรวมถึงปัญหา อุปสรรคของแต่ละหน่วยงาน เพื่อรวบรวมและรายงานต่อ กชช. เพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันกาล โดยต้องกำหนดแผนงานการติดตามอย่างเป็นระยะ ต่อเนื่อง

12.2 การนำเสนอวาระการประชุมของ กชช. เกี่ยวกับการพิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยเฉพาะระยะเวลาการเปิดรับจำนำข้าวเปลือก กรมการค้าภายในต้องคำนึงถึงกิจกรรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ต้องดำเนินการทั้งระยะเวลาและกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยจัดทำเป็นแผนงานหรือปฏิทินการปฏิบัติงานนำเสนอต่อ กชช. เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกได้อย่างเหมาะสม หรือสามารถเปิดจุดการรับจำนำข้าวเปลือกได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด โดยต้องสามารถกำหนดนโยบายล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒ เดือน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการได้ทันก่อนการเปิดจุดรับจำนำข้าวเปลือกต่อไป

12.3 ให้มีการติดตาม ประเมินผลการดำเนินโครงการเป็นภาพรวมในแต่ละปี และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานเพื่อรวบรวมปัญหา อุปสรรคของการดำเนินโครงการ โดยอาจมีการจัดประชุมชี้แจง ชักชวนความเข้าใจ และกำหนดแบบการรายงานที่ชัดเจน ครอบคลุมทุกขั้นตอนสำคัญของการดำเนินงานตามโครงการ เพื่อรวบรวมวิเคราะห์ สรุป นำเสนอต่อ กชช. นำไปสู่การพิจารณากำหนดนโยบาย แก้ไขปัญหา หรือลดจุดเสี่ยงต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามโครงการต่อไป

13. กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการดังนี้

13.1 จัดทำฐานข้อมูลเกษตรกรของประเทศโดยเฉพาะการขึ้นทะเบียนเกษตรกร ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว รวมทั้งให้ครอบคลุมจำนวนเกษตรกรของประเทศอย่างครบถ้วน ทัวถึง ข้อมูลที่ตรงกับข้อเท็จจริง ทั้งนี้ต้องให้มีการวางระบบการสอบทานข้อมูลที่ต้องทั้งก่อนและหลังการบันทึกสู่ฐานข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ ตลอดจนให้วางแผนดำเนินการปรับฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง

13.2 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกใบรับรองเกษตรกรให้แล้วเสร็จก่อนการเปิดรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงการ โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจกับเกษตรกรให้มาขอออกใบรับรองเกษตรกรให้เป็นไปตามหลักการออกใบรับรองเกษตรกรของโครงการที่กำหนด นอกจากนี้ให้มีระบบการพิจารณาสอบทานข้อมูลและการรับรองข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิตข้าวเปลือกของเกษตรกรเป้าหมายให้มีความถูกต้องตามข้อเท็จจริง

14. องค์การคลังสินค้า (อคส.) กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการดังนี้

14.1 ปรับปรุงระบบการจัดทำข้อมูลการรับฝากข้าวเปลือก และออกใบประทวนสินค้าให้สามารถออกใบประทวนได้โดยเร็วตามเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งให้มีการประชุมซักซ้อมอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจ

เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดทำข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปแบบและมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

14.2 พิจารณาวางระบบที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับการรับจำนำข้าวเปลือก การออกไปประทอนสินค้ากับข้อมูลการจ่ายเงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อสามารถสอบทานข้อมูลได้อย่างถูกต้องก่อนการจ่ายเงินของ ธ.ก.ส. อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับวันที่รับจำนำ ชื่อเกษตรกร ปริมาณข้าว ประเภทข้าว ชนิดข้าว จำนวนเงินที่รับจำนำ ตลอดจนเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อสามารถดำเนินการตรวจสอบข้อมูลได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว

14.3 สั่งการ กำกับ ควบคุม ให้เจ้าหน้าที่ อคส. ประจำหน่วยรับฝากข้าวเปลือก ให้ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบเงินค้ำประกันของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ตลอดจนต้องให้ความสำคัญต่อการจัดทำทะเบียนค้ำประกันให้ครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน โดยต้องมอบหมายส่วนงานที่ต้องรับผิดชอบการรวบรวมข้อมูลการวางเงินค้ำประกันเป็นภาพรวมของทั้งประเทศ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการติดตาม ตรวจสอบอย่างเคร่งครัดต่อไป

14.4 วางระบบการติดตาม ตรวจสอบคลังสินค้ากลางอย่างเคร่งครัด ต่อเนื่อง สม่ำเสมอ และต้องกำกับ กำกับ ดูแล ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบรวมถึงบริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าว (เชอเวเยอร์) ต้องมีผู้ที่รับผิดชอบในการเปิด-ปิดคลังสินค้ากลางที่ชัดเจน และต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด กรณีเกิดปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายกับข้าวที่จัดเก็บในคลังสินค้ากลาง ให้มีระบบการรายงานอย่างชัดเจน รวดเร็ว และต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายเพิ่มขึ้น

14.5 ควรเตรียมความพร้อมรวมถึงวางแผนเป็นขั้นตอน หาก อคส. จะผลิตข้าวสารจำหน่าย เช่น

14.5.1 ระบบการตรวจสอบ ควบคุมคุณภาพข้าวตั้งแต่ก่อนผลิตและหลังจากผลิตเป็นข้าวสารเพื่อบรรจุถุง

14.5.2 รายชื่อและสถานที่ของร้านค้าหรือตัวแทนจำหน่ายรวมทั้งความสามารถในการรับจำหน่ายข้าวสารให้กับ อคส.

14.5.3 เงื่อนไขข้อตกลงของตัวแทนจำหน่ายข้าวสารถุง ทั้งคุณภาพ ต้นทุน ค่าขนส่ง การดูแลเก็บรักษา ฯลฯ รวมถึงความรับผิดชอบในภาระความเสี่ยงต่าง ๆ

14.5.4 แผนการผลิตและการจำหน่ายข้าวถุงของ อคส. ทั้งปริมาณ ระยะเวลา การหมุนเวียนของผลิตภัณฑ์ข้าวสารถุงเพื่อไม่ให้มีปริมาณข้าวค้างสต็อกหรือต้องจัดเก็บไว้นาน เพราะอาจเสื่อมคุณภาพ แผนการจัดเก็บรวมถึงสถานที่ที่จัดเก็บ การสต็อกสินค้า ตลอดจนจัดทำแผนการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์หากมีปัญหาข้าวสารถุงเสื่อมคุณภาพที่บรรจุถุงไปแล้วหากต้องนำออกมาปรับปรุงคุณภาพใหม่

14.5.5 การคำนวณต้นทุนของการดำเนินการทำข้าวสารถุง รวมถึงค่าเผื่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น การคำนวณจุดคุ้มทุน

14.5.6 การผลิตข้าวสารจากโครงการรับจำนำ รัฐบาลอาจพิจารณาประสานความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐที่จำเป็นต้องใช้ข้าวอยู่แล้วเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน เช่น เรือรบ โรงพยาบาล หน่วยงานทางทหาร การบริจาคเพื่อผู้ประสบภัยต่าง ๆ หรืออาจจะเป็นร้านธงฟ้า เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาข้าวสารสูงค้างสต็อกเป็นเวลานาน

15. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กระทรวงการคลัง ดำเนินการดังนี้

15.1 สั่งการและกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำข้าวเปลือกที่ยังค้างจากเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกร ให้ติดตามตรวจสอบข้อมูลของเกษตรกรระหว่างจำนำอย่างเคร่งครัดและให้ครบถ้วนทุกราย เพื่อป้องกันข้าวเปลือกขาดบัญชี และหากพบปัญหาเกี่ยวกับข้าวที่รับจำนำไว้ต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขปัญหาโดยเร็วและเคร่งครัด

15.2 จัดทำระบบที่สามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูลการรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงการกับองค์การคลังสินค้า (อคส.) เพื่อสามารถตรวจสอบและสอบยืนยันข้อมูลการรับจำนำข้าวเปลือก โดยเฉพาะกรณีใบประทวนสินค้า และสามารถจ่ายเงินได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว



จุดแข็ง และจุดอ่อน ของการดำเนินงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีจุดแข็งและจุดอ่อนสรุปได้ดังนี้

จุดแข็ง

1. เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นจากระดับราคาข้าวเปลือกที่สูงขึ้น
2. ช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาความผันผวนของราคาข้าวในช่วงที่มีปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกออกสู่ตลาดเป็นจำนวนมาก และเป็นการช่วยพยุงราคาข้าวไม่ให้ตกต่ำจนเกินไป
3. เกษตรกรมีทางเลือกหรือช่องทางในการระบายข้าวเปลือก ทั้งจากการการขายข้าวเปลือกสู่ตลาด หรือเลือกที่จะการจำนำข้าวเปลือกกับรัฐบาล แล้วไถ่ถอนนำไปขายในตลาดในช่วงระยะเวลาที่ได้ราคาข้าวที่เหมาะสม โดยเกษตรกรสามารถขายข้าวเปลือกสู่ตลาดหากได้รับราคาดีกว่าราคาจำนำ หรือเลือกที่จะนำข้าวเปลือกมาจำนำกับรัฐบาลในช่วงที่ราคาตลาดข้าวเปลือกต่ำกว่าราคารับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล จนเมื่อถึงช่วงเวลาที่ราคาข้าวเปลือกในตลาดมีราคาสูงขึ้นเป็นที่น่าสนใจ เกษตรกรสามารถไถ่ถอนข้าวเปลือกเพื่อขายให้กับพ่อค้าในตลาดได้
4. รัฐบาลสามารถที่จะบริหารจัดการสินค้าข้าวเพื่อยกระดับราคาข้าวทั้งตลาดในประเทศและตลาดต่างประเทศ เนื่องจากมีสต็อกข้าวอยู่ในมือจำนวนมาก ทำให้มีอำนาจต่อรองในตลาดสูง
5. หากมีการบริหารจัดการที่ดี รัฐบาลสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับข้าวที่รับจำนำไว้หรือเพิ่มช่องทางการจำหน่ายออกสามารถระบายข้าวเปลือกที่รับจำนำได้ในราคาที่สูงกว่าราคาที่รับจำนำหรือดำเนินการมีกำไร จะเป็นการช่วยเพิ่มรายได้ของรัฐบาล ไม่เป็นภาระต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

จุดอ่อน

1. รัฐบาลมีภาระในการบริหารจัดการข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้ หากมีการบริหารจัดการที่ไม่ดี ระบายข้าวเปลือกที่รับจำนำได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่รับจำนำหรือดำเนินการขาดทุน จะเป็นภาระต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน
2. การรับจำนำข้าวเปลือกเป็นการแทรกแซงบิดเบือนกลไกราคาตลาด ทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น ผู้บริโภคในประเทศต้องรับภาระในการบริโภคข้าวในราคาที่สูงขึ้น ขณะที่การกำหนดราคารับจำนำสูงจะทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจในการเพิ่มพื้นที่หรือรอบการผลิตมากขึ้น และทำให้มีผลผลิตข้าวเปลือกออกสู่ตลาดในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณในการรับจำนำข้าวเพิ่มสูงขึ้น

3. ทำให้เกษตรกรขาดการพัฒนาปรับปรุงการผลิต เนื่องจากราคาที่ขายได้สูงกว่าราคาปกติหรือสูงกว่าราคา
ที่ควรจะเป็นในตลาด ซึ่งไม่ได้สะท้อนประสิทธิภาพหรือต้นทุนการผลิตที่แท้จริงของเกษตรกร เช่น
กรณีที่เกษตรกรมีต้นทุนในการผลิตข้าวเปลือกสูงเท่ากับราคาตลาด เกษตรกรควรจะต้องมีการพัฒนา
ปรับปรุงการผลิตโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตหรือลดต้นทุนการผลิต แต่การที่เกษตรกรสามารถ
ขายผลผลิตข้าวเปลือกได้ในราคารับจำนำซึ่งสูงกว่าราคาตลาดจะทำให้เกษตรกรขาดการให้
ความสำคัญต่อการพัฒนาปรับปรุงการผลิต หรือในกรณีที่เกษตรกรมีการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพผลผลิต
ข้าวเปลือกให้มีคุณภาพสูง แต่สามารถขายได้ในราคาที่รับจำนำซึ่งไม่แตกต่างจากผลผลิตข้าวทั่วไป จะทำให้
เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพผลผลิตข้าว
4. การรับจำนำข้าวเปลือกแม้ว่าจะเป็นการช่วยทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกในประเทศสูงขึ้น ขณะเดียวกันก็
จะเป็นการทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกในประเทศสูงกว่าราคาข้าวเปลือกของคู่แข่งโดยเปรียบเทียบใน
ตลาดต่างประเทศที่ไม่มีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งจะทำให้ผู้ส่งออกข้าวของไทยเสียเปรียบในการ
แข่งขัน ไม่สามารถส่งออกไปแข่งขันกับต่างประเทศได้
5. เนื่องจากการรับจำนำข้าวเปลือกมีขั้นตอนการดำเนินโครงการและมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาก หากไม่มี
ระบบการควบคุม กำกับดูแลที่ดี อาจทำให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตได้
6. การที่รัฐบาลมีปริมาณข้าวเปลือกจากการรับจำนำจำนวนมากที่ยังไม่สามารถระบายได้ ซึ่งอาจมีการ
จัดเก็บไว้ในโรงสีหรือคลังสินค้ากลาง จะทำให้การดูแลรักษาคุณภาพข้าวไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง
ครบถ้วน หรืออาจตรวจสอบได้เฉพาะรอบนอกของกองข้าว นอกจากจะทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพแล้ว
อาจเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการทุจริต หรือความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานได้ เช่น โรงสีอาจหมุนเวียน
นำข้าวไปใช้ก่อน หรือมีการปลอมปนคุณภาพข้าว หรือมีการนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาแทน
เป็นต้น