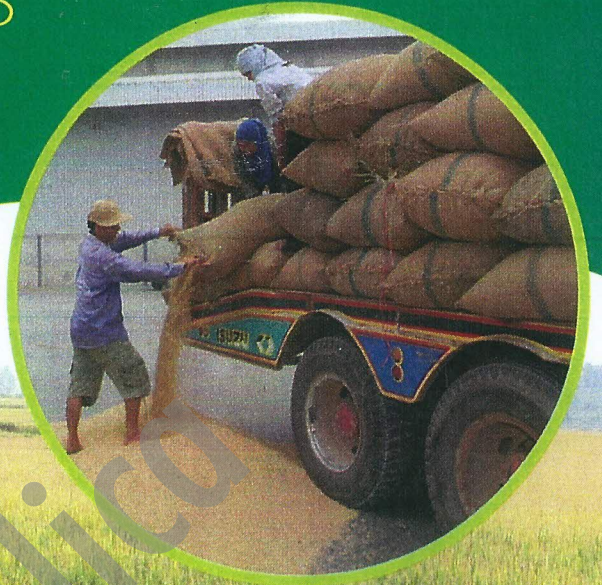


ข้าวเสนาอ

แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพ
โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี
ปีการผลิต 2554/55



ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
เคียงคู่รัฐคำประชาชน

เอกสารเชิงวิชาการ
16 กันยายน 2554

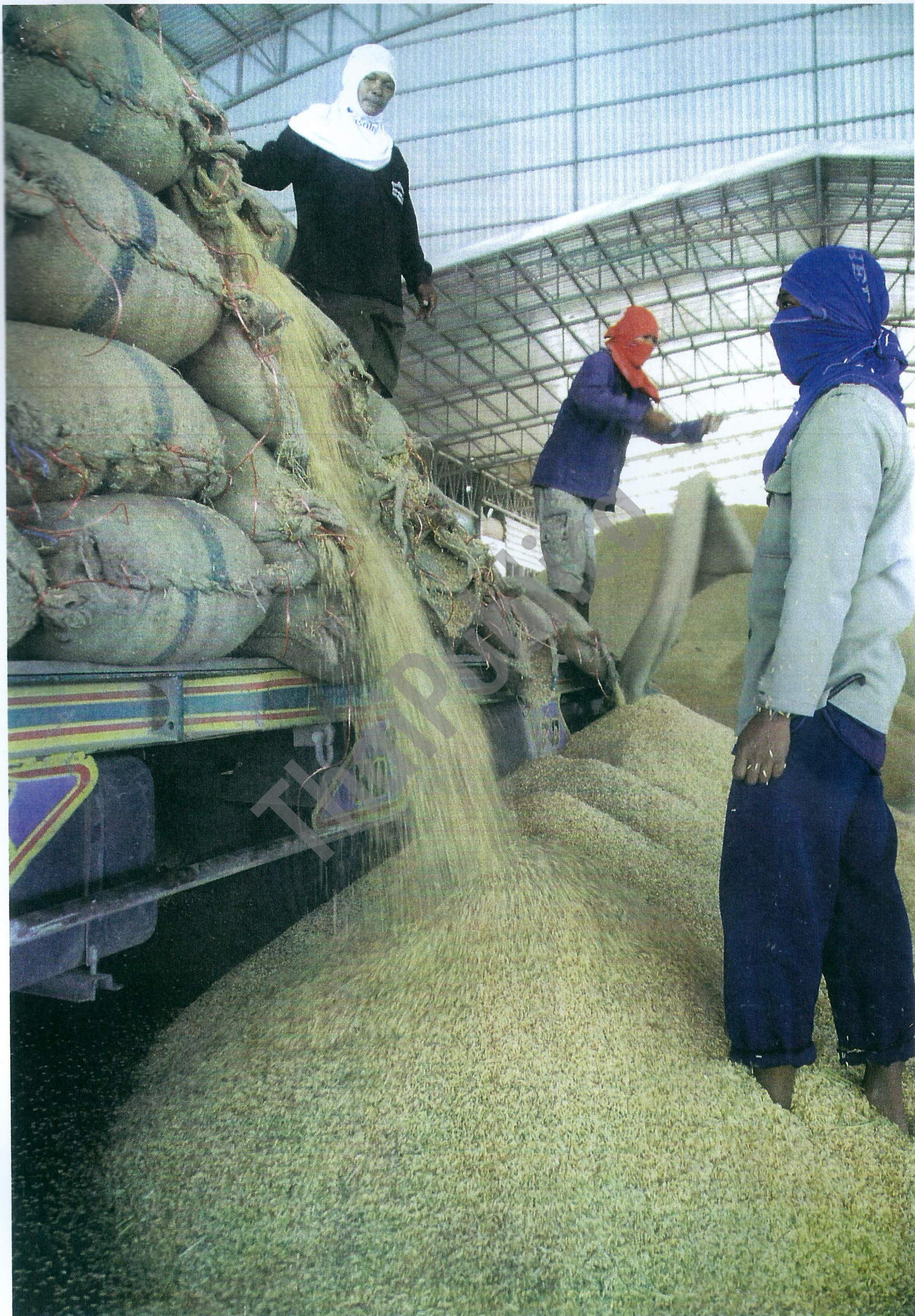


ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ข้อเสนอ

แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพ
โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี
ปีการผลิต 2554/55

เอกสารเชิงวิชาการ
16 กันยายน 2554



แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพ

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี

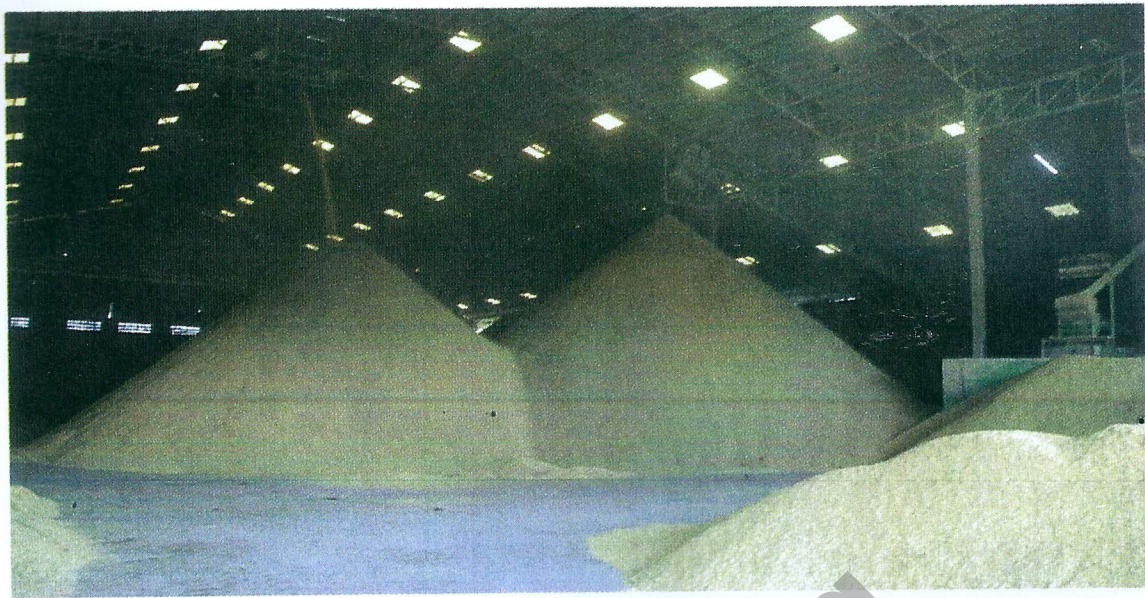
ปีการผลิต 2554/55

1. ความเป็นมา

(1) รัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินการยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกราคาตลาดโลกโดยใช้วิธีการบริหารจัดการทางการตลาด และกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และนำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร

(2) คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2554 อนุมัติกรอบชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และงบประมาณการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบกรอบ วิธีการ





หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 และพิจารณาอนุมัติงบประมาณดำเนินการโครงการต่อไป

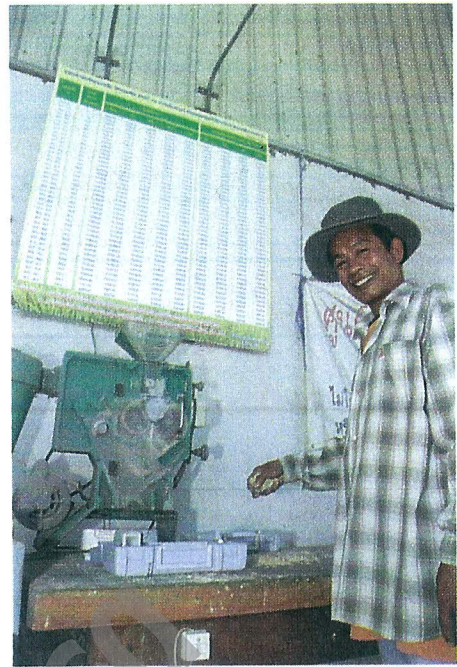
(3) คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 มีมติเห็นชอบกรอบแนวทางการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ดังนี้

(3.1) การกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือก ณ ความชื้น 15 % ดังนี้

ชนิดข้าวเปลือก	ราคารับจำนำ (บาท/ตัน)
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	20,000
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม)	18,000
ข้าวเปลือกปทุมธานี (42 กรัม)	16,000
ข้าวเปลือกเหนียว 10 % เมล็ดยาว	16,000
ข้าวเปลือกเหนียว 10 % เมล็ดสั้น	15,000
ข้าวเปลือกเจ้า 100 %	15,000
ข้าวเปลือกเจ้า 5 %	14,800
ข้าวเปลือกเจ้า 10 %	14,600
ข้าวเปลือกเจ้า 15 %	14,200
ข้าวเปลือกเจ้า 25 %	13,800

ทั้งนี้ ราคารับจำนำข้างต้นให้ปรับเพิ่ม - ลด ตามจำนวนกรัม ในอัตรากรัมละ 200 บาท

(3.2) เป้าหมายการรับจำนำ ไม่จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งโครงการ ส่วนปริมาณข้าวเปลือกที่เกษตรกรแต่ละรายจะจำนำได้ไม่จำกัดจำนวนเช่นกัน โดยต้องเป็นข้าวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเองในปีการผลิต 2554/55 และต้องมีหนังสือรับรองเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งผ่านการทำประชาคม และเกษตรกรลงชื่อรับรองตัวเอง พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรและปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงชื่อรับรองด้วย



(3.3) ระยะเวลาดำเนินการรับจำนำ ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 - วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555 ยกเว้นภาคใต้ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555 - 31 กรกฎาคม 2555 กำหนดระยะเวลาให้ถอน 4 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ระยะเวลาโครงการตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 - วันที่ 30 กันยายน 2555



(3.4) วิธีการรับจำนำ ให้รับจำนำข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมจังหวัด และข้าวเปลือกปทุมธานี เฉพาะใบประทวนเท่านั้น โดยให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) รับสมัครโรงสีและตลาดกลางเข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำ เพื่อให้เกษตรกรนำใบประทวนไปจำนำกับ ธ.ก.ส. และให้ ธ.ก.ส. จ่ายเงินให้กับเกษตรกรภายใน 3 วันทำการโดยให้โรงสีที่รับฝากข้าวเปลือกไว้ดำเนินการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารส่งมอบเข้าโกดังกลาง ตามหลักเกณฑ์และมติของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวสำหรับตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการให้เก็บรักษาข้าวเปลือกไว้ในโกดังที่ อคส. หรือ อ.ต.ก. กำหนดเป็นโกดังกลาง

ในกรณีการรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ และข้าวเปลือกเหนียว ให้รับจำนำใบประทวนเท่านั้น แต่อาจพิจารณาให้มีการรับจำนำยุ่งฉางเกษตรกรเฉพาะในพื้นที่ที่มียุ่งฉางเก็บรักษา และมีการดูแลได้มาตรฐานตามหลักเกณฑ์และมติของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว





(3.5) หลักเกณฑ์การรับจำนำ

1) เกษตรกรผู้มีสิทธิจำนำจะต้องมีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเป็นลูกค้ำ ธ.ก.ส.

2) การรับจำนำข้ามเขตของเกษตรกร เกษตรกรจะสามารถจำนำข้าวเปลือกได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเองเท่านั้น ยกเว้นพื้นที่ตำบลติดต่อกัน กรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจะจำนำข้ามเขตเกินกว่าระดับตำบล ให้คณะกรรมการระดับจังหวัด แจ้างฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเปลือกพิจารณาต่อไป

(3.6) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการของหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ ธ.ก.ส. อคส. อ.ต.ก. กรมการค้าภายใน และกรมส่งเสริมการเกษตร รวมทั้งสิ้น 435,547.647 ล้านบาท แยกเป็นวงเงินหมุนเวียนที่ใช้ในการรับจำนำจำนวน 410,000 ล้านบาท และวงเงินจ่ายขาด จำนวน 25,547.647 ล้านบาท

(4) การกำกับการดำเนินงานโครงการ ตามมติ กขช. ในการประชุมครั้งที่ 1/2554 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามโครงการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมิน และรายงานผล ตลอดจนแก้ไข

ปัญหาการดำเนินงานตามโครงการ จำนวน 6 คณะ ดังนี้

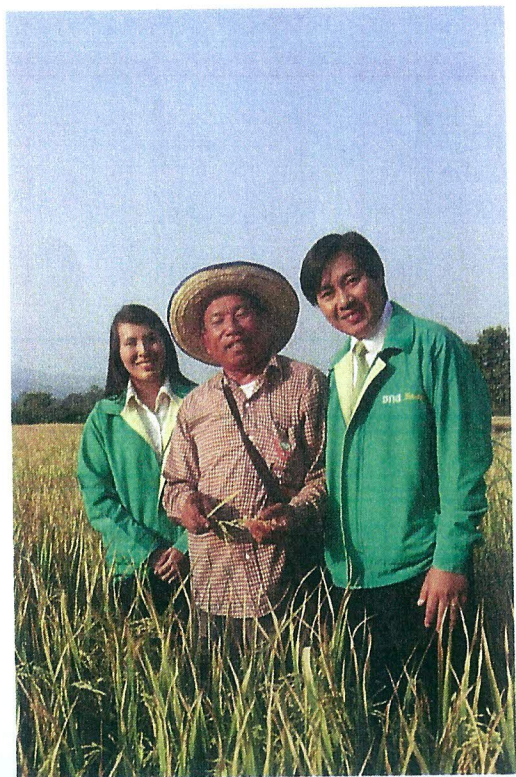
(4.1) คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เสนอแผนงาน โครงการและมาตรการด้านการผลิตข้าว รวมทั้งแนวทางการส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าว

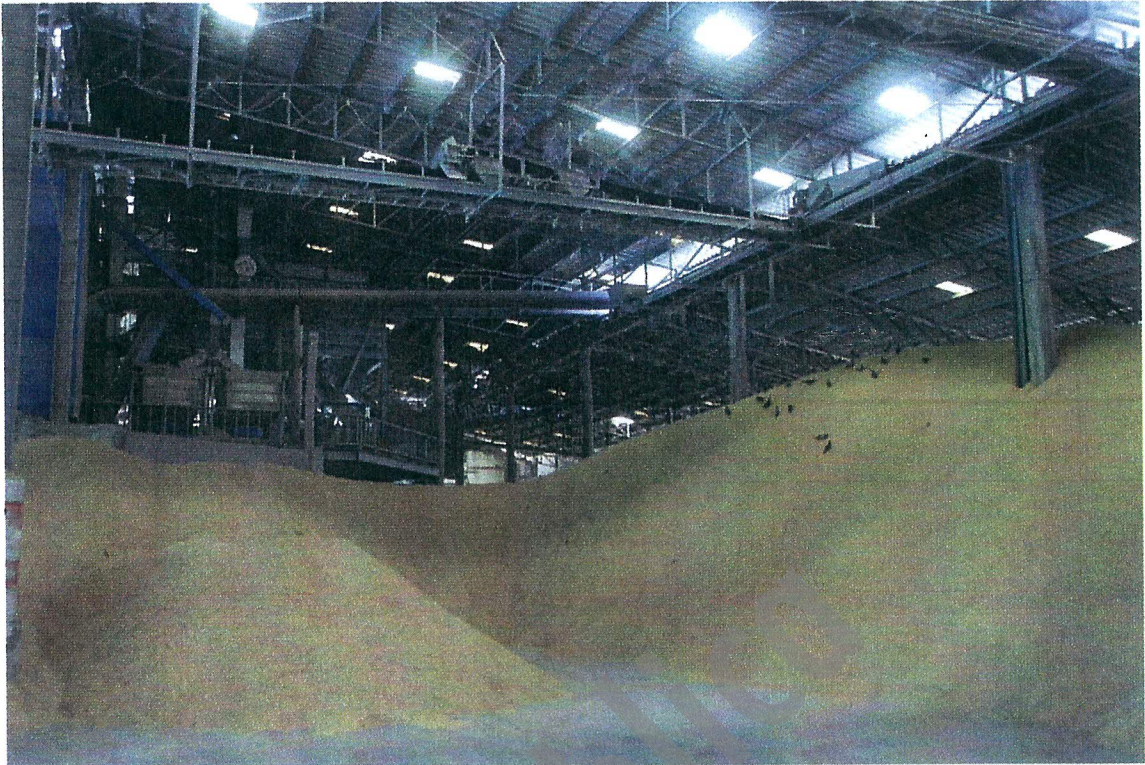
(4.2) คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สาระผล) เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เสนอแผนงาน โครงการ มาตรการ และแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการตลาดข้าวที่เหมาะสม

(4.3) คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่วางระบบและกำกับดูแลการรับจำนำให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นธรรมแก่เกษตรกร รวมทั้งแก้ไขปัญหาการรับจำนำให้เกษตรกร

(4.4) คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สาระผล) เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่สั่งสีแปรสภาพข้าวเปลือก และกำหนดอัตราส่งมอบข้าวสารที่ได้จากการแปรสภาพเข้าโกดังกลาง รวมทั้งกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเปลือก ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ

(4.5) คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สาระผล) เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ราคา ปริมาณ และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่นๆ ที่คงเหลือของรัฐบาล กำหนดวิธีการระบายข้าวตามความจำเป็น รวมทั้งการระบาย





จำหน่ายข้าวสารในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) โดยเป็นไปตามแผนการระบายข้าวและให้ค้ำประกันถึงผลกระทบต่อราคาตลาด โดยใช้ระบบการส่งออกเป็นสำคัญ

(4.6) คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สารผล) เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบทุกขั้นตอนของกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการรับจำนำ เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้อย่างรอบคอบโปร่งใส เป็นธรรมและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง

แผนผังแสดงขั้นตอนการรับจำนำข้าวเปลือกโดยใช้ใบประทวนสินค้า



2. สรุปผลการดำเนินงานการรับจำนำข้าวเปลือก ที่ผ่านมาของ ธ.ก.ส.

2.1 บทบาทของ ธ.ก.ส. ในการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ที่ผ่านมาตรฐานได้ ดังนี้

ระยะที่ 1 การชะลอการขายผลผลิตของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว
(ปีการผลิต 2527/28 ถึงปีการผลิต 2542/43)

ข้าวเปลือกเป็นสินค้าเกษตรที่ทุกปีมักจะประสบปัญหาราคาคงต่ำ
มาโดยตลอด ทั้งนี้ เนื่องจากช่วงเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกจะออกสู่ตลาดมาก
ขณะที่ความต้องการมีสม่ำเสมอตลอดทั้งปี ดังนั้น แนวทางการแก้ไขที่
รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยใช้มาโดยตลอดก็คือ มาตรการรับจำนำเพื่อชะลอ
ไม่ให้นำข้าวเปลือกส่วนที่เกินความต้องการของตลาดออกสู่ตลาด โดย
มาตรการรับจำนำถือเป็นการประกันราคาขั้นต่ำให้แก่เกษตรกรผู้จำหน่าย
ในตัวด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากหากราคาข้าวเปลือกขยับตัวสูงขึ้นกว่าราคารับ
จำนำบวกดอกเบี้ยซึ่งปกติคิดในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี เกษตรกรสามารถ
มาขอไถ่ถอนข้าวเปลือกออกไปขายเองได้ แต่หากราคาข้าวเปลือกต่ำกว่า
ราคารับจำนำบวกด้วยดอกเบี้ย เกษตรกรสามารถปล่อยให้ข้าวเปลือกที่
จำนำหลุดจำนำได้ โดยที่เกษตรกรไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น





โดยในระยะเริ่มต้น (ปีการผลิต 2527/28) เริ่มจากการที่องค์การคลังสินค้า (อคส.) เช่าคลังสินค้าเอกชนที่ตั้งอยู่ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเก็บรักษาข้าวเปลือกที่รับจำนำ โดยการออกไปประทวนสินค้าให้เกษตรกรใช้เป็นหลักประกันการกู้เงินจากธนาคาร ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของเกษตรกร เนื่องจากต้องขนข้าวเปลือกไปจำนำในระยะทางที่ไกลๆ ต่อมา (ปีการผลิต 2529/30) รัฐบาลจึงมอบหมายให้ธนาคารรับจำนำข้าวเปลือกที่เก็บไว้ที่ยุ้งฉางของเกษตรกร ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นที่นิยมของเกษตรกรเป็นอย่างมาก จึงได้ถือใช้มาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้น ในปีการผลิต 2542/43-2543/44 รัฐบาลได้เริ่มทำการรับจำนำประทวนสินค้านำมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยเริ่มจากการให้ อคส. เช่าคลังสินค้าเอกชนออกไปรับฝากและประทวนสินค้าในรูปข้าวสารให้เกษตรกร เพื่อนำมาจำนำกับ ธ.ก.ส. ซึ่งวิธีนี้ค่อยๆ ได้รับความนิยมจากเกษตรกรมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากคลังสินค้าที่ อคส. เช่าจะไม่ไกลจากบ้านและยุ้งฉางของเกษตรกร

ระยะที่ 2 การกำหนดราคาจำนำให้สูงกว่าตลาดในขณะนั้น (ปีการผลิต 2543/44 ถึงปัจจุบัน)

ต่อมาเมื่อเกษตรกรให้ความนิยมกับการจำนำข้าวเปลือกมากขึ้น ทั้งการจำนำประทวนสินค้าและการจำนำที่ยุ้งฉางของเกษตรกร มาตรการ

รับจำนำจึงได้ถูกนำมาปรับใช้เป็นมาตรการในการขึ้นตลาดข้าวเปลือกโดยการที่รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดข้าวเปลือกในขณะนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการ ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า หากต้องการซื้อข้าวจากท้องตลาดต้องซื้อในราคาที่เท่าเทียมหรือสูงกว่าราคารับจำนำ ซึ่งการที่รัฐบาลเริ่มเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดปกติ ส่งผลให้รัฐบาลต้องรับภาระการเก็บรักษาข้าวเปลือก ข้าวสาร ในภาวะที่ตลาดปกติเป็นจำนวนมาก ภาวะดังกล่าวจะผ่อนคลายลงเมื่อปีใดที่การผลิตข้าวของโลกเกิดความเสียหาย เช่น ปีการผลิต 2550/51 ที่ทั้งประเทศผู้ผลิต ผู้บริโภคข้าวประสบภัยธรรมชาติอย่างร้ายแรงจนทำให้ตลาดการค้าข้าวของโลกเกิดความตื่นตระหนกว่าจะเกิดการขาดแคลนข้าวบริโภค จึงเร่งนำเข้าข้าวเพื่อสต็อกไว้บริโภค ซึ่งผลจากความตื่นตระหนกดังกล่าวได้ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกข้าวสาร ต่างขยับตัวสูงขึ้นจากราคาปกติมากกว่า 1 เท่าตัว อย่างไรก็ตามเมื่อตลาดหายจากภาวะตื่นตระหนก ราคาข้าวก็เริ่มขยับตัวกลับเข้าสู่ภาวะปกติ เช่นในปัจจุบัน

2.2 ธ.ก.ส. ได้ประมวลสรุปสภาพปัญหาอุปสรรคสำคัญจากการดำเนินงานในอดีต เพื่อใช้เป็นแนวทางการป้องกันผลกระทบที่อาจ



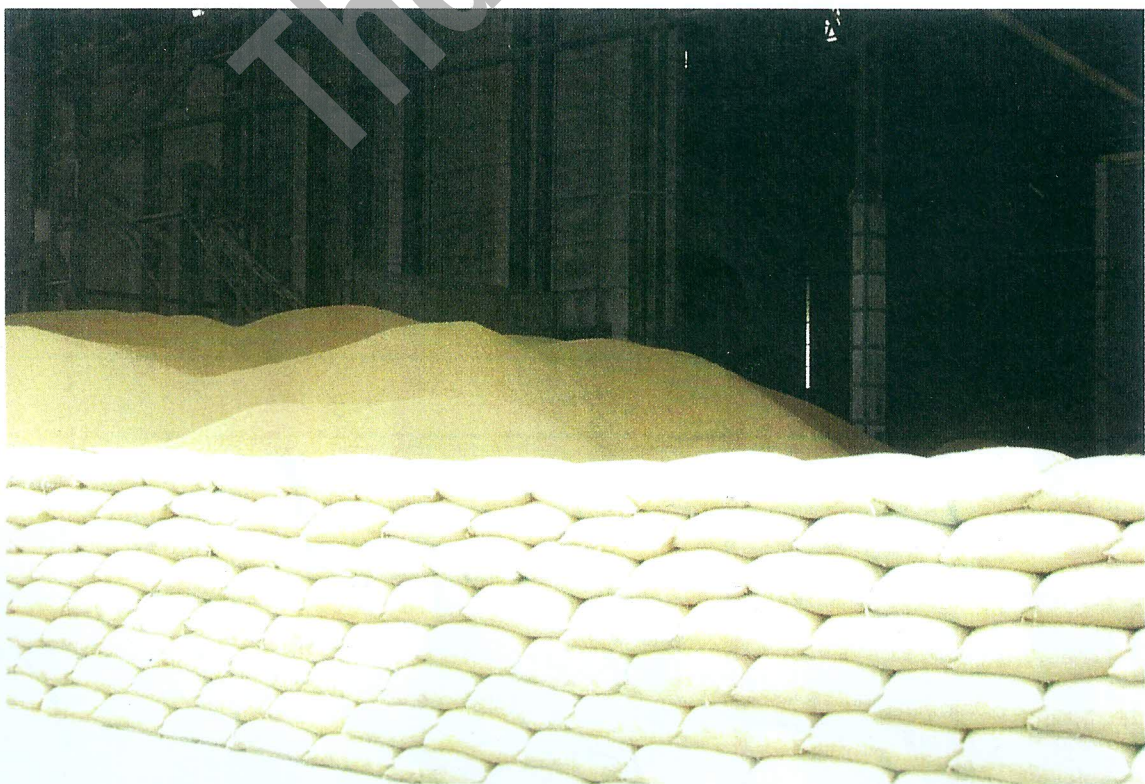
เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในโอกาสต่อไป จำแนกเป็นประเด็นได้ ดังนี้

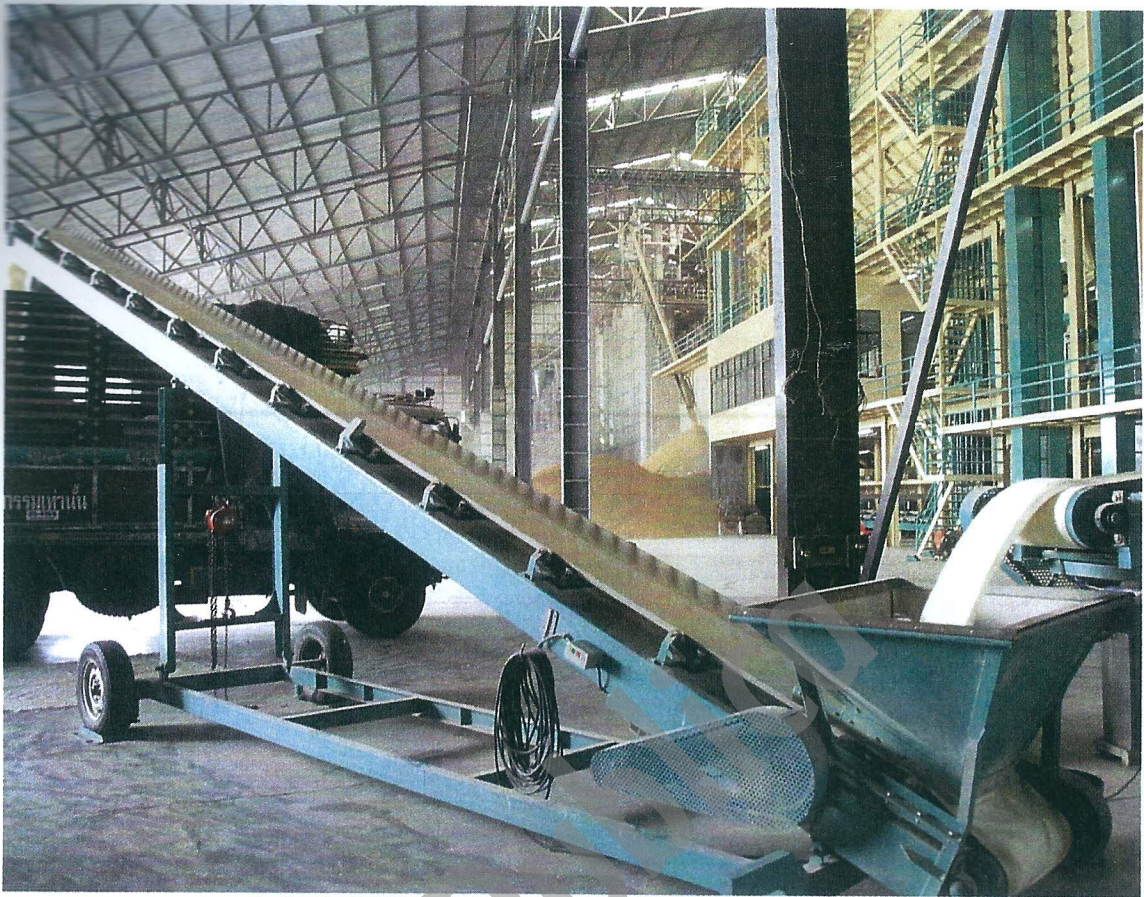
เกษตรกร

- (1) แจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จ เช่นพื้นที่และผลผลิตเกินจริง
- (2) ขยายสิทธิการเข้าร่วมโครงการให้ผู้อื่น
- (3) เปลี่ยนข้าวเปลือกจำนำในยุ้งฉาง จากข้าวคุณภาพดี เป็นข้าวคุณภาพต่ำ
- (4) นำข้าวเปลือกจำนำออกจำหน่าย โดยไม่ได้รับอนุญาต

โรงสี

- (1) สวมสิทธิเกษตรกร โดยนำข้าวเปลือกโรงสีที่ได้จากการค้าปกติ เข้าร่วมโครงการในนามของเกษตรกร
- (2) ตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกของเกษตรกรไม่ตรงตามข้อเท็จจริง เช่น ความชื้น น้ำหนัก และคุณภาพ
- (3) นำข้าวเปลือกรับฝากไว้ไปหมุนเวียนออกขาย
- (4) นำข้าวสารนอกโครงการส่งมอบเข้าคลังกลางแทนข้าวสารตามโครงการ (เปาเกา)
- (5) ส่งมอบข้าวสารเข้าคลังกลางไม่ตรงตามคุณภาพข้าวที่กำหนด





โกดังกลาง

- (1) นำข้าวสารคุณภาพต่ำมาลับเปลี่ยนข้าวสารดีในโครงการ
- (2) นำข้าวสารที่ฝากไว้ไปขาย
- (3) ไม่ดูแลรักษาคุณภาพข้าวตามสัญญา กับ อคส. และ อ.ต.ก.

บริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าว

ตรวจและรับข้าวสารที่คุณภาพต่ำกว่าที่โครงการกำหนด

การระบายข้าวในโกดังกลาง

- (1) ระบายข้าวล่าช้าทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพและค่าใช้จ่ายเก็บรักษาสูง
- (2) มีภาระขาดทุนเนื่องจากข้าวคุณภาพต่ำ และต้นทุนการรับจำนำสูง
ธ.ก.ส.

(1) มีภาระขาดทุนตามโครงการรับจำนำเดิมสะสมค้างชำระ **ธ.ก.ส.** จำนวนมาก

(2) เผชิญกับความเสี่ยงในการจัดหาเงินทุน และการจัดการกับสภาพคล่องของธนาคาร ภาระงานที่จะกระทบต่อการดำเนินงานปกติ และความเสี่ยงจากการปฏิบัติงาน

2.3 สถานะของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและการดำเนินงานต่อเนื่อง

ในภารกิจที่รัฐบาลแต่ละยุคสมัยได้มอบหมายให้ ธ.ก.ส. ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและโครงการต่อเนื่องจากการรับจำนำข้าวเปลือก (เช่น การระบายข้าวสาร) จวบจนปัจจุบัน มีสถานะหนึ่งคงเหลือ ณ วันปิดบัญชีโครงการเหล่านั้น (ณ 31 ธันวาคม 2553) และสถานะล่าสุด ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2554 รวมทั้งสิ้น 13 โครงการ แสดงตัวเลขภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องชดเชยให้แก่ ธ.ก.ส. ได้ดังตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 1 แสดงสถานะหนึ่งคงเหลือ ณ 31 ธันวาคม 2553

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท ผลิตผลที่ รับจำนำ	ภาระหนึ่งคง เหลือ (1)	ดอกเบีย (2)	ประมาณการ มูลค่าสินค้า คงเหลือ (3)*	ผลขาดทุน (4)=(1)-(3)	ภาระ งบประมาณ (5)=(4)+(2)
1.ข้าว	150,870.41	9,046.56	62,157.01	88,713.40	97,759.96
2.อื่นๆ	15,352.90	25.49	8,570.73	6,782.17	6,807.66
รวม	166,223.31	9,072.05	70,727.74	95,495.57	104,567.62

ที่มา : ตามมติคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำผลิตผลตามนโยบายรัฐบาล
หมายเหตุ * มูลค่าสินค้าคงเหลือนับรวมสินค้าที่รอการชำระเงิน

ตารางที่ 2 แสดงสถานะหนึ่งคงเหลือ ณ 31 สิงหาคม 2554

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท ผลิตผลที่ รับจำนำ	ภาระหนึ่งคง เหลือ (1)	ดอกเบีย (2)	ประมาณการ มูลค่าสินค้า คงเหลือ (3)*	ผลขาดทุน (4)=(1)-(3)	ภาระ งบประมาณ (5)=(4)+(2)
1.ข้าว	140,332.62	8,711.57	33,790.20	106,542.47	115,253.99
2.อื่นๆ	15,352.85	23.58	411.65	14,941.15	14,964.78
รวม	155,685.47	8,735.15	34,201.85	121,483.62	130,218.77

ที่มา : ธ.ก.ส. (คำนวณตามระยะเวลาที่เพิ่มขึ้น)

3. ข้อเสนอแนะทางการพัฒนาและป้องกัน ความเสียหายจากการดำเนินโครงการรับจำนำ ข้าวนาปี ปีการผลิต 2554/55

จากประสบการณ์และบทเรียนที่ ธ.ก.ส. ดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาลตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รวมถึงครั้งล่าสุดในการรับจำนำข้าวเปลือกเมื่อฤดูกาลผลิตปี 2551/52 ที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน ธ.ก.ส. เห็นว่าทางออกเท่าที่เป็นไปได้ในการขับเคลื่อนนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จมากขึ้นในปีการผลิต 2554/55 ภายใต้ความทุ่มเทและเคร่งครัดในการปฏิบัติของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน รวมถึง ธ.ก.ส. ดังนี้

ประเด็นปัญหา	ผลกระทบ/ ความเสียหาย	ข้อเสนอในการจัดการ
1. การรับขึ้นทะเบียนเกษตรกร 1.1 มีการสวมสิทธิ์เกษตรกร 1.2 แจ้งข้อมูลเท็จเกี่ยวกับเนื้อที่ปลูกและผลผลิตเกินจริง 1.3 ขาดสิทธิการเข้าร่วมโครงการให้บุคคลอื่น 1.4 การขึ้นทะเบียนในเขตพื้นที่ประสบภัยพิบัติ	1. ความช่วยเหลือไม่ถึงมือเกษตรกร 2. รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่ม (ปริมาณข้าวที่รับจำนำจะมากกว่าปริมาณข้าวที่สามารถผลิตได้จริง) 3. เพิ่มภาระในการติดตามแก้ไขปัญหา	1. ให้เกษตรกรอำเภอและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรองความเป็นเกษตรกร 2. ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านรับรองและยืนยันความเป็นเกษตรกร 3. ใช้ข้อมูลการขึ้นทะเบียนการผลิตของกระทรวงเกษตรฯ ที่มีอยู่เดิมมาเปรียบเทียบข้อมูลการผลิตของเกษตรกรที่จะขอจำนำข้าวในครั้งนี้อย่างใกล้ชิด 4. นำข้อมูลเกษตรกรพื้นที่ประสบภัยพิบัติมาประกอบการขึ้นทะเบียน 5. ในระยะยาว ให้นำระบบ GIS และ GPS มากำหนดพิกัดพื้นที่การผลิตของเกษตรกร 6. บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น การแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จต่อทางราชการ

ประเด็นปัญหา	ผลกระทบ/ ความเสียหาย	ข้อเสนอในการจัดการ
<p>2. การรับมอบข้าวเปลือก ณ จุดรับจำนำ</p> <p>2.1 โรงสีนำข้าวของตนเองมาเข้าร่วมโครงการ</p> <p>2.2 โรงสีตรวจสอบคุณภาพข้าวเกษตรกรไม่ตรงกับข้อเท็จจริง</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีการสมคบกับเกษตรกรเพื่อใช้สิทธิ์มาจำนำ 2. เป็นช่องทางให้มีการหมุนเวียนข้าวเข้าโครงการ 3. ไม่สนับสนุนให้เกษตรกรปลูกข้าวคุณภาพดี 4. เกษตรกรไม่ได้รับราคาตามสภาพข้าวที่ควรเป็น 5. โรงสีอาศัยช่องว่างจากการรับซื้อข้าวคุณภาพต่ำจากเกษตรกรและนำมาจำนำกับรัฐในราคาจำนำที่สูงกว่าทำให้รัฐเสียประโยชน์ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ตรวจสอบชื่อของโรงสีที่จะเข้าร่วมโครงการก่อนเริ่มรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกรและระหว่างดำเนินโครงการ โดยจัดทำเป็นบัญชีแสดงข้าว (Stock Card) จำแนกให้ชัดเจนในส่วนของข้าวเปลือกที่โรงสีมีก่อนรับจำนำ และข้าวเปลือกที่รับจำนำจริงจากเกษตรกร 2. มอบหมายให้มีพนักงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐมาปฏิบัติงานกำกับดูแลการส่งมอบข้าวเปลือกของเกษตรกร ณ โรงสี 3. กำหนดเวลาดำเนินการเปิด-ปิดที่โรงสีให้ชัดเจน 4. ติดตั้งกล้อง CCTV ณ จุดบริการส่งมอบข้าวเชื่อมโยงไปยังศูนย์ควบคุม มีการส่งสัญญาณเตือนให้ผู้รับผิดชอบทราบ และมีการสุ่มตรวจสอบข้อมูลใน CCTV อย่างใกล้ชิด 5. ให้มีการสุ่มสอบการนำข้าวเข้าโรงสี โดยคณะกรรมการประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานเอกชนกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดและจริงจัง 6. ในระยะถัดไป ควรพัฒนาระบบการออกใบประทวนอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้กระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าภาพดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นปัญหา	ผลกระทบ/ ความเสียหาย	ข้อเสนอในการจัดการ
<p>3. การเก็บรักษาข้าวเปลือกที่โรงสี</p> <p>3.1 ข้าวจำนำเสื่อมคุณภาพเร็ว</p> <p>3.2 การลักลอบนำข้าวเปลือกไปขายโดยไม่ได้รับอนุญาต</p>	<p>เป็นภาระแก่โรงสี จึงจูงใจให้โรงสี มีการหมุนเวียนข้าว หรือนำข้าวออกขาย (ข้าวเปลือกจะเสื่อมสภาพเร็ว ถ้าไม่มีการแปรสภาพ ในระยะเวลาที่เหมาะสม)</p> <p>2. โรงสีมีเจตนาทุจริต</p>	<ol style="list-style-type: none"> กำหนดแผนให้มีการแปรสภาพข้าวที่ชัดเจนและรวดเร็ว ทุก 7 วัน ทุก 7-15 วันต้องมีการสุ่มตรวจคุณภาพข้าว โดย Surveyor กลาง ที่โรงสี ติดตั้งสัญญาณเตือนการบุกรุก และติดตั้งกล้อง CCTV ที่สถานที่จัดเก็บข้าวเปลือก เชื่อมโยงไปยังศูนย์ควบคุมและสถานีตำรวจในพื้นที่ กำหนดเวลาเปิด-ปิดโกดังให้ชัดเจน และให้มีกุญแจเปิด-ปิด โกดัง (อย่างน้อย 2 ฝ่าย ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ และโรงสี) ในการถือกุญแจ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบจากส่วนกลาง (โดยมีผู้ตรวจราชการจากสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน) สุ่มตรวจสอบเป็นระยะ บังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัด เช่น การลักลอบการขายข้าว จะต้องถูกดำเนินคดีทางอาญารวมถึงการใช้มาตรการเชิงนโยบายตัดสิทธิ์การเข้าร่วมโครงการเป็นระยะเวลา 3 ปี ให้มีระบบรายงานสต็อกข้าวเปลือกเป็นประจำ และมีผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอก ดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงข้าว (Stock Card) อย่างสม่ำเสมอ

ประเด็นปัญหา	ผลกระทบ/ ความเสียหาย	ข้อเสนอในการจัดการ
<p>4. การสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร</p> <ul style="list-style-type: none"> - โรงสีส่งมอบข้าวไม่ตรงตามคุณภาพและมาตรฐานที่กำหนด 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐจะสูญเสียรายได้จากส่วนต่างคุณภาพข้าวที่ต่ำกว่าที่รับจำนำ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการสีแปรและจัดเก็บข้าวสาร (โดยมีผู้ตรวจราชการจากสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) เพื่อทำหน้าที่สั่งการสีแปรข้าวเปลือกตามกำหนดเวลาและมีบทลงโทษโรงสีที่ไม่ดำเนินการตามคำสั่งคณะกรรมการฯ โดยระงับการรับจำนำของโรงสีนั้นๆ 2. กำหนดให้มี Surveyor กลาง สุ่มตรวจคุณภาพข้าวทั้งก่อนและหลังสีแปรสภาพที่โรงสี 3. มีการตรวจสอบการทำงานของ Surveyor ประจำโกดัง โดย Surveyor กลาง (Surveyor ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ) ที่หน้าโกดังเก็บข้าวสาร

ประเด็นปัญหา	ผลกระทบ/ ความเสียหาย	ข้อเสนอในการจัดการ
<p>5. การจัดเก็บข้าวสารในโกดังกลางที่อยู่ในความดูแลของ อตก. อคส. (เตรียมระบายข้าวสู่ตลาด)</p> <p>5.1 การสืบเปลี่ยนข้าว/ข้าวหาย</p> <p>5.2 ข้าวจัดเก็บนานทำให้คุณภาพเสื่อมตามระยะเวลาและเกิดจากการจงใจของผู้ต้องการได้ประโยชน์จากการประมล</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐสูญเสียรายได้จากการเสื่อมคุณภาพข้าว 2. รัฐมีค่าใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้นเพื่อรักษาคุณภาพข้าว เช่น การรมยาฆ่ามอด 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีการถือฤกษ์เข้าโกดังกลางเก็บข้าวสารของ 3 ฝ่าย (ประกอบด้วยเจ้าของโกดัง อคส./อตก. และ Surveyor ประจำโกดัง) 2. มีคณะกรรมการระดับจังหวัด และมีคณะกรรมการตรวจสอบจากส่วนกลาง (โดยมีผู้ตรวจราชการจากสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) สุ่มตรวจสอบเป็นระยะ 3. ติดตั้งสัญญาณการบุกรุกและติดตั้งกล้อง CCTV ที่โกดังกลาง เชื่อมโยงไปยังศูนย์ควบคุมและสถานีตำรวจในพื้นที่ และให้มีผู้รับผิดชอบเฝ้าติดตาม และสุ่มตรวจข้อมูลใน CCTV 4. สร้างระบบข้อมูลเพื่อดูแลควบคุมสต็อกข้าวสาร และใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบปริมาณคงเหลือที่โกดังกลาง 5. ให้มีการประกันวินาศภัย และการประกันคุ้มครองจากการโจรกรรม โดยกำหนดให้รัฐเป็นผู้รับผลประโยชน์จากความเสียหายที่เกิดขึ้น 6. บังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัด เช่น การลักลอบการขายข้าว จะต้องถูกดำเนินคดีทางอาญา รวมถึงการใช้มาตรการเชิงนโยบายตัดสิทธิ์การเข้าร่วมโครงการเป็นระยะเวลา 3 ปี 7. ให้มีระบบรายงานสต็อกข้าวสารเป็นประจำ และมี ผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงข้าว (Stock Card) อย่างสม่ำเสมอ

ประเด็นปัญหา	ผลกระทบ/ ความเสียหาย	ข้อเสนอในการจัดการ
<p>6. การระบายข้าวสารจากโกดังกลางสู่ตลาดผู้บริโภค</p> <p>- มีความล่าช้าในการระบาย</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ข้าวเสื่อมคุณภาพและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา 2. ประสิทธิภาพขาดทุนจากการขายข้าวในราคาต่ำ เนื่องจากข้าวเสื่อมคุณภาพ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. สร้างระบบการประมูลข้าวสารให้มีความโปร่งใสมากขึ้น 2. จัดสรรการระบายในปริมาณที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ซื้อรายย่อยสามารถเข้าร่วมประมูลได้ 3. ให้มีช่องทางหลากหลายในการระบาย เช่น G to G จัดทำเป็นข้าวสารถุงเพื่อช่วยเหลือประชาชน ฯลฯ
<p>7. การรับ/ส่งเงินจากการขายข้าวสาร</p> <p>หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของส่งเงินที่ได้จากการขายข้าวสารให้ ธ.ก.ส. ล่าช้า (ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพิ่มภาระ ธ.ก.ส. ในการจ่ายดอกเบี้ยให้กับแหล่งเงินทุนและการชดเชยของรัฐบาล 2. เป็นภาระ ธ.ก.ส. ในการจัดการสภาพคล่อง 	<p>- ให้มีระบบการรับ/ส่งมอบเงินจากการขายข้าวสารผ่าน ธ.ก.ส. โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ต้องเป็นภาระในการถือครองเงินสด</p>

ประเด็นปัญหา	ผลกระทบ/ ความเสียหาย	ข้อเสนอในการจัดการ
<p>8. การชดเชยภาระขาดทุนจากการรับจำนำข้าว</p> <p>- ธ.ก.ส. ได้รับชดเชยภาระการขาดทุนจากการรับจำนำจากรัฐบาลล่าช้า</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีผลกระทบต่อสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. ในอนาคต หาก ธ.ก.ส. ไม่ได้รับการชดเชย หรือได้รับการชดเชยล่าช้า จนเป็นเงินสะสมจำนวนมาก 2. มีผลกระทบต่อผลประกอบการของ ธ.ก.ส. หากไม่มีรายได้เข้ามา เนื่องจาก ธ.ก.ส. ต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการรัฐบาล 3. อาจส่งผลกระทบต่อภาพพจน์การดำเนินงานและความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อ ธ.ก.ส. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการ (แต่งตั้งโดยรัฐบาล) เพื่อทำหน้าที่ปิดบัญชีโครงการ 2. ให้มีการปิดบัญชีโครงการภายหลังสิ้นสุดโครงการและจัดสรรงบประมาณ เพื่อชดเชยภาระขาดทุนและภาระการเงินให้กับ ธ.ก.ส. ภายหลังสิ้นสุดโครงการแล้ว ไม่เกิน 1 ปี 3. กรณีที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้ ธ.ก.ส. ได้ไม่เพียงพอ ให้มีการจัดหาตราสารการเงินอื่นให้กับ ธ.ก.ส. เช่น พันธบัตรรัฐบาล



4. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเชิงนโยบาย

4.1 รัฐบาลควรมอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการต่างประเทศร่วมกันจัดหาตลาดข้าวสารในต่างประเทศในรูปแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล และนำมาจัดสรรเพื่อเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้ส่งออกที่สามารถหาตลาดข้าวสารในต่างประเทศได้ตามสัดส่วนการค้า

4.2 รัฐบาลควรมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาจัดทำแผนการปรับโครงสร้างการผลิตข้าว โดยส่งเสริมให้มีการผลิตพืชอื่นที่มีศักยภาพทางการตลาดทดแทนการผลิตข้าว

4.3 ขอความร่วมมือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดซื้อข้าวสารเพื่อการบริโภคในปริมาณมาก ๆ เช่น เรือรบ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ) เป็นต้น จัดซื้อข้าวสารจากโครงการรับจำนำฯ เป็นลำดับแรก

4.4 เพิ่มช่องทางการค้าข้าวในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) อีกหนึ่งช่องทาง โดยการจัดสรรข้าวสารในโครงการเข้าไปจำหน่ายใน AFET

4.5 เร่งสร้างศักยภาพและจัดระบบในการค้าข้าว เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างผู้ส่งออกและโรงสีข้าว

4.6 ส่งเสริมกระบวนการสหกรณ์เพื่อให้สามารถเข้าร่วมรับซื้อและเก็บรักษาข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำฯ เพิ่มอีกช่องทาง

Thaipublica



ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives

เลขที่ 469 ถนนนครสวรรค์ เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 0 2280 0180

469 Nakhon Sawan Road, Bangkok 10300, Thailand

Tel. (662) 280 0180

www.baac.or.th