

# ด่วนที่สุด

ที่ คม ๐๐๑๒/๐๒๘๐

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๓๐ มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง การตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

- อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ คม ๐๐๑๒/๔๒๑๖ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔  
๒. หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ คม ๐๐๑๒/๐๐๖๘ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕  
๓. หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ คม ๐๐๑๒/๕๒๔๗ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการตรวจสอบและศึกษาวิเคราะห์โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล จำนวน ๑ ฉบับ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ เป็นต้นมา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติกรอบวงเงินทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินโครงการต้องไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ประกอบกับการศึกษาวิเคราะห์จากผลการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต ๒๕๕๘/๕๙ และ ๒๕๕๙/๕๐ และโครงการประกันรายได้เกษตรกรของปีการผลิต ๒๕๕๒/๕๓ และ ๒๕๕๓/๒๕๕๔ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านมา ข้อเสนอและความเห็นจากสถาบัน องค์กรต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการ ตลอดจนรายงานการปิดบัญชีโครงการของคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งจากการตรวจสอบดังกล่าวสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. การดำเนินงานโครงการมีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงในทุกขั้นตอนตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกรจนถึงการระบายข้าว ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การสวมสิทธิ์การจำนำและการทุจริตในโครงการ

จากการตรวจสอบที่ผ่านมาทั้งโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต ๒๕๕๘/๕๙ และ ๒๕๕๙/๕๐ และโครงการประกันรายได้เกษตรกรซึ่งมีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเช่นเดียวกัน พบว่า การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวไม่ถูกต้อง เกินความเป็นจริง ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่เป็นช่องทางนำไปสู่การสวมสิทธิ์เกษตรกรและการทุจริตได้ การตรวจสอบรับรองข้อมูลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงและการใช้การประชุมประชาคมเป็นเครื่องมือในการรับรองความถูกต้อง ความครบถ้วนของข้อมูลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับผู้แทนเกษตรกรและตัวแทนข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ประจำจุดรับจำนำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำจุดรับจำนำขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ไม่สามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านคุณภาพข้าว (กรัมข้าว) การหักลดความชื้นและสิ่งเจือปนเกินความเป็นจริง

เนื่องจากส่วนใหญ่ยังขาดความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบคุณภาพข้าว (กรัมข้าว) ชนิดข้าว  
น้ำหนักข้าว นอกจากนี้ การจัดเก็บรักษาข้าวของโครงการเกิดการสูญหายหรือขาดบัญชี สำหรับการระบายข้าว  
ตามโครงการดำเนินการได้น้อยและล่าช้ามาก ส่งผลให้ข้าวสารคุณภาพเสื่อม ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
ได้สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญที่พบจากการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแจ้งให้  
นายกรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานโครงการตามหนังสือ  
ที่อ้างถึง ๑ - ๓

สำหรับการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ เป็นต้นมา สำนักงานการ  
ตรวจเงินแผ่นดินได้ติดตามขอข้อมูลผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์การคลังสินค้า องค์การ  
ตลาดเพื่อเกษตรกร กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการคลังเกี่ยวกับผลการดำเนินงานการรับฝากข้าวเปลือก  
การออกใบประทวน การเก็บรักษาข้าวสาร การระบายข้าวตามโครงการ และผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและ  
ข้อมูลปริมาณข้าวคงเหลือของโรงสีและโกดังกลางที่เข้าร่วมโครงการ ณ วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ รวมทั้งข้อมูล  
และรายงานผลการปิดบัญชีโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรของคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการ  
รับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล แต่ปรากฏว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับข้อมูลดังกล่าว  
เพื่อประกอบการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ล่าช้าและไม่ครบถ้วน เช่น ข้อมูลการระบายข้าวตามโครงการของ  
กระทรวงพาณิชย์ และผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลปริมาณข้าวคงเหลือของโรงสีและโกดังกลางที่  
เข้าร่วมโครงการ ณ วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๖

จากข้อมูลรายงานผลการปิดบัญชีโครงการฯ ซึ่งจัดส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อวันที่  
๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ คณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ ได้ให้ข้อสังเกตว่า องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร  
มีการรายงานข้อมูลปริมาณข้าวสารคงเหลือในคลังสินค้ากลางไม่ถูกต้องครบถ้วน และล่าช้าไม่เป็นไปตาม  
ระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งมีการแก้ไขข้อมูลบ่อยครั้ง ทำให้ไม่สามารถปิดบัญชีได้ทันเหตุการณ์ อีกทั้งยังมีการ  
ขอปรับเพิ่มปริมาณข้าวสารคงเหลือ ณ วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ จำนวนสูงมากถึง ๒.๙๘ ล้านตัน แต่ไม่สามารถ  
ตรวจสอบยืนยันความถูกต้องได้ นอกจากนี้ การระบายข้าวตามโครงการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติแจ้งข้อกล่าวหาเกี่ยวกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากพบว่าการทำสัญญาซื้อขายข้าวแบบ  
รัฐต่อรัฐ (จีทูจี) กับสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น ยังไม่มีข้อเท็จจริงใด ๆ สนับสนุนว่าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้งสอง  
แห่งที่เข้ามาทำสัญญาซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐได้รับมอบหมายจากสาธารณรัฐประชาชนจีน และไม่มีการส่งออกข้าว  
ออกนอกราชอาณาจักรจริง

๒. ผลกระทบจากการดำเนินโครงการก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดินและ  
เกษตรกร ความเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ และไม่เกิดการพัฒนาการผลิตข้าวอย่างยั่งยืน ดังนี้

๒.๑ การดำเนินโครงการมีผลขาดทุนจำนวนมาก จากรายงานผลการปิดบัญชีโครงการรับ  
จำนำผลิตผลทางการเกษตรของรัฐบาลโดยคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบาย  
รัฐบาล โดยพิจารณาผลการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ โครงการรับ  
จำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี ๒๕๕๕ และโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ (ครั้งที่ ๑) พบว่า

สิ้นสุดวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ มีผลขาดทุนจำนวน ๓๓๒,๓๗๒.๓๒ ล้านบาท และมีผลขาดทุนสูงกว่ายอด การปิดบัญชีสิ้นสุดวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ (ซึ่งมีผลขาดทุนจำนวน ๒๒๐,๙๖๘.๗๘ ล้านบาท) จำนวนมากถึง ๑๑๑,๔๐๓.๕๔ ล้านบาท ซึ่งให้เห็นแนวโน้มผลขาดทุนสูงขึ้น ทั้งนี้ หากดำเนินการระบายข้าวคงเหลือ ในคลังสินค้ากลางได้ต่ำกว่ามูลค่าทางบัญชี และล่าช้าจะส่งผลให้ข้าวเสื่อมคุณภาพและมีมูลค่าลดลง รวมทั้ง ยังมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาเก็บรักษาไว้ เช่น ค่าเช่าคลังสินค้ากลาง ค่าใช้จ่าย รมยารักษาคุณภาพข้าว ทั้งนี้ ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ตามรายงานผลการปิดบัญชีโครงการตั้งแต่ปี การผลิต ๒๕๕๔/๕๕ จนถึงปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ (ครั้งที่ ๑) มีปริมาณข้าวสารคงเหลือในคลังสินค้ากลาง รวมจำนวน ๑๓,๐๐๑,๔๗๐.๕๘ ตัน ซึ่งจะส่งผลให้โครงการมีผลขาดทุนเป็นจำนวนมาก โดยรัฐบาลต้องรับผิดชอบ ผลขาดทุนที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งหมด รวมทั้งภาระเงินต้นและดอกเบี้ยจากเงินกู้

๒.๒ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรที่นำใบประทวน สิ้นค้ามาจำหน่ายโครงการล่าช้าเพราะมีเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอ เนื่องจากรัฐบาลระบายข้าวล่าช้ามาก โดยพิจารณา จากผลการดำเนินการระบายข้าวตามแผนการระบายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ และ ๒๕๕๕/๕๖ จำนวน ๒๒๐,๔๑๕ ล้านบาท เพียงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ พบว่า สามารถระบายข้าวได้ จำนวน ๑๒๘,๓๗๓ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๘.๒๔ ของแผนการระบายข้าว หากรัฐบาลยังไม่สามารถ ระบายข้าวเพื่อนำเงินมาใช้หมุนเวียนในโครงการ อาจจะต้องกู้เงินเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศ เพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ รวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อ เกษตรกรที่ยังไม่ได้รับเงินจากการจำหน่ายข้าว

๒.๓ เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ดส่วนใหญ่ เป็นเกษตรกรที่มีฐานะร่ำรวยและฐานะปานกลาง ทั้งที่การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร นั้นควรให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรยากจนหรือมีรายได้น้อยเป็นลำดับแรก จากผลงานวิจัย ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) โดยดร.นิพนธ์ ห้วพงศ์กร และคณะ พบว่า เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ที่เข้าร่วมโครงการทุกรายได้รับประโยชน์จากโครงการมีรายได้เพิ่มขึ้นจริง แต่ปรากฏว่าเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่มี ฐานะร่ำรวย (ร้อยละ ๓๐ ของครัวเรือนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว) ได้รับประโยชน์จากโครงการร้อยละ ๓๙ ของ มูลค่าการจำหน่าย และเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง (ร้อยละ ๔๐) ได้รับประโยชน์ร้อยละ ๔๓ ขณะที่เกษตรกร ที่มีฐานะยากจน (ร้อยละ ๓๐) ได้รับประโยชน์เพียงร้อยละ ๑๘

๒.๔ การดำเนินโครงการไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของการผลิตข้าว และไม่ทำให้เกิดการ พัฒนาการผลิตข้าวอย่างยั่งยืน ซึ่งปัญหาการผลิตข้าวที่แท้จริงคือปัญหาด้านการผลิตและด้านการตลาด โดย ปัญหาด้านการผลิต ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ การขาดแคลนน้ำหรือปัญหาน้ำท่วม คุณภาพดิน ปัจจัยการผลิต ไม่เพียงพอและราคาแพง การระบาดของโรคและแมลง ทำให้มีปริมาณผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ในอัตราที่ต่ำ ข้าวมีคุณภาพต่ำ และขายได้ในราคาถูกลง สำหรับปัญหาด้านการตลาด ได้แก่ การถูกกดตรารับซื้อ การปลอมปนข้าว ขาดมาตรฐานการรับซื้อโดยไม่ได้ซื้อตามชั้นคุณภาพ ทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตาม ความต้องการของตลาด อีกทั้งนโยบายรับจำนำข้าวมีส่วนทำให้เกษตรกรไม่ให้ความสนใจกับการปรับปรุงคุณภาพข้าว

อีกทั้งผลงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) โดย ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ ยังพบว่า การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ดส่งผลให้ระบบการค้าข้าวแบบแข่งขันของภาคเอกชนถูกทำลาย และทดแทนด้วยระบบการค้าข้าวของรัฐ และเกิดการสูญเสียตลาดส่งออกข้าวของไทย เนื่องจากรัฐบาลไม่มีความสามารถในการขายข้าวเหมือนพ่อค้าส่งออก รวมทั้งเกิดการสูญเสียในคุณค่าข้าวไทย

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตั้งแต่ ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ เป็นต้นมา มีความเสี่ยงความไม่โปร่งใสและน่าเชื่อว่าการทุจริตสูง และยังมีผลการดำเนินงานขาดทุนจำนวนหลายแสนล้านบาท ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบตั้งงบประมาณชดเชยผลการขาดทุน และภาระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งหมด ทำให้เกิดความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดินและเกษตรกร ความเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ และขาดความยั่งยืนในการพัฒนาการผลิตข้าว อีกทั้งการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกถือเป็นนโยบายแทรกแซงตลาดและสร้างภาระต่อเนื่องให้รัฐบาลต้องจัดเก็บรักษาข้าวสารไว้ในคลังสินค้ากลางและกลายเป็นพ่อค้าขายข้าวแข่งขันกับเอกชน ซึ่งนำไปสู่ช่องทางการทุจริตในขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น

เพื่อให้การดำเนินโครงการเพื่อช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรงกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีข้อเสนอแนะขอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติโปรดพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

๑. พิจารณาทบทวนและยุติการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูกาลต่อไป โดยอาจพิจารณาใช้มาตรการหรือแนวทางการช่วยเหลือในลักษณะอื่นแทน เช่น การสนับสนุนปัจจัยการผลิต และให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรยากจนหรือมีรายได้น้อยเป็นลำดับแรก รวมทั้งให้มีการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง ครอบคลุมทุกกิจกรรมสำคัญที่ต้องดำเนินการและเป็นฐานข้อมูลเดียวกัน ในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีกระบวนการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ทั้งในระดับจังหวัดและระดับภาพรวมของโครงการทั้งประเทศเพื่อสามารถนำไปสู่การวางแผนการดำเนินงานตามโครงการในระยะต่อไปให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

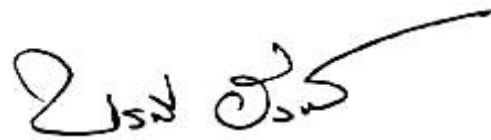
๒. กรณีการจ่ายเงินจำนำตามโครงการล่าช้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ให้พิจารณาจ่ายเงินจำนำตามโครงการให้แก่เกษตรกรที่ยังไม่ได้รับเงินจากโครงการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจน ขั้นตอนการดำเนินงานที่ถูกต้องครบถ้วน รวมทั้งกำหนดมาตรการเยียวยาเพื่อบรรเทาผลกระทบและความเสียหายให้แก่เกษตรกรดังกล่าวด้วย

๓. การรายงานผลการดำเนินงานโครงการ พิจารณาเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล เพื่อจัดทำรายงานปิดบัญชีและรายงานผลการดำเนินงานในทุกโครงการตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๕๓/๕๔ เป็นต้นมา ส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ และเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว

๕. เพื่อให้การบริหารจัดการข้าวตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการจำหน่าย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน ควรให้ความสำคัญต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาการผลิตข้าวที่แท้จริง คือปัญหาด้านการผลิตและปัญหาด้านการตลาด ควบคู่ไปกับการดำเนินงานโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวตามนโยบายของรัฐบาล โดยพิจารณาให้มีการบูรณาการแก้ไขปัญหาการผลิตข้าวอย่างเป็นระบบครบวงจรภายใต้กิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนของหน่วยงานรัฐ การยกระดับมาตรฐานคุณภาพการผลิตสินค้าข้าวไทยให้เป็นสินค้าที่มีคุณภาพสูง และส่งเสริมการพัฒนาตลาด การวิจัยสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าข้าว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นางสาวประไพร์ อังทินันท์)

รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบการดำเนินงานที่ ๑

โทร. ๐ ๒๒๗๑ ๘๐๐๐ ต่อ ๑๗๑๓

โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๙๗๑๙

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : pao1@oag.go.th