



ผลกระทบจากการทุจริตโครงการรับจำนำข้าว:
กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก

โดย

นายสุทธิ บุญมี

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผลกระทบจากการทุจริตโครงการรับจำนำข้าว:
กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก

โดย

นายสุทธิ บุญมี

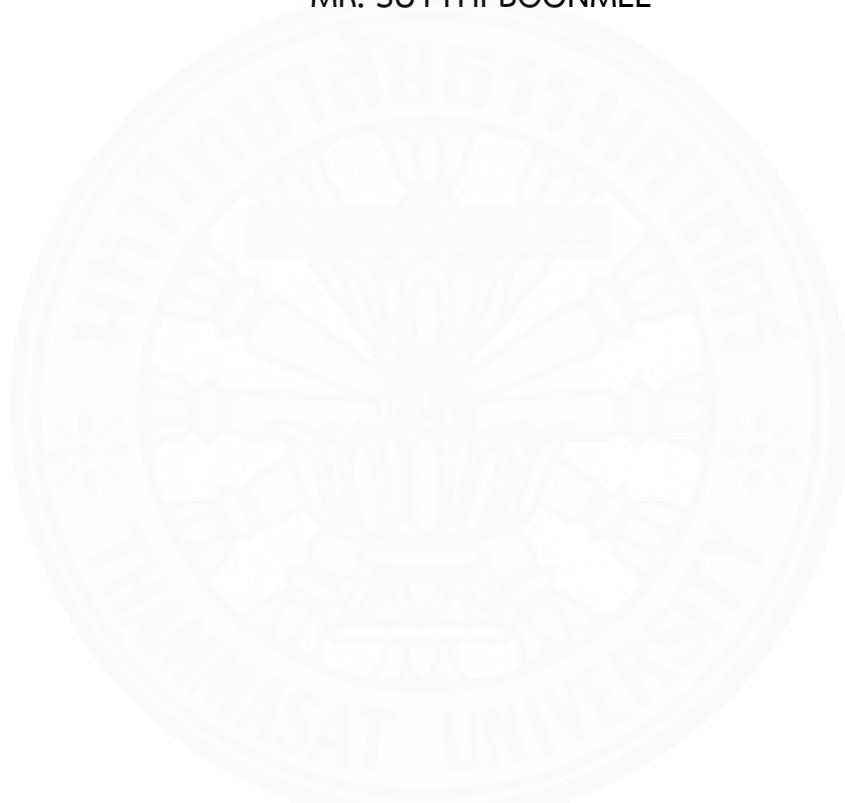


การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE IMPACT OF CORRUPTION IN THE RICE PLEDGE PROJECT:
A CASE STUDY IN PHITSANULOK PROVINCE AREA

BY

MR. SUTTHI BOONMEE



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
ACADEMIC YEAR 2018
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นายสุทธิ บุญมี

เรื่อง

ผลกระทบจากการทุจริตโครงการรับจำนำข้าว: กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

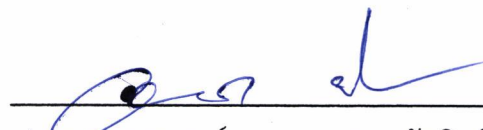
เมื่อ วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2562

ประธานกรรมการสอบค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร. ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร. อรรถกฤต ปังฉิมนันท์)

คณบดี



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวช)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ผลกระทบจากการทุจริตโครงการรับจำนำข้าว: กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก
ชื่อผู้เขียน	นายสุทธิ บุญมี
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์
ปีการศึกษา	2561

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยตั้งวัตถุประสงค์การศึกษา 1) ให้ทราบถึงผลกระทบในการบริหารประเทศของรัฐบาลโดยใช้นโยบายสาธารณะที่ผิดพลาด หรือเป็นนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเอง และ พวกพ้อง หรือมีพฤติกรรมด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งปรากฏในพื้นที่ที่ผู้วิจัยทำการศึกษา คือ พื้นที่ปลูกข้าวในจังหวัดพิษณุโลก และรวมถึงปรากฏในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ 2) เพื่อให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ได้ตระหนักรู้เกี่ยวกับจุดกำเนิดของนโยบาย กระบวนการในการดำเนินโครงการ และปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเป็นการใช้นโยบายสาธารณะที่ผิดพลาด 3) เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับรู้แนว นโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินการแล้วเกิดความผิดพลาดอันยิ่งใหญ่ ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังของประเทศ และใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจใช้สิทธิเลือกตัวแทนมาทำหน้าที่รัฐบาลในครั้งต่อไป งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้จากการตั้งคำถามที่ตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัย ข้อมูลที่ได้มาจากคำถามสัมภาษณ์บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเข้าใจ ทำศึกษาติดตามโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลมาโดยตลอด และผู้วิจัยได้ศึกษาหาความรู้จากเอกสาร บทความทางวิชาการต่างๆ รวมถึงการที่ผู้วิจัยมีประสบการณ์ รับทราบข้อมูลโครงการรับจำนำข้าว กรณีที่ถูกกล่าวหาเรื่องเรียนจากกลุ่มบุคคลต่างๆ ทำให้ทราบถึงรายละเอียดข้อมูลต่างๆ เช่น การกระทำผิดกฎหมาย กระบวนการขั้นตอนการทุจริตคอร์รัปชั่นของโครงการ และได้มีโอกาสเข้าไปร่วมทำงานในด้านการสืบสวนข้อเท็จจริง ด้านการไต่สวน ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการดังกล่าวนี้ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

คำสำคัญ: โครงการรับจำนำข้าว

Independent Study Title	THE IMPACT OF CORRUPTION IN THE RICE PLEDGE PROJECT: A CASE STUDY IN PHITSANULOK PROVINCE AREA
Author	Mr.Suttie Boonmee
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executives Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Associate Professor Attakrit Patchimnan, Ph.D.
Academic Year	2018

ABSTRACT

The researcher set up the objectives of the study 1) to know the impact of government administration on public policy. It is a policy that promotes self and others, or conflicts of interest. The study area was conducted in Phitsanulok province. 2) to provide people and sectors. Be aware of the origin of the policy. Process of project implementation And problems in the project. 3) To give people the right to choose members of the House of Representatives to realize the policies of the government, which has made a great mistake, affecting the fiscal system. Country And use the information to decide to use the agent to serve the government next time. This research is a qualitative research. By asking questions that answer the research objectives. The information obtained from interview questions, knowledgeable people, knowledge, understanding, study, tracking, government pledged rice project throughout. The researcher studied the document. Technical articles Including the researcher experience. Know the rice pledged information. Alleged complaints from various groups. Know the details such as offenses. Process corruption corruptions of the project. And have the opportunity to work in the field of investigation. Field The problem with this project is from the upstream to downstream.

Keywords: rice pledge project

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระเล่มนี้ สามารถสำเร็จลุล่วงด้วยความสมบูรณ์ได้ด้วยความกรุณา และช่วยเหลือจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ อาจารย์ที่ปรึกษา และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ พร้อมทั้งแก้ไขเนื้อหาข้อความต่างๆ ในเอกสารวิจัยเล่มนี้ให้สมบูรณ์ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ คุณเจตษฎิ บุญมี ภรรยา และนางสาวจิตรสุภา บุญมี บุตรสาว ที่ให้การสนับสนุนทั้งกำลังกายและกำลังใจมาโดยตลอดในช่วงเวลาที่ศึกษาเล่าเรียน รวมถึงน้องๆ สำนักสืบสวนและกิจการพิเศษ ได้แก่ นางสาวนพรัตน์ เหลือคำชาติ นักสืบสวนคดีทุจริตชำนาญการ นายทรงชัย บุตรงาม นักสืบสวนคดีทุจริตปฏิบัติการ นางสาวรัตนพร กลิ่งเอี่ยม พนักงานบริหารทั่วไป ปฏิบัติงาน และนางสาวสุริวัลย์ โนชัยวงศ์ พนักงานบริหารทั่วไปปฏิบัติงาน ที่คอยให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการทำการค้นคว้าวิจัย และเป็นกำลังใจให้ตลอดมา

และที่สำคัญที่สุดต้องขอขอบคุณ คุณพ่อและคุณแม่ ที่ทำให้ข้าพเจ้ามีพลังในการ ทำสิ่งที่มุ่งหวัง คอยเป็นกำลังใจและแรงผลักดันเมื่อเกิดความอึดแท้ เป็นผู้สนับสนุนที่สำคัญที่สุด ในการทำให้ข้าพเจ้าได้ศึกษาจนสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

หากมีจุดบกพร่องประการใดในการค้นคว้าอิสระเล่มนี้ ผู้ศึกษาขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นายสุทธิ บุญมี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(3)
สารบัญตาราง	(7)
สารบัญภาพ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
1.3 ขอบเขตการวิจัย	2
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย	2
1.5 คำนิยามศัพท์	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าว	5
2.2 การก่อรูปของนโยบายประชานิยมในโครงการรับจำนำข้าว	5
2.2.1 ความหมายของประชานิยม	6
2.2.2 การก่อตัวของนโยบายประชานิยมของไทย	6
2.2.3 การวิเคราะห์ผลการดำเนินการตามนโยบายรับจำนำข้าว	7
2.2.4 ผลกระทบจากโครงการฯ	7
2.3 กรณีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	8

2.4 รายงานของคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบัน การเงินวุฒิสภา	58
2.5 ข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต กรณีการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาล ในการรับจำนำข้าวเปลือก	62
2.6 โครงการรับจำนำข้าวเปลือก	65
2.7 จากนโยบายของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ดำเนินการโครงการ รับจำนำข้าวเปลือกนาปี โดยปีการผลิต 2554/55	66
2.8 การเก็บรักษาข้าวสารในโกดังกลาง	68
2.9 บทวิเคราะห์โครงการรับจำนำข้าวอีกครั้ง ปี 2014-02-01 ⁸	70
2.10 การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด ของสถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย	76
2.10.1 สรุปผลการศึกษา	76
2.10.2 การรับรู้และความคิดเห็นของชาวนาต่อการทุจริตในขั้นตอนการรับจำนำข้าว	78
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	86
3.1 หัวข้อการทำวิจัย	86
3.2 การตั้งคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์	86
3.3 หลักในการกำหนดการสัมภาษณ์บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ	87
3.4 รายละเอียดเนื้อหาการขอสัมภาษณ์	87
3.5 สรุปผลการสัมภาษณ์	96
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	97
4.1 ผลกระทบทางตรง	98
4.2 ผลกระทบทางอ้อม	99
4.3 ผลกระทบอีกด้านที่สำคัญคือทางด้านการศึกษาและการบริหารราชการ	100
4.4 ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม	101
4.4.1 ปัญหาและผลกระทบด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการวิจัย และพัฒนาประเทศ	101
4.4.2 ปัญหาผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทย	101

4.4.3 ปัญหาและผลกระทบต่อสังคม	102
4.4.4 ปัญหาและผลกระทบต่อภาระหนี้ภาคครัวเรือน	102
4.4.5 ปัญหาและผลกระทบต่อนโยบายสินค้าเกษตรอื่นๆ	102
4.5 ผลสรุปที่ได้จากการศึกษา	102
4.5.1 นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการรับจำนำข้าว	102
4.5.2 ขั้นตอนการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าว	103
4.5.3 โครงการรับจำนำข้าว ได้ถูกนำมาใช้เป็นนโยบายของรัฐบาล	103
4.5.4 ผลจากกรณีปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย	103
4.5.5 การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายสนับสนุนสินค้าเกษตรที่สำคัญ	104
4.5.6 ผลจากการวิเคราะห์	104
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	106
5.1 ผลกระทบทางตรง	107
5.1.1 ผลกระทบต่อชาวนา	107
5.1.2 ผลกระทบต่อกำไร (ขาดทุน) ของโครงการรับจำนำข้าว	108
5.2 ผลกระทบทางอ้อม	108
5.2.1 ผลกระทบจากการแทรกแซงกลไกตลาด	109
5.2.2 ผลกระทบทางด้านการคลังและภาระหนี้สาธารณะ	110
5.2.3 ผลกระทบต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการวิจัย/พัฒนา	111
5.2.4 ผลกระทบต่อภาระหนี้ภาคครัวเรือน	113
5.2.5 ผลกระทบต่อนโยบายสินค้าเกษตรอื่นๆ	113
5.2.6 ผลกระทบอื่น	113
5.3 ข้อเสนอแนะ	115
รายการอ้างอิง	118
ภาคผนวก	121
ประวัติผู้เขียน	124

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
2.1	สรุปประเด็นปัญหาที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการรับจำนำข้าว	61
2.2	ระดับการทุจริตต้นน้ำ	76
2.3	ระดับการทุจริตกลางน้ำ	77
2.4	ระดับการทุจริตปลายน้ำ	77
2.5	ความเสียหายจากการทุจริตจำนวน 1.09 แสนล้านบาท	84
2.6	หลักฐานที่แสดงว่าการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐไม่มีจริง	85
4.1	รูปแบบการทุจริตและมูลค่าความเสียหาย	99
4.2	ประมาณการรายรับ รายจ่าย กำไร/ขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าวประจำปี 2554/2555 และโครงการรับจำนำข้าวประจำปี 2555	100
5.1	การคำนวณค่าใช้จ่ายและการขาดทุนที่ส่งผลกระทบต่อสังคม	112

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 การรับรู้ของชาวนาเรื่องทุจริตของโครงการจำนำข้าวใน 3 ระดับ	78
2.2 การรับรู้ทุจริตของชาวนาในระดับชาวนา	79
2.3 ผลการคำนวณ: ต้นทุนสวัสดิการและภาระขาดทุน	79
2.4 ผลการคำนวณการขาดทุน 6.6 แสนล้านบาท	80
2.5 ผลขาดทุนโครงการจำนำข้าว 5 รอบ (แสนล้านบาท)	80
2.6 ผังแสดงพฤติกรรมกรรมการทุจริตในการระบายข้าวของโครงการ	81
2.7 กระบวนการลักลอบขายข้าวเปลือกจากโรงสีในโครงการส่งให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่ง	82
2.8 กระบวนการขั้นตอนการผลิตและจัดจำหน่ายถุงข้าว อคส.	83
2.9 ผลความเสียหายจากการทุจริต	83
4.1 ผลความเสียหายจากการทุจริต	98
5.1 แผนภูมิต้นทุนสวัสดิการ	112

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในห้วงระยะเวลา ปีที่ผ่านมา 15 ส.ค. ไทยได้เผชิญปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างรุนแรงหนักหน่วงเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ไม่สามารถบริหารและขับเคลื่อนประเทศให้เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร ส่งผลทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง โดยเฉพาะทำให้เกิดเป็นประเด็นทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” (Policy Corruption) ได้ถูกกล่าวถึงในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง ประชาชนแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย โดยผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวได้ออกมาแสดงความคิดเห็นมาโดยตลอด โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าเป็นการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือ ในการแสวงหาผลประโยชน์ที่แยบยล ดูเสมือนว่าเป็นการทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแต่เบื้องลึกที่แท้จริงแฝงประโยชน์เพื่อพวกพ้องและตัวเองอยู่ด้วย เป็นการทุจริตที่ไม่มีใบเสร็จ อาศัยความได้เปรียบความฉลาด ใช้ช่องโหว่ของกฎหมาย โดยอ้างว่าเป็นนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ตนเองและพวกพ้องกลับได้ประโยชน์ จากปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ได้ปรากฏให้เห็นแล้วว่า การดำเนินนโยบายที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่ ทำให้ประเทศไม่พัฒนาในระดับที่ควรจะเป็น เกิดปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงทางสังคม โดยเริ่มตั้งแต่ในสภานไปสู่อำเภอตามหัวเมืองต่างๆ สร้างปัญหาในทุกๆ ด้านในประเทศ มีการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายที่สนับสนุน มีการปะทะกันทั้งด้านความคิดและการใช้กำลังอย่างรุนแรง

ปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชัน ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนับว่าเป็นปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรงและมีการแพร่กระจายออกไปอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ จนบางครั้งประชาชนบางส่วนยอมรับว่าการคอร์รัปชันได้กลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่จะต้องเกิดขึ้น หากประชาชนจะต้องมีการติดต่อกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่าหลายคนคิดว่าการกระทำในลักษณะของการให้สินน้ำใจตอบแทน ค่าน้ำร้อนน้ำชา เงินสินบนต่างๆ นั้น ไม่ถือเป็นการคอร์รัปชัน เหตุผลเพราะว่าเรื่องของการซื้อความสะดวก และข้าราชการไม่ได้ขอแต่เราให้เอง เป็นเรื่องของความพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย และจากการศึกษาพบว่า ในระยะ 3-5 ปี ข้างหน้า จะมีแนวโน้มการคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวทั้งของการทุจริตนโยบายของรัฐบาล หรือพฤติกรรมทัศนคติของข้าราชการและประชาชน ชี้ให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันไม่ว่าจะเป็นบุคคลระดับสูงหรือระดับล่างของสังคมไทย ยังเอื้อต่อการกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ในโอกาสต่อไป

การแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย จะต้องสะท้อนปัญหาของการใช้นโยบายที่ผิดพลาดต้องสร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชนโดยเฉพาะระดับรากหญ้า เนื่องจากนโยบายที่พรรคการเมืองใช้หาเสียงนั้น ถ้าหากไปถูกใจประชาชนเนื่องจากประชาชนได้รับประโยชน์ หน่วยตรวจสอบการทำหน้าที่บริหารประเทศของรัฐบาลจะต้องเข้มแข็ง ทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาในการแจ้งเตือนหรือให้คำแนะนำ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบจากกระบวนการรับจํานำข้าวที่ดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ในการบริหารประเทศหากใช้นโยบายที่ผิดพลาดหรือนโยบายเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน ที่ทำการปลูกข้าวในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ประกอบด้วยอำเภอที่มีการปลูกข้าวมาก
2. เพื่อศึกษาค้นคว้าให้ทราบถึงขบวนการและขั้นตอนของการทุจริตในโครงการรับจํานำข้าว ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำมาปฏิบัติ และขบวนการทุจริตทุกขั้นตอน รวมถึงการส่งออกข้าวไปขายต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจํานำข้าวในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ และเชี่ยวชาญด้านการปลูกข้าวและธุรกิจการค้าขาย จำนวน 6 ท่าน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย

1. ทำให้ทราบและรู้เท่าทันแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการหาเสียงของนักการเมืองในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งพรรคการเมืองต้นสังกัดเป็นผู้อํานวยการนโยบาย เพื่อป้องกันความเสียหายให้กับรัฐโดยภาพรวม และอาจใช้นโยบายไปในเชิงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเอง พรรคการเมือง และพวกพ้องได้

ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวมก็ดี หนึ่งก็คือว่าเป็นการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่นี้คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี

การจํานำ คือ การที่บุคคลคนหนึ่งเรียกว่า “ผู้จํานำ” นำสังหาริมทรัพย์ไปส่งมอบให้อยู่ในความครอบครองของบุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า “ผู้รับจํานำ” เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ที่ผู้จํานำเป็นหนี้ผู้รับจํานำ (ป.พ.พ. มาตรา 747)

“ตัวอย่าง นาย ก. ได้กู้เงินนาย ข. เป็นเงิน 3,000 บาท โดยนาย ก. มอบสร้อยคอทองคำให้ นาย ข. ยึดถือไว้ เพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้เงินกู้ 3,000 บาท ของนาย ก. สัญญาเช่นนี้ เรียกว่าสัญญาจํานำทรัพย์สินที่จะใช้การจํานำได้”

ทรัพย์สินที่จะใช้จํานำ ได้แก่ “สังหาริมทรัพย์” ทุกชนิด “สังหาริมทรัพย์” ได้แก่ ทรัพย์สินทั้งหลายซึ่งอาจเคลื่อนจากที่หนึ่งไปแห่งอื่นได้ เช่น รถยนต์, นาฬิกา, แหวน, สร้อย ฯลฯ

สิทธิของผู้รับจํานำ ผู้รับจํานำมีสิทธิยึดของที่จํานำไว้จนกว่าจะได้รับชำระหนี้คืนแล้วจนครบถ้วน (ป.พ.พ. มาตรา 758) สิทธิการจํานำมีขอบเขตเพียงใด

การจํานำย่อมเป็นประกันเพื่อการชำระหนี้ดังต่อไปนี้

1. ต้นเงิน
2. ดอกเบี้ย
3. ค่าเสียหายในการไม่ชำระหนี้
4. ค่าธรรมเนียมในการบังคับจํานำ
5. ค่าใช้จ่ายเพื่อรักษาทรัพย์สินที่จํานำ
6. ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของทรัพย์สินที่จํานำ ซึ่ง

ผู้รับจํานำมองไม่เห็นในวันรับจํานำนั้น

เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว หากลูกหนี้ (ผู้จํานำ) ผิดนัดไม่ยอมชำระหนี้ ผู้รับจํานำต้องบังคับจํานำทรัพย์สินที่จํานำนั้น ผู้รับจํานำจะยึดถือเอาทรัพย์สินจํานำหลุดเป็นของตนเองโดยไม่มี การบังคับจํานำไม่ได้

การจํานำข้าวเปลือก คือ “เครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวเปลือกด้วยการควบคุมปริมาณข้าวเปลือกออกสู่ตลาด ในขณะที่ราคาข้าวเปลือกในขณะนั้นต่ำ รัฐจะรับซื้อข้าวเปลือกนั้นเก็บไว้ในมูลนิธิฯ ในทางตรงกันข้ามหากราคาข้าวเปลือกนั้นสูงเกินไป ประชาชนที่นำข้าวเปลือกมาจํานำก็จะไถ่ถอนข้าวเปลือกเพื่อไปขายทำกำไรต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าว

งานวิจัยเรื่องนี้ ผู้ทำการวิจัยเล็งเห็นว่าการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวหรือข้าวเปลือกนั้น เป็นนโยบายสาธารณะของรัฐบาล ที่สร้างปัญหาให้กับระบบการเงินการคลังของประเทศชาติในวงกว้าง นโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายประชานิยมหนึ่งในหลายๆ ประชานิยม ที่รัฐบาลพยายามอ้างว่าเพื่อช่วยเหลือชาวนาที่ปลูกข้าว ให้สามารถลืมตาอ้าปากได้ยถฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ แต่จากการศึกษาพบว่าเมื่อรัฐบาลนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในรอบการผลิต เช่นในปี พ.ศ. 2554/2555 และ 2555/2556 ได้ใช้เงินหมุนเวียนประมาณ 500,000 ล้านบาท แต่ในปีการผลิต 2556/2557 ไม่สามารถจ่ายค่าจำนำข้าวให้ชาวนาได้ เพราะเงินที่ใช้ในการหมุนเวียนรับจำนำข้าว ไม่เพียงพอและรัฐบาลระบายข้าวได้น้อยมาก ทำให้มีจำนวนเงินค้างจ่ายให้กับชาวนาประมาณ 270,000 ล้านบาท และยังพบอีกว่าโครงการนี้ได้มีปัญหามาหลายประการที่ทำให้ชาวนาไม่ได้รับเงินค่าจำนำข้าว ได้แก่

- ปัญหาการทุจริตระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบาย
- ปัญหาแจ้งจำนวนข้าวเข้าโครงการเกินความจริง
- ปัญหาข้าวจากต่างประเทศเข้ามาสวมสิทธิ์
- ปัญหาการหมุนเวียนข้าวจำนำในประเทศ
- ปัญหาการผลิตข้าวคุณภาพต่ำ
- ปัญหาการล่มสลายของตลาดการค้าข้าวเสรีในประเทศ เป็นต้น

2.2 การก่อรูปของนโยบายประชานิยมในโครงการรับจำนำข้าว

ลักษณะของประชานิยม (Populism) เป็นคำที่มีต้นกำเนิดจากกระบวนการของชาวนาในสหรัฐอเมริกา เมื่อประมาณกลางศตวรรษที่ 1890 โดยทั่วไปคำว่า “ประชานิยม” เป็นความหมายในเชิงลบเพราะผู้นำประชานิยมสามารถดึงดูดแรงสนับสนุนจากมวลชนเป็นอย่างดี แต่สุดท้ายแล้วประชานิยมเป็นปัจจัยสำคัญทำให้การพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศล้มเหลว และยังผู้นำที่ไม่เป็นประชาธิปไตยยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศทั้งด้านความเป็นอยู่และความยุติธรรมในสังคม ชีวิตประชาชนไม่ได้ดีขึ้นตามสัญญา ประชาชนจะขาดวินัย ไม่ประหยัด

ฟุ่มเฟือย และจะคอยแต่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา สุดท้ายแล้วประชาชนจะอ่อนแอ ประเทศก็จะล้มสลายในที่สุด

2.2.1 ความหมายของประชานิยม

โดยสรุปจากนักวิชาการหลายคน ได้แก่¹

Alan Knight อธิบายว่า ประชานิยมเป็นลักษณะการปกครองที่มีมวลชนเป็นฐานอำนาจของผู้หน้าที่มีบารมี ไม่เชื่อมโยงอุดมการณ์หรือชนชั้นไม่เกี่ยวกับศีลธรรม เป็นความเห็นอกเห็นใจกันระหว่างผู้นำกับประชาชน ผู้นำประชานิยมส่วนมากนิยมการคอร์รัปชัน

Kenneth Roberts เห็นว่าประชานิยมมีหลายมิติเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างกลุ่มชนชั้นนำ (Elite) กับ ผู้ต่ำต้อย (Underdog) มีการจัดสรรทรัพยากรใหม่ ไม่คำนึงถึงปัญหาการเงินการคลังที่จะตามมา ในทางการเมืองเป็นการระดมมวลชนเพื่อหาเสียงสนับสนุน

Aldrej Skolkay ให้ความเห็นว่า ประชานิยมเป็นโหวตทางการเมือง เป็นการเสนอปัญหาให้เข้าใจง่าย ทำได้ง่ายๆ ชักจูงให้ประชาชนเห็นชอบเป็นจำนวนมากเพื่อการเลือกตั้ง ขาดความคิดที่มั่นคงและชัดเจน หรืออุดมการณ์ และนโยบายที่มั่นคงในระยะยาว

พอจะสรุปได้ว่า ประชานิยมในความหมายทางการเมือง คือ การหาคะแนนนิยมเพื่อสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจที่ขาดเหตุผล และพิจารณาทางเศรษฐศาสตร์จะเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติหรือไม่ก็ได้

2.2.2 การก่อตัวของนโยบายประชานิยมของไทย

ที่เห็นได้ชัดเจน คือ สมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประมาณปี 2544 ด้วยเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์และการเมือง ซึ่งในปี 2540 ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง การรณรงค์หาเสียงของพรรคไทยรักไทยได้เสนอโครงการประชานิยมหลายโครงการ²

1. ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค โครงการปรับโครงสร้างหนี้ให้เกษตรกร โครงการผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน โครงการแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุน โครงการหนึ่งจังหวัดหนึ่งผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ฯลฯ

¹ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *ประชานิยม นักบุญหรือคนบาป* (กรุงเทพฯ: สงวนการพิมพ์, 2546), 2-3.

² บุญทัน ดอกโรตอง, *การบริหารอำนาจ: สงครามแย่งเงินอุดหนุนใหม่* (นครปฐม: นัยนาประไพ, 2549), 95-98.

2. ด้านสังคม ได้แก่ โครงการสร้างหอสมุดมีชีวิต โครงการกองทุนกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งทุนการศึกษา โครงการแจกถุงรับขวัญเด็กแรกเกิด ฯลฯ

3. ด้านบริหารราชการและพัฒนาเมือง ได้แก่ โครงการรถไฟและรถเมล์ฟรี โครงการแจกคอมพิวเตอร์นักเรียน เป็นต้น

2.2.3 การวิเคราะห์ผลการดำเนินการตามนโยบายรับจำนำข้าว

เมื่อนโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่สำคัญที่ส่งผลการเลือกตั้งเป็นสำคัญ แม้จะมีการคัดค้านนโยบายนี้อย่างกว้างขวาง (กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ทำความเห็นต่อกรณีนี้และให้รัฐบาลทบทวนนโยบายดังกล่าวด้วย จำนวน 2 ครั้ง) ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายตามมาในภายหลังอย่างรุนแรงก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยังคงนโยบายและหลักเกณฑ์การดำเนินการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด จึงทำให้ผลลัพธ์ไม่บรรลุเป้าหมายและเกิดผลกระทบในทางเสียหายหลายประการ ดังจะวิเคราะห์หลักประเด็นตามตัวของ Evert Vedung เช่น

1. เป็นจุดมุ่งหมายทางการเมือง เพื่อวัดผลแพ้ชนะทางการเมืองเลือกตั้ง ถือเป็นนโยบายประชานิยมที่สำคัญ และประสบผลสำเร็จอย่างดีจากนโยบายที่พิจารณาได้
2. รัฐผูกขาดการค้าข้าวภายในประเทศและระหว่างประเทศแต่ผู้เดียว
3. รัฐจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนสำรองในทางรับจำนำในโครงการนี้ รัฐบาลเตรียมเงินไว้ 5.1 แสนล้านบาท และสมทบจากธนาคารสหกรณ์เพื่อการเกษตร อีกจำนวน 9 หมื่นล้านบาท³

2.2.4 ผลกระทบจากโครงการฯ

เนื่องจากข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน แต่กระนั้นชาวนาในฐานะผู้ผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญกลับยังมีฐานะที่ยากจนเรื่อยมา รัฐบาลในยุคหลังๆ มานี้ได้มีความพยายามในการที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรชาวนาไรชาวนา จนพัฒนาเป็นนโยบาย “โครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเม็ด” ซึ่งโครงการดังกล่าวได้สร้างปัญหาต่อระบบการคลังของประเทศ โดยมีสาเหตุแห่งปัญหาระบบการบริหารจัดการเรื่องข้าวของประเทศไทย เช่น

1. การเสียโอกาสการค้าข้าวในตลาดโลกด้วยสาเหตุหลายประการ ได้แก่ ราคาข้าวของไทยสูงกว่าประเทศคู่แข่ง เพราะข้าวสารของไทยมีต้นทุนการผลิตสูง ส่งออกในตลาดโลกในราคาสูง ขณะที่เวียดนามและอินเดียมีราคาส่งออกต่ำกว่าไทย ทำให้สัดส่วนของการส่งข้าวของไทย

³ Evert Vedung, *Evert Public policy and program evaluation* (London: Routledge, 2008), 86-92.

ลดลงจนทำให้ประเทศไทยที่เคยส่งออกข้าวได้เป็นอันดับหนึ่ง ต้องตกไปอยู่ในอันดับที่ 3 รองจาก เวียดนามและอินเดีย

2. การทุจริตคอร์รัปชันทุกขั้นตอนการปฏิบัติ มีการกล่าวหาจากทุกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวว่ามีการทุจริตในทุกขั้นตอน แต่ก็ได้รับการขานรับการแก้ปัญหาจากฝ่ายของรัฐบาลน้อยมาก นายนิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย⁴ เปิดผลการวิจัยของสถาบันว่ามีการทุจริตจากโครงการรับจำนำข้าวสูงถึงร้อยละ 33 ผลประโยชน์ตกกับชาวนาเพียงร้อยละ 65.67 ส่วนการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบและรับจำนำข้าว ได้ตรวจสอบการทุจริตตั้งแต่เริ่มโครงการปลูกข้าวฤดูปี 2554/2555 ถึง ฤดูปี 2555/2556 พบว่ามีการกระทำผิดเกี่ยวกับรับจำนำข้าวจำนวน 242 คดี ได้แก่ กรณีข้าวข้ามเขตจำนำ 103 คดี กรณีลักลอบนำข้าวจากต่างประเทศ 44 คดี กรณีฉ้อโกงเกษตรกรชาวนา 45 คดี กรณีขี้ยกยกทรัพย์ 43 คดี และคดีอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการรับจำนำข้าวอีกจำนวน 10 คดี⁵

3. รัฐขาดทุนจากการระบายข้าวเป็นจำนวนมาก เนื่องจากข้อมูลจำนวนข้าวหรือปริมาณการระบายข้าวออกของรัฐ และราคาข้าวที่ขายออกในภาครัฐไม่ยอมเปิดเผย โดยอ้างว่าอาจเกิดผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศจะทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบ โดยนักวิชาการด้านการค้าข้าวและพ่อค้าข้าวระหว่างประเทศ ได้แสดงความเห็นต่อเรื่องนี้ว่า “ต้องขาดทุนอย่างมหาศาลแน่นอน” ด้วยเหตุผลเพราะว่า การจำนำกำหนดราคาเกินกว่าราคาท้องตลาดประมาณ 5,000 บาท ข้าวในโกดังจำนวนมากต้องรับขายเพื่อระบายข้าวออกไป ทำให้ผู้ซื้อข้าวเปลือกทำการกดราคาเนื่องจากข้าวเสื่อมคุณภาพ ประเทศคู่แข่ง เช่น เวียดนามหรืออินเดีย ขายข้าวในตลาดโลกถูกกว่าของประเทศไทย

2.3 กรณีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คดีหมายเลขดำที่ อม. 22/2558 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 211/2560 ในวันที่ 27 กันยายน 2560 ระหว่าง อัยการสูงสุด โจทก์ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จำเลย เรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โจทก์ฟ้องว่า ระหว่างวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ถึงวันที่ 6 พฤษภาคม 2557 จำเลยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ได้ปฏิบัติ

⁴ นิพนธ์ พัวพงศกร, “เปิดผลศึกษาจำนำข้าวขาดทุนพุ่ง 5.1 แสนล้าน,” *กรุงเทพธุรกิจ* (2556) : 4.

⁵ นิพนธ์ พัวพงศกร, “การกระทำผิดเกี่ยวกับการรับจำนำข้าว,” *เดลินิวส์* (2555) : 4.

หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ และใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต” กล่าวคือ กขช. (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ) ที่มีจำเลยเป็นประธานกรรมการมีมติอนุมัติกรอบชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และงบประมาณ การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและพิจารณาอนุมัติงบประมาณการดำเนินโครงการรวม 5 ฤดูกาลผลิตติดต่อกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับทราบและอนุมัติงบประมาณ ได้แก่

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

เริ่มดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2554/55 ในวันที่ 7 ตุลาคม 2554 โดยไม่จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งโครงการและไม่จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่เกษตรกรแต่ละรายจะจำนำเช่นกัน กำหนดความชื้นไม่เกิน 15 เปอร์เซ็นต์ ราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม) ตันละ 20,000 บาท ข้าวเปลือกเจ้า 100 เปอร์เซ็นต์ ตันละ 15,000 บาท ฯลฯ ก่อนดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสรุปประเด็นและความเสี่ยงที่สำคัญที่พบจากการตรวจสอบการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกถึงจำเลย แจ้งสภาพปัญหาต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในอดีต ปีการผลิต 2548/49 และปีการผลิต 2549/50 ทั้งระบุลักษณะความเสียหายและสาเหตุที่ทำให้การดำเนินการโครงการไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้รัฐบาลใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงดำเนินโครงการให้เป็นตามนโยบายและเป้าหมาย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือถึงจำเลย ว่า ในอดีตที่ผ่านมาการแทรกแซงตลาดข้าวด้วยวิธีรับจำนำได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบิดเบือนกลไกตลาด การที่รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวที่เข้าโครงการเป็นจำนวนมากและระบายออกไม่ทัน จนเป็นเหตุให้ข้าวเสื่อมคุณภาพทำให้ราคาข้าวตกต่ำ ประการสำคัญมีการทุจริตในทุกขั้นตอนของกระบวนการรับจำนำ ผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายมีเพียงบุคคลบางกลุ่ม ไม่ครอบคลุมเกษตรกรอย่างทั่วถึง จึงควรยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและนำระบบการประกันความเสี่ยงด้านราคาข้าวมาดำเนินการแทน

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีหนังสือถึงจำเลยเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินโครงการ รวมทั้งประเด็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในอดีต รวมถึงผลกระทบ/ความเสียหายและข้อเสนอแนะเพื่อให้จำเลยใช้ประกอบ

เป็นแนวทางในการวางระบบและการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเปลือกให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นธรรมแก่เกษตรกร ป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการทุจริต

ในระหว่างดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทั้ง 5 ฤดูการผลิต มีหน่วยราชการหลายหน่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชน ได้มีหนังสือ อภิปราย แสดงความคิดเห็นทักท้วงต่อจำเลยและคณะรัฐมนตรีให้รับทราบถึงปัญหาเรื่องการทุจริตที่เกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ ปัญหาด้านการเงินการคลังของประเทศ และส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดินและเกษตรกร ตลอดจนระบบการคลังของประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ 30 เมษายน 2555 ส่งข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตให้จำเลยพิจารณาสรุปว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ติดตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกพบว่า การดำเนินโครงการได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย ในส่วนของขั้นตอนและกระบวนการดำเนินโครงการ และยังได้มีข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริต

สำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลังมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า เห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณารับความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอ โดยให้ กชช. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ยังมีกรณีอภิปรายไม่ไว้วางใจตัวนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการตั้งกระทู้ถามในวาระต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องปัญหาโครงการรับจำนำข้าว เรื่องการระบายข้าวของรัฐบาล เรื่องผลการตรวจสอบการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ ปัญหาการทุจริตในขั้นตอนต่างๆ ของการรับจำนำข้าวเปลือก จำเลยได้ทราบเรื่องสภาพปัญหาและการทุจริตตลอดจนความเสียหายแล้ว อีกทั้งคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาลที่แต่งตั้งโดย กชช. ได้มีหนังสือถึงจำเลยในฐานะประธาน กชช. หลายครั้ง โดยให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะว่าการรับจำนำไม่จำกัดปริมาณและวงเงินโครงการส่งผลต่อความเสี่ยงจากการนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิจำนำ และการกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกที่ไม่สอดคล้องและสูงกว่าราคาตลาด มีความเสี่ยงก่อให้เกิดภาระรายจ่ายของรัฐและภาวะขาดทุนจำนวนมาก เช่น การสีแปร การขนส่ง การจัดเก็บ ข้าวเสื่อมคุณภาพ การขายข้าวขาดทุน และข้าวสูญหายจากโกดัง จึงควรกำหนดราคารับจำนำให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่เกษตรกรรับภาระอยู่ อันจะส่งผลให้ไม่เป็นการบิดเบือนกลไกตลาด การรับจำนำในราคาสูงและไม่จำกัดปริมาณเป็นแรงกระตุ้นให้เกษตรกรเพิ่มรอบการผลิต ส่งผลให้ปริมาณข้าวในระบบเพิ่มขึ้นขณะที่คุณภาพด้อยลงและสร้างภาระต่องบประมาณ ในรอบปีการผลิตต่อไปเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่ เกิดการบิดเบือนกลไกตลาด และตลาดข้าวเอกชนถูกทำลาย โรงสีและผู้ส่งออกไม่สามารถหาซื้อข้าวในตลาดได้เพียงพอ ตลอดจนราคาข้าวไทยแพงกว่าคู่แข่งใน

ต่างประเทศทำให้ประเทศไทยสูญเสียตลาดส่งออกที่สำคัญ และทำให้ประเทศผู้ส่งออกรายอื่นได้รับประโยชน์จากราคาในตลาดโลกสูงขึ้น ในขณะที่ประเทศไทยไม่สามารถจำหน่ายข้าวในโครงการได้ เนื่องจากราคาจำหน่ายสูงกว่าราคาข้าวในตลาดโลก โดยครั้งสุดท้ายรายงานผลการปิดบัญชีโครงการจำหน่ายข้าวเปลือก ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 มีผลขาดทุนสะสม 332,372.32 ล้านบาท และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือเสนอแนะถึงจำเลยหลายครั้ง ขอให้พิจารณา สั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาที่ตรวจพบในเรื่องการสวมสิทธิเกษตรกรที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเกษตรกร และใช้ข้อมูลตามรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อพิจารณาปรับปรุงการดำเนินโครงการ เนื่องจากได้ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตและความไม่โปร่งใสในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ในที่สุดสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือลงวันที่ 30 มกราคม 2557 ถึงจำเลยเสนอแนะให้พิจารณาทบทวนและยุติการดำเนินโครงการจำหน่ายข้าวเปลือกในฤดูกาลต่อไป พร้อมออกมาตรการเยียวยาเกษตรกรที่ได้รับเงินจำหน่ายตามโครงการล่าช้า ผลจากการดำเนินโครงการจำหน่ายข้าวเปลือกได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชาติบ้านเมืองอย่างมหาศาล ทั้งความเสียหายที่อาจคำนวณเป็นเงินได้และความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ ตามที่หน่วยราชการได้เคยเสนอแนะและทักท้วงจำเลยไว้แล้ว ได้แก่ ความเสียหายจากการทุจริตและความไม่โปร่งใสในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ เช่น การโกงความชื้นและน้ำหนัก เพื่อกดราคาจำหน่ายจากชาวนา การนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิจำหน่าย การสับเปลี่ยนข้าวในโกดังกลางของรัฐบาล การสวมสิทธิเกษตรกร ค่าใช้จ่ายอันเกินสมควรและเปล่าประโยชน์ ข้าวสูญหายหรือขาดบัญชี การระบายข้าวล่าช้าส่งผลให้ข้าวสารเสื่อมคุณภาพ การปลอมปนข้าว ข้าวขาดมาตรฐาน การไม่รับซื้อข้าวตามชั้นคุณภาพทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพของข้าว ความเสียหายต่อระบบการค้าข้าว ระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ มีผลขาดทุนสูงมาก ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มสูงขึ้น การจ่ายเงินให้เกษตรกรล่าช้าเนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอ เกษตรกรบางส่วนไม่ได้รับเงินจากการจำหน่าย และความเสียหายจากการทุจริตในขั้นตอนการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และการระบายข้าวโดยวิธีอื่น จำเลยซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและในฐานะประธาน กชช. เป็นผู้กำหนดนโยบายรับจำหน่ายข้าวเปลือกมาตั้งแต่ต้น ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติ เกษตรกร และประชาชนทั่วไป ตลอดจนระบบเศรษฐกิจการคลังของประเทศ ได้ทราบถึงปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการจากการเสนอแนะ การแจ้งเตือนและการทักท้วงจากภาคส่วนต่างๆ จำเลยจึงต้องใช้ความระมัดระวัง ความทุ่มเทใส่ใจและความรอบคอบในการดำเนินโครงการจำหน่ายข้าวเปลือก ไม่ให้เกิดความเสียหาย โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับจำหน่ายที่สมเหตุผล เงื่อนไขการดำเนินการที่เหมาะสมและรัดกุม ตลอดจนมีประสิทธิภาพในการป้องกันความเสียหายได้อย่างแท้จริงไว้ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการ แต่จำเลยกลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นให้เพียงพอในการบริหารราชการแผ่นดินให้สมกับตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำประเทศ โดยงดเว้นการป้องกันความเสียหาย ทำให้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกสร้างความเสียหายต่อเกษตรกร งบประมาณแผ่นดิน กระทรวงการคลัง ประเทศชาติ และประชาชน อย่างมหาศาล นอกจากนี้ในระหว่างดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก หน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งนักวิชาการ ตลอดจนสื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ได้ทักท้วงต่อจำเลยและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการแต่จำเลยไม่ระงับยับยั้งโครงการรับจำนำข้าวเปลือก หรือระงับความเสียหายด้วยวิธีการที่จะทำให้เหตุแห่งการทุจริตและความเสียหายหมดสิ้นไป หรือปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้สามารถบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วได้ และป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นซ้ำต่อเนื่องไปอีก แต่จำเลยกลับร่วมลงมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกต่อไป จึงไม่เป็นการสร้างความมั่นคงทางรายได้แก่เกษตรกรตามที่จำเลยแถลงต่อนโยบายไว้ แต่เป็นนโยบายประชานิยมที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายและแสดงให้เห็นว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายและภายใต้การดำเนินการ สั่งการและการบังคับบัญชาของจำเลย เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ทำธุรกิจค้าข้าวและผู้ทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ทั้งประโยชน์จากการทุจริตในขั้นตอนรับซื้อข้าวเปลือก ขั้นตอนการระบายข้าวส่วนใหญ่ตกแก่ผู้ประกอบการโรงสี ทำข้าว และนักธุรกิจค้าข้าว เมื่อจำเลยทราบเรื่องทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกรวมถึงรัฐมนตรีบางคนที่ได้รับผิดชอบโครงการแสดงพฤติกรรมหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ ปกปิดข้อมูลในขั้นตอนการระบายข้าว ส่อไปในทางรู้เห็นและได้ผลประโยชน์กับการทุจริต แต่จำเลยกลับปล่อยให้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกดำเนินต่อไป โดยงดเว้นไม่ป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ผู้ทุจริตได้รับประโยชน์จากโครงการต่อไปอีก จึงเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับผู้อื่น อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติในตำแหน่งหรือหน้าที่ และใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่กระทรวงการคลัง ประเทศชาติ เกษตรผู้หนึ่งผู้ใด และประชาชน เหตุเกิดที่ท่าเรือบริเวณท่าเรือกรุงเทพ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร กระทรวงพาณิชย์ ตำบลบางกระสอบอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และท้องที่ที่มีการรับจำนำข้าวและระบายข้าวในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกหลายท้องที่ทั่วราชอาณาจักรเกี่ยวพันกันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดอาญาแก่จำเลยและส่งรายงานพร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุดดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70 อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีข้อไม่สมบูรณ์และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อมาอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีการแต่งตั้งคณะทำงานของผู้แทนทั้งสองฝ่ายเพื่อพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีและอัยการสูงสุดได้ฟ้องจำเลยตามข้อกล่าวหา ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1

จำเลยให้การปฏิเสธ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำการไต่สวนพยานหลักฐาน ประกอบรายงานสรุปสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2554 พรรคเพื่อไทยได้นำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในการหาเสียง และชนะเลือกตั้งได้เป็นผู้นำจัดตั้งรัฐบาล เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2554 จำเลยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 เพราะเหตุมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ตามสำเนาประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและสำเนาพระราชกฤษฎีกาเอกสารหมายเลข จ.43 แผ่นที่ 770 ถึง 772 แต่จำเลยยังคงรักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2557 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้จำเลยพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัว เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 จำเลยได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มีนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรกคือ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง และการยกระดับราคาสินค้าเกษตรโดยให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอ เมื่อเทียบกับต้นทุนและจะนำระบบจำนำสินค้าเกษตร มาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร ด้วยการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่เกี่ยวนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ ตามสำเนาคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเอกสารหมายเลข จ.66 แผ่นที่ 2532 ถึง 2591 จำเลยได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 153/2554 ลงวันที่ 8 กันยายน 2554 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) โดยมีจำเลยเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณากรอบนโยบายแผนยุทธศาสตร์ข้าว แผนงานโครงการและมาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดข้าว รวมถึงการติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่อนุมัติ ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมี 4 ขั้นตอน ขั้นตอนที่ 1 การตรวจสอบคุณสมบัติและรับรองเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ขั้นตอนที่ 2 การนำข้าวไปจำนำและเก็บรักษาข้าวเปลือก ขั้นตอนที่ 3 การสีแปรสภาพข้าวเปลือกและเก็บรักษาข้าวสาร ขั้นตอนที่ 4 การระบายข้าว โดยมีหน่วยราชการและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) องค์การคลังสินค้า (อคส.) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกรวม 5 ฤดูกาลผลิตติดต่อกัน คือ

1. โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 เริ่มดำเนินการรับจำนำตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 8 กันยายน 2555 วงเงินที่ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน 410,000 ล้านบาท เป็นเงินทุนของ ธ.ก.ส. 90,000 ล้านบาท และเงินกู้จากสถาบันการเงินโดย ธ.ก.ส. เป็นผู้กู้และกระทรวงการคลัง ค่าประกัน 320,000 ล้านบาท และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 อนุมัติในหลักการให้ ธ.ก.ส. กู้เงินในวงเงินไม่เกิน 269,160 ล้านบาท และกระทรวงการคลังค่าประกันเพื่อดำเนินโครงการ

2. โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555 เริ่มดำเนินการรับจำนำตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ถึงวันที่ 15 กันยายน 2555 (ภาคใต้วันที่ 1 กรกฎาคม ถึง วันที่ 31 ตุลาคม 2555) ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน กำหนดระยะเวลาโครงการตั้งแต่เดือนมีนาคม 2555 ถึง มกราคม 2556 วันที่ 29 มีนาคม 2555 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ใช้เงินกู้โครงการปี 2554/55 วงเงิน 269,160 ล้านบาท เดิมมาใช้ในโครงการนี้ ซึ่งประมาณการว่าจะมีข้าวเปลือกมาเข้าโครงการ 8 ล้านตันและวงเงินกู้ไม่เกิน 120,000 ล้านบาท วันที่ 2 ตุลาคม 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินกู้โครงการปี 2554/55 วงเงิน 105,910 ล้านบาท เดิมเพื่อใช้จ่ายโครงการนี้เพิ่มเติมจากวงเงินเดิม 120,000 ล้านบาท จำนวน 8 ล้านตัน เป็นวงเงิน 161,000 ล้านบาท ปริมาณจำนวน 11.11 ล้านตัน วันที่ 15 ตุลาคม 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติ กชช. เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2555 ให้ปรับการใช้วงเงินกู้ 269,160 ล้านบาท และไม่เกิน 410,000 ล้านบาทกับให้นำเงินระบายข้าวเป็นเงินทุนหมุนเวียนในโครงการได้

3. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 (ครั้งที่ 1) เริ่มดำเนินการรับจำนำตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 15 กันยายน 2556 ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน กำหนดระยะเวลาโครงการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2557 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเฉพาะในส่วนข้าวเปลือกนาปี 15 ล้านตัน และอนุมัติวงเงินเพื่อดำเนินการ 240,000 ล้านบาทเป็นส่วนวงเงินสินเชื่อเพิ่มเติมไม่เกิน 150,000 ล้านบาท และให้นำเงินที่ได้จากการระบายข้าวไปประกอบการจัดทำบัญชีหมุนเวียน ทั้งนี้วงเงินสินเชื่อ 150,000 ล้านบาท ที่อนุมัติ เมื่อรวมกับวงเงิน ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติไปแล้วเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 จำนวน 269,160 ล้านบาท ต้องไม่เกินกรอบวงเงิน 410,000 ล้านบาท

4. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 (ครั้งที่ 2) เริ่มดำเนินการรับจำนำตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2556 ถึงวันที่ 15 กันยายน 2556 ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน วงเงินเงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในโครงการ 105,000 ล้านบาท โดยคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 31 มีนาคม 2556 ให้ใช้แหล่งเงินจากวงเงินของโครงการรับจำนำข้าวนาปี ปีการผลิต 2555/56 ที่ยังเหลืออยู่และเงิน ที่ได้จากการระบายข้าวตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 เป็นต้นไป ต่อมาวันที่ 10 มิถุนายน 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้รวมปริมาณและวงเงินโครงการปีการผลิต 2555/56 ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2

เข้าด้วยกัน แต่ต้องไม่เกินกรอบปริมาณ 22 ล้านตัน และวงเงิน 345,000 ล้านบาท และ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556 กรอบวงเงินหมุนเวียนโครงการรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2554/55 และ 2555/56 ต้องไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เป็นเงินทุน ธ.ก.ส. 90,000 ล้านบาท และเงินกู้ที่กระทรวงการคลังจัดหา 410,000 ล้านบาท เงินที่ได้จากการระบายผลผลิตทางการเกษตรตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 เป็นต้นไป ให้นำไปชำระคืนเงินทุนของ ธ.ก.ส. 90,000 ล้านบาทก่อน แล้วจึงนำไปชำระคืนเงินกู้ที่จะครบกำหนดชำระในปีงบประมาณ 2556 ทั้งนี้ เงินทุน ธ.ก.ส. จำนวน 90,000 ล้านบาท ที่ได้รับชำระคืนสามารถนำมาใช้หมุนเวียนโครงการปีการผลิต 2555/56 ได้ด้วย

5. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2556/57 ครั้งที่ 1 (นาปี) ระยะเวลาการรับจำนำระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2556 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2557 (ภาคใต้วันที่ 1 ตุลาคม 2556 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2557) ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน กำหนดระยะเวลาโครงการวันที่ 1 ตุลาคม 2556 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2557 ครั้งที่ 2 (นาปรัง) ระยะเวลาการรับจำนำระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2557 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2557 (ภาคใต้วันที่ 1 สิงหาคม ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2557) ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน ระยะเวลาโครงการ 1 มีนาคม 2557 ถึง วันที่ 31 มีนาคม 2558 วงเงินดำเนินโครงการต้องอยู่ภายใต้กรอบสินเชื่อ 410,000 ล้านบาท และเงินทุน ธ.ก.ส. 90,000 ล้านบาท ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2555 และ วันที่ 10 มิถุนายน 2556 และเงินที่ได้จากการระบายผลผลิตตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 เห็นควรให้ชำระคืนเงินกู้ที่กระทรวงการคลังจัดหาและค้ำประกันสำหรับโครงการปีการผลิต 2554/55 และ 2555/56 และจำกัดวงเงินค้ำประกันเงินกู้ใหม่ของ ธ.ก.ส. ให้อยู่ภายใต้กรอบวงเงินสินเชื่อ 410,000 ล้านบาท

ขั้นตอนการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เริ่มจาก กชช. มีมติอนุมัติกรอบ ชนิด กเกณฑ์ เงื่อนไข แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักพิจารณามติงบประมาณ ส่วนการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กำหนดนั้น จำเลยในฐานะประธาน กชช. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ตามมติของที่ประชุม กชช. ครั้งที่ 1/2554 จำนวน 6 คณะ คือ

1. คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง) เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนงานโครงการ และมาตรการเกี่ยวกับการผลิตข้าว การส่งเสริมศักยภาพของเกษตรกรชาวนาเสนอแนวทางการพัฒนาส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มของข้าวรวมทั้งเสนอแนวทางในการส่งเสริมการศึกษาวิจัยการผลิตข้าวที่เหมาะสม ตามคำสั่งที่ 1/2554 ลงวันที่ 12 กันยายน 2554

2. คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สารผล) เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนงาน

โครงการ มาตรการและแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการตลาดข้าวที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดผลดีต่อระบบการค้าข้าวโดยรวม เสนอแนวทางส่งเสริมการศึกษาวิจัยการตลาดข้าวที่เหมาะสม ประสานงานติดตาม กำกับดูแลการดำเนินการตามแผนงาน โครงการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดตามคำสั่งที่ 2/2554 ลงวันที่ 12 กันยายน 2554

3. คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวางระบบการรับจำนำ การประชาสัมพันธ์ การประชุมชี้แจงการดำเนินโครงการรับจำนำ การออกหนังสือรับรองเกษตรกร การรับรองโรงสีตลาด/กลางการกำกับดูแลการรับจำนำที่โรงสี/ตลาดกลาง การจัดสรรใบประทวนให้แก่โรงสี/ตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการ การตรวจสอบปริมาณข้าวคงเหลือโรงสีตลาดกลางก่อนรับมอบข้าวเปลือกจำนำการ/สอบโกดังกลางก่อนรับมอบข้าวสาร การตรวจสอบปริมาณข้าวสารคงเหลือที่โกดังกลางจนถึงตรวจการระบายข้าวเปลือก กำกับดูแลและแก้ไขปัญหาการจำนำในพื้นที่ ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วรัดกุม และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ป้องกันการสวมสิทธิและการปลอมปนข้าวเพื่อใช้ประโยชน์ตกแก่เกษตรกรอย่างแท้จริง เสนอแนะแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกรผู้ประกอบการโรงสี ผู้ค้าข้าว และผู้ส่งออกของจังหวัดเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและเกิดประโยชน์ต่อระบบการผลิตและการค้าข้าวของจังหวัด ตามคำสั่งที่ 3/2554 ลงวันที่ 12 กันยายน 2554

4. คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว มี นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาสั่งสีแปรสภาพข้าวเปลือกกำหนดอัตราการแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำเป็นข้าวสารและอัตราส่งมอบข้าวสารที่ได้จากการแปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำนำเพื่อส่งมอบเข้าโกดังกลางและไซโล รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราการไถ่ถอนข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล พิจารณากำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ตามคำสั่งที่ 4/2554 ลงวันที่ 12 กันยายน 2554

5. คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สารผล) เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ ชนิด ปริมาณ และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลางที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่นๆ ที่คงเหลือของรัฐบาลที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อตลาดโดยรวม ตลอดจนกำกับดูแลแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการระบายข้าวดังกล่าวและพิจารณากำหนดวิธีการระบายข้าวได้ตามความจำเป็น รวมทั้งการระบายจำหน่ายข้าวสารในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) ให้เป็นไปตามแผนการระบายข้าวและให้ค้ำนึ่งถึงผลกระทบต่อราคาตลาดโดยใช้ระบบการส่งออกเป็นสำคัญ ตามคำสั่งที่ 5/2554 ลงวันที่ 12 กันยายน 2554

6. คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สารผล) เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบทุกขั้นตอนของกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการรับจำนำ เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้อย่างรอบคอบ โปร่งใส เป็นธรรม และเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง ตรวจสอบ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในการรับจำนำข้าวเปลือก การเก็บรักษาข้าวสารในโรงสีและโกดังกลางให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามคำสั่งที่ 6/2554 ลงวันที่ 12 กันยายน 2554

หลังจากนั้นจำเลยมีคำสั่งปรับปรุงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในด้านต่างๆ คือ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ตามคำสั่งที่ 7/2554 วันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 ปรับปรุงและแต่งตั้งคณะกรรมการในคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต (เพิ่มเติม) ตามคำสั่งที่ 2/2555 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2555 ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว (เพิ่มเติม)

ในการดำเนินโครงการ คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ และกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กชช. จะรายงานปัญหาและอุปสรรคเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมของ กชช. แล้วสรุปผลรัฐมนตรีในฐานะประธานการประชุมเสนาอวยการ กชช. เพื่อทราบทุกครั้ง โดยคณะอนุกรรมการพบปัญหาการสวมสิทธิเกษตรกร การนำข้าวจากต่างประเทศสวมสิทธิจำนำ ข้าวสูญหาย การออกใบประทวนอันเป็นเท็จ การใช้เอกสารปลอมการขนข้าวสารโดยไม่ได้รับอนุญาต และในการประชุม กชช. ยนเกษตรกร การสวมสิทธิเกษตรกร ความผิดพลาดในการออกใบมีการอภิปรายถึงปัญหาการขึ้นทะเบียนประทวน ปัญหาการฝากข้าวไว้ที่โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ การตรวจพบข้าวขาดบัญชี ปัญหาจากการเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ ตามรายงานการประชุมอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวพบปัญหาการทุจริต นอกจากนี้ยังพบการทุจริตในการรับจำนำข้าวโครงการรับจำนำข้าวเปลือกประจำปี 2554 ถึง 2555 ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจภูธรภาค 1 ถึง ภาค 9 รวม 105 คดี โดยมีพลตำรวจเอก วรพงษ์ ชิวปรีชา รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปฏิบัติราชการแทน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ศูนย์ปฏิบัติการอำนวยการตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตในการรับจำนำข้าวฯ ดำเนินการรวบรวมข้อมูล และตามที่ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง อ่างเอกสารเพิ่มตามคำร้องลงวันที่ มีนาคม 2560 โดยมีกรดำเนินคดีผู้กระทำความผิดในข้อหา 31 ที่สำคัญ คือ 1) นำข้าวมาในประเทศ 2) ขนย้ายข้าวข้ามเขต ยกยอกข้าว 3) ฉ้อโกง (สวมสิทธิ) โกงเจ้าหน้าที่ แจ้งความเท็จ ปลอมเอกสารใช้เอกสารปลอม 4) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ 5) ข้อหาอื่นๆ เช่น เพลิงไหม้ข้าว ลักทรัพย์ พระราชบัญญัติการค้าข้าว

คณะอนุกรรมการปิดบัญชีได้รายงานผลการปิดบัญชีต่อจำเลยในฐานะประธาน กชช. รวม 3 ครั้ง ครั้งที่ 1 รายงานว่าเพียงวันที่ 31 พฤษภาคม 2555 มีการใช้เงินรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ประมาณ 114,020.87 ล้านบาท ค้างชำระหนี้ 113,814.12 ล้านบาท ตามหนังสือลงวันที่ 9 ตุลาคม 2555 ครั้งที่ 2 รายงานว่าเพียงวันที่ 31 มกราคม 2556 มีการใช้เงินในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555 และโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 ประมาณ 493,014.48 ล้านบาท ค้างชำระหนี้ 447,103.33 ล้านบาท ตามหนังสือลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2556 ครั้งที่ 3 รายงานว่าเพียงวันที่ 31 พฤษภาคม 2556 มีการใช้เงินรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/56 ประมาณ 565,068.77 ล้านบาท และมีการค้างชำระหนี้ 474,265.83 ล้านบาท ตามหนังสือลงวันที่ 10 ตุลาคม 2556

การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทั้ง 5 ฤดูกาลผลิต ได้ความว่า ณ วันที่ 30 กันยายน 2557 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกเข้าร่วมโครงการ 6.92 ล้านตัน จ่ายเงินให้แก่เกษตรกร 118,656 ล้านบาท มีรายได้จากการระบายข้าว 47,320.30 ล้านบาท โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี 2555 มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกเข้าร่วมโครงการ 14.86 ล้านตัน จ่ายเงินให้แก่เกษตรกร 218,550.87 ล้านบาท มีรายได้จากการระบายข้าว 62,768.46 ล้านบาท โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 ครั้งที่ 1 และที่ 2 มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกเข้าร่วมโครงการ 22.35 ล้านตัน จ่ายเงินให้แก่เกษตรกร 350,517.22 ล้านบาท มีรายได้จากการระบายข้าว 74,563.25 ล้านบาทและโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2556/57 มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกเข้าร่วมโครงการ 11.64 ล้านตัน จ่ายเงินให้แก่เกษตรกร 191,287.82 ล้านบาท มีรายได้จากการระบายข้าว 20,981.91 ล้านบาท รวมแล้วมีเกษตรกร นำข้าวเปลือกเข้าร่วมโครงการ 55.77 ล้านตัน จ่ายเงินให้แก่เกษตรกร 878,389.23 ล้านบาท และมีรายได้จากการระบายข้าว 207,633.92 ล้านบาท

ในเรื่องการระบายข้าวที่รับจำนำตามโครงการรัฐบาลจำเลยรวมทั้งโครงการอื่นที่อยู่ในความครอบครองของรัฐบาล มีคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากประธาน กชช. โดยจำเลยในฐานะประธาน กชช. มีคำสั่งแต่งตั้งให้นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2554 ต่อมาจำเลยได้แต่งตั้งนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวแทนนายภูมิฯ ตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2555 และแต่งตั้ง พันตรี วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เป็นอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวทั้ง 2 ชุดดังกล่าว เมื่อนายบุญทรงฯ ถูกปรับออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แล้ว ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายนิวัฒน์ธำรง

บุญทรงไพศาล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการพิจารณา ระบายข้าว ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2556 จนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เข้ายึดอำนาจการ ปกครองประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ในการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ครั้งที่ 1/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การระบายข้าวใน สต็อกของรัฐบาล ซึ่งกำหนดให้ระบายข้าว 5 วิธี 1) เจริญขายแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) กับผู้แทน หน่วยงานของรัฐบาลหรือที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลของทุกประเทศรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ 2) ขายใน ตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET) 3) ขายเป็นการทั่วไปให้แก่ผู้ประกอบการ ในประเทศ 4) ขายให้แก่องค์กรและหน่วยงานในและต่างประเทศเพื่อสาธารณะประโยชน์ 5) บริจาค ในกรณีที่เหมาะสมเพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ ที่ประชุมยังมีมติเห็นชอบให้แต่งตั้ง คณะทำงานดำเนินการระบายข้าว มีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นประธานคณะทำงาน ผู้แทน กรมการค้าภายใน ผู้แทน ธ.ก.ส. ผู้แทน อคส. และรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศที่ได้รับมอบหมาย เป็นคณะทำงาน มีผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าวเป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่ ดำเนินการระบายข้าวเปลือกและข้าวสารอื่นๆ รวมถึงการเจรจาต่อรองการเสนอซื้อให้ได้ราคาและ ปริมาณ แล้วนำเสนอประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวให้ความเห็นชอบ ตามรายงานการประชุม ของคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว นายภูมิฯ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาระบาย ข้าวมีคำสั่งคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวที่ 1/2554 แต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการระบายข้าว ลงวันที่ 15 กันยายน 2554 และนายภูมิฯ มีหนังสือเสนอยุทธศาสตร์การระบายข้าวให้จำเลยในฐานะ ประธาน กชช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งจำเลยได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2554 ต่อมากระทรวงพาณิชย์ มีหนังสือฉบับลงวันที่ 26 กันยายน 2554 และวันที่ 3 ตุลาคม 2554 เสนอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการเจรจาขาย ข้าวตามโครงการรับจำนำของรัฐบาลและข้าวในสต็อกของรัฐบาลกับผู้แทนหน่วยงานของรัฐบาลหรือ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลของทุกประเทศ โดยให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การระบายข้าวในสต็อก ของรัฐบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากประธาน กชช. แล้วให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศนำผลการ เจริญต่อรองสุดท้ายในเงื่อนไขต่างๆ เช่น ปริมาณ ราคา การชำระเงิน การส่งมอบ และค่าประกันภัย สินค้า เป็นต้น เสนอประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวให้ความเห็นชอบ กับมอบหมายให้ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในสัญญาซื้อขายในนามของรัฐบาลไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ ให้ความเห็นชอบตามที่เสนอ ต่อมามีการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ดังนี้

สัญญาฉบับที่ 1 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2554 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวง พาณิชย์ กับบริษัท GSSG IMP.& EXP.CORP. (GSSG) ตกลงซื้อขายข้าวไทยทุกชนิดในสต็อกของ รัฐบาลไทย ปีผลปีการผลิต 2548/49 ถึงปีการผลิต 2552/53 ปริมาณ 2,195,000 ตันราคา ณ หน้า คลังสินค้า (Ex warehouse) ถัวเฉลี่ยทุกชนิดข้าว ตันละ 10,000 บาท เงื่อนไขการชำระเงินเป็นแบบ

L/C ชนิดเพิกถอนไม่ได้เต็มจำนวนครอบคลุมมูลค่าข้าวตามสัญญาทั้งหมดกำหนดส่งมอบ 10 เดือน มีข้อตกลงว่าข้าวที่ส่งมอบต้องใช้เพื่อการบริโภคภายในประเทศของผู้ซื้อเป็นหลัก แต่ผู้ซื้ออาจจัดส่งข้าวให้ประเทศที่สามในรูปแบบการค้าหรือการบริจาคได้

สัญญาฉบับที่ 2 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2554 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กับบริษัท GSSG IMP.& EXP.CORP. ตกลงซื้อขายข้าวนาปี ปีการผลิตใหม่ 2554/55 ปริมาณ 2,000,000 ตัน บวก/ลบร้อยละ 10 ราคารวมน้ำหนักกระสอบ ณ หน้าคลังสินค้า (Ex Warehouse) ประกอบด้วยข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ ตันละ 16,950 บาทข้าวหนึ่ง 100 เปอร์เซ็นต์ ตันละ 17,250 บาท ปลายข้าวหอมมะลิ ตันละ 14,650 บาทและปลายข้าวขาว ตันละ 13,650 บาท เงื่อนไขการชำระเงินเป็นแบบ L/C ชนิดเพิกถอนไม่ได้เต็มจำนวนครอบคลุมมูลค่าข้าวตามสัญญาทั้งหมด กำหนดส่งมอบภายใน 10 เดือน

ต่อมามีการแก้ไขสัญญาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวรวม 5 ครั้ง โดยเพิ่มวิธีการชำระเงินอีก 2 วิธี คือการชำระเงินล่วงหน้า โดยโอนเงินผ่านธนาคาร (SWIFT) หรือชำระด้วยแคชเชียร์เช็คในรูปเงินบาท ออกโดยธนาคารที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย สัญญาฉบับที่ 1 แก้ไขเงื่อนไขปริมาณการรับมอบข้าวจาก 200,000 ตันต่อเดือน เป็น 180,000 ตันต่อเดือน และขยายเวลารับมอบข้าวออกไป 3 เดือนและต่อมายืดระยะเวลาการรับมอบข้าวอีก 2 ครั้ง สัญญาฉบับที่ 2 มีการแก้ไขสัญญาโดยเพิ่มปริมาณปลายข้าวหอมอีก 250,000 ตัน รวมเป็น 2,250,000 ตัน เพิ่มระยะเวลาการรับมอบข้าวอีก 2.5 เดือน และแก้ไขเงื่อนไขปริมาณการรับมอบข้าวขั้นต่ำจากเดิมที่กำหนดว่า 200,000 ตันต่อเดือน เป็นไม่กำหนดปริมาณการรับมอบข้าวขั้นต่ำ เพิ่มชนิดข้าวหอมมะลิ 500,000 ตัน โดยให้รวมอยู่ในปริมาณตามสัญญาและขอขยายระยะเวลาการรับมอบอีก 1 เดือน และเพิ่มชนิดข้าวขาว 10 เปอร์เซ็นต์ปริมาณ 50,000 ตัน โดยให้รวมอยู่ในปริมาณตามสัญญาเดิม

สัญญาฉบับที่ 3 สัญญาซื้อขายข้าวไทย ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2555 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กับบริษัท GSSG IMP.& EXP.CORP. ตกลงซื้อขายข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ ปริมาณ 500,000 ตัน และปลายข้าวแคว้นเลิศ ปริมาณ 500,000 ตัน ในคลังข้าวของรัฐบาลไทย ปีการผลิต 2555 ปริมาณน้ำหนักรวม 1 ล้านตัน เงื่อนไขการชำระเงิน 3 วิธี คือชำระแบบ L/C ชนิดเพิกถอนไม่ได้ หรือโอนเงินผ่านธนาคาร หรือแคชเชียร์เช็ค กำหนดการส่งมอบข้าวภายใน 30 วัน นับจากวันที่ระบุในการเปิด L/C ในนามผู้ซื้อ หรือนับจากวันที่ผู้ขายได้รับการโอนเงินหรือแคชเชียร์เช็คจากผู้ซื้อให้เสร็จสิ้นภายใน 10 เดือน ปริมาณการรับมอบขั้นต่ำ 100,000 ตันต่อเดือน ข้าวที่ส่งมอบตามสัญญาเพื่อการบริโภคภายใน ประเทศของ ผู้ซื้อเป็นหลัก แต่ผู้ซื้ออาจส่งข้าวให้แก่ประเทศที่สามในรูปแบบการค้าหรือการบริจาค ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาฉบับที่ 3 เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2555 โดยขอเพิ่มข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ อีก 1,300,000 ตัน รวมเป็น 2,300,000 ตัน

สัญญาฉบับที่ 4 สัญญาซื้อขายข้าวไทย ลงวันที่ 6 กันยายน 2555 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กับบริษัท Hainan grain. (Hainan) ตกลงซื้อขายปลายข้าวเหนียว ปริมาณ 65,000 ตัน

สัญญาฉบับที่ 5 สัญญาซื้อขายข้าวไทย ลงวันที่ 9 มกราคม 2556 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กับบริษัท Hikou Liangmao Cereal and Oils Trading Co.,Ltd. ตกลงซื้อขายข้าวไทยปีการผลิต 2554/55 และปีการผลิต 2555 ปริมาณ 3,000,000 ตัน

สัญญาฉบับที่ 6 สัญญาซื้อขายข้าวไทย ลงวันที่ 11 มกราคม 2556 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กับบริษัท Haikou Liangyunlai Cereals and Oils Trading Co.,Ltd. ตกลงซื้อขายข้าวไทย ปีการผลิต 2554/55 ปีการผลิต 2555 และปีการผลิต 2555/56 ปริมาณ 2,000,000 ตัน

สัญญาฉบับที่ 7 สัญญาซื้อขายข้าวไทย ลงวันที่ 6 มีนาคม 2556 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กับบริษัท Hainan Province Land Reclamation Industrial Development and Construction General Corporation ตกลงซื้อขายข้าวไทย ปีการผลิต 2549/50 ถึงปีการผลิต 2552/53 ปีการผลิต 2554/55 ปีการผลิต 2555 และปีการผลิต 2555/56 ปริมาณ 4,000,000 ตัน

สัญญาฉบับที่ 8 สัญญาซื้อขายข้าวไทย ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2556 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กับบริษัท Hainan Land Reclamation Commerce and Trade Group Co.,Ltd. ตกลงซื้อขายข้าวไทย ปีการผลิต 2554/55 ปีการผลิต 2555 และปีการผลิต 2555/56 ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ปริมาณ 5,000,000 ตัน

สัญญาฉบับที่ 9 สัญญาซื้อขายข้าวไทย ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2556 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กับบริษัท COFCO Corporation ตกลงซื้อขายข้าวไทย 5 ชนิด ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ ข้าวปทุมธานี ข้าวเหนียว ข้าวขาว และปลายข้าว ปริมาณ 1,000,000 ตัน

สัญญาฉบับที่ 10 สัญญาซื้อขายข้าวไทย ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2555 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กับสาธารณรัฐโกตดิวัวร์ ตกลงซื้อขายข้าวไทย 4 ชนิด ได้แก่ ปลายข้าว 5 เปอร์เซ็นต์ ข้าวหอมมะลิ 100 เปอร์เซ็นต์ คุณภาพบี ข้าวหอมมะลิเอวันเลิศ ข้าวหอมมะลิเอวันเลิศพิเศษ ปริมาณ 240,000 ตัน ตามเอกสารหมายเลข จ.95 แผ่นที่ 1932 ถึง 1952 โครงการข้าวสารบรรจุถุง กช. และคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว มีมติเห็นชอบให้นำข้าวในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลจำหน่ายให้แก่ อคส. เพื่อนำไปบรรจุถุงจำหน่ายให้แก่ประชาชนทั่วไปในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ตามช่องทางตลาดทั่วไป ตามโครงการธงฟ้าราคาประหยัดและร้านถูกใจช่วยเหลือค่าครองชีพรวม 4 ครั้ง ดังนี้

1. กช. มีมติในการประชุม กช. ครั้งที่ 2/2554 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2554 อนุมัติให้นำข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ 100,000 ตัน โดย อคส. เป็นผู้ดำเนินการและได้รับค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงคุณภาพ การบรรจุ และกระจายสินค้าไม่เกินถุงละ 30 บาท และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกข้าวสารคุณภาพดีและกำหนดราคาจำหน่ายให้แก่ อคส.

และราคาที่จำหน่ายแก่ประชาชน คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวมีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2555 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2554 กำหนดราคาจำหน่ายแก่ อคส. ต้นละ 13,750 บาท

ต่อมาที่ประชุม กชช. มีมติในการประชุม กชช. ครั้งที่ 1/2555 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 ให้นำข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ ที่ได้อนุมัติให้ อคส. ไปว่าจ้างผู้ปรับปรุงคุณภาพข้าวบรรจุข้าวและกระจายสินค้าไว้แล้วดังกล่าวมาจัดทำข้าวถุงธงฟ้าราคาประหยัด 50,000 ตัน โดยให้นำไปบรรจุถุงละ 5 กิโลกรัม และให้ปรับลดราคาข้าวเหลือถุงละ 38.125 บาท แล้วนำไปจำหน่ายปลายทางไม่เกินถุงละ 70 บาท เพื่อลดค่าครองชีพของประชาชนตามโครงการธงฟ้าของกรมการค้าภายใน ส่วนข้าวที่เหลืออีก 50,000 ตัน ที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ครั้งที่ 3/2555 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2555 มีมติให้ปรับลดราคาทุนเหลือต้นละ 7,625 บาท

2. คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวมีมติในการประชุม ครั้งที่ 2/2555 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2555 เห็นชอบให้นำข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ 100,000 ตัน ไปบรรจุถุงละ 5 กิโลกรัม โดยคิดราคาถุงละ 37.625 บาท แล้วนำไปจำหน่ายแก่ประชาชนในราคาไม่เกินถุงละ 70 บาท

3. กชช. มีมติในการประชุม ครั้งที่ 3/2555 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2555 อนุมัติให้นำข้าว 500,000 ตัน โดยมีข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ 400,000 ตัน และข้าวเหนียวขาว 10 เปอร์เซ็นต์ เมล็ดยาว 100,000 ตัน คิดราคาข้าวทั้งสองชนิดในราคาเดียวที่ราคา 7.625 บาท ต่อถุง 1 กิโลกรัม และ 38.125 บาท ต่อถุง 5 กิโลกรัม ตามลำดับ โดยให้นำไปจำหน่ายแก่ประชาชนถุงละ 1 กิโลกรัม ในราคาไม่เกิน 15 บาท และถุงละ 5 กิโลกรัม ในราคาไม่เกิน 70 บาท โดยให้เบิกจ่ายค่าดำเนินการเป็นข้าวสารจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตามมูลค่าเท่ากับค่าใช้จ่ายดำเนินการ

4. คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ครั้งที่ 7/2555 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2555 มีมติที่ประชุมเห็นชอบให้นำข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ และข้าวเหนียวขาว 10 เปอร์เซ็นต์ เมล็ดยาวจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลมาจำหน่ายให้แก่ อคส. ปริมาณ 300,000 ตันต่อเดือน รวมระยะเวลา 6 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม 2556 ถึงเดือนมิถุนายน 2556 รวม 1,800,000 ตัน โดยคิดราคาข้าวทั้งสองชนิดในราคาเดียวที่ต้นละ 7,625 บาท ตามที่ กชช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 3/2555 วันที่ 30 พฤษภาคม 2555

นอกจากนี้ยังมีการตั้งกระทู้และการอภิปรายไม่ไว้วางใจเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและการระบายข้าว กล่าวคือ มีการตั้งกระทู้ถามโดย นายวรรงค์ เดชกิจวิกรม หลายวาระคือ เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2555 วันที่ 18 เมษายน 2556 วันที่ 10 และวันที่ 17 ตุลาคม 2556 การตั้งกระทู้ถามโดย นายอลงกรณ์ พลบุตร เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2555 และการตั้งกระทู้ถาม โดย นายวัชระ เพชรทอง เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2555 อีกทั้งยังมีการอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีระหว่างวันที่ 25 ถึงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2555 ประเด็นเรื่องการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ มีการอภิปรายถึงพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการทุจริตในการระบายข้าว

แบบรัฐต่อรัฐของบริษัทสยามอินดิโก้ จำกัด นายอภิชาติ จันทรสกุลพร กับพวก และ นายวงศ์ฯ ได้อภิปรายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2557 เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2556

ต่อมา นายสมศักดิ์ โกศัยสุข หัวหน้าพรรคการเมืองใหม่ มีหนังสือร้องทุกข์กล่าวโทษต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลจำเลย ตามหนังสือพรรคการเมืองใหม่ ที่ ก.ม.ม. 105/2555 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2555 เอกสารหมายเลข จ.83 แผ่นที่ 1 ถึง 156 นายวงศ์ เดชกิจวิกรม ได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์กล่าวโทษ กล่าวหาจำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรี นายบุญทรง เตริยาภิรมย์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ว่าทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวและระบายข้าว ตามหนังสือพรรคประชาธิปัตย์ ที่ พิเศษ/2555 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2555 และ นายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ ตัวแทนภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ ได้ยื่นหนังสือต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ตรวจสอบการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวตามหนังสือภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ ส่วนที่สุด ที่ ภตช 364/2555 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2555 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติในการประชุม ครั้งที่ 427-85/2555 วันที่ 4 ธันวาคม 2555 ว่าคำกล่าวหาในประเด็นเรื่องการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐได้ระบุข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ จึงให้ดำเนินการไต่สวน นายบุญทรง เตริยาภิรมย์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เพียงรายเดียวก่อน ต่อมา นายสุพจน์ ศรีงามเมือง เจ้าหน้าที่งานปราบปรามการทุจริตชำนาญการ มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2555 ถึงผู้อำนวยการสำนักไต่สวนการทุจริตภาคการเมือง 1 ว่าขอให้นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการไต่สวนจำเลยและ นายบุญทรงฯ ไปในคราวเดียวกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการประชุม ครั้งที่ 429-87/2555 วันที่ 11 ธันวาคม 2555 และมีมติยืนตามมติเดิมที่ให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเฉพาะ นายบุญทรงฯ เพียงรายเดียวก่อน หลังจากนั้น คณะอนุกรรมการไต่สวนได้ทำการไต่สวนแล้วพบว่ามีบุคคลเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในการระบายข้าวเพิ่มเติมอีกรวม 111 รายต่อมาวันที่ 16 มกราคม 2555 ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ประธานอนุกรรมการไต่สวนมีบันทึกข้อความ ลงวันที่ 16 มกราคม 2557 ถึงประธานกรรมการ ป.ป.ช. ว่าจากการไต่สวนพบว่าจำเลยในฐานะประธาน กขช. ได้ทราบถึงความเสียหายจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวแต่ไม่ระงับยับยั้ง อันอาจเป็นมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เห็นสมควรนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงจำเลย คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติในการประชุมครั้งที่ 537-5/2557 ลงวันที่ 16 มกราคม 2557 รับเรื่องไว้พิจารณาและมอบหมายให้คณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงจำเลยตามข้อกล่าวหาดังกล่าว

ต่อมา เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ผู้รับผิดชอบสำนวน ทำบันทึกข้อความลงวันที่ 17 มกราคม 2557 ถึงผู้อำนวยการสำนักไต่สวนทุจริตภาคการเมือง 1 ว่าประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจำเลย ออกจาก ตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 ขอให้นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 539-7/2557 วันที่ 28 มกราคม 2557 ให้รับพิจารณาโดยให้รวมดำเนินการกับการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีจำเลยถูกกล่าวหาว่าไม่ระงับยับยั้งโครงการรับจำนำข้าว หลังจากดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ในการประชุมครั้งที่ 585-53/2557 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2557 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ ว่าการกระทำของจำเลยมีมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และให้ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารประกอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีจำเลยต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อัยการสูงสุดมีหนังสือที่ อส 0010.5/8412 ลงวันที่ 3 กันยายน 2557 แจ้งข้อไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ถึงประธานกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งตั้งคณะทำงานฝ่ายผู้แทนอัยการสูงสุดเป็นคณะทำงานร่วมกับฝ่ายคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติในการประชุมครั้งที่ 599-67/2557 ลงวันที่ 9 กันยายน 2557 เสนอแต่งตั้งคณะทำงานผู้แทนฝ่ายคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อร่วมพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุด คณะทำงานร่วมระหว่างอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามหน้าที่แล้ว มีมติว่า ได้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานตามข้อไม่สมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว และให้ส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

โจทก์จึงฟ้องจำเลยต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคดีนี้ คดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยประการแรกว่า โจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ จำเลยต่อสู้ว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นนโยบายของรัฐบาล คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจไต่สวนจำเลยในฐานะ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและ กชช. จึงไม่อาจดำเนินคดีแก่จำเลยโดยลำพังได้ เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะเกิดเหตุบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทาง

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แสดงว่าองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย แบ่งแยกออกเป็น 3 ฝ่าย คือ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ที่รัฐธรรมนูญแบ่งแยกองค์กร ที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นแต่ละฝ่ายโดยให้มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปนั้นมีเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และเมื่อพิจารณาบรรดาสองของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวที่ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” แสดงว่าการใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่ายย่อมต้องเป็นไปตามบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ และย่อมถูกตรวจสอบการใช้อำนาจที่ว่ามีได้ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบทางการเมือง โดยองค์กรทางการเมืองด้วยกันเองหรือการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล ตามแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติกลไกในการตรวจสอบไว้ โดยฝ่ายบริหารซึ่งจำเป็นหัวหน้านั้น จะมีทั้งคณะรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไป และองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดกับรัฐมนตรีแต่ละคนจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของกระทรวงหรือทบวงหรือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ตนปกครองบังคับบัญชา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 178 ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตาม มาตรา 176 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี” ยิ่งแสดงให้เห็นชัดว่า การกระทำของฝ่ายบริหารทั้งสองส่วนย่อมต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นเดียวกันกับองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐโดยทั่วไป หากจะอยู่นอกเหนือการตรวจสอบจากองค์กรใดไม่ แต่กลไกในการตรวจสอบจะด้วยวิธีไหน อย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการตรวจสอบต่อการกระทำ ในฐานะรัฐบาลหรือการกระทำ ทางรัฐบาลไว้ให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และวางบทบาทของรัฐสภาให้เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการของรัฐมนตรีนี้เป็นไปตามบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 9 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 156 ถึงมาตรา 162 เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งหรือความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา 180 หรือมาตรา 182 แล้วแต่กรณี เป็นต้น หรือในหมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา 270 ถึงมาตรา 274 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาจถูกสมาชิกวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งได้ ซึ่งที่กล่าวมาเป็น ความรับผิดชอบทางการเมืองที่ถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา อันเป็นหลักการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรทางการเมืองด้วยกันเอง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้เช่นนี้แสดงว่ากฎหมายสูงสุดประสงค์ให้รัฐสภาเท่านั้นที่สามารถตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล ไม่ใช่ให้องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ เช่นศาลเข้าไปตรวจสอบ ดังนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่านโยบายของรัฐบาลใดชอบ

ด้วยกฎหมายหรือมีความเหมาะสมหรือไม่ แต่ในส่วนการกระทำในฐานะฝ่ายปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองโดยเฉพาะจำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินและบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (1) และ (3) ย่อมจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาลได้ตามบทบัญญัติหมวด 10 โดยหากการดำเนินการทางปกครองดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย หรือมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดซึ่งอาจมีความรับผิดทั้งทางปกครอง หรือทางแพ่ง หรือทางอาญาแล้วแต่กรณี รัฐมนตรีนั้น ๆ ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีโดยศาลที่มีอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย หากใช้ว่าคงมีเพียงความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ดังนั้น แม้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะเป็นการดำเนินการตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา แต่หากปรากฏว่าในขั้นตอนปฏิบัติตามโครงการมีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ก็ย่อมถูกตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมได้ โดยเฉพาะคดีนี้เป็นการกล่าวหาจำเลยซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิใช่เป็นการตำหนิข้อบกพร่องหรือการดำเนินนโยบายผิดพลาดที่จำเลยและคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่จำเลยได้ตามบทบัญญัติ มาตรา 250 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 อย่างไรก็ตามการที่บุคคลใดจะรับผิดชอบทางอาญาหรือไม่ต้องพิจารณาจากการกระทำและเจตนาของบุคคลนั้นเป็นสำคัญ หากปราศจากการกระทำหรือกระทำไปโดยขาดเจตนาแล้วบุคคลนั้นย่อมไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 อันเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวของบุคคล แม้บุคคลนั้นจะอยู่ร่วมในคณะบุคคลและกระทำความผิดโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะบุคคล ก็หาได้มีกฎหมายบัญญัติว่าจะต้องดำเนินคดีแก่บุคคลทั้งคณะด้วยแต่อย่างใดไม่ ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจกล่าวหาและดำเนินคดีแก่จำเลยโดยลำพังได้ ที่จำเลยอ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนคำร้องขอถอดถอนจำเลยออกจากตำแหน่งแล้ว จึงไม่อาจดำเนินคดีอาญาแก่จำเลยได้ ทั้งการรวมดำเนินการไต่สวนทั้งสองกรณีเข้าด้วยกันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เห็นว่า การตรวจสอบการดำเนินการของรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารอาจกระทำ ได้หลายวิธีและโดยองค์กรที่ต่างกัน วัตถุประสงค์ของการดำเนินการโดยแต่ละองค์กรก็แตกต่างกันไป กล่าวคือ การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นการดำเนินการตรวจสอบในทางการเมืองโดยสมาชิกวุฒิสภามุ่งประสงค์มิให้บุคคลในตำแหน่งตามที่ระบุไว้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ต่อไป และมีผลเป็นการตัดสิทธิบุคคลนั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการบริหารราชการเป็นเวลาห้าปี ส่วนการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการที่มุ่ง

ประสงค์นำบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเพื่อลงโทษทางอาญาแก่บุคคลนั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดจำกัดให้ดำเนินการเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 274 วรรคท้าย ยังบัญญัติรับรองไว้ด้วยว่า มติของวุฒิสภาในเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเมื่อการดำเนินการทั้งสองกรณีนี้ ล้วนอยู่ในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับมูลเหตุกล่าวหาจำเลยทั้งสองกรณีเป็นเรื่องและประเด็นเดียวกัน การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2557 ให้รวมดำเนินการทั้งสองกรณีเข้าด้วยกัน จึงเป็นไปเพื่อความสะดวกในการไต่สวน ซึ่งสามารถกระทำได้หาได้เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดไม่ ที่จำเลยอ้างว่า การแจ้งข้อกล่าวหาแก่จำเลยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้แจ้ง ข้อกล่าวหาจำเลยเกี่ยวข้องกับเรื่องการระบายข้าวโดยทุจริตหรือสมยอมให้เกิดการทุจริต นั้น เห็นว่า ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 37 วรรคสอง กำหนดว่าในการแจ้งข้อกล่าวหา ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนจัดทำเป็นบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและการกระทำและพฤติการณ์ทั้งหลายที่อ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้น อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี ซึ่งในการแจ้งข้อกล่าวหาแก่จำเลยนี้ ปรากฏตามบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แจ้งข้อกล่าวหาโดยปฏิบัติไปตามระเบียบดังกล่าวแล้ว โดยในแผ่นที่ 512 ได้แจ้งให้จำเลยทราบในส่วนการระบายข้าวว่า “ท่านยังได้รับทราบเรื่องการทุจริตในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ระหว่างวันที่ 25 ถึงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2555 และการตั้งกระทู้ถามท่านเรื่องผลการตรวจสอบการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ” และแจ้งว่า “และท่านยังได้รับทราบเรื่องการทุจริตในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวแทนที่ท่านจะระงับยับยั้งโครงการรับจำนำข้าว กลับยืนยันที่จะดำเนินโครงการต่อไป อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการมากขึ้นไปเรื่อย ๆ ทั้งที่ท่านมีอำนาจ การกระทำของท่านดังที่กล่าวมา จึงเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต” ถือได้ว่ามีการแจ้งข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการระบายข้าวโดยทุจริตให้จำเลยทราบแล้ว การแจ้งข้อกล่าวหาจึงชอบด้วยกฎหมาย ที่จำเลยอ้างว่า คณะทำงานร่วมระหว่างผู้แทนของอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไต่สวนข้อไม่สมบูรณ์ตามความเห็นของอัยการสูงสุดไม่แล้วเสร็จ จึงยังไม่อาจฟ้องเป็นคดีนี้ได้ นั้น เห็นว่า แม้คณะทำงานร่วมดังกล่าวได้จัดการประชุมเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์กันหลายครั้งและไม่อาจหาข้อยุติได้ แต่ท้ายที่สุดก็ได้จัดให้มีการประชุมอีกครั้งในวันที่ 20 มกราคม 2558 โดยปรากฏจากเอกสารดังกล่าวว่าในการประชุมมีคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุด 3 คน และ

คณะทำงานผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. 10 คน เข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม กับมีข้อพิจารณาและมติในข้อ 3. และข้อ 4. สรุปความได้ว่าคณะงานร่วมได้พิจารณาพยานหลักฐานที่ได้ดำเนินการตามมติครั้งที่ผ่านมาและเห็นว่าครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว จึงมีมติให้ส่งพยานหลักฐานทั้งหมดเสนออัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีจำเลยตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กับปรากฏต่อมาจากหนังสือเอกสารว่าอัยการสูงสุดได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งตัวจำเลยเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อไป อันเป็นปริยายว่าอัยการสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับมติของคณะทำงานร่วมว่าได้มีการพิจารณาและรวบรวมพยานหลักฐานสมบูรณ์ กับได้ข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 แล้ว ส่วนที่จำเลยอ้างว่าโจทก์ไม่ได้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว นั้น เห็นว่า ระยะเวลาที่กำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน เอกสารและพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 10 เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดให้ดำเนินการไม่มีผลกระทบต่ออำนาจฟ้องของโจทก์ ทั้งไม่ใช่กำหนดอายุความฟ้องคดี ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 12 ที่บัญญัติว่า การยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามมาตรา 10 และมาตรา 11 ย่อมกระทำได้ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความ ข้อต่อสู้ของจำเลยที่กล่าวมาล้วนฟังไม่ขึ้นจึงวินิจฉัยว่า โจทก์มีอำนาจฟ้องปัญหาที่ต้องวินิจฉัยประการต่อไปมีว่า คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ ข้อนี้จำเลยอ้างว่า คำฟ้องโจทก์เป็นการตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล และการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นการใช้อำนาจทางการบริหาร ทั้งเป็นการพิจารณาในทางรัฐประศาสน์นโยบายหรือการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจทางการเมือง ไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เห็นว่า ดังที่ได้วินิจฉัยมาข้างต้นว่าการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมีทั้งการตรวจสอบทางการเมืองซึ่งดำเนินการโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี กับการตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่อาจมีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่งหรือทางอาญา เมื่อคดีนี้เป็นการกล่าวหาจำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรีว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 275 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้ ข้อต่อสู้ของจำเลยข้อนี้ฟังไม่ขึ้นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยประการต่อไปมีว่า คำฟ้องของโจทก์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำเลยอ้างว่าโจทก์บรรยายฟ้องไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เห็นว่า ข้อกำหนด

เกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 วรรคสอง กำหนดว่า ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 และต้องมีข้อความเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องการร้ายวญผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดพร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ซึ่งตามคำฟ้องของโจทก์ได้บรรยายถึงฐานะและอำนาจหน้าที่ของจำเลยโครงการรับจำนำข้าวเปลือกอันเป็นนโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของจำเลย การดำเนินการโครงการท่ามกลางค่าเดือนและข้อโต้แย้งของหน่วยงานหลายฝ่ายถึงข้อบกพร่องและปัญหาการทุจริตในโครงการโดยจำเลยทราบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว แต่ละเลยไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายสั่งระงับยับยั้งโครงการเพื่อระงับยับยั้งความเสียหาย กลับปล่อยให้มีการดำเนินโครงการต่อไปโดยงดเว้นไม่ป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ผู้ทุจริตได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดต่อไปได้อีก อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับผู้อื่น โดยมีข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่เกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำอีกทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะให้จำเลยเข้าใจข้อหาได้ดี รวมทั้งพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิดกับบรรยายถึงพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยในตอนท้ายของคำฟ้องด้วย จึงเป็นคำฟ้องที่ชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วนอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดี อันเป็นการดำเนินคดีในระบบไต่สวน เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องตรวจคำฟ้องว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก่อนที่จะมีคำสั่งให้ประทับฟ้อง ในชั้นอ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง หากจำเลย ไม่เข้าใจข้อหาแห่งคำฟ้องอย่างไรก็ชอบที่จะแถลงเพื่อให้ศาลสั่งให้โจทก์ชี้แจงข้อหาที่นั้นหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดแห่งคำฟ้องจนจำเลยเข้าใจได้ดี แต่จำเลยกลับให้การปฏิเสธทันทีโดยมิได้ดำเนินการเช่นที่ว่า อันแสดงให้เห็นว่าจำเลยเข้าใจข้อหาแห่งคำฟ้องดีแล้ว จึงไม่อาจยกปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของคำฟ้องโจทก์ในส่วนนี้ขึ้นอ้างได้อีก ส่วนที่จำเลยอ้างอีกว่า นายตระกูล วินิจฉัยภาค ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้รักษาการอัยการสูงสุดและไม่ได้เป็นอัยการสูงสุดโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีอำนาจลงชื่อเป็นโจทก์ในคำฟ้องนั้น เห็นว่าแม้การแต่งตั้งและให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งจะต้องบังคับตามบทบัญญัติมาตรา 10 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ที่บัญญัติให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด และ นาย
 ตระกูล ไม่ได้รับการแต่งตั้งตามกระบวนการนี้ก็ตามแต่ได้ความว่าในระหว่างนั้นคณะรักษาความสงบ
 แห่งชาติได้ยึดอำนาจปกครองประเทศและเป็นรัฐธรรมาภิบาลมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน
 รวมถึงอำนาจในการออกคำสั่งใดๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารบ้านเมือง และคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับ
 ใช้ได้ ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ 77/2557 ให้ นายตระกูลวินิจนัยภาค พ้นจาก
 ตำแหน่งรองอัยการสูงสุด และให้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดตั้งแต่วันที่ 27 มิถุนายน
 2557 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังบัญญัติรับรอง
 ความชอบของคำสั่งดังกล่าว โดยมาตรา 47 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะ
 รักษาความสงบแห่งชาติ หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งใน
 ระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
 นี้ ...ให้ประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือ
 การปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ใน
 กรณีที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งใดที่ระบุ
 ไว้ในมาตรา 24 ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรง
 แต่งตั้งให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งนั้นหรือทรงให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนั้นด้วย” ซึ่งในเวลาต่อมาก็
 ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง แต่งตั้งข้าราชการอัยการ ว่ามีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
 แต่งตั้งให้ นายตระกูล วินิจนัยภาค ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา 47
 วรรคสอง โดยครบถ้วนแล้ว เช่นนี้ คำสั่งแต่งตั้ง นายตระกูลฯ ให้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดจึงชอบ
 ด้วยกฎหมาย นายตระกูลฯ ย่อมมีอำนาจลงชื่อเป็นโจทก์ในคำฟ้องได้ คำฟ้องของโจทก์จึงชอบด้วย
 กฎหมายแล้ว ข้อต่อสู้ของจำเลยข้อนี้ฟังไม่ขึ้นเช่นกันปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า จำเลยกระทำ
 ความผิดตามฟ้องหรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติว่า นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นหนึ่งใน
 นโยบายที่พรรคเพื่อไทยใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 โดยได้
 นำเสนอว่าจะรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 เกวียนละ 15,000 บาท และ
 ข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 เกวียนละ 20,000 บาท และรับจำนำทุกเมล็ด เมื่อผล
 การเลือกตั้งพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง ได้จัดตั้งเป็นรัฐบาล ต่อมาในวันที่ 5 สิงหาคม 2554
 จำเลยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อนจำเลย
 และคณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินในวันที่ 23 สิงหาคม 2554 จำเลยได้แถลงนโยบาย
 ของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายเร่งด่วน คือ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
 ประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง ยึดหลักความโปร่งใส มีธรรมาภิบาลที่เป็นสากล และนโยบาย
 เกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าว เพื่อยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน
 รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และ จะ

นำระบบจำหน่ายสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร ภายใต้บทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 176 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาสำหรับการดำเนินการตามนโยบาย เกี่ยวกับ “โครงการรับจำนำข้าว” นั้น จำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 153/2554 ลงวันที่ 8 กันยายน 2554 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) โดยจำเลย เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณากรอบนโยบายแผนยุทธศาสตร์ข้าว แผนงานโครงการ และมาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดข้าวรวมถึงการติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่อนุมัติ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินโครงการ ในแต่ละรอบ ฤดูกาลผลิต และจำเลยได้มีคำสั่งปรับปรุงและแต่งตั้งกรรมการใน กขช. (เพิ่มเติม) ตามสำเนาคำสั่ง เอกสารหมาย จ.66 แผ่นที่ 2640 ถึง 2642 ต่อมาวันที่ 9 กันยายน 2554 กขช. โดยจำเลยเป็น ประธานกรรมการ ได้มีมติอนุมัติกรอบชนิดราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ งบประมาณการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 วันที่ 13 กันยายน 2554 จำเลยและคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ภายใต้โครงการที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “โครงการรับจำนำข้าวเปลือก” ในกรอบวงเงิน 410,000 ล้านบาท เริ่มดำเนินโครงการรับจำนำตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 เป็นต้นไป โดยหน่วยงาน ราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ กระทรวงการคลังกระทรวงมหาดไทย ธ.ก.ส. อคส. และ อ.ต.ก. กรณีการดำเนินโครงการ เกี่ยวกับการรับจำนำข้าว นั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ติดตามผลการดำเนินงานโครงการรับ จำนำข้าวเปลือกนาปี ตั้งแต่ปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 ของรัฐบาลที่ผ่านมามีปัญหา นโยบาย การรับจำนำข้าวและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงที่ ผ่านมามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ รวมทั้งการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ที่ไม่สามารถควบคุม กำกับดูแลได้อย่างใกล้ชิดทั่วถึงและมีประสิทธิภาพด้วย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่ เสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงานโครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำ งบประมาณ ตามมาตรา 39 (2) (ง) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จึงได้มี หนังสือลงวันที่ 24 สิงหาคม 2554 ถึงจำเลย สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญที่พบจากการ ตรวจสอบการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 เพื่อให้การบริหารจัดการข้าวตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการจำหน่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตาม นโยบายของรัฐบาล ทั้งแจ้งผลการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2550

ซึ่งพบว่ารัฐบาลมีภาระขาดทุนและมีหนี้ค้างชำระต่อ ธ.ก.ส. รวมทั้งสิ้น 94,105.02 ล้าน บาท และมีค่าใช้จ่ายการดำเนินโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1. อคส. ธ.ก.ส. กรมส่งเสริม

การเกษตร กรมการข้าว และกรมการค้าภายใน รวมเป็นเงิน 6,184.84 ล้านบาท 2. ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องรับภาระการชำระหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ซึ่งได้จ่ายเงินสินเชื่อจากการรับจำนำใบประทวนสินค้า และรับจำนำยุงฉางจากเกษตรกรอีกจำนวน 13,179.76 ล้านบาท นอกจากนี้ ในวันที่ 7 ตุลาคม 2554 สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ถึงจำเลยเสนอแนวทางแก้ปัญหาการทุจริตจากการแทรกแซงตลาดข้าวของรัฐบาลที่จำเลยเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการรับจำนำ เพื่อให้จำเลยและคณะรัฐมนตรีนำไปประกอบการพิจารณา มีสาระสำคัญว่าโครงการรับจำนำข้าวมีปัญหาการทุจริตในทุกขั้นตอนของกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นเพียงบุคคลบางกลุ่มรัฐบาลจึงควรยกเลิกโครงการที่จะนำไปสู่การทุจริตหรือการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยอ้างถึงหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งแจ้งเตือนไปด้ยว่าการที่รัฐบาลมีข้าวค้างสต็อกอยู่เป็นจำนวนมากจะก่อให้เกิดความเสียหาย อาจมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยแนบรายงานการวิจัยโครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริตของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ให้จำเลยด้วย

ซึ่งรายงานการวิจัยดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าบริษัทที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวสมัยรัฐบาล นายทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของจำเลยเป็นนายกรัฐมนตรีคือ บริษัท เพอร์ซิเดนท อะกรีเทรตติ้ง จำกัด หรือบริษัทสยามอินดิగా จำกัด ซึ่งเป็นของ นายอภิชาติ หรือเสียเปียง จันทรสกุลพร กับพวก ในข้อนี้จำเลยนำสืบว่า ปัญหาและความเสี่ยงสำคัญที่พบรวมถึงข้อมูลจากรายงานการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในรัฐบาลชุดเก่า ไม่ใช่เกิดจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาลสมัยจำเลย ซึ่งเป็นข้อมูลเก่าและยังไม่ถึงขนาดที่จะยุติหรือระงับยับยั้งนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา ทั้งกรณีตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ที่มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริตจากการแทรกแซงตลาดข้าวของรัฐบาลด้วยวิธีการรับจำนำ โดยมีข้อเสนอแนะทางนโยบายที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาให้รัฐบาลควรยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และนำระบบประกันความเสี่ยงด้านราคาข้าวมาดำเนินการ และอ้างว่าเพื่อเป็นหลักประกันช่วยเกษตรกรมิให้ต้องประสบปัญหาขาดทุนจากภาวะราคาตลาดตกต่ำ พร้อมแนบรายงานการศึกษาวิจัยการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต (TDRI) แจ้งมายังจำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่มีใช่เป็นการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในสมัยรัฐบาลที่จำเลยเป็นนายกรัฐมนตรีเช่นกัน แต่ข้อเสนอแนะของทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวจำเลยรวมถึงคณะรัฐมนตรีและ กชช. ได้มีมาตรการและกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับจำนำ วิธีการรับจำนำที่เหมาะสมก่อนเริ่มการดำเนินโครงการแล้ว ประกอบกับคณะรัฐมนตรีและรัฐบาลจำเลยมาจากการเลือกตั้งต้องดำเนินการตาม

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาและจัดทำ แผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2555-2558 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2554 และวันที่ 13 กันยายน 2554 เห็นชอบแผนบริหารราชการแผ่นดิน ผลของการที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายโครงการรับจำนำข้าวเปลือกต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับแผนบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว จึงมีสภาพบังคับและมีผลผูกพันตามกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 13 ที่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ต้องดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีไม่อาจจะยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและจะนำโครงการประกันความเสี่ยงด้านราคาข้าวมาดำเนินการแทนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ เห็นว่าการที่สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการโครงการที่ได้มาจากการตรวจสอบและการวิจัยการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 ที่ผ่านมา เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน ซึ่ง ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2550 จากการตรวจสอบพบว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีภาระขาดทุนและมีหนี้ค้างชำระต่อ ธ.ก.ส. รวมทั้งสิ้น 94,105.02 ล้านบาท เมื่อพิจารณาตามรายงานการประชุม กชช. เอกสารหมายเลข 271 แผ่นที่ 1 ถึง 24 จะเห็นได้ว่า เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2554 จำเลยซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าเป็นนโยบายข้าวเป็นนโยบายที่สำคัญของชาติ เนื่องจากข้าวเป็นพื้นฐานของประเทศไทยและเป็นอาชีพหลักของเกษตรกรสามารถนำข้าวมาจำหน่ายทำให้เกิดผลผลิตและเกิดคุณค่าทางด้านรายได้ รัฐบาลจึงนำระบบการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นนโยบายของรัฐบาล และจำเลยยังเน้นย้ำต่อที่ประชุมว่าในการทำงานนี้ยากเห็นการบูรณาการ และปรับปรุงระบบกระบวนการรับจำนำข้าวให้เกิดความสุจริตและโปร่งใส นำความชอบธรรมและความชัดเจนให้กับทางด้านของหน่วยงานดำเนินการ โดยให้มีการตรวจสอบอย่างชัดเจน ทั้งในที่ประชุมวันดังกล่าว กรรมการและเลขานุการได้รายงานต่อที่ประชุมทราบอีกว่าผลผลิตข้าวโลกในปี 2554/55 และปริมาณข้าวคงเหลือในสต็อกของรัฐบาล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2554 มีข้าวสารในโกดังกลางที่สีแปรสภาพจากข้าวเปลือกตามโครงการแทรกแซงของรัฐบาลรวมปริมาณ 2,189,015.67 ตัน แยกเป็นข้าวในโกดังกลางของ อคส. จำนวน 1,446,805.63 ตัน และ อ.ต.ก. จำนวน 742,210.04 ตัน โดยเป็นข้าวในโครงการรับจำนำตั้งแต่ปี 2549 ถึงปี 2552/53 และมีข้าวเปลือกในยุ้งฉางกลางที่ขนย้ายจากยุ้งฉางเกษตรกรตามโครงการรับฝากข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. ปี 2552/53 รวม 57,650.93 ตัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถานการณ์ข้าว ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2554 ก่อนเริ่มโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาลจำเลยมีข้าวค้างอยู่ใน

สต็อกรวมทั้งสิ้นประมาณ 2.24 ล้านตัน ที่ประชุมจึงได้พิจารณาหลักเกณฑ์การระบายข้าว โดยให้ คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการและ เงื่อนไขในการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง/ไซโลที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าว ของรัฐบาล โดยพิจารณากำหนดวิธีการระบายได้ตามความจำเป็น รวมทั้งการระบายจำหน่ายข้าวสาร โดยจำหน่ายทั่วไปและผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า ทั้งนี้ให้จัดทำแผนการระบายข้าว ให้คำนึงถึง ผลกระทบต่อราคาข้าวตลาดข้าวในประเทศเป็นสำคัญ และที่ประชุมมีมติอนุมัติกรอบชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการหลักเกณฑ์เงื่อนไข และงบประมาณการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก หนาปี ปีการผลิต 2554/55 และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ดำเนินโครงการ โดยมีการกำหนดมาตรการ และหลักเกณฑ์การรับจำนำ ดังนี้

1. การวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน
2. จัดให้มีเซอร์เวย์อร์ได้มาตรฐานตามที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนด เป็นผู้ทำ หน้าที่ตรวจสอบคุณภาพข้าวสารก่อนเข้าเก็บในโกดังกลาง
3. ติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิดบันทึกภาพโกดังกลางอย่างน้อย 3 จุด คือ
 - จุดที่ 1 จุดส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง/ไซโลและการขนย้ายข้าวสารออกจาก โกดังกลาง
 - จุดที่ 2 จุดภายในโกดังกลางด้านหน้าโกดัง
 - จุดที่ 3 จุดด้านหลังโกดังเพื่อให้สามารถบันทึกภาพการเคลื่อนไหวของการขนย้าย ข้าวสาร
4. ณ บริเวณจุดรับจำนำจัดให้มีผู้ช่วยปฏิบัติงานของ อคส./อ.ต.ก. จุดละ 2 คน ตัวแทนเกษตรกรจุดละ 1 คน และข้าราชการที่จังหวัดแต่งตั้งจุดละ 1 คน
5. ให้หน่วยงานที่ควบคุมดูแลการเก็บรักษาข้าว เช่น อ.ต.ก. และ อคส. ต้องจัดทำบัญชี ควบคุมจำนวนข้าว รวมทั้งจำนวนข้าวที่นำเก็บและที่นำออกไปในแต่ละช่วงเวลาให้ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

สำหรับด้านนโยบายและน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติมีกลไกการกำกับดูแลภายใต้ กชช. และเพื่อให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของ กชช. เป็นไปด้วยความรอบคอบ รวดเร็ว กชช. จึงแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยพิจารณา กลั่นกรอง ตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ก่อนนำเรื่องเข้าสู่ การพิจารณาของ กชช. ซึ่งอนุกรรมการต่าง ๆ จะเป็นผู้ประเมินผลการทำ งาน สรุป และแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ในการทำงานและรายงานผลการดำเนินงานให้ กชช. ทราบ ยิ่งกว่านี้ กชช. จัดให้ภาค ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการรับจำนำอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อป้องกันมิให้ภาครัฐใช้ดุลยพินิจใน การดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมเริ่มตั้งแต่ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกษตรกรรายใดเป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการตั้งแต่ต้น
2. ณ จุดรับจํานำ กำหนดให้มีตัวแทนเกษตรกร ณ จุดรับจํานำร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและโรงสี ซึ่งจะทําให้ภาคประชาชนมีส่วนในการดูแลกระบวนการรับจํานำด้วยตนเอง
3. เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนในการร้องเรียนการทุจริตต่อโครงการได้โดยตรงผ่านสายด่วนต่าง ๆ ที่รัฐได้ดำเนินการไว้ เช่น สายด่วน 111 สายด่วน 2569

ส่วนในระดับการปฏิบัติงาน กชช. ในฐานะผู้กำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติได้วางมาตรการและกำหนดหลักเกณฑ์การรับจํานำมีขั้นตอน ดังนี้

1. ด้านการขึ้นทะเบียนเกษตรกร ผู้มีสิทธิจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการทําประชาคม และได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่ในพื้นที่อย่างน้อย 2 หน่วยงาน คือ เจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรและปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ด้านการรับจํานำทั้งในมิติของจุดรับจํานำและหลักการรับจํานำ ได้มีการเพิ่มจํานวนเจ้าหน้าที่ประจำจุดจํานำเข้าป้องกันการฮั้วระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าของโรงสีที่ อาจเกิดขึ้น และกำหนดให้มีการเชื่อมโยงการออกไปประทวนและการติดกล้องวงจรปิดให้รายงานต่อส่วนกลางทุกวัน

3. ด้านการเก็บรักษา การสีแปร และการส่งมอบข้าว ได้ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และมีการกำหนดให้หน่วยงานที่ดูแลการรับจํานำมอบหมายให้ อคส. และ อ.ต.ก. เป็นผู้รับผิดชอบปริมาณ ชนิดและคุณภาพข้าว และให้มีเซอร์เวย์อร์ที่ได้มาตรฐานตามที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนดเป็นผู้ทําการตรวจสอบคุณภาพข้าวสารก่อนเข้าเก็บในโกดังกลาง

4. มาตรการเสริมอื่น ๆ นอกจากกลไกที่ กชช. ในฐานะผู้ดูแลฝ่ายนโยบายได้กำหนดแล้วคณะรัฐมนตรี และ กชช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับจํานำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการรับจํานำข้าวเปลือก ปี 2555/56 อาทิ การออกหนังสือรับรองเกษตรกรเพื่อป้องกันการสวมสิทธิของเกษตรกรได้เพิ่มข้อความหนังสือรับรองเกษตรกรไว้ว่า กรณีเกษตรกรนำข้าวเปลือกของบุคคลอื่นมาสวมสิทธิเข้าร่วมโครงการจะมีความผิดฐานฉ้อโกง มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่อไป และมีมาตรการการป้องกันการสวมสิทธิเกษตรกร ในกรณีมีการสวมสิทธิเกษตรกร ณ โรงสี/จุดรับจํานำที่เข้าร่วมโครงการ จะให้ถือว่าโรงสีมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายด้วย ซึ่งจะถูกตัดสิทธิไม่ให้เข้าร่วมโครงการรับจํานำ หรือในด้านการรักษาคุณภาพข้าว ได้กำหนดให้ อคส./อ.ต.ก. จัดหาบริษัทที่เป็นมืออาชีพรักษาคุณภาพข้าวด้วยการรมยาไม่น้อยกว่า 3 ปี เพื่อให้การรักษาคุณภาพข้าวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการกำกับดูแล ณ จุดรับจํานำนอกจากจะมีผู้ช่วยปฏิบัติงานของ อคส. และ อ.ต.ก. จุดละ 2 คน ตัวแทนราชการ 1 คน แล้วได้เพิ่มตัวแทนเกษตรกรวันละ 3 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจ 2 คน ประจำจุดรับจํานำตลอดเวลาหากเกษตรกรมี

ปัญหาให้ร้องเรียนสายด่วน 1569 รวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลและให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำนำเพิ่มเติม เพื่อสุ่มตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในระยะหลังมีการมอบหมายให้หน่วยงานของกองทัพบก สำนักงานตำรวจแห่งชาติรวมทั้งการมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และเพิ่มคณะกรรมการในด้านต่าง ๆ ขึ้นมากำกับดูแลอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าข้อท้วงติงและข้อเสนอแนะของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เป็นข้อมูลที่ทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวได้ติดตามผลการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ตั้งแต่ปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 ของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งพบว่านโยบายการรับจำนำข้าวและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงที่ผ่านมายังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ รวมทั้งการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลได้อย่างใกล้ชิดทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จึงนำมาเป็นข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลจำเลยในการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล นั้น ซึ่งในข้อนี้ก่อนเริ่มดำเนินโครงการรับจำนำข้าว กขช. ได้จัดให้มีระบบกลไกตรวจสอบโดยแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบในแต่ละด้านและมีการเพิ่มเติมในภายหลังอีกรวม 14 คณะ ซึ่งแต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้มอบหมาย เพื่อมิให้เกิดอุปสรรคปัญหาตามข้อท้วงติงและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพตามข้อเสนอแนะของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทั้งนี้ให้เป็นไปตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2555-2558 ที่มีสภาพบังคับ และมีผลผูกพันตามกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 13 ดังนั้น จึงมีเหตุผลเพียงพอที่รัฐบาลจำเลยดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และตามแผนบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้

ปัญหาต้องวินิจฉัยว่า การดำเนินนโยบายโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลจำเลยก่อให้เกิดความเสียหาย หรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะรัฐมนตรีหรืออนุมัติเห็นชอบตามมติ กขช. ให้ดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกรวม 5 ฤดูกาลผลิต โดยเริ่มดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 เป็นต้นไป และไปสิ้นสุดโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/57 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2557 ซึ่งการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน ดังนี้

- ขั้นตอนที่ 1 การตรวจสอบคุณสมบัติและรับรองเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ
- ขั้นตอนที่ 2 การนำข้าวไปจำนำ และเก็บรักษาข้าวเปลือก
- ขั้นตอนที่ 3 การสีแปรสภาพข้าวเปลือก และเก็บรักษาข้าวสาร
- ขั้นตอนที่ 4 การระบายข้าว

หลังจากเริ่มดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ธ.ก.ส. มีหนังสือลงวันที่ 27 ตุลาคม 2554 ถึงจำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรีและประธาน กชช. แจ้งให้จำเลยทราบถึงประเด็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้น ในแต่ละขั้นตอนจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ผ่านมา และเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพ โดยสร้างระบบการประมวลข่าวสารให้มีความโปร่งใสมากขึ้น และวันที่ 9 มกราคม 2555 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือถึงจำเลยเป็นครั้งที่สอง ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ตามนโยบายของรัฐบาลปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับปัญหาในทางปฏิบัติ รวมถึงความไม่โปร่งใสในกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินงานตามโครงการซึ่งส่วนใหญ่สอดคล้องกับผลการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น การโกงความชื้นและน้ำหนักเพื่อลดราคาซื้อข้าวจากชาวนา การนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิเกษตรกร การสับเปลี่ยนข้าวที่เก็บไว้ในโกดังกลางของรัฐบาล เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินโครงการอย่างจริงจัง ควรเพิ่มมาตรการเพื่อควบคุมดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในทุกขั้นตอนอย่างเคร่งครัด และจริงจังมิฉะนั้นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อเกิดความเสียหายต่อการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ต่อมาวันที่ 29 มีนาคม 2555 นายวงศ์ เดชกิจวิกรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ อภิปรายในรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ ตั้งกระทู้ถามจำเลยเรื่องปัญหาต่าง ๆ ในโครงการรับจำนำ ข้าวของรัฐบาลจำเลยและสำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ 30 เมษายน 2555 แจ้งจำเลยอีกว่าการดำเนินการตามนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกยังคงก่อให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ อย่างมากดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตในส่วนของขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินโครงการ พร้อมเสนอแนะว่าควรพิจารณา กำหนดราคาซื้อจำนำข้าวเปลือกแต่ละชนิดให้เหมาะสมสอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่เกษตรกร รับประทานอยู่บนพื้นฐานของความสมเหตุสมผลและไม่บิดเบือนกลไกตลาด ควรมุ่งเน้นช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวอย่างเป็นรูปธรรมและการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในส่วนการขึ้น ทะเบียนและรับรองเกษตรกรควรพิจารณาให้เฉพาะเกษตรกรซึ่งเพาะปลูกข้าวจริงและสุจริตเท่านั้น เกษตรกรที่ไม่สุจริตควรมีมาตรการลงโทษที่เหมาะสม ในส่วนการระบายข้าวจากคลังสินค้าของรัฐบาล ควรกำหนดแผนการบริหารจัดการการระบายข้าวที่เก็บรักษาไว้ในโกดังกลางอย่างเป็นระบบ และการปิดบัญชีโครงการให้รายงานผลดำเนินการแก่ กชช. และประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบโดยเปิดเผยและดำเนินการด้วยความโปร่งใส จึงเห็นได้ว่าจากหนังสือแจ้งเตือนและข้อเสนอแนะของหน่วยงานราชการดังกล่าวที่มีหน้าที่ติดตามการดำเนินงานและการตรวจสอบผลการดำเนินโครงการเป็นข้อชี้ให้เห็นว่า การดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวยังมีปัญหาการทุจริตขั้นตอนต่าง ๆ เกิดขึ้นจริงในข้อนี้จำเลยนำสืบว่า จำเลยให้ความสำคัญต่อหนังสือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยก่อนประชุม คณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ทำหนังสือฉบับลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 พร้อม

แนบหนังสือของสำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งไปยังกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เสนอความเห็นในส่วนเกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แสดงความเห็นต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และต่อมาเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2555 เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และสรุปว่า “หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว จะมีผลกระทบกับการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการไปแล้วและที่กำลังดำเนินการอยู่” ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 มิถุนายน 2555 จึงมีมติยืนยันว่า การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก มีวัตถุประสงค์ ที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรในการยกระดับราคาพืชผลทางเกษตร รวมทั้งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้แก่เกษตรกรในชนบทตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา ทั้งมีระบบการตรวจสอบให้ดำเนินการเป็นไปด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และเพื่อให้การดำเนินโครงการทั้งระดับพื้นที่และระดับปฏิบัติการมีประสิทธิภาพป้องกันการทุจริต คณะรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้ ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง รองนายกรัฐมนตรี สั่งการหน่วยงานในกำกับดำเนินการตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตในระดับปฏิบัติ ต่อมาวันที่ 22 มิถุนายน 2555 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมส่งหนังสือของกระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และจำเลยมีคำสั่งที่ 156/2555 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตในการรับจำนำข้าว โดยมีร้อยตำรวจเอก เฉลิมฯ เป็นประธานกรรมการ รวมทั้งนำเอาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามหนังสือลงวันที่ 30 เมษายน 2555 ที่มีข้อเสนอให้ติดตามและประเมินผลโครงการ คณะรัฐมนตรี และ กชช. ได้มอบหมายให้กรมการค้าภายในรับไปดำเนินการ โดยว่าจ้างมหาวิทยาลัยบูรพาโดยศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ ประเมินผลโครงการ ปีการผลิต 2554/55 ผลการประเมินโครงการปรากฏส่วนใหญ่มีความพึงพอใจและเห็นด้วยกับการดำเนินโครงการของรัฐบาล ตามรายงานการประชุม กชช. ครั้งที่ 1/2556 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2556 และหน่วยงานในระดับปฏิบัติมีมาตรการในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามข้อเสนอแนะของหน่วยงานราชการดังกล่าว ดังนี้

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีแนวทางมาตรการยกระดับราคาข้าวและใช้เทคโนโลยีปรับปรุงกระบวนการผลิตและการรับจำนำ เช่น การใช้ GPS ตรวจสอบแปลงเพาะปลูกของเกษตรกร
2. กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการระบายข้าวเป็นไปตามยุทธศาสตร์การระบาย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศและตลาดค้าข้าว ขั้นตอนและกระบวนการระหว่างดำเนินการ จึงเป็นความลับและให้มหาวิทยาลัยบูรพาประเมินผลโครงการปีการผลิต 2554/55 และรายงานผลต่อ กชช. เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2556

3. วันที่ 1 พฤษภาคม 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องวางแผนและเร่งระบายผลผลิตให้เสร็จสิ้นปีการผลิตโดยเร็ว มิให้ผลผลิตเสื่อมสภาพและส่งผลให้ราคาตกต่ำ

4. วันที่ 30 พฤษภาคม 2555 สำนักงบประมาณเห็นควรให้ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ กชช. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

5. วันที่ 22 มิถุนายน 2555 กระทรวงการคลังเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจัดทำแผนการบริหารการระบายข้าวในโกดังกลางมาใช้อย่างเร่งด่วน

6. วันที่ 18 กันยายน 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ทบพวนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับจำนำปีการผลิต 2555/56 อีกครั้ง โดยให้กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้เดิมและที่ระบายออกไปแล้วสำหรับโครงการปีการผลิต 2555/56 และให้เสนอแนวทางการบริหารจัดการรวมทั้งการรับจำนำ การเก็บรักษา การระบาย ตลอดจนวงเงินสินเชื่อและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อ กชช. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

7. วันที่ 8 พฤศจิกายน 2555 กชช. ประชุมครั้งที่ 8/2555 มีมติว่า บริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าวที่เก็บในโกดังกลางที่ทุจริตให้ขึ้นบัญชีดำ หากทำผิดมากกว่า 3 ครั้ง ให้พักใช้หนังสืออนุญาตเป็นผู้ประกอบการและให้คณะกรรมการพิจารณาระบายข้าวเร่งระบายข้าวคงเหลือเพื่อประหยัดงบประมาณการเก็บรักษา

8. วันที่ 1 กรกฎาคม 2556 กชช. ประชุมครั้งที่ 6/2556 เห็นชอบแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการเพาะปลูกข้าวช่วยลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มรายได้ให้ชาวนาเป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทยและผู้ประกอบการ

ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุม กชช. จะพบว่าในระหว่างดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลมีการสวมสิทธิชาวนา การนำข้าวจากต่างประเทศมาสวมสิทธิจำนำ ข้าวสูญหาย การออกไปประทวนอันเป็นเท็จ การใช้เอกสารปลอมการขนข้าวสารโดยไม่ได้รับอนุญาต ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในส่วนการขึ้นทะเบียนเกษตรกร การสวมสิทธิเกษตรกร ที่เกิดความผิดพลาดขึ้นในขั้นตอนการออกไปประทวน การฝากข้าวไว้ที่โรงสีของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ และการตรวจพบข้าวขาดบัญชีที่เกิดจากปัญหาการเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ ในข้อนี้ กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการติดตามตรวจสอบการรับจำนำสินค้าเกษตร โดยสุ่มตรวจสอบโรงสีตลาดกลางโกดังกลาง และจากเกษตรกรพบมีการทุจริตและกระทำผิด 1,848 ราย ตามบันทึก ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2556 ที่ นายวราเทพ รัตนากร รายงานต่อจำเลย ต่อมาวันที่ 16 กรกฎาคม 2556 นายวราเทพฯ รายงานว่าตรวจพบผู้กระทำผิดอีก 2,042 ราย และวันที่ 18 ตุลาคม 2556 นายวราเทพฯ รายงานว่าตรวจพบผู้กระทำผิดอีก 3,870 ราย นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกรายงานการ

ประชุมคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำที่ตรวจพบการทุจริต ที่พลตำรวจเอก วรพงษ์ ชิวปรีชา รายงานผลการดำเนินคดีการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวเปลือกประจำปี 2554 ถึง 2555 ในความรับผิดชอบของตำรวจภูธรภาค 1 ถึงภาค 9 รวม 105 คดี ซึ่งได้ดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด สวมสิทธิเกษตรกรในข้อหาที่สำคัญ คือ

1. การนำข้าวเข้ามาในประเทศ ปี 2555 จำนวน 19 คดี และปี 2556 จำนวน 26 คดี
2. การขนย้ายข้าวข้ามเขต ยักยอกข้าว ปี 2554 จำนวน 1 คดี ปี 2555 จำนวน 57 คดี และปี 2556 จำนวน 58 คดี
3. การฉ้อโกง (การสวมสิทธิ) โกงเจ้าหนี้ แจกความเท็จ ปลอมเอกสารใช้เอกสารปลอม ปี 2555 จำนวน 27 คดี และปี 2556 จำนวน 45 คดี
4. เจ้าหน้าทีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ปี 2555 จำนวน 10 คดี และปี 2556 จำนวน 2 คดี
5. ข้อหาอื่น ๆ เช่น เพลิงไหม้ข้าว ลักทรัพย์ พระราชบัญญัติการค้าข้าว ปี 2554 จำนวน 1 คดี ปี 2555 จำนวน 2 คดี และปี 2556 จำนวน 5 คดี

เห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติและรับรองเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการก็ตี ขั้นตอนการนำข้าวเปลือกไปจำนำก็ตี การเก็บรักษาข้าวเปลือกก็ตี และขั้นตอนการสีแปรสภาพข้าวเปลือกกับเก็บรักษาข้าวสารก็ตี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสวมสิทธิชวนา การนำข้าวจากต่างประเทศมาสวมสิทธิจำนำ ข้าวสูญหาย การออกใบประทวนอันเป็นเท็จ การใช้เอกสารปลอม การขนข้าวสารโดยไม่ได้รับอนุญาต ยังมีผู้กระทำการทุจริตในระหว่างดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวตามนโยบายรัฐบาลจำเลย ซึ่งปัญหาการทุจริตดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้นสอดคล้องกับหนังสือผลงานวิจัยโครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริตของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จำนวน 1 เล่ม ซึ่งชี้ให้เห็นความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจและความเสียหายอื่น ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า การดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาลจำเลยสำหรับใน 3 ขั้นตอนแรก แม้คณะรัฐมนตรีและ กชช. พร้อมทั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จะได้ออกมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตและความเสียหายต่าง ๆ ก็ตามแต่การดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลจำเลยก็ยังคงเกิดปัญหาการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ดังเช่นโครงการรับจำนำข้าวในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและกระทบต่องบประมาณของแผ่นดินเป็นจำนวนมากดังที่ปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้สรุปภาระหนี้สินที่เกิดจากการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวดังกล่าว รวม 3 รอบบัญชี

เมื่อรวม 5 ฤดูกาลผลิตตามรายงานคณะกรรมการปิดบัญชีชุดของ นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานอนุกรรมการ ซึ่ง ณ วันที่ 30 กันยายน 2557 มียอดเงินที่

ใช้ในการรับจำนำข้าวประมาณ 878,389 ล้านบาท ยิ่งเห็นได้ว่าจำนวนเงินที่ใช้รับจำนำข้าว 3 ฤดูกาล ผลิตเกินกรอบวงเงิน 500,000 ล้านบาท ตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องตามรายงาน การประชุม คณะอนุ กรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อที่เหมาะสม ครั้งที่ 4/2556 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2556 ว่าการใช้เงินรับจำนำ ณ วันที่ 21 พฤษภาคม 2556 เกินวงเงิน 500,000 ล้านบาท ไปจำนวน 61,224 ล้านบาท และรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียน และกรอบวงเงินสินเชื่อที่เหมาะสม ครั้งที่ 5/2556 เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2556 ว่าการใช้เงินรับ จำนำ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2556 เกินวงเงิน 500,000 ล้านบาท ไปจำนวน 39,944 ล้านบาท ตาม เอกสารหมาย และตามรายงานการประชุมคณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ครั้งที่ 16/2556 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2556 ข้อ 1.1 ว่าการใช้เงินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2554/55, 2555/56 และ 2556/57 ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2556 ใช้วงเงินรับจำนำเกิน 500,000 ล้านบาท จำนวน 198,837 ล้านบาทโดย ธ.ก.ส. ใช้เงินทุนสำรองจ่ายระหว่างรอการจัดหา เงินกู้ของกระทรวงการคลังและเงินที่ได้จากการระบายข้าวของกระทรวงพาณิชย์ ส่วนในข้อที่ว่า รายงานคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาลจำเป็นต้อง หรือไม่ นั้น จำเลยนำสืบต่อสู่ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 10 มิถุนายน 2556 มอบหมายให้ นายวราเทพฯ รวบรวมข้อมูลข้อเสนอแนะของส่วนราชการหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในโครงการตามเอกสาร หมาย จ.274 แผ่นที่ 0516 ถึง 0525 ได้ดำเนินการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง โดย นางสาวสุภา ปิยะจิตติ ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการ กรรมการค้าภายใน ธ. ก.ส. โดย นายสุพัฒน์ เอี้ยวฉาย อ.ต.ก. สำนักงบประมาณกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมการค้า ต่างประเทศ และผู้แทน อคส. ซึ่งในที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับผลการขาดทุน ตาม โครงการใน 2 กรณี คือ 1) วิธีการคำนวณมูลค่าสินค้าคงเหลือในสต็อกข้าวที่แตกต่างกัน 2) ปริมาณ ข้าวในสต็อกที่มีจำนวนแตกต่างกัน ในการประชุมคณะกรรมการ กขช. ครั้งที่ 4/2556 วันที่ 17 มิถุนายน 2556 นายวราเทพฯ ได้นำข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับโครงการเข้าร่วมชี้แจงและรับฟังผลการ ปิดบัญชี ในที่ประชุมได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาวิธีการคำนวณมูลค่าสินค้าคงเหลือและปริมาณ ข้าวคงเหลือ และมีมติรับรองวิธีการคำนวณและผลการปิดบัญชีโครงการปีการผลิต 2554/55 และ ข้าวเปลือกนาปรังปี 2555 ตามเอกสารปิดบัญชีของคณะอนุกรรมการปิดบัญชี ณ วันที่ 31 มกราคม 2556 โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการคิดคำนวณในสต็อกข้าวคงเหลือจะใช้ราคาตามประกาศกรมการค้า ภายในหรือราคาจำหน่ายขึ้นอยู่กับราคาใดจะต่ำสุด และเห็นชอบแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและข้อมูลปริมาณข้าวคงเหลือ ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 โดยมีพลตำรวจตรี ธวัช บุญเฟื่อง รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองเป็นประธานจากการตรวจสอบพบว่า อ.ต.ก. และ อคส. แจ้งว่าคณะอนุกรรมการปิดบัญชียังไม่ได้รวบรวมข้อมูลปริมาณข้าวคงเหลือในจำนวนที่แตกต่างกัน ประมาณ 2.98 ล้านตัน ไปคิดคำนวณส่งผลให้รายงานผลการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมี

ความคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องและไม่สมบูรณ์ และจำเลยยังได้ปฏิเสธต่อรายงานผลการปิดบัญชีของนางสาวเน่งน้อย และคณะอนุกรรมการปิดบัญชีว่าเป็นรายงานที่ไม่ถูกต้องคลาดเคลื่อนและมีความไม่สมบูรณ์ และที่รายงานว่ามีผลขาดทุนสะสมรวมทั้งสิ้น 518,690.92 ล้านบาท ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และผลขาดทุนสะสม 536,908.30 ล้านบาท ณ วันที่ 30 กันยายน 2557 ซึ่งจำเลยเห็นว่าผลขาดทุนสะสมทางบัญชีไม่ได้สร้างความเสียหายต่อระบบงบประมาณแผ่นดินและการเงินการคลัง ทั้งการใช้เงินดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาลจำเลยว่าเกินวงเงิน 500,000 ล้านบาท หรือไม่ จำเลยให้การต่อสู้คดีว่า หนังสือกระทรวงการคลังลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗ ลงนามโดย นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยรายงานผลการใช้กรอบวงเงินหมุนเวียนโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มิถุนายน 2556 ว่า ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556 ได้ใช้เงินรวม 463,805 ล้านบาท ดังนี้

1. เงินกู้ที่กระทรวงการคลังจัดหาเงินทุนหมุนเวียน อยู่ภายใต้กรอบวงเงินกู้ไม่เกิน 410,000 ล้านบาท มีหนี้คงค้างจำนวน 396,756 ล้านบาท ยังคงเหลือกรอบวงเงินกู้ จำนวน 13,244 ล้านบาท

2. เงินทุนหมุนเวียนของ ธ.ก.ส. ภายใต้กรอบวงเงิน 90,000 ล้านบาท สำหรับปีการผลิต 2554/55 และ 2555/56 จำนวน 37,994 ล้านบาท และปีการผลิต 2556/57 ได้ใช้เงินทุนไปแล้ว 29,055 ล้านบาท คงเหลือวงเงินอีก 22,951 ล้านบาท

สำหรับการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในขั้นตอนการระบายข้าวนั้น แยกเป็น 2 กรณี โดยกรณีแรกเป็นเรื่องการระบายข้าวด้วยวิธีขายในราคาถูกให้ อคส. เพื่อนำไปปรับปรุงบรรจุถุงจำหน่ายแก่ประชาชน หรือที่เรียกว่า การระบายข้าวถุง ที่ได้รับความจากคำเบิกความของ พลตำรวจโทยุทธนา ไทยภักดี ว่า พยานเป็นอดีตสมาชิกวุฒิสภาและได้รับแต่งตั้งเป็นประธานอนุกรรมการติดตามตรวจสอบเรื่องการระบายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2554/55 เพื่อตรวจสอบการร้องเรียนกรณีนี้ และข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบสรุปได้ว่า กชช. และคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวได้มีมติในการประชุมหลายครั้ง อนุมัติขายข้าวสารและข้าวเหนียวในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2554/55 จำนวน 2,500,000 ตัน ในราคาถูกซึ่งต่ำกว่าราคาตลาดมากให้ อคส. เพื่อนำไปปรับปรุงบรรจุถุงจำหน่ายให้แก่ประชาชนในราคาถูก โดยกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนเป็นค่าดำเนินการ ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงคุณภาพข้าวการบรรจุถุงและกระจายสินค้า ซึ่งได้ความต่อมาว่า อคส. ได้ดำเนินการด้วยการจัดจ้าง บริษัทสิงห์โต ทองไรซ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด บริษัทเจียแม็ง จำกัด บริษัทนครสวรรค์ค้าข้าว จำกัด บริษัทพงษ์สถา จำกัด บริษัทเอเชีย โกลเด้นไรซ์ จำกัด และห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงสีโซควรลักษณรุ่งเรืองกิจ แบ่งกันปรับปรุงคุณภาพข้าวและบรรจุข้าวตามปริมาณที่กำหนดในแต่ละสัญญา และกำหนดช่องทางการจัดจำหน่ายไว้ 5 ช่องทาง ได้แก่

โครงการธงฟ้าราคาประหยัดของกรมการค้าภายใน โครงการร้านถูกใจของกรมการค้าภายใน ร้านสวัสดิการของ อคส. หน่วยงานราชการ และตัวแทนจำหน่ายที่ได้คัดเลือกไว้รวม 3 ราย คือ บริษัทสยามรักซ์ จำกัด บริษัทคอนโซลด์ เทคดิง จำกัด และบริษัท รมทอง จำกัด แต่จากการตรวจสอบของพยานและคณะกลับได้ข้อมูลจากการประชุมร่วมกับคณะอนุกรรมการติดตาม กำกับดูแลการรับจำหน่ายระดับจังหวัด ที่ได้รับแต่งตั้งโดยคำสั่งของ กชช. หลายจังหวัด เช่น พิษณุโลก สุพรรณบุรี นครปฐม ลพบุรี ชัยนาท ระนอง นครศรีธรรมราช เป็นต้น กลับพบว่าข้าวถุงที่นำออกวางจำหน่ายที่ร้านค้าถูกใจทั่วประเทศประมาณ 10,000 ร้านนั้นมี ไม่เพียงพอ เมื่อตรวจสอบไปยังบริษัทนิ่มซี่เส็ง จำกัด ที่รับจ้างในการขนส่งข้าว ก็พบว่าปริมาณข้าวที่รับจ้างขนส่งไม่สัมพันธ์กับปริมาณข้าวในโครงการจำหน่ายข้าวถุง เพราะบริษัทนิ่มซี่เส็ง จำกัด ได้รับขนส่งข้าวสารไปเพียง 50,000 ตันเศษ เท่านั้น และเมื่อตรวจสอบต่อไปก็ยิ่งพบว่าบริษัทสยามรักซ์ จำกัด ที่เป็นตัวแทนจำหน่ายข้าวถุงและอ้างว่ามีร้านจำหน่ายข้าวสารทั่วประเทศประมาณ 1,420 ร้านค้า กลับพบว่าร้านค้าที่อ้างมา เช่น บริษัทวังมะนาว เกษตรภักดิ์ จำกัด ที่จังหวัดราชบุรี บริษัทชัยถาวรพันธ์ จำกัด ที่จังหวัดสุพรรณบุรี ต่างปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นตัวแทนจำหน่ายรวมทั้งไม่เคยรู้จักหรือติดต่อกับบริษัทสยามรักซ์ จำกัด ต่อมา นายทวีศักดิ์ ธีระกูรภิกร กรรมการผู้จัดการบริษัท สยามรักซ์ จำกัด ได้เดินทางไปพบพยานและยอมรับว่าตนไม่เคยมีอาชีพเกี่ยวกับการค้าข้าวมาก่อน เมื่อเห็นว่า สัญญาการเป็นตัวแทนจำหน่ายข้าวถุงที่ทำ กับ อคส. เปิดช่องให้นำไปขายปลีกหรือขายส่งได้ตนจึงติดต่อขายช่วงให้บริษัทเจียมแม้ง จำกัด บริษัทสิงห์โตทองไรซ์ จำกัด และห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงสีโซ่ ควรลักษณะรุ่งเรืองกิจ ซึ่งเท่ากับว่าตัวแทนจำหน่ายข้าวถุงที่มีหน้าที่รับข้าวถุงไปจำหน่ายตามสัญญาได้นำข้าวถุงในโครงการไปขายคืนให้แก่ผู้ที่ทำสัญญาปรับปรุงคุณภาพข้าว ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีการปรับปรุงคุณภาพข้าวและนำบรรจุถุงแต่อย่างใด สำหรับบริษัทสยามรักซ์ จำกัด ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการทำดอกไม้ประดิษฐ์เพื่อการส่งออก มี นายทวีศักดิ์ เป็นกรรมการผู้จัดการ พันตรี วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ และ นายเกรียงศักดิ์ ประสงค์สุกาญจน์ เป็นกรรมการ ต่อมาวันที่ 1 สิงหาคม 2554 พันตรี วีระวุฒิ ลาออกจากความเป็นกรรมการ แล้วได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการและเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาลของจำเลย เห็นว่า การตรวจสอบของพลตำรวจโท ยุทธนา ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติไปตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับมติของ กชช. และคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวในเรื่องนี้ก็ตรงตามที่ระบุในรายงานการประชุม ซึ่งล้วนเป็นเอกสารราชการ ทั้งยังได้มีการจัดทำรายงานการตรวจสอบเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจตามลำดับ โดยมีข้อเท็จจริงและขั้นตอนการตรวจสอบอย่างละเอียด ซึ่งนอกจากจะแนบสัญญาจ้างระหว่าง อคส. กับผู้รับจ้างปรับปรุงคุณภาพข้าวและบรรจุข้าวถุงสัญญาตั้งตัวแทนจำหน่าย ตามที่พยานเบิกความแล้ว ยังมีสัญญาที่บริษัทสยามรักซ์ จำกัด ขายข้าวบรรจุถุงให้บริษัทเจียมแม้ง จำกัด และห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงสีโซ่ควรลักษณะ กับมอบอำนาจให้ผู้ซื้อเป็นผู้รับมอบข้าวบรรจุถุงในเวลาต่อเนื่องกัน สอดคล้องกับคำเบิกความของพยาน ทั้งสัญญาดังกล่าวยังได้จัดทำขึ้น

ณ สำนักงานของ อคส.นั้นเอง และพยานยังได้นำกรณีนี้ไปอภิปรายในการเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2556 โดยแจ้งผลการตรวจสอบให้ นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาลของจำเลยในขณะนั้นทราบก่อนแล้ว จำเลยเองก็ไม่ได้ปฏิเสธข้อเท็จจริงตามคำเบิกความของพยานปากนี้ จึงเชื่อว่าข้อเท็จจริงเป็นดังที่พยานเบิกความแสดงให้ เห็นว่ามีการทุจริตในโครงการระบายข้าวถุงด้วยการอ้างซื้อโครงการเพื่อนำข้าวสารในโครงการรับจํานำปริมาณมากออกไปจำหน่ายแก่ผู้ประกอบการค้าข้าวในราคาที่ถูกกว่าราคาตลาด ซึ่งเมื่อคิดเปรียบเทียบกับราคาข้าวเปลือกที่รัฐบาลรับจํานำในราคาสูง รวมกับค่าใช้จ่ายในการสีแปรสภาพแล้ว เป็นที่แน่นอนว่ายอมทำให้รัฐได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก และเมื่อพิจารณาถึงความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลตามคำเบิกความของพยานแล้ว เชื่อว่ามีการคบคิดกันเป็นกระบวนกรเพื่อกระทำทุจริตในโครงการระบายข้าวถุงนี้ด้วย

ส่วนกรณีการระบายข้าวด้วยวิธีขายแบบรัฐต่อรัฐ ได้ความว่า โครงการรับจํานำข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาลจําเลยเริ่มตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 เป็นต้นไป แต่ในวันที่ 6 ตุลาคม 2554 ก่อนวันเริ่มโครงการรับจํานำข้าวเปลือกเพียง 1 วัน นายภูมิ สารผล ได้อนุมัติให้มีการทำสัญญาซื้อขายข้าว ฉบับที่ 1 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ผู้ขาย กับ บริษัท GSSG ผู้ซื้อข้าวในสต็อกของรัฐบาลไทย พืชผลปีการผลิต 2548 2549-2552/2553 ปริมาณน้ำหนักรวม 2,195,000 ตัน และมีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาอีก 5 ครั้ง และสัญญาฉบับที่ 2 ระหว่างกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ผู้ขาย กับ บริษัท GSSG ผู้ซื้อข้าวในสต็อกของรัฐบาลไทยปริมาณน้ำหนักรวม 2,000,000 ตัน และมีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาอีก 5 ครั้ง รวมปริมาณข้าวที่ซื้อขาย 2 สัญญาจำนวน 4,445,000 ตัน ซึ่งหากพิจารณาปริมาณข้าว ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2554 รัฐบาลมีปริมาณข้าวสารในสต็อกคลังกลางเพียง 2,189,015.67 ตัน และข้าวเปลือกในยุ้งฉางกลางที่ขนย้ายจากยุ้งฉางเกษตรกรตามโครงการรับฝากข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. อีกจำนวน 57,650.93 ตันเท่านั้น ยังเห็นได้ว่าเป็นการทำสัญญาซื้อขายข้าวที่มีปริมาณมากกว่าข้าวที่รัฐบาลมีสต็อกในคลังกลางขณะทำสัญญาซื้อขาย และต่อมาวันที่ 3 กรกฎาคม 2555 นายบุญทรง เตรียาภิรมย์ ได้อนุมัติให้มีการทำสัญญาฉบับที่ 3 ระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ผู้ขาย กับ บริษัท GSSG ผู้ซื้อข้าวในสต็อกของรัฐบาลไทย ปริมาณน้ำหนักรวม 1,000,000 ตัน และมีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเพิ่มปริมาณข้าวอีก 1,300,000 ตัน ปริมาณน้ำหนักรวม 2,300,000 ตัน และสัญญาฉบับที่ 4 ไม่ใช่การทำสัญญากับ China National Cereals, Oil & Foodstuff Import and Export Co. หรือที่เรียกว่า COFCO ซึ่งเป็นตัวแทนฝ่ายสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งสัญญาซื้อขายข้าวทั้ง 4 ฉบับ กำหนดเงื่อนไขการส่งมอบแบบ Ex Warehouse หรือการส่งมอบหน้าคลังสินค้า อันเป็นรูปแบบการขายข้าวภายในประเทศที่กระทรวงพาณิชย์ใช้สำหรับการขายให้ผู้ประกอบการภายในประเทศเท่านั้น ไม่ใช่รูปแบบปกติสำหรับการซื้อขายระหว่างประเทศ และเป็นการเปิดช่องให้สามารถนำข้าวมาเวียนขาย

ภายในประเทศ อีกทั้งสกุลเงินที่กำหนดชำระค่าข้าวเป็นเงินบาท ไม่ใช่สกุลเงินที่ใช้ในการตกลงซื้อขายกันตามปกติสำหรับการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้ตามสัญญาซื้อขายข้าวยังได้กำหนดเงื่อนไขว่าข้าวที่ถูกส่งมอบตามสัญญานี้จะต้องนำไปบริโภคในประเทศของผู้ซื้อเป็นหลัก นั้นหมายความว่าข้าวส่วนใหญ่จะต้องส่งไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่จากการตรวจสอบข้อมูลของสมาคมผู้ส่งออกข้าวในปี 2554 ถึง 2556 พบว่าสถิติข้อมูลการส่งออกข้าวออกของภาคเอกชนไปสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2554 ปริมาณ 303,667 ตัน ปี 2555 ปริมาณ 176,214 ตัน และปี 2556 ปริมาณ 327,559 ตัน แต่ในปี 2554 และ 2555 ไม่สอดคล้องกับการส่งมอบข้าวตามสัญญาที่ระบุอ้างว่าเป็นการซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐในสัญญาฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งมีปริมาณรวมกันถึง 4,195,000 ตัน ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ที่มีระบุว่าการทำสัญญาส่งข้าวออกปริมาณรวมกันมากถึง 2,365,000 ตัน ประกอบกับสัญญาฉบับที่ 1 มีการกำหนดให้ขายข้าวทุกชนิด ซึ่งเป็นข้าวสารในราคาเดียวกันเพียง 10,000 บาทต่อตัน ตามปกติข้าวหอม และข้าวขาวราคาแตกต่างกันถึงกิโลกรัมละ 20 บาท เช่น ข้าวหอมมะลิ หรือข้าวหอมจังหวัด บางช่วงเวลามีราคาสูงถึงกิโลกรัมละ 30 กว่าบาท สัญญาฉบับที่ 2 ตกลงซื้อขายข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ ราคาตันละ 16,950 บาท ปลายข้าวหอมมะลิ ราคาตันละ 14,650 บาท และปลายข้าวขาว ราคาตันละ 13,650 บาท เป็นการขายราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายภายในประเทศในขณะนั้น ซึ่งราคาขาย ข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ ณ วันที่ 5 ตุลาคม 2554 ตามรายงานของกรมการค้าภายใน ราคาตันละ 17,200 บาท ถึง 17,800 บาท สัญญาฉบับที่ 3 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2555 ตกลงขายข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ จำนวน 500,000 ตัน ราคาตันละ 13,860 บาท และปลายข้าวขาวเอ 1 เลิศ จำนวน 500,000 ตัน ราคาตันละ 12,460 บาท ซึ่งราคาข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ ณ วันที่ 3 กรกฎาคม 2555 ตามรายงานของกรมการค้าภายในราคาตันละ 17,900 บาท ถึง 18,500 บาท แต่ในสัญญาฉบับที่ 3 กลับตกลงขายข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ เพียงราคาตันละ 13,860 บาท ต่ำกว่าราคาตลาดมาก ยิ่งกว่านี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามสัญญาฉบับที่ 2 และสัญญาฉบับที่ 3 ซึ่งเป็นการทำสัญญากับผู้ซื้อรายเดียวกัน เมื่อเปรียบเทียบสัญญาฉบับที่ 2 ขายข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ ราคาตันละ 16,950 บาท และสัญญาฉบับที่ 3 ขายข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ เพียงราคาตันละ 13,860 บาท ลดลงถึงตันละ 3,090 บาท ทั้งที่ราคาข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ ณ วันที่ 3 กรกฎาคม 2555 ตามรายงานของกรมการค้าภายในราคาตันละ 17,900 บาท ถึง 18,500 บาท จากพฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นการแอบอ้างทำสัญญาแบบรัฐต่อรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ด้วยเหตุนี้สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 30 เมษายน 2555 ถึงจำเลยโดยตรง เสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตกรณีการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก นอกจากนี้ในวันที่ 6 กันยายน 2555 นายอรรถพร พลบุตร ตั้งกระทู้สดถามจำเลยเกี่ยวกับการระบายข้าวของรัฐบาลจำเลยในฤดูกาลผลิตที่ผ่านมาของโครงการรับจำนำว่าได้มีการระบายขายออกไปในระบอบที่ระบุว่าเป็นการขายแบบรัฐต่อรัฐจำเลยไม่ตอบกระทู้ด้วยตนเองกลับมอบให้ นายภูมิ ชี้แจงแทนว่า ปริมาณข้าวที่ระบายแบบรัฐต่อรัฐนั้นเป็นความลับที่ยังไม่

อาจเปิดเผยได้ ทั้งข้อเท็จจริงยังได้ความตามคำเบิกความของ นายนพตล ทิพยวาน ว่า เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2555 จำเลยให้สัมภาษณ์นักข่าวเกี่ยวกับสัญญาขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐและการระบายข้าว มี นายบุญทรง ร่วมให้ข้อมูลด้วย โดยช่วงแรกจำเลยให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวว่า "...ต้องเรียนว่าวิธีการขาย จีทูจี อันนี้เป็นตัวเลขขายที่มีสัญญา แต่ในการส่งมอบนั้นก็จะมีรับเงิน การรับเงินก็จะทยอยการส่งมอบ ซึ่งจากข้อสัญญาก็จะมีการส่งมอบจนจบสิ้นไป ดังนั้น การจะเห็นตัวเลขปิดก็จะต้องรอตัวเลขส่งมอบ ..." ช่วงที่ 2 จำเลยได้ให้สัมภาษณ์อีกว่า "...คือ ต้องเรียนอย่างนี้นะคะว่า ในเรื่องของ จีทูจี เนี่ย จริง ๆ แล้วท่านรัฐมนตรีได้เรียนให้ทราบเป็นระยะอยู่แล้วนะคะ แต่ว่าเนื่องจากเป็นในเรื่องของข้อสัญญา ระหว่างประเทศ เราก็เลยไม่ได้เอารายละเอียดชี้แจง แต่ก็ได้เรียนว่า อ่า..ยอดที่มีการขายจีทูจีแล้วก็คือ 8 ล้านตัน นี่ยืนยันนะคะ ...ยืนยันว่ามีการส่งออกจริง แต่ว่าในตัวที่จะเห็นอย่างที่เคยเรียน...กับทาง สื่อมวลชนว่าต้องไปดูตอนที่ตัวเลขที่มีการส่งออกจีทูจี ซึ่งตัวเลขเนี่ยก็จะเป็นการทยอยส่งออก ตาม ข้อตกลงระหว่างจีทูจีว่าเราจะส่งออกข้าวเนี่ยเมื่อไหร่ แต่ทั้งหมดที่มีการขายไปนะก็จะจบสิ้นในปี หน้าคะ" ผู้สื่อข่าวได้ถามต่อไปว่า ส่งออกประเทศอะไรบ้าง จำเลยตอบว่า "ก็อย่างหลายประเทศ ในกลุ่ม ประเทศอาเซียนก็มีนะคะ คะ" ผู้สื่อข่าวจึงถามต่อไปว่า นายกเห็นสัญญาซื้อขายจำเลยตอบว่า "เห็นคะ เห็นคะ เป็น เอ็มโอยู ไซคะ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบคะ" ในระหว่างนั้นนายบุญทรง ซึ่งยืนอยู่ข้าง ๆ จำเลยได้ตอบแทรกเข้ามาว่า "เป็นเซลล์คอนแทรคครับ เป็นสัญญาซื้อขายครับ ไม่ใช่เอ็มโอยู เป็น สัญญาซื้อขาย" ผู้สื่อข่าวจึงถามต่อไปอีกว่า ก็สัญญาครับ นายบุญทรงฯ ตอบว่า "6 สัญญาครับ ผม ชี้แจงไปแล้วนะฮะ ครับ ก็ตามประเทศที่ได้ชี้แจงไปตั้งแต่แรกนะฮะ ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง" ตาม เอกสารหมายเลข จ.279 แผ่นที่ 4 จากบทการให้สัมภาษณ์ของจำเลยข้างต้น ยิ่งเป็นการยืนยันข้อเท็จจริง ว่าจำเลยรับรู้การระบายข้าวที่แอบอ้างว่าเป็นขายแบบรัฐต่อรัฐ และยืนยันอีกว่าข้าวที่ซื้อขาย ประมาณ 8 ล้านตัน แล้วมีการส่งข้าวที่ซื้อขายตามสัญญาออกไปจริง จะเห็นได้ว่าจำเลยให้สัมภาษณ์ ในวันที่ 9 ตุลาคม 2555 ซึ่งเป็นการให้สัมภาษณ์ก่อนที่ นายวรรงค์ อภิปรายไม่ไว้วางใจจำเลยในวันที่ 25 - 27 พฤศจิกายน 2555 ในข้อนี้ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับ นายวรรงค์ และคณะที่เปิดอภิปราย ทั่วไปไม่ไว้วางใจจำเลยเป็นประเด็นเกี่ยวกับการปล่อยปลະละเลยรู้เห็นเป็นใจให้มีการทุจริตในโครงการ รับจำนำข้าวเปลือก โดยเฉพาะนายวรรงค์ อภิปรายเน้นย้ำชี้ให้เห็นประเด็นการขายข้าวที่แอบอ้างว่า เป็นการขายแบบรัฐต่อรัฐ ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแจ้งชัดว่าการขายข้าวด้วยวิธีดังกล่าว ของรัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีนายภูมิฯ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ นายบุญ ทรงฯ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่ โดยอ้างว่าเป็นการทำสัญญาขายข้าวกับ รัฐวิสาหกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน ความจริงไม่มีการขายแบบรัฐต่อรัฐกันอย่างแท้จริง แต่เป็น การเอาวิธีการขายแบบรัฐต่อรัฐมาแอบอ้างบังหน้าแล้วมีการแสวงหาประโยชน์ที่ทับซ้อนโดยทุจริต เพื่อให้ได้เงินส่วนต่าง หรือได้ข้าวส่วนต่างไปแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมี บริษัทสยามอินดิโก้ จำกัด โดย นายอภิชาติ หรือเสี่ยเป็ง ที่เป็นคนใกล้ชิดสนิทสนมกับ นายทักษิณ

พี่ชายของจำเลยอยู่เบื้องหลังในการขายข้าวดังกล่าว นอกจากนี้ นายวงศ์ ยังเบิกความอีกว่า พยานดำเนินการตรวจสอบพบกลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทสยามอินดิโก้ จำกัด ได้แก่ นายรัฐนิธ โสจิระกุล เป็นผู้รับมอบอำนาจจาก บริษัท GSSG และได้มอบอำนาจช่วงต่อให้กับ นายนิมล หรือโจ รักดี ซึ่งในวงการค้าข้าวเรียกชื่อว่า “เสี้ยโจ” โดย นายนิมล หรือเสี้ยโจ เป็นคนใกล้ชิดกับ นายอภิชาติ เจ้าของบริษัทสยามอินดิโก้ จำกัด เมื่อไปรับมอบข้าวสารมาแล้วแต่ไม่ได้ส่งข้าวออกไปต่างประเทศ กลับนำข้าวสารดังกล่าวไปส่งตามโรงสีภายในประเทศ และยังตรวจพบข้อมูลการซื้อขาย แคมเซียร์เซ็คชำระค่าซื้อข้าวตามสัญญาขายข้าวเป็นแคมเซียร์เซ็คธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) มี นายสมคิด เอื้อนสุภา เป็นผู้ซื้อแคมเซียร์เซ็ค เมื่อตรวจสอบเงินจากการชำระค่าข้าวในบัญชี กรมการค้าต่างประเทศ เลขที่ 385-0-09504-5 บัญชีออมทรัพย์ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) พบว่าเป็นแคมเซียร์เซ็คของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ 4 แห่ง คือ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งแคมเซียร์เซ็ค 2 ฉบับ ของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) เลขที่ 8561134 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2555 มูลค่า 527,117,625 บาท และแคมเซียร์เซ็คธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) เลขที่ 8561138 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2555 มูลค่า 77,000,000.00 บาท และแคมเซียร์เซ็ค เมื่อพิจารณาจากคำอภิปรายของ นายวงศ์ฯ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าจำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรีนั่งและในฐานะประธาน กษช. ได้ทราบข้อเท็จจริงมาโดยตลอดตามที่จำเลยได้เคยให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่า รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ระบายนข้าวโดยทำสัญญาขายข้าวให้กับบริษัทในสาธารณรัฐประชาชนจีน และมีการยืนยันว่าได้ส่งข้าวให้สาธารณรัฐประชาชนจีนด้วยนั้น ความจริงแล้วข้าวที่ขายตามสัญญาดังกล่าวหาได้มีการส่งมอบข้าวให้แก่ประเทศผู้ซื้อไม่ แต่กลับนำข้าวตามสัญญามาเวียนขายให้ผู้ค้าข้าวภายในประเทศ โดยวิธีการชำระเงินค่าข้าวก็ชำระด้วยแคมเซียร์เซ็คของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ ยิ่งชี้ให้เห็นว่ามีกลุ่มคนที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการระบายนข้าวโดยวิธีไหนมีกระบวนการอย่างไร เป็นการบ่งบอกว่าจำเลยรับทราบกระบวนการขายข้าวทั้ง 4 สัญญาเป็นอย่างดีด้วยมิฉะนั้นในวันที่ 9 ตุลาคม 2555 ที่จำเลยให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนในเรื่องการระบายนข้าวคงไม่ให้รายละเอียดถึงวิธีการขายได้มากเพียงนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการส่งมอบข้าวตามสัญญาออกไปยังประเทศผู้ซื้อ รวมถึงการชำระเงินด้วย ซึ่งหากข้อมูลที่ให้สัมภาษณ์เป็นเรื่องที่จำเลยได้รับรายงานจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ถูกต้อง หรือบิดเบือนข้อเท็จจริง เมื่อจำเลยได้ฟัง นายวงศ์ ที่ได้อภิปรายชี้ข้อเท็จจริงรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องกระบวนการทำสัญญาขายข้าวตามที่จำเลยอ้างว่าได้รับรายงานว่าเป็นการขายแบบรัฐต่อรัฐมานั้น ความจริงแล้วเป็นเพียงการสมอ้างการขายแบบรัฐต่อรัฐเพื่อให้ผู้ซื้อได้สิทธิเข้าทำสัญญาซื้อข้าวจากกรมการค้าต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในราคามิตรภาพทั้งยังปรากฏหลักฐานว่าไม่มีการส่งข้าวตามสัญญาไปยังประเทศผู้ซื้อ แต่ได้นำข้าวตามสัญญามาเวียนขายให้ผู้ค้าข้าวภายในประเทศ และยังมีรายละเอียดเกี่ยวกับการชำระเงินค่าข้าวด้วยแคมเซียร์เซ็คของธนาคาร

พาณิชย์ในประเทศ กลับชี้ให้เห็นถึงกลุ่มบุคคลที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าว ในขั้นตอนการระบายอีกด้วย เช่นนี้จำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรี และประธาน กชช. เมื่อรับทราบ ข้อมูลจากการอภิปรายของ นายวงศ์ ซึ่งถือได้ว่ามีรายละเอียดที่แจ่มชัดทั้งได้ระบุตัวบุคคล และ อ้างอิงพยานเอกสารที่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ โดยเฉพาะข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการทำสัญญาขายข้าวทั้ง 4 สัญญานั้น ดำเนินการโดยกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมี นายบุญทรง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น และในการอภิปรายของ นายวงศ์ ก็ชี้ว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นในขั้นตอนการระบายข้าวที่มี นายบุญทรง เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเป็นเจ้าของ กระทรวงและอนุมัติให้ทำสัญญาที่ระบุว่าขายข้าวกับบริษัทในสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่จำเลยให้ การต่อสู้ว่าจำเลยได้สั่งการให้กระทรวงพาณิชย์โดย นายบุญทรง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริง มี นางวัชรี วิมุกตายน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการสอบสวน คณะกรรมการ ได้ดำเนินการสอบสวนตั้งแต่เดือนธันวาคม 2555 ถึงเดือนมีนาคม 2556 มีการสอบพยานบุคคลที่ เกี่ยวข้องจากส่วนราชการและภาคเอกชน และได้รวบรวมพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง 3 ปี แล้ว รายงานผลการสอบสวนแจ้งจำเลยทราบว่าไม่พบเหตุทุจริต หากพิจารณาตามคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ ที่ 676/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงการจำหน่ายข้าวสารในสต็อกของ รัฐบาล ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2555 โดยแต่งตั้ง นางวัชรี วิมุกตายน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน กรรมการ ตามคำสั่งเอกสารหมายเลข จ.85 แผ่นที่ 1768 ต่อมาวันที่ 13 ธันวาคม 2555 ได้ยกเลิกคำสั่ง กระทรวงพาณิชย์ ที่ 676/2555 แล้วออกคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ ที่ 688/2555 แทนคำสั่งเดิมแต่ คำสั่งใหม่ คงแต่งตั้ง นางวัชรีฯ เป็นประธานกรรมการเหมือนเดิม ที่จำเลยสั่งการให้กระทรวงพาณิชย์ ตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้น มีมูลสืบเนื่องมาจาก นายวงศ์ฯ อภิปรายไม่ไว้วางใจจำเลยต่อ รัฐสภาในประเด็นที่ว่ามีการทุจริตการระบายโดยสมอ้างว่าเป็นการขายแบบรัฐต่อรัฐ ในการทำ สัญญา ขายข้าวฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มี นายภูมิฯ เป็นผู้อนุมัติให้ทำสัญญา และสัญญาฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 มี นายบุญทรงฯ เป็นผู้อนุมัติให้ทำสัญญา จะเห็นได้ว่ากระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าต่างประเทศ เป็นคู่สัญญาในฐานะผู้ขายทั้ง 4 ฉบับ ซึ่งอยู่ในการกำกับของ นายบุญทรง ผู้ถูกกล่าวหาในขณะนั้นว่า มีส่วนกระทำการทุจริตในการทำสัญญาขายข้าวทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว การที่จำเลยสั่งการให้กระทรวง พณิชย์โดย นายบุญทรง แต่งตั้งนางวัชรีฯ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาเป็น ประธานกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อพิจารณาองค์ประกอบคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ตามคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ที่ 676/2555 ฉบับแรก มี พลตำรวจตรี สุภรัช คำดี ผู้บังคับการกองบังคับ การปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย แต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังไม่ได้ เริ่มทำการสอบสวน หลังจากนั้นอีก 6 วัน นายบุญทรงฯ กลับมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเดิม แล้วมีคำสั่ง กระทรวงพาณิชย์ที่ 688/2555 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2555 แทนคำสั่งเดิม โดยคำสั่งใหม่แต่งตั้ง นาย

สมชาติ สร้อยทอง รองอธิบดี กรมการค้าภายใน เป็นกรรมการแทน พลตำรวจตรี สุภวัชช์ ยิ่งเป็นข้อบ่งชี้สนับสนุนให้เห็นว่าการที่ นายบุญทรงฯ มีคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ที่ 688/2555 ยกเลิกคำสั่งฉบับแรก มีเหตุผลให้เชื่อว่าต้องการให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงการจำหน่ายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลมีเฉพาะข้าราชการในสังกัดกระทรวงพาณิชย์เท่านั้น เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ที่ 676/2555 ฉบับแรกได้ระบุให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลในช่วงระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา เฉพาะกรณีเป็นการขายทั่วไปให้แก่ผู้ประกอบการภายในประเทศและการขายแบบรัฐต่อรัฐว่ามีขั้นตอนการทำสัญญาอย่างไร ได้ดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนถูกต้องหรือไม่ และมีเอกสารหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องบ้าง แต่ตามคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ที่ 688/2555 ฉบับหลังกลับระบุอำนาจหน้าที่ของคณะ กรรมการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาล ในช่วงระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา กรณีการขายทั่วไปให้ผู้ประกอบการในประเทศด้วยวิธีการให้ ผู้ส่งออกที่มีคำสั่งซื้อข้าวในปริมาณมากเสนอซื้อข้าวในสต็อกรัฐบาลเพื่อส่งออกตามสัญญาซื้อขายได้ตามเวลาที่กำหนด และการขายแบบรัฐต่อรัฐ เฉพาะกรณีบริษัท GSSG รัฐวิสาหกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอน และปฏิบัติถูกต้องตามสัญญาหรือไม่ มีเอกสารหรือบุคคลใดเกี่ยวข้องบ้างจะเห็นได้ว่าตามคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการทำการตรวจสอบเฉพาะหลักเกณฑ์ขั้นตอน และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบในประเด็นตามที่ นายวงศ์ ได้นำมาเป็นประเด็นอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจำเลยและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในระหว่างวันที่ 25 ถึง 27 พฤศจิกายน 2555 เรื่องการทุจริตการจำหน่ายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้นองค์ประกอบคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงชุดหลังล้วนแต่รับราชการสังกัดอยู่ในกระทรวงพาณิชย์ จึงเป็นที่พอจะอนุมานคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะออกมาเช่นใด ซึ่งเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2555 คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้รายงานผลการตรวจสอบให้ นายบุญทรง ทราบว่าไม่พบว่ามีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่ามีการปฏิบัติผิดหรือฝ่าฝืนสัญญาแต่อย่างใด แต่ นายบุญทรง กลับทำที่มีคำสั่งให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก 2 ประเด็นคือ ตรวจสอบในเรื่องการนำข้าวในโครงการรับจำนำข้าวที่ได้มีการขายไปแล้วมีการนำเวียนเทียนกลับเข้ามารับจำนำอีกหรือไม่ และฝ่ายปฏิบัติมีการวางมาตรการป้องกันกรณีดังกล่าวไว้อย่างไรบ้าง ประเด็นที่ 2 กรณีการรับชำระค่าข้าวตามสัญญาแบบรัฐต่อรัฐ จำต้องเปิด L/C หรือไม่ และที่ผ่านมาใช้วิธีการชำระโดยวิธีใดบ้างมีข้อดีข้อเสียอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว สรุปประเด็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในข้อที่ว่ามีการนำ

ข่าวสารในโครงการรับจำนำข้าวที่จำหน่ายไปแล้วกลับมาเวียนเทียนรับจำนำอีกหรือไม่นั้น จากการตรวจสอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 หน่วยงานไม่พบว่ามี การนำข่าวสารกลับมาเวียนเทียนอีก เนื่องจากมีการวางมาตรการป้องกันที่เข้มแข็ง จึงทำให้ไม่สามารถนำข่าวสารกลับมาเวียนเทียนเข้ารวมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้อีก ส่วนประเด็นกรณีรับชำระค่าข้าวตามสัญญาขายแบบรัฐต่อรัฐ นั้น กรมการค้าต่างประเทศเห็นว่าการชำระเงินโดยการเปิด L/C ก็ดี การโอนเงินผ่านธนาคาร หรือ การชำระเงินเป็นเช็คเงินสด (แคชเชียร์เช็ค) ก็ดี เป็นวิธีการที่ปฏิบัติตามหลักการค้าระหว่างประเทศ โดยทั่วไป การเลือกใช้วิธีการรับโอนเงินผ่านธนาคารและการชำระเงินเป็นเช็คเงินสดเป็นวิธีการที่รัฐบาลไทยได้รับประโยชน์มากที่สุด โดยได้รับชำระเงินด้วยความรวดเร็ว ปลอดภัย รวมทั้งทำให้การรับมอบข้าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับการส่งมอบข้าว วันที่ 18 มีนาคม 2556 คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงรายงานให้ นายบุญทรงฯ ทราบ เห็นว่า คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงชุดดังกล่าวหาได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงในข้อที่ว่า การระบายข้าวมีการทุจริตหรือไม่ และนำข่าวตามสัญญามาหมุนเวียนขายให้ผู้ค้าข้าวภายในประเทศอีกหรือไม่ ดังนั้น ที่จำเลยอ้างผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการชุดดังกล่าวมาเป็นข้อแก้ตัวว่า ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่พบว่ามี การทุจริตในขั้นตอนการระบายข้าวตามที่ นายวงศ์ฯ อภิปรายต่อรัฐสภา ทั้งไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบ แจ้งให้จำเลยทราบนั้น เป็นการง่ายแก่การหยิบยกขึ้นอ้าง แต่หาเป็นข้ออ้างที่จะทำให้จำเลยหลุดพ้นจากความรับผิดชอบไปไม่ แม้ข้อที่จำเลยอ้างว่า นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับงานด้านนโยบายก็ตามแต่ การดำเนินการปฏิบัติตามนโยบายนั้นก็เป็นเรื่องที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยเฉพาะนโยบายด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐที่จำเลยถือเป็นนโยบายเร่งด่วนและแถลงต่อรัฐสภาไปแล้วนั้น เมื่อ นายบุญทรง ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ามีตำแหน่งระดับรัฐมนตรี จำเลยจะรอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานแต่เพียงอย่างเดียวนั้นหาเพียงพอแก่การทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดไม่ อีกทั้งการที่ นายวงศ์ฯ ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจจำเลยซึ่งถือว่าเป็นกลไกกระบวนการตรวจสอบตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น การที่จำเลยเพียงแต่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบว่าไม่พบการทุจริต แล้วจำเลยไม่ได้ดำเนินการอย่างใดต่อไป ทั้ง ๆ ที่จำเลยมีทีมที่ปรึกษาทั้งด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจ หากจำเลยให้ความสำคัญไม่ปล่อยปละละเลยต่ออำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยดำเนินการให้มีการตรวจสอบอย่างรอบด้าน ความเสียหายจากการทุจริตอันสืบเนื่องจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว ในขั้นตอนการระบายข้าวคงไม่มีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินมากถึงเพียงนี้ ดังจะเห็นได้จาก ภายหลังการอภิปรายเสร็จสิ้นลง นายวงศ์ฯ ได้เสนอพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกล่าวหา ร้องเรียนต่อประธาน ป.ป.ช. ว่าจำเลยและ นายบุญทรงฯ กับพวกมีพฤติการณ์ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีชอบหรือโดยทุจริตเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ และเอื้อประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง ซึ่ง นายสุพจน์ ศรีงามเมือง อนุกรรมการไต่สวน เบิกความว่า อนุกรรมการ

ไต่สวนดำเนินการตรวจสอบตามข้อร้องเรียนของ นายวรงค์ พบว่าแคชเชียร์เช็คของธนาคารพาณิชย์ที่ นายวรงค์ฯ นำมาเป็นหลักฐานประกอบการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรตามหนังสือธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 19 เมษายน 2556 หนังสือธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2556 หนังสือธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2556 หนังสือธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ได้ไม่ปรากฏ เดือนมิถุนายน 2556 หนังสือ Bank of china limited ที่ RT130029 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2556 หนังสือธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2556 หนังสือธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2556 หนังสือธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 3 กันยายน 2556 หนังสือธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 9 กันยายน 2556 หนังสือธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 3 กันยายน หนังสือธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2556 หนังสือธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2556 หนังสือธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ฉบับ ลงวันที่ 17 กันยายน 2556 หนังสือธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2556 หนังสือธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2557 หนังสือธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2557 หนังสือธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2556 หนังสือธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 29 เมษายน 2557 หนังสือธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2557 หนังสือธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 และหนังสือธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2556 ธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวแจ้งผลการตรวจสอบว่า แคชเชียร์เช็คของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวมีแหล่งที่มาจาก นิติบุคคลและบุคคลธรรมดา คือ 1) บริษัทสยามอินดิโก้ จำกัด 186 ฉบับ เป็นเงิน 10,566,997,750.43 บาท 2) นายโจ หรือนิมล รักดี 886 ฉบับ เป็นเงิน 2,004,709,351.68 บาท 3) นายสุธี เชื่อมไธสง 62 ฉบับ เป็นเงิน 5,599,473,582.17 บาท 4) นางสุนีย์ จันทร์สกุลพร 13 ฉบับ เป็นเงิน 237,723,830.00 บาท 5) นางสาวเรืองวัน เลิศศลารักษ์ 55 ฉบับ เป็นเงิน 3,052,870,927.34 บาท 6) นายสมยศ คุณจักร 1 ฉบับ เป็นเงิน 10,000,000.00 บาท 7) บริษัทสิราลัย จำกัด 1 ฉบับ เป็นเงิน 739,000,000.00 บาท 8) บริษัทนครหลวงค้าข้าว จำกัด 3 ฉบับ เป็นเงิน 708,858,690.01 บาท 9) บริษัทแคปปิตัลซีเรียลส์ จำกัด 34 ฉบับ เป็นเงิน 10,787, 523, 431.37 บาท 10) นายสุกิจ รัตนพิทักษ์เทพ 1 ฉบับ เป็นเงิน 52,622,126.40 บาท 11) บริษัทเอเชียโกลเด้นไรซ์ จำกัด 74 ฉบับ เป็นเงิน 9,646,436,738.80 บาท 13) นายสมศักดิ์ พงศ์มณีรัตน์ 58 ฉบับ เป็นเงิน 5,493,122,550.48 บาท 14) บริษัท ข้าวไชยพร จำกัด 8 ฉบับ เป็นเงิน 1,583,488,652. 22 บาท 15) บริษัทไชยพรไรซ์แอนด์ฟู้ดโปรดักส์ จำกัด 4 ฉบับ เป็นเงิน 574,492,209.76 บาท 16) บริษัทไทยฟ้า จำกัด 12 ฉบับ เป็นเงิน 664,377,538.23 บาท 17) ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงสีกิจทวีโยสรร 4 ฉบับ เป็นเงิน 468,686,602.51 บาท 18) บริษัท กิจทวีโยสรรไรซ์ จำกัด 2 ฉบับ เป็นเงิน 368,807,

949.56 บาท 19) บริษัทเจียแม็ง จำกัด 1 ฉบับ เป็นเงิน 165,100,000.00 บาท 20) บริษัทเค.เอ็ม.ซี. อินเตอร์ไรซ์ (2002) จำกัด 1 ฉบับ เป็นเงิน 5,943,085.50 บาท 21) บริษัทเอลซ์ (ประเทศไทย) จำกัด 69 ฉบับ เป็นเงิน 1,687,857,883.94 บาท 22) บริษัทพี.เอส.ซี.สตาร์ช โปรดักส์ จำกัด 39 ฉบับ เป็นเงิน 1,015,633,276.93 บาท 23) บริษัทสุวรรณ เกลียวทอง จำกัด 1 ฉบับ เป็นเงิน 63,000,000.00 บาท 24) บริษัทยี่งวัฒนาทาปิโอก้า จำกัด 1 ฉบับ เป็นเงิน 63,000,000.00 บาท 25) นายสมเกียรติ พันธุ์นิธิร์ 1 ฉบับ เป็นเงิน 16,709,490.00 บาท 26) นางสาวรุ่งรวี สง่าเขียว 2 ฉบับ เป็นเงิน 252,000,000.00 บาท 27) นางสาววิไลลักษณ์ ตั้งนุศาสน์ 1 ฉบับ เป็นเงิน 18,900,000.00 บาท ซึ่ง แคนเซียร์เซ็คข้างต้นเป็นการส่งจ่ายให้กรรมการค้าต่าง ประเทศ จะเห็นว่าแคนเซียร์เซ็คข้างต้นผู้ส่งจ่าย ล้วนเป็นนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่อยู่ในราชอาณาจักรทั้งสิ้นหากจำเลยสั่งการให้หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่กระทรวงพาณิชย์ที่มี นายบุญทรง ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตในการทำสัญญาขาย ข้าวทั้ง 4 ฉบับ เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ครบทุกประเด็นตามที่ นายวงศ์ เสนอ พยานหลักฐานประกอบการอภิปราย จำเลยก็จะทราบมูลเหตุและที่มาของการทุจริตโครงการรับ จำนำข้าวเปลือกในขั้นตอนการระบายข้าวที่มีการอ้างว่าเป็นการขายแบบรัฐต่อรัฐ และข้อเท็จจริงจาก การไต่สวนได้ความอีกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวน นายบุญทรง กับพวก กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งเป็นการดำเนินการระบายข้าวโดยแอบอ้างว่าเป็นการขายแบบรัฐต่อรัฐความจริงแล้ว เป็นการระบายข้าวโดยการขายให้บริษัทเอกชนภายในประเทศ คือ บริษัท สยามอินดิโก้ จำกัด แต่ แอบอ้างบริษัท GSSG และบริษัท Hainan grain เข้ามาทำสัญญาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคา อย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยให้บริษัท GSSG และบริษัท Hainan grain เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับ กรรมการค้าต่างประเทศหน่วยงานของรัฐ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่ง ต่อมาคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ทำการไต่สวนพยานบุคคลและพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า มีผู้ร่วมกระทำความผิดคือ นายภูมิฯ ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์และ ประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว และข้าราชการประจำในกระทรวงพาณิชย์กับบุคคล อื่นอีกหลายคน ต่อมาวันที่ 17 มีนาคม 2558 อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายภูมิฯ ที่ 1 กับพวก รวม 21 คน จำเลย ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม. 25/2558 และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินการไต่สวนแล้วฟัง ข้อเท็จจริงว่า นายภูมิฯ และ นายบุญทรงฯ กับพวกที่เป็นข้าราชการประจำใช้อำนาจในตำแหน่ง หน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายให้จัดการระบายข้าวสารในสต็อกของรัฐได้ร่วมกันแอบอ้างบริษัท GSSG และบริษัท Hainan grain เข้ามาเสนอราคาทำสัญญาซื้อข้าวของรัฐ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขัน ราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยให้บริษัท GSSG และบริษัท Hainan grain เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา

ซื้อขายข้าวไทยในราคามิตรภาพกับกรมการค้าต่างประเทศหน่วยงานของรัฐโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่จัดการระบายข้าวใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ตาม คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. 178/2560 ส่วนที่จำเลยต่อสู้ว่า พยานเอกสารในคดีทุจริตการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ เข้าสู่สำนวนคดีนี้โดยผิดระเบียบหรือผิดกฎหมาย ไม่อาจรับฟังได้ นั้น เห็นว่า ในขณะที่มีการยื่นหนังสือ กล่าวหาจำเลยและ นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ กับพวกว่ากระทำการทุจริตในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง นายบุญทรง เพียงรายเดียวก่อน ต่อมาวันที่ 7 ธันวาคม 2555 เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ผู้รับผิดชอบสำนวนคดี ทำความเห็นเสนอขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงจำเลยกับ นายบุญทรง ไปในคราวเดียวกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวันที่ 11 ธันวาคม 2555 ว่าโครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการในความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานสนับสนุนว่าเป็นการขายข้าวให้แก่เอกชน เป็นการดำเนินการโดยกระทรวงพาณิชย์ ที่มี นายบุญทรงฯ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง จึงมีมติยืนยันตามมติเดิมที่ให้ ไต่สวนข้อเท็จจริง นายบุญทรง รายเดียวไปก่อน ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง นายบุญทรง คณะอนุกรรมการไต่สวนพยานหลักฐานเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนจำนวนมาก และได้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ถูกกล่าวหาเพิ่มเติมหลายครั้ง รวม 111 ราย ในที่สุดคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้เสนออัยการสูงสุดฟ้อง นายบุญทรงฯ กับพวก 21 ราย และเอกชนผู้ซื้อข้าว 7 ราย เป็นคดีหมายเลขดำที่ อม. 25/2558 และคดีหมายเลขดำที่ อม. 1/2559 ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำหรับคดีนี้เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2557 คณะอนุกรรมการไต่สวนทำบันทึกเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงจำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติทราบถึงการท้วงติงและความเสียหายจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว แต่กลับสะเลยไม่ระงับยับยั้งอันอาจเป็นมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติในการประชุมครั้งที่ 537-5/2557 วันที่ 16 มกราคม 2557 เห็นชอบให้รวมการไต่สวนข้อเท็จจริงข้อกล่าวหาในคดีอาญาเข้ากับการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีประธานวุฒิสภาส่งเรื่อง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับพวกยื่นคำร้องขอถอดถอนจำเลยออกจากตำแหน่ง ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติในการประชุมครั้งที่ 539-7/2557 วันที่ 28 มกราคม 2557 มอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะเป็นองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีความผิดตามข้อกล่าวหา ดังนี้ 1.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าจำเลยนายกรัฐมนตรีปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวโดยเพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการตามอำนาจหน้าที่ และระบุพฤติการณ์ในการกระทำความผิด 3.1... ยิ่งกว่านั้นการที่รัฐต้องรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าท้องตลาดทำให้รัฐต้อง ขาดทุนเมื่อมีการระบาย

ข่าวที่รับจํานำไว้ ในการระบายนํ้ามีการอ้างว่าเป็นการขายแบบรัฐต่อรัฐให้แก่หลายประเทศ แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าการระบายนํ้าไม่ได้เป็นไปแบบรัฐต่อรัฐแต่อย่างใด...แต่จําเลยกลับปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจํานำนํ้าและการระบายนํ้า และในชั้นตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีมติให้ส่งสำนวนการไต่สวนกรณี นายบุญทรง กับพวกดังกล่าวเข้าในสำนวนคดีนี้ จึงเป็นเอกสารที่เข้าสู่สำนวนการไต่สวนคดีนี้โดยชอบ อีกทั้งตามบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาแก่จําเลย ก็ระบุว่า “จําเลยรับทราบเรื่องการทุจริตในการดำเนินโครงการรับจํานำนํ้าและการระบายนํ้าจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ 25 - 27 พฤศจิกายน 2555 และการตั้งกระทู้ถามจําเลยเรื่องผลการตรวจสอบการระบายนํ้าแบบรัฐต่อรัฐและปัญหาโครงการรับจํานำนํ้าของ นายวรงค์ เดชกิจวิกรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2556 และจําเลยยังได้รับทราบเรื่องการทุจริตในการดำเนินโครงการรับจํานำนํ้าและการระบายนํ้าจากการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร แทนที่จําเลยจะระงับยับยั้งโครงการรับจํานำนํ้ากลับยืนยันที่จะดำเนินโครงการต่อไป อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการมากขึ้นเรื่อย ๆ “ ข้อต่อสู้ของจําเลยฟังไม่ขึ้น ข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นยุติได้ว่า การดำเนินการโครงการรับจํานำนํ้า เปลือกตามนโยบายรัฐบาลจําเลยในขั้นตอนการระบายนํ้า มีการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ดังวินิจฉัยมาข้างต้นจริง อนึ่ง จําเลยในฐานะนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ข้าราชการการเมืองได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง ดังต่อไปนี้ (1) นายกรัฐมนตรี...” มาตรา ๗ บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่บังคับใช้ในขณะเกิดเหตุ มาตรา 171 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี...และรัฐมนตรีอื่น...มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน...” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง...และ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี...” พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน... (2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง (3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง...” ดังนั้น ในวันที่ 5 สิงหาคม 2554 จําเลยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและบังคับบัญชาข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ จึงถือได้ว่าจําเลยเป็นเจ้าของพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ต่อมาในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับ

“โครงการรับจำนำข้าวเปลือก” นั้น จำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 153/2554 ลงวันที่ 8 กันยายน 2554 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) โดยจำเลย เป็น ประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณากรอบนโยบายแผนยุทธศาสตร์ข้าว แผนงานโครงการและมาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดข้าว รวมถึงการติดตามกำกับดูแลการ ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่อนุมัติ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินโครงการใน แต่ละรอบฤดูกาลผลิตนอกจากนี้ตามคำสั่งดังกล่าวข้อ 2.8 กำหนดอำนาจหน้าที่ กขช. ให้ดำเนินการ อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายด้วย เห็นว่า จำเลยในฐานะประธาน กขช. นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว จำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรียังอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีใน ฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน ในการสั่งการ กำกับดูแลให้ กขช. ดำเนินการเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวเป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อ รัฐสภา เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อ ภารกิจของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ดังนั้น จำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรี และในฐานะประธาน กขช. ย่อมมีอำนาจหน้าที่ โดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ ได้แถลงต่อรัฐสภา โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วน ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง โดยยึดหลักความโปร่งใสมีธรรมาภิบาลที่เป็นสากล และ นโยบายเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าว เพื่อยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่ง เงินทุน รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และจะนำระบบจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจาก การรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่เกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ ตามสำเนา คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเอกสารหมายเลข 43 แผ่นที่ 813/12 และที่ 813/15 แต่อย่างไรก็ตามแม้ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนจะได้ความว่า การดำเนิน โครงการรับจำนำข้าวพบปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นในขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติและการรับรอง เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการก็ดี ขั้นตอนการ นำข้าวไปจำนำและเก็บรักษาข้าวเปลือกก็ดีและขั้นตอน การสีแปรสภาพข้าวเปลือกและเก็บรักษาข้าวสารก็ดี ไม่ว่าจะเป็นการสวมสิทธิชาวนา การนำข้าวจาก ต่างประเทศมาสวมสิทธิจำนำ ข้าวสูญหาย การออกไปประทวนอันเป็นเท็จ การใช้เอกสารปลอม การขน ข้าวสารโดยไม่ได้รับอนุญาตก็ตาม แต่ความเสียหายอันเกิดจากการทุจริตดังกล่าวที่เกิดขึ้นในการ ดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวแต่ละขั้นต่อนั้น เป็นกรณีการกระทำของเจ้าหน้าที่ในระดับ ปฏิบัติการ ในข้อนี้จำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรี และในฐานะประธาน กขช. และคณะอนุกรรมการ

ชุดต่าง ๆ ก็ได้ออกมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการในแต่ละขั้นตอนข้างต้นได้อย่างสมเหตุสมผลแล้ว ส่วนการระบายข้าวถุงได้ความว่า หลังจากคณะอนุกรรมการติดตามตรวจสอบของวุฒิสภา ได้ทำการตรวจสอบในเรื่องนี้แล้ว พลตำรวจโทยุทธนาฯ เข้าพบ นายนิวัฒน์ธำรงฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวและแจ้งผลการตรวจพบการกระทำที่สื่อไปในทางทุจริตดังกล่าวให้รับทราบ หลังจากนั้น คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวได้เรียกประชุมครั้งที่ 2/2556 วันที่ 10 กรกฎาคม 2556 มีมติให้ อคส. ยุติการดำเนินการจัดทำ ข้าวสารบรรจุถุงและให้รายงานผลการดำเนินงานต่อนายนิวัฒน์ธำรงฯ และกระทรวงพาณิชย์มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงการดำเนินงานของ อคส. ดังที่กล่าวมา วันที่ 22 พฤศจิกายน 2556 พลตำรวจโท ยุทธนาฯ ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าฝ่ายการเมืองสั่งยุติการดำเนินการจัดทำข้าวบรรจุถุงทันทีที่ได้รับแจ้งและต่อมาสั่งการให้มีการตรวจสอบพยานหลักฐานที่ได้ความยังรับฟังไม่ได้ว่าจำเลยมีส่วนรู้เห็นเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดในข้อกล่าวหานี้ กรณียังฟังไม่ได้ว่าจำเลยปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งโดยทุจริต หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ ข้อต่อสู้ของจำเลยในข้อนี้ฟังขึ้น

สำหรับความเสียหายอันเกิดขึ้นจากการทุจริตในขั้นตอนระบายข้าว โดยการแอบอ้างทำสัญญาขายแบบรัฐต่อรัฐตั้งวินิจฉัยมาข้างต้น ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติได้ว่า จำเลยรับรู้จากการแจ้งเตือนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การตั้งกระทู้ถามสด กระทู้ทั่วไป การอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายข้าราชการการเมือง และข่าวสารจากสื่อมวลชน ยิ่งกว่านี้ก่อนเริ่มโครงการรับจำนำข้าวทั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งเตือนและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำ เอานโยบายรับจำนำข้าวไปดำเนินการปฏิบัติ นั้น จะมีผลกระทบต้องงบประมาณแผ่นดินและการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ให้จำเลยทราบเป็นระยะ ๆ แต่จำเลยกลับไม่ได้ติดตามกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นจากจำเลยในฐานะประธาน กชช. ได้เข้าร่วมประชุม กชช. เพียงวันที่ 9 กันยายน 2554 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งแรกครั้งเดียวเท่านั้น การประชุม กชช. อีก 22 ครั้ง จำเลยหาได้เข้าร่วมประชุมเพื่อติดตามกำกับดูแลการดำเนินโครงการให้มีประสิทธิภาพตามที่จำเลยได้ให้นโยบายไว้แต่อย่างใดไม่ โดยเฉพาะขั้นตอนการระบายข้าวนั้น จำเลยในฐานะประธาน กชช. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ พันตรี วีระวุฒิ หรือหมอโต่ง ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และดำรงตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในเวลาต่อมาซึ่งภายหลังถูกฟ้องเป็นจำเลยที่ 3 ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อม. 25/2558 และหลบหนีในระหว่างพิจารณาคดีดังกล่าว เป็นอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว อนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด อนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว และอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าวซึ่งคำสั่งแต่งตั้งให้ พันตรี วีระวุฒิฯ หรือหมอโต่ง เป็นอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ล้วนให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการระบายข้าวทั้งสิ้น ตามเอกสารหมายเลข จ.85 แผ่นที่ 1160 ถึง 1178 ทั้งหลังจากวันที่

26 พฤศจิกายน 2555 ที่ นายวรงค์ฯ อภิปรายเรื่องการทุจริตการระบายข้าวแล้ว นายสุพจน์ฯ เบิกความยืนยันข้อเท็จจริงในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าข้าวตามสัญญา 4 ฉบับนั้นในขณะนั้นยังคงมีการส่งมอบข้าวตามสัญญาขายข้าว 4 สัญญาแรกต่อไปอีกถึงปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2556 และมีการชำระเงินเพื่อรับมอบข้าวในสัญญาที่ 1 ระหว่างวันที่ 18 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 28 มกราคม 2556 รับมอบข้าว 1,820,815.66 ตัน ชำระเงินเพื่อรับมอบข้าวในสัญญาที่ 2 ระหว่างวันที่ 22 มีนาคม 2555 ถึงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2556 รับมอบข้าว 1,402,537.86 ตัน ชำระเงินเพื่อรับมอบข้าวในสัญญาที่ 6 ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2555 ถึงวันที่ 22 มกราคม 2556 รับมอบข้าว 1,654,453.13 ตัน หากนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ นายวรงค์ฯ อภิปรายเป็นต้นมา ยังมีระยะเวลาเพียงพอแก่การตรวจสอบให้ข้อเท็จจริงตามข้ออภิปรายของ นายวรงค์ฯ และหากจำเลยดำเนินการตรวจสอบการทุจริตการระบายข้าวตามสัญญาซื้อขาย 4 ฉบับแรกอย่างจริงจัง ดังเช่นจำเลยได้สั่งการให้กระทรวงพาณิชย์พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องโครงการข้าวถุงราคาถูก เพื่อวางมาตรการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้นอีกซึ่งในเรื่องโครงการข้าวถุงราคาถูกจะเห็นได้ว่าจำเลยใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสั่งการให้กระทรวงพาณิชย์ตรวจสอบอย่าง เอาจริงเอาจัง และในวันที่ 10 กรกฎาคม 2556 คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวดำเนินการประชุมแล้วมีมติให้ระงับโครงการข้าวถุงราคาถูก ดังนั้น ในส่วนการระบายข้าวที่แอบอ้างว่าเป็นการขายแบบรัฐต่อรัฐ ก็เช่นเดียวกัน จำเลยมีเวลาเพียงพอที่จะระงับยับยั้งการส่งมอบข้าว ตามสัญญาที่ยังไม่ได้ส่งมอบไว้ก่อนก็ย่อมกระทำได้ตามอำนาจหน้าที่ แต่จำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลและประธาน กษช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการควบคุมตรวจสอบกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย วางมาตรการโครงการที่อนุมัติไปแล้ว ทั้งมีอำนาจสั่งการข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ในการกำกับดูแล การระงับยับยั้งหรือแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะการทุจริตในขั้นตอน การระบายข้าว แต่จำเลยกลับมีพฤติการณ์ในการละเว้นหน้าที่ตามกฎหมายสอดแสดงเจตนาออกโดยแจ้งชัดอันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ นายบุญทรงฯ กับพวกแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าว โดยการแอบอ้างนำบริษัท GSSG และบริษัท Hainan grain เข้ามาทำสัญญาซื้อข้าวในราคาต่ำกว่าท้องตลาดตามประกาศของกรมการค้าภายในแล้วมีการหาประโยชน์ที่ทับซ้อนโดยทุจริตได้ข้าวส่วนต่างจากราคาข้าวตามสัญญาซื้อขาย 4 ฉบับ อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการเงินการคลังของประเทศและเกิดผลกระทบต่อปริมาณแผ่นดินโดยตรง ถือได้ว่าเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ในความหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติให้ความหมายคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่า มีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น

การกระทำของจำเลยจึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งโดยทุจริต เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่กระทรวงการคลัง ประเทศชาติ หรือผู้หนึ่งผู้ใดอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1

อนึ่ง ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560 ซึ่งมาตรา 7 ให้ยกเลิกอัตราโทษในมาตรา 157 และให้ใช้อัตราโทษใหม่ แต่โทษปรับตามกฎหมายใหม่หนักกว่าโทษปรับตามกฎหมายเดิม ซึ่งไม่เป็นคุณแก่จำเลย จึงต้องใช้กฎหมายเดิมที่ใช้บังคับขณะเกิดเหตุบังคับแก่จำเลย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3

พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (เดิม) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123 /1 เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 อันเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 ให้จำคุก 5 ปี

2.4 รายงานของคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา

เรื่องผลกระทบโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลต่อเศรษฐกิจมหภาคและการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทยในระยะยาว ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการการเงิน การคลังและงบประมาณ ทำการศึกษาและติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการรับจำนำข้าว อาทิ วงเงินที่ใช้ การตรวจสอบดำเนินคดีทุจริตในกระบวนการต่างๆ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ผลกระทบโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลต่อเศรษฐกิจมหภาคและการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทยในระยะยาว สรุปได้ดังนี้

จากการวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ รวมทั้งทิศทางและแนวโน้มการค้าขายข้าวในตลาดโลก ในอนาคตพบว่า ด้านหนึ่งปริมาณความต้องการข้าวในอนาคตมีอัตราเจริญเติบโตที่ค่อนข้างต่ำ แต่อีกด้านหนึ่ง จากการเปิดเสรีทางการส่งออกข้าวบาสมัติของอินเดีย รวมทั้งการเข้ามาของผู้เล่นใหม่ๆ ได้แก่ กัมพูชา และ พม่า น่าจะก่อให้เกิดแรงกดดันทางด้านราคา ทำให้มูลค่าการส่งออกข้าวของไทยในอนาคตน่าจะหดตัวลง ฉะนั้น นโยบายภาครัฐปัจจุบันที่มุ่งเน้นในยอดการผลิตเพิ่มสูงขึ้นเพื่อผลักดันให้ปริมาณการส่งออกเพิ่มสูงขึ้นนั้น อาจจะเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสมเพื่อรักษาสถานะ ของการเป็นผู้ส่งออกข้าวอันดับหนึ่งของโลก รัฐบาลควรจะหันมาสร้างศักยภาพในการแข่งขันของข้าวไทยโดยการพัฒนาข้าวไทยให้มีคุณภาพดีกว่าของชาติอื่น และมีความหลากหลายเพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์จาก

ประเทศที่จะเป็นลูกค้าใหม่ของชาวไทยในอนาคต ซึ่งคาดว่าจะน่าจะเป็น อุปสงค์จากประเทศบังกลาเทศ อิหร่าน ไนจีเรีย และฟิลิปปินส์ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลต้องหันมาเน้นเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตและเพิ่มปริมาณผลผลิตต่อไร่และผลผลิตต่อชวานาให้ได้มากที่สุด โดยการพัฒนาระบบชลประทานให้เข้าถึงพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำ บริหารจัดการหลังเก็บเกี่ยวและการขนส่ง เป็นต้น

รัฐบาลไทยมีนโยบายรับจำนำข้าวเพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 โดยมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบและรายละเอียดวิธีการรับจำนำข้าวมาอย่างต่อเนื่อง นโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลก่อนๆ มีลักษณะเป็นโครงการขนาดเล็ก มุ่งที่จะช่วยเหลือชวานาแบบทั่วถึงโดยกำหนดโควตาการจำนำของชวานาแต่ละรายโดยมีเป้าประสงค์ที่จะลดปริมาณอุปทานในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวและนำอุปทานดังกล่าว ไปเพิ่มในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยว ทำให้ราคาข้าวในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวมีราคาที่สูงขึ้น ในขณะที่ชวานาที่ได้รับเงินจำนำก็สามารถที่จะนำเงินไปซื้อเครื่องจักร อุปกรณ์เพื่อเตรียมการเพาะปลูกในฤดูต่อไป หรือใช้สอยในกิจการอื่น ๆ โดยที่ไม่ต้องรีบเร่งขายข้าวในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว แต่ นโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์มีลักษณะแตกต่างกับของรัฐบาลก่อนๆ คือเป็นโครงการขนาดใหญ่ ไม่ได้มีการกำหนดโควตาของชวานาแต่ละรายอย่างเด่นชัด ไม่ได้มุ่งเน้นที่การแก้ปัญหาอุปทานล้นตลาดในฤดูเก็บเกี่ยว แต่มีเป้าประสงค์ที่จะยกระดับฐานะชวานาให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยการตั้งเป้ารับจำนำข้าวทุกเม็ดและกำหนดราคาจำนำที่สูงกว่าราคาตลาด ทำให้เกิดส่วนต่างที่เป็นภาระทางการคลังแก่งบประมาณ

ผลการดำเนินการของโครงการรับจำนำข้าวในปี 2554/2555 และนาปี 2555 ภาครัฐได้รับจำนำข้าวเปลือกรวม 6.9 ล้านตัน และ 14.5 ล้านตัน ตามลำดับ ผลกระทบทางตรงของโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ พอสรุปได้คือ

1. ครัวเรือชวานาทั่วประเทศมี 4 ล้านครัวเรือ แต่ชวานาที่เข้าโครงการจำนำข้าวมีไม่ถึง 9 แสนครัวเรือ ซึ่งแสดงว่าโครงการรับจำนำข้าวมีความครอบคลุมเพียงร้อยละ 22.5 ของครัวเรือชวานาทั้งหมด

2. ชวานาที่เข้าโครงการจำนำข้าวจะได้รับประโยชน์จากส่วนต่างระหว่างราคาจำนำกับราคาตลาด โดยชวานาที่เข้าโครงการชวานาปี 2554/2555 และนาปี 2555 ได้รับเงินเพิ่มขึ้นรวม 72.7 พันล้านบาท ส่วนชวานาที่ไม่ได้อยู่ในโครงการจะได้รับผลทางอ้อม ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากราคาข้าวในตลาดมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เพราะภาครัฐได้เก็บข้าวที่ผลิตออกมาบางส่วนไว้ในโกดังแต่ผลประโยชน์นี้ยังสามารถจะประมาณการเป็นตัวเลขได้

3. ประมาณร้อยละ 74 ของผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวจะตกอยู่กับชวานาฐานะปานกลาง (ระดับวงเงินที่ได้รับ 100,000-600,000 บาท) ส่วนชวานาฐานะจน (ระดับวงเงินที่ได้รับต่ำกว่า 100,000 บาท) กับชวานาฐานะรวย (ระดับวงเงินที่ได้รับมากกว่า 600,000 บาท) ได้รับ

ผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวพอๆ กัน คือต่างได้รับประมาณร้อยละ 13 ของผลประโยชน์จากโครงการ

4 ประมาณการกำไร/ขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าวนา ปี 2554/2555 และนาปรังปี 2555 รวมขาดทุนประมาณ 112.5 พันล้านบาท หากรัฐบาลขายข้าวที่รับจำนำไว้ได้ในราคาที่เหมาะสมและในระยะเวลาที่คาดหมายไว้ มิฉะนั้นผลขาดทุนคงจะมากกว่านี้

5 ผลกระทบทางอ้อมของโครงการจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์พอสรุปได้

1) นโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ กำหนดให้ภาครัฐเข้ามา มีบทบาทในตลาดข้าวในหลายส่วน ส่งผลให้กลไกตลาดถูกบิดเบือน ซึ่งทำให้เกิดผลได้และผลเสียต่อ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายข้าวทั้งระบบตั้งแต่ผู้ผลิตไปยังผู้ส่งออก เช่น โรงสีที่เข้าร่วมในโครงการจะได้รับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม เจ้าของโกดังและเซอร์เวย์จะได้รับผลประโยชน์เป็นค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นโดยตรง ส่วนพ่อค้าข้าวส่งออก หยาง พนักงานและลูกจ้างในธุรกิจการส่งออก และธุรกิจขนส่งโลจิสติกส์จะเสียประโยชน์เนื่องจากภาครัฐจะเข้ามาดำเนินกิจการแทน

2) ภาครัฐจะกลายเป็นผู้ส่งออกข้าวโดยตรงรายใหญ่ ทำให้ธุรกิจส่งออกข้าวภาคเอกชนซึ่งสั่งสมความชำนาญกว่า 100 ปี ต้องลดหายไปจากระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอาจทำให้ไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกไปตลอดกาล

3) เนื่องจากรัฐบาลรับจำนำข้าวในคาราสูงกว่าราคาตลาด ชาวนาจะขยายพื้นที่และรอบการเพาะปลูก เพื่อที่จะให้ได้ผลผลิตที่มากที่สุดโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิต ยิ่งกว่านั้นยังก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมคือ เป็นการบ่มเพาะนิสัยให้ชาวนาเสพติดนโยบายประชานิยม ซึ่งเป็นการขัดขวางหัวใจหลักของการพัฒนาประเทศ นอกจากนั้นเกษตรกรที่ปลูกพืชผลอย่างอื่นจะเอาเป็นเยี่ยงอย่างเรียกร้องให้รัฐบาลต้องรับจำนำพืชผลอื่นๆ ในลักษณะเดียวกัน

4) ยอดขาดทุนของภาครัฐจากการรับจำนำข้าวนาปี 2554/2555 และนาปรังปี 2555 รวมประมาณ 112.5 พันล้านบาทนี้ จะทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้ประเทศมีความเสี่ยงมากขึ้นต่อภัยคุกคามในอนาคต ยิ่งกว่านั้นเม็ดเงินที่จ่ายลงไปโครงการรับจำนำข้าวทำให้รัฐบาลจำต้องตัดลดงบลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐานกับงบวิจัยและพัฒนา ซึ่งประเทศไทยมีสัดส่วนของงบลงทุนดังกล่าวต่อยอดรวมงบประมาณค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วฉะนั้นเม็ดเงินที่จ่ายลงไปโครงการรับจำนำข้าวจึงมีต้นทุนค่าเสียโอกาสทางเศรษฐกิจอย่างมากในการที่จะผลักดันประเทศให้พัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืนใน

ขั้นตอนการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าว

คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าวได้จัดทำคู่มือการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) ป้องกันการทุจริตจากการดำเนินการของโรงสี ตลาดกลาง โกดังกลาง ทั้งก่อนเข้าร่วมโครงการระหว่างดำเนินการและภายหลังโครงการสิ้นสุด
- 2) ป้องกันการสวมสิทธิ์เกษตรกร
- 3) ป้องกันการทุจริต การส่งมอบข้าวคุณภาพที่ไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนด โดยได้พิจารณาจากช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นได้ในแต่ละขั้นตอนของการรับจำนำข้าว

ตารางที่ 2.1 สรุปประเด็นปัญหาที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการรับจำนำข้าว

ขั้นตอนในการรับจำนำข้าว	ประเด็น
(1) การขึ้นทะเบียนและออกใบรับรองเกษตรกร	<ul style="list-style-type: none"> - เกษตรกรแจ้งพื้นที่เพาะปลูกไม่ตรงกับความเป็นจริง - พื้นที่แจ้งขึ้นทะเบียนไม่ได้ปลูกข้าว แต่ปลูกพืชชนิดอื่น - ข้าวเก็บเกี่ยวไปก่อนแล้วหรือน้ำท่วมเสียหาย และได้รับการเยียวยาเรียบร้อยแล้ว - ออกใบรับรองโดยไม่มีข้าว (สต็อกลม)
(2) การนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายที่โรงสี	<ul style="list-style-type: none"> - ข้าวที่มำจำหน่ายน้อยกว่าที่ระบุไว้ในใบรับรอง - นำข้าวเปลือกจากภูมิจำหน่ายส่งมอบ (จำหน่าย) แทน (เวียนเทียน) - เจ้าหน้าที่ให้โรงสีออกใบประทวนแทน/ใบประทวนปลอม
(3) การรับจำนำใบประทวนของ ธ.ก.ส.	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่พบปัญหาในส่วนนี้
(4) การเก็บข้าวเปลือก	<ul style="list-style-type: none"> - โรงสีไม่แยกข้าวที่รับจำนำกับข้าวของโรงสีแยกออกจากกัน - โกดังเก็บไม่ได้มาตรฐาน - โรงสีแอบเอาข้าวเปลือกที่รับจำนำไปสีขายก่อน
(5) การสีแปรสภาพข้าวเปลือก	<ul style="list-style-type: none"> - โรงสีไม่ได้มาตรฐาน - ไม่มีการสีข้าว แต่ใช้ข้าวสารจากที่อื่นมาส่งมอบแทน - กระสอบที่บรรจุไม่เป็นไปตามสัญญา

ตารางที่ 2.1 สรุปประเด็นปัญหาที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการรับจำนำข้าว (ต่อ)

ขั้นตอนในการรับจำนำข้าว	ประเด็น
(6) การส่งมอบและการเก็บข้าวสารในโกดังกลาง	<ul style="list-style-type: none"> - ลักษณะของคลังเก็บไม่ปลอดภัย - การตรวจสอบข้าวที่จัดเก็บไม่ได้มาตรฐาน - มาตรฐานของเซอร์เวย์อร์ - ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาการเก็บรักษาระหว่าง อคส.และ อ.ต.ก. กับคลังที่รับฝาก - ปัญหาการดูแลข้าวในโกดังกลาง (กรณีข้าวชำรุดเสียหาย) - การนำข้าวไปหมუნเวียนขายก่อน (ข้าวหุดหาย)

ที่มา: สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา : ผลกระทบโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลต่อเศรษฐกิจมหภาค (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556), 31

2.5 ข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต กรณีการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลในการรับจำนำข้าวเปลือก

ด้วยเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2555 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้มีหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต กรณีการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลในการรับจำนำข้าวเปลือก โดยมีรายละเอียดดังนี้

ความเป็นมา

(1) ในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้กำหนดให้มีนโยบายและมาตรการแทรกแซงกลไกตลาดและราคาหลากหลายรูปแบบเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้มีระดับรายได้สูงขึ้น ในจำนวนนี้ มาตรการหรือโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ทั้งข้าวนาปีและข้าวนาปรัง เพื่อยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้น เป็นมาตรการที่รัฐบาลได้นำมาใช้มากกว่ามาตรการในลักษณะอื่น และผลจากการที่รัฐบาลปัจจุบันได้กำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกแต่ละชนิดให้สูงกว่าราคาตลาดเป็นอย่างมาก อีกทั้งการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงได้เป็นเหตุทำให้การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีช่องทางให้เกิดการทุจริตได้หลายขั้นตอน ตั้งแต่การขึ้นทะเบียนรับรองเกษตรกร การรับจำนำ การสีแปรสภาพ การส่งมอบและเก็บรักษา การบริหารจัดการกับข้าวที่เก็บรักษาในโกดังที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการรับจำนำโดยไม่จำกัดจำนวน รวมตลอดถึง

การจำหน่ายหรือระบายข้าวซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นปกติการค้าและกลไกตลาด จนส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งด้านงบประมาณรายจ่ายของประเทศที่ต้องนำมาสนับสนุนเพื่อการนี้ เป็นจำนวนมาก สูญเสียโอกาสในการส่งออกข้างของประเทศ และประการสำคัญผลประโยชน์ตกแก่กลุ่มเกษตรกรเฉพาะรายใหญ่ที่มีศักยภาพในการผลิตสูงเท่านั้น ส่วนเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอแทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการเลย ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในหมู่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

(2) เพื่อป้องกันการทุจริตและความเสียหายของรัฐที่อาจเกิดขึ้นซ้ำอีก จากการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก จึงเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะ โดยมีข้อเท็จจริง ข้อพิจารณา และข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเท็จจริง

(1) นโยบายของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว จากคำสั่งนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา วันที่ 23 สิงหาคม 2555 รัฐบาลได้กำหนดให้มีนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ทั้งได้กำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการใน ปีแรก คือ “ยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกราคาตลาดโลก โดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาดและกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุนและนำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับจำนำข้าวเปลือกและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ พร้อมทั้งจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร การจัดทำระบบทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรให้สมบูรณ์ และออกบัตรเครดิตสำหรับเกษตรกร

(2) การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ได้พิจารณาอนุมัติกรอบชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และงบประมาณการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/2555 รวมทั้งได้กำหนดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการโดยสรุป ดังนี้

(3) ชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/2555 กำหนดชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/2555 ณ ความชื้นไม่เกิน 15% สำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม) ต้นละ 20,000 บาท ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม) ต้นละ 18,000 บาท ข้าวเปลือกปทุมธานี (42 กรัม) ต้นละ 16,000 บาท ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว ต้นละ 16,000 บาท ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดสั้น ต้นละ 15,000 บาท ข้าวเปลือกเจ้า 100% ต้นละ

15,000 บาท ข้าวเปลือกเจ้า 5% ต้นละ 14,800 บาท ข้าวเปลือกเจ้า 10% ต้นละ 14,600 บาท ข้าวเปลือกเจ้า 15% ต้นละ 14,200 บาท และข้าวเปลือกเจ้า 25% 13,800 บาท

(4) เป้าหมายการรับจำนำไม่จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งโครงการทั้งส่วนปริมาณข้าวเปลือกที่เกษตรกรแต่ละรายจะจำนำได้ไม่จำกัดจำนวนเช่นกัน โดยต้องเป็นข้าวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเอง ในปีการผลิต 2554/55 และต้องมีหนังสือรับรองเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งผ่านการทำประชาคม และเกษตรกรลงชื่อรับรองตัวเอง พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรและปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงชื่อรับรองด้วย

(5) ระยะเวลาดำเนินการรับจำนำ 7 ตุลาคม 2554-29 กุมภาพันธ์ 2555 (ภาคใต้ 1 กุมภาพันธ์ 2555-31 กรกฎาคม 2555) ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ระยะเวลาโครงการ 7 ตุลาคม 2554-30 กันยายน 2555

(6) วิธีรับจำนำให้รับจำนำข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมจังหวัดและข้าวเปลือกปทุมธานี เฉพาะใบประทวนเท่านั้น โดยให้ อ.ค.ส. และ อ.ต.ก. รับสมัครโรงสี ตลาดกลางเข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำ เพื่อให้เกษตรกรนำไปประทวนไปจำนำกับ ธ.ก.ส. และ ธ.ก.ส. ต้องจ่ายเงินให้เกษตรกร ภายใน 3 วันทำการ ในกรณีการรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ และข้าวเปลือกเหนียวให้รับจำนำใบประทวนเท่านั้น แต่อาจพิจารณาให้มีการรับจำนำอย่างเฉพาะในพื้นที่ที่มียุ่งยากเก็บรักษาและมีการดูแลได้มาตรฐาน โดยในอดีตไม่เคยมีปัญหาสร้างความเสียหายให้ภาครัฐ

(7) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี 2554/55 รวมทั้งสิ้น 435,547.647 ล้านบาท แยกเป็น วงเงินหมุนเวียนที่ใช้ในการรับจำนำ จำนวน 410,000.000 ล้านบาท และวงเงินจ่ายขาด จำนวน 25,547.647 ล้านบาท

(8) แนวโน้มการผลิตและการตลาดข้าวไทย ปี 2555 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้คาดการณ์แนวโน้มการผลิตและการตลาดข้าวไทย ปี 2555 คือ

(9) การผลิต ประมาณการ ณ เดือนตุลาคม 2554 สำหรับข้าวนาปี ปี 2554/55 ซึ่งได้ประมาณการ ณ เดือนตุลาคม 2554 ว่ามีเนื้อที่เพาะปลูก 61.946 ล้านไร่ ผลผลิต 20.250 ล้านตัน ข้าวเปลือก ผลผลิตต่อไร่ 326 กิโลกรัม เมื่อเทียบกับปี 2553/54 เนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.26 แต่ผลผลิตและผลิตต่อไร่ลดลงร้อยละ 16.82 และร้อยละ 17.26 ตามลำดับ ส่วนข้าวนาปรัง ปี 2555 มีเนื้อที่เพาะปลูก 16.692 ล้านไร่ ผลผลิต 10.798 ล้านตัน

(10) การตลาดคาดว่าจะมีการใช้ในประเทศ 19.97 ล้านตันข้าวเปลือก เพิ่มขึ้นจาก 18.31 ล้านตันข้าวเปลือกของปี 2554 คิดเป็นร้อยละ 9.04 ส่วนการส่งออกในปี 2555 คาดว่าไทยจะส่งออกเพียง 8.50 ล้านตัน ข้าวสาร ลดลงจาก ปี 2554 ร้อยละ 19.43 เนื่องจากอินเดียหันมาส่งออกข้าวที่ไม่ใช่ข้าวบัสมาติ (ข้าวขาวและข้าวหนึ่ง) อีกครั้ง และมีราคาที่ถูกกว่าราคาข้าวไทยและเวียดนาม

2.6 โครงการรับจำนำข้าวเปลือก

การยกระดับราคาสินค้าเกษตรตามนโยบายของรัฐบาล โดยกำหนดให้มีการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 และกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกแต่ละชนิดสูงกว่าราคาตลาด จะมีผลทำให้การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในประการนี้เกิดปัญหาติดตามมาในลักษณะเดียวกันกับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ผ่านมาได้ ทั้งนี้เป็นเพราะการกำหนดราคารับจำนำข้าวที่สูงกว่าระดับราคาตลาดเป็นอย่างมาก จะเป็นเหตุทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนำข้าวมาจำนำไว้กับรัฐบาลโดยไม่ไถ่ถอนคืน ทำให้รัฐต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าว⁶

จากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี 2554/55 ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาการรับจำนำตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 – 29 กุมภาพันธ์ 2555 นั้น มีผลการรับจำนำข้าวเปลือกสะสมตั้งแต่เริ่มโครงการวันที่ 7 ตุลาคม ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2555 ดังนี้

ตามตารางถึง ณ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2555 มีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวนำข้าวแต่ละชนิดมาจำนำไว้แล้ว จำนวน 6,702,273 ต้นข้าวเปลือก และข้าวทั้งหมดนี้จะถูกสีแปรสภาพเป็นข้าวสารส่งมอบให้โกดังกลางเก็บรักษาและรอการจำหน่ายต่อไป

นอกจากนี้การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยยกระดับราคาให้สูงกว่าระดับราคาตลาดอย่างมาก ยังมีผลกระทบต่อ การส่งออกข้าวไทย อันเป็นผลมาจากโครงการรับจำนำที่กำหนดระดับราคาจำนำไว้สูงกว่าระดับตลาดอย่างมาก โดยราคาจำนำข้าวเปลือกเจ้าที่ความชื้น 15% ต้นละ 15,000 บาท และข้าวเปลือกหอมมะลิที่ความชื้น 15% ราคาต้นละ 20,000 บาท ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของไทยในการส่งออกข้าวไปยังตลาดโลก เพราะหากนำข้าวเปลือกเจ้ามาสีเป็นข้าวสารจะมีต้นทุนการส่งออกอย่างน้อยต้นละ 1,482 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับข้าวสาร 5% ส่วนข้าวหอมมะลิจะต้องส่งออกในระดับราคาอย่างน้อยต้นละ 1,482 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งสูงกว่าราคาที่มีการส่งออกข้าว

⁶ กระทรวงพาณิชย์, ผลการดำเนินงานของกระทรวงพาณิชย์ในรอบ 12 เดือน ตุลาคม 2549-ตุลาคม 2550 (กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์, 2551), 6.

2.7 จากนโยบายของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี โดยปีการผลิต 2554/55

กำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการ และกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการที่ไม่แตกต่างไปจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในครั้งที่ผ่านมา และสมควรได้นำมาพิจารณา ดังนี้

การขึ้นทะเบียนและออกหนังสือรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ข้าวที่จะนำมาจำนำได้นั้น ต้องเป็นข้าวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเองในปีการผลิต 2554/55 และต้องมีหนังสือรับรองเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตรและต้องผ่านการทำประชาคมด้วย ถึง ณ วันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 มีผลการดำเนินการ คือ ได้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแล้ว จำนวน 3,508,763 ราย ผ่านการทำประชาคมแล้ว จำนวน 3,394,325 ราย และออกหนังสือรับรองเกษตรกรแล้วจำนวน 3,386,924 ราย

การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นมาตรการเบื้องต้นที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาลที่ต้องการให้เฉพาะเกษตรกรที่ได้เพาะปลูกข้าวตามความเป็นจริงเท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์จำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและป้องกันการสวมสิทธิเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่การดำเนินการขึ้นทะเบียนและออกหนังสือรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว กรมส่งเสริมการเกษตรจะให้วิธีหรือกระบวนการพิจารณาจากเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินที่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายกับอาศัยการทำประชาคมและให้ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบให้การรับรองการอาศัยเฉพาะกระบวนการในลักษณะที่เวลานี้ ยังไม่พอที่จะช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกระทำของเกษตรกรที่ไม่สุจริตได้ ตัวอย่างเช่น การแจ้งพื้นที่เพราะปลูกไม่ตรงกับที่ปลูกจริง พื้นที่แจ้งขึ้นทะเบียนไม่ได้ปลูกข้าวแต่เป็นการปลูกพืชอื่น การขึ้นทะเบียนให้กับเกษตรกรที่ได้เก็บเกี่ยวข้าวไปแล้ว การขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่ประสภภัยน้ำท่วมทำให้ผลผลิตข้าวเสียหายทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ขึ้นทะเบียนและได้หนังสือรับรองไม่ได้เป็นเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและปลูกข้าว เป็นต้น

การดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55

1. โครงการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 กำหนดเป้าหมายการรับจำนำ ไม่จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งโครงการ หรือที่มีการกล่าวว่าเป็นการรับจำนำข้าวทุกเมล็ด โดยกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือก 25 ล้านตัน

2. การผลิตข้าวนาปีในระหว่าง ปีการผลิต 2549/50 ถึงปีการผลิต 2553/54 มีการผลิต 22 ถึง 24 ล้านตันข้าวเปลือก สำหรับปีการผลิต 2554/55 นั้น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ได้ประมาณการจะมีผลผลิตลดลงเหลือ 20.250 ล้านตันข้าวเปลือก เพราะเหตุประเทศไทยได้ประสบปัญหาอุทกภัย

3. สำหรับผลการดำเนินการรับจำนำตามที่มีปรากฏในรายงานประชุมคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำ ปรากฏว่า ถึง ณ วันที่ 31 มกราคม 2555 ได้มีเกษตรกรผู้ปลูกข้าว จำนวน 1,095,845 ราย ได้นำข้าวมาจำนำทุกชนิดมาจำนำแล้ว ปริมาณรวม 5,922,807 ตันข้าวเปลือก ในจำนวนนี้เป็นข้าวเจ้า 2,636,976 ตันข้าวเปลือก และเป็นข้าวหอมมะลิ 2,636,976 ตันข้าวเปลือก

4. ในส่วนของกรมการค้าภายใน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการวางระบบการติดตามรายงานผลการรับจำนำ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าได้รายงานผลการรับจำนำข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2554/55 ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2555 มีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวจำนวน 1,266,084 ราย (จำนำใบประทวน 1,221,233 ราย + จำนำยั้งฉาง 34,815 ราย) ได้นำข้าวทุกชนิดมาจำนำ มีปริมาณรวม 6,702,273 ตันข้าวเปลือก ในจำนวนนี้เป็นข้าวเปลือกเจ้า 2,636,976 ตันข้าวเปลือกและเป็นข้าวหอมมะลิ 2,636,976 ตันข้าวเปลือก

จากผลการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ดังกล่าว มีกรณีที่เหมาะสมควรได้พิจารณาทั้งในส่วนของจำนวนเกษตรกร และปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก คือ

1) เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ตามรายงานของหน่วยงานราชการที่กล่าวข้างต้น มีเกษตรกรได้ขึ้นทะเบียนและรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ถึง ณ วันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 จำนวน 3,386,924 ราย แต่เมื่อถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2555 นั้น ปรากฏว่ามีเกษตรกรผู้ปลูกข้าว จำนวน 1,266,048 ราย เท่านั้น ที่ได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกฯ

2) ปริมาณข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ได้ตั้งเป้าหมายการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ด คือ 25 ล้านตันข้าวเปลือก ในขณะที่สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ได้คาดการณ์เกี่ยวกับการผลิตข้าวนาปี ปีการผลิต 2554/55 จะมีผลผลิตต่ำกว่าปีที่ผ่านมา คือ จะมีผลผลิต 20.250 ล้านตันข้าวเปลือกแต่อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2555 นั้น ปรากฏว่ามีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้นำข้าวทุกชนิดมาจำนำมีปริมาณรวมทั้งหมด 6,702,273 ล้านตันข้าวเปลือก ซึ่งถึงแม้ตามรายงานนี้ยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาการรับจำนำ (ระยะเวลาการรับจำนำที่กำหนดระหว่างวันที่ 7 ตุลาคม 2554-29 กุมภาพันธ์ 2555 ยกเว้นภาคใต้ 1 กุมภาพันธ์-31 กรกฎาคม 2555) แต่เป็นการคาดหมายได้ว่าช่วงเวลาที่เหลือ ทั้งจำนวนเกษตรกรและปริมาณข้าวที่นำมาจำนำมีเพิ่มเติมไม่มากนัก

3) ทั้งในส่วนของจำนวนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวและปริมาณข้าวที่เกษตรกรนำมาจำนำตามที่ปรากฏ จึงเป็นกรณีที่อาจกล่าวได้ว่า 554/55 สมควรที่จะได้นำมาพิจารณาด้วยว่าการดำเนินโครงการดังกล่าว ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวทั่วถึงหรือไม่ เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรรายย่อย

หรือเฉพาะรายใหญ่มากน้อยเพียงใด การดำเนินโครงการในแต่ละขั้นตอนและข้อกำหนดที่เป็นหลักเกณฑ์ยังมีปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการทำให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการหรือไม่ อย่างไร

2.8 การเก็บรักษาข้าวสารในโกดังกลาง

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ได้กำหนดเป้าหมายการรับจำนำข้าวทุกเมล็ด จำนวน 25 ล้านตันข้าวเปลือก และได้กำหนดค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวสารในช่วงระยะเวลาโครงการ ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2555 ทั้งข้าวที่อยู่ในโกดังกลางขององค์การคลังสินค้า (อคส.) และ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) จำนวน 7,333,317 ล้านบาท

สำหรับปริมาณข้างเปลือกที่ได้สีแปรสภาพเป็นข้าวสารและได้ส่งมอบให้โกดังกลางเก็บรักษา ปรากฏตามรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ว่าถึงวันที่ 21 ธันวาคม 2554 มีโกดังกลางเปิดรับข้าวสารแล้ว 95 คลัง ใน 30 จังหวัด รับมอบข้าวสารแล้วจำนวน 628,614.609 ตัน จำแนกเป็นคลัง อคส. 465,283.747 ตัน อ.ต.ก. ปริมาณ 163,330.652 ตัน

ส่วนการระบายข้าวซึ่งมีคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว มีหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ และเงื่อนไข ในการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง/ไซโล ที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกโครงการรับจำนำของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่นๆ ที่คงเหลือของรัฐบาล แต่ทั้งนี้ ในการทำแผนระบายข้าวให้คำนึงถึงผลต่อราคาตลาดข้าวในประเทศเป็นสำคัญ

ตามข้อเท็จจริงจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา ยังไม่เคยปรากฏว่ามีการดำเนินโครงการรับจำนำข้างเปลือกใดสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสิ้นสุดโครงการตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เป็นเพราะมีสาเหตุหลายประการประกอบกันและมีผลทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ไม่สามารถจำหน่ายหรือระบายข้าวที่เก็บรักษาไว้ในโกดังกลางได้ เช่น การระบายข้าวจำนวนมากมีผลกระทบต่อราคาข้าวในประเทศ มีผลกระทบต่อนโยบายระดับราคาข้าวของรัฐบาลการกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกสูงกว่าราคาตลาดมาก ได้ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของไทยในการส่งออกข้าวไปยังตลาดโลก เนื่องจากราคาข้าวในประเทศ จะผลักดันให้ราคาส่งออกปรับตัวสูงขึ้นตามไปด้วย ทำให้ประเทศสูญเสียโอกาสในการส่งออกให้กับประเทศคู่แข่งทางการค้าด้วยราคาต้นทุนที่ต่ำกว่า เช่น อินเดีย เวียดนาม เป็นต้น

ปริมาณข้าวที่เก็บรักษาไว้ในโกดังกลางซึ่งไม่สามารถระบายหรือจำหน่ายให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะเป็นเหตุทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการขออนุมัติขยายเวลาพร้อมทั้งขออนุมัติค่าใช้จ่ายการเก็บรักษาข้าวเพิ่มเติม ซึ่งมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการดูแลเก็บรักษาข้าวปีละมากกว่า 800 ล้านบาท

ข้าวที่เก็บไว้เป็นเวลานานจะสูญเสียน้ำหนัก คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวในการประชุมครั้งที่ 1/2554 วันที่ 16 กันยายน 2554 ได้พิจารณาเห็นชอบอัตราการหักลดน้ำหนักข้าวเปลือกและข้าวสารที่เก็บไว้ในตลาดกลางและโกดังกลางกรณีเก็บไว้ไม่เกิน 6 เดือน ให้หักน้ำหนักได้อัตราร้อยละ 0.5 กรณีเก็บไว้เกินกว่า 6 เดือน ให้หักน้ำหนักได้ในอัตราร้อยละ 1.0 ตามหลักเกณฑ์ที่ กชช. เคยอนุมัติไว้

ข้าวที่เก็บไว้เป็นเวลานานยังเป็นเหตุทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพ ดังกรณีคณะอนุกรรมการระบายข้าวในการประชุมเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2554 เห็นชอบให้มีการสั่งสีแปรสภาพข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2552/53 ที่เก็บรักษาไว้ในโกดังกลาง จำนวน 57,000 ตันเศษ เป็นข้าวสารเพื่อจำหน่าย ซึ่งมีข้าวเปลือกคุณภาพดีเหลือเพียง ประมาณ 10,000 ตันเศษ

ในขณะที่การขายหรือการระบายข้าวจากโกดังกลางที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายกรณีมีเหตุการณ์ที่ปรากฏต่อสาธารณะทางสื่อมวลชนส่อไปในทางที่ไม่โปร่งใส กล่าวคือการที่รัฐบาลมีนโยบายรับจำนำข้าวทุกเมล็ด ส่งผลให้ข้าวที่ชาวนาผลิตได้อยู่ในโกดังของรัฐบาลเกือบทั้งหมด ด้วยเหตุที่รัฐบาล รับจำนำในราคาที่สูงกว่าราคาที่เป็นจริงในตลาดอย่างมาก จึงไม่มีชาวนาคนใดจะมาไถ่ถอนข้าวที่จำนำไว้คืน เพราะโดยระบบชาวนาไม่สามารถไถ่ถอนข้าวที่จำนำไว้ เพราะไม่มีเงินที่จะไปไถ่ถอน และเมื่อไถ่ถอนออกมาแล้วก็ขายได้ราคาต่ำกว่าที่จำนำและขาดทุนในความเป็นจริงแล้วจึงไม่มีชาวนามาไถ่ถอนข้าวที่ตนจำนำไว้กับรัฐบาล

เมื่อข้าวเกือบทั้งหมดอยู่ในความครอบครองของรัฐบาล (อาจมีบางส่วนที่ชาวนาไม่ได้เข้าโครงการรับจำนำ เพราะอาจมีปัญหาในเรื่องการลงทะเบียนเกษตรกร ปัญหาความยุ่งยากของระบบจำนำ หรือต้องการเงินไปใช้จ่ายก่อนหรือนำไปชำระหนี้จึงจำต้องขายข้าวต่ำกว่าราคาที่รัฐบาลจำนำ ฯลฯ) การส่งออกก็จะเกิดความขัดข้องเพราะพ่อค้าส่งออกจะมีปัจจัยที่ส่งออกน้อยลง หรือไม่สามารสู้ราคาที่ตั้งไว้สูงได้ และผลเสียที่ตามมาคือ หากรัฐบาลบริหารจัดการข้าวที่อยู่ในโกดังของตนเองเป็นจำนวนมากไม่ตี ก็จะทำให้เกิดความไม่สมดุลกันระหว่างอุปสงค์กับอุปทาน ทำให้เกิดปัญหาราคาข้าวตกต่ำ และรัฐบาลก็จำเป็นต้องระบายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาจำนำ โดยรัฐบาลจะต้องนำเงินงบประมาณจากส่วนอื่นมาอุดหนุน ซึ่งหากให้เป็นไปตามกลไกของตลาดปัญหาเหล่านี้ก็จะไม่เกิดขึ้น

นอกจากนั้น ยังทำให้เกิดช่องทางการทุจริต แสวงประโยชน์ให้กับพวกพ้อง หรือบุคคลบางกลุ่ม โดยอาศัยนโยบายการรับจำนำข้าวดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการ “ทุจริตเชิงนโยบาย” กล่าวคือ เมื่อผลจากการที่รัฐบาลมีข้าวอยู่ในความครอบครองจำนวนมาก (เกือบทั่วประเทศ) และไม่สามารถบริหารจัดการข้าวในส่วนนี้ได้ อย่าง เป็นระบบ เป็นขั้นตอน ตามระยะเวลาที่เหมาะสมในการระบาย และเมื่อจะทำการระบายข้าวจำนวนมากนี้ย่อมทำให้ราคาข้าวตกต่ำอย่างแน่นอน ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า เพราะอุปทาน มีมากกว่าอุปสงค์ จึงมักใช้ประเด็น

นี้เป็นข้ออ้างอยู่เสมอว่า การระบายข้าวของรัฐบาลออกจากโกดังไปสู่ต่างประเทศ จะต้องเป็นความลับ เพราะเกรงว่าหากต่างประเทศทราบว่าประเทศไทยมีข้าวอยู่เป็นจำนวนมากแล้วจะกดราคาให้ต่ำลง ซึ่งความจริงต่างประเทศทราบว่าไทยมีข้าวอยู่ในความครอบครองเท่าไรอยู่แล้ว การประมูลข้าวเพื่อให้พ่อค้าผู้ส่งออกเข้าร่วมประมูล จึงทำกันอย่างลับๆ ไม่เปิดเผย และไม่เปิดประมูลเป็นการทั่วไป ด้วยเหตุผลที่ได้อ้างไว้ดังกล่าวตัวอย่างเช่น การประมูลข้าวส่งออกให้กับประเทศอินโดนีเซียที่ผ่านมา จำนวน 300,000 ตัน มีผู้ส่งออกที่ทราบและมาร่วมประมูลเพียง 2 ราย คือ บริษัทสยามอินดิก้า และ นครสวรรค์ค้าข้าว โดยบริษัทสยามอินดิก้า เป็นผู้ชนะการประมูลในลักษณะที่นครสวรรค์ค้าข้าวไม่ประสงค์แข่งขันราคา และได้ไปในราคาที่รัฐบาลขาดทุนอย่างมาก เป็นต้น

2.9 บทวิเคราะห์โครงการรับจำนำข้าวอีกครั้ง ปี 2014-02-01⁷⁸

บทความจากรายการสถานี “ทีดีอาร์ไอ” ซึ่งเผยแพร่ทางเว็บไซต์ tdri.or.th ได้สัมภาษณ์ ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง ผู้อำนวยการวิจัยด้านเศรษฐกิจสาธารณสุขและการเกษตร ทีดีอาร์ไอ วิเคราะห์โครงการรับจำนำข้าว สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง วิเคราะห์ว่า ปัญหาของโครงการที่กลายมาเป็นปัญหาทุกวันนี้มีผลมาจาก ตั้งแต่เรื่องแนวคิดของโครงการ มาจนถึงวิธีดำเนินโครงการ โดยแนวคิดโครงการนี้มีวัตถุประสงค์ต้องการช่วยชาวนาตั้งใจที่จะสร้างประวัติศาสตร์โดยการใช้คำว่า “รับจำนำทุกเม็ด” แม้ข้าวไม่ได้เข้ามาทุกเม็ดจริง แต่ก็เป็นกรรับจำนำแบบเกือบจะไม่จำกัดปริมาณซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ ทำให้มีผลโดยตรงที่ว่าชาวนาไม่ได้ถูกกดราคาเหมือนกับการรับจำนำหรือการแทรกแซงในอดีต และคิดว่าในช่วง 2 ปีแรกก็ได้ผลอย่างนั้นจริง ชาวนาไม่ถูกกดราคาง่ายๆ เพราะมีโรงสีที่ให้บริการจำนวนมาก ทำให้ชาวนามีทางเลือก อันนั้นเลยเป็นความสำเร็จในประวัติศาสตร์ของโครงการนี้

แต่ว่าโครงการนี้เริ่มมาจากแนวคิดและความเชื่อที่ผิด โดยเฉพาะความเชื่อที่เชื่อว่าเมื่อรัฐบาลมาผูกขาดตลาดข้าวแล้วก็จะทำให้สามารถควบคุมราคาในตลาดโลกได้ โดยจะสามารถตั้งราคาบวกไปจากต้นทุนนิดหน่อยได้ ซึ่ง รมว.กระทรวงพาณิชย์เคยพูดว่าจะใช้เงินน้อยกว่าโครงการที่พรรคประชาธิปัตย์ ทำในอดีต และเชื่อว่าจะใช้เงินไม่เกินแสนล้านบาทต่อปี แต่ความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น

ทีดีอาร์ไอ เคยเตือนมาตั้งแต่เริ่มต้นแล้วว่าความเชื่ออย่างนี้เป็นความเชื่อที่ผิดทีดีอาร์ไอ ประเมินการไว้แต่แรกว่าโครงการนี้จะขาดทุนมากกว่าแสนล้านบาทจากการซื้อข้าวมาแล้วขายไปใน

⁷⁸ วิโรจน์ ณ ระนอง, “วิเคราะห์โครงการรับจำนำข้าว อีกครั้ง,” 1 กุมภาพันธ์ 2014, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562 <https://tdri.or.th/2014/02/viroj-rice-pledging-/>

ราคาตลาดโลก ซึ่งเราไม่สามารถควบคุมราคาในตลาดโลกได้ รัฐบาลทำโครงการที่เป็นประวัติศาสตร์ใหญ่โตอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน แต่กลับมีมาตรการหรือเตรียมการอะไรมากกว่าที่เคยทำมาในอดีต ปัญหาจึงหนักกว่าที่ประมาณการเอาไว้ คือ นอกจากไม่สามารถขายข้าวได้ในราคาตลาดแล้ว เขายังขายข้าวได้ในราคาที่ต่ำกว่าตลาดโลก และในปริมาณที่น้อยกว่าปกติมาก จึงนำมาสู่การขาดทุนที่มากกว่าที่ประมาณการเอาไว้ และส่วนที่สองคือนำมาสู่ปัญหาสภาพคล่องของโครงการ เนื่องจาก รัฐบาลไม่สามารถขายข้าวได้ในปริมาณที่คาดการณ์ไว้ จึงทำให้เงินไปจมกับสต็อกข้าวจำนวนมาก ทำให้ในที่สุดแล้วเงินสำรอง 5 แสนล้านก็หมด สิ่งที่ต้องทำตอนนี้คือหนึ่งต้องเร่งระบายข้าว สองมีสัญญาณฟ้องว่ารัฐบาล ไม่สามารถทำแบบนี้ไปเรื่อยๆ ได้ แต่ที่น่าสนใจคือพรรคเพื่อไทยยังคงใส่นโยบายจํานำข้าวไว้ในนโยบายหาเสียง ทั้งรู้ว่ามีปัญหาแล้วยังดันทุรังทำต่อไป ปัญหา ก็จะยิ่งหนักขึ้นในอนาคต

รัฐบาลต้องช่วยพยุงเกษตรกร

ดร.วิโรจน์ฯ กล่าวว่า ทีดีอาร์ไอ เคยมีข้อเสนอการกำกับดูแลตลาดข้าว โดยคิดว่า แนวความคิดที่รัฐบาลต่างๆ ในประเทศไทยมักใช้หาเสียงกับเกษตรกรมาตลอดคือ การบอกว่ารัฐบาล (ถ้าได้เป็น) จะทำให้ราคาสินค้าเกษตรดีขึ้น ซึ่งแนวความคิดนี้ตนคิดว่าเป็นแนวความคิดที่ผิด เพราะ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งออก ซึ่งราคาสินค้าเกษตรที่ส่งออกก็จะเชื่อมโยงตลาดโลก และในหลายๆ กรณีก็ถูกกำหนดโดยตลาดโลกฉะนั้นการมาตั้งราคาในประเทศให้สูงกว่าตลาดโลก สิ่งที่เกิดขึ้นอันดับแรกคือ จะมีปัญหาในการขายขาดทุนแต่นั้นยังไม่ใช่ปัญหาใหญ่ที่สุดกรณีรัฐบาลเป็นผู้รับซื้อเพราะถือเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร แต่ปัญหาใหญ่คือยิ่งรัฐบาลพยายามยกระดับราคาในประเทศให้สูงขึ้นเท่าไรก็จะจูงใจให้เกษตรกรหันมาปลูกพืชนั้นมากขึ้น และรัฐบาลก็จะมีปัญหาในการขายมากขึ้น ซึ่งโครงการรับจํานำข้าวเป็นตัวอย่าง แต่ไม่ว่าทำกับพืชผลเกษตรชนิดไหนก็จะสร้างปัญหาให้ประเทศในระยะยาว เพราะไม่เชื่อว่าทำแล้วได้สินค้าที่ขายได้ง่ายแต่เป็นสินค้าที่ขายได้ยากเพราะมีต้นทุนสูงกว่าของตลาดโลก

โดยมีคำถามว่าเราควรปล่อยให้เกษตรกรรับภาระกับความผันผวนของราคาตลาดโลกทั้งหมดหรือไม่ ก็ต้องมาคิดว่าอาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่น่าเห็นใจเพราะหากเทียบกับมนุษย์เงินเดือน ซึ่งถ้าบริษัทไม่เจ๊งหรือถูกยุบของขาว เราก็จะรู้ว่าแต่ละเดือนเราจะมีรายได้เท่าไร แต่อาชีพเกษตรกรจะต้องลงทุนลงแรง จ้างซื้อ ปัจจัยการผลิตเพื่อผลิตไปก่อนแล้วเมื่อผลผลิตออกจึงจะรู้ว่าจะได้รายได้เท่าไร ตรงนั้นก็มีความเสี่ยงอย่างน้อยก็มีความเสี่ยงระยะสั้น

ดังนั้นหากจะช่วยรัฐบาลควรจะมีโครงการที่มาช่วยรับภาระความเสี่ยงตรงนั้น แนวคิดง่ายๆ ก็คือว่า ถ้าราคาผลผลิตในฤดูหนึ่งไม่ต่างจากในอดีต รัฐบาลก็ไม่ต้องไปช่วยอะไรถือว่าเกษตรกรได้รับราคาตามที่คาดการณ์ไว้ตั้งแต่ก่อนตัดสินใจปลูกแล้ว แต่ถ้าราคาต่ำกว่าที่คาดการณ์ รัฐบาลอาจเข้าไปชดเชยตรงนั้นได้ ซึ่งอย่างน้อยจะช่วยให้รายได้ของเกษตรกรไม่ตกลงกะทันหัน แต่รัฐบาลไม่ควรพยายามไปยกระดับราคาให้สูงกว่าราคาในอดีต แล้วถ้าราคามีแนวโน้มตกลงต่อเนื่อง คิดว่าเกษตรกรก็

จะเห็นสัญญาณอันนั้น แต่ว่าถ้าราคามันตกลงเรื่อยๆ ราคาเฉลี่ยย้อนหลังมันก็จะตกลงด้วย ก็เป็นการส่งสัญญาณให้เกษตรกรต้องปรับตัวว่าอาจจะต้องหาแนวทางอื่น เช่น ปลูกพืชชนิดอื่น หรือไปทำงานอื่นที่ไม่ใช่อาชีพเกษตรกรก็ได้ “ประเด็นสำคัญคือถ้าราคาตกลงกะทันหันก็จำเป็นต้องช่วยเกษตรกร แต่อย่าไปสัญญาว่าจะยกระดับราคาให้สูงกว่าตลาดซึ่งจะสร้างแรงจูงใจที่ผิดและสร้างปัญหาต่างๆ มากมาย ซึ่งบทเรียนที่ผ่านมาให้เห็นชัดเจน

หยุดนโยบาย “จํานํา” และ “ประกันราคา” ประชาชนยืมที่ล้มเหลว

มีหลายคนบอกว่าเราควรกลับไปใช้โครงการประกันราคาที่ยุครัฐบาลประชาธิปัตย์ใช้ ซึ่งจริงๆ ก็เป็นโครงการที่ “ทีดีอาร์ไอ” มีส่วนเสนอ โครงการประกันราคามีข้อดีเหนือโครงการรับจํานําข้าวที่ชัดเจนประการหนึ่งคือ รัฐบาลไม่ต้องมีข้าวอยู่ในมือ ไม่ต้องขายข้าวเอง ปลอ่ยให้การค้าขายเป็นไปตามกลไกตลาด ซึ่งก็คงสะท้อนตลาดบางส่วนหนึ่ง แต่ไม่เป็นภาระกับรัฐบาล (ซึ่งทุกรัฐบาลไม่ได้เก่งในการขาย) แต่โครงการแบบนั้นพอทำออกมาแล้วเมื่อไรก็ตามที่มีการสัญญาว่าจะทำให้คนที่เข้าร่วมโครงการรวมเงินชดเชยแล้วสูงกว่าราคาตลาด ก็จะจูงใจทำให้มีชาวนาปลูกมากกว่าที่ควรจะเป็น บางคนก็มาปลูกแบบทิ้งๆ ขว้างๆ เพื่อจะเอาเงินชดเชย เจ้าของที่ดินบางรายที่ให้ชาวนาเช่าก็มาเรียกร้องเงินชดเชยนั้นเสียเอง ยิ่งในระบบของเราที่ใช้เอกสารทางราชการในการรับรองสิทธิ์ในการกรณีสานาเช่า ก็จะมีเจ้าของที่ดินเอาเอกสารสิทธิ์ไปยื่นขอรับเงินชดเชยส่วนต่างตรงนั้นไป

เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติ เมื่อไหร่ก็ตามที่ไปสร้างโครงการที่บอกว่าจะมีการยกระดับราคาไม่ว่าจะเป็นการยกระดับโดยตรงอย่างโครงการรับจํานําข้าว หรือไปจ่ายเงินชดเชยเพิ่มรวมแล้วสูงกว่าราคาตลาด (โครงการประกันราคา) ก็จะไปสร้างแรงจูงใจที่จะมีการผลิตเพิ่มมากขึ้น ฉะนั้นสิ่งที่ควรทำมากกว่าคือการไปช่วยแก้ปัญหาความเสี่ยงในระยะสั้น กรณีราคาต่ำกะทันหัน แต่อย่าพยายามที่จะไปยกระดับราคาโดยคิดว่าจะเป็นการแก้ปัญหาในระยะยาวซึ่งในทางปฏิบัติไม่เคยทำได้ ดร. วิโรจน์ กล่าวในตอนท้ายว่า สำหรับโครงการรับจํานําข้าวพิสูจน์แล้วว่าแม้จะทำให้ชาวนาได้ราคาข้าวเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถจัดการกับสต็อกข้าวที่เหลืออย่างมีประสิทธิภาพได้ และเป็นความล้มเหลวที่นำมาสู่การขาดทุนย่อยยับของโครงการและจนมาถึงทำให้รัฐบาลไม่ปัญญาจ่ายเงินชดเชยอย่างที่เป็นที่ทราบกัน ดังนั้นควรหยุดโครงการรับจํานำนี้นี้เสีย

เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2559 มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ร่วมกับสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.) จัดงานสัมมนา “โครงการระบายข้าวในคลังของรัฐ” ณ ห้องเชียงใหม่ ชั้น 2 โรงแรมสวิสโซเทล เลอ คองคอร์ด โดยมี ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการเกียรติคุณ ทีดีอาร์ไอ และ ดร.ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร ผู้วิจัย นำเสนอผลการศึกษา พร้อมข้อเสนอแนะถึง พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ดร.นิพนธ์ฯ กล่าวว่า ที่ผ่านมารัฐบาลมีข้าวในสต็อกน้อยมาก แต่พอมาถึงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ มีสต็อกข้าวเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลประกาศนโยบายรับจํานําข้าวทุกเม็ด โดยเฉพาะสมัยของรัฐบาลยิ่ง

ลักษณะ ชินวัตรมีการเกษตรกรนำข้าวมาจำหน่ายกับรัฐบาลมากถึง 34.5 ล้านตัน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 53 ของผลผลิตข้าวทั้งหมด แต่ขายข้าวเพียง 18.07 ล้านตัน

ต่อมาในสมัยของรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีคำสั่งให้ตรวจสอบสต็อกข้าวตามบัญชีข้าว ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐบาลมีข้าวสารคงค้างในสต็อก 18.07 ล้านตัน แต่เนื่องจากมีข้าวในสต็อกหาย ข้าวไม่ได้ส่งเข้าโกดังและข้าวไม่ได้ออกรหัส ประมาณ 0.67 ล้านตัน และข้าวที่ทำสัญญาขายล่วงหน้าอีก 0.75 ล้านตัน จึงเหลือข้าวสารจริงเพียง 17.28 ล้านตัน ในจำนวนนี้มีข้าวเกรด C ข้าวผิดชนิด ข้าวเสีย กองล้มประมาณ 5.84 ล้านตัน “ในช่วงเดือนสิงหาคม 2557-มิถุนายน 2559 รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ฯ จึงต้องเร่งระบายข้าวจำนวน 17.28 ล้านตัน เพราะถ้าหากระบายข้าวช้าก็จะขาดทุนหนักเนื่องจากรัฐบาลมีภาระต้นทุนในการเก็บรักษาข้าวรวมค่าดอกเบี้ยสูงถึง 18,300 ล้านบาทต่อปี หรือตันละ 1,570 บาท/ปี ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลสามารถระบายข้าวออกไปได้เพียง 7.5 ล้านตัน ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2559 รัฐบาลมีข้าวสารเหลือในสต็อก 9.7 ล้านตัน

นิพนธ์ พัวพงศกร⁸ กล่าวว่า สาเหตุที่รัฐบาลระบายข้าวได้ช้าเพราะ

- 1) ข้าราชการไม่ใช่พ่อค้า จึงไม่เข้าใจสภาพตลาดมากเท่าพ่อค้า
- 2) ตลาดข้าวเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว แต่การตัดสินใจไม่ทันต่อสถานการณ์เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ขายข้าว ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ไม่สามารถขายราคาต่ำ หรือ ข้าวเน่าเสียได้ โดยเฉพาะข้าวเกรด C ปัจจุบันปริมาณมากถึง 4.59 ล้านตัน

ส่วนข้าวเกรด P เกรด A และ เกรด B มีประมาณ 1.2 ล้านตัน จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังนี้ คือ

- 1) แทนที่จะขายแบบทั่วไป รัฐบาลควรระบายข้าวในราคาเกรดอุตสาหกรรม
- 2) รัฐบาลจะระบายข้าววิธีใด ทำให้เกิดผลขาดทุนและส่งผลกระทบต่อชานชาวนาน้อยที่สุด รวมทั้งต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหานำข้าวเสียปนกลับมาปนข้าวดีขายให้กับผู้บริโภค

ขณะที่ตลาดในประเทศมีความต้องการจำกัด และทุกปีก็มีผลผลิตข้าวใหม่ออกสู่ตลาด ทำให้การระบายข้าวส่วนเกินไปสู่ตลาดโลกมีข้อจำกัด โดยปริมาณการค้าข้าวในตลาดโลกมีเพียงร้อยละ ๑๖ ของผลผลิตทั่วโลก ซึ่งไทยมีส่วนแบ่งการตลาดแค่ 1 ใน 4 นอกจากนี้ในช่วงปี 2557 ก็ยังมีข้อ 8 ปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดีข้าราชการที่ทำหน้าที่ระบายข้าว ไม่กล้าขายข้าวราคาต่ำ จึงต้องรอจังหวะราคาข้าวขึ้นสูง ส่วนข้าวที่กองอยู่ในโกดัง ก็มีคุณภาพแตกต่างกันปะปนอยู่หลายโกดังไม่สามารถขนข้าวกองที่อยู่ด้านในโกดังออกขายได้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่ได้สวางระบบฐานข้อมูลบัญชีข้าวในโกดังให้เป็นระบบเดียวกัน การจัดเก็บข้อมูล ไม่สมบูรณ์ จึงไม่มีการตรวจสอบความถูกต้องได้

⁸ นิพนธ์ พัวพงศกร, “การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา : โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด,” (รายงานฉบับสมบูรณ์ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559).

ดร.นิพนธ์ฯ กล่าวต่อว่า จากการศึกษาพบว่า การระบายข้าวยิ่งเร็ว ยิ่งขาดทุนน้อย แต่การระบายข้าวเร็ว ก็จะมีข้าวจำนวนมากไหลเข้าสู่ตลาด ทำให้ราคาข้าวในประเทศลดลง แต่อย่างไรก็ตาม การระบายข้าวบ่อยๆ อย่างสม่ำเสมอจะขาดทุนน้อยกว่าขายเป็นช่วงๆ และลดการเก็งกำไรได้ ส่วนการขายข้าวคุณภาพต่ำในราคาถูก เพื่อนำไปทำเอทานอล หรืออาหารสัตว์จะทำให้รัฐบาลขาดทุนมาก แต่ยังคงคุ้มค่ากว่าการเก็บข้าวไว้ในสต็อก 4-5 ปี เพราะข้าวจะเสื่อมคุณภาพมากขึ้น และยังมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา รวมทั้งดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีรายรับลดลง ล้านบาท/ปี 10,000

ประเด็นต่อมา การระบายข้าวมีผลกระทบต่อราคาอย่างไร ดร.นิพนธ์ ให้ความเห็นว่า จากผลการศึกษาการระบายข้าวขาว จะมีผลทำให้ราคาข้าวขาวลดลงเล็กน้อย แต่ไม่มีผลกระทบต่อราคาข้าวหอมมะลิและข้าวเหนียว ในทางตรงข้ามการระบายข้าวชนิดอื่นๆ กลับมีผลกระทบต่อราคาข้าวขาวและข้าวเหนียวแต่ไม่มีผลกระทบต่อราคาข้าวหอมมะลิ ส่วนการระบายข้าวในช่วงเก็บเกี่ยวจะมีผลกระทบต่อราคาข้าวอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติ

ส่วนสาเหตุที่ทำให้การระบายข้าวมีผลต่อราคาไม่มาก เนื่องจากข้าวจำนวนมากที่เก็บไว้ในสต็อกได้ส่งผลกระทบต่อราคาตลาดในปัจจุบันไปแล้ว ทำให้การระบายข้าวมีผลกระทบต่อราคาเพียงเล็กน้อย ขณะที่ความต้องการข้าวมีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำมาก ทำให้การระบายข้าวจำนวนมากเป็นไปได้ยาก ยกเว้นว่าจะมีการลดราคาขายลงมามากๆ

ดร.นิพนธ์ กล่าวว่ บทเรียนจากโครงการจำนำข้าวทุกเม็ด ที่ผ่านมามีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการกว่า 1.77 ล้านราย โรงสีจำนวน 826 ราย โกดัง 1,685 แห่ง ผู้ตรวจสอบคุณภาพกว่า 40 แห่ง และเนื่องจากรัฐบาลตั้งราคารับจำนำข้าวสูงกว่าตลาดเกือบร้อยละ 50 เกษตรกรจึงนำข้าวมาจำนำกับรัฐบาล 54.35 ล้านตันข้าวเปลือก คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 53 ของผลผลิตรวม ใช้เงินซื้อข้าวไปทั้งสิ้น 8.57 แสนล้านบาท และยังมีค่าใช้จ่ายรวมอีก 9.76 แสนล้านบาท เมื่อปี 2557 ตนเคยทำประมาณการผลขาดทุนของโครงการรับจำนำในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ คาดว่าจะมีมูลค่า 542,800 ล้านบาท แต่การประมาณการเป็นแบบหยาบๆ เพราะขาดข้อมูลราคาขายข้าวจำแนกตามชนิดข้าว การคำนวณรายจ่ายใช้เพดานขั้นสูงของโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งไม่ใช่รายจ่ายจริง แต่หลังจากที่รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ตรวจสอบสต็อก พบว่ามีข้าวหาย ข้าวคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานในการบริโภค รวมทั้งข้าวผิดชนิด คณะผู้วิจัยจึงคำนวณผลขาดทุนของโครงการใหม่ถึงเดือนพฤษภาคม 2557 พบว่ายอดขาดทุนเพิ่มเป็น 5.49 แสนล้านบาท ใกล้เคียงกับตัวเลขของคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าว ครั้งที่ 1 ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คาดว่าจะมีผลขาดทุน 5.187 แสนล้านบาท ครั้งที่ 2 ปิดบัญชีในช่วงเดือนกันยายน 2558 พบว่าการขาดทุนเพิ่มขึ้นเป็น 5.812 แสนล้านบาท

จากบทเรียนในอดีต คณะผู้วิจัย “โครงการระบายข้าวในคลังของรัฐบาล” จึงทำควรรข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดังนี้

- 1) รัฐบาลไม่ควรคิกแทรกแซงสินค้าเกษตรทุกชนิด โดยนำสินค้าเกษตรมาเก็บไว้ในสต็อกโดยเด็ดขาด เนื่องจากกฎระเบียบต่างๆ ของรัฐไม่เอื้อในการขายข้าว ทำให้เกิดผลขาดทุนจำนวนมาก รวมทั้งยังมีค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น เงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมาก และที่สำคัญเจ้าหน้าที่รัฐไม่ใช่พ่อค้า จึงไม่กล้าเสี่ยงตัดสินใจขาย หากคาดว่าราคาข้าวมีแนวโน้มลดลง เพราะไม่มีระบบบัญชีและฐานข้อมูล ทำให้เกิดปัญหาความยุ่งยากในการระบายข้าว
- 2) รัฐบาลควรขายข้าวแบบสม่ำเสมอทุกเดือน เช่น เดือนละ ขายข้าวในครั้ง เพื่อข 2 สต็อกให้หมดเร็วที่สุด
- 3) ปรับรูปแบบในการขายข้าวให้มีทั้งแบบ ยกโกดัง และแยกกอง ในกรณีที่สามารถขนข้าวและกองออกได้
- 4) ควรเร่งขายข้าวในโกดัง ให้หมดภายใน 2 - 3 ปี เพราะหลังจากนั้นข้าวจะเสื่อมคุณภาพลงมาก
- 5) หากไม่จำเป็นรัฐบาลไม่ควรขายข้างทั้งโกดัง ในราคาเกรดอาหารสัตว์ หรือเกรดที่ใช้ทำเอทานอล เพราะจะทำให้ขาดทุนมาก ยกเว้นจะมีการตรวจสอบอย่างชัดเจนว่าข้าวทุกกองในโกดังที่จะขายเป็นข้าวเกรด C ที่ต่ำกว่ามาตรฐานการบริโภคมาก หรือข้าวเก่าที่มีอายุ 4-5 ปี หรือเป็นปลายข้าว
- 6) หากจำเป็นต้องลดราคาขายข้าวคุณภาพต่ำ ก็ต้องรีบขายให้เร็วที่สุด
- 7) การขายข้าวเกรด C ต้องมีข้อมูลเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า ข้าวที่กองอยู่ในโกดังร้อยละ 70-60 เป็นข้าวที่มีคุณภาพต่ำจริงและขอให้ คสช. ใช้อำนาจในมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เพื่อขายข้าวดังกล่าวนี้ ในราคาเกรดอุตสาหกรรม และต้องมีมาตรการควบคุมไม่ให้กลับเข้าสู่ตลาดข้าวบริโภค
- 8) ควรสำรวจโกดังที่มีข้าวอายุ 5-6 ปี หากกลายเป็นฝุ่น หรือ เน่าเสีย ไม่คุ้มจะนำมาปรับสภาพ ก็ควรเร่งกำจัดให้หมด โดยการลดราคาขายตามสภาพ เพื่อขายไปทำอาหารสัตว์ หรือ พลังงาน
- 9) ควรแก้ไข พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้ครอบคลุมถึงเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการระบายข้าวของรัฐ โดยเพิ่มบทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่ปิดบังข้อมูล เพราะข้าวในโกดังกลางใช้เงินภาษีของประชาชน

2.10 การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

2.10.1 สรุปผลการศึกษา

- โครงการรับจำนำข้าวปี 2554 – 57 เป็นโครงการแทรกแซงตลาดข้าวไทยครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ โดยรัฐบาลใช้เงินประมาณ = 9.85 แสนล้านบาท โดยซื้อข้าว 54.4 ล้านตัน ขาดทุนจำนวน 5.4 แสนล้านบาท
- นโยบายรับจำนำข้าวทำให้เกิดประโยชน์ “จำนวนน้อยกว่า” ต้นทุนและความสำเร็จทำให้เกิดความเสียหายจากการแทรกแซงตลาด
- จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรากฏว่าข้าวจำนวนร้อยละ 80 ไม่ผ่านการตรวจมาตรฐาน โดยในส่วนนี้จะขาดทุน 6.6 แสนล้านบาท ถ้าตีตามราคา 7,500 บาท
- การทุจริตมีมูลค่ารวมในการระบายข้าวออก 0.94 – 1.23 แสนล้านบาท เป็นการทุจริตจากการระบายข้าวออก 7.5 หมื่นล้านบาท มีการทุจริตลับเปลี่ยนข้าว 3.2 หมื่นล้านบาท
- มีผู้รู้ทั้งที่เข้าร่วมโครงการและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ เห็นว่ามีการทุจริตระดับสูง และมีการทุจริตในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน
- หลักฐานที่สำคัญในการเชื่อมโยงการทุจริตในการระบายข้าวกับผู้บริหารนโยบายรัฐบาลจัดการแบบขาดความรับผิดชอบ ปล่อยให้มีการทุจริตในการระบายข้าว ไม่สนใจรายงานข่าวที่หายไปจากโกดังกลาง มีการปิดบังข้อมูล ปล่อยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการบานปลาย
- การทุจริตแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) การทุจริตระดับ: ต้นน้ำ

ตารางที่ 2.2 ระดับการทุจริตต้นน้ำ

จุด ทะเบียน เกษตรกร	- จุดทะเบียนเกินความเป็นจริง - ขายสิทธิ์จำนำข้าวให้เพื่อนบ้านหรือโรงสี
ขายข้าวให้ โรงสี	- โรงสีสวมสิทธิ์ชานา (ซื้อสิทธิ์) - โรงสีออกใบประทวนล่าช้า/ใบประทวนปลอม - โกงน้ำหนัก ความชื้น สิ่งเจือปน - โรงสีต้องวิ่งเต้นจ่ายเงินใต้โต๊ะเพื่อเข้าร่วมโครงการ หรือเปิดจุดรับซื้อในต่างจังหวัด - โรงสีจ่ายเบี้ยเลี้ยงให้เจ้าหน้าที่ อคส./อ.ต.ก. และตำรวจที่มาอยู่ประจำ ณ จุดรับจำนำข้าว

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “การสำรวจทัศนคติเรื่องการทุจริตโครงการจำนำข้าว , การทุจริตสามระดับ : ต้นน้ำ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562, <http://tdri.or.th>.

2) การทุจริตระดับ: กลางน้ำ

ตารางที่ 2.3 ระดับการทุจริตกลางน้ำ

โรงสี	- ร่วมมือกับนายหน้าผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองลักลอบนำข้าวในโครงการไปขายในตลาดแล้วซื้อข้าวเก่า/คุณภาพต่ำเข้าโกดังหรือที่เรียกว่า “เปาเกา”: ปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน
	- ซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าโกดังกลาง
ผู้ตรวจสอบข้าว (เซอร์เวย์อร์)	เรียกเก็บเงินพิเศษ ค่ารับข้าวเข้าโกดังจากโรงสี
	- เซอร์เวย์อร์ส่วนใหญ่เป็นบริษัทตั้งใหม่ เฉพาะกิจ บางรายประมูลงานในราคาต่ำกว่าราคากลาง (ตันละ 16 บาท)
	- รวมหัวกับเจ้าหน้าที่โรงสีและโกดัง นำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดังกลาง
เจ้าของโกดัง	- เรียกเก็บค่าเหยียบแผ่นดินจากโรงสี
	- เรียกค่าแรงควนข้าวเข้าโกดังจากโรงสี
	- ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่และเซอร์เวย์อร์นำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดัง โดยจัดวางไว้ใจกลางกองข้าว หรือทำหfangหลอกตาว่ามีข้าวอยู่ตรงกลาง
	- ลักลอบนำข้าวในโกดังไปขายก่อน
	- ปัญหารมยาไม่ครบตามข้อกำหนดของราชการ

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “การสำรวจทัศนคติเรื่องการทุจริตโครงการจำนำข้าว, การทุจริตสามระดับ : ต้นน้ำ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562, <http://tdri.or.th>.

3) การทุจริตระดับ: ปลายน้ำ

ตารางที่ 2.4 ระดับการทุจริตปลายน้ำ

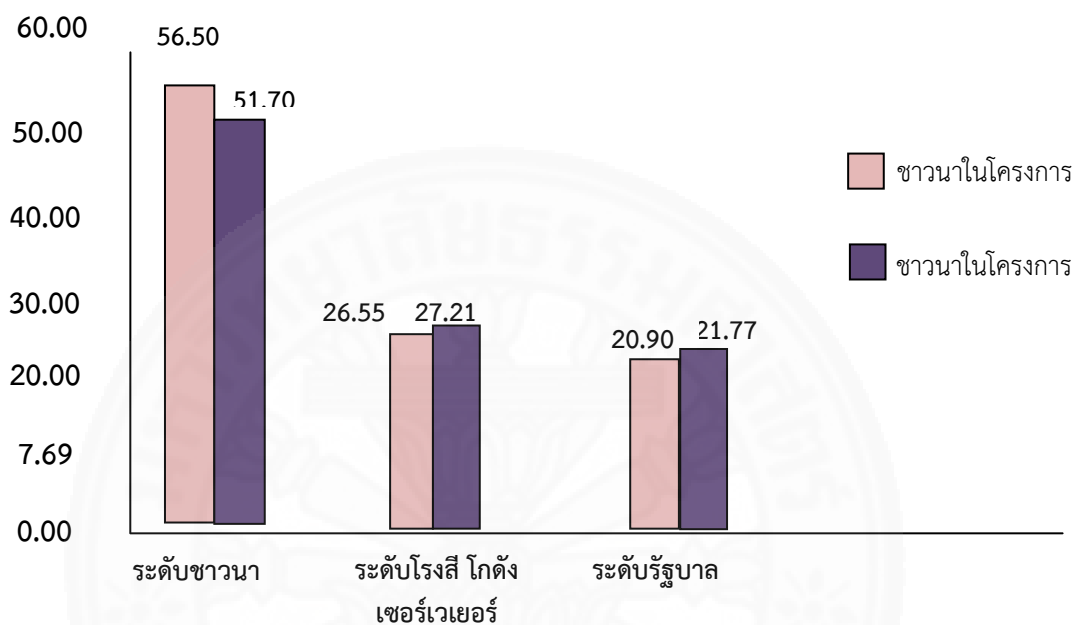
ระบายข้าว	- การขายแบบรัฐต่อรัฐเป็นเพื่อนำขายข้าวราคาต่ำให้พรรคพวกและเปิดช่องให้นายหน้าได้ข้าวฟรีจากโครงการ ซึ่งสามารถนำไปขายให้พ่อค้าในราคาตลาด หรือนำไปส่งคืนโกดังกลาง แทนข้าวที่ลักลอบออกจากโรงสีไปขายก่อน
	- ยื่นเสนอราคาซื้อ เลือกขายให้เฉพาะพ่อค้าพรรคพวกที่ยื่นเสนอราคา
	- ข้าวธงฟ้า/ข้าวถูกใจ ข้าวส่วนใหญ่ไม่ถึงมือประชาชน

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “การสำรวจทัศนคติเรื่องการทุจริตโครงการจำนำข้าว , การทุจริตสามระดับ : กลางน้ำ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562, <http://tdri.or.th>.

2.10.2 การรับรู้และความคิดเห็นของชานาต่อการทุจริตในขั้นตอนการรับจำนำ

ข้าว⁹

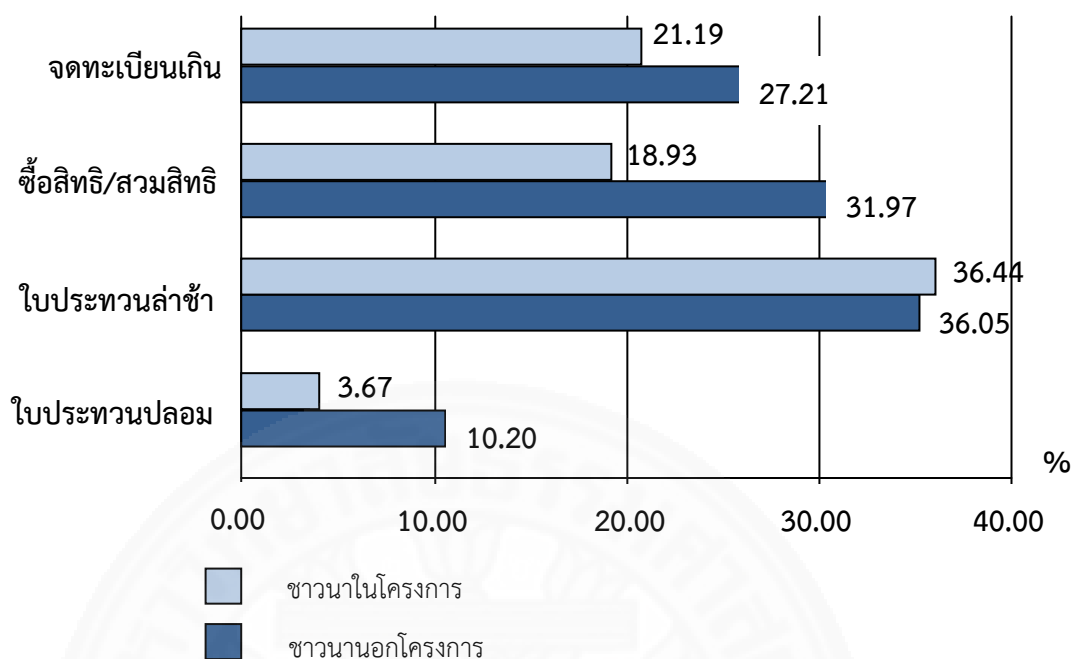
- ชานามากกว่าครึ่งรับรู้ว่าการทุจริตคอร์รัปชัน
- ชานาในโครงการรับรู้ว่าการทุจริตมากกว่านอกโครงการ



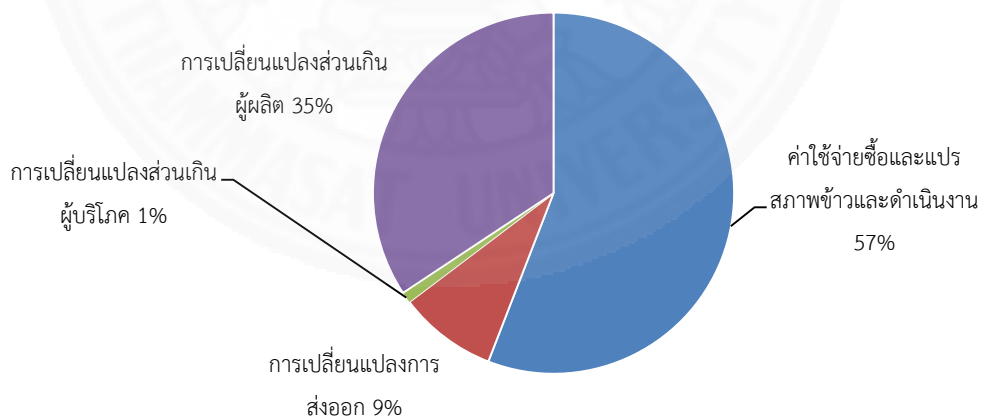
ภาพที่ 2.1 การรับรู้ของชานาเรื่องทุจริตของโครงการจำนำข้าวใน 3 ระดับ, นิพนธ์ พัวพงศกร, “การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา : โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด,” (รายงานฉบับสมบูรณ์ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559).

- ชานาในโครงการทราบเรื่องใบประทวนล่าช้ากว่ามากที่สุด รองลงมาคือ มีการจดทะเบียนเกินสิทธิ์
- ชานานอกโครงการเห็นว่าการซื้อสิทธิ์/สวมสิทธิ์ มากกว่าชานาในโครงการ

⁹ เรื่องเดียวกัน.

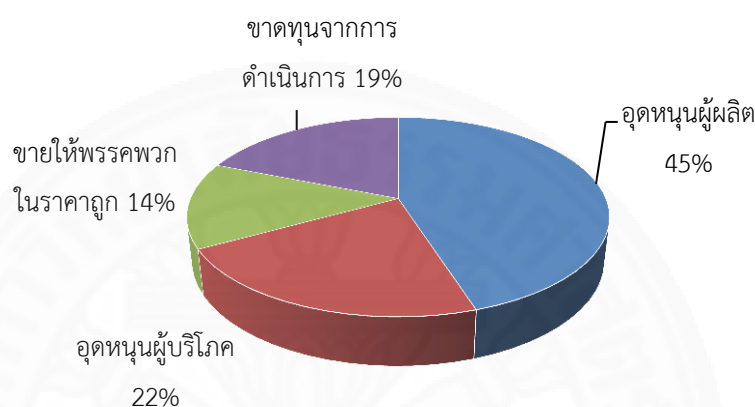


ภาพที่ 2.2 การรับรู้ทุจริตของชาวนาในระดับชาวนา, นิพนธ์ พัวพงศกร, “การคำนวณต้นทุนสวัสดิการและภาระขาดทุน,” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557).



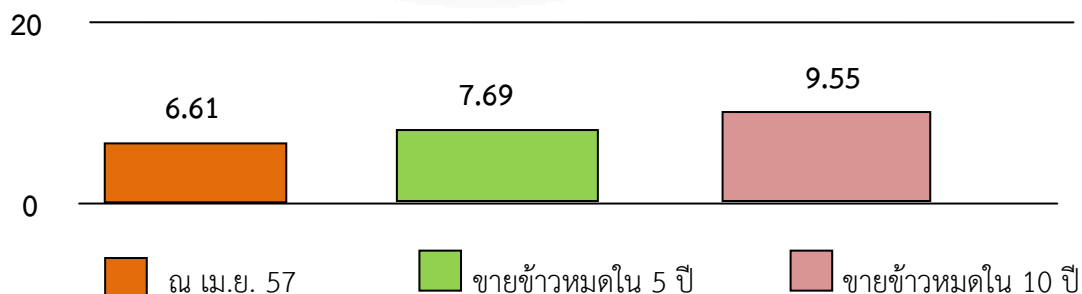
ภาพที่ 2.3 ผลการคำนวณ: ต้นทุนสวัสดิการและภาระขาดทุน, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “ผลการคำนวณ : ต้นทุนสวัสดิการและภาระขาดทุน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562, <http://tdri.or.th>

- โครงการมีต้นทุนสังคมสูงกว่าประโยชน์ 1.23 แสนล้านบาท
- ขาดทุน 6.6 แสนล้านบาท
- ทุจจริตระบายข้าว 0.94 แสนล้านบาท
- ต้นตอของการขาดทุนจำนวนมากเกิดจาก การรับจำนำในราคาสูง แต่ขายข้าวในราคาต่ำ และการทุจจริตโดยขายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาดมาก



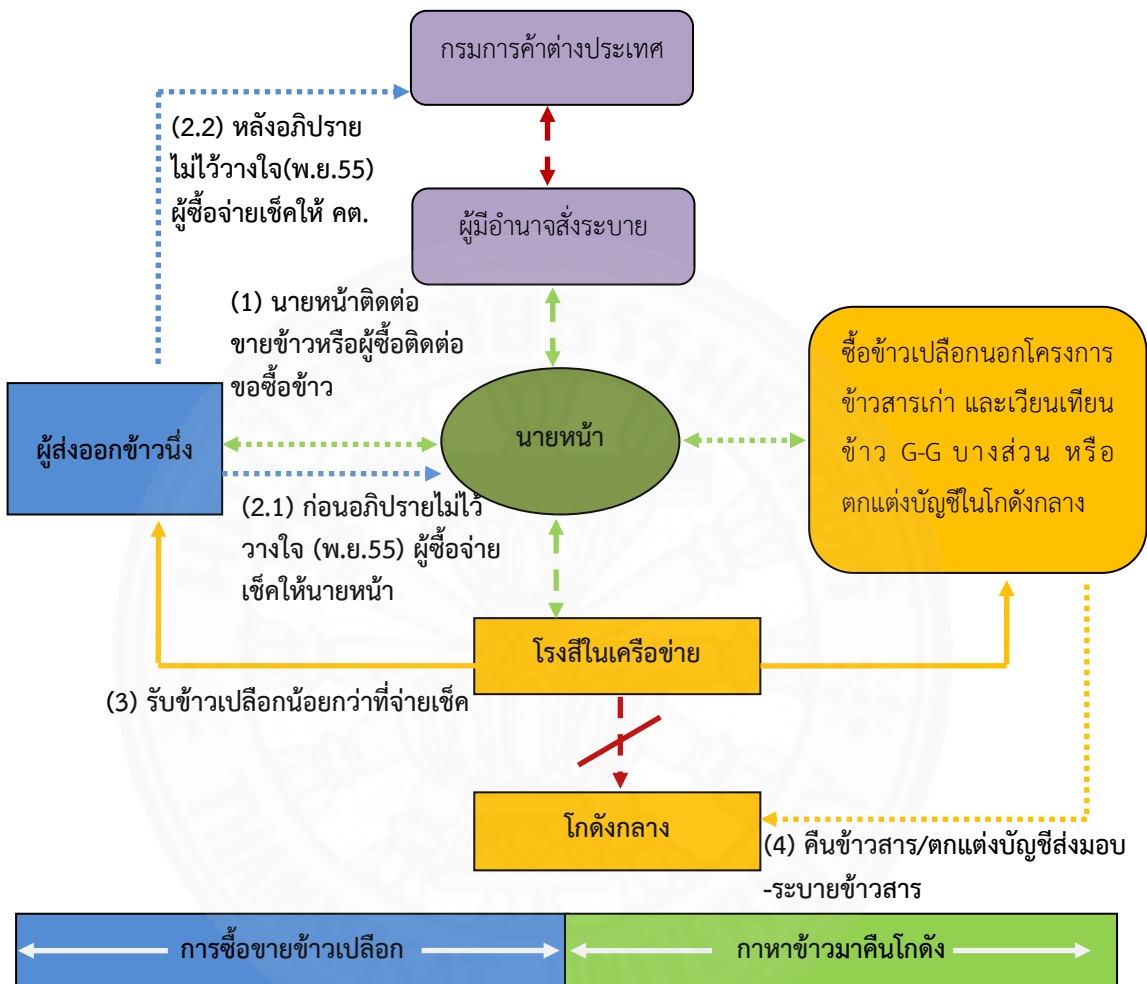
ภาพที่ 2.4 ผลการคำนวณการขาดทุน 6.6 แสนล้านบาท, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “ผลการคำนวณการขาดทุน 6.6 แสนล้านบาท,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562, <http://tdri.or.th>

โครงการรับจำนำข้าวเมื่อดำเนินการแล้ว มีการขาดทุนจำนวนประมาณ 6.61 แสนล้านบาท คิดจากเดือนกันยายน 2557 และถ้าใช้นโยบายดังกล่าวในการขายข้าวต่อไปอีก 10 ปี จะขาดทุนสูงถึง 9.6 แสนล้านบาท



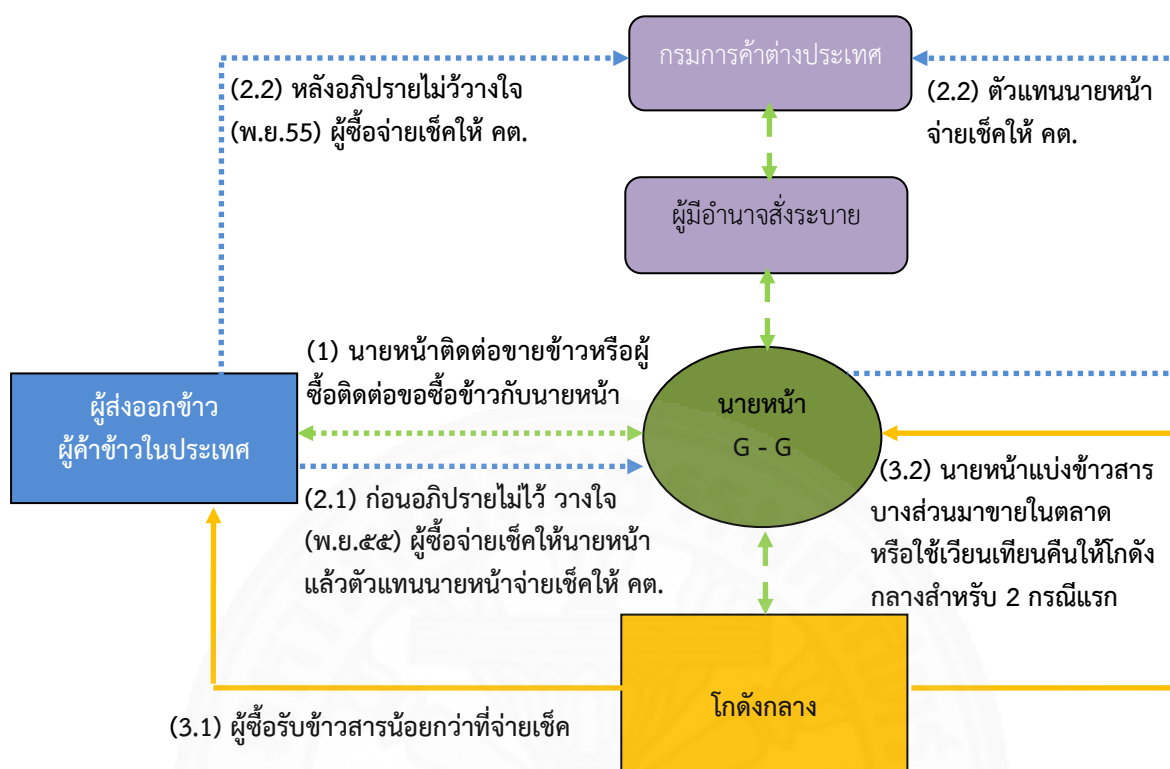
ภาพที่ 2.5 ผลขาดทุนโครงการจำนำข้าว 5 รอบ (แสนล้านบาท), นิพนธ์ พัวพงศกร, “การคอร์รัปชันกรณีศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด,” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2557), 54.

พฤติกรรมการณ์ทุจริตในการระบายข้าวของโครงการรับจำนำข้าวรูปแบบต่างๆ เช่น อิทธิพลนายหน้าในโครงการขอซื้อข้าวในโครงการจำนำข้าวจากโกดังกลางผ่านนายหน้า



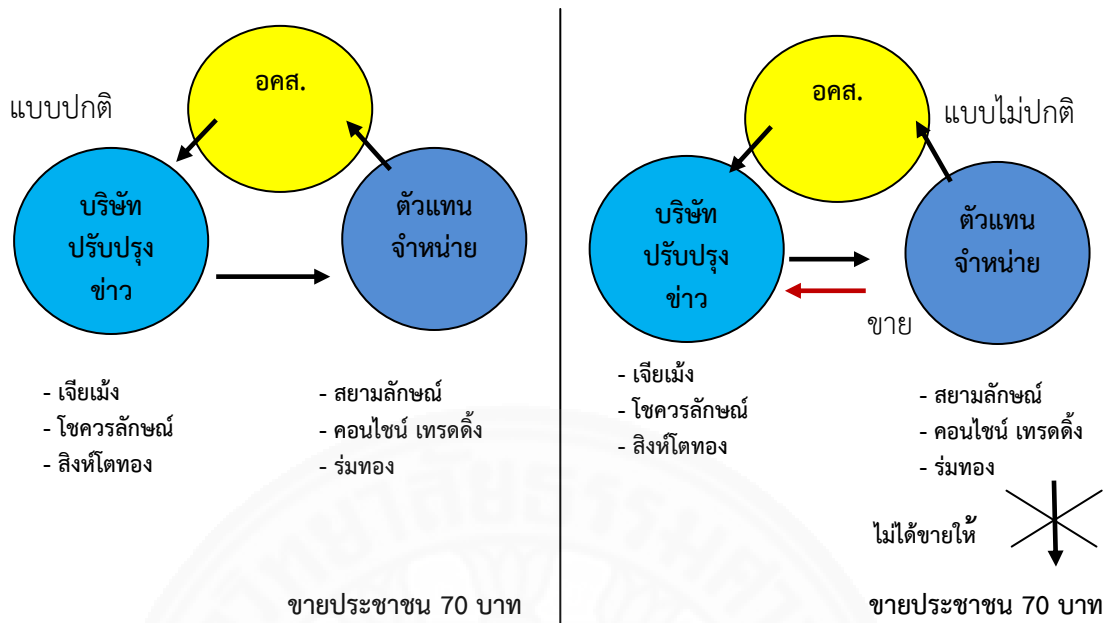
ภาพที่ 2.6 แสดงพฤติกรรมการณ์ทุจริตในการระบายข้าวของโครงการ, นิพนธ์ พัวพงศกร, “การคอร์รัปชันกรณีศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด,” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2557), 55.

กระบวนการลักลอบขายข้าวเปลือกจากโรงสีในโครงการส่งให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่ง ความผิดปกติของการรายงานข้อมูลสต็อกข้าวของ อคส.และ อ.ต.ก.



ภาพที่ 2.7 กระบวนการลักลอบขายข้าวเปลือกจากโรงสีในโครงการส่งให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่ง, นิพนธ์ พัวพงศกร, “การคอร์รัปชันกรณีศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด,” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2557), 56.

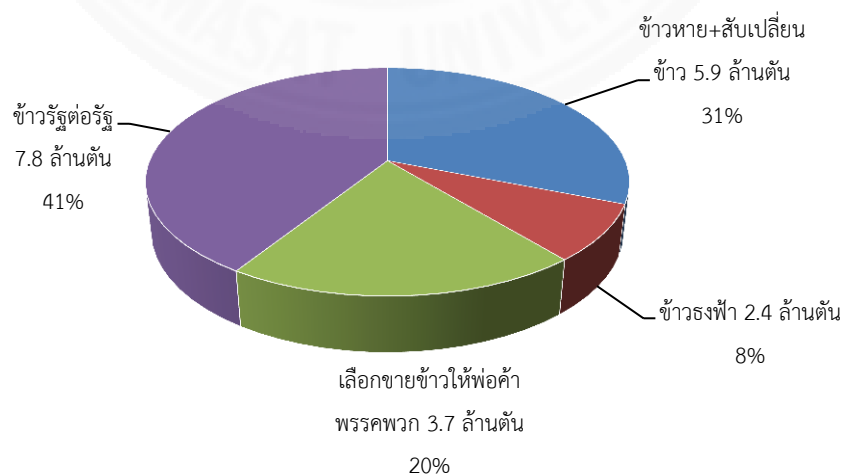
การใช้มาตรการข้าวถุงของรัฐบาลเพื่อพยายามช่วยเหลือค่าครองชีพเป็นเครื่องมือทุจริตในการระบายข้าว โดยกรมการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ตรวจสอบว่ามีการทุจริตในการระบายข้าวถุงตามโครงการที่กระทรวงพาณิชย์จัดทำ



ภาพที่ 2.8 กระบวนการขั้นตอนการผลิตและจัดจำหน่ายถุงข้าว ออส., นิพนธ์ พัวพงศกร, “การคอร์รัปชันกรณีศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด,” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2557), 61.

มูลค่าความเสียหายระดับสูงสุดจากการทุจริตในการระบายข้าวของรัฐบาล โดยปรากฏความเสียหายประมาณ 1.09 แสนล้านบาท

ผลความเสียหายจากการทุจริต 1.09 แสนล้านบาท



ภาพที่ 2.9 ผลความเสียหายจากการทุจริต, นิพนธ์ พัวพงศกร, “มูลค่าความเสียหายขั้นสูงจากการทุจริตในการระบายข้าว : ความเสียหายจากการทุจริต 1.09 แสนล้านบาท,” ประชาไท (5 พ.ย. 2557) : 62.

ตารางที่ 2.5 ความเสียหายจากการทุจริตจำนวน 1.09 แสนล้านบาท

รูปแบบการทุจริต	มูลค่าทุจริต (ล้านบาท)		
1. ข้าวรัฐต่อรัฐ 7.8 ล้านตัน	45,094.62		
2. เลือกลูกขายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวก (70% ของปริมาณ 5.3 ล้านตัน)	21,512.57	มูลค่าทุจริตจาก	มูลค่าทุจริตจาก
3. ข้าวธงฟ้า 2.4 ล้านตัน คาดว่าจะมีข้าว เข้าตลาดจริงเพียง 1.86 ล้านตัน (70% ของปริมาณ - ข้าวไม่เข้าร้านถูกใจ (อคส.ให้ข้าวว่าเบิก จริง 1.1 แสนตัน - ค่าปรับปรุงคุณภาพและค่าขนส่งข้าวถุงละ 22.56-26 บาท	8,541.44 6,701.59 1,839.85	การขายราคาถูก 75,148.63 ล้านบาท	การแบบจำลอง 93,911.30 ล้านบาท
4. ข้าวหาย - กรณีไม่คืนข้าว 1.2 แสนตัน - กรณีหาข้าวคุณภาพต่ำมาคืน 5.9 ล้านตัน (40%)	34,430.61 1,949.61 32,481.00	การทุจริตจากข้าว หายและการ สับเปลี่ยนข้าว	
มูลค่าทุจริตรวม	109,579.24	34,430.61 ล้านบาท	

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกร, “มูลค่าความเสียหายขั้นสูงจากการทุจริตในการระบายข้าว : ความเสียหายจากการทุจริต 1.09 แสนล้านบาท,” *ประชาไท* (5 พ.ย. 2557) : 62.

ตารางที่ 2.6 หลักฐานที่แสดงว่าการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐไม่มีจริง

	2010	2011 ⁽²⁾		2012 ⁽³⁾	2013
	(Jan-Dec)	(Jan-Aug)	(Jan-Dec)	(Jan-Dec)	(Jan-Mar)
G-to-G					
○ สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย	0	267.87 ⁽⁴⁾	267.87	0	0
○ กรมศุลกากร	9.79	n.a	29.85 ⁽⁵⁾	0.21 ⁽⁶⁾	0
ปริมาณส่งออก 6 ประเทศ					
○ สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย	1,840.53	2,212.66	2,703.70	886.76 ⁽⁸⁾	138.82
○ กรมศุลกากร	1,841.84	2,219.92	2,745.92	882.64 ⁽⁸⁾	758.21

หมายเหตุ: 1) มี 6 ประเทศที่มีการเซ็นสัญญาเอ็มโอยูกับประเทศไทย คือ บังคลาเทศ จีน ไต้หวัน รัสเซีย เกาหลี และฟิลิปปินส์

2) รัฐบาลยังลักษณะเข้ามามีบริหารฯ ตั้งแต่วันที่ 23 ส.ค.54 โครงการรับจำนำข้าวเริ่มขึ้นในวันที่ 7 ต.ค.54 ไม่มีการรายงานของการค้าข้าวแบบ จีทูจี ในรอบครึ่งหลังของปี 54 บทความในเว็บไซต์ของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

3) เดือน ธ.ค.54 กรมการค้าต่างประเทศได้แจ้งกับทางกระทรวงพาณิชย์ว่า กรมจะขอเป็นผู้ถือสิทธิอนุญาตส่งออกนอกประเทศอีกครั้ง กรมการค้าต่างประเทศได้เริ่มเป็นผู้มีสิทธิอนุญาตส่งออกข้าวตั้งแต่ 1 พ.ค.55

4) การค้าแบบ จีทูจี กับประเทศบังคลาเทศ (220 พันตัน) และอินโดนีเซีย (50 พันตัน)

5) การค้าแบบ จีทูจี กับประเทศจีน (0.107 พันตัน) ปากีสถาน (20 พันตัน) และเฮติ (9.74 พันตัน)

6) การค้าแบบ จีทูจี กับประเทศจีนมีข้าวหอมมะลิจำนวน 169.5 ตัน และข้าวหอมปทุมธานี 42.96 ตัน

7) ปริมาณส่งออกทั้งหมดโดยเอกชนและรัฐบาล

8) ข้าวส่งออกอินโดนีเซีย 0.338 ล้านตัน เป็น จีทูจี 0.28 ล้านตัน โดยจัดส่งโดยบริษัทสยามอินดิโก้ในเดือนมกราคมถึงกุมภาพันธ์ เอ็มโอยูระหว่างไทยกับอินโดนีเซียได้มีการเซ็นสัญญากันตั้งแต่สมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ในปี 54

9) ข้าวส่งออกไต้หวัน 0.657 ล้านตัน ทั้งนี้มีจำนวน 0.24 ล้านตัน ที่กระทรวงพาณิชย์ได้ยืนยันส่วนต่างจึงเป็นการส่งออกโดยผู้ส่งออกเอกชน

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกร, “การคอร์รัปชันกรณีศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด,” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2557), 60.

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

3.1 หัวข้อการทำวิจัย

การวิจัยในหัวข้อ “การทุจริตเชิงนโยบาย: โครงการรับจำนำข้าวในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างไร และด้านใดบ้าง” ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการตั้งคำถามเพื่อใช้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ อาทิ ความรู้เกี่ยวกับการปลูกข้าว เป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จด้านการเพาะปลูกพืชเกษตรอื่นๆ มีความเข้าใจระบบการรับจำนำข้าว เป็นผู้ที่ติดตามความเป็นไปของโครงการรับจำนำข้าว เป็นต้น

3.2 การตั้งคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ลักษณะคำถามที่ใช้สัมภาษณ์ ได้แก่

1. การทุจริตโครงการรับจำนำข้าว ส่งผลกระทบต่อประเทศทางการบริหารประเทศหรือไม่อย่างไร
2. ผลกระทบของการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว ในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก มีผลกระทบหรือไม่อย่างไร (เช่น ทำให้ผลผลิตของข้าวลดน้อยลง คุณภาพของข้าวต่ำลง)
3. โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา เหมาะสมหรือไม่อย่างไร
4. โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร
5. ท่านทราบหรือรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก หรือไม่อย่างไร
6. ท่านมีข้อเสนอแนะที่จะทำให้เกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าว มีความเข้มแข็งและยั่งยืนด้วยวิธีการใดและอย่างไร

3.3 หลักในการกำหนดการสัมภาษณ์บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการสัมภาษณ์บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้และเข้าใจในความเป็นไปของโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่ผ่าน โดยมีทั้งการติดตาม ศึกษา ค้นคว้า และมีประสบการณ์ในการเข้าร่วมโครงการดังกล่าวจริง โดยได้ทำการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์และขอบันทึกเสียงไว้เป็นหลักฐาน จำนวน 7 ท่าน ดังต่อไปนี้

1. นายแพทย์วรงค์ เดชกิจวิกรม อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก พรรคประชาธิปัตย์
2. นายสุเทพ คงมาก นายกสมาคมชาวนาและเกษตรกรไทย
3. นายทองปาน เผ่าโสภาก ปราชญ์ชาวบ้าน หมู่ 14 บ้านหนองปลวก ตำบลหนองกุลา อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก
4. นางพชรภมล เหลืองทอง เกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าวในพื้นที่อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก
5. นางสุภาวรรณ กลิ่งเอี่ยม สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบึงกอก อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก
6. นางอุรวราภรณ์ กล่อมกล้านุ่ม เกษตรกรชาวนา หมู่ที่ 9 ตำบลวงษ์อ้อม อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก

3.4 รายละเอียดเนื้อหาการขอสัมภาษณ์

ตามคำถามที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้เพื่อให้สามารถ นำอธิบายวัตถุประสงค์ของรายงานการวิจัยนี้ ซึ่งสามารถสรุปการให้สัมภาษณ์ของบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 7 ท่าน ดังนี้

1. นายแพทย์วรงค์ เดชกิจวิกรม¹ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพิษณุโลก

กรณีของโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศ ในมุมกว้าง ตรงนี้ผมขอแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ภาคการบริหารราชการแผ่นดิน กับ การบริหารงบประมาณแผ่นดิน ในเรื่องของการบริหารราชการแผ่นดินถ้าเราสังเกตดูว่าการกำหนดนโยบายโครงการรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด มันทำให้มีการบิดเบือนกลไกตลาดเกิดขึ้น เมื่อมีการบิดเบือน ผลของการบิดเบือนมันนำไปเอื้อต่อการทุจริต แต่เนื่องจากกระบวนการมันเอื้อต่อการทุจริตในทุกขั้นตอนของระบบข้าวของประเทศ ตั้งแต่ขั้นตอนต้นน้ำ กลางน้ำ และก็ปลายน้ำ ต้นน้ำก็คือช่วงที่ข้าวเปลือกที่

¹ วรงค์ เดชกิจวิกรม, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์โดย สุทธิ บุญมี, 29 มิถุนายน 2561.

ชวานาเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกเอามาส่งที่โรงสี โรงสีทำหน้าที่แทนรัฐบาล กลางก็คือข้าวเปลือกเมื่อสีเป็นข้าวสารก็เอาไปเก็บที่โกดังกลางที่รัฐบาลเช่าไว้โดยมีเซอร์เวย์เยอร์เข้ามาเกี่ยวข้อง และปลายน้ำก็คือขั้นตอนการระบายข้าวของรัฐบาล มันเป็นผลกระทบต่อการบริหารทุจริตที่เอื้อในทุกกระบวนการ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เนื่องจากนโยบายนี้ ผมเชื่อว่าการคิดนโยบายมีนัยยะของการทุจริต เมื่อรัฐบาลมีแผนการที่นำไปสู่การทุจริตมันจึงทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ที่เกี่ยวข้องกับการโครงการรับจำนำข้าวทุจริตไปหมด ในเมื่อหัวทุจริตทั้งส่วนกลางน้ำและส่วนต้นน้ำ ที่เกี่ยวข้องก็ทุจริตหมด เช่น ในช่วงที่เอาข้าวเปลือกของชวานามาเข้าโครงการรับจำนำก็คือเอามาขายผ่านโรงสี โรงสีก็มีการทุจริตเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐหรือตัวแทนประชาชนที่นั้งอยู่ที่โรงสีก็รับเงินจากเจ้าของโรงสี เจ้าหน้าที่รัฐที่ไปตรวจโรงสีก็ไปรับเงินจากโรงสี โรงสีก็ได้ผลประโยชน์เต็มที่ ในเรื่องของการโกงความชื้น โกงตาชั่ง โกงสิ่งเจือปน และในส่วนที่เป็นกลางน้ำก็คือเมื่อมีการเอาข้าวเปลือกไปสีเป็นข้าวสารมาเก็บที่โกดัง เซอร์เวย์เยอร์ก็มีการเรียกรับผลประโยชน์จากทางโรงสี เจ้าหน้าที่รัฐก็ได้รับผลประโยชน์จากทางเซอร์เวย์เยอร์ รวมทั้งเจ้าของโกดังก็ได้รับผลประโยชน์จากเซอร์เวย์เยอร์ด้วยและในส่วนของ การทุจริตปลายน้ำก็คือการระบายข้าวที่เราเห็นได้มากที่สุดก็คือเรื่องของ “จีทูจี” ซึ่งศาลได้ตัดสินไปแล้ว ว่าเป็นผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองเต็มๆ ในเมื่อฝ่ายการเมืองได้รับผลประโยชน์ตรงนั้นมันก็เลยทำให้กระแสของการทุจริตคือมือใครยาวสาวได้สาวเอา จึงไม่แปลกว่าโครงการนี้มันจึงเป็นโครงการที่กระตุ้นให้ใครไม่โกงคนนั้นโกง ทุกคนก็ทำการทุจริตกระจายไปทั่วประเทศ อย่างนั้นถ้าถามว่ามีผลกระทบต่อการบริหารประเทศอย่างไร ก็คือมันกระตุ้นและให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้นในวงกว้างมากและก็ผลที่เกิดขึ้นมันถูกจัดสรรปันส่วนในส่วนที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายการเมืองรับมากหน่อยคือในส่วนของ การระบายข้าว แต่ผมก็เชื่อว่าการทุจริตทั้งกลางน้ำและปลายน้ำมันมีการส่งต่อผลประโยชน์มาที่ส่วนกลาง และฝ่ายการเมืองก็รับผลประโยชน์ตรงนี้ด้วย นี่คือปัญหาเรื่องผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป ส่วนการบริหารงบประมาณก็อย่างที่เห็นเพราะรัฐต้องใช้เม็ดเงินงบประมาณสูงมาก ตัวเลขโดยรวมใช้ประมาณ 9 แสนล้านบาท และนำไปสู่ความเสียหายเกือบ 7 แสนล้านบาท สำหรับผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกมีผลกระทบต่อนั้น ผมเชื่อว่าทุกจังหวัดที่มีข้าวเนื่องจากนโยบายนี้เป็นนโยบายภาพรวมของประเทศ มันไม่ได้เป็นนโยบายที่ทำกับจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง พิษณุโลกก็เป็นพื้นที่ ทำนาและก็เป็นพื้นที่ผลิตข้าวมากในหลาย ๆ อำเภอ อย่างนั้นก็แน่นอนว่าขบวนการทุจริตมันก็เกิดขึ้นในหลักการที่ผมกล่าวไว้ในข้อที่ 1 ต้นน้ำชวานาก็เอาข้าวไปโรงสีชวานาก็ถูกเอาเปรียบ โรงสีก็มีการสวมสิทธิ์มีการซื้อสิทธิ์ของชวานา มีการโกงความชื้น โกงสิ่งเจือปน โกงตาชั่งของชวานา มีการจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ไปตรวจสอบ ถ้าถามว่าพิษณุโลกมีหรือไม่มีแน่นอนและก็ในขั้นตอนกลางน้ำเพราะพิษณุโลกมีโกดังข้าวเกิดขึ้นเยอะมากก็มีปัญหา ขั้นตอนการระบายข้าวก็เอาข้าวจากโกดังของพิษณุโลกก็มีการทุจริตเกิดขึ้น ฉะนั้นมันไม่เพียงแต่ที่พิษณุโลกจริงๆ

โพกัสเฉพาะพิษณุโลกไม่ได้เพราะมันเป็นนโยบายระดับประเทศพื้นที่ไหนมีการทำนา พื้นที่ไหนมีโกดังข้าว มีการทุจริตเกิดขึ้นในทุกพื้นที่รวมทั้งจังหวัดพิษณุโลกด้วย

ทำไมถึงเกิดการทุจริตข้าว จริงๆ ผลประโยชน์เรื่องข้าวมันมีมานานเป็นสิบๆ ปีแล้วนะ แต่ผมว่าที่ผ่านมาขบวนการตรวจสอบมันไม่เข้มข้นนั่นมันยาก ความเข้าใจเรื่องข้าวมันยาก เราจะเข้าใจว่าเรื่องข้าวมันเข้าใจยาก ก็จะต้องช่วยชาวบ้านๆ คนก็เหลือเห็นใจชาวบ้าน แต่หลังจากเมื่อเราได้มีการตรวจสอบอย่างจริงจังเราถึงรู้ ขบวนการพวกนี้ผมยืนยันว่าการโกงมาเป็นสิบปีแล้ว จำนำข้าวทำเมื่อไรก็มีการโกงรูปแบบนี้มานานแล้ว แต่ไม่มีการตรวจสอบอย่างจริงจังในอดีตที่ผ่านมา ถามว่าทำไมโรงสีเข้าถึงรู้วิธีการโกงเพราะเขารับรู้มานานแล้ว

ที่เขาตั้งชื่อว่าโครงการรับจำนำข้าวแต่มันไม่ใช่การรับจำนำข้าว มันคือการรับซื้อขาด คำว่าจำนำราคามันต้องไม่เกินราคาตลาดถูกไหม จะตั้งราคา 95 90 85 80 เปอร์เซนต์ก็แล้วแต่ มันก็จะเกิดการไถ่ถอนจึงจะเรียกจำนำ แต่ราคาตลาดขณะนั้นประมาณ 11,000 บาท แต่คุณรับซื้อ 15,000 บาท มันจึงคือโครงการรับซื้อ รัฐบาลพยายามเลี่ยงใช้คำว่ารับซื้อเพราะมันจะขัดกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญห้ามรัฐค้าขายแข่งกับเอกชน ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นในรัฐบาลอดีตที่ผ่านมา มันจึงเป็นการบิดเบือนการตั้งซื้อ ฉะนั้นคำว่าไม่เหมาะสมก็ชัดเจนอยู่แล้วว่าในตัวมันเองที่นำไปสู่ความเสียหาย ราคาตลาด 10,000 ถึง 11,000 บาท คุณซื้อ 15,000 บาท คนก็อยากเอามาขายให้รัฐบาล จึงไม่แปลกที่ข้าวเขมร ข้าวพม่า ข้าวลาว เข้ามาเมืองไทยเยอะ เพื่อเอามาขายให้รัฐบาลและก็นำไปสู่การทุจริต รัฐบาลเป็นคนแทรกแซงตลาด บิดเบือนกลไกตลาด ไม่เพียงเป็นการเอื้อต่อการทุจริตข้าวไทยก็ขายไม่ได้เพราะราคามันตกทุนสูง การส่งออกก็ทำไม่ได้ยากเพราะของแพงกว่าชาวบ้านเขา สินค้าเกษตรคุณตั้งราคาแพง ตลาดราคาแพง คนอื่นเขาก็ผลิตกัน พม่า ลาว เขมร เขาก็ปลูกเพิ่มมากขึ้น เวียดนามปลูกมากขึ้น กลายเป็นว่าช่วงนี้เวียดนามส่งขายมากกว่าไทย เราส่งออกไม่ได้เพราะต้นทุนเราสูงเราขายยากขึ้น เวียดนาม อินเดีย ก็ขายได้มากขึ้น เพราะไทยเราแพง รัฐบาลเองจะขายในราคาตลาดก็ไม่ได้ถ้าทำก็ถูกต่ำตาย คุณซื้อมา 100 บาทแล้วเอามาขาย 70 บาท รัฐบาลอยู่ไม่ได้แน่นอน นอกจากนั้นยังมีการโกงกันอีก เขาจำเป็นต้องขายในราคาต้องเกี่ยวกับต้นทุนมันเลยทำให้ขายยากขึ้น จะหาเงินอุดหนุนแบบนี้มันก็ได้เพราะไม่มีกองทุน นี่ต้องเอาจากงบประมาณหรือเงินกู้จากแหล่งต่างๆ แล้วกระทรวงการคลังค้าประกัน คุณมาบริหารโดยรับซื้อราคาสูงแล้วเวลาขายจะขายในราคาต่ำบวกมีการทุจริต คุณถูกวิพากษ์วิจารณ์ตายแน่นอน

การรับจำนำยุ่งฉางมีเห็นด้วย เป็นการจำนำข้าวจ้าวหรือข้าวเหนียว พุดง่ายๆ ว่าทำอะไรแล้วให้นายทุนใหญ่เข้ามาเกี่ยวข้องมีจะเอื้อต่อการทุจริต โดยหลักการถ้าคุณร่วมกับทางโรงสีเอาของมากองโรงสีแล้วนายทุนใหญ่เข้ามาดูแลร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งฝ่ายการเมืองมันจะเกิดการทุจริต แต่ถ้ารับจำนำยุ่งฉางทำให้ชาวบ้านเก็บข้าวไว้กับตัวเองมันโกงยาก เพราะการจ่ายค่ายุ่งฉางชาวบ้านได้ไม่ใช่โรงสีได้ เพราะในราคาประมาณ 90 เปอร์เซนต์ของราคาตลาด มันมีโอกาสที่จะ ไถ่

ถอนได้เพราะว่าข้าวมันเป็นตามฤดูกาลผ่านฤดูเก็บเกี่ยวสัก 2-3 เดือน ราคาข้าวจะสูงขึ้นแน่นอนมันเป็นกลไกอย่างนี้ประจำทุกปีอยู่แล้ว ฉะนั้นการที่ให้ชวามาเก็บข้าวและรัฐช่วยจ่ายค่าเก็บให้เขาอาจจะให้ค่าจํานาเขาสัก 80-90 อย่างดีมันจะดี เพราะของเก็บกับชวามา ชวามาได้รับประโยชน์จากตรงนี้เต็มที่และชวามาเองโดยธรรมชาติไม่โกงเขาแล้ว คนที่ไม่กลัวการทุจริตคือนักธุรกิจใหญ่ ข้าราชการระดับสูง นักการเมือง พวกนี้ไม่ค่อยกลัว แต่ชาวบ้านชวามกัลวันนะ ฉะนั้นถ้าทำในรูปของการจํานาอย่างฉฉางหรือรัฐบาลท่านประยุทธ์ทำอยู่เขาใช้คำว่า “สินเชื่อชะลอการขาย” ก็คือให้ชาวบ้านเก็บข้าวไว้ก่อนผมว่าอันนี้มันจะเวิร์ค ราคาก็ต้องไม่เกินจากราคาตลาดถ้าราคาเกินตลาดก็ไม่มีใครมาได้ถอนหรอก

ส่วนการราคาจํานาจะต้องอย่างไร ก็ต้องเข้าใจก่อนว่าราคาข้าวมันจะสวิงแต่เราก็จะหาค่าเฉลี่ยของการสวิงได้ก็กำหนดสัก 90 เปอร์เซนต์ เพราะอย่าลืมนะถ้าทำจํานารูปแบบนี้มันกลายเป็นทำให้ชวามาตั้งข้าวไว้สัก 1 ถึง 2 เดือน หลังจากนั้นราคามันสูงขึ้นส่วนต่างของราคาชวามาได้ประโยชน์ก็ค่อยทยอยขายได้ และถ้ายังมาทำร่วมกับการประกันรายได้ที่ท่านนายอภิสิทธิ์ทำไว้ ก็คือมีเงินส่วนต่างช่วยชวามาด้วย คือใครต้องการจะขายก่อนจําเป็นจริงๆ ก็ทำโครงการประกันรายได้รัฐก็จ่ายเงินส่วนต่างช่วยชวามาไป ส่วนคนไม่ขายก็ทำเป็นจํานาอย่างฉฉางเก็บไว้เขาก็ได้ค่าเช่าอย่างฉฉางเอาเงินไปใช้สัก 80 ถึง 90 เปอร์เซนต์ หลังจากข้าวราคาสูงขึ้นก็เอาไปขายก็ได้เงินแถมมากขึ้น ข้าวเขาเรียกว่าเป็นสินค้าตามฤดูกาลมันจะเกี่ยวพร้อมกันสินค้าเกษตรเป็นสินค้าตามฤดูกาลเมื่อเกี่ยวพร้อมกันราคาข้าวก็แน่นอน ติমানด์ ซัพพลาย ของออกมาเยอะราคามันจะตก ถ้าชวามาช่วยกันเก็บไว้ก่อนแล้วใครจะขายอีกครั้งเดือนขายเดือนหนึ่งขายคือขายไม่พร้อมกัน ราคามันก็จะขึ้นในแง่ทฤษฎีไม่มีหรอกที่ถ้าเราเก็บข้าวไว้แล้วราคาจะตกมีแต่ราคามันจะขึ้น ถ้าเราทำนโยบายทั้งสองคือจํานาอย่างฉฉางกับประกันราคา ผมสมมุติให้ฟังนะว่าราคาข้าว 10,000 เราประกันราคาข้าวให้ 11,000 ใครต้องการขาย ไม่เก็บข้าวแล้ว คุณขายข้าวได้เท่าไรรัฐบาลจะจ่ายให้เท่ากันราคาประกันรับเงินส่วนต่างจบบเลย ถ้าใครไม่ขายแต่เข้าจํานาอย่างฉฉาง มันคือทำทางเลือกให้ชาวบ้านคุณจะเอาแบบไหนก็เลือกเอา ถ้าต้องการเก็บข้าวไว้รัฐบาลก็จ่ายเงินค่าเช่าอย่างฉฉางให้และขณะนั้นถ้าราคามันแค่ 9,000 รัฐให้สัก 8,000 กว่า ชวามาก็เอา 8,000 กว่าไปใช้จ่ายชั่วคราวก่อน และอีกสัก 2 เดือนคุณเอาจากอย่างฉฉางไปขายอาจจะได้ 10,000 หรือ 12,000 ชวามาก็จะได้เงินแถมขึ้นอีกเยอะเลย ถ้ามผมถ้าทำได้ทั้งสองอย่างนี้จะยิ่งดีให้ชาวบ้านเลือกเอาจะเข้าโครงการไหนก็ได้ และที่สำคัญรัฐจะใช้จ่ายเงินงบประมาณในโครงการทั้งสองนี้ไม่มากเท่ากับโครงการรับจํานาข้าว เพาะจํานาคุณต้องซื้อหมด ทุกอย่างต้องดูแลหมดตั้งแต่เป็นข้าวเปลือก สีเป็นข้าวสาร เก็บข้าวสารและจึงนำมาขาย แต่ถ้าเป็นประกันรายได้รัฐ ไม่ต้องดูแลข้าวชวามบ้านเอาไปขายได้เท่าไรรัฐก็จะจ่ายเงินส่วนต่างที่ราคาประกันหรือถ้าคุณจะทำจํานาอย่างฉฉางชวามบ้านก็เก็บข้าวเองรัฐไม่ต้องเข้ามาวุ่นวาย เงินทุกบาททุกสตางค์จะถึงชวามาหมด ส่วนเรื่องตลาดที่

จะขายข้าวโดยกลไกอย่างไรก็ขายได้อยู่แล้วเพราะเมื่อข้าวไม่ออกมาโดยถูกเก็บไว้มันก็จะขาดแคลนราคาข้าวก็จะขยับขึ้นอยู่แล้วนี่คือวิถีจริงเลยนะ ไม่เคยว่ามีปีไหนที่ไม่ขึ้นเมื่อมีการเก็บเกี่ยว

การที่จะทำให้เกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าวจะเข้มแข็งยั่งยืนได้ เราต้องดูปัญหาของชาวนาให้เข้าใจก่อนว่ามีอะไรบ้าง เท่าที่ผมได้ไปพบปะเยี่ยมเยียนชาวนาพบปัญหาพื้นฐาน 3 - 4 เรื่องคือ เรื่องเร่งด่วน ตรงกลาง และเรื่องภาพรวม ต้องแก้ทั้ง 3 ระดับนี้ ผมมองในฐานะเป็น ผู้ดูแลนโยบาย ปัญหาเร่งด่วนของชาวนาคือ เรื่องหนี้ เรื่องน้ำ เรื่องที่ทำกิน และเรื่องเงินทุน ผมไปเยี่ยมชาวนาที่อีสานหลายจังหวัดชาวนาจึงจะบ่นปัญหาเหล่านี้ให้ฟัง ต่อให้มีจำนำหรือประกันรายได้ ก็แล้วแต่เขาก็ต้องเอาไปใช้หนี้หมด เป็นหนี้แบบพอกหางหมู รัฐต้องใจกล้าที่จะปรับโครงสร้างหนี้ให้ชาวนาเขา ปัญหาตรงกลางคือปัญหาราคาสินค้าเกษตรผมก็เสนอว่าเอาจำนำอย่างฉาบกับโครงการประกันราคาประกันรายได้ ส่วนระยะยาวเราก็ต้องเอาเรื่องความรู้ให้เขา อนาคตเราจะต้องสร้างเกษตรกรพันธุ์ใหม่ ลูกหลานที่จบเกษตรกร เรียนทางด้านเกษตรมา ต้องอุดหนุนให้เขามาเป็นเจ้าของนาจริงๆ รุ่นลูกที่มีความรู้มาทำนาให้ได้ ถ้าคนมีความรู้ทำนาเขาจะคิดได้วางแผนเป็นและต่อรองเป็น ไม่ใช่ปล่อยตามมีตามเกิด คนทำการค้าต้องรู้จักบริหารสต็อก ดูแลตลาด รู้จักต่อรองกับลูกค้า มันต้องใช้รุ่นลูกที่มีความรู้ที่จบเกษตรมา รัฐเองต้องส่งเสริมให้คนเหล่านี้มาทำนามาเป็นเจ้าของฟาร์มประเด็นนี้เป็นปัญหาระยะยาว อีกสิ่งหนึ่งที่ผมอยากเสนอให้ชาวนาต้องมีการต่อยอดชาวนาต้องขายข้าวสารให้ได้คือ อันแรกต้องไม่ชาวนาขายข้าวสด ต้องเก็บข้าวเพื่อขายข้าวแห้งหมายถึงตากข้าวแล้วเก็บไว้ในยุ้งฉางเพราะราคาข้าวหลังจากเก็บไว้ราคามันจะขึ้นตามที่ผมอธิบายไว้ข้างต้น จนนำไปสู่การขายข้าวสารเพราะคนไทยกินข้าวเป็นหลัก ยิ่งชาวนาเป็นคนสีเองทำเองมันจะมีคุณค่า รัฐเองอาจจะช่วยเขาบ้างในการทำตลาดถ้าชาวนาขายข้าวสารได้เขาจะมีกำไรได้อีกเยอะเลย ส่วนคุณภาพที่จะให้ดีขึ้นต้องมีการพัฒนาสายพันธุ์โดยทั่วไปข้าวหอมมะลิของอีสานเป็นข้าวที่ดีที่สุดในโลก จึงถือได้ว่าผลงานของชาวนาไทยเราโอเคอยู่แล้วเพียงแต่จะทำอย่างไรให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่สภาพเป็นจริงชาวนาเราเกี่ยวข้าวได้ก็ขายเลยซึ่งมันไม่ได้ราคา ถ้าเรารู้จักตากเก็บไว้ต่อรองตลาดเราจะได้ราคาเพิ่มขึ้น ยิ่งเราสีจากข้าวเปลือกมาเป็นข้าวสารยิ่งดีใหญ่ ผมเคยอ่านบทความชาวนาจินว่าชาวนาจิน ไม่ขายข้าวเปลือกแต่จะขายข้าวสาร

2. นายสุเทพ คงมาก² นายกสมาคมชาวนาและเกษตรกรไทย

ในฐานะที่เป็นนายกสมาคมชาวนาและเกษตรกรไทย กรณีการที่ทำให้ชาวนาเรามีความเข้มแข็งและยั่งยืน ก็มีแผนเรื่องแรกเลยคือต้องผลิตสินค้าเกษตรตามที่ตลาดต้องการ โดยพิจารณาจากราคาว่าเราต้องการราคาไหนให้ใกล้เคียงกับการผลิต ทำให้เกิดคุณภาพและลดต้นทุนเพื่อให้อยู่ในราคาที่ขายแล้วได้กำไร ชาวนาต้องเป็นอย่างนั้นให้ได้ถ้ายังทำไม่ได้ก็จะวนอยู่อย่างนี้ ต้อง

² สุเทพ คงมาก, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์โดย สุทธิ บุญมี, 29 มิถุนายน 2561.

คอยแบมือขอเงินรัฐบาลอุดหนุนอยู่ นักการเมืองอุดหนุนอยู่เรื่อยไป ในกลุ่มของพวกเราที่ทำกันอยู่คือ การตลาดนำการผลิตเพื่อสร้างความเข้มแข็ง ลดต้นทุน ต้องรวมตัวกันปลูก ต้องจัดการให้ตัวชาวนาเองมีความรู้ เรื่องการผลิตเรื่องการตลาด รัฐบาลต้องมีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดลักษณะนี้กับชาวนาให้ได้ วิธีลดต้นทุนคือต้องหาพันธุ์ข้าวที่ปลูกแล้วลดระยะเวลาและผลผลิตต่อไร่ต้องพัฒนาอย่างไร ถึงจะลดต้นทุนได้ ปลูกข้าวไร่ 500 กิโล 600 กิโลกรัม จะทำให้ลดต้นทุนอย่างไรแต่เวลาขายก็ไม่ได้ราคา

กรณีที่รัฐบาลมีโครงการรับจำนำข้าว เป็นวิธีที่ทำลายชาติทำลายชาวนาแม้วิธีนี้จะทำให้ชาวนาได้เงินมากขึ้นก็ตาม แต่ในระยะยาวนี้คือวิธีที่ทำให้ชาวนาเราไม่มีความเข้มแข็ง ให้แต่เงินชาวนาเองก็ไม่รู้จักตัวเองว่าวิธีการทำนาปลูกข้าวที่ดีมันเป็นอย่างไรรวมถึงหน่วยงานราชการด้วย รัฐบาลก็ด้วย พวกนักการเมืองคิดว่าชาวนาเป็นเครื่องมือทางการเมืองรวมถึงหน่วยงานราชการด้วย รัฐบาลก็ด้วย พวกนี้คิดว่าชาวนาเป็นพวกที่อ่อนแอต้องอุ้มชู จึงต้องตั้งงบประมาณ อย่างรัฐบาลนี้เช่นกันเห็นว่าชาวนายังไม่เข้มแข็งต้องพึ่งพาจากภาครัฐ ก็ตั้งงบประมาณกันมาช่วย แต่กลุ่มของพวกเราไม่ยอมเรารู้สึกขึ้นมาปฏิเสธการแจกเงินชาวนา มีคนถามว่าชาวนาไทยทำไมถึงจนแต่ชาวนาญี่ปุ่น ไต้หวัน ทำไมถึงรวย ก็เพราะเขาบริหารจัดการจัดการของเขาเองได้ เพราะบริบทการปกครองมันไม่เหมือนกันมันต่างกัน อย่างว่าชาวนาเราเองก็ถูกปกครองมาลักษณะนี้มาตลอดถามว่าพอใจไหมได้เงินที่ชัดเจน ปลูกก็ไม่เคยกำหนดได้ อยู่มาวันหนึ่งรัฐบาลบอกว่าปลูก 4 เดือน ขายได้ในราคา 15,000 ใครจะไม่เอาละ แต่ถ้าวันนี้ตลาดเราเข้มแข็งด้วยตัวเองเรากำหนดราคาของเราเองได้ โดยที่รัฐบาลไม่ต้องเอาเงินมาให้ ถ้าเรารู้ราคาต่างประเทศขายข้าวหอมมะลิได้ 1,000 เหรียญ ทำไมเราไม่ปลูกละ จริงๆ แล้วเมื่อก่อนเขาไม่บอกเราเขาปกปิดอ้างว่ารัฐบาลนี้ให้รัฐบาลโน้นให้ ผมไม่โทษรัฐบาลไหนนะ ชาวนาเราส่วนใหญ่ถูกสร้างมาอย่างนั้น เมื่อก่อนชาวนาเราปลูกเมื่อไร ราคาเท่าไร ไม่เคยถาม โรงสีมาซื้อก็ขายเลย เพราะรัฐบาลอุดหนุนรัฐบาลประกันรายได้ รัฐบาลมีรับจำนำให้ เป็นเรื่องที่เขาเงินงบประมาณมาเป็นเครื่องมือทางการเมือง เรื่องการตลาดชาวนาเราต้องรู้ว่าตลาดเป็นอย่างนี้เราต้องทำให้ได้ตามนั้น ด้านการตลาดมันมีห่วงโซ่ เช่น โรงสีเอากำไรต่อหนึ่ง ข้าวถูกอีกต่อหนึ่ง ผู้ส่งออกอีกต่อหนึ่ง แต่ละห่วงโซ่เราต้องมาดูว่าเราจะได้อย่างไร ฉะนั้นชาวนาต้องรู้จักตัวเองก่อนต้องทำให้ได้ของเราดีมีคุณภาพก่อน และอีกอย่างหนึ่งนั้นเราต้องคำนึงคือไม่ใช่มาบอกเขาว่าคุณทำแล้วจะได้โน้นได้นี้ ต้องทำให้เขารู้ว่าความต้องการของตลาดเป็นอย่างไร ทำให้เขารู้ว่าถ้าเขาปลูกข้าวต้นทุนที่เขาปลูกแล้วจะมีกำไรเท่าไรถ้าอย่างนี้มันจะยั่งยืน ถ้ายังเห็นชาวนายังอ่อนแอแล้วเอาโน้นเอานี้มาให้เขา

ผมสนับสนุนโครงการจำนำยุ่งฉาง มันเป็นการชะลอการขายข้าวรอการขายข้าว แต่ไม่ใช่มาเก็นราคาตลาด ที่เขาตั้งราคาไว้ 90% ของราคาตลาด เป็นตัวกำหนดว่าอย่างน้อยๆ วันที่ถ้าเขาขายข้าวออกไปจะได้ราคาที่รับได้ ถ้ายังไม่ได้ก็เก็บไว้ก่อน ทำให้อุปสงค์ในตลาดมันมีเยอะราคาก็จะเหมาะสมมันปรับไปตามดีมานด์ขั้วพลายเอง ชาวนาที่ยังไม่ขายข้าวเนื่องเห็นว่าราคายังไม่เหมาะสม แต่ก็สามารถนำเงินจากโครงการจำนำยุ่งฉางไปใช้ก่อนได้ ที่บอกว่าต้องรู้เท่าทันตลาดไม่ใช่ชาวนาต้อง

ไปขายข้าวเองนะ แต่ทำให้เรารู้ว่าเราจะขายข้าวอย่างไรไม่ให้ขาดทุน ข้าวถูกข้าวแพงไม่ว่า แต่ต้นทุนเรากับข้าวที่เราปลูกต้องขายแล้วมีกำไร ราคาข้าว 5,000 ก็ได้ แต่ต้นทุนเราต้องต่ำนะ 1,500 หรือ 2,000 ก็อยู่ได้ การรู้จักตัวเองสำคัญที่สุดนโยบายที่บอกว่าปลูกมาเท่าไรรับซื้อหมดมันแย่ชวานาเลยไม่สนใจพัฒนาตนเอง ไม่สนใจพัฒนาคุณภาพ แล้วอีกอย่างมันฝังอยู่ในหัวว่ามีนาต้องปลูกข้าวปลูกอย่างอื่นไม่ได้ ถึงฤดูการเมื่อมีน้ำก็ปลูกข้าว ถ้าเราวางแผนว่าข้าวที่ปลูกเป็นที่ต้องการของตลาด ราคาขั้นต่ำต้องได้แค่นั้นนะ แต่อย่าไปจำกัดขั้นสูงเขา ขั้นต่ำถ้าได้เขาไม่ขาดทุนและขั้นสูงถ้าขึ้นมาด้วยกลไกตลาดเองก็คือผลกำไรเพิ่มขึ้น ซึ่งโครงการนี้สมาคมชวานาและเกษตรกรไทยที่ผมเป็นนายกอยู่นั้น เราทำอยู่โดยมีสมาชิกรวมแล้วหลายแสนไร่ มีสมาชิกประมาณ 4 หมื่นราย เรามีโรงสีคุณธรรมในเครือข่ายเราบอกให้เขาปลูกข้าว ที่เราซื้อโดยกำหนดราคาขั้นต่ำ ซึ่งเป็นโมเดลที่เราสามารถต้องการให้ชวานาเป็นแบบนี้

3. นายทองปาน เผ่าโสภาก³ ประชาชนชาวบ้าน อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก

กรณีโครงการรับจำนำข้าวในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกนั้น ก็ได้รับรู้ว่ามีกรณีทุจริตนำข้าวไปเก็บไว้จนเสียหายนั้นก็คือการทุจริตแล้ว ผลกระทบทำให้เกษตรกรมีกำลังใจทำอะไรหลายๆ ชวานาทำข้าวไม่มีคุณภาพเช่นใช้สารเคมี สารพิษยาฆ่าแมลงเกินเกณฑ์รัฐบาลก็รับซื้อหมด ชวานาก็เลยไม่เน้นการปลูกข้าวอย่างมีคุณภาพ ผลกระทบต่อเกษตรกรก็คือเป็นคนมีกำลังใจหวังแต่จะได้จะให้รัฐอ้อมซึ่งเป็นผลกระทบอย่างมาก การดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลเป็นการดำเนินการที่ผิดพลาดของรัฐบาล ผมไม่เห็นด้วยตั้งแต่แรกเลย ถ้าจะจำนำหรือจะอ้อมต้องอ้อมให้ปลูกข้าวแล้วมีคุณภาพเกษตรกรจะได้หันไปเน้นด้านคุณภาพ โครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการที่ดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพเลย ส่งผลเสียระยะยาวต่อเกษตรกรและรัฐด้วย นอกจากนี้โครงการรับจำนำข้าวยังมีผลกระทบต่อการค้าระดับประเทศก็คือรัฐซื้อแพงแล้วนำไปขายถูก แล้วเขายังรู้และไม่อยากกินข้าวของเราเพราะรู้ว่าเราปลูกข้าวมาอย่างไรปลูกอย่างไม่มีคุณภาพ จะส่งผลเสียในระยะยาวทั้งรัฐและเกษตรกรต่อไปก็จะขายข้าวไม่ได้ทำให้ประเทศขาดดุลมาก สำหรับข้อเสนอแนะที่ทำให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งและยั่งยืนในอาชีพระยะยาว ก็คืออยากให้รัฐส่งเสริมหรือดูแลคนให้ทำข้าวที่มีคุณภาพ คนก็จะอยากได้อยากซื้อข้าวของชวานาเองราคาข้าวก็จะดี การที่ทำให้ข้าวมีคุณภาพดีก็จะเป็นตัวอย่างให้เกษตรกรต่างๆ ทำตามเองเราก็จะมีผลผลิตที่ดีทั่วประเทศ เช่นที่จังหวัดสุพรรณบุรี อาจารย์สามารถ ท่านเป็นข้าวอินทรีย์ หรืออาจารย์เขาวัดฉัน หนูทอง คือปลูกข้าวแบบเกษตรอินทรีย์ นั่นคือการปลูกข้าวอย่างยั่งยืนและมั่นคงของเกษตรกร

³ ทองปาน เผ่าโสภาก, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์โดย สุทธิ บุญมี, 29 มิถุนายน 2561.

4. นางพชรกมล เหลืองทอง⁴ เกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าว อำเภอบางระกำจังหวัดพิษณุโลก

ก็ทราบว่ามีการรับจำนำข้าวในพื้นที่ตนเองก็เป็นเกษตรกรชาวนาปลูกข้าวก็เข้าโครงการเหมือนกัน และทราบว่ามีการทุจริตในโครงการดังกล่าว โดยทราบว่ามีการนำข้าวไปจำนำกับโรงสีก็ปกติ ส่วนผลกระทบในโครงการรับจำนำข้าวที่ทุจริตมีผลต่อชาวนานั้น มีแน่นอนเพราะที่ผ่านมา มีการทุจริตเงินและเวียนเทียนขายข้าวกัน ทำให้ปัญหาเรื่องของกลไกตลาด สุดท้ายเมื่อเกิดปัญหาก็จะทำให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาต่ำ เนื่องจากรัฐบาลตั้งราคาจำนำไว้สูงเกินจริง ทำให้ระบบตลาดเสียหายนาเดือดร้อนมาก กรณีโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลไม่ค่อยเหมาะสมเพราะเรื่องการทุจริตไม่เฉพาะในพื้นที่พิษณุโลกเท่านั้นเพราะทราบว่ามีการทุจริตทั่วไป โครงการนี้ถ้าลดขั้นตอนของการทุจริตลงได้ชาวนาก็จะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ สำหรับประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการของรัฐบาลยิ่งลักษณะนั้นในช่วงแรกต้องบอกว่าราคาข้าวดีมาก และเข้าใจว่าเมื่อใช้เงินงบประมาณและมีการทุจริตเกิดขึ้นทำให้รัฐบาลต่อๆ มา จะมีปัญหาเรื่องของงบประมาณในการอุดหนุนไม่มีมากพอ รัฐบาลต่อมาก็ตั้งราคาซื้อข้าวในราคาเก่าไม่ได้ ส่วนผลกระทบต้องงบประมาณของประเทศก็อย่างที่บอกว่ารัฐบาลแรกๆ ได้ใช้จ่ายเงินอย่างมากมายมีการทุจริตทำให้รัฐบาลต่อๆ มาไม่มีเงินเพียงพอที่จะพัฒนา รุ่นหลังๆ มานี้ก็จะมีปัญหาเป็นปัญหาสะสม เกษตรกรได้รับผลกระทบเพราะราคาข้าว ต่ำมากกว่า 3 เท่าจากราคาเก่า จาก 15,000 บาท เหลือ 5,000 กว่าบาท มันส่งผลกระทบมาจนถึงปัจจุบัน ชาวนาเองก็ไม่มีเงินที่จะใช้หนี้ ธกส. สำหรับข้อแนะนำให้ชาวนามีความเข้มแข็งและมั่นคง ยั่งยืนในอาชีพนั้นเห็นว่านโยบายลดต้นทุนการผลิต เพิ่มคุณภาพของข้าว ทำข้าวให้ได้คุณภาพ ส่วนราคาถ้ารัฐบาลยืนอยู่ได้ที่ราคา 9,000 ถึง 10,000 บาทต่อตัน ชาวนาก็จะอยู่ได้ ไม่ต้องการให้ถึง 15,000 บาท เพราะราคานี้เป็นภาระกับรัฐบาลมาก ชาวนาเองก็ต้องปรับตัวต้องลดต้นทุนการผลิต การใช้จ่ายปุ๋ยก็ต้องหาทางลดต้นทุนให้ได้ผลิตก็จะเพิ่มขึ้นมาเอง ก็ฝากถึงรัฐบาลว่าตอนนี้ชาวนาถึง ธกส. เร่งรัดหนี้ ก็ยังไม่รู้จะหาเงินชำระจากทางไหน ปลูกข้าวมาก็เป็นโรคอีกด้วย ราคาที่ต่ำเหลือแค่ 6,000 บาท ขอให้รัฐบาลช่วยให้ ธกส. ผ่อนผันหนี้ให้ชาวนาบ้าง ตอนนี้เศรษฐกิจบ้านเราก็ตก

⁴ พชรกมล เหลืองทอง , สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์โดย สุทธิ บุญมี, 30 มิถุนายน 2561.

5. นางอุระวรรณภรณ์ กล่อมกล้านุ่ม⁵ เกษตรกรชาวนา อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก

กรณีทุจริตโครงการรับจำนำข้าวสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ก็ทราบว่ามีการทุจริตแต่ตนเองไม่ได้รับผลกระทบ ในความเป็นจริงของชาวบ้านในโครงการรับจำนำข้าวมันเป็นผลดีต่อประชาชน แต่ในความคิดลึกๆ แล้วก็ว่ามันเกินไปสำหรับราคาซื้อขายแบบนี้เพราะเป็นการผลักภาระหนี้สินให้กับรัฐบาลกับประเทศชาติมาก การดำเนินการของโครงการรับจำนำข้าวที่ผ่านมารัฐบาลก็ประกาศราคามาที่ 13,000 หรือ 14,000 บาท แต่มาถึงชาวบ้านก็จะเป็นราคา 10,000 บาทนิดๆ ชาวบ้านได้ไม่เต็มตามที่ประกาศคิดว่าเหมือนขั้นตอนที่มันผ่านมือคนที่มีอำนาจเหลือมาถึงประชาชนไม่เต็มจำนวน กรณีโครงการรับจำนำข้าวส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศหรือไม่ ถ้ามองกันโดยรวมก็น่าจะส่งผลกระทบเพราะว่าประเทศเราจะมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นอีกเยอะมาก แต่ชาวบ้านระดับรากหญ้าเขาก็อยากได้ข้าวราคาแพงๆ สำหรับข้อเสนอแนะให้ชาวนามีความเข้มแข็งและยั่งยืนในอาชีพนั้น ชาวนาเองต้องพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด แต่ชาวนาเองก็ต้องการให้รัฐบาลช่วยเหลือประชาชนเรื่องราคาพืชผลทางการเกษตรขึ้นอีกบ้าง เพราะตอนนี้ราคามันต่ำเกินไปขนาดตนเองทำเองที่บ้านไม่ต้องเช่านี่ยังเหลือน้อยเลย คนที่เช่านา หรือต้องซื้อสารเคมี ปุ๋ย ก็จะไม่เหลือไม่เท่าไรเลยหรืออาจจะไม่เหลือพอใช้หนี้ ไม่เหลือเก็บ ทำมาใช้ไปเท่านั้น ไม่ต้องถึงหมื่นก็ได้สักแปดเก้าพันก็โอเคแล้วชาวนาอยู่ได้แล้ว เพราะว่าพวกเขาส่วนใหญ่ทำการเกษตรต้องการแค่นั้นเองพออยู่ได้

6. นางสุภาววรรณ กลิ่งเอี่ยม⁶ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบึงกอก อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก

การทุจริตโครงการรับจำนำข้าวของรัฐในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ก็พอทราบอยู่บ้างจริงๆ แล้วโครงการรับจำนำข้าวชาวนาได้ประโยชน์ แต่ถ้าเป็นเรื่องการทุจริตก็ไม่ดีแน่นอน ส่วนการบริหารโครงการรับจำนำข้าวมีประสิทธิภาพพอสมควรแต่ก็มีบางจุดที่ว่ากันว่าการกรณีของข้าวขึ้นมากไปถูกกดราคา การทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศ จริงแล้วโครงการนี้เกษตรกรได้ประโยชน์นะ แต่ถ้ามีการทุจริตเกิดขึ้นระหว่างดำเนินโครงการก็ไม่ใช่ผลดีต่อประเทศชาติ สำหรับข้อเสนอแนะที่จะให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งยั่งยืนในอาชีพนั้น ต้องบอกตามตรงว่าถ้าราคาข้าวยังต่ำแบบนี้ชาวนาเองก็ต้องเลิกปลูกข้าวและหันไปปลูกพืชอื่นแทนเช่น อ้อย ถ้าเป็นไปได้อยากให้มีการรับประกันราคาข้าว ควบคุมราคาปุ๋ยเพราะมันแพงขึ้นตลอด สวนทางกับราคาข้าวที่

⁵ อุระวรรณภรณ์ กล่อมกล้านุ่ม, สัมภาษณ์โดย สุทธิ บุญมี, องค์การบริหารส่วนตำบลบึงกอก อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก, 30 มิถุนายน 2561.

⁶ สุภาววรรณ กลิ่งเอี่ยม, สัมภาษณ์โดย สุทธิ บุญมี, องค์การบริหารส่วนตำบลบึงกอก อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก, 30 มิถุนายน 2561.

ลดลงตลอดเช่นกัน ยาฉีดฆ่าแมลงก็แพงไปหมด รวมทั้งยังเป็นหนี้ ธกส. กัน และไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลต้องทำให้ประชาชนชวานาอยู่กับอาชีพนี้ได้

3.5 สรุปผลการสัมภาษณ์

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 6 ท่าน โดยมีประเด็นคำถามที่ตั้งไว้ปรากฏสรุปผลดังนี้

1) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์ทุกท่านให้ข้อมูลว่าพบเจอกับปัญหาการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวในพื้นที่ของตนเองและทราบข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่างๆ ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันในพื้นที่ต่างๆ ทั่วทั้งประเทศไม่เฉพาะในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกด้วยเช่นกัน

2) ผลกระทบของการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลถ้าในระยะสั้นทำให้กลไกราคาตลาดข้าวถูกบิดเบือนไปจากความเป็นจริง สุดท้ายชาวนาจะขายข้าวได้ในราคาที่ต่ำลงเรื่อยๆ ไม่สามารถมีจำนวนเม็ดเงินพอที่จะไปชำระหนี้ที่กู้ยืมมาให้กับธนาคารได้ รัฐบาลเองก็จะต้องแบกรับภาระในราคาการจำนำข้าวที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

3) นโยบายรับจำนำข้าวทุกเม็ดของรัฐบาล จะทำให้คุณภาพของข้าวไทยต่ำลงไปเรื่อยๆ เนื่องจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าวจะไม่คำนึงถึงเพาะปลูกข้าวให้ได้คุณภาพ ชาวนาจะเป็นคนมักง่าย ทำอะไรลวกๆ เมื่อต้องการปริมาณชาวนาก็จะใช้ปุ๋ยเคมีหรือสารเคมีที่เป็นพิษโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพใดๆ เพราะรัฐบาลรับจำนำข้าวทุกเม็ดทุกพันธ์ ทุกพื้นที่

4) โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลมีการบริหารจัดการที่ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง มีการทุจริตเกิดขึ้นในขั้นตอนรัฐบาลไม่สามารถควบคุมการบริหารจัดการให้โปร่งใสได้ ผลประโยชน์จึงไม่ตกกับประชาชนอย่างเต็มที่ตามที่รัฐบาลประกาศไว้

5) โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณะส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศทั้งภาคการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือโครงการนี้ผิดตั้งแต่เริ่มกำหนดนโยบายเพราะโครงการนี้มันเอื้อต่อการทุจริต โดยมีการกำหนดราคาตลาดให้สูงเกิดจริงและไม่สะท้อนความเป็นจริง ทำให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาด จนนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในที่สุด ตั้งแต่ต้นน้ำได้แก่ช่วงที่ชาวนาเก็บเกี่ยวข้าวแล้วนำขาย

บทที่ 4

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

เมื่อกล่าวถึงการปลูกข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักของคนไทย และยังเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญที่ประเทศเราส่งออกไปขายต่างประเทศตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน สิ่งที่เราทำได้ยินได้ฟังและติดในความคิดมาโดยตลอด คือ อาชีพเกษตรกรชาวนา เป็นอาชีพที่ยากจน ต้องทำงานหนักในการปลูกข้าว ต้องมีความอดทนสูงหรือบางครั้งจะมีการพูดเพื่อเป็นกำลังใจให้ชาวนาว่าเป็นอาชีพที่คนไทยต้องขอบคุณในความเสียสละในการปลูกข้าวให้กับคนในประเทศได้มีข้าวบริโภคกัน นั่นคือข้อมูลที่ประชาชนคนไทยโดยทั่วไปได้รับตั้งแต่เด็กจนโต และสิ่งหนึ่งที่คนไทยจะได้รับรู้เกี่ยวกับชาวนาได้แก่เป็นอาชีพที่ไม่ร่ำรวยมากนัก อาจจะเป็นผู้ที่มีฐานะความเป็นอยู่ค่อนข้างจะด้อยเสียด้วยซ้ำไป เกษตรกรชาวนาเองเมื่อมีลูกหลานมักจะปลูกฝังให้ลูกหลานตนเองให้ไปประกอบอาชีพสาขาอื่นที่ไม่ใช่เป็นชาวนาปลูกข้าว ส่งให้ลูกหลานเรียนหนังสือในสาขาอื่นที่ไม่ใช่ความรู้ในเชิงการเกษตรเสียเป็นส่วนใหญ่ หรือผลักดันให้เข้าสู่อาชีพรับราชการไปเลย จากจุดนี้ถ้ามองผิวเผินอาจจะไม่ใช่ปัญหาที่ทำให้เกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าวยังคงมีฐานะความเป็นอยู่ไม่ดีขึ้นมากนัก หรือไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ โดยสภาพปัญหาการที่ชาวนาส่วนใหญ่ยากจนมาจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ: โดยประเทศไทยมีที่นารวมในการเพาะปลูกข้าวประมาณ 71 ล้านไร่ เป็นที่นาดอนประมาณ 27 ล้านไร่ ผลิตข้าวได้ทั้งนาปีและนาปรัง ประมาณ 38 ล้านเกวียน ผลิตข้าวได้เฉลี่ยทั้ง 71 ล้านไร่ เฉลี่ยไร่ละ 450 กิโลกรัม ในขณะที่เวียดนามผลิตข้าวได้เฉลี่ยที่ ไร่ละ 900 กิโลกรัม อินโดนีเซียผลิตข้าวได้เฉลี่ยไร่ละ 700 กิโลกรัม ส่วนฟิลิปปินส์ผลิตได้เฉลี่ยไร่ละ 600 กิโลกรัม ของไทยผลิตได้เฉลี่ยใกล้เคียงกับพม่าและกัมพูชา

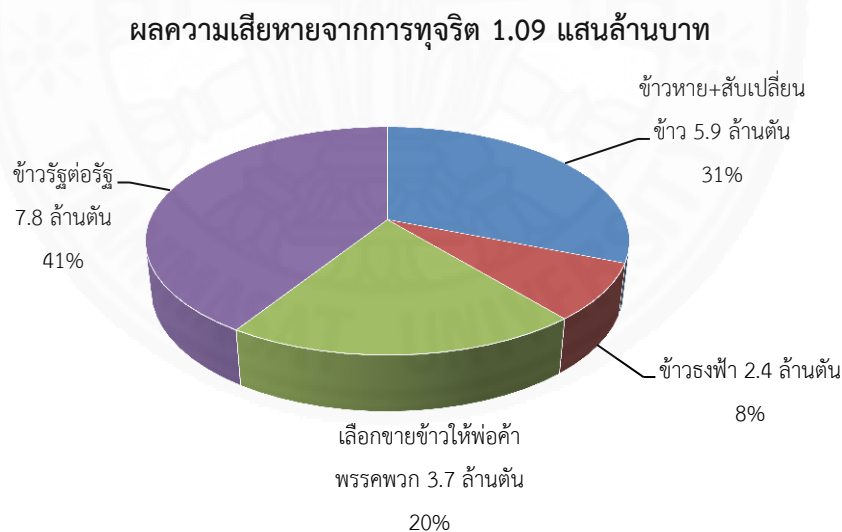
(2) ต้นทุนในการเพาะปลูก: ปัจจุบันชาวนาไทยมีค่าใช้จ่ายในการทำนาที่สูงมาก ประกอบด้วย ค่าเช่านา (บางส่วนยังต้องเช่านาทำ) ค่าไถที่นาและค่าเตรียมดินสำหรับปลูกข้าว ค่าจ้างดำนาหรือหว่านข้าว ค่าปุ๋ยและค่าจ้างใส่ปุ๋ย ค่ากำจัดวัชพืชและแมลงศัตรูพืช ค่าสูบน้ำเข้านา ค่าเก็บเกี่ยวข้าวและค่านวดข้าว รวมทั้งค่าขนส่งข้าวไปขาย ในกรณีที่ต้องจ้างทั้งหมดจะยิ่งทำให้ต้นทุนสูงมาก

(3) ชาวนาขายข้าวได้ราคาต่ำกว่าต้นทุน: ในขณะที่ต้นทุนการผลิตของชาวนาสูงมากแต่ราคาขายที่ขายตามราคาตลาดโลก เมื่อหักด้วยกำไรของพ่อค้าคนกลางและค่าใช้จ่ายในการซื้อขายของพ่อค้าคนกลางทั้งหมด ราคาที่ถึงมือชาวนาจึงต่ำกว่าต้นทุนของชาวนา ผลก็คือชาวนาต้องขายข้าวขาดทุนทุกฤดู ถ้าเป็นคนมีความรู้ทั่วไปคงทนขาดทุนได้ไม่เกิน 2-3 ครั้งก็คงถอดใจเลิกทำนา **แต่สำหรับชาวนาไทยถึงแม้จะขาดทุนทุกฤดูก็ยังคงทำนาอยู่ เพราะไม่รู้จะไปทำอาชีพอะไร** ในอนาคตถ้าชาวนามีความรู้และมีทางเลือกอื่นคงไม่มีใครเลือกขาดทุนซ้ำซากอยู่ทุกปีแบบนี้

จากสาเหตุทั้ง 3 สาเหตุ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยในส่วนของทำให้สัมภาระของผู้ทรงคุณวุฒิในบทที่ 3 ส่วนปัญหาอื่นที่เป็นส่วนที่ทำให้การแก้ปัญหาของภาครัฐไม่สามารถทำได้ประกอบด้วยหลายปัจจัยโดยมีข้อมูลจากศึกษาวิจัยของนักวิชาการต่างๆ ที่สนใจและติดตามปัญหาของเรื่องข้าว มาสนับสนุนในสาเหตุทั้ง 3 สรุปได้ดังนี้

4.1 ผลกระทบทางตรง

ประการแรก ชาวนาที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวจะได้ประโยชน์จากส่วนต่างระหว่างจำนำกับราคาตลาดเมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์พบว่าชาวนาฐานะยากจนได้รับผลประโยชน์จากโครงการนี้เพียงร้อยละ 20.4 ของผลประโยชน์ของโครงการทั้งหมด ส่วนใหญ่ผลประโยชน์จะตกอยู่กับชาวนาฐานะปานกลางและชาวนาฐานะร่ำรวย รวมกันถึงเกือบร้อยละ 80 และผลการประเมินผลขาดทุนของโครงการอยู่ที่ 80,000 ล้านบาท ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยประเมินว่ามีภาวะขาดทุนจะอยู่ที่ประมาณ 109,000 ล้านบาท



ภาพที่ 4.1 ผลความเสียหายจากการทุจริต

ตารางที่ 4.1 รูปแบบการทุจริตและมูลค่าความเสียหาย

รูปแบบการทุจริต	มูลค่าทุจริต (ล้านบาท)		
1. ข้าวรัฐต่อรัฐ 7.8 ล้านตัน	45,094.62	มูลค่าทุจริตจาก การขายราคาถูก 75,148.63 ล้านบาท	มูลค่าทุจริต จากการ แบบจำลอง 93,911.30 ล้านบาท
2. เลือกขายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวก (70% ของปริมาณ 5.3 ล้านตัน)	21,512.57		
3. ข้าวธงฟ้า 2.4 ล้านตัน คาดว่าจะมีข้าวเข้าตลาดจริงเพียง 1.86 ล้านตัน (70% ของปริมาณ - ข้าวไม่เข้าร้านถูกใจ (อคส.ให้ข่าวว่าเบิกจริง 1.1 แสนตัน - ค่าปรับปรุงคุณภาพและค่าขนส่งข้าวถูกละ 22.56-26 บาท	8,541.44 6,701.59 1,839.85		
4. ข้าวหาย - กรณีไม่คืนข้าว 1.2 แสนตัน - กรณีหาข้าวคุณภาพต่ำมาคืน 5.9 ล้านตัน (40%)	34,430.61 1,949.61 32,481.00		
มูลค่าทุจริตรวม	109,579.24	34,430.61 ล้านบาท	

4.2 ผลกระทบทางอ้อม

โครงการรับจำนำข้าวนอกจากจะส่งผลกระทบต่อทางตรงโดยเป็นการสร้างรายได้ให้กับชาวนาพร้อมๆ กับก่อหนี้สาธารณะให้กับประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว โครงการดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในด้านอื่นๆ อีกด้วย เช่น ผลกระทบจากการแทรกแซงกลไกตลาดโดยนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ กำหนดให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในตลาดข้าวในหลายส่วน ส่งผลให้กลไกตลาดถูกบิดเบือน ซึ่งทำให้เกิดผลได้และผลเสียต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายข้าวทั้งหมดตั้งแต่ผู้ผลิตไปยังผู้ส่งออก จากโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดจะทำให้ชาวนาจะขยายพื้นที่และรอบการเพาะปลูกเพื่อที่จะให้ได้ผลผลิตมากที่สุดโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ ทั้งนี้ในการปลูกในรอบที่ผ่านมาพบว่าชาวนาปลูกข้าวบางสายพันธุ์ในระยะเวลาประมาณ 70 วัน ก็เร่งเก็บเกี่ยวทำให้คุณภาพข้าวยังไม่ได้ที่ นอกจากนี้โครงการรับจำนำข้าวยังทำลายธุรกิจส่งออกของภาคเอกชน เนื่องจากรัฐเข้ามาแข่งขันการส่งออกโดยตรงเอง ทำให้ธุรกิจเหล่านี้ต้องลดหายไปจากระบบเศรษฐกิจ

4.3 ผลกระทบอีกด้านที่สำคัญคือทางด้านการคลังและภาระหนี้สาธารณะ

หากใช้ผลกำไร/ขาดทุนที่ประเมินโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ระบุว่ายอดขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าวต่อปีอยู่ที่ประมาณ 110,000 ล้านบาท ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของไทย (GDP) มีมูลค่าอยู่ที่ประมาณ 11 ล้านล้านบาท จึงเห็นได้ว่าภาระหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้นจากโครงการรับจำนำข้าวจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 ต่อปี ในปัจจุบันหนี้สาธารณะของภาครัฐมีประมาณ 5.01 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 44.89 ของ GDP ดังนั้นหากมีการใช้นโยบายรับจำนำข้าวต่อไปเรื่อยๆ ก็น่าจะทำให้ระดับภาระหนี้สาธารณะของไทยสะสมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเมื่อรวมกับนโยบายประชานิยมอื่นๆ ด้วยแล้ว อาทิเช่น รถยนต์คันแรก บ้านหลังแรก ฯลฯ ก็จะทำให้ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจนถึงระดับร้อยละ 61 ต่อ GDP ภายในปี 2562

ตารางที่ 4.2 ประมาณการรายรับ รายจ่าย กำไร/ขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าวประจำปี 2554/2555 และโครงการรับจำนำข้าวประจำปี 2555

ประมาณการค่า ดำเนินโครงการ	กรณีราคาขายข้าว ปี 2554/55 นาปรังปี 2555			กรณีราคาขายข้าว ปี 2554/55 นาปรังปี 2555		
	รวม 2 รอบ			รวม 2 รอบ		
1. เงินกู้ (ล้านบาท) จากปริมาณ ข้าวเปลือก ณ วันที่ 3 ก.ย.2555 (ล้านตัน)	118,593 6.95	179,294 12.10	297,888 19.05	118,593 6.95	179,294 12.10	297,888 19.05
2. ดอกเบี้ยจ่าย (ล้านบาท)	3,331	2,184	5,515	3,331	2,184	5,515
3. ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (ล้านบาท)	13,775	18,366	32,142	13,420	18,102	31,515
3.1 ค่าดำเนินงานของโรงสี	6,989	12,369	19,358	6,989	12,369	19,358
3.2 ค่าเช่าโกดังเก็บข้าวสารและ ค่ารักษาสินค้า	483	652	1,135	483	625	1,135
3.3 ค่าตรวจสอบคุณภาพสินค้า	61	108	169	61	108	169
3.4 ค่าดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ	3,770	3,176	5,946	2,770	2,770	5,946
3.5 ค่าเสื่อมคุณภาพจากการเก็บ รักษาข้าวสาร	3,471	2,060	5,531	3,116	3,176	4,913
4. รวมรายจ่าย (1+3)	135,701	199,845	335,546	135,346	199,581	334,927
รวมรายจ่ายต่อตัน (บาทต่อตัน)	19,525	16,519	17,616	19,474	16,497	17,584

ตารางที่ 4.2 ประมาณการรายรับ รายจ่าย กำไร/ขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าวนาปี ปี 2554/2555 และโครงการรับจำนำข้าวนาปรัง 2555 (ต่อ)

ประมาณการค่า ดำเนินโครงการ	กรณีราคาขายข้าว ปี 2554/55 นาปรังปี 2555			กรณีราคาขายข้าว ปี 2554/55 นาปรังปี 2555		
	รวม 2 รอบ			รวม 2 รอบ		
5. รายรับจากการขายข้าวทั้งหมด ของโครงการ	92,390	130,634	221,025	83,660	115,486	199,146
รวมรายจ่ายต่อตัน (บาทต่อตัน)	33,293	10,798	11,907	12,037	9,546	10,455
6. ผลขาดทุน (ล้านบาท)	43,310	69,210	112,521	51,686	84,094	135,780
ผลขาดทุนต่อตัน (บาทต่อตัน)	6,232	5,721	5,907	7,473	6,951	7,128

ที่มา: นิพนธ์ พ่วงพศกร, การคอร์รัปชันกรณีศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยพลับลิซ่า, 2555).

4.4 ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากปัญหาและผลกระทบหลักดังกล่าวข้างต้นแล้วยังพบว่ายังมีผลกระทบที่สร้างปัญหาให้กับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และด้านอื่นอีก ได้แก่

4.4.1 ปัญหาและผลกระทบด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการวิจัยและพัฒนาประเทศ

เนื่องจากประเทศเรายังคงถูกจัดให้อยู่ในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีช่องว่างในการพัฒนาอีกหลายๆ ด้าน ที่สมควรที่จะได้รับการดูแลจากภาครัฐ ตัวอย่างเช่น ระดับโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Infrastructure) ระดับรายจ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนา (H&D) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของไทยกับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา จะพบว่าโครงสร้างพื้นฐานของไทยอยู่ในระดับที่พอใช้เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน เม็ดเงินที่จ่ายลงไปโครงการรับจำนำข้าวจึงมีต้นทุนค่าเสียโอกาสทางเศรษฐกิจอย่างมากในการที่จะผลักดันประเทศให้พัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

4.4.2 ปัญหาผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทย

โครงการรับจำนำข้าวเป็นการสร้างสรรค์รายได้เพิ่มเติมให้กับชาวนาโดยตรง โดยที่ชาวนาไม่ต้องมีการพัฒนาใดๆ ทำให้ชาวนาขาดแรงกระตุ้นในการพัฒนากระบวนการผลิตข้าว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเปลี่ยนผ่านจากระบบการผลิตแบบดั้งเดิมมาเป็นแบบ Mass production โดยชาวนาจะมุ่งเน้นเพียงการผลิตข้าวคุณภาพต่ำแต่ปริมาณมาก ผลิตปีละหลายรอบ เพื่อให้ได้รับเงิน

จำหน่ายข้าวที่มากที่สุดแทน ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการสนับสนุนให้ชาวนาหยุดพัฒนาตนเอง แทนที่จะมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการผลิตและการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตข้าว

4.4.3 ปัญหาและผลกระทบต่อสังคม

ผลกระทบทางสังคมที่สำคัญของนโยบายจำหน่ายข้าวคือ การบ่มเพาะนิสัยให้ชาวนาเสพยาติตนโยบายประชานิยม ซึ่งเป็นการขัดขวางหัวใจหลักของการพัฒนาประเทศ รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจในโลกปัจจุบันจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับคนที่มีความคิดสร้างสรรค์ มีความขยัน ใฝ่แสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเองเสมอ ซึ่งถูกเรียกว่า Creative economy หรือ Innovation Driven Economy ในขณะที่คนที่ไม่มีความมานะ ไม่พยายามที่จะพัฒนาตนเอง จะไม่สามารถที่จะก้าวพ้นสถานะเดิมของตนเองได้เลย

4.4.4 ปัญหาและผลกระทบต่อภาระหนี้ภาคครัวเรือน

เนื่องจากรายได้ที่ได้รับเป็นรายได้เปล่าที่ได้จากภาครัฐโดยไม่ต้องลงน้ำพักน้ำแรง ชาวนาจึงมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเงินเกินตัวมากขึ้น เมื่อรวมกับนโยบายประชานิยมอื่นๆ ซึ่งจูงใจให้มีการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ประชาชนมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ดังจะเห็นได้จากระดับภาระหนี้สินต่อครัวเรือนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งภาระหนี้สินดังกล่าวจะเป็นโชครวนที่บีบรัดให้ชาวนาจะต้องพึ่งพานโยบายประชานิยมต่อไปอีกเรื่อยๆ ส่งผลทำให้ประเทศไม่สามารถจะหลุดพ้นกับดักประชานิยมได้

4.4.5 ปัญหาและผลกระทบต่อนโยบายสินค้าเกษตรอื่นๆ

การช่วยเหลือจากภาครัฐในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดการเทียบเคียงกับผลิตภัณฑ์เกษตรอื่นๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบในแง่ลบ ทำให้เกษตรกรรายอื่นจะได้รับโครงการช่วยเหลือในลักษณะเดียวกันซึ่งเป็นการแพร่เชื้อเสพติดประชานิยมออกไปยังสินค้าอื่นๆ ด้วย ก่อให้เกิดการเรียกร้องมีการจัดตั้งมือบประท้วงเพื่อให้ประกันสินค้าของตนเช่นเดียวกัน ทำให้กระบวนการพัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรต่างๆ เช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด เป็นต้น ต้องถูกทำลายลงในลักษณะเดียวกัน

4.5 ผลสรุปที่ได้จากการศึกษา

4.5.1 นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการรับจำหน่ายข้าว

เนื่องจากตามข้อมูลปรากฏว่ามีนโยบายรับจำหน่ายเพื่อพุงราคาข้าวเปลือกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 โดยมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบและรายละเอียดวิธีการรับจำหน่ายข้าวมาอย่างต่อเนื่อง โดยนโยบายของรัฐบาลก่อนๆ มีลักษณะเป็นโครงการขนาดเล็ก มุ่งที่จะช่วยเหลือชาวนาแบบทั่วถึงโดยกำหนดโควตาการจำหน่ายของชาวนาแต่ละราย โดยมีเป้าหมายที่จะลดปริมาณอุปทานในช่วง

ฤดูเก็บเกี่ยวและนำอุปทานดังกล่าวไปเพิ่มในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยว ส่วนนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์มีความแตกต่างไปจากนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลในอดีตเป็นอย่างมาก กล่าวคือ รัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้ดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวในปี 2554/55 และนาปี 2555 โดยมีผลกระทบ

4.5.2 ขั้นตอนการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าว

จากข้อมูลพบว่าคณะกรรมการตรวจสอบติดตามการรับจำนำข้าวได้จัดทำคู่มือการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวขึ้น ซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐบาลที่บริหารประเทศต่างก็พยายามหาทางช่วยเหลือให้ชาวนาได้หลุดพ้นจากความยากจน ไม่ว่าจะด้วยความปรารถนาดีหรือเพื่อต้องการเอาใจเพื่อให้ได้คะแนนเสียงก็ตามที่ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รับรู้ หรือติดตามข้อมูลโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล กล่าวคือ การเกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าวของประเทศไทย ก็จะมีแนวความคิดกันว่าเป็นอาชีพที่ต้องมีความอดทนสูง ใช้แรงกายเป็นอย่างมากในการประกอบอาชีพนี้ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีการปลูกข้าวเป็นผลิตผลหลักของประเทศมาอย่างยาวนานจนถึงปัจจุบัน แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นคือการเปลี่ยนในทางคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืนของเกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าวเลย คือ รายได้ที่มีนัยสำคัญยิ่งของเกษตรกรชาวนาไทย จะด้วยปัจจัยอะไรก็แล้วแต่

4.5.3 โครงการรับจำนำข้าว ได้ถูกนำมาใช้เป็นนโยบายของรัฐบาล

ในสมัยของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และได้แถลงต่อรัฐสภาด้วยเป็นตัวอย่างของการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ซึ่งภายหลังได้ถูกตรวจสอบจากทั้งภาครัฐและประชาชนอย่างกว้างขวาง จนนำไปสู่การร้องเรียนทำให้มีการตรวจสอบการบริหารจัดการโครงการดังกล่าว สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการตรวจสอบจนนำไปสู่การไต่สวนคดีดังกล่าว และชี้มูลความผิดในการดำเนินการโครงการ และเมื่อ 27 กันยายน 2560 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิพากษาตัดสินโดยชี้ให้เห็นว่าเป็นการปล่อยปละละเลยให้เกิดการทุจริต

4.5.4 ผลจากกรณีปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย

ผลจากกรณีปัญหาดังกล่าว ทำให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายโดยเฉพาะโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งถือว่าเป็นการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐบาล หากรัฐบาล ขาดจิตสำนึกที่ดี ขาดธรรมาภิบาล จนดำเนินนโยบายผิดพลาด จะส่งผลเสียต่อการบริหารประเทศ กระทบต่อระบบเศรษฐกิจการคลังของประเทศอย่างสูงและเป็นภาระที่รัฐบาลและประชาชนรุ่นหลังต้องแบกรับภาระต่อไป

4.5.5 การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายสนับสนุนสินค้าเกษตรที่สำคัญ

ทั้งที่ดำเนินโดยรัฐบาลไทยชุดต่างๆ ในอดีต จนถึงนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดปัจจุบัน และนโยบายสนับสนุน สินค้าเกษตรของต่างประเทศรวม 7 นโยบาย โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ดังนี้

- OECD ซึ่งจำแนกนโยบายตามระดับต้นทุน (ระดับการทางการคลัง) ว่ามีระดับต่ำ ปานกลาง หรือสูง
- TO ซึ่งจำแนกนโยบายตามระดับการแทรกแซงกลไกตลาด คือ
- การแทรกแซงกลไกตลาดในระดับต่ำ หมายถึง กรณีการแทรกแซงกลไกตลาด เพื่อใช้แก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาด
- การแทรกแซงกลไกตลาดในระดับปานกลาง หมายถึงการแทรกแซงกลไกตลาดในบางส่วน หรือการแทรกแซงกลไกตลาดทางอ้อม และ
- การแทรกแซงกลไกตลาดในระดับสูง หมายถึงกรณีที่ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการดำเนินธุรกรรมแทนเอกชน
- ผลการเปรียบเทียบพบว่านโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาล ยิ่งลักษณะมีการแทรกแซงกลไกตลาดในระดับสูงและก่อให้เกิดภาระทางการคลังสูงกว่านโยบายทางเลือกอื่นๆ

4.5.6 ผลจากการวิเคราะห์

ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทย โดยแบ่งข้อเสนอนออกเป็น มาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะยาว ดังนี้

มาตรการระยะสั้น เสนอกรอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์เพื่อลดช่องโหว่ที่เกิดขึ้นกับโครงการ

(1) เพื่อให้ผลประโยชน์ตกถึงมือชาวนาที่เข้าร่วมโครงการมากที่สุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนาที่ยากจน

(2) ภาครัฐจะต้องปรับทัศนคติ รวมทั้งระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันไม่ให้เก็บกักข้าวที่รับจำนำไว้ในโกดังจำนวนมากเกินไปและนานเกินไป เพื่อไม่ให้ข้าวเสื่อมราคาในโกดัง ภาครัฐจะต้องตั้งราคาขายข้าวให้สอดคล้องกับสภาวะราคาตลาดโลกเพื่อขายข้าวในโกดังออกไปให้เร็วด้วยความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้หน่วยงานกลาง องค์กรอิสระ นักวิชาการเข้ามาตรวจสอบ

(3) ภาครัฐจะต้องลดการเข้าแทรกแซงกลไกตลาด โดยการลดบทบาทของภาครัฐในส่วนต่างๆ ลง และให้ภาคเอกชนเข้ามาดูแลบริหารจัดการมากขึ้น เช่น การบริหารสต็อกข้าว การขนส่งโลจิสติกส์และการส่งออก

(4) เนื่องจากราคาจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดค่อนข้างมาก ทำให้ชาวนามีแนวโน้มที่จะผลิตข้าวมากขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียอื่นๆ เช่น นโยบายการให้เงินอุดหนุนเพื่อจ้างลดการผลิต เป็นต้น

มาตรการระยะยาว เพื่อยกระดับฐานะของชาวนาให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

(1) ภาครัฐควรที่จะพิจารณารูปแบบการสนับสนุนอื่นๆ แทนที่นโยบายรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งจะช่วยลดภาระการคลังและลดการแทรกแซงและบิดเบือนกลไกตลาด เช่น โครงการจำนำข้าวแบบดั้งเดิมที่รัฐบาลไทยในอดีตเคยใช้มาอย่างได้ผล นโยบายจำนำสินค้าเกษตรแบบสหรัฐอเมริกา นโยบายการให้เงินอุดหนุนเพื่อจ้างลดการผลิต รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนแก่คนยากจนโดยตรง (โดยที่ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการผลิตข้าว) ซึ่งอาจจะให้ในรูปของเงินโอนให้เปล่า

(2) ภาครัฐควรที่จะสนับสนุนโครงการวิจัยทางการเกษตรเพื่อมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ ยกระดับผลผลิต การเพิ่มความหลากหลายของพันธุ์ข้าว รวมทั้งการเพิ่มคุณภาพของข้าวที่ผลิต

(3) ภาครัฐควรจะสนับสนุนเกษตรกรให้รวมตัวเป็นกลุ่ม เช่น การตั้งตลาดกลาง เพื่อให้กลไกตลาดทำหน้าที่แทนโรงสีที่มีอำนาจผูกขาด การตั้งสหกรณ์เพื่อเป็นเจ้าของเครื่องจักรกลทางการเกษตรเพื่อให้สมาชิกสามารถใช้ร่วมกันเพื่อลดการลงทุนที่ไม่จำเป็น เป็นต้น

(4) เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาอนาคตของข้าวไทยสอดคล้องกับทิศทางในอนาคตของการค้าข้าวโลก ภาครัฐควรที่จะส่งเสริมชาวนาที่ยากจน ซึ่งมักจะไม่มีที่ดินเป็นของตนเองมักจะปลูกข้าวคุณภาพต่ำให้ออกจากภาคเกษตร โดยเน้นสนับสนุนที่การฝึกอบรมเพื่อให้ชาวนาที่ยากจนสามารถปรับตัวไปทำงานในอุตสาหกรรมอื่นๆ ได้ ในขณะเดียวกันก็ควรที่จะวางนโยบายเพื่อมุ่งเน้นให้ชาวนาที่มีฐานะปานกลางถึงร่ำรวยเกิดการพัฒนาประสิทธิภาพทางการผลิตหรือผลผลิตต่อคนให้มากขึ้น

(5) ภาครัฐควรที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับบรรณนิยมของข้าวของประเทศต่างๆ เพื่อที่จะพัฒนาพันธุ์ข้าวไทยให้เหมาะสมกับอุปสงค์ของตลาดโลกที่กำลังจะเปลี่ยนไป รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้ชาวนาตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย

ผลจากการวิจัยเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 ท่าน ทำให้ชี้ให้เห็นว่าทำให้สัมภาษณ์กับข้อมูลเชิงวิชาการทั้งด้านการคิดนโยบายโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล การบริหารจัดการตั้งแต่ขั้นตอนการรับจำนำ การตรวจสอบการรับจำนำ การเก็บรักษาข้าวเปลือก การระบายขายข้าว รวมถึงการทำสัญญาการขายข้าว ล้วนแล้วมีการทุจริตเกิดขึ้นทุกขั้นตอน ซึ่งรัฐบาลได้พยายามที่จะทำการตรวจสอบแต่เหมือนกับทำไม่จริงจังมากนัก ไม่พยายามที่จะรับฟังคำคัดค้านของหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่ได้ทำหนังสือ สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0003/0198 เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตกรณีการค้าเงินตามนโยบายของรัฐบาลในการรับจำนำข้าวเปลือก ถึงนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการทำวิจัย

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้างานวิจัยในหัวข้อ “ผลกระทบจากการทุจริตโครงการรับจํานำข้าว: กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก” ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างไรและด้านใดบ้างนั้น ปรากฏว่าผลจากข้อมูลเชิงวิชาการและข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีประสบการณ์ ที่ได้ติดตามการดำเนินโครงการ ที่ได้จากการศึกษาเรียนรู้ จากโครงการรับจํานำข้าวดังกล่าว พบว่าโครงการรับจํานำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้สร้างปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมายหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และการเมือง ทั้งยังเป็นการพลิกประวัติศาสตร์โครงการประชานิยมที่รัฐบาลต่างๆ ที่ผ่านได้นำมาดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยนโยบายจํานำข้าวแบบดั้งเดิมนั้นมีจุดมุ่งเน้นในการช่วยเหลือปัญหาอุปทานล้นตลาดในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว โดยไม่แทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด และมุ่งเน้นที่จะช่วยเหลือชาวนารายย่อย ผ่านทางการกำหนดโควตาซื้อต่อราย ทำให้โครงการมีขนาดเล็ก นอกจากนี้เนื่องจากราคารับจํานำข้าวถูกกำหนดให้ต่ำกว่าราคาตลาด จึงทำให้ชาวนามีแรงจูงใจที่จะไถ่ถอนข้าวคืน จึงทำให้งบประมาณแผ่นดินที่ใช้ในโครงการมีไม่มากหรือสูงเกินไปนัก

สำหรับนโยบายรับจํานำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์นั้น ไม่ได้มุ่งเน้นที่การแก้ไขปัญหาอุปทานล้นตลาดเช่นเดิม แต่มุ่งที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวนา ผ่านทางการแทรกแซงกลไกตลาดโดยภาครัฐจะเข้ามาดำเนินการแทนภาคเอกชนในหลายส่วน อาทิ การส่งออกข้าว นอกจากนี้การไม่จำกัดจำนวนโควตาทำให้โครงการมีขนาดใหญ่ ประกอบกับการที่ภาครัฐกำหนดให้ราคารับจํา น้อยสูงกว่าราคาตลาดที่ค่อนข้างมาก ทำให้ภาครัฐต้องใช้งบประมาณในการบริหารจัดการโครงการที่ค่อนข้างสูง

ในการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาที่ได้จากข้อมูลเอกสารวิชาการต่างๆ รวมถึงความคิดเห็นจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ทำการสัมภาษณ์ นำมาสรุปประมวลเนื้อหาของผลกระทบในโครงการรับจํานำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ในการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก หากพิจารณาจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับโครงการรับจํานำข้าว พบว่านโยบายนี้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในหลายด้านทั้งทางตรงและทางอ้อม

5.1 ผลกระทบทางตรง

5.1.1 ผลกระทบต่อชาวนา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย¹ ได้ประเมินว่าโครงการนี้สามารถเพิ่มรายได้ให้กับชาวนาได้ 2 ทาง คือ

ทางที่ 1 ชาวนาที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวจะได้รับประโยชน์จากส่วนต่างระหว่างราคาจำนำกับราคาตลาดเป็นเงิน 72,712 ล้านบาท จำแนกเป็น

1) ชาวนาที่ขายข้าวนาปีจำนวน 841,391 ราย ได้รับรายได้เพิ่มขึ้นจำนวน 25,653 ล้านบาท

2) ชาวนาที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวนาปรังจำนวน 614,399 ราย ได้รับเงินเพิ่มขึ้น จำนวน 40,059 ล้านบาท

ทางที่ 2 มาจากชาวนาที่อยู่นอกโครงการที่สามารถขายข้าวได้ในราคาที่สูงขึ้น เนื่องจากการรับซื้อข้าวมาเก็บไว้ในโกดังของภาครัฐ ทำให้อุปทานในตลาดมีน้อยลง จึงเป็นแรงผลักดันให้ราคาซื้อขายในตลาดมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น อนึ่งเมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ของโครงการรับจำนำ จำแนกตามฐานะของชาวนา พบว่า

1) โครงการรับจำนำข้าวนาปีจะให้ผลประโยชน์กับชาวนา ดังนี้

1.1) ชาวนาฐานะยากจนจำนวน 439,919 ราย คิดเป็นรายได้ 24,122 ล้านบาท

1.2) ชาวนาฐานะปานกลางจำนวน 393,590 ราย คิดเป็นรายได้ 88,352 ล้านบาท

1.3) ชาวนาฐานะร่ำรวย 7,882 ราย คิดเป็นรายได้ 6,030 ล้านบาท

2) สำหรับข้าวนาปรังจะให้ผลประโยชน์กับชาวนาฐานะต่างๆ ดังนี้

2.1) ชาวนาฐานะยากจน 196,804 ราย สร้างรายได้ 11,107 ล้านบาท

2.2) ชาวนาฐานะปานกลาง 384,286 ราย สร้างรายได้ 103,690 ล้านบาท

2.3) ชาวนาฐานะร่ำรวย 33,309 ราย สร้างรายได้ 27,034 ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป สำหรับชาวนาปี ชาวนาที่มีฐานะยากจนจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการนี้เพียงร้อยละ 20.4 ของผลประโยชน์ของโครงการทั้งหมด และสำหรับข้าวนาปรัง ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้เพียงร้อยละ 7.8 ของผลประโยชน์ของโครงการทั้งหมด

¹ นิพนธ์ พัวพงศกร, “ผลดีผลเสียของการจำนำข้าวทุกเม็ด,” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2562. <https://tdri.or.th/2012/10/ar3/>

5.1.2 ผลกระทบต่อกำไร (ขาดทุน) ของโครงการรับจำนำข้าว

1) รายจ่ายของโครงการ 335,546.42 ล้านบาท มาจาก 3 ส่วน หลักๆ ได้แก่

1.1) เงินกู้เพื่อนำมารับจำนำข้าว 297,888.18 ล้านบาท แบ่งเป็น

- ข้าวนาปี 118,593.68 ล้านบาท
- ข้าวนาปรัง 179,294.50 ล้านบาท

1.2) ดอกเบี้ยเงินกู้ 5,515.83 ล้านบาท แบ่งเป็น

- ข้าวนาปี 3,331.48 ล้านบาท
- ข้าวนาปรัง 179,294.50 ล้านบาท

1.3) ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ 32,142.41 ล้านบาท แบ่งเป็น

- ข้าวนาปี 13,774.89 ล้านบาท
- ข้าวนาปรัง 18,366.51 ล้านบาท

หากพิจารณารายจ่ายของโครงการรับจำนำจำแนกเป็นประเภทข้าวที่รับจำนำเป็นดังนี้ ข้าวนาปี 135,701.05 ล้านบาท ข้าวนาปรัง 199,845.38 ล้านบาท สำหรับการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับของโครงการ จำนวน 223,025.38 ล้านบาท แบ่งเป็น

- ข้าวนาปี 92,290.37 ล้านบาท
- ข้าวนาปรัง 130,634.70 ล้านบาท

และผลการขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าว 112,210.05 ล้านบาท จำแนกเป็น

- ข้าวนาปี 43,310.37 ล้านบาท
- ข้าวนาปรัง 69,210.68 ล้านบาท

ผลประมาณการข้างต้นสอดคล้องกับค่าประมาณการของผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานอื่นๆ โดยกองทุนเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้ประเมินผลขาดทุนของโครงการอยู่ที่ 80,000 ล้านบาท ม.ร.ว.ปรีดียาทร เทวกุล อดีตรองนายกรัฐมนตรีและอดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ประเมินว่าภาวะขาดทุนจะอยู่ที่ประมาณ 140,000 ล้านบาท

รวมทั้ง รศ.สมพร อิศวิลานนท์ นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองแห่งชาติ ได้ให้สัมภาษณ์ว่าโอกาสที่ภาครัฐจะขายข้าวได้ราคาสูงมีน้อยและผลการขาดทุนของโครงการขั้นต่ำจะอยู่ที่ประมาณ 80,000-100,000 ล้านบาท

5.2 ผลกระทบทางอ้อม

โครงการรับจำนำข้าว นอกจากจะส่งผลกระทบทางตรงโดยเป็นการสร้างรายได้ให้กับชาวนา ซึ่งได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยนัก พร้อมกับการก่อกวนนี้สาธารณะให้กับประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้น

แล้ว นอกจากนี้โครงการดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่นๆ ในวงกว้างอีกด้วย ดังนี้

5.2.1 ผลกระทบจากการแทรกแซงกลไกตลาด

นโยบายจํานำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ กําหนดให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในตลาดข้าวในหลายส่วน ส่งผลให้กลไกตลาดถูกบิดเบือน ซึ่งทำให้เกิดผลได้และผลเสียต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายข้าวทั้งหมดตั้งแต่ผู้ผลิตไปยังผู้ส่งออก ดังนี้

1) ธุรกิจที่สนับสนุนการผลิต เช่น ผู้ผลิตปุ๋ย สารเคมี ยาปราบศัตรูพืช การให้เช่าที่นาจะได้ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยทางตรงจะได้รับผลประโยชน์จากยอดขายที่สูงขึ้น เนื่องจากการรับจํานำในราคาที่สูงจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะปลูกข้าวมากขึ้น ทำให้ความต้องการปุ๋ย สารเคมี ยาปราบศัตรูพืช ในขณะเดียวกัน การแข่งขันกันปลูกข้าวจะทำให้ค่าเช่าที่นาเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันผลประโยชน์ทางอ้อม เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากธุรกิจที่สนับสนุนการผลิตมีอำนาจในการต่อรองราคาที่สูงกว่าชาวนา จึงทำให้สามารถที่จะตั้งราคาสินค้าหรือค่าเช่าที่นาให้สูงขึ้นเพื่อตัดทวงเอาผลประโยชน์ส่วนเกินจากโครงการรับจํานำข้าวได้

2) ชาวนาที่อยู่ในโครงการจะได้รับผลประโยชน์ทางตรงจากส่วนต่างของราคารับจํานำกับราคาตลาด แต่ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจจะได้รับไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยจากการตัดทวงผลประโยชน์ของธุรกิจที่สนับสนุนการผลิต รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจํานำข้าวอื่นๆ เช่น โรงสี อีกด้วย ในขณะที่ชาวนาที่ไม่ได้อยู่ในโครงการจะได้รับเพียงผลทางอ้อม ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากราคาข้าวในตลาดมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้น เพราะภาครัฐได้เก็บข้าวที่ผลิตออกมาบางส่วนไว้ในโกดังกลางแล้ว

3) อนึ่ง มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ จำนวนคริวเรือนชาวนาทั้งประเทศมีประมาณ 4 ล้านคริวเรือน แต่ชาวนาที่เข้าโครงการรับจํานำข้าวมีไม่ถึง 9 แสนคริวเรือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโครงการรับจํานำข้าวมีความครอบคลุมเพียงร้อยละ 22.5 ของคริวเรือนชาวนาทั้งหมด

4) โรงสีที่เข้าร่วมในโครงการจะได้รับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือในทางตรงจะได้รับประโยชน์จากปริมาณการผลิตข้าวที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่จำนวนโรงสีถูกจำกัดจำนวนลง ทำให้กำไรของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มสูงขึ้น ในขณะเดียวกันการจำกัดจำนวนโรงสีทำให้โรงสีมีความสามารถในการตัดทวงเอาผลประโยชน์จากชาวนาได้อีกด้วย ตัวอย่างเช่น การตัดค่าความชื้นและสิ่งเจือปนในข้าวของชาวนาเกินความจริง ท้ายที่สุดยังมีความเป็นไปได้ที่โรงสีจะลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาผสมสิทธิ์ ทำให้ได้รับผลประโยชน์เพิ่มเติมยิ่งขึ้นอีก

5) โกดังและเซอร์เวเยอร์จะได้รับผลประโยชน์เป็นค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นจากโครงการโดยตรงและมีความเป็นไปได้ที่โรงสี โกดัง และ เซอร์เวเยอร์ จะร่วมมือกันในการจัดส่งข้าวจำนวนต่ำกว่าจำนวนที่ต้องส่งจริงและ/หรือส่งข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดังรัฐบาล

6) พ่อค้าข้าวส่งออก “หยง” (นายหน้าจัดหาข้าวให้ผู้ส่งออก) พนักงานและลูกจ้างในธุรกิจส่งออก และธุรกิจขนส่งโลจิสติกส์จะเสียประโยชน์ เนื่องจากภาครัฐจะเข้ามาดำเนินกิจกรรมแทน

7) นอกเหนือจากการโยกย้ายผลได้จากคนกลุ่มหนึ่งไปยังคนอีกกลุ่มหนึ่งแล้ว การทำลายกลไกตลาดยังส่งผลเสียต่อพัฒนาการธุรกิจข้าวของไทยในอนาคตอีกด้วย ดังนี้

7.1) ชาวนาจะขยายพื้นที่และรอบการเพาะปลูกเพื่อที่จะให้ได้ผลผลิตมากที่สุดโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ ทั้งนี้ในการปลูกในรอบที่ผ่านมาพบว่าชาวนาปลูกข้าวบางสายพันธุ์ในระยะเวลาประมาณ 70 วัน ก็เร่งเก็บเกี่ยว ซึ่งข้าวที่เร่งเก็บเกี่ยวนี้โมเลกุลของแป้งในเมล็ดข้าวยังถูกสร้างไม่เต็มที่ เมื่อเอาไปสีและหุงต้มจะได้รสชาติที่ไม่อร่อย ทำให้คุณภาพข้าวไทยตกต่ำลง พฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นขัดกับทิศทางการพัฒนาตลาดข้าวไทยในอนาคต ซึ่งบ่งชี้ว่าการแข่งขันข้าวในตลาดโลกในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ ควรที่จะเน้นคุณภาพการผลิตมากกว่าปริมาณ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ที่มีความหลากหลายมากขึ้น

7.2) กำไรส่วนเกินจะทำให้โรงสีขยายกำลังการผลิตจนเกินจุดที่เหมาะสมเกิดเป็นต้นทุนค่าเสียโอกาสในการดำเนินธุรกิจอย่างอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม จากข้อมูลเบื้องต้นพบว่ากำลังผลิตของโรงสีทั้งหมดอยู่ที่ 90 ล้านตันต่อปี ในขณะที่ผลผลิตข้าวให้สีมีเพียง 25 ล้านตัน เท่านั้น

7.3) โครงการรับจำนำข้าวยังทำลายธุรกิจส่งออกภาคเอกชน ซึ่งสั่งสมความชำนาญมากกว่า 100 ปี จนทำให้ไทยมีอุตสาหกรรมที่มีความสามารถในการส่งออกสูง และมีลูกค้ามาซื้อข้าวไทยเกือบ 200 ประเทศ การเข้ามาแข่งขันส่งออกโดยตรงของภาครัฐ ทำให้ธุรกิจเหล่านี้ต้องลดหายไปจากระบบเศรษฐกิจ ทำให้ไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันไปตลอดกาล เมื่อเส้นทางค้าข้าวถูกทำลายลงแล้วธุรกิจข้าวไทยจะไม่สามารถกลับมาใช้กลไกตลาดได้ดังเดิมอีก ทำให้ภาครัฐต้องเข้ามาจัดการให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องต่อไป

5.2.2 ผลกระทบทางด้านการคลังและภาระหนี้สาธารณะ

หากใช้ผลกำไร/ขาดทุนที่ประเมินโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งระบุยอดขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าวต่อปีอยู่ที่ประมาณ 110,000 ล้านบาท ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของไทย (GDP) มีมูลค่าอยู่ที่ประมาณ 11 ล้านบาท จึงเห็นได้ว่าภาระหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้นจากโครงการรับจำนำข้าวจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 ต่อปี

ในปัจจุบันหนี้สาธารณะของภาครัฐมีประมาณ 5.01 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 44.89 ของ GDP ดังนั้น หากมีการใช้นโยบายรับจำนำข้าวต่อไปเรื่อยๆ น่าจะทำให้ระดับภาระหนี้สาธารณะของไทยสะสมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเมื่อรวมกับนโยบายประชานิยมอื่นๆ ด้วยแล้ว อาทิ รถคันแรก บ้านหลังแรก ฯลฯ ก็จะทำให้ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจนถึงระดับร้อยละ 61 ต่อ GDP ภายในปี 2562

ภาระหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นจะเป็นการลดเกราะคุ้มกันวิกฤติการณ์ของประเทศให้ต้องเสื่อมถอยลง ซึ่งทำให้ประเทศมีความเสี่ยงมากขึ้นต่อภัยคุกคามในอนาคต เช่น ปัญหาสภาพอากาศที่แปรปรวน (Climate Change) ปัญหาสังคมสูงวัย (Ageing Society) ปัญหาการส่งผ่านวิกฤตจากประเทศอื่นๆ เช่น วิกฤตการณ์หน้าผาการคลังของสหรัฐอเมริกา (Fiscal-Cliff) หรือปัญหาหนี้ประเทศในยุโรป เป็นต้น

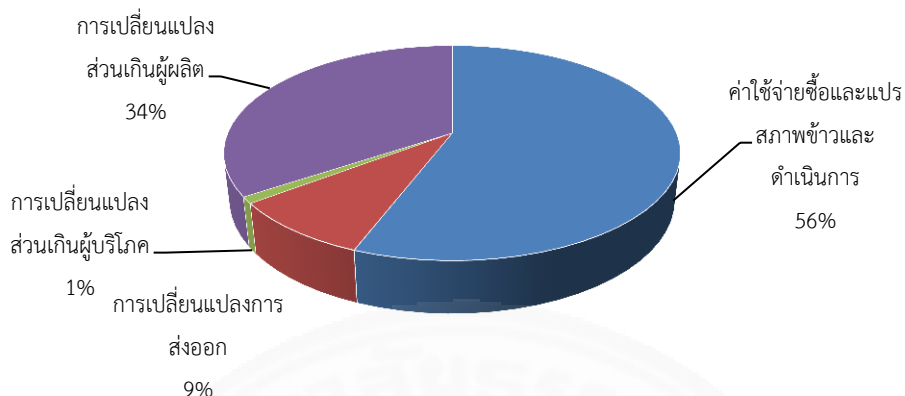
5.2.3 ผลกระทบต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการวิจัย/พัฒนา

เมื่อพิจารณาถึงทิศทางการพัฒนาของประเทศจะพบว่า ประเทศไทยยังคงถูกจัดให้อยู่ในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีช่องว่างในการพัฒนาอีกหลายๆ ด้านที่สมควรที่จะได้รับการดูแลจากภาครัฐตัวอย่างเช่น ระดับโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Infrastructure) ระดับรายจ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนา (R&D) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกรณีของไทยกับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว² และกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา³ จะพบว่าโครงสร้างพื้นฐานของไทยอยู่ในระดับที่พอใช้เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกันและมีระดับต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาของไทยอยู่ในระดับต่ำทั้งในการเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาดังนั้น เม็ดเงินที่จ่ายลงไปในการรองรับนำเข้าจริงมีต้นทุนค่าเสียโอกาสทางเศรษฐกิจอย่างมากในการที่จะผลักดัน

² คณะกรรมการ การเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา, “รายงานการจำแนกผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวตามฐานะของชาวนาและโครงการรับจำนำข้าวประจำปี 2555.”

³ คณะกรรมการ การเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา, “รายงานประมาณการรายรับ รายจ่าย กำไร/ขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าวประจำปี 2554/2555.”

แผนภูมิต้นทุนสวัสดิการ -1.23 แสนล้านบาท



ภาพที่ 5.1 แผนภูมิต้นทุนสวัสดิการ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “ผลการคำนวณ : ต้นทุนสวัสดิการและภาระขาดทุน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562, <http://tdri.or.th>

- โครงการมีต้นทุนสังคมสูงกว่าประโยชน์ 1.23 แสนล้านบาท
- ขาดทุน 6.6 แสนล้านบาท
- ทุจริตรระบายข้าว 0.94 แสนล้านบาท

ตารางที่ 5.1 การคำนวณค่าใช้จ่ายและการขาดทุนที่ส่งผลกระทบต่อสังคม

ประเภท	หน่วย	หน่วย	ระยะที่ 1	ระยะที่ 2	รวม	
			ตค.54- ตค.56	พย.56- เมย.57	ตค.54- เมย.57	
การคำนวณ	ค่าใช้จ่ายซื้อและแปรสภาพข้าวรับจำหน่าย	PC	ล้านบาท	-747,736.81	-173,650.22	-173,650.22
	การเปลี่ยนแปลงส่วนเกินผู้ผลิต	△ PS	ล้านบาท	416,704.48	143,861.92	560,566.40
	การเปลี่ยนแปลงส่วนเกินผู้บริโภค	△ CS	ล้านบาท	0	12,088.27	12,088.27
	การเปลี่ยนแปลงการส่งออก	△ X	ล้านบาท	-115,542.56	-7,922.26	-123,464.82
	ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ-จากการผลิตมากเกินไป	DWL _p	ล้านบาท	-9,254.81	-2,548.27	-11,803.08
	ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ-จากการจำกัดการค้า	DWL _x	ล้านบาท	-67,059.81		-67,059.81
	ค่าเสื่อมราคาข้าวในสต็อก	⊗△s	ล้านบาท	-10,870.40	-6,775.69	-17,646.09
	ต้นทุนสวัสดิการสุทธิ	WC	ล้านบาท	-160,368.48	37,745.91	-122,622.52

ตารางที่ 5.1 การคำนวณค่าใช้จ่ายและการขาดทุนที่ส่งผลกระทบต่อสังคม (ต่อ)

ประเภท		หน่วย	ระยะที่ 1 ตค.54- ตค.56	ระยะที่ 2 พย.56- เมย.57	รวม ตค.54- เมย.57
ขาดทุน	ขาดทุนรวม	ล้านบาท	-534,317.05	-126,896.09	-661,213.14
	- อุดหนุนผู้ผลิต	ล้านบาท	-238,073.20	-58,476.54	-296,551.22
	- อุดหนุนผู้บริโภค	ล้านบาท	-110,557.51	-36,426.59	-145,958.65
	- ขยายให้พรรคพวกในราคาถูกลง	ล้านบาท	-60,007.93	-33,910.02	-93,911.30

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “การคำนวณค่าใช้จ่ายและการขาดทุน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562, <http://thaipublica.org>

5.2.4 ผลกระทบต่อภาระหนี้ภาคครัวเรือน

นอกจากนี้ เนื่องจากรายได้ที่ได้รับเป็นรายได้เปล่าที่ได้จากภาครัฐโดยไม่ต้องลงน้ำพักน้ำแรง ชาวนาจึงมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเงินเกินตัวมากขึ้น เมื่อรวมกับนโยบายประชานิยมอื่น ๆ ซึ่งจูงใจให้มีการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ประชาชนมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ดังจะเห็นได้จากระดับภาระหนี้สินต่อครัวเรือนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งภาระหนี้สินดังกล่าวจะเป็นโชครวนที่บีบรัดให้ชาวนาจึงต้องพึ่งพานโยบายประชานิยมต่อไปอีกเรื่อยๆ ส่งผลทำให้ประเทศไทยไม่สามารถจะหลุดพ้นกับดักประชานิยมไปได้

5.2.5 ผลกระทบต่อนโยบายสินค้าเกษตรอื่นๆ

การช่วยเหลือจากภาครัฐในลักษณะดังกล่าวยังทำให้เกิดการเทียบเคียงกับผลิตภัณฑ์เกษตรอื่นๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบในแง่ลบ ทำให้เกษตรกรรายอื่นจะได้รับโครงการช่วยเหลือในลักษณะเดียวกัน ซึ่งเป็นการแพร่เชื้อเสพติดประชานิยมออกไปยังสินค้าอื่นๆ ด้วย ก่อให้เกิดเสียงเรียกร้องหรือมีการปลุกมือประท้วงเพื่อให้ประกันสินค้าของตนเช่นเดียวกัน เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง เป็นต้น ทำให้กระบวนการพัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรเหล่านั้นต้องถูกทำลายลงในลักษณะเดียวกัน

5.2.6 ผลกระทบอื่น

1) ผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ซึ่งแยกได้เป็นผลทางตรงกับทางอ้อม โดยผลทางตรงจะทำให้ชาวนาได้รับเงินเพิ่มจากส่วนต่างระหว่างราคาจำนำกับราคาตลาด เป็นเงิน 72,712 ล้านบาท โดยมีชาวนาที่ขายข้าวนาปีจำนวน 841,391 ราย ได้รับรายได้เพิ่มขึ้น 25,653 ล้านบาทและชาวนาที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวนาปรังจำนวน 614,399 ราย ได้รับเงินเพิ่มขึ้น 47,059 ล้านบาท

2) เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ของโครงการรับจำนำข้าวแยกตามฐานะของชาวนาพบว่าโครงการรับจำนำข้าวในปีจะให้ผลประโยชน์กับชาวนาฐานะยากจนจำนวน 439,919 ราย คิดเป็นรายได้ 24,122 ล้านบาท สำหรับข้าวนาปรังจะให้ผลประโยชน์กับชาวนาฐานะยากจนจำนวน 196,084 ราย โดยสร้างรายได้ทั้งหมดจำนวน 11,108 ล้านบาท ทั้งนี้ชาวนายากจนจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวในปีเพียงร้อยละ 20.4 ของผลประโยชน์โครงการทั้งหมด และข้าวนาปรังเพียงร้อยละ 7.5 ของผลประโยชน์โครงการทั้งหมด

3) สำหรับประมาณการผลกำไร/ขาดทุนของโครงการพบว่า มีผลประมาณการขาดทุนอยู่ที่ 43,310.37 ล้านบาท สำหรับโครงการจำนำข้าวในปี และมีผลประมาณการขาดทุนอยู่ที่ 69,210.68 ล้านบาท สำหรับโครงการจำนำข้าวนาปรัง ทำให้ผลประมาณการกำไร/ขาดทุนของทั้งสองโครงการรวมขาดทุน 112,521.05 ล้านบาท

4) เนื่องจากโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์เป็นโครงการที่แทรกแซงกลไกตลาดจึงทำให้เกิดการโยกย้ายทรัพยากรในกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้าว โดยธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิต ได้แก่ โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ โกดังกลาง เซอร์เวเยอร์ จะได้รับประโยชน์เนื่องจากปริมาณการผลิตที่เพิ่มขึ้นและความสามารถในการชดเชยเงินอุดหนุนจากภาครัฐ ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียเพียงร้อยละ 22.5 ของชาวนาทั้งหมด จะได้รับเงินอุดหนุนที่ลดลง ในขณะที่ชาวนาที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการน่าจะได้รับประโยชน์จากราคาข้าวที่สูงขึ้นอันเนื่องมาจากการกักเก็บข้าวของภาครัฐ แต่ก็ต้องถูกชดเชยเช่นเดียวกับชาวนาที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ พ่อค้าข้าวส่งออก “หยง” (นายหน้าจัดหาข้าวให้ผู้ส่งออก) พนักงานและลูกจ้างในธุรกิจการส่งออกและธุรกิจขนส่งโลจิสติกส์จะเสียประโยชน์และอาจจะต้องปิดตัวลงเนื่องจากภาครัฐจะเข้าดำเนินการแทนซึ่งในกรณีหลังจะทำให้ห่วงโซ่การค้าในธุรกิจภายใต้กลไกตลาดต้องขาดลง ทำให้ภาครัฐต้องเข้ามาดูแลช่วยเหลือด้านการส่งออกตลอดไป

5) โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์จะก่อให้เกิดภาระหนี้สินสาธารณะประมาณ 110,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งเทียบได้ประมาณร้อยละ 1 ของ GDP ทั้งนี้แม้ว่าสถานการณ์ภาระหนี้สาธารณะต่อ GDP อาจจะมีเพิ่มสูงขึ้นถึงระดับร้อยละ 50-60 ซึ่งทำให้สถานะทางการคลังของประเทศอ่อนแอลงและทำให้ประเทศขาดความสามารถในการรองรับวิกฤติการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้

6) ในแง่ของสังคม โครงการรับจำนำข้าวจะบ่มเพาะนิสัยให้ชาวนาเสพติดนโยบายประชานิยม จนทำให้ชาวนาขาดแรงกระตุ้นในการพัฒนาการผลิต และอาจจะส่งผลกระทบต่อไปยังสินค้าชนิดอื่นๆ ทำให้เกษตรกรที่ผลิตสินค้าชนิดอื่นต้องการจะได้รับความช่วยเหลือแบบเดียวกัน ซึ่งเป็นการทำลายกระบวนการพัฒนาสินค้าต่างๆ เหล่านี้ด้วยอีกเช่นกัน

5.3 ข้อเสนอแนะ

อาจกล่าวได้ว่า หัวข้อที่ผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบในการบริหารประเทศ หากรัฐบาลใช้นโยบายที่ผิดพลาดหรือนโยบายเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยผู้วิจัยได้กำหนดการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ทำการปลูกข้าวในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก “โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด” ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกที่จะทำการศึกษาวิจัยเก็บข้อมูลในพื้นที่ดังกล่าว เพราะเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่มีการปลูกข้าวค่อนข้างมากภายในจังหวัด ผู้วิจัยได้ทำการกำหนดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งทำให้ทราบถึงการดำเนินโครงการ และความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบกับได้ทำการศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ งานวิจัยของบุคคลต่างๆ นักวิชาที่สถาบันที่น่าเชื่อถือ ทำให้สามารถสรุปได้ว่า โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ไม่ว่าจะกระทำในพื้นที่ใด สถานที่ใด จังหวัดใด หรือในภูมิภาคใดของประเทศไทย ล้วนแล้วแต่มีรูปแบบวิธีการเดียวกันหมด กล่าวคือโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ในพรรคเพื่อไทย ในการใช้เป็นนโยบายหลักในการหาเสียง นำมาใช้ไว้ในแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และจนถึงการนำมาสู่การดำเนินโครงการตั้งแต่ปี 2554-2556 ปฏิบัติต่อเนื่องกันมาตลอด

เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายที่ผิดพลาด รวมถึงเมื่อนำมาปฏิบัติดำเนินการโครงการได้เกิดข้อผิดพลาดในการบริหาร การควบคุมกลไกการรับจำนำ มีจุดรั่วไหลทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในทุกขั้นตอน และอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลกระทบที่เกิดขึ้นพร้อมทั้งเสนอแนวความคิดในการตรวจสอบ ควบคุม นโยบายของทุกๆ รัฐบาลต่อโครงการลักษณะประชานิยมนี้ โดยให้เป็นนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐ และส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังของประเทศในระยะยาว จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

นโยบายรับจำนำข้าว คือ การที่รัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดการค้าข้าวแต่เพียงผู้เดียวในประเทศผ่านโครงการรับจำนำ โดยกำหนดราคาที่สูงกว่าราคาท้องตลาดเป็นการบิดเบือนการค้าข้าวเสรี เพราะราคาจำนำสูงกว่าย่อมไม่มีชาวนาคนใดไปขอไถ่ถอนข้าวคืนจากรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องแบกรับภาระขาดทุนจากการซื้อแพงขายถูกในช่วง 2 ปีการผลิต เป็นเงินกว่า 4 แสนล้านบาท ในระยะ 2 ปีแรกทุนหมุนเวียน 5 แสนล้านบาทยังพอเพียงในการรับจำนำ แต่เมื่อถึงปีการผลิต 2556/2557 รัฐบาลก็ไม่มีเงินมาจ่ายจำนำข้าวเพราะรัฐบาลขายข้าวได้น้อยมาก จึงไม่มีเงินเข้ามาหมุนเวียนการรับจำนำข้าว ทำให้มีการประท้วงของชาวนาเกือบทั่วประเทศในขณะนั้น เมื่อเริ่มโครงการรัฐบาลได้รับการชื่นชมจากชาวนาเพราะเงินที่ชาวนาได้จากโครงการรับจำนำเพิ่มขึ้นอย่างง่ายๆ ประมาณตันละ 3,000 บาท แต่ผลกระทบระยะยาวที่ติดตามมาได้ก่อปัญหาให้ประเทศหลายประการได้แก่

5.3.1 ระบบการค้าเสรีถูกทำลาย เพราะเมื่อรัฐบาลเป็นผู้ซื้อข้าวรายเดียวของประเทศ ระบบการค้าเสรีที่ปฏิบัติกันมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เปลี่ยนไปเป็นรัฐบาลผูกขาดการรับซื้อและกระจายข้าวจากชานาสู่ตลาดโลกโดยพ่อค้าคนกลางถูกทำลาย ผลที่ตามมาคือ ข้าวไทยราคาสูงกว่าคู่แข่งมากในตลาดโลก ไทยเสียตลาดข้าวเพราะราคาและคุณภาพข้าว ทำให้ข้าวไทยส่งออกแพ้วียดนามและอินเดีย ตกลงมาอยู่อันดับที่ 3 ของการค้าข้าวและทำให้ข้าวในสต็อกเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา เมื่อขายไม่ออกเพราะคุณภาพต่ำลงทุกวัน รัฐบาลยังแก้ปัญหาไม่ได้

5.3.2 รัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากที่ไม่สามารถกำหนดวงเงิน เพราะการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดหมายความว่าต้องจ่ายเงินโดยไม่จำกัดวงเงิน เพราะไม่รู้ว่าจะแต่ละปีชานาจะผลิตข้าวได้เท่าไร ซึ่งรัฐบาลใช้จ่ายประมาณ 5 แสนล้านบาท มารับจำนำข้าวหมดไปแล้วในรอบ 2 ปีแรก

5.3.3 การสูญเสียตลาดค้าข้าวของไทย โครงการนี้ได้ทำลายตลาดค้าข้าวของไทยในตลาดโลกอย่างสิ้นเชิง เพราะเมื่อข้าวราคาสูงกว่าราคาตลาด ชานาเร่งปลูกข้าวโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพทำให้คุณภาพข้าวของไทยตกต่ำ ไม่มีการคิดที่จะพัฒนาคุณภาพข้าว ในขณะที่เดียวกันกับราคาข้าวของไทยก็สูงขึ้นเพราะรัฐบาลรับจำนำจากชานาราคาสูง ทำให้ความสามารถในการแข่งขันข้าวของไทยอ่อนแอ ไทยเสียตลาดข้าวในตะวันออกกลาง แอฟริกา และอเมริกา ให้แก่เวียดนามและอินเดีย ข้าวสารที่อยู่ในสต็อกจำนวนกว่า 20 ล้านตันต้องเสื่อมคุณภาพลงทุกวัน ตลาดต่างประเทศ ไม่เชื่อมั่นคุณภาพข้าวไทย ข้าวรอบใหม่ก็เพิ่มเข้ามารัฐบาลจะแก้ปัญหาไม่ได้ ในการกำหนดกลยุทธ์การขายข้าวทั้งยังไม่มี ความชัดเจน

5.3.4 ปัญหาเกี่ยวกับการนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา และนำไปปฏิบัติ เช่น นโยบายด้านโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล พ.ศ. 2554-2557 ซึ่งเป็นนโยบายประชานิยมหนึ่งในหลายนโยบายประชานิยมของพรรคเพื่อไทย โดยพรรคนี้ได้ดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้มารณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป สำคัญของนโยบายรับจำนำข้าว คือ การรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ดในราคาตันละ 15,000 บาท และจากนโยบายนี้เป็นปัจจัยสำคัญทำให้พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง และนำมาปฏิบัติทันทีเมื่อเข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งผลเสียต่อระบบการบริหาร การเงินการคลัง ด้านสังคมและอื่นอีกมากมายตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในข้างต้นแล้วนั้น

ดังนั้นผู้วิจัยอยากเห็นนักการเมืองผู้ที่อาสาเข้ามาบริหารประเทศ คำนึงถึงหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความเป็นธรรมาภิบาลสูงสุด มีความซื่อสัตย์สุจริต รับฟังปัญหาที่กลุ่มต่างๆ เสนอแนะ กล้าที่จะแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตคอร์รัปชั่นของการดำเนินนโยบายโครงการรับจำนำข้าว ต้องคำนึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลักสำคัญ การที่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายในการหาเสียงกับประชาชน และได้รับเลือกให้เข้ามาบริหารประเทศได้ตามอำเภอใจ จะทำอย่างไรกับนโยบายที่ได้หาเสียงไว้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม นโยบายประชานิยมจากโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ด อาจจะมีได้ใช้ในบางสถานการณ์ที่จำเป็นที่รัฐ

ต้องเข้ามาแทรกแซง เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าว ใช้ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ จากนั้นรัฐจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรช่วยเหลือตัวเอง ให้ยืนหยัดด้วยตัวของเขาเอง โดยรัฐให้การสนับสนุนด้านความรู้เทคโนโลยีการเกษตร ส่งเสริมให้มีการทำการวิจัย และนำผลการวิจัยการการเพาะปลูกข้าวให้ได้ผลผลิตต่อหน่วยเพิ่มมากขึ้น ใช้พื้นที่เพาะปลูกน้อยลงแต่ได้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น รัฐต้องบริหารจัดการน้ำซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเพาะปลูกข้าว ต้องกำหนดพื้นที่เพาะปลูกที่แน่ชัดและอาจขุดเขยรายได้ให้กับเกษตรกรที่ให้ความร่วมมือกับภาครัฐ

ส่วนการพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ในภาคเกษตรกรผู้ปลูกข้าว นั้น รัฐจะต้องสร้างแรงจูงใจให้กับคนรุ่นใหม่ที่เป็นลูกหลานของเกษตรกรเพาะปลูกข้าว ให้เห็นถึงความสำคัญในการอาชีพการปลูกข้าวหรือพืชเกษตรกรอื่น ต้องส่งเสริมให้กลุ่มลูกหลายเกษตรกรรุ่นใหม่ คิดค้นหาวิธีการเพาะปลูกพืชเกษตร ให้เกษตรกรเข้าถึงความรู้จากเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรเรียนรู้วิทยาการใหม่ๆ ในโลกยุคปัจจุบัน

ต้องเร่งให้เกษตรกรรวมกลุ่มกับเป็นลักษณะชุมชนสหกรณ์ รัฐต้องส่งเสริมให้ระบบสหกรณ์ของเกษตรกรมีความเข้มแข็งยั่งยืน มิใช่ไปให้ความร่วมมือกับกลุ่มทุนธุรกิจการเกษตร เช่น บริษัทปุ๋ย ยาฆ่าแมลงศัตรูพืช หรือบริษัทพ่อค้าคนกลางด้านเกษตรกร ต้องเกษตรกรมีอำนาจในการต่อรองผลิตผลทางการเกษตรของกลุ่มตนได้ หาช่องทางในการระบายผลิตผลทางการเกษตรของเกษตรกร เป็นต้น

รายการอ้างอิง

หนังสือ

- กระทรวงพาณิชย์. ผลการดำเนินงานของกระทรวงพาณิชย์ในรอบ 12 เดือน ตุลาคม 2549-ตุลาคม 2550. กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์, 2551.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. การคอร์รัปชันกรณีศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยพลับลิทีก้า, 2555.
- บุญทัน ดอกไธสง. การบริหารอำนาจ: สงครามแย่งเงินอุดหนุนใหม่. นครปฐม: นัยนาประไพ, 2549.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. ประชานิยม นักบุญหรือคนบาป. กรุงเทพฯ: สงวนการพิมพ์, 2546.
- สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา : ผลกระทบโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลต่อเศรษฐกิจมหภาค. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556.

บทความหนังสือพิมพ์

- นิพนธ์ พัวพงศกร. “การกระทำผิดเกี่ยวกับการรับจำนำข้าว.” เดลินิวส์ (2555) : 4.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. “เปิดผลศึกษาจำนำข้าวขาดทุนพุ่ง 5.1 แสนล้าน.” กรุงเทพธุรกิจ (2556) : 4.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. “มูลค่าความเสียหายขั้นสูงจากการทุจริตในการระบายข้าว : ความเสียหายจากการทุจริต 1.09 แสนล้านบาท.” ประชาไท (5 พ.ย. 2557) : 62.

รายงานการวิจัย

- นิพนธ์ พัวพงศกร. “การคอร์รัปชันกรณีการศึกษา : โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด.” รายงานฉบับสมบูรณ์ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559.

เอกสารอื่น ๆ

- คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา. “รายงานการจำแนกผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวตามฐานะของชาวนาและโครงการรับจำนำข้าวประจำปี 2555.”

คณะกรรมการธิการ การเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา. “รายงานประมาณการ รายรับ รายจ่าย กำไร/ขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าวนาปี 2554/2555.”

คำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ อม. 22/2558 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 211/2560. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระหว่าง อัยการสูงสุด โจทก์ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จำเลย เรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 27 เดือน กันยายน 2560.

นโยบายสาธารณะ. ศึกษากรณีโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล พ.ศ. 2554 - 2557 (Public Policy: A Case Study Rice Pledging Scheme under Government in A.D. 2011-2014)

สำนักกรรมการธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการธิการ การเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา เรื่อง ผลกระทบโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ต่อเศรษฐกิจมหภาค และการพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทยในระยะยาว.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต กรณีการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการรับจำนำข้าวเปลือก.

หนังสือ ที่ ปช 0003 /0198 สำนักงาน ป.ป.ช. นนทบุรี.: กราบเรียน นายกรัฐมนตรี เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตกรณีการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการรับจำนำข้าวเปลือก, ลงวันที่ 3 เมษายน 2555.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

วิโรจน์ ณ ระนอง. “วิเคราะห์โครงการรับจำนำข้าว อีกครั้ง.” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 1 กุมภาพันธ์ 2014. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562. <https://tdri.or.th/2014/02/viroj-rice-pledging-2/>.

นิพนธ์ พัวพงศกร. “ผลดีผลเสียของการจำนำข้าวทุกเม็ด.” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2562. <https://tdri.or.th/2012/10/ar3/>.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “การคำนวณค่าใช้จ่ายและการขาดทุน.” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562. <http://thaipublica.org>.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “การสำรวจทัศนคติเรื่องการทุจริตโครงการจำนำข้าว.” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562. <http://tdri.or.th>.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “ความเสียหายขึ้นสูงจากการทุจริตในการระบายข้าว.” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562. <http://thaipublica.org>.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “ผลการคำนวณ : ต้นทุนสวัสดิการและภาระขาดทุน.”

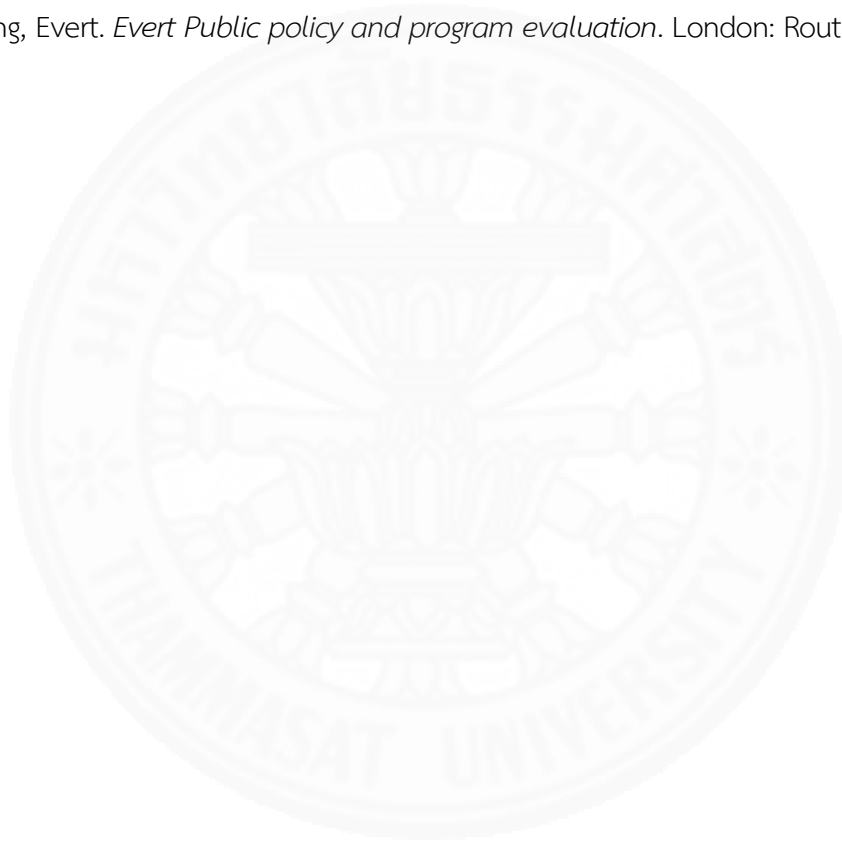
สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562. <http://tdri.or.th>.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “มูลค่าความเสียหายขั้นสูงจากการทุจริตในการระบายข้าว.”

สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2562. <http://thaipublica.org>.

Book

Vedung, Evert. *Evert Public policy and program evaluation*. London: Routledge, 2008.





ภาคผนวก

แบบสอบถาม

เรื่อง ผลกระทบจากการทุจริตโครงการรับจำนำข้าว: กรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก

คำชี้แจง

1) แบบสอบถามชุดนี้จัดทำขึ้นเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับใช้ประกอบการค้นคว้า อีสาระของการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุหรือปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ โครงการรับจำนำข้าว: กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก โดยเฉพาะการทุจริตจากกระบวนการบริหารจัดการโครงการ

2) แบบสอบถามเป็นลักษณะคำถามสัมภาษณ์บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้หรือรับรู้เกี่ยวกับกระบวนการโครงการรับจำนำข้าว ในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ประกอบด้วย

1. การทุจริตโครงการรับจำนำข้าว ส่งผลกระทบต่อประเทศ ทางการบริหารประเทศหรือไม่อย่างไร

2. ผลกระทบของการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว ในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกมีผลกระทบหรือไม่อย่างไร เช่น ทำให้ผลผลิตของข้าวลดน้อยลงคุณภาพของข้าวต่ำลง

3. โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา เหมาะสมหรือไม่อย่างไร

4. โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา ดำเนินการได้อย่างมี ประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร

5. ท่านทราบหรือรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก หรือไม่อย่างไร

6. ท่านมีข้อเสนอแนะที่จะทำให้เกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าว มีความเข้มแข็งและยั่งยืนด้วยวิธีการใดและอย่างไร

3) สื่อบันทึกเสียงการบันทึกเสียงคำสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ท่าน 6

1. การบันทึกเสียงคำสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นายแพทย์ วรงค์ เดชกิจวิกรม เมื่อวันที่ มิถุนายน 2561 เวลา 12.29..น 19

2. การบันทึกเสียงคำสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นายสุเทพ คงมาก /บันทึกเสียงเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2561 เวลา 12.30 น.

3. การบันทึกเสียงคำสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นายทองปาน เผ่าโสภา /บันทึกเสียงเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2561 เวลา 17.20 น.

4. การบันทึกเสียงคำสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นางอุระวรรณภรณ์ กลุ่มกล้าหนุ่ม / บันทึกเสียงเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2561 เวลา 16.45 น.

5. การบันทึกเสียงคำสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นางสุภาววรรณ กลิ่งเอี่ยม บันทึกเสียงเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2561 เวลา 16.55 น.

6. การบันทึกเสียงคำสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นางพชรกมล เหลืองทอง /บันทึกเสียงเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2561 เวลา 17.05 น.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายสุทธิ บุญมี
วัน เดือน ปีเกิด	20 สิงหาคม 2504
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2551: นิติศาสตร์ ปีการศึกษา 2525: รัฐศาสตร์
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการสำนักสืบสวนและกิจการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ
ประสบการณ์ทำงาน	2558-ปัจจุบัน: ผู้อำนวยการ สำนักสืบสวนและกิจการพิเศษ 2557-2558: หัวหน้ากลุ่มสืบสวนคดีทุจริต 3 2553-2557: หัวหน้ากลุ่มการข่าวและกิจการพิเศษ 2