

## การวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์

ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557

### An Analysis of Paddy Pledging Schem Policy of Yingluck

Shinawatra Government, 2011-2014

เกรียงไกร ทองจิตติ<sup>1</sup>

Kriangkrai Thongjitti

changjib1962@gmail.com

Received: 5/2/66 Revised:8/3/67 Accepted: 8/3/67

#### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษานโยบายการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. 2554-2557 (2) ศึกษาการนำนโยบายการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ.2554-2557 (3) ศึกษาและวิเคราะห์ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ.2554-2557 โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารเหล่านั้น

ผลการวิจัยครั้งนี้มีข้อค้นพบโดยสรุปดังนี้ (1) นโยบายการรับจำนำข้าวถูกกำหนดขึ้นมา โดยผู้บริหารของพรรคเพื่อไทย ตามนโยบาย แบบประชานิยมที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 โดยรัฐบาลรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรโดยตรงในราคาที่สูงกว่าตลาด ซึ่งในการกำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมี

---

<sup>1</sup>คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

Faculty of Humanities and Social Science, Rajabhat Petchabun University

ความชัดเจนและมีการมอบหมายตามระดับนโยบาย จากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติลงไปถึงระดับปฏิบัติ (2) การนำนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรไปปฏิบัติ มีปัญหาด้านการบริหารจัดการนับตั้งแต่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ที่บกพร่องหลายประการ เช่น การไม่จัดทำบัญชี การขายข้าวโดยระบบพรรคพวกและการทุจริตในการขายข้าว เป็นต้น (3) ความผิดพลาดด้านนโยบาย คือความผิดพลาดในการตั้งราคารับจำนำไว้สูงกว่าราคาตลาดโลก และการเก็งกำไรราคาตลาดโลกทำให้การส่งออกลดลง การจำนำทุกเม็ดโดยไม่จำกัดงบประมาณและการเก็งกำไรจากราคาข้าวโดยการผูกขาดตลาดข้าวส่งออก ส่วนความบกพร่องในระดับการบริหารจัดการ ได้แก่ การเจตนาไม่สั่งการให้หน่วยงานรัฐจัดทำบัญชีการซื้อขายและการรับมอบและจำหน่ายข้าวจากโกดังกลาง ทำให้เกิดการทุจริตในทุกระดับการปกปิดตลอดจนการเจตนาปิดบังข้อมูลและให้ข้อมูลเท็จ

ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจและสังคม ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อชาวนา ที่พบคือการฆ่าตัวตายของชาวนา ซึ่งเกิดจากความตึงเครียดจากภาระหนี้สิน และความล่าช้าในการจ่ายเงินค่าจำนำข้าวให้กับชาวนาเป็นจำนวนหลายราย

**คำสำคัญ:** นโยบายการรับจำนำข้าว; รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร; การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ; การนำนโยบายไปปฏิบัติ

**Abstract**

The purposes of this research had three folds as follows : (1) to study Yingluck Shinawatra's rice paddy pledging policy in 2011-2014 (2) to study the implementation of paddy pledging policy and (3) to analysis of the failure of paddy pledging scheme policy in Yingluck Shinawatra's policy. In this research used the documentary research and content analysis.

The discovering in this research were as follows; (1) Paddy pledging scheme policy was formulated by Phuathai party's elite group used in campaign of general election at 3 July 2011. The Yingluck's government bought rice pledging scheme over than the standard price. The implementation process were cleared from top-down operation. (2) The implementation of this policy was ineffective and failed to reach objectives There were many problem came from unefficiency management of related state agency ; Committee of National Rice Policy, Ministry of Commerce, Ministry of Agriculture and Cooperating and Ministry of Interior. no accounting the same group trading and corruption among stakeholders. (3) The failure of paddy pledging scheme in Yingluck's government generated the loss of money, unuseful budgeting and corruptions.

Furthermore, the more the impact of this project were direct and indirect results to peasant; suicide and the delaying of payment return to most of peasants.

**Keywords:** Paddy Pledging Schem Policy; Yingluck Shinawatra Government; Policy Analysis; Policy Implementation

## บทนำ

นโยบายการรับจำนำข้าว แสดงให้เห็นถึงความพยายามของพรรคการเมืองที่ใช้นโยบายแทรกแซง (intervention) ตลาดข้าวเพื่อควบคุมและต่อรองกับ กลุ่มธุรกิจให้เป็นพันธมิตรทางการเมืองของตน เมื่อชวานานำข้าวเข้าโครงการจำนำเป็นจำนวนมาก รัฐบาลกลายเป็นผู้ที่มีสินค้าอยู่ในมือมากที่สุด ในขณะที่เอกชนประสบความยากลำบากในการจัดหาสินค้า รัฐบาลสามารถใช้สินค้าในคลังของตนเองเพื่อต่อรองกับเอกชนที่ต้องการข้าว แน่หนอนว่าผู้นำรัฐบาลสามารถกดดันให้เอกชนสนับสนุนทางการเมืองและทางการเงินแก่พรรคตนเองในการเลือกตั้งโดยสัญญาว่าจะให้เอกชนประมูลข้าวของรัฐบาลในราคาต่ำกว่าราคารับจำนำ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจะเห็นข่าวการเอื้อให้บริษัทเอกชนผู้ส่งออกข้าวรายใดรายหนึ่งได้โควตาข้าวมากกว่ารายอื่นๆ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคนอื่นๆ , 2559, หน้า 5)

นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนโยบายที่ถือได้ว่ามีการถกเถียงและเกิดความขัดแย้งกันมากที่สุดของนโยบายสาธารณะร่วมสมัยของไทย มีการถกเถียงอย่างกว้างขวางทางด้านวิชาการ นอกจากเกิดประเด็นการโต้เถียงทางวิชาการแล้ว ในทางสังคมการเมืองไทย จะพบว่า นโยบายจำนำข้าวทำให้เกิดกระแสการวิพากษ์นโยบายทั้งที่เป็นเชิงบวกและเชิงลบ กระแสการวิพากษ์นโยบายนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่มีการกำหนดนโยบายจำนำข้าวในปี พ.ศ. 2554 จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือทั้งฝ่ายที่ให้การสนับสนุนและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่มีอยู่กว้างขวางในสังคม ได้ใช้วิธีการต่าง ๆ มาสร้างความชอบธรรมให้แก่จุดยืนของกลุ่มตนเอง ไม่ว่าจะเป็นในระบบสภา และการเคลื่อนไหวกิจกรรมทางการเมืองนอกสภา ความขัดแย้งดังกล่าวนั้นได้กลายเป็นประเด็นร้อนทางการเมือง และยืดเยื้อเรื้อรังจนนำไปสู่

การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 (กัญญาภัทร เพชรร่วง, 2561 หน้า 2)

นโยบายการรับจำนำข้าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ตั้งแต่เริ่มต้นจากทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านการค้าข้าว นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ นักการเมืองฝ่ายค้าน รวมถึงสื่อมวลชนว่าจะส่งผลกระทบต่องบประมาณในการบริหารประเทศ และอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง รวมถึงส่งผลกระทบต่อความเป็นผู้นำการค้าข้าวอันดับหนึ่งของไทยในตลาดโลก ยิ่งไปกว่านั้นระหว่างปี พ.ศ. 2556-2557 โครงการรับจำนำข้าวกลายเป็นหนึ่งในประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโจมตีโดยกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ที่ชุมนุมเคลื่อนไหวเพื่อล้มรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่อมาเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งนำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โครงการจำนำข้าวจึงถูกตรวจสอบอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้นถึงกรณีการทุจริตและความสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่รัฐ จนนำไปสู่การฟ้องร้องคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีทางปกครอง ซึ่งมีนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจเกี่ยวข้องจำนวนมากเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งนี้รวมถึงนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ถูกศาลพิพากษาจำคุก 5 ปี ไม่รอลงอาญา และนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุก 48 ปี (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2563, หน้า 1)

โดยเหตุที่ นโยบายการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางมากในช่วงปี พ.ศ. 2554 ถึง 2557 ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา การวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 โดยพิจารณาที่ประเด็นของการกำหนดนโยบายว่ามีพื้นฐานจากแนวคิดการเมืองและประชานิยม เมื่อถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เกิดปัญหาอุปสรรคอย่างไร และรัฐบาลได้ใช้วิธีการใดในการแก้ปัญหา และผลของ

การแก้ปัญหาจะพัฒนาไปอย่างไร ส่งผลกระทบต่อปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอย่างไร การดำเนินนโยบายการรับจำนำข้าวนั้นสำเร็จหรือ ล้มเหลวอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. 2554-2557
2. เพื่อศึกษานโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาเน้นที่เรื่องการวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 โดยมีขอบเขตดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการรับจำนำข้าว การกำหนดนโยบาย การน่านโยบายไปปฏิบัติ และผลของนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรในช่วงปี พ.ศ. 2554-2557

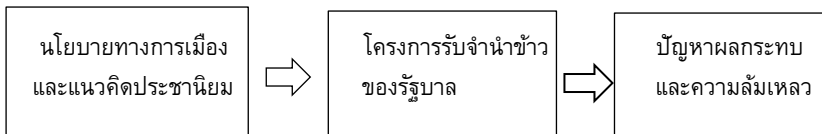
### แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 ครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายแบบประชานิยม
3. แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการแทรกแซงราคาตลาด

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสำรวจเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายการรับจำนำข้าว รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์กรอบแนวคิด ในการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 ได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary study) เพื่อนำไปสู่การทราบถึงข้อเท็จจริงของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยวิเคราะห์เนื้อหาและแนวทางปฏิบัติว่ามีความสำเร็จหรือล้มเหลวในประเด็นใดบ้าง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และจากนโยบายการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร เช่น บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

เป็นสิ่งสำคัญ สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้เกิดความแม่นยำ และเที่ยงตรง ได้แก่ การศึกษาเอกสาร โดยเอกสารที่จะใช้ในการวิจัยเป็นการรวบรวมข้อมูลจากงานวิจัยและบทความทั้งหมด

## ผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พบว่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการค้าข้าวตกต่ำ ซึ่งจะช่วยยกระดับรายได้ให้กับชาวนาและช่วยให้ชาวนามีทางเลือกมากขึ้นในการขายข้าว เพื่อให้ไม่ให้ถูกกดราคาจากโรงสี สร้างอำนาจต่อรองให้กับตลาดข้าวไทย และกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยโครงการรับจำนำข้าวนี้ เป็นการนำทฤษฎีทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการแทรกแซงราคาสินค้าแบบการประกันราคาขั้นต่ำมาใช้ ซึ่งรัฐบาลได้รับซื้ออุปทานส่วนเกินไว้ และให้ชาวนานำข้าวที่เก็บเกี่ยวได้ไปจำนำไว้ก่อน เพื่อรอเวลาที่ข้าวราคาสูงขึ้น แล้วจึงไถ่ถอนออกมาขาย โดยรัฐบาลรับจำนำข้าวทุกเมล็ดราคาตันละ 15,000 บาท ในขณะที่ราคาข้าวในท้องตลาดราคาตันละ 9,000-10,000 บาท เท่านั้น (นิพนธ์ พิวพงศกร และคนอื่น ๆ , 2559, หน้า 5)

ปัญหาของโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดนี้ได้สะสมมาตั้งแต่รอบแรก 2554/2555 โดยพบการทุจริตตั้งแต่ในระดับปฏิบัติการ มีทั้งแจ้งจำนวนข้าวเข้าโครงการเป็นเท็จ การสวมสิทธิของผู้ที่ไม่มีสิทธิจำนำ การลักลอบนำข้าวจากต่างประเทศ การหมุนเวียนข้าว ฯลฯ จึงทำให้มีข้าวเข้าโครงการมากกว่าที่ประมาณการไว้เป็นจำนวนหลายหมื่นล้านตัน เมื่อถึงการรับจำนำรอบที่ 2 ปีการผลิต 2555/2556 รัฐบาลเริ่มมีปัญหาเรื่องเงินหมุนเวียน เพราะการระบายข้าวไม่เป็นที่ไปตามเป้าหมาย และยังพบการทุจริตเช่นเดิม จนในที่สุดเมื่อถึงการรับจำนำรอบที่ 3 ปีการผลิต 2556/2557 รัฐบาลก็ถึงทางตันเนื่องจากไม่มีเงินจ่ายชาวนา



หลังจากที่ชาวนานำข้าวมาจำหน่ายตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2556 และเมื่อรัฐบาลประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ก็ยิ่งทำให้ปัญหาการจ่ายเงินค่าจำหน่ายข้าวให้กับชาวนาย่างยากมากยิ่งขึ้น (นิพนธ์ พัวพงศกร และคนอื่นๆ , 2559, หน้า 7)

**สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2** เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายการรับจำหน่ายข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติ พบว่า มีปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ทึบพร่องต่างๆ โดยสรุปรัฐบาลบริหารจัดการนโยบายรับจำหน่ายข้าวแบบขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยปละละเลยปัญหาการทุจริตในการระบายข้าว การไม่ใส่ใจกับรายงานข้าวหายจากโกดังกลาง แต่กลับสั่งให้มีการตั้งกรรมการสอบสวนประธานคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการจำหน่ายข้าว การโกหกประชาชน และการปิดบังข้อมูลการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐการปล่อย ให้ค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำหน่ายข้าวบานปลาย อาทิเช่น การยอมให้เกษตรกรขายข้าวให้โครงการ รับจำหน่ายเกินปริมาณที่ดินมีสิทธิ์ตามใบทะเบียนเกษตรกร รวมทั้งการละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จัดให้มีการทำบัญชีรวม (consolidated accounts) จากการทำดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (นิพนธ์ พัวพงศกร และคนอื่นๆ 2559, หน้า 9)

**สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3** เพื่อศึกษาความล้มเหลวของนโยบายการรับจำหน่ายข้าวของรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อาจสรุปได้ว่าโครงการรับจำหน่ายข้าว มีข้อบกพร่องร้ายแรงทั้งในระดับนโยบาย และการบริหารจัดการความผิดพลาดด้านนโยบาย ได้แก่ ความผิดพลาดในการตั้งราคาจำหน่าย ได้สูงกว่าราคาตลาดโลก และการเก็งกำไรราคาตลาดโลกทำให้การส่งออกลดลง การจำหน่ายทุกเม็ดโดยไม่จำกัดงบประมาณ และการเก็งกำไรจากราคาข้าวโดยการผูกขาดตลาดข้าวส่งออก ส่วนความบกพร่องในระดับการบริหารจัดการ ได้แก่ การ

เจตนาไม่สั่งการให้หน่วยงานรัฐจัดทำบัญชีการค้าซื้อขาย และการรับมอบและจำหน่ายข้าวจากโกดังกลาง ทำให้เกิดการทุจริตในทุกกระดับการปกติ ตลอดจนการเจตนาปิดบังข้อมูลและให้ข้อมูลเท็จ

และมีข้อสังเกตดังนี้ คือ (1) โครงการจำหน่ายข้าว มีจุดอ่อนในการกำหนดราคา ที่รับจำหน่ายสูงกว่าราคาตลาด จึงส่งผลกระทบต่อภาระขายข้าวจากการรับจำหน่าย (2) ราคาจำหน่ายที่สูงยังเป็นการเอื้อต่อการทุจริตให้กับกลุ่มนายทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้าขาย (3) รัฐบาลไม่สามารถดำเนินโครงการนี้ได้เอง และจำเป็นต้องให้บริษัทเอกชน และหน่วยงานอื่นเข้ามาช่วย ด้วยโครงการที่ใหญ่และห่วงโซ่ในการดำเนินโครงการที่ยาว จึงเป็นช่องโหว่ที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย (4) นโยบายนี้ยังเป็นการทำลายเศรษฐกิจ ข้าวไทยทั้งระบบ และเป็นการทำลายกลไกตลาดการค้าข้าวเสรีของไทย รวมถึงทำให้ไทยเสียอันดับผู้นำในการส่งออกข้าว (5) เนื่องจากการดำเนินโครงการ ไม่สามารถขายข้าวให้ได้กำไรอย่างไรที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ จึงทำให้ผลของการดำเนินโครงการมีผลขาดทุนจำนวนมากเป็นการเพิ่มหนี้สาธารณะให้กับประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำหน่ายข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ.2554-2557 เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถจัดการผลลัพธ์ของนโยบายตามที่ตั้งเป้าไว้ และความผิดพลาดส่วนหนึ่งมาจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์ที่ทำให้การระบายข้าวออกสู่ตลาดโลก ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดไว้ ดังนั้นความล้มเหลวในทางนโยบายจึงอาจส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในทางการเมืองได้ ดังจะเห็นได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายจำหน่ายข้าวเป็นสาเหตุสำคัญข้อหนึ่งที่ถูกอ้างถึงโดยคณะรัฐประหาร (คสช.) ในการรัฐประหาร ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวระบุว่ามีการทุจริตและเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการบริหารจัดการนโยบายการรับจำหน่ายข้าว

## การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยข้างต้นพบว่า นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 ผู้วิจัยขออภิปรายผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนโยบาย ที่มีวัตถุประสงค์ที่ดี เพราะต้องการช่วยเหลือชาวนาเพื่อยกระดับรายได้ และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวนา ให้มีความมั่นคงทางรายได้ แต่ว่า นโยบายนี้เริ่มมาจากแนวคิดและความเชื่อที่ผิด โดยเฉพาะความเชื่อที่เชื่อว่าเมื่อรัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดตลาดข้าวแล้ว ก็จะทำให้สามารถควบคุมราคาในตลาดโลกได้ โดยตั้งราคาเพิ่มไปจากต้นทุน ทั้ง ๆ ที่ถูกหวังดึงจากหลาย ๆ ฝ่ายว่าจะขาดทุนอย่างแน่นอน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของศุภวรรณ คล่องดำเนินกิจ (2561)

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถูกมองว่ามีปัญหาหลัก ๆ 3 ประการ คือ (มาโนช เพชรชู และคนอื่นๆ , 2565)

2.1 ทุจริตคอร์ปชั่นทุกขั้นตอนการปฏิบัติ มีการกล่าวหาจากทุกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าว ข้าวก็มีการทุจริตทุกขั้นตอน แต่ก็ได้รับการขานรับการแก้ไขจากฝ่ายของรัฐบาลน้อยมาก นายนิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการที่ดีอาร์ไอ เปิดผลการวิจัยของสถาบันว่า มีการทุจริตจากโครงการจำนำข้าวถึง 33% ผลประโยชน์ ถึงชาวนาเพียง 65.67% ส่วนการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบ และรับจำนำข้าวได้ตรวจสอบการทุจริตตั้งแต่เริ่มโครงการ 2554/2555 ถึง 2556/2557 พบว่ามีกรกระทำผิด 242 คดี ยักยอกทรัพย์สิน 43 คดี และคดีอื่น ๆ อีก 10 คดี เมื่อถึงปี พ.ศ. 2557 พบว่ามี 998 คดี (นิพนธ์ พัวพงศกร และคนอื่นๆ , 2559, หน้า 10)

สำหรับการทุจริตในระดับผู้บริหารระดับสูงขึ้น การอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคประชาธิปัตย์ใน พ.ศ. 2555 เป็นผลให้นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำ

ความผิด 21 ราย ได้ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดหลายข้อหา เช่น ไม่มีการส่งมอบข้าว G to G ให้เงินจริง รัฐประมูลขายข้าวในราคาต่ำกว่าปกติ เป็นต้น โครงการนี้เป็นผลให้ผลการจัดอันดับคอร์รัปชันโลก โดยองค์การความโปร่งใสนานาชาติ จัดอันดับประเทศไทยในปี พ.ศ.2555 อันดับที่ 82 ลดลงไปเป็นอันดับที่ 88 ในปี 2556 และคาดว่าในปี พ.ศ. 2557 ก็คงลดลงไปอีก และขณะนี้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมือง ดำเนินคดีข้อหาปล่อยปละละเลยให้มีการทุจริต พร้อมกับคดีความรับผิดชอบทางละเมิด เพราะโครงการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

2.2 ขาดทุนจากการระบายข้าวจำนวนมาก เนื่องจากข้อมูลจำนวนข้าวหรือปริมาณ การระบายข้าวออกของรัฐ และราคาข้าวที่ขายออกในภาครัฐไม่เปิดเผย โดยอ้างว่าอาจเกิดผลกระทบการค้าระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบแต่อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการด้านการค้าข้าว หรือพ่อค้าข้าวระหว่างประเทศ ได้เสนอความคิดเห็นไว้ตรงกันว่า “ต้องขาดทุนอย่างมหาศาลแน่นอน” ด้วยเหตุหลายประการ ได้แก่ การรับจำนำเกินราคาท้องตลาดประมาณ 5,000 บาท ข้าวในโกดังจำนวนมากต้องรีบขาย เพื่อระบายข้าวออกทำให้ผู้ซื้อกดราคา เนื่องจากเสื่อมคุณภาพ ประเทศคู่แข่ง คือ เวียดนามกับอินเดีย ขายข้าวในตลาดโลกถูกกว่าของประเทศไทย

การขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐที่ยกตัวอย่าง คือ การขายข้าวในมณฑลเหอหลงเจียง ประเทศจีน เฉลี่ยตันละ 430-440 ดอลลาร์สหรัฐ แต่ราคาต้นทุนการผลิตข้าวขายออกตันละ 800 ดอลลาร์สหรัฐ มีการคำนวณการขาดทุนที่แตกต่างกัน ระหว่างรัฐกับนักวิชาการ คือ รัฐคำนวณว่าขาดทุนปีละ 1.2-1.5 หมื่นบาทต่อปี ซึ่งถ้าขาดทุนปีละประมาณ 2 แสนล้านบาทตามที่นักวิชาการคิด รัฐก็ต้องหางบประมาณมาดำเนินการอีก ในปีการผลิตข้าว 2555/2556 ซึ่งจะก่อให้เกิดภาวะต้องงบประมาณของชาติอย่างร้ายแรงในอนาคต

2.3 การประท้วงของชาวนา รัฐใช้เงินดำเนินการรับจำนำข้าวปี 2554/2555 และ ปี 2555/2556 เป็น จำนวนเงิน 5 แสนล้านบาท ดูเหมือนว่าโครงการดำเนินการไปด้วยดี แต่เนื่องจากการระบายข้าวของรัฐไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เพราะตลาดโลกไปซื้อข้าวเวียดนามกับอินเดียมากกว่า เพราะข้าวไทยมีราคาแพงกว่า พร้อมทั้งมีคุณภาพต่ำและลูกค้าปลายประเทศยกเลิกการซื้อข้าวจากไทย เพราะคุณภาพต่ำ เป็นผลทำให้ทุนหมุนเวียนไม่พอจ่ายค่าจำนำข้าวรอบปี 2556/2557 ถึงปัจจุบันได้เงินค่าจำนำไม่ถึง 10% เป็นผลให้ชาวนารวมตัวกันประท้วงรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

ทางฝ่ายรัฐบาลก็พยายามที่ผิดผ่อนการชำระกับชาวนา มาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2556 แต่ก็ยังไม่มีเงินจ่ายให้ชาวนามาจนถึงปลายเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 และพิจารณาแล้วหากที่รัฐบาลจะหาเงินเพราะติดเงื่อนไขเป็นรัฐบาลรักษาการรอเลือกตั้ง 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไม่ยอมให้รัฐบาลกู้เพราะยังไม่ใช้หนี้เก่ากระทรวงการคลังหาแหล่งเงินกู้ไม่ได้เพราะเป็นรัฐบาลรักษาการ

**3. ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำนำข้าว** กล่าวสรุปได้ว่า ความล้มเหลวสำคัญของนโยบายการรับจำนำข้าว เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถจัดการให้ผลลัพธ์ของนโยบายออกมาตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ความผิดพลาดส่วนหนึ่งมาจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์ ที่ทำให้การระบายข้าวออกสู่ตลาดโลกไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และความบกพร่องหรือผิดพลาดในการบริหารจัดการตลอดจนการทุจริตคอร์รัปชันของโครงการ มีผลอย่างมากต่อการลดความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาล อันนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า “ความล้มเหลวในทางนโยบายอาจส่งผลต่อความล้มเหลวในทางการเมืองได้” ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของภัทรพล สาสน์ธรรมบท (2562) และชนิษฐา สุขสง (2560)

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 รัฐบาลควรกำหนดมาตรการหรือหากลไกในการป้องกันการทุจริตในกระบวนการรับจำนำ ข้าวเปลือกที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เช่น การทุจริตโดยการสวมสิทธิเกษตรกร การที่โรงสีนำข้าวเปลือกจากชวานามาหมุนเวียนเข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในครั้งนี้มีโปร่งใสมากขึ้น

1.2 รัฐบาลควรกำหนดนโยบายให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการระบายข้าวระหว่างกรมการค้าต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับ การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า เนื่องจากคณะกรรมการกำกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่โดยตรงในการ ระบายข้าว และการระบายข้าวแบบจุกูจี เป็นหน้าที่ของกรมการค้าต่างประเทศ กรณีรัฐบาล ต้องการความชัดเจนเพื่อการระบายข้าวจากโกดังข้าวของรัฐบาล ควรกำหนดให้ หน่วยงานมารับผิดชอบเรื่องนั้น

1.3 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรมีการวางระบบ แผนปฏิบัติการ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จแต่ละขั้นตอนในการควบคุม และติดตามสนับสนุน พร้อมทั้งให้ประชาชน สังคม มีส่วนร่วมใน การตรวจสอบโครงการ

1.4 ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย ควรมีการวางระบบการ ประเมินผลอย่างรอบด้านให้เป็นระบบ ทั้งประเมินปัจจัยทรัพยากรนำเข้า ปัจจัย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยผลลัพธ์ ผลกระทบของนโยบายทั้ง ทางบวกและทางลบอย่างรอบด้าน รวมถึงผลลัพธ์สุดท้ายเพื่อให้เกิดความยั่งยืน

### 2. ข้อเสนอแนะการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1 การขึ้นทะเบียนและออกใบรับรองเกษตรกร ควรใช้หน่วยงาน หรือสถาบันการศึกษาต่างๆ ในแต่ละพื้นที่ช่วยดำเนินการ สํารวจตรวจสอบการ

ขึ้นทะเบียนเกษตรกรให้มีความสอดคล้องกับพื้นที่ทำการเพาะปลูกข้าวของเกษตรกรชาวนา

2.2 การนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายโรงสี การรับจำหน่ายใบประทวนของ อ.ค.ส. และ อ.ต.ก. ควรมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพโดยมีการอบรมพนักงานที่เกี่ยวข้องให้มีความชำนาญ และสายตรวจ พิเศษจากส่วนกลาง ควรดำเนินการสุ่มตรวจในขั้นตอนที่สงสัยและพิสูจน์ตรวจสอบที่มาได้อย่างชัดเจน เช่น การคิดสิ่งเจือปนในข้าวได้จำนวนตรงความจริงที่คิดให้เกษตรกร การตรวจดูเครื่องหมาย คำรับรองเครื่องวัดเปอร์เซ็นต์ความชื้นข้าวเปลือก

2.3 การสืบสภาพข้าวเปลือก ควรตรวจสอบประสิทธิภาพการผลิตของเครื่องจักรเพื่อ กำกับดูแลโรงสีให้มีการแปรสภาพข้าวเปลือก และส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลางให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่โครงการกำหนดโดยเคร่งครัด

2.4 การส่งมอบและการเก็บข้าวสารในโกดังกลาง ด้านคุณภาพ ข้าวสารและปริมาณข้าวสารในโกดัง บริษัทเซอร์เวย์อร์ ที่รับงานในโครงการรับจำนำนั้นควรมีอัตราค่าจ้างสำหรับตรวจสอบคุณภาพข้าวและปริมาณข้าวที่เหมาะสมกับปริมาณงานที่มีขีดความสามารถ

2.5 ด้านการจัดการทรัพยากร ควรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถจัดหาเครื่องมือและ อุปกรณ์สนับสนุนโครงการได้เอง เช่น ควรจัดหาและกำหนดจุด GPS พื้นที่เพาะปลูกในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร และเจ้าหน้าที่ต้องลงพื้นที่สำรวจจริง มีการติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิดในบริเวณที่รับ จำนำและสถานที่เก็บข้าวสาร เพื่อมิให้มีการขนข้าวเข้า-ออก ตามลำพัง การตรวจสอบสถานที่เก็บข้าวเปลือกที่มีการแข่งแยกพื้นที่ระหว่างข้าวเปลือกของโครงการและข้าวของโรงสีอย่างชัดเจน

2.6 ด้านการจัดการขั้นตอนการปฏิบัติงาน การขึ้นทะเบียนเกษตรกรควรมีระบบในการป้องกัน และตรวจสอบการทุจริตการนำข้าวเปลือก

มาจำหน่ายโรสกี และควบคุมการออกไปประทวน ในช่วงก่อนเข้าร่วมโครงการเพื่อป้องกันการทุจริตจากการดำเนินการของโรสกี ปรับปรุงฐานข้อมูลในส่วนของการทำงาน กำกับดูแลการรับจำหน่าย/การออกไปประทวนสินค้า เพื่อไม่ให้มีการทุจริตได้ โดยง่ายรวมถึง การสุ่มตรวจการออกไปรับรองเกษตรกรเพื่อป้องกันการสวมสิทธิ์เกษตรกร ควรกำกับดูแลการรับจำหน่ายประทวนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และกำกับดูแลการเก็บข้าวเปลือกของโรสกี การสี แปรสภาพข้าวเปลือก และการส่งมอบการเก็บข้าวสารในโกดังกลางให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่กำหนด เพื่อป้องกันและตรวจสอบการทุจริตการรับจำหน่ายข้าว ในช่วงระหว่างโครงการและหลังดำเนินการ ดำเนินการตรวจนับการตรวจนับปริมาณข้าว การสี แปรสภาพ และการส่งมอบ การตรวจสอบคุณภาพเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคู่มือการตรวจสอบ

2.7 ด้านการจัดการด้านเอกสาร ควรมีการตรวจสอบเอกสาร เช่น บัญชีรายรับ-รายจ่าย ข้าวเปลือก และปริมาณคงเหลือข้าวที่รับฝากตามโครงการ และข้าวที่โกดังรับซื้อไปประทวนฝากข้าวเปลือก ไปประทวนสินค้า ให้ละเอียดทุกขั้นตอน ไปรับรองที่เข้าร่วมโครงการ ไปแจ้งสถานที่ที่เก็บข้าวของโครงการ โดยสุ่มตรวจสอบพื้นที่เพาะปลูกจริง

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเรื่อง “ผลกระทบจากนโยบายการรับจำหน่ายข้าวต่อคุณภาพชีวิตชาวนา” หรือ “คุณภาพชีวิต ชาวนาหลังโครงการรับจำหน่ายข้าว”
2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการนำนโยบายการรับจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติของแต่ละภูมิภาค
3. ควรมีการศึกษาเรื่อง การเมืองแบบประชานิยมของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยใช้กรณีโครงการรับจำหน่ายข้าวเป็นตัวอย่าง กับนโยบายอื่นๆ เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น



## เอกสารอ้างอิง

- กัญญาภัทร เพชรร่วง. (2561). รัฐทุนและชวานาหลังโครงการรับจำนำข้าว. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ขนิษฐา สุขสง. (2560). นโยบายราคาข้าว: การศึกษาในด้านการเมืองของกระบวนการเครือข่ายนโยบาย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคนอื่นๆ. (2559). รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องการทุจริตกรณีการศึกษา : โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ภัทรพล สาสน์ธรรมบพ. (2562). การวิเคราะห์ความล้มเหลวเชิงนโยบาย : ศึกษากรณีนโยบายรับจำนำข้าว. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. 22(1), 115-124.
- มาโนช เพชรชู. (2565). “การดำเนินนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปี พ.ศ. 2555-2556”. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 5(2), 205-217.
- ศุภวรรณ คล่องดำเนินกิจ. (2561). ความสัมพันธ์ระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวในมิติกระบวนการโครงการและการเมืองในนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรรถสิทธิ์ ฟานแก้ว. (2563). คดีจำนำข้าว. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.