



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมในโครงการรับจำนำข้าว

จัดทำโดย ดร.สมสุข ศรีสถิตย์วัฒนา

รหัส ๔๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เอกสารวิชาการ หัวข้อ “หลักนิติธรรม” เรื่อง หลักนิติธรรมในโครงการรับจำนำข้าว

“โครงการรับจำนำข้าว” เป็นหนึ่งในโครงการประชานิยมของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ที่เริ่มต้นไปตั้งแต่ 7 ตุลาคม 2554 ในระหว่างที่ดำเนินโครงการปี 2554-2557 โครงการจำนำข้าวทุกเม็ดถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ทั้งจากนักวิชาการ นักการเมืองฝ่ายค้าน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนทั้งในและนอกประเทศว่าลักษณะของการดำเนินโครงการดังกล่าวว่าไม่ชัดเจน โปร่งใส ขัดต่อหลักนิติธรรม การขาดทุนจำนวนมาก การสร้างภาระหนี้สาธารณะ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพข้าวไทยในด้านการส่งออก ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาถึงความหมายและลักษณะของหลักนิติธรรม และลักษณะของโครงการรับจำนำข้าวว่ามีลักษณะของโครงการเป็นอย่างไร และมีการดำเนินการไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมจริงหรือไม่

1. คำนิยามและลักษณะของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

1.1 ความเป็นมาของหลักนิติธรรม

“นักคิด นักปรัชญาทั้งหลายในโลกนี้ อาทิเช่น Plato และ Aristotle ได้คิดค้นรูปแบบการปกครองที่ดีเพื่อนำไปสู่สังคมที่เพื่อนมนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข ได้อย่างสงบสุข ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้อย่างมีศักดิ์ศรี ได้อย่างเป็นธรรม มานับเป็นพันๆ ปี จากประวัติศาสตร์อันยาวนานที่มนุษย์ได้ลองผิดลองถูก ลองทฤษฎี แนวคิดต่างๆ มากมาย ในที่สุดข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปก็คือสังคมอันชอบธรรมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law) ใช้กฎหมายเป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by men) เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม”

เหตุที่ปฏิเสธการปกครองโดยบุคคลหรือคณะบุคคล (Rule by men) เพราะสัจธรรมข้อหนึ่งที่ว่ากล่าวโดย Lord Acton นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษที่ว่า “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.” อำนาจมีแนวโน้มนำไปสู่การฉ้อฉลทุจริต อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดนำไปสู่การฉ้อฉลทุจริตอย่างเด็ดขาดแน่นอน

อย่างไรก็ตาม ลำพังแต่มีกฎหมายเป็นหลักในสังคมหรือในประเทศนั้นยังไม่เพียงพอ เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้น และผู้สร้างกฎหมายซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชน ย่อมมีทั้งดีและไม่ดี มีอคติ มีฉ้อฉล มนุษย์อาจใช้กฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรม ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทำลายล้างฝ่ายตรงข้าม ใช้กฎหมายสร้างความถูกต้องให้กับตนเอง หรืออื่นๆ ที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม ดังนั้น กฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานบางประการ ซึ่งก็คือหลักนิติธรรม (The Rule of Law)¹

ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด² ให้ความหมายของ The Rule of Law ว่าต้องมี ลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ต้องไม่มีการใช้ระบอบทรราชย์ คือ ระบบที่ผู้ปกครองบ้านเมืองที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทำความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองของตน และบุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษเว้นแต่ได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การนำตัวบุคคลไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

2. บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครและมีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

3. รัฐธรรมนูญของอังกฤษ ไม่ใช่ที่มาของกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย คือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เป็นเพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้³

อันที่จริงคำว่า “หลักนิติธรรม” ที่มาจากคำว่า Rule of Law ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการ และนักกฎหมายไทยได้ยืมและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมายแนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย ประกอบกับหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ยากเข้าใจยากและมีพลวัตรตลอดเวลา นักคิด นักกฎหมาย นักวิชาการได้อธิบาย ให้ความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ ฯลฯ ของคำว่าหลักนิติธรรมไว้ไม่ตรงกันเสียทีเดียว เหตุต่างๆ เหล่านี้จึงอาจทำให้นักกฎหมายและบุคคลต่างๆ มีความเข้าใจความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป

¹ ก้ำชัย จงจักรพันธ์, 2556, “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”.

² ธานีรินทร์ กรวิชัย, 2552, “หลักนิติธรรม”, พิมพ์ครั้งที่ 2, บริษัท ธนาเพรส จำกัด, หน้า 1.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

อย่างไรก็ตาม แม้ในสภาวะการณ์ที่นักคิด นักกฎหมายอาจอธิบาย และเข้าใจความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป แต่ในช่วงหลายปีที่ประเทศไทยประสบวิกฤตความแตกต่างทางความคิดเห็น นักกฎหมาย นักวิชาการ องค์กรต่างๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไปกลับพูดถึงและกล่าวอ้างให้ทุกๆ ฝ่ายเคารพ และยึดหลักนิติธรรมมากเป็นพิเศษจนทำให้สรุปได้ว่า ไม่ว่าแต่ละบุคคลจะเข้าใจความหมาย สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตรงกันหรือไม่ อย่างไร แต่ทุกคนเคารพและยึดหลักนิติธรรม

1.2 หลักนิติธรรมในบริบทสังคมไทย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้คำแปลของ “นิติธรรม” ว่า หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย

ธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่าเป็น หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้น โดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

ท่านชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้คำอธิบาย “หลักนิติธรรม” ว่า “หลักนิติธรรม” มีความหมายหลากหลายตามความเห็นของแต่ละคน แต่ได้ก่อรูปร่างชัดเจนขึ้นว่า เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (individual interest) และเป็นธรรมทั้งต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐ (public interest) เพราะรัฐประกอบด้วยประชาชน) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชนและในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม โดยสาระสำคัญของหลักนิติธรรมจำแนกได้ดังนี้

1. การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กร (supremacy of law) ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตามที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ จะมีขอบเขต ข้อจำกัดการใช้อำนาจต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันและไม่ใช่องค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) เป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีการคานและดุลอำนาจกัน อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

3. การมีกฎหมายที่ดี (good law) อันจะมีความเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย และสาระของกฎหมาย ดังนี้

3.1 ในแง่หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย มีความเห็นว่า กฎหมายต้องมีความชัดเจน (clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือสามารถใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง และกฎหมายต้องมีความแน่นอนมั่นคง (certainty) การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสน และทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตนเอง และความแน่นอนมั่นคงของกฎหมายนี้จะมีผลสืบเนื่องถึงสิทธิหน้าที่ที่จะเกิดตามมาด้วย คือหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ (security of right) ที่กฎหมายต้องเคารพและคุ้มครอง

3.2 ในแง่สาระของกฎหมาย กฎหมายต้องมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม เพื่อให้คนในสังคมได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม และความเป็นธรรมนี้ต้องให้การคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอหรือผู้ด้อยโอกาสมิให้เสียเปรียบ เพื่อให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันทั้งในทางกฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม

4. การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (administrative legality) หมายถึง ฝ่ายปกครองที่ได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และต้องถูกตรวจสอบทางกฎหมายและทางการเมือง หากกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน (state responsibility)

5. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล หากเห็นว่าการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ถูกต้องหรือไม่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ต้องให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ หรือศาล เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสำหรับคนในสังคมมิให้ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่าหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อันหมายถึงความรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรม คือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญคือ

1. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
2. กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้
3. ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด
4. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ
5. รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น
6. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

1.3 หลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลักนิติธรรม อันเป็นแนวคิด ทฤษฎีที่มีสภาพนามธรรม ได้ถูกทำให้ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม จับต้องได้ครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรม โดยใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เขียนไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นมาสืบเนื่องจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ จะมีได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้โดยตรง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ มิได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 32 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” เป็นต้น

มาตรา 3 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม หลักนิติธรรม”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) ยังได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้อง

ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

นับเป็นเรื่องที่ดีมากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้ “หลักนิติธรรม” อันเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งวด ปรากฏขึ้นในตัวบทกฎหมายที่จับต้องได้ (Positive law or Existing law) และอย่างน้อยที่สุดได้ประกาศความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ชัดเจนว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติ นอกจากนั้น หลักนิติธรรม ยังเป็นหลักการสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล หากหน่วยงานภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ทุกคนปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงความเป็นธรรม ความยุติธรรม ตามหลักนิติธรรมแล้ว มั่นใจได้ว่าจะทำให้กิจการบ้านเมืองพัฒนาเจริญก้าวหน้า และสังคมอยู่อย่างสงบสุข อย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป ก็คือ กฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้นต้องมีหลักไว้ให้ยึด มีหลักไว้ให้พัน หากกฎหมายออกนอกหลักที่ปักไว้ ก็ไม่เป็นกฎหมาย ดังนั้น การออกกฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย การตีความกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ต้องอยู่ภายใต้หลักยึดนี้ ซึ่งก็คือ หลักนิติธรรม หากออกนอกหลักก็ไม่มีผลใช้บังคับ

หลักนิติธรรม คือหลักที่ใช้กำกับดูแลตรวจสอบ อำนาจอันไม่ชอบธรรมของรัฐสภาและฝ่ายบริหาร และเป็นหลักที่ใช้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาตุลาการ อำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ รวมทั้งรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม จึงเป็นเสาหลักที่ปักไว้ให้กฎหมายยึด เพื่อมุ่งไปสู่ความยุติธรรม หลักนิติธรรม จะช่วยป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ

2. โครงการรับจำนำข้าว

2.1 นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 พรรคเพื่อไทย ได้นำเสนอนโยบายประชานิยมในด้านต่างๆ ต่อประชาชน หนึ่งในนโยบายประชานิยมที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง คือ การรับจำนำข้าวเปลือก โดยได้นำเสนอว่าจะรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าเกวียนละ 15,000 บาท

และรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิเกวียนละ 20,000 บาท ต่อตัน⁴ เมื่อพรรคเพื่อไทยได้เป็นผู้นำจัดตั้งรัฐบาล และได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ได้นำนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกตามที่ไต่ถามรณรงค์หาเสียงไว้กับประชาชนมาบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก ถูกวิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์ว่าจะทำลายระบบกลไกตลาดข้าว และไม่มีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ข้อแรก รัฐบาลทำลายระบบการแข่งขันในตลาดข้าว รัฐบาลตั้งราคาจำนำข้าวเปลือกไว้สูงกว่าราคาตลาด จึงมีความเป็นไปได้ว่า ชาวนาจะขายข้าวเปลือกให้กับรัฐบาล ท้ายที่สุดรัฐบาลจะกลายเป็นผู้ผูกขาดการค้าข้าว หรือรัฐบาลกำลังค้าข้าวแข่งกับเอกชนซึ่งดูเหมือนจะขัดกับนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมระบบการค้าเสรี และขัดกับฐานะการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization (WTO) สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (Thai Rice Exporters Association) แสดงความกังวลกับโครงการรับจำนำข้าวมาตลอด เพราะกลัวว่าโครงการรับจำนำข้าวจะทำให้ราคาข้าวไทยสูงขึ้น และสูญเสียตลาดให้กับคู่แข่ง⁵

ข้อสอง รัฐบาลใช้งบประมาณมหาศาลกับการอุดหนุนกลุ่มคนทางสังคมเพียงกลุ่มหนึ่ง การรับจำนำข้าวเปลือกในราคาสูงกว่าตลาด และทุกเม็ดข้าวเปลือกให้กับชาวนาจำนวนมากต้องใช้งบประมาณสูงมาก สมชาย จิตสุขุม แสดงความกังวลว่ารัฐบาลอาจจะต้องใช้งบประมาณมากถึงปีละ 500,000 ล้านบาท หรือประมาณ 25 เปอร์เซ็นต์ ของงบประมาณแผ่นดิน⁶ นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องเสียค่าใช้จ่ายมหาศาลในการแปรรูป (สี) และเก็บรักษาข้าวที่รับจำนำ

ข้อสาม โครงการรับจำนำข้าวมีความเสี่ยงต่อการทุจริต รัฐบาลคงไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะป้องกันการลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาเข้าโครงการจำนำ จะป้องกันไม่ให้ชาวนาและเอกชนนำข้าวที่รับจำนำแล้วมาเวียนขอรับจำนำรอบที่สอง

ในทางการเมือง โครงการรับจำนำข้าวเปลือก เป็นนโยบายระยะสั้นที่พรรคการเมืองต้องการนโยบายที่นำไปสู่ชัยชนะทางการเมืองซึ่งได้แก่ ความมั่นคงทางการเมือง การรักษาฐานเสียง หรือพันธมิตรทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (ในขณะนั้น) โดยมีได้สนใจว่ารัฐบาลจะใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประโยชน์ต่อกลุ่มคนในสังคม นอกจากฐานเสียงของตนหรือไม่ นักเศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ (Meltzer

⁴“วิโรจน์ ฌ रणนง, “โครงการ “ประกันราคาข้าว” ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์”, [http:// www.matichon.co.th/news_detail.php? newsid=1315200981&grpid=&catid=02&subc...2](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1315200981&grpid=&catid=02&subc...2)

⁵“บอริศ ธกส.ขงจำนำข้าวขอกรม. 2.9 แสนล้าน ฮ้องกรรณ จ.ม. ร้องรบ. ทบทวนโครงการ” , [http:// www.matichon.co.th/news_detail.php? newsid=1314841641&grpid=&catid=05&subc...](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1314841641&grpid=&catid=05&subc...)

⁶“สตง.ยื่นนายกฯทุจริตจำนำข้าว 2 ปีเจ๊งบาน-เจอสารพัดปัญหา แน่ปิดช่องโหว่สกัดข้าวราย”, [http://www.matichon.co.th/news_detail.php? newsid=1314369387&grpid=&catid=05&subc...](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1314369387&grpid=&catid=05&subc...)

& Richard, 1981; Boix, 2003) ตั้งข้อสังเกตว่า ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมักจะใช้นโยบายที่การกระจายเงินงบประมาณของรัฐให้ได้รวดเร็วและทันใจ เพื่อจะ โน้มน้าวผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters) โดยเฉพาะผู้มีสิทธิส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อยและต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างเร่งด่วน โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับพรรคการเมือง เพราะว่ารัฐบาลรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรโดยตรงในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด พุดในอีกทางหนึ่ง รัฐบาลกำลังโยกย้ายเงินงบประมาณ จากคนกลุ่มหนึ่ง (ซึ่งก็คือ ผู้บริโภค) ไปอุดหนุนกลุ่มคนที่เป็นฐานเสียงของตน

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกแสดงให้เห็นถึงความพยายามของพรรคการเมืองที่ใช้นโยบายแทรกแซง (Intervention) ตลาดข้าวเพื่อควบคุมและต่อรองกับกลุ่มธุรกิจให้เป็นพันธมิตรทางการเมืองของตน เมื่อชวอนานำข้าวเข้าโครงการจำนำเป็นจำนวนมาก รัฐบาลกลายเป็นผู้ที่มีสินค้าอยู่ในมือมากที่สุด ในขณะที่เอกชนประสบความสำเร็จลำบากในการจัดหาสินค้า รัฐบาลสามารถใช้สินค้าในคลังของตนเองเพื่อต่อรองกับเอกชนที่ต้องการข้าว แน่แน่นอนว่าผู้นำรัฐบาลสามารถกดดันให้เอกชนสนับสนุนทางการเมืองและทางการเงินแก่พรรคตนเองในการเลือกตั้งโดยสัญญาว่าจะให้เอกชนประมูลข้าวของรัฐบาลในราคาต่ำกว่าราคาจำนำ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเราจะเห็นข่าวการเอื้อให้บริษัทเอกชนผู้ส่งออกข้าวรายใดรายหนึ่งได้โควตาข้าวมากกว่ารายอื่นๆ

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกยังสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของรัฐบาลที่เอื้อต่อกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มในทางนิตินัย รัฐบาลเพียงแค่รับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรโดยมีการกำหนดระยะเวลาให้ถ่ถอน เมื่อถึงกำหนดเกษตรกรต้องนำมาเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยมาชำระคืนแก่รัฐบาล แต่ทิศทางของการรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์มีแนวโน้มที่จะรับซื้อข้าวเปลือกมากกว่า เพราะรัฐบาลตั้งราคาจำนำไว้สูงกว่าราคาตลาด มีความเป็นไปได้สูงที่ชวอนาจะทิ้งข้าวเปลือกของตนเองให้รัฐบาลไปเลย เมื่อรัฐบาลรับซื้อข้าวจำนวนมาก รัฐบาลจะต้องแปรรูป หรือสีข้าวเปลือก และรักษาคุณภาพของข้าวเอาไว้จนกว่าจะเปิดประมูลให้เอกชนหรือขายให้กับรัฐบาลต่างประเทศ (Government-to-Government (G-to-G)) และในเมื่อรัฐบาลยังไม่มีความสามารถที่จะเก็บหรือสต็อกข้าวเปลือกได้ทั้งหมด ต้องว่าจ้างโรงสีเอกชนสต็อกข้าวหรือเก็บข้าวไว้กับชวอนาที่มีอยู่เอง (หรือ รับจำนำ ยุ่งฉาง) นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่มีความสามารถที่จะสีข้าวเปลือกได้ทั้งหมด ก็ต้องจ้างโรงสีแปรรูปข้าวเปลือกและรักษาคุณภาพข้าวสาร รัฐบาลเป็นผู้แบกรับภาระในการแปรรูป สต็อก รักษาคุณภาพ และว่าจ้างผู้สำรวจ (Surveyor) มาควบคุมคุณภาพข้าว ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ คือ ชวอนาขนาดใหญ่ที่มีข้าวเปลือกจำนวนมาก และมียุ่งฉาง กลุ่มธุรกิจโรงสี และกลุ่มผู้สำรวจคุณภาพข้าว แน่แน่นอนว่ากลุ่มชวอนาขนาดใหญ่ และธุรกิจโรงสีมีผลกระทบทางการเมืองต่อพรรคการเมือง กลุ่มธุรกิจดังกล่าว สามารถมีอิทธิพลเหนือผู้มีสิทธิออกเสียงที่เป็นชวอนาได้ ชวอนารายย่อยต้อง

พึ่งพาขบวนการขนาดใหญ่ในเกือบจะทุกเรื่อง เช่น การเช่าที่นา การขนส่งข้าว เปลือก ในขณะที่ขบวนการรายย่อย ต้องพึ่งพาโรงสีเพื่อในการตีราคาและสีข้าว เปลือก นโยบายการรับจำนำข้าวจึงเป็นการเอื้อประโยชน์โดย พรรคการเมืองให้กับกลุ่มผลประโยชน์ที่น่าจะมีอิทธิพลทางการเลือกตั้งต่อฐานเสียงตนเอง

หรือกล่าวโดยสรุปดังนี้

- รัฐบาลเข้าแทรกแรกตลาดข้าว
- รัฐบาลเข้าแทรกแข่งราคาเพียงผู้เดียว
- รัฐบาลคุมกำหนดผู้ส่งออกข้าว หรือ สร้างเงื่อนไขให้ผู้ส่งออกได้ประโยชน์จากผลประโยชน์ต่างตอบแทน ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถมาสารทตลาดได้
- รัฐบาลทำลายระบบกลไกตลาด ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต และเข้าแทรกแข่งราคาทำให้ต้นทุนในประเทศสูงขึ้น ทั้ง ค่าจ้าง แรงงาน ปัจจัยการผลิต จึงทำให้คู่แข่งรู้จุดอ่อนของประเทศไทยเป็นอย่างดี ทำให้กลไกราคาในภูมิภาคสูงขึ้นโดยไม่มีเหตุอันควรเหตุ ทำให้พ่อค้านักธุรกิจส่วนหนึ่ง (ไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน และสวมสิทธิ หรือลักลอบข้าวเข้าโครงการรับจำนำ) นี่คือการทำให้กลไกตลาดสูงเกินกว่าความเป็นจริงและเหนือความคาดหมาย นี่คือเหตุปัจจัยการก่อให้เกิดปัญหา (Formulation) ที่เห็นชัดเจน

2.2 ข้อเท็จจริงในโครงการ

ในส่วนของการรับจำนำ ได้พบการทุจริตตั้งแต่การขึ้นทะเบียนขบวนการรับจำนำข้าว การออกใบประทวน มีขบวนการปลอมมาขึ้นทะเบียนเพื่อนำสิทธิจำนำข้าวเป็นช่องทางให้นำข้าวเถื่อนมาเวียนเทียน หรือลักลอบนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิจำนำในราคาสูง ความผิดของผู้ตรวจสอบข้าวหรือเซอร์เวย์เยอร์ โรงสีที่กดราคาซื้อข้าวจากขบวนการโดยอ้างความชื้นข้าวว่าสูงมาก ไปจนถึงลักลอบนำข้าวเปลือกที่รัฐบาลฝากไว้ไปเวียนเทียนจำนำหรือลักลอบไปขาย

สำหรับในขั้นตอนการระบายข้าวสต็อกรัฐบาลที่รับจำนำออกไป ทั้งขายในประเทศ หรือเพื่อส่งออก ขั้นตอนระบายข้าวสต็อกรัฐบาล นับเป็นการตรวจสอบทุจริตที่ค่อนข้างยาก เพราะผู้ระบาย รัฐมนตรีหรือข้าราชการที่มีอำนาจในการระบาย กับผู้ประกอบการที่เข้ามาซื้อต่างสมประโยชน์ รู้ว่าการเข้าซื้อข้าวจากรัฐบาลทุกครั้ง รัฐบาลจะขาดทุนในการระบายข้าว เพราะรับจำนำไว้สูงกว่าราคาตลาด โดยเห็นได้จากการประมูลขายข้าวรัฐบาลทุกครั้ง ราคาประมูลจะต่ำกว่าราคาที่รัฐบาลใช้งบประมาณไปรับจำนำไว้ จึงมีการกินตามน้ำ ตัวแทนนักการเมืองไปเรียกรับเงินต้นละหลายพันบาท ขณะผู้ซื้อก็ยอมจ่ายได้

โต๊ะ เพื่อให้ได้ข้าวรัฐในราคาต่ำกว่าตลาด

ในการระบายข้าวสต็อกรัฐบาลยิ่งลักษณะก็เช่นเดียวกัน ในวงการผู้ส่งออกข้าว ต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า บริษัทสยามอินดิโก หรืออดีตบริษัทเพรซิเดนท ซึ่งเคยมีปัญหาในการประมูลข้าวรัฐ กลับมาเป็นตัวแทนของนักการเมือง กินหัวคิวระบายข้าวสต็อกรัฐ แม้การโยกข้อมูลจะทำได้ยาก แต่สิ่งนี้ก็สะท้อนให้เห็นได้จากการส่งออกข้าว ที่กลุ่มผู้ส่งออกข้าวคว่ำบาตรไม่ร่วมประมูลข้าวสต็อกเก่าเพื่อส่งออก ทำให้ปี 2555 เป็นครั้งแรกในรอบหลายสิบปีที่ไทยเสียแชมป์ประเทศผู้ส่งออกข้าว ให้กับอินเดีย และเวียดนาม รวมทั้งจากการที่รัฐบาลจํานำข้าวไว้ราคาสูงกว่าตลาดมากถึงตันละ 1.5-2 หมื่นบาท ทำให้ข้าวไทยส่งออกไปขายแข่งราคากับต่างประเทศไม่ได้

ที่สำคัญการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐหรือจีทูจี ซึ่งรัฐบาลบอกว่ามีต่างประเทศสั่งเข้ามาในปี 2555 รวม 6-8 ล้านตัน เช่น จีน โกตดิวัวร์ บังกลาเทศ และ อินโดนีเซีย แต่จากการตรวจสอบ จากทั้งผู้ส่งออกข้าว ผู้ประกอบการเรือขนส่งสินค้า โรงงานผลิตกระสอบเพื่อบรรจุข้าวส่งออก ไม่พบมีการเตรียมการเพื่อส่งออกข้าวจีทูจี จึงมีความกังขาทั้งหมดว่า ข้าวจีทูจีของรัฐบาล อาจจะไม่ได้ออกไปตามที่รัฐบาลประเทศนั้นสั่งจริง แต่ยังคงวนเวียนขายในประเทศสมมติธรรมาธิรับจํา นำ พันกําไรจากรับจํา นำข้าวราคาสูงกันอีกรอบ

นอกจากนี้จากการตรวจสอบไปยังทูตจีนประจำประเทศไทย ทางทูตจีนกล่าวว่า ไม่มีการสั่งซื้อข้าวจีทูจี จากรัฐบาลไทย เรื่องการขายข้าวจีทูจีกับจีนเป็นเรื่องการเมืองของประเทศไทย ซึ่งฝ่ายค้านมีการนำเรื่องจํา นำข้าวไปอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยนำเส้นทางการจ่ายเงินที่ผิดปกติ การซื้อจีทูจี ไม่มีการจ่ายเงินมาจากจีนที่เป็นผู้ซื้อจริง

ทว่าทางรัฐบาลก็ยังออกมาได้ว่ามีการขายข้าวแบบจีทูจีจริง โดยหน่วยงานวิสาหกิจในจีนมอบให้เอกชนไทยเข้ามาดำเนินการแทน แต่ก็ใช้วิธีการซื้อแปลกๆ แบบหน้าคลังสินค้าหรือเอกซ์แวร์เฮาส์ ไม่ได้ขายแบบผู้ซื้อเปิดแอลซีหรือหนังสือรับรองเครดิต ที่ราคาขายหน้าท่าเรือหรือเอฟโอบี อย่างการค้าต่างประเทศทั่วไปทำกัน

กลุ่มนักวิชาการ อาทิ ทิดอาร์ไอ ที่มีการวิเคราะห์ให้เห็นถึงผลเสียทั้งระยะสั้น ระยะยาว ที่โครงการรับจํา นำข้าว จะทำให้เกิดหนี้เสียหลายแสนล้านบาท ประมาณเบื้องต้นหากรวมค่าใช้จ่ายทุกด้าน เช่น ขาดทุนจากการระบายข้าวได้ราคาต่ำ ขณะที่รัฐบาลรับจํา นำไว้สูง ต้นทุนการเก็บรักษาข้าวที่มีกว่า 10 ล้านตัน (ปกติไทยจะสต็อกข้าวไว้ 3-4 ล้านตัน) ซึ่งจะมีทั้ง เช่นค่าเก็บรักษา ค่าเช่าโกดัง ค่ารมยา ค่าจ้างเซอร์เวย์เยอร์ รวมแล้วประเมินว่าอาจเสียหายถึงปีละ 4 แสนล้านบาท

รวมทั้งยังมีผลเสีย กระทบให้ไม่มีการพัฒนาพันธุ์ข้าวไทย เพราะชาวนาเน้นปลูกข้าวเบาใช้เวลา

ปลูก 3 เดือนก็ขายได้ เพราะการรับจำนำไม่ได้ดูเรื่องคุณภาพข้าว ที่สำคัญทำให้ตลาดข้าวส่งออก ซึ่งไทยสร้างชื่อว่าข้าวหอมมะลิไทย เป็นข้าวพรีเมียมที่ใช้เวลาสร้างมาระยะยาว ต้องทยอยเสียตลาดไป

2.3 สรุปและข้อเสนอแนะ

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้เขียนสรุปได้ว่ากระบวนการดำเนินงานส่วนใหญ่ในโครงการนี้ไม่ได้เป็นไปตามขั้นตอนที่ถูกต้องของกฎหมายหลายประการสอดคล้องกับความเห็นที่มีผู้วิจารณ์โครงการนี้ในตอนต้นว่า โครงการไม่มีความโปร่งใส ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชน อันเป็นการขัดกับหลักนิติธรรม เป็นการใช้กลไกการเมืองซื้อใจชาวนา จนชนะการเลือกตั้ง มีวาระซ่อนเร้นในการทุจริตเชิงนโยบาย หาผลประโยชน์ให้พวกพ้อง มีค่าเตือนให้ยกเลิกโครงการ ด้วยความเป็นห่วงในการใช้งบประมาณและมีการทุจริตเกิดขึ้น แต่รัฐบาลยังยืนยันต้องดำเนินโครงการต่อไป เพราะเป็นสัญญาประชาคม ยกเลิกไม่ได้ การดำเนินนโยบายประชานิยมสุดกู่ จนเกิดผลต่อภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ นโยบายประชานิยมนี้ น่าจะขยายขอบเขตออกไปอีกหากไม่ระงับยับยั้ง เพราะมีผลต่อคะแนนเสียงเลือกตั้ง และมีการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องสูงมีการตั้งเป็นวงการขนาดใหญ่ และไม่มีการควบคุม

แนวทางการดำเนินงานที่ถูกต้องในโครงการนี้ รัฐบาลควรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักความถูกต้องชอบธรรมของกฎหมายหรือที่เรียกว่า หลักนิติธรรม โดยใช้กฎหมายให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ รัฐบาลต้องดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องคำนึงถึงหลักการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ เรายอมรับว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะต้องยอมรับหลักการสำคัญคือ “หลักนิติธรรม” เป็นการปกครองด้วยกฎหมาย โครงการรับจำนำข้าวเป็นบทเรียนราคาแพงสำหรับนักการเมือง เพราะใช้งบประมาณมหาศาล และเสี่ยงต่อการทุจริตในทุกขั้นตอน รัฐธรรมนูญชั่วคราวจึงขีดเส้นไว้ว่า รัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่จะต้องมีบทบัญญัติห้ามบริหารประเทศที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง อันอาจก่อความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ต่อไปนี้ประชานิยมสุดโต่งจะเป็นเรื่องต้องห้าม

บรรณานุกรม

- กำชัย จงจักรพันธ์, 2556, “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”.
- ธานินทร์ กรีวิเชียร, 2552, “หลักนิติธรรม”, พิมพ์ครั้งที่ 2, บริษัท ธนาเพรส จำกัด, หน้า 1.
- วิโรจน์ ณ ระนอง, “โครงการ “ประกันราคาข้าว” ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์”, http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1315200981&grpid=&catid=02&subc...2
- “บอร์ด ธกส.ขงจํานำข้าวขอกรม. 2.9 แสนล้าน ฮ้องกรรอน จ.ม. ร้องรบ. ทบทวนโครงการ”, http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1314841641&grpid=&catid=05&subc...
- “สดง.ยื่นนายกาทุจริตจํานำข้าว 2 ปีเจ้ิงบาน-เจอสารพ้ดปัญหา เนะปิดช่องโหว่สก้ดซ้ารอย”, http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1314369387&grpid=&catid=05&subc...