



ผลกระทบทางการเมืองและเศรษฐกิจของนโยบายแทรกแซงราคาลำไย

Political and Economic Impacts of the Price Intervention Policy on Longan

ภาคพล สายหยุด สาขาเศรษฐศาสตร์เกษตร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

จารึก สิงห์ปรีชา* ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

บทคัดย่อ บทความนี้วิเคราะห์ผลดำเนินงานนโยบายแทรกแซงราคาลำไยจากการหลุดจำนำ การขาดทุนของรัฐ และรายได้ของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น วิเคราะห์รวมถึงกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีต่อผลดำเนินงาน ช่วงปี 2545-2547 รัฐขาดทุนต่อวงเงินที่รัฐใช้แทรกแซงร้อยละ 90.98 เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นต่อวงเงินแทรกแซงเพียงร้อยละ 23.08 รายได้ส่วนหนึ่งตกแก่กลุ่มทุจริตโดยเฉพาะวิธีการสวมสิทธิ์เกษตรกรระบบทุนนิยมโลก โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ อุปทานของนโยบาย และอุปสงค์ของนโยบายเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความไม่โปร่งใส การจ่ายชดเชยส่วนต่างราคาให้เกษตรกรโดยตรงแทนวิธีจากรับซื้อ/รับจำนำ จะลดขั้นตอนความซับซ้อนที่เป็นเหตุของการทุจริต และน่าจะทำให้เม็ดเงินถึงเกษตรกรได้มากขึ้น

คำสำคัญ: นโยบายแทรกแซงราคาลำไย เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

Abstract This article analyzes the performance of the longan price intervention policy by using the rate of forfeiture, the revenue loss to the government, and the change in farmers' income. The study includes an analysis of the policy formulation process and its effect on the policy performance. During year 2002-2004 the government lost 90.98% of its total intervention investment. Farmers' income increased merely 23.08%. Some of the budget was transferred to interest groups particularly by means of stealing the farmers' right. A number of factors ranging from inappropriate policy instruments to opportunistic behavior, contributed to poor policy performance and the tendency towards graft and corruption. Direct deficiency payment (the

* Corresponding author: Charuk Singhapreecha Department of Agricultural and Resource Economics, Faculty of Economics, Kasetsart University, Jatujak, Bangkok, Thailand, 10900. Tel: (+66)02 9428649 to 51, Fax: (+66)02 9428047, e-mail: fecochs@ku.ac.th

difference of target price and market price) to farmers would reduce the complicated procedures, which tended to generate corruption. Using this measure, farmers would likely get more benefit.

Keywords: price intervention policy, longan, political economics, decision-making process of economic policy

บทนำ

ประเทศไทยส่งออกลำไย (*Euphoria longana*) สูงสุดถึงปีละสี่พันล้านบาท สร้างรายได้ให้เกษตรกรปีละห้าถึงแปดพันล้านบาท แหล่งปลูกประมาณร้อยละ 90 อยู่ในภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย พะเยา ลำปาง แพร่ น่าน ตาก และแม่ฮ่องสอน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2550)

สืบเนื่องจากปี 2539 ผลผลิตลำไยสดมีมากกว่าทุกปีที่ผ่านมา รัฐบาลจึงให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อซื้อเตาอบแปรรูปเป็นลำไยอบแห้ง ต่อมาเกษตรกรก็ยิ่งผลิตลำไยสดออกมามากขึ้นเพื่อนำไปแปรรูป จนในปี 2543 เกิดอุปทานส่วนเกินลำไยอบแห้งและราคาลำไยสดตกต่ำ รัฐโดยคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) จึงเข้าแทรกแซงราคา (price intervention) ลำไยอบแห้งโดยวิธีการรับจำนำ ในปี 2543, 2545 และ 2546 ส่วนในปี 2547 เป็นการรับซื้อลำไยสดผลร่วง หลังจากดำเนินการแทรกแซงราคาลำไยเสร็จสิ้น สังคมเกิดข้อกังขาและวิพากษ์วิจารณ์ถึงนโยบายดังกล่าวอย่างกว้างขวาง สื่อมวลชนได้นำเสนอข่าวอย่างต่อเนื่องถึงพฤติกรรมที่ไม่สุจริตในการดำเนินนโยบายโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกระทำความผิดด้วย (คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา, 2548) ซึ่งส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของเกษตรกรผู้ปลูกลำไยและงบประมาณแผ่นดิน บทความนี้จึงสนใจวิเคราะห์ประเด็นผลกระทบของการใช้นโยบายแทรกแซงราคาลำไยดังกล่าวที่มีต่อเกษตรกรและงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้นโยบายนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ และเสนอแนะวิธีแก้ไขปัญหาย่างเหมาะสม โดยใช้กระบวนการกำหนดนโยบายเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economics) เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ร่วมกับการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายแทรกแซงราคาลำไยของรัฐ

การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายแทรกแซงราคาลำไยที่มีปรากฏแล้ว ได้แก่ ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (2548) ศึกษาบริบทและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของโครงการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545-2546 และ คณิต ลิขิตวิทยาวุฒิ (2550) ศึกษาผลการจัดการสินค้าลำไยปี 2545-2549 ขณะที่ Breton (1974) ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งมีแนวคิดว่างานนโยบายเศรษฐกิจเป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่มีอุปสงค์ อุปทาน และตลาดเช่นเดียวกับสินค้าและบริการทั่วไป งานชิ้นนี้มีการแจกแจงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทานอย่างชัดเจน ซึ่งมีผู้ใช้กรอบคิดลักษณะนี้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะนโยบายการค้าระหว่างประเทศ บทความตรวจสอบความก้าวหน้าทางวิชาการในเรื่องนี้

ปรากฏใน Meier (1989) ส่วนการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยปรากฏครั้งแรกใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2523) แต่งานชิ้นแรกนี้ยังขาดกรอบการวิเคราะห์ที่รอบด้าน ต่อมา รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532) ได้ปรับปรุงแบบจำลองและกรอบการวิเคราะห์ให้เหมาะสมต่อการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจของไทยมากขึ้น โดยเพิ่มการพิจารณาถึงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (super structure) และความเป็นไปในระบบทุนนิยมโลก (world capitalism) เข้าในแบบจำลองกระบวนการกำหนดนโยบายของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอคลาสสิก ซึ่งพิจารณาเพียงปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของนโยบาย ถัดจากนั้น ธรรมวิทย์ เทิดอุดมธรรม (2550) ได้นำแบบจำลองดังกล่าวมาใช้วิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเขตการค้าเสรีของรัฐบาลไทย

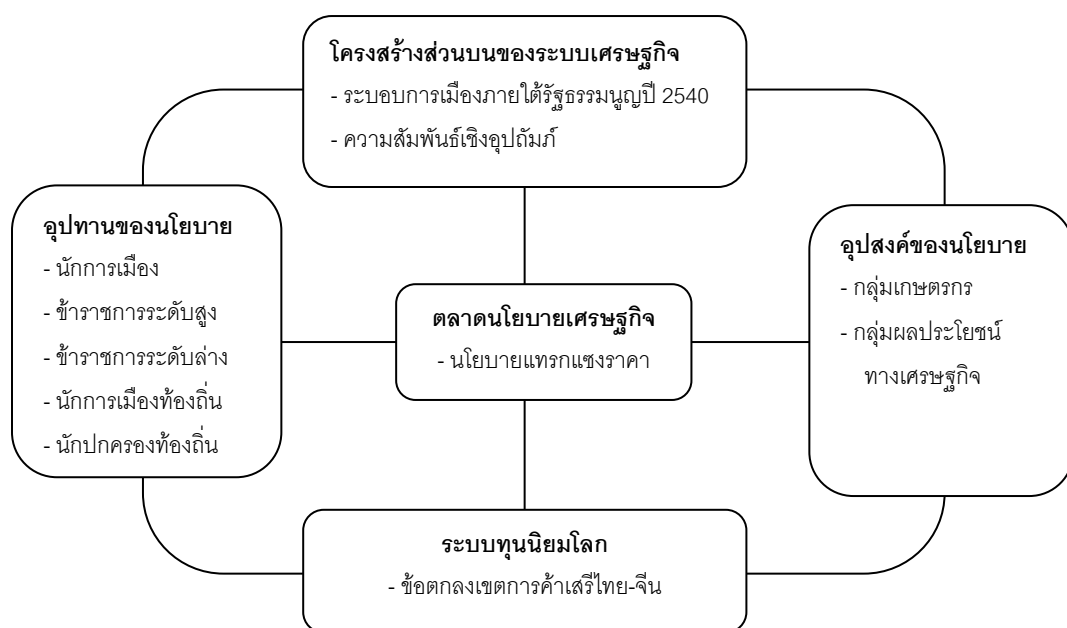
สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ วิเคราะห์ถึงผลดำเนินงานตามนโยบายแทรกแซงราคาลำไยจากอัตราการผลิตจำนำ อัตราการขาดทุนของรัฐต่อวงเงินที่รับจำนำ/รับซื้อ และอัตรารายได้ของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้นจากส่วนต่างราคาผลผลิตทั่วไปกับผลผลิตที่รับจำนำ/รับซื้อ จากนั้นวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายแทรกแซงราคาลำไยในแง่มุมเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยประยุกต์ใช้แบบจำลองของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532) ซึ่งวิเคราะห์ครอบคลุม 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545-2546 และมาตรการรับซื้อลำไยสดรวมเพื่อแปรรูปเป็นลำไยอบแห้งปี 2547 ทั้งสองมาตรการนี้ถูกตั้งข้อสงสัยจากสังคมในประเด็นผลประโยชน์แอบแฝงและความไม่โปร่งใสอย่างกว้างขวาง เนื้อหาต่อจากนี้นำเสนอกรอบแนวคิดและทฤษฎี วิธีการศึกษา ผลการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายแทรกแซงราคาลำไย และการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย ตามด้วยสรุปและข้อเสนอแนะ

กรอบแนวคิดและทฤษฎี

ฐานคิดในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายมาจากแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอคลาสสิก (neo-classical political economics) ซึ่งมีแนวคิดว่านโยบายเศรษฐกิจเป็น “สินค้า” (commodity) ชนิดหนึ่ง โดยมีอุปสงค์และอุปทานเหมือนสินค้าและบริการทั่วไป แนวคิดนี้สามารถใช้อธิบายพฤติกรรม ปรากฏการณ์ และสถาบันทางการเมืองและสังคมได้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532) แบบจำลองสำนักนี้พิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานในตลาดนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น แบบจำลองเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายการค้าของ Rodrik (1995) เสนอให้ด้านอุปสงค์ของนโยบายการค้าประกอบด้วย อรรถประโยชน์ของปัจเจกบุคคล (individual preferences) และ กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ส่วนด้านอุปทาน ประกอบด้วย อรรถประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบาย (policy-maker preferences) และโครงสร้างทางสถาบันของรัฐบาล (institutional structure of government)

อย่างไรก็ตาม แบบจำลองทั่วไปของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอคลาสสิกจะไม่สามารถอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากละเลยบทบาทของระบบทุนนิยมโลกและโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532) จึงปรับปรุง

แบบจำลองและกรอบการวิเคราะห์ขึ้น โดยเพิ่มการพิจารณาถึงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ และความเป็นไปในระบบทุนนิยมโลก เพื่อให้ครอบคลุมและเหมาะสมต่อการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจของไทย ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้อาศัยกรอบคิดนี้ในการวิเคราะห์ภายใต้ข้อสมมติว่า การก่อเกิดของนโยบายแทรกแซงราคาลำไยเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยที่สำคัญ 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ระบบทุนนิยมโลก โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ อุปทานของนโยบาย และอุปสงค์ของนโยบาย (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 แบบจำลองกระบวนการกำหนดนโยบายแทรกแซงราคาลำไยที่ใช้ในการศึกษา
ที่มา: พัฒนาจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532)

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายต่อค่าใช้จ่ายของรัฐและรายได้ของเกษตรกร อันเนื่องมาจากการดำเนินงานตามนโยบาย โดยพิจารณาจากอัตราการหลุดจำนำ อัตราการขาดทุนของรัฐ ต่อวงเงินที่ใช้แทรกแซง และอัตรารายได้ของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้นจากส่วนต่างราคาผลผลิตทั่วไปกับผลผลิตที่รับจำนำ/รับซื้อ จากนั้นวิเคราะห์หาปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์การดำเนินงานที่เกิดขึ้น โดยอาศัยการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายในแง่มุมเศรษฐศาสตร์การเมือง ประกอบด้วย ระบบทุนนิยมโลก โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ อุปทานของนโยบาย และอุปสงค์ของนโยบาย

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ซึ่งได้จากการรวบรวมเอกสารของหน่วยงานภาครัฐและสถาบันที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมการค้าภายใน

กรมศุลกากร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) องค์การคลังสินค้า (อคส.) คชก. และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อีกส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) นักวิชาการพาณิชย์ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับสินค้าลำไยโดยตรงของกรมการค้าภายในกระทรวงพาณิชย์ วันที่ 15 พฤษภาคม 2549 ณ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ และสัมภาษณ์เกษตรกรเป็นรายบุคคลจำนวน 38 ราย ในอำเภอฝางและอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 26-28 มกราคม 2550 รวมทั้งมีการไปสัมภาษณ์กลุ่มผู้ปลูกในตำบลบ้านแปะ อำเภอจอมทอง จำนวน 10 ราย วันที่ 28 มกราคม 2550

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายแทรกแซงราคาลำไย เพื่อตอบประเด็นที่ว่า การใช้นโยบายแทรกแซงราคาลำไยส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรและงบประมาณของรัฐมากน้อยเพียงใด และส่วนที่ 2 เป็นผลการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อตอบประเด็นข้อสงสัยถึงผลการดำเนินงานตามนโยบายแทรกแซง

การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายแทรกแซงราคาลำไย

ในปี 2545-2546 รัฐบาลเข้าแทรกแซงราคาโดยการรับจำนำลำไยอบแห้งเพื่อเก็บรักษาและทยอยออกจำหน่ายในช่วงเวลาถัดไป โดยในปี 2545 คชก. ได้มอบให้ อคส. และ อ.ต.ก. เป็นหน่วยงานดำเนินการรับจำนำโดยออกไปประทวนให้แก่เกษตรกรนำไปขึ้นเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (อ.ก.ส.) ทั้งนี้มีการกำหนดราคารับจำนำลำไยอบแห้งเกรด AA ไว้ที่กิโลกรัมละ 72 บาท เกรด A กิโลกรัมละ 54 บาท และเกรด B กิโลกรัมละ 36 บาท ระยะเวลารับจำนำตั้งแต่เดือนกรกฎาคมจนถึงวันที่ 15 ตุลาคม 2545 ระยะเวลาไถ่ถอนภายใน 3 เดือนนับจากเดือนที่รับจำนำ ส่วนการดำเนินงานรับจำนำปี 2546 คชก. ดำเนินการเช่นเดียวกับปี 2545 ระยะเวลารับจำนำตั้งแต่เดือนกันยายนจนถึงธันวาคม แต่ในปี 2546 เฉพาะเกษตรกรรายย่อยและสหกรณ์เท่านั้นที่มีสิทธิ์จำนำ

การแทรกแซงปี 2547 เป็นการรับซื้อลำไยสดผลร่วงจากเกษตรกรมาแปรรูปเป็นลำไยอบแห้ง โดย คชก. มอบหมายให้ อ.ต.ก. เป็นหน่วยงานรับซื้อผลสด แล้วจ้างบริษัทปอเฮง อินเตอร์เทรด จำกัด แปรรูปลำไยอบแห้งจัดส่งให้ อ.ต.ก. โดยกำหนดราคารับซื้อลำไยสดเกรด AA กิโลกรัมละ 15 บาท เกรด A กิโลกรัมละ 10 บาท เกรด B กิโลกรัมละ 5 บาท ระยะเวลารับซื้อ ณ วันที่ 13 กรกฎาคมจนถึงวันที่ 9 กันยายน 2547 การดำเนินการของบริษัทฯ มีขอบเขตตั้งแต่ คัดร่อนเกรดลำไย จัดรถขนส่งลำไยสดไปโรงอบแห้ง การอบแห้ง คัดร่อนเกรดลำไยอบแห้ง จัดซื้อกล่อง ถุงพลาสติกและการบรรจุ รวมถึงจัดรถขนส่งไปยังคลังสินค้าและโกดังเก็บรักษาของ อ.ต.ก. ในอัตราเหมาจ่าย 21.13 บาท/กก.แห้ง (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7) และจ้างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ตรวจสอบคุณภาพลำไยสดและลำไยอบแห้ง รวมทั้งวางระบบกำกับและควบคุมข้อมูลกลางเพื่อการตรวจสอบปริมาณและแหล่งที่มาของลำไยอบแห้ง

จากตารางที่ 1 เมื่อพิจารณาผลกระทบจากนโยบายแทรกแซงในปี 2545-2547 ที่มีต่อการสูญเสียงบประมาณแผ่นดิน มีข้อสังเกตว่าในปี 2545 มีการใช้วงเงินสูงสุด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรับจํานาผลผลิตของเกษตรกรรายใหญ่ แต่ปี 2546 รัฐกำหนดสิทธิจํานาลำไยอบแห้งให้เฉพาะเกษตรกรรายย่อยและสหกรณ์เท่านั้น ทำให้วงเงินที่ใช้รับจํานาลดลง ส่วนปี 2547 รัฐรับซื้อลำไยสดแทนการรับจํานาลำไยอบแห้ง ส่งผลให้เกษตรกรไม่ต้องยุ่งยากในการอบแห้งจึงนำลำไยไปขายให้รัฐมากขึ้น ขณะที่ในปี 2546 ผลผลิตเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 99.79) หลุดจํานา ขณะที่ปี 2545 มีอัตรามูลค่าหลุดจํานาน้อยกว่า (ร้อยละ 75) ทั้งนี้เนื่องจากปี 2546 เป็นการรับจํานาจากเกษตรกรรายย่อยเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมักไม่มีกำลังไถ่ถอนและไม่มีความชำนาญด้านการตลาด ต่างกับปี 2545 ที่มีกลุ่มเกษตรกรรายใหญ่มอบอยู่ด้วย

ในปี 2547 รัฐขาดทุนมากที่สุด ส่วนหนึ่งเพราะบริษัทเอกชนไม่ส่งมอบลำไยอบแห้งให้รัฐตามสัญญา ทำให้ผลผลิตอบแห้งขาดหายไปถึง 49,985.41 ตันแห้ง หรือคิดเป็น 164,951.84 ตันสด ส่งผลให้รัฐขาดทุนจากการใช้เงินรับซื้อลำไยสดจากเกษตรกรแต่แล้วไม่ได้รับมอบลำไยอบแห้งจากบริษัทเอกชน คิดเป็นมูลค่า 1,812.82 ล้านบาท อีกทั้งยังขาดทุนจากการจำหน่าย 2,342.29 ล้านบาท อันเนื่องมาจากลำไยอบแห้งปี 2546-2547 ต้องนำไปบุงเปลือกเพื่อไม่ให้ไปปนกับผลผลิตที่ออกใหม่ในปีถัดไป ในเดือนตุลาคม 2550 รัฐขายลำไยบุงเปลือกทั้งหมดดังกล่าวให้บริษัทเอกชนได้ในราคา 5 บาท/กก.

ปี 2545 รัฐขาดทุนจากการทำลายลำไยอบแห้งที่ไม่มีคุณภาพ 1,353.12 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม อัตราการขาดทุนของรัฐต่อวงเงินที่ใช้แทรกแซงในปี 2545 ยังต่ำกว่าในปี 2546-2547 เนื่องจากปี 2545 มีอัตราการหลุดจํานาน้อยกว่าปี 2546 และลำไยอบแห้งจำหน่ายได้ราคาสูงกว่าปี 2546-2547 เนื่องจากไม่ต้องบุงเปลือกก่อนจำหน่าย

เมื่อพิจารณาอัตรารายได้เกษตรกรที่เพิ่มขึ้นต่อวงเงินที่รัฐใช้รับจํานา/รับซื้อพบว่า ปี 2546 อัตรารายได้เพิ่มขึ้นมากที่สุดร้อยละ 27.56 ขณะที่ในปี 2545 และปี 2547 เกษตรกรมีอัตรารายได้เพิ่มขึ้นไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ ร้อยละ 22.50 และ 22.36 ตามลำดับ

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายแทรกแซงราคาลำไย ปี 2545-2547

รายการผลการดำเนินงาน	2545	2546	2547	รวม
1. วงเงินที่รับจำนำ/ซื้อสด รวมค่าแปรรูป (ล้านบาท)	4,843.42	1,332.75	4,378.36	10,554.53
2. มูลค่าหลุดจำนำ (ล้านบาท)	3,632.39	1,329.94		4,962.33
3. ขาดทุนจากบริษัทโปเฮงฯ ไม่ส่งมอบลำไยอบแห้ง (ล้านบาท)			1,812.82	1,812.82
4. ขาดทุนจากการจำหน่าย (ล้านบาท)	1,696.69	1,161.21	2,342.29	5,200.20
5. ขาดทุนจากการทำลายสต็อกและสต็อกสูญหาย (ล้านบาท)	1,353.12	1.19	17.73	1,372.04
6. ค่าใช้จ่ายในการบริหาร (ล้านบาท)	636.47	182.45	398.55	1,217.47
7. ขาดทุนรวมทั้งหมด (ล้านบาท)	3,686.28	1,344.85	4,571.40	9,602.53
8. รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้นจากนโยบาย (ล้านบาท)	1,089.80	367.31	979.15	2,436.27
อัตรามูลค่าหลุดจำนำต่อมูลค่ารับจำนำ (ร้อยละ)	75.00	99.79		87.39
อัตราขาดทุนต่อวงเงินที่รับจำนำ/รับซื้อ (ร้อยละ)	76.11	100.91	104.41	90.98
อัตรารายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้นต่อวงเงินที่รับจำนำ/รับซื้อ (ร้อยละ)	22.50	27.56	22.36	23.08

ที่มา: จากการคำนวณ (ดูตารางผนวกที่ 1-3)

การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย

ในตอนนี้นั้นเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในแง่มุมเศรษฐกิจการเมืองเพื่อหาคำตอบว่าทำไมผลการดำเนินงานตามนโยบายจึงไม่ประสบผลสำเร็จ และทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณมหาศาลดังแสดงข้างต้นแล้ว ผลการศึกษาภายใต้แบบจำลองกระบวนการกำหนดนโยบายในที่นี้ ประกอบด้วย 4 ส่วน คือ ระบบทุนนิยมโลก โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจอุปทานของนโยบาย และอุปสงค์ของนโยบาย รายละเอียดดังนี้

1) ระบบทุนนิยมโลก

การที่รัฐบาลไทยดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดและเข้าร่วมชุมชนทุนนิยมโลก โดยการเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำให้ปัจจัยภายนอกประเทศมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศ และไทยจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจในฐานะประเทศคู่ค้า ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายแทรกแซงราคาลำไยที่นักวิชาการของภาครัฐตระหนักอยู่แล้วว่าการแทรกแซงราคาลำไยจะส่งผลให้เกิดปัญหาอุปทานส่วนเกินของลำไยรุนแรงเพิ่มขึ้นในระยะยาว¹ แต่ภาครัฐก็ยังเดินหน้าแทรกแซงราคาลำไยอย่างต่อเนื่องถึง 3 ปี (ปี 2545-2547) โดยคาดหวังว่าไทยจะสามารถส่งออกลำไยสดและลำไยอบแห้งไปตลาดจีนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องเสียภาษีศุลกากรตามข้อตกลง

¹ จากการสัมภาษณ์นักวิชาการพาณิชย์ผู้รับผิดชอบโดยตรงสินค้าลำไยโดยตรงท่านหนึ่งในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ได้ให้ความเห็นว่าการแทรกแซงราคาลำไยเกิดจากการผลักดันของนักการเมือง นโยบายนี้ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาอุปทานส่วนเกิน เพราะเป็นการจูงใจให้เกษตรกรปลูกลำไยเพิ่มขึ้นและเสนอแนะว่าราคาลำไยควรเป็นไปตามกลไกตลาด

เขตการค้าเสรีไทย-จีน (Free Trade Area, FTA)² แต่เมื่อไทยได้เปิดการค้าเสรีกับจีนแล้ว ปรากฏว่าไทยกลับไม่ได้รับประโยชน์จากการส่งออกลำไยอย่างที่คาดหวังไว้ เนื่องจากผู้ประกอบการของฝ่ายไทยต้องเผชิญกับการกีดกันทางการค้าโดยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barrier, NTB) โดยเฉพาะความเข้มงวดในการตรวจสอบพืชตกค้างและสารฟอสฟอไรต์ออกไซด์³ ส่งผลให้การส่งลำไยและผลิตภัณฑ์เข้าไปขายในจีนมีความยากลำบากขึ้น จากข้อมูลของกรมศุลกากร (2550) พบว่า ปี 2549 ไทยมีปริมาณส่งออกลำไยไปจีนลดลงจากปี 2546 ถึงร้อยละ 47.08 แนวโน้มการส่งออกลำไยไปจีนลดลงอย่างต่อเนื่องภายหลังจากการทำข้อตกลงดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ส่งออกไทยต้องส่งออกทางชายแดนผ่านประเทศพม่าและลาวเพิ่มขึ้น⁴ เพราะจีนไม่เข้มงวดในการตรวจสอบพืชตกค้างของลำไยอบแห้งจากประเทศเหล่านี้ (คณิต ลิขิตวิทยาวุฒิ, 2550)

2) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้ลดกลไกการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรลง โดยเพิ่มอำนาจวุฒิสภาและองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบทดแทน ซึ่งเท่ากับเป็นการลดอำนาจกลไกตลาดภายในลงและเพิ่มอำนาจตลาดภายนอกผ่านกลไกกฎหมายและองค์กรภายนอก (สุรศักดิ์ ไชยธนกิจ, 2550) แต่เมื่อรัฐบาลของพรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้ง (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ถึง 19 กันยายน 2549) โดยมีคะแนนเสียงท่วมท้นเป็นเสียงข้างมากในสภา ปรากฏว่ากระบวนการตรวจสอบรัฐบาลโดยองค์กรอิสระในขณะนั้นกลับอ่อนแอ เนื่องจากบุคคลในตำแหน่งองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบมิได้ทำให้สังคมไว้วางใจ ซึ่งน่าเชื่อว่าจะเกิดจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2544) การคานอำนาจของ ส.ส. ฝ่ายค้านซึ่งมีคะแนนเสียงในสภาน้อยกว่าซีกรัฐบาลมาก ก็มีข้อจำกัดมากในการเปิดอภิปรายและการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

นโยบายแทรกแซงราคาลำไยก็มิอาจหลีกเลี่ยงอำนาจแทรกแซงทางการเมืองได้เช่นกัน แม้ คชก.จะเป็นผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายแทรกแซง แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็ประกอบไปด้วย นักการเมือง

² ในการประชุม ASEAN-China Summit วันที่ 4 พฤศจิกายน 2545 ณ ประเทศกัมพูชา ผู้นำอาเซียนและจีนได้ลงนามข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่จะลดภาษีนำเข้าสินค้าพืชผักศุลกากรที่ 01-08 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 และภาษีจะลดลงเหลือ 0% ภายในปี 2549 จากนั้นได้มีการลงนามตกลงเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ระหว่างไทย-จีน เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2546 ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน สำคัญสำคัญของความตกลงครอบคลุมเรื่องการลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ทุกรายการ ตามพิกัดศุลกากรที่ 07-08 (รวมทั้งลำไยและผลิตภัณฑ์) ให้เหลือ 0% ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2548)

³ คุรยละเอียดมาตรการการค้าที่ไม่ใช่ภาษีของจีนกับการนำเข้าผลไม้ไทยเพิ่มเติมได้ใน อักษรศรี พานิชสาส์น (2547)

⁴ ส่งออกตามเส้นทางขนส่งทางเรือเชียงแสนและทางบกที่ด่านแม่สายจังหวัดเชียงราย เพื่อเปลี่ยนเป็นสินค้าของประเทศพม่าและลาวในการส่งออกไปยังตลาดปลายทางที่เมืองสิบสองปันนา มณฑลยูนนาน ประเทศจีน (คณิต ลิขิตวิทยาวุฒิ, 2550: 90)

ฝ่ายบริหารและข้าราชการระดับสูง⁵ ความต้องการของฝ่ายการเมืองน่าจะเป็นแรงผลักดันสำคัญให้เกิดนโยบายแทรกแซงราคาลำไย (กล่าวรวบละเอียดในหัวข้อถัดไป) และน่าเชื่อได้ว่าเป็นเหตุให้นโยบายแทรกแซงราคาลำไยมีช่องโหว่ให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

จากการที่รัฐธรรมนูญปี 2540 เชื้อให้รัฐบาลสมัยนั้นมีอำนาจกำหนดนโยบายแทรกแซงราคาลำไยได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เกิดผลดีในแง่ที่สามารถกำหนดนโยบายสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจมักตกอยู่ในสภาพขาดข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ (Wintrobe, 1998)

3) อุปทานของนโยบาย

ผู้มีบทบาทกำหนดนโยบายแทรกแซงราคาลำไย ประกอบด้วย นักการเมือง กลุ่มข้าราชการระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ อาทิ ข้าราชการระดับล่าง นักการเมืองท้องถิ่น และนักปกครองท้องถิ่น

นโยบายแทรกแซงราคาลำไยเกิดขึ้นตามมติของ คชก.⁶ ที่คณะกรรมการประกอบไปด้วย นักการเมืองฝ่ายบริหารและข้าราชการระดับสูง ซึ่งเป็นชนชั้นนำทางอำนาจ (power elites) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานโดยตรง อย่างไรก็ตามนโยบายแทรกแซงราคาลำไยก็น่าจะเกิดจากอำนาจและความต้องการของฝ่ายการเมืองเป็นหลัก ดังเห็นได้จากการตรวจสอบจากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล ในกรณีของโครงการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545 มีนักการเมืองที่ถูกตั้งข้อสงสัยว่าอยู่เบื้องหลังการกำหนดราคารับจำนำ คือ นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รมช.ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในขณะนั้น ซึ่งถูกประธานคณะทำงานตรวจสอบการทุจริตโครงการรับจำนำลำไยอบแห้งของฝ่ายค้าน คือ นายสุวิทย์ พะลัง ส.ส.ชุมพร พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวหาว่า ใช้อำนาจรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการพัฒนาลำไยครบวงจร เข้าไปผลักดันเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การแทรกแซงและกำหนดราคารับจำนำลำไยอบแห้งในการประชุม คชก. เพื่อเอื้อประโยชน์ให้เกิดการทุจริต อีกทั้งยังทำหนังสือเสนอความเห็นให้ คชก. กำหนดราคารับจำนำลำไยอบแห้งเกรด AA กิโลกรัมละ 80 บาท เกรด A กิโลกรัมละ 60 บาท เกรด B กิโลกรัมละ 40 บาท (ผู้จัดการออนไลน์, 2545) แต่สุดท้าย คชก. มีมติกำหนดราคารับจำนำต่ำกว่าข้อเสนอดังกล่าวเล็กน้อย โดยกำหนดให้ราคารับจำนำลำไย เกรด AA อยู่ที่กิโลกรัมละ 72 บาท

⁵ คชก. ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รมว.กระทรวงพาณิชย์ รมว.กระทรวงการคลัง และ รมว.กระทรวงเกษตรฯ เป็นรองประธาน ผู้แทนจากส่วนราชการเป็นกรรมการ อธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งสิ้น 20 คน (ราชกิจจานุเบกษา, 2534)

⁶ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 ระบุให้ คชก. มีหน้าที่ 6 ประการ ได้แก่ เสนอแนะนโยบายและมาตรการต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ กำหนดมาตรการและเงื่อนไข พิจารณากำหนดสินค้าเกษตรและราคาเป้าหมายนำ พิจารณานุมัติการใช้เงิน และดำเนินการและประสานงาน (ราชกิจจานุเบกษา, 2534)

เกรด A กิโลกรัมละ 54 บาท และเกรด B กิโลกรัมละ 36 บาท สูงกว่าราคารับจำนำปี 2543 ซึ่งมีราคารับจำนำกิโลกรัมละ 44.10 30.80 และ 17.50 หรือเพิ่มขึ้นจากปี 2545 กิโลกรัมละ 27.90 23.20 18.50 บาท ตามลำดับ การกำหนดราคารับจำนำในระดับที่สูงเกินไปในปี 2545 น่าจะเป็นสาเหตุให้อัตรามูลค่าหลุดจำนำต่อวงเงินรับจำนำสูงถึงร้อยละ 87.39 (ดูตารางที่ 1) เพราะจูงใจให้เกษตรกรขายขาดให้รัฐมากกว่าตั้งใจไถ่ถอนคืน นอกจากนี้ไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่านักการเมืองมีเจตนาเอื้อประโยชน์ให้ผู้ทุจริตกอบโกยผลประโยชน์ได้มากขึ้นจากการสวมสิทธิ์เกษตรกร อย่างไรก็ตามการกำหนดราคารับจำนำสูงเกินไปย่อมส่งผลให้กลไกตลาดถูกบิดเบือน และเกิดปัญหาอุปทานส่วนเกินตามมาในที่สุด จะเห็นได้จากรัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงราคาลำไยต่อเนื่องในปีถัดมา (ปี 2546- 2547)

แม้มีบทเรียนความเสียหายในปี 2545 -2546 ชัดเจน ในปี 2547 รัฐบาลยังยืนยันที่จะใช้นโยบายแทรกแซงราคาลำไยโดยที่มิได้คำนึงถึงกลไกตลาด โดยกระทรวงเกษตรฯ ได้ทำหนังสือขอเปลี่ยนแปลงมติคชก. เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2547 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2547ก) และ 1 กรกฎาคม 2547 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2547ข) ในสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการในการแทรกแซงราคา ซึ่งเกิดขึ้นหลังที่คชก. ได้มีมติออกมากแล้วเมื่อ 16 มิถุนายน (กรมการค้าภายใน, 2547) เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ พบว่า จากเดิมที่กระทรวงเกษตรฯ จะต้องนำเงินที่กู้ยืมจากธนาคารของรัฐไปจัดสรรให้สถาบันเกษตรกรและผู้ประกอบการที่มีความสามารถ กู้ยืมไปดำเนินการแทรกแซงรับซื้อลำไยสดจากเกษตรกรในราคาตลาดแล้วนำไปแปรรูปเป็นลำไยอบแห้ง (ซึ่งมาตรการนี้ถูกนำไปใช้ในปี 2548⁷) แต่ถูกเปลี่ยนเป็นว่ากระทรวงเกษตรฯ มอบหมายให้ อ.ต.ก. เปิดหน่วยรับซื้อลำไยสดเอง และทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนรับเอาลำไยสดไปอบแห้ง แล้วจึงส่งมอบลำไยอบแห้งคืนให้ อ.ต.ก. ตามรายละเอียดกล่าวแล้วข้างต้น การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายจากการเพิ่มขึ้นตอน กระบวนการ และวิธีดำเนินงานทำให้ยุ่งยากซับซ้อน จากการตรวจสอบของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา (2548) ได้ระบุว่าผู้ที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญนี้ คือ นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รมว.กระทรวงเกษตรฯ ในขณะนั้น และยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าเป็นการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่และไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่าเป็นการกระทำที่ทุจริต แม้นโยบายดังกล่าวเป็นความตั้งใจที่จะช่วยเหลือเกษตรกร แต่ก็น่าเชื่อได้ว่าขั้นตอนที่ซับซ้อนขึ้นนั้นได้กลายเป็นช่องโหว่ให้เกิดการทุจริตได้ง่ายขึ้นกว่ามาตรการแปรรูปลำไยอบแห้งที่ใช้ในปี 2548 และมาตรการการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545-2546

⁷ มาตรการแปรรูปลำไยอบแห้งปี 2548 รัฐใช้กลไกตลาดจัดการผลผลิต โดยไม่รับซื้อและไม่รับจำนำ แต่จะสนับสนุนสถาบันเกษตรกรที่มีศักยภาพในการผลิตและรวบรวมลำไยอบแห้งจากสมาชิกเพื่อจำหน่ายเอง โดยรัฐจะให้การสนับสนุนเงินกู้จากกองทุนส่งเสริมเกษตรกร และ ธ.ก.ส. ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี อีกทั้งช่วยชดเชยค่าใช้จ่ายในการขนส่งและเก็บรักษาลำไยอบแห้งปี 2548 ให้แก่สถาบันเกษตรกร (คณิต ลิขิตวิทย์วุฒิ, 2550)

ในส่วนของการชำระการระดับสูงโดยเฉพาะชำระการในกระทรวงเกษตรฯ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาลำไยของไทยโดยตลอด ทั้งในระดับการตัดสินใจเชิงนโยบายและการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ จากผลการการสอบสวนของ พล.ต.อ.เสรีพิศุทธ์ เตมียาเวส จเรตำรวจแห่งชาติ ในฐานะประธานคณะกรรมการการสอบสวนทุจริตโครงการแปรรูปและการตลาดลำไยอบแห้งปี 2547 พบว่ามีชำระการกระทรวงเกษตรฯ เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 11 ราย ประกอบด้วย ชำระการระดับ 10 จำนวน 3 ราย ระดับ 9 จำนวน 3 ราย และระดับ 8 จำนวน 5 ราย ทั้งนี้แบ่งเป็น 2 คณะทำงาน คือ คณะกรรมการเตรียมการโครงการแปรรูปและการตลาดลำไยอบแห้งปี 2547 ซึ่งตามคำสั่งของ อ.ต.ก. ที่ 131/2547 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2547 มีมติรับบริษัทปอเฮง อินเตอร์เทรด จำกัด ไว้พิจารณาคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการฯ แม้บริษัทปอเฮงอินเตอร์เทรด ขาดคุณสมบัติตามประกาศเชิญชวนของกระทรวงเกษตรฯ⁸ และอีกชุดหนึ่งเป็นคณะกรรมการจัดจ้างและจำหน่ายลำไยอบแห้งปี 2547 ตามคำสั่งของ อ.ต.ก. ที่ 131/2547 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2547 ได้มีการตรวจผู้ประกอบการที่เสนอเข้าร่วมโครงการ 4 รายจาก 5 ราย และพบว่าขาดคุณสมบัติตามประกาศแต่ไม่ตรวจสอบคุณสมบัติของบริษัทปอเฮง อินเตอร์เทรด ในเรื่องฐานะการเงินและความรู้ความชำนาญด้านแปรรูป ทำให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีความผิดที่เป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและร่วมกันกระทำความผิดโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าเสนอราคารายใดให้สิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ประกอบด้วยกฎหมายอาญามาตรา 83

ผลการสอบสวนชี้ชัดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้ง 11 ราย ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและก่อให้เกิดความเสียหายโดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา 157 ได้มีการส่งสำนวนการสอบสวนให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการต่อแล้ว โดยผลการสอบสวนไม่สามารถเอาผิดนายบรรพต หงษ์ทอง ในฐานะคณะกรรมการบริหาร อ.ต.ก. และปลัดกระทรวงเกษตรฯ ได้ เนื่องจากไม่มีส่วนในการพิจารณาคัดเลือกคุณสมบัติบริษัทเอกชนเข้าร่วมโครงการฯ และเจ้าหน้าที่ทั้งหมดที่สอบสวนไปแล้วนั้นไม่ได้ขัดทอดถึงผู้สั่งการหรือนักการเมืองที่อยู่เบื้องหลัง (ผู้จัดการออนไลน์, 2548ก) อย่างไรก็ตามชำระการระดับสูงทั้ง 11 ราย ได้ออกสมุดปกขาวชี้แจงว่า การทำงานถูกกดดันจากเงื่อนเวลาที่บีบคั้นจากนโยบายรัฐบาล อีกทั้งปลัดกระทรวงเกษตรฯ และ รมว.กระทรวงเกษตรฯ ได้รับรู้การดำเนินงานทุกขั้นตอน แต่เหตุที่ส่งผลให้การดำเนินนโยบายเกิดการทุจริตก็เนื่องด้วยการการบริหารจัดการของ อ.ต.ก. (ผู้จัดการออนไลน์, 2548ข)

⁸ ดูรายละเอียดการตรวจสอบการทุจริตเพิ่มเติมได้จาก คณะกรรมการการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา (2547) และ คณะกรรมการการการปกครอง วุฒิสภา (2548)

ในส่วนของการชำระค่าธรรมเนียมระดับล่าง นักการเมืองท้องถิ่น และนักปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา (2548) ได้พิจารณาตรวจสอบพบว่า เกิดการทุจริตหลายลักษณะในโครงการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545 เช่น การแจ้งปริมาณเท็จ การสวมสิทธิ์เกษตรกร การร่วมกันตรวจสอบคุณภาพและคัดเกรดลำไยอบแห้งจากเกรด A และ B ให้เป็นเกรด AA เป็นต้น ผลการตรวจสอบพบว่าการกระทำความผิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงาน ประกอบกับผลการตรวจสอบของคณะพนักงานสืบสวนสอบสวนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ส่งผลการสอบสวนการทุจริตโครงการแปรรูปและการตลาดลำไยอบแห้งปี 2547 มีพยานหลักฐานว่าพนักงาน อ.ต.ก.ประจำหน่วยรับซื้อ ผู้รวบรวมเอกสารการขึ้นทะเบียนเกษตรกร (ลย.1) และผู้ประกอบการหน่วยรับซื้อร่วมกันฉ้อโกง ซึ่งพนักงาน อ.ต.ก.ประจำหน่วยรับซื้อที่ทุจริตมีจำนวน 47 ราย นอกจากนี้ยังมีกำนันผู้ใหญ่บ้านและนักการเมืองท้องถิ่นรวม 5 รายที่ถูกกล่าวหาและถูกแจ้งความดำเนินคดี (มติชน, 2548)

จากข้อมูลเชิงประจักษ์สามารถจำแนกวิธีการทุจริตได้สองวิธี วิธีแรก คือ *การสวมสิทธิ์เกษตรกร* เริ่มจากขั้นตอนการออกไปรับรองเกษตรกรผู้ปลูกลำไย ตั้งแต่รูปแบบของแบบฟอร์มและวิธีการที่กำหนดให้เกษตรกรเป็นผู้กรอกข้อมูลและรับรองความถูกต้องด้วยตนเอง พร้อมกับให้มีพยานเป็นบุคคลที่เชื่อถือได้เป็นผู้ลงนามรับรองอีกครั้ง แล้วจึงส่งให้คณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาออกไปรับรองให้เกษตรกร ซึ่งเกิดความหละหลวมในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ประกอบกับข้อจำกัดของเวลา จึงมีการกรอกข้อมูลปริมาณผลผลิตมากกว่าความเป็นจริง และมีการออกไปรับรองให้แก่ผู้ทุจริตที่มีได้เป็นเกษตรกรจริงเกิดขึ้น จากนั้นเกษตรกรก็นำสิทธิ์ที่ได้มาไปขายต่อในราคา 2,000-4,000 บาทให้ผู้สวมสิทธิ์ต่อไป (คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา, 2547)

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ พบว่า เหตุผลสำคัญที่ทำให้เกษตรกรยอมให้มีการสวมสิทธิ์ของตน คือ ข้อจำกัดของเกษตรกรแต่ละรายเอง เช่น ลำไยสดไม่มาก ไม่มีเตาอบทำให้ต้องนำลำไยสดไปขายให้กับผู้รับจ้างอบแห้งและมอบสิทธิ์การจำนำให้ จึงเกิดการรับรองผู้ที่มีใช้เกษตรกรและเพิ่มจำนวนปริมาณผลผลิตลำไยมากเกินความเป็นจริงได้ง่าย ส่วนวิธีการที่ผู้สวมสิทธิ์หาลำไยสดมาส่งมอบให้รัฐ ได้แก่ การบีบเกษตรกรให้ขายนอกจุดรับซื้อ โดยอ้างว่าจุดรับซื้อนั้นๆ รับซื้อเต็มโควต้าแล้ว หรือใช้วิธีการราคาเกษตรกรในขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพและคัดเกรดลำไย อีกวิธีหนึ่ง คือ รับซื้อลำไยในราคาถูกจากเกษตรกรที่หลีกเลี่ยงความยุ่งยากในขั้นตอนการจำนำ หรือเป็นลำไยที่ไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือเป็นลำไยที่เกินโควต้าของเกษตรกรรายนั้นแล้ว นำไปขายให้รัฐโดยใช้สิทธิ์ที่ตนเองสวมสิทธิ์ไว้แต่ต้น

วิธีการทุจริตอีกวิธีหนึ่ง คือ *การรับจำนำลำไยลม* เรื่องแดงขึ้นเมื่อมีการตรวจพบกล่องเปล่าในโกดังถึง 5,000 กล่อง ในระหว่างขั้นตอนการตรวจนับก่อนนำลำไยเสื่อมคุณภาพมาทำลาย (ข่าวสด, 2548) ปัญหาลำไยลมทำให้ประเทศไทยไม่สามารถนำลำไยอบแห้งไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าอาวรูythโอปรณ

(barter trade) กับจีนได้ อีกทั้งมีการตรวจสอบพบว่า มีการนำลำไยเก่าปี 2545-2546 มาปลอมปนกับลำไยปี 2547 จำนวนมาก ซึ่งเป็นการนำเอาลำไยอบแห้งจากโครงการรับจำนำปี 2545 ที่จำหน่ายให้หจก.ซีเต๋อไปแล้วมาส่งมอบในโควตาของลำไยอบแห้งปี 2547 ทั้งนี้พบว่าบริษัท ปอเฮง อินเตอร์เทรด ผู้ดำเนินการรับซื้อลำไยอบแห้งปี 2547 มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับ หจก.ซีเต๋อ ผู้รับซื้อลำไยอบแห้ง ปี 2545 (คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา, 2548)

4) อุปสงค์ของนโยบาย

กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายแทรกแซงราคาลำไย ประกอบด้วย กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (interest groups) กรณีนโยบายแทรกแซงราคาลำไยปี 2545-2547 เกษตรกรเรียกร้องเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งจากปี 2545 เดิมรัฐบาลกำหนดเป้าหมายรับจำนำลำไยอบแห้งไว้ 35,000 ตัน เมื่อการรับจำนำดำเนินไปได้สักระยะหนึ่ง เกษตรกรได้เรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มเป้าหมายปริมาณรับจำนำ⁹ รัฐจึงอนุมัติเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ รวม 4 ครั้ง จนกระทั่งภายหลังเสร็จสิ้นโครงการพบว่าปริมาณรับจำนำสูงถึง 80,963.28 ตัน (คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร, 2550)

การปรับเพิ่มปริมาณรับจำนำลำไยอบแห้งมากขึ้นอย่างผิดสังเกต อาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุจริตหรือผู้สวมสิทธิ์เกษตรกรแจ้งปริมาณผลผลิตสูงเกินจริงหรือแอบอ้างสวมสิทธิ์เกษตรกรได้มากขึ้น (คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา, 2548) โดยที่เกษตรกรอาจไม่รู้ตัวตนกำลังถูกใช้เป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปจากเกษตรกรเอง

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายแทรกแซงราคาลำไยอย่างมาก คือ กลุ่มบริษัทเอกชน จากการสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่า บริษัทปอเฮง อินเตอร์เทรด ซึ่งเป็นคู่สัญญากับรัฐบาลไม่เคยดำเนินธุรกิจด้านลำไยมาก่อนและไม่มีเอกสารใดๆ ยืนยันว่ามีส่วนแบ่งการตลาดหรือคลังสินค้าในจีน ตามที่บริษัทได้กล่าวอ้าง อีกทั้งยังได้ร่วมกับบริษัทเอกชนในเครือญาติ คือ บริษัท โอโรโปรดักส์ เน็ทเวิร์ค จำกัด บริษัท ท็อปไฟว์โฮลดิ้ง จำกัด หจก. นอร์ทเธินเอนเตอร์ไพรส์ลำพูน และ หจก.วิศวกรรมลำพูน ยื่นขอเสนอโครงการ โดยรู้กันอยู่ว่าขาดคุณสมบัติหรือเจตนาจะทำผิดเงื่อนไข เพื่อให้บริษัท ปอเฮง อินเตอร์เทรด ซึ่งไม่มีประสบการณ์ด้านทำธุรกิจลำไยมาก่อน เข้ามาดำเนินการตามโครงการ กรณีนี้ถือว่าเป็นการตกลงร่วมกันเสนอราคา (ผู้จัดการออนไลน์, 2548ก) ข้อมูลนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า บริษัทเอกชนมีส่วนสำคัญทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายแทรกแซงราคาลำไยล้มเหลว เนื่องจากบริษัทเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกโดยไม่มีคุณสมบัติตามที่รัฐกำหนดแต่กลับมีพฤติการณ์ตกลงร่วมกันเสนอราคา เพื่อประโยชน์

⁹ การชุมนุมเริ่มจากเครือข่ายเกษตรกรสวนลำไย ชุมนุมที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2545 เพื่อยื่นข้อเรียกร้องให้ คชก. ทบทวนมาตรการจำนำลำไยอบแห้งที่มีมติในการประชุมวันที่ 10 เมษายน 2545 (ผู้จัดการออนไลน์, 2545)

ทางธุรกิจของตนโดยไม่ได้นำถึงผลประโยชน์ส่วนรวม การทุจริตของบริษัทเอกชนส่งผลให้รัฐขาดทุนจากการแทรกแซงราคาลำไยปี 2547 จำนวนมหาศาล

สรุปและข้อเสนอแนะ

การใช้กรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง มาวิเคราะห์ร่วมกับการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายแทรกแซงราคาลำไยของรัฐ พบว่า การใช้นโยบายแทรกแซงราคาลำไยทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณจำนวนมหาศาล รวมทั้งสิ้น 9,602.53 ล้านบาทในช่วงปี 2545-2547 เงินที่ไหลไปไม่ได้ถึงมือเกษตรกรอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย งบประมาณส่วนหนึ่งสูญหายไปกับปัญหาการทุจริต ดังนั้นแทนที่งบประมาณของรัฐจะช่วยเพิ่มส่วนเกินทางเศรษฐกิจให้กับเกษตรกร แต่กลับไปเพิ่มส่วนเกินทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มทุจริตแทนโดยเฉพาะเอกชนรายใหญ่

จากผลดำเนินงานตามนโยบายแทรกแซงราคาลำไยปี 2545-2547 ส่งผลให้รัฐมีอัตราขาดทุนต่อวงเงินที่รัฐใช้ ร้อยละ 90.98 ส่วนเกษตรกรมีอัตรารายได้เพิ่มขึ้นต่อวงเงินที่รัฐใช้เพียงร้อยละ 23.08 เมื่อวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายในแง่มุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง พบว่า ในความเป็นจริงการเพิ่มขึ้นของรายได้เกษตรกรจะต่ำกว่านี้มาก เนื่องจากรายได้จะถูกดูดซับจากกลุ่มทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะการสวมสิทธิ์เกษตรกร ซึ่งสาเหตุเกิดจากอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลก โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจอุปทานของนโยบาย และอุปสงค์ของนโยบาย ซึ่งส่งผลให้นโยบายแทรกแซงราคาลำไยมีช่องโหว่ให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

ในอนาคตรัฐควรมีมาตรการรองรับเพื่อให้การดำเนินการแทรกแซงราคามีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง การหันไปใช้มาตรการจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างราคา (deficiency payment) น่าจะเป็นหลักประกันว่าเกษตรกรจะขายผลผลิตได้ตามราคาเป้าหมาย (target price) โดยรัฐไม่ต้องรับซื้อหรือรับจำนำ หากเพียงแต่จ่ายเงินชดเชยให้เกษตรกรเท่ากับส่วนต่างของราคาเป้าหมายและราคาตลาด กรณีที่ราคาตลาดสูงกว่าราคาที่กำหนด รัฐก็ควรปล่อยให้กลไกตลาดทำงานต่อไป แต่ถ้าราคาต่ำรัฐควรจ่ายเงินชดเชยโดยไม่ต้องซื้อทั้งหมด และจ่ายให้เฉพาะเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น ไม่ขยายพื้นที่เพาะปลูก เป็นต้น วิธีการนี้จะทำให้รัฐใช้งบประมาณน้อยกว่าการรับจำนำและการรับซื้อ เนื่องจากงบประมาณจะไม่สูญหายไปกับกระบวนการทุจริตโดยเฉพาะขั้นตอนการออกไปประทวนและขั้นตอนการรับซื้อ ซึ่งมักเกิดช่องโหว่ให้สามารถทุจริตได้ง่าย เช่น การสวมสิทธิ์เกษตรกร การแจ้งปริมาณเท็จ เป็นต้น อีกทั้งยังไม่เป็นภาระในการเก็บรักษา ที่สำคัญการจ่ายเงินให้กับเกษตรกรโดยตรง (direct payment) จะทำให้เกษตรกรได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องแบ่งให้กับกลุ่มทุจริต

อย่างไรก็ตาม มาตรการจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างราคามักใช้กันในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น ถ้าประเทศไทยจะใช้มาตรการนี้ รัฐควรเตรียมความพร้อม

โดยการจัดทำระบบฐานข้อมูล ทะเบียนเกษตรกร และบัตรประจำตัวเกษตรกร ให้ถูกต้องและครบถ้วนเสียก่อน ในขั้นตอนเหล่านี้จำเป็นต้องบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ และปราศจากการทุจริต

เอกสารอ้างอิง

กรมการค้าภายใน. 2547. หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ที่ พน 0409/ว.6317 เรื่อง สรุปผลการประชุม คชก. ครั้งที่ 5/2547. 18 มิถุนายน 2547.

กรมศุลกากร. 2550. ปริมาณและมูลค่าส่งออกผลไม้และผลิตภัณฑ์ของไทย. กระทรวงการคลัง. (อัดสำเนา)

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. 2549. "เสรีพิศุทธ์" ลุยอายัดทรัพย์สินคดีทุจริตลำไยปี 2547 (Online). www.dsi.go.th/dsi/news, 18 กรกฎาคม 2550.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2547ก. หนังสือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สรุปผลการประชุม ที่ กษ 1305/2425 เรื่อง ขอแก้ไขรายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ครั้งที่ 5/2547. 25 มิถุนายน 2547.

_____. 2547ข. หนังสือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สรุปผลการประชุม ที่ กษ 1305/2514 เรื่อง ขอแก้ไขและเพิ่มเติมรายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ครั้งที่ 5/2547. 1 กรกฎาคม 2547.

ข่าวสด. 2548. ทำลายลำไยอบแห้งปี'45 ส่งกลิ่น-เกษตรกรโวยพาณิชย์ (Online). www.matichon.co.th/khaosod, 29 กรกฎาคม 2548.

คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร. 2550. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรปี 2545-2550. กรมการค้าภายใน. (อัดสำเนา)

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา. 2548. รายงานผลการตรวจสอบกรณีการทุจริตในโครงการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545-2547. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (อัดสำเนา)

คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา. 2547. รายงานเรื่องพิจารณาศึกษากรณีโครงการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (อัดสำเนา)

_____. 2548. รายงานเรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาลำไยตกต่ำปี 2547. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (อัดสำเนา)

คณิต ลิขิตวิทยาวุฒิ. 2550. แนวทางการจัดการสินค้าลำไย. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (อัดสำเนา)

ธรรมวิทย์ เทิดอุดมธรรม. 2550. นโยบายเขตการค้าเสรีของไทยในมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมือง. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (อัดสำเนา)

ผู้จัดการออนไลน์. 2545. ข้อเท็จจริงกับเกมการเมือง กรณี "รับจำนำลำไย" (Online). www.manager.co.th, 10 ธันวาคม 2545.

- _____. 2548ก. **เผยชื่อขรก.ทุจริตลำไย** (Online). www.manager.co.th, 17 มิถุนายน 2548.
- _____. 2548ข. 11 **ขรก. เหี่ยวทุจริตลำไย ออกสมุดปกขาวได้ “เสรีพิศุทธ์”** (Online). www.manager.co.th, 29 มิถุนายน 2548.
- มติชน. 2548. **เปิดผลสอบ “ลำไยขาว” สาวไม่ถึง “นักการเมือง”** (Online). www.matichon.co.th, 11 พฤศจิกายน 2548.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2523. “กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกับสวัสดิภาพสังคม”. **สรรพากรสาส์น** 27 (4): 22-36.
- _____. 2532. **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ.
- _____. 2544. **คู่มือการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ราชกิจจานุเบกษา. 2534. เล่มที่ 108 ตอนที่ 176, หน้า 1.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. 2548. **ทางเลือกใหม่สำหรับการรับจำนำข้าวเปลือกและลำไยอบแห้ง**. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2550. **ข้อมูลการผลิตและการตลาดไม้ผลและไม้ยืนต้นที่สำคัญ**. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (อัดสำเนา)
- สุรศักดิ์ ไชยธนกิจ. 2550. “รัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลตรีมิติ.” **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์** 25 (3): 1-49.
- องค์การคลังสินค้า. 2547. **ข้อมูลการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545-2546**. กระทรวงพาณิชย์. (อัดสำเนา)
- องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร. 2548. **ข้อมูลการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545 – 2546 และการรับซื้อลำไยสดปี 2547**. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (อัดสำเนา)
- อักษรศรี พานิชสาส์น. 2547. **มาตรการการค้าที่ไม่ใช่ภาษีของจีนกับการนำเข้าผลไม้ไทย**. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (อัดสำเนา)
- Breton, A. 1974. *The Economic Theory of Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Meier, G. 1989. “Trade Policy, Development, and the New Political Economy.” *The Political Economy of International Trade*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rodrik, D. 1995. “Political Economy of Trade Policy.” In G.M. Grossman and K. Rogoff (eds.). *Handbook of International Economics*. Vol. III. Amsterdam: North-Holland, 1457-1494.
- Wintrobe, R. 1998. *The Political Economy of Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.

ตารางผนวกที่ 1 การวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายแทรกแซงราคาลำไยในปี 2545-2546 ที่มีต่อการสูญเสียงบประมาณแผ่นดิน

รายการ	2545			2546		
	ปริมาณ	มูลค่า	ราคา	ปริมาณ	มูลค่า	ราคา
	(ตันแห้ง)	(ล้านบาท)	(บาท/กก.)	(ตันแห้ง)	(ล้านบาท)	(บาท/กก.)
1. รับจำนำ	80,963.28	4,843.42	59.82	24,189.14	1,332.75	55.10
2. ไถ่ถอน	19,947.51	1,203.32	60.32	51.21	2.82	55.03
3. เสียหาย (ได้รับชดเชยจากประกันภัย)	130.09	7.71	59.27			
4. หลุดจำนำ (ข้อ1-ข้อ2-ข้อ3)	60,885.68	3,632.39	59.66	24,137.93	1,329.94	55.10
5. จำหน่ายลำไยอบแห้ง	38,205.23	582.63	15.25	1,303.68	53.54	41.07
6. จำหน่ายลำไยอบแห้งแบบเปลือก				22,812.67	114.06	5.00
7. รวมจำหน่ายทั้งหมด (ข้อ5+ข้อ6)	38,205.23	582.63	15.25	24,116.35	167.60	6.95
8. ต้นทุนรับจำนำในส่วนที่จำหน่ายได้	38,205.23	2,279.32	59.66	24,116.35	1,328.81	55.10
9. ขาดทุนจากการจำหน่าย (ข้อ8-ข้อ7)	38,205.23	1,696.69	44.41	24,116.35	1,161.21	48.15
10. ขาดทุนจากการทำลายและการสูญหาย ^{1/}	22,680.45	1,353.12	59.66	21.58	1.19	55.10
11. ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการบริหาร ^{2/}		636.47			182.45	
12. ขาดทุนรวมทั้งหมด (ข้อ9+ข้อ10+ข้อ11)		3,686.28			1,344.85	
อัตราหลุดจำนำ (ร้อยละ) (ข้อ11+ข้อ1) x 100	75.20	75.00		99.79	99.79	
อัตราขาดทุนต่อวงเงินที่รับจำนำ (ร้อยละ)		76.11			100.91	

หมายเหตุ: ^{1/} ขาดทุนจากการทำลายและการสูญหาย หมายถึง การทำลายลำไยเป็นเชื้อรา ผลแตก เปลือกเป็นน้ำหมากและมอดเข้าทำลายและการถูกขโมยไปจากโกดัง ซึ่งเจ้าหน้าที่พบกล่องเปล่าหรือกล่องที่บรรจุสิ่งอื่นในโกดังจำนวนมาก

^{2/} ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการบริหาร หมายถึง ผลรวมของดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าเช่าโกดัง ค่าใช้จ่ายดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องค่าทำลายลำไยเสื่อมคุณภาพและค่าใช้จ่ายทำปุ๋ยอินทรีย์จากลำไยอบแห้งที่ทำลาย

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลขององค์การคลังสินค้า (2547) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (2548) และคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (2550)

ตารางผนวกที่ 2 การวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายแทรกแซงราคาลำไยในปี 2547 ที่มีต่อการสูญเสียงบประมาณแผ่นดิน

รายการ	ปริมาณ (ตันสด)	ปริมาณ (ตันแห้ง)	มูลค่า (ล้านบาท)	มูลค่า (บาท/กก.)
1. ปริมาณและมูลค่ารับซื้อลำไยสด (ร่วง)	312,373.70	94,658.70	3,434.41	10.99
2. ปริมาณลำไยอบแห้งที่ได้รับมอบจากบริษัทรับจ้างแปรรูป	147,421.86	44,673.29		
3. ปริมาณที่ขาดหายไป (ข้อ1-ข้อ2)	164,951.84	49,985.41		
4. ขาดทุนจากปริมาณที่เอกชนไม่ส่งมอบ (10.99 บาท/กก.สด)			1,812.82	
5. มูลค่าลำไยสด (ร่วง) จากลำไยอบแห้งที่ได้รับมอบ			1,620.17	
6. ค่าจ้างแปรรูปลำไยอบแห้งจนถึงเก็บเข้าโกดัง (ข้อ 2 × 21.13)			943.95	
7. ค่าใช้จ่ายของลำไยอบแห้งที่ได้รับมอบ (ข้อ5+ข้อ6)			2,564.11	57.40
8. จำหน่ายลำไยอบแห้งนูปเปลือก		44,364.32	221.82	5.00
9. ขาดทุนจากการจำหน่ายลำไยอบแห้งที่ได้รับมอบ (ข้อ7-ข้อ8)			2,342.29	52.40
10. ลำไยอบแห้งที่ได้รับมอบสูญหาย (57.40 บาท/กก.)		308.97	17.73	
11. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและดอกเบี้ยเงินกู้			398.55	
12. ขาดทุนรวมทั้งหมด (ข้อ4+ข้อ9+ข้อ10+ข้อ11)			4,571.40	
13. วงเงินที่รัฐใช้รับซื้อลำไยสดและแปรรูป (ข้อ1+ข้อ6)			4,378.36	
อัตราขาดทุนทั้งหมดต่อวงเงินที่ใช้รับซื้อ (ร้อยละ)			104.41	

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลขององค์การคลังสินค้า (2547) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (2548) และคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (2550)

ตารางผนวกที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายแทรกแซงราคาลำไยต่อรายได้ของเกษตรกรในปี 2545-2547

รายการ	2545	2546	2547
1. วงเงินที่ใช้รับจำนำ/ซื้อสด รวมค่าแปรรูป (ล้านบาท)	4,843.42	1,332.75	4,378.36
2. ปริมาณหลุดจำนำปี 2545 - 2546 (ตันแห้ง)/รับซื้อปี 2547 (ตันสด)	60,885.68	24,137.93	312,373.70
3. มูลค่าหลุดจำนำ/มูลค่ารับซื้อ (ล้านบาท)	3,632.39	1,329.94	3,434.41
4. ราคาลำไยอบแห้งเฉลี่ยที่เกษตรกรได้จากการจำนำ (บาท/กก.) (ข้อ3÷ข้อ2)	59.66	55.10	10.99
5. ราคาลำไยอบแห้ง /สด (ร่วง) เฉลี่ยที่เกษตรกรขายได้ในท้องตลาด (บาท/กก.)*	41.76	39.88	7.86
6. ราคาลำไยอบแห้งเฉลี่ยที่เกษตรกรขายได้เพิ่มขึ้น (บาท/กก.) (ข้อ4-ข้อ5)	17.90	15.22	3.13
7. รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้นจากมาตรการ (ล้านบาท) (ข้อ2×ข้อ6)	1,089.80	367.31	979.15
อัตรารายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้นต่อวงเงินที่รับจำนำ/รับซื้อ (ร้อยละ)	22.50	27.56	22.36

หมายเหตุ: * ใช้ราคาลำไยอบแห้งที่เกษตรกรขายได้ เฉลี่ยเกรด A AA และ B ในช่วงที่รัฐรับจำนำ ประกอบไปด้วย ช่วงเดือนกรกฎาคม – ตุลาคม ในปี 2545 ช่วงเดือนกันยายน-ธันวาคม ในปี 2546 และช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม ในปี 2547

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลขององค์การคลังสินค้า (2547) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (2548) คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (2550) และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2550)